



Kontrollutvalget

Dato: 13.02.2013

Deres ref:	Vår ref (saksnr.): 200800782-52 Revisjonsref:	Saksbeh: Mathias Brynildsen Reinar Tlf.:	Arkivkode 126.2.2
------------	---	--	----------------------

BYRÅDETS KONTROLLRUTINER FOR Å FOREBYGGE OG AVDEKKE SOSIAL DUMPING

Saken gjelder:

I brev av 09.01.2013 fra byråden for finans til kontrollutvalget, redegjør byråden for det arbeidet som er gjort for å forebygge og avdekke sosial dumping. Bakgrunnen for redegjørelsen er kontrollutvalgets vedtak 20.10.2009, sak 73:

Kontrollutvalget ber byrådet informere om utfallet av arbeidet med å etablere kontrollrutiner for å forebygge og avdekke sosial dumping.

I denne saken orienterer Kommunerevisjonen om innholdet i byrådets svarbrev til kontrollutvalget. For å gi kontrollutvalget et fylldigere bilde av hva slags undersøkelser og tiltak som er gjort for å forebygge og avdekke sosial dumping, redegjør vi også for sentrale funn i Kommunerevisjonens undersøkelser på dette området siden 2009.

Redegjørelsen viser at byrådet har gjennomført ulike kontrolltiltak rettet mot å avdekke og forebygge sosial dumping, og at dette i stor grad er gjort innenfor helse-, eldre- og sosialsektoren.

Saksframstilling:

1. Byrådets brev til kontrollutvalget av 09.01.2013

I det følgende gjengis hovedelementer i svarbrevet til kontrollutvalget.

Implementering av konsernovergripende anskaffelsesstrategi

Byrådet vedtok i 2010 *Konsernovergripende anskaffelsesstrategi for Oslo kommunes anskaffelser for perioden 2010-2012*, byrådssak 1023/10. Ifølge byråden for finans legger strategien grunnlaget for en felles overordnet tenkning og adferd slik at kommunens anskaffelser effektivt bidrar til at kommunen når sine mål, i tillegg til at den legger føringer for arbeidet med å redusere mulighetene for mislighold og korrupsjon. I henhold til anskaffelsesstrategien skal alle kommunens virksomheter ha utarbeidet lokale tiltaksplaner for anskaffelser, som skal revideres årlig.

Det er videre tatt inn nye bestemmelser i «Instruks for økonomiforvaltning» i økonomiplanen for 2012-2015, videreført i økonomiplanen for 2013-2016, som blant annet sier at det på bakgrunn av risikovurderinger skal gjennomføres revisjoner av leverandørenes

samfunnsansvar og iverksettes nødvendige tiltak, blant annet når det gjelder krav knyttet til lønns- og arbeidsforhold, lærlingordning/bruk av lærlinger, samt viktige miljø- og sosiale/etiske krav.

Byrådsavdeling for finans og Utviklings- og kompetanseetaten utarbeidet i 2012 forslag til revidert anskaffelsesstrategi, med bidrag fra byrådsavdelingene og underliggende etater.

Deltaker i prosjekt om åpenhet, integritet og antikorrupsjon

Byråden orienterer videre om at Oslo kommune deltar som pilotkommune i prosjektet «Åpenhet, integritet og antikorrupsjonsarbeid i kommunesektoren». Dette er et fireårig prosjekt med oppstart i 2011 i regi av KS og Transparency International. Formålet med prosjektet er å utvikle gode rutiner, systemer og kompetanse for å forebygge, oppdage og håndtere korrupsjon og korrupsjonslignende situasjoner. Ifølge byråden vil Oslo kommune i prosjektet ha fokus både på anskaffelsesområdet og områder der det utøves forvaltningsmyndighet med stor verdi for de det gjelder, eksempelvis skjenke-, regulerings- og byggesaksområdet.

Gjennomførte kontroll- og oppfølgingstiltak knyttet til sosial dumping

Ifølge byråden for finans er det gjennomført kontroll- og oppfølgingstiltak på risikoutsatte områder. Byråden viser til at det er gjennomført slik kontroll av Utviklings- og kompetanseetaten, Helseetaten, Velferdsetaten, Barne- og familieetaten og Sykehjemsetaten.

