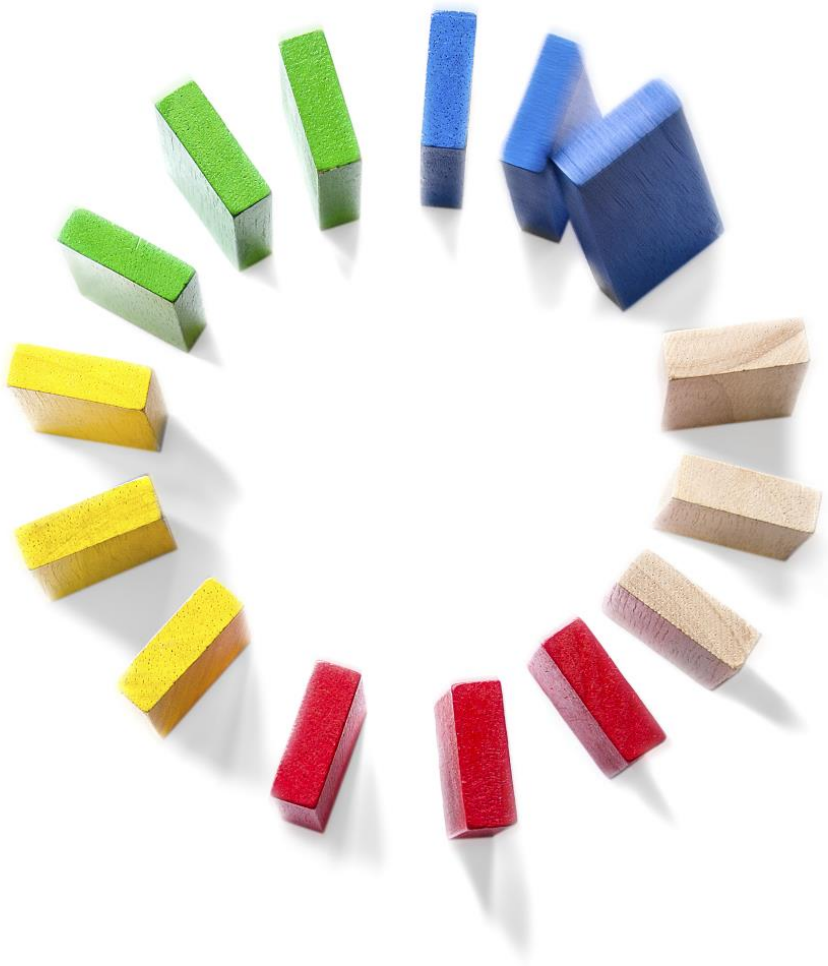
Deloitte.



Evaluering av hvordan offentlige innkjøp bidrar til å fremme seriøsitet

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet

Juni 2022

«Evaluering av hvordan offentlige innkjøp bidrar til å fremme seriøsitet»

Juni 2022

Deloitte AS

Dronning Eufemias gate 14
0191 Oslo
Postboks 221
0103 Oslo

www.deloitte.no

Forord

Evalueringen av hvordan offentlige innkjøp bidrar til å fremme seriøsitet er gjennomført av Deloitte AS på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.

Evalueringen har vært gjennomført i perioden august 2021 – juni 2022. Kristina Overn Krohn har vært prosjektleder for evalueringen.

Evalueringsteamet vil takke alle informanter i offentlige virksomheter som har deltatt i intervjuer, workshops og spørreundersøkelse, og DFØ for godt samarbeid og tilgang til data for bruk i evalueringen.

Vi vil også takke våre kontaktpersoner i Arbeids- og inkluderingsdepartementet for god dialog og godt samarbeid i forbindelse med evalueringen.

Bergen, 20.06.2022

Stein Ove Songstad

Ansvarlig partner

Deloitte AS

Sammendrag

Deloitte har gjennomført en evaluering av hvordan offentlige innkjøp bidrar til å fremme seriøsitet. Evalueringen er gjennomført på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet[1].

Om evalueringen

Evalueringen består av tre deler. **Del 1** er en evaluering av hvordan offentlige innkjøp, herunder profesjonalisering av innkjøp og bestemmelser i anskaffelsesregelverket bidrar til å fremme seriøsitet hos leverandører. Under dette har vi undersøkt hvordan offentlige virksomheter har innrettet sitt arbeid med anskaffelser og seriøsitet, og hvordan virksomhetene bruker regelverket og krav til seriøsitet i offentlige anskaffelser. Formålet med del 1 har vært å undersøke i hvilken grad profesjonalisering av offentlige innkjøp og bruk av regelverket og krav til seriøsitet bidrar til å påvirke leverandørmarkedet i en mer seriøs retning.

Del 2 er en evaluering av DFØs veileder om forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Formålet med evalueringen har vært å kartlegge i hvilken grad veilederen benyttes av offentlige oppdragsgivere, hvilke erfaringer de har med dette og hvilke eventuelle behov for endringer/tilpasninger i veilederen som kan gjøres for at den i større grad skal bli benyttet av offentlige oppdragsgivere.

I 2018 og 2019 ble det gitt en fellesføring i departementenes tildelingsbrev til statlige virksomheter om å motvirke arbeidslivskriminalitet i egne anskaffelser. **Del 3** er en evaluering av statlige virksomheters oppfølging av fellesføringen og fellesføringens påvirkning på virksomhetenes anskaffelsesarbeid.

For å besvare problemstillingene i evalueringsoppdraget har vi benyttet flere ulike metoder for å få utfyllende kunnskap om hvordan offentlige anskaffelser bidrar til seriøsitet. En spørreundersøkelse om hvordan offentlige anskaffelser bidrar til å fremme seriøsitet ble utarbeidet og sendt ut til offentlige virksomheter innenfor statlig, kommunal og fylkeskommunal sektor. 98 virksomheter besvarte undersøkelsen. Videre har vi gjennomført 37 intervjuer med 45 personer, herunder representanter fra kommuner, fylkeskommuner, statlige virksomheter, bransjeprogram, arbeidsgiverorganisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner og leverandører innen bygg og anlegg, samt renhold. Vi har gått gjennom styrende dokumenter knyttet til innkjøpsarbeidet hos utvalgte innkjøpere. Vi gjennomførte også en digital workshop med offentlige innkjøpere som har et betydelig volum av innkjøp innenfor risikoutsatte bransjer. Videre gjennomførte vi en analyse av tildelingskriterier i offentlige kunngjøringer innenfor risikoutsatte bransjer, samt en dokumentanalyse av alle statlige virksomheters årsrapporter fra 2018 og 2019. For å supplere og underbygge eget datamateriale har vi benyttet rådata fra DFØs anskaffelsesundersøkelse fra hhv. 2022, 2020 og 2018.

Sentrale funn del 1: evaluering av hvordan offentlige innkjøp bidrar til å fremme seriøsitet

De siste 20 årene, og særlig etter EU i 2004 åpnet for fri arbeidsinnvandring til Norge fra en rekke land øst i Europa, har ulike regjeringer og aktører i utsatte bransjer jobbet aktivt for å hindre sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Et sentralt satsingsområde har vært å sikre at det offentlige, som en betydelig innkjøper, stiller krav og følger opp sine leverandører for å sørge for at disse gir gode lønns- og arbeidsvilkår for sine ansatte og opererer innenfor lover og regler. På denne måten har det vært et mål at offentlige innkjøp skal bidra til å fremme *seriøsitet* i leverandørmarkedet.

De senere årene har det også i det offentlige vært en økende oppmerksomhet på profesjonalisering av innkjøpsarbeidet i offentlige virksomheter mer generelt. Dette er i hovedsak rettet mot å sikre mer formåls- og kostnadseffektive innkjøp, men det er samtidig lagt vekt på at profesjonalisering av innkjøpsarbeidet også er en forutsetning for at offentlige innkjøp kan bidra til å fremme et seriøst arbeids- og næringsliv slik anskaffelsesloven stiller forventninger om.

Denne evalueringen viser at det er store forskjeller mellom offentlige virksomheter når det gjelder hvor langt de har kommet med å profesjonalisere sitt innkjøpsarbeid, både generelt og spesifikt når det gjelder å foreta innkjøp på en måte som fremmer seriøsitet i leverandørmarkedet. Enkelte virksomheter, spesielt kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter med store innkjøp i utsatte sektorer har over flere år jobbet systematisk og aktivt med å innrette sin anskaffelsespraksis på en slik måte at den stiller høye krav og forventninger når det gjelder arbeidsforhold hos leverandørene som utfører arbeid for virksomheten, og som gjør det vanskeligere for

[1] Sak 20/3722

useriøse aktører å få tilgang til kontrakter. Også flere mindre og mellomstore kommuner har vært pådrivere for å fremme seriøsitet gjennom sine innkjøp.

Samtidig viser evalueringen at det er **store forskjeller mellom offentlige virksomheters modenhet** i å jobbe med innkjøp generelt, og seriøsitet spesielt, på en måte som sikrer god måloppnåelse av samfunnsmessige mål og etterlevelse av anskaffelsesregelverket og annet relevant regelverk knyttet til seriøsitet. Disse forskjellene følger til en viss grad av virksomhetenes størrelse og innkjøpsvolum. Samtidig viser evalueringen at en rekke virksomheter med betydelig innkjøpsvolum (flere hundre millioner kroner årlig), til dels innenfor bransjer hvor det er kjent høy risiko for arbeidslivskriminalitet, fremdeles fremstår som relativt umodne når det gjelder å integrere seriøsitet i anskaffelsesarbeidet på en hensiktsmessig måte.

Det synes å være en betydelig treghet i flere virksomheter når det gjelder å sette problemstillinger knyttet til seriøsitet på dagsorden og å følge opp dette arbeidet systematisk i praksis. Til tross for at seriøsitet i offentlige anskaffelser har vært et tema med politisk oppmerksomhet i nesten 20 år er det flere virksomheter som oppgir at de først de siste to til tre årene har etablert systemer, rutiner og retningslinjer for å ivareta dette arbeidet på en helhetlig måte. Ytterligere virksomheter beskriver at seriøsitetsarbeid fremdeles har lav prioritet. Deloittes vurdering er at det i flere tilfeller ikke synes å være en sammenheng mellom virksomhetens reelle risikoeksponering når det gjelder useriøse leverandører, og hvordan innkjøpsarbeidet er innrettet for å redusere denne risikoen. Vi ser også at det i flere tilfeller er eksterne faktorer, slik som negativ medieomtale, revisjoner eller kjente hendelser som utløser forbedringer knyttet til arbeidet med å følge opp seriøsitet, fremfor virksomhetens egne prioriteringer.

Felles for de virksomhetene som jobber systematisk og målrettet for å fremme seriøsitet i sine anskaffelser er at temaet har høy oppmerksomhet og prioritering i virksomhetens administrative og/eller politiske toppledelse. I en rekke kommuner og fylkeskommuner er det, i tillegg til de nasjonale satsingene og tiltakene, innført egne lokale «modeller» for å ivareta seriøsitet i innkjøp, blant annet gjennom at det stilles strengere krav enn minimumskravene i lovverket når kommunen gjennomfører anskaffelser i risikoutsatte bransjer. Slike modeller har gjerne høy politisk oppmerksomhet og tillegges stor symbolsk betydning.

God ledelsesforankring er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for at virksomhetene kan oppnå resultater med sitt seriøsitetsarbeid. I de virksomhetene som jobber aktivt med å fremme seriøsitet gjennom sine innkjøp ser vi blant annet at de politiske ambisjonene følges opp av ressurser for å følge opp arbeidet i praksis, styrkede kompetansemiljøer i innkjøpsfunksjonen og hos organisasjonens kontraktseier (som ofte er den som følger opp kravene i kontrakt), og etablerte systemer og rutiner for oppfølging av seriøsitetskrav.

Samtidig viser evalueringen at **lokale politiske ambisjoner ofte i praksis blir tomme ord, der målene og forventningene ikke følges opp med de økonomiske og organisatoriske forutsetningene som er nødvendige for at kommunen skal kunne oppnå målene i praksis.** I kommuner med presset økonomi er det også en betydelig risiko for at økonomiske forhold prioriteres høyere enn seriøsitet når en konkurranse skal gjennomføres i praksis. En rekke av aktørene som er intervjuet i evalueringen, både leverandører og innkjøpere, understreker betydningen av at dersom man stiller strenge krav, må man også være villig til å betale for det – noe som ofte ikke oppleves å være tilfellet.

Et tydelig funn i evalueringen er at offentlige oppdragsgivere i større grad enn før stiller strengere seriøsitetskrav i sine anskaffelser, men uten at disse nødvendigvis er tilpasset realiteten i virksomheten eller i bransjen som skal levere oppdraget, og uten at kravene faktisk følges opp etter at kontrakten er inngått. En rekke aktører som er intervjuet i evalueringen viser til at det særlig i en del kommuner synes å ha blitt en konkurranse om å være «best i klassen» på å stille krav. Samtidig viser evalueringen at kravene ofte ikke følges opp gjennom kontroller av leverandørenes etterlevelse.

Å stille strenge krav kan ha en oppdragende effekt i seg selv, både ved å tydeliggjøre forventningene til leverandørene og ved å heve terskelen for de useriøse for å levere tjenester til det offentlige. Evalueringen viser også at leverandørmarkedet til offentlig sektor i utsatte bransjer generelt oppleves å være betydelig mer seriøst enn for en del år tilbake. Både små og store leverandører som er intervjuet i evalueringen beskriver gode og gjennomarbeidede systemer for å følge opp forhold knyttet til lønns- og arbeidsvilkår og andre seriøsitetsrelaterte tema, både i egen virksomhet og overfor sine underleverandører. Krav i regelverket og fra offentlige oppdragsgivere vises til som sentrale påvirkningsfaktorer. Samtidig fremstår også leverandørenes egeninteresse av å sikre en seriøs og ryddig bransje, der det er et konkurransefortrinn å drive seriøst, som en viktig driver for utviklingen. Videre viser evalueringen at pris vektlegges i mindre grad enn tidligere ved tildeling av kontrakter i utsatte bransjer, og at kvalitetsmessige kriterier tillegges større vekt.

For at seriøsitetskravene som stilles skal ha ønsket effekt er det nødvendig at kravene er hensiktsmessige, forholdsmessige og følges opp. Dagens praksis for å stille seriøsitetskrav i anskaffelser innebærer etter Deloittes vurdering risiko for at det stilles krav som kan virke mot sin hensikt. For det første skyldes dette at det stilles krav som ikke er tilpasset den bransjen anskaffelsen gjøres i, eller som mangler mulighet for tilpasning til behovet i den enkelte kontrakten. Eksempler på dette som er trukket fram i evalueringen er tolkning og praktisering av krav knyttet til antall ledd underleverandører, lærlingandel og andel fagarbeidere i enkelte bransjer eller fag. For leverandørene innebærer det en risiko å levere tilbud på kontrakter med krav som det i praksis vil være krevende å etterleve, spesielt for mindre og lokale virksomheter med begrensede administrative ressurser. Denne risikoen kan medføre at seriøse leverandører ikke leverer tilbud, eller priser tilbudene høyere for å klare å etterleve kontraktskravene, mens mindre seriøse leverandører tar risikoen og forplikter seg til krav som de ikke har noen intensjon om å etterleve. Dette kan de gjøre dersom de med rimelig sikkerhet kan anta at oppdragsgiver ikke følger opp etterlevelsen av kontraktskravene. Strenge krav som ikke følges opp kan dermed medføre risiko for at seriøse leverandører ikke leverer tilbud, eller ikke kan levere konkurransedyktige tilbud, mens mindre seriøse leverandører tildeles oppdrag på vilkår som de ikke leverer på. Konsekvensen av dette kan være at ansatte som utfører arbeidet for useriøse leverandører ikke får de lønns- og arbeidsvilkår som de har krav på.

For det andre kan strenge krav virke mot sin hensikt dersom det i konkurransen ikke tas høyde for at det kan innebære en kostnad å etterleve kravene som stilles. Spesielt innen renholdsbransjen er det vist til at det stilles stadig strengere krav til leverandørene uten at oppdragsgiver nødvendigvis er villig til å betale noe mer for tjenestene. Det er påpekt at driftsmarginene ofte er små i denne bransjen. Dette kan medføre risiko for at arbeidsforholdene for de som skal utføre jobben blir *dårligere* for eksempel fordi de må jobbe raskere for å utføre den samme jobben innenfor de rammene som er gitt.

Det er derfor behov for å styrke kompetansen i offentlige virksomheter knyttet til å stille riktige og treffsikre seriøsitetskrav i de enkelte anskaffelsene. Siden gode seriøsitetskrav krever både god innkjøpsfaglig kompetanse og bransjespesifikk kompetanse er det viktig at arbeidet organiseres på en måte som sikrer et godt samarbeid mellom fagavdeling og innkjøpsavdeling. Undersøkelsen indikerer også at det er behov for å styrke den generelle kompetansen knyttet til seriøsitetskrav i offentlige virksomheter.

Videre er det et betydelig behov for å styrke arbeidet med kontraktsoppfølging av seriøsitetskrav i offentlig sektor. Dette funnet i evalueringen er helt i samsvar med tidligere undersøkelser på området de siste ti årene. Leverandørmarkedet opplever at det, med unntak av for de største offentlige innkjøperne, ikke har skjedd store endringer de siste årene når det gjelder i hvilken grad de blir kontrollert på krav til lønns- og arbeidsvilkår. Tendensen disse opplever er at krav til seriøsitet i større blir grad stilt i anskaffelsesprosessene, uten at dette i tilsvarende grad blir fulgt opp gjennom kontroller av at kravene blir etterlevd.

Det fremstår som et paradoks at de offentlige virksomhetene som har vært involvert i evalueringen gjennomgående trekker frem kontraktsoppfølging og kontroll av leverandørene som den klart viktigste forutsetningen for å fremme seriøsitet gjennom offentlige anskaffelser, samtidig som dette arbeidet prioriteres ned i virksomhetenes praksis til fordel for andre mål og oppgaver. Evalueringen viser at det er flere årsaker til dette. Ressurs- og kapasitetsmangel trekkes frem som en viktig faktor. Vi mener dette må sees i sammenheng med organisering og kompetanse, da evalueringen tydelig viser at kontraktsoppfølging av lønns- og arbeidsvilkår og andre kontraktskrav krever en spisskompetanse som ofte verken innkjøpsfunksjonen eller den delen av organisasjonen som eier kontrakten eller prosjektet besitter. Flere opplyser at de av denne årsak benytter ekstern bistand til kontraktsoppfølgingen.

Evalueringen viser også at det ofte er uklart hvem som sitter med ansvaret for å følge opp seriøsitetskrav i kontraktene, og at det er behov for å tydeliggjøre roller og ansvar knyttet til kontraktsoppfølging av seriøsitetskrav. Dette kan etter vår vurdering også innebære å tenke alternativt rundt organisering – for eksempel vil mange virksomheter ha personalavdelinger med god kompetanse på lønns- og arbeidsvilkår som kan benyttes i leverandøroppfølgingen. Videre mener vi evalueringen viser at det er behov for sterkere incentiver til å prioritere kontraktsoppfølging. Dette bør blant annet innebære at det etableres resultatmål og rapporteringskrav internt i virksomhetene knyttet til seriøsitet, og mål knyttet til at samfunnsmessige forhold i større grad integreres og prioriteres på linje med mål knyttet til kvalitet, fremdrift og kostnad.

Deloitte merker seg at innkjøpere i virksomheter med stort innkjøpsvolum i mindre grad enn i virksomheter med mindre innkjøpsvolum opplever at de har oppmerksomhet på seriøsitet i kontraktsoppfølging. Samtidig oppgir de mindre virksomhetene at de sjeldent avdekker avvik knyttet lønns- og arbeidsvilkår og andre seriøsitetsrelaterte forhold i sine kontroller. Dette kan skyldes at virksomheter med lavere innkjøpsvolum har færre innkjøp i risikoutsatte bransjer. Det er også vist til i evalueringen at risikoen for arbeidslivskriminalitet er større i

byområdene og sentrale strøk på Østlandet enn i mindre kommuner. Samtidig mener vi disse observasjonene indikerer at det i mange mindre virksomheter kan være mangelfull kompetanse og innsikt i problemstillinger og risikoer knyttet til arbeidslivskriminalitet. **Flere større virksomheter har i evalueringen vist til at de har gått fra en holdning om at arbeidslivskriminalitet og useriøsitet ikke rammer dem, til en erkjennelse av at useriøse leverandørene også kan operere i deres prosjekter. Basert på funnene i evalueringen mener vi det er en risiko for at mange mindre virksomheter ikke har nådd denne erkjennelsen.**

Evalueringen viser at mange av de lovfestede kravene til seriøsitet oppleves å være hensiktsmessige og viktige for å fremme seriøsitet. Samtidig er erfaringen med de lokale seriøsitetsmodellene mer blandet. Dette skyldes blant annet forholdene som er omtalt over knyttet til hensiktsmessigheten av krav, oppfølging av krav og forutsigbarheten i hvordan krav tolkes og praktiseres. Flertallet av leverandørene som er intervjuet i evalueringen gir uttrykk for at de ønsker seg strenge, men forutsigbare krav, da dette vil gjøre det til et konkurransefortrinn å være seriøs. Leverandørene uttrykker seg i hovedsak positivt til muligheten for en landsomfattende modell for seriøsitet, gitt at det er en fleksibilitet i denne som kan tilpasses til spesifikke behov i bransjen eller den aktuelle kontrakten.

Evalueringen viser at det særlig er to områder hvor det kan være behov for å vurdere om lovverket i større grad kan legge til rette for å fremme seriøsitet. Det ene området er avvisningsbestemmelsene, hvor offentlige innkjøpere opplever det som krevende å kunne avvise leverandører på bakgrunn av useriøsitet. Det andre området er å legge bedre til rette for å dele informasjon om seriøsitetsrelaterte forhold på tvers av offentlige kontrollmyndigheter og virksomheter. Begge disse områdene er i berøring med annet regelverk som medfører at lovendringer vil innebære krevende prosesser. Evalueringen viser imidlertid at det trolig er et uutnyttet handlingsrom på begge disse områdene som bør avklares nærmere.

I tillegg til å både undersøke og utnytte det juridiske handlingsrommet for deling av informasjon bør det etter Deloittes mening også legges til rette for videre utvikling av teknologiske virkemidler og verktøy som kan lette arbeidet med å fremme og følge opp seriøsitet gjennom anskaffelser. Slike eventuelle utviklingsarbeid bør gjennomføres i samarbeid og dialog med bransjene og partene i arbeidslivet.

Sentrale funn del 2: DFØs veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Del 2 av evalueringsoppdraget var rettet mot å kartlegge i hvilken grad offentlige oppdragsgivere benytter DFØs veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, samt behovet for eventuelle endringer/tilpasninger i veilederen.

Undersøkelsen viser at det fortsatt er **et potensiale for å gjøre DFØs veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter mer kjent blant offentlige innkjøpere**. Selv om flertallet av respondentene både i Deloittes spørreundersøkelse og i intervjuer oppgir å kjenne til veilederen, er det fortsatt et betydelig antall offentlige innkjøpere som oppgir å ikke kjenne til hverken DFØs veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter spesifikt eller til DFØs veiledningsmateriale generelt. Samtidig er kjennskapen til veilederen i dag betydelig bedret fra kjennskapen til DFØ veiledninger generelt kartlagt i en undersøkelse i 2017[2].

Det fremstår som en utfordring å balansere behovet for å sikre generell veiledning som treffer en bred målgruppe opp mot behovet for å være detaljert nok slik at også modne innkjøpere kan dra nytte av veilederen. Tilbakemeldinger Deloitte har fått gjennom undersøkelsen viser at det på den ene siden er respondenter som opplever at veilederen er for detaljert og omfattende og at det på den andre siden er respondenter som ønsker seg enda mer detaljert veiledning knyttet til konkrete juridiske problemstillinger. Dette viser at det **er krevende å lage et veiledningsmateriell som treffer alle som driver med offentlige innkjøp, da omfang og behov vil være svært ulikt avhengig av blant annet størrelse og innkjøpsvolum**. Samtidig viser tilbakemeldinger fra flertallet av respondentene som har tatt i bruk veilederen at de opplever den som nyttig, noe som støtter opp under en oppfatning av at **veilederen er på rett nivå hva angår forhold mellom generell veiledning og detaljnivå**.

Evalueringen har i liten grad identifisert konkrete behov eller forslag til endringer i veilederen. De som benytter seg av veilederen opplever den som nyttig og hensiktsmessig innrettet. Flere trekker frem at DFØs veileder holder et høyt faglig og kvalitetsmessig nivå, noe som også understrekes av at en rekke virksomheter oppgir at de har tatt DFØs maler og eksempler direkte inn i egne system og rutiner for anskaffelser.

[2] Difi/KPMG (2017): *Undersøkelse av etterlevelse av forskrift om lønns og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*

Forbedringspotensialet til veilederen er først og fremst knyttet til å gjøre den mer kjent, og i mindre grad til innholdet i selve veilederen. Av de som oppgir å ikke kjenne til veilederen, er det mange som etterspør mer veiledning rundt seriøsitetsspørsmål fra statlige myndigheter. Dette kan tyde på at selv om kommunene har et behov for veiledning knyttet til disse spørsmålene, så gjenstår det et arbeid med å gjøre veiledningstilbudene og -ressursene til DFØ kjent for enda flere virksomheter enn i dag.

Det bør vurderes alternative veiledningsformat som supplement til veilederen om forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Dagens veileder er relativt omfangsrik og nært knyttet til minstekravene i regelverket. Evalueringen indikerer at innkjøpernes veiledningsbehov ofte i større grad er knyttet til avveininger og spørsmål i konkrete saker som går utover generelle råd om etterlevelse av regelverket, tilgang på faglig ekspertise og tilgang på verktøy og metodikk for oppgavene som skal gjennomføres. Blant annet har flere vist til behovet for en «hjelpetelefon» eller tilsvarende tilbud, og DFØs sparretelefon knyttet til bærekraftige anskaffelser er nevnt som et tilbud som også burde ha omfattet seriøsitet i anskaffelser.

Sentrale funn del 3: Statlige virksomheters oppfølging av fellesføringen

Fellesføringen om å motvirke arbeidslivskriminalitet ble gitt i tildelingsbrev til statlige virksomheter fra departementene i 2018 og 2019, og innebar en forventning om at virksomhetene skulle redegjøre for rutiner og systemer for kontraktsinngåelse, resultater fra oppfølging av inngåtte kontrakter, og hvordan virksomhetens anskaffelser er innrettet for å motvirke arbeidslivskriminalitet.

Undersøkelsene viser at det er store variasjoner mellom virksomhetene i hvordan fellesføringen ble ivaretatt og rapportert på. Mange av respondentene som er intervjuet eller har svart på spørreundersøkelsen kjenner ikke til fellesføringen, og over en tredjedel av respondentene i spørreundersøkelsen svarer at de ikke kjenner til om virksomheten satte i verk tiltak på bakgrunn av fellesføringen, eller om fellesføringen førte til økt oppmerksomhet rundt seriøsitetsspørsmål. En rekke virksomheter, flest i 2018, rapporterte ikke på oppfølging av fellesføringen i det hele tatt. Blant de som rapporterte på arbeidet var det kun en liten andel som ga en god beskrivelse av sine rutiner og sitt arbeid knyttet til å ivareta fellesføringen. En tredjedel av virksomhetene beskrev at de har gjennomført kontroll av leverandørene sine knyttet til lønns- og arbeidsvilkår.

Deloitte mener dette indikerer at mange av virksomhetene ikke fulgte opp fellesføringen i samsvar med intensjonen. Dette kan ha sammenheng med at det er store forskjeller i virksomhetenes omfang av innkjøp og risikoeksponering når det gjelder arbeidslivskriminalitet, og at føringen har fremstått som mindre relevant for enkelte virksomheter. Samtidig mener vi funnene indikerer at det i en del virksomheter er mangelfull oppmerksomhet på hvordan hensyn til seriøsitet bør ivaretas i anskaffelsesprosesser. I enkelte virksomheter indikerer våre funn at fellesføringen i begrenset grad har blitt videreført som styringssignal nedover i den enkelte virksomheten. Dette underbygges av funnene i denne evalueringens del 1.

Blant virksomhetene som jobbet aktivt med fellesføringen bidro føringen til å styrke arbeidet med seriøsitet i anskaffelsesprosessene. Det er blant annet vist til en opplevelse av at når virksomheten ble målt på arbeidet ble arbeidet også høyere prioritert. Som beskrevet i evalueringens del 1 ser vi at flere virksomheter har jobbet med å systematisere og strukturere sitt arbeid med seriøsitet i anskaffelser de siste årene. Fellesføringen i tildelingsbrevet er pekt på som en medvirkende årsak til dette. Fellesføringen synes i så måte å ha vært en driver for å bedre virksomhetenes arbeid med å ivareta seriøsitet i sine anskaffelser. Dette fremstår i hovedsak å omfatte etablering av strategier, rutiner og retningslinjer i anskaffelsesarbeidet.

Innhold

1 Innledning 11

1.1 Definisjon 11
1.2 Metodisk tilnærming 12
1.2.1 Gjennomgang og analyse av dokumentasjon 12
1.2.2 Spørreundersøkelse 12
1.2.3 Intervjuer 12
1.2.4 Workshop 13
1.2.5 Analyse av kunngjøringer 13
1.2.6 Analyse av årsrapporter 13
1.2.7 Evalueringsseminar 14
1.3 Leserveiledning 14

2 Bakgrunn 15

2.1 Lovverk som regulerer seriøsitet i offentlige anskaffelser 15
2.1.1 Krav til lønn og arbeidsvilkår for ansatte 16
2.1.2 Plikt til oppfølging og kontroll av at krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt 16
2.1.3 Begrensning i bruk av underleverandører 17
2.1.4 Bruk av lærlinger 17
2.1.5 Godkjenningsordninger 17
2.1.6 Avvisningsbestemmelser 17
2.2 Sentrale tiltak og satsinger for å fremme seriøsitet i offentlige anskaffelser 18
2.2.1 Politiske satsinger og strategier 18
2.2.2 Partssamarbeid om seriøsitetstiltak i anskaffelser 19
2.2.3 Lokale og regionale seriøsitetsmodeller 20
2.3 Tidligere undersøkelser om seriøsitet i offentlige anskaffelser 21
2.4 Omfang av arbeidslivskriminalitet 22

3 Innretning av offentlige virksomheters arbeid med seriøsitet i innkjøp 24

3.1 Omfang innkjøp i offentlige virksomheter 24
3.2 Organisering og dimensjonering av innkjøpsfunksjonen 28
3.3 Ledelsesforankring av seriøsitetsarbeidet 31
3.3.1 Kontrollmiljø 31
3.3.2 Strategier og handlingsplaner 34
3.3.3 Faktorer som påvirker oppmerksomheten på seriøsitet 34
3.4 Seriøsitet i gjennomføring av anskaffelser 37
3.4.1 Rutiner og retningslinjer knyttet til ivaretakelse av seriøsitet i innkjøp 37
3.4.2 Seriøsitet i retningslinjer og i praksis 37
3.4.3 Gjennomføring av innkjøp i utsatte bransjer 40

3.4.4 Kontraktsoppfølging og kontroll av seriøsitetskrav 41
3.5 Kompetanse 47
3.5.1 Regelverkskompetanse 47
3.5.2 Kompetansehevingstiltak 49
3.6 Ressurser og kapasitet 49
3.7 Systemer og verktøy 51
3.8 Oppsummerende analyse – innretning av virksomhetenes arbeid med seriøsitet 53
4 Bruk av regelverk og krav til seriøsitet i offentlige anskaffelser 55
4.1 Regelverkets betydning for å fremme seriøsitet 55
4.1.1 Utfordringer knyttet til dagens regelverk 56
4.2 Etterlevelse av seriøsitetsbestemmelser i anskaffelsesregelverket 59
4.2.1 Krav i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter 60
4.2.2 Lærlingkrav 62
4.3 Krav utover lovfestede krav 62
4.3.1 Kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i konkurransen 62
4.3.2 Kontraktskrav knyttet til seriøsitet 65
4.3.3 Erfaringer med seriøsitetskrav utover minimumskravene 69
4.3.4 Utfordringer knyttet til kontraktskrav 71
4.4 Oppsummerende analyse – bruk av regelverket 72
5 Påvirkning på leverandørmarkedet 74
5.1 Utviklingen i leverandørmarkedet fra innkjøpers perspektiv 74
5.2 Utvikling i leverandørmarkedet fra leverandørenes perspektiv 76
5.3 Oppsummerende analyse – utvikling i leverandørmarkedet 77
6 Del 1: Vurdering og konklusjon 79
7 DFØs veileder om forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter 84
7.1 Innledning 84
7.2 Tidligere undersøkelser om DFØs veiledning 84
7.3 Innholdet i veilederen 85
7.4 Bruk av veilederen 86
7.5 Oppsummerende analyse og vurdering 92
8 Statlige virksomheters oppfølging av fellesføring i tildelingsbrev 2018 og 2019 95
8.1 Bakgrunn 95
8.2 Virksomhetenes oppfølging av fellesføringen 95
8.3 Fellesføringens påvirkning på virksomhetenes anskaffelsesarbeid 98
8.4 Oppsummerende analyse og vurdering 100
9 Litteraturliste 101

1 Innledning

Deloitte har gjennomført en evaluering av hvordan offentlige innkjøp bidrar til å fremme seriøsitet på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet[3]. Formålet med prosjektet har vært å få mer kunnskap om hvordan offentlige innkjøp bidrar til å fremme seriøsitet.

Oppdraget har bestått av tre deler:

1) Evaluering av hvordan offentlige innkjøp, herunder profesjonalisering av innkjøp og bestemmelser i anskaffelsesregelverket bidrar til å fremme seriøsitet hos leverandører.

2) Evaluering av DFØs veileder om forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

3) Evaluering av virksomhetenes oppfølging av fellesføring i tildelingsbrev om å motvirke arbeidslivskriminalitet i offentlige anskaffelser.

Følgende problemstillinger har blitt undersøkt:

Del 1:

- På hvilken måte bidrar profesjonalisering av innkjøp til å fremme seriøse leverandører? Hvilke faktorer er av størst betydning for å fremme seriøse leverandører?
- På hvilken måte bidrar regelverket for offentlige anskaffelser til å fremme seriøse leverandører? Hvilke krav/bestemmelser er av størst betydning?
- I hvilken grad etterlever offentlige oppdragsgivere bestemmelser i anskaffelsesregelverket som har betydning for seriøsitet? Hva er eventuelle årsaker til at offentlige oppdragsgivere ikke etterlever regelverket?
- I hvilken grad stiller offentlige oppdragsgivere strengere krav eller iverksetter andre tiltak for å forhindre arbeidslivskriminalitet i sine anskaffelser, utover de kravene de er pålagt å etterleve etter lov og forskrifter om offentlige anskaffelser? Og hva er årsakene til dette?
- På hvilken måte har leverandørenes handlingsmønstre endret seg som følge av oppdragsgivernes innkjøpspraksis og krav til leverandørene? Hvilke faktorer fra oppdragsgivernes side er av størst betydning for å påvirke leverandørene i mer seriøs retning?
- Hvilket potensial er det for å øke seriøsitet blant leverandører ved ev. å endre krav/bestemmelser i regelverket?

Del 2:

- I hvilken grad benytter offentlige oppdragsgivere veilederen om lønns- og arbeidsvilkår når de gjennomfører anskaffelser? Hva er eventuelle årsaker til at offentlige oppdragsgivere ikke benytter veilederen?
- Er det behov for endringer/tilpasninger av veilederen for at den i større grad skal bli benyttet av offentlige oppdragsgivere? Hvilke eventuelle endringer/tilpasninger bør det være?

Del 3:

- I hvilken grad har statlige virksomheter fulgt opp fellesføringen i tildelingsbrev om å motvirke arbeidslivskriminalitet i egne anskaffelser?
- På hvilken måte har fellesføringen påvirket statlige virksomheters anskaffelsesarbeid – har det hatt betydning for profesjonalisering av innkjøp, etterlevelse av anskaffelsesregelverket, eller det å stille andre krav utover anskaffelsesregelverket for å motvirke arbeidslivskriminalitet?

1.1 Definisjon

I denne evalueringen omfatter begrepet *seriøsitet* forhold som er knyttet til arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, det vil si forhold som sikrer at arbeidstakerens rettigheter når det gjelder lønn, arbeidsvilkår og anstendige arbeidsforhold ivaretas og at sosial dumping og utnyttelse av arbeidstakere ikke forekommer. Forhold

[3] Sak 20/3722

som knytter seg til miljø og etisk handel eller andre former for samfunnsansvar i offentlige anskaffelser omfattes ikke av arbeidet.

I arbeidet er det spesielt lagt vekt på innkjøp i bransjer med kjent forhøyet risiko for useriøsitet, herunder renhold og bygg- og anleggsbransjen.

1.2 Metodisk tilnærming

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet august 2021 til mai 2022.

1.2.1 Gjennomgang og analyse av dokumentasjon

Deloitte har i evalueringen gjennomgått tildelingsbrev og årsrapporter for utvalgte virksomheter og dokumentasjon knyttet til omfang av innkjøp og organisering av innkjøpsarbeidet hos utvalgte innkjøpere. Deloitte har også gjennomgått rettsregler, veiledere, stortingsmeldinger, tidligere undersøkelser og kunnskapsgrunnlag relatert til seriøsitet i offentlig innkjøp samt arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

1.2.2 Spørreundersøkelse

En spørreundersøkelse om hvordan offentlige anskaffelser bidrar til å fremme seriøsitet ble utarbeidet og sendt ut til offentlige virksomheter innenfor statlig, kommunal og fylkeskommunal sektor.

Spørreundersøkelsen ble distribuert med lenke til relevante personer med innkjøpsansvar i virksomhetene, og ble totalt sendt ut til 563 virksomheter. Personene ble identifisert på bakgrunn av tilgjengelig informasjon på nettsidene til virksomhetene, og bestod hovedsakelig av innkjøpsledere, økonomisjefer, eller andre personer Deloitte vurderte som relevante for undersøkelsen. Virksomhetene som ikke hadde kontaktinformasjon på disse stillingene tilgjengelig på sine nettsider mottok spørreundersøkelsen via postmottak på e-post. I tillegg ble informasjon om spørreundersøkelsen publisert på anskaffelser.no i samråd med DFØ, slik at aktuelle virksomheter kunne ta kontakt med Deloitte for å motta lenke til undersøkelsen.

98 virksomheter svarte på spørreundersøkelsen. Av disse utgjorde kommuner 41 prosent av respondentene, statlige foretak/helseforetak 21 prosent, og direktorater 17,5 prosent. De resterende respondentene var fylkeskommuner, departement, eller andre offentlige virksomheter. Respondentenes totale innkjøpsvolum varierte fra under 20 millioner kroner i året til over én milliard kroner i året. Om lag 20 prosent av respondentene svarte at virksomheten kjøpte inn varer og tjenester for under 99 millioner kroner i 2021. 31 prosent av virksomhetene svarte at de hadde et totalt innkjøpsvolum på mellom 100 og 499 millioner kroner, mens 32 prosent svarte at de hadde et totalt innkjøpsvolum på over 500 millioner kroner i 2021.

Spørreundersøkelsen bestod hovedsakelig av lukkede spørsmål knyttet til de tre delene av evalueringen, i tillegg til et utvalg åpne spørsmål med fritekstsvar.

Næringer som bygg og anlegg, renhold, transport, bilpleie, overnatting og servering, verftsindustrien, landbruket og fiskeindustrien er bransjer hvor arbeidslivskriminalitet er mer utbredt. Disse bransjene er dermed omfattet av allmenngjorte tariffavtaler, som blant annet skal bidra til å sikre at utenlandske arbeidstakere får lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har. I Deloitte sin spørreundersøkelse ble det stilt spørsmål knyttet til enkeltbransjer som bygg og anlegg, renhold, transporttjenester, hotell- og servicenæring, bemanning og vikartjenester. I undersøkelsen ble det blant annet spurt om anskaffelser innenfor disse bransjene blir gjennomført på en annen måte enn anskaffelser innenfor andre bransjer.

Deloitte har også fått tilgang til rådata fra DFØs anskaffelsesundersøkelse om anskaffelser i offentlig sektor fra 2022 med historiske data fra 2018 og 2020.[4] DFØs anskaffelsesundersøkelse har i hovedsak blitt brukt til å underbygge og/eller utdype Deloitte sine egne funn.

1.2.3 Intervjuer

For å få supplerende informasjon til de skriftlige kildene har Deloitte gjennomført totalt 37 intervjuer med 45 personer i forbindelse med evalueringen. Representanter fra kommuner, fylkeskommuner, offentlige virksomheter, bransjeprogram, arbeidsgiverorganisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner og leverandører innen bygg og anlegg samt renhold har blitt intervjuet om seriøsitet i offentlige anskaffelser.

Totalt femten offentlige innkjøpere ble intervjuet i forbindelse med evalueringen. Av disse var det fem kommuner, ett kommunalt innkjøpssamarbeid, én fylkeskommune, og seks statlige virksomheter.

[4] Anskaffelsesundersøkelsen blir også referert til som modenhetsundersøkelse.

Kommunene som ble intervjuet var av ulike størrelser, innbyggertall og geografisk beliggenhet. Fylkeskommunen og en av kommunene som ble intervjuer har over henholdsvis fire hundre tusen og hundre tusen innbyggere. To av kommunene har mellom åtte tusen og ti tusen innbyggere, og de to minste kommunene har under fem tusen innbyggere. I tillegg intervjuet Deloitte en representant for et kommunalt innkjøpssamarbeid som kjøper inn varer og tjenester på vegne av flere kommuner. Blant de statlige virksomhetene som ble intervjuet var det to direktorater, en etat, ett statlig foretak, og to statlige forvaltningsorgan.

Totalt ti leverandører ble intervjuet i forbindelse med evalueringen, herunder fem leverandører i bygg- og anleggsbransjen og fem leverandører i service- og renholdsbransjen. To av leverandørene innenfor bygg og anlegg er blant Norges største totalentreprenører med prosjekter over hele landet. De tre andre leverandørene er mellomstore, regionale totalentreprenører som holder til i ulike deler av landet. To av leverandørene innenfor service og renhold er blant Norges største konsern innenfor sine bransjer, mens de to andre leverandørene er mellomstore bedrifter med rundt 200-500 ansatte.

1.2.4 Workshop

Deloitte gjennomførte en digital workshop med offentlige innkjøpere med betydelig volum av innkjøp innenfor risikoutsatte bransjer. Totalt ni innkjøpere deltok i workshopen, herunder tre kommuner, to fylkeskommuner, og fire statlige virksomheter.

Formålet med workshopen var å innhente erfaringer og refleksjoner rundt arbeidslivskriminalitet og hva som bidrar til seriøsitet i offentlige anskaffelser. Workshopen bestod av gruppe- og plenumsdiskusjoner knyttet til tre tema: 1) hvordan offentlige innkjøpere kan arbeide godt med seriøsitet, 2) utviklinger i leverandørmarkedet, og 3) utviklings- og forbedringsmuligheter. Workshopen bidro til å hente inn erfaringer knyttet til hvilke virkemidler og tiltak som oppleves av innkjøpere å være mest hensiktsmessige for å fremme seriøsitet.

1.2.5 Analyse av kunngjøringer

For å belyse problemstillingene i evalueringens del 1, har Deloitte gjennomført en analyse av tildelingskriterier i offentlige kunngjøringer innenfor bygg- og anleggstjenester og renholdstjenester. Datagrunnlaget for analysen var et tilfeldig utvalg av alle bygg- og anleggsanskaffelser og alle renholdsanskaffelser utlyst på Doffin[5] i 2019, 2020 og 2021. Totalt analyserte Deloitte 109 konkurransegrunnlag innenfor bygg- og anlegg og 118 konkurransegrunnlag innenfor renhold. Deloitte så i analysen på hvordan ulike tildelingskriterier var vektet, herunder pris, kompetanse, kvalitet/gjennomføring, miljø og annet. Videre ble det gjort en kvalitativ analyse av kvalifikasjonskrav i konkurransegrunnlagene for å belyse hvilke kvalifikasjonskrav som stilles og som har betydning for seriøsitet.

1.2.6 Analyse av årsrapporter

For å undersøke virksomhetenes oppfølging av fellesføringen i tildelingsbrev i 2018 og 2019 om å motvirke arbeidslivskriminalitet i offentlige anskaffelser, gjennomførte Deloitte en dokumentanalyse av alle årsrapporter fra 2018 og 2019 for statlige virksomheter som mottok fellesføringen. Totalt 165 statlige virksomheter mottok fellesføringen i tildelingsbrev i 2018 og 2019. Til sammen 303 årsrapporter ble gjennomgått, herunder 145 rapporter fra 2018 og 158 rapporter fra 2019.[6] Formålet med analysen var å undersøke i hvilken grad virksomhetene fulgte opp rapporteringskravet i fellesføringen, samt få mer innsikt i hvilke typer endringer fellesføringen medførte i virksomhetene.

Analysen bestod av ordsøk på sentrale ord[7] fra fellesføringen i tildelingsbrev for å kartlegge om virksomhetene rapporterte om hvordan anskaffelser er innrettet for å motvirke arbeidslivskriminalitet. Blant årsrapportene som inneholdt informasjon om fellesføringen, ble rapportene vurdert innenfor fire kategorier innen følgende tema:

1) Omfang/lengde på rapporteringen: hvor mye og hvor detaljert har virksomheten skrevet om fellesføringen?
2) Rutiner: redegjør rapporten for hvilke rutiner virksomheten har for å motvirke arbeidslivskriminalitet i sine anskaffelser?
3) Tiltak: Redegjør rapporten for tiltak som har blitt eller skal bli innført i forbindelse med fellesføringen?
4) Tiltakstype: Dersom det ble innført tiltak, omfatter dette enkelttiltak/tidsbegrensende tiltak, eller er det implementert systemrettede og varige tiltak og endringer for å utvikle virksomhetens praksis?

[5] Doffin (Database for offentlige innkjøp) er den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser. Alle offentlige anskaffelser over EØS-terskelverdien på kr 1,3 millioner eksklusiv mva. skal legges ut på Doffin.
[6] Enkelte virksomheter har ikke tilgjengeliggjort årsrapporter på internett.
[7] Eksempel på ordsøk er 'fellesføring', 'arbeidslivskriminalitet', 'anskaffelser', 'seriøsitet', m.m.

5) **Kontroller og andre oppfølgingsaktiviteter:** Fremgår det i rapporten at virksomheten har gjennomført kontroll eller andre oppfølgingsaktiviteter av leverandører? Hvis det er gjennomført kontroller, redegjøres det for resultater fra oppfølging av inngåtte kontrakter?

Det ble også undersøkt om virksomhetene rapporterte på tematikk knyttet til seriøsitet innenfor anskaffelsesområdet i årsrapporten for 2020, for å undersøke om rapporteringen ble videreført etter at fellesføringen var avsluttet.

1.2.7 Evalueringsseminar

Deloitte gjennomførte et evalueringsseminar mot slutten av evalueringsperioden. Formålet med seminaret var å kvalitetssikre de funn og foreløpige vurderinger som ble gjort før prosjektrapporten ble ferdigstilt og få ytterligere innsikt i problemstillingene. Videre var seminaret en mulighet til å få ytterligere innspill til spissing og konkretisering av vurderinger og anbefalinger om forbedringer og endringer i myndighetenes arbeid for å fremme seriøsitet.

Deloitte inviterte representanter fra offentlige virksomheter, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner og andre relevante aktører som bidro i evalueringen. Totalt 19 personer fra 15 forskjellige virksomheter deltok på seminaret, som ble avholdt fysisk i Deloittes lokaler. Under evalueringsseminaret presenterte Deloitte noen foreløpige funn for deltakerne knyttet til tre ulike tema: 1) profesjonalisering av offentlige innkjøp, 2) regelverk og krav, og 3) videre utvikling. Deltakerne fikk dermed anledning til å diskutere spørsmål knyttet til temaene i grupper og i plenum. Deltakerne diskuterte blant annet spørsmål knyttet til hvorfor det er vanskelig å sikre god kontraktsoppfølging av seriøsitet, om det stilles seriøsitetskrav i offentlige anskaffelser som får utilsiktede konsekvenser, og hvordan regelverket kan være en mulighet og begrensning for å jobbe godt med seriøsitet.

1.3 Leserveiledning

Rapporten er bygget opp i tre deler som tilsvarer evalueringens tre deloppdrag. Hver del avsluttes av en oppsummerende analyse og vurdering.

Del 1 er en evaluering av hvordan offentlige innkjøp, herunder profesjonalisering av innkjøp og bestemmelser i anskaffelsesregelverket bidrar til å fremme seriøsitet hos leverandører. Delen består av tre kapitler som tar for seg henholdsvis hvordan offentlige virksomheter har innrettet sitt arbeid med anskaffelser og seriøsitet, hvordan virksomhetene bruker regelverket og krav til seriøsitet i offentlige anskaffelser og utviklingen i leverandørmarkedet. Kapittel 3 om innretningen av virksomhetenes seriøsitetsarbeid er i hovedsak basert på breddedata (spørreundersøkelse), mens kapittel 4 og 5 utdyper nærmere om virksomhetenes erfaringer slik disse er beskrevet i intervjuer og workshops. Hvert kapittel avsluttes av en oppsummerende analyse.

Del 2 er en evaluering av DFØs veileder om forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Formålet med evalueringen har vært å kartlegge i hvilken grad veilederen benyttes av offentlige oppdragsgivere, hvilke erfaringer de har med dette og hvilke eventuelle behov for endringer/tilpasninger i veilederen som kan gjøres for at den i større grad skal bli benyttet av offentlige oppdragsgivere.

I 2018 og 2019 ble det gitt en fellesføring i departementenes tildelingsbrev til statlige virksomheter om å motvirke arbeidslivskriminalitet i egne anskaffelser. **Del 3** er en evaluering av statlige virksomheters oppfølging av fellesføringen og fellesføringens påvirkning på virksomhetenes anskaffelsesarbeid.

2 Bakgrunn

Det offentlige kjøper varer og tjenester for over 600 milliarder kroner årlig og har gjennom sin innkjøpsmakt mulighet til å bidra til et seriøst arbeidsliv.[8] Utnyttelse av arbeidstakere i form av arbeidslivskriminalitet har store konsekvenser for den enkelte, velferdsstaten og for konkurransen i markedet. Det er bred politisk enighet om at det er et statlig ansvar å bidra til et seriøst arbeidsliv og at det er ønskelig å bruke innkjøpsmakten til å påvirke viktige samfunnsinteresser i ønsket retning.

Betydningen av å benytte denne makten til å fremme seriøsitet i leverandørmarkedet har fått stadig større oppmerksomhet de siste årene blant annet som en del av regjeringens strategier mot arbeidslivskriminalitet, og gjennom føringer i tildelingsbrev, tydeligere krav i anskaffelsesregelverket og utarbeidelse av veiledere og andre kompetansetiltak for å sikre mer profesjonelle innkjøp i det offentlige.

I de neste avsnittene gjennomgår vi sentrale elementer i lovverket og politiske føringer og planer som legger rammene for offentlige virksomheters arbeid med å fremme seriøsitet gjennom sine anskaffelser. I tillegg oppsummerer vi observasjoner og konklusjoner fra tidligere undersøkelser som er relevant for evalueringen.

2.1 Lovverk som regulerer seriøsitet i offentlige anskaffelser

Det er innført en rekke krav og bestemmelser i norsk rett som regulerer hvordan offentlige virksomheter skal ivareta seriøsitetshensyn i sine anskaffelser. Enkelte krav gjelder alle anskaffelser, mens det på andre områder er innført krav som gjelder anskaffelser på spesifikke områder, for eksempel tjenestekjøp og bygg- og anleggsanskaffelser.

Ansvaret til statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer[9] som oppdragsgivere er hovedsakelig regulert i lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter. Dette regelverket utgjør fundamentet for offentlige virksomheters arbeid med seriøsitet i anskaffelsesarbeidet:

- Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
- Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

I tillegg stiller følgende lov og forskrifter krav knyttet til anskaffelser som har som formål å bidra til et seriøst arbeidsliv:

- Lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv. (allmenngjøringsloven)
- Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett (hjemlet i allmenngjøringsloven)
- Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter (hjemlet i anskaffelsesloven)
- Forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester (hjemlet i arbeidsmiljøloven)

Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) har som formål å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser samt bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte jf. §1. Arbeidslivskriminalitet og sosial dumping kan forhindre både effektiv bruk av samfunnets ressurser og tilliten til det offentlige, og seriøsitet i offentlige anskaffelser er en sentral del av anskaffelsesloven virkeområde. § 5 fastsetter at statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal hensynta miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn herunder arbeidsforhold og sosiale forhold. **Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter** gjennomfører Norges internasjonale forpliktelser på dette området i norsk rett. Norge ratifiserte ILO-konvensjonen nr. 94 av 1949 i 1996 som slår fast at alle anskaffelser i offentlig regi er pliktet til å legge til grunn en klausul i kontrakten som skal sikre like arbeidsvilkår uavhengig av nasjonalitet.

Lovverkets konkrete krav til seriøsitet i anskaffelser knytter seg i hovedsak til følgende områder:

[8] SSB (2021): *Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter*, tabell 10807

[9] Offentligrettslige organer er organer eller virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter og som står i en nær tilknytning til det offentlige

- Krav til lønns- og arbeidsvilkår for ansatte
- Plikt til oppfølging og kontroll av leverandører
- Føringer knyttet til bruk av underleverandører
- Bruk av lærlinger
- Godkjenningsordninger
- Avvisningsbestemmelser

Disse omtales nærmere under. Det finnes i tillegg annet lovverk som stiller krav til seriøsitet hos leverandørene av tjenester og arbeid som det offentlige kjøper inn, herunder blant annet arbeidsmiljøloven, krav om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser og for renholdsarbeidere, innrapportering til av utenlandske oppdragstaker skattemyndighetene mv. Disse omtales ikke nærmere her.

2.1.1 Krav til lønn og arbeidsvilkår for ansatte

Innenfor gitte bransjer og anskaffelsesområder stiller regelverket krav til lønns- og arbeidsvilkår for ansatte som utfører arbeidet som anskaffelsen omhandler. Dette er regulert både i lov om allmenngjøring av tariffavtaler og i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Allmenngjøring av tariffavtaler skal sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet jf. allmenngjøringsloven § 1. Dette innebærer at utvalgte bransjer har innført minstelønn, dette gjelder bransjer hvor det er dokumentert at utenlandske arbeidstakere kan få dårlige lønns- og arbeidsvilkår enn det som er normalt i bransjen.[10]

I dag er det ni ulike bransjer som har fastsatt allmenngjøringsforskrifter:

1. Allmenngjøringsforskrift for bygg
2. Allmenngjøringsforskrift for elektro
3. Allmenngjøringsforskrift for skips- og verftsindustrien
4. Allmenngjøringsforskrift for godstransport på vei
5. Allmenngjøringsforskrift for jordbruks- og gartnerinæringene
6. Allmenngjøringsforskrift for persontransport med turbil
7. Allmenngjøringsforskrift for renhold
8. Allmenngjøringsforskrift for fiskeindustribedrifter
9. Allmenngjøringsforskrift for overnatting, servering og catering

Forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter slår fast at oppdragsgiver, tjenestekontrakter og i bygge- og anleggskontrakter som overstiger en viss verdi, skal stille kontraktmessige krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakter, har lønn- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjort tariffavtale, eller en landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransjen (jf. § 5). Forskriften fastsetter også at offentlige oppdragsgivere i disse kontraktene skal kreve at leverandøren og eventuelle underleverandører dokumenterer at kravene til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt, og forbeholde seg retten til å gjennomføre sanksjoner dersom kravene brytes.

2.1.2 Plikt til oppfølging og kontroll av at krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt

Offentlige oppdragsgivere har også plikt til å kontrollere at kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Dette er fastsatt i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter §7. Graden av kontroll kan tilpasses bransje, geografisk område mv.

