

Pia Strand

Sosial dumping i kommunale anskaffelser

- hvilke kommuner bryter regelverket?

Social dumping in municipal procurement

- which municipalities violate the regulations?

MASTEROPPGAVE – MPA Master of Public Administration

Dato: 24. april 2019

Veileder: Knut Ingar Westeren

NTNU har intet ansvar for synspunkter eller innhold i oppgaven.

Framstillingen står utelukkende for studentens regning og ansvar.

Forord

Denne oppgaven utgjør siste punktum i studiet Master of Public Administration. Oppgaven er i all hovedsak skrevet våren 2019, og utgjør 30 studiepoeng.

Takk til min veileder Knut Ingar Westeren for diskusjoner underveis, og til Kristoffer for all middagslaging og tålmodighet det siste halvåret.

Trondheim 24. april 2019

Pia Strand

Innholdet i denne oppgaven står for forfatterens regning.

Sammendrag

Arbeidslivskriminalitet er en økende utfordring med alvorlige konsekvenser både for berørte arbeidstakere og virksomheter, og for arbeidsmarkedet og samfunnet forøvrig. Staten har gitt kommunene et viktig oppdrag – å utelukke virksomheter som gir sine arbeidstakere dårlige lønns- og arbeidsvilkår fra å utføre oppdrag for kommunene, et marked som utgjør nærmere to hundre milliarder kroner. Forskrifter pålegger kommunene å stille krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter med sine leverandører, samt å kontrollere at arbeidstakerne faktisk får disse vilkårene. Men kommunene gjør ikke alltid som de er pålagt, og problemstillingen undersøkelsen forsøker å svare på er **“hva kjennetegner kommuner som ikke oppfyller forskriftskrav om innhold i og oppfølging av kontrakter med leverandører med mål om å hindre at kommunene bidrar til sosial dumping?”**

De egenskapene ved kommunene jeg undersøker er kommunens størrelse, økonomiske handlingsrom og hvor mye tjenester en kommune kjøper, samt ordførerens politiske tilhørighet og om kommunen har vedtatt tiltak ut over de lovpålagte for å hindre arbeidslivskriminalitet i sine kontrakter.

For å identifisere de kommunene som bryter regelverket har jeg brukt resultater fra Arbeidstilsynets tilsyn med kommunenes etterlevelse av forskriftskravene i perioden 2013 til 2019, noe som gir pålitelige data, men et ikke et tilfeldig utvalg. Resultatene holdes opp mot data fra SSB og Kommunedatabasen, og en oversikt fra Fagforbundet over kommuner som har vedtatt særskilte tiltak for å unngå arbeidslivskriminalitet i sine anskaffelser. Resultatene er analysert ved hjelp av prinsippal-agentteori og teorier om anskaffelser og konkurranseutsetting, organisasjoners kapasitet og strukturelle forhold, og forholdet mellom staten og kommunene.

Resultatene gir ikke støtte til en hypotese om at god kommuneøkonomi eller mye erfaring med tjenestekjøp medfører bedre etterlevelse av forskriftskravene. I utvalget er kommuner som bryter regelverket i snitt *større* enn de som etterlever regelverket, noe som tyder på at store kommuner har utfordringer med regelverket tross mulige stordriftsfordeler som større fagmiljø. Kommuner med ordførere fra partier på venstresiden har færre brudd på reglene, som tyder på at kommunene i praksis finner handlingsrom til tross for påbud i regelverket.

Abstract

Work related crime is an increasing challenge with severe consequences for affected workers and businesses, and for the labour market and society in general. The government has given the municipalities an important assignment – to exclude businesses offering poor wages and working conditions from providing services for the municipalities, a market amounting to 200 billion NOK. Regulations require the municipalities to include wages and working conditions as requirements in contracts with service providers, and to check whether these conditions are fulfilled. However, municipalities do not always do as required, and this study asks: **“what characterizes municipalities that do not comply with regulations on the content and follow-up of contracts, with the aim to avoid social dumping in municipal contracts?”**

The characteristics this study examines are the size of the municipalities, their financial leeway, the amount of services it buys, and the mayors political affiliation and whether the municipality has adopted measures beyond the statutory requirements to prevent work related crime in their contracts.

Results from the Labour Inspectorates inspections of the municipalities compliance of the regulations from 2013 to 2019 are used to identify the municipalities that do not comply. These are reliable data, but do not constitute a random selection. The data are held up against data from SSB and Norwegian center for Research Data, and a list from Fagforbundet of municipalities that have adopted measures to prevent work related crime in their contracts. The results are analysed in the perspectives of principal agent theory and theories on procurement and competition, organizational capacity and structural conditions, and on the relationship between the state and the municipalities.

The results do not corroborate a hypothesis that a good financial situation or more extensive experience with procurement leads to more compliance. In the data, municipalities not in compliance are on average *larger* than those that are, implying that larger municipalities has challenges complying with the regulations that assumed stronger competences do not relieve. Municipalities with mayors from the political left are more in compliance, implying that the municipalities in practice still chooses to what degree they will comply to the regulations.

Innholdsfortegnelse

Forord	II
Sammendrag	III
Abstract	IV
Innholdsfortegnelse	V
Figurer og tabeller	VII
1. INNLEDNING	1
Tidligere forskning.....	2
2. PROBLEMSTILLING	4
3. BAKGRUNN: sosial dumping, kommunene som tjenestekjøpere og forskriftskravene	6
Innledning	6
Arbeidslivskriminalitet og sosial dumping	6
Kommunene som innkjøpere	7
Organisering av innkjøpsoppgaven	8
Regler for å hindre arbeidslivskriminalitet i kommunale tjenestekjøp	8
Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett.....	8
Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.....	10
Hva krever forskriftene av kommunene?	12
De to forskriftene behandles under ett.....	15
4. TEORI	16
Innledning	16
Konkurransetsetting og offentlige anskaffelser	17
New public management, konkurranseutsetting og anbud	17
Prinsipal-agentteori.....	17
Kilder for effektivitetsgevinst ved konkurranse.....	21
Statlig styring og kommunale forskjeller	23
Forholdet mellom stat og kommune.....	23
Fragmentert stat.....	26
Kommunenes egenskaper	27
5. METODE	33
Vitenskapelig ståsted, ontologi og epistemologi	33
Forskningsdesign	34
Forskningsmetode	35
Kvantitativ metode.....	35
Dokumentsstudier og metodetriangulering.....	36
Datakilder	37
Oversikt.....	37
Data om tilsynsresultater.....	37
Data om kommuner	40
Data om tiltak for å hindre arbeidslivskriminalitet ved anbud	41
Utvalg og populasjon.	42
Tolkning av data	46
Undersøkelsens kvalitet	48
Innledning	48
Validitet	48
Reliabilitet.....	49

Etiske og kritiske refleksjoner.....	50
6. RESULTATER.....	50
Innledning.....	50
Oversikt og beskrivelser av dataene	51
Kommunestørrelse og brudd på forskriftene	52
Resultater fra statistiske analyser	52
Vurdering av analysene	55
Tjenestekjøp og brudd på forskriftene.....	57
Resultater fra statistiske analyser	57
Vurdering av analysene	59
Kommunenes økonomi og brudd på forskriftene	60
Resultater fra statistiske analyser	60
Vurdering av analysene	63
Kommunens politisk ledelse og brudd på forskriftene	63
Resultater fra statistiske analyser	63
Vurdering av analysene	68
Tiltak for å hindre sosial dumping i anbud.....	69
Resultater fra statistiske analyser	69
Vurdering av analysene	70
7. DRØFTING OG TEORETISKE IMPLIKASJONER	71
Innledning.....	71
Kommunestørrelse	72
Venstreside-kommuner.....	75
Integrasjon eller autonomi?.....	78
Studiens kvalitet.....	79
8. KONKLUSJONER.....	80
Vedlegg.....	1
01. Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett.....	1
02. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter	1
03. Eksempel på kontrollpunkt, nr 7757 – allmenngjøring elektrofagene - informasjonsplikten1	1
04. Eksempel på kontrollpunkt, nr 8838 Offentlige oppdragsgiver - kontroll.....	1

Figurer og tabeller

Figur 1: Sammenligning av fordeling av kommunestørrelse i populasjonen og de to utvalgene.....	44
Figur 2: Sammenligning av fordeling av kommunenes ordførerespartitilhørighet i populasjonen og de to utvalgene.....	44
Figur 5: Brudd på krav i kontrakt og kommunestørrelse, gruppert.....	52
Figur 6: Brudd på nødvendig kontroll og kommunestørrelse, gruppert.....	52
Tabell 7: Descriptives, brudd/ikke brudd på krav i kontrakt og innbyggertall.....	53
Tabell 8: ANOVA, kommuner med brudd og ikke brudd på krav i kontrakt, innbyggertall.....	53
Tabell 9: Robust tests of equality of means, kommuner med brudd og ikke brudd på krav i kontrakt, innbyggertall.....	53
Tabell 10: Descriptives, brudd/ikke brudd på nødvendig kontroll og innbyggertall.....	53
Tabell 11: ANOVA, kommuner med brudd og ikke brudd på nødvendig kontroll, innbyggertall.....	54
Tabell 12: Descriptives, brudd og ikke brudd på krav i kontrakt og kontrakttjenestekjøp (i 1000 kr).....	57
Tabell 13: ANOVA kommuner med brudd og ikke brudd på krav i kontrakt, og tjenestekjøp.....	58
Tabell 14: Robust tests of equality of means, kommuner med brudd og ikke brudd på krav i kontrakt, og tjenestekjøp.....	58
Tabell 15: Descriptives, brudd/ikke brudd og tjenestekjøp (i 1000 kr).....	58
Tabell 16: ANOVA kommuner med brudd og ikke brudd på nødvendig kontroll, og tjenestekjøp.....	59
Tabell 17: Kommuner med brudd på krav i kontrakt og lave, middels, og høy andel frie disponible midler.....	60
Tabell 18: Kommuner med brudd på nødvendig kontroll og lave, middels, og høy andel frie disponible midler.....	60
Tabell 21: Descriptives, brudd/ikke brudd på krav i kontrakt og andel frie disponible midler (lav=1, middels=2, høy=3).....	61
Tabell 22: ANOVA kommuner med brudd og ikke brudd på krav i kontrakt, og frie disponible midler (lav=1, middels=2, høy=3).....	61
Tabell 19: Descriptives, brudd/ikke brudd på nødvendig kontroll og frie disponible midler (lav=1, middels=2, høy=3).....	62
Tabell 20: ANOVA kommuner med brudd og ikke brudd på nødvendig kontroll, og frie disponible midler (lav=1, middels=2, høy=3).....	62
Tabell 23: Brudd på krav i kontrakt og ordføreres partitilhørighet, i absolutte tall og prosent.....	64
Tabell 24: Brudd på nødvendig kontroll og ordføreres partitilhørighet, i absolutte tall og prosent.....	64
Tabell 25: Descriptives, brudd/ikke brudd krav i kontrakt og ordfører fra venstreparti (verdi 1) og øvrige (verdi 2).....	64
Tabell 26: ANOVA, kommuner med brudd og ikke brudd på krav i kontrakt og ordfører fra venstreparti (verdi 1) og øvrige (verdi 2).....	65
Tabell 27: Robust tests of equality of means, brudd/ikke brudd på krav i kontrakt og ordfører fra venstreparti og øvrige.....	65

Tabell 28: Descriptives, brudd/ikke brudd nødvendig kontroll og ordfører fra venstreparti og øvrige	65
Tabell 27: ANOVA, kommuner med brudd og ikke brudd på nødvendig kontroll, og venstreparti og øvrige	65
Tabell 30: Descriptives, innført tiltak og ikke innført tiltak og venstreparti (verdi 1) og øvrige (verdi 2), datasettet for krav i kontrakt.....	66
Tabell 32: ANOVA, Innført tiltak og ikke innført titak, og venstreparti (verdi 1) og øvrige (verdi 2) og innført tiltak, datasettet for krav i kontrakt.....	67
Tabell 33: Robust tests of equality of means, brudd på krav I kontrakt kontrakt og innført/ikke innført tiltak.....	67
Tabell 34: Gjennomsnittlig tjenestekjøp i kommuner med venstresideordfører og øvrige kommuner, datasettet for krav i kontrakt.....	68
Tabell 35: ANOVA, kommuner med brudd og ikke brudd, og innført tiltak (1) og ikke innført titak (0), datasettet for krav i kontrakt	69
Tabell 36: Descriptives, brudd/ikke brudd datasettet for nødvendig kontroll, og innført tiltak (1) og ikke innført tiltak (0).....	69
Tabell 37: ANOVA, kommuner med brudd og ikke brudd på nødvendig kontroll, og innført tiltak (1) og ikke innført tiltak (0)	70

1. INNLEDNING

“Trusselen for arbeidslivskriminalitet er stor innen alle bransjer hvor anbud benyttes for valg av leverandør, også innen salg av for eksempel barnevernstjenester til norske kommuner. “
(Økokrim, 2018)

Regjeringen anerkjenner i sin *Strategi mot arbeidslivskriminalitet* at arbeidslivskriminalitet er en økende utfordring med alvorlige konsekvenser for berørte arbeidstakere, virksomheter og for samfunnet forøvrig (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019). Det er betydelig politisk vilje til å iverksette tiltak for å begrense og redusere omfanget og virkninger av arbeidslivskriminalitet, som vist blant annet gjennom tiltak foreslått og gjennomført både fra Solbergregjeringens strategi og fra Stoltenbergregjeringens handlingsplan mot sosial dumping fra 2006 (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2006; Arbeids- og sosialdepartementet, 2019).

Samtidig hadde det ikke vært arbeidslivskriminalitet i Norge hvis det ikke hadde vært et marked for disse aktørene.

Kommunene er et stort potensielt marked for kriminelle aktører. I 2016 kjøpte norske kommuner og fylkeskommuner varer og tjenester for 192 milliarder kroner (SSB, 2019). Både omfanget av anskaffelsene, og at kommunene forvalter fellesskapets midler og interesser, tilsier at kommunene bør sikre at sine leverandører har anstendige lønns- og arbeidsvilkår. Det er også på denne bakgrunnen at det er vedtatt vedtatt forskrifter som pålegger kommunene å gjennomføre enkelte tiltak ved inngåelse og oppfølging av byggekontrakter og kontrakter om tjenestekjøp for å hindre at offentlig sektor bidrar til arbeidslivskriminalitet. Etter forskriftene skal kommunene blant annet kreve et minstenivå på lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere som arbeider med oppfyllelse av kontraktene, og kontrollere at dette kravet blir oppfylt.

Samtidig dukker det stadig opp nyhets saker om sosial dumping i arbeid som utføres for kommunene, og Riksrevisjonen konkluderte i 2016 med at kommunene ikke i tilstrekkelig grad etterlever regelverket om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (Riksrevisjonen, 2016).

Dersom kommunene utelukker aktører som driver med sosial dumping fra å utføre arbeid for kommunene sine kontrakter, vil det være et svært effektivt tiltak mot arbeidslivskriminalitet. Det er derfor interessant å undersøke nærmere hvorfor noen kommuner ikke lykkes. Kunnskap om hva som gjør at noen kommuner ikke etterlever regelverket kan være utgangspunktet for å finne målrettede tiltak og virkemidler for å sikre at kommunene blir det verktøyet i kampen arbeidslivskriminalitet som myndigheten ønsker seg.

Tidligere forskning

Det er og har vært stor politisk interesse rundt bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping generelt. Dette har bidratt til at det i senere tid er gjennomført en del undersøkelser rundt temaet, og også av kommunenes rolle i så måte.

Riksrevisjonens undersøkelse er allerede nevnt (Riksrevisjonen, 2016). Den så blant annet på i hvilken grad offentlig sektor i sine anskaffelser innen bygg og anlegg og renhold ivaretar Stortingets mål om et arbeidsliv uten sosial dumping, herunder i hvilken grad de offentlige virksomheter ivaretar kravene i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett (forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett, 2008; forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, 2008).

Riksrevisjonen gjorde blant annet en kartleggingsundersøkelse av kommunale og statlige anskaffelser av renhold og bygge- og anleggsarbeider publisert i 2014 i Doffin, den nasjonale kunngjøringsbasen for offentlige anskaffelser. De ansvarlige for anskaffelsen ble spurt om hvordan aktuelt regelverk ble fulgt opp i de aktuelle anskaffelsene, om organisasjonene hadde systemer for å følge opp anskaffelsen og om det var gjennomført kontroll med leverandørers lønns- og arbeidsvilkår. Riksrevisjonen så også på hvordan etterlevelse hang sammen med kommuners innbyggertall og størrelse på frie inntekter.

Riksrevisjonen fant blant annet at

- 78% av kontrakter der kommuner var oppdragsgivere inneholdt krav om lønns- og arbeidsvilkår
- i 78% av kontraktene hadde ikke kommunen gjennomført noen kontrollhandlinger av om hovedleverandør etterlever kontraktens krav til lønns- og arbeidsvilkår, og dette tallet var 81% for kontroll av underleverandører

- store kommuner etterlevde kravene i kontrakten i større grad enn mellomstore kommuner, og mellomstore kommuner etterlevde kravene i kontrakten i større grad enn små kommuner
- kommuner som etterlevde kravene hadde med høyere andel frie disponible midler

Som årsaker til manglende etterlevelse av forskriftsbestemmelsene om å unngå sosial dumping i kontrakter, fant Riksrevisjonen blant annet at sosial dumping ikke var behandlet i styringsdokumenter interne retningslinjer og lignende dokumenter, og til mangelfull kunnskap blant innkjøperne om forskriftene og hva forskriftskravene innebærer i praksis.

Riksrevisjonens undersøkelse ble fulgt opp med en undersøkelse som KPMG utførte for Difi (KPMG, 2016). KPMG bekreftet Riksrevisjonens funn, men mente å finne en økt grad av etterlevelse av kravene i forskriften.

I tillegg har Fafo gjennomført flere undersøkelser på tilgrensende områder.

Berge og Sønsterudbråten gjorde casestudier av tre offentlige virksomheter for å se hvordan de organiserte sine anbudsprosesser innen vakt-, renhold- og anleggsbransjen med hensyn til å sikre arbeidstakernes rettigheter. (Berge & Sønsterudbråten, 2011)

Trygstad et al gjorde en kundeundersøkelse av renholdsbedrifter, som viste at de fleste kontrakter har bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår, men kun fire av 20 undersøkte offentlige kunder gjennomførte kontroller av om disse ble fulgt (Trygstad et al., 2011).

Andersen et al utførte en undersøkelse av kommuners og fylkeskommuners arbeid for å hindre arbeidslivskriminalitet, som besto av en casestudie av tre fylkeskommuner og kommuner og en breddeundersøkelse av 24, med mål om en dypere forståelse av hvordan det arbeides med arbeidslivskriminalitet. Undersøkelsen fant blant annet at kontroll av lønns- og arbeidsvilkår er spesielt vanskelig, og at dette krever ressurser og kompetanse. Skriftlig dokumentasjon fra leverandørene er ikke tilstrekkelig til å avgjøre om de overholder kontraktskravene om lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Små kommuner anser arbeidslivskriminalitet som et lite problem, de tror seg lite attraktiv for aktører som driver med sosial dumping og har gjennomsliktige forhold, men disse antakelsene kan også skyldes at små kommuner fører lite kontroll (Andersen, Bjøru, Tofteng, & Øistad, 2017).

Det er altså allerede gjennomført en del forskning på kommunenes arbeid med å hindre sosial dumping i sine tjeneste- og byggekontrakter. Oppsummert har disse funnet at kommunene ikke i tilstrekkelig grad oppfyller kravene som stilles til dem. Det er en noe høyere grad av etterlevelse i kontrakter som er inngått av store kommuner. Spesielt kontroll av at kontraktskrav om lønns- og arbeidsvilkår etterleves krever kompetanse og ressurser i kommunene. Utover dette er det lite kvantitativ forskning om hvilke kommuner som ikke oppfyller forskriftskravene.

2. PROBLEMSTILLING

Jeg ønsker å undersøke om det er egenskaper ved kommunene som henger sammen med manglende etterlevelse av forskriftene. Dersom det er tilfellet, kan dette bidra til en mer målrettet innsats for å unngå sosial dumping i kommunale kontrakter, for eksempel ved vise hvor ressursene fra Arbeidstilsynet vil ha mest effekt og om andre virkemidler overfor kommunene vil bidra til bedre oppfyllelsen av kravene i forskriften.

Problemstillingen i denne oppgaven er:

Hva kjennetegner kommuner som ikke oppfyller forskriftskrav om innhold i og oppfølging av kontrakter med leverandører med mål om å hindre at kommunene bidrar til sosial dumping?

Problemstillingen bygger på en antakelse om at hvorvidt kommuner oppfyller statlige krav avhenger av at visse forutsetninger er til stede i kommunene. Kommunene må ha både evne til å oppfylle kravene, og vilje til (å prioritere) å oppfylle kravene. Brudd på kommunens plikter kan ikke deles klart i en av disse to gruppene av årsaker, men vil gjerne skyldes en kombinasjon.

For at en kommune skal *evne* å oppfylle kravene til innhold i og oppfølging av kontrakter med leverandører, må kommunen ha nødvendig informasjon om kravene og hvordan de kan oppfylles, ha tilgang på og bruke nødvendig kompetanse til å gjennomføre dem, og tilstrekkelige ressurser både i form av tid og eventuelle andre nødvendige kostnader (Andersen et al., 2017; Difi, 2019). Dette er spørsmål om økonomiske ressurser og faktisk tilgang på

kompetent arbeidskraft, herunder tilstrekkelig solide fagmiljø med erfaring med etterlevelse av regelverket.

Teoretisk er det videre mulig å anta at kommunene ikke oppfyller lovpålagte oppgaver fordi det ikke er *vilje* til det. Mer praktisk er det ofte tale om hvorvidt kommunen prioriterer oppgaven foran andre lovpålagte og ikke lovpålagte oppgaver. Dersom det er vanskelig eller særlig ressurskrevende for å en kommune å oppfylle kravene som stilles, er det også vanskeligere å prioritere denne oppgaven fremfor andre. I dette tilfellet, der kommunen er pålagt å stille krav om lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos kommunens leverandører, er det rimelig å anta at også selve tjenesten vil kunne bli dyrere for kommunen, noe som også kan påvirke om og hvordan kommunen prioriterer å oppfylle kravene. Prioriteringsvilje kan variere langs det politiske spekteret, og kan uttrykkes i form av at kommunen har innført spesielle tiltak eller tiltak ut over forskriftskravene for å sikre at den ikke bidrar til sosial dumping.

Det er ikke mulig å undersøke alle mulige egenskaper ved kommunene som kan ha betydning for om kommunen etterlever forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskrift om informasjon- og påseplikt og innsynsrett, og det må gjøres et utvalg. Jeg velger å se på noen kjennetegn som kan gi uttrykk for kommunenes *evne* til å oppfylle kravene og noen som kan vise kommunenes *vilje*.

Jeg velger å stille forskningsspørsmålene:

Henger kommunenes etterlevelse av de forskriftskrav som stilles til innhold i og oppfølging av kontrakter med leverandører for å hindre sosial dumping, sammen med

1. kommunens størrelse?
2. omfanget av tjenestekjøp i kommunen?
3. kommunens økonomi?
4. kommunens politiske sammensetning?
5. om kommunen har innført tiltak for å hindre sosial dumping i sine kontrakter som går ut over det kommunen er pålagt?

Basert på svarene på disse spørsmålene, kan det være interessant å stille et oppfølgingsspørsmål:

6. Er det noen tiltak som kan bidra til bedre etterlevelse av forskriftskravene?

De første fem spørsmålene vil beskrive situasjonen. Med det siste spørsmålet ønsker jeg ikke å gi noe fullstendig eller endelig svar, men drøfte om resultatene fra de fem første spørsmålene kan bidra endringer i eller supplerende tiltak for å hindre sosial dumping i offentlige, kommunale kontrakter.

3. BAKGRUNN: sosial dumping, kommunene som tjenestekjøpere og forskriftskravene

Innledning

I dette kapittelet presenteres temaet for oppgaven nærmere. Det redegjøres for kommunene som tjenestekjøpere og regelverket oppgaven ser nærmere på, forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett. Oppgaven begrenses naturlig av forskriftenes virkeområde og av de krav de stiller til kommunene som jeg har valgt å se nærmere på, og det legges vekt på å redegjøre for disse.

Arbeidslivskriminalitet og sosial dumping

Det er mange aktører i debatten om sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, og like mange forståelser og definisjoner av hva problemet består i. Det er nødvendig med noen begrepsavklaringer.