Utviklings- og kompetanseetatens revisjon av samkjøpsavtaler om renhold, vikartjenester og barneverntjenester

Utviklings- og kompetanseetaten har som ledd i kontraktsoppfølgingen utført revisjoner med bistand fra eksterne revisjonsfirmaer av kommunens samkjøpsavtaler om levering av vikartjenester, renholdstjenester og barneverntjenester. Det er, ifølge byråden, blant annet gjennomført kontroll av om arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid og overtidsbetaling er fulgt, verifisering av skattekort og arbeidstillatelser, kontroll av at pensjonstrekk er utført, og at feriepenger er avsatt og utbetalt. I tillegg har det også blitt bedt om sjekk av at ansvarsforsikringer, yrkesskadeforsikringer, HMS og rekrutteringsrutiner mv. foreligger.

Det er gjennomført en ekstern revisjon av leverandøren Incita AS, med datterselskaper, som har samkjøpsavtaler med Oslo kommune innenfor barneverntjenester, sykehjemsplasser og institusjonsplasser innen rus og psykiatri. I revisjonen ble det blant annet undersøkt om kvalifikasjonskravene i de inngåtte avtalene fortsatt var oppfylt, og det var et særskilt fokus på regelverket om lønns- og omsorgstjenester.

Revisjonene avdekket ifølge byråden enkelte avvik knyttet til arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid og overtid. Det framkommer videre at disse forholdene følges opp av Sykehjemsetaten og Velferdsetaten (tidligere Rusmiddeletaten) fordi de gjelder forhold knyttet til avtaler inngått av disse etatene.

Helseetaten (tidligere Helse- og velferdsetaten)

Helseetaten er Oslo kommunes kontraktspart i avtaler om hjemmetjenester. Etaten har etablert et system for kontraktsoppfølging i tillegg til å gjennomføre stikkprøvekontroller av ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Helseetaten gjennomførte i 2011 kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos samtlige ti private leverandører av hjemmetjenester i Oslo kommune. Stikkprøver hos to av leverandørene var uanmeldte. Det ble påpekt enkelte mangler i arbeidskontrakter, blant

annet angivelse av lengden på pauser. Avvikene ble fulgt opp av Helseetaten med frister for lukking av avvikene for leverandørene. Etaten har oppgitt at den fra 2012 ville gjennomføre en fast årlig kontroll av alle de private leverandørene av hjemmetjenester som en har inngått avtale med.

Velferdsetaten (tidligere Rusmiddeletaten)

Velferdsetaten har for perioden 2011-2016 inngått elleve tjenestekontrakter med private leverandører. I kontraktene er det lagt inn klausuler om at det vil bli foretatt anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøk. I perioden september 2011 til januar 2012 ble det gjennomført tilsyn med fire leverandører, inkludert kontroll av et døgnovernattingssted med kvalitetsavtale. Det ble avdekket mindre avvik som ble lukket i dialog med leverandørene. Ved neste kontroll vil Velferdsetaten, ifølge byråden, ha spesiellsærlig fokus på områder der det tidligere er avdekket mindre avvik.

Barne- og familieetaten

Barne- og familieetaten har på bakgrunn av risikovurderinger gjennomført stikkprøvekontroller på områdene arbeidsavtaler, lønn og arbeidstid/turnus. I perioden februar til juli 2011 ble fem leverandører kontrollert. Etter inngåelsen av nye rammeavtaler med 12 leverandører i juli 2011 ble det gjennomført sju oppfølgingsmøter og gjort stikkprøver av lønns- og arbeidsforhold hos 15 leverandører, ifølge brevet fra byråden. Det ble funnet avvik hos 14 av leverandørene, de fleste på manglende utbetaling av overtid, pluss enkelttilfeller av arbeid utover det regelverket tillater. Alle leverandørene har ifølge byråden dokumentert at avvikene er rettet innen fristen. Byråden opplyser videre at Barne- og familieetatens institusjoner har utarbeidet rutiner for internkontroll, samt at det gjennomføres administrativ kontroll på ved alle institusjonene.