I de bransjer hvor det er allmenngjorte tariffavtaler (se over) har også hovedleverandøren av arbeidet som utføres i anskaffelsen en egen plikt til å påse at ansatte hos underleverandørene har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med den allmenngjorte tariffavtalen (påseplikt). Dette gjelder uavhengig av om hovedentreprenørens oppdragsgiver er offentlig eller privat, og uavhengig av oppdragets størrelse. Dette er regulert i forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett. Bestiller av arbeidet[11] har en tilsvarende påseplikt overfor sine leverandører i tilfeller der det ikke benyttes underleverandører og hvor bestiller selv driver næringsvirksomhet. Påseplikten vil dermed kun omfatte offentlige oppdragsgivere i den grad disse driver næringsvirksomhet.

Arbeidstilsynet fører tilsyn med overholdelse av både forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett.

[10] Arbeidstilsynet (i.d.): *Minstelønn*.
[11] Bestiller er i forskriften definert som en fysisk eller juridisk person som engasjerer entreprenører eller leverandører til å utføre et oppdrag

2.1.3 Begrensning i bruk av underleverandører

Leverandører til offentlige oppdragsgivere av bygg- og anleggsarbeider og renholdstjenester over en gitt verdi kan ikke ha mer enn to ledd av leverandører under seg i utførelsen av arbeidet. Den offentlige oppdragsgiveren har plikt til å stille krav dette i kontrakten med sine leverandører, jf. forskrift om offentlige anskaffelser[12]. Det er rom for å fravike maksimumskravet for antall underleverandører dersom det er nødvendig for å sikre tilstrekkelig konkurranse eller på grunn av uforutsette omstendigheter. Det er understreket i veiledningsmaterialet fra departementet at disse unntakene skal tolkes strengt. Bestemmelsene ble innført i forbindelse med den nye anskaffelsesloven i 2017, og hadde som formål å gjøre det lettere å kontrollere leverandørkjeden i bransjer med særlige utfordringer med arbeidslivskriminalitet.[13] Enkelte lokale og regionale seriøsitetsmodeller, herunder blant annet Oslomodellen og Skiens-modellen, har innført krav om maksimalt *ett* ledd av underleverandører. Dette omtales nærmere under kapittel 4.3 (del 1).

2.1.4 Bruk av lærlinger

Offentlige oppdragsgivere[14] plikter å stille krav om at leverandøren benytter lærlinger i utførelsen av arbeidet når de inngår tjenestekontrakter og kontrakter om bygge- og anleggsarbeider over en gitt verdi og varighet.[15] Kravet har som formål å bidra til et tilstrekkelig antall læreplasser for elever i yrkesfaglig utdanning og et tilstrekkelig antall kvalifiserte arbeidere med fag- eller svennebrev, samt å motvirke økonomisk kriminalitet. Plikten gjelder ikke når den anses som uforholdsmessig etter kontraktens innhold, og gjelder bare dersom det er særlig behov for læreplasser innenfor bransjen.[16] Forskriften pålegger oppdragsgiver å gjennomføre nødvendig kontroll av om krav om bruk av lærlinger overholdes. Enkelte lokale og regionale seriøsitetsmodeller, inkludert Oslomodellen, samt de omforente seriøsitetsbestemmelsene utarbeidet i bygg- og anleggsbransjen, stiller spesifikke krav til omfanget av lærlinger som skal utføre arbeidet (som en andel av totalt arbeidede timer på oppdraget). Dette omtales nærmere under kapittel 4.3 (del 1).

2.1.5 Godkjenningsordninger

I renholdsbransjen er det stilt særskilte krav til innkjøp av renholdstjenester. Ifølge forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter er kjøp av renholdstjenester kun tillatt fra virksomheter som er godkjent, har søknad om godkjenning til behandling eller HMS-kortbestilling til behandling. Den samme forskriften stiller krav om at Arbeidstilsynet er godkjenningsmyndighet og fører offentlig tilgjengelig register over godkjente renholdsvirksomheter. Kravet om at leverandøren må være godkjent gjelder uavhengig av om kjøperen er offentlig eller privat.

2.1.6 Avvisningsbestemmelser

Ved å avvise leverandører som ikke har fulgt regelverket tidligere ved manglende sosialt ansvar, sosial dumping eller brudd på konkurranseregler mv. kan regelverket bidra til å fremme bruken av seriøse leverandører. Forskrift om offentlige anskaffelser fastsetter i hvilke tilfeller oppdragsgiveren plikter å avvise og tilfeller hvor oppdragsgiveren har en rett til å avvise. Flere av avvisningbestemmelsene ivaretar helt konkrete hensyn av samfunnsmessig karakter, eksempelvis avvisning av straffedømte leverandører og leverandører som ikke har oppfylt sine forpliktelser vedrørende betaling av skatter og avgifter jf. §9-5. [17] Regelverket åpner også for å avvise tilbud som ikke oppfyller bestemmelser om miljø og arbeidsforhold jf. §24-8. Det legges opp til bruk av oppdragsgivers skjønn å avgjøre om en leverandør eller et tilbud skal avvises.[18]

[12] § 8-13 første ledd og § 19-3 første ledd
[13] Prop. 51 L (2015-2016): *Lov om offentlige anskaffelser*.
[14] Som definert i forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter §3
[15] Jf. forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter
[16] Det vil si når det ved siste søkning til videregående opplæring var klart flere søkere til læreplass innenfor et utdanningsprogram enn antallet inngåtte lærekontrakter innen samme program (jf. §7)
[17] NFD (2018): *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*, publisert 24.04.2018.
[18] NFD (2018): *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften),* publisert 24.04.2018.

2.2 Sentrale tiltak og satsinger for å fremme seriøsitet i offentlige anskaffelser

Arbeidet mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping har vært prioritert av ulike regjeringer, bransjeorganisasjoner og partene i arbeidslivet de senere årene. Dette har resultert i en rekke tiltak for å fremme seriøsitet og bekjempe arbeidslivskriminalitet utover det som er lovfestet.

2.2.1 Politiske satsinger og strategier

I Soria Moria I-erklæringen i 2005 fastsatte den påtroppende regjeringen Stoltenberg flere mål og innsatsområder for å sikre at arbeid som utføres i Norge skal ha norske lønns- og arbeidsvilkår. Satsingen fulgte blant annet av økt arbeidsinnvandring som følge av at EU ble utvidet med ti nye medlemsland, i hovedsak fra Øst-Europa, i 2004. Regjeringen pekte på følgende satsingsområder: stille krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i alle offentlige anbudsprosesser, innføre en ordning med godkjenning og kontroll av firma som driver arbeidsutleie, sikre tillitsvalgte innsyn i lønns- og arbeidsvilkårene underentreprenører tilbyr sine arbeidstakere og sikre Arbeidstilsynet ressurser til å intensivere sin innsats på området. Formålet med tiltakene var blant annet å forhindre sosial dumping i arbeidslivet, sørge for at konkurranse om arbeidsplasser ikke skapte utnyttelse og økte forskjeller samt undergraving av norske lønns- og arbeidsvilkår.

Som en oppfølging av dette ble regjeringens **handlingsplan mot sosial dumping** lansert i mai 2006 som en del av revidert nasjonalbudsjett. Handlingsplanen slo fast at arbeidskraftinnvandringen som følge av EU-utvidelsen var positivt, men medførte et behov for tiltak for å forhindre sosial dumping i arbeidslivet. En rekke tiltak ble innført, herunder blant annet styrking av Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynets sanksjonsmidler; økte ressurser til tilsyn; forberede ordningen med allmenngjøring av tariffavtaler; stille krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anbudsprosesser, innføre utvidet byggherreansvar og ID-kort i byggebransjen; samordne bedre innsats fra statlige etater i hele landet og styrke samarbeidet mellom myndighetene og partene i arbeidslivet.[19]

Regjeringen Stoltenberg lanserte to ytterligere handlingsplaner mot sosial dumping i henholdsvis 2008 og 2013. I handlingsplanen fra 2013 kommer det frem at «offentlig sektor skal gå foran som et godt eksempel i kampen mot sosial dumping». [20]

Solberg-regjeringene har også over flere år lansert **strategier mot arbeidslivskriminalitet** som har en overordnet målsetting om å fremme et seriøst arbeidsliv hvor arbeidsgivere respekterer lover og regler, og bidrar til velferdsstaten gjennom å betale skatter og avgifter. Strategien ble først lagt frem i 2015 og deretter revidert og oppdatert i 2017, 2019 og på nytt i 2021.[21] Strategiarbeidet er foretatt i dialog med hovedorganisasjonene i arbeidslivet. I strategien legges det vekt på at offentlige oppdragsgivere har et særlig ansvar for å sikre ryddige forhold i norsk arbeidsliv og hindre arbeidslivskriminalitet. Økt kompetanse og profesjonalisering trekkes frem som nødvendig for at den offentlige innkjøpsmakten kan benyttes i større grad for å utestenge kriminelle aktører fra offentlige kontrakter. I tilknytning til arbeidet med å bekjempe arbeidslivskriminalitet har det blitt iverksatt en rekke tiltak for å gjøre markedet mindre for useriøse aktører. Tiltakene innen offentlige anskaffelser omfatter blant annet:

- **Gjøre det lettere for offentlige innkjøpere å kontrollere om leverandører er seriøse – eBevis.** eBevis gir offentlige oppdragsgivere tilgang til dokumentasjon om leverandører i offentlige anskaffelser og kontraktsoppfølging. eBevis skal utvides med flere avgivende offentlige kilder.
- **Utarbeide anbefalinger til seriøsitetskrav i offentlige anskaffelser.** Nærings- og fiskeridepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet ønsker å innlede en dialog med næringslivsorganisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner, offentlige oppdragsgivere og andre relevante aktører for å drøfte muligheter knyttet til å stille krav om seriøsitet i offentlige anskaffelser. Formålet med dialogen vil være å vurdere behovet og eventuelt mulighetene for felles generelle anbefalinger om seriøsitetskrav innenfor offentlige anskaffelser.
- **Etablere ytterligere veiledning om og oppfølging av regelverket for offentlige anskaffelser.** DFØ skal utarbeide en overordnet veiledning til oppdragsgivere som ønsker å ta i bruk strengere krav mot useriøsitet og arbeidslivskriminalitet enn det anskaffelsesregelverket krever. Veiledningen vil bidra til profesjonalisering og kompetanseutvikling innen offentlige innkjøp. Det skal også utarbeides e-

[19] AID (2006): *Regjeringens handlingsplan mot sosial dumping*, publisert 27.09.2006; merk at i fotnotene i rapporten blir «AID» brukt for å referere til arbeids- og inkluderingsdepartementet. Dette gjelder også i perioder der AID har vært kjent under navn som «Arbeidsdepartementet» (2010 – 2013) og «Arbeids- og sosialdepartementet» (2014 – 2021).
[20] AID (2013): *Handlingsplan 3 for et anstendig og seriøst arbeidsliv og mot sosial dumping*, publisert 17.10.2013
[21] AID (2021): *Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2021 -),* publisert 08.02.2021

læringskurs rettet mot offentlige oppdragsgivere om regelverket for lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

- Gjennomføre evalueringer av tiltak innen offentlige innkjøp [22]
- Opprette samarbeidsforum mot arbeidslivskriminalitet i anleggsbransjen. Tiltaket skal fremme mulighetene for erfaringsutveksling og oppfølging av kriminalitet i sektoren.
- Videreutvikle det tverretatlige samarbeidet. Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, politiet, Tolletaten og Skatteetaten skal prioritere innsatsen for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet. Etatene har lagt frem en ny felles handlingsplan mot arbeidslivskriminalitet for perioden 2019-2022.

Meld. St. 22 (2018-2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser* inneholder et eget kapittel om bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og useriøsitet. Stortingsmeldingen påpeker at praksisen og etterlevelsen av anskaffelsesregelverket må bli bedre. Veiledning og samarbeid er sentrale elementer for å oppnå dette. Arbeidslivskriminalitet berører en rekke ulike etaters regelverk og områder og samarbeidet mellom etatene trekkes frem som essensielt for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. I stortingsmeldingen lanserte Regjeringen flere tiltak for å oppnå dette, disse sammenfaller i stor grad med tiltakene strategien mot arbeidslivskriminalitet nevnt over.

Nåværende regjering lanserte i sin regjeringsplattform («Hurdals-plattformen») høsten 2021 den såkalte **«Norges-modellen»** som et tiltak for å fremme det trygge og seriøse arbeidslivet, og bevare den norske arbeidslivsmodellen.[23] Regjeringen har uttalt at Norges-modellen skal inneholde seriøsitetskrav som sikrer at det offentlige handler med seriøse aktører. Modellen skal ifølge regjeringen innføres gradvis og bygg- og anleggsbransjen og renholdsbransjen er forespeilet som de bransjene hvor modellen innføres først. Arbeidet med Norges-modellen skal inspireres av eksisterende innkjøpsmodeller som statlige, fylkeskommunale og kommunale oppdragsgivere anvender i offentlige anskaffelser, og Oslo-modellen og Skien-modellen er nevnt som referanseeksempler. Regjeringen åpnet for innspill til arbeidet i januar 2022 og mott 36 innspill fra ulike aktører innen fristen i april 2022.

2.2.2 Partssamarbeid om seriøsitetstiltak i anskaffelser

Partene i arbeidslivet og bransjeorganisasjonene har også vektlagt viktigheten av seriøsitet i offentlige anskaffelser og selv tatt initiativ til ulike tiltak og verktøy for å bidra til å hindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet.

Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ) er en allianse av sentrale parter i arbeids- og næringslivet, herunder KS, LO, NHO, Unio, YS, Virke, og Skatteetaten. Formålet med SMSØ er å jobbe forebyggende mot svart økonomi. SMSØ har en egen arbeidsgruppe for bestillerrollen i offentlig innkjøp, næringslivet og i organisasjoner som har utarbeidet **10 strategiske grep for å hindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet i kommuner og fylkeskommuner.**[24] Grepene har som formål å bistå kommuner og fylkeskommuner med å hindre at useriøse aktører får tilgang til kontrakter i risikoanskaffelser som f.eks. bygg, renhold og bilvask. De ti strategiske grepene er samlet i et dokument som er utformet på en slik måte at de skal kunne danne grunnlag for vedtak i kommunestyrene, og bygger på eksisterende verktøy og veiledninger.

10 strategiske grep for å hindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet i kommuner og fylkeskommuner

1. Ta et klart standpunkt: vi skal ikke ha svart økonomi eller arbeidslivskriminalitet i våre anskaffelser
2. Rett innsatsen inn der risikoen er størst
3. Gå konkret til verks – Dette ser vi etter
4. Begrens antall ledd i kontraktskjeden
5. Sett krav til kunnskap
6. Vit hvem som arbeidet for oss
7. Vit hvem vi betaler til
8. Krev innsyn i relevante skatteopplysninger
9. Gjennomfør kontroller
10. Bruk de gode verktøyene som finnes

Utarbeidet av arbeidsgruppen for bestillerrollen i offentlige innkjøp (SMSØ). Oppdatert pr mai 2021

[22] Tiltaket gjennomføres ved denne evalueringen.
[23] AID, NFD og KD (2022): N*y Norges-modell for et seriøst arbeidsliv,* publisert 13.01.2022
[24] SMSØ (2021): *Strategiske grep for å hindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet ved anskaffelser i kommuner og fylkeskommuner*. Sist oppdatert mai 2021.

SMSØ anslår at de 10 strategiske grepene blir brukt i anslagsvis 80 kommuner og fylkeskommuner. De blir brukt både i sin opprinnelige form og som grunnlag for utarbeidelse av egne lokale og regionale modeller.

På bakgrunn av store utfordringer med arbeidslivskriminalitet og sosial dumping i bygg- og anleggsnæringen, ble omforente seriøsitetsbestemmelser for bygg- og anleggskontrakter utarbeidet i 2015 i et samarbeid mellom Landsorganisasjonen i Norge (LO), Byggenæringens Landsforening (BNL), Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon i Norge (KS), og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Bestemmelsene ble revidert i 2018 som følge av ny lov og forskrift om offentlige anskaffelser, og ble sist oppdatert i desember 2020. De omforente seriøsitetsbestemmelsene omfatter til dels forhold som *må* kontraktsreguleres i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser, og dels bestemmelser som *anbefales* brukt. Bestemmelsene stiller blant annet krav til lønns- og arbeidsvilkår, krav om lærlinger og fagarbeidere, HMS-kort, og begrensninger i antall ledd i leverandørkjeden. Bestemmelsene sikrer også at oppdragsgiver har rett til å føre kontroll med at kravene etterleves. Formålet med kontraktsbestemmelsene er å bidra til å motvirke sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i offentlige bygg- og anleggskontrakter.

Partene i arbeidslivet samarbeider i tillegg om generelle tiltak for å fremme seriøsiteten i risikoutsatte bransjer, som ikke spesifikt knytter seg til offentlige anskaffelser. Blant annet er det innenfor bransjene renhold, transport, uteliv og bilpleie etablert treparts bransjeprogram hvor partene i samarbeid jobber frem tiltak for å bidra til økt seriøsitet i bransjen. I bygg- og anleggsbransjen har arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene sammen etablert regionale «Fair play Bygg»- samarbeid, som blant annet jobber med å forebygge og avdekke arbeidslivskriminalitet i bransjen. Disse samarbeidene omtales ikke nærmere her.

2.2.3 Lokale og regionale seriøsitetsmodeller

Det har de senere årene blitt etablert flere lokale og regionale modeller for arbeid med seriøsitet i offentlige anskaffelser som stiller krav utover de lovkrav som ligger i regelverket. Mest kjent av disse er Skiensmodellen fra 2014 og Oslomodellen, som ble etablert i 2017. Det er anslått at om lag 170 norske kommuner har innført slike lokale modeller, eller tatt i bruk de omforente seriøsitetsbestemmelsene i sitt anskaffelsesarbeid.[25] Slike krav utover som går lenger enn lovens minstekrav omtales nærmere i rapportens kapittel 0.

[25] NKRF (2020): Om lag 170 kommuner har «modeller» mot sosial dumping og arbeidslivskrim, publisert 8.10.2020

2.3 Tidligere undersøkelser om seriøsitet i offentlige anskaffelser

Arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, og arbeidet for å motvirke dette, har vært gjenstand for flere undersøkelser de senere årene. Felles for undersøkelsene er at de har synliggjort forbedringspotensial når det gjelder etterlevelse av forskrift om lønns- og arbeidvilkår, kontraktsoppfølging og vektlegging av seriøsitet i innkjøpsarbeidet. Nyere undersøkelser omtales nærmere i avsnittene nedenfor.

Riksrevisjonen gjennomførte i 2016 en undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser.[26] Undersøkelsen viste blant annet at en stor andel offentlige virksomheter manglet rutiner og systemer for ivaretakelse av lønns- og arbeidsvilkår, og at dette sammenfalt med mangelfull etterlevelse av regelverk som skal forhindre sosial dumping. Det kom i undersøkelsen frem at krav til informasjon om lønns- og arbeidsvilkår ved utlysning av anbud og utforming av kontrakt ble ivaretatt i under halvparten av anskaffelsene, og at det i 75 prosent av anskaffelsene ikke ble gjennomført noen oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandørene. Under 60 prosent av kontrollene kunne dokumenteres. Videre viste undersøkelsen at Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet ikke bidro nok til å sikre at offentlig sektor etterlever regelverket som skal forhindre sosial dumping. Riksrevisjonen vurderte videre at Arbeids- og inkluderingsdepartementets innsats for å sikre et arbeidsliv uten sosial dumping i offentlige anskaffelser hadde forbedringspotensial. På bakgrunn av Riksrevisjonens rapport ble det iverksatt flere tiltak, blant annet en nettbasert veileder utarbeidet av daværende Difi[27] om forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og hvordan denne kan etterleves.

I 2017 gjennomførte KPMG på vegne av Difi en undersøkelse av etterlevelse av forskrift om lønns-og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter[28]. Undersøkelsen viste en høyere grad av etterlevelse til aktuell forskrift blant offentlige virksomheter sammenlignet med det som framkom i rapporten fra Riksrevisjonen. Det ble også observert en bedring i virksomhetenes kontroll og oppfølging av etterlevelse til lønns- og arbeidsvilkår. Tilstrekkelige ressurser hos oppdragsgivere ble trukket fram som en forutsetning for å kunne prioritere kontrollhandlinger.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) gjennomfører annenhvert år modenhetsundersøkelser for å kartlegge hvordan offentlige anskaffelser er organsiert og gjennomføres blant virksomehter som er omfattet av lov om offentlige anskaffelser (statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheter, samt enkelte statlige foretak). Virksomhetene stilles spørsmål innenfor temaene styring og ledelse, samarbeid og prosess, kompetanse, digitalisering, klima- og miljø og innovasjon. Undersøkelsen fra 2020 avdekket store forskjeller i modenhetsnivå blant virksomhetene.

Undersøkelsen viste at det var klar sammenheng mellom virksomhetens størrelse og struktur og modenhet i anskaffelsesarbeidet, der de store virksomhetene hadde et høyere modenhetsnivå. Undersøkelsen avdekket videre at innkjøpsressursene hovedsakelig benyttes i behovsfasen og konkurransegjennomføringen, og at mindre ressurser avsettes til kontraktsoppfølgingsfasen. Andelen virksomheter som oppga at de hadde tilstrekkelig tid og ressurser til kontraktsoppfølging var lavere i 2020 enn i 2018. Videre viste modenhetsundersøkelsen fra 2020 at kontroll av lønns- og arbeidsvilkår og oppfølging av etterlevelse av krav til sosialt ansvar var de temaene som følges minst opp i kontraktsoppfølgingen, og at samfunnsansvar, herunder lønns- og arbeidsvilkår, sosialt ansvar og klima og miljø var blant de områdene hvor virksomhetene scoret lavt på om de hadde tilstrekkelig kompetanse. Modenhetsundersøkelsen så også på andel virksomheter som har anskaffelsesstrategier. 57 prosent av virksomhetene svarte at de hadde en anskaffelsesstrategi, og blant disse oppga 67 prosent at strategiene inneholdt omtale av lønns- og arbeidsvilkår.

Oslo Economics utførte i 2018 en utredning for Nærings- og fiskeridepartementet om virkningene av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser.[29] Utredningen kartla om alternative tiltak er mer kostnadseffektive enn tiltak innenfor offentlige anskaffelser, eksempelvis med hensyn til lønns-, arbeids- og skatteforhold. Utredningen konkluderer med at både anskaffelsestiltak og andre tiltak i kombinasjon er en kostnadseffektiv måte å jobbe for å hindre sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Oslo Economics påpekte at det er usikkerhet rundt effektiviteten til ***enkelte krav*** til arbeids-, lønns- og skatteforhold, og videre at det er usikkerhet knyttet til hvordan samarbeidet mellom offentlige aktører burde organiseres for bedre måloppnåelse.

[26] Riksrevisjonen (2016): *Riksrevisjonens undersøkelser av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser,* dokument 3:14 (2015 – 2016).
[27] Direktoratet for forvaltning og IKT. Difi ble nedlagt 31. desember 2019.
[28] KPMG/DIFI (2017): *Undersøkelse av etterlevelse av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*. Publisert 8.12.2017.
[29] Oslo Economics (2018): *Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser.* Publisert 15.05.2018.

2.4 Omfang av arbeidslivskriminalitet

Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) har gjennomført to situasjonsbeskrivelser av arbeidslivskriminalitet i Norge, i hhv. 2017 og i 2020. Det kommer frem i den nyeste rapporten at de to vanligste formene for arbeidslivskriminalitet er utnyttelse av utenlandske arbeidstakere og unndragelse av skatt.[30] Rapporten fra 2020 viser at det er flest virksomheter innen bygg- og anleggsbransjen (31 prosent), serveringsbransjen (14 prosent) og eiendomsbransjen (14 prosent) som anses som trusselaktører.[31] Denne fordelingen antas å være påvirket av tilsynsmyndighetens ressursinnsats. NTAES gjorde som en del av situasjonsbeskrivelsen en kartlegging av virksomheter tilknyttet lovbrudd som følge av obligatoriske avvisningsgrunner og avvisningsgrunner man kan avvise leverandører for. Av 20 625 virksomheter som hadde levert varer og tjenester til kommunene i perioden 2015-2018 var 820 virksomheter (fire prosent) tilknyttet lovbrudd. Disse leveransene hadde en verdi på over 30 milliarder kroner over tidsperioden.

Samfunnsøkonomisk analyse gjennomførte i 2017 en analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet. I 2015 anslås det at arbeidslivskriminalitetsomfanget, målt med skjult verdiskaping og median verdier, er 1,2 prosent av Fastlands-BNP, eller om lag 28 milliarder kroner. Denne andelen inkluderer omfanget av arbeidslivskriminalitetsrelatert skatte- og avgiftsunndragelser og den totale verdiskapingen som har blitt holdt skjult.[32] Undersøkelsen ser også på historiske trender når det gjelder arbeidslivskriminalitet. Den viser en fallende trend på 1970- og 1980-tallet når andelen lønnstakere øker og den økonomiske veksten er sterk. Når arbeidsinnvandringen øker på 2000-tallet identifiseres en vekst i arbeidslivskriminalitet. Veksten bremser deretter opp, det påpekes at dette kan ha sammenheng med virkemidler og tiltak for å redusere omfanget av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Samfunnsøkonomisk analyse anslår at omfanget av arbeidslivskriminalitet i Norge ikke lenger er økende. Det påpekes at anslag om omfang av arbeidslivskriminalitet er usikkert og beregningene er ikke oppdaterte. Det er derfor behov for ytterligere data på omfanget av arbeidslivskriminalitet og anslaget fra samfunnsøkonomisk analyse må ses i sammenheng med andre undersøkelser.

Felles årsrapport for etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet 2020 viser at spørreundersøkelser[33] indikerer at omfanget av arbeidslivskriminalitet ikke har økt i omfang de siste årene. Det er noe indikasjoner på at det kan ha blitt redusert noe.[34] Dette sammenfaller med funnene fra Samfunnsøkonomisk analyse (2017)

[30] NTAES (2020): *Situasjonsbeskrivelse 2020, Arbeidslivskriminalitet*. Utgitt januar 2020.
[31] En trusselaktør defineres som «et individ, en gruppe individer eller en organisasjon som har en kjent intensjon om, og kapasitet til å overta, endre eller ødelegge verdier.
[32] Skatteetaten (2017): *Samfunnsøkonomisk analyse*, Rapport 69-2017, publisert 1.05.2017.
[33] Det vises til Skatteetatens undersøkelse om etterlevelse av regelverket, rapportering og opplevd oppdagelsesrisiko (SERO-undersøkelsen), Proffmarkedet for bygg og anlegg (BA-proff) og SMSØ sin forbrukerundersøkelse i årsrapporten.
[34] Politiet m.fl. (2020): *Felles årsrapport for etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet 2020*.

Del 1: Offentlige innkjøps bidrag til å fremme seriøsitet hos leverandører

3 Innretning av offentlige virksomheters arbeid med seriøsitet i innkjøp

Organisatoriske forhold er av stor betydning for hvordan offentlige virksomheter kan bidra til å fremme seriøsitet i arbeids- og næringslivet gjennom sine anskaffelser.

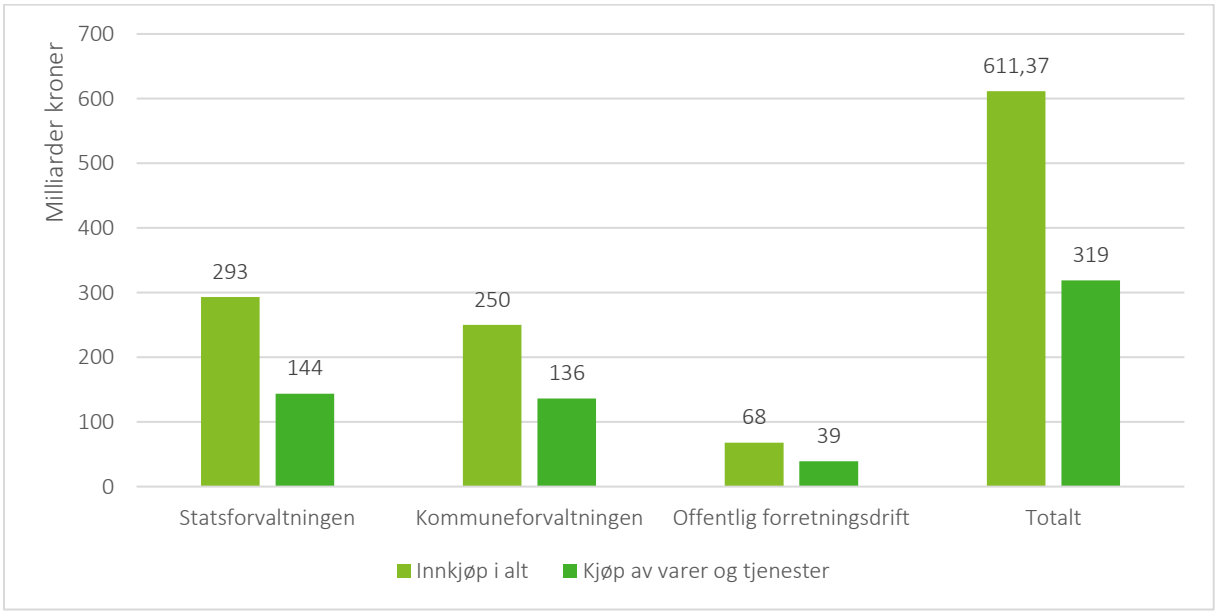
Hvordan virksomheten organiserer innkjøpsarbeidet, hvilke ressurser den har til rådighet og hvilken kompetanse den besitter i både å utforme, stille og følge opp seriøsitetskrav hos sine leverandører legger rammene for det daglige arbeidet i virksomheten med seriøsitet i innkjøp. God internkontroll er en vesentlig forutsetning for et profesjonelt innkjøpsarbeid, som sørger for at virksomheten etterlever kravene og forventingene til å ivareta og fremme seriøsitet i sine innkjøp. Dette omfatter blant annet kontrollmiljøet og «tonen på toppen» - i form av hvilken oppmerksomhet problemstillinger knyttet til seriøsitet og innkjøpsprosesser har i virksomhetens ledelse , etablerte rutiner og retningslinjer for arbeidet og etterlevelsen av disse, og hvilke prosesser som er etablert for å evaluere, utvikle og forbedre innkjøpsarbeidet.

I dette kapittelet beskriver vi hvordan offentlige virksomheter har innrettet sitt arbeid med å ivareta seriøsitet i sine innkjøp og hvordan dette gjennomføres i praksis. Innledningsvis beskriver vi overordnet omfanget av, og innholdet i offentlige innkjøp, både generelt og på områder som er særlig utsatt for useriøse forhold.

3.1 Omfang innkjøp i offentlige virksomheter

Offentlige virksomheter foretar innkjøp for over 600 milliarder kroner årlig, hvorav kjøp av varer og tjenester utgjør mer enn 300 milliarder kroner.[35] Som det fremgår av Figur 1 fordeler omfanget av innkjøp seg relativt likt mellom stat og kommune, med et noe høyere samlet innkjøpsvolum i statsforvaltningen enn i kommuneforvaltningen.

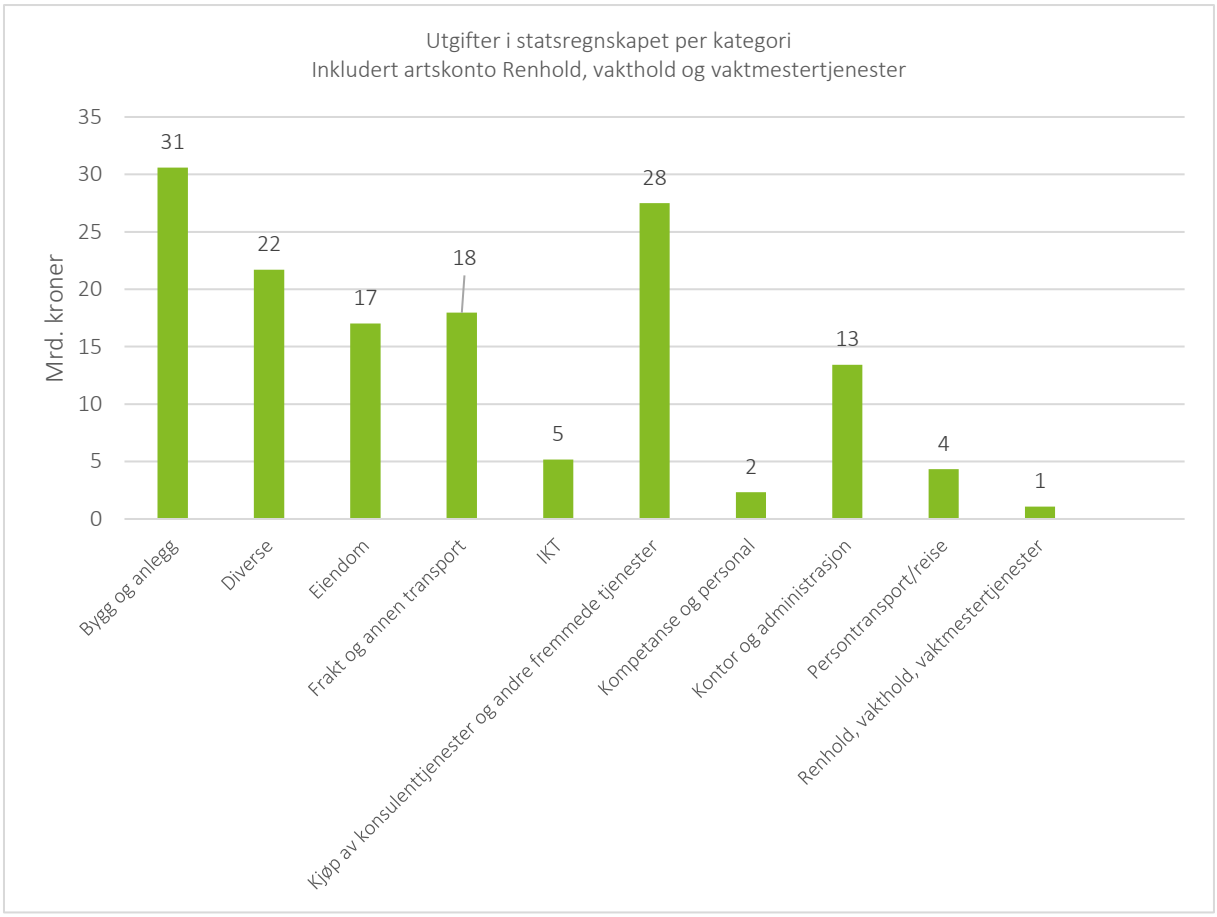
Figur 1: Omfang av innkjøp i offentlig sektor (2020). Kilde: SSB



[35] SSB (2021): *Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter*, tabell 10807, tall fra 2020.

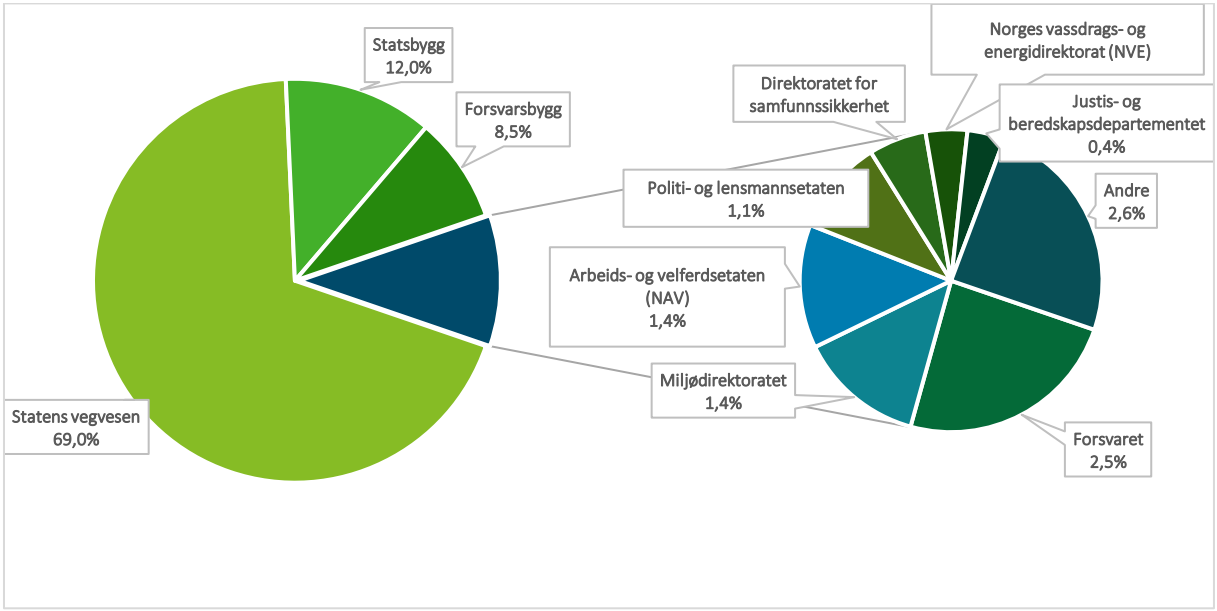
Kjøp av bygg- og anleggstjenester utgjør den største innkjøpskategorien i det offentlige. Figur 2 viser fordelingen av innkjøp innenfor ulike kategorier i statsregnskapet. Kjøp av konsulenttjenester utgjør den nest største innkjøpskategorien.

Figur 2: Utgifter til innkjøp i statsregnskapet per kategori. Kilde: Statsregnskapet 2020



Som det fremgår av Figur 3 er det noen få, statlige virksomheter som står for 90 prosent av det samlede innkjøpsvolumet innen bygg og anlegg. Statens vegvesen, som har ansvaret for anlegg og vedlikehold av landets europa- og riksveier, står alene for 70 prosent av de statlige innkjøpene innenfor bygg og anlegg.

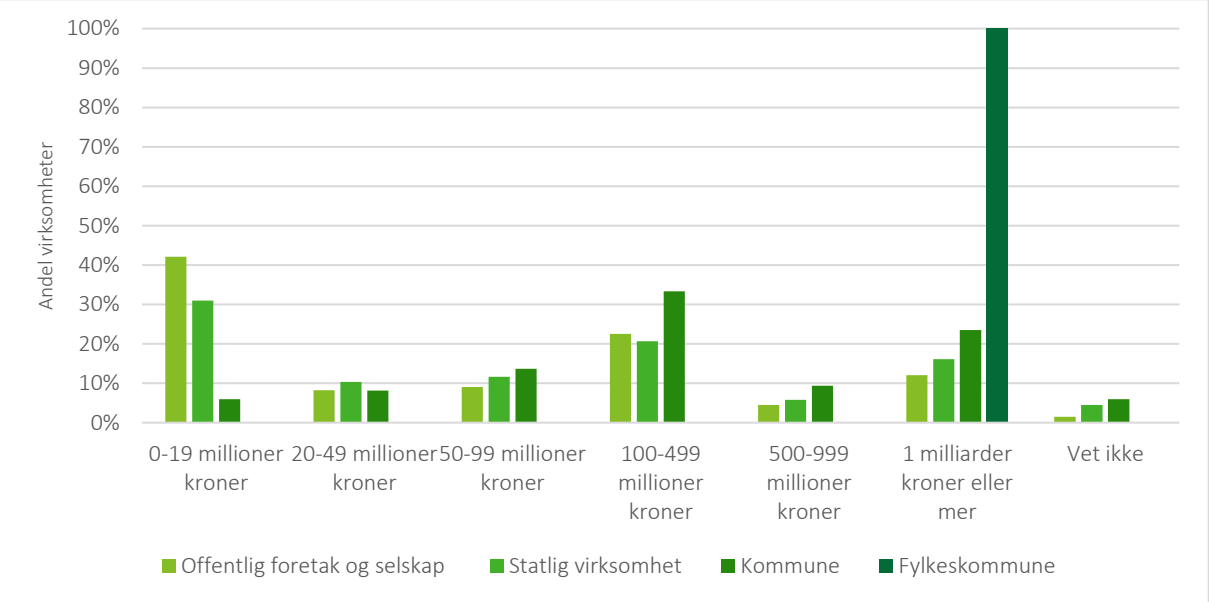
Figur 3: Fordeling av innkjøp innen bygg og anlegg. Kilde: Statsregnskapet 2020



Også i kommunesektoren utgjør bygg- og anleggsanskaffelser den største innkjøpskategorien. Tall fra Kommunal Rapports leverandørbase[36] viste at innkjøp innen bygg og anlegg utgjorde om lag en fjerdedel av kommunenes og fylkeskommunenes innkjøp i 2019.

DFØs anskaffelsesundersøkelse fra 2022 gir et innblikk i variasjonen mellom offentlige virksomheter når det gjelder volum av innkjøp. 528 offentlige virksomheter svarte på spørsmål om ca. hvor mye virksomheten anskaffer for totalt per år, herunder både drift og investeringer. Kommunenes innkjøpsvolum kan grovt sett deles i tre, hvor en tredjedel oppgir innkjøpsvolum på hhv. 0-99 millioner kroner, 100- 499 millioner kroner og mer enn 500 millioner kroner. Blant de statlige virksomhetene oppgir litt over halvparten av virksomhetene et innkjøpsvolum på mindre enn 100 millioner kroner årlig. Alle de åtte fylkeskommunene som besvarte DFØs undersøkelse oppgir at de anskaffer for 1 milliard kroner i året eller mer.

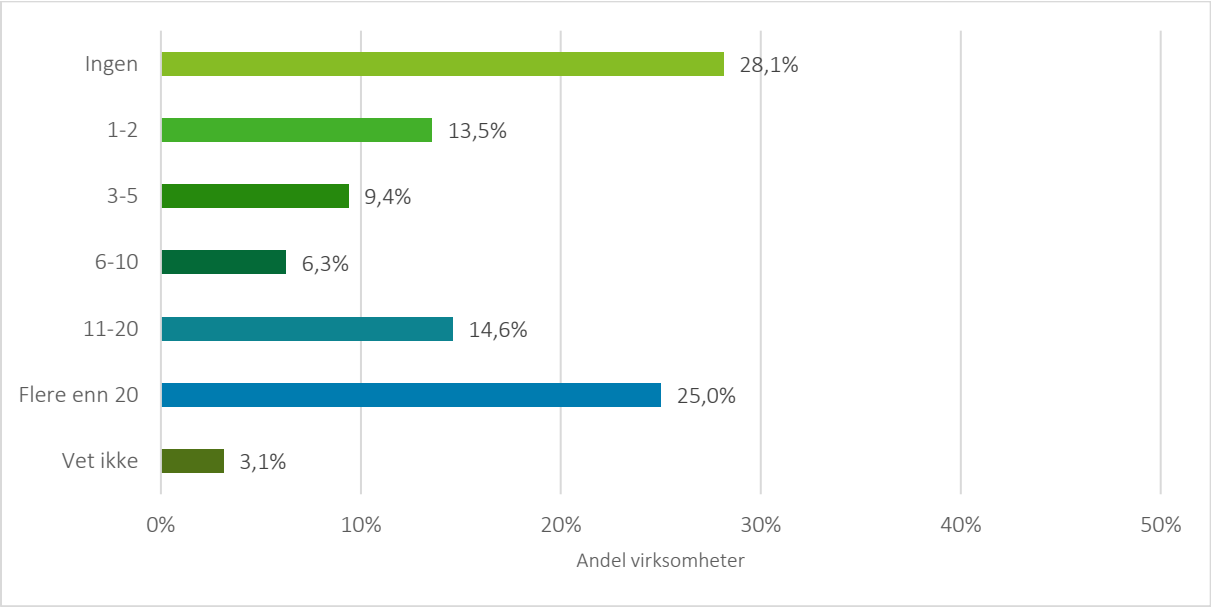
Figur 4: Ca. hvor mye anskaffer virksomheten for per år (drift og investeringer) n = 528. Kilde: DFØs anskaffelsesundersøkelse 2022.



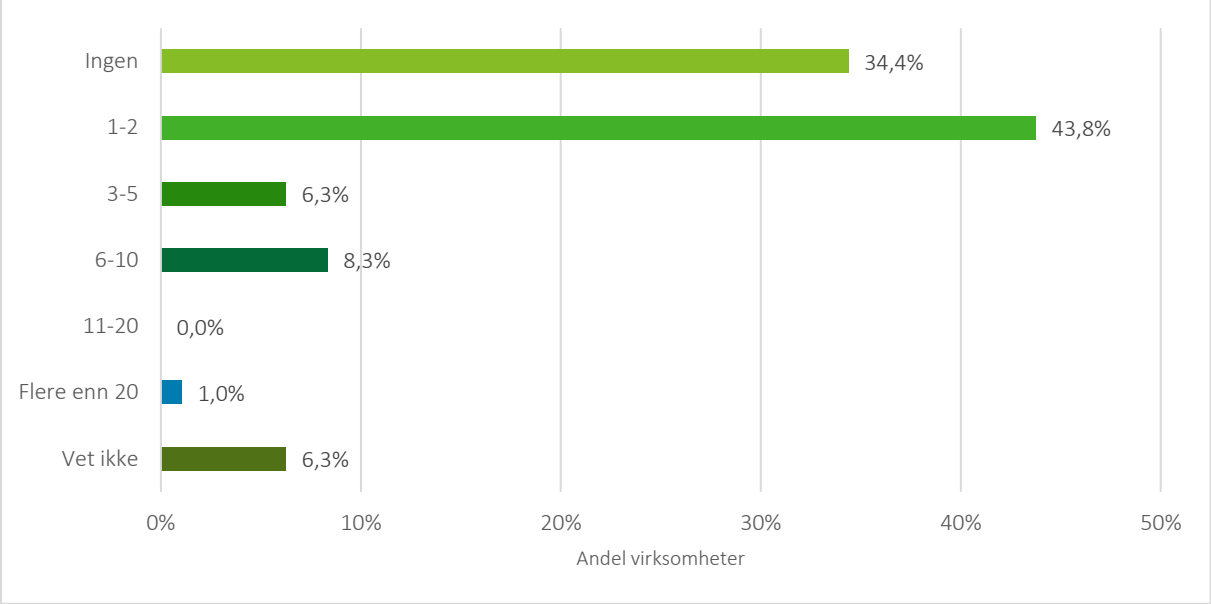
I Deloittes spørreundersøkelse ble virksomhetene bedt om å ta stilling til hvor mange anskaffelser virksomheten har foretatt innenfor henholdsvis bygg- og anleggsbransjen og renholdsbransjen i løpet av de siste tre årene (Figur 5 og Figur 6). Omfanget av anskaffelser innenfor risikoutsatte sektorer/bransjer varierer mellom virksomhetene som svarte på spørreundersøkelsen. 28,1 prosent av virksomhetene svarer at de ikke har gjennomført anskaffelser innenfor bygg og anlegg i de siste tre årene, mens 25 prosent svarer at de har gjennomført flere enn 20 anskaffelser innenfor bygg og anlegg i de siste tre årene. Om lag en 60 prosent av virksomhetene opplyser å ha gjennomført minst én anskaffelse innenfor renhold de siste tre årene, mens ca. en tredjedel svarer at de ikke har gjennomført noen anskaffelser innenfor renhold de siste tre årene.

[36] Gjengitt i Oslo Economics m.fl. (2021): *Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren*, publisert 10.03.2021

Figur 5: Hvor mange anskaffelser har virksomheten foretatt innenfor bygg og anlegg de siste tre årene? n = 98.



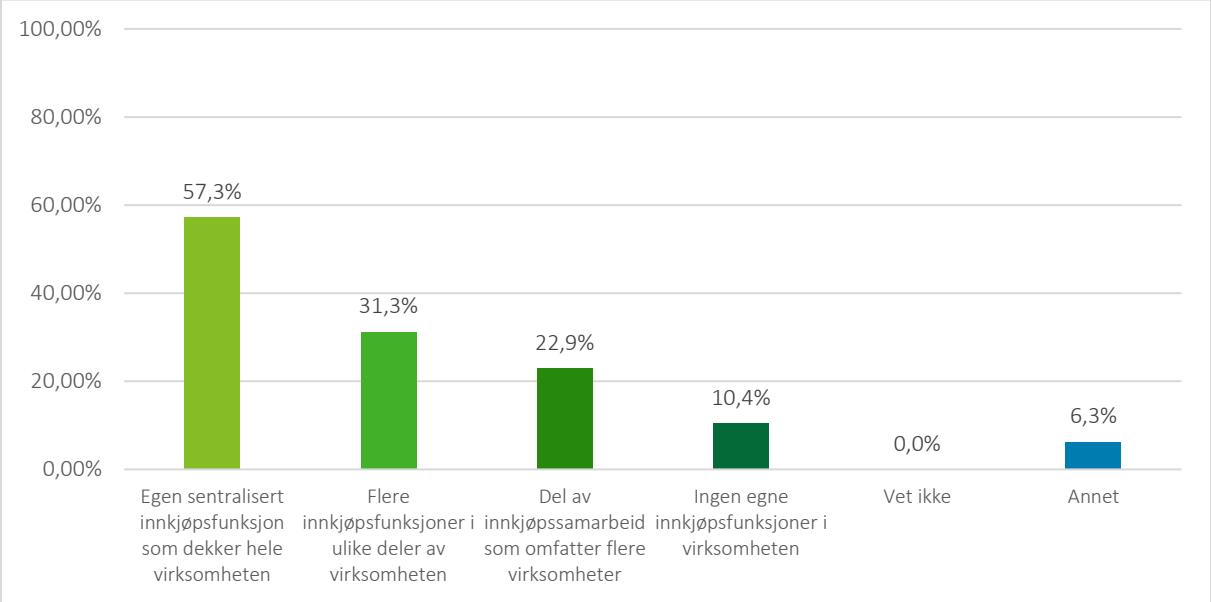
Figur 6: Hvor mange anskaffelser har virksomheten foretatt innenfor renhold de siste tre årene? n = 98.



3.2 Organisering og dimensjonering av innkjøpsfunksjonen

Undersøkelsen viser at det er innbyrdes forskjeller i både statlige og kommunale virksomheter når det gjelder hvordan innkjøpsfunksjonen og arbeidet med seriøsitet i innkjøp er organisert. I underkant av 60 prosent av virksomhetene opplyser at de har etablert en egen sentralisert innkjøpsfunksjon (Figur 7).

Figur 7: Hvordan er anskaffelses-/innkjøpsfunksjonen i virksomheten organisert? n = 96, flere svar mulig



To tredjedeler av de statlige virksomhetene og 47 prosent av kommunene og fylkeskommunene som har besvart undersøkelsen, oppgir at de har en sentralisert innkjøpsfunksjon som dekker hele virksomheten. Blant virksomheter med et årlig innkjøpsvolum på mer enn 500 millioner kroner, oppgir 63 prosent at virksomheten har en sentralisert innkjøpsfunksjon som dekker hele virksomheten. Blant virksomheter med et lavere innkjøpsvolum (under 100 millioner kroner) er det 48 prosent som har en sentralisert innkjøpsfunksjon, mens 40 prosent oppgir at det er flere innkjøpsfunksjoner i ulike deler av virksomheten.

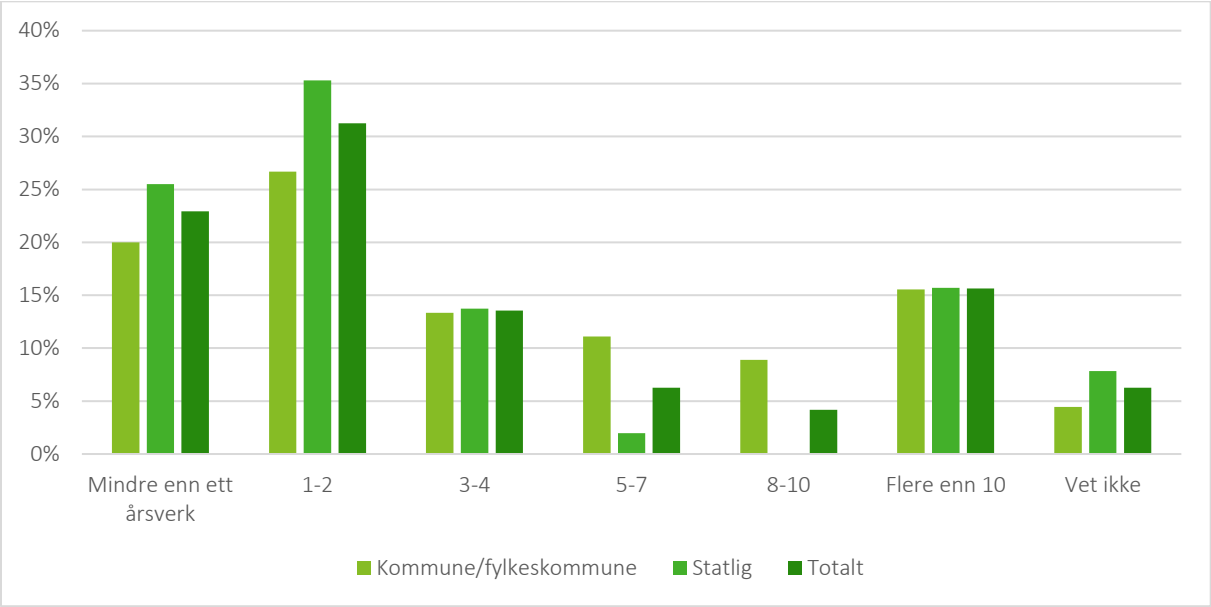
Ti av de 98 virksomhetene som har besvart undersøkelsen oppgir at de ikke har etablert egen innkjøpsfunksjon i virksomheten.

I intervjuer som er gjennomført i evalueringen fremgår det at ansvaret for innkjøp i mindre kommuner ofte er plassert hos ansatte som har andre oppgaver som sin hovedoppgave.

Spørreundersøkelsen viser videre at det er forskjeller når det gjelder omfanget av ressurser de respektive virksomhetene som har svart på undersøkelsen, har stilt til rådighet i sine innkjøpsfunksjoner.

Omtrent 30 prosent virksomhetene oppgir at de har ett til to årsverk (31 prosent) dedikert til innkjøpsfunksjonen. Totalt svarer 23 prosent at mindre enn et årsverk er knyttet til innkjøpsfunksjonen. (Figur 8)

Figur 8: Hvor mange årsverk bli samlet sett brukt i virksomhetens innkjøpsfunksjoner? n = 96



Undersøkelsen viser at det er en klar sammenheng mellom en virksomhets innkjøpsvolum og hvor mange årsverk som er tilknyttet virksomhetens innkjøpsfunksjon. Ingen av de 30 virksomhetene i vår spørreundersøkelse med mer enn 500 millioner kroner i innkjøpsvolum oppgir at de har mindre enn ett årsverk i innkjøpsfunksjonen. Én virksomhet med mer enn 500 millioner kroner i innkjøpsvolum oppgir at de har 1-2 årsverk i innkjøpsfunksjonen, mens halvparten av virksomhetene med mer enn 500 millioner kroner i årlig innkjøpsvolum svarer at de har mer enn 10 årsverk i innkjøpsfunksjonen. Alle fylkeskommunene som har besvart spørreundersøkelsen (totalt fem stykker) oppgir at de har mer enn fem ansatte i innkjøpsfunksjonen. Det fremgår senere i rapporten er nettopp kapasiteten til innkjøpsfunksjonen et tema som trekkes frem i både intervjuer med innkjøpere og i workshops som en sentral utfordring knyttet til å jobbe godt med seriøsitet i anskaffelser (se blant annet kap. 3.6)

Det er også noe variasjon hvor i organisasjonen innkjøpsfunksjonen er plassert. Rundt en av fem virksomheter i Deloittes spørreundersøkelse opplyser at innkjøpssjef (eller tilsvarende) inngår i toppledelsen i virksomheten.

Respondentene i spørreundersøkelsen ble også spurt om hvilken rolle innkjøpsfunksjonen spiller i gjennomføringen av anskaffelsene. Av svarene fremgår det at de fleste anskaffelser i et samarbeid mellom innkjøpsavdelingen og fagavdelingen, der innkjøpsfunksjonen leder prosessen med støtte fra fagavdelingen. I et mindretall av anskaffelsene er det fagavdelingen som leder anskaffelsesprosessen med støtte fra innkjøpsfunksjonen. Dette samsvarer med informasjon fra intervjuer, hvor flere virksomheter som er intervjuet beskriver at innkjøpsfunksjonen kobles på i de fleste anskaffelser, mens enkelte anskaffelser gjennomføres i de ulike delene av organisasjonen. Flere virksomheter som er intervjuet beskriver at det har blitt gjennomført tiltak de senere årene for i større grad å utarbeide felles rutiner og retningslinjer for innkjøp og sikre at innkjøpsfunksjonen er informert om, og involvert i, de anskaffelsene som foretas.

