



Oslo kommune  
Byrådsavdeling for finans

Kontrollutvalget  
Grenseveien 88  
0663 OSLO

Dato: 09.01.2013

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

200902446-25

Mari Jerman, 23461722

024

## OPPFØLGING AV VEDTAK I KONTROLLUTVALGET - SOSIAL DUMPING

Vi viser til Kontrollutvalgets vedtak av 20.10.2009 ”Kontrollutvalget ber byrådet informere om utfallet av arbeidet med å etablere kontrollrutiner for å forebygge og avdekke sosial dumping”.

I det følgende gis det en redegjørelse for dette arbeidet på risikoutsatte områder i kommunens virksomhet:

### Kontinuerlig arbeid med å implementere konsernovergripende anskaffelsesstrategi

#### *Den enkelte virksomhets ansvar*

Byrådet vedtok i 2010 konsernovergripende anskaffelsesstrategi for Oslo kommune for perioden 2010-2012, jf byrådssak 1023/10. Strategien legger grunnlaget for en felles overordnet tenkning og atferd, slik at kommunens anskaffelser av varer, tjenester, bygg og anlegg effektivt bidrar til at kommunen når sine mål. Strategien legger også føringer for arbeidet med å redusere mulighetene for misligheter og korrupsjon.

I henhold til anskaffelsesstrategien skal alle kommunens virksomheter ha utarbeidet lokale tiltaksplaner for anskaffelser. Tiltaksplanene skal revideres årlig.

Fokus på kontraktsstrategi, kontraktsoppfølging og samfunnsansvar er blant de sentrale forhold som følges opp herunder ved at det ble tatt inn nye bestemmelser i ”Instruks for økonomiforvaltning” i økonomiplanen for 2012 -2015 og som er videreført i vedtatt økonomiplan for 2013-2016:

*”Virksomhetsleder skal sørge for at det er etablert et internt kontrollsystem tilpasset virksomhetens risiko på anskaffelsesområdet.*

*Virksomhetsleder må sørge for rutiner for kontraktsoppfølging som tydeliggjør hvordan viktige leveransepunkter kvalitetssikres og følges opp.*

*Virksomhetsleder skal sikre at virksomheten har system for oppfølging av kontrakter som minimum inkluderer periodiske risikovurderinger og jevnlig revisjoner.*

*På bakgrunn av risikovurderinger skal det 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.*

*Fremdriften og resultatene fra dette arbeidet skal rapporteres i forbindelse med årsberetningen. Byrådet fastsetter nærmere retningslinjer for innhold, form og frister.”*

I 2012 er det utarbeidet forslag til en revidert anskaffelsesstrategi . Som ledd i arbeidet med denne arrangerte byrådsavdeling for finans og Utviklings- og kompetanseetaten våren 2012 workshops med kommunens byrådsavdelinger og underliggende virksomheter, for å formidle og diskutere nåværende status og utfordringer på anskaffelsesområdet, og få innspill til arbeidet med revidert konsernovergripende anskaffelsesstrategi.

#### ***Oslo kommune deltar som pilotkommune i antikorrupsjonsprosjekt***

Oslo kommune deltar som pilotkommune i prosjektet ”Åpenhet, integritet og antikorrupsjonsarbeid i kommunesektoren”, et fireårig prosjekt med oppstart i 2011 i regi av KS og Transparency International. Prosjektets mål er å utvikle gode rutiner, systemer og kompetanse for å forebygge, oppdage og håndtere korrupsjon og korrupsjonslignende situasjoner i kommunesektoren.

I løpet av prosjektperiode skal man ha utviklet metoder for å identifisere, oppdage og håndtere misligheter og korrupsjonslignende atferd som kan brukes av hele kommunesektoren. Kommunen vil i prosjektet ha fokus både på anskaffelsesområdet og områder der det utøves forvaltningsmyndighet med stor verdi for dem det gjelder, for eksempel skjenke-, regulerings- og byggesaksområdet.