Både arbeidslivskriminalitet og sosial dumping innebærer at virksomheter minimerer produksjonskostnadene på bekostning av enkeltarbeidstakere, med den følgen at disse virksomhetene kan utkonkurrere virksomheter som opptrer lovlig og som har normalt gode vilkår for arbeidstakere.

Regjeringen definerer “arbeidslivskriminalitet” som “*handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen*” (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019). Arbeidslivskriminalitet omhandler *ulovlige* forhold. Begrepet “sosial dumping” brukes gjerne der arbeidstakere har lønns- og arbeidsvilkår ikke

nødvendigvis er ulovlige, men likevel langt under vanlig norsk standard (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019).

Etter forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett plikter kommunen å iverksette tiltak for å hindre at leverandører bryter minstelønnsbestemmelsene. Slike lovbestemte minstelønnssetninger finnes bare i utvalgte bransjer, herunder byggebransjen, renholdsbransjen, og i transportnæringen. Denne forskriften er begrenset til å omhandle tilfeller av arbeidslivskriminalitet. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter pålegger kommunene å gjennomføre tiltak i kontrakter for å unngå leverandører som tilbyr dårlige lønns- og arbeidsvilkår til sine arbeidstakere *alle sektorer*, også der dårlige lønns- og arbeidsvilkår ikke er forbudt. Denne forskriften har som formål å hindre *sosial dumping*. I denne oppgaven brukes sosial dumping som et samlebegrep.

Kommunene som innkjøpere

I 2016 kjøpte norske kommuner og fylkeskommuner varer og tjenester for 192 milliarder kroner (SSB, 2019). 82 % av alle kommuner benytter konkurranseutsetting i noen grad. Mest utbredt er konkurranseutsetting i drift og vedlikehold av kommunale veier, barnehager og drift og vedlikehold av kommunale boliger, anlegg og bygg. Kommuner kjøper tjenester av ulike typer og i ulike sektorer, alt fra store byggeprosjekter, til daglig renhold og løpende helsetjenester (Munkerud, Indset, Stokstad, & Klausen, 2016).

Spørsmålene om hvor stor del av offentlig sektor som skal konkurranseutsettes og hvordan er et politisk spørsmål, overlatt til relevante demokratiske nivå. Men når beslutningen om konkurranseutsetting først er tatt, kommer anskaffelsesregelverket til anvendelse, med omfattende krav både til anskaffelsesprosessen og innholdet i anskaffelsene.

Kommunale innkjøp reguleres av lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven, 2016). Det overordnede formålet med loven er å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser, gjennom at det konkurreres om kontrakter om å utføre tjenester for det offentlige, jf. anskaffelsesloven § 1. Det norske anskaffelsesregelverket er i all hovedsak basert på EU-direktiv (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). Lovlig gjennomføring av anskaffelser krever dermed ikke bare kjennskap til norske regler, forarbeider og avgjørelser fra forvaltning og domstoler, men også rettskilder fra EU.

Organisering av innkjøpsoppgaven

I kommunene kan innkjøpsfunksjonen være organisert på forskjellige måter. Det er vanlig at kommuner har en innkjøpsavdeling, men denne kan ligge i et interkommunalt samarbeid om innkjøp, i en stabsavdeling, eller i en egen fagavdeling. Innkjøpsavdelingen består gjerne av spesialister i anbudsprossessen (Brynhildsvoll, 2003). Men kompetansen på *hva* som skal kjøpes og hvilke behov kommunen har på området er i en annen avdeling, som avdeling med ansvar for for helsetjenester, teknisk avdeling eller et kommunalt foretak som er ansvarlig for kommunens bygningsmasse. Noen innkjøp gjøres derfor også av andre avdelinger i kommunen, eller i kommunale foretak eller interkommunale samarbeid, den del av kommunen som har ansvaret for den tjenesten som skal kjøpes inn. Innkjøp må dermed være et samarbeid på tvers i kommunene.

Dette kan illustreres ved en litt eldre undersøkelse, fra 2003, respondenter i kommunene anslår at i overkant av 40% av innkjøpene gjøres av innkjøpsavdelingen (Brynhildsvoll, 2003). Undersøkelsen viser i tillegg at andelen innkjøp som skjer utenfor innkjøpsavdelingen øker svakt med størrelsen av kommunen.

Regler for å hindre arbeidslivskriminalitet i kommunale tjenestekjøp

Det er spesielt to forskrifter som fastsetter kommunenes plikter for å hindre sosial dumping og arbeidslivskriminalitet ved kjøp av tjenester. Forskriftene har forskjellig lovgrunnlag og noe ulikt virkeområde, men er ellers bygd over samme lest og stiller overlappende krav til kommunene.

Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett

Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett er hjemlet i lov om allmenngjøring av tariffavtaler (allmenngjøringsloven, 1993). Etter denne loven kan det vedtas at lønnsbestemmelser i tariffavtaler som gjelder på områder der det er fare for at arbeidstakere blir utstatt for sosial dumping, skal gjøres gjeldende for alle arbeidstakere i bransjen, også selv om virksomheten ikke er bundet av den aktuelle tariffavtalen.

Dette er altså minstelønnsbestemmelser som alle virksomheter innen disse sektorene som har arbeidstakere i Norge, eller som sender arbeidstakere til Norge for å utføre arbeid, må følge.

Det er per april 2019 vedtatt slike minstelønnsbestemmelser for byggeplasser, renholdsvirksomheter, i overnatting, servering og catering, i skips- og verftsindustrien, i jordbruk og gartnerier, for fiskeindustribedrifter, i elektrofaget, for godstransport på vei og persontransport med turbil (lovdata.no, 2019).

Det er stort sett kun minste timelønn som er regulert. Noen forskrifter har også bestemmelser om dekning av utgifter til reise, kost og losji, og noen har bestemmelser om skift- eller turnustillegg (Arbeidstilsynet, 2019b).

Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett pålegger både offentlige og private virksomheter som kjøper tjenester å gjennomføre tiltak for å sikre at leverandører og underleverandører faktisk oppfyller den plikten til å betale lovbestemt minstelønn til sine arbeidstakere (forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett, 2008).

Disse tiltakene inkluderer et krav om å opplyse i kontrakter med leverandører at deres arbeidstakere skal ha lønns- og arbeidsvilkår i tråd med lovbestemt minstelønn, og at leverandøren har en tilsvarende opplysningsplikt overfor eventuelle underleverandører. Dette følger av forskriftens § 5.

Videre skal bestillere “påse” at leverandørens ansatte faktisk får de lønns- og arbeidsvilkår som følger av minstelønnsbestemmelser, jf. forskriftens § 6 første ledd. Påseplikt innebærer etter forskriften § 6 siste ledd at det *“skal iverksettes systemer og rutiner for å undersøke og om nødvendig følge opp at allmenngjøringsforskrifter etterleves. Påseplikten kan oppfylles for eksempel ved at det tas inn kontraktsklausuler om at arbeidstakere minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskrifter, og at dette følges opp gjennom innhenting av dokumentasjon på arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår”* (forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett, 2008).

På sine nettsider veileder Arbeidstilsynet om at forskriften overlater det til virksomheten å avgjøre hvilke systemer og rutiner som er tilstrekkelig og nødvendig for å undersøke og følge opp at allmenngjøringsforskrifter etterleves (Arbeidstilsynet, 2019a). Kommunen må altså gjøre en vurdering av risikoen for brudd på minstelønnsbestemmelsene i kontrakten, og basert på risikovurderingen kan omfanget og innhold i kommunenes fastsettes med ulikt fra kontrakt til kontrakt.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter har som formål å sikre at arbeidstakere som utfører arbeid i kontrakter for det offentlige, ikke har ulovlig dårlige lønns- og arbeidsvilkår, altså i strid med allmenngjøringsforskrifter, eller lønns- og arbeidsvilkår under vanlig norsk nivå, altså under gjeldende tariffavtaler på området (forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, 2008).

Forskriften gjelder kun for statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer, jf. § 3. Samtidig er ikke etterlevelse av forskriften del av den vanlige styringsdialogen med kommunen, og kontroll med at kommunene etterlever kravene er satt til Arbeidstilsynet.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige er hjemlet i lov om offentlige anskaffelser, den någjeldende anskaffelsesloven § 6, og gjelder for alle bygge- og anleggskontrakter og tjenstekontrakter over et terskelbeløp som for kommunale anskaffelser er på 2 millioner kroner, jf forskriftens §§ 3 og 4 (anskaffelsesloven, 2016; forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, 2008).

Etter forskriften skal kommunene inkludere i kontrakter med leverandører at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten har lønns- og arbeidsvilkår i tråd med bestemmelser i forskrifter om allmenngjøring av tariffavtaler i bestemte sektorer, eller landsdekkende tariffavtaler i sektorer som ikke er omfattet av en allmenngjøringsforskrift. Dette følger av forskriften § 5 (forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, 2008). Med lønns- og arbeidsvilkår i landsdekkende tariffavtaler menes ikke bare minstelønnsbestemmelser, men også bestemmelser om minste arbeidstid, overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg, og dekning av utgifter til reise, kost og losji, men bare så langt slike tillegg og bestemmelser følger av den aktuelle landsdekkende tariffavtalen, jf forskriften § 5 siste ledd. Kommunen skal også innta bestemmelser i kontraktene som gjør det mulig å kontrollere om krav til lønns- og arbeidsvilkår overholdes og til å sanksjonere eventuelle brudd, jf. forskriften § 6.

Etter at kontraktene er inngått og løper, krever forskriften at kommunene skal gjennomføre “*nødvendig kontroll*” med at kravene til lønns- og arbeidsvilkår etterleves av leverandøren, jf § 7 (forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, 2008).

Det fremgår også av § 7 at “*graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografiske område mv.*” Dette er likevel ikke noe klart svar på hva som skal til for at kommunene har oppfylt kravet til nødvendig kontroll (forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, 2008).

I Difi sin veileder til forskrifta er det anbefalt å gjennomføre en vurdering av risikoen for brudd på bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår i den enkelte kontrakten for å avgjøre hvor ofte det bør gjennomføres kontroll og hvor omfattende den bør være (Difi, 2019). En slik risikovurdering må inkludere en rekke forhold, både generelle forhold om den aktuelle bransjen og risikoen for arbeidslivskriminalitet i det aktuelle geografiske området, men også om hvordan kontrakten ellers oppfylles. Dersom deler av arbeidet utføres ved bruk av underleverandører eller innleide arbeidstakere, kan det være forhold som øker risikoen for sosial dumping. Det samme kan være tilfellet dersom det foreligger andre kontraktsbrudd, arbeidet utføres utenfor alminnelig arbeidstid uten at dette er nødvendig for oppfylning av kontrakten.

Ved middels eller høy risiko for brudd på kontraktsbestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår, bør kommunene be om arbeidskontrakter, timelister og lønns slipper, og eventuelle avtaler om dekning av utgifter til reise, kost og losji, for enkelte eller alle arbeidstakerne. Kommunen må innhente informasjon om aktuelle minstelønnsbestemmelser eller landsdekkende tariffavtale. Det er nødvendig å vurdere om den tariffavtalen som leverandøren oppgir å følge, faktisk er relevant for de arbeidstakerne som utfører arbeidet, er for eksempel arbeidet som skal utføres egentlig vaktmestertjenester, eller er det snakk om elektrikerarbeid eller bygningsarbeid? Dersom arbeidstakerne har avtale om unntak fra allminnelig arbeidstid, bør kommunen vurdere om virksomheten har de adgang til å inngå slik avtale, hva den går den ut på og hvilke konsekvenser får det for arbeidstakernes overtidstillegg (Difi, 2019).

Dersom det avdekkes brudd på kontrakten, bør kommunene sanksjonere disse, ved å kreve retting, iverksette dagbøter eller i verste fall heve kontrakten.

Kommunene har ikke fått tilført flere midler for å stille krav til lønns- og arbeidsvilkår, slik at dette er en oppgave som må løses innenfor eksisterende tildelinger (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2007). Kommunene er heller ikke kompensert for at anskaffelser blir dyrere når det stilles krav til lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakerne som skal utføre kontrakten.

Hva krever forskriftene av kommunene?

I denne oppgaven vil jeg konsentrere meg om to av pliktene kommunene må oppfylle etter disse forskriftene. Det er plikten til at kontrakter med leverandører skal inneholde krav til lønns- og arbeidsvilkår eller henviser til allmenngjøringsforskrifter som gjelder for kontrakten, og til kommunens plikt til å undersøke eller kontrollere at arbeidstakerne faktisk får de lønns- og arbeidsvilkår de skal ha.

Offentlige anskaffelser

Suksessfulle anbud krever høy kompetanse i kommunen, om selve anbudsprosessen og etterkontroll av kontrakten, og om det aktuelle fagområdet anbudet omfatter slik at oppgavene kan avgrenses og beskrives klart i kontrakten, og inkludere kommunens mange mål for området (Opstad, 2013).

Offentlige anskaffelser er et gjennomregulert område, med komplekse juridiske materielle og prosessuelle krav. Anskaffelsesretten er også i stor grad internasjonal, norske regler om offentlige anskaffelser er i stor grad basert på EU-direktiver (Nærings- og fiskeridepartementet, 2016). Ekspertutvalget understreker også utviklingen i anskaffelsesfeltet de siste 20 årene, og at denne også stiller økte krav til fagekspertise på feltet i kommunene. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett krever videre innsikt i metoder for sosial dumping, og stiller ytterligere krav til kommunenes kompetanse.

Krav om kontraktsfesting av lønns- og arbeidsvilkår

Kommunene skal for det første “*informere i kontrakter om*” (forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett) eller “*i kontrakter stille krav om*” (forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter) lønns- og arbeidsvilkår for de arbeidstakerne som bidrar til å oppfylle kontrakten. (Forskjellen i ordlyd handler først og fremst om at leverandører uansett er forpliktet til å følge bestemmelser om minstelønn og at det derfor ikke er naturlig å stille krav om dette i kontrakten. For områder som ikke er omfattet av

minstelønnsbestemmelser, etableres leverandørens plikt til å ha visse lønns- og arbeidsvilkår først i kontrakten med den offentlige oppdragsgiveren.)

Disse kravene er formalkrav til innhold i kontrakter, og er relativt enkle for kommunene å oppfylle. For krav etter forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter har Difi også laget standardtekster som kan klippes inn i kontraktene (Difi, 2019). I kommentaren til forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett er det også tatt inn et eksempel på kontraktsbestemmelse som kan brukes (forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett, 2008). For at kommunene skal oppfylle kravene til innholdet i kontraktene, kreves det i praksis at noen i kommunene som er involvert i utforming av kontraktene er klar over at kommunen er pålagt å ha med slike kontraktsbestemmelser.

Krav om oppfølging av kontrakter

For det andre skal kommunene “påse” – iverksette systemer og rutiner for å undersøke og om nødvendig følge opp at allmenngjøringsforskrifter etterleves – eller “gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes” (forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett, 2008; forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, 2008).

Å gjennomføre nødvendig kontroll eller utøve påseplikten, inkludert tilhørende risikovurdering for å anslå hvor mye og hvilken kontroll som er nødvendig, krever en del av kommunene.

For å vurdere risikoen for sosial dumping i kontrakter med leverandører må kommunene ha grunnleggende kunnskap om sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, inkludert hvilke bransjer er utsatt, hvilke metoder som benyttes for å drive og skjule sosial dumping og hvordan sosial dumping kan avdekkes (Difi, 2019). Det finnes flere metoder for å skjule sosial dumping. Leverandører kan for eksempel oppgi at arbeidet som utføres er omfattet av en tariffavtale med vesentlig dårligere arbeidsvilkår enn den arbeidet faktisk omfattes av. Arbeidstakerne kan pålegges å arbeide lengre arbeidsdager uten at dette registreres noe sted eller kompenseres, slik at både lønns slipper og timelister viser lovlige forhold. Arbeidstakerne kan innløsjes i boliger som er langt under norsk standard, eller trekkes i lønn eller pålegges å betale uforholdsmessig høy husleie. For å vurdere risiko for sosial dumping og for å kunne avdekke sosial dumping må kommunene ha kompetanse om alle aktuelle problemstillinger.

For å kunne gjøre en god vurdering av risikoen for sosial dumping i den enkelte kontrakt, må kommunen undersøke de enkelte leverandørene, og vite hvordan dette kan gjøres på en god måte (Difi, 2019). Kommunene må innhente informasjon om hvor lenge virksomheten har eksistert, om Arbeidstilsynet har gitt pålegg tidligere, slå opp i eventuelle frivillige godkjenningsordninger i bransjene, om virksomheten har hatt negative oppslag i media, eventuell informasjon fra tidligere kunder også videre.

Både før og etter kontraktsinngåelse må kommunene undersøke hvordan kontrakten blir oppfylt. Brukes det underleverandører eller innleide arbeidstakere? Dette øker risikoen for sosial dumping og gjøre det også vanskeligere å avdekke eventuelle brudd på bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Kommunene bør undersøke eller avdekke om kontrakten oppfylles ved arbeid på utypiske tidspunkter, som kvelds- eller helgearbeid. Andre kontraktsbrudd, som forsinkelser eller dårlig kvalitet på arbeidet, kan også være et signal om brudd på bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår.

Kommunene må ha kompetanse om regelverket, og ikke bare forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett, men også om allmenngjøringsforskriftene og om aktuelle tariffavtaler, om disses virkeområde, metoder for lønnsberegning og tillegg, arbeidstidsbestemmelser med mer. I følge Difi vil dette kreve at kommunene undersøker med aktuelle fagforeninger eller arbeidstakerorganisasjoner som er parter i avtale, for å undersøke hvordan avtalene er å forstå (Difi, 2019).

Videre må kommunene ha kunnskap om reglene om avvikende arbeidstidsordninger i arbeidsmiljøloven kapittel 10. Dette er ordninger som tillater lengre arbeidsdager og –uker, mot lengre friperioder. Kommunene må kjenne til når disse kan inngås, mellom hvem og hvem de kan gjøres gjeldende for, for å avgjøre om den enkelte avtalen kan være lovlig og eventuell hvilken betydning det vil ha for arbeidstakernes overtidsgodtgjørelse (Difi, 2019).

Både risikovurdering av kontraktene og faktisk gjennomføring av kontroll med lønns- og arbeidsvilkår krever ressurser fra kommunene, både ressurser med generell kunnskap om lønns- og arbeidsvilkår og om hvordan sosial dumping foregår og kan avdekkes, men også ressurser fra de som faktisk følger opp kontrakten i hverdagen, og som opparbeider seg kunnskap om leverandøren og kontraktsgjennomføringen. For eksempel vil en

renholds kontrakt formelt ligge under en innkjøpsavdeling, med den generelle kunnskapen og oppfølgingen av kontrakten, men det vil være personalet i den kommunale barnehagen der renholdet utføres som har kunnskapen om hvordan arbeidet faktisk utføres, om det arbeides til utypiske tidspunkt, om det er stadig nye arbeidstakere som utfører arbeidet eller andre signaler på at det foregår sosial dumping.

I sum er kravene om nødvendig kontroll og påseplikt potensielt ressurskrevende for kommunene. De stiller omfattende kompetansekrav. Videre må kommunene ha system for gjennomføring av risikovurdering av den enkelte kontrakten og gjennomføring av nødvendig kontroll, og for å sikre at kontrollen gjennomføres av noen som både har kompetanse om sosial dumping og om den aktuelle bransjen og kontrakten. Kommunen må ha system for identifisere signaler på sosial dumping og sørge for at disse håndteres av personer med kompetanse om anskaffelser. Samlet betyr dette at etterlevelse av forskriftene krever prioritering og systematiske tiltak i kommunen.

De to forskriftene behandles under ett

I analysene behandles kommunenes etterlevelse av begge forskriftenes krav om innhold i kontrakter med underleverandører og krav til oppfølging av kontraktene samlet. Det er snakk om to forskjellige forskrifter, med forskjellig rettsgrunnlag, henholdsvis anbudsregelverket og allmenngjøringsloven. Jeg mener imidlertid at gjennomgangen over viser at de kravene som stilles til kommunene i de to forskriftene faktisk er de samme eller så like at de likevel kan behandles under ett.

Kravet til innhold i kontrakter er utformet noe ulikt i de to forskriftene. Rent faktisk innebærer begge forskriftene at noen i kommunen må kjenne til at slike krav skal inntas i kontrakter, og at det finnes standardformuleringer som kommunene kan benytte seg av. Begge forskriftenes krav til innhold i kontrakter krever dermed det samme av kommunene.

Kravene om å påse eller å gjennomføre nødvendig kontroll med at krav til lønns- og arbeidsvilkår etterleves er formulert noe forskjellig i de to forskriftene. I praksis innebærer de likevel at arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår inntas i kommunens system for kontraktsoppfølging.

I praksis stiller begge forskriftene krav om at kommunene må gjøre en vurdering av risikoen for brudd på minstelønnsbestemmelser eller kontraktsbestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår, og tilpasse kontrollen etter denne. Videre stiller begge forskriftene krav om at kommunen skal gjennomføre kontroll med etterlevelsen av kontraktsbestemmelsene. Hvordan risikovurderingen og kontrollen gjennomføres er i stor grad opp til kommunene, og kan tilpasses eksisterende systemer. Kommunene kan dermed selv velge å utføre kontrollen etter de to forskriftene på samme måte. Hva som bør undersøkes, som lønns slipper, timelister og arbeidsavtaler, er det samme etter de to forskriftene.

Etter dette finner jeg at forskriftene kan vurderes og analyseres under ett.

4. TEORI

Innledning

I dette kapittelet presenteres det teoretiske rammeverket for hvordan forskriftene kan forstås og som bakgrunn for vurderinger av hvordan egenskaper ved kommunene påvirker etterlevelse.

Først redegjøres det kort for den teoretiske rammen for konkurranseutsetting, og om hva som skal til for å lykkes med anbud. Det dreier seg i hovedsak om økonomiske teorier. Dette gir bakgrunn for å si noe om hva formålet med anbud er, og hva prosessen krever av kommunene. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett, dersom de virker etter hensikten, medfører at arbeidstakerne som bidrar til å oppfylle kontrakten får utbetalt en minstelønn. Gjennomgangen fokuserer på aktuelle teorier om hvorvidt et slikt kontraktsfestet minstelønnsnivå påvirker anbudsprosessen og hva man kan oppnå med anbud.

Så redegjøre det for teorier om virkemidler for statlig styring av kommunene, og for teorier om hvordan egenskaper ved kommunene påvirker deres evne og vilje til å etterleve de kravene som stilles til dem gjennom forskriftene. Dette er også den teoretiske bakgrunnen for valget av de egenskapene ved kommunene oppgaven ser nærmere på.

Konkurransetsetting og offentlige anskaffelser

New public management, konkurranseutsetting og anbud

New public management, NPM, betegner en samling reformer eller en trend innen teorier om offentlig styring som slo an fra 1980-tallet. NPM bygger på en antagelse om at tjenesteproduksjon gjøres mer effektivt i privat sektor enn i offentlig sektor, og at økonomiske teorier og virkemidler fra privat sektor bør tas i bruk for å sikre bedre effektivitet også i offentlig sektor (Busch, Valstad, Vanebo, & Johnsen, 2017).

Konkurransetsetting er et slikt virkemiddel. Ved konkurranseutsetting er det fremdeles det offentlige som bestemmer hva som skal produseres, og det offentlige finansierer produksjonen, men selve produksjonen er utsatt for konkurranse, slik at private virksomheter kan konkurrere med det offentlige om retten til å produsere tjenestene (Busch et al., 2017). Tanken er at dette vil bidra til en effektiviseringsgevinst ved at det private produserer tjenestene billigere enn det offentlige, eventuelt ved at konkurransen bidrar til et effektiviseringspress på det offentlige (Busch et al., 2017; Fløtre, Askim, Skogseth, & Dønnum, 2002). *Anbud* er en metode for konkurranseutsetting, der det offentlige gjennomfører en konkurranse om en eksklusiv men tidsbegrenset rett til å produsere en tjeneste eller utføre en byggekontrakt for det offentlige (NOU 2000:19, 2000).

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett gjelder ikke bare ved konkurranseutsetting, de gjelder også der tjenesten alltid har vært kjøpt fra private. Men med økningen av bruk av konkurranseutsetting som følger med NPM har behovet for å regulere uønskede konsekvenser av konkurranseutsetting, og dermed for bestemmelser som forskriftene inneholder, økt.