Mange virksomheter inngår i innkjøpssamarbeid

Det er forskjell på hvilke typer anskaffelser ulike offentlige virksomheter selv gjennomfører. Kommunene gjennomfører sine anskaffelser selv, enten alene eller som del av et innkjøpssamarbeid.

Mange kommuner er del av innkjøpssamarbeid som omfatter flere kommuner. En rapport fra Oslo Economics fra 2021 viser at ca. 70 prosent av kommunene i til sammen 36 formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid.[37] I rapporten er formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid definert som avtalefestede samarbeid forankret i en felles operativ innkjøpsfaglig kompetanse, med et generelt innkjøpsmandat og myndighet til å utføre innkjøp på vegne av deltakerne.

Som en del av evalueringen ble det blant annet gjennomført intervju med representanter for et kommunalt eid selskap som bistår 15 kommuner i anskaffelsesprosessene. Blant kommuner som er del av dette samarbeidet er det vanlig at rammeavtaler inngås på vegne av flere kommuner samt at kommuner ytes bistand i egne anskaffelser, men at kontraktsoppfølgingen ivaretas av den kommunen som eier aktuell avtale. Kommunene i samarbeidet

[37] Oslo Economics m.fl. (2021): *Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren*, publisert 10.03.2021.

deltar i et fagråd for innkjøp som er bindeleddet mellom det interkommunale selskapet og kommunene i beslutninger som gjelder anskaffelsesprosessene.

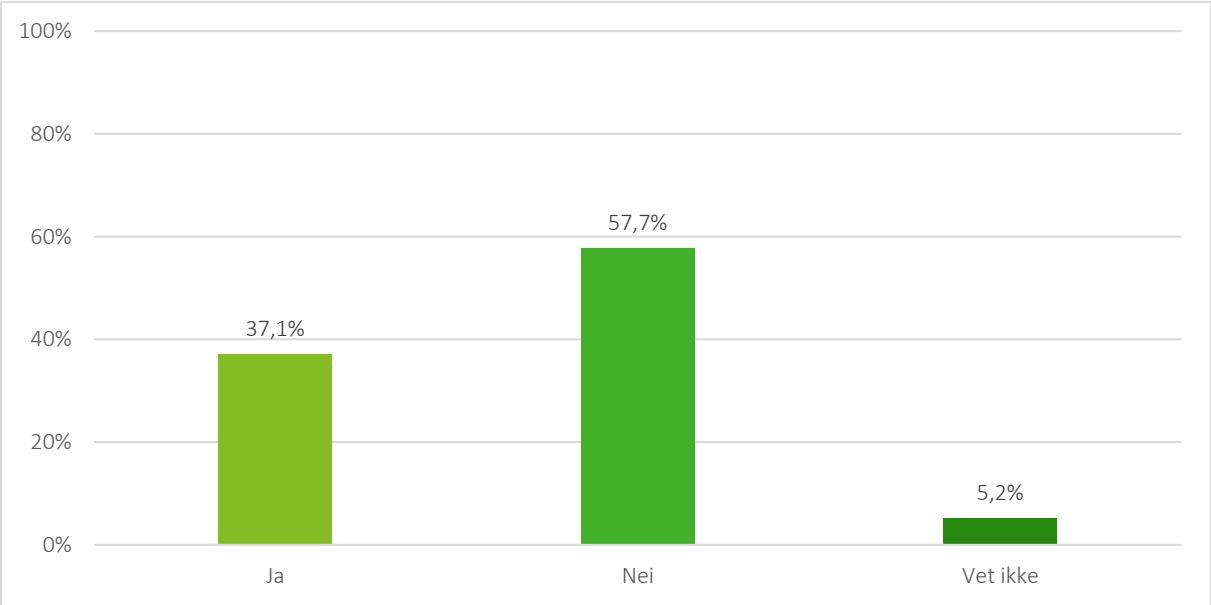
I kommunene utgjør bygg- og anlegg den største innkjøpskategorien. I 2019 utgjorde dette litt over en fjerdedel av kommunenes innkjøp. I staten er det Statsbygg som er byggherre for statlige bygg og forvalter av statlig eiendom. Dette innebærer at statlige virksomheter i mindre grad enn kommunene gjennomfører egne anskaffelser innenfor bygg og anlegg.

Blant departementer benyttes departementenes sikkerhets – og servicefunksjon (DSS) til å bistå eget departement i anskaffelsesprosessene. DSS er ansvarlig for alle fellesavtaler for departementene, og skal involveres i alle departementenes anskaffelser som overstiger en viss terskelverdi.

Flertallet av virksomhetene med store innkjøpsvolum har etablert roller med dedikert ansvar for oppfølging av seriøsitet i kontrakter

I spørreundersøkelsen ble det også undersøkt hvor stor andel av virksomhetene som har etablert roller med dedikert ansvar for oppfølging av seriøsitet i kontrakter. Som det fremkommer av figuren nedenfor (Figur 9: Har virksomheten etablert roller med dedikert ansvar for oppfølging av seriøsitet i kontrakter? n = 97) oppga nesten 60 prosent av virksomhetene at de ikke har roller med dedikert ansvar for oppfølging av seriøsitet i kontrakter.

Figur 9: Har virksomheten etablert roller med dedikert ansvar for oppfølging av seriøsitet i kontrakter? n = 97



Virksomheter med større innkjøpsvolum har også i større grad etablert roller med et dedikert ansvar for oppfølging av seriøsitet i kontrakter. Blant de som oppgir å ha innkjøpsvolum på 500 millioner kroner eller mer er det nesten 60 prosent som oppgir at de har dedikerte roller til kontraktsoppfølging av seriøsitet.

Det er en større andel statlige virksomheter (67 prosent) enn kommuner/fylkeskommuner (46,7 prosent) som svarer at virksomheten ikke har etablert roller i anskaffelsesarbeidet med et dedikert ansvar for oppfølging av seriøsitet i kontrakter.

3.3 Ledelsesforankring av seriøsitetsarbeidet

3.3.1 Kontrollmiljø

«Tonen på toppen» er en av de viktigste pilarene for å sikre god internkontroll i de ulike oppgavene en virksomhet gjennomfører, for eksempel anskaffelser. Ledelsesforankring blir i litteraturen og i anerkjente rammeverk for virksomhetsstyring og internkontroll pekt på som en avgjørende faktor for å bidra til bedre styring og kontroll og tilstrekkelig regeletterlevelse.[38] En undersøkelse utført for daværende Difi i 2014 viste at virksomheter i liten grad rapporterte om resultat fra kontroller knyttet til lønns- og arbeidsvilkår til ledelsen, og at slike rapporter heller ikke ble etterspurt fra ledelsens side. I rapporten ble det vist til at økt ledelsesforankring kan bidra til mer oppmerksomhet på kontrollvirksomhet og prioritering av mer ressurser til dette området, og at dette også kan føre til økt omfang av og kvalitet i oppfølging av anskaffelser.[39]

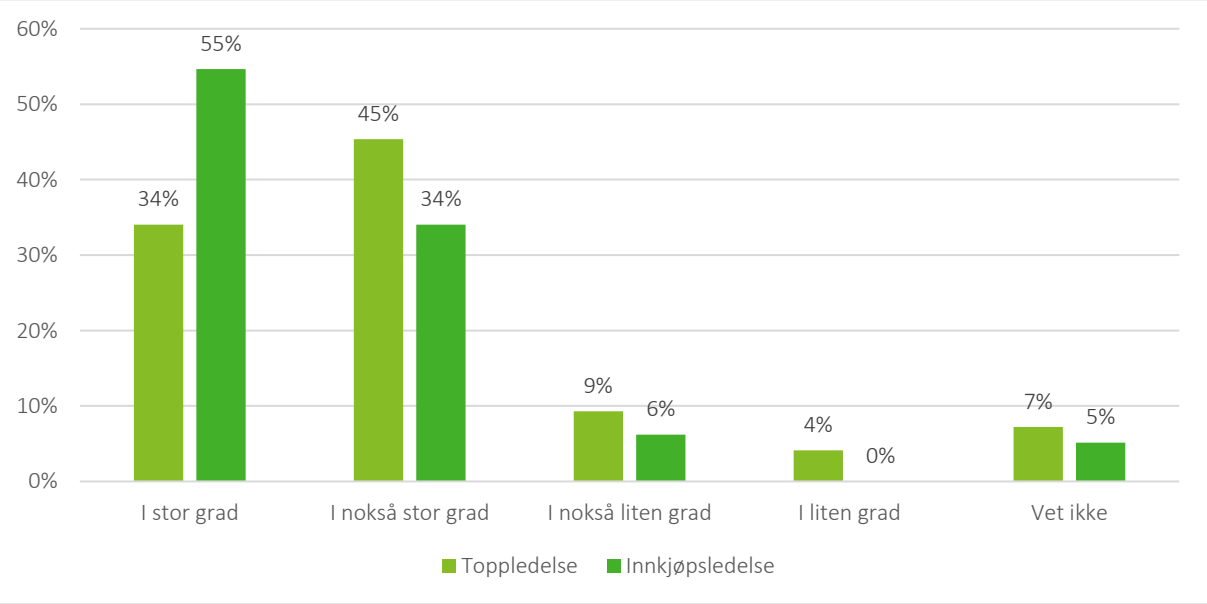
I forarbeidene til den nye anskaffelsesloven fra 2017 blir det påpekt at det gjenstår «et betydelig arbeid med å (…) få satt offentlige anskaffelser på ledelsens dagsorden».[40]

I Meld. St. 22 (2018–2019*) Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser* pekes det på at manglende forankring av innkjøp hos ledelsen i en virksomhet kan bidra til at innkjøpere opplever at de har få insentiver for å gjennomføre innkjøpene på en god og kostnadseffektiv måte. Nærings- og fiskeridepartementet understreker i stortingsmeldingen at virksomhetsledere i liten grad har utnyttet det potensialet som ligger i bedre innkjøpsstyring.[41] I meldingen understrekes også betydningen av profesjonalisering av offentlige innkjøp for å forhindre useriøsitet og arbeidslivskriminalitet. Profesjonalisering av innkjøp generelt og oppmerksomhet på seriøsitet mer spesifikt har derfor vært et viktig satsingsområde fra politisk hold de senere årene, slik også gjennomgangen i kapittel 2.2 viser.

Det oppleves å være relativt stor ledelsesoppmerksomhet på at virksomheten skal bidra til å fremme seriøsitet

I Deloittes spørreundersøkelse ble respondentene spurt om i hvilken grad de opplever at problemstillinger knyttet til seriøsitet i innkjøp får oppmerksomhet i virksomhetens toppledelse og innkjøpsledelse. Samlet sett opplever åtte av ti respondenter at temaet i stor grad eller i nokså stor grad har oppmerksomhet i toppledelsen (Figur 10) Respondentene opplever at temaet har større oppmerksomhet hos innkjøpsledelsen enn i toppledelsen: mer enn halvparten opplever at seriøsitet i stor grad har oppmerksomhet i innkjøpsledelsen, mens litt over en tredjedel opplever at problemstillinger knyttet til seriøsitet i stor grad har oppmerksomhet i toppledelsen.

Figur 10: I hvilken grad opplever du at problemstillinger knyttet til seriøsitet får oppmerksomhet i virksomhetens toppledelse og innkjøpsledelse? n = 97



[38] Se for eksempel omtale av kontrollmiljø i internkontrollmodellen COSO.
[39] Inventura (2014): *Oppfølging av leverandører og etterlevelse av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*, s. 22. Publisert november 2014.
[40] Innst. 358 L (2015-2016), s. 6.
[41] NFD (2019): Meld. St. 22 (2018 – 2019), *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser,* s. 122. Publisert 10.04.2019.

Det er økende oppmerksomhet på seriøsitet i anskaffelser, men variasjoner i hvor langt virksomhetene har kommet i å systematisere arbeidet

I intervju uttrykkes det en samstemt oppfatning blant representanter for offentlige virksomheter av at det har vært en økende grad av oppmerksomhet når det gjelder problemstillinger knyttet til seriøsitet det siste tiåret. Flere peker blant annet til at mer oppmerksomhet på tematikken fra politisk toppnivå og myndigheter har bidratt til at seriøsitet i offentlige innkjøp generelt har kommet høyere opp på dagsordenen til både offentlige innkjøpere, leverandører og ulike arbeidslivsorganisasjoner.

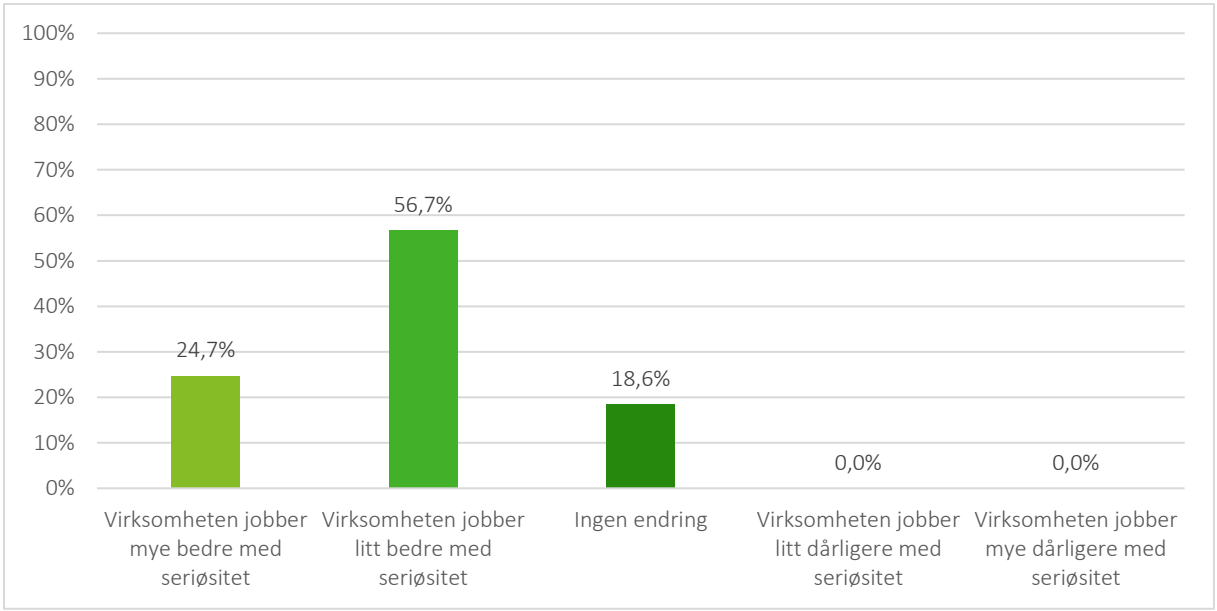
Det er bred enighet blant virksomheter og personer som er intervjuet i evalueringen om at oppmerksomhet på anskaffelser og spørsmål knyttet til seriøsitet blant toppledelsen er en forutsetning for å sikre forankring og videre utvikling av arbeidet. I intervjuene blir det også pekt på at det oppleves å være en sammenheng mellom størrelsen på virksomheten (både statlige virksomheter og kommuner/fylkeskommuner) og hvor mye oppmerksomhet som er viet problemstillinger knyttet til seriøsitet.

Flere større statlige aktører og store kommuner/fylkeskommuner viser til at det har vært mye oppmerksomhet på seriøsitetsproblematikk hos toppledelsen, noe de opplever har ført til at virksomhetens arbeid med dette er blitt mer prioritert og profesjonalisert. Enkelte peker på at dette har ført til at det har utviklet seg større fagmiljøer både innad og på tvers av virksomheter. En stor statlig virksomhet forteller for eksempel at de har fått et mer samlet kompetansemiljø, og at de har fått langt mer spisset kompetanse på de ulike spørsmålene som berører seriøsitetsproblematikk. En annen stor kommune viser til at de for noen år siden kun hadde én jurist ansatt som jobbet med disse problemstillingene, men at de i dag har et stort faglig miljø som fortsatt er i vekst. De mener dette tydelig viser at det økte politiske fokuset på seriøsitet de siste årene også har ført til at nye ressurser er blitt tilført området.

Samtidig opplyser flere mindre aktører som små kommuner og statlige virksomheter med lavt innkjøpsvolum at de opplever at hverken innkjøp generelt eller seriøsitet spesifikt er viktige tema for toppledelsen, og peker på at dette fører til at tematikken heller ikke blir prioritert nedover i systemet.

Respondentene i spørreundersøkelsen ble spurt om hvordan de opplever utviklingen i virksomhetens arbeid med seriøsitet i anskaffelser de siste tre årene (Figur 11). Over 80 prosent opplever at dette arbeidet har gått i positiv retning, mens i underkant av 20 prosent ikke opplever noen endring.

Figur 11: Opplever du at det har vært en endring i hvordan virksomheten jobber på anskaffelsesområdet med å fremme seriøsitet de siste tre årene? n = 97



Blant virksomheter som har mer enn 500 millioner kroner i årlig innkjøpsvolum mener nesten samtlige at de arbeider bedre med seriøsitet nå enn for tre år siden. Nesten 45 prosent av disse virksomhetene opplever at de jobber mye bedre med seriøsitet nå enn for tre år siden, mens 53 prosent opplever at de jobber litt bedre med seriøsitet.

Kommuner og fylkeskommuner oppgir i større grad enn statlige virksomheter at det har vært en positiv utvikling på dette området. Dette samsvarer med oppfatningen til KS, som i intervju viser til en positiv utvikling når det kommer til kommunenes arbeid med seriøsitet. KS peker på at det har vært en bevisstgjøring blant kommuner og leverandører rundt tematikken, og at de fleste har fått mer orden i rutiner og systemer.

95 prosent av kommunene i Deloittes spørreundersøkelse opplever at det har vært en positiv utvikling de siste tre årene, mens 30 prosent av de statlige virksomhetene oppgir at det i samme periode *ikke* har vært noen endring i hvordan virksomheten jobber på anskaffelsesområdet med å fremme seriøsitet.

Leverandører som er blitt intervjuet opplever at det har vært en tydelig dreining mot at offentlige innkjøpere har mer oppmerksomhet på seriøsitet i sine anskaffelser og at det stilles flere og strengere krav enn tidligere. Samtidig peker flere leverandører på at de opplever at det er betydelige forskjeller mellom ulike typer offentlige innkjøpere. Noen leverandører forteller at de oppfatter at store statlige innkjøpere generelt har mye oppmerksomhet på seriøsitet i sine anskaffelser og et profesjonalisert innkjøpsapparat, mens små/mellomstore kommuner har mindre oppmerksomhet på tematikken og oppleves å ha begrenset med innkjøpskompetanse.

En bransjeorganisasjon er opptatt av å presisere at selv om de opplever at de har vært mer oppmerksomhet og økt fokus på tematikken de siste årene, så er ikke dette det samme som å si at det har vært en tydelig forbedring i *kompetansen* knyttet til det å sikre seriøsitet i anskaffelser hos aktørene.

3.3.2 Strategier og handlingsplaner

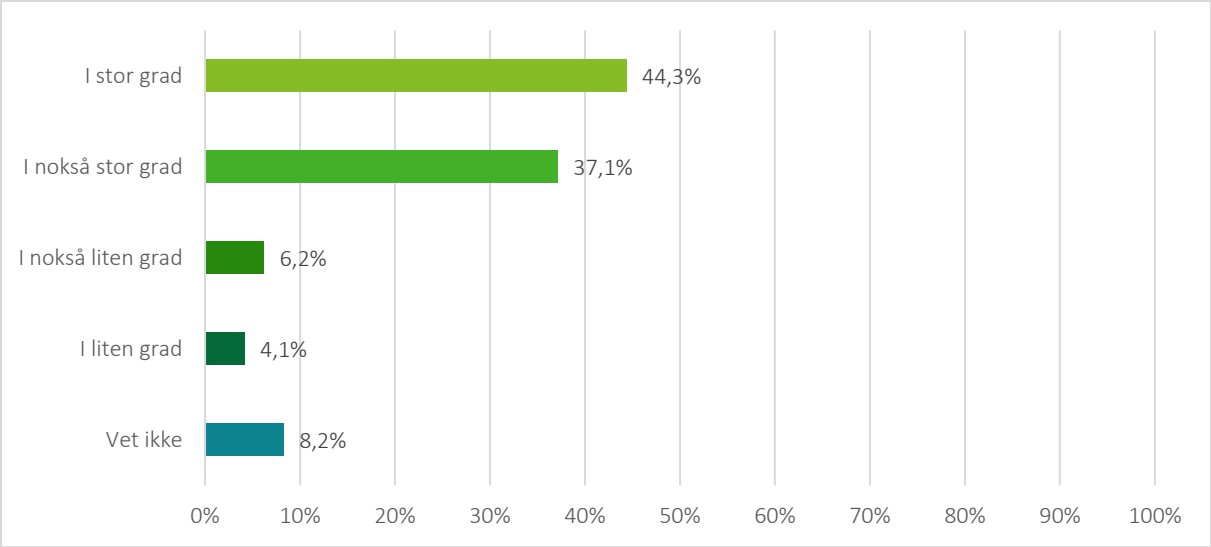
Seriøsitet inngår i hovedsak virksomhetenes anskaffelsesstrategier

I forarbeidene til den nye anskaffelsesloven fra 2017 vises det til at det er viktig at samfunnsansvaret ved inngåelse av offentlige kontrakter er forankret i virksomhetens ledelse, fortrinnsvis i en overordnet anskaffelsesstrategi.[42] Også i Stortingsmeldingen *«Smartere innkjøp»* (2018) nevnes viktigheten av å ha overordnede mål for innkjøpsområdet i form av en anskaffelsesstrategi, og det vises til at toppledelsen har et helhetlig ansvar for virksomhetens anskaffelser.[43]

I Deloittes spørreundersøkelse oppgir 85 prosent av virksomhetene at de har en innkjøpsstrategi/anskaffelsesstrategi. 93 prosent av kommunene som har svart på undersøkelsen oppgir at de har en innkjøpsstrategi/anskaffelsesstrategi, mot 80 prosent av fylkeskommuner og 80 prosent av statlige virksomheter. Av virksomhetene som oppgir at de har en innkjøpsstrategi er det 63 prosent som svarer at strategien inneholder omtale av seriøsitet. Virksomheter som oppgir at de ikke har en innkjøpsstrategi har i hovedsak mindre enn 500 millioner kroner i årlig innkjøpsvolum. Deloittes resultater sammenfaller i relativt stor grad med resultatene i DFØs siste anskaffelsesundersøkelse (2022). Her svarte mer enn 70 prosent av de offentlige virksomhetene at de har etablert enten en anskaffelsesstrategi, en handlingsplan for anskaffelser eller begge deler.[44] 72 prosent av disse oppgir at strategien beskriver temaet lønns- og arbeidsvilkår i Norge.

Som det fremgår av Figur 12, opplever 45 prosent av respondentene i Deloittes spørreundersøkelse at seriøsitet i stor grad får oppmerksomhet i virksomhetenes anskaffelsesstrategi, handlingsplan eller tilsvarende, mens 37 prosent opplever at seriøsitet i nokså stor grad får oppmerksomhet i anskaffelsesstrategi/-plan. Litt over ti prosent mener seriøsitet i liten eller nokså liten grad får oppmerksomhet i disse dokumentene.

Figur 12: I hvilken grad opplever du at problemstillinger knyttet til seriøsitet får oppmerksomhet i virksomhetens anskaffelsesstrategi/handlingsplan og lignende? n = 97



3.3.3 Faktorer som påvirker oppmerksomheten på seriøsitet

Internt forbedringsarbeid utløses ofte av konkrete hendelser eller saker

Riksrevisjonen fant i sin undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser (2016) at utviklingen av en anskaffelsesstrategi i virksomheter ofte skjer som resultat av et initiativ tatt av øverste administrative eller eventuelt politiske ledelse. Riksrevisjonens undersøkelse viste at dette ofte skjer som følge av at konkrete tilfeller av sosial dumping er blitt avdekket. De fant også at virksomheter *uten* en anskaffelsesstrategi ofte opplyste at seriøsitetstema som sosial dumping ikke er blitt diskutert på toppledernivå.[45]

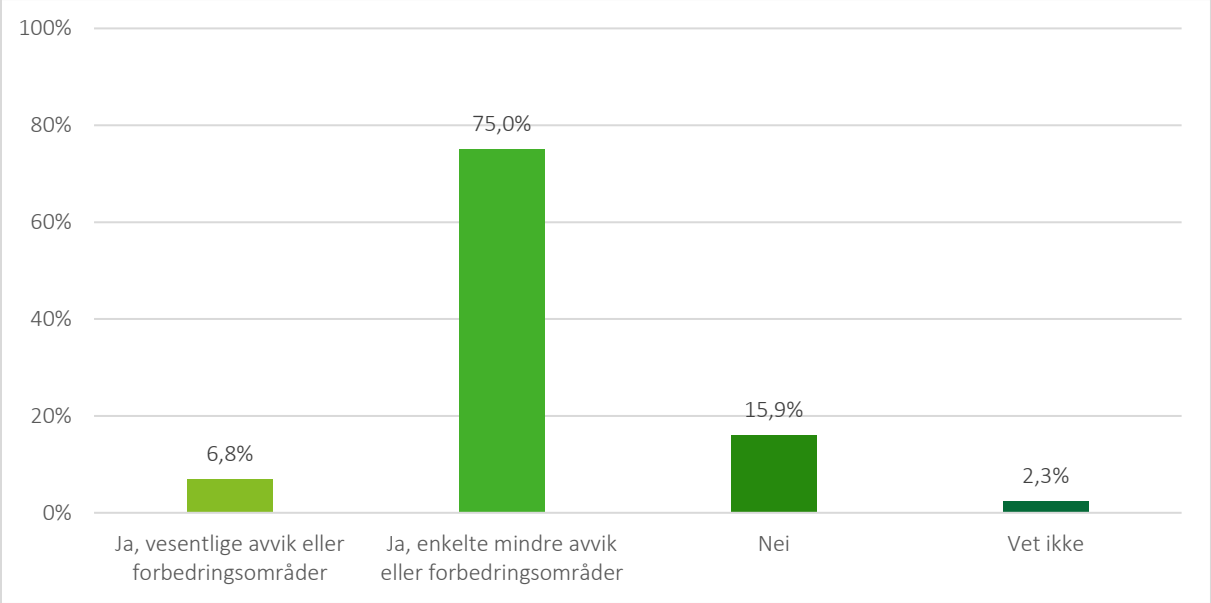
[42] Innst. 358 L (2015-2016), s. 5
[43] NFD (2019): Meld. St. 22 (2018 – 2019), *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*, s. 122. Publisert 10.04.2019.
[44] DFØ (2022): *Anskaffelsesundersøkelsen 2022,* rådata delt med Deloitte ifbm. evalueringen. n=528
[45] Riksrevisjonen (2016): *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser*, s. 50. Offentliggjort 21.06.2016.

Flere av virksomhetene Deloitte har intervjuet i evalueringen har vist til at konkrete hendelser eller saker har utløst økt oppmerksomhet på problematikken og utløser interne prosesser for å styrke arbeidet med seriøsitet i virksomheten. Enkelte av de intervjuede virksomhetene har opplevd negative saker som har fått bred medieomtale og som dermed også har hatt en negativ omdømmemessig påvirkning på virksomheten. Andre har avdekket forhold gjennom interne gjennomganger, intern- og/eller forvaltningsrevisjoner av virksomhetens innkjøpspraksis eller tilsyn fra Arbeidstilsynet.

45 prosent av respondentene i Deloittes undersøkelse svarte at de i løpet av de siste tre årene har gjennomført internrevisjoner, evalueringer eller tilsvarende som omhandler virksomhetens arbeid med seriøsitet i anskaffelsesprosessen for å sikre etterlevelse av interne og eksterne krav .[46] Virksomheter med et årlig innkjøpsvolum på mer enn 500 millioner kroner oppgir i betydelig større grad å ha gjennomført internrevisjoner eller lignende som omhandler seriøsitet i anskaffelser enn virksomheter med lavere innkjøpsvolum. En høyere andel av kommunene og fylkeskommunene som svarte på undersøkelsen oppgir å ha gjennomført internrevisjoner eller lignende enn statlige virksomheter – til sammen 56 prosent av kommunene/fylkeskommunene oppgir at de har gjennomført dette i løpet av de siste tre årene, mot 37 prosent av statlige virksomheter.

Tre fjerdedeler av respondentene som svarte at de hadde gjennomført slike undersøkelser oppgir at det ble avdekket enkelte mindre avvik eller forbedringsområder i undersøkelsen (Figur 13). Åtte virksomheter beskriver at det ble avdekket avvik eller forbedringsområder knyttet til intern organisering og rutiner. 14 virksomheter oppga at det ble avdekket mangler knyttet til kontraktsoppfølging, mens seks virksomheter beskriver mangler knyttet til konkurransegrunnlag eller krav i kontrakt.

Figur 13: Ble det avdekket mangler eller vesentlige forbedringsområder knyttet til virksomhetens arbeid med seriøsitet? n = 44



Nesten 75 prosent av virksomhetene som har gjennomført slike undersøkelser svarer at disse i stor grad (18 prosent) eller i nokså stor grad (55 prosent) har bidratt til å fremme seriøsitet gjennom anskaffelsesarbeidet.

En statlig virksomhet forteller i intervju at en internrevisjon av anskaffelsesområdet og en nylig undersøkelse fra Riksrevisjonen førte til at seriøsitet fikk større oppmerksomhet hos toppledelsen i organisasjonen. Dette resulterte i en gjennomgang av hvordan virksomheten jobber med anskaffelser, og førte til at det ble iverksatt en rekke konkrete tiltak på anskaffelsesområdet som de fortsatt arbeider med. En mindre kommune forteller i intervju at et tilsyn fra Arbeidstilsynet førte til at politikere i kommunen rettet mer oppmerksomhet på anskaffelser, og ba administrasjonen prioritere de områdene som Arbeidstilsynet hadde undersøkt.

Flere har pekt på at disse hendelsene har medført at virksomheten har gått fra en holdning om at «det skjer ikke oss» til en erkjennelse av at også de er utsatt for risiko for useriøse leverandører. Enkelte peker på at en årsak til

[46] Virksomhetene ble i oppfølgingsspørsmål bedt om å beskrive hvilke typer undersøkelser som ble gjennomført. Svarene viste at det var en viss variasjon i hvordan virksomhetene har tolket spørsmålet, og det antas at enkelte av svarene kan inkludere kontroller som er gjennomført som en del av kontraktsoppfølging.

at denne erkjennelsen sitter langt inne er at arbeidet med innkjøp tradisjonelt er tillitsbasert, spesielt i områder med små, lokale forhold og hvor man opplever at man kjenner leverandørene godt.

Det oppleves ofte at det mangler samsvar mellom politikernes forventninger og realiteten i virksomheten

I intervju og workshoper det flere som forteller at de opplever at det er en sammenheng mellom politisk oppmerksomhet på seriøsitetsproblematikk og i hvilken grad virksomheter faktisk stiller krav til seriøsitet i sine anskaffelser. Denne sammenhengen er spesielt tydelig i intervjuer med kommuner/fylkeskommuner, hvor flertallet av de intervjuede opplever at forventninger og engasjement hos politikere på toppen setter tonen for seriøsitetsarbeidet nedover i hele virksomheten. I kommuner hvor respondenter opplever at politikere har lite oppmerksomhet på seriøsitet, erfarer de også at det settes av lite ressurser for arbeid med anskaffelser og seriøsitet. På den andre siden opplever respondenter at kommuner hvor politikere har hatt høy grad av oppmerksomhet på seriøsitet, også har tematikken høyt på agendaen i hele organisasjonen.

I noen kommuner og fylkeskommuner som er blitt intervjuet er det blitt utarbeidet egne lokale modeller for seriøsitet som er politisk vedtatt av folkevalgte. Noen offentlige innkjøpere forteller i intervju at de opplever at dette bidrar til at seriøsitetsspørsmål får høy status og mye oppmerksomhet, men viser samtidig til at de opplever at det er manglende samsvar mellom politikernes forventninger til seriøsitet i innkjøp og tilhørende strenge krav, og realiteten i fagavdelingen og markedet. Blant annet opplever de i noen kommuner at det er en manglende forståelse blant politikere for hvor tidkrevende arbeidet med innkjøp er, og at det ikke settes av tilstrekkelig med ressurser for å følge opp de seriøsitetsbestemmelsene som er vedtatt. Det er i intervju blant annet vist til en forventing om at det ville medføre ekstra ressurser når politikere vedtar at kommunene skal følge en seriøsitetsmodell, men at dette ikke skjedde.

I en fylkeskommune hvor de har en politisk vedtatt seriøsitetsmodell forteller respondentene at politikerne er stolte og opptatt av å stille strenge krav til seriøsitet, men viser samtidig til at det kan være utfordrende for de som jobber med anskaffelser til daglig å sikre tilstrekkelig konkurranse. Flere offentlige innkjøpere opplever at konsekvensen av strenge krav til seriøsitet i utlysninger kan være til at man får inn få eller ingen tilbud fordi leverandører ikke kan oppfylle de strenge kravene som er satt. En stor statlig virksomhet uttrykker bekymring for at slike strenge seriøsitetsmodeller kan bidra til en monopolisering av konkurransen i markedet, hvor flertallet av leverandører (og spesielt de som er små) ikke er i stand til å levere tilbud fordi de ikke er i stand til å oppfylle de strenge kravene som er satt.

Blant leverandører og enkelte arbeidslivsorganisasjoner, er det mange som opplever at det de siste årene har vært en konkurranse mellom kommuner/fylkeskommuner om å være «best i klassen» ved å innføre seriøsitetsmodeller med strengest mulig krav. De peker på at konsekvensen av dette er at kommunene overbyr hverandre med strenge krav, noe som igjen leder til at det utformes seriøsitetsmodeller som ikke alltid er hensiktsmessige eller er tilpasset lokale forhold eller realiteten i markedet. En representant for en stor bransjeorganisasjon viser også til at de har erfart at seriøsitetsbestemmelser ofte nedprioriteres fordi kommuner har pressede budsjetter, og at politikere ofte er opptatt av å vedta seriøsitetsbestemmelser, men ikke er like opptatt av at det settes av ressurser for å følge disse opp i praksis.

Både offentlige innkjøpere og leverandører peker på at de opplever at mange politikere vedtar strenge krav til seriøsitet, men viser samtidig til at det ikke bevilges ekstra midler for å kunne følge disse opp. De opplever at oppmerksomheten på seriøsitet blant toppledelsen handler om å stille strengest mulig krav, uten at de som vedtar kravene nødvendigvis forstår hva de betyr i praksis eller hvordan de kan følges opp. Offentlige innkjøpere forteller at de opplever det som utfordrende å kommunisere rundt kontraktsoppfølging til toppledelsen, fordi det som skjer *etter* kontraktsinngåelse er langt mindre kvantifiserbart enn det som skjer før. De peker på at en enkelt kan rapportere på hvor mange anskaffelser som er blitt gjennomført, men at de opplever at kontraktsoppfølging er mindre målbart og dermed vanskeligere å rapportere til ledelsen på.

3.4 Seriøsitet i gjennomføring av anskaffelser

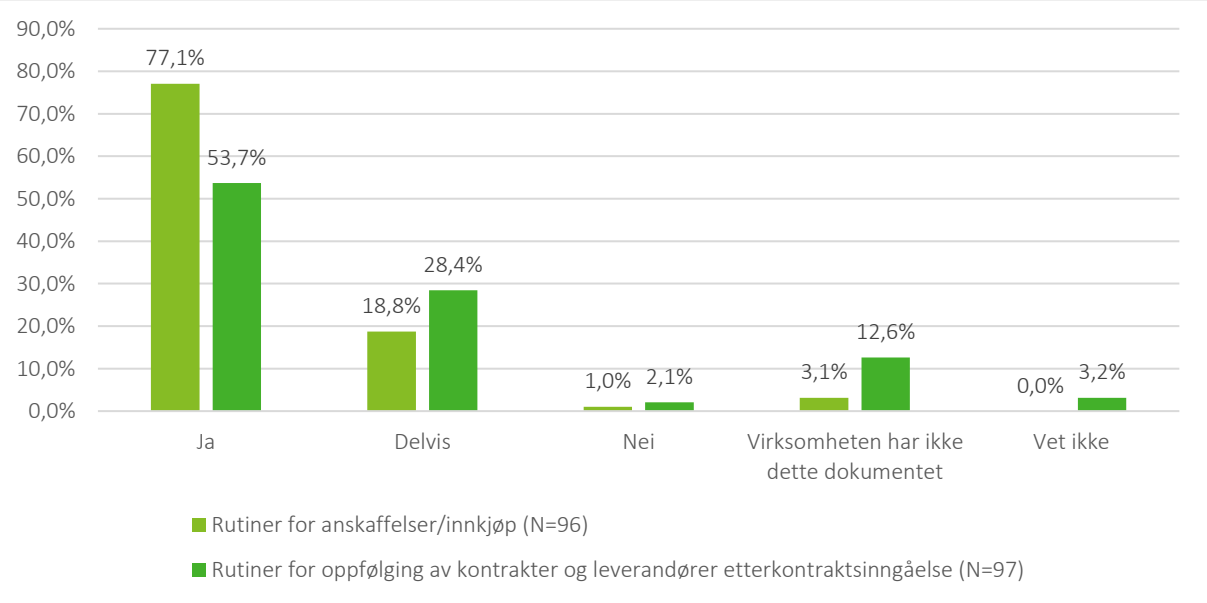
3.4.1 Rutiner og retningslinjer knyttet til ivaretakelse av seriøsitet i innkjøp

Et stort flertall har omtale av seriøsitet i sine rutiner og retningslinjer på innkjøpsområdet

Mer enn tre fjerdedeler av respondentene i Deloittes undersøkelse (77 prosent) oppgir at virksomhetens rutiner for anskaffelser eller innkjøp spesifikt omtaler forhold knyttet til seriøsitet. Nesten 20 prosent oppgir at rutinene delvis omtaler seriøsitet, mens én prosent opplyser at rutinene for innkjøp ikke omtaler seriøsitet spesifikt. [47]

Som det fremgår av Figur 14 er det noe færre respondenter som oppgir at seriøsitet spesifikt omtales i virksomhetens rutiner for oppfølging etter kontraktsinngåelse. 13 prosent oppgir at virksomhetens ikke har slike rutiner, mens nesten 30 prosent oppgir at rutinene delvis omtaler seriøsitet spesifikt.

Figur 14: Omtaler følgende dokumenter i virksomheten spesifikt forhold knyttet til seriøsitet? n = 96, 97



Av de 12 virksomhetene som oppgir at de ikke har rutiner for oppfølging av kontrakter og leverandører etter kontraktsinngåelse er det to som har et årlig innkjøpsvolum over 500 millioner kroner.

Både i intervjuer og spørreundersøkelse framkommer det at det er store innbyrdes forskjeller mellom ulike kommuner, fylkeskommuner og ulike statlige organer når det gjelder i hvilken grad det er etablert rutiner for ivaretakelse av seriøsitet i forskjellige deler av anskaffelsesprosessen, inkludert kontraktsoppfølgingsfasen.

Flere virksomheter som er intervjuet beskriver at det først de senere årene er etablert rutiner og retningslinjer for sentrale deler av innkjøpsarbeidet, herunder hvordan virksomheten skal jobbe med å ivareta seriøsitet i ulike faser av sine anskaffelser, og på tvers av organisasjonen. Dette gjelder også flere virksomheter med betydelig innkjøpsvolum innenfor risikoutsatte bransjer. Flere beskriver at det har blitt lagt et stort arbeid i dette de siste årene, men at det fremdeles er utfordringer knyttet til å få implementert etablerte systemer og rutiner i hele organisasjonen. Det vises blant annet til at dette krever at det etableres tydelige roller og ansvarsforhold, samt tilstrekkelige ressurser til et systematisk arbeid i praksis.

3.4.2 Seriøsitet i retningslinjer og i praksis

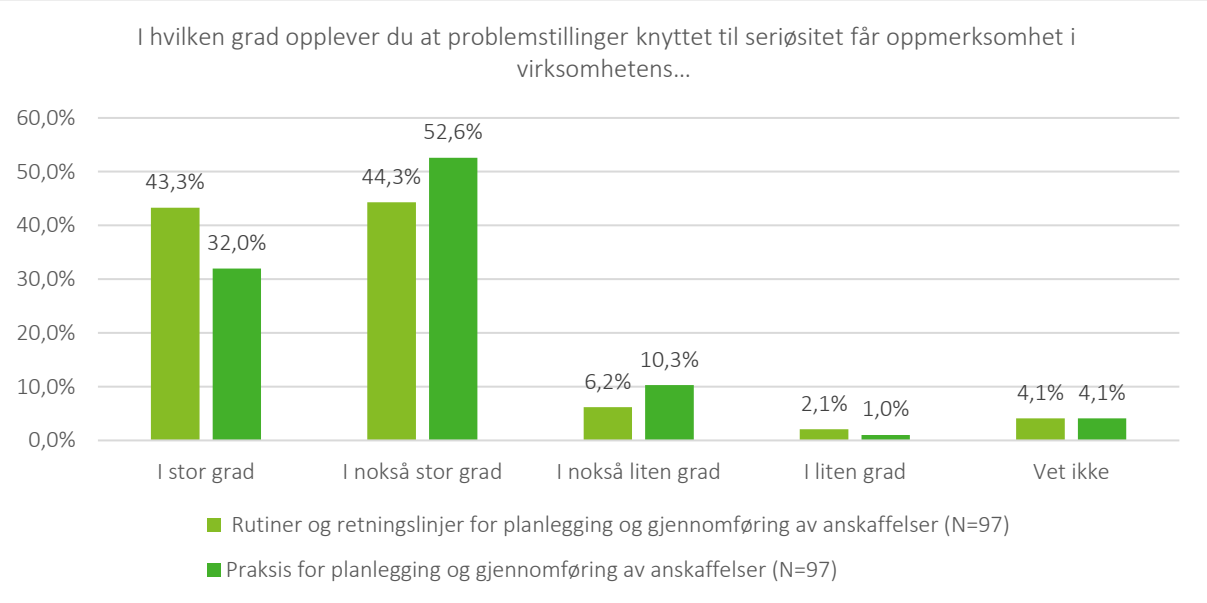
Seriøsitet har større oppmerksomhet i dokumenter enn i det praktiske arbeidet, og større oppmerksomhet i innkjøpsfasen enn i kontraktsoppfølgingen

Respondentene i spørreundersøkelsen ble spurt om i hvilken grad de opplever at seriøsitet har oppmerksomhet i hhv. rutiner og praksis på anskaffelsesområdet. Når det gjelder *planleggings- og gjennomføringsfasen* er det nesten 90 prosent av virksomhetene som opplever at seriøsitet i stor eller i nokså stor grad har oppmerksomhet i virksomhetens rutiner og retningslinjer for planlegging og gjennomføring av anskaffelser. Under ti prosent opplever at temaet i nokså liten eller i liten grad har oppmerksomhet i disse rutinene. Samtidig er det en tydelig

[47] Tre prosent av respondentene opplyser at de ikke har dette dokumentet.

lavere andel som opplever at seriøsitet i stor grad har oppmerksomhet i virksomhetens *praksis* for planlegging og gjennomføring av anskaffelser (Figur 15).

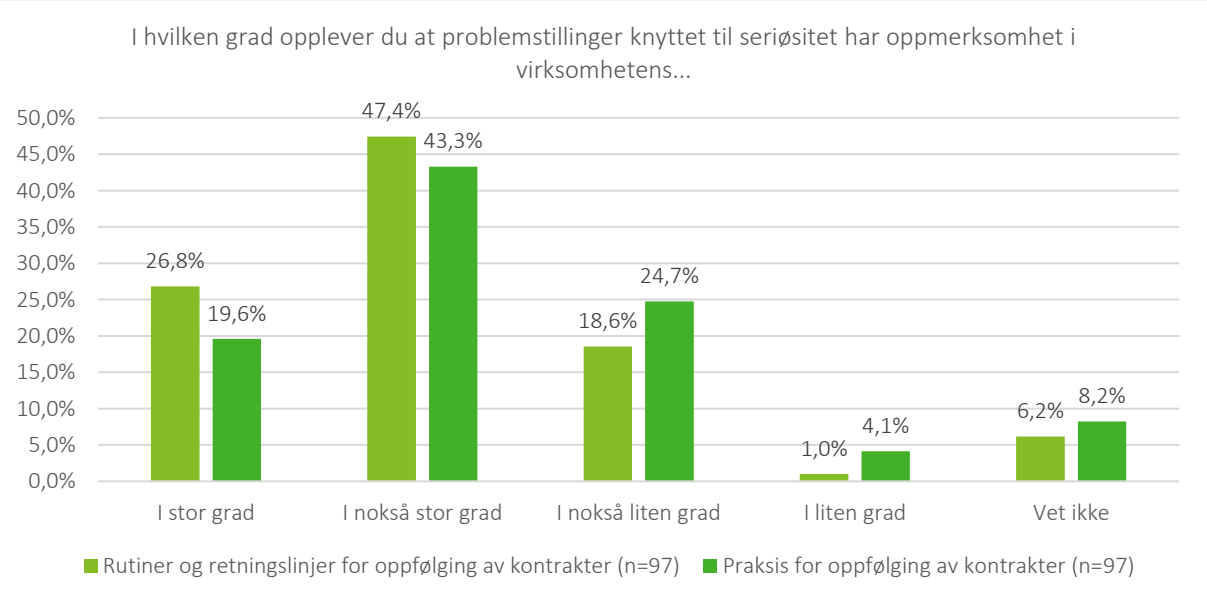
Figur 15: Seriøsitet i retningslinjer og i praksis i planlegging og gjennomføring av anskaffelser. n = 97



Respondentene opplever i mindre grad at problemstillinger knyttet til seriøsitet har oppmerksomhet i virksomhetens rutiner og praksis for oppfølging av kontrakter (Figur 16). Nesten en fjerdedel av respondentene opplever at seriøsitet i liten grad har oppmerksomhet i praksis for kontraktsoppfølging i virksomheten. Denne andelen er størst blant direktoratene (46 prosent av de 17 direktoratene som har svart) og kommunene (30 prosent av de 40 kommunene som har svart). Blant virksomheter som har mer enn 500 millioner kroner i årlig innkjøpsvolum svarer mer enn 35 prosent av respondentene at de i liten grad eller nokså liten grad har oppmerksomhet på seriøsitet i oppfølging av kontrakter. Dette er en betydelig *høyere* andel enn i virksomheter som har et årlig innkjøpsvolum under 500 millioner kroner. Det er i liten grad forskjeller mellom statlige virksomheter, kommuner og fylkeskommuner når det gjelder dette punktet.

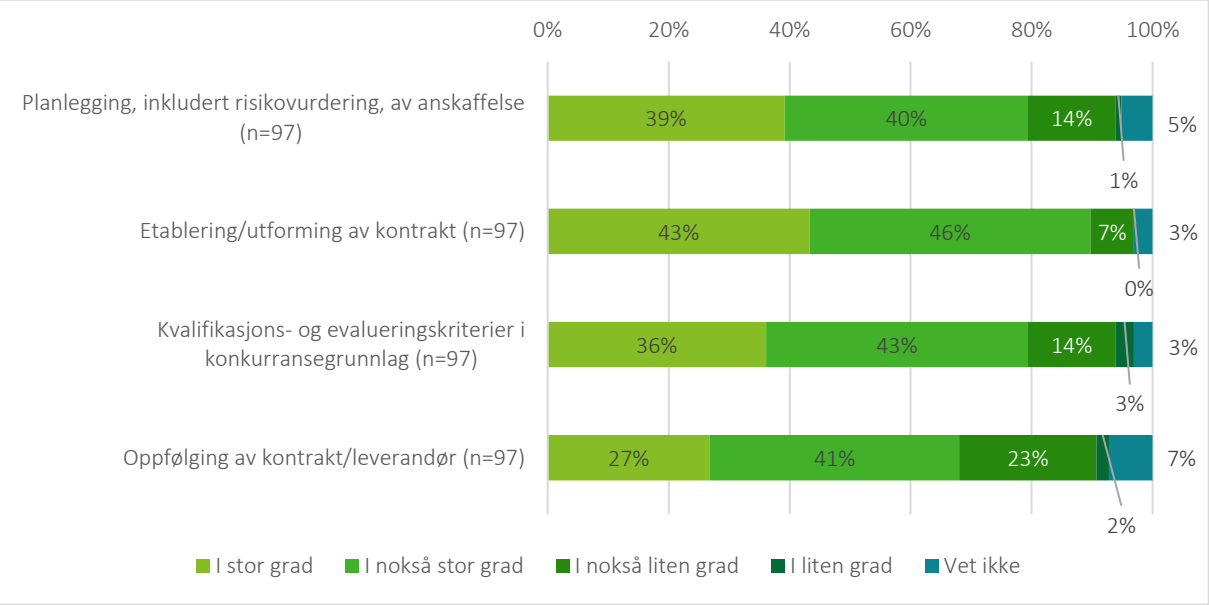
I enkelte virksomheter oppleves det å være et gap mellom oppmerksomheten på seriøsitet i rutiner og praksis for kontraktsoppfølging: Ti av de 72 respondentene som oppga at de opplever at virksomheten i stor grad eller i nokså stor grad har oppmerksomhet på seriøsitet i rutiner for kontraktsoppfølging oppgir at dette i liten eller i nokså liten grad har oppmerksomhet i praksis.

Figur 16: Seriøsitet i retningslinjer og praksis i kontraktsoppfølging. n = 97



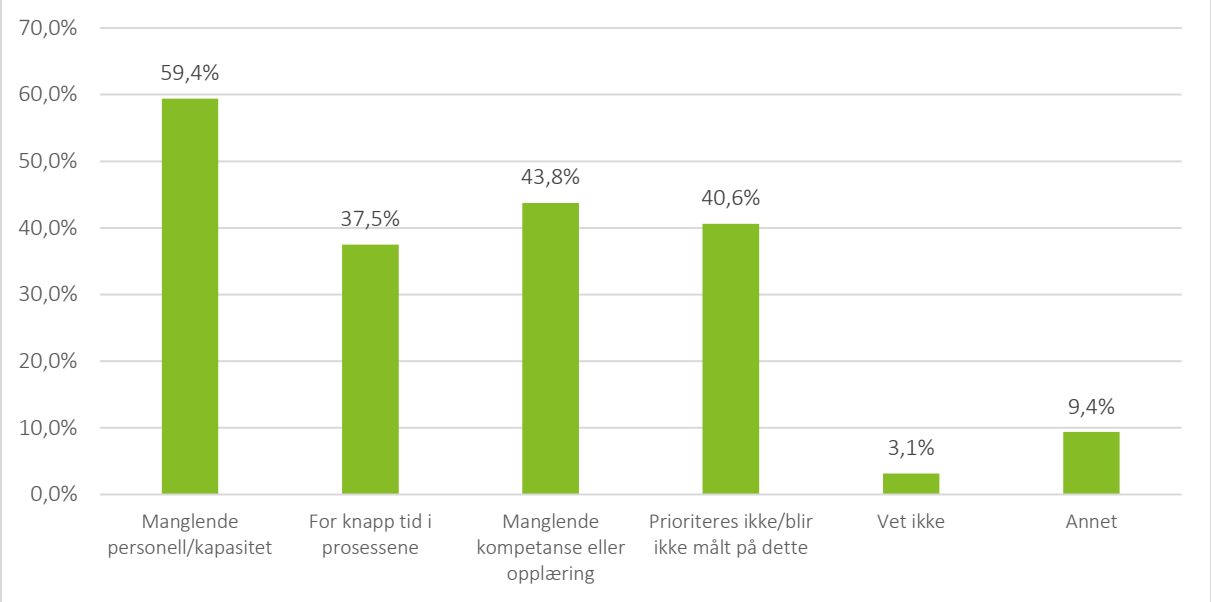
Når det gjelder praksis varierer det mellom de ulike fasene i anskaffelsesprosessen hvor stor oppmerksomhet virksomhetene har på seriøsitet. Svardataene fra Deloittes spørreundersøkelse viser at virksomhetene i større grad vektlegger seriøsitet ved utforming av kontrakt sammenlignet med hvordan seriøsitet vektlegges i andre deler av anskaffelsesprosessen. Samtidig viser spørreundersøkelsen at oppfølging av de kravene som er stilt i kontrakten, er den delen av anskaffelsesprosessen som vektlegges minst av offentlige oppdragsgivere når det gjelder ivaretakelse av seriøsitet (Figur 17)

Figur 17: I hvilken grad opplever du at seriøsitet vektlegges i følgende deler av anskaffelsesprosessen … n = 97



Respondenter som svarte at de i liten eller nokså liten grad opplever at virksomheten har oppmerksomhet på seriøsitet i praksis for planlegging, gjennomføring eller oppfølging av anskaffelser ble spurt om hva som er de viktigste årsakene til dette. Her oppgis manglende personell og kapasitet som den viktigste årsaken til manglende oppmerksomhet på seriøsitet i virksomhetens arbeid. Mer enn 40 prosent av respondentene opplever også at manglende kompetanse eller opplæring, og manglende prioritering er årsaker til manglende oppmerksomhet. Virksomheter med et høyere innkjøpsvolum (over 500 millioner) opplever i større grad at manglende personell og kapasitet er en utfordring, men i langt mindre grad at manglende kompetanse eller opplæring er årsaker til manglende oppmerksomhet. Kommuner oppgir i større grad at manglende kompetanse eller opplæring er en årsak til manglende oppmerksomhet enn statlige virksomheter.

Figur 18: Hva opplever du som de viktigste årsakene til at seriøsitet har liten eller nokså liten oppmerksomhet i virksomhetens praksis? n = 32, flere svar mulig



Dette samsvarer med opplevelsen til personer som er intervjuet i evalueringen. For utdypende omtale vises det til evalueringens kapitler om hhv. ressurser og kapasitet (kapittel 3.6), kompetanse (kapittel 3.5) og ledelsesforankring (kapittel 3.3).

3.4.3 Gjennomføring av innkjøp i utsatte bransjer

Det varierer i hvilken grad virksomhetene har en risikobasert tilnærming til anskaffelsene med hensyn til seriøsitet

Litt over halvparten av virksomhetene i Deloittes spørreundersøkelse oppgir at virksomheten gjennomfører anskaffelser innen sektorer/bransjer hvor det er kjent risiko for arbeidslivskriminalitet/sosial dumping på en annen måte enn øvrige anskaffelser, mens nærmere 40 prosent av virksomhetene oppgir at det ikke skilles på dette. I fritekstsvar blir det blant annet vist til at kjennskap om at det forekommer useriøse aktører innenfor bygg og renhold medfører at anskaffelsene gjennomføres annerledes innenfor denne bransjen.

Egne kvalifikasjonskrav og kriterier ved tildeling av kontrakter, samt seriøsitetsbestemmelser i kontraktene, trekkes frem som de vanligste tiltakene virksomhetene gjennomfører å redusere risikoen for arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Dette samsvarer med de tiltakene som beskrives i intervjuene som er gjennomført i evalueringen. De fleste av virksomhetene som er intervjuet opplyser at de anskaffelser der det er kjent risiko for arbeidslivskriminalitet på en annen måte enn andre anskaffelser. Dette gjøres hovedsakelig gjennom andre kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier, og/eller krav i kontrakt.[48] Flere av respondentene opplyser at virksomheten krever tilleggsopplysninger fra leverandører i de anskaffelsene der det er risiko for arbeidslivskriminalitet, som for eksempel utvidet skatteattest.

De fleste av de intervjuede opplyser at virksomheten vektlegger spørsmål knyttet til seriøsitet i anskaffelsesprosessen før inngåelse av kontakt, men det varierer i hvilken grad dette er arbeidet er systematisert i praksis. Noen av de intervjuede opplyser at virksomheten gjennomfører risikovurderinger i forkant av hver enkelt anskaffelse, der risiko for arbeidslivskriminalitet og sosial dumping inngår i vurderingen. Virksomhetene som opplyser at de ikke gjennomfører slike risikovurderinger, begrunner dette blant annet med at det er mangel på ressurser og kapasitet i anskaffelsesfunksjonen, eller at virksomheten i stor grad ikke anskaffer tjenester der det anses å være høy risiko for arbeidslivskriminalitet.