#### **Redegjørelse for gjennomførte kontroll- og oppfølgingstiltak knyttet til sosial dumping på risikoutsatte områder**

##### Utviklings- og kompetanseetatens (UKE)s revisjon av samkjøpsavtaler om henholdsvis renhold, viktjenester og barnevernstjenester

#### **Revisjoner ved hjelp av eksternt revisjonsfirma**

UKE gjennomfører som et ledd i kontraktsoppfølgingen revisjoner (med bidrag fra eksterne revisjonsselskaper) av leverandørene til kommunens samkjøpsavtaler om levering av viktjenester og renholdstjenester.

Det er også gjennomført en ekstern revisjon av selskapet Incita AS som er leverandør til kommunens samkjøpsavtale om levering av barneverntjenester, i tillegg til å levere institusjonsplasser innen rus og psykiatri og sykehjemsplasser.

Revisjonene har blant annet avdekket enkelte avvik i forhold til arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser og overtid. Ved slike avvik skal det vurderes om forholdet anses som alvorlig og systematiske og om kontraktene kan heves. Mindre alvorlige avvik vil bli krevd rettet så snart som mulig.

## **Revisjonskontrollen**

Metodikken ved slike kontroller – her tatt utgangspunkt i UKEs gjennomganger på renholds- og vikarområdet – er at det plukkes ut et tilfeldig utvalg av ansatte for kontroll av lønnslipper, timelister, skattekort og arbeidsavtaler. For renholdsleverandørene er det gjort et tilfeldig utvalg av ansatte hvor størrelsen på utvalget har sammenheng med den enkelte leverandørs størrelse når det gjelder leveranser til Oslo kommune.

Det er 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 feriepenge er avsatt og utbetalt. Det er også bedt om sjekk av at ansvarsforsikringer, yrkesskadeforsikring, HMS og rekrutteringsrutiner mv. foreligger.

Hos Incita AS er både fast ansatte, midlertidig ansatte og konsulenter/selvstendig næringsdrivende en del av utvalget som er kontrollert.

### *Samkjøpsavtalen om levering av barnevernstjenester*

Incita AS har rammeavtaler med Oslo kommune innenfor barnevernstjenester, institusjonsplasser innen rus og psykiatri (Rusmiddeletaten) samt sykehjemsplasser (Sykehjemsetaten). I tillegg har enkelte bydeler egne avtaler med leverandøren. Revisjonskontrollen har også omfattet datterselskaper som har hatt tjenesteleveranser til Oslo kommune. Revisjonskontrollen har blant annet undersøkt om kvalifikasjonskrav i de inngåtte rammeavtalene fortsatt er oppfylt, og det er fokusert særskilt på regelverket om lønns- og arbeidsvilkår.

Avdekkede forhold vedrørende arbeidstid mv. følges opp av henholdsvis Sykehjemsetaten (SYE) og Rusmiddeletaten (RME) fordi avvikene gjelder forhold knyttet til avtaler inngått av disse etatene. I tillegg til dette har enkelt bydeler gjennomført egne anskaffelser av pleie- og omsorgstjenester med Incita AS.

### *Helse- og velferdsetaten (fra 01.01.2012 Helseetaten) sin oppfølging av avtaler med private leverandører om hjemmetjenester*

Det er 10 private leverandører av hjemmetjenester til kommunens brukervalgsordning. Alle utfører praktisk bistand og fem utfører i tillegg hjemmesykepleie. Helse- og velferdsetaten er kommunens kontraktspart i disse avtalene, og har etablert et system for kontraktsoppfølging i tillegg til stikkprøvekontroller av ansattes lønns- og arbeidsvilkår.