Prinsipal-agentteori

Prinsipal-agent-teori beskriver problemer som oppstår når en prinsipal bruker en annen, en agent, til å utføre en oppgave på prinsipalens vegne (Jensen & Meckling, 1976). Teorien har en lang historie i forsikrings- og bedriftsøkonomi, men ble “oversatt” til en institusjonell teori av Jensen og Meckling i 1976. Teorien bygger på en antagelse om at begge aktørene i et kontraktsforhold ønsker å fremme sine egne interesser og handler ut fra disse, og viser hvordan styringsproblemer oppstår når agentens målsetninger ikke sammenfaller med prinsipalens, og prinsipalen ikke kan vite om og i hvor stor grad agenten vil opptre i prinsipalens interesse (Jensen & Meckling, 1976). På den ene siden tar prinsipalen i bruk en

agent fordi dette er til prinsipalens fordel, for eksempel fordi agenten kan utføre arbeidet mer effektivt. Men på den andre siden vil prinsipalen pådra seg kostnader for å sikre at agenten opptrer som ønsket, for eksempel med å kontrollere og etterse agentens opptreden (Yukins, 2010). Der aktøren enkelt kan evaluere agentens innsats, er dette mindre problematisk. Kostnadene øker imidlertid jo mindre informasjon prinsipalen har om agentens innsats (Yukins, 2010).

Det finnes to typer asymmetrisk informasjon, som åpner for to ulike tilpasninger som går på prinsipalens bekostning (K. P. Hagen, 1992).

Agenten kan for det første ha *informasjon som er skjult for prinsipalen*, om egenskaper ved agenten eller ved tjenesten agenten tilbyr. Dette kan føre til *skjev utvelgelse*, at prinsipalen ikke velger riktig tilbyder (K. P. Hagen, 1992). Informasjon om tjenestens kvalitet eller andre aspekter som er av betydning for prinsipalen, som tilbyderenes lønnsstruktur eller arbeidstidsordninger og dermed overtidsgodtgjørelse, er ikke synlig for prinsipalen. Prisen for en tjeneste som ikke er i tråd med prinsipalens ønsker vil være lavere, men uten at prinsipalen kan se om dette skyldes at tjenesten ikke har de egenskaper prinsipalen er ute etter. Slik kan skjult informasjon om leverandørers faktiske lønns- og arbeidsvilkår medføre at kommunene velger tilbydere i strid med ønsket om unngå sosial dumping i sine kontrakter.

Videre kan *agentens handlinger være skjult for prinsipalen*. Hvis resultatet i tillegg ikke avhenger bare av agentens innsats, og at incitamentsystemet dermed er utformet slik at agentens innsats ikke fullt ut er bestemmende for avlønning, har agenten et rom for å opptre på tvers av prinsipalens interesser (K. P. Hagen, 1992). Denne effekten omtales også som “moralsk risiko”. Ett eksempel kan være der en privat virksomhet ikke oppfyller kontraktskravene om lønns- og arbeidsvilkår og dette er vanskelig for kommunen å avdekke. Det vil være en utfordring for kommunen å utforme et incitamentsystem for å sikre at agenten opptrer i prinsipalens interesse.

I denne oppgavens sammenheng er det to prinsipal-agent-forhold som gjør seg spesielt gjeldende. Det første er kontraktsforholdet mellom kommunen som prinsipal og den private virksomhet som agent som er aktuelt. Det andre er forholdet mellom staten som prinsipal og kommunene som agent, der staten gir kommunene i oppgave å produsere velferdstjenester uten å lage et marked for sosial dumping.

Transaksjonskostnader

Når det inngås en avtale mellom en prinsipal og en agent om utføring av oppgaver, påløper *transaksjonskostnader* ved kontrakten, som må trekkes fra gevinsten som følger av eventuell effektivisering (Williamson, 1985). Transaksjonskostnader kan påløpe som en følge av assymetrisk informasjon og ulik målstruktur, som beskrevet under prinsipal-agentteori. Transaksjonskostnadene kan påløpe før og under kontraktsinngåelse, ved utforming og tilrettelegging av kontrakten eller anbudet, eller etter kontraktsinngåelse, ved kontroll og oppfølging av kontrakten, og mislighold og uforutsette hendelser og (rettslig) oppfølging av disse (Williamson, 1985).

Følgen av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett i denne sammenhengen er at et ytterligere krav tas inn i kommunens kontrakter. Dette øker transaksjonskostnadene for kommunene. Spesielt kravet om etterfølgende kontroll av leverandørens arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår innebærer en økt transaksjonskostnad for kommunen.

Principal agent-teori og forskriftene

Med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett pålegges kommunene å kreve at leverandørene betaler sine arbeidstakere over et bestemt minstenivå. Kommunene skal i tillegg kontrollere at dette lønnsnivået faktisk overholdes av leverandøren.

I følge Difis veileder til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, bør kommunene få leverandøren til å opplyse hvilken tariffavtale de anser gjelder for arbeidet, og gjøre en vurdering av om dette stemmer før kontrakten inngås (Difi, 2019). Leverandøren gis en mulighet til å vurdere sin egen evne til å betale lønns- og arbeidsvilkår i tråd med kommunens forventninger før kontrakten inngås, og forskriftene kan også bidra til at kommunen får mer informasjon om leverandørens lønnsstruktur, og kan minske risikoen for skjev utvelgelse forut for kontraktsinngåelsen.

Dersom leverandøren ikke har til hensikt å betale lønns- og arbeidsvilkår i tråd med kravene, altså leverandøren har skjult informasjon om egen vilje til å følge kontrakten, vil ikke det avhjelpest med forskriftene. En leverandør med slik opportunistisk adferd vil med forskriftene bli "advart" om at faktiske lønns- og arbeidsvilkår vil kontrolleres, og kan velge å tilpasse seg

dette. En opportunistisk leverandør som ikke har til hensikt å følge kravene om lønns- og arbeidsvilkår har valget om å ikke konkurrere om en kontrakt der slike krav stilles, eller på konkurransetidspunktet medberegne kostnadene ved å forsøke å forstøt holde informasjon om intensjonene skjult, og risikoen for og ved å bli avslørt. Dette kan gjøres ved å utforme falske eller mangelfulle dokumentasjon som overleveres kommunen i kontrollen med kontraktskravene, for eksempel timelister som ikke viser alle timene arbeidstakerne arbeider uten godtgjørelse. Slik kan leverandøren fremdeles skjule intensjoner. Men forskriftene kan bidra til at noen opportunistiske leverandører velger å ikke levere tilbud, og dermed reduserer problemet med skjev utvelgelse.

Når det gjelder faren for *moralsk risiko*, har forskriftene en interessant effekt. I følge forskriftene skal kommunen pålegge leverandører å sikre at bestemte lønns- og arbeidsvilkår blir gitt til arbeidstakere som er med på å oppfylle kontrakten. Leverandøren pålegges dermed et bestemt resultat og ansvaret for resultatet legges på leverandøren. Leverandøren har ikke mulighet til å skyldes på at resultatet av handlingene avhenger av forhold utenfor hans kontroll, rommet for moralsk risiko begrenses betraktelig.

Med å presisere lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten begrenses handlingsrommet til agenten, slik at konsekvensene av ulik målstruktur reduseres.

Det finnes også et prinsippal-agent-forhold mellom staten som prinsippal og kommunene som agenter, når for eksempel når kommunene står for velferdstjenester på statens vegne (K. P. Hagen, 1992). Staten har flere interesser i hvordan kommunene gjennomfører denne oppgaven, både hva gjelder kostnadseffektivitet og kvalitet. I tillegg har staten en interesse i at kommunene ikke organiserer velferdsproduksjonen i kommunene på en måte som undergraver statens arbeids mot arbeidslivskriminalitet. Kommunene på sin side, kan ha en interesse i at velferdstjenestene koster kommunene så lite som mulig. Staten kan ha lite oversikt over hva kommunene gjør for å unngå sosial dumping i sine kontrakter, og om en av kommunenes leverandører driver sosial dumping er ikke avhengig av kommunenes innsats alene. Det er dermed en utfordring for staten å utforme et incitamentsystem der kommunene blir konfrontert med de samfunnsmessige alternativkostnadene av valg av leverandør, for å sikre at kommunene har egeninteresse i å opptre på en måte som fremmer statens interesser (K. P. Hagen, 1992).

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett konfronterer ikke kommunene med det faktiske samfunnsmessige alternativkostnadene med sosial dumping i offentlige kontrakter. Forskriftene bidrar til å plassere ansvar på agenten, kommunene, men kostnaden for kommunene er ikke tilpasset de samfunnsmessige konsekvensene. Kostnadene for kommunene ved å ikke oppfylle forskriftskravene er begrenset til det mulige omdømmetapet det vil være om manglende etterlevelse avdekkes, og den teoretiske risikoen for å bli møtt med økonomiske sanksjoner fra Arbeidstilsynet.

Et annet interessant element er at forskriftene ikke pålegger kommunene et bestemt resultat – for eksempel unngå sosial dumping – men pålegger kommunene bestemte handlinger, altså krav om lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter og kontroll med at disse etterlevs. Staten har således tatt høyde for at resultatet, ingen sosial dumping i kommunale kontrakter, ikke avhenger av kommunenes innsats alene. Staten har fremdeles risikoen for at handlingene virker.

Kilder for effektivitetsgevinst ved konkurranse

Ved konkurranseutsetting vil den virksomheten, privat eller offentlig, som kan produsere tjenesten mest effektivt, vinne retten til å stå for produksjonen. Enten vil en mer effektiv privat virksomhet ta over produksjonen, eller den offentlige virksomheten beholder produksjonen etter at trusselen om å miste oppdraget til en mer effektiv privat virksomhet har gitt incentiver for effektivisering. Resultatet i begge tilfeller skal være at konkurranseutsetting innebærer at det offentlige får produsert tjenestene billigere, mer effektivt (Busch, Johnsen, & Vanebo, 2009).

Det er i hovedsak tre grunner til at en virksomhet kan produsere en tjeneste billigere enn andre (Sørgard, 1992). Den første er organisatoriske faktorer, altså at arbeidet og virksomheten organiseres på en mer effektiv måte enn konkurrentene. For det andre kan virksomheten ha lavere innsatsfaktorer for produksjonen. Her er lønnskostnadene en sentral faktor, som har større betydning som konkurransefordel jo større andel av innsatsfaktorene de utgjør (Sørgard, 1992). Det er størst sjanse for sosial dumping i de bransjene der arbeidsinnsatsen utgjør størstedelen av innsatsfaktorene, og spesielt der arbeidskraften er ufaglært. Dette synliggjøres ved at dette er kjennetegn ved de bransjene der det er vedtatt minstelønnsbestemmelser, sånn som renhold, byggebransjen, transport, og hotell- og restaurant. Den siste grunnen til at en

virksomhet kan produsere en tjeneste billigere enn andre, er at kvaliteten på tjenesten reduseres (Sørgard, 1992).

Når kommunene gjør innkjøp av tjenester, er det vanligvis ikke ønskelig at det konkurreres med kvaliteten på tjenestene. Dette kan og bør kommunene forsøke å unngå ved å presisere hvilken kvalitet tjenesten skal ha i konkurransegrunnlaget (Busch, Johnsen, Klausen, & Vanebo, 2001). Avhengig av hvilken tjeneste det er snakk om, kan dette være en komplisert øvelse, men videre redegjørelse for dette er ikke nødvendig her.

Teorier om industrielle relasjoner

Teorier om industrielle relasjoner ser på hvordan gevinster ved konkurransutsetting, spesielt av reduserte innsatsfaktorer som lønn, men også av organisatoriske faktorer som hvordan arbeidet og virksomheten er organisert, også kan sees på som at kostnadene ved tjenesten *redistribueres* heller enn reduseres. Teorien stipulerer at en eventuell effektiviseringsgevinst ved konkurransutsetting vil gi kostnader for de ansatte og dessuten medføre eksterne virkninger på andre budsjetter (Longva & Osland, 2008).

Konkurransutsetting kan få negative konsekvenser for arbeidstakere fordi lønnsnivået er lavere i den private virksomheten som tar over produksjonen (Engelstad, Storvik, & Hagen, 2003). Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett har som formål å minimere denne effekten. Men konkurransutsetting kan fremdeles ha andre negative konsekvenser for arbeidstakerne som ikke adresseres av forskriftene.

Konkurransutsetting går også ut over jobbsikkerheten til de ansatte, ved at virksomhetens kontrakter med det offentlige reforhandles meg jevne mellom, og det er ingen garanti for at arbeidstakerne får fortsette å utføre arbeidet i den nye virksomheten som tar over eller til de samme vilkårene som de har hatt, eller at det vil være behov for like mange arbeidstakere. En videre konsekvens av konkurransutsetting er mulig dårligere vilkår for arbeidstakernes medvirkning og partsamarbeid på bedrifts- og bransjenivå, og videre en oppsplitting av partene i arbeidslivet og endrede vilkår for det norske partssamarbeidet (Engelstad et al., 2003; Longva & Osland, 2008).

Dersom effektiviseringsgevinsten ved konkurranseutsetting skyldes at det produseres mer for mindre, kan dette i praksis innebære en kostnadsoverføring til arbeidstakerne ved at de jobber mer, fortere eller hardere, eller har lengre arbeidsdager, uten en tilsvarende økning i lønn. Dette kan igjen medføre økt sjanse for ulykker og belastningsskader, som selvfølgelig er en ulempe for arbeidstakerne, men som også vil kunne ha negative konsekvenser for det offentlige dersom det resulterer i langtidsfravær (Longva & Osland, 2008).

I sum innebærer forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett, dersom de fungerer etter hensikten, at konkurranseutsetting får færre negative konsekvenser for arbeidstakerne. Dette gjelder imidlertid bare for arbeidstakernes lønnsvilkår, og der allmenngjøringsforskriftene ikke kommer til anvendelse, grenser for arbeidstid. Disse er ikke del av konkurransen mellom tilbyderne. Rettigheter til for eksempel pensjon og fem ukers ferie, er ikke inkludert. Forskriftene endrer heller ikke konkurranseutsettingens mulige negative konsekvenser for arbeidstakerne som høyere arbeidspress eller dårligere jobbsikkerhet.

Statlig styring og kommunale forskjeller

Forholdet mellom stat og kommune

Forholdet mellom stat og kommune styres av motstridende verdier. På den ene siden står likhetsverdien, et nasjonalt mål om å sikre geografisk likhet i tilgang på velferdstjenester (Jenssen & Robertsen, 2015). Dette tilsier sterk statlig styring av kommunens oppgaver. På den andre siden står demokrativerdier. Små enheter senker terskelen for deltakelse, men dette forutsetter også at kommunene har faktisk mulighet til tilpasse oppgaveløsningen til lokale preferanser (Jenssen & Robertsen, 2015).

Lokale tilpasninger vil også gi bedre prioriteringseffektivitet, ved at kommunene kan tilby de tjenestene som kommunens innbyggere faktisk vil ha. For store tilpasninger i tjenestetilbudet kan imidlertid medføre at tjenestene blir dyrere, slik at kostnadseffektiviteten reduseres. Staten har også behov for kontroll over makroøkonomiske effekter av kommunenes beslutninger, og å løse problemer på makronivå. Dette tilsier sterk statlig styring av kommunene (Jenssen & Robertsen, 2015).

De ulike og motstridende verdiene gjenfinnes i to ulike modeller for forholdet mellom stat og kommune, autonomimodellen og integrasjonsmodellen (Kjellberg, 1988).

Autonomimodellen bygger på et utgangspunkt om at de to nivåene av forvaltningen er adskilt, og at kommunene bør ha størst mulig frihet til selv å definere hvordan oppgaver bør løses lokalt, bare slik oppnås demokrati- og prioriteringseffektiviteteffekten. Statens rolle bør begrense seg til overvåkning av kommunenes oppgaver, og uten innblanding (Kjellberg, 1988).

I integrasjonsmodellen fremheves integrasjonen og avhengigheten mellom staten og kommunene, og at det ikke finnes noe klart skille mellom kommunale og statlige oppgaver. Oppgavedelingen mellom staten og kommunen er fleksibel og pragmatisk, og må tilpasses den enkelte oppgaven (Kjellberg, 1988). Denne sammenblanding i oppgavedelingen innebærer at kommunenes frihet underordnes statens behov for kontroll med makroøkonomien og samfunnsutviklingen. I dag er nok den integrerte modellen mest beskrivende for forholdet mellom stat og kommune (Kommunal- og regionaldepartementet, 2012), men ideologien og verdiene bak autonomimodellen er fremdeles del av debatten om kommunene (Kjellberg, 1988).

Om virkemidler for statlig styring av kommunene

Staten har et ønske og behov for å kontrollere kommunens prioritering og oppgaveløsning, og spesielt på områder der staten og kommunen har forskjellig målstruktur. Staten kan påvirke kommunene på flere måter, den kan fastsette oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune, regulere kommunenes prioriteringer og oppgaveløsning, bruke finansielle virkemidler for å påvirke kommunale prioriteringer og omfanget av kommunens tjenesteyting, og bruke mer indirekte virkemiddel, som å bestemme kommunestørrelse og antall styringsnivåer til å påvirke oppgaveløsning (T. P. Hagen, Sørensen, & Fevolden, 2006)

Statens regulering av kommunenes prioriteringer og oppgaver kan skje gjennom lovgivning, budsjettvedtak eller forhandlinger. Reguleringer kan rettes mot kommunens mål og resultater, disses ressurser eller organisasjon og prosesser (T. P. Hagen et al., 2006).

I prinsippet kan alle disse måtene å påvirke kommunene på brukes for å oppnå målet om at sosial dumping ikke skal foregå i offentlige kontrakter.

Det virkemiddelet som er valgt er imidlertid lovgivning. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett fastsetter hvilke virkemidler kommunene minst skal bruke for å nå målet om å ikke bidra til sosial dumping i offentlige kontrakter. Forskriftene pålegger ikke kommunene å oppnå *resultatet* om å ikke bidra til sosial dumping, men visse handlinger som skal bidra til å nå målet.

Indirekte, dersom forskriftene virker etter formålet, bidrar de til at arbeidstakere får bedre lønns- og arbeidsvilkår. Men forskriftene etablerer ikke individuelle rettigheter for arbeidstakerne eller andre. Forskriftene er dermed ikke rettighetslovgivning, som gir enkeltpersoner en rettighet og kommunen en handlingsplikt som i praksis innebærer at oppgaven må prioriteres foran andre oppgaver (Kommunal- og regionaldepartementet, 2012).

På den ene siden kan det pekes på at forskriftene, og spesielt forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett, behandler kommunene som en hvilken som helst annen privat virksomhet som kjøper tjenester, og at de ikke utgjør et virkemiddel for statlig styring av kommunene. På den andre siden stiller forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter mer omfattende krav til kommunene enn andre private virksomheter, ved at den også gjelder selv om det ikke er vedtatt minstelønnsbestemmelser for arbeidet som skal utføres. Videre viser regjeringas strategi mot arbeidslivskriminalitet at offentlige innkjøpere, herunder kommunene, har et særlig ansvar for å redusere sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, og forskriften er del av anskaffelsesregelverket, som blant annet skal sikre norsk etterlevelse av EU-regelverk og effektiv bruk av det offentliges midler (anskaffelsesloven, 2016; Arbeids- og sosialdepartementet, 2019). I så måte er forskriftene helt klart virkemidler for statlig styring av kommunene.

De andre måtene staten styrer kommunene på, som oppgavefordeling, fastsette styringsnivåer og kommunestørrelse, og finansielle virkemidler, vil naturligvis også påvirke om og hvordan kommunene bidrar til sosial dumping gjennom anskaffelser, og muligens i motsatt retning. For eksempel har ikke kommunene fått tilført flere midler for å stille krav til lønns- og arbeidsvilkår, og er ikke blitt kompensert for at anskaffelser kan bli dyrere med forskriftene (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2007).

Fragmentert stat

Tranøy og Østerud lanserte ideen om den fragmenterte stat i maktutredningen av 2003 (Østerud et al., 2003). De mente at en effektiviseringsbølge med virkemidler som inkluderer privatisering og konkurranseutsetting har gitt nye former for fragmentering av den norske staten. Konkurranseutsetting skal fremme effektivisering og begrense byråkratisk detaljstyring, men øker samtidig behovet for kontroll og nye metoder for styring for sikre at det offentlige interesser blir ivaretatt. Kontrollbehovet er ytterligere forsterket av at det offentlige går inn på tidligere private områder, som oppvekstforhold, eldreomsorg og organisasjonsliv. Kommunenes servicekrav oppfylles i og gjennom kommunens kontrakter med leverandører og gjennom lover og regler, og det blir nødvendig med andre kontrollformer enn i det ordinære interne styringssystemet i kommunen (Tranøy & Østerud, 2001).

Ideen om den fragmenterte staten innebærer at staten er brutt opp i et uoversiktlig beslutningssystem med uklare skillelinjer mellom nivåer og styringsprinsipper, med en konsekvens at det offentlige har fått et økt behov for kontroll og tilsyn (Østerud et al., 2003).

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett er en følge av to typer fragmentering og påfølgende kontrollbehov. For det første har det offentlige behov for å ha en viss fortsatt kontroll arbeidsmarkedet og lønnsnivået, selv om arbeidsgiveransvaret for de som produserer tjenester for det offentlige blir overført til private gjennom konkurranseutsetting. For det andre har staten et behov for kontroll med at kommunene bidrar i denne sammenhengen. Sistnevnte omtales nærmere under avsnittet "Statlig styring av kommunene".

Konkurranseutsetting, lønnsdannelsen og fragmentering

Lønnsdannelsen i Norge har tradisjonelt vært overlatt til partene i arbeidslivet, med liten, men strategisk innblanding fra det offentlige (Alsos & Eldring, 2014). Etter østutvidelsen av EU i 2005, og påfølgende fri flyt av arbeidstakere og tjenesteytere fra land med vesentlig lavere kostnadsnivå enn Norge, er det blitt vedtatt allment gyldige minstelønnsbestemmelser i bransjer spesielt utsatt for lønnskurransen. Formålet med minstelønnsbestemmelsene er todelt, det skal både sikre utenlandske arbeidstakere anstendige lønns- og arbeidsvilkår og samtidig hindre at det norske arbeidsmarkedet blir utkonkurrert av billig arbeidskraft (allmenngjøringsloven, 1993). Minstelønnsbestemmelsene er i tillegg underlagt offentlig kontroll, ved at Arbeidstilsynet fører tilsyn med at minstelønn utbetales, jf. loven § 11.

Minstelønnsbestemmelsene gjelder også selv om både arbeidsgiver og arbeidstaker ville vært fornøyd med en lavere betaling. Minstelønnsbestemmelsene er ikke bare ment for å ivareta den enkelte arbeidstakeren, men også det norske arbeidsmarkedet. I praksis betyr disse reglene at det offentlige har beveget seg ut på et område, lønnsdannelsen, som tidligere i større grad har vært løst i markedet. Samtidig har det offentlige, ved å ta i bruk konkurranseutsetting i større grad, redusert den direkte innflytelsen over arbeidsmarkedet som de har som arbeidsgiver. Dersom det offentlige fremdeles ønsker å øve innflytelse på lønns- og arbeidsvilkårene til de arbeidstakerne som jobber for det offentlige, men uten å være arbeidsgiver for disse, må det innføres andre måter å kontrollere påvirkningen på arbeidsmarkedet, for eksempel gjennom forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Kommunenes egenskaper

I det følgende redegjøres for teori om kommuner og kommuners oppgaveløsning som er relevant bakgrunn for valg av de kjennetegnene ved kommunen som kan ha sammenheng med kommunens etterlevelse av forskriftene, og hvordan og hvorfor.

Denne oppgaven bygger på en antakelse om at noen egenskaper ved kommunene påvirker om kommunene overholder kravene som stilles til dem om innhold i kontrakter med leverandører og oppfølging av kontraktene for å sikre mot sosial dumping i arbeider som utføres for det offentlige. Det er nok mange egenskaper ved kommuner som kan påvirke deres evne og vilje til å løse oppgaver, her er gjennomgangen begrenset til sider som er mest relevante for etterlevelsen av de aktuelle forskriftene, og også til egenskaper ved kommunen som det eksisterer kvantitative data om.