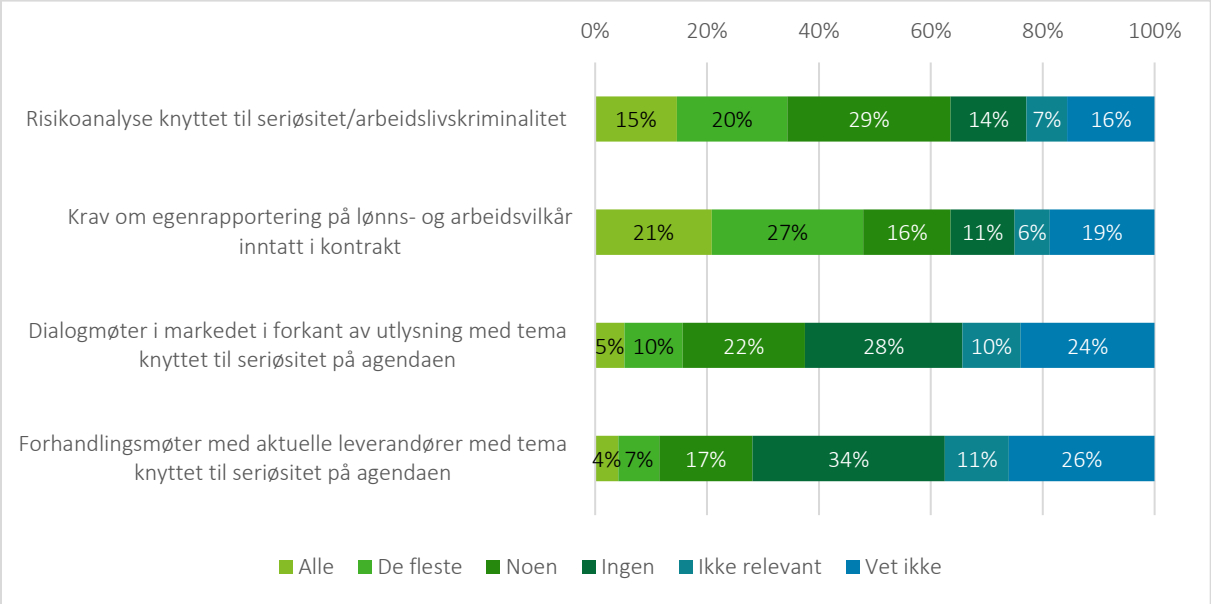
Figur 19 viser hvilke aktiviteter virksomhetene i Deloittes spørreundersøkelse oppgir at de gjennomfører i forbindelse med anskaffelser i risikoutsatte bransjer. Som det fremgår av figuren oppgir 35 prosent av virksomhetene at de alltid, eller i de fleste anskaffelser i utsatte bransjer gjennomfører risikovurderinger knyttet til seriøsitet/arbeidslivskriminalitet i forkant av kontraktsinngåelse Et fåtall av virksomhetene svarer at de

[48] Se kapittel 4.3 og 3.7.

gjennomfører dialogmøter eller forhandlingsmøter med leverandørene utover i enkelttilfeller. Dette samsvarer med opplevelsen til leverandørene i hhv. bygg og anlegg og renholdsbransjen som er intervjuet i evalueringen, som beskriver at seriøsitet sjelden er tema i dialogmøter eller forhandlingsmøter i kontraktsinngåelsesfasen. Flere leverandører, spesielt innenfor renhold, beskriver en opplevelse av at det tvert imot ofte er krevende å komme i dialog med oppdragsgiverne om rimeligheten og hensiktsmessigheten av krav som stilles i konkurransene.

Krav om egenrapportering er den aktiviteten som virksomhetene oppgir at de oftest benytter i anskaffelsesfasen/kontraktsinngåelsesfasen.

Figur 19: I hvor stor andel av anskaffelsene [i utsatte bransjer når det gjelder useriøsitet] ble følgende gjort i anskaffelsesfasen/kontraktsinngåelsesfasen? n = 96



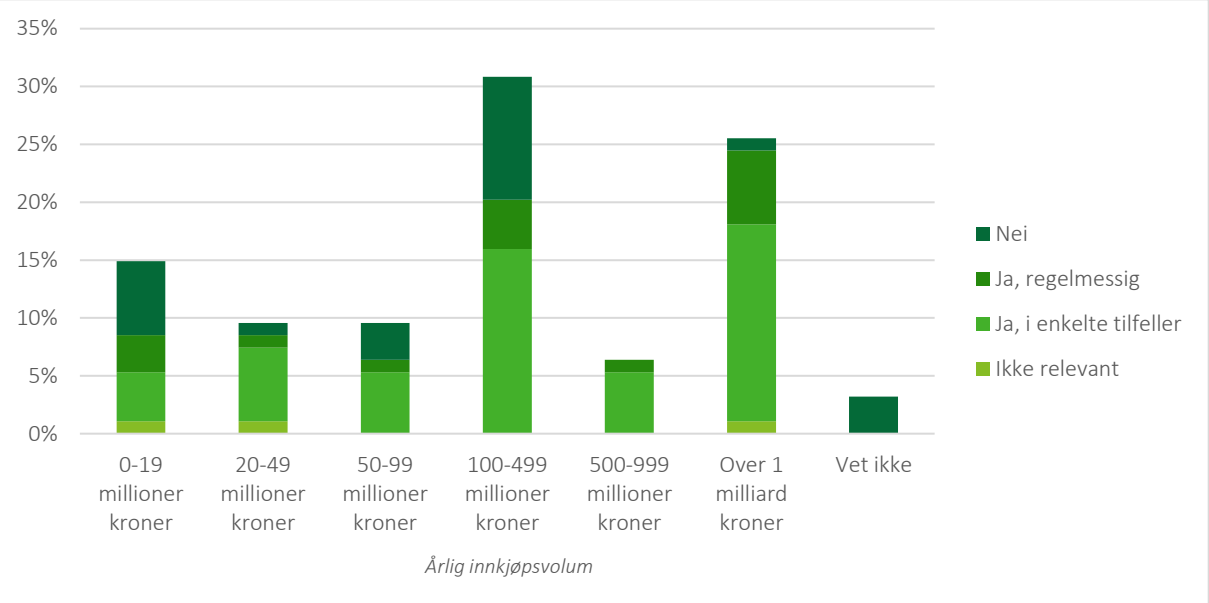
3.4.4 Kontraktsoppfølging og kontroll av seriøsitetskrav

Som beskrevet i tidligere avsnitt viser både data fra spørreundersøkelsen og intervju mangler i virksomhetenes oppmerksomhet på seriøsitet i kontraktsoppfølgingen. Det er bred enighet blant virksomhetene som er intervjuet i evalueringen om at kontraktsoppfølging er nøkkelen til å fremme seriøsitet gjennom offentlige innkjøp. Samtidig beskriver virksomhetene gjennomgående, både i intervju og i spørreundersøkelsen, at kontraktsoppfølgingen er den delen av anskaffelsen som prioriteres lavest. Dette er i samsvar med funn i tidligere undersøkelser, blant annet fra Riksrevisjonen og DFØ.

En av fire virksomheter gjennomfører ikke kontroll av om leverandørene etterlever seriøsitetskrav

I Deloittes spørreundersøkelse svarer ca. 17 prosent av virksomhetene at virksomheten regelmessig gjennomfører selvstendig kontroll av om leverandørene etterlever krav til seriøsitet (Figur 20). Litt over halvparten svarer at slike kontroller gjennomføres i enkelte tilfeller, mens 25 prosent svarer at de ikke gjennomfører selvstendig kontroll av om leverandørene etterlever kravene til seriøsitet. Blant virksomheter med mer enn 500 millioner kroner i årlig i innkjøpsvolum er det en noe høyere andel som gjennomfører regelmessig kontroll (23 prosent) eller kontroll i enkelte tilfeller (70 prosent). En noe høyere andel av statlige virksomheter (30 prosent) oppgir at de ikke gjennomfører selvstendig kontroll. Blant kommuner og fylkeskommuner svarer 18 prosent at de ikke gjennomfører selvstendig kontroll.

Figur 20: Gjennomfører virksomheten selvstendig kontroll av om leverandørene etterlever krav til seriøsitet? n = 96



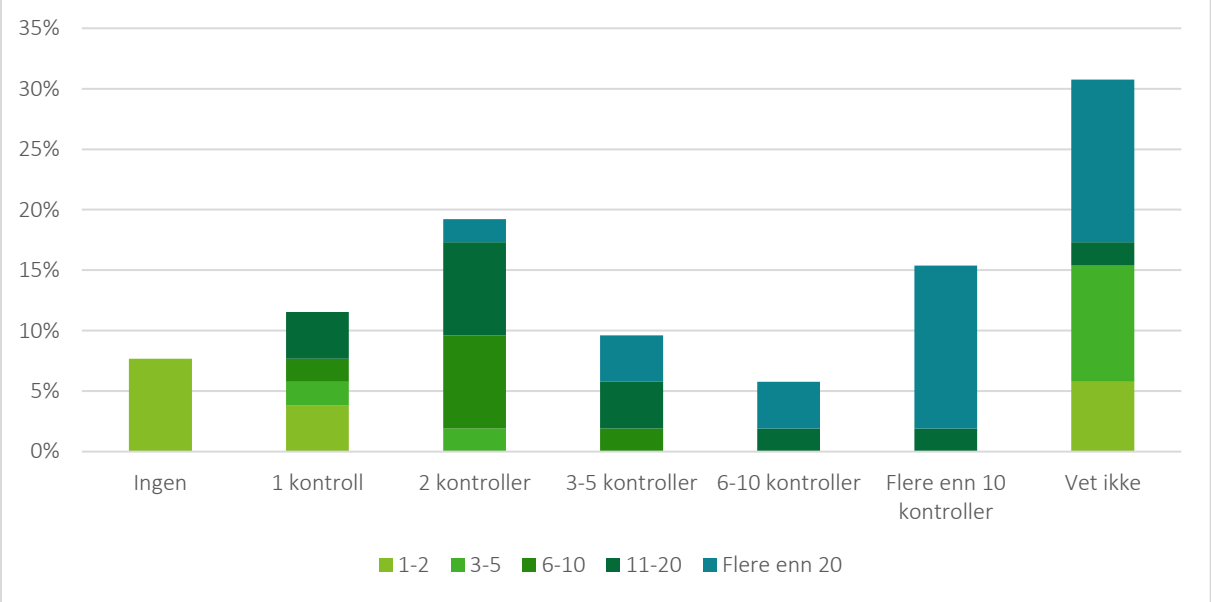
Resultatene samsvarer med resultatene fra DFØs anskaffelsesundersøkelse fra 2022, hvor respondentene ble spurt om hvor ofte virksomheten ivaretar kontraktsoppfølging ved å gjennomføre kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Blant det 528 respondentene i undersøkelsen svarte 31 prosent at de ofte eller alltid gjør dette. 36 prosent svarte at de gjennomfører kontroll av og til, mens ca. 25 prosent svarte at de aldri eller sjeldent gjennomfører kontroll av lønns- og arbeidsvilkår.

Leverandører som er intervjuet i evalueringen opplyser at de i liten grad opplever å bli regelmessig kontrollert av offentlige oppdragsgivere når det gjelder seriøsitetsbestemmelser. Flere leverandører peker på at slike kontroller i større grad blir gjennomført av private oppdragsgivere. For eksempel viser flere renholdsbedrifter som er intervjuet til at de svært ofte er gjenstand for påsekontroll fra entreprenøren når de er (under)leverandør av renhold på byggeplasser.

Spørreundersøkelsen viser at det er tydelige forskjeller når det gjelder omfanget av kontroll innenfor ulike risikoutsatte bransjer. Virksomhetene som har svart på spørreundersøkelsen oppgir at omfanget av kontroller av seriøsitetsbestemmelser er klart størst i anskaffelser innenfor bygg og anlegg. Blant virksomhetene som oppgir at de har hatt en eller flere anskaffelser innen bygg og anlegg de siste tre årene er det åtte prosent som ikke har gjennomført noen kontroller av seriøsitetskrav. I overkant av 30 prosent oppgir at de har gjennomført en til to kontroller. Litt over 20 prosent av respondentene oppgir at de har gjennomført flere enn fem slike kontroller siste tre år. Alle disse oppgir at de har gjennomført mer enn ti bygg- og anleggsanskaffelser i samme periode.

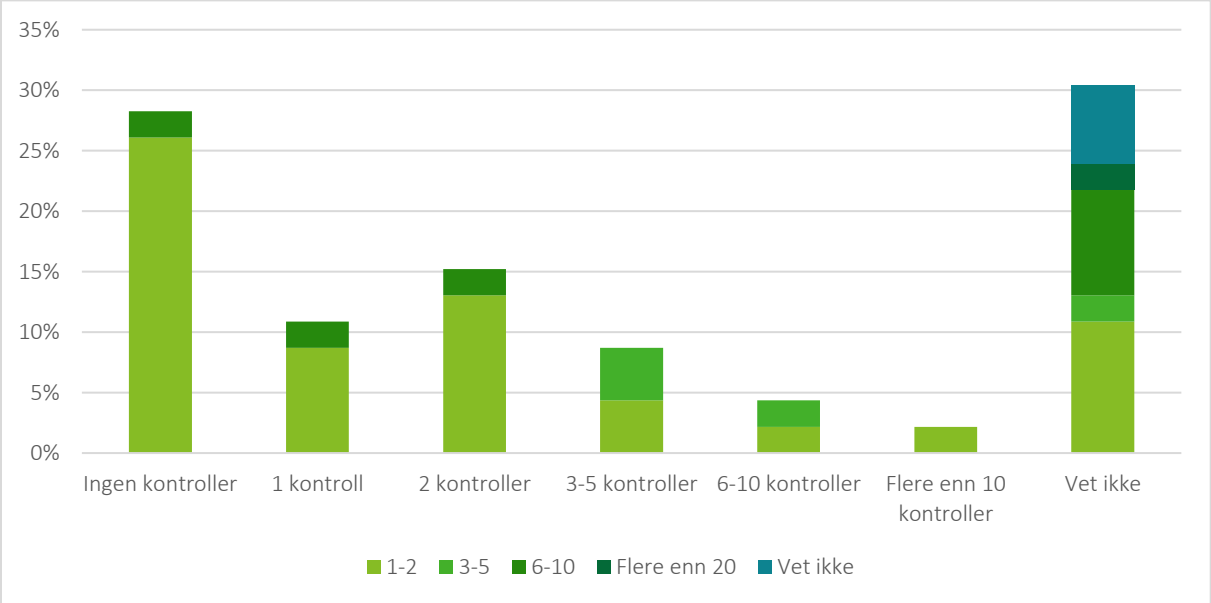
Flere har i intervjuer og workshop vist til at oppmerksomheten på seriøsitet har vært størst innenfor bygg- og anleggssektoren, og at virksomheter med stort omfang av bygg- og anleggsanskaffelser, blant annet Statsbygg, Statens Vegvesen og Oslo kommune har vært ledende i utviklingen av hvordan offentlige virksomheter innretter sine anskaffelser for å fremme seriøsitet.

Figur 21: Hvor mange kontroller av seriøsitetskrav har virksomheten gjennomført på anskaffelser innen bygg og anlegg de siste tre årene? n = 52 (virksomheter som oppgir at det har hatt slike anskaffelser siste tre år). Fargene tilsvarer antallet anskaffelser virksomheten har hatt innen bygg- og anlegg siste tre år.



Omfanget av kontroller er noe mindre innenfor renholdsanskaffelser (Figur 22). Av de 46 virksomhetene som opplyser at de har hatt slike anskaffelser de siste tre årene er det nesten 30 prosent som oppgir at de ikke har gjennomført kontroll av at seriøsitetskrav etterleves. I overkant av 25 prosent oppgir at de har gjennomført 1-2 kontroller, mens 14 prosent har gjennomført flere enn tre kontroller.

Figur 22: Hvor mange kontroller av seriøsitetskrav har virksomheten gjennomført på anskaffelser innen renhold de siste tre årene? n = 46 (virksomheter som oppgir at det har hatt slike anskaffelser siste tre år). Fargene tilsvarer antallet anskaffelser virksomheten har hatt innen renhold siste tre år



Respondentene fikk tilsvarende spørsmål for anskaffelser innen henholdsvis transport, hotell- og service og bemannings- og vikartjenester. Kun et fåtall virksomheter som har hatt anskaffelser innenfor disse bransjene de siste tre årene oppgir at de har gjennomført kontroll av om leverandørene etterlever krav til seriøsitet.

Av de offentlige oppdragsgiverne som regelmessig gjennomfører selvstendig kontroll, svarte 45,6 prosent «ja» på spørsmål om kontrollene også omfattet underleverandører, mens 27,9 prosent svarte at kontrollene delvis omfattet underleverandører.

En stor andel respondenter svarer at de ikke vet hvor mange kontroller som er gjennomført. Dette antas å henge sammen med at spørreundersøkelsen ble distribuert til personer i virksomhetenes innkjøpsfunksjon. Evalueringen viser at disse ofte ikke involvert i kontraktsoppfølgingen av anskaffelser i virksomheten. Dette utdypes nærmere senere i kapittelet.

Virksomhetene ble også spurt om de gjennomfører andre former for oppfølgings- eller kompetansetiltak knyttet til seriøsitet overfor sine leverandører. Ca. 12 prosent av virksomhetene svarte bekreftende på dette spørsmålet. Blant virksomheter med mer enn 500 millioner kroner i årlig innkjøpsvolum er det en betydelig større andel som har svart «ja» (30 prosent). I fritekst-felt opplyser flere av virksomhetene at oppfølgingstiltak inkluderer møter/samlinger med leverandører hvor seriøsitet er tema. Flere virksomheter viser også til gjennomgang av HMSREG som et sentralt dialogpunkt opp mot leverandører.

DFØ undersøkte i sin anskaffelsesundersøkelse (2022) på hvilken måte virksomhetene følger opp etterlevelse av seriøsitetskrav. Tabell 1 viser hvor mange av de 528 virksomhetene som svarte på undersøkelsen som oppga at de gjennomfører ulike tiltak i kontraktsoppfølgingen.

Tabell 1: Oppfølging av seriøsitetskrav. Kilde: DFØs anskaffelsesundersøkelse 2022, n = 528

På hvilken måte følger virksomheten opp etterlevelse av seriøsitetskrav?	Antall virksomheter
Tema på oppfølgingsmøter med leverandør	158
System og rutiner for oppfølging	99
Risikovurdering	110
Dokumentasjonskrav	177
Egenrapportering	185
Stedlig kontroll	104
Vet ikke	65
Annet	13

Virksomheter med lavt innkjøpsvolum avdekker sjeldnere avvik mot seriøsitetskrav

Virksomhetene som svarte at de gjennomfører kontroller av om seriøsitetskrav etterleves ble i Deloittes undersøkelse spurt om resultatene av kontrollene som ble gjennomført. Respondentenes svar fremgår av Tabell 2. Som tabellen viser oppgir virksomhetene at de i relativt liten grad avdekker avvik mot seriøsitetskrav i sine kontroller. Med ett enkelt unntak har samtlige virksomheter som oppgir at de har avdekket flere og/eller systematiske avvik i noen av kontrollene et årlig innkjøpsvolum over 500 millioner kroner. Blant virksomheter med årlig innkjøpsvolum under 500 millioner kroner er det gjennomgående en høyere andel som oppgir at de ikke har funnet avvik i noen av kontrollene enn blant virksomheter med høyere innkjøpsvolum.

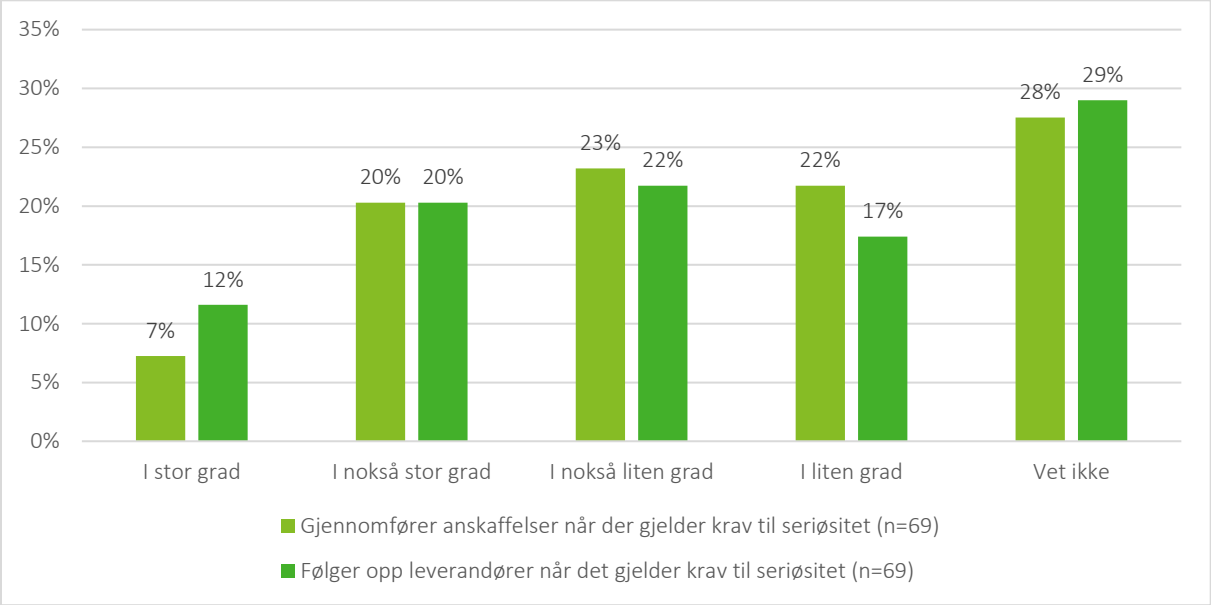
Tabell 2: Resultater av kontroll av leverandørenes etterlevelse av seriøsitetskrav

	Brudd på arbeidstids-bestemmelser (n=67)	Brudd på allmenngjort tariff eller minstelønn i hht. landsomfattende tariff (n=68)	Manglende overtidsbetaling eller andre godtgjørelser arbeidstaker har krav på (n=67)	Antall ledd med underleverandører (n=67)
Flere og/eller systematiske avvik i flertallet av kontrollene	4%	0%	0%	0%
Flere og/eller systematiske avvik i enkelte av kontrollene	4%	4%	6%	3%
Enkelte tilfeldige avvik i flertallet av kontrollene	3%	4%	4%	1%
Enkelte tilfeldige avvik i enkelte av kontrollene	18%	19%	16%	16%
Ingen avvik i noen av kontrollene	33%	38%	36%	31%
Ikke relevant	10%	7%	9%	18%
Vet ikke	27%	26%	28%	30%

Virksomhetene som svarte at de har gjennomført kontroller ble videre spurt om i hvilken grad kontrollene bidro til å bedre virksomhetens praksis knyttet til hhv. gjennomføring av anskaffelser og oppfølging av kontroller. Totalt sett svarer litt under en tredjedel at kontrollene i stor grad (11,6 prosent) eller i nokså stor grad (20,3 prosent) har ført til endringer i oppfølging av leverandører når det gjelder seriøsitet. En noe mindre andel oppgir at kontrollene i stor grad (7,2 prosent) eller i nokså stor grad (20,3 prosent) har ført til endringer i hvordan anskaffelser gjennomføres når det gjelder seriøsitet. Det er liten grad av forskjell på hva virksomheter med årlig innkjøpsvolum hhv. over og under 500 millioner kroner svarer på spørsmålet.

I intervjuer beskriver enkelte virksomheter at revisjoner og kontroller har bidratt til både endring i organisering og tilførsel av ressurser. Det vises til at revisjoner og kontroll oppleves å ha synliggjort behovet på anskaffelsesområdet for ledelsen.

Figur 23: I hvilken grad opplever du at kontrollene har ført til endring i hvordan virksomheten ... n = 69



Organiseringen oppleves å være et hinder for god kontraktsoppfølging

Av intervjuer med innkjøpere hos offentlige virksomheter fremgår det at den delen av anskaffelsen som gjelder kontraktsoppfølging, inkludert oppfølging av seriøsitetsbestemmelser, i liten grad involverer innkjøpsfunksjonene i virksomhetene.

Flere virksomheter viser i intervju til at organiseringen ikke legger til rette for oppfølging. I mange virksomheter er kontraktsoppfølgingen, uavhengig av tema, lagt til prosjektleder eller fagansvarlig og dennes organisasjon. Det blir opplyst at denne organiseringen er en barriere mot å sikre ønsket oppmerksomhet på oppfølging av seriøsitetsbestemmelser. Intervjurespondenter viser blant annet til at prosjektledelsens oppmerksomhet er rettet mot kvalitet, fremdrift og kostnad og i mindre grad mot «sidehensyn» som seriøsitet.

Flere peker på at en god oppfølging av etterlevelse av seriøsitetsbestemmelser fordrer at en sentral (anskaffelses)funksjon deltar eller aktivt bidrar i oppfølgingen. Et element som trekkes fram som viktig for å sikre god oppfølging av seriøsitetsbestemmelser er at sentral anskaffelsesfunksjon eller annen stabsfunksjon tidlig kobles på prosjektaktivitetene. Flere virksomheter opplyser at dette ikke er tilfelle gjennom dagens praksis. I DFØs anskaffelsesundersøkelse (2022) svarer 36 prosent av virksomhetene er uenig, delvis uenig eller verken enig eller uenig i at ansvaret for kontraktsoppfølging er tydelig fordelt mellom innkjøpsenheten og fagenheter/avdelinger.

Utfordringer når det gjelder kontraktsoppfølging og formaliserte kontroller knyttet til seriøsitet, omfatter også de virksomhetene som i stor grad tildeler ressurser til ivaretakelse og oppfølging av seriøsitet i sine anskaffelser. Virksomhetene oppfatter det som svært krevende å gjøre gode kontroller av etterlevelse av seriøsitetsbestemmelser, med kompetansekrav som ofte ligger utenfor det den gjennomsnittlige stabsansatte/prosjektleder opererer innenfor. Disse viser til at dersom det skal gjennomføres kontroller med ønsket effektivitet og kvalitet bør disse gjennomføres av en sentralisert funksjon med spisskompetanse på seriøsitetskrav eller gjennom bruk av eksterne ressurser.

3.5 Kompetanse

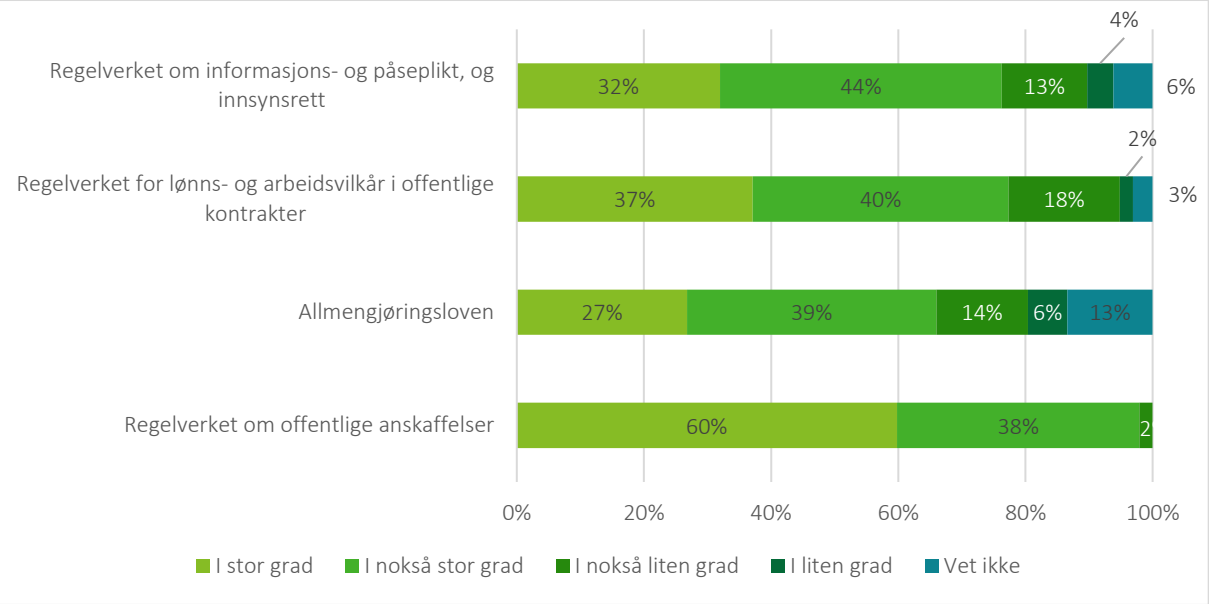
I Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser* trekkes kompetanse frem som en sentral del av profesjonalisering av innkjøpsfunksjonen. Både i stortingsmeldingen og i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet (2021) fremheves økt profesjonalisering og kompetanse hos de offentlige oppdragsgiverne som nødvendig for å lykkes med å bekjempe arbeidslivskriminalitet og useriøsitet gjennom offentlige anskaffelser.[49]

3.5.1 Regelverkskompetanse

Kompetansebehovet varierer med virksomhetens størrelse

I Deloittes spørreundersøkelse ble respondentene spurt i hvilken grad de opplever at egen virksomhet har tilstrekkelig kompetanse når det gjelder relevante regelverk for seriøsitet i offentlige anskaffelser (Figur 24).

Figur 24: I hvilken grad opplever du at din virksomhet har tilstrekkelig tilgang til kompetanse når det gjelder ... n = 97



Som det fremgår av figuren opplever nesten samtlige virksomheter (98 prosent) at de i stor grad eller i nokså stor grad har tilstrekkelig kompetanse på regelverket om offentlige anskaffelser. Kompetansen oppleves som svakere når det gjelder regelverket for lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Om lag en av fem virksomheter opplyser at de i nokså liten grad eller i liten grad har tilstrekkelig kompetanse på dette. Virksomhetene opplever også å ha noe mindre tilgang til kompetanse på allmenngjøringsloven og regelverket for informasjons- og påseplikt, og innsynsrett.[50] Det er i liten grad forskjeller mellom kommuner/fylkeskommuner og statlige virksomheter når det gjelder tilgang på kompetanse innenfor områdene omtalt i Figur 24. Virksomheter med innkjøpsvolum på over 500 millioner kroner opplever i større grad å ha tilgang til tilstrekkelig kompetanse enn virksomheter med lavere innkjøpsvolum. Ingen virksomheter med mer enn 500 millioner kroner i innkjøpsvolum svarer i Deloittes undersøkelse at de i liten grad har tilgang på kompetanse innenfor områdene nevnt ovenfor.

For mindre virksomheter og kommuner blir tilstrekkelig kompetanse trukket frem som en hovedutfordring i intervjuene. Flere kommuner opplyser at det er utfordrende å få tilgang til tilstrekkelig kompetanse og kunnskap om anskaffelsesregelverket internt. En av respondentene i intervju illustrerte dette med at innkjøpsansvaret ble fordelt vilkårlig til en person i kommunens økonomiavdeling. En annen kommune viser til at det er ofte samme person som skal ha ansvar for alle deler av anbudet. Det vises til at kompetansemiljøet blir lite og utsatt for press om spisskompetanse på mange felt samtidig. En mindre kommune opplyser at den høye risikoen for feil i arbeidet med anskaffelser på grunn av lav kapasitet og kompetanse tilsier at dette er område som kommunen ikke bør ivareta internt. Flere påpeker at det i små kommuner er utfordrende å bygge opp kompetansen som det forventes av enkelte.

[49] NFD (2019): Meld. St. 22 (2018 – 2019), *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*, publisert 10.04.2019; AID (2021): *Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2021 -),* publisert 08.02.2021

[50] Dette kan henge sammen med at det i hovedsak er leverandørene som må forholde seg til dette regelverket.

I intervju er det også vist til at mangel på kapasitet og kompetanse er hovedårsaken til at det innhentes bistand fra eksterne. Informanter opplever at de innehar tilstrekkelig kompetanse til å svare ut minstekravene som lov og forskrift krever, men det er behov for spisskompetanse på særlige områder, eksempelvis inn mot utvalgte bransjer. En innkjøper i en statlig virksomhet viser til at det legges stadig nye oppgaver og ansvar over på innkjøpsfunksjonen som går utover den kompetansen de som jobber der i utgangspunktet er forutsatt å ha, og peker på at det «renner litt over» hvis alle fagspesifikke oppgaver skal legges til innkjøpsfunksjonen.

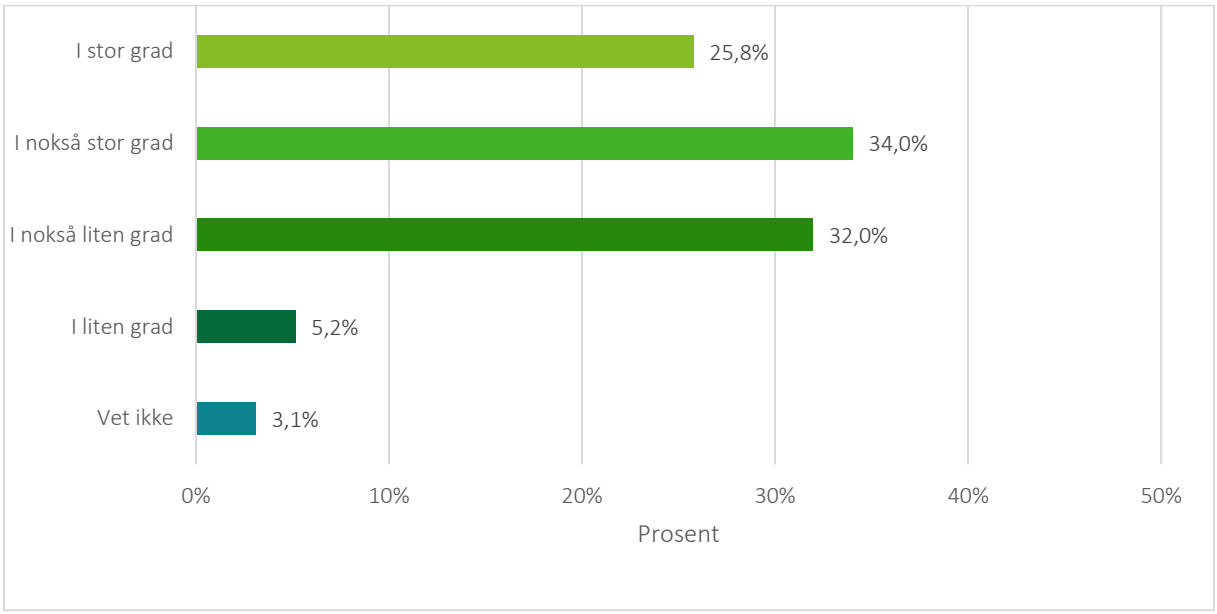
Leverandørene Deloitte har intervjuet forteller at de møter varierende og ofte lav innkjøpskompetanse blant offentlige virksomheter. Leverandørene oppfatter at det er et gap mellom den innkjøpsfaglige kompetansen og spesifikk bransjekompetanse. Spesielt beskrives innkjøpskompetansen i små kommuner som mangelfull. Blant annet er det beskrevet at store statlige virksomhetene i større grad ser handlingsrommet i regelverket enn virksomheter med mindre innkjøpsvolum, som for eksempel mindre eller mellomstore kommuner.

Funnene knyttet til kompetanse i Deloittes spørreundersøkelse samsvarer med resultatene fra DFØ sine anskaffelsesundersøkelser. Av DFØs undersøkelse i 2022 fremgår det at om lag en fjerdedel av virksomhetene opplever at deres virksomhet i liten grad (17 prosent) eller svært liten grad (7 prosent) har tilstrekkelig kompetanse på arbeidslivskriminalitet/lønns- og arbeidsvilkår innenfor anskaffelsesområdet.[51] Andelen er klart lavere blant virksomheter med mer enn 500 millioner kroner i årlig innkjøpsvolum. Sammenlignet med DFØs undersøkelse fra 2020 sier flere respondenter i 2022 at virksomheten mangler kompetanse på arbeidslivskriminalitet og lønns- og arbeidsvilkår. Kommuner rapporterer lavest kompetanse på lønns- og arbeidsvilkår sammenlignet med statlige virksomheter, offentlige foretak og selskap og fylkeskommuner i DFØs undersøkelser.[52]

Virksomhetene opplyser om et behov for kompetanseheving i kontraktsoppfølgingen

Nær 40 prosent av respondentene i Deloittes spørreundersøkelse opplever at de ikke har tilstrekkelig tilgang på kompetanse når det gjelder oppfølging av kontrakter og leverandører med hensyn til seriøsitet. Kommuner og fylkeskommuner opplever i større grad enn statlige virksomheter at de har tilstrekkelig tilgang på kompetanse innenfor informasjons- og påseplikt, samt oppfølging av leverandører. Andelen som svarer i nokså liten eller i liten grad er noe større blant virksomheter med årlig innkjøpsvolum under 500 millioner kroner (37 prosent) enn i virksomheter med høyere innkjøpsvolum (30 prosent).

Figur 25: I hvilken grad opplever du at din virksomhet har tilstrekkelig tilgang til kompetanse når det gjelder oppfølging av kontrakter og leverandører med hensyn til seriøsitet? n = 97



I intervjuer trekkes det frem at kontraktsoppfølging og kontroll er et krevende felt hvor det er behov for mer kompetanse. Flere informanter mener at arbeidet med seriøsitetsspørsmål fordrer ressurser med spisskompetanse på eksempelvis oppfølging av arbeidslivskriminalitet. Dette trekkes særlig frem av større virksomheter som har en tilfredsstillende grunnbemanning. Avdekking av arbeidslivskriminalitet krever også

[51] DFØ (2022): *Anskaffelsesundersøkelsen 2022,* rådata
[52] DFØ (2020): *Modenhet i offentlige anskaffelser,* anskaffelsesundersøkelsen 2020.

oppdatert kunnskap da useriøse leverandører og kriminelle endrer sine metoder. Selv med kontroller av lønns- og arbeidsvilkår kan det være utfordrende å avdekke useriøse forhold, eksempelvis på grunn av metoder som doble timelister. Det påpekes at det i noen tilfeller er snakk om kriminell virksomhet og ikke useriøse bedrifter. Også leverandørene som er intervjuet i evalueringen trekker frem kontroll som et område hvor leverandører opplever at offentlige innkjøpere mangler kompetanse.

3.5.2 Kompetansehevingstiltak

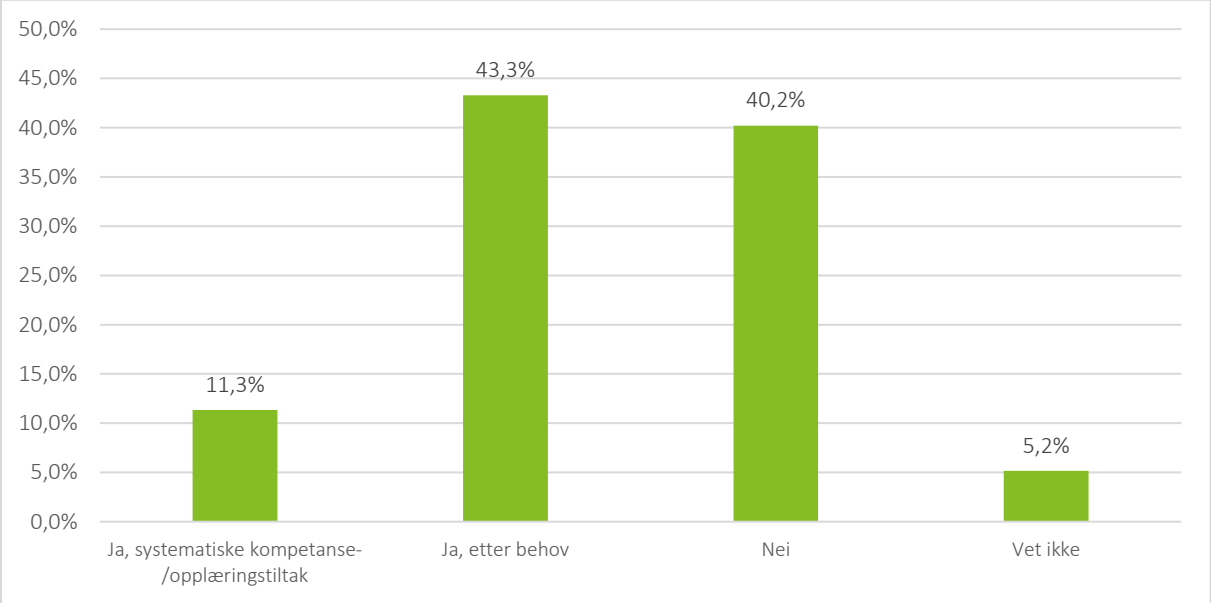
En av ti virksomheter har etablert systematiske kompetansetiltak knyttet til seriøsitet i anskaffelser

Kompetanseheving trekkes frem både i fritekstsvarene i Deloittes spørreundersøkelse og i intervjuer som en viktig faktor for å jobbe godt med seriøsitet. Flere respondenter påpeker at fagområdet er i rask utvikling, noe som krever at kompetansen opprettholdes. Det vises til hyppige regelverksendringer, ny domspraksis og KOFA-avgjørelser, samt politiske prioriteringer som gjør at innkjøpere er nødt til å holde seg oppdatert på fagfeltet. Enkelte viser til at regelverket og seriøsitetskrav kan bidra til å fremme et anstendig arbeidsliv og at tydelighet i regelverket bidrar til at oppdragsgivere stiller både riktige og gode krav. Samtidig viser andre til at regelverket følges, men at utfordringen ligger i å opparbeide seg tilstrekkelig kompetanse til å stille de rette kravene.

I intervjuer trekkes det frem at bakgrunnen og erfaringen til de som jobber med innkjøp avgjør hvor stort kompetansebehovet er. Det vises til at jurister ofte er tryggere på regelverket og hvordan det skal etterleves sammenlignet med innkjøpsrådgivere uten juridisk bakgrunn.

Om lag 40 prosent av virksomhetene i Deloittes spørreundersøkelse oppgir at de ikke har etablert egne opplærings- eller kompetansetiltak knyttet til seriøsitet i forbindelse med gjennomføring av anskaffelser (Figur 26). 11 prosent opplyser at det er etablert systematiske kompetanse- og opplæringstiltak og 43 prosent har slike opplærings- eller kompetansetiltak etter behov. I intervjuer med offentlige virksomheter kommer det frem at flere benytter seg av DFØs opplæringstilbud og forum knyttet til anskaffelser og seriøsitet. Andre offentlige virksomheter informerer om at de i hovedsak benytter seg av intern opplæring på anskaffelsesområdet. Blant annet er det vist til at det hadde vært hensiktsmessig med opplæring i anskaffelsesregelverket før man jobber operativt med innkjøp.

Figur 26 Har virksomheten etablert egne opplærings- eller kompetansetiltak knyttet til seriøsitet i forbindelse med gjennomføring av anskaffelser? n = 97



3.6 Ressurser og kapasitet

Mange offentlige virksomheter, spesielt mindre virksomheter og kommuner, opplever at det ikke er avsatt tilstrekkelig ressurser til å ivareta seriøsitet i anskaffelsesarbeidet

Som tidligere beskrevet, blant annet i kapittel 3.4.2, trekkes blir personell og kapasitet hyppigst trukket frem som årsak til manglende oppmerksomhet på problemstillinger knyttet til seriøsitet i Deloittes spørreundersøkelse.

Resultatene samsvarer med funnene fra DFØs anskaffelsesundersøkelse fra 2022, der 24 prosent av virksomhetene at de opplever at de har mangel på tid og ressurser til å gjennomføre konkurranser på en god måte, mens 47 prosent av virksomhetene opplever at det er mangel på tid og ressurser til å følge opp kontrakter og leverandører på en god måte.

Intervjuer Deloitte har gjennomført i forbindelse med evalueringen underbygger disse funnene.. I intervju påpeker en virksomhet at mangel på systemer og rutiner for å følge opp seriøsitetskrav skyldes manglende ressurser til å utvikle dette. En offentlig innkjøper informerer om at det etter en omorganiseringsprosess ble utarbeidet maler og rutiner for kontraktsoppfølging, og at det tidligere ikke hadde vært tilstrekkelig kapasitet til å utvikle slike maler og rutiner. En kommune opplyser at mangel på personal og hyppig utskiftning har ført til at arbeidet med rutiner og malverk har blitt nedprioritert. Det kommer gjennomgående frem i intervju at arbeidet med konkurranseforberedelse og -gjennomføring prioriteres høyere enn oppfølging av seriøsitetskrav når det er begrenset med ressurser i organisasjonene. Tilstrekkelig med ressurser og kapasitet trekkes samtidig hyppig frem som en forutsetning for å kunne jobbe godt med seriøsitet i offentlige virksomheter.

I intervju trekkes kapasitetsutfordringer oftere frem av mindre virksomheter, og kommuner oppgir i noe større grad å ha utfordringer med kapasitet og ressurser enn statlige virksomheter Deloitte har intervjuet. Resultatene fra spørreundersøkelsen gjennomført av Deloitte tyder på at mange mindre kommuner har små innkjøpsmiljø. Over halvparten av kommunene som har svart på spørreundersøkelsen har to eller færre årsverk til innkjøpsfunksjonen i virksomheten, mens en av fire oppgir at de har mindre enn ett årsverk til innkjøpsfunksjonen. I intervju trekkes det frem av mindre kommuner og statlige virksomheter at virksomheten ikke prioriterer ressurser til innkjøp. Flere av de større virksomhetene påpeker i sine intervjuer at de er kjent med at små- og mellomstore innkjøpsmiljøer har større ressurs- og kapasitetsutfordringer.

Samtidig peker små kommuner på at de gjennomfører færre anskaffelser og at det generelt er mindre utfordringer med seriøsitet i små kommuner sammenlignet med større kommuner plassert i større byer. Blant annet er det vist til at kommunene ofte bruker de samme lokale entreprenørene gjennom flere år grunnet sin geografiske plassering og at de derfor ikke prioriterer å sette av ressurser til kontraktsoppfølging av disse leverandørene. På den andre siden er det av både leverandører og innkjøpere i større virksomheter pekt på en risiko for at når de store innkjøperne stiller strenge krav kan de useriøse aktørene forflytte seg til mindre sentrale innkjøpere.

Ressurser til kontraktsoppfølging nedprioriteres i virksomheter med kapasitetsutfordringer

I intervjuer med offentlige virksomheter blir det gjennomgående trukket frem at gjennomføring av anskaffelser prioriteres høyere enn kontraktsoppfølging. Dette samsvarer med resultatene i Deloitte spørreundersøkelse som er omtalt tidligere i rapporten, og med resultatene fra DFØs anskaffelsesundersøkelser. Ressursene brukes derfor i større grad på konkurransegrunnlag og kontraktsinngåelse enn på oppfølging og kontroll. Det pekes på at det er særlig mangel på ressurser til å gjennomføre kontroller og oppfølging av kontrakter. Enkelte av virksomhetene rapporterer også at de mangler rutiner for oppfølging av seriøsitetskrav på grunn av manglende kapasitet og ressurser. Andre beskriver at kontrakter som går løpende, gjerne over opptil fire år, ikke blir fulgt opp. En offentlig virksomhet illustrerer den manglende kapasiteten med at to fulltidsansatte har ansvaret for å følge opp mellom 50-60 rammeavtaler.

Selv om et stort flertall av de intervjuede virksomhetene trekker frem kontraktsoppfølging som en av de viktigste forutsetningene for at offentlige innkjøp skal fremme seriøsitet, gir virksomhetene uttrykk for at det er lettere å nedprioritere oppfølging sammenlignet med anbud og utforming av kontrakt. En virksomhet viser til at det oppleves viktigere at innkjøpsfunksjonen anskaffer varer og tjenester virksomheten har behov for i tide, enn at ressurser og kapasitet brukes på oppfølging av seriøsitetskrav. Videre gir flere av innkjøperne uttrykk for at kontraktsoppfølging av seriøsitetskrav ofte nedprioriteres til fordel for oppfølging av andre krav, for eksempel krav til kvalitet, fremdrift eller oppfølging av økonomi. Det er pekt på at en årsak til dette er at oppfølging av seriøsitetskrav er et «sidehensyn» ettersom at leveransen av tjenesten i stor grad ikke påvirkes av hvorvidt innkjøper følger opp kravene eller ikke.

Manglende ressurser og kapasitet til kontraktsoppfølging kan også være et resultat av hvordan ansvaret for kontraktsoppfølging er fordelt innad i virksomheten. I flere av virksomhetene Deloitte har intervjuet har prosjektledere eller andre i organisasjonen ansvar for å påse at lønns- og arbeidsvilkår blir overholdt. Det vises her til at det av kapasitetshensyn ofte ikke er et ønske om å bruke ytterligere kapasitet på dette, spesielt ikke når det er vurdert å være lav risiko for arbeidslivskriminalitet. Det pekes videre på at prosjektene ikke ønsker å ha for høye administrasjonskostnader.

Flere innkjøpere og bransjeorganisasjoner Deloitte har intervjuet påpeker at det tillegges stadig nye krav til offentlige oppdragsgivere som de er pliktige til å følge opp, uten at det følger ekstra ressurser til dette arbeidet.

En innkjøpsleder beskriver at det fra en innkjøpsleders perspektiv er mer hensiktsmessig å redusere kravene og ha tilstrekkelige ressurser til å følge opp, og at man på denne måten unngår at arbeidet med seriøsitet kun blir en papirøvelse hvor alt tilsynelatende er i orden.

3.7 Systemer og verktøy

I arbeidet med å fremme seriøsitet har det blitt lansert flere verktøy og hjelpemidler for offentlige innkjøpere og leverandører. Noen er initiert av det offentlige, eksempelvis e-Bevis som Brønnøysundregistrene er tjenesteeier av, og HMSREG som Oslo kommune er oppdragsgiver for. StartBANK er initiert av Byggenæringens Landsforening (BNL). I intervju trekkes det frem at det er rom for å videreutvikle samtlige verktøy og virkemidler samt utvikle nye verktøy.

StartBANK ble opprettet på grunnlag av pilotprosjektet «Seriøsitet i byggenæringen» på begynnelsen av 2000-tallet. StartBANK er en plattform som driftes av Achilles hvor innholdet er eid av byggenæringen ved Byggenæringens landsforening. StartBANK gir muligheter til objektiv vurdering av leverandører og kartlegger eventuell risiko i leverandørkjeden ved å innhente informasjon fra offentlige registre som gir informasjon som oppdateres i sanntid. Denne informasjon muliggjør tilgang til å kontrollere informasjon om skatter og avgifter, leverandørenes forsikringer, sikkerhetserklæringer og økonomiske tall, samt informasjon fra pålitelige tredjeparter. Per 2022 er nærmere 8000 leverandører registrert i StartBANK.[53] StartBANK benytter seg av trafikklys, grønt, oransje og rødt som skal bidra til identifisering av risiko. Kommuner kan benytte seg av StartBANK kostnadsfritt. EBA opplyser at ca. 150 ulike offentlige oppdragsgivere benytter StartBANK i dag. Flere virksomheter opplyser i intervju og i spørreundersøkelsen at de stiller krav om registrering i StartBANK i enkelte typer anskaffelser, og at de benytter systemet i sitt arbeid med anskaffelser og leverandørkontroll.

Flere av leverandørene Deloitte har intervjuet i evalueringen forteller at de bruker StartBANK aktivt og at det er et krav for underleverandører og være registrert i StartBANK. Blant annet benyttes dette i arbeidet med å prekvalifisere underleverandører.

HMSREG ble utviklet våren 2017 på vegne av Oslo kommune.[54] Systemet holder oversikt over mannskapslister som skal benyttes på alle oppdrag innenfor bygg, anlegg og vedlikehold. I tillegg mottar, lagrer, kontrollerer og analyserer HMSREG data om leverandørenes og underleverandørenes ivaretakelse av økonomiske forpliktelser. Funksjonaliteter i HMSREG inkluderer:

- Opplasting av mannskapslister inkludert underleverandører
- Registrering av inn- og utpasseringer for å generere oversiktslister og brann- og redningsliste
- Godkjenning av nye underleverandør og mannskap
- Systematisk og risikobasert oppfølging og kontroll av leverandører, kontrakter og rammeavtaler
- Løpende leverandørkontroll gjennom integrasjon mot Enhetsregisteret, HMS-kort/byggekort.no og StartBANK.

Både offentlige innkjøpere og leverandører beskriver i intervjuer at de benytter HMSREG i oppfølging av leverandører i sine prosjekter, og beskriver dette som et nyttig verktøy. Både innkjøpere og leverandører beskriver videre et behov for ytterligere informasjonsdeling og verktøy for dette i deres oppfølging av underleverandører.

E-bevis gir offentlige oppdragsgivere tilgang til dokumentasjon om leverandører i offentlige anskaffelser og kontraktsoppfølging. E-Bevis har vært i produksjon siden april 2019 og skal bidra til enklere kontroll av leverandører samtidig som det reduserer byrden for næringslivet som ikke behøver å samle inn omfattende informasjon for å delta i offentlig anbud. E-Bevis muliggjør også bruk av informasjon i sanntid slik at informasjonen til enhver tid er oppdatert. Da E-Bevis ble lansert kunne offentlige oppdragsgivere fjerne krav om dokumentasjon i PDF i forbindelse med gjennomføring av konkurranser.

E-Bevis er et samarbeid på tvers av flere etater som bidrar med ulik data og informasjon, og det jobbes for at flere datakilder skal innlemmes i systemet. Dette er et eget tiltak i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet. Formålet er å gjøre det lettere for offentlige innkjøpere å vurdere om leverandører er seriøse.

Kompetanseregisteret er et nytt initiativ for å fremme seriøsitet i bygg- og anleggsbransjen. EBA opplyser at næringen er i ferd med å opprette et kompetanseregister i regi av Sentralregisteret. Dette vil muliggjøre

[53] EBA (2022): *Entreprenørenes arbeid med seriøsitet*, Presentasjon til Deloitte 04.03.2022
[54] Oslo kommune (i.d.): *Fellessystem for elektronisk mannskapskontroll*.

registrering av kompetanse pr. ansatt som vil kunne bli lest av i sanntid på prosjektet. Opplysningen kobles mot HMS-kort, StartBANK og HMSREG. Kompetanseregisteret vil bidra til å få oversikt over at de som jobber på prosjekt innehar fagkompetansen de opplyser å ha.

3.8 Oppsummerende analyse – innretning av virksomhetenes arbeid med seriøsitet

I dette kapittelet har vi gjennomgått hvordan offentlige virksomheter har innrettet sitt arbeid for å følge opp seriøsitet i anskaffelsesarbeidet. Dette omfatter både hvilken organisering, systemer og rutiner virksomhetene har etablert, hvilken kompetanse og ressurser de har, og hvordan arbeidet gjennomføres og følges opp i praksis. Funnene peker mot noen sentrale forutsetninger for at offentlige virksomheter kan bidra til å fremme seriøsitet gjennom sine anskaffelser.

For det første viser evalueringen at prioritering i ledelsen har betydning for hvor godt det jobbes med seriøsitet. Evalueringen viser at det oppleves å være stor oppmerksomhet på seriøsitet i virksomhetenes ledelse og i styrende dokumenter, men samtidig fremstår det varierende hvor godt dette gjenspeiles i virksomhetenes praksis. Spesielt gjelder dette i mange av kommunene som har innført politisk vedtatte seriøsitetsmodeller, men der det er en opplevelse av at politikerne har manglende kompetanse og forståelse for hva det krever i praksis å etterleve disse modellene.

Det er rimelig å anta at alle virksomheter vil kunne slutte seg til målet om å gjennomføre sine anskaffelser på en måte som fremmer seriøsitet. Samtidig indikerer våre undersøkelser at seriøsitet er et hensyn som i praksis fort prioriteres ned til fordel for andre oppgaver eller mål som haster mer eller veier tyngre, for eksempel budsjettmessige mål.

Å jobbe aktivt og målrettet med seriøsitet krever ressurser og kompetanse. Samtidig er seriøsitet, som det er påpekt av intervjuede i evalueringen, et «sidehensyn» som ofte ikke har direkte påvirkning på de parameterne som leveransene gjerne måles på: tid, økonomi og kvalitet. Dette innebærer at seriøsitet er et hensyn som aktivt må prioriteres av virksomhetens ledelse i form av at det dedikeres ressurser og kompetanse til arbeidet, og at det må tas høyde for at prioritering av seriøsitet i den enkelte anskaffelsen kan påvirke både kostnad og tidskrav knyttet til leveransen.