Leverandørenes lønns- og arbeidsvilkår har ved kontrollene blitt sammenliknet med tre tariffavtaler som er aktuelle for pleie- og omsorgsområdet:

- Dokument 25: Oslo kommunes overenskomster med arbeidstakerorganisasjonene vedrørende lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere i Oslo kommune i tariffperioden 01.05.2010 - 30.04.2012
- Pleie og omsorgsoverenskomsten mellom NHO Service og NHO og Fagforbundet og LO, 2010 - 2012
- Landsoverenskomsten for helse og sosiale tjenester 01.05.2010 - 30.04.2012

I tillegg har Oslo kommunes alminnelige kontraktsbestemmelser for levering av hjemmetjenester av 15.10.2010, punkt C 2.9 og Arbeidsmiljøloven av 17.06.2005 vært førende i kontrollen.

Det ble i januar 2011 gjennomført stikkprøvekontroll av ansattes lønns- og arbeidsvilkår hos tre av de private leverandørene. Ved kontrollene ble det konkludert med at disse tre leverandørene

lå noe under Oslo kommunes lønsvilkår både når det gjaldt timelønn og tillegg, men innenfor eller på nivå med minstelønnsattsene som fremkommer av Pleie- og omsorgsoverenskomsten mellom NHO/ NHO Service og Fagforbundet/LO. To av leverandørene som lå på minstelønnsattsen for tilleggene, ble anbefalt å vurdere en justering av disse. Det ble i tillegg påpekt at enkelte av arbeidskontrakter manglet en angivelse av lengde på pauser, samt forhold rundt bruk av midlertidige ansettelser i ordinær drift.

I tillegg ble det i mai 2011 gjennomført uvarslet stikkprøvekontroll av ansattes lønns- og arbeidsvilkår hos ytterligere to av leverandørene. Disse to kontrollene viste at leverandørene lå innenfor minstelønnsattsene i henhold til Pleie- og omsorgsoverenskomsten mellom NHO/ NHO Service og Fagforbundet/LO. Det er imidlertid også her påpekt at lengden på pauser må fremgå av arbeidskontraktene, og det er bemerket at arbeidskontraktene har manglende beskrivelse av tillegg for ubekvem arbeidstid.

I juni ble det gjennomført planlagt og varslet kontraktsoppfølging, herunder kontroll av lønns- og arbeidsvilkår, hos de siste fem leverandører. Disse kontrollene viser at disse leverandørenes lønnsnivå varierer fra å ha bedre vilkår enn i Oslo kommune, til å ligge rett over minstelønnsattsene som fremkommer av Pleie- og omsorgsoverenskomsten mellom NHO/ NHO Service og Fagforbundet/LO. Det var også her er merknader knyttet til de skriftlige arbeidsavtalene.

Eventuelle funn i forhold til mangler i arbeidsavtalene og annet følges opp mot leverandørene med frister for lukking. Verifikasjon utføres både gjennom skriftlige tilbakemeldinger fra leverandører og i de periodiske kontroller.

Helseetaten meddelte i februar 2012 at de vil gjennomføre en fast årlig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos alle de private leverandørene av hjemmetjenester som en har inngått avtale om tjenestekonsesjon med. Det er utarbeidet en sjekklister som gjennomgås i møte med leverandørene. Denne er utarbeidet blant annet i samarbeid med Sykehjemsetaten. I 2012 gjennomføres kontrollen som en forhåndsmeldt kontroll hvor en på forhånd informerer leverandørene om hvilken dokumentasjon en vil be om blir fremlagt for kontroll.

*Rusmiddeletaten (fra 01.01.2012 Velferdsetaten):*

For perioden 01.07.2011 til 01.07.2016 har Velferdsetaten (VEL) inngått 11 nye tjenestekontrakter med private tjenesteleverandører etter en forhandlet konkurranse. I disse kontraktene er det lagt inn klausuler om at det vil bli foretatt anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøk fra VEL. Disse besøkene begynte i september 2011, dvs. to måneder etter at kontraktene trådte i kraft. Fordi anmeldte tilsynsbesøk med påfølgende vurderinger, dialog og analyser er svært tidskrevende, har VEL prioritert å foreta uanmeldt tilsynsbesøk våren 2011 hos Incita AS som er etatens eneste kommersielle tjenesteleverandør. Aktuelle forhold ble lukket i desember 2011.