I avsnittet over, Regler for å hindre arbeidslivskriminalitet i kommunale tjenestekjøp, redegjøres det for forskriftene og hvilke krav de stiller til kommunene. En liten oppsummering:

Når det gjelder kravet som stilles til kommunene om å innta bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter med leverandører kreves det i praksis at noen i kommunene som er involvert i utforming av kontraktene er klar over at kommunen er pålagt å ha med slike kontraktsbestemmelser og hvor eksempler på slike kontraktsbestemmelser er å finne. Dette

krever bare et minimum av kunnskap i kommunen, men det er avgjørende at kunnskaper er hos eller kommer fram til de riktige personene.

Kravet om nødvendig kontroll av at bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår etterleves, krever av kommunene at de har grunnleggende kompetanse om sosial dumping og metoder for sosial dumping og hvordan dette kan avdekkes. Kommunen må ha kunnskap om anbudsregelverket generelt og om forskriftene spesielt, og også underliggende regelverk, som minstelønnsbestemmelser og arbeidstidsbestemmelser. Igjen er det viktig at denne kompetansen er hos eller kommer fram til de riktige personene. Gjennomføring av kontroll er også ressurskrevende, både i form av tid og kompetanse.

Etterlevelse av forskriftene har også andre typer kostnader, som at ved å kreve og følge opp arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår, vil dette øke prisen på tjenesten eller byggekontrakten.

Oppsummert må kommunene ha kunnskap og kompetanse, som når ut til riktige personer og ressurser, og evne til å ta den økte kostnaden.

Dette er nødvendige forutsetninger for at kommunene skal ha *evne* til å etterleve forskriftene. I tillegg til å ha de nødvendige forutsetningene for å kunne etterleve regelverket, må kommunene ha vilje til å prioritere arbeidet mot sosial dumping. Dette er ressurskrevende arbeid hvis det skal gjøres riktig, og det må prioriteres på bekostning av andre oppgaver kommunen har eller ønsker å ta på seg.

I det følgende presenteres teorier om hvordan enkelte kjennetegn med kommunen kan påvirke dens evne og vilje til å overholde kravene til innhold i kontrakter med underleverandører og til etterfølgende kontroll med disse.

Kommunestørrelse, tjenestekjøp og økonomisk handlingsrom

Noen egenskaper ved kommunen som kan påvirke kommunens kapasitet til å håndtere anskaffelser på en god måte, er kommunens størrelse og hvor mye erfaring kommunen har med offentlige anskaffelser.

Debatten om kommunestørrelse er ikke ny, men har hatt en oppblomstring sammen med kommunereformen igangsatt av Solberg-regjeringen. Både politikere og akademikere har argumenter for at mange kommuner er blitt for små til å håndtere de pålagte oppgavene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017) (Naustdalslid, 2012). Hovik og Myrvold peker på at små kommuner har til dels betydelige problemer med å rekruttere fagfolk og etablere fagmiljø for å løse spesialiserte oppgaver (Hovik & Myrvold, 2001).

Både Michelsen og de Boer og ekspertutvalget for kommunestruktur i sin delrapport antar at små kommuner vil ha problemer med å opprettholde fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse til å løse kommunens oppgaver (Ekspertutvalget for kommunestruktur, 2014; Michelsen & de Boer, 2009). Ekspertutvalgets peker også på at offentlige anskaffelser krever erfaring og rutiner, og erfaringsgrunnlag er spesielt viktig for å gjennomføre lovlige anskaffelser (Ekspertutvalget for kommunestruktur, 2014).

Kommunestørrelse kan også påvirke for hvor mye ressurser som er satt av til å gjennomføre innkjøp. Store kommuner har gjerne en egen innkjøpsenhet med et etablert fagmiljø for anskaffelser, men små kommuner kan være uten dedikert anskaffelseskompetanse, eller kanskje ha en innkjøpsrådgiver som ikke arbeider med anskaffelser på fulltid (Alsos, Berge, & Ødegård, 2012).

I en undersøkelse av miljøkrav i kommunale anskaffelser fra 2009 fant Michelsen og de Boer at større kommuner oftere stilte miljøkrav i sine anskaffelser enn små kommuner (Michelsen & de Boer, 2009). Størrelsen på kommunen hang sammen med kommunens evne til å arbeide aktivt med anskaffelser, for eksempel ved å ha en innkjøpsavdeling og en innkjøpsstrategi, som igjen hang sammen med hvorvidt kommunen stilte miljøkrav i anskaffelsen. De fant videre det var en positiv sammenheng mellom hvor mye en kommune kjøpte tjenester for og hvorvidt de stilte miljøkrav i anskaffelser. Kommuner er kun pålagt å ta hensyn til miljø ved anskaffelser, ikke stille konkrete krav, så undersøkelsen så på om kommuner gjorde mer enn de er pålagt. Det er likevel grunn til å tro at den samme effekten vil kunne gjøre seg gjeldende for krav til lønns- og arbeidsvilkår.

Samordningsutfordringer kan også innebære at kommunestørrelse påvirker etterlevelsen av forskriftene negativt.

Innkjøp og anbudsprosesser forutsetter et samarbeid mellom ansatte med kompetanse om innkjøp, og ansatte med kompetanse om det som skal kjøpes inn og virksomhetens behov. Enhver arbeidsdeling forutsetter en motsvarende samordning for å sikre at begge avdelingenes oppgaver blir ivaretatt (Bolman & Deal, 2010). Hvordan kommunen sikrer samordning og ansvar i innkjøp vil kunne ha stor betydning for om kommunen etterlever regelverket om sosial dumping i kontrakter med leverandører.

Jo mer kompleks kommunens organisasjonsstruktur er, og jo større arbeidsdeling, desto mer vanskeligere er å det å sikre at samordning på tvers av ansatte og avdelinger. Jo større organisasjonen er, desto mer kompleks blir strukturen, og jo større behov for samordning (Bolman & Deal, 2010).

Videre, hvis arbeidsfordelingen og ansvaret er uklart, for eksempel mellom innkjøpsfunksjonen og fagavdeling, kan det føre til at oppgaver blir glemt (Bolman & Deal, 2010).

Forskriftene pålegger kommunene å ha rutiner for å sikre at kravene i forskriftene etterleves, og slike rutiner bør ha angivelse av arbeidsoppgaver og ansvar (Difi, 2019). Slik forutsetter forskriftene en et minstenivå av formelle verktøy for samordning. Men, avhengig av kjennetegn ved kommunen, spesielt kommunens størrelse og “avstand” mellom innkjøpsavdeling og avdelinger som har ansvar for kontraktoppfølging, kan det være behov for ytterligere samordningstiltak.

Videre er det en mulig at større kommuner har større utfordringer med sosial dumping og arbeidslivskriminalitet (Andersen et al., 2017). Dette kan skyldes at store kommuner utgjør et større marked for disse aktørene, og at de er geografisk lokalisert i et større marked. Samtidig kan dette gi store kommuner mer erfaring med å håndtere useriøse aktører, og dermed med å håndtere problemene som følger.

En eventuell positiv effekt av kommunestørrelse på etterlevelse av forskriftene kan imidlertid egentlig være et uttrykk for en positiv effekt av at kommunen kjøper mange tjenester, og ikke av kommunens størrelse alene. Store kommuner som ikke kjøper mange tjenester vil kanskje ikke ha bruk for en innkjøpsavdeling eller klare å opprettholde et stabilt fagmiljø om anskaffelser, og motsatt, en liten kommune som kjøper mange tjenester vil kunne skaffe seg

erfaring med og kompetanse på anskaffelser. Dermed kan hvor mye innkjøp en kommune driver med være vel så avgjørende for om kommunen har tilstrekkelig kompetanse og etablerte fagmiljø som kommunens størrelse.

I sum er det likevel grunn til å anta at større kommuner og kommuner som kjøper flere tjenester har en høyere etterlevelse av forskriftene.

Kommuners evne til å oppfylle statlige krav avhenger også av at kommunene har økonomi til dette. Etterlevelse av ansakffelsesregelverket, og spesielt kravene til kontroll med leverandørene, krever som nevnt at kommunen har ansatte med riktig kompetanse og tid. Lite økonomisk handlerom vil gjøre det vanskeligere for kommunen å skaffe denne kompetansen eller å prioritere dette fremfor andre mer presserende oppgaver.

Videre vil etterlevelse av forskriftskravene kunne medføre at kommunene betaler mer for en tjeneste.

Tilsammen tilsier dette at det kan være vanskelig for en kommune med dårlig økonomi både å ha kjennskap og kunnskap om regelverket, og også å prioritere å etterleve det.

Kommunenes (prioriterings)vilje

Uansett om kommunene faktisk har mulighet til å overholde kravene, er dette en oppgave som også må prioriteres av kommunene. Det er alltid noe annet kommunene kan bruke midler på.

Kommunenes virksomhet og oppgaver blir i all hovedsak regulert av staten, og staten legger begrensninger på kommunenes økonomiske rammer (Østerud et al., 2003). I praksis betyr dette at norske kommuner har liten frihet til å formulere egne mål og også virkemidler for å nå målene (Martinussen, 2004). Dette overlater lite rom for kommunale politikere; et lokaldemokrati i krise, som Maktutredningen konkluderte (Østerud et al., 2003). Samtidig finnes det flere undersøkelser som viser at det er forskjell i disponeringer basert på hvilken politiske ledelse kommunene har (T. P. Hagen et al., 2006).

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett ivaretar både de aktuelle arbeidstakerne som skal utføre oppgaver for det offentlige, men også norske arbeidstakere som ville blitt utsatt for sterk lønnskonnurranse

og blitt utkonkurrert fra å utføre arbeid for norske kommuner. Politiske partier på venstresiden er tradisjonelt mer opptatt av å bedre arbeidstakernes rettigheter (Heywood, 2013). Fafø har også funnet at politikere på venstresiden legger større vekt på lønns- og arbeidsvilkår ved valg av leverandør ved konkurranseutsetting. (Alsos, Berge, & Steen, 2013) Dette burde tilsi at kommuner med ordførere fra et parti på venstresida burde ha en høyere grad av etterlevelse av forskriftene.

Politiske partier på høyresiden er tradisjonelt mer positive til konkurranseutsetting enn de på venstresiden. Dette bekreftes blant annet i en rapport som Deloitte utarbeidet på oppdrag fra KS i 2011, der de undersøkte blant annet politisk tilhørighet av ordførere i kommuner som har konkurranseutsatt det de betegnet som kjernetjenester (Deloitte, 2011). Undersøkelsen viste også at ordførere tilhørende Arbeiderpartiet var mer sannsynlig å ha konkurranseutsatt kjernetjenester enn ordførere fra Senterpartiet og Venstre, så noen klar høyre-venstre-korrelasjon kan ikke legges til grunn. Men Deloitte understreker at det kan være flere årsaker til dette enn politiske preferanser, så som at senterpartikommuner i snitt er mindre og har færre tjenester å sette ut.

Hvis det er slik at kommuner med ordførere fra et parti på høyresida oftere konkurranseutsetter, kan det tale for at disse kommunene har mer erfaring med, og har opparbeidet seg mer kompetanse om anbud og anbudsoppfølging. Dette kan bidra til bedre etterlevelse av disse forskriftene enn de på venstresida.

I sum er det likevel grunn til å anta at kommuner med ordførere fra partier på venstresiden etterlever forskriftene i større grad enn andre kommuner.

En annen mulighet for å utlede kommunens prioriteringsvilje til å etterleve forskriftskravene, er å se om kommunen har innført tiltak ut over det forskriftene krever av dem for å unngå skape et marked for virksomheter som driver sosial dumping.

Arbeidslivskriminalitet generelt og det offentliges ansvar som innkjøper spesielt har hatt økt oppmerksomhet de siste årene. Dette har ført til at flere kommuner har iverksatt egne tiltak for å hindre at offentlige oppdrag går til virksomheter som er involvert i arbeidslivskriminalitet eller sosial dumping. Ett eksempel er Skien kommune som i 2014 innførte en rekke tiltak i sine anskaffelser for å hindre "useriøse aktører" fra å vinne anbud, og for å øke kommunens

kontroll med kontrakter (Andersen et al., 2017). Modellen går blant annet ut på at kommunene krever at arbeid i kontrakter for kommunen skal utføres av faste ansatte, at det ikke skal være mer enn to ledd i leverandørkjeden, bruk av innleide arbeidstakere eller enkeltpersonforetak må avtalen med byggherren direkte, og lønnsutbetalinger skal skje gjennom bank. I tillegg presiserer kontrakten sanksjonsmuligheter ved brudd på bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår, som løpende dagsmulkt til forholdet er rettet opp eller heving av kontrakten (Skien Kommune, 2017). Dette har i ettertid fått navnet “Skiensmodellen”. Flere andre kommuner har kommet etter og innført denne modellen eller lignende tiltak med noe varierende innhold (Windstad, 2018).

Det finnes noe informasjon om hva enkelte kommuner har gjennomført av tiltak, men det er ikke forsket på omfanget av slike tiltak og om de virker (Andersen et al., 2017).

Det er likevel naturlig å legge til grunn at et kommunalt vedtak om å innføre spesielle tiltak for å hindre sosial dumping i sine anskaffelser gir uttrykk for at kommunen ønsker å prioritere dette arbeidet, og at det bør være en sammenheng mellom et slikt vedtak og kommunens etterlevelse av forskriftskravene.

5. METODE

I dette kapittelet redegjøres det for den metodiske tilnærmingen til problemstillingen. Dette inkluderer det vitenskapelige ståsted, valg av forskningsmetode og -design, presentasjon av datagrunnlaget for undersøkelsen og vurderinger av kvaliteten av undersøkelsen. Videre presenteres en frafallsanalyse, og undersøkelsens reliabilitet og validitet.

Vitenskapelig ståsted, ontologi og epistemologi

Metode er teknikken man bruker for å komme fram til en forståelse av virkeligheten. Valg av metode og deretter forskningsdesign innebærer noen prinsipielle valg, blant annet om hvilket syn på verden og sannhet og kunnskap, hvilket vitenskapelig ståsted, man tar utgangspunkt i (Jacobsen, 2005).

Begrepene ontologi og epistemologi brukes for å beskrive hvilket syn man har på virkeligheten (Jacobsen, 2005). Ontologi kan beskrives som læren om hvordan verden faktisk ser ut. Epistemologi, læren om kunnskap, handler om hvordan og i hvor stor grad det er mulig

å tilegne seg kunnskap om verden (Jacobsen, 2005). Det kan skilles mellom to hovedretninger innen forståelsen av kunnskap. På den ene siden står den positivistiske, som antar det det finnes en objektiv virkelighet, som det kan opparbeides kumulativ kunnskap om, som det så kan utledes generelle lover av (Jacobsen, 2005). Motsatt står den fortolkningsbaserte retningen hvis ontologi bygger på at det finnes ulike måter å forstå og fortolke sosiale fenomener og epistemologi dermed tilsier at det ikke finnes generelle lover fordi alt må forstås i sin spesifikke kontekst (Jacobsen, 2005).

Begge vitenskapsteoretiske tilnærmingene har sine styrker og svakheter, og i praksis er tilnærmingene mer komplementære enn gjensidig utelukkende. Ved valg av metode er det viktigere at metoden tilpasses situasjonen og problemstillingen (Jacobsen, 2005).

Målet med denne oppgaven er å undersøke om det finnes noen sammenhenger mellom egenskaper ved kommunene og om de etterlever forskriftskrav som skal hindre sosial dumping i offentlige kontrakter. Problemstillingen bygger på en antakelse om at objektive og målbare sider ved kommuner kan påvirke hvorvidt de etterlever forskriftskravene. Problemstilling tilsier dermed en mer positivistisk tilnærming.

Forskningsdesign

Utforming av undersøkelsen bygger på problemstillingen og en vurdering av hvordan undersøkelsen kan gjennomføres.

Målet med undersøkelsen er å forsøke å beskrive kommuner som ikke oppfyller de aktuelle forskriftskravene, og det er naturlig å velge et deskriptivt design (Gripsrud, Silkoset, & Olsson, 2004). Videre tilsier problemstillingen et ekstensivt design, der jeg går i bredden og ser på så mange enheter som mulig, og på den måten håper på å kunne si noe generelt om kommunene. Med slike design er det mulig å få en beskrivelse av omfang av et fenomen og sammenhenger mellom fenomenet og andre variabler. Samtidig går dette på bekostning av muligheten til å få en detaljert og grundig forståelse med flere nyanser, slik intensive design kan gi (Jacobsen, 2005).

Et annet skille går mellom deduktive og induktive tilnærminger. En deduktiv tilnærming innebærer at man først danner seg noen forventninger, eller teorier, om hvordan verden ser ut, for så samle empiri for å undersøke om disse forventningene stemmer. Med en induktiv

tilnærming samler man først empiri uten forutinntatte holdninger om hva man vil finne, før empirien systematiseres og man på denne bakgrunn utvikler teorier (Jacobsen, 2005).

Når man skal undersøke ukjente fenomener, eller når undersøkelsen søker å få fram ulike forståelser og fortolkninger av et fenomen, kan det være ønskelig å utvide undersøkelsen underveis (Jacobsen, 2005). Da er en induktiv tilnærming best egnet. En deduktiv tilnærming lukket for ny informasjon underveis, og passer derfor best når man skal studere objektive sider av virkeligheten og fenomener som er kjent og kan måles (Jacobsen, 2005).

I denne oppgaven brukes teori for å finne hypoteser om hva som kan forklare at kommuner ikke oppfyller krav til innhold i og oppfølging av kontrakter med underleverandører, og deretter undersøkes det om det er støtte i empirien for disse hypotesene. Dette innebærer at jeg benytter en deduktiv tilnærming.

Jeg ønsker nettopp å se på objektive og målbare sider ved kommunene, som kommunenes innbyggertall, økonomiske rammer og ordførerens partitilhørighet, og det er lite rom for ulike forståelser av disse egenskapene. Jeg antar det vil være lite behov for å tilpasse undersøkelsen til ny informasjon som avdekkes underveis. En deduktiv tilnærming passer problemstillingen godt.

Jeg har gjennomført en tverrsnittundersøkelse. Dette er et valg som følger av datamaterialet, ved at det er kun et fåtall av kommunene det er ført tilsyn med flere ganger etter at forskriftskravene ble innført. En tverrsnittundersøkelse innebærer en undersøkelse av virkeligheten på et bestemt tidspunkt, og er en tidsbesparende metode som egner seg for masteroppgaver (Jacobsen, 2005). Samtidig er “tidspunktet” jeg studerer relativt stort, og går over flere år, fra 2013 til 2019. utfordringer som følger av dette diskuteres nærmere nedenfor under To ord om tid.

Forskningsmetode

Kvantitativ metode

Denne undersøkelsen har en kvantitativ tilnærming, i motsetning til en kvalitativ, noe som gjør det enklere å strukturere informasjonen, å vurdere det typiske og gir muligheten til å se på samvariasjon mellom ulike forhold (Jacobsen, 2005).

Kvantitative undersøkelser passer best når problemstillingen er relativt klar, slik at man er sikker på at det som undersøkes er relevant for de som undersøkes. Disse egner seg godt til å finne hyppighet og omfang av fenomener (Jacobsen, 2005). En kvantitativ tilnærming passer dermed godt til å svare på min problemstilling.

Kvantitative tilnærminger har noen ulemper. De er ikke egnet til å avdekke nyanser, og det er ikke mulig å gå i dybden i problemstillingen. Jeg begrenser dermed hva jeg kan finne ut av til det som kan måles i tall (Jacobsen, 2005). Samtidig er det allerede gjort kvalitative undersøkelser av hva kommunene opplever som utfordringer med å overholde forskriftskravene (Andersen et al., 2017; Riksrevisjonen, 2016). Det som mangler er å finne ut av om disse utfordringene er skjevt fordelt på kommuner med ulike egenskaper.

Kvantitative metoder har også svakheter knyttet til hvordan dataene er innhentet. Det kan være vanskelig for forskeren å vite om det er de riktige spørsmålene som er stilt, om respondentene har skjønt spørsmålet og å vite at det er riktige personer som har svart (Jacobsen, 2005).

Bruk av tilsynsdata avhjelper noen av disse utfordringene. De viser resultater av grundige undersøkelser fra Arbeidstilsynet og kommunene har mulighet til å rette opp eventuelle misforståelser, og til å innhente informasjon fra riktige personer hvis de ikke er tilstede under tilsynet.

Dokumentsstudier og metodetriangulering

Kvalitativ metode kan supplere en kvantitativ forskningsmetode (Jacobsen, 2005). Denne oppgaven bygger i all hovedsak på kvantitativ metode, men bruker dokumentstudier som bakgrunnsdata for undersøkelsen. Jeg har blant annet sett på tidligere forskning på temaet. Videre er det aktuelle lovverket og myndighetenes informasjon, spesielt DIFI og Arbeidstilsynet sine veiledninger på området, viktig bakgrunnsinformasjon for å vurdere hvilke kjennetegn ved kommunene som kan ha sammenheng med om kommunen etterlever forskriften.

Datakilder

Oversikt

I dette kapitlet vil jeg presentere og vurdere de datakildene de videre analysene bygger på. Jeg vil også begrunne hvorfor de dataene jeg bruker er egnede operasjonaliseringer av de variablene jeg bruker i problemstillingen og redegjøre for hvor pålitelige datakildene er.

Jeg har valgt å ta utgangspunkt i data over resultater etter Arbeidstilsynets tilsyn med kommuner og om de har oppfylt forskriftskrav til innhold i kontrakter med leverandører og kontroll med at kontraktskravene faktisk etterleveres. Disse dataene holdes så opp mot data om kommunene fra Norsk kommunedatabase og SBB, og fra Fagforbundet.

Undersøkelsen bygger på kun kvantitative sekundærdata. Sekundærdata må i utgangspunktet behandles på samme måten som primærdata, og dataenes reliabilitet og validitet må vurderes. Validiteten av sekundærdata kan imidlertid være noe lavere enn om dataene er hentet inn for spesifikt for formålet med undersøkelsen (Gripsrud, Silkoset et al. 2004). Ved bruk av sekundærdata må man være bevisst på utvalget av kilder til dataene, hvor kommer dem fra, og hvem har samlet dem inn. Hvor troverdige er kildene og hvilke feil hefter ved dem? (Jacobsen, 2005). Ved bruk av sekundærdata er det vanskelig å være sikker på om det er skjedd feil i prosessen med innhenting av dem, for eksempel om respondentene er ledet til å gi noen typer svar, at respondentene gir ukorrekt informasjon eller at man har feil respondenter (Gripsrud et al., 2004).

Data om tilsynsresultater

For å identifisere kommuner som ikke oppfyller krav til innhold i og oppfølging av kontrakter med leverandører for å hindre sosial dumping, bruker jeg Arbeidstilsynets statistikk over tilsyn som er gjennomført etter de to forskriftene. Tilsynsdata gir en oversikt over kommuner Arbeidstilsynets har ført tilsyn med, og om Arbeidstilsynet fant at kommunene brøt hvilket krav i forskriftene. Slik kan tilsynsdataene brukes til å dele kommunene opp i grupper av de som etterlever og de som ikke etterlever regelverket.

Tilsynsdata har den klare fordel at tilsyn er underlagt forvaltningslovens regler om utredningsplikt og tilsynsobjektets plikt til å opplyse saken og rett til kontradiksjon, det er dermed lite usikkerhet knyttet til resultatene. Tilsynsdata gir pålitelig informasjon om hvorvidt

kommunene faktisk fører tilstrekkelig kontroll med om leverandører etterlever kontraktsbestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår. Tilsynsdata er ikke selvrapporterte, men innebærer at kommunenes handlinger blir vurdert av Arbeidstilsynets inspektører og at det ikke er kommunene selv som vurderer om handlingene oppfyller forskriftskravene. Dette er forhold som ikke kan avdekkes uten en betydelig ressursinnsats. Den store ulempen er at tilsynsdata ikke utgjør et tilfeldig utvalg av norske kommuner, noe som gjør at det ikke kan antas at resultatene av undersøkelsen gjelder for hele populasjonen av kommuner. Dette kommenteres nærmere under Utvalg og populasjon.

Det er flere krav kommunene skal oppfylle etter de to forskriftene. Jeg har valgt å se på kun to av disse kravene, kravet til angivelse av lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter med leverandører og krav om at kommunen skal kontrollere eller påse at disse lønns- og arbeidsvilkårene blir oppfylt av leverandøren.

Dataene er hentet rett fra Arbeidstilsynets saksbehandlingssystem, Betzy. Der registreres alle gjennomførte tilsyn etter saksnummer, og hvilke forhåndsdefinerte kontrollpunkt som er brukt i tilsynet og resultatet av kontrollen. Det er ett kontrollpunkt for hvert krav som undersøkes i tilsynet, for eksempel *“Gjennomfører offentlige oppdragsgiver nødvendig kontroll av omkravene til lønns og arbeidsvilkår overholdes?”*. Med hvert kontrollpunkt følger veiledning til inspektørene om regelverket, hvilke spørsmål kommunen bør stilles og dokumenter som bør innhentes og undersøkes som del av tilsynet. To eksempler på relevante kontrollpunkt følger med som vedlegg.