For det andre viser evalueringen at tilstrekkelig kompetanse, ressurser og en hensiktsmessig organisering er nødvendig for å ivareta seriøsitetshensyn i praksis. Likevel er det få av virksomhetene som gjennomfører systematiske kompetansetiltak internt og overfor sine leverandører når det gjelder å ivareta og sikre seriøsitet. Gjennomgående oppleves det også at ressursene ikke strekker til for å kunne følge opp seriøsitet på en god måte. Deloitte vil i denne sammenheng påpeke at kombinasjonen av at flere virksomheter trolig ofte stiller uhensiktsmessige seriøsitetskrav (se også kapittel 4) og at mange virksomheter i begrenset grad baserer sine seriøsitetskrav på risikovurderinger, medfører økt risiko for at ressursbruken når det gjelder seriøsitetsarbeidet ikke blir optimal.

Evalueringen viser at omfanget av oppgaver som legges til innkjøpsfunksjonen oppleves som stort, og at eksempelvis kontraktsoppfølging og kontroll av seriøsitetskrav er oppgaver som krever en spisskompetanse som det ikke alltid er naturlig at verken innkjøpsfunksjonen eller kontraktseier besitter. Dette synes å medføre at ansvaret for oppfølging av seriøsitetskrav i mange tilfeller ikke er plassert hos funksjoner med tilstrekkelige forutsetninger for å ivareta ansvaret.

For det tredje indikerer evalueringen at god kontraktsoppfølging er viktigere enn å stille strenge krav for å oppnå resultater knyttet til å fremme seriøsitet. Likevel er det kontraktoppfølgingen som i praksis får minst oppmerksomhet i virksomhetenes arbeid med å sikre seriøsitet gjennom sine innkjøp. En av fire virksomheter gjennomfører ikke kontroller av at leverandørene etterlever seriøsitetskrav. Blant de statlige virksomhetene er denne andelen på nesten 30 prosent. Det er i intervjuer i evalueringen vist til at det synes å være en «konkurranse» mellom politikerne i å være best til å stille strenge seriøsitetskrav, men ikke i å være best på kontraktsoppfølging. Dette fremstår som et paradoks, da det å stille strenge krav knyttet til seriøsitet risikerer å miste den nødvendige effekten dersom kravene ikke følges opp.

Evalueringen viser at arbeidet med å fremme seriøsitet gjennom innkjøp har kommet lengst i virksomhetene med størst innkjøpsvolum. Disse har oftere etablert innkjøpsstrategier som omtaler seriøsitet, opplever i større grad å ha kompetanse og ressurser til å jobbe mer seriøsitet, har mer dialog med sine leverandører og gjennomfører oftere interne undersøkelser av eget arbeid med seriøsitet. Virksomhetene med størst innkjøpsvolum avdekker også oftere avvik fra seriøsitetskrav når de gjør kontroll av sine leverandører. Samtidig er det virksomhetene med størst innkjøpsvolum som i størst grad opplever at kontraktsoppfølgingen ikke er god nok. Dette kan indikere at forståelsen og erkjennelsen av hva et godt seriøsitetsarbeid krever øker jo mer virksomheten jobber systematisk med tematikken, noe også flere av de store innkjøperne har vektlagt i sine intervjuer. Virksomheter med mindre innkjøpsvolum peker oftere på manglende kapasitet og kompetanse, og gjennomfører også anskaffelser sjeldnere.

Det fremstår rimelig å legge til grunn at de store offentlige innkjøperne også har den største påvirkningskraften på leverandørene når det gjelder å fremme seriøsitet, og at det derfor er blant disse innkjøperne det er viktigst at seriøsitetsarbeidet er godt etablert. Samtidig står virksomhetene som hver for seg har et lavt innkjøpsvolum samlet sett for et stort volum av innkjøp årlig, også i risikoutsatte bransjer. Flere virksomheter som i dag jobber aktivt med å følge opp seriøsitet har i evalueringen vist til at konkrete hendelser, medieoppslag eller funn i revisjoner eller tilsyn bidro til en erkjennelse av at også de kan rammes av arbeidslivskriminalitet. Funnene i evalueringen kan indikere at denne erkjennelsen mangler hos mange av virksomhetene med mindre innkjøpsvolum.

Evalueringen viser også at det er enkelte forskjeller mellom kommunene og statlig sektor når det gjelder hvordan de jobber med å fremme seriøsitet i anskaffelser. Blant de store og mest modne innkjøperne finnes både statlige virksomheter, fylkeskommuner og kommuner. Det fremstår ikke å være betydelige kvalitative forskjeller mellom stat og kommune når det gjelder hvordan arbeidet med seriøsitet følges opp blant de mest modne virksomhetene. Generelt oppgir kommunene oftere enn de statlige virksomhetene at de har innkjøpsstrategier som omfatter seriøsitet, de oppgir i større grad å gjennomføre internrevisjoner eller lignende knyttet til seriøsitet i innkjøp og de oppgir i større grad å ha kompetanse på reguleringer knyttet til lønns- og arbeidsvilkår. Samtidig oppgir de oftere enn statlige virksomheter å ha mangel på både kompetanse og kapasitet. Dette antas å ha sammenheng med at kommunene gjerne gjennomfører alle kategorier av innkjøp selv og dermed stilles overfor et større kompetanse- og kapasitetsbehov, mens mange av de statlige virksomhetene enten gjennomfører innkjøp gjennom fellesavtaler eller i mindre grad gjør innkjøp knyttet til risikoutsatte bransjer, slik som bygg og anlegg.

4 Bruk av regelverk og krav til seriøsitet i offentlige anskaffelser

Regelverket legger de formelle rammene for offentlige virksomheters arbeid med seriøsitet i sine anskaffelser. Anskaffelsesregelverket definerer noen absolutte krav som skal stilles til leverandører under gitte forutsetninger, herunder forskriftsfestede krav om at lønns- og arbeidsvilkår minst skal være i samsvar med allmengjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtale, at det maksimalt skal være to ledd i leverandørkjeden ved utførelse av gitte tjenester og at det skal benyttes lærlinger i kontrakter av en viss størrelse. For innkjøp av renholdstjenester skal leverandøren være godkjent. Videre gir regelverket åpning for å stille krav både i anskaffelsesprosessen og i kontrakt knyttet til ivaretakelse av samfunnsansvar og samfunnshensyn.

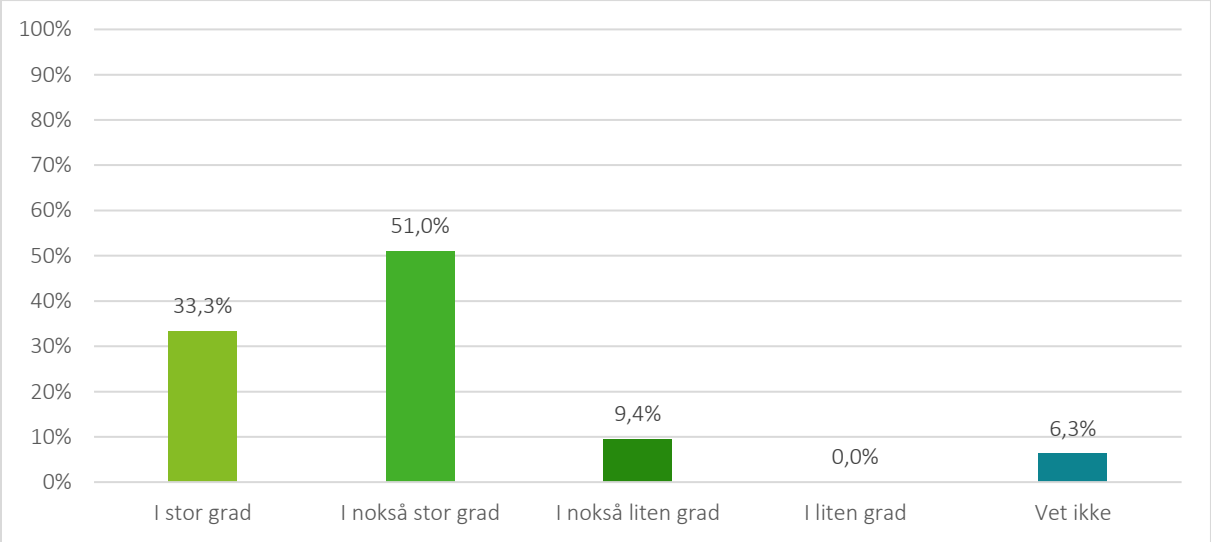
I dette kapittelet beskriver vi hvordan offentlige virksomheter benytter og opplever regelverket for offentlige anskaffelser når det gjelder målet om å fremme seriøsitet, og i hvilken grad innkjøperne stiller krav som går utover minstekravene i lovverket.

4.1 Regelverkets betydning for å fremme seriøsitet

I intervjuer viser både innkjøpere, leverandører og andre aktører til at krav i regelverket er viktige for både å sette arbeidet med seriøsitet på dagsorden, og for å påvirke markedet i ønsket retning. En innkjøpsleder beskriver for eksempel regelverket som springbrettet for å kunne stille og følge opp krav til leverandørene.

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om i hvilken grad de opplever at regelverket for offentlige anskaffelser bidrar til å legge til rette for å fremme seriøsitet blant leverandørene. En tredjedel av respondentene opplever at regelverket i stor grad bidrar til dette, mens litt over halvparten opplever at regelverket i nokså stor grad bidrar til å fremme seriøsitet (Figur 27). I underkant av ti prosent (totalt seks virksomheter) mener at regelverket i nokså liten grad legger til rette for å fremme seriøsitet. Blant disse er imidlertid flere store, statlige innkjøpere med over en milliard kroner i årlig innkjøpsvolum. Utfordringene disse beskriver er nærmere omtalt nedenfor.

Figur 27: I hvilken grad opplever du at regelverket for offentlige anskaffelser legger til rette for å fremme seriøsitet blant leverandørene? n = 96



De sentrale kravene i regelverket oppleves som hensiktsmessige og rimelige

I kapittel 2.1 er det redegjort for de mest sentrale kravene som er innført i loven knyttet til å fremme seriøsitet blant leverandørene gjennom offentlige anskaffelser. Dette omfatter blant annet krav til krav til lønns- og arbeidsvilkår i henhold til tariff, bruk av lærlinger, og begrensninger i antall ledd i leverandørkjeden. Av intervjuer

med både oppdragsgivere og leverandører framgår det at kravene om at leverandørene skal ha lønns- og arbeidsvilkår i henhold til (allmenngjort) tariff oppleves som både rimelige og hensiktsmessige. Flere leverandører og bransjeorganisasjoner har i intervjuer påpekt at de har en sterk egeninteresse av å sikre ryddige og seriøse forhold i bransjen, og uttrykker støtte til et strengt regelverk som gir de seriøse leverandørene et konkurransefortrinn. Leverandører som er intervjuet opplever at krav i regelverket knyttet til både bruk av lærlinger og antall underleverandører i all hovedsak både er velegnet for å bidra til seriøsitet og mulige for seriøse leverandører å etterleve. Samtidig uttrykker leverandørene et tydelig ønske om forutsigbarhet i både hvilke krav som stilles og hvordan disse blir praktisert av oppdragsgivere. Flere leverandører beskriver utfordringer knyttet til krav som stilles som går lenger enn minstekravene i regelverket, enten i enkeltanskaffelser eller som en del av etablerte lokale eller regionale seriøsitetsmodeller. Dette omtales nærmere i kapittel 4.3.

En kommune har i evalueringen uttrykt at regelverkets krav om maksimalt to ledd av underleverandører kan være utfordrende på grunn av lokale forhold, som gjør at dette kan medføre uforholdsmessig høy pris. Det er også enkelte andre som stiller spørsmål ved om begrensningen i antall underleverandører er et treffsikkert tiltak for det man ønsker å oppnå. Blant annet er det vist til at det viktige er å sikre oversikt over hvem som utfører arbeidet eller befinner seg på byggeplassen. Det er også vist til en risiko for at man ved å begrense antallet leverandører i vertikal linje kun ender opp med mange underleverandører i horisontal linje. Samlet sett er imidlertid flertallet av de intervjuede støttende til lovkravet om maksimalt to ledd underleverandører.

Avvisningsreglene i anskaffelsesforskriften

Oppdragsgiver *skal* avvise en leverandør når …

- tilbudet er ikke mottatt innen tilbudsfristen
- forespørsel om å delta i konkurransen eller tilbudet er levert i strid med kravene til kommunikasjonsmiddel
- oppdragsgiveren er kjent med at leverandøren ikke har betalt skatter, avgifter og trygdeavgifter
- oppdragsgiver er kjent med at leverandøren er rettskraftig dømt eller har vedtatt et forelegg for straffbare forhold (deltakelse i en kriminell organisasjon, korrupsjon, bedrageri, terrorhandlinger, hvitvasking av penger mv.)

Oppdragsgiver *kan* avvise en leverandør når …

- forespørsel om å delta i konkurransen ikke er mottatt innen fristen eller tilbudet ikke oppfyller kravene til utforming fastsatt av oppdragsgiver
- det er alvorlig eller gjentatte brudd på regler om miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold
- leverandør er begjært konkurs eller insolvent
- leverandør fremstår som lite pålitelig og har gitt grovt uriktige eller misvisende opplysninger eller forsøker å påvirke oppdragsgiver under konkurransen
- det tidligere har blitt begått et vesentlig kontraktsbrudd

4.1.1 Utfordringer knyttet til dagens regelverk

Manglende mulighet for avvisning oppleves som en begrensning for å kunne velge seriøse leverandører

Virksomhetene som i spørreundersøkelsen oppga at de mener regelverket for offentlige anskaffelser i nokså liten grad legger til rette for å fremme seriøsitet fikk spørsmål om hva som oppleves som hindre for dette. Tre av respondentene viser her til utfordringer knyttet til enten å innhente nødvendig dokumentasjon fra leverandørene i forbindelse med kvalifisering, eller å etterprøve den dokumentasjonen som er sendt inn. To av respondentene, som begge har store årlige innkjøpsvolum, viser til manglende mulighet til å avvise leverandører i konkurransen, og til å benytte enten egne eller andres negative erfaringer med useriøse leverandører fra tidligere konkurranser til å avvise disse i konkurransen som en utfordring.

Dette samsvarer med de utfordringene som både innkjøperne og andre aktører har beskrevet i intervjuer og i workshop. I spørreundersøkelsen Deloitte har gjennomført er det 15 prosent av respondentene som svarer at virksomheten i løpet av de siste tre årene har avvist en leverandør på grunn av seriøsitetsrelaterte forhold. [55]

Muligheten for avvisning av leverandører reguleres i anskaffelsesforskriftens kapittel 24. §24-2 regulerer kravene og mulighetene for avvisning på grunn av forhold ved leverandøren. Oppdragsgiver skal i henhold til lovverket blant annet avvise leverandører som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene; som oppdragsgiver er kjent med at ikke har oppfylt sine forpliktelser til å betale skatter og avgifter; og som oppdragsgiver er kjent med at er rettskraftig dømt eller har vedtatt forelegg for visse straffbare forhold. Videre beskriver forskriften tilfeller der oppdragsgiver

[55] Nesten 40 prosent av respondentene svarte «vet ikke» på dette spørsmålet, mens 45,8 prosent svarte at de ikke hadde avvist noen i løpet av de siste tre årene på bakgrunn av seriøsitet.

etter en forholdsmessighetsvurdering kan avvise leverandøren. Dette innebærer blant annet dersom oppdragsgiver kan dokumentere at leverandøren har begått alvorlige eller gjentatte brudd på bestemmelser om miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold.

Tilbud kan også avvises dersom de fremstår som unormalt lave i pris i forhold til den tjenesten som skal leveres (jf. anskaffelsesforskriften §24-9). Dette krever imidlertid at leverandøren ikke kan forklare pris- eller kostnadsnivået i tilbudet gjennom dokumentasjon. Enkelte innkjøpere har i intervjuer beskrevet eksempler på anskaffelser der de har opplevd at prisen er for lav. Noen har også avvist leverandører med bakgrunn i dette. En representant for et innkjøpssamarbeid som omfatter flere kommuner har beskrevet et eksempel der flere leverandører som deltok i konkurransen i en kommune uten påslag på tariffflønnen, hvor det da for innkjøper var opplagt at de ansatte da ikke ville ha mottatt tariffflønn. Innkjøperen opplyser at mange tilbud ble avvist i denne konkurransen, men i hovedsak på bakgrunn av manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskrav som firmaattest og skatteattest. Innkjøperen opplyser at det ikke ble laget noen særskilt oppfølgingsplan av kontrakten, og viser til at den aktuelle kommunen var fornøyd med å ha fått en kontrakt ettersom det hadde vært flere konkurranser tidligere som ikke hadde ført til kontraktsinngåelse. Enkelte innkjøpere har beskrevet erfaringer med at det er vanskelig å avvise en leverandør på bakgrunn av lav pris.

Aktiv bruk av avvisning er i intervjuer og workshops trukket frem som en mulighet for å fremme seriøse leverandører, men flere opplever barrierer mot å få utnyttet dette mulighetsrommet. På den ene siden er det av flere påpekt at det er så strenge dokumentasjonskrav til avvisning, og at dette oppleves som en så tung prosess, at virksomheten har høy terskel for å avvise leverandører som de frykter at er useriøse. På den andre siden er det flere som trekker fram at en mer aktiv bruk av avvisningsbestemmelsene vil være et viktig tiltak for å styrke arbeidet med å fremme seriøsitet gjennom anskaffelser. Enkelte peker på at handlingsrommet knyttet til avvisning kan være større enn mange tror, men at det per i dag er svært vanskelig å benytte det og at det er behov for å tydeliggjøre hva dette handlingsrommet består i. Det vises blant annet til at det er vanskelig å vite hvor langt man kan gå i å etterspørre dokumentasjon fra leverandøren, hvor mye og hvilken type dokumentasjon som kan kreves og hva man da skal legge vekt på i vurdering av dokumentasjonen. Enkelte har i evalueringen pekt på at frykten for å bli klaget inn til KOFA[56] bidrar til at innkjøperne kvier seg for å benytte avvisningsreglene. Det pekes i denne sammenheng på at det kan være viktig å få prøvd enkelte saker i KOFA nettopp for å kunne bidra til klargjøring av regelverket, og at det ikke nødvendigvis bør være et mål i seg selv for en virksomhet å unngå klagesaker knyttet til sine anskaffelser.

Det er vanskelig å bruke andres negative erfaringer med en leverandør i egne konkurranser

Både i spørreundersøkelse og i intervjuer viser flere til regelverksbegrensninger som ligger utenfor selve anskaffelsesregelverket, men som oppleves som hindre for å sikre at man velger seriøse leverandører til å utføre arbeidet. Det er vist til at det på enkelte områder er målkonflikter mellom ulike typer regelverk som hindrer muligheten for å innhente eller benytte viktig informasjon om leverandøren i konkurransen. I denne sammenheng er det blant annet vist til utfordringer knyttet til:

- *Personvernregelverket.* Det er vist til at krav til personvern kan medføre utfordringer både når det gjelder å hente ut informasjon om en persons forretningshistorikk og når det gjelder utlevering av informasjon til kontroll;
- *Taushetsplikt for offentlige etater.* Det er vist til at regelverket, blant annet krav om taushetsplikt i forvaltningsloven og begrensninger i NAV-loven[57] begrenser muligheten for deling av informasjon mellom offentlige virksomheter

Spesielt manglende mulighet for informasjonsdeling mellom innkjøpere, og for å få utlevert informasjon fra offentlige myndigheter, trekkes frem i flere intervjuer som en hindring for å kunne velge seriøse leverandører. Det vises til at det per i dag er vanskelig å benytte andres negative erfaringer med en leverandør til å avvise dem i egne konkurranser. En liten kommune beskriver blant annet at de ved en tilfeldighet ble kjent med at en tjenesteleverandør de hadde kontrakt med i helsesektoren hadde blitt kastet ut av en annen kommune på grunn av useriøsitet. Innkjøperen viser til at det i dag ikke er systemer som gjør det mulig å få tilgang til slik informasjon.

En stor offentlig innkjøper beskriver at det er en stor utfordring at statlige myndigheter fremstår som avvisende til å dele informasjon og opplever at disse gjemmer seg bak taushetsplikten. Innkjøperen beskriver at offentlige myndigheter sitter på mye informasjon som kunne forhindre useriøsitet og gitt virksomhetene mulighet til å stenge ute useriøse aktører, og at det er behov for kunne kommunisere mer på tvers av ulike etater og tilsynsorgan

[56] Klagenemnda for offentlige anskaffelser
[57] AID (2021): *Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2021 -),* publisert 08.02.2021

innenfor det handlingsrommet som taushetsplikten gir. Andre har vist til at arbeidstilsynet mangler hjemler for innhenting av informasjon fra leverandørene.

Utfordringen knyttet til taushetsplikt og deling av informasjon om arbeidslivskriminalitetsrelaterte forhold er adressert i den gjeldende utgaven av regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet (a-krimstrategien) fra 2021, og inneholder tiltak knyttet til å styrke informasjonsdelingen mellom offentlige myndigheter på a-krimområdet. Deloitte får opplyst at det i forbindelse med et annet tiltak i a-krimstrategien, *samarbeidsforum for offentlige byggherrer* (tiltak 5) er gjennomført et arbeid som viser at det juridiske handlingsrommet for informasjonsdeling trolig er større enn dagens praksis legger til grunn.

Samtidig er det av flere vist til at også på områder hvor det i dag er mulig å hente ut informasjon foreligger praktiske eller tekniske hindringer for å gjøre dette på en hensiktsmessig og effektiv måte. Dette gjelder for eksempel informasjon om straffbare forhold, vandelsattester og konkurshistorikk. Dette trekkes fram som en utfordring ikke bare av innkjøperne, men også fra leverandørsiden. Spesielt innenfor bygg og anlegg er det fra arbeidsgiversiden uttrykt en frustrasjon over at regelverksutviklingen knyttet til deling av informasjon oppleves å gå sakte. Representanter for næringen uttrykker at det er et paradoks at næringen vil regulere seg selv strengere enn hva myndighetene vil på dette området.

Deloitte får opplyst at det arbeides med pilotprosjekter både knyttet til det private markedet og mellom offentlige etater for å legge bedre til rette for informasjonsdeling knyttet til seriøsitetsrelaterte forhold. Brønnøysundregistrene er en sentral aktør i dette arbeidet.

I tillegg er det vist til at enkelte krav som er innført for å fremme seriøsitet blant leverandørene utfordres av EFTAs overvåkningsorgan ESA på bakgrunn av krav i EØS-regelverket. Blant annet er det vist til at kravene iblant annet Skiens-modellen og Oslo-modellen knyttet til begrensinger i bruk av underleverandører er til behandling i ESA[58] knyttet til EØS-avtalens krav om fri etableringsrett og rett til å yte tjenester fritt. Det foreligger per mai 2022 ingen avgjørelse i saken.

Oppdragsgivernes kontrollansvar oppleves som noe uklart

Som beskrevet innledningsvis i kapittel 2.1.2 har offentlige oppdragsgivere en plikt til å føre kontroll med at leverandørene overholder kravene til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Evalueringen viser at virksomhetenes praksis for gjennomføring av slik kontroll er mangelfull, slik det blant annet fremgår av kapittel 3.4.4. I hovedsak knytter virksomhetene dette til manglende ressurser, prioritering og kompetanse på slik oppfølging.

Samtidig er det flere som viser til at innholdet i selve kontrollplikten oppleves som uklart, og at det er vanskelig å vite hva som forventes av oppdragsgivers kontroll. Både fra leverandørsiden og oppdragsgiversiden er det i intervjuer pekt på at oppdragsgivere tolker kontrollplikten ulikt, og at det dermed kan oppleves uforutsigbart og vanskelig å møte kravene fra leverandørenes side. Dette knyttes blant annet konkret til tolkningen av hvorvidt oppdragsgiver kun kan kreve dokumentasjon på arbeid som utføres i det spesifikke oppdraget for den aktuelle oppdragsgiveren, eller om dokumentasjonen skal omfatte alt arbeid den ansatte har utført i kontrollperioden, også utover arbeidet for den offentlige oppdragsgiveren.

Videre er det vist til at kravet om lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale i bransjer hvor det ikke er allmenngjort tariffavtale kan være utfordrende, fordi det kan være krevende å avgjøre hvilken tariffavtale som da skal legges til grunn for kontrollen. I denne sammenheng er det også påpekt at det er krevende å få innsikt i hvorvidt et selskap er tariffbundet eller ikke, da arbeidsgiverorganisasjonene ikke nødvendigvis deler denne informasjonen.

Både i intervjuer og i workshop er forholdet mellom oppdragsgivers kontrollplikt og offentlige myndigheters tilsyn og kontroll problematisert. Enkelte uttrykker en opplevelse av at offentlige kontrollmyndigheters ansvar blir dyttet ned til dem som oppdragsgivere, uten at de har nødvendig kompetanse til å ivareta dette. Det gis blant annet uttrykk for at kontroll av lønns- og arbeidsvilkår er en så krevende oppgave at det ville ha vært mer hensiktsmessig om dette var ivaretatt av et sentralt organ.

Både leverandører og innkjøpere etterlyser et langt større omfang av aktivitet fra Arbeidstilsynet, men også andre offentlige kontrollmyndigheter som Skatteetaten og Politiet når det gjelder kontroller knyttet til lønns- og arbeidsvilkår og arbeidslivskriminalitet. For eksempel beskriver en innkjøper at Arbeidstilsynet er lite tilstedeværende i distriktene og at det er utfordrende for kommunen å føre tilsyn og kontroll med leverandørene.

[58] EFTAs overvåkningsorgan

Innkjøperen stiller seg undrende til at kommunene er forventet å kontrollere timelister og annen dokumentasjon når Arbeidstilsynet selv ikke har kapasitet til å gjøre dette.

Offentlige myndigheter som er intervjuet peker på sin side på at deres eget arbeid må være risikobasert og ikke kan erstatte virksomhetenes internkontroll.

Regelverket kan medføre utfordringer for mindre aktører

I evalueringen er det gjennomført intervjuer med flere mindre kommuner i ulike deler av landet. Flere av disse trekker frem betydningen av å kunne tilpasse til lokale forhold i anbudskonkurransen, og peker på ulike utfordringer knyttet til dette. Enkelte trekker frem at det kan være målkonflikter lokalt mellom regelverket og politiske mål, der politikerne ønsker å legge til rette for bruk av lokale leverandører i arbeid som utføres. En kommune beskriver at politikerne opplever at regelverket kommer i konflikt med lokale leverandører og lokalt leverandørmarked. En annen beskriver et eksempel der det ble avdekket et innkjøp som var i strid med regelverket fordi det ikke hadde vært anbud, men der politikerne var positive fordi innkjøpet var gjort fra en lokal leverandør.

Videre er det en annen kommune som påpeker at leverandørmarkedet lokalt er begrenset, og at enkelte krav i regelverket kan virke prisdrivende, for eksempel kravet om maksimalt to ledd av underleverandører. Det er også vist til at kravet om å være lærebedrift kan være mer krevende å oppfylle for små leverandører enn for store leverandører.

Intervjuede innkjøpere i mindre kommuner har blant annet pekt på følgende utfordringer for mindre, lokale leverandører:

- Selve tilbudsleveringen er vanskelig og krever digital kompetanse og verktøy som flere små leverandører ikke nødvendigvis har. Videre er det vist til at mange entreprenører jobber praktisk og kan oppleve dokumentasjonsarbeid som krevende.
- Leverandørene er bekymret for om de har tilstrekkelig kompetanse til å levere på de kravene som stilles.
- Det er ikke alltid de små leverandørene klarer å være konkurransedyktige på de tjenestene som skal leveres.

Enkelte har vist til at dette kan føre til at små leverandører opplever at det er så mye arbeid med å levere tilbud at de velger å ikke gjøre det. Det er i denne sammenheng vist til at kravene er så spesifikke at de kan ekskludere lokale entreprenører som kan være gode på sitt fag, men ikke har kapasitet til det nødvendige papirarbeidet. I en kommune er det vist til at dette gjør det vanskelig for lokale firma å komme inn på det offentlige markedet, hvor de kan få trygge kontrakter, sikker betaling og heve sin kompetanse. Det pekes på at resultatet er at leverandørene kommer fra andre steder i landet fremfor at det benyttes lokale leverandører. Det er stilt spørsmål ved om dette faktisk bidrar til mer seriøsitet.

Samtidig er det flere som peker på at det er handlingsrom i regelverket til å kunne tilrettelegge for lokal deltakelse, og enkelte har også pekt på eksempler på hvordan dette er gjort i praksis, slik som å stille krav om utrykningstid for relevante oppdrag.

Utfordringen for små og/eller lokale leverandører er også pekt på i intervjuer med leverandører og bransjeorganisasjoner. Det er vist til at de fleste av de store leverandørene har ressurser og kompetanse, og har organisert seg på en slik måte at de kan levere på kravene uten store utfordringer, mens det for mindre leverandører som har mindre administrativ kapasitet er mer krevende å levere på kravene.

Flere av innkjøperne som er intervjuet i evalueringen har vist til at de opplever en dreining mot at leverandørene på deres kontrakter i større grad enn tidligere er store, profesjonelle aktører og at det er færre små aktører som leverer tilbud til det offentlige.

4.2 Etterlevelse av seriøsitetsbestemmelser i anskaffelsesregelverket

Lov om offentlige anskaffelser fastsetter at alle offentlige oppdragsgivere skal hensynta arbeidsforhold og sosiale forhold i sine anskaffelser. For tjenestekontrakter og bygg- og anleggskontrakter over terskelverdien på 1,3 millioner kroner for statlige myndigheter og 2,05 millioner kroner for kommuner og fylkeskommunale myndigheter er det forskriftsfestet at kontraktene skal inneholde:

- Krav **om lønns- og arbeidsvilkår** i samsvar med allmenngjort tariffavtale eller landsomfattende tariffavtale.
- Krav om å **dokumentere** (på forespørsel) at kravene til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt
- Rett for oppdragsgiver til å gjennomføre **nødvendige sanksjoner** dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever kravene til lønns- og arbeidsvilkår

- Krav om at leverandører er tilknyttet en **lærlingordning**, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten.[59]
- Krav om at leverandøren kan ha maksimalt **to ledd i leverandørkjeden** under seg når leverandøren skal utføre bygge- og anleggsarbeider og visse typer renholdstjenester.[60]

4.2.1 Krav i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Oppdragsgivere stiller krav, men fører lite kontroll med etterlevelsen av lønns- og arbeidsvilkår

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om hvor ofte disse kravene ble stilt i konkurranser som virksomheten har gjennomført innen risikoutsatte bransjer[61] de siste tre årene.

Når det gjelder anskaffelser i risikoutsatte bransjer, svarer 45 prosent av respondentene at krav til lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjort tariffavtale eller landsomfattende tariffavtale ble inntatt i alle disse anskaffelsene (Figur 28).[62] 32 prosent svarte at krav til lønns- og arbeidsvilkår ble inntatt i de fleste anskaffelsene. Andelen virksomheter som svarte at de stilte krav til lønns- og arbeidsvilkår var tilnærmet lik for virksomheter av forskjellig innkjøpsvolum.

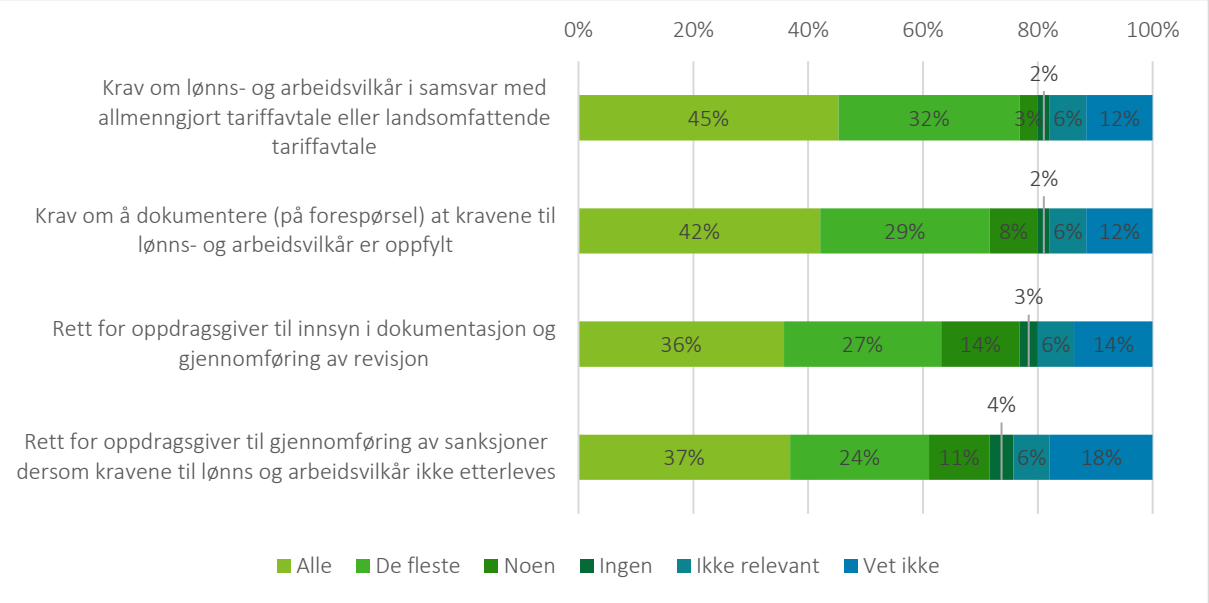
Blant virksomhetene som svarte at krav til lønns- og arbeidsvilkår ikke alltid blir inntatt i anskaffelsene, oppgir halvparten at dette skyldes at slike krav ikke vurderes som relevante i aktuelle anskaffelser. Noen få respondenter svarte hhv. at kravene ikke inngår i virksomhetens rutiner eller standard kontraktsvilkår (fem respondenter), at de er usikre på hva kravene er (fire respondenter) eller at mangel på tid og kapasitet var årsak til at kravene ikke ble stilt (fire respondenter). Nesten 30 prosent svarte «vet ikke» eller «annet» på spørsmål om årsaken til at kravene ikke ble stilt.

Når det gjelder spørsmål om det ble stilt krav til leverandørene om å dokumentere (på forespørsel) oppfyllelse av krav til lønns- og arbeidsvilkår, var det noen færre som svarte at slikt krav alltid (42 prosent) eller de fleste gangene (29,5 prosent) ble inntatt sammenlignet med andelen som stilte krav om lønns- og arbeidsvilkår.

Svardataene viser samtidig at det er en lavere andel av virksomhetene (i overkant av 60 prosent) som alltid eller i de fleste tilfeller inntar krav til innsynsrett eller sanksjoner i slike anskaffelser.[63] En noe høyere andel av kommuner enn statlige virksomheter oppgir at slike krav alltid eller i de fleste tilfeller inntas i slike anskaffelser. Blant virksomheter som har et årlig innkjøpsvolum over 500 millioner kroner er det imidlertid mer enn 85 prosent av virksomhetene som alltid eller i de fleste tilfeller inntar krav knyttet til innsynsrett og sanksjoner.

[59] Plikten gjelder ikke når kravet må anses som uforholdsmessig etter kontraktens innhold, omfanget av arbeidet der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev eller andre forhold.
[60] Oppdragsgiveren kan godta flere ledd i leverandørkjeden dersom det er nødvendig for å sikre tilstrekkelig konkurranse.
[61] Anskaffelser innen bygg og anlegg, renhold, transporttjenester, hotell- og servicenæring, bemannings-/vikartjenester, eller andre områder som virksomheten vurderer som risikoutsatt når det gjelder arbeidslivskriminalitet.
[62] Anskaffelser innen bygg og anlegg, renhold, transporttjenester, hotell- og servicenæring, bemannings-/vikartjenester, eller andre områder som virksomheten vurderer som risikoutsatt når det gjelder arbeidslivskriminalitet.
[63] Det er kun krav om sanksjoner som spesifikt følger av regelverket

Figur 28: I hvor stor andel av anskaffelsene [innenfor utsatte bransjer] ble følgende krav stilt i kontrakten? n = 95



Arbeidstilsynet fører tilsyn med offentlige virksomheters etterlevelse av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. I perioden 2018-2020 var forskriften et prioritert satsingsområde for Arbeidstilsynet, og Deloitte får opplyst at det totalt ble gjennomført 161 tilsyn av forskriften i denne perioden. Arbeidstilsynet avdekket ett eller flere brudd i 63 prosent av tilsynene. 87 tilsyn resulterte i ett eller flere pålegg, fire tilsyn ble fulgt opp med vedtak om tvangsmulkt. Flest brudd ble avdekket i kontroll om offentlig oppdragsgiver gjennomfører nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes.[64] Tabellen under viser omfanget av brudd i kontrollene og underbygger andre data i denne evalueringen som viser at det er mangler i oppdragsgiveres kontroll av om krav til seriøsitet, herunder krav til lønns- og arbeidsvilkår, etterleves.

Tabell 3: Funn i tilsyn om forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Kilde: Arbeidstilsynet

De fem mest kontrollerte forholdene	Antall tilsyn	Andel brudd
Offentlig oppdragsgiver – kontroll: Gjennomfører offentlig oppdragsgiver nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes?	133	68 %
Offentlig oppdragsgiver - retten til å bruke sanksjoner: Forbeholder oppdragsgiver seg i kontraktene retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner, dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever kravene om lønns- og arbeidsvilkår?	132	17 %
Offentlig oppdragsgiver - krav til dokumentasjon på forespørsel: Krever oppdragsgiver i kontraktene at leverandørene eller eventuelle underleverandører på forespørsel skal dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt?	132	14 %
Offentlig oppdragsgiver - krav til lønns- og arbeidsvilkår: Stiller oppdragsgiver krav i kontraktene om at ansatte hos leverandør og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjort tariffavtale eller landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje?	132	12 %
Offentlig oppdragsgiver - krav til opplysninger i kunngjøringer eller konkurransegrunnlag: Sørger oppdragsgiver for at det i kunngjøringer eller konkurransegrunnlag opplyses at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter?	129	9 %

[64] Opplysninger fra Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet opplyser at tilsynene i hovedsak ble gjennomført i kommunene, og at det ikke er gjennomført tilsyn av om forskriften etterleves etter 2020, blant annet på grunn av covid-19-pandemien og andre tilsynssatsinger.

4.2.2 Lærlingkrav

Det er varierende etterlevelse av lærlingklausulen

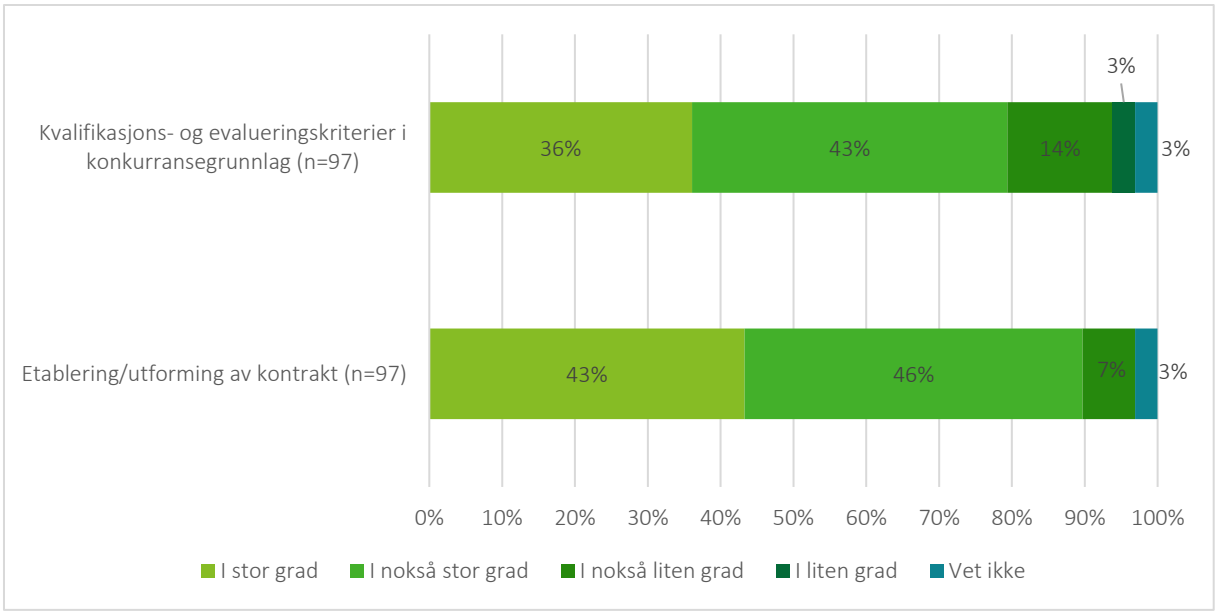
Oslo Economics gjennomførte i 2020 en evaluering av lærlingklausulen i anskaffelsesregelverket på oppdrag for Utdanningsdirektoratet. Evalueringen indikerte at oppdragsgivere stiller krav om bruk av lærlinger i henhold til regelverket. Samtidig konkluderte Oslo Economics at effekten av lærlingeklausulen på å redusere arbeidslivskriminalitet begrenses av manglende oppfølging og kontroll av etterlevelsen av kravet.[65]

4.3 Krav utover lovfestede krav

Med den nye anskaffelsesloven fra 2017 ble det innført skjerpede krav til at offentlige virksomheter skal bidra til å fremme samfunnsansvar gjennom sine anskaffelser. Samtidig ble det åpnet for at oppdragsgiveren kan stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen, slik at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer hensyn til miljø, innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold (anskaffelsesloven §5). Dersom dette gjøres forutsetter det at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen.

Respondentene i Deloittes spørreundersøkelse oppgir at de opplever at seriøsitetskrav i større grad vektlegges i kontraktskravene enn i kvalifikasjonskrav og evalueringskriterier/tildelingskriterier i konkurransen.

Figur 29: I hvilken grad opplever du at seriøsitet vektlegges i følgende deler av anskaffelsesprosessen?



Dette samsvarer med opplevelsen til de som er intervjuet i evalueringen. I de neste avsnittene utdypes hvordan oppdragsgiverne inntar krav til seriøsitet utover minstekravene i lovverket i sine konkurranser.

4.3.1 Kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i konkurransen

Det er krevende å finne gode tildelingskriterier som fremmer seriøsitet

I henhold til anskaffelsesforskriften (§18-1) skal oppdragsgiver velge den leverandøren som tilbyr den laveste prisen eller kostnaden, eller tilbudet med det beste forholdet mellom pris og kvalitet. Ved bruk av sistnevnte tildelingsmetode kan oppdragsgiver utforme tildelingskriterier knyttet til for eksempel kvalitet (inkludert blant annet sosiale egenskaper), organisering og kvalifikasjon, og leveringsbetingelser.

Av intervjuer som er gjennomført i forbindelse med evalueringen fremgår det, både fra leverandører og oppdragsgivere, at forhold knyttet til seriøsitet sjelden brukes som tildelingskriterium i konkurransene, men at det

[65] Oslo Economics (2020): *Evaluering av lærlingklausulen,* OE-rapport 2020-66, publisert 27.11.2020.

i noen tilfeller kan inngå som kvalifikasjonskrav. I disse tilfellene er det for eksempel stilt krav til leverandørene om å overordnet beskrive sine systemer for å sikre ryddige forhold for arbeidstakere.

Deloittes gjennomgang av utlyste konkurranser i Doffin bekrefter dette inntrykket. Innenfor bygg og anlegg stilles det blant annet krav til kvalitetsstyringssystem, begrensning i antall ledd i leverandørkjeden, og dokumentasjonskrav på offentlig godkjent lærlingordning for å kvalifisere som leverandør i enkelte av anskaffelsene. Innenfor renhold blir det blant annet stilt kvalifikasjonskrav om å være en offentlig godkjent lærlingbedrift og at leverandøren er godkjent i Arbeidstilsynets renholdsregister.

Samtidig viser Deloittes gjennomgang av utlysninger at kvalitetsrelaterte tildelingskriterier vektlegges i vesentlig større grad nå enn tilfellet var da Riksrevisjonen gjennomførte en lignende gjennomgang i 2016.

I intervjuer viser flere offentlige virksomheter til at det er krevende å utforme konkurransen på en måte som legger til rette for å velge de seriøse leverandørene. En representant for en stor offentlig innkjøper beskriver at det er krevende å skru sammen konkurransene på en slik måte at ikke den billigste vinner, og at man noen ganger kan oppleve å være ukomfortabel når det gjelder valg av tilbyder. Representanten peker på at det offentlige ikke er gode nok til å gjøre seriøsitet om til tildelingskriterier som leverandørene kan måles på, og uttrykker at det fortsatt er vanskelig å velge foretrukket leverandør som man har høyest tillit til at ivaretar sine forpliktelser, fremfor de leverandørene som lover «gull og grønne skoger». Det er i denne sammenheng vist til at dersom pris utgjør for eksempel 60 prosent av tildelingskriteriet i en konkurranse, er det tilnærmet umulig å velge noen andre enn leverandøren med lavest pris.

I workshop med innkjøpere i offentlig sektor ble det vist til at det er viktig at det både skal være enkelt, og konkurransefremmende, å være seriøs. Innkjøperne viser til at man i dag vektlegger å sanksjonere de useriøse, mens de seriøse opplever lite nytte av å være seriøs. Det ble videre kommentert fra en innkjøper at de har jobbet mye med å undersøke hvordan de kan belønne leverandører som er gode. Innkjøperen viser til at det mangler gode verktøy for å kunne belønne gode resultater når det gjelder seriøsitet i tildeling av kontrakter.

Priskriteriet vektes høyere i anskaffelser av bygg- og anleggstjenester enn renholdstjenester[66]

Respondentene i Deloittes spørreundersøkelsen oppgir at priskriteriet generelt vektes høyere i anskaffelser av bygg- og anleggstjenester enn anskaffelser av renholdstjenester. Om lag 40 prosent av virksomhetene svarer at priskriteriet av og til, som regel, eller alltid vektes 80 prosent eller mer i anskaffelser av bygg- og anleggstjenester, mens 25 prosent oppgir at priskriteriet *aldri* vektes mer enn 80 prosent. For anskaffelser av renholdstjenester svarer 19 prosent av virksomhetene at priskriteriet av og til, som regel, eller alltid vektes 80 prosent eller mer, mens 45 prosent av virksomhetene svarer at pris *aldri* vektes 80 prosent eller mer.

For å få mer innsikt i offentlige virksomheters vektlegging av ulike tildelingskriterier innenfor anskaffelser av risikoutsatte tjenester, gjennomførte Deloitte en analyse av et tilfeldig utvalg kunngjøringer av bygg- og anleggstjenester og renholdstjenester i offentlig sektor. Kunngjøringene ble hentet fra Doffin, og bestod av totalt 109 konkurransegrunnlag innenfor bygg- og anleggsbransjen, og 118 konkurransegrunnlag innenfor service- og renholdsbransjen.

Gjennomgangen av kunngjøringene viser at pris er det viktigste kriteriet i de aller fleste av anskaffelsene innenfor begge bransjer. Innenfor bygg og anlegg var pris det viktigste kriteriet i 96 prosent av kunngjøringene, og innenfor renhold var pris det viktigste kriteriet i 70 prosent av kunngjøringene. Figur 30 viser andelen av anskaffelsene innenfor bygg- og anleggsbransjen og renholdsbransjen som vektet pris 80 prosent eller mer ved tildeling av kontrakten.

I samsvar med funnene fra spørreundersøkelsen går det frem at offentlige oppdragsgivere vektlegger pris i høyere grad ved tildeling av bygg- og anleggskontrakter enn ved tildeling av renholdskontrakter.

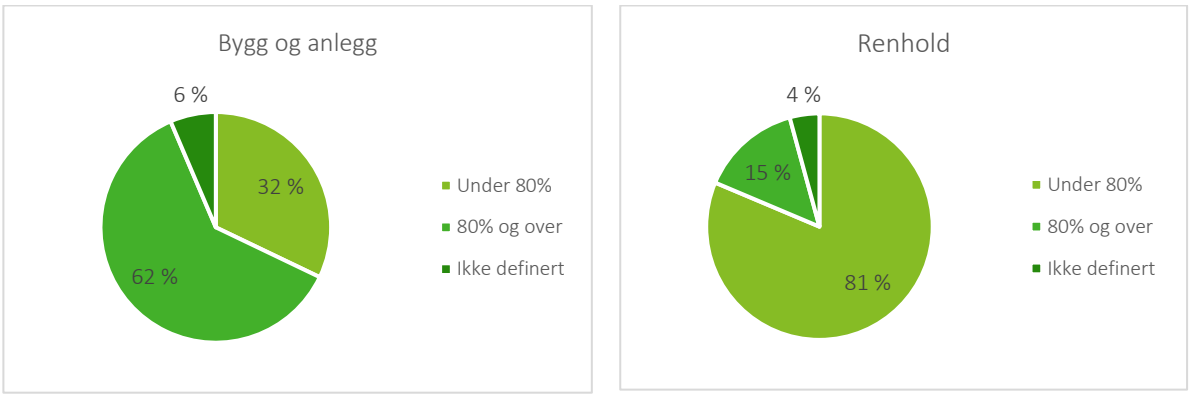
Om lag 61 prosent av konkurransegrunnlagene innenfor bygg og anlegg spesifiserte at priskriteriet skulle vektlegges 80 prosent eller mer. Rundt halvparten av konkurransegrunnlagene hadde pris som eneste tildelingskriterium.

For konkurransegrunnlagene innenfor renhold ble pris vektlagt 80 prosent eller mer i 14 prosent av kunngjøringene. Totalt 12 prosent av konkurransegrunnlagene hadde pris som eneste tildelingskriterium.

[66] Det er i gjennomgangen av tildelingene også sett på hvilke kvalifikasjonskrav som er stilt til leverandørene. I mange av renholdsanskaffelsene er det stilt krav til å være godkjent renholdsbedrift. Det er i liten grad identifisert kvalifikasjonskrav utover dette som direkte knytter seg til seriøsitet, men i flere tilfeller er det stilt krav til systemer for kvalitetsstyring, referanser mv. som indirekte vil kunne ha betydning for å diskvalifisere useriøse aktører fra konkurransen.

Statlige virksomheter la i mindre grad vekt på pris enn kommuner og fylkeskommuner i kunngjøringer av bygg- og anleggskontrakter og renholdskontrakter. Blant statlige virksomheter var det 52 prosent av kunngjøringene innenfor bygg og anlegg som vektet pris 80 prosent eller med ved tildeling, mot 64 prosent blant kommuner og fylkeskommuner. Innenfor renhold var det 10,6 prosent av kunngjøringene hos statlige virksomheter som vektet priskriteriet 80 prosent eller mer, mot 19 prosent blant kommuner og fylkeskommuner.

Figur 30: Vekting av priskriteriet i tildeling av bygg- og anleggskontrakter 2019-2021 (n = 109) og renholdskontrakter 2019-2021 (n = 118)

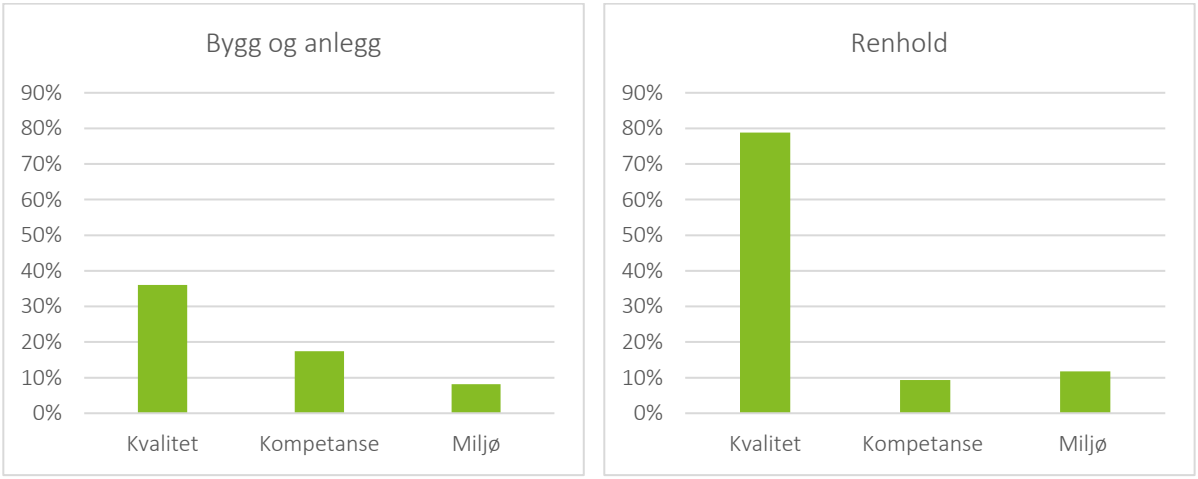


Leverandører opplever at tildelingskriterier knyttet til andre forhold enn pris er med på å fremme seriøsitet

Av kunngjøringene som vektet andre tildelingskriterier enn pris, ble det blant annet inkludert kriterier knyttet til kvalitet og gjennomføring av oppdraget, kompetanse hos tilbyder, og miljø. Figur 31 viser hvilke andre tildelingskriterier konkurransegrunnlagene innenfor bygg og anlegg og renhold la vekt på utenom pris. Innenfor bygg og anlegg var kvalitet et tildelingskriterium i 36 prosent av kunngjøringene, mens kompetanse var et tildelingskriterium i 17 prosent av kunngjøringene. 8 prosent av kunngjøringene inneholdt tildelingskriterier knyttet til miljø, for eksempel utslipp ved transport eller leverandørens behandling av avfallsstoffer. I de fleste av disse konkurransegrunnlagene ble miljø vektet rundt ti prosent, og ingen av konkurransegrunnlagene vektet miljøkriterier høyere enn tjue prosent.

Innenfor renhold var kvalitet et tildelingskriterium i nesten 80 prosent av kunngjøringene, mens kompetanse og miljø var vektet i henholdsvis ni prosent og tolv prosent av kunngjøringene. De fleste av kunngjøringene som inneholdt kriterier knyttet til kvalitet, vektet kvalitetskriteriet mellom 30 og 50 prosent.

Figur 31: Andre tildelingskriterier innenfor bygg og anlegg (n = 109) og renhold (n = 118). Prosentene viser andelen av de undersøkte anskaffelsene som inneholdt de aktuelle kriteriene.



I intervjuer og workshop viser flesteparten av de offentlige innkjøperne til at virksomheten ikke har faste vektingsforhold mellom tildelingskriterier i anskaffelsene sine, men at dette kommer an på varen eller tjenesten

som anskaffes. I virksomhetene der det gjennomføres risikovurderinger i forkant av anskaffelser, opplyser respondentene at dette hensyntas når virksomheten utformer kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier i konkurransegrunnlaget. En virksomhet viser for eksempel til at tildelingskriterier knyttet til kvalitet og kompetanse tillegges særlig vekt innenfor bransjer der det er høy risiko for arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, for eksempel spesifikke krav knyttet til andel faglærte som utfører arbeidet.

Gjennom intervjuer i forbindelse med evalueringen går det frem at leverandører og arbeidslivsorganisasjoner opplever at offentlige innkjøpere legger stor vekt på pris i anskaffelser av tjenester innen bygg- og anleggsbransjen og service- og renholdsbransjen. Dette omtales også nærmere i kapittel 4.3.4.

4.3.2 Kontraktskrav knyttet til seriøsitet

Som tidligere vist i Figur 29 opplever nesten 90 prosent av respondentene i Deloittes spørreundersøkelse at seriøsitet i stor grad eller i nokså stor grad vektlegges i utforming av kontrakt.