VEL meddeler at det i perioden september 2011 til januar 2012 er gjennomført 4 kontroller av leverandører på de nye tjenestekontraktene, inklusive en kontroll av et døgnovernattingssted med kvalitetsavtale. Ved disse kontrollene er det kun avdekket mindre avvik som er lukket i dialog med leverandørene. Ved neste kontroll vil Velferdsetaten ha spesiell fokus på de områder der det tidligere er avdekket mindre avvik.

*Barne- og familieetaten:*

Barne- og familieetaten (BFE) har gjennomført risikovurderinger av mulige brudd på vilkårene om lønns- og arbeidsforhold hos private barnevernsinstitusjoner med rammeavtale. På bakgrunn av risikovurderinger har BFE foretatt stikkprøvekontroller på følgende områder:

- arbeidsavtaler
- lønn
- arbeidstid/turnus

Totalt er det i perioden februar – juli 2011 foretatt stikkprøvekontroller av fem leverandører. Disse representerer både mindre og større barnevernsinstitusjoner. Leverandørene ble bedt om å fremlegge noe generell dokumentasjon, og konkrete stikkprøver ble tatt i forhold til utpekte avdelinger/enheter. De funn som ble gjort er fulgt opp av etaten vis a vis den enkelte leverandør.

For en leverandør foretok BFE i februar 2011 en stikkprøvekontroll. Dette var en omfattende kontroll av faktiske forhold i februar 2011 på 4 institusjonsenheter.

Fire leverandører ble kontrollert i juli 2011 (om faktiske forhold i mars 2011).

BFE har inngått nye rammeavtaler fra 01.07.2011, med 12 leverandører. Leverandørene er varslet om at det vil bli foretatt kontroll av lønns- og arbeidsforhold.

Kontrollene som BFE utførte i 2011 var innefor de rammeavtalene som utløp 01.07.2011. Etaten har nå inngått nye rammeavtaler med private leverandører av barneverntiltak.

Følgende kontroller er utført i forhold til de nye avtalene:

Etaten har hatt syv oppfølgingsmøter og foretatt stikkprøver på lønns- og arbeidsforhold hos 15 private leverandører. Ved kontrollene ble det funnet avvik hos 14 av leverandørene, hvorav de fleste på manglende utbetaling av overtid. Det ble også avdekket enkelttilfeller av arbeid utover det regelverket tillater. Alle leverandørene har *dokumentert* at avvikene er rettet innen fristen, samt foretatt utbetaling av overtid.

De fleste private barneverninstitusjoner har arbeidstidsordninger som er hjemlet i *midlertidig forskrift om arbeidstid i institusjoner som har medleverordning*. Fylkesmannen fører tilsyn med alle barneverninstitusjoner. Juridisk kontor utfører godkjenning av og kontroll med både etatens og private barneverninstitusjoner i Oslo.

BFEs institusjoner har utarbeidet rutiner for internkontroll, jfr. *forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner*. I tillegg gjennomføres det administrativ kontroll på alle institusjonene.

*Sykehjemsetaten:*

Kommunen har gjort avrop på inngått rammeavtale for revisjon av sykehjem. BDO har på oppdrag fra UKE gjennomført kontraktsrevisjon av Incita AS. Incita AS har rammeavtaler med Oslo kommune innenfor barnevernstjenester, institusjonsplasser innen rus og psykiatri samt sykehjemsplasser. Virksomheten har flere datterselskaper. Oslo kommune har foreløpig foretatt avrop fra Rusmiddeletaten og Sykehjemsetaten. I kontraktsdokumentene er det stilt en rekke krav til virksomhetens kvalifikasjoner. Oslo kommune ønsket å verifisere at virksomheten fremdeles oppfyller kontraktens kvalifikasjonskrav og krav om lønns- og arbeidsvilkår. BDOs

arbeid har bestått i å innhente dokumentasjon og vurdere i hvilken grad virksomheten tilfredsstillende kravene som er stilt i relevant lovgivning og/eller i kontraktene.