Sykehjemsetaten

Etter Adeccosaken i begynnelsen av 2011 ønsket Sykehjemsetaten en gjennomgang av lønns- og arbeidsforhold ved de kommersielt drevne sykehjemmene. Etaten har derfor fått bistand av revisjonsselskapet Deloitte til å gjennomføre kontroll med fire leverandører av sykehjemstjenester. I gjennomgangen av bemanning, lønns-, pensjons- og arbeidsforhold ble det avdekket avvik med varierende alvorlighetsgrad – fra sykehjem med ingen avvik til sykehjem med vesentlige avvik. Ifølge byråden viste revisjonene at det er forskjeller i hvordan lov- og regelverk har blitt fulgt opp i praksis i de ulike sykehjemmene. Avvikene er fulgt opp av Sykehjemsetaten med krav til leverandørene om retting innen gitte frister.

På oppdrag fra Sykehjemsetaten utarbeidet Deloitte også en rapport basert på stikkprøver av et utvalg ansatte ved seks kommunale og tre private sykehjem. Det ble avdekket brudd på arbeids- og hviletidsbestemmelser. Sykehjemsetaten har pålagt de aktuelle sykehjemmene å rette opp avvikene.

Sykehjemsetaten fikk videre bistand av PwC til å gjennomføre en kontroll av Adeccos drift av Midtåsenhjemmet og Ammerudlunden sykehjem. Kontrollen innebar en total gjennomgang av planlagt og faktisk bemanning for utvalgte ansattegrupper, samt lønns-, pensjons- og arbeidsforhold. Det ble avdekket alvorlige brudd på kontraktene, blant annet bruk av færre årsverk og benyttelse av personell med lavere kompetanse enn det som går fram av kontraktene.

Ifølge byråden skal Sykehjemsetaten gjennomføre risikovurderinger knyttet til kontraktsoppfølging av sykehjemmene to ganger årlig. På bakgrunn av risikovurderingene

skal det foretas fysisk kontroll av sted og dokumentasjon på utvalgte områder, på utvalgte sykehjem. Det må også vurderes om det skal foretas uanmeldte kontroller. I brevet fra byråden vises det videre til at det ved de kommunale sykehjemmene er implementert er nytt arbeidsplanleggingsverktøy (GAT) som vil sikre at framtidige arbeidsplaner blir riktige i forhold til regelverk og lokale avtaler.

2. Kommunerevisjonens undersøkelser rettet mot kommunens tiltak mot sosial dumping etter 2009

Siden 2009 har Kommunerevisjonen gjennomført fire undersøkelser, samt en oppfølgingsundersøkelse av kommunens tiltak mot sosial dumping. I tillegg foretas det årlige kontroller av anskaffelser i utvalgte virksomheter i Oslo kommune, som blant annet ser på forebygging av sosial dumping. I det følgende redegjør vi kort for vurderinger og konklusjoner i disse undersøkelsene.

Rapport 18/2010 Undersøkelse om bruk av filippinske helsearbeidere – Asor

Rapporten ble behandlet av kontrollutvalget 26.08.2010, sak 60.

Kommunerevisjonen undersøkte om sykehjem i Oslo kommune gjennom hospiterings-/praksisordningen i realiteten hadde hatt gratis arbeidskraft, dvs. arbeidskraft som ikke mottok lønn fra Oslo kommune eller andre, og om leverandøren Asor hadde fakturert kommunen for helsearbeidere som ikke hadde mottatt lønn.

Ifølge Kommunerevisjonens vurdering syntes det klart at helsearbeidere fra Filippinene som kom til Norge i perioden 2006-2008, som regel måtte gjennom en hospiterings-/praksisperiode på opptil flere måneder. Dette gjaldt enten de kom på egenhånd, i regi av andre rekrutterere eller i regi av Asor. Asor hadde i denne perioden ikke tatt noe økonomisk ansvar for disse.