Flere kommuner og fylkeskommuner har de senere årene innført egne modeller for seriøsitet som inneholder strengere krav enn minstekravene i regelverket. Skien kommune var en av de første kommunene som innførte seriøsitetsbestemmelser utover minstekravene i regelverket. Skiensmodellen består av særskilte kontraktsbestemmelser ved utlysning av offentlige anbud innenfor bygg- og anleggskontrakter samt kontrakter innenfor kjøp av varer og tjenester der det er relevant. Skiensmodellen stiller blant annet krav om maksimalt ett ledd i leverandørkjeden,[67] at norsk skal være hovedspråk på kommunens byggeplasser, at alle leverandører og underleverandører skal være godkjente og aktive lærlingebedrifter, og at majoriteten av de ansatte hos leverandøren har fagbrev innenfor sitt fagområde. Skiensmodellen er tatt i bruk av flere kommuner, samt Vestfold og Telemark fylkeskommune.

Oslo kommune har som en av Norges største offentlige innkjøpere innført særskilte seriøsitetsbestemmelser, omtalt som Oslomodellen. Alle kommunens virksomheter er pålagt å bruke Oslomodellens vedtatte standardkontrakter når de foretar anskaffelser over 500 000 kroner innenfor bygg- og anleggsmarkedet og en del andre tjenesteområder.[68] Bestemmelsene i Oslomodellen stiller blant annet krav om bruk av fast ansatte, krav om at minimum 50 prosent av arbeidede timer innenfor bygg- og anleggsfagene skal utføres av fagarbeidere, krav om at det skal være minimum 10 prosent lærlinger på visse tjenestekontrakter, og krav om maksimalt to ledd i leverandørkjeden. Viken fylkeskommune vedtok i 2021 en egen Viken-modell med seriøsitetskrav til leverandører. Viken-modellen består av 20 bestemmelser, som inkluderer mange av de samme bestemmelsene som Oslomodellen. Også andre kommuner og fylkeskommuner har innført lignende lokale seriøsitetsmodeller.

Som nevnt i kapittel 2.2.2 i denne rapporten ble omforente seriøsitetsbestemmelser for bygg- og anleggskontrakter utformet i 2015 av LO, BNL, KS, og DFØ på bakgrunn av særlige utfordringer med arbeidslivskriminalitet og sosial dumping i bygg- og anleggsbransjen.[69] De omforente seriøsitetsbestemmelsene omfatter til dels forhold som *må* kontraktsreguleres i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser, og dels bestemmelser som *anbefales* brukt i tillegg til minimumskravene. Virksomheter som benytter seg av alle de omforente seriøsitetsbestemmelsene stiller dermed strengere krav enn de er pålagt å etterleve etter lov og forskrifter om offentlige anskaffelser. Tekstboksen under beskriver nærmere innholdet i de omforente seriøsitetsbestemmelsene.

[67] Oppdragsgiver kan godkjenne to ledd når det foreligger en god begrunnelse, men det skal aldri være mer enn to ledd i kontraktskjeden. Kilde: Skien kommune (i.d.): *Skiensmodellen.*

[68] Oslo kommune (i.d.): *Oslomodellen*.

[69] DFØ m.fl. (2020): *Anbefalte seriøsitetskrav i bygg- og anleggskontrakter*, sist oppdatert desember 2020.

Utdrag fra omforente seriøsitetsbestemmelser

1. HMS-kort: *Alle arbeidstakere skal bære lett synlig et gyldig HMS-kort utstedt av Arbeidstilsynet.*
2. Pliktig medlemskap i leverandørregister: *Leverandøren skal ved kontraktsinngåelse oppgi StartBANK ID eller fremlegge kopi av registreringsbevis fra StartBANK eller tilsvarende leverandørregister som inneholder oppdatert og kontrollert leverandørinformasjon.*
3. Krav om faglærte håndverkere: *Ved utførelsen av kontraktsarbeidet skal minimum 40 % av arbeidede timer innenfor bygg- og anleggsfagene samlet utføres av personer med fagbrev, svennebrev eller dokumentert fagopplæring i henhold til nasjonal fagopplæringslovgivning eller utenlandsk fagutdanning der dette finnes.*
4. Lærlinger: *Det er et krav at leverandører er tilknyttet en lærlingordning og at en eller flere lærlinger deltar i utførelsen av kontraktarbeidet innenfor bygg- og anleggsfagene, jf. forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter.*

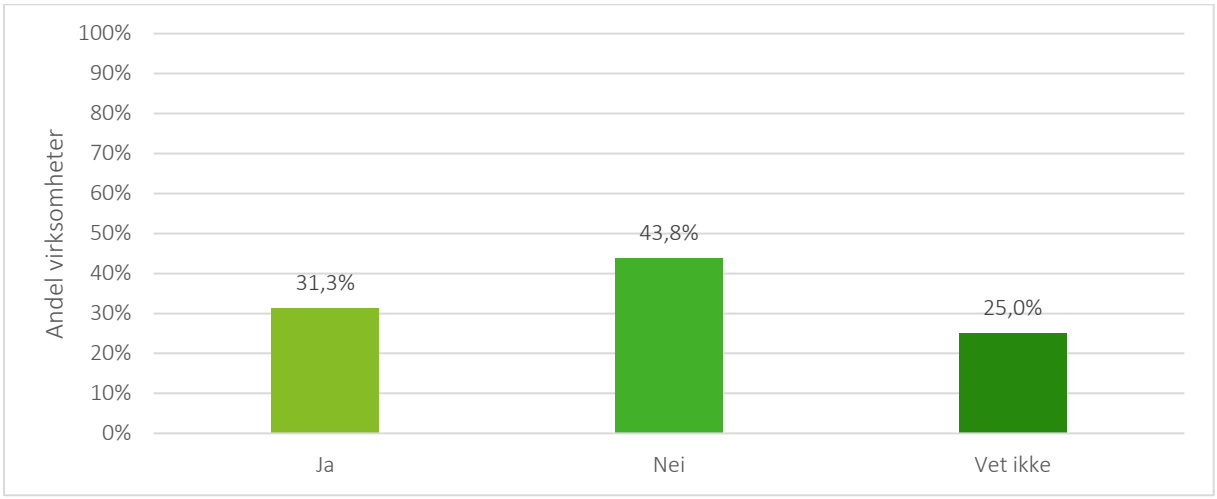
   I tillegg, basert på en forholdsmessighetsvurdering: *Ved utførelsen av kontraktsarbeidet skal minimum 7 % av arbeidede timer innenfor bygg- og anleggsfagene samlet (de fag som omfattes av utdanningsprogrammet for bygg- og anleggsteknikk, samt anleggsgartnerfaget) utføres av lærlinger.*
5. Rapporteringsplikt til Oppdrags- og arbeidsforholdsregisteret (OAR): *Kontrakt gitt til utenlandsk leverandør eller underleverandør, og alle arbeidstakere på slik kontrakt, skal rapporteres til Oppdrags- og arbeidsforholdsregisteret (OAR) i henhold til lov om skatteforvaltning § 7-6. Internkontroll. Sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA)*
6. Internkontroll. Sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA): *Leverandøren skal følge den til enhver tid gjeldende arbeidsmiljølov med tilhørende forskrifter, byggherrens SHA-plan og byggherrens eller koordinators anvisninger. Leverandøren plikter å ha et internkontrollsystem iht. forskrift om systematisk helse- miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter.*
7. Krav til lønns- og arbeidsvilkår: *Leverandøren er ansvarlig for at egne ansatte og ansatte hos underleverandører (herunder innleide) som direkte medvirker på kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i henhold til forskrift om allmenngjort tariffavtale der denne kommer til anvendelse og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.*
8. Bruk av underleverandører, herunder innleid arbeidskraft: *Leverandøren kan ikke ha flere enn to ledd underentreprenører i kjeden under seg, jf. anskaffelsesforskriften § 8-13 og § 19-3/ forsyningsforskriften § 7-8.*
9. Krav om betaling til bank: *Lønn og annen godtgjørelse til egne ansatte, ansatte hos underleverandører og innleide som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, skal utbetales til konto i bank*
10. Mislighold av kontraktsforpliktelser - konsekvenser for senere konkurranser: *Brudd på pliktene i denne kontrakten vil bli nedtegnet og kan få betydning i senere konkurranser, enten i kvalifikasjons- eller tildelingsomgangen i overensstemmelse med regelverket for offentlige anskaffelser.*
11. Revisjon: *Byggherren, eller ekstern revisor engasjert av byggherren, kan gjennomføre revisjon hos leverandøren og eventuelle underleverandører i perioden fra kontraktsinngåelse til sluttfaktura er betalt for å undersøke om kontraktens krav blir oppfylt.*

Sist oppdatert desember 2020

Mange virksomheter stiller seriøsitetskrav utover lovpålagte krav, og andelen øker i takt med innkjøpsvolum

I Deloittes spørreundersøkelse ble offentlige innkjøpere spurt om hvor ofte de stiller krav til seriøsitet som går lenger enn minstekravene i regelverket ved anskaffelser innenfor risikoutsatte bransjer. Som det fremgår av Figur 32 oppgir om lag 31 prosent av respondentene at de stilte seriøsitetskrav utover minstekravene i noen av anskaffelsene, mens 44 prosent svarer at de ikke gjorde det. Blant virksomheter med et årlig innkjøpsvolum på over 500 millioner kroner, er det ca. 60 prosent som svarer at de i noen av anskaffelsene stilte seriøsitetskrav utover minstekravene i anskaffelsesregelverket. Når vi sammenligner kommune og stat, ser vi at det er en betydelig større andel av kommuner/fylkeskommuner (49 prosent) som stiller krav utover minstekravene, sammenlignet med statlige virksomheter (16 prosent). 25 prosent av respondentene svarer at de ikke vet om virksomheten har stilt seriøsitetskrav utover minstekravene i regelverket.

Figur 32: Stilte virksomheten seriøsitetskrav utover minstekravene i anskaffelsesregelverket i noen av anskaffelsene [i utsatte bransjer] n = 98



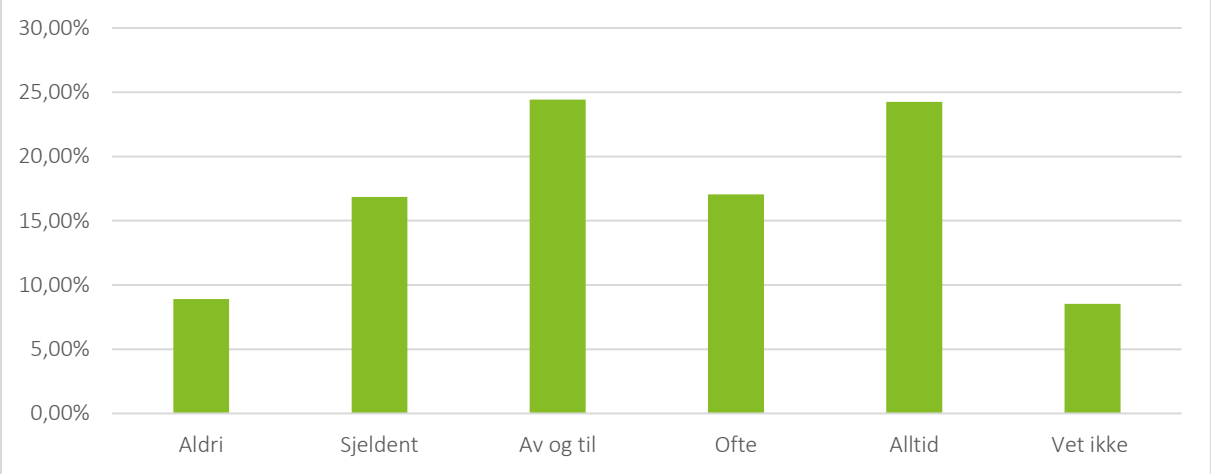
Over halvparten av respondentene svarer at de alltid eller noen ganger har benyttet DFØs standardiserte kontraktskrav for lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelser innen utsatte bransjer[70] de siste tre årene. Videre opplyser litt under en tredjedel av respondentene at virksomheten i løpet av de siste tre årene alltid (16,7 prosent) eller noen ganger (15,6 prosent) benyttet de omforente seriøsitetsbestemmelsene for bygg- og anleggskontrakter. Begge disse inneholder bestemmelser som går noe utover minstekravene i lovverket, spesielt gjelder dette de omforente seriøsitetsbestemmelsene for bygg- og anleggskontrakter.

Virksomheter med et høyt innkjøpsvolum av tjenester innenfor risikoutsatte bransjer oppgir i større grad at de stiller seriøsitetskrav utover lovpålagte krav, eksempelvis krav om inn- og utlogging fra byggeplass, HMS-kort og registrering i StartBANK. Dette gjelder særlig for store statlige innkjøpere med et høyt innkjøpsvolum av bygge- og anleggstjenester. Hensikten med disse kravene er å vite hvem som er til stede og utfører arbeidet, og å ha tilgang til sanntidsinformasjon om økonomiske, skattemessige og enkelte seriøsitetsrelaterte tema om leverandøren.

Resultatene i Deloittes spørreundersøkelse samsvarer i hovedsak med resultatene fra DFØs anskaffelsesundersøkelse fra 2022, der offentlige innkjøpere ble spurt om hvor ofte virksomheten stiller seriøsitetskrav utover lovpålagte krav. Av 528 virksomheter som deltok undersøkelsen, svarte 41 prosent at virksomheten ofte (17 prosent) eller alltid (24 prosent) stiller krav til seriøsitet utover lovpålagte krav (Figur 33). Blant virksomheter med et årlig innkjøpsvolum på mer enn 500 millioner kroner var det 61 prosent som opplyste at de ofte (19 prosent) eller alltid (42 prosent) stiller seriøsitetskrav utover lovpålagte krav. For virksomheter med et årlig innkjøpsvolum på under 500 millioner kroner var tilsvarende tall 32 prosent. Samlet sett viser resultatene at virksomheter med et høyere innkjøpsvolum i større grad stiller seriøsitetskrav utover lovpålagte krav enn virksomheter med et lavt innkjøpsvolum.

[70] Anskaffelser innen bygg og anlegg, renhold, transporttjenester, hotell- og servicenæring, bemannings-/vikartjenester, eller andre områder som virksomheten vurderer som risikoutsatt når det gjelder arbeidslivskriminalitet.

Figur 33: Hvor ofte stiller virksomheten seriøsitetskrav utover lovpålagte krav? n = 528. Kilde: DFØs anskaffelsesundersøkelse 2022

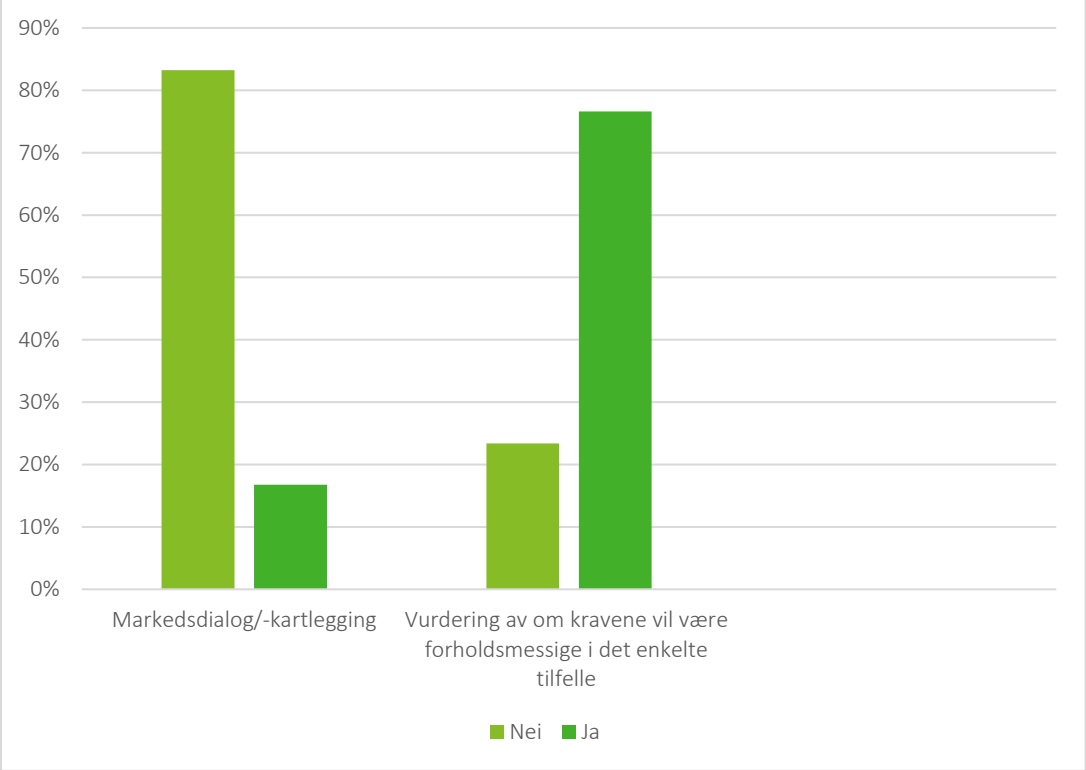


Flere leverandører opplyser i intervju at de opplever at mange kommuner har innført egne seriøsitetskrav i anskaffelser de senere årene der de tidligere ikke har hatt krav utover det som er lovpålagt. For eksempel forteller en stor leverandør innen bygg og anlegg at de for flere år siden kun måtte forholde seg til spesifikke seriøsitetskrav i et fåtall kommuner, som Oslo kommune, men at de opplever at det er flere kommuner som de siste årene har fulgt etter og innført egne krav.

Virksomhetene som oppgir at de *ikke* stiller seriøsitetskrav utover minstekravene peker på flere årsaker til dette. Flere av virksomhetene viser til at de i liten grad gjennomfører innkjøp med risiko for arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, og derfor ikke har erfaring med å gjennomføre anskaffelser i disse bransjene. Andre peker på at virksomheten ikke har tilstrekkelig med ressurser eller kompetanse på seriøsitet til å stille krav utover minstekravene i regelverket. Videre understreker flere virksomheter at seriøsitetskrav må utformes på bakgrunn av lokale forutsetninger og tilpasses lokale forhold. Disse virksomhetene peker på at for strenge seriøsitetskrav, særlig innenfor bygg- og anleggsbransjen, kan føre til at de ikke mottar nok tilbud på utlysninger.

I DFØs anskaffelsesundersøkelse ble virksomhetene bedt om å ta stilling til hvilke vurderinger virksomheten gjør seg før de stiller seriøsitetskrav utover lovpålagte krav. Som vist i Figur 34 er det et fåtall av virksomhetene som svarer at de gjennomfører markedsdialog- eller kartlegging før de stiller slike seriøsitetskrav, mens omtrent tre av fire virksomheter svarer at de gjennomfører en vurdering av om kravene vil være forholdsmessige i det enkelte tilfellet. 31 av virksomhetene svarer at virksomheten gjennomfører andre vurderinger før de stiller andre seriøsitetskrav. I fritekstsvar vises det blant annet til at det er politisk vedtatt at seriøsitetskrav utover lovpålagte krav skal stilles i visse anskaffelser.

Figur 34: Hvilke vurderinger gjennomfører virksomheten før dere stiller seriøsitetskrav utover lovpålagte krav? n = 436. Kilde: DFØs anskaffelsesundersøkelse 2022



4.3.3 Erfaringer med seriøsitetskrav utover minimumskravene

Noen leverandører opplever at egne seriøsitetskrav i kommuner/fylkeskommuner kan gjøre det spesielt vanskelig å levere tjenester til disse innkjøperne, fordi de erfarer at det stilles strenge seriøsitetskrav, men at det ikke er noe kompetanse eller ressurser i kommunen til å følge dette opp.

Leverandørene i bygg- og anleggsbransjen gir uttrykk for at seriøsitetskravene som inngår i de omforente seriøsitetsbestemmelsene stort sett er hensiktsmessige og gjennomførbare å etterleve. Samtidig pekes det på at det kan oppstå utfordringer med å etterleve de mest restriktive bestemmelsene knyttet til begrensninger i antall ledd i leverandørkjeden og krav til en gitt andel lærlinger og fagarbeidere. Under omtaler vi innkjøpernes og leverandørenes erfaringer med disse tre kategoriene av krav.

Leverandører i bygg og anleggsbransjen opplever en begrensning på ett ledd underleverandører som spesielt krevende

I anskaffelsesregelverket er det innført regler om å begrense antallet ledd i kontraktskjeden i bransjer der det er særlige utfordringer med arbeidslivskriminalitet. Flere offentlige oppdragsgivere opererer med strengere krav til antall ledd i leverandørkjeden enn det som følger av anskaffelsesforskriften. Noen oppdragsgivere, eksempelvis Skien kommune og Oslo kommune, har innført en begrensing på maksimalt ett ledd i leverandørkjeden. Formålet med en begrensing av antall ledd er å gjøre det lettere å føre kontroll med de enkelte ledd i kjeden, og at dette skal være et nyttig virkemiddel i arbeidet med å motvirke arbeidslivskriminalitet.

Blant de offentlige virksomhetene som har gitt innspill til evalueringen varierer det hvorvidt de opplever at begrensninger i antall ledd i leverandørkjeden bidrar til å fremme seriøsitet. En stor offentlig innkjøper påpeker at det er krevende for innkjøpere å holde oversikt over underleverandørene når det er mange ledd i kontraktskjeden. En fylkeskommune opplever at begrensningen på inntil *to* ledd i leverandørkjeden har bidratt til at fylkeskommunen i større grad har kontroll over leverandørene som utfører arbeidet på byggeplassene. En annen stor offentlig innkjøper opplever derimot at begrensninger i leverandørkjeden ikke nødvendigvis bidrar til å fremme seriøsitet dersom det ikke begrenser det underliggende problemet. Innkjøperen viser til at utfordringen ofte knytter seg til bruk av utenlandsk og ufaglært arbeidskraft, og at det spiller liten rolle om disse er plassert i en «horisontal» eller «vertikal» boks i leverandørkjeden.

Alle entreprenørene i bygg- og anleggsbransjen som har blitt intervjuet i evalueringen opplever krav om maksimalt ett ledd av underleverandører som lite hensiktsmessig. Det er gjennomgående vist til at dette kravet er svært krevende å etterleve i praksis. Entreprenører og bransjeorganisasjoner trekker blant annet frem at det er utfordrende for en totalentreprenør å gjennomføre et oppdrag som krever mange forskjellige håndverksfag uten å lene seg på flere underleverandører. En mellomstor entreprenør viser til at Oslomodellen opprinnelig inneholdt et krav om maksimalt ett ledd av underleverandører, og at dette har ført til at flere kommuner har innført dette kravet i sine seriøsitetsmodeller. Entreprenøren peker på at dette kravet ikke var gjennomførbart i praksis, noe som har ført til at praktiseringen av kravet har blitt justert underveis i Oslo. Flere leverandører har vist til at det varierer mellom oppdragsgiverne hvordan kravet om begrensning på maks ett ledd underleverandører tolkes og praktiseres, og at dette innebærer en risiko for leverandørene. Det er i denne sammenheng vist til at dersom man leverer tilbud på en kontrakt som setter en begrensning på ett ledd av underleverandører vet man at man som leverandør tar en risiko, fordi leverandøren vil være avhengig av at oppdragsgiver utviser en fleksibilitet i praktiseringen av kravet.

Lærlingkrav oppleves som viktige, men kan innebære utfordringer dersom de er for rigide

Det er gitt en egen forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger ved offentlige anskaffelser. Forskriften gjelder for visse tjenestekontrakter og kontrakter i bygge- og anleggsbransjen, og stiller krav om at leverandører må være tilknyttet en lærlingordning og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten. Formålet med å stille krav om bruk av lærlinger er å bidra til å sikre et tilstrekkelig antall læreplasser og et tilstrekkelig antall kvalifiserte fagarbeidere, men også å bidra til å motvirke arbeidslivskriminalitet.

I tillegg til dette minimumskravet er det flere oppdragsgivere som stiller spesifikke krav til andelen lærlinger som skal inngå i utførelsen av kontrakten, som regel i størrelsesorden 7-10 prosent. Både offentlige innkjøpere og arbeidslivsorganisasjoner trekker frem krav til lærlinger som et kontraktskrav som er viktig, og som bidrar til å fremme seriøsitet i bygg- og anleggsbransjen.

Samtidig peker innkjøpere og leverandører på at rigide krav til lærlinger i offentlige anskaffelser kan medføre utilsiktede konsekvenser. En liten kommune opplever at det er krevende for små, lokale leverandører å få tilstrekkelig tilgang på lærlinger, og peker på at kommunen ikke mottar tilstrekkelig med tilbud dersom det stilles for strenge krav til lærlingandel. Kommunen velger derfor å stille krav om at leverandøren skal være en godkjent lærlingbedrift istedenfor å stille fastsatte krav til antall lærlinger. En stor entreprenør med prosjekter over hele landet påpeker at det kan være krevende å få tilgang på lærlinger i noen deler av landet, særlig på mindre steder. Det er vist til at strenge krav til bruk av lærlinger i områder hvor det er dårlig tilgang på disse kan medføre at man flyr de lærlingene man har rundt om i landet for å oppfylle kravene. Entreprenøren opplever at det varierer mellom offentlige byggherrer hvor rigide de er når det gjelder kravet til lærlinger.

Noen av leverandørene i bygg- og anleggsbransjen opplever at det er positivt for bransjen at det stilles krav til lærlinger, men at kravene som stilles fra offentlige byggherrer ofte er uklare og krevende å tolke. Flere leverandører viser til at det stilles krav til lærlinger i «fag med lærlingbehov» uten at disse fagene defineres i tilstrekkelig grad. Leverandørene påpeker at en mulig konsekvens av dette er at leverandøren tilpasser seg for å oppfylle kravene på en måte som ikke er i samsvar med intensjonen. Blant annet er det vist til at bruken av lærlinger som låses til ett prosjekt kan risikere å komme i konflikt med lærlingenes utdanningsløp der det er forutsatt at de skal ha en utvikling underveis.

Leverandører og bransjeorganisasjoner i renholdsbransjen opplever at krav om lærlinger i renholdskontrakter ofte ikke er tilpasset realiteten i bransjen. Det vises til at det knapt finnes lærlinger i renholdsfaget, og at det dermed både er urealistisk og uhensiktsmessig å stille krav til andel lærlinger som bidrar til å oppfylle kontrakten. En leverandør påpeker at bedriften har vært en godkjent lærlingbedrift i fire år uten å ha en eneste lærling, da det ikke har vært tilgang på lærlinger i bransjen. Samtidig uttrykker disse aktørene støtte til kravet om å være godkjent lærlingbedrift, og det pekes samtidig på at det er viktig å jobbe for å både å øke antallet lærlinger i bransjen, og generelt å vektlegge kompetanse hos leverandørene som utfører renholdstjenester for det offentlige.

Krav om kompetanse og faglært arbeidskraft oppleves som viktig for å fremme seriøsitet

I de omforente seriøsitetsbestemmelsene er det inntatt et anbefalt krav om at kontrakten skal utføres av minst 40 prosent faglært arbeidskraft. I intervjuene trekker både innkjøpere, leverandører og bransjeorganisasjoner frem kompetansekrav generelt, og krav om fagarbeidere spesielt, som et positivt krav som bidrar til å fremme seriøsitet. Det er beskrevet at det fra oppdragsgiverne praktiseres noe ulike verdier for hvor stor andel fagarbeidere som skal utføre arbeidet.

I likhet med lærlingkravet er det flere som peker på betydningen av at krav om fagarbeidere er tilpasset realiteten i den bransjen man kjøper inn fra. Blant annet er det vist til at det er klare variasjoner i tilgangen til faglært arbeidskraft, men også hvor viktig fagkompetansen er for å kunne utføre arbeidet på en tilfredsstillende måte. Innenfor renholdsbransjen er det pekt på at det ofte kan være mer hensiktsmessig å stille kompetansekrav til leverandøren fremfor den enkelte ansatte, for eksempel at leverandøren har systemer som bidrar til at ansatte får fagbrev i løpet av kontraktsperioden.

Videre er det av enkelte leverandører innenfor bygg- og anlegg vist til en risiko for at krav knyttet til faglærte kan virke diskriminerende ved at utenlandsk fagkompetanse ikke alltid aksepteres av oppdragsgiver. Det er vist til at det varierer mellom oppdragsgiverne i hvilken grad de aksepterer utenlandsk fagkompetanse eller ikke.

Både når det gjelder lærlingkrav og når det gjelder krav til fagarbeidere opplever leverandørene i liten grad å være gjenstand for kontroll fra oppdragsgiver om at kravene etterleves. Det er i denne sammenheng pekt på risikoen for at useriøse leverandører kan oppgi på papiret å ha en viss faglærtandel uten at dette egentlig er reelt. For eksempel er det stilt spørsmål ved hvordan selskaper som ikke har egne ansatte (såkalte Construction management- selskaper) klarer å oppfylle fagarbeiderkrav.

4.3.4 Utfordringer knyttet til kontraktskrav

Strenge krav som ikke følges opp kan virke mot sin hensikt og gi rom for useriøse leverandører

Flere bransje- og arbeidslivsorganisasjoner som har gitt innspill til evalueringen, og flere intervjuede leverandører, opplever at ulike seriøsitetsmodeller oppstår som en konsekvens av økt politisk oppmerksomhet på seriøsitet og arbeidslivskriminalitet i kommunene, og peker på at dette har medført at kommuner «konkurrerer» om å innføre strenge seriøsitetskrav. En representant fra kommunesektoren påpeker at en egen seriøsitetsmodell ble utformet på bakgrunn av Oslomodellen, og at den politiske ledelsen ikke ønsket å innføre krav som var mindre omfattende enn Oslomodellen.

Flere aktører har i intervjuer og i workshop pekt på at politikerne ofte setter krav og ambisjoner som de ikke nødvendigvis forstår hverken omfanget eller konsekvensene av. En bransjeorganisasjon beskriver for eksempel at de strengeste seriøsitetsmodellene er mer basert på ideologi enn på kunnskap om hva som faktisk virker.

Som tidligere beskrevet opplever leverandører innenfor både bygg- og anleggsbransjen og renholdsbransjen at mange offentlige innkjøpere stiller strenge krav til seriøsitet uten å følge opp kravene i etterkant. Det vises til at en konsekvens av dette er at useriøse aktører får et konkurransefortrinn ved å «ta sjansen» på at kravene ikke følges opp, mens seriøse aktører blir mindre villige til å levere tilbud på offentlige utlysninger. Dette mener de gir utslag i at det ikke blir noe insentiv for leverandører å faktisk følge seriøsitetsbestemmelsene, og gir de useriøse et konkurransefortrinn. Også flere offentlige innkjøpere har pekt på risikoen for at strenge krav som ikke følges opp kan utnyttes av useriøse aktører.

Leverandører oppfatter også at innkjøpernes fokus har endret seg de siste årene. En stor leverandør innen renhold viser for eksempel til at de opplever at det er en klart større interesse for seriøsitet fra offentlige innkjøpere, noe de merker ved at det har vært en dreining de siste årene bort fra et rent prisfokus i anbudskonkurranser, til at kvalitet og kompetanse vektlegges mer. En annen leverandør innen renhold opplever det samme, men viser samtidig til at manglende oppfølging fra innkjøperne av kvalitets- og kompetansekrav i kontrakter bidrar til at bransjen kun i begrenset grad beveger seg i en mer seriøs retning. Videre er det, spesielt fra renholdsaktørene som er intervjuet i evalueringen, vist til en tendens til økende grad av sanksjonering og bøtelegging for brudd på kontraktskrav uten at sanksjonene alltid oppleves som forholdsmessige eller rimelige.

Leverandører opplever at mindre offentlige oppdragsgivere, særlig små kommuner, ikke har tilstrekkelige ressurser eller kapasitet til å følge opp seriøsitetskrav eller andre kriterier de fastsetter i konkurransegrunnlaget og kontrakten. En leverandør påpeker at konsekvensen av dette er at oppdragsgiveren mister oversikten over hva de ønsker å oppnå med kravene de setter. Både leverandører og offentlige virksomhetene opplever at useriøse leverandører er klare over at seriøsitetskrav ikke blir fulgt opp på grunn av manglende kapasitet på oppdragsgivers side. Dette kan føre til at useriøse leverandører utkonkurrerer seriøse leverandører.

Det oppleves i en del tilfelles å være manglende samsvar mellom oppdragsgivers prisforventning og de krav som stilles

Både blant innkjøpere og leverandører er det pekt på at en del seriøsitetskrav er prisdrivende, fordi det krever ressurser fra leverandørene å oppfylle dem, men uten at dette alltid gjenspeiles i prisen det offentlige er villig til å betale. Blant innkjøperne er det pekt på betydningen av at det offentlige må akseptere at kravene kan være

prisdrivende og at dette må godtas i budsjettene, men det beskrives at man noen ganger møter motstand mot dette internt. Intervjuede aktører spesielt innen renholdsbransjen har pekt på at det stadig blir strengere krav i kontraktene, at det oppleves å være en økende bruk av sanksjoner, men at prisene ofte forventes å reduseres fra år til år heller enn å stige. En renholdsleverandør viser til at NHO hvert år utarbeider en selvkostkalkyle for renhold. Leverandøren beskriver at den i løpet av de siste to årene ikke har vunnet noen anbud hvor denne prisen er oppnådd. Leverandøren understreker at dette ikke påvirker lønnen til de ansatte fordi denne er allmenngjort, men at det ikke legger til rette for administrasjon eller ledelse. Leverandøren peker på at dette kan gå utover seriøsiteten fordi bedriften ikke har ressurser til å følge opp kravene eller jobbe med for eksempel kompetansehevingstiltak blant sine ansatte. Det er blant flere trukket frem at i ytterste konsekvens kan strenge krav som ikke er priset inn i oppdraget gå utover de ansatte fordi de må jobbe raskere for å oppfylle kravene i kontrakten.

Videre trekkes det frem at offentlige oppdragsgivere må ha kompetanse for å kunne forstå sammenhengen mellom pris og ytelse. Flere av leverandørene som er intervjuet opplever at lav innkjøpskompetanse fører til at pris blir mer utslagsgivende i tildeling av kontrakter. Det er blant annet vist til at i en bransje med allmenngjort tariff og små marginer, slik som renhold, skal det i prinsippet ikke kunne være store forskjeller i leverandørenes pristilbud. Enkelte intervjuede aktører i renholdsbransjen beskriver at det offentlige ikke er et attraktivt marked for dem å gå inn i på grunn av rammebetingelsene i disse oppdragene.

Det er blant leverandørene som er intervjuet også pekt på en mulig målkonflikt spesielt i kommunene, der målet om å holde budsjettene og/eller bruke minst mulig penger kan stå i konflikt med målet om å følge opp seriøsitet, og at de økonomiske hensynene ofte ender opp med å veie tyngst i denne vurderingen.

Leverandørene ønsker seg forutsigbare krav

Både leverandører, arbeidslivsorganisasjoner og offentlige innkjøpere peker på betydningen av krav som er forutsigbare, og et flertall av leverandørene uttrykker støtte til noen felles krav som gjelder på tvers av hele landet. Det er blant annet vist til at dette vil kunne bidra til at arbeidet blir mer ressurseffektivt ved at leverandørene vet hva som kreves og kan bygge sine systemer på bakgrunn av det. Samtidig er det gjennomgående pekt på at en eventuell landsomfattende seriøsitetsmodell, slik som Norgesmodellen som er under utredning, bør være fleksibel nok til å kunne tilpasses behov i den enkelte bransje, geografi eller kontrakt.

Det vises til at det i dag er krevende for leverandører å forholde seg til ulike regler i ulike deler av landet, og mellom private og offentlige innkjøpere. Entreprenører i bygg- og anleggsbransjen etterlyser felles krav og peker på at det kan skape usikkerhet rundt kravene når ulike byggherrer stiller forskjellige krav. Det er også vist til utfordringer knyttet til at flere oppdragsgivere stiller like krav, men har ulik forståelse og praktisering av dem. Mens enkelte oppdragsgivere oppleves som rigide i sin tolkning av krav, trekkes andre fram som fleksible og pragmatiske med hensyn til å tilpasse til behovene og konteksten i det enkelte prosjektet. Det er pekt på at dette kan medføre at leverandørene ikke vet hvilken risiko de tar på seg i å forplikte seg til strenge kontraktskrav som i noen tilfeller vanskelig lar seg oppfylle.

Spesielt aktører innenfor renholdsbransjen har tatt til orde for bruk av standardkontrakter i det offentlige.[71] Det er vist til at NS-standarden for bransjen er utarbeidet i samarbeid mellom partene i bransjen og på denne måten ivaretar de hensynene som partene er samstemt om at er viktige for å sikre kvalitet. Det er i intervjuer blant annet vist til at kontrakten i liten grad benyttes av det offentlige, og at kontrakter i det offentlige ofte skiller seg fra standardkontrakten blant annet ved å ha kortere varighet og mindre adgang til prisregulering i kontraktsperioden.

4.4 Oppsummerende analyse – bruk av regelverket

I dette kapittelet har vi gjennomgått hvordan de offentlige innkjøperne etterlever og opplever kravene i regelverket som regulerer seriøsitet i anskaffelser, og i hvilken grad og på hvilken måte offentlige virksomheter benytter seriøsitetskrav som går utover minstekravene i regelverket.

Evalueringen viser at kravene som ligger i dagens regelverk i hovedsak oppleves som hensiktsmessige for å fremme seriøsitet. Dette gjelder både de generelle kravene knyttet til lønns- og arbeidsvilkår og krav til lærlinger i offentlige kontrakter. Samtidig er det enkelte lovkrav som oppleves som utfordrende å praktisere. Det er i denne sammenheng særlig vist til avvisningsbestemmelsene i anskaffelsesregelverket, hvor terskelen og mulighetsrommet for å avvise leverandører på bakgrunn av seriøsitetshensyn oppleves som uklart, og til oppdragsgivers kontrollplikt i henhold til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Fra et leverandørperspektiv har enkelte også påpekt at blant annet dokumentasjonskravene knyttet til å etterleve

[71] Det er spesifikt vist til standardkontrakten «NS8431 Alminnelige kontraktsbestemmelser om levering av renholdstjenester».

seriøsitetskrav kan medføre at terskelen for å levere tilbud blir uforholdsmessig høy for mindre, og gjerne lokale, leverandører.

De største regelverksutfordringene synes å ligge utenfor anskaffelsesregelverket. Evalueringen viser at det på enkelte områder er målkonflikter mellom ulike typer regelverk som hindrer muligheten for å innhente eller benytte viktig informasjon om leverandøren i konkurransen, herunder i personvernregelverket, forvaltningsloven og NAV-loven. Videre er det vist til enkelte krav som er innført for å fremme seriøsitet blant leverandørene utfordres av EFTAs overvåkningsorgan ESA på bakgrunn av krav i EØS-regelverket.

Noen oppdragsgivere stiller for få krav, mens andre trolig stiller uhensiktsmessige krav knyttet til seriøsitet. Evalueringen viser at offentlige innkjøpere i hovedsak stiller de seriøsitetskravene som de er pålagt å stille i sine konkurranser. Samtidig er det 15-17 prosent av virksomhetene som svarer at de kun noen ganger eller aldri tar inn bestemmelser i sine kontrakter i risikoutsatte bransjer om rett til sanksjoner og rett til gjennomføring av kontroll. Dette samsvarer med funn fra Arbeidstilsynets tilsyn. På den annen side opplever leverandørene at mange oppdragsgivere stiller seriøsitetskrav utover minstekravene i regelverket som ikke er tilpasset oppdraget som skal utføres, realiteten i bransjen eller de øvrige rammebetingelsene som gis fra oppdragsgiver. Det beskrives at dette medfører at leverandørene tar en risiko når de aksepterer strenge seriøsitetskrav som de vet at de vil ha store utfordringer med å etterleve, for eksempel å ha kun ett ledd av underleverandører i enkelte kontrakter. Leverandørene er da prisgitt at oppdragsgiver har en pragmatisk tilnærming til praktisering av kravene. Dette fremstår som lite hensiktsmessig, og indikerer at det er behov for bedre vurderinger og kompetanse knyttet til hvilke krav det er formålstjenlig å stille i de enkelte anskaffelsene, samt bedre dialog med markedet i forbindelse med konkurransegjennomføring. Leverandørene som er intervjuet i evalueringen gir gjennomgående uttrykk for at de ønsker forutsigbare krav, men med mulighet for tilpasning til spesielle behov knyttet til for eksempel geografi, bransje eller oppdragets art.

Det er klare mangler når det gjelder virksomhetenes etterlevelse av kontrollplikten. Etterlevelsen av lovverket er klart svakest når det gjelder å gjennomføre kontroll av at leverandørene etterlever kontraktskrav knyttet til seriøsitet. Som beskrevet i kapittel 3 viser evalueringen at dette blant annet skyldes mangler knyttet til prioritering, kapasitet, kompetanse og organisering.

Manglende kontroll og kontraktsoppfølging kan i verste fall medføre at useriøse aktører får et konkurransefortrinn. Å oppfylle krav knyttet til seriøsitet, for eksempel andel lærlinger eller fagarbeidere, krever ressurser i form av kapasitet, kompetanse, systemer og rutiner hos leverandørene. Dersom risikoen for å bli tatt for å bryte kravene i praksis er lav, kan det medføre at useriøse aktører kan forplikte seg til krav de ikke har intensjon om å etterleve, mens seriøse leverandører blir utkonkurrert eller velger å ikke levere tilbud.

Det er risiko for manglende sammenheng mellom krav og prisforventning hos enkelte oppdragsgivere, spesielt i kommunene. Evalueringen viser at kommunene oftere stiller seriøsitetskrav utover minimumskravene i regelverket enn statlige virksomheter. Det er rimelig å anta at dette henger sammen med tidligere omtalte funn om at mange kommuner har innført egne seriøsitetsmodeller som benyttes i anskaffelser. Samtidig indikerer evalueringen at kommunene oftere enn de statlige virksomhetene vekter priskriteriet høyt i tildeling av kontrakter. Dette medfører risiko for at det ikke tas høyde for kostnaden for leverandørene ved å levere på kravene som stilles, noe som potensielt medfører et hinder for å oppnå ønsket effekt av å stille strenge seriøsitetskrav.

5 Påvirkning på leverandørmarkedet

Offentlige innkjøpere kan bruke sin innkjøpsmakt for å drive leverandørmarkedet i riktig retning. Krav som stilles fra offentlige innkjøpere til sine leverandører har potensiale for å bidra til et seriøst leverandørmarked. Samtidig har også leverandører en egeninteresse av å opptre som seriøse, og bransjen har selv vært initiativtaker til ulike tiltak for å fremme seriøsitet. Krav både fra oppdragsgivers side og andre eksterne faktorer kan altså sammen bidra til å dra leverandørmarkedet i en mer seriøs retning.

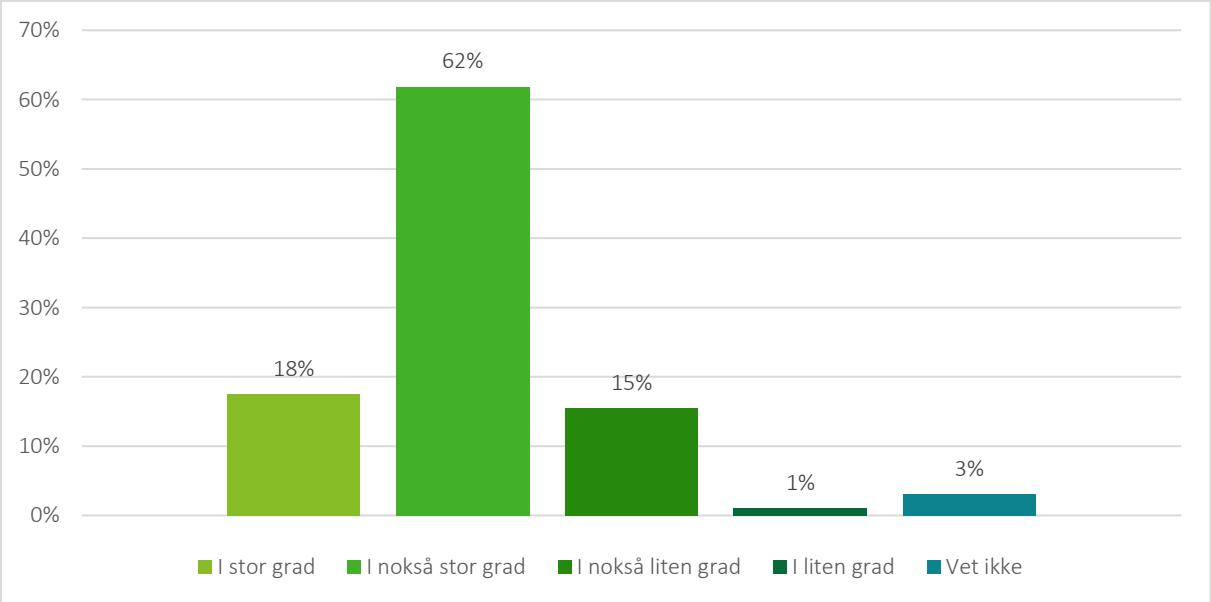
I dette kapittelet beskriver vi hvordan utviklingen i leverandørmarkedet har vært de siste årene, sett både fra innkjøpers og fra leverandørens perspektiv. Vi ser også på hvordan leverandørene selv arbeider med å fremme seriøsitet, hvordan de opplever at krav fra og dialog med offentlige innkjøpere påvirker dette arbeidet og hva som er effekten av kravene som stilles.

5.1 Utviklingen i leverandørmarkedet fra innkjøpers perspektiv

Et stort flertall av virksomhetene opplever at de gjennomfører og følger opp anskaffelser på en måte som bidrar til å fremme seriøsitet

I Deloittes spørreundersøkelse ble respondentene spurt om i hvilken grad de opplever at de gjennomfører og følger opp anskaffelser på en måte som bidrar til å fremme seriøsitet. Som fremgår av Figur 35 opplever et stort flertall at de i stor grad (17 prosent) eller i nokså stor grad (62 prosent) gjør dette. Ca. 16 prosent har svart at egne anskaffelser i nokså liten grad gjennomføres og følges opp på en måte som bidrar til å fremme seriøsitet. Kommunene er litt mindre positive enn statlige virksomheter. Det er en større andel av statlige virksomheter (21 prosent) enn kommuner/fylkeskommuner (13 prosent) som svarer at virksomheten i stor grad gjennomfører og følger opp anskaffelser på en måte som bidrar til å fremme seriøsitet. 20 prosent av kommunene svarer at de i nokså liten eller i liten grad fremmer seriøsitet gjennom sine anskaffelser, mens dette gjelder mens 13,5 prosent av de statlige respondentene.

Figur 35: Samlet sett, i hvilken grad opplever du at din virksomhet gjennomfører og følger opp anskaffelser på en måte som bidrar til å fremme seriøsitet? n = 96



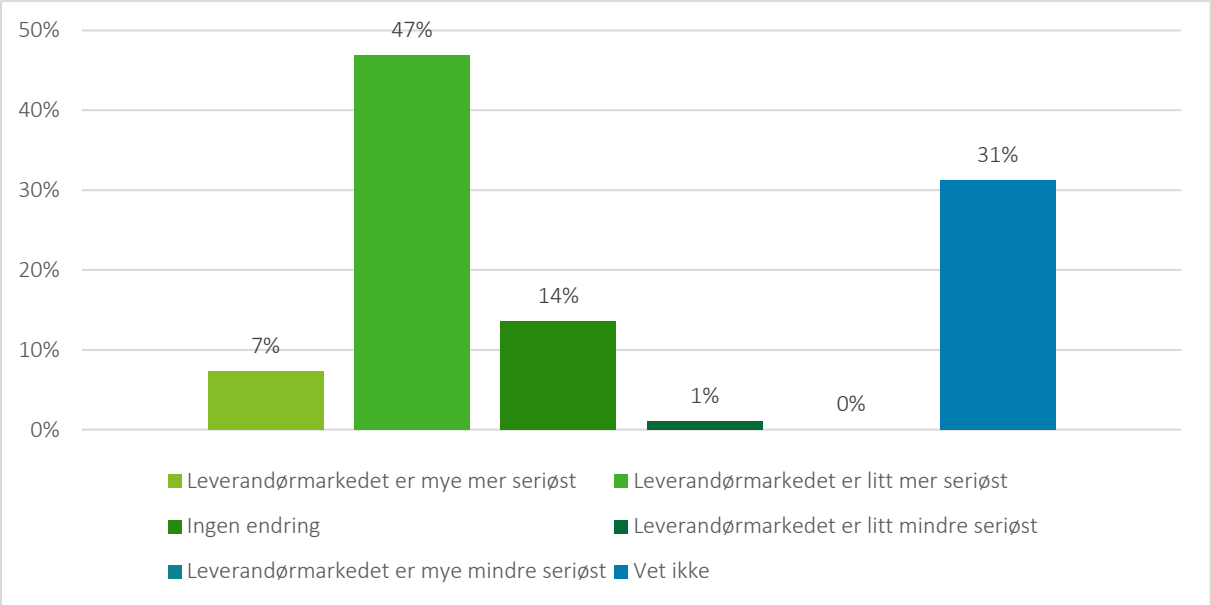
I spørreundersøkelsen ble alle respondenter også spurt om hva de opplever som de viktigste faktorene for å fremme seriøsitet. Mange av disse peker på at kontroll av og dialog med leverandør er sentrale faktorer for å fremme seriøsitet, og fremhever betydningen av kontraktsoppfølging, spesielt av de kontraktene hvor det ligger høyest risiko for brudd på seriøsitetsbestemmelsene. Det er også flere som fremhever at kravene i seg selv er viktige for å fremme seriøsitet, men at oppfølging og kontroll av disse er sentralt for å sikre etterlevelse. Mange

viser også til at tydelighet overfor leverandørmarkedet er viktig, og at det er viktig å vise at brudd på seriøsitetsbestemmelser medfører konsekvenser for leverandørene. I denne sammenheng peker flere på at bruk av avvisning kan være et viktig virkemiddel.

Respondentene ble også spurt om hva de opplever som eventuelle hindre for å fremme seriøsitet gjennom offentlige anskaffelser. De aller fleste peker her på utfordringer knyttet til å sikre tilstrekkelig tilgang på ressurser og kompetanse, som omtalt tidligere i rapporten. Respondenter opplever at manglende tid og kapasitet medfører at de har begrenset mulighet for å følge opp kontrakter og gjennomføre kontroller, noe som igjen fører til at leverandører ikke blir fulgt opp i kontraktsoppfølgingsfasen på områder knyttet til seriøsitet. Flere opplever dette som det største hinderet for å fremme et mer seriøst leverandørmarked.

Videre i Deloittes spørreundersøkelse ble respondentene spurt om de opplever at det har vært en endring i leverandørmarkedet samlet sett når det gjelder etterlevelse av seriøsitetsbestemmelsene de siste tre årene. Som det fremgår av Figur 36, svarer ca. 7 prosent av de offentlige innkjøperne at leverandørmarkedet er mye mer seriøst, mens nesten halvparten, ca. 47 prosent, mener at leverandørmarkedet er litt mer seriøst. Ca. 14 prosent har ikke erfart noen endring, mens ca. 31 prosent har valgt alternativet «vet ikke» på dette spørsmålet. Ingen respondenter har svart at de opplever at leverandørmarkedet er mye mindre seriøst.

Figur 36: Opplever du at det har vært en endring i leverandørmarkedet samlet sett når det gjelder etterlevelse av seriøsitetsbestemmelsene de siste tre årene? n = 96



De som svarte at det har vært en positiv endring i leverandørmarkedet, ble bedt om å utdype hvordan de mener at dette kommer til syne. Her oppgir mange av de offentlige innkjøperne at de opplever at leverandører er blitt bedre på å levere dokumentasjon som viser at de etterlever krav og bestemmelser knyttet til seriøsitet, både i anbudsprosesser og i kontraktsoppfølgingsfasen. Innkjøpere opplever også at det er blitt større forståelse hos leverandører for at det er viktig med dokumentasjon, og at leverandørene har fått bedre kompetanse på hva som kreves av offentlige innkjøpere, samt at de har bedret sine interne systemer og rutiner.

Videre er det mange som peker på at de opplever at leverandørene selv er opptatt av at det skal være ryddige anbudsprosesser, og leverandørene bruker eget arbeid med seriøsitet som et salgsfortrinn overfor innkjøper. Noen respondenter peker også på at leverandører opplever det som positivt å bli fulgt opp på områder knyttet til seriøsitet, og enkelte offentlige innkjøpere opplever at avvik som avdekkes hos leverandører tas tak i og fører til interne forbedringer. Flere innkjøpere viser også til at leverandørene har en større interesse av å etterleve seriøsitetsbestemmelsene dersom de vet at de kontrolleres. Noen av de offentlige innkjøperne opplever også at leverandører selv har blitt mer opptatt av å følge opp egne underleverandører. Generelt er det mange som opplever at det har blitt mer oppmerksomhet på seriøsitetstematikk de siste årene, og at dette har bidratt til å dra leverandørmarkedet i en mer seriøs retning.

En representant for en stor innkjøper beskriver at de har stor makt som innkjøpere og at de observerer at de tiltakene som er innført når det gjelder seriøsitetskrav har hatt stor påvirkning på leverandørene. Representanten viser til at leverandørene bygger seg opp slik at de er tilpasset kravene i offentlige anskaffelser.

En stor innkjøper beskriver at de observerer mindre omfang av useriøsitet enn tidligere når de gjennomfører stedlig kontroll.

5.2 Utvikling i leverandørmarkedet fra leverandørenes perspektiv

Leverandørene opplever at utviklingen har gått i klart positiv retning

I intervjuer opplyser leverandører gjennomgående at de opplever at leverandørmarkedet har blitt mer seriøst de siste årene. En stor entreprenør innen bygg og anlegg forteller i intervju at de opplever at det tidligere var «en tilstand av anarki» innen byggebransjen, og de opplever at krav er blitt betydelig skjerpet og at dette har vært et viktig virkemiddel for å fremme mer seriøsitet. En mellomstor leverandør fra renholdsbransjen vurderer at store deler av bransjen har gått fra å levere i «svart/gråsone» til å levere hvitt, og at denne utviklingen i stor grad skyldes innføringen av seriøsitetsbestemmelser. Flere leverandører støtter denne oppfatningen, og mange opplever at man de siste 20 årene har kommet langt hva gjelder seriøsitet i bransjene.

Mange av leverandørene opplever at økte krav fra myndigheter og offentlige innkjøpere er en viktig årsak til at markedet er blitt mer seriøst. Det er pekt på at krav fra offentlige oppdragsgivere påvirker hvordan leverandørene organiserer sitt arbeid. Blant annet trekkes HMS-kort og påseplikten frem som positive utviklinger i regelverket. Samtidig er det flere leverandører som viser til at strenge og absolutte krav fra offentlige innkjøpere kan oppleves som uhensiktsmessige og kan dytte markedet i feil retning, som omtalt i kapittel 4.3.4

I tillegg til at det er kommet inn flere absolutte krav når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår og seriøsitet, vises det til en utvikling hvor kvalitet ofte vektes mer enn tidligere, samtidig som pris vektes lavere. Slik vekting opplyses å bidra til et mer seriøst leverandørmarked. Dette er imidlertid ikke en oppfatning som deles av alle leverandører, og innen renholdsbransjen er det flere som peker på at de erfarer at stort press på pris fra offentlige innkjøpere, noe de opplever kan fremme useriøse leverandører som underpriser seg selv for å vinne tilbud. Disse viser videre til at arbeidshverdagen for mange renholdere påvirkes negativt av stadig større kvalitetskrav det skal leveres på uten at dette gjenspeiles i prisen.

Det er flere leverandører som i intervju gir uttrykk for at de opplever at det er en betydelig forskjell på leverandørmarkedene i distriktene og i større norske byer. Spesielt er det mange leverandører med hovedsete utenfor Oslo, som har et inntrykk av at useriøsitet er en større utfordring i hovedstaden enn andre steder i landet. Videre er flere av de store leverandørene intervjuet i forbindelse med evalueringen opptatt av å få frem at store bedrifter ofte har gode systemer og rutiner, og dermed vil være modne i sitt arbeid med seriøsitet. Etter deres oppfatning er at sjansen for å komme over useriøsitet større blant leverandører som er mindre i størrelse og som har mindre ressurser og kapasitet til å arbeide med seriøsitet.

På den annen side er det flere som i intervjuer peker på at når de store innkjøperne jobber systematisk med å fremme seriøsitet er det en risiko for at de useriøse beveger seg til mindre sentrale strøk. Mange peker også på at det synes å være en tendens til at useriøse aktører forflytter seg til privatmarkedet. Også flere innkjøpere har i intervjuer vist til risikoen for at useriøse aktører forflytter seg til andre markeder.