Utfallene som kan registreres er “ja” (kommunene overholder kravet), “brudd” (Arbeidstilsynet er kommet til at kommunene ikke har etterlevd det aktuelle kravet), “ikke undersøkt” eller “ikke relevant”. De to siste alternativene brukes der kontrollpunktet likevel ikke blir kontrollert. Det kan være ulike grunner til dette, for eksempel kan skje der informasjon som kommer fram under tilsynet gjør at det får en annen innretning enn planlagt, eller kontrollpunktet likevel ikke er aktuelt, for eksempel det kommer fram at en kommune ikke har krav om lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene sine, og det er lite aktuelt å undersøke om de har bestemmelser om sanksjoner ved brudd på disse.

I datasettet har jeg kun med de tilsynene der kontrollpunktet er brukt, og utfallet er registrert som “ja” eller “brudd”.

Tilsynene i datasettet kan variere en del i omfang. I noen tilfeller ser Arbeidstilsynet på et tilfeldig utvalg av kontrakter på forskjellige områder og etterspør hvordan kommunen følger opp og kontrollerer kontraktene. I andre tilsyn tar Arbeidstilsynet utgangspunkt i en enkelt kontrakt som kommunene har, for eksempel etter at Arbeidstilsynet har avdekt brudd på minstelønnsbestemmelser hos en leverandør av kommunen. Også i tilsyn som tar utgangspunkt i en enkelt kontrakt vil Arbeidstilsynet ha som mål at kommunen har de nødvendige systematiske virkemidlene for å sikre at forskriftskravene etterleves i framtidige kontrakter.

Jeg vurderer at tilsynsdataene er en god operasjonalisering av variabelen om kommunene bryter regelverket uten videre tilpasninger.

Videre har jeg plukket ut kun de tilsynene der det er kommuner som er kontrollert. Fordi problemstillingen handler om sammenhenger mellom kjennetegn ved den enkelte kommunen og hvorvidt den oppfyller kravene i forskriftene, har jeg ikke tatt med de tilfellene der det er ført tilsyn med interkommunale selskaper, altså kommunale virksomheter som drives i samarbeid mellom flere kommuner. Det var også relativt få slike tilsyn, slik at jeg ikke vurderte det som hensiktsmessig å se på disse som en egen gruppe.

Som ansatt i Arbeidstilsynet har jeg adgang til saksbehandlingssystemet og har manuelt kontrollert for eventuelle feilføringer i systemet. For eksempel skjer det ganske ofte at inspektører har registrert tilsyn med kommunenes etterlevelse av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter som et tilsyn med en statlig etat eller motsatt. I praksis er kravene de samme, den eneste forskjellen er at på grunn av momsforskjeller er terskelverdien for kontraktene for at forskriften gjelder er ulike, feilføringer har dermed ikke betydning for resultatet av tilsynene. Jeg har dermed tatt ut tilsyn ført med statlige etater, og inkludert tilsyn som er ført med kommuner, men som er ført som statlige etater.

Jeg har også slått sammen datasettet for tilsyn etter forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og for tilsyn etter forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett. Som vist i redegjørelsen for forskriftene, er kravene til kommunene i praksis like, slik at de forskriftene kan sees på samlet.

Data om kommuner

Data om kommuners størrelse, økonomi, tjenestekjøp og politiske ledelse hentes fra NSDs kommunedatabase og fra SSB. Jeg vurderer disse til å ha høy reliabilitet i seg selv.

Videre må dataene jeg bruker være egnede operasjonaliseringer av det jeg vil si noe om.

For kommunestørrelse bruker jeg kommunens innbyggertall. Det er et akseptert mål for kommunestørrelse, og er også det Riksrevisjonen og KPMG brukte i sine undersøkelser (KPMG, 2016; Riksrevisjonen, 2016), og gir meg dermed resultater som kan sammenlignes med andre relevante undersøkelser.

For hvor mye tjenestekjøp en kommune gjør, bruker jeg NSDs kommunedatabases oversikt over hvor mye hver kommune årlig bruker på. Dette beløpet gir ikke uttrykk for *hvor mange* kontrakter en kommune inngår, et høyt beløp brukt på tjenestekjøp kan være to store kontrakter eller mange små, og dermed ikke gi klart uttrykk for hvor mye erfaring en kommune har med å gjøre innkjøp. Samtidig er risikoen for sosial dumping større i store kontrakter, blant annet fordi store kontrakter er mer komplekse, og det oftere vil være snakk om bruk av underleverandører. Kravet om nødvendig kontroll med at vilkårene om arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår etterleves vil innebære mer arbeid i store et godt bilde av kommunens erfaring og behov for kompetanse for dette punktet. Kravet om innhold i kontrakt vil derimot være det samme uavhengig av kontraktens størrelse, og for dette kravet vil denne operasjonaliseringa av variabelen fungere litt dårligere. Det finnes ikke tilgjengelige data for hvor mange kontrakter en kommune inngår, så det ville være arbeidskrevende å hente inn nøyaktige data for dette. Jeg vurderer likevel at beløpet for tjenestekjøp gir en god operasjonalisering av variabelen, med den begrensning som er nevnt.

Som uttrykk for kommunenes økonomiske situasjon bruker jeg SSBs inndeling av kommuner i grupper av kommuner med lav, middels og høy andel frie disponible inntekter (Langørgen, Løkken, & Aaberge, 2015). Dette er de av kommunens inntekter som til overs når lovpålagte krav og minstestandarder er dekket, og gir således uttrykk for kommunens handdefrihet (Langørgen et al., 2015). Dette er ikke et tall for hvor mye penger en kommune har til overs, men hvor stor denne andelen er av totalen, slik at variabelen tar høyde for forskjeller i kommunestørrelse. Jeg vurderer at disse dataene gir et godt bilde på kommunens økonomiske handlingsrom.

Dataene om kommunens ordførers politiske tilhørighet er også hentet fra SSB, og gir uttrykk for den variabelen jeg vil undersøke.

Data om tiltak for å hindre arbeidslivskriminalitet ved anbud

Fagforbundet publiserte i juli 2018 en oversikt over kommuner og fylkeskommuner som hadde innført tiltak for å hindre sosial dumping og svart arbeid i kontrakter med leverandører til kommunen (Windstad, 2018). Det var tilsammen 169 kommuner og fylkeskommuner som hadde innført tiltak på det tidspunktet. Tiltakene har ulik utforming og innhold, men har altså som formål å unngå blant annet at kommuner bidrar til å skape et marked for virksomheter som driver sosial dumping. Dataene gir uttrykk for om kommunen har innført tiltak ut over det de er pålagt gjennom forskriftene.

Jeg har fått oversendt rådataene fra Fagforbundet. Jeg vet imidlertid ikke hvordan dataene er innhentet og hvilke usikkerhetsmomenter som er knyttet til dem. Det kan dermed være både noe overrapportering og underrapportering av kommuner som har innført tiltak, og dataenes reliabilitet er ikke perfekt.

To ord om tid

Tilsynsdataene er innhentet i en periode fra Arbeidstilsynet fikk tilsynskompetanse med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter i 2013, og fram til 13. mars 2019. Jeg har valgt en såpass stor tidsperiode for å få et størst mulig utvalg. I perioden har det vært noe økt oppmerksomhet rundt problemet med arbeidslivskriminalitet generelt, og også om sosial dumping i offentlige kontrakter spesielt. Kommunens plikter etter forskriftene har imidlertid vært de samme i hele perioden, og også i mange år før Arbeidstilsynet fikk tilsynskompetanse.

Det kan imidlertid være vanskelig å finne riktig tidspunkt for andre data om kommunene som tilsynsdataene skal sammenlignes med. Jeg antar at kommunestørrelse og kommuneøkonomi ikke har endret seg drastisk i perioden, slik at for disse variablene vil det ikke være de mest alvorlige konsekvensene av å velge feil tidspunkt for data om kommunene. Politisk ledelse i kommunen derimot, og kanskje dermed også hvor mye tjenester en kommune kjøper, kan endre seg vesentlig i løpet av en seksårsperiode, og det blir viktig å velge “riktig” tidspunkt.

Samtidig antar jeg at “effekten” av både politisk ledelse og hvor mye tjenester en kommune kjøper på etterlevelse av forskriftskravene, må virke en periode før det gir utslag. Videre, Arbeidstilsynets tilsyn undersøker eksisterende kontrakter, slik at et tilsyn gjennomført i 2015 kan undersøke en kontrakt som ble utlyst i 2013 og inngått i 2014.

Jeg velger derfor å bruke data om kommunene fra 2013. For de kommunene som eventuelt hadde en endring av politisk ledelse ved kommunevalget i 2015, antar jeg at det ikke vil ha utslagsgivende effekt på tilsynsresultat før sent i tidsperioden for innhenting av data. En viss skjevhet kan det bli, men jeg mener at med å velge data om kommunene fra 2013 gjør jeg denne så liten som mulig.

Utvalg og populasjon.

Innledning

En frafallsanalyse vurderer i hvilken grad en undersøkelse er representativ for populasjonen man ønsker å si noe om, gjennom å vurdere om og eventuelt hvordan utvalget i undersøkelsen skiller seg fra populasjonen man ønsker å studere. Jeg ønsker å si noe om kommunene i Norge, dette er gyldighetsområdet for undersøkelsen (Jacobsen, 2005).

Frafall fra den teoretiske populasjonen skjer i flere trinn (Jacobsen, 2005).

For det første skjer frafall fra teoretisk til faktisk populasjon. Dette skyldes at man ikke har en fullstendig oversikt over de man er interessert i å si noe om (Jacobsen, 2005). Jeg har oversikt over alle norske kommuner, teoretisk og faktisk populasjon er identisk.

For det andre skjer frafall fra den faktiske populasjonen til de teoretiske utvalget, altså fra de man ønsker å si noe om, til det utvalget man faktisk undersøker (Jacobsen, 2005). Ideelt sett gjøres utvalget tilfeldig, i et sannsynlighetsutvalg (Jacobsen, 2005). Dette er ikke tilfellet for kommunene som inngår i tilsynsdatasettet. Denne utfordringa vurderes nærmere nedenfor.

For det tredje skjer frafall fra det teoretiske utvalget kan det være frafall til det faktiske utvalget. Dette er de enhetene i det teoretiske utvalget som ikke svarer eller tar del i undersøkelsen (Jacobsen, 2005). Dette er ikke et problem i tilsynsdataene, kommuner kan ikke velge å ikke bli ført tilsyn med og for de øvrige variablene finnes data for alle kommunene.

For det fjerde skjer frafall der en enhet er undersøkt, men der noen av spørsmålene ikke er besvart (Jacobsen, 2005). Dette kommenteres videre under.

Frafall fra populasjon til det teoretiske utvalget

Det er Arbeidstilsynets tilsynsdata som bestemmer utvalget jeg har gjort. Arbeidstilsynet fører risikobaserte tilsyn. Ideelt sett skjer valg av tilsynsobjekt etter en vurdering av sjansen for å avdekke brudd på regelverket og dermed forbedringspotensialet hos tilsynsobjektet og best mulig effekt av tilsynet (Arbeidstilsynet, 2018). For tilsyn etter forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett kan dette vurderingen for eksempel gjøres basert på konkrete hendelser, som avdekte brudd på minstelønnsbestemmelser hos underleverandører til kommunen, medieoppslag eller tips.

Dersom Arbeidstilsynet lykkes i å drive risikobasert tilsyn, er det grunn til å anta at det er en større andel kommuner som ikke etterlever bestemmelsene i forskriftene i utvalget enn det er blant alle kommunene i Norge. Samtidig har ikke Arbeidstilsynets gjort en statistisk analyse av hvilke kommuner som er mest sannsynlig å ikke oppfylle kravene i regelverket. Det må antas at det er en viss grad av tilfeldigheter i hvilken kommune som er bitt valgt ut for tilsyn.

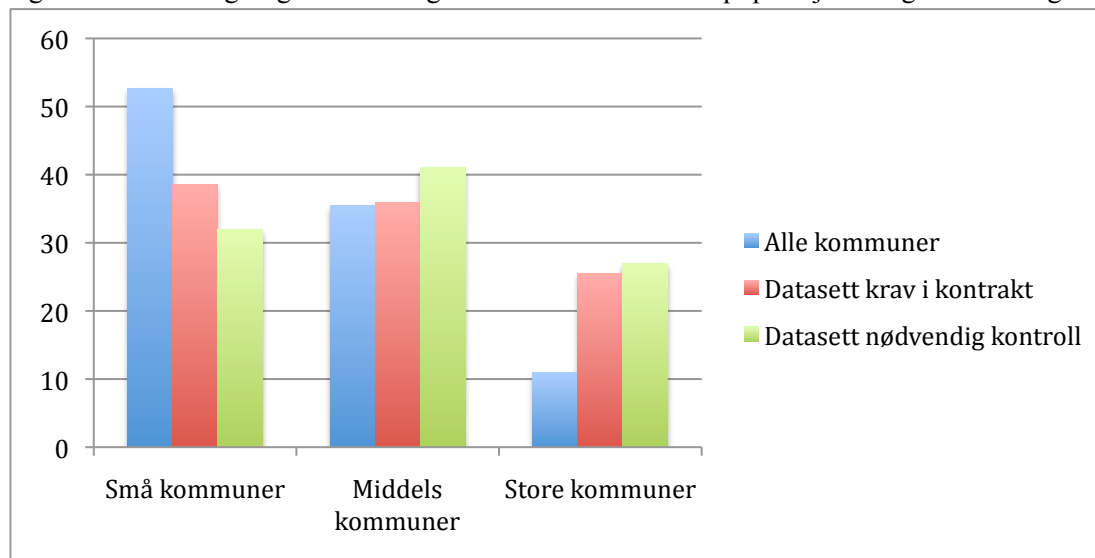
For at det skal være statistisk grunnlag for å uttale seg om populasjonen basert på et utvalg, må utvalget være et sannsynlighetsutvalg (Gripsrud et al., 2004). Arbeidstilsynets utvalg av kommuner for tilsyn er ikke et rent sannsynlighetsutvalg og kan være systematisk skjevt slik at kommuner med større risiko for brudd på reglene er overrepresentert.

Videre er det grunn til å peke at på det er i perioden dataene er hentet inn ført flere tilsyn med noen av kommunene. I de tilfellene der det i perioden er ført flere tilsyn med en kommune og resultatet av tilsynene er ulikt, har jeg registrert kommunen med “brudd” på regelverket. Det er snakk om henholdsvis ni og elleve tilfeller i de datasettene, og det fordeler seg omtrent likt om kommunene først er avdekt med brudd og så uten og motsatt.

Utfordringen med mulige skjevheter kan lettes dersom avviket mellom populasjonen og utvalg kan beregnes (Jacobsen, 2005). Det finnes ikke data om hvorvidt de kommunene som ikke er ført tilsyn med overholder regelverket. Det er dermed ikke mulig å beregne avviket mellom populasjonen og utvalget på dette punktet. Det kan imidlertid være mulig å undersøke om kommunene i tilsynsdataene fraviker fra populasjonen langs de variablene jeg skal undersøke,

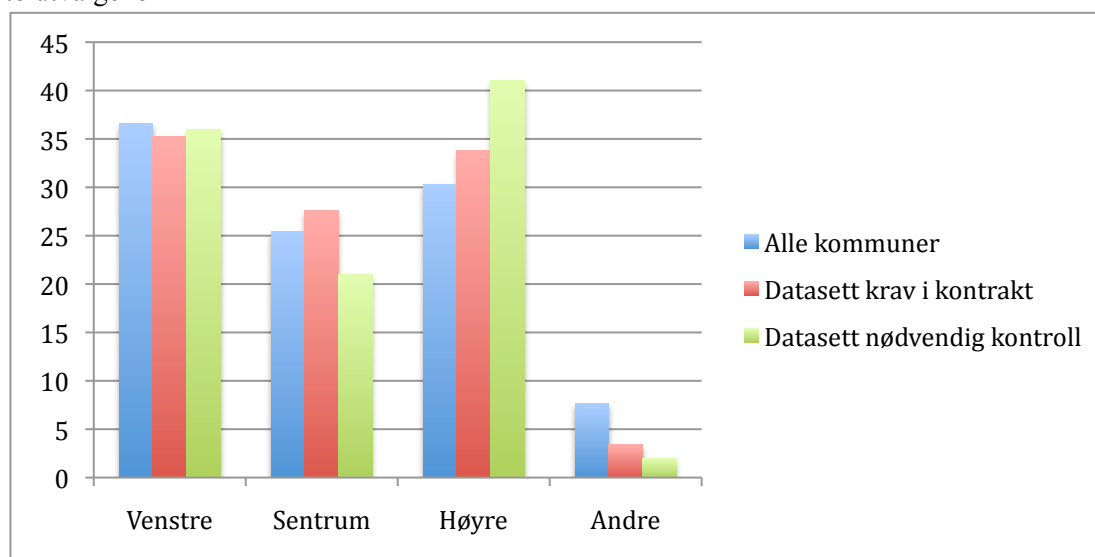
som størrelse og ordførers partitilhørighet. På denne måten kan jeg undersøke om det er mulig å beregne avviket mellom populasjonen og utvalget.

Figur 1: Sammenligning av fordeling av kommunistørrelse i populasjonen og de to utvalgene



Oversikten under viser en sammenligning av hvordan utvalget i de to datasettene fordeler seg på små, middels og store kommuner i prosent av totalen, opp mot hvordan alle kommuner i Norge fordeler seg over de samme kategoriene. Oversikten viser at utvalget i datasettene er skjevt, slik at små kommuner er underrepresentert sammenlignet med populasjonen.

Figur 2: Sammenligning av fordeling av kommunenes ordførerespartitilhørighet i populasjonen og de to utvalgene



Sammenligningen av hvordan kommunene i utvalget og populasjonen fordeler seg over ordføreres partitilhørighet viser små forskjeller mellom populasjonen og utvalget i datasettet

for krav i kontrakt, men større forskjeller mot utvalget i datasettet for nødvendig kontroll med flere ordførere fra høyrekommuner og færre fra senterpartikommuner.

Utvalget er skjevt som følge av Arbeidstilsynets skjeve utvelgelse av tilsynsobjekt, og er også systematisk skjevt sammelignet med populasjonen. Det er ikke grunnlag for å generalisere på bakgrunn av datasettene.

Frafall av variabler

Dersom det i tilsynet fremgår at en kommune ikke stiller kontraktskrav om lønns- og arbeidsvilkår, og kommunen dermed ikke har rett til å kontrollere leverandørens lønns- og arbeidsvilkår, har ikke Arbeidstilsynet nødvendigvis undersøkt om kommunen gjennomfører nødvendig kontroll med om kravene til lønns- og arbeidsvilkår oppfylles dersom kommunen ikke har forbeholdt seg retten til å se dokumentasjon på at kravene er oppfylt. Det er dermed færre tilsyn hvor det er undersøkt om kommunene har kontrollert eller påsett om kravene til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt enn der innholdet i kontraktene er kontrollert.

For de øvrige variablene, kjennetegnene ved kommunene jeg ønsker å se på, vil det ikke være noe frafall. NSD og SSB har data for alle kommunene. Fellesforbundet oppgir å ha oversikt over alle kommuner som har innført tiltak for å hindre sosial dumping kontrakter med leverandører, men dette er ikke bekreftet av andre kilder.

Utvalgsstørrelse

Etter at jeg har “vasket” datasettene for andre pliktsubjekter enn kommuner og slått sammen datasettene for tilsyn etter forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett, og trukket fra de tilfellene der det er ført tilsyn med samme kommune flere ganger, sitter jeg igjen med 145 tilsyn med om kommuner har oppfylt kravene til innhold i kontrakter med underleverandører og 100 tilsyn med om kommuner har gjennomført nødvendig kontroll eller påseplikt. Datasettene har en bruddprosent på henholdsvis 28,3 % og 65,0 %.

Hva som er “god nok” utvalgsstørrelse avhenger av flere faktorer, herunder hvor mange grupper man ønsker å undersøke, hvor stor andel av populasjonen som har egenskapen man ønsker å undersøke og hvilket kofidensnivå man ønsker å oppnå, der 95% er vanlig. (Gripsrud,

Silkoset et al. 2004) Et utvalg på cirka 145 og 100 vil nok være for lavt til å oppnå et kofidensnivå på 95%, og ideelt sett skulle ideelt sett vært litt større.

Tolkning av data

Analysene gjøres av to datasett, ett for kravet til kommunene om å innta bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter med leverandører og ett for kravet om å gjennomføre kontroll med at disse kravene etterleves. Hver kommune er registrert med hvorvidt Arbeidstilsynet har funnet brudd på den aktuelle bestemmelsen, og med data for de fem egenskapene som skal undersøkes.

SPSS er brukt for å analysere dataene. Analysene består av en sammenligning av to grupper kommuner, de som etterlever regelverket og de som bryter det, og om de to gruppene er forskjellig langs de egenskapene som skal undersøkes.

For så se om det er sammenheng mellom de valgte fem kjennetegnene ved kommunene og om de bryter forskriftene, brukes forskjellige typer beskrivende statistikk. Krysstabeller brukes som en presantasjon av dataene og der det hensiktsmessig, for å vise om andelen kommuner som bryter regelverket er forskjellig over ulike kategoriske utvalg. Videre brukes sammenligninger av gjennomsnittlige verdier langs variablene for de to gruppene kommuner, de som bryter og de som etterlever regelverket.

For å undersøke disse sammenhengene nærmere, samt for å vurdere om forskjellene er signifikante, brukes en statistisk test som heter “one-way ANOVA”. Denne testen gjør det mulig å undersøke sammenhengen mellom en bivariat kategorisk variabel (som brudd/ikke brudd) med andre variabler med to eller flere variabler.

ANOVA tester om det er signifikant forskjell i gjennomsnittet av en variabel over en uavhengig variabel med to verdier (Johannessen, 2009). Nullhypotesen er at det ikke er noen forskjell i gjennomsnitt. Det etableres også en alternativ hypotese, om at det er en forskjell. Det er nullhypotesen som testes, og den forkastes til fordel for den alternative hypotesen om at det er forskjell dersom resultatet av testen er utenfor gyldighetsområdet for nullhypotesen (Johannessen, 2009). Tanken er at dersom det er stor forskjell i gjennomsnitt mellom de to gruppene er de genuint to forskjellige grupper, og nullhypotesen om ingen forskjell må forkastes (Field, 2018).

ANOVA har den fordel at den kan brukes på alle variablene i datasettet, og er en forholdsvis enkel og forståelig test for å undersøke sammenhenger. Noen forutsetninger må imidlertid være oppfylt for at ANOVA kan brukes.

Testen brukes vanligvis der den uavhengige variabelen er kategorisk (Field, 2018). Det er ikke tilfellet her. I denne oppgaven undersøkes det om gruppene av kommuner som bryter regelverket og de som ikke gjør det er fordelt seg ulikt på variabler, det vil si at det er *sammenhengen* mellom to variabler som undersøkes og det er ikke nødvendig å forutsette kausalitet i de statistiske analysene.

Videre forutsetter testen at gruppene er forskjellige, og at ingen enheter er i begge gruppene, noe som stemmer i denne undersøkelsen, en kommune er enten registrert som at den bryter eller etterlever regelverket. Det bør ikke være noen signifikante uteliggere i den variabelen gjennomsnittet beregnes for, og enhetene bør være noenlunde normalfordelt, men testen er ganske robust for eventuelle skjevheter (Field, 2018). Jeg vurderer at disse forutsetningene er oppfylt i datasettene, at kommunene er noenlunde normalfordelt langs variabler som ordførerens politiske tilhørighet, innbyggertall og tjenestekjøp. Det er likevel grunn til å være oppmerksom på at Oslo kommune kan være en uteligger i variablene for tjenestekjøp og innbyggertall.