Utsagn fra tidligere ansatte ved Asor ga inntrykk av at de for sin del hadde utført selvstendig arbeid i hospiteringsperioden uten lønn. De sykehjemmene Kommunerevisjonen var i kontakt med og som hadde hatt filippinske helsearbeidere på hospitering, sa alle at vedkommende hospitanter kom utenom bemanningen/vaktplanen. Ut i fra en vurdering av risiko og vesentlighet mv. kontrollerte Kommunerevisjonen dette nærmere ved ett sykehjem. Kontrollen bekreftet at hospitantene her kom utenom bemanningen/vaktplanen.

Kommunerevisjonens oppfatning var at en slik hospiteringsordning uten lønn er sosial dumping hvis hospitantene erstatter annen arbeidskraft. Det var ikke grunnlag for å konkludere med at det hadde vært tilfelle. Undersøkelsen avdekket heller ikke at Asor systematisk hadde fakturert Oslo kommune for personer som ikke hadde fått lønn. En hospiterings-/praksisordning uten lønn som beskrevet i rapporten, medførte imidlertid risiko for sosial dumping.

Rapport 21/2010 Etisk handel – holdninger og praksis blant leverandører til Oslo kommune

Rapporten ble behandlet av kontrollutvalget 28.10.2010, sak 77.

Kommunerevisjonen undersøkte holdninger til og arbeid med etisk handel blant leverandører til Oslo kommune. Undersøkelsen var kartleggende og baserte seg på resultatene fra en spørreundersøkelse blant totalt 80 leverandører av forskjellig type varer og produkter, samt bygg- og anleggstjenester.

Kommunen kan stille krav om at en handel skal ivareta og fremme menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter og miljø i leverandørkjeden. To av spørsmålene i spørreundersøkelsen dreide seg om hva slags krav og undersøkelser Oslo kommune selv hadde gjort som innkjøper.

Drøyt halvparten av leverandørene (59 prosent) oppga at de var kjent med at Oslo kommune hadde stilt krav til etisk produksjon/etisk handel ved innkjøp fra deres bedrift. Et mindretall av leverandørene (18 prosent) oppga at de var kjent med at kommunen hadde undersøkt eller kontrollert om deres bedrift/leverandørkjede hadde etterlevd etiske retningslinjer siste 12 måneder.

Rapport 25/2010 Undervisningsbygg Oslo KFs oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos private leverandører

Rapporten ble behandlet av kontrollutvalget 14.12.2010, sak 86.

Kommunerevisjonen undersøkte om, og eventuelt hvordan, Undervisningsbygg Oslo KF i perioden mars 2008 til juni 2010 gjennom systemer, kontraktsinngåelse og kontraktsoppfølging hadde sikret at forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter ble etterlevd.

Undervisningsbygg hadde for store deler av undersøkelsesperioden ikke etablert spesifikke skriftlige prosedyrer for kontroll. Dette kom først på plass i april 2010. Prosedyrene dekket imidlertid ikke fullt ut det ansvaret foretaket hadde. Foretakets prosedyrer og praksis hos prosjektledere viste at man i stor grad overløt til hovedleverandøren å vurdere behovet for – og eventuelt å gjennomføre – kontroller av lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandører. Kommunerevisjonen vurderte at dette ikke var i overensstemmelse med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter som pålegger offentlig oppdragsgiver et selvstendig ansvar.

Undervisningsbygg hadde fram til 2010 heller ikke etablert spesifikke skriftlige prosedyrer for oppfølging av brudd på forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Oppfølgingsundersøkelse etter rapport 25/2010

Oppfølgingsundersøkelsen ble behandlet av kontrollutvalget 18.12.2012, sak 129.

Undervisningsbygg varslet i rapport 25/2010 at foretaket ville iverksette tiltak som sikret at

- maler for tilbudsinnbydelse og kontrakter til enhver tid var oppdatert og ble benyttet i alle prosjekter
- det ble foretatt en løpende og konkret vurdering av behov for kontroller av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører og underleverandører i bygge- og anleggsprosjektene
- kontroller ble gjennomført der behov var avdekket

Oppfølgingsundersøkelsen viste at mal for tilbudsinnbydelse var oppdatert i henhold til nye krav. Stikkprøver av kontrakter viste at disse inneholdt klausul om lønns- og arbeidsvilkår. Både mal for tilbudsinnbydelse og kontrakter hadde blitt oppdatert, eller var under oppdatering, i 2011 og 2012.