Leverandørene har en egeninteresse av å drive frem krav og være seriøse aktører

Bransjene har selv vært pådrivere for mer seriøse leverandørmarked, og har vært initiativtakere for en rekke verktøy og initiativer som skal bidra til et mer seriøst arbeidsliv.

Byggenæringens Landsforening (BNL) tok allerede i 2002 initiativ til prosjektet «Seriøsitet i byggenæringen». Formålet var å utarbeide tiltak mot useriøsitet og ulovligheter. Ett av initiativene som kom ut av dette prosjektet var StartBANK (Bygg og Anleggsnæringens Kvalitetsregister). Ved å dokumentere gyldig skatteattest, skadeforsikring, firmaattest, HMS-erklæring m.m. kan bestiller og leverandører kontrollere at det benyttes seriøse leverandører. Leverandørregisteret StartBANK bestod i 2020 av over om lag 8000 leverandører.[72] Pilotprosjektet «Seriøsitet i byggenæringen» bidro også til etableringen av HMS-kort.

En arbeidstakerorganisasjon opplever at mye av arbeidet med seriøsitetsbestemmelser innen byggenæringen kan spores tilbake til EU-åpningen mot øst tidlig på 2000-tallet, som førte til at det kom mange utenlandske arbeidstakere til Norge og risikoen for useriøsitet i byggebransjen økte. De peker på at åpningen mot øst førte til en utvikling i markedet som skapte et større behov for samarbeid mellom myndigheter, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner. De viser også til at det i denne perioden var mye oppmerksomhet på

[72] Presentasjon av EBA, 04.03.2022, Entreprenørenes arbeid med seriøsitet.

arbeidslivskriminalitet og dumping i bransjen, og at det kom en rekke påstander om useriøsitet blant leverandører. Dette mener de førte til at byggebransjen selv tok initiativ for å fremme seriøsitet og for å rydde opp i bransjen.

I intervju er det mange som peker på at det er viktig for leverandører og for bransjene generelt å fremstå som seriøse, og det vises til at bransjene også har en egeninteresse av å drive frem krav og være seriøse aktører.

De viser til at dette gjelder både i leverandørenes rolle overfor oppdragsgivere (offentlige innkjøpere) og i leverandørenes rolle som bestiller overfor underleverandører. Både offentlige innkjøpere og leverandørene selv er opptatt av å bruke seriøse underleverandører. Leverandører uttrykker at å drive seriøst blir et konkurransefortrinn og at gode systemer blir anerkjent. En stor leverandør innen renhold forteller for eksempel at de mener alle i bransjen burde stille seriøsitetskrav til sine underleverandører, fordi dette kan forhindre at useriøse aktører får et konkurransefortrinn og i det store bidra til å skape en mer seriøs bransje.

En annen interesseorganisasjon innen renhold viser til at det har blitt mer oppmerksomhet på seriøsitet i hele bransjen de siste årene, og de opplever at mange av de positive utviklingene har «rent over» fra byggenæringen som har stått fremst for å drive markedet i en mer seriøs retning.

Arbeidsgiverrepresentanter forteller i intervju at de de siste årene har gjort et omfattende arbeid på spørsmål knyttet til seriøsitet. De opplever at dette har resultert i at oppmerksomheten på seriøsitetsspørsmål er blitt større ute hos leverandørene, både blant toppledelsen, men også lenger nede i leverandørenes organisasjoner.

Leverandører jobber aktivt med oppfølging av sine underleverandører

I intervju er det også flere leverandører som trekker frem at de selv har fått bedre system og rutiner for å følge opp seriøsitet i egne prosjekter og blant sine underleverandører. De opplever at forbedring av interne systemer og rutiner også har gjort det lettere for leverandører å dokumentere overfor offentlige innkjøpere at de driver seriøst. Samtidig er det flere som peker på at det er kommet på plass verktøy og digitale systemer de siste årene som har gjort det lettere for leverandører å drive seriøst, som for eksempel HMSREG. De opplever at dette bidrar til mer gjennomsiktighet overfor oppdragsgiver, men også innad i egen organisasjon da det er blitt enklere å følge opp seriøsitetskrav lenger ute i organisasjonen.

Leverandører forteller i intervju at de opplever selv å ha utviklet sin kompetanse på seriøsitetsfeltet. Stor leverandør i byggebransjen viser til at de tilbyr interne kurs til sine ansatte knyttet til valg av partnere, forhandling og seriøsitet, og at dette bidrar til at den interne kompetansen på seriøsitet bygges opp.

Flere leverandører opplyser om en utvikling hvor de i økende grad benytter ressurser til å utføre påse-kontroller knyttet til etterlevelse av seriøsitetsbestemmelser i egen leverandørkjede. Det beskrives at kontrollene både kan være etter forespørsel fra oppdragsgiver eller byggherre eller på eget initiativ. Leverandørene opplyser at den negative konsekvensen av å være assosiert med useriøse underleverandører er stor og det jobbes aktivt med å redusere risikoen for dette. Leverandører opplyser at noen mindre underleverandører ikke har den nødvendige kompetansen til å etterleve seriøsitetskravene. De peker på at manglende etterlevelse av krav hos underleverandørene oftest handler om manglende kompetanse og ikke om manglede vilje til eller intensjon om å etterleve krav.

5.3 Oppsummerende analyse – utvikling i leverandørmarkedet

I dette kapittelet har vi beskrevet hvordan utviklingen i leverandørmarkedet har vært de siste årene, sett både fra innkjøpers og fra leverandørens perspektiv.

Det er en samlet oppfatning blant både leverandører og innkjøpere av at leverandørmarkedet har beveget seg i klart positiv retning i løpet av de siste 15-20 årene. Det er også bred enighet om at krav som stilles i offentlige anskaffelser har vært en viktig medvirkende årsak til dette. På den annen side er det vist til at de risikoutsatte bransjene har en klar egeninteresse i å drive frem seriøse leverandører. I takt med at det stilles flere og strengere seriøsitetskrav fremstår det å være god på seriøsitet også som et viktig konkurransefortrinn. Dette forutsetter imidlertid at oppdragsgiver vektlegger og praktiserer seriøsitetskrav på en hensiktsmessig måte.

Fra innkjøpernes perspektiv er det blant annet vist til at leverandørene har blitt bedre på kompetanse, dokumentasjon og interne systemer og rutiner. Det er vist til at forståelsen blant leverandørene for betydningen av å dokumentere og følge opp seriøsitet i sitt eget arbeid har blitt større. Enkelte innkjøpere har også vist til at de i mindre grad enn tidligere finner avvik i sine kontroller enn før. Kompetanse, systemer og rutiner hos leverandørene fremstår dermed som en sentral faktor for å fremme seriøsitet i markedet.

Fra leverandørenes perspektiv er det blant annet vist til at oppdragsgiverne vekter pris lavere, og kvalitet høyere, enn før. En slik utvikling legger til rette for at leverandørene i større grad kan jobbe godt og systematisk med å

etterleve seriøsitetskrav. Samtidig opplever enkelte bransjer fremdeles prispress blant offentlige oppdragsgivere som et hinder for å legge til rette for et seriøst leverandørmarked.

Det er pekt på risiko for at de useriøse aktørene flytter seg over i andre markeder. Det er i evalueringen vist til en tendens der det på den ene siden i større grad er store og profesjonelle konsern som leverer oppdrag til det offentlige, samtidig som de store og sentrale innkjøperne på andre siden blir mer profesjonalisert når det gjelder å følge opp seriøsitetskrav. En mulig følge av dette kan være at de mindre og mindre seriøse leverandørene forflytter seg til andre markeder der det er mindre kontroll og oppfølging og mindre profesjonaliserte innkjøpere, eksempelvis mindre og mindre sentralt beliggende kommuner og privatmarkedet hvor risikoen ved å være useriøs er lavere.

6 Del 1: Vurdering og konklusjon

De siste 20 årene, og særlig etter EU i 2004 åpnet for fri arbeidsinnvandring til Norge fra en rekke land øst i Europa, har ulike regjeringer og aktører i utsatte bransjer jobbet aktivt for å hindre sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Et sentralt satsingsområde har vært å sikre at det offentlige, som en betydelig innkjøper, stiller krav og følger opp sine leverandører for å sørge for at disse gir gode lønns- og arbeidsvilkår for sine ansatte og opererer innenfor lover og regler, det vil si at offentlige innkjøp bidrar til å fremme *seriøsitet* i leverandørmarkedet. Flere av tiltakene som er gjennomført har vært både juridiske og rettet mot å etablere krav til både oppdragsgivere og leverandører som på den ene siden skal fremme gode arbeidsbetingelser for de som utfører arbeid på oppdrag for det offentlige, og på den andre siden bidra til å stenge useriøse leverandører ute. Den nye anskaffelsesloven fra 2017 uttrykker også en tydeligere forventning til offentlige virksomheter når det gjelder å ivareta samfunnsmessige hensyn, herunder blant annet knyttet til miljø og sosiale forhold, i sine anskaffelser. Videre er det etablert pedagogiske og tekniske tiltak i form av blant annet veiledning og systemer som gir mer pålitelig informasjon, og muliggjør mer effektiv oppfølging av leverandører knyttet til ulike forhold ved leverandørens virksomhet som har betydning for seriøsiteten.

De senere årene har det også i det offentlige vært en økende oppmerksomhet på profesjonalisering av innkjøpsarbeidet i offentlige virksomheter mer generelt. Dette er i hovedsak rettet mot å sikre mer formåls- og kostnadseffektive innkjøp, men det er samtidig lagt vekt på at profesjonalisering av innkjøpsarbeidet også er en forutsetning for at offentlige innkjøp kan bidra til å fremme et seriøst arbeids- og næringsliv slik anskaffelsesloven stiller forventninger om.

Denne evalueringen viser at det er store forskjeller mellom offentlige virksomheter når det gjelder hvor langt de har kommet med å profesjonalisere sitt innkjøpsarbeid, både generelt og spesifikt når det gjelder å foreta innkjøp på en måte som fremmer seriøsitet i leverandørmarkedet. Enkelte virksomheter, spesielt kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter med store innkjøp i utsatte sektorer har over flere år jobbet systematisk og aktivt med å innrette sin anskaffelsespraksis på en slik måte at den stiller høye krav og forventninger når det gjelder arbeidsforhold hos leverandørene som utfører arbeid for virksomheten, og som gjør det vanskeligere for useriøse aktører å få tilgang til kontrakter. Også flere mindre og mellomstore kommuner har vært pådrivere for å fremme seriøsitet gjennom sine innkjøp.

Samtidig viser evalueringen at det er store forskjeller mellom offentlige virksomheters modenhet i å jobbe med innkjøp generelt, og seriøsitet spesielt, på en måte som sikrer god måloppnåelse av samfunnsmessige mål og etterlevelse av anskaffelsesregelverket og annet relevant regelverk knyttet til seriøsitet. Disse forskjellene følger til en viss grad av virksomhetenes størrelse og innkjøpsvolum. Samtidig viser evalueringen at en rekke virksomheter med betydelig innkjøpsvolum (flere hundre millioner kroner årlig), til dels innenfor bransjer hvor det er kjent høy risiko for arbeidslivskriminalitet, fremdeles fremstår som relativt umodne når det gjelder å integrere seriøsitet i anskaffelsesarbeidet på en hensiktsmessig måte.

Det synes å være en betydelig treghet i flere virksomheter når det gjelder å sette problemstillinger knyttet til seriøsitet på dagsorden og å følge opp dette arbeidet systematisk i praksis. Til tross for at seriøsitet i offentlige anskaffelser har vært et tema med politisk oppmerksomhet i nesten 20 år er det flere virksomheter som oppgir at de først de siste to til tre årene har etablert systemer, rutiner og retningslinjer for å ivareta dette arbeidet på en helhetlig måte. Ytterligere virksomheter beskriver at seriøsitetsarbeid fremdeles har lav prioritet. Deloittes vurdering er at det i flere tilfeller ikke synes å være en sammenheng mellom virksomhetens reelle risikoeksponering når det gjelder useriøse leverandører, og hvordan innkjøpsarbeidet er innrettet for å redusere denne risikoen. Vi ser også at det i flere tilfeller er eksterne faktorer, slik som negativ medieomtale, revisjoner eller kjente hendelser som utløser forbedringer knyttet til arbeidet med å følge opp seriøsitet, fremfor virksomhetens egne prioriteringer.

Felles for de virksomhetene som jobber systematisk og målrettet for å fremme seriøsitet i sine anskaffelser er at temaet har høy oppmerksomhet og prioritering i virksomhetens administrative og/eller politiske toppledelse. I en rekke kommuner og fylkeskommuner er det, i tillegg til de nasjonale satsingene og tiltakene, innført egne lokale «modeller» for å ivareta seriøsitet i innkjøp, blant annet gjennom at det stilles strengere krav enn

minimumskravene i lovverket når kommunen gjennomfører anskaffelser i risikoutsatte bransjer. Slike modeller har gjerne høy politisk oppmerksomhet og tillegges stor symbolsk betydning.

God ledelsesforankring er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for at virksomhetene kan oppnå resultater med sitt seriøsitetsarbeid. I de virksomhetene som jobber aktivt med å fremme seriøsitet gjennom sine innkjøp ser vi blant annet at de politiske ambisjonene følges opp av ressurser for å følge opp arbeidet i praksis, styrkede kompetansemiljøer i innkjøpsfunksjonen og hos organisasjonens kontraktseier (som ofte er den som følger opp kravene i kontrakt), og etablerte systemer og rutiner for oppfølging av seriøsitetskrav.

Samtidig viser evalueringen at **lokale politiske ambisjoner ofte i praksis blir tomme ord, der målene og forventningene ikke følges opp med de økonomiske og organisatoriske forutsetningene som er nødvendige for at kommunen skal kunne oppnå målene i praksis.** I kommuner med presset økonomi er det også en betydelig risiko for at økonomiske forhold prioriteres høyere enn seriøsitet når en konkurranse skal gjennomføres i praksis. En rekke av aktørene som er intervjuet i evalueringen, både leverandører og innkjøpere, understreker betydningen av at dersom man stiller strenge krav, må man også være villig til å betale for det – noe som ofte ikke oppleves å være tilfellet.

Et tydelig funn i evalueringen er at offentlige oppdragsgivere i større grad enn før stiller strengere seriøsitetskrav i sine anskaffelser, men uten at disse nødvendigvis er tilpasset realiteten i virksomheten eller i bransjen som skal levere oppdraget, og uten at kravene faktisk følges opp etter at kontrakten er inngått. En rekke aktører som er intervjuet i evalueringen viser til at det særlig i en del kommuner synes å ha blitt en konkurranse om å være «best i klassen» på å stille krav. Samtidig viser evalueringen at kravene ofte ikke følges opp gjennom kontroller av leverandørenes etterlevelse.

Å stille strenge krav kan ha en oppdragende effekt i seg selv, både ved å tydeliggjøre forventningene til leverandørene og ved å heve terskelen for de useriøse for å levere tjenester til det offentlige. Evalueringen viser også at leverandørmarkedet til offentlig sektor i utsatte bransjer generelt oppleves å være betydelig mer seriøst enn for en del år tilbake. Både små og store leverandører som er intervjuet i evalueringen beskriver gode og gjennomarbeidede systemer for å følge opp forhold knyttet til lønns- og arbeidsvilkår og andre seriøsitetsrelaterte tema, både i egen virksomhet og overfor sine underleverandører. Krav i regelverket og fra offentlige oppdragsgivere vises til som sentrale påvirkningsfaktorer. Samtidig fremstår også leverandørenes egeninteresse av å sikre en seriøs og ryddig bransje, der det er et konkurransefortrinn å drive seriøst, som en viktig driver for utviklingen. Videre viser evalueringen at pris vektlegges i mindre grad enn tidligere ved tildeling av kontrakter i utsatte bransjer, og at kvalitetsmessige kriterier tillegges større vekt.

For at seriøsitetskravene som stilles skal ha ønsket effekt er det nødvendig at kravene er hensiktsmessige, forholdsmessige og følges opp. Dagens praksis for å stille seriøsitetskrav i anskaffelser innebærer etter Deloittes vurdering risiko for at det stilles krav som kan virke mot sin hensikt. For det første skyldes dette at det stilles krav som ikke er tilpasset den bransjen anskaffelsen gjøres i, eller som mangler mulighet for tilpasning til behovet i den enkelte kontrakten. Eksempler på dette som er trukket fram i evalueringen er tolkning og praktisering av krav knyttet til antall ledd underleverandører, lærlingandel og andel fagarbeidere i enkelte bransjer eller fag. For leverandørene innebærer det en risiko å levere tilbud på kontrakter med krav som det i praksis vil være krevende å etterleve, spesielt for mindre og lokale virksomheter med begrensede administrative ressurser. Denne risikoen kan medføre at seriøse leverandører ikke leverer tilbud, eller priser tilbudene høyere for å klare å etterleve kontraktskravene, mens mindre seriøse leverandører tar risikoen og forplikter seg til krav som de ikke har noen intensjon om å etterleve. Dette kan de gjøre dersom de med rimelig sikkerhet kan anta at oppdragsgiver ikke følger opp etterlevelsen av kontraktskravene. Strenge krav som ikke følges opp kan dermed medføre risiko for at seriøse leverandører ikke leverer tilbud, eller ikke kan levere konkurransedyktige tilbud, mens mindre seriøse leverandører tildeles oppdrag på vilkår som de ikke leverer på. Konsekvensen av dette kan være at ansatte som utfører arbeidet for useriøse leverandører ikke får de lønns- og arbeidsvilkår som de har krav på.

For det andre kan strenge krav virke mot sin hensikt dersom det i konkurransen ikke tas høyde for at det kan innebære en kostnad å etterleve kravene som stilles. Spesielt innen renholdsbransjen er det vist til at det stilles stadig strengere krav til leverandørene uten at oppdragsgiver nødvendigvis er villig til å betale noe mer for tjenestene. Det er påpekt at driftsmarginene ofte er små i denne bransjen. Dette kan medføre risiko for at arbeidsforholdene for de som skal utføre jobben blir *dårligere* for eksempel fordi de må jobbe raskere for å utføre den samme jobben innenfor de rammene som er gitt.

Det er derfor behov for å styrke kompetansen i offentlige virksomheter knyttet til å stille riktige og treffsikre seriøsitetskrav i de enkelte anskaffelsene. Siden gode seriøsitetskrav krever både god innkjøpsfaglig kompetanse

og bransjespesifikk kompetanse er det viktig at arbeidet organiseres på en måte som sikrer et godt samarbeid mellom fagavdeling og innkjøpsavdeling. Undersøkelsen indikerer også at det er behov for å styrke den generelle kompetansen knyttet til seriøsitetskrav i offentlige virksomheter.

Videre er det et betydelig behov for å styrke arbeidet med kontraktsoppfølging av seriøsitetskrav i offentlig sektor. Dette funnet i evalueringen er helt i samsvar med tidligere undersøkelser på området de siste ti årene. Leverandørmarkedet opplever at det, med unntak av for de største offentlige innkjøperne, ikke har skjedd store endringer de siste årene når det gjelder i hvilken grad de blir kontrollert på krav til lønns- og arbeidsvilkår. Tendensen er at krav til seriøsitet i større blir grad stilt i anskaffelsesprosessene, uten at dette i tilsvarende grad blir fulgt opp gjennom kontroller av at kravene blir etterlevd.

Det fremstår som et paradoks at de offentlige virksomhetene som har vært involvert i evalueringen gjennomgående trekker frem kontraktsoppfølging og kontroll av leverandørene som den klart viktigste forutsetningen for å fremme seriøsitet gjennom offentlige anskaffelser, samtidig som dette arbeidet prioriteres ned i virksomhetenes praksis til fordel for andre mål og oppgaver.

Evalueringen viser at det er flere årsaker til dette. Ressurs- og kapasitetsmangel trekkes frem som en viktig faktor. Vi mener dette må sees i sammenheng med organisering og kompetanse, da evalueringen tydelig viser at kontraktsoppfølging av lønns- og arbeidsvilkår og andre kontraktskrav krever en spisskompetanse som ofte verken innkjøpsfunksjonen eller den delen av organisasjonen som eier kontrakten eller prosjektet besitter. Flere opplyser at de av denne årsak benytter ekstern bistand til kontraktsoppfølgingen.

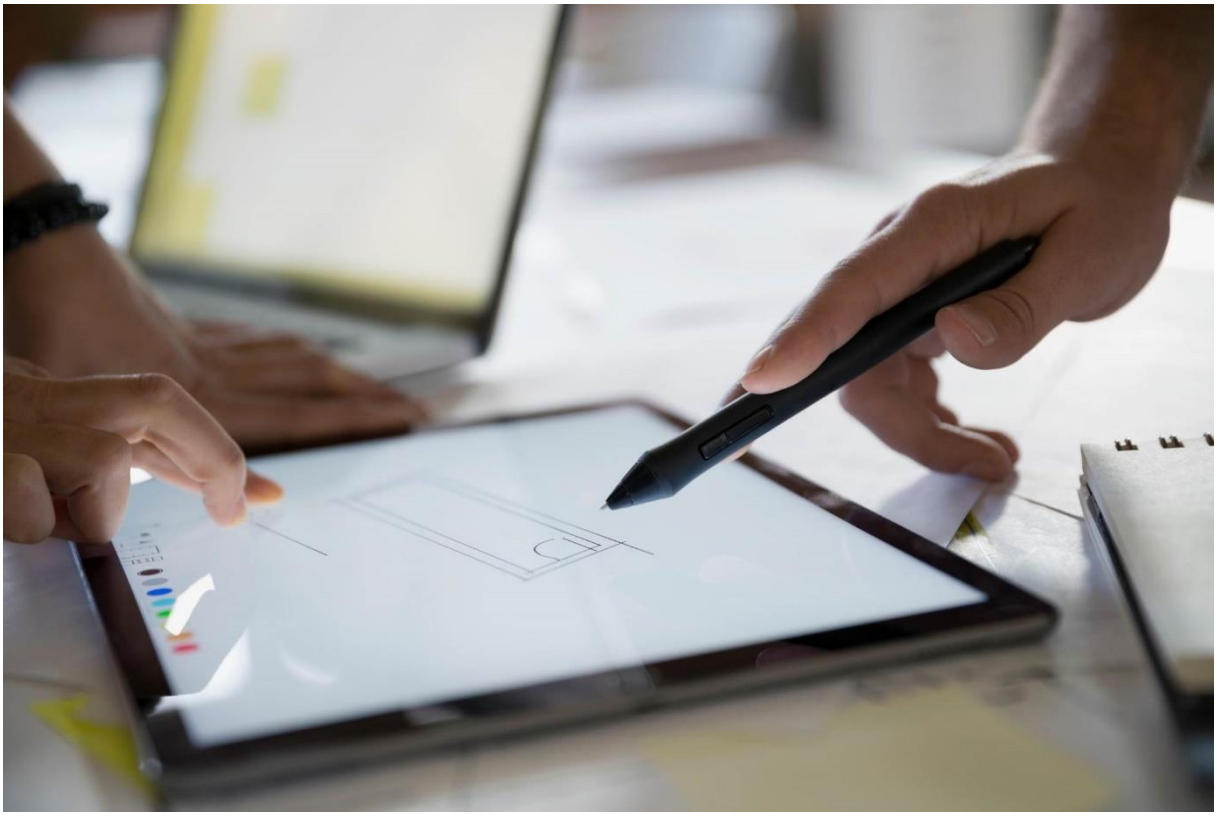
Evalueringen viser også at det ofte er uklart hvem som sitter med ansvaret for å følge opp seriøsitetskrav i kontraktene, og at det er behov for å tydeliggjøre roller og ansvar knyttet til kontraktsoppfølging av seriøsitetskrav. Dette kan etter vår vurdering også innebære å tenke alternativt rundt organisering – for eksempel vil mange virksomheter ha personalavdelinger med god kompetanse på lønns- og arbeidsvilkår som kan benyttes i leverandøroppfølgingen. Videre mener vi evalueringen viser at det er behov for sterkere incentiver til å prioritere kontraktsoppfølging. Dette bør blant annet innebære at det etableres resultatmål og rapporteringskrav internt i virksomhetene knyttet til seriøsitet, og mål knyttet til at samfunnsmessige forhold i større grad integreres og prioriteres på linje med mål knyttet til kvalitet, fremdrift og kostnad.

Deloitte merker seg at innkjøpere i virksomheter med stort innkjøpsvolum i mindre grad enn i virksomheter med mindre innkjøpsvolum opplever at de har oppmerksomhet på seriøsitet i kontraktsoppfølging. Samtidig oppgir de mindre virksomhetene at de sjeldent avdekker avvik knyttet lønns- og arbeidsvilkår og andre seriøsitetsrelaterte forhold i sine kontroller. Dette kan skyldes at virksomheter med lavere innkjøpsvolum har færre innkjøp i risikoutsatte bransjer. Det er også vist til i evalueringen at risikoen for arbeidslivskriminalitet er større i byområdene og sentrale strøk på Østlandet enn i mindre kommuner. Samtidig mener vi disse observasjonene indikerer at det i mange mindre virksomheter kan være mangelfull kompetanse og innsikt i problemstillinger og risikoer knyttet til arbeidslivskriminalitet. **Flere større virksomheter har i evalueringen vist til at de har gått fra en holdning om at arbeidslivskriminalitet og useriøsitet ikke rammer dem, til en erkjennelse av at useriøse leverandørene også kan operere i deres prosjekter. Basert på funnene i evalueringen mener vi det er en risiko for at mange mindre virksomheter ikke har nådd denne erkjennelsen.**

Evalueringen viser at mange av de lovfestede kravene til seriøsitet oppleves å være hensiktsmessige og viktige for å fremme seriøsitet. Samtidig er erfaringen med de lokale seriøsitetsmodellene mer blandet. Dette skyldes blant annet forholdene som er omtalt over knyttet til hensiktsmessigheten av krav, oppfølging av krav og forutsigbarheten i hvordan krav tolkes og praktiseres. Flertallet av leverandørene som er intervjuet i evalueringen gir uttrykk for at de ønsker seg strenge, men forutsigbare krav, da dette vil gjøre det til et konkurransefortrinn å være seriøs. Leverandørene uttrykker seg i hovedsak positivt til muligheten for en landsomfattende modell for seriøsitet, gitt at det er en fleksibilitet i denne som kan tilpasses til spesifikke behov i bransjen eller den aktuelle kontrakten.

Evalueringen viser at det særlig er to områder hvor det kan være behov for å vurdere om lovverket i større grad kan legge til rette for å fremme seriøsitet. Det ene området er avvisningsbestemmelsene, hvor offentlige innkjøpere opplever det som krevende å kunne avvise leverandører på bakgrunn av useriøsitet. Det andre området er å legge bedre til rette for å dele informasjon om seriøsitetsrelaterte forhold på tvers av offentlige kontrollmyndigheter og virksomheter. Begge disse områdene er i berøring med annet regelverk som medfører at lovendringer vil innebære krevende prosesser. Evalueringen viser imidlertid at det trolig er et uutnyttet handlingsrom på begge disse områdene som bør avklares nærmere.

I tillegg til å både undersøke og utnytte det juridiske handlingsrommet for deling av informasjon bør det etter Deloittes mening også legges til rette for videre utvikling av teknologiske virkemidler og verktøy som kan lette arbeidet med å fremme og følge opp seriøsitet gjennom anskaffelser. Slike eventuelle utviklingsarbeid bør gjennomføres i samarbeid og dialog med bransjene og partene i arbeidslivet.



Del 2: Evaluering av DFØs veileder

7 DFØs veileder om forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

7.1 Innledning

Del 2 av evalueringsoppdraget har vært rettet mot å kartlegge i hvilken grad offentlige oppdragsgivere benytter DFØs veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter når de gjennomfører anskaffelser, hvilke erfaringer de har med dette og hvilke eventuelle behov for endringer/tilpasninger av veilederen som kan gjøres for at den i større grad skal bli benyttet av offentlige oppdragsgivere.

DFØs veileder ble utarbeidet på bakgrunn av Riksrevisjonens rapport fra 2016 om myndighetenes arbeid mot sosial dumping. Riksrevisjonens rapport viste at offentlige virksomheter gjennom sine anskaffelser i utilstrekkelig grad etterlevde regelverket som skal bidra til å forhindre sosial dumping, og at det var manglende oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører til offentlige oppdragsgivere. Særlig i kommunal sektor fant de i undersøkelsen at etterlevelsen av regelverket var lav.[73] I Regjeringens reviderte strategi mot arbeidslivskriminalitet i 2017 ble DFØ (daværende Difi), i samarbeid med KS og daværende arbeids- og sosialdepartementet, gitt i oppdrag å utarbeide et veiledningsmateriale knyttet til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.[74] Veiledningsmaterialet skulle ifølge DFØ særlig målrettes mot kommuner og fylkeskommuner, i samsvar med at Riksrevisjonens rapport hadde vist at etterlevelse av forskriftskravene til lønns- og arbeidsvilkår var spesielt lav i denne sektoren.

Resultatet av dette arbeidet ble en digital veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, som DFØ lanserte i 2018. Veilederens målgruppe er offentlige innkjøpere i kommuner og fylkeskommuner, men veiledningsmaterialet er relevant for og kan brukes av alle som er omfattet av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

7.2 Tidligere undersøkelser om DFØs veiledning

DFØ er statens fagorgan for anskaffelser i offentlig sektor og felles innkjøpsavtaler i staten, og har et veiledningsansvar knyttet til anskaffelser og lønns- og arbeidsvilkår.[75]

Fra 2013 ble det i årlige oppdragsbrev til DFØ (daværende Difi) gitt midler for å styrke veiledningsarbeidet relatert til etterlevelse av lønns- og arbeidsvilkår og forebygging av sosial dumping.[76] Også i oppdragsbrevet for 2022 ble DFØ gitt i oppdrag å gi veiledning og å lage verktøy for å støtte offentlige virksomheters anskaffelsesvirksomhet, samt å prioritere arbeidet mot arbeidslivskriminalitet, blant annet gjennom å veilede offentlige oppdragsgivere om hvordan kontraktskrav for å bekjempe arbeidslivskriminalitet kan ivaretas og følges opp.[77]

I 2017 gjennomførte KPMG på vegne av Difi en undersøkelse av etterlevelse av forskrift om lønns og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. I denne undersøkelsen fant de gjennom sin spørreundersøkelse at omtrent 84 prosent (n = 109) av respondentene ikke kjente til Difis veiledninger om offentlige anskaffelser og sosial dumping.[78] I intervju i samme undersøkelse opplyste noen mindre kommuner at de ikke kjente til veiledningen i det hele tatt, mens andre respondenter fortalte at de på tross av kunnskap om veiledning hadde brukt andre interne rutiner i stedet. I intervju var det andre som også fortalte at de opplevde at Difis veiledninger var for detaljerte og lange. Av de

[73] Riksrevisjonen (2016): *Riksrevisjonens undersøkelser av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser,* s. 8-9, dokument 3:14 (2015 – 2016). Offentliggjort 21.06.2016.
[74] AID (2021): *Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2021 -),* s. 18, publisert 08.02.202; Difi/Comte Bureau (2017): *Etterlevelse av forskrift for lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*, Brukerinnsikt og Anbefalinger, s. 3, publisert 24.11.2017.
[75] Finansdepartementet (2020): *Instruks for Direktoratet for forvaltning og økonomistyring*. Fastsatt av Finansdepartementet 18. desember 2020; Riksrevisjonen (2016): *Riksrevisjonens undersøkelser av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser,* s. 8-9, dokument 3:14 (2015 – 2016); Finansdepartementet (2021): *Tildelingsbrev til DFØ 2022,* datert 22.12.2021
[76] Riksrevisjonen (2016): *Riksrevisjonens undersøkelser av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser,* s. 106, dokument 3:14 (2015 – 2016). Offentliggjort 21.06.2016.
[77] Finansdepartementet (2021): *Tildelingsbrev til DFØ 2022,* datert 22.12.2021
[78] KPMG/Difi (2017): *Undersøkelse av etterlevelse av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*, publisert 8.12.2017, s. 26

som i undersøkelsen oppga å ha benyttet seg av veiledning fra Difi, opplevde et flertall på 94 prosent (n = 18) at denne var nyttig. Andelen statlige virksomheter som benyttet seg av informasjon fra Difis sider var lavere enn andelen kommuner/fylkeskommuner.[79]

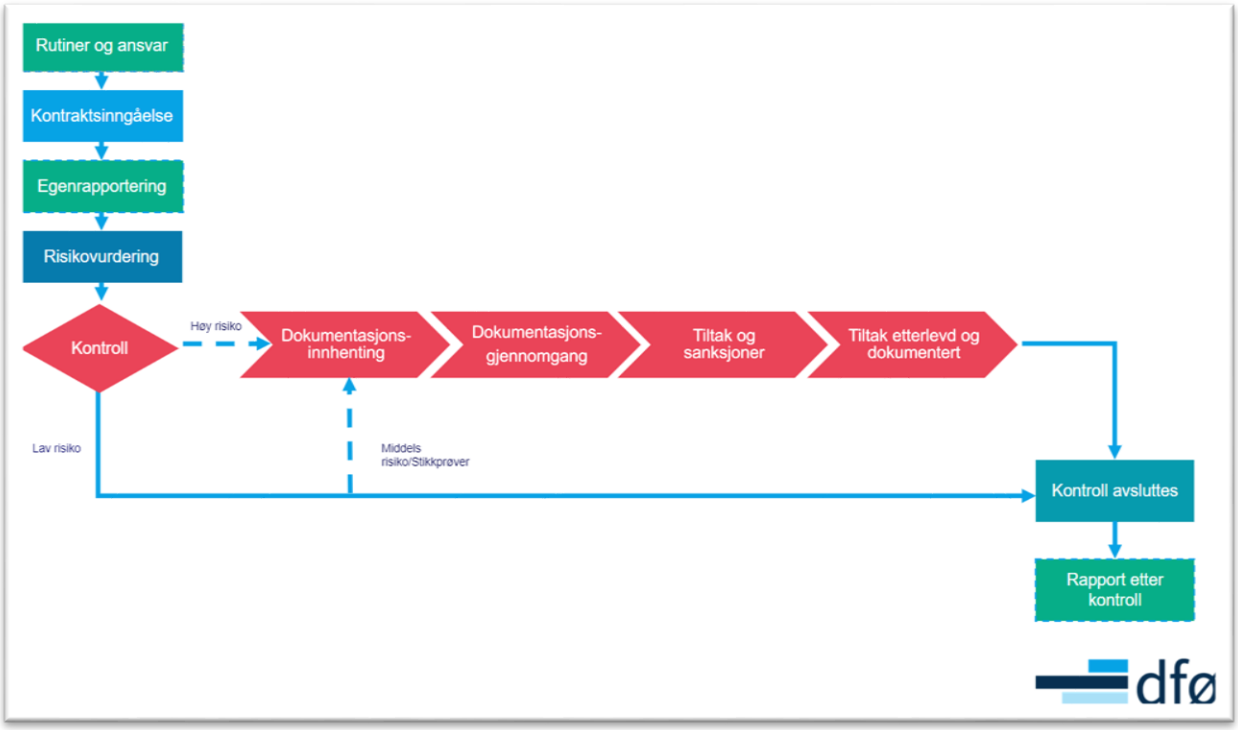
I regjeringens reviderte strategi for arbeidslivskriminalitet i 2017 fikk DFØ, i samarbeid med daværende Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) og KS, i oppdrag å utarbeide et veiledningsmateriell knyttet til lønns- og arbeidsvilkår. I forbindelse med dette ble det gjennomført en undersøkelse med workshops og dybdeintervjuer hvor formålet var å undersøke behov blant offentlige innkjøpere for støtte og veiledning knyttet til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. I innsiktsrapporten ble det blant annet at innholdet på DFØs fagsider anskaffelser.no i større grad måtte målrettes og tilgjengeliggjøres, og pekte på at det var et behov for å øke kommunenes forståelse for gode anskaffelser og viktigheten av arbeid mot sosial dumping.[80]

7.3 Innholdet i veilederen

DFØs veileder inneholder informasjon om forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og hvordan offentlige innkjøpere kan gå frem for å stille og å følge opp krav til lønns- og arbeidsvilkår. Veilederen er praktisk innrettet, med bruk av eksempler, utfyllende informasjon og maler og verktøy til bruk i virksomhetenes arbeid. Videre inneholder den lenker til andre relevante kilder fra for eksempel arbeidstilsynet. Veilederen er rettet mot kommunale oppdragsgivere, men er tilgjengelig for alle offentlige innkjøpere.

Veilederen er tilgjengelig via DFØ sin fagside om offentlige anskaffelser, anskaffelser.no. Veilederen er delt inn i ulike deler som følger de ulike fasene i en anskaffelse fra rutiner og ansvar *før* kontraktsinngåelse, til kontroll og rapport *etter* kontraktsinngåelse. Oppbygningen av veilederen fremgår av Figur 37 under.

Figur 37: Prosessbeskrivelse for ulike steg i DFØs veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Kilde: DFØ



Veilederen starter med en kort oppsummering om *når* forskrift om lønns og arbeidsvilkår gjelder, og er delt inn i følgende hoveddeler, gjengitt i kronologisk rekkefølge:

1. Rutiner og ansvar
2. Kontraktsinngåelse
3. Egenrapportering
4. Risikovurdering

[79] KPMG/Difi (2017): *Undersøkelse av etterlevelse av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*, s. 27, publisert 8.12.2017
[80] Difi/Comte Bureau (2017): *Etterlevelse av forskrift for lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*, Brukerinnsikt og Anbefalinger, s. 4, publisert 24.11.2017

5. Kontroll
6. Tiltak og sanksjoner
7. Rapport etter kontroll

Utover de syv hoveddelen beskrevet over, inneholder veilederen også lenker til en rekke maler og eksempler som kan brukes av offentlige oppdragsgivere i anskaffelsen. Dette inkluderer lenker til maler og verktøy utviklet av DFØ, men også lenker til informasjon fra andre relevante aktører som for eksempel Arbeidstilsynet. Maler og verktøy det lenkes til i veilederen er beskrevet i tekstboksen under.

Verktøy og maler lenket til i DFØs veileder

1) Eksempel på oppfølgingsrutine for etterlevelse av krav til lønns- og arbeidsvilkår
2) Maler for anskaffelsesstrategi og handlingsplan for anskaffelsesstrategi
3) Mal for kontraktsstrategi
4) Standardiserte kontraktskrav for lønns- og arbeidsvilkår (kan klippes/limes rett inn i en kontrakt)
5) Mal for egenrapportering om lønns- og arbeidsvilkår fra leverandør
6) Risikostyringsverktøy for lønns- og arbeidsvilkår. Dette skal bidra til kunnskap om behovet for kontroll av inngåtte kontrakter.
7) Lenke til e-læringskurs om lønns- og arbeidsvilkår (utviklet av DFØ og Arbeidstilsynet)
8) Sjekkliste for kontroll av lønn
9) Sjekkliste for kontroll av arbeidstid

7.4 Bruk av veilederen

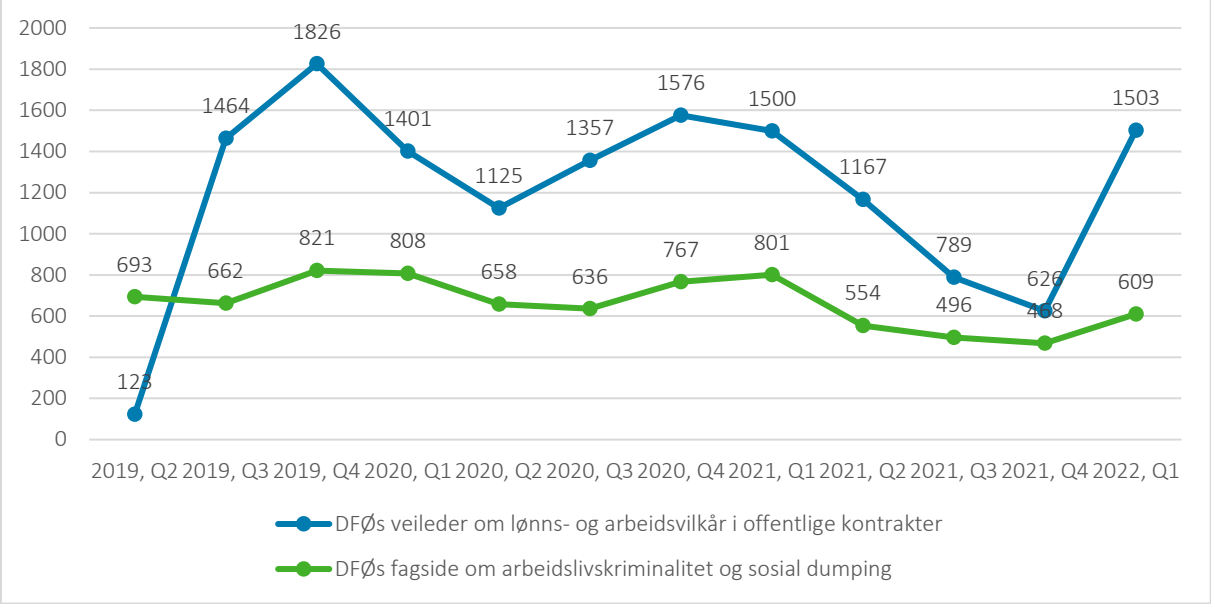
Veilederen er hyppigere besøkt enn DFØs generelle fagside for arbeidslivskriminalitet

Nedlastningstall for DFØs veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter viser at veilederen siden andre kvartal i 2019[81] er blitt lastet ned i snitt 1204 ganger per kvartal, og til sammen 14.457 ganger i perioden fra andre kvartal 2019 til første kvartal 2022. Disse tallene viser ikke unike brukere, men antall ganger nettstedet for veilederen er blitt besøkt. Samme bruker kan dermed ha har besøkt siden flere ganger. Utviklingen i besøk til hjemmesiden for DFØs veileder går frem av Figur 38 under. Etter en nedgang i de siste kvartalene i 2021, har det vært en betydelig oppgang i antall besøk i 1. kvartal i 2022.

I figuren er også antall besøk til DFØs generelle fagside om arbeidslivskriminalitet og sosial dumping lagt inn. Denne hjemmesiden inneholder videre lenker til blant annet veilederen og andre av DFØs ressurser knyttet til tematikken. Figuren viser at det jevnt over i hele perioden har vært langt flere besøk til DFØs veileder om lønns- og arbeidsvilkår, enn det har vært til DFØs generelle fagside for arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

[81] Deloitte har fått tilsendt statistikk fra kommunikasjonsavdelingen til DFØ, som går fra perioden Q2 i 2019 til Q1 i 2022.

Figur 38: Antall besøk på fagsidene om offentlige anskaffelser til DFØ. Kilde: DFØ (2022): E-post med statistikk om hjemmesidebesøk.

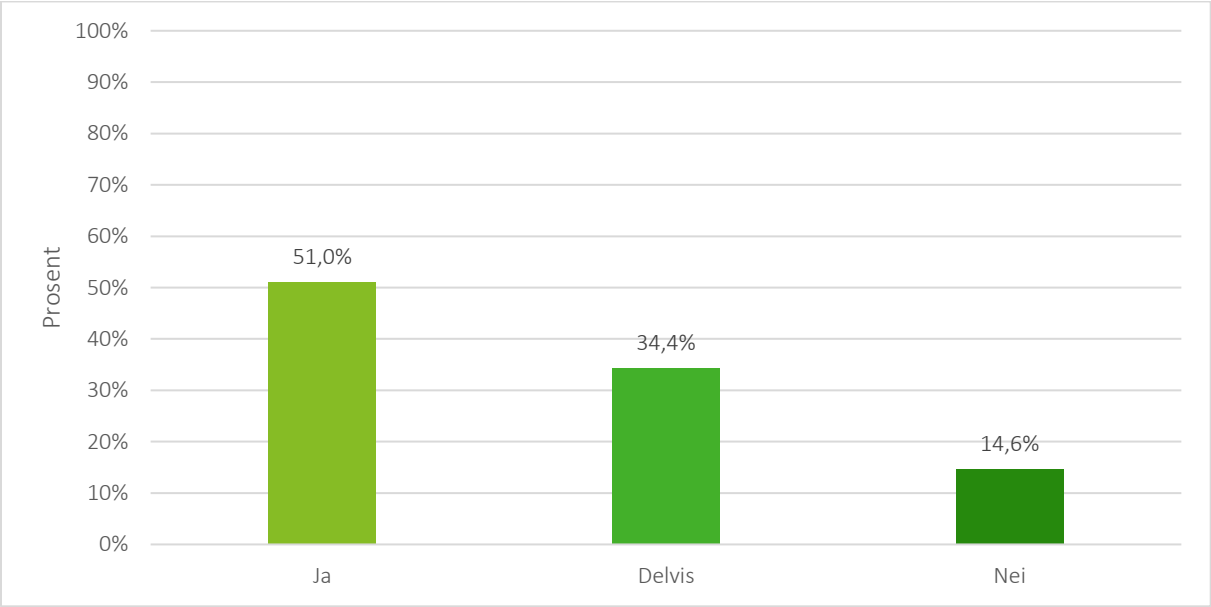


Halvparten av virksomhetene benytter DFØs veileder i anskaffelsesarbeidet

I spørreundersøkelsen som Deloitte gjennomførte blant offentlige virksomheter, ble respondentene stilt en rekke spørsmål knyttet til DFØs veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Spørsmålene var rettet mot både å kartlegge virksomheters kjennskap til veilederen, og å undersøke om virksomheter som har tatt i bruk veilederen oppfatter den som nyttig i sitt arbeid med anskaffelser, samt kartlegge eventuelle behov for justeringer og forbedringer i veilederen.

Et flertall av virksomhetene som har svart på spørreundersøkelsen oppgir å ha kjennskap til DFØs veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Som går frem av Figur 39 under, har omtrent 85 prosent av virksomhetene svart ja (51 prosent) eller delvis (34,4 prosent) når det gjelder kjennskap til veilederen. Det er en noe større andel statlige virksomheter (17,7 prosent) enn kommuner/fylkeskommuner (11 prosent) som svarer at de ikke har kjennskap til veilederen.

Figur 39: Kjenner du til DFØs veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter? n = 96

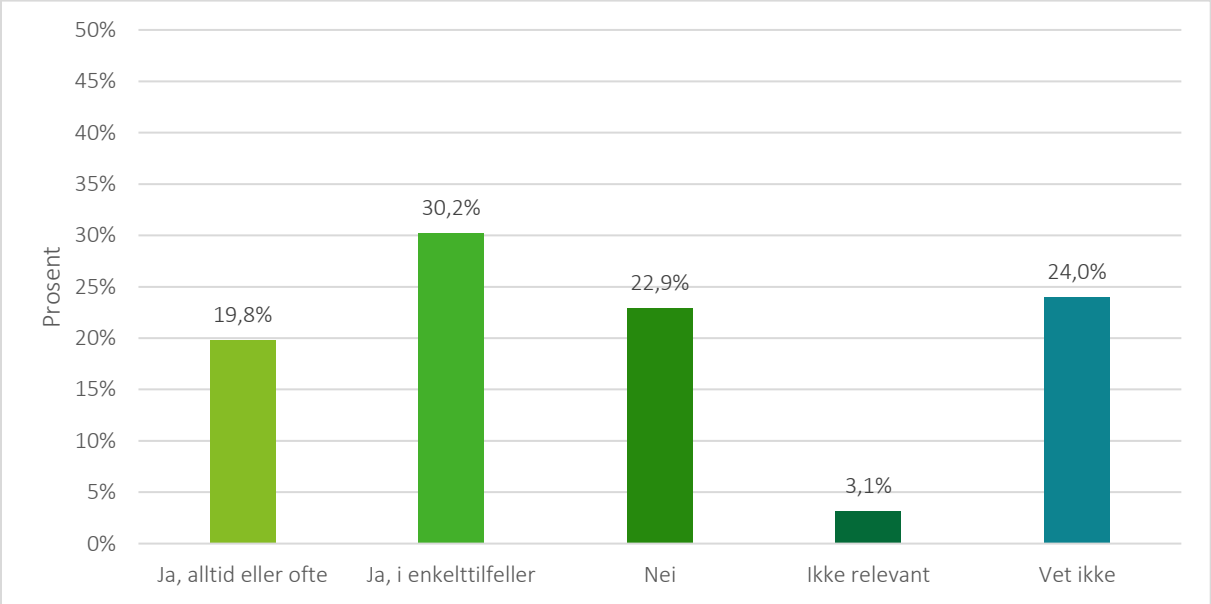


Kjennskap til veilederen til veilederen var også tema i intervjuer med representanter for virksomhetene. Av 15 respondenter som ble spurt om sin kjennskap til veilederen, oppgir fire at de aldri har hørt om veilederen.

Manglende kjennskap er i intervjuene Deloitte har gjennomført i stor grad avgrenset til mindre kommuner. Blant større kommuner og statlige virksomheter med stort innkjøpsvolum, oppgir flertallet av respondentene at både de selv og ansatte som arbeider med innkjøp i virksomheten generelt kjenner til veilederen.

Videre ble alle respondenter i spørreundersøkelsen spurt om de benytter DFØs veileder når det gjennomføres anskaffelser som omfattes av regelverket om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Som fremgår av Figur 40 under, svarer omtrent halvparten av virksomhetene at de alltid/ofte (20 prosent) eller i enkelttilfeller (30 prosent) benytter veilederen.

Figur 40: Benyttes DFØs veileder i din virksomhet når det gjennomføres anskaffelser som omfattes av regelverket om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter? n = 96



Som det fremgår av figuren er det en betydelig andel av respondentene som har svart at de ikke vet om veilederen benyttes i egen virksomhet. I intervju er det også flere innkjøpsledere eller respondenter i lignende roller som opplyser at de selv ikke bruker veilederen, men at de tror den i større grad benyttes av personer i organisasjonen som arbeider mer operativt med anskaffelser. Dette kan indikere at det er en større andel av virksomhetene som benytter veilederen enn de ca. 50 prosentene som har svart bekreftende på dette i spørreundersøkelsen.

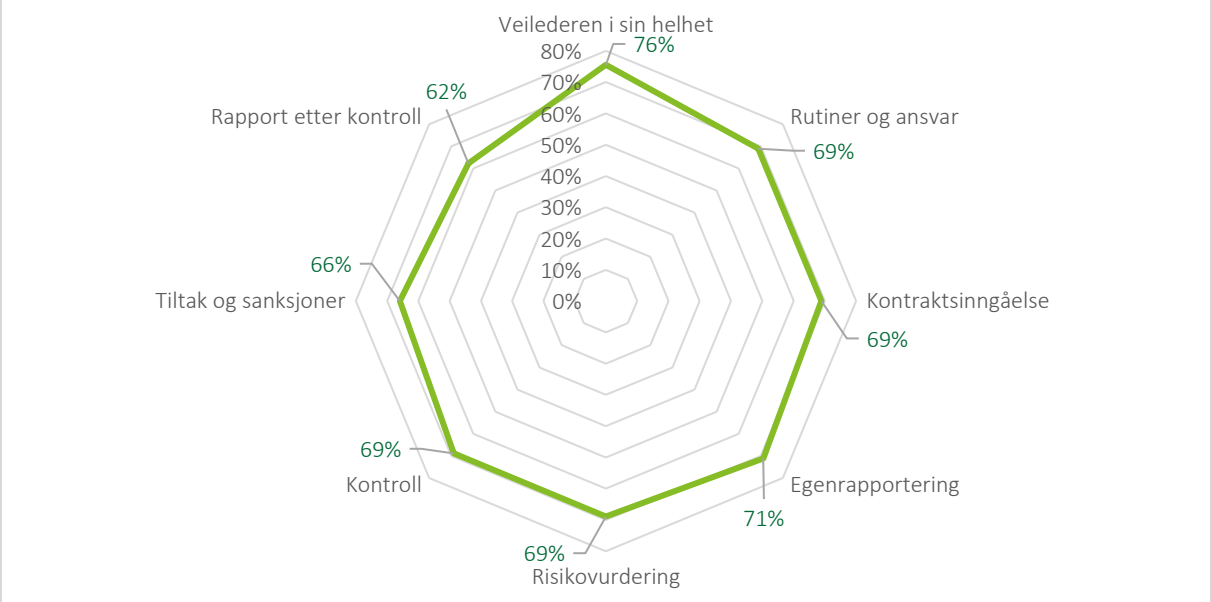
Andre som kjenner til veilederen, men ikke benytter seg av den, viser til at de opplever at de selv sitter med tilstrekkelig kompetanse for å tolke forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, og at de derfor ikke har behov for veiledning knyttet til denne. Flere respondenter opplyser også at virksomheten mottar annen veiledning fra DFØ som er både god og relevant, selv om aktuell virksomhet ikke benytter DFØs veileder om lønns- og arbeidsvilkår.

Virksomheter som kjenner til veilederen opplever den i stor grad som nyttig

De virksomhetene som svarte at de benytter seg av DFØs veileder, ble videre stilt spørsmål om i hvilken grad de opplever ulike deler av veilederen som nyttig. Figur 41 under viser andelen virksomheter som har svart at de enten i stor eller i nokså stor grad opplever veilederen som helhet og ulike deler av veilederen som nyttig. Tre av fire oppgir at de i stor grad (18 prosent) eller i nokså stor grad (58 prosent) opplever veilederen som helhet som nyttig. Nesten 16 prosent har svart «vet ikke» på dette spørsmålet.

Ulike deler av veilederen (rutiner og ansvar, kontraktsinngåelse, egenkontroll, og andre deler som alle fremgår av Figur 41 under) scorer omtrent like høyt. Delen av veilederen som gjelder risikovurderinger skiller seg noe positivt ut hvor en litt større andel av virksomhetene (20 prosent) har svart at denne delen av veilederen i stor grad er nyttig. Delen «rapport etter kontroll» er den delen av veilederen hvor en lavest andel (9 prosent) av virksomhetene har svart at veilederen i stor grad er nyttig.

Figur 41: I hvilken grad opplever du følgende deler av veilederen som nyttig? Figuren viser andel respondenter som har svart «i nokså stor» eller «i stor grad» sammenlagt. n = 45



I intervjuer med offentlige innkjøpere, opplyser en stor andel av respondentene at DFØs veileder har gitt positive bidrag inn i virksomhetenes systematiske arbeid med seriøsitet. Det vises til at både maler og eksempler oppleves som nyttige, og at malene benyttes direkte eller som utgangspunkt for virksomhetenes egne rutiner/maler. En stor statlig innkjøper forteller for eksempel at DFØs veileder oppfattes som en god og trygg metodisk veiledning, og at mange av virksomhetens maler er basert på DFØ sine anbefalinger. En annen statlig virksomhet viser til at DFØs veileder ble brukt som utgangspunkt for å revidere virksomhetens standardvilkår i kontrakter, og for å utvikle malverk. Spesielt DFØs mal for risikovurderinger trekkes frem som nyttig og hyppig brukt av noen respondenter.

Arbeidstilsynet opplyser i intervju at de har observert i tilsyn av kommuner at flere kommuner har benyttet DFØs veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter som et utgangspunkt for organiseringen av arbeidet med anskaffelser. Dette bekreftes også av enkelte av virksomhetene som er blitt intervjuet i forbindelse med evalueringen, og en stor kommune forteller at de har basert hele sitt system med kontraktsmøter, kontraktsvilkår og seriøsitetsbestemmelser på DFØs veileder, verktøy og maler, men med enkelte lokale tilpasninger og justeringer.

Flere av de offentlige innkjøperne som benytter veileder og maler fra DFØ, viser også til at de opplever det som hensiktsmessig at leverandører møter de samme kravene fra ulike offentlige oppdragsgivere, og at det derfor kan være nyttig at ulike virksomheter baserer sitt arbeid på det samme veiledningsmaterialet fra DFØ.