*Følgende leverandører er revidert av Deloitte:*

- Aleris Omsorg AS med drift av Lambertseter alders- og sykehjem
- Carema Omsorg AS med drift av St.Hanshaugen omsorgssenter
- Norlandia Care AS med drift av Madserud sykehjem og Oppsalhjemmet
- Attendo Care AS med drift av Hovseterhjemmet og Paulus sykehjem

Sykehjemsetaten ba om bistand til følgende oppgaver:

- En stikkprøvekontroll av den planlagte og den faktiske bemanningen for et fornuftig utvalg innenfor gruppene sykepleiere, hjelpepleiere /omsorgsarbeidere/helsefagarbeidere og pleieassistenter (ufaglærte) på sykehjemmene for perioden 2010/2011. Kontrollere om bemanningen har vært / er i samsvar med inngåtte kontrakter og i henhold til arbeidsmiljølovens bestemmelser. Dette omfatter antall timer den enkelte ansatte har arbeidet pr døgn, pr uke og pr år, inklusive forekomst av dobbeltvakter. Dette skal kontrolleres opp mot gjeldende avtaleverk.
- Kontroll av lønns-, pensjons- og arbeidsforhold i forhold til lov og avtaleverk for samme periode.
- Gjennomgangen skal avdekke eventuelle avvik i forhold til kontrakt, lov og avtaleverk knyttet til revisjonsområdene

Resultatet av revisjonen som Deloitte har gjennomført på oppdrag fra Sykehjemsetaten ved seks sykehjem i Oslo, drevet av kommersielle leverandører, avdekker brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid og hviletid. Rapporten viser stor variasjon, fra sykehjem med ingen og mindre avvik til sykehjem med vesentlige avvik. Funn fra revisjonen er fulgt opp med krav om retting.

*Forskjeller*

Revisjonen er gjennomført ved Madserud sykehjem, Oppsalhjemmet, St. Hanshaugen omsorgssenter, Lambertseter alders- og sykehjem, Paulus sykehjem og Hovseterhjemmet. Undersøkelsen viser forskjeller i hvordan lov- og regelverk er blitt fulgt opp i praksis. Også mellom sykehjem drevet av samme leverandør, er det konstatert forskjell på omfang og alvorlighetsgrad i avvikene. Sykehjemmene tilfredsstillende krav i avtalen med kommunen knyttet til arbeidsavtaler, forsikrings- og pensjonsordninger og minstelønn.

*Krav til leverandørene*

I brev til den enkelte leverandør har Sykehjemsetaten stilt krav om at en rekke forhold må rettes opp innen gitte frister. Revisjonen er gjennomført på oppdrag fra Sykehjemsetaten, som etter Adeccosaken har ønsket en gjennomgang av lønns- og arbeidsforhold ved de kommersielt drevne sykehjemmene.

*PwC har revidert Adecco Helse AS sin drift av Midtåsenhjemmet og Ammerudlunden sykehjem*

Sykehjemsetaten ba om bistand til følgende oppgaver:

- En total gjennomgang av den planlagte og den faktiske bemanningen for gruppene sykepleiere, hjelpepleiere /omsorgsarbeidere/ helsefagarbeidere og pleieassistenter (ufaglærte) på Midtåsenhjemmet for perioden fra 04.01.2010 og fram til i dag, og på Ammerudlunden sykehjem for perioden fra 01.01.2007 og fram til i dag. Kontrollere om bemanningen har vært / er i samsvar med inngåtte kontrakter og i henhold til arbeidsmiljølovens bestemmelser. Dette omfatter antall timer den enkelte ansatte har arbeidet pr døgn, pr uke og pr år, inklusive forekomst av dobbeltvakter. Dette skal kontrolleres opp mot gjeldende avtaleverk.
- Kontroll av lønns, pensjons- og arbeidsforhold i forhold til lov og avtaleverk for samme periode.
- Gjennomgangen skal avdekke eventuelle avvik i forhold til kontrakt, lov og avtaleverk knyttet til revisjonsområdene.