Undervisningsbygg hadde opprettet en ny skriftlig prosedyre og et skjema for å vurdere behovet for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Foretaket framla dokumentasjon som viste at Undervisningsbygg hadde benyttet skjemaet for minst én leverandør i 15 av 18 prosjekter. I

flere tilfeller var skjemaet for første gang fylt ut flere måneder etter at byggingen i prosjektet hadde startet opp. Dette kunne bety at skjemaet i disse tilfellene ikke ble brukt slik prosedyren la opp til.

Undervisningsbygg hadde etablert prosedyrer som kunne bidra til å sikre at det ble gjennomført kontroller der det var avdekket behov. Undervisningsbygg hadde sørget for at det ble gjennomført kontroller i de seks prosjektene som Kommunerevisjonen så på, hvor vurdering av behov tilsa kontroll. I ett tilfelle gikk det to måneder før kontrollen ble gjennomført.

Rapport 9/2011 Sykehjemsetatens oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i sykehjem driftet av kommersielle aktører

Rapporten ble behandlet av kontrollutvalget 14.06.2011, sak 55.

Kommunerevisjonen undersøkte om Sykehjemsetaten i 2009 og 2010 gjennom kontraktsinngåelse i tilstrekkelig grad hadde sikret seg at leverandører og underleverandører etterlevde sine plikter knyttet til ansattes lønns- og arbeidsvilkår, om etaten hadde utført tilstrekkelig kontroll av om kontraktens krav ble etterlevd og om eventuelle funn var tilfredsstillende fulgt opp av etaten.

Undersøkelsen viste at Sykehjemsetatens kontrakter med de kommersielle leverandørene i Oslo i all hovedsak inneholdt bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår i tråd med krav i forskrift og rundskriv. Sykehjemsetatens vurderinger av behovet for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos kommersielle leverandører av sykehjemstjenester kunne ikke dokumenteres. Den første særskilte kontrollen av kommersielle leverandørers lønns- og arbeidsvilkår ble igangsatt i juli 2009. Denne ble ikke ferdigstilt. Kommunerevisjonen kunne ikke se at kontrollen ble brukt aktivt i etatens oppfølgingsarbeid. I 2010 gjennomførte Sykehjemsetaten flere kontroller av lønns- og arbeidsvilkår i kommersielle sykehjem. Kontrollene var beheftet med svakheter, og mottatt informasjon som kunne indikere brudd på lønns- og arbeidsvilkår, ble ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp.

Kontroll av anskaffelser

Kommunerevisjonen har i årlige kontroller av dokumentasjon av anskaffelser i utvalgte virksomheter i Oslo kommune, undersøkt om det i kontrakt/avtale er medtatt klausul som skal hindre sosial dumping i tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter. For årene 2009-2011 var avvikene, dvs. de tilfellene der en slik klausul ikke var medtatt i kontraktene, på henholdsvis 31, 10 og 19 prosent.

Kommunerevisor fremmer følgende forslag til vedtak:

Kontrollutvalget merker seg at byrådet har gjennomført ulike tiltak for å forebygge og avdekke sosial dumping. Utvalget understreker betydningen av at det kontinuerlig arbeides for å forhindre sosial dumping.

Kontrollutvalget tar for øvrig brevet fra byråden for finans av 09.01.2013 samt foreliggende sak fra Kommunerevisjonen til orientering.

Saken sendes finanskomiteen.

Med hilsen

Unn H. Aarvold
kst. kommunerevisor

Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør

Utskrift av protokoll sendes:
Byråden for finans

Vedlegg:
Brev til kontrollutvalget fra byråden for finans av 09.01.2013: «Oppfølging av vedtak i kontrollutvalget – sosial dumping»