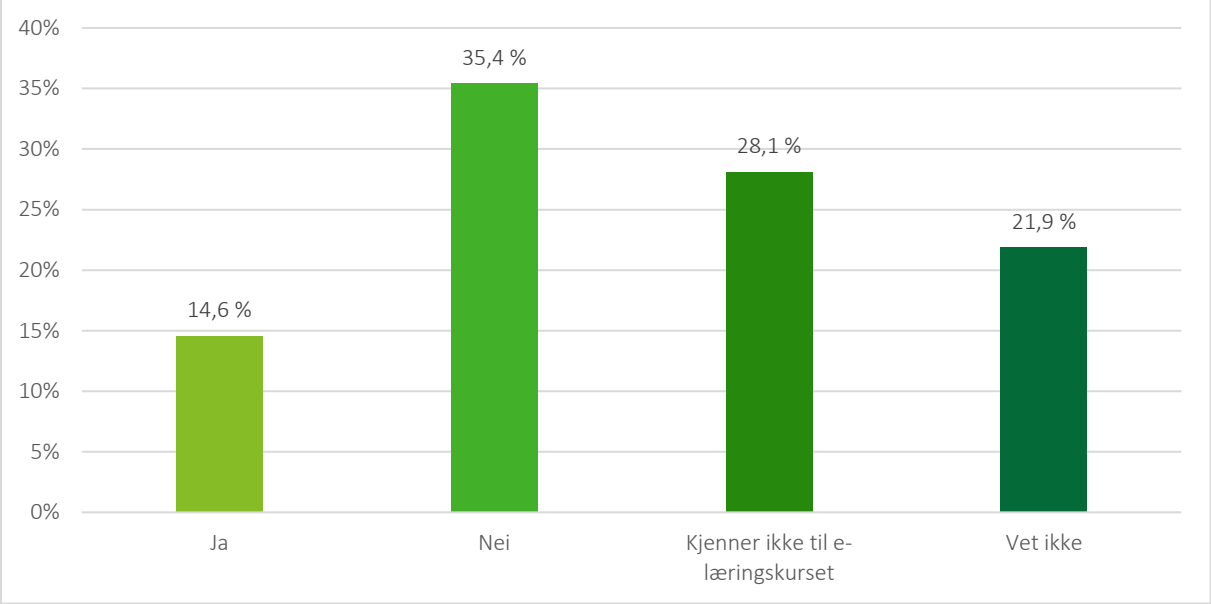
Selv om det er bred enighet blant de offentlige innkjøperne som benytter seg av DFØs veileder om at denne er nyttig, er det også noen som peker på at de opplever at det er viktig at DFØ i tillegg til å tilby veiledning, også legger best mulig til rette for opplæring og erfaringsutveksling i ulike fora for personer som arbeider med anskaffelser. En statlig virksomhet forteller i intervju at det vil være viktig at det i slike fora åpnes for deling på tvers, og ikke enveiskommunikasjon fra DFØs side. Mange virksomheter forteller i intervju at de opplever at ulike forum og annen veiledning i regi DFØ gir positive bidrag inn i arbeidet på seriøsitetsområdet.

Flere trekker i intervju frem at DFØ er en viktig kanal for informasjonsdeling, bl.a. nyhetsbrev og anskaffelser.no. Enkelte virksomheter opplyser at de har benyttet seg sparretelefonen til DFØ[82], mens andre har gitt uttrykk for at det er behov for en hjelpetelefon for mer faglig støtte. Enkelte bransjeorganisasjoner som er blitt intervjuet forteller at de ser et behov for at det gis mer konkret veiledning knyttet til seriøsitetsspørsmål, fremfor at det brukes store ressurser på å utarbeide lange veiledere som kan oppleves som uhåndterbare for målgruppen.

I spørreundersøkelsen ble respondentene også spurt om de har tatt i bruk e-læringskurset om å hindre arbeidslivskriminalitet, utviklet av DFØ og Arbeidstilsynet. Svarene på dette går frem av Figur 42 under. Flertallet har svart enten nei eller at de ikke kjenner til aktuelt kurs.

[82] Sparretelefonen til DFØ er et veiledningstilbud om bærekraftige anskaffelser, og er ikke rettet mot å gi råd rundt seriøsitetsspørsmål.

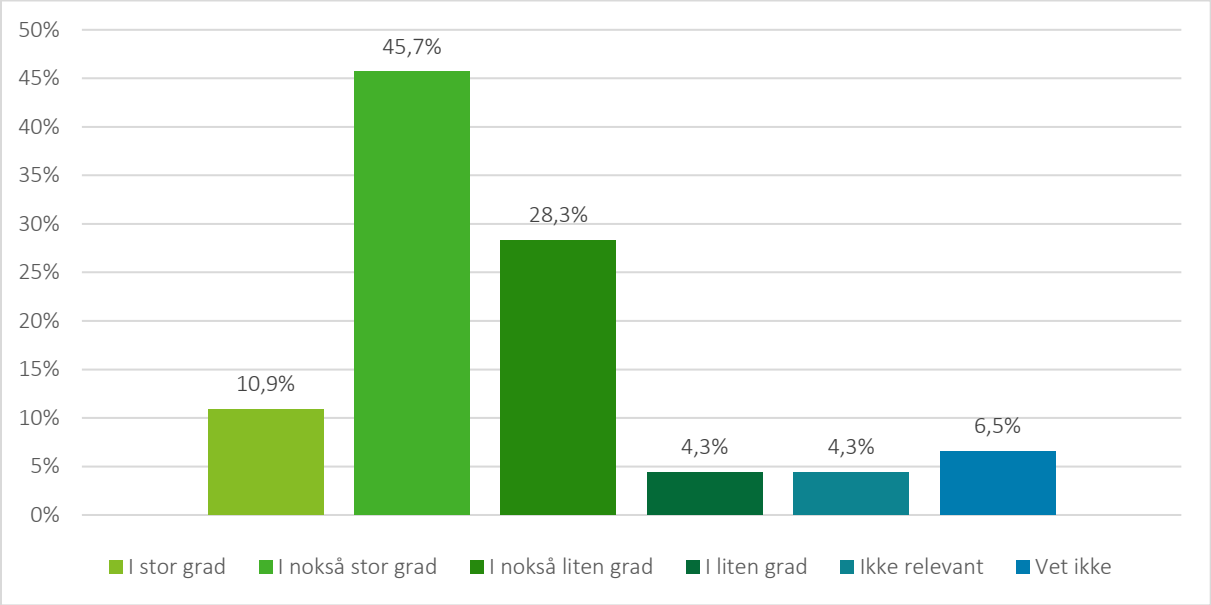
Figur 42: Har dere i virksomheten tatt i bruk e-læringskurset om å hindre arbeidslivskriminalitet, utviklet av DFØ og Arbeidstilsynet? n = 96



Manglende kjennskap til veilederen er hovedårsaken til at den ikke blir brukt

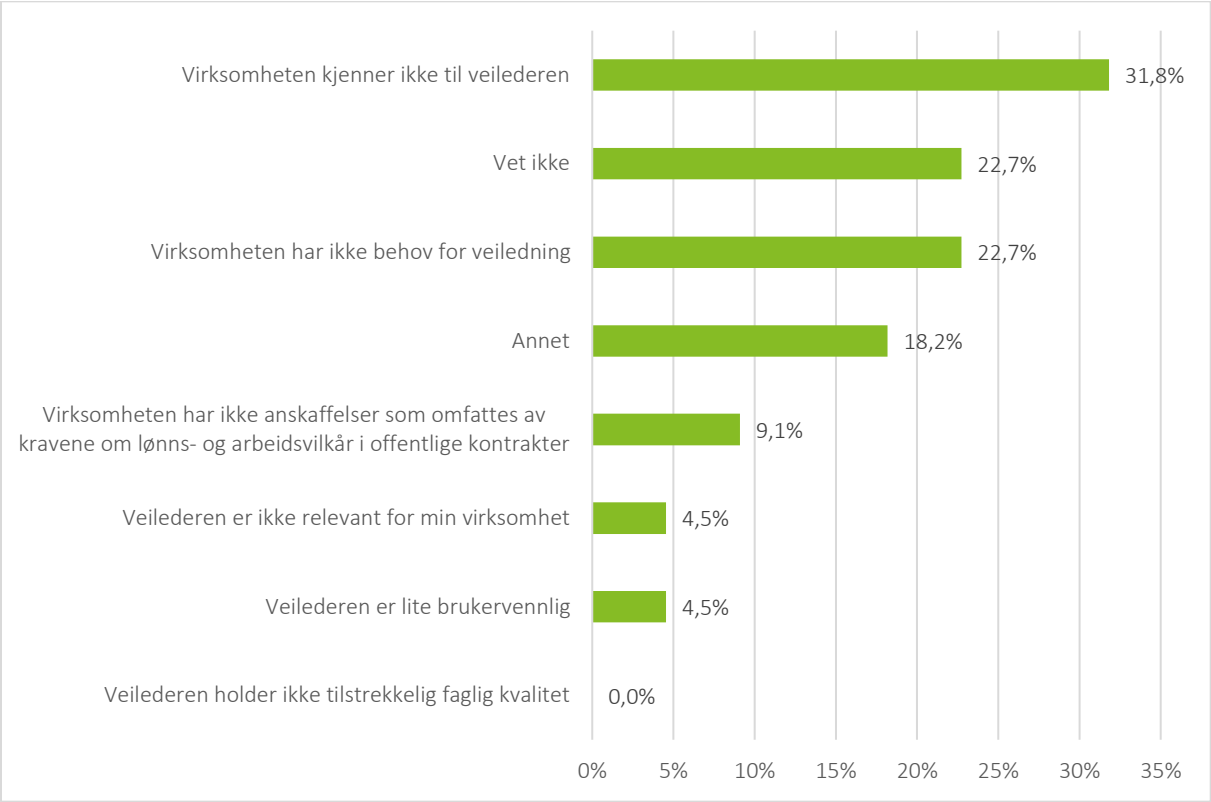
Blant de virksomhetene som svarte at de benytter seg av DFØs veileder, oppga nesten 60 prosent at veilederen i stor grad eller i nokså stor grad har bidratt til å styrke anskaffelsespraksisen i deres virksomhet (Figur 43).

Figur 43: I hvilken grad opplever du at veilederen har bidratt til å styrke anskaffelsespraksisen i din virksomhet? n = 46



De virksomhetene som i spørreundersøkelsen svarte at de ikke benytter seg av DFØs veileder, ble bedt om å oppgi hva som er hovedårsakene til at de ikke benytter veilederen. Respondentene kunne oppgi mellom en og maksimalt tre årsaker blant svaralternativene som fremgår av figuren nedenfor (Figur 44). Den vanligste årsaken som ble oppgitt var at den aktuelle virksomheten ikke kjenner til veilederen (32 prosent). Ingen har valgt alternativet om at veilederen ikke holder tilstrekkelig faglig kvalitet.

Figur 44: Du svarte at DFØs veileder ikke benyttes i din virksomhet. Hva er årsaken(e) til dette (velg inntil tre)? n = 22.



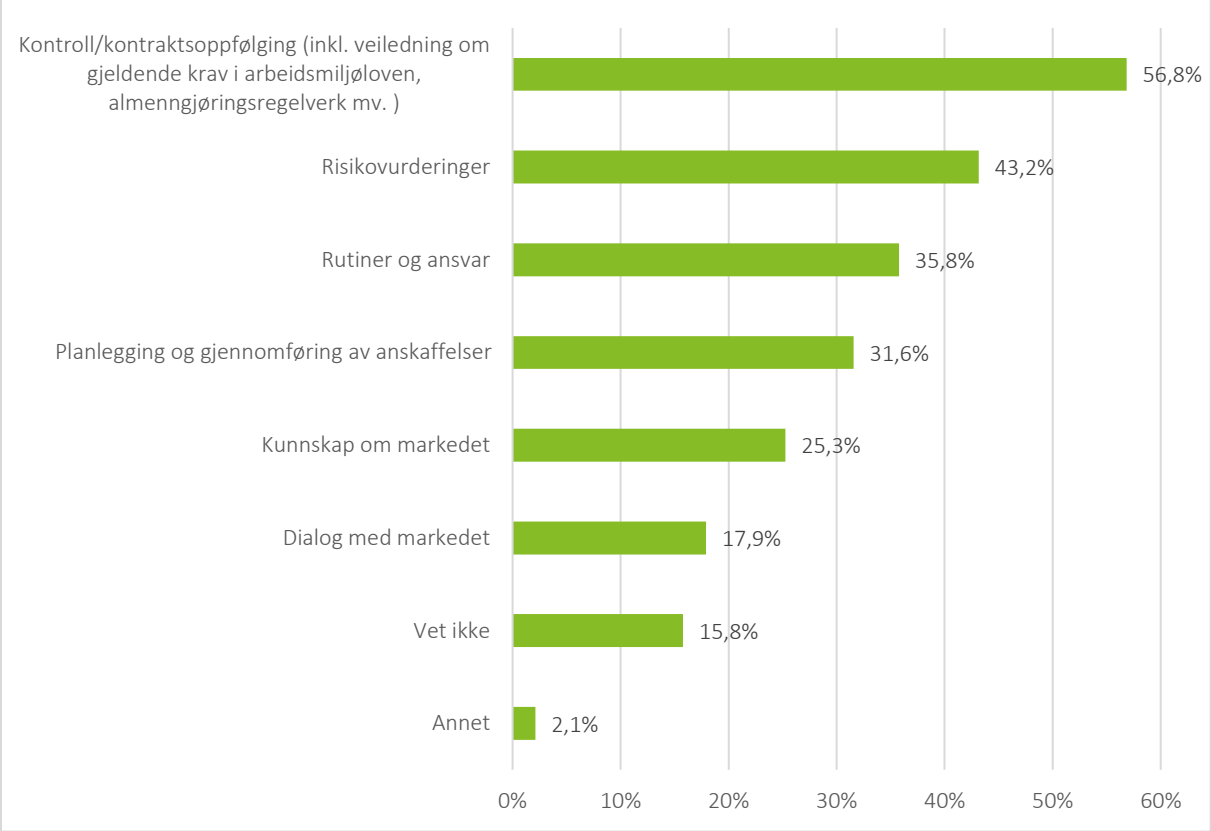
Flere virksomheter, og spesielt mellomstore eller små kommuner, gir i intervju uttrykk for at de ønsker seg mer veiledning og verktøy som de kan bruke inn i anskaffelsesarbeidet. Samtidig opplyser de samme respondentene om at de ikke kjenner til hverken DFØs veileder om lønns- og arbeidsvilkår spesifikt, eller andre verktøy og ressurser tilgjengelig via DFØ.

Flere respondenter gir uttrykk for at det generelt er et potensial for i større grad å sikre hensiktsmessige informasjonskanaler slik at relevant personell får nyttiggjort seg DFØs tilbud når det gjelder veiledning til anskaffelser og kontraktsoppfølging. I enkelte kommuner forteller innkjøpsledere eller personer i lignende roller at de opplever det som utfordrende å spre og gjøre kjent informasjonen om DFØs veiledningsmateriale til andre i organisasjonen. Noen peker på at en kan «drukne i informasjon», og at det kan være vanskelig å formidle relevansen av denne type veiledningsmateriale til ansatte som kun sporadisk har bruk for materialet i forbindelse med enkeltanskaffelser.

Enkelte intervjurespondenter gir også uttrykk for en oppfatning om at DFØs veiledningsmateriell generelt er knyttet til det statlige nivået og at begrepet «stat» kan medføre at mulige kommunale brukere senker interessen. Det blir også stilt spørsmål ved om materialet i tilstrekkelig grad er tilpasset enheter med relativt lavt innkjøpsvolum slik som små kommuner.

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å oppgi på hvilke områder de opplever at virksomheten har størst behov for veiledning om oppfølging av seriøsitet (respondenter kunne velge mellom en og maksimalt tre alternativer). Som Figur 45 under viser, er kontroll og kontraktsoppfølging det området hvor virksomhetene oppfatter størst behov for veiledning.

Figur 45: På hvilke områder opplever du at virksomheten har størst behov for veiledning om oppfølging av seriøsitet (velg inntil tre)? n = 95



Av veiledning som etterspørres, var det i fritekstfelt i spørreundersøkelsen flere som etterspurte detaljert veiledning når det gjelder kontraktsoppfølgingsfasen og de forventninger som stilles til innkjøpere når det gjelder oppfølging av krav. Det ble også pekt på at ville vært nyttig om DFØ hadde materiale på spørsmål som bør stilles til leverandører i konkurranser. Noen virksomheter oppgir at de opplever DFØs veiledning som for generell, og at de har behov for mer veiledning på konkrete juridiske problemstillinger som dukker opp i forbindelse med anskaffelsesarbeid.

7.5 Oppsummerende analyse og vurdering

Undersøkelsen viser at det fortsatt er **et potensiale for å gjøre DFØs veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter mer kjent blant offentlige innkjøpere**. Selv om flertallet av respondentene både i Deloittes spørreundersøkelse og i intervjuer oppgir å kjenne til veilederen, er det fortsatt et betydelig antall offentlige innkjøpere som oppgir å ikke kjenne til hverken DFØs veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter spesifikt eller til DFØs veiledningsmateriale generelt. Samtidig er kjennskapen til veilederen i dag betydelig bedret fra kjennskapen til DFØ veiledninger generelt kartlagt i en undersøkelse i 2017[83].

Det fremstår som en utfordring å balansere behovet for å sikre generell veiledning som treffer en bred målgruppe opp mot behovet for å være detaljert nok slik at også modne innkjøpere kan dra nytte av veilederen. Tilbakemeldinger Deloitte har fått gjennom undersøkelsen viser at det på den ene siden er respondenter som opplever at veilederen er for detaljert og omfattende og at det på den andre siden er respondenter som ønsker seg enda mer detaljert veiledning knyttet til konkrete juridiske problemstillinger. Dette viser at det **er krevende å lage et veiledningsmateriell som treffer alle som driver med offentlige innkjøp, da omfang og behov vil være svært ulikt avhengig av blant annet størrelse og innkjøpsvolum**. Samtidig viser tilbakemeldinger fra flertallet av respondentene som har tatt i bruk veilederen at de opplever den som nyttig, noe som støtter opp under en oppfatning av at **veilederen er på rett nivå hva angår forhold mellom generell veiledning og detaljnivå**.

Evalueringen har i liten grad identifisert konkrete behov eller forslag til endringer i veilederen. De som benytter seg av veilederen opplever den som nyttig og hensiktsmessig innrettet. Flere trekker frem at DFØs veileder holder

[83] Difi/KPMG (2017): *Undersøkelse av etterlevelse av forskrift om lønns og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*

et høyt faglig og kvalitetsmessig nivå, noe som også understrekes av at en rekke virksomheter oppgir at de har tatt DFØs maler og eksempler direkte inn i egne system og rutiner for anskaffelser.

Forbedringspotensialet til veilederen er først og fremst knyttet til å gjøre den mer kjent, og i mindre grad til innholdet i selve veilederen. Av de som oppgir å ikke kjenne til veilederen, er det mange som etterspør mer veiledning rundt seriøsitetsspørsmål fra statlige myndigheter. Dette kan tyde på at selv om kommunene har et behov for veiledning knyttet til disse spørsmålene, så gjenstår det et arbeid med å gjøre veiledningstilbudene og -ressursene til DFØ kjent for enda flere virksomheter enn i dag.

Det bør vurderes alternative veiledningsformat som supplement til veilederen om forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Dagens veileder er relativt omfangsrik og nært knyttet til minstekravene i regelverket. Evalueringen indikerer at innkjøpernes veiledningsbehov ofte i større grad er knyttet til avveininger og spørsmål i konkrete saker som går utover generelle råd om etterlevelse av regelverket, tilgang på faglig ekspertise og tilgang på verktøy og metodikk for oppgavene som skal gjennomføres. Blant annet har flere vist til behovet for en «hjelpetelefon» eller tilsvarende tilbud, og DFØs sparretelefon knyttet til bærekraftige anskaffelser er nevnt som et tilbud som også burde ha omfattet seriøsitet i anskaffelser.

Del 3: Evaluering av fellesføring i tildelingsbrev om å motvirke arbeidslivskriminalitet

8 Statlige virksomheters oppfølging av fellesføring i tildelingsbrev 2018 og 2019

8.1 Bakgrunn

Tildelingsbrev er departementenes sentrale styringsinstrument og fastsetter prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav for offentlige virksomheter. I 2018 og 2019 ble det gitt en fellesføring i departementenes tildelingsbrev til statlige virksomheter om å motvirke arbeidslivskriminalitet i egne anskaffelser. Fellesføringen lyder:

> *Offentlige oppdragsgivere har som innkjøpere av varer og tjenester et særskilt ansvar for å motvirke arbeidslivskriminalitet. Det forventes at offentlige virksomheter går foran i arbeidet med å fremme et seriøst arbeidsliv. <Virksomheten> skal ved tildeling av oppdrag og i oppfølging av inngåtte kontrakter sikre at deres leverandører følger lover og regler. <Virksomheten> skal i årsrapporten redegjøre for resultater fra oppfølging av inngåtte kontrakter og hvordan virksomhetens anskaffelser er innrettet for å gjennomføre dette hensynet.* [84]

Fellesføringen ble knyttet til virksomhetenes oppfølging av de pliktene de er pålagt å etterleve gjennom lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter. Departementene skulle følge opp virksomhetenes gjennomføring av fellesføringen samt tilrettelegge for veiledning og erfaringsutveksling. Det ble utarbeidet et rundskriv[85] til fellesføringen med anbefalinger og veiledende eksempler, som presiserte at virksomhetene i sine årsrapporter skulle redegjøre for systemer og rutiner for kontraktsinngåelse og oppfølging av inngåtte kontrakter for å motvirke arbeidslivskriminalitet. Formålet med rapporteringen skulle være å bygge kunnskap om hvordan det offentlige kan forhindre arbeidslivskriminalitet, og bidra til å målrette det videre arbeidet med oppfølging og veiledning. Fellesføringen om å motvirke arbeidslivskriminalitet ble ikke videreført etter 2019.

8.2 Virksomhetenes oppfølging av fellesføringen

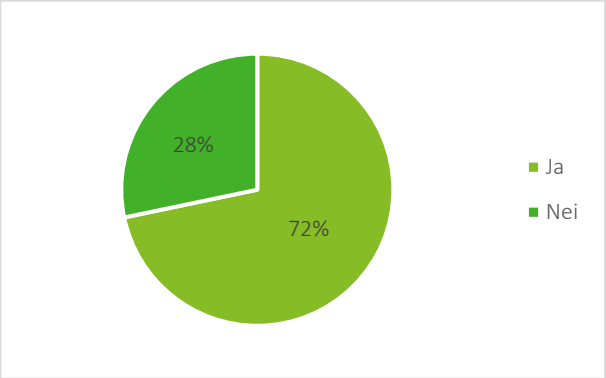
Det er variasjon i virksomhetenes rapportering om fellesføringen i årsrapporter

Fellesføringen innebar en forventning om at virksomhetene skulle redegjøre for rutiner og systemer for kontraktsinngåelse, resultater fra oppfølging av inngåtte kontrakter, og hvordan virksomhetens anskaffelser er innrettet for å motvirke arbeidslivskriminalitet. I samsvar med føring i tildelingsbrev, skulle virksomhetene rapportere på arbeidet med å motvirke arbeidslivskriminalitet i årsrapportene for 2018 og 2019.

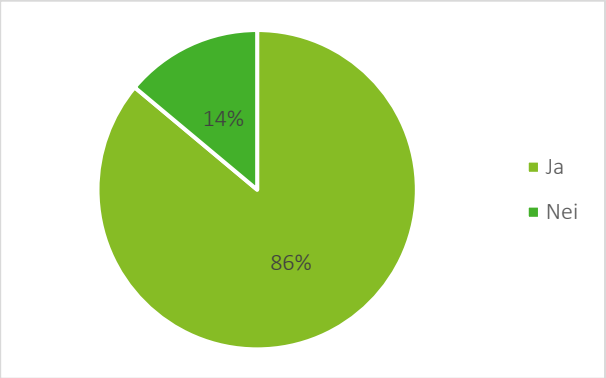
Deloitte har i evalueringen gjennomgått 303 årsrapporter fra statlige virksomheter for 2018 og 2019. Gjennomgangen viser at det varierer i hvilken grad virksomhetene har fulgt opp rapporteringskravet fra fellesføringen. Figur 46 viser at 72 prosent av virksomhetene rapporterte på fellesføringen i virksomhetens årsrapport for 2018, mens 28 prosent ikke gjorde det. Figur 47 viser at andelen virksomheter som rapporterte på fellesføringen økte til 86 prosent i 2019.

[84] KMD (2018): *Rundskriv til fellesføring i tildelingsbrevene for 2019*, datert 19.12.2018.
[85] Ibid

Figur 46: Rapporterte virksomheten om fellesføringen i årsrapporten for 2018? n = 145



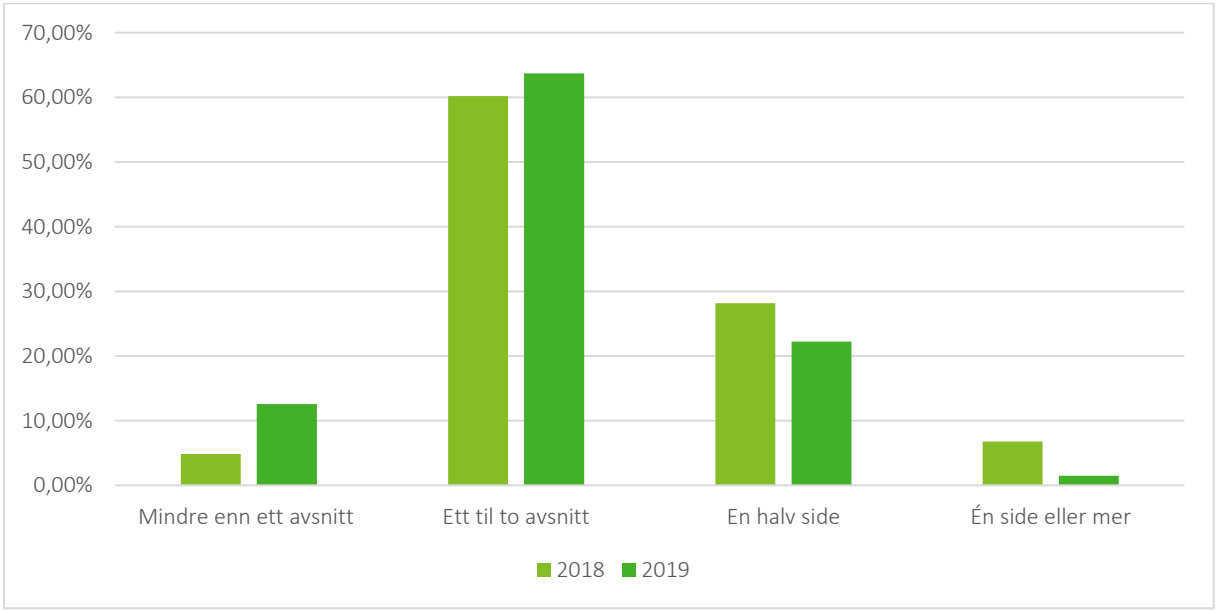
Figur 47: Rapporterte virksomheten om fellesføringen i årsrapporten for 2019? n = 158



En gjennomgang av virksomhetenes årsrapporter fra 2020 viser for øvrig at andelen virksomheter som rapporterte på seriøsitet innenfor anskaffelsesområdet sank til omtrent 27 prosent da slik rapportering ikke lenger var et krav i tildelingsbrevet.

Gjennomgangen av årsrapportene viser at virksomhetenes rapportering på fellesføringen varierer i omfang og detaljnivå. Figur 48 viser hvor mye plass virksomhetene viet fellesføringen og virksomhetens arbeid med seriøsitet i anskaffelser i årsrapporten for henholdsvis 2018 og 2019. Av virksomhetene som rapporterte på fellesføringen, skrev de fleste (rundt 60 prosent) ett til to avsnitt om virksomhetens arbeid med seriøsitet i anskaffelsene. Det var ikke vesentlig forskjell på årsrapportene fra 2018 og 2019 når det gjelder omfang av omtale.

Figur 48: Omfanget av rapporteringen på fellesføringen i virksomhetenes årsrapport fra 2018 (n = 104) og 2019 (n = 136)

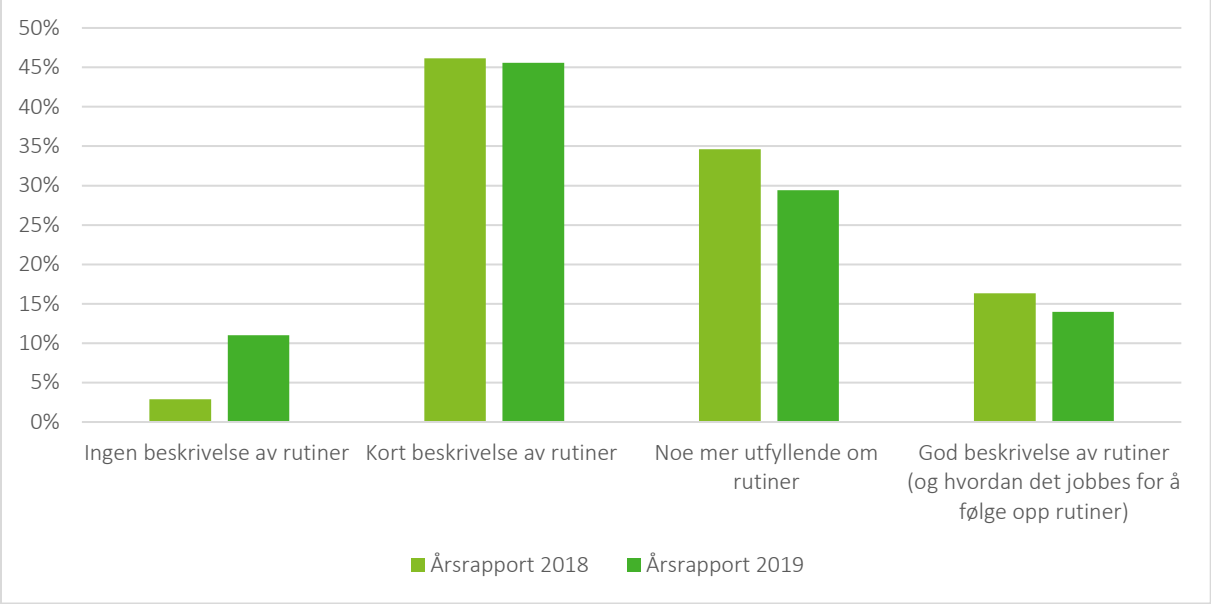


Rapportering på rutiner

Figur 49 viser i hvilken grad virksomhetene redegjorde for hvilke rutiner virksomheten har for å motvirke arbeidslivskriminalitet i årsrapportene for 2018 og 2019. I årsrapportene for begge årene har rundt 45 prosent av virksomhetene skrevet en kort beskrivelse av rutiner relatert til seriøsitet i anskaffelsesarbeidet, mens om lag 30 prosent av virksomhetene har skrevet noe mer utfyllende om rutiner på dette området.[86]

[86] «Kort beskrivelse av rutiner» innebærer for eksempel kort beskrivelse av gjeldende praksis for anskaffelser, kort henvisning til lovverket eller planer om rutiner, men uten beskrivelse av eksisterende rutiner. 'Noe mer utfyllende om rutiner' innebærer en mer detaljert beskrivelse av gjeldende praksis og rutiner for anskaffelser innenfor risikoutsatte bransjer. 'God beskrivelse av rutiner' innebærer en konkret og detaljert beskrivelse av virksomhetens rutiner for å motvirke arbeidslivskriminalitet i sine anskaffelser og hvordan det følges opp.

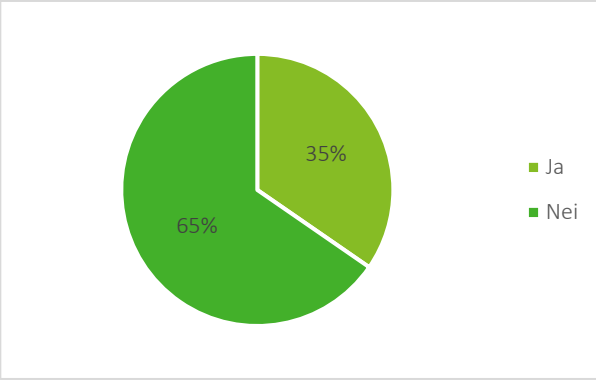
Figur 49: Redegjør årsrapporten for hvilke rutiner virksomheten har for å motvirke arbeidslivskriminalitet i sine anskaffelser? (2018: n = 104, 2019: n = 136)



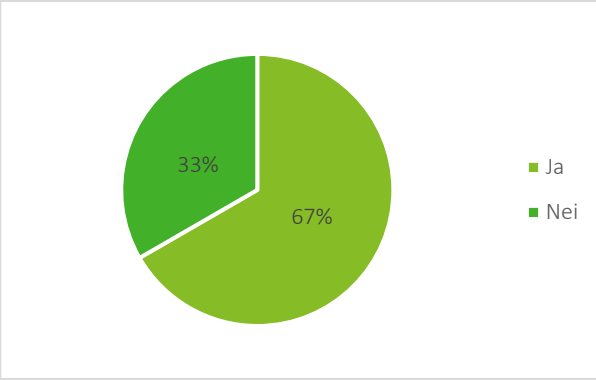
De fleste av virksomhetene har ikke redegjort for kontroller eller andre oppfølgingsaktiviteter i årsrapporten

Fellesføringen stilte krav om at de statlige virksomhetene i årsrapportene for 2018 og 2019 skulle redegjøre for gjennomførte kontroller eller andre oppfølgningsaktiviteter av leverandører. Analysen av årsrapportene viser at om lag 65 prosent av virksomhetene ikke har gjort rede for kontroller eller andre oppfølgingsaktiviteter i årsrapporten fra 2018 (som vist i Figur 50). Andelen virksomheter som ikke gjorde rede for kontroller eller andre oppfølgingsaktiviteter var omtrent det samme i årsrapportene fra 2019 (67 prosent). Av virksomhetene som beskrev kontrollaktiviteter i årsrapportene fra 2018, gjorde de fleste (67 prosent) rede for resultatene fra disse kontrollene (som vist i Figur 51).

Figur 50: Fremgår det i årsrapporten fra 2018 at virksomheten har gjennomført kontroll eller andre oppfølgingsaktiviteter av leverandører? n = 104



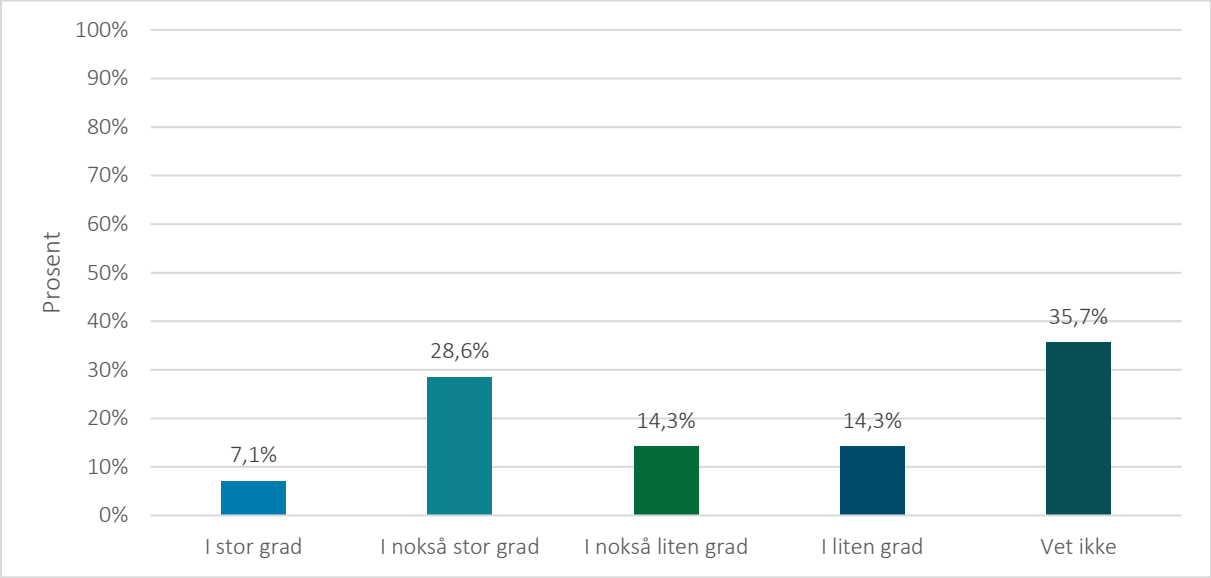
Figur 51: Hvis det er gjennomført kontroller, redegjøres det i årsrapporten fra 2018 for resultater fra oppfølging av inngåtte kontrakter? n = 36



8.3 Fellesføringens påvirkning på virksomhetenes anskaffelsesarbeid

I spørreundersøkelsen ble virksomhetene spurt om i hvilken grad de opplever at fellesføringen førte til økt oppmerksomhet i virksomheten på seriøsitetsspørsmål i anskaffelser og oppfølging av leverandører. Ca. 36 prosent har svart at fellesføringen i stor grad eller i nokså stor grad har ført til økt oppmerksomhet, mens en like stor andel har svart at de ikke vet om fellesføringen førte til økt oppmerksomhet på seriøsitetsspørsmål anskaffelser og oppfølging av leverandører. Nesten 30 prosent opplever at fellesføringen i liten eller nokså liten grad har ført til økt oppmerksomhet på seriøsitet i virksomheten.

Figur 52: I hvilken grad opplever du at fellesføringen i tildelingsbrev i 2018 og 2019 har ført til økt oppmerksomhet i virksomheten på seriøsitetsspørsmål i anskaffelser og oppfølging av leverandører? n = 42



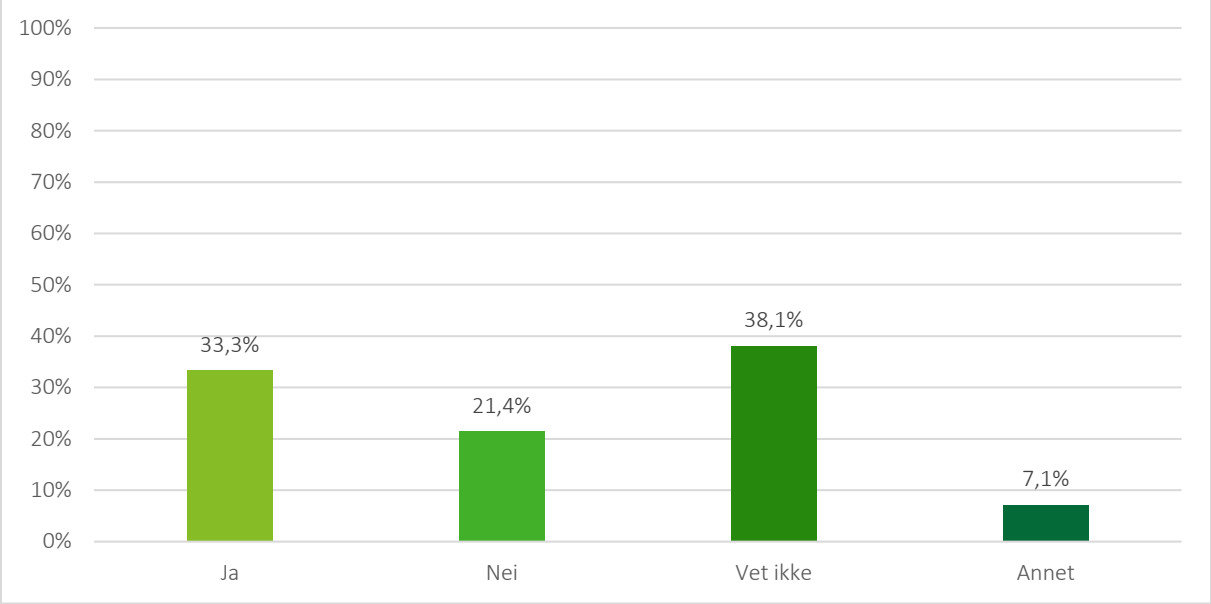
Erfaringer med fellesføringen var et av temaene som ble dekket i intervju med statlige virksomheter i forbindelse med evalueringen. I intervjuene går det frem at noen av innkjøperne opplever at fellesføringen bidro til å øke oppmerksomheten på seriøsitet i virksomhetene. Det blir blant annet trukket fram at kravet om å rapportere i årsrapportene i 2018 og 2019 bidro til å øke bevisstheten rundt virksomhetens arbeid med seriøsitet og anskaffelser, og at slik rapportering kan bidra til å identifisere områder med behov for endring. Det blir også kommentert at fellesføringen bidro til et større internt fokus på seriøsitetsområdet, ved at temaet ble løftet til ledernivå og rapporteringskrav gjorde at det ble mer bevissthet rundt systemer og rutiner innenfor dette området.

Andre representanter for statlige virksomheter som ble intervjuet hadde mindre kjennskap til fellesføringen og effekten av denne, inkludert en respondent som ikke kjente til fellesføringen og tilhørende rapporteringskrav. En innkjøper viser til at fellesføringen ble løftet og diskutert i virksomheten og at det ble viet plass i årsrapporten til å rapportere på hvordan rutiner på anskaffelsesområdet, men kjenner ikke til at det ble fulgt opp med konkrete tiltak. Innkjøperen begrunner dette med at virksomheten gjennomfører begrenset med anskaffelser innen bransjer der det er risiko for arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

De fleste av virksomhetene som innførte tiltak, innførte systemrettede og varige tiltak

I spørreundersøkelsen til offentlige innkjøpere ble statlige virksomheter spurt om det ble satt i verk konkrete tiltak for å bedre arbeidet knyttet til seriøsitet på bakgrunn av fellesføringen. Som vist i Figur 53 svarer en tredjedel av respondentene at virksomheten iverksatte konkrete tiltak for å bedre arbeidet knyttet til seriøsitet, mens 21,4 prosent svarer at det ikke ble innført slike tiltak. Over en tredjedel av de statlige virksomhetene svarer at de ikke kjenner til om virksomheten iverksatte tiltak på bakgrunn av fellesføringen.

Figur 53: Ble det i virksomheten satt i verk konkrete tiltak for å bedre arbeidet knyttet til seriøsitet på bakgrunn av fellesføringen i tildelingsbrev i 2018 og 2019? Svar fra statlige virksomheter, n = 42



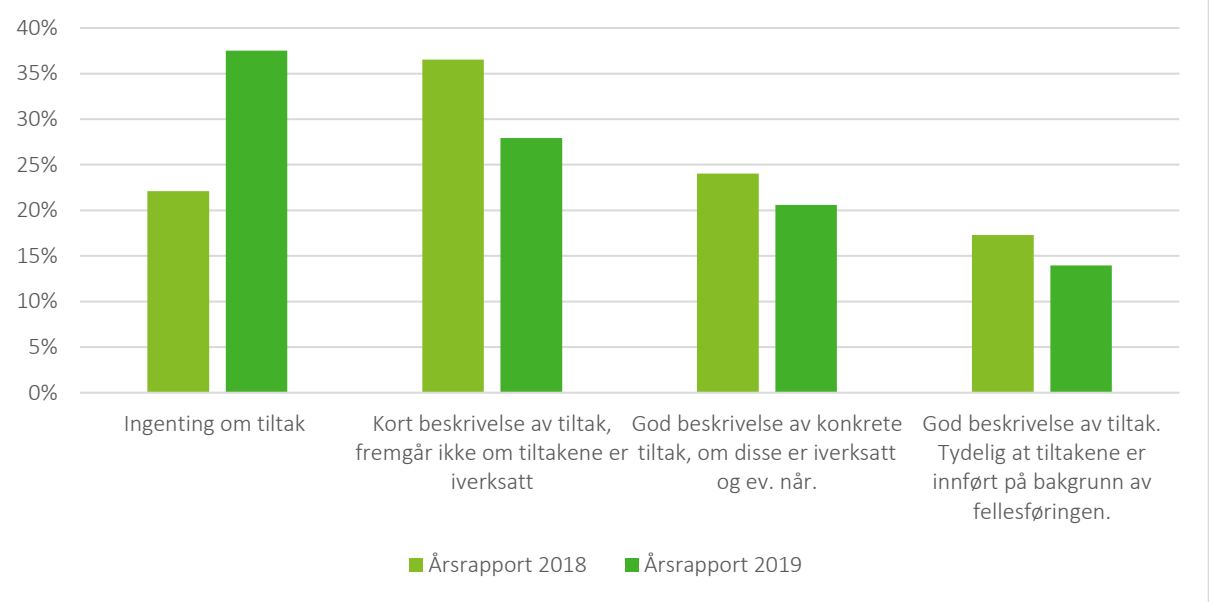
Av virksomhetene som svarer at de innførte tiltak innenfor seriøsitetsområdet på bakgrunn av fellesføringen, svarer 13 av 14 at tiltakene som ble satt i gang var varige, mens én virksomhet svarer at tiltakene var begrenset til den perioden da fellesføringen ble gitt. I fritekstsvar vises det blant annet til følgende systemrettede og varige tiltak som ble innført:

- Oppdatering av anskaffelsesstrategi
- Gjennomgang av interne prosedyrer/rutiner innenfor anskaffelsesområdet
- Oppdatering av rutiner for rapportering av kontroller som utføres
- Etablering av en egen enhet for samfunnsansvar i anskaffelsesfunksjonen med dedikert ansvar for seriøsitet
- Samarbeidsavtale om å få seriøsitetsinformasjon fra Skatteetaten

Figur 54 viser i hvilken grad virksomhetene redegjør for tiltak som har blitt innført i forbindelse med fellesføringen i årsrapportene for 2018 og 2019. I årsrapportene for begge årene har rundt 60 prosent av virksomhetene enten ikke skrevet om tiltak, eller skrevet en kort beskrivelse av tiltak eller foreslåtte tiltak uten at det fremgår om tiltakene er iverksatt. Et eksempel på sistnevnte er en virksomhet som rapporterer at de vil vurdere å innføre mer detaljerte rutiner for kontraktsinngåelse, og en annen virksomhet som rapporterer at virksomheten vil vurdere å følge opp kontrakter for å undersøke om kravene til lønns- og arbeidsvilkår er møtt.

Gjennomgangen av årsrapportene viser at om lag 40 prosent av virksomhetene redegjør for tiltak som har blitt innført innenfor seriøsitetsområdet i løpet av de siste årene. Blant flere av disse går det tydelig frem at tiltakene ble innført på bakgrunn av fellesføringen. I samsvar med funnene fra spørreundersøkelsen viser analysen av årsrapportene at om lag 80 prosent av virksomhetene som har innført tiltak på seriøsitetsområdet har innført systemrettede og varige tiltak og endringer fremfor enkelttiltak. Ca. 2 prosent av virksomhetene som innførte tiltak beskriver enkelttiltak, eksempelvis oppfølging av én enkelt kontrakt, mens ca. 15 prosent beskriver både enkelttiltak og systemrettede/varige tiltak. Eksempler på systemrettede tiltak som beskrives er utforming av ny anskaffelsesstrategi som spesifikt omtaler seriøsitet, nye retningslinjer for oppfølging av inngåtte kontrakter, og risikovurderinger av alle virksomhetenes inngåtte kontrakter i 2018 og 2019.

Figur 54: Redegjør årsrapporten for tiltak som har blitt eller skal bli innført i forbindelse med fellesføringen? (NB: vises som andel av de virksomhetene som **har** rapportert på fellesføringen) (2018: n = 104, 2019: n = 136)



8.4 Oppsummerende analyse og vurdering

Ved å motta en fellesføring i tildelingsbrevene i 2018 og 2019 fikk de statlige virksomhetene et tydelig styringssignal om at de skulle prioritere å arbeide med å bekjempe og redusere risikoen for arbeidslivskriminalitet i sine anskaffelser. I evalueringen er det innhentet informasjon om hvordan denne føringen ble fulgt opp både gjennom å analysere virksomhetenes årsrapporter og i intervjuer og spørreundersøkelse.

Undersøkelsene viser at det er store variasjoner mellom virksomhetene i hvordan fellesføringen ble ivaretatt og rapportert på. Mange av respondentene som er intervjuet eller har svart på spørreundersøkelsen kjenner ikke til fellesføringen, og over en tredjedel av respondentene i spørreundersøkelsen svarer at de ikke kjenner til om virksomheten satte i verk tiltak på bakgrunn av fellesføringen, eller om fellesføringen førte til økt oppmerksomhet rundt seriøsitetsspørsmål. En rekke virksomheter, flest i 2018, rapporterte ikke på oppfølging av fellesføringen i det hele tatt. Blant de som rapporterte på arbeidet var det kun en liten andel som ga en god beskrivelse av sine rutiner og sitt arbeid knyttet til å ivareta fellesføringen. En tredjedel av virksomhetene beskrev at de har gjennomført kontroll av leverandørene sine knyttet til lønns- og arbeidsvilkår.

Deloitte mener dette indikerer at mange av virksomhetene ikke fulgte opp fellesføringen i samsvar med intensjonen. Dette kan ha sammenheng med at det er store forskjeller i virksomhetenes omfang av innkjøp og risikoeksponering når det gjelder arbeidslivskriminalitet, og at føringen har fremstått som mindre relevant for enkelte virksomheter. Samtidig mener vi funnene indikerer at det i en del virksomheter er mangelfull oppmerksomhet på hvordan hensyn til seriøsitet bør ivaretas i anskaffelsesprosesser. I enkelte virksomheter indikerer våre funn at fellesføringen i begrenset grad har blitt videreført som styringssignal nedover i den enkelte virksomheten. Dette underbygges av funnene i denne evalueringens del 1.

Blant virksomhetene som jobbet aktivt med fellesføringen bidro føringen til å styrke arbeidet med seriøsitet i anskaffelsesprosessene. Det er blant annet vist til en opplevelse av at når virksomheten ble målt på arbeidet ble arbeidet også høyere prioritert. Som beskrevet i evalueringens del 1 ser vi at flere virksomheter har jobbet med å systematisere og strukturere sitt arbeid med seriøsitet i anskaffelser de siste årene. Fellesføringen i tildelingsbrevet synes å ha vært en medvirkende årsak til dette. Fellesføringen synes i så måte å ha vært en driver for å bedre virksomhetenes arbeid med å ivareta seriøsitet i sine anskaffelser. Dette fremstår i hovedsak å omfatte etablering av strategier, rutiner og retningslinjer i anskaffelsesarbeidet.

9 Litteraturliste

Lovverk:

Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven): LOV-2016-06-17-73

Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (allmenngjøringsloven): LOV-1993-06-04-58

Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett: FOR-2008-02-22-166

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter: FOR-2008-02-08-112

Forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester: FOR-2012-05-08-408

Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften): FOR-2016-08-12-974

Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter: FOR-2016-12-17-1708

Rapporter, strategier, stortingsmeldinger mv.:

AID[87] (2006): *Regjeringens handlingsplan mot sosial dumping*, publisert 27.09.2006

AID (2013): *Handlingsplan 3 for et anstendig og seriøst arbeidsliv og mot sosial dumping*, publisert 17.10.2013

AID (2021): *Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2021 -),* publisert 08.02.2021

AID, NFD og KD (2022): N*y Norges-modell for et seriøst arbeidsliv.* Lenke: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-norges-modell-for-et-seriost-arbeidsliv/id2895366/. Publisert 13.01.2022, lastet ned 1.05.2022

Arbeidstilsynet (i.d.): *Minstelønn*. Lenke: Minstelønn - Arbeidstilsynet. Publiseringsdato ukjent, lastet ned 1.05.2022.

DFØ (2020): *Modenhet i offentlige anskaffelser,* anskaffelsesundersøkelsen 2020

DFØ (2022): *Veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*. Lenke: https://anskaffelser.no/verktoy/veiledere/veileder-om-lonns-og-arbeidsvilkar-i-offentlige-kontrakter-bokmal, Sist oppdatert 25.04.2022, lastet ned 1.05.2022.

DFØ (2022): *Anskaffelsesundersøkelsen 2022,* rådata

DFØ *(2022): E-post med statistikk om hjemmesidebesøk,* tilsendt fra DFØ 20.05.2022.

DFØ m.fl. (2020): *Anbefalte seriøsitetskrav i bygg- og anleggskontrakter*, sist oppdatert desember 2020.

[87] Merk at i fotnotene i rapporten blir «AID» brukt for å referere til arbeids- og inkluderingsdepartementet. Dette gjelder også i perioder der AID har vært kjent under navn som «Arbeidsdepartementet» (2010 – 2013) og «Arbeids- og sosialdepartementet» (2014 – 2021).

Difi/Comte Bureau (2017): *Etterlevelse av forskrift for lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*, Brukerinnsikt og Anbefalinger, publisert 24.11.2017.

EBA (2022): *Entreprenørenes arbeid med seriøsitet*, Presentasjon til Deloitte 04.03.2022

Finansdepartementet (2020): *Instruks for Direktoratet for forvaltning og økonomistyring*. Fastsatt av Finansdepartementet 18. desember 2020

Finansdepartementet (2021): *Tildelingsbrev til DFØ 2022,* datert 22.12.2021

Innst. 358 L (2015-2016): *Innstilling fra næringskomiteen om lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven).*

Inventura (2014): *Oppfølging av leverandører og etterlevelse av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*. Publisert november 2014.

KMD (2018): *Rundskriv til fellesføring i tildelingsbrevene for 2019*, datert 19.12.2018.

KPMG/Difi (2017): *Undersøkelse av etterlevelse av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*. Publisert 8.12.2017

NFD (2018): *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften).* Publisert 24.04.2018.

NFD (2019): Meld. St. 22 (2018 – 2019), *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*, publisert 10.04.2019.

NKRF (2020): *Om lag 170 kommuner har «modeller» mot sosial dumping og arbeidslivskrim.* Lenke: https://www.nkrf.no/nyheter/2020/10/08/om-lag-170-kommuner-har-modeller-mot-sosial-dumping-og-arbeidslivskrim. Publisert 8.10.2020, lastet ned 1.05.2022.

NTAES (2020): *Situasjonsbeskrivelse 2020, Arbeidslivskriminalitet*. Utgitt januar 2020.

Oslo Economics (2018): *Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser.* Publisert 15.05.2018.

Oslo Economics (2020): *Evaluering av lærlingklausulen,* OE-rapport 2020-66, publisert 27.11.2020

Oslo Economics m.fl. (2021): *Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren*, publisert 10.03.2021

Oslo kommune (i.d.): *Fellessystem for elektronisk mannskapskontroll*. Lenke: Fellessystem for elektronisk mannskapskontroll - Oslo kommune. Publiseringsdato ukjent, lastet ned 1.05.2022

Oslo kommune (i.d.): *Oslomodellen*. Lenke: Oslomodellen - Krav til leverandører - Oslo kommune. Publiseringsdato ukjent, lastet ned 1.05.2022

Politiet m.fl. (2020): *Felles årsrapport for etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet 2020*.

Prop. 51 L (2015-2016): *Lov om offentlige anskaffelser.* Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 22. januar 2016, godkjent i statsråd samme dag.

Riksrevisjonen (2016): *Riksrevisjonens undersøkelser av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser,* dokument 3:14 (2015 – 2016). Offentliggjort 21.06.2016.

Skatteetaten (2017): *Samfunnsøkonomisk analyse*, Rapport 69-2017, publisert 1.05.2017.

Skien kommune (i.d.): *Skiensmodellen.* Lenke*:* skiensmodellen sideoppslag.pdf. Publiseringsdato ukjent, lastet ned 1.05.2022

SMSØ (2021): *Strategiske grep for å hindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet ved anskaffelser i kommuner og fylkeskommuner*. Lenke: 10strategiskegrepsmsomai2021.pdf (anskaffelser.no). Sist oppdatert mai 2021, lastet ned 1.05.2022.

SSB (2021): *Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter*, tabell 10807. Lenke: https://www.ssb.no/statbank/table/10807/. Publiseringsdato ukjent, lastet ned 1.05.2022.

Statsregnskapet (2020): Lenke: https://statsregnskapet.dfo.no/nedlasting/statsregnskapet_aar_2020.zip. Lastet ned 1. januar 2022.

Deloitte.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited (“DTTL”), its global network of member firms, and their related entities (collectively, the “Deloitte organization”). DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) and each of its member firms and related entities are legally separate and independent entities, which cannot obligate or bind each other in respect of third parties. DTTL and each DTTL member firm and related entity is liable only for its own acts and omissions, and not those of each other. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no to learn more.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our global network of member firms and related entities in more than 150 countries and territories (collectively, the “Deloitte organization”) serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte’s approximately 345,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2022 Deloitte AS