Resultatet av revisjonen bekrefter og tallfester alvorlige brudd på kontraktene. Det er blant annet brukt færre årsverk og benyttet personell med lavere kompetanse enn det som går fram av kontraktene.

Kommunerevisjonen har fulgt opp følgende:

*"Kommunerevisjonen er bedt om å gjennomføre undersøkelse av om kommunen i sine kontrakter og i sin kontroll og oppfølging av disse kontraktene, i tilstrekkelig grad har sikret seg at leverandører og evt. underleverandører etterlever sine plikter tilknyttet lønns- og arbeidsvilkår."*

Kommunerevisjonens rapport 9/2011 Sykehjemsetatens oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i sykehjem driftet av kommersielle aktører har hatt fokus på hva Sykehjemsetaten har gjort, og kan gjøre bedre, i forhold til å sikre at lønns- og arbeidsvilkår blir overholdt ved sykehjem som drives av kommersielle leverandører.

På oppdrag fra Sykehjemsetaten har Deloitte gjennomført en gjennomgang av lønns- og arbeidsforhold ved sykehjem som er drevet av ikke-offentlige organisasjoner og av Oslo kommune.

Deloitte's rapport Revisjon av forhold ved flere sykehjem i Oslo kommune, som er basert på stikkprøver ved seks kommunalt drevne sykehjem og tre sykehjem drevet av ikke-offentlige organisasjoner, viser brudd på Arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeids- og hviletid. Sykehjemsetaten har pålagt institusjonene å rette opp de avdekkede forholdene.

Revisjonsrapporten viser brudd på arbeids- og hviletidsbestemmelser spesielt med hensyn til:

- At total arbeidstid i løpet av en uke overstiger maksimumsgrensen i lov og tariffavtale
- At total arbeidstid per dag overstiger maksimumsgrenser definert i lov og tariffavtale
- Brudd på bestemmelser om hviletid mellom ulike vakter
- Ukentlig hviletid under 35 timer
- Manglende søndagsfri

Revisjonen er basert på kontroll av et utvalg ansatte ved de ni sykehjemmene. Sykehjemmene som ble kontrollert er: Abildsø sykehjem, Ammerudhjemmet bo- og kultursenter,

Fagerborghjemmet, Furuset sykehjem, Grefsenhjemmet, Kantarellen bo- og rehabiliteringssenter, Lille Tøyen sykehjem, Nordseterhjemmet og Sagenehjemmet.

*Nytt arbeidsplanverktøy*

Arbeidsplanleggingsverktøyet (GAT), som Sykehjemsetaten nå bruker ved alle kommunale sykehjem, vil sikre at framtidige arbeidsplaner blir riktige i forhold til regelverk og lokale avtaler. Dette er et viktig tiltak for å få fulgt opp bestemmelsene i Arbeidsmiljøloven.

Per mars 2012 meddelte SYE at det skal gjøres risikovurderinger knyttet til kontraktoppfølging av sykehjemmene to ganger årlig. Det blir skilt mellom kontroll av kvalitet/ kvalitetsutvikling og kontroll av arbeidsgiveransvaret. Risikovurderingene skal være skriftlige og journalføres. På bakgrunn av foretatte risikovurderinger, foretas det kontroller på utvalgte områder ved utvalgte sykehjem. Hvor grundig kontroll som skal gjennomføres, avhenger av resultatet av risikovurderingene. Bekreftelse fra leverandørene er ikke tilstrekkelig, det må foretas fysisk kontroll av sted og dokumentasjon. Det må også vurderes om det skal foretas uanmeldte kontroller.

Innenfor EST-sektoren er det som en del av etatsstyringen fremover et klart fokus på arbeidet med gode anskaffelser, kontraktoppfølging og tilhørende internkontrollrutiner.

Med vennlig hilsen

Kristin Vinje  
byråd

Godkjent og ekspedert elektronisk