Til sist forutsetter ANOVA at variansen i de to gruppene er like. I en ANOVA-test i SPSS kan det gjøres en “test of homogeneity of variances”, som vurderer sannsynligheter for variansen i de to gruppene er like basert på gjennomsnittet i de to gruppene. Null-hypotesen for testen er at variansen er lik, slik at et p-verdi på mindre enn .05 viser at variansene ikke er like. I de tilfellene denne testen viser at variansene ikke er like, er det flere måter å håndtere det på i SPSS. En ANOVA Welch-test er en “Robust test of equality of means”, som ikke forutsetter noe om variansen mellom de to gruppene (Field, 2018). Welch-testen gir en signifikansverdi som brukes i stedet for signifikansen som oppgis i ANOVA, når variansen i de to gruppene ikke er like (Field, 2018).

Det er verdt å minne om at utvalget ikke er tilfeldig, men bygger på Arbeidstilsynets risikobasert utvelgelse av tilsynsobjekter. Det er i alle tilfeller ikke mulig å generalisere på bakgrunn av analysene, altså konkludere om at resultatene i undersøkelsen gjelder for alle

kommuner i Norge. Slutningsstatistikk brukes dermed bare for å si noe om hvor sikre sammenhengene er, ikke som et verktøy for å si noe om populasjonen.

Hva som er gyldighetsområdet for nullhypotesen avhenger av hvor stor sannsynlighet man kan akseptere for å forkaste en riktig nullhypotese (Johannessen, 2009). Det er vanlig å akseptere en fem prosent sannsynlighet, som uttrykkes som en p-verdi på .05 (Johannessen, 2009), og det gjøres også her.

Undersøkelsens kvalitet

Innledning

Hensikten med forskning er å frambringe troverdig og gyldig kunnskap om virkeligheten (Jacobsen, 2005). Forskningens kvalitet kan påvirkes både av valg tatt i datainnsamlingen og i den etterfølgende analysen (Jacobsen, 2005). I det følgende vil jeg vurdere om de datakildene og dataene jeg vil bruke i undersøkelsen er danner utgangspunkt for funn jeg kan stole på, det vil si om de kan være reliable, om jeg måler det jeg ønsker å måle, det vil si om de gir grunnlag for validitet (Jacobsen, 2005). Det er vanskelig å unngå feil og svakheter i et forskningsprosjekt, men det er viktig å synliggjøre hvilke svakheter som kan foreligge og hvordan de påvirker resultatene fra undersøkelsen. (Jacobsen, 2005)

Validitet

Spørsmålet om validitet, eller gyldighet, er spørsmålet om dataene undersøkelsen bygger på faktisk gir svar på de spørsmålene som er stil. Validitet kan deles i tre komponenter, begrepsvaliditet, intern og ekstern validitet (Jacobsen, 2005).

Begrepsvaliditet handler om hvorvidt de spørsmål vi stiller faktisk spør om det vi ønsker å måle (Jacobsen, 2005). Dette er vurdert over for hver av datakildene som brukes. Oppsummert vurderer jeg at tilsynsdata på en god måte gir uttrykk for om kommunene etterlever forskriftene, og kommunenes innbyggertall gir et godt bilde på kommunens størrelse, ordførerens partitilhørighet gir uttrykk for kommunenes politiske ledelse, og andel av frie disponible midler gir uttrykk for kommunens økonomiske handlingsfrihet. Det samlede beløpet brukt på tjenestekjøp i en kommune gir ikke et nøyaktig bilde på hvor mange kontrakter kommunen inngår. Videre er det uklart om hvorvidt kommunene har innført tiltak for å hindre sosial dumping i sine kontrakter ut over det de er pålagt i lov faktisk måler kommunens vilje til å prioritere dette arbeidet. Mulige utfordringer som følge av

usikkerhetene knyttet til disse to variablene som følge av dette må vurderes når de statistiske resultatene er klare.

Intern gyldighet handler om hvorvidt vi har dekning i dataene for de konklusjonene som trekkes (Jacobsen, 2005). Bruk av tilsynsdata sikrer at det er de riktige personene i kommunen som opplyser om kommunen etterlever forskriftskravene, og også at opplysningene kontrolleres av Arbeidstilsynets inspektører, noe som bidrar til god validitet. Videre kan resultatene av undersøkelsen vurderes opp mot eksisterende forskning på området, noe som kan være et redskap for å undersøke gyldigheten av resultatene (Jacobsen, 2005).

Ekstern gyldighet angir i hvilken grad et funn kan generaliseres til å gjelde i andre sammenhenger (Jacobsen, 2005). Det er som nevnt ikke grunnlag for å trekke allmenne konklusjoner basert på undersøkelsen, som følge av at utvalget ikke er tilfeldig.

Reliabilitet

Det må vurderes om tilsynsdataene er reliable, altså om de er innhentet på en troverdig måte, og om dataene er beheftet med åpenbare feil som gjør at resultatene vil være feil (Jacobsen, 2005).

Tilsynsdata er hentet rett fra Arbeidstilsynets saksbehandlingssystem. De gir uttrykk for funn Arbeidstilsynets inspektører gjør under tilsyn. Inspektørene i Arbeidstilsynet har opplæring og veiledning med mål om at Arbeidstilsynets tilsyn gjennomføres likt, og at like tilfeller gir likt resultat. Tilsynene innebærer en kontroll av faktiske forhold, og dataene er ikke en oversikt over respondentenes meninger eller oppfatninger. Arbeidstilsynets inspektører har mulighet til å innhente flere dokumenter og mer informasjon hvis noe er uklart, og kommunene har flere muligheter til å rette opp Arbeidstilsynets oppfatning, og interesse i å sikre at det ikke blir fastslått brudd der det ikke er.

Øvrige data er hentet fra Norsk kommunedatabase og fra SSB, som jeg vurderer som pålitelige kilder. Data om hvorvidt kommunene har vedtatt ytterligere tiltak for å hindre sosial dumping i kontrakter har ikke en like klar pålitelighet, og det kan være noe over- eller underrapportering.

Tilsynsdataene må kobles mot data om kommuner ved å manuelt angi hvilken kommune som tilhører hvilket saksnummer. Enhver manuell bearbeiding av datasett kan medføre feil. Reliabiliteten er forsøkt ivaretatt ved at alle manuelle registreringer er dobbeltsjekket. I sum vurderer jeg at tilsynsdataene gir grunnlag for god reliabilitet i undersøkelsen.

Etiske og kritiske refleksjoner

Forskning må underordne seg etiske prinsipper og lover og regler. Dette gjelder spesielt i de tilfellene der forskningen eller datainnsamlingen berører mennesker direkte (Johannessen, Tuft, & Christoffersen, 2004). Denne undersøkelsen bygger kun på sekundærdata, og inneholder ingen data om personopplysninger eller innhenting av data fra enkeltpersoner, forskningsetiske eller juridiske hensyn som følger av hensynet til enkeltpersoner i liten grad gjør seg gjeldende for denne undersøkelsen.

I en positivistisk forskningstilnærming er idealet at forskningen skal være nøytral og verdifri. Forskeren skal ikke bevisst eller ubevisst forsøke å komme fram til et bestemt resultat. Likevel må det tas høyde for at forskeren alltid vil være styrt av egne verdier og oppfatninger både i valg av problemstilling og fremgangsmåte (Johannessen et al., 2004).

Jeg arbeider som jurist i Arbeidstilsynet, og er således nært på temaet for undersøkelsen. Samtidig innebærer problemstillingen en vurdering av kommunenes oppfyllelse av forskriftskrav, det er kommunene som er forskningsobjektet og ikke Arbeidstilsynet eller mine egne oppgaver. Jeg mener min nærhet til temaet gir meg god innsikt i datamaterialet og temaet, men at det ikke går på bekostning av nøytralitet til forskningsobjektet. Jeg må uansett i det videre arbeidet være oppmerksom på hvordan mitt forhold til temaet kan påvirke resultat og slutninger.

6. RESULTATER

Innledning

I dette kapitlet presenteres resultatene av de statistiske analysene. Videre gis en vurdering av om resultatene av analysene viser reell sammenheng eller om de kan skyldes andre forhold enn det jeg ønsker å måle.

Oversikt og beskrivelser av dataene

Tilsynsdataene er delt i to datasett. Det første, angitt som “krav i kontrakt”, viser resultatet av tilsyn med kravene til kommunene om å innta informasjon om eller krav til arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter med underleverandører. Det andre datasettet, angitt som “nødvendig kontroll”, viser resultatet av tilsyn med kravene til kommunene til å påse eller føre nødvendig kontroll med at arbeidstakerne faktisk får disse lønns- og arbeidsvilkårene.

Utvalgsstørrelse og andel brudd fordeler seg på følgende måte i de to datasettene:

	Frekvens	Prosent
Ikke brudd	104	71,7%
Brudd	41	28,3%
N	145	100%

	Frekvens	Prosent
Ikke brudd	35	35%
Brudd	65	65%
N	100	100%

En sammenligning av de to datasettene viser at det er en større andel kommuner med brudd i settet med oversikt over kravet til nødvendig kontroll.

For at kommunene skal oppfylle kravet til å innta i kontrakter bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår, er det tilstrekkelig at de riktige personene i kommunene er kjent med at kravet eksisterer, og finner fram til eksempler på hvordan kontraksbestemmelsene kan utformes i forskriftenes forarbeider eller i veiledninger fra Difi eller Arbeidstilsynet. Kravet om at kommunene skal føre nødvendig kontroll med at disse bestemmelsene overholdes, krever vesentlig mer av kommunene, i det minste at de gjør en vurdering av hvilket kontrollnivå som er nødvendig for den enkelte kontrakten, og faktisk utfører en kontroll. Dette krever større bruk av ressurser og kompetanse, og dermed at oppgaven prioriteres foran andre oppgaver som krever ressurser. Det er ikke overraskende at kommunene i større grad etterlever de kravene som er enklere å etterleve.

Det sammenligningen også viser er at mange av kommunene kjenner til de aktuelle forskriftene, som vises ved at de har med bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår i

kontraktene med leverandører, men som likevel ikke etterlever kravet til nødvendig kontroll. Dette tyder på at etterlevelse av forskriftskravene varierer med hvor mye ressurser, forstått som tid og kompetanse, de krever av kommunene.

Kommunestørrelse og brudd på forskriftene

Resultater fra statistiske analyser

Det første forskningsspørsmålet er om kommunenes etterlevelse av de krav som stilles til innhold i og oppfølging av kontrakter med leverandører for å hindre sosial dumping, henger sammen med kommunens størrelse. For å svare på dette spørsmålet vil jeg først se om det er noen forskjell i etterlevelse av de to forskriftskravene mellom små, mellomstore og store kommuner.

Små kommuner er kommuner opp til 4999 innbyggere, middels store kommuner har mellom 5000 og 19 999 innbyggere, og store kommuner over 20 000 innbyggere.

Figur 5: Brudd på krav i kontrakt og kommunestørrelse, gruppert				
	Små	Middels	Store	Totalt
Brudd	25%	26,9%	35,2%	28,3
N totalt	56	52	37	145

Figur 6: Brudd på nødvendig kontroll og kommunestørrelse, gruppert				
	Små	Middels	Store	Totalt
Brudd	65,6%	61,1%	70,4%	65%
N totalt	32	41	27	100

I begge datasettene har store kommuner noe dårligere etterlevelse av forskriftskravene enn øvrige kommuner. Dette er noe overraskende ut fra mine antakelser om at store kommuner har bedre forutsetninger for å ha nødvendig kompetanse til å etterleve kravene.

Dersom det er slik at større kommuner oftere bryter regelverket enn mindre kommuner, bør disse kommunene ha et høyere gjennomsnittlig innbyggertall. Fordi kommunenes innbyggertall kan behandles som en kontinuerlig variabel, kan dette undersøkes i en ANOVA-test:

Tabell 7: Descriptives, brudd/ikke brudd på krav i kontrakt og innbyggertall								
	N	Mean	Std. deviation	Std. error	95% confidence interval for mean		Minimum	Maximum
					Lower bound	Upper bound		
Ikke brudd	104	14848.13	21632.829	2121.273	10641.08	19055.17	642	130754
Brudd	41	36013.41	101276.600	15816.748	4046.58	67980.25	1408	634463
Totalt	145	20832.79	57230.846	4752.763	11438.60	30226.99	642	634463

Tabell 8: ANOVA, kommuner med brudd og ikke brudd på krav i kontrakt, innbyggertall					
	Sum of Squares	df	Mean square	F	Sig.
Between Groups	1.317E+10	1	1.317E+10	4.109	.045
Within Groups	4.585E+11	143	3.206E+9		
Total	4.717E+11	144			

En “test of homogeneity of variances” basert på gruppens gjennomsnitt viser at variansene er ulike, med en signifikans på .002, og en Welch-test er nødvendig:

Tabell 9: Robust tests of equality of means, kommuner med brudd og ikke brudd på krav i kontrakt, innbyggertall				
	Statistic*	Df1	Df2	Sig.
Welch	1.759	1	41.447	.192

*Asymptotically F distributed.

I utvalget har kommunene som bryter forskriftsbestemmelsene som pålegger dem å innta kontraktsbestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter med leverandører i snitt over dobbelt så mange innbyggere som de som etterlever regelverket. Welch-testen viser at forskjellen i innbyggertall mellom gruppen av kommuner som bryter regelverket og de som etterlever regelverket ikke er signifikant.

Tabell 10: Descriptives, brudd/ikke brudd på nødvendig kontroll og innbyggertall								
	N	Means	Std. deviation	Std. error	95% confidence interval for mean		Minimum	Maximum
					Lower	Upper		

					bound	bound		
Ikke brudd	35	14575.77	22584.706	3817.512	6817.65	22333.89	1715	130754
Brudd	65	29749.05	82214.781	10197.489	9377.22	50120.87	919	634463
Totalt	100	24438.40	67806.419	6780.642	10984.14	37892.66	919	634463

Tabell 11: ANOVA, kommuner med brudd og ikke brudd på nødvendig kontroll, innbyggertall

	Sum of Squares	df	Mean square	F	Sig.
Between Groups	5.238E+9	1	1.317E+10	1.141	.288
Within Groups	4.499E+11	98	4.591E+9		
Total	4.552E+11	99			

En “test of homogeneity of variances” viser at variansene ikke er ulike, med en signifikans på .091, og en Welch-test er ikke nødvendig.

I utvalget har kommunene som bryter forskriftsbestemmelsene som pålegger dem å gjennomføre nødvendig kontroll med leverandørenes lønns- og arbeidsvilkår i snitt omtrent dobbelt så mange innbyggere som de som etterlever regelverket. Forskjellen i innbyggertall mellom de to gruppene kommuner er ikke signifikant.

Ved måling av gjennomsnittlig innbyggertall vil en enkelt kommune med et veldig høyt innbyggertall kunne ha stor betydning på gjennomsnittet. Oslo kommune er med i datasettene, med brudd på begge forskriftskravene. Oslo hadde i 2013 over 634 000 innbyggere, mot gjennomsnittlig innbyggertall for de andre kommunene i datasettet for krav i kontrakt på 20833. Det kan derfor være interessant å undersøke hva gjennomsnittlig innbyggertall i kommuner som bryter og som etterlever forskriftskravene, uten Oslo.

Uten Oslo synker gjennomsnittlig innbyggertall for kommuner med brudd til henholdsvis 21052 og 20300.

Uten Oslo kommune er det mindre forskjell i gjennomsnittlig innbyggertall mellom kommuner som bryter og kommuner som etterlever regelverket. Blant de kommunene Arbeidstilsynet har ført tilsyn med er det likevel fremdeles slik at de kommunene som bryter regelverket i snitt er større enn de som ikke gjør det.

Vurdering av analysene

Resultatet gir ikke støtte til hypotesen om at små kommuner har en større andel brudd. Dette er overraskende, spesielt med tanke på at tidligere undersøkelser viser at store kommuner i større grad etterlever krav til innhold i kontrakter, og i større grad stiller miljøkrav i offentlige kontrakter (Michelsen & de Boer, 2009; Riksrevisjonen, 2016).

Riksrevisjonens undersøkelse av kravet til innhold i kontrakt viste at i små, mellomstore og store kommuner var etterlevelsen på henholdsvis 62, 75 og 83 prosent. Riksrevisjonens undersøkelse av om det var gjennomført minst en kontrollhandling for å undersøke om hovedleverandør etterlevde kravene til lønns- og arbeidsvilkår viste at små, mellomstore og store kommuner hadde utført minst en kontrollhandling i henholdsvis 11, 17 og 30 prosent av kontraktene. (Dette måler ikke om kommunen etterlever forskriftskravet om nødvendig kontroll. Hva som er nødvendig kontroll i den enkelte kontrakten kan variere fra ingen kontroll, for eksempel der kommunen akkurat har utført en kontroll av leverandøren i en annen kontrakt, til mange og ulike kontrollhandlinger der risikoen for sosial dumping er stor.) (Merk at *andelen* av kommuner som etterlever kravene i Riksrevisjonens undersøkelse er ikke sammenlignbare med datasettet i denne oppgaven, Riksrevisjonen gjorde et tilfeldig utvalg av kontrakter, men Arbeidstilsynets tilsynstall bygger på en risikovurdering, der Arbeidstilsynet forsøker å velge ut de kommunene som det er mer sannsynlig bryter regelverket. Det er likevel slik at tendensen i forskjell mellom små og store kommuner burde være likere i de to datasettene.)

Forskjellen mellom Riksrevisjonens undersøkelse og resultatet i denne undersøkelsen kan skyldes at utvalget ikke er representativt, og at resultatet ikke ville vært det samme i en undersøkelse av hele populasjonen. En annen mulighet er at denne undersøkelsen og Riksrevisjonens undersøkelse måler forskjellige ting.

Riksrevisjonens undersøkelse tok utgangspunkt i et utvalg kontrakter, og så på om forskriftskravene var oppfylt for den enkelte kontrakten. Noen kommuner var dermed “telt” flere ganger, fordi de hadde flere kontrakter i utvalget. De kommunene som var telt flest ganger var de tre største bykommunene (Riksrevisjonen, 2016). Riksrevisjonens undersøkelse målte dermed sammenhengen mellom brudd på forskriftskravene i *en gitt kontrakt* og blant annet på størrelsen på den kommunen som hadde inngått kontrakten. Denne undersøkelsen måler imidlertid om det er sammenheng mellom at Arbeidstilsynet har avdekt brudd i minst en

kontrakt og kommunestørrelse, altså om *kommunen* er funnet å ha brutt regelverket minst en gang.

Dette kan forklare forskjellen i resultatene i de to undersøkelsene, fordi kommuner med mange kontrakter, herunder de store kommunene, i Riksrevisjonens undersøkelse kan registreres både som at de etterlever kravene, og at de ikke gjør det. Men denne undersøkelsen vil de registreres med resultatet om at de ikke evner å konsistent etterleve forskriftskravene.

Sammenholdt med Riksrevisjonens undersøkelse, kan resultatene for sammenheng mellom kommunestørrelse og etterlevelse av kravene til innhold i kontrakt, forstås slik at det er en mindre andel *kontrakter inngått av store kommuner* som er i strid med forskriftskravet, men samtidig er det en større andel *store kommuner* som ikke alltid etterlever kravet, altså at store kommuner har evnen til å oppfylle forskriftskravet om innhold i kontrakter med leverandører, men at dette likevel ikke alltid oppfylles.

Resultatene for begge forskriftskravene viser at små kommuner i utvalget har høyere grad av etterlevelse av reglene. Dette kan skyldes at små kommuner har noen fordeler når det gjelder å *konsistent* etterleve forskriftskravene. Dette kan være fordeler knyttet kommunens omgivelser og typen kontrakter som inngås, eller fordeler knyttet til kommunen som organisasjon.

Små kommuner har sannsynligvis ha færre og mindre kontrakter, noe som gjør kontraktene mer oversiktlige og reduserer risikoen for sosial dumping (KPMG, 2016). Små kommuner oppgir også å ha bedre kjennskap til de lokale leverandørene og mer gjennomsiktede lokale marked (Andersen et al., 2017; KPMG, 2016). Dette kan bidra til at det er mindre risiko for sosial dumping i kontrakter med leverandører, og at det dermed er enklere for disse kommunene å gjennomføre en vurdering av denne risikoen, og at kontrollen med leverandører kan være mindre omfattende og arbeidskrevende.

I sum betyr dette at det er enklere for små kommuner å gjennomføre en risikovurdering av sine kontrakter, og den lavere risikoen for sosial dumping innebærer at det skal mindre til å for å oppfylle kravet om nødvendig kontroll av kontrakten. Denne effekten kan imidlertid ikke forklare resultatet for forskriftskravet om innhold i kontrakter.

Hypotesen var at store kommuner ville ha bedre forutsetninger for å ha den kompetansen og de ressurser som kreves for å etterleve forskriftskravene. Resultatene tilsier at den positive effekten av antatt høyere kompetanse og mer stabilt fagmiljø i store kommuner ikke resulterer i bedre etterlevelse av forskriftene i alle kommunens kontrakter.

Resultatet er ikke signifikant. Signifikanstesten bygger på en null-hypotese om at det ikke er noen forskjell mellom kommuner som bryter regelverket og de som etterlever det, og spør om vi kan være 95% sikker på at denne er feil. Basert på teorier om kommunestørrelsens betydning for kommunenes gjennomføringsevne og tidligere forskning om kommunestørrelse og anbud er nullhypotesen imidlertid at store kommuner etterlever forskriftskrav i større grad enn små kommuner. Et slikt resultat ville være i tråd med antagelser om at større kommuner har bedre evne til å ivareta kompetansekrevene fagområder (Ekspertutvalget for kommunestruktur, 2014; Monkerud & Sørensen, 2010) og også tidligere undersøkelser (Michelsen & de Boer, 2009; Riksrevisjonen, 2016). Resultatene i denne undersøkelsen viser imidlertid en motsatt tendens, og avviket fra det antatte resultat er således ganske oppsiktsvekkende, selv om det formelt sett ikke er signifikant. Det er etter dette likevel interessant å drøfte resultatet videre under DRØFTING OG TEORETISKE IMPLIKASJONER.

Tjenestekjøp og brudd på forskriftene

Resultater fra statistiske analyser

Spørsmålet er så om kommunenes etterlevelse av forskriftskravene henger sammen med hvor mye tjenestekjøp en kommune gjennomfører. Jo flere tjenestekjøp en kommune gjør, jo mer erfaring får kommunen med gjennomføring og oppfølging av kontrakter, og jo større grunn er det til å ha dedikert fagkompetanse til å håndtere disse spørsmålene.

	N	Means	Std. deviation	Std. error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Ikke brudd	104	143228.16	241811.213	23711.540	96201.92	190254.41	6177	1797055

Brudd	41	480248.54	1818103.373	283940.043	- 93615.70	1054112.77	16404	11654939
Total	145	238523	991571.406	82345.523	75761.47	401285.69	6177	11654939

Tabell 13: ANOVA kommuner med brudd og ikke brudd på krav i kontrakt, og tjenestkjøp

	Sum of Squares	df	Mean square	F	Sig.
Between Groups	3.340E+12	1	3.340E+12	3.455	.065
Within Groups	1.382E	143	39.667E+11		
Total	1.416+14	144			

En “test of homogeneity of variances” basert på gjennomsnittet mellom de to gruppene viser at variansene er ulike, med en signifikans på .003, og en Welch-test er nødvendig:

Tabell 14: Robust tests of equality of means, kommuner med brudd og ikke brudd på krav i kontrakt, og tjenestkjøp

	Statistic*	Df1	Df2	Sig.
Welch	1.759	1	41.447	.192

*Asymptotically F distributed.

I utvalget kjøper kommunene som bryter forskriftsbestemmelsene som pålegger dem å innta kontraktsbestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter med leverandører i snitt for vesentlig høyere beløp enn de som etterlever regelverket. Welch-testen viser at forskjellen i kostnader til tjenestkjøp mellom gruppen av kommuner som bryter regelverket og de som etterlever regelverket ikke er signifikant.

Tabell 15: Descriptives, brudd/ikke brudd og tjenestkjøp (i 1000 kr)

	N	Means	Std. deviation	Std. error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Ikke brudd	35	162273.60	307083.097	51906.517	56786.87	267760.33	16852	1797055
Brudd	65	363858.77	1453524.370	180287.510	3693.07	724024.47	5477	11654939
Total	100	293303.96	1186394.254	118639.425	57897.60	528710.32	5477	11654939

	Sum of Squares	df	Mean square	F	Sig.
Between Groups	9.245E+11	1	9.245E+11	.655	.420
Within Groups	1.384E+14	98	1.412E+12		
Total	1.393E+14	99			

En “test of homogeneity of variances” viser at variansene ikke er ulike, med en signifikans på .167, og en Welch-test er ikke nødvendig.

Kommunene i utvalget som bryter forskriftsbestemmelsene som pålegger dem å føre nødvendig kontroll med leverandørers lønns- og kjøper i snitt tjenester for vesentlig høyere beløp enn de som etterlever regelverket. Forskjellen i kostnader til tjenestekjøp mellom gruppen av kommuner som bryter regelverket og de som etterlever regelverket ikke er signifikant.

Kommunene i datasettet for krav i kontrakt unntatt Oslo kommune kjøpte tjenester for i gjennomsnitt 159 243 000 kroner. Oslo kommune kjøpte tjenester for 11 654 939 000 kroner, og utgjør en vesentlig uteligger i denne sammenheng. Det er derfor interessant å se hvordan resultatene er uten Oslo. Uten Oslo synker gjennomsnittlig beløp bruk på kjøp av tjenester til 200 881 000 kroner for datasettet over krav i kontrakt og 187 435 000 kroner for datasettet for nødvendig kontroll. Også uten Oslo er kjøper de kommunene som bryter regelverket i snitt flere tjenester, men forskjellen i gjennomsnittlig utgift til kjøp av tjenester reduseres betraktelig i begge datasettene.

Resultatene gir ikke støtte til en hypotese om at kommuner som kjøper flere tjenester er flinkere til å etterleve forskriften, men viser en liten motsatt tendens i utvalget enn hypotesen skulle tilsi. Tendensen gjelder både for kravet om innhold i kontrakter og for nødvendig kontroll med at kravene etterleves, men resultatene er ikke signifikante.

Vurdering av analysene

Denne variabelen viser hvor mye penger en kommune bruker på å kjøpe tjenester, og ikke hvor mange kontrakter kommunene inngår. Store kommuner, som antagelig inngår enkeltkontrakter for større beløp, men ikke nødvendigvis flere kontrakter, vil framstå som en kommune med flere tjenestekjøp. Store summer brukt på tjenestekjøp innebærer ikke

nødvendigvis mer erfaring med å inngå kontrakter. Men samtidig er risikoen for sosial dumping større i store kontrakter, og store kontrakter bør dermed gi mer erfaring med risikovurdering og oppfølging av kontrakter.

I sum viser datasettene en sammenheng mellom beløpet en kommune kjøper tjenester for og etterlevelse av forskriftskravene, slik at tjenestekjøp for større beløp gir flere brudd. Resultatet gir dermed ikke støtte til hypotesen om at en eventuell større kompetanse som følger av mer erfaring med innkjøp og ved at kommuner som kjøper flere tjenester kan forsvare å ha og opprettholde et større fagmiljø for offentlige anskaffelser bidrar til at kommunen ikke bryter regelverket. Forskjellen er ikke signifikant i noen av datasettene, og dette sammenholdt med at variabelen ikke måler *antallet* tjenestekjøp, innebærer at resultatene er såpass usikre at det ikke er grunn til på denne bakgrunnen å konkludere med at mengden tjenestekjøp er en egenskap ved kommuner som påvirker etterlevelse av forskriftene.

Kommunenes økonomi og brudd på forskriftene

Resultater fra statistiske analyser

Det neste forskningsspørsmålet er om det er noen sammenheng mellom kommunenes økonomiske situasjon og om kommunene etterlever kravene i forskriftene.

For å undersøke dette spørsmålet vil jeg først se om det er noen forskjell i andelen brudd på regelverket mellom kommuner med lave, middels og høye frie disponible midler. En fjerde gruppe inneholder kommuner som betraktes som uteliggere i denne sammenhengen; de store bykommunene og kommunene med klart høyest frie disponible midler, i hovedsak kraftkommuner.

Tabell 17: Kommuner med brudd på krav i kontrakt og lave, middels, og høy andel frie disponible midler

	Lave	Middels	Høye	Andre	Totalt
Brudd	22,6%	28,4%	32,4%	33,3%	28,3%
N totalt	31	74	34	6	145

Tabell 18: Kommuner med brudd på nødvendig kontroll og lave, middels, og høy andel frie disponible midler

	Lave	Middels	Høye	Andre	Totalt
--	------	---------	------	-------	--------

Brudd	47,4%	72,0%	65,4%	60,0%	65,0%
N totalt	19	50	26	5	100

I utvalgene kommuner med lave disponible inntekter en *større* grad etterlevelse av forskriftene.

Kategorien “andre” er en kategori av uteliggere, og kan ikke inkluderes i en ANOVA-test. Uten denne gruppen gir en ANOVA-test av gjennomsnittlig verdi av kommunenes frie disponible midler følgende resultater for datasettet for krav i kontrakt og nødvendig kontroll:

Tabell 21: Descriptives, brudd/ikke brudd på krav i kontrakt og andel frie disponible midler (lav=1, middels=2, høy=3)

	N	Mean	Std. deviation	Std. error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Ikke brudd	100	1.9900	.68895	.06889	1.8533	2.1267	1.00	3.00
Brudd	39	2.1026	.68036	.10894	1.8820	2.3231	1.00	3.00
Total	139	2.0216	.68596	.05818	1.9065	2.1366	1.00	3.00

Tabell 22: ANOVA kommuner med brudd og ikke brudd på krav i kontrakt, og frie disponible midler (lav=1, middels=2, høy=3)

	Sum of Squares	df	Mean square	F	Sig.
Between Groups	.356	1	.356	.754	.387
Within Groups	64.580	137	.471		
Total	64.935	138			

En “test of homogeneity of variances” viser at variansene ikke er ulike, med en signifikans på .734, og en Welch-test er ikke nødvendig.

I utvalget har kommunene som etterlver forskriftsbestemmelsene som pålegger dem å innta bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter med leverandører i snitt lavere andel frie disponible midler enn de som bryter regelverket. Forskjellen i frie disponible midler mellom

gruppen av kommuner som bryter regelverket og de som etterlever regelverket er ikke signifikant.

Tabell 19: Descriptives, brudd/ikke brudd på nødvendig kontroll og frie disponible midler (lav=1, middels=2, høy=3)

	N	Mean	Std. deviation	Std. error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Ikke brudd	33	1.9697	.76994	.13403	1.6967	2.2427	1.00	3.00
Brudd	62	2.1290	.63977	.08125	1.9666	2.2915	1.00	3.00
Total	95	2.0737	.68792	.07058	1.9335	2.2138	1.00	3.00

Tabell 20: ANOVA kommuner med brudd og ikke brudd på nødvendig kontroll, og frie disponible midler (lav=1, middels=2, høy=3)

	Sum of Squares	df	Mean square	F	Sig.
Between Groups	.547	1	.547	1.157	.285
Within Groups	43.937	93	.472		
Total	44.484	94			

En “test of homogeneity of variances” viser at variansene ikke er ulike, med en signifikans på .254, og en Welch-test er ikke nødvendig.

I utvalget har kommunene som etterlever forskriftsbestemmelsene som pålegger dem å føre nødvendig kontroll med leverandørers lønns- og arbeidsvilkår i snitt lavere andel frie disponible midler enn de som bryter regelverket. Forskjellen i frie disponible midler mellom gruppen av kommuner som bryter regelverket og de som etterlever regelverket ikke er signifikant.

I begge datasettene har kommunene som etterlever regelverket i snitt en lavere andel frie disponible midler. Resultatene er ikke signifikante, og det er også de kommunene som har lite frie disponible midler som skiller seg ut, og denne gruppen har få enheter. Det er vanskelig

basert på datasettene og resultatene å slå fast en sammenheng mellom kommunens frie disponible midler og etterlevelse av forskriftene.

Vurdering av analysene

Riksrevisjonen opplyser i sin undersøkelse at de fant en tendens til at kommuner med høye frie disponible midler hadde bedre etterlevelse av kravet til innhold i kontrakter, men uten at det fremgår av rapporten hvor stor denne tendensen var. Høye frie disponible inntekter er et uttrykk for kommunens økonomiske handlefrihet, og dermed om kommunen har rom for å prioritere å etterleve forskriftskravene både i form av tilstrekkelige ressurser til å følge forskriftene og til å betale den høyere prisen for tjenester og byggekontrakter med høyere lønnskostnader.

Datasettene med resultater fra Arbeidstilsynets tilsyn støtter imidlertid ikke hypotesen om at høye disponible inntekter bidrar til bedre etterlevelse av kravet til innhold i kontrakter, men viser heller en liten motsatt tendens. Det samme gjelder for kravet om nødvendig kontroll, men slik at kommuner med høye disponible midler har litt bedre etterlevelse enn kommuner med middels frie inntekter.

Det er ingen åpenbar forklaring på at kommuner i datasettet med større økonomisk handlingsrom i mindre grad etterlever forskriftskravene. Det er mulig at kommunenes frie disponible midler samvarierer med andre kjennetegn med kommunene som har større betydning for utfallet, for eksempel hvor mye tjenester en kommune kjøper.

Resultatene er ganske usikre, og viser ingen klar trend, det er dermed all grunn til å være forsiktig med å konkludere med noe på bakgrunn av disse. Det kan imidlertid antydes, basert på dette utvalget og resultatene fra Arbeidstilsynets tilsyn, at det vanskelig å anføres at stort økonomisk handlingsrom er noen forutsetning for å kunne etterleve forskriftskravene. Disse statistiske analysene gir ikke grunnlag for videre drøftinger av om økonomisk handlingsrom er en egenskap som har sammenheng med kommunenes etterlevelse av forskriftskravene.

Kommunens politisk ledelse og brudd på forskriftene

Resultater fra statistiske analyser

Er det noen sammenheng mellom kommunens politiske ledelse og kommunens etterlevelse av forskriftskrav om kontraktsbestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår og oppfølging av disse?

Hypotesen er at partier på venstresiden er mer opptatt av arbeidstakerrettigheter og mindre opptatt av effektivitet i offentlige innkjøp.

Først undersøkes om det er forskjell i andel brudd i kommuner med ordfører fra henholdsvis partier på venstresiden (SV og AP), sentrum (KrF, V, og S) og høyresiden (H og FrP) og aandre partier og fellestister.

	Venstre	Sentrum	Høyre	Andre	Totalt
Brudd	19,6%	32,5%	30,6%	60,0%	28,3%
N	51	40	49	5	145

	Venstre	Sentrum	Høyre	Andre	Totalt
Brudd	58,3%	71,4%	65,9%	100%	65,0%
N	36	21	41	2	100

Det er en tendens i begge datasettene mot at kommuner med ordførere fra partier på venstresiden har en høyere grad av etterlevelse av forskriftene. Forskjellen mellom kommuner med ordførere fra sentrumpartier og høyrepartier er mindre, spesielt når det kommer til å oppfylle kravene til innhold i kontrakter med leverandører.

Det er interessant å se nærmere på kommuner med ordførere fra venstresidepartier opp mot øvrige kommuner samlet. Dette gjøres i en ANOVA-test:

	N	Mean	Std. deviation	Std. error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Ikke brudd	104	1.6058	.49105	.04815	1.5103	1.7013	1.00	2.00
Brudd	41	1.7561	.43477	.06790	1.6189	1.8933	1.00	2.00

Total	145	1.6483	.47916	.03979	1.5696	1.7269	1.00	2.00
--------------	-----	--------	--------	--------	--------	--------	------	------

Tabell 26: ANOVA, kommuner med brudd og ikke brudd på krav i kontrakt og ordfører fra venstreparti (verdi 1) og øvrige (verdi 2)

	Sum of Squares	df	Mean square	F	Sig.
Between Groups	.665	1	.665	2.933	.089
Within Groups	3.398	143	.227		
Total	33.062	144			

En “test of homogeneity of variances” basert på gjennomsnittet mellom de to gruppene viser at variansene er ulike, med en signifikans på .000, og en Welch-test er nødvendig:

Tabell 27: Robust tests of equality of means, brudd/ikke brudd på krav i kontrakt og ordfører fra venstreparti og øvrige

	Statistic*	Df1	Df2	Sig.
Welch	3.261	1	82.269	.075

*Asymptotically F distributed.

I utvalget har kommunene som etterlever forskriftsbestemmelsene som pålegger dem å innta bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter med leverandører i snitt flere ordfører fra partier på venstresiden enn de som bryter regelverket. Welch-testen viser at forskjellen i gjennomsnittet av ordførerens politiske tilhørighet mellom gruppen av kommuner som bryter regelverket og de som etterlever regelverket ikke er signifikant innenfor .05, men er signifikant innenfor .1.

Tabell 28: Descriptives, brudd/ikke brudd nødvendig kontroll og ordfører fra venstreparti og øvrige

	N	Mean	Std. deviation	Std. error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Ikke brudd	35	.4286	.50210	.08487	.2561	.6010	.00	1.00
Brudd	65	.3231	.47129	.05846	.2063	.4399	.00	1.00
Total	100	.3600	.48242	.04824	.2063	.4557	.00	1.00

Tabell 27: ANOVA, kommuner med brudd og ikke brudd på nødvendig kontroll, og

venstreparti og øvrige					
	Sum of Squares	df	Mean square	F	Sig.
Between Groups	.253	1	.253	1.089	.299
Within Groups	22.787	98	.233		
Total	23.040	99			

En “test of homogeneity of variances” basert på gjennomsnittet mellom de to gruppene viser at variansene ikke er ulike, med en signifikans på .080, og en Welch-test er unødvendig.

I utvalget har i snitt flere av kommunene som etterlever forskriftsbestemmelsene som pålegger dem å gjennomføre nødvendig kontroll med leverandørens lønns- og arbeidsvilkår ordfører fra partier på venstresiden enn de som bryter regelverket. Forskjellen i gjennomsnittet av ordførerens politiske tilhørighet mellom gruppen av kommuner som bryter regelverket og de som etterlever regelverket ikke er signifikant.

Sammenheng mellom partitilhørighet og ønske om å hindre sosial dumping?

Hypotesen om at kommuner med venstresideordførere har bedre etterlevelse av forskriftskravene bygger på en antakelse om at partier på venstresiden har større interesse i ivaretagelse av arbeidstakerrettigheter, og at etterlevelse av forskriftkravene dermed er prioritert høyere av partier på venstresiden.

En annen hypotese er at å ha innført tiltak ut over forskriftskravene for å sikre seg mot sosial dumping i kontrakter med leverandører, også kan vise et ønske om å prioritere arbeidstakerrettigheter. Dersom det er de samme kommunene som har ordfører fra et parti på venstresiden og som har innført tiltak mot sosial dumping, kan dette styrke de to antakelsene.

Tabell 30: Descriptives, innført tiltak og ikke innført tiltak og venstreparti (verdi 1) og øvrige (verdi 2), datasettet for krav i kontrakt

	N	Mean	Std. deviation	Std. error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Ikke innført	81	1.7531	.43390	.04821	1.6571	1.8490	1.00	2.00

tiltak								
Innført tiltak	64	1.5156	.50371	.06296	1.3898	1.6414	1.00	2.00
Total	145	1.6483	.47916	.03979	1.5696	1.7269	1.00	2.00

Tabell 32: ANOVA, Innført tiltak og ikke innført tiltak, og venstreparti (verdi 1) og øvrige (verdi 2) og innført tiltak, datasettet for krav i kontrakt

	Sum of Squares	df	Mean square	F	Sig.
Between Groups	2.016	1	2.016	9.286	.003
Within Groups	31.046	143	.217		
Total	33.062	144			

En “test of homogeneity of variances” basert på gjennomsnittet mellom de to gruppene viser at variansene er ulike, med en signifikans på .000, og Welch-test er nødvendig:

Tabell 33: Robust tests of equality of means, brudd på krav i kontrakt og innført/ikke innført tiltak

	Statistic*	Df1	Df2	Sig.
Welch	8.967	1	124.758	.003

*Asymptotically F distributed.

Det er tatt utgangspunkt i datasettet for krav i kontrakt, som er det største av de to datasettene. Tabellen viser at det i dette datasettet er flere kommuner med ordførere fra venstresiden som har innført tiltak ut over forskriftskravene for å hindre sosial dumping hos leverandører til kommunen. Variansen er ikke lik, og Welch-testen oppgir en signifikans på .003. Dette innebærer at sammenhengen er sterk.

Det er altså sammenheng i utvalget mellom ordførerens politiske tilhørighet på venstresiden og hvorvidt kommunen har innført tiltak ut over forskriftskravene for å sikre at leverandører til kommunen ikke driver sosial dumping. Resultatet styrker antakelsen om at begge de to variablene gir uttrykk for kommunens ønske om å prioritere etterlevelse av forskriftene. Når det gjelder ordførerens partitilhørighets innflytelse på faktisk etterlevelse, kommer kommuner med ordførere fra venstresiden bedre ut blandt de kommunene Arbeidstilsynet har ført tilsyn med, men effekten kan ikke antas å gjelde for hele populasjonen av kommuner.

Sammenheng mellom partitilhørighet og andelen tjenestekjøp?

Tabell 34: Gjennomsnittlig tjenestekjøp i kommuner med venstresideordførere og øvrige kommuner, datasettet for krav i kontrakt		
	N	Gj.snittl tjenestekjøp I 1000 kr
Venstreside	51	181362,27
Øvrige	94	269536,63
Sig.: .611		

I datasettet for krav i kontrakt kjøper kommuner med ordførere fra venstresiden i gjennomsnitt tjenester for mindre beløp enn øvrige kommuner. Dette er i overensstemmelse med antagelsen om at politikere på venstresiden er mer negativ til konkurranseutsetting. Det er mulig at den manglende effekten av mye tjenestekjøp på etterlevelse av forskriftene skyldes at kommuner som kjøper få tjenester også er kommuner med ordførere fra partier på venstresiden, som i større grad etterlever forskriftene.

Vurdering av analysene

Resultatene viser at det for kommunene i utvalget er sammenheng mellom venstresideordførere og hvorvidt kommuner etterlever forskriftskravene. For kravet til innhold i kontrakter er sammenhengens også sterk nok til å være nesten signifikant. Resultatene er i samsvar med hypotesen om at kommuner med ordførere fra partier på venstresiden i større grad etterlever forskriftskravene.

Resultatene viser ikke at forskjellen mellom kommuner med ordførere fra venstresidepartier og andre kommuner er en direkte følge ordførerens politiske tilhørighet, kun at det er en sammenheng. Det kan være at kommunens ordfører samvarierer med andre forhold, og at det er disse som er bestemmende for den økte andelen etterlevelse av forskriftskrav. Men resultatene antyder at kommuner i utvalget med ordførere fra venstresiden gjør noe eller har noen kjennetegn som øker minsker sjansen for brudd på regelverket.

Selv om resultatene ikke er sterke nok til å være signifikante, er de interessante nok til å vurderes videre under DRØFTING OG TEORETISKE IMPLIKASJONER.

Tiltak for å hindre sosial dumping i anbud

Resultater fra statistiske analyser

Det femte forskningsspørsmålet er om det er noen sammenheng mellom kommuner som har innført særskilte tiltak for å hindre sosial dumping og brudd på forskriftsbestemmelsene.

Det er verdt å minne om at tiltakene er gjennomført i samme periode som tilsynene er gjennomført. Det er ikke mulig å slå fast noen årsaksrekkefølge, at tilsynene er gjennomført etter at tiltakene er innført eller motsatt. Det at kommunene har innført tiltak for å hindre sosial dumping sees her på som et uttrykk for at det over tid har vært et press på eller en interesse i kommunen for å håndtere disse problemstillingene.

Tabell 34: Descriptives, brudd/ikke brudd datasettet for krav i kontrakt, og innført tiltak (1) og ikke innført tiltak (0)

	N	Mean	Std. deviation	Std. error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Ikke brudd	104	.42	.496	.049	.33	.52	0	1
Brudd	41	.49	.506	.079	.33	.65	0	1
Totalt	145	.44	.498	.03979	.36	.52	0	1

Tabell 35: ANOVA, kommuner med brudd og ikke brudd, og innført tiltak (1) og ikke innført tiltak (0), datasettet for krav i kontrakt

	Sum of Squares	df	Mean square	F	Sig.
Between Groups	.123	1	.123	.495	.483
Within Groups	35.629	143	.249		
Total	35.752	144			

En “test of homogeneity of variances” basert på gjennomsnittet mellom de to gruppene viser at variansene ikke er ulike, med en signifikans på .339, og en Welch-test er unødvendig.

Tabell 36: Descriptives, brudd/ikke brudd datasettet for nødvendig kontroll, og innført tiltak (1) og ikke innført tiltak (0)

	N	Mean	Std. deviation	Std. error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Ikke brudd	35	.40	.497	.084	.23	.57	0	1
Brudd	65	.43	.499	.062	.31	.55	0	1
Totalt	100	.42	.496	.050	.32	.52	0	1

Tabell 37: ANOVA, kommuner med brudd og ikke brudd på nødvendig kontroll, og innført tiltak (1) og ikke innført tiltak (0)

	Sum of Squares	df	Mean square	F	Sig.
Between Groups	.022	1	.022	.087	.769
Within Groups	24.338	98	.248		
Total	24.360	99			

En “test of homogeneity of variances” basert på gjennomsnittet mellom de to gruppene viser at variansene ikke er ulike, med en signifikans på .541, og en Welch-test er unødvendig.

Funnene viser at det er så godt som ingen forskjell i andelen brudd mellom kommunene som har gjennomført tiltak og de som ikke har gjort det, og dermed heller ingen signifikant forskjell.

Vurdering av analysene

Dersom det å ha innført tiltak for å hindre sosial dumping er et uttrykk for vilje i kommunen til å prioritere arbeidet mot sosial dumping, er resultatet overraskende. Resultatet kan forklares, først med mulige svakheter utformingen av undersøkelsen for dette forskningsspørsmålet, og så med hvordan slike vedtak om tiltak opptrer i kommunen.

For det første er det usikkert om det å ha innført slike tiltak er et godt uttrykk for en vilje i kommunen til å prioritere arbeidet med å inngå sosial dumping i kontrakter med leverandører. Datasettet viser kommuner som har hatt tilsyn i perioden 2013 til 2019, og som har gjennomført tiltak på et ubestemt tidspunkt før sommeren 2018. Det kan være at mange kommuner vedtar slike tiltak nettopp som en følge av at Arbeidstilsynet avdekker brudd, og at

variablene dermed ikke er uavhengige av hverandre. Datasettet tillater ikke videre undersøkelser av denne effekten.

For det andre kan det være slik at det er de kommunene som har de største utfordringene med eller størst risiko for sosial dumping i sine kontrakter som vurderer at det er behov for slike tiltak. Motsatt kan det være at små kommuner med få anbud og gjennomsiktede lokale forhold og liten risiko for sosial dumping i sine kontrakter ikke ser behovet for å vedta særlige tiltak for å hindre sosial dumping. Det betyr at de kommunene som har vedtatt tiltak også er de kommunene som må gjøre mest for å oppfylle forskriftskravet om til nødvendig kontroll.

For det tredje kan det stilles spørsmål ved om vedtakelsen av tiltak for å hindre sosial dumping i kontrakter med leverandører faktisk er et uttrykk for et ønske om å prioritere å unngå sosial dumping i kontrakter med leverandører, eller om det heller gir uttrykk for et ønske om å *fremstå* som at kommunen kommer til å prioritere dette. At kommuner i utvalget med ordførere fra partier på venstresiden faktisk etterlever forskriftene i større grad enn øvrige kommuner viser at kommunens "vilje" kan ha betydning for etterlevelsen av forskriftene. Holdt opp mot resultatene for kommuner som har innført ytterligere krav for hindre sosial dumping i kontrakter med leverandører, kan det dermed se ut som sistnevnte ikke gir uttrykk for en slik vilje.

I sum kan det ikke konkluderes med om det er sammenheng mellom kommunenes etterlevelse av forskriftene og om de har vedtatt ekstra tiltak for å sikre seg mot sosial dumping i anskaffelser. Dette skyldes antagelig utfordringer med utforming av undersøkelsen på dette punktet. Det er ikke grunnlag for videre drøftinger av denne variabelen.

7. DRØFTING OG TEORETISKE IMPLIKASJONER

Innledning

Problemstillinga for oppgaven er: **Hva kjennetegner kommuner som ikke oppfyller forskriftskrav om innhold i og oppfølging av kontrakter med leverandører med mål om å hindre at kommunene bidrar til sosial dumping?**

Problemstillinga er undersøkt nærmere ved å se på om det er noen sammenheng mellom kommunenes etterlevelse av de forskriftskrav som stilles til innhold i og oppfølging av

kontrakter med leverandører for å hindre sosial dumping, og kommunens størrelse, omfanget av tjenestekjøp i kommunen, kommunens økonomi, kommunens politiske ledelse og om kommunen har innført tiltak for å hindre sosial dumping i sin kontrakter ut over det som kommunen er pålagt. Og tilsatt, er det på bakgrunn av funn fra analysene av disse variablene noen tiltak som kan bidra til bedre etterlevelse av forskriftskravene?

Analysene over viser at det to av egenskapene ved kommunene som er interessante å se nærmere på, nemlig at i utvalget har

- store kommuner i snitt dårligere etterlevelse av forskriftene, spesielt for krav i kontrakt, og
- kommuner med ordførere fra partier på venstresiden bedre etterlevelse av forskriftskravene enn andre kommuner.

For de andre variablene er det liten forskjell langs de andre egenskapene mellom kommuner som etterlever forskriftskravene og de som ikke gjør det, eller det er usikkert om variablene måler det jeg ønsker å måle. Det er dermed ikke grunnlag for å si at kommuner som ikke etterlever regelverket kjennetegnes av hvor mye tjenester kommunen kjøper eller av om kommunene har dårligere eller bedre økonomisk handlingsrom, eller av å ha innført tiltak for å hindre sosial dumping ut over det som følger av regelverket, og disse resultatene fra disse variablene vurderes ikke videre.

Kommunestørrelse

Undersøkelser om anskaffelser generelt tyder på at lovlige og gode innkjøp krever kompetanse, fagmiljø og riktige ressurser, og at dette også gjelder for anskaffelser i tråd med regelverket for å hindre sosial dumping (Andersen et al., 2017; Brynhildsvoll, 2003; Michelsen & de Boer, 2009). Spesielt kommunestørrelse er antatt å ha betydning for kommuners evne til å rekruttere og beholde fagkompetanse, og store kommuner som kjøper flere tjenester har grunnlag for å ha flere ansatte med kompetanse om innkjøp og får større erfaring med området (Ekspertutvalget for kommunestruktur, 2014). Resultatet i denne undersøkelsen gir imidlertid ikke støtte til en antagelse om at dette er den avgjørende forskjellen mellom kommuner som ikke etterlever regelverket og de som gjør det. For kommunene i utvalget er det de større kommunene som ikke etterlever regelverket i større grad enn de mindre.

Når det gjelder forskjellen mellom store og små kommuners etterlevelse av kravet om nødvendig kontroll, kan denne forskjellen delvis forklares av at små kommuner i praksis må gjøre mindre for å oppfylle kravet, fordi deres kontrakter er mindre i omfang og kompleksitet og disse kommunene har mindre risiko for sosial dumping.

Men de statistiske analysene viser at store kommuner i utvalget også i mindre grad enn små kommuner stiller krav om lønns- og arbeidsvilkår i sine kontrakter. Dette er ikke et krav som øker med risikoen for sosial dumping. Det tyder på at mulig større risiko for sosial dumping ikke er forklaringen på forskjellen mellom små og store kommuner i utvalget.

En annen forklaring på at store kommuner i mindre grad etterlever forskriftskravene i alle sine kontrakter, kan være kombinasjonen av strukturelle sider av store kommuner og trekk ved innkjøpsoppgaven og hvordan denne er organisert.

Innkjøpsfunksjonen er ofte spredt ut på forskjellige avdelinger og ansvarsområder i kommunene, til den delen av kommunen og tilknyttede kommunale foretak eller interkommunale samarbeid som har ansvaret for den sektoren som krever at kommunen kjøper inn tjenester (Brynhildsvoll, 2003). Spesialkompetansen på innkjøp derimot sitter gjerne i en egen innkjøpsavdeling eller som en støttefunksjon i kommunen, eventuelt i et eksternt innkjøps samarbeid (Brynhildsvoll, 2003). Innkjøpskompetansen må derfor kobles på innkjøpsprosessen i hvert enkelt tilfelle og utenfor de ordinære arbeidsprosessene og –linjene kommunen normalt operer med. Dette krever egne formelle verktøy for horisontal samordning i kommunen, som rutiner og maler for innkjøp eller beskrivelser av arbeidsprosesser eller lignende som sikrer at hensynene innkjøpsavdelingen skal ivareta også blir hensyntatt i kontrakter som inngås og kontrolleres av andre avdelinger (Bolman & Deal, 2010).

Store kommuner, som er større organisasjoner, er ofte mer spesialiserte, noe som krever bedre verktøy for samordning for å oppnå mål som ikke kan oppnås i en spesialisert enhet alene (Bolman & Deal, 2010). Jo større en kommune er, desto større er behovet for å dele organisasjonen opp i håndterbare enheter, og desto flere enheter i kommunen vil ha et ansvarsområde som krever at kommunen kjøper tjenester.

At store kommuner ikke oppfyller kravene til innhold i kontrakt i like stor grad som små kommuner, et krav som i utgangspunktet kun krever at noen som er involvert i

innkjøpsprosessen kjenner til forskriftskravene eller bruker maler eller retningslinjer som oppfyller disse, kan tyde på at kommunene ikke har tilstrekkelige verktøy for samordning. Dette er også noe Riksrevisjonen berørte, da den pekte på manglende omtale av sosial dumping i sentrale styringsdokumenter og retningslinjer (Riksrevisjonen, 2016).

Det er verdt å peke på samordningsproblemene vil være enda større for å oppfylle kravet om nødvendig kontroll, fordi det krever at innkjøpskompetansen må være “koblet på” innkjøpsprosessen også etter at kontrakten er inngått, og bidra med kompetanse om oppfølging av kontraktene. Samtidig er dette et forskriftskrav som krever mer av kommunenes kompetanse, slik at store kommuner vil ha en enda større fordel dersom samordningen er på plass.

Hvordan forholder dette funnet seg til tidligere undersøkelser? Michelsen og de Boer fant ikke denne effekten i sin undersøkelse av hvilke kommuner som stiller miljøkrav i sine anskaffelser. Men denne undersøkelsen så på hvor ofte en kommune stilte miljøkrav. Arbeidstilsynet vurderer om kommunen ved en eller flere kontrakter har brutt regelverket, og ser helst på de kontraktene der sjansen for brudd er størst, og brudd på regelverket for en kontrakt eller mangler i systemer for å sikre etterlevelse av forskriftene er nok for å bli registrert med brudd. Den større kompetansen og fagmiljøene i store kommuner kan gi disse mulighet til å “overoppfylle” på noen områder, eller som Riksrevisjonen viste i sin undersøkelse, oppfylle kravene i *en stor andel kontrakter* (Riksrevisjonen, 2016). Men denne undersøkelsen ser på *om kommunene noen gang er avdekt å ha brutt regelverket*. Implikasjonen av denne undersøkelsen er at selv om store kommuner evner å “overoppfylle” og også oppfylle kravene i mange av sine kontrakter, betyr ikke det at de store kommunene klarer å spre en god praksis til *alle deler* av kommunen.

Fra statens side er det gjort flere tiltak for å sikre bedre etterlevelse av forskriftene, herunder å gi Arbeidstilsynet tilsynskompetanse med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter i 2013 (forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, 2008) og veiledningskampanjer fra Difi (Difi, 2015). I en stortingsmelding fra april i år presenteres blant annet hvilke tiltak staten vil gjennomføre for å sikre at det ikke foregår sosial dumping i offentlige kontrakter. Overfor kommunene legges det spesielt vekt på å øke kompetansen og spre kunnskap om Difis veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019).

Resultatene og vurderingene i denne undersøkelsen kan tyde på at staten også bør rette kompetanse- og veiledningsaktivitetene ikke bare mot innkjøpsavdelingen, men mot alle som driver innkjøp i kommunen. Dette vil bidra til bedre etterlevelse av forskriftene i de tilfellene der innkjøpsavdelingen eller innkjøpsspesialister ikke har ansvaret for utforming og oppfølging av kontrakter.

Med kommunesammenslåinger som følge av kommunereformen vil flere kommuner bli større organisasjoner og få en større grad av spesialisering, og dermed ha større behov for verktøy for samordning på tvers i kommunen. Dette behovet er spesielt stort for oppgaver som innkjøp av tjenester, som i utgangspunktet krever involvering fra flere faggrupper. Tiltak som kan bidra til bedre etterlevelse av forskriftene er å hjelpe kommunene med å finne gode måter å sikre at den kompetansen som eksisterer i kommunen faktisk blir brukt i alle innkjøpene kommunene gjør.

Venstreside-kommuner

De statistiske analysene viser at blant kommuner i utvalget har kommuner med ordførere fra parti på venstresiden en mindre andel brudd på forskriftene enn andre kommuner. For forskriftskravet om å innta lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter er effekten er stor nok i utvalget til nesten å være signifikant (.075).

Dette er et sterkt nok resultat til å stille spørsmålet om ikke ordførerens partitilhørighet påvirker kommunenes etterlevelse av forskriftene også i populasjonen. Hvis det er tilfellet tyder det i så fall på en ikke så overraskende konklusjon om at partier på venstre side i politikken er mer opptatt av arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår enn øvrige partier (Heywood, 2013). Mer interessant tyder resultatene på at kommunene faktisk benytter seg av et handlingsrom for egne prioriteringer, også på tross av at handlingsrommet er forsøkt regulert i lov. Kommunenes *vilje* til å etterleve forskriftene har altså betydning for om de bryter forskriftene, og tilstrekkelig vilje til å prioritere har betydning for om kommunene overkommer eventuelle strukturelle eller organisatoriske utfordringer med å etterleve forskriftskravene.

Det har ikke vært grunnlag for i denne studien å undersøke nærmere hva det er med kommunene som er ledet av venstresideordførere som gjør at de overkommer

samordningsproblemerne som følger med innkjøpsoppgaven, om dette følger av strukturelle tiltak ordførerne gjør eller andre trekk ved organisasjonen. Dette kunne vært interessant å undersøke nærmere i en ny studie.

Et virkemiddel for staten, dersom målet er å at kommuner ikke skal lage et marked for aktører som driver med sosial dumping, er å sørge for at kommunene har større vilje til å etterleve forskriftene. Eller sagt på en annen måte, staten, som prinsippal, må sørge for at kommunene, som agenter, har egeninteresse i å opptre på en måte som fremmer statens interesser (K. P. Hagen, 1992; Jensen & Meckling, 1976). Incitamentene kan være positive, der kommunene belønnes for riktig adferd, eller negative, der feil adferd sanksjoneres.

Staten har valgt regelstyring av kommunene som verktøy for å få kommunene til å opptre i statens interesse. Men hverken forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter eller forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett innebærer rettighetslovgivning. Leverandørenes arbeidstakere kan få bedre lønns- og arbeidsvilkår som en følge av forskriftene, men disse har ingen rettigheter de kan kreve etter forskriftene. Det innebærer at det er ingen andre enn staten som står for håndheving av forskriftene. Denne håndhevinga er satt ut til Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet kan ikke føre tilsyn med alle kommuner, som vist ved at Arbeidstilsynet i løpet av fem år har ført tilsyn med 145 forskjellige kommuner, og i de tilsynene Arbeidstilsynet gjennomfører, blir ikke nødvendigvis alle kommunens kontrakter kontrollert, slik at det ikke nødvendigvis avdekkes om kommunen i enkelte tilfeller ikke . Ulovlig forhold i kommunenes kontrakter har dermed relativt liten risiko for å bli avslørt.

Videre, selv om Arbeidstilsynet formelt sett har mulighet til å ilegge gebyrer for brudd på forskriftene, reageres det overfor kommunene kun med pålegg om å utbedre ulovlig forhold (Nærings- og fiskeridepartementet, 2019). Konsekvensene av å bli avslørt i å bryte regelverket er dermed også små.

Arbeidstilsynets tilsyn kan bli tema for medieoppslag, og på denne måten få negative konsekvenser for kommunens omdømme, eller for ordførerens eller styrende partiers tillitt blant velgerne. Dette er den potensielt alvorligste sanksjonen brudd på forskriftene kan medføre for kommunene. For at denne trusselen skal påvirke kommunens handlinger, må det fremdeles være en risiko for at brudd på forskriftene blir avdekt, og velgerne må anse

bruddene på forskriftsbestemmelsene som alvorlige nok til å påvirke velgeradferd eller kommunens omdømme.

Liten risiko for at lovbrudd blir avdekt og små konsekvenser dersom lovbrudd blir avdekt, innebærer at det er en svak håndheving av regelverket. På den andre siden har kommunene økonomisk interesse i å bryte regelverket, både fordi krav om lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter vil medføre dyrere tjenester og fordi kontroll med disse kravene er kostbart.

Samlet er innebærer ikke dette håndhevingssystemet at kommunene blir konfrontert med de samfunnsmessige alternativkostnadene av å bryte regelverket. I et prinsipp-agentteoriperspektiv kan dette uttrykkes som at incitamentsstrukturen ikke er korrekt (K. P. Hagen, 1992). Det kan stilles spørsmål ved om regelstyringen som er valgt er egnet til å gi kommunene tilstrekkelige incitament til å iverksette nødvendige tiltak for å sikre at de etterlever forskriftene.

Samtidig vil ethvert håndhevingssystem som konfronterer kommunene med de faktiske samfunnsmessige alternativkostnadene av å bryte regelverket være omfattende og kostbart. Et alternativ til økt kontroll og håndheving for å sikre at kommunene opptrer i statens interesse, er å redusere forskjellen i målstruktur mellom staten og kommunene.

En mulighet for redusere forskjellen i målstruktur kan være å redusere kommunenes kostnader med etterlevelse av forskriftskravene. Her er det mange muligheter, blant annet veiledning om regelverket og hva det krever av kommunene, og godkjenningsordninger og andre tiltak som gjør det enklere for kommunene å avgjøre hvilke tilbydere som ikke driver med sosial dumping. Dette er tiltak som allerede inngår i regjeringens strategi for arbeidslivskriminalitet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019). Et annet tiltak er å bidra med hjelpemidler til kommunene som gjør det enklere å beregne kommunenes reelle transaksjonskostnader ved konkurranseutsetting, som inkluderer krav om og kontroll med lønns- og arbeidsvilkår og potensiell effektiviseringsgevinst når denne ikke kan følge av vesentlig lavere lønnskostnader. Dette vil hjelpe kommunene med å ta riktige avgjørelser om hvilke tjenester det lønner seg å konkurranseutsette. Videre, som nevnt over, bør staten rette tiltak mot å hjelpe kommunene med å finne gode verktøy for samordning mellom fagavdelinger og innkjøpskompetansen, dette blir spesielt viktig i gjennomføring av kommunereformen.

Integrasjon eller autonomi?

Sosial dumping i stor utstrekning kan ha store makroøkonomiske konsekvenser, for eksempel at prisen for arbeid blir presset ned, som igjen får betydning for kjøpekraften i samfunnet. Videre vil lavtlønnseffekten være størst i utsatte bransjer, som igjen kan gi økt ulikhet. Dette er viktige problemstillinger som staten har påtatt seg ansvaret for. Samtidig står kommunene for mye av tjenesteproduksjonen på det offentliges vegne, og har dermed potensielt innflytelse på et stort marked for aktører som driver med sosial dumping. Kommunene blir et viktig virkemiddel for staten for å hindre sosial dumping.

Staten har valgt å bruke lovstyring av kommunenes opptreden for å nå dette målet. Staten pålegger kommunene bestemte handlinger, i og oppfølging av kontrakter, som overlater lite autonomi til kommunene til å prioritere denne oppgaven mot andre oppgaver, selv om kommunens innbyggere skulle ønske en annen prioritering. På denne måten kan kommunene sees på som et verktøy for statens oppgaveløsning, underlagt statens prioriteringer. Den formelle oppgave- og ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene beskrives dermed best av integrasjonsmodellen (Kjellberg, 1988).

Samtidig viser resultatene i undersøkelsen at kommunene ikke etterlever kravene som stilles til dem, og at dette også varierer med om kommunene gjør valg om å prioritere etterlevelse av forskriftene eller ikke. Kommunene finner et handlingsrom også der staten prøver å begrense det gjennom lovgivning og staten har begrensede muligheter til å håndheve kommunenes brudd på forskriftene.

Det kan argumenteres for at det staten faktisk har gjort, er å i forskrifts form gitt kommunene oppgaven med å unngå sosial dumping i kontrakter med sine leverandører, og på den måten delegert denne oppgaven ut av eget ansvarsområde og til kommunene. Det å hindre sosial dumping i kommunale kontrakter er blitt en kommunal oppgave, eller enda viktigere, det er hvertfall ikke en statlig oppgave. Videre er statens rolle i praksis begrenset til å overvåke kommunenes oppgaveløsning på området, gjennom Arbeidstilsynet, men uten å gripe inn. I praksis har dermed kommunene stor autonomi i om og hvordan de håndterer sosial dumping i sine kontrakter, samtidig som staten sender et klart budskap om dette er kommunenes oppgave.

Den kanskje mest alvorlige konsekvensen for en kommune som bryter regelverket er at dette kan resultere i negative avisoppslag, noe som igjen kan gi misnøye med de ansvarlige politikere. Dette kan være et effektivt virkemiddel, fordi sosial dumping og arbeidslivskriminalitet står høyt på agendaen. Poenget i denne sammenhengen er at den reelle sanksjoneringen av brudd på forskriftskravene er overlatt til velgerne i kommunen. Kommunens innsats mot sosial dumping er *i praksis* et spørsmål som er overlatt til lokaldemokratiet.

I sum og i praksis beskrives kanskje forholdet mellom staten og kommunen i oppgaven om å unngå sosial dumping i offentlige kontrakter best av autonomimodellen heller enn integrasjonsmodellen (Kjellberg, 1988).

Studiens kvalitet

Forhold som påvirker hvor sikre resultatene er er kommentert underveis. Studiens kvalitet preges av valget om å ta utgangspunkt tilsynsdata fra Arbeidstilsynet. Dette sikrer god pålitelighet, og unngår problemer som følger av å stille kommunene spørsmål om de etterlever forskriftskrav samtidig som man erkjenner at mange kommuner ikke vet hva forskriftskravene innebærer. Samtidig innebærer dette valget at utvalget kommuner ikke er tilfeldig, og det er ikke mulig å anta at resultatene er allment gyldige. Videre er utvalget av kommuner ikke det største, og dersom jeg hadde valgt en annen måte å innhente data på. Jeg mener likevel at studien viser noen tendenser i kommunenes etterlevelse av forskriftskravene som bidrar til å nyansere bildet av hva som skal til for å hindre sosial dumping i kommunale kontrakter generelt.

For et par av variablene er det litt usikkert om variablene måler det jeg ønsker å måle. Tjenestekjøp måler ikke antallet tjenestekjøp, men den totale summen. Variabelen om hvorvidt kommunene har innført tiltak ut over det de er pålagt i forskrifter gir ikke nødvendigvis uttrykk for kommunens vilje til å prioritere bekjempelse av sosial dumping. Disse variablene har derfor bidratt mindre til å opplyse problemstillingen, og det kan spørres om det er nødvendig å ha med disse variablene. Samtidig ville det vært svært interessant dersom det hadde vært en sammenheng mellom variablene og kommunenes etterlevelse av forskriftskravene, og de var derfor verdt å undersøke.

8. KONKLUSJONER

Det er ikke basert på denne undersøkelsen grunnlag for å anslå noen sammenheng mellom kommuners etterlevelse av forskriftskravene og kommunenes økonomiske handlingsrom, omfang av tjenestekjøp og hvorvidt kommunene har vedtatt tiltak utover de lovpålagte for å sikre seg mot sosial dumping i kontrakter med leverandører.

Undersøkelsen viser at store kommuner ikke nødvendigvis innebærer bedre oppfyllelse av myndighetskrav for innkjøp, i motsetning til det som synes å være tilfellet for andre kompetansekrevene kommunale oppgaver. Denne forskjellen kan forklares med kombinasjonen av strukturelle utfordringer som store organisasjoner står overfor og hvor mye samordning innkjøp krever. Samtidig er ikke de strukturelle utfordringene uoverkommelige, dette illustreres av at kommuner som ledes av ordførere fra parti med større fokus på arbeidstakerrettigheter og mindre fokus på effektivitet.

Det er et politisk spørsmål i hvilken grad og hvordan staten bør og skal styre kommunene til å handle i statens interesse. Denne studien viser at dersom staten ønsker å påvirke om kommunene unngår sosial dumping i sine kontrakter, kan aktuelle virkemiddel være å øke kostnaden for kommunene ved å ikke etterleve regelverket, gjennom mer og strengere kontroll og håndheving, selv om dette vil øke kostnadene for staten. Videre kan staten, i tillegg til de tiltak som allerede inngår i regjeringens strategi om arbeidslivskriminalitet, redusere kommunenes kostnader ved å etterleve kravene. Dette kan gjøres gjennom å sørge for at informasjonskampanjer og veiledningsmateriale om plikten til å unngå sosial dumping i offentlige kontrakter ikke bare er rettet mot innkjøpsavdelingen i kommunen, men også mot andre avdelinger som kjøp av tjenester, og bidra til at kommunene overkommer samordningsproblemer som følger av at gode innkjøpsprosesser krever kompetanse både om anbud og kontraktsoppfølging og om tjenesten som skal kjøpes inn.

Med kommunesammenslåinger blir kommunene større. Dette kan medføre større samordningsproblemer innad i kommunen, spesielt på områder som innkjøp, som bare kan gjennomføres i samarbeid mellom personale fra forskjellige avdelinger. Dersom kommunesammenslåinger ikke skal ha negativ effekt på kommunens etterlevelse av forskriftskrav for å hindre sosial dumping i offentlige kontrakter, blir tiltak for å bedre samordningen internt i kommunene spesielt viktig.

Litteraturliste

- allmenngjøringsloven. (1993). *Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v.* . Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1993-06-04-58/§8>.
- Alsos, K., Berge, Ø. M., & Ødegård, A. M. (2012). *Kampen om vikarene Arbeidskraftstrategier i kommunesektoren* (Fafo-rapport 2012:06). Retrieved from https://www.fafo.no/media/com_netsukii/20233.pdf
- Alsos, K., Berge, Ø. M., & Steen, J. R. (2013). *Norske kommunepolitikeres holdninger til konkurranseutsetting* (Fafo-rapport 2013:30). Retrieved from <https://www.fafo.no/images/pub/2013/20320.pdf>
- Alsos, K., & Eldring, L. (2014). Lovfestet minstelønn i Norge? *Søkelys på arbeidslivet*, 3.
- Andersen, R. K., Bjøru, E. C., Tofteng, M., & Øistad, B. S. (2017). *Hva gjøre kommunene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet?* (Fafo-rapport 2017:08). Retrieved from <https://www.fafo.no/index.php/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/hva-gjor-kommunene-for-a-bekjempe-arbeidslivskriminalitet>
- anskaffelsesloven. (2016). *Lov om offentlige anskaffelser*. Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73?q=lov%20om%20offentlige%20anskaffelser>.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2006). *Regjeringens handlingsplan mot sosial dumping*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regjeringens-handlingsplan-mot-sosial-du/id272258/>.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2019). *Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2019-)*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-mot-arbeidslivskriminalitet-2019/id2628152/>.
- Arbeidstilsynet. (2018). Om oss. Retrieved from <https://www.arbeidstilsynet.no/om-oss/>
- Arbeidstilsynet. (2019a). Informasjons- og påseplikt for oppdragsgivere. Retrieved from <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/paseplikten/>
- Arbeidstilsynet. (2019b). Minstelønn. Retrieved from <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/lonn/minstelonn/>
- Berge, Ø. M., & Sønsterudbråten, S. (2011). *Anbud og arbeidstakerrettigheter En studie av bransjene renhold, vakt og anlegg* (Fafo-rapport 2011:14). Retrieved from https://www.fafo.no/media/com_netsukii/20205.pdf
- Bolman, L. G., & Deal, T. E. (2010). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse Struktur, sosial relasjoner, politikk og ledelse* (4 ed.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Brynhildsvoll, I. (2003). *Innkjøpsbarometer En undersøkelse av norsk innkjøpspraksis i 2003*. Retrieved from
- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K., & Vanebo, J. O. (2001). *Modernisering av offentlig sektor New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforl.
- Busch, T., Johnsen, E., & Vanebo, J. O. (2009). *Økonomistyring i det offentlige*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Busch, T., Valstad, S. J., Vanebo, J. O., & Johnsen, E. (2017). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv* (4 ed.). Oslo: Universitetsforl.
- Deloitte. (2011). *Omfanget av konkurranseutsetting av kjernetjenester i kommunesektoren*
- Sluttrapport. Retrieved from ks.no:
<http://www.ks.no/contentassets/8ba25bf8c6d04db3a63af5e0c53b547e/sluttrapport.pdf>
- Difi. (2015). *Årsrapport for 2014*. Retrieved from
https://www.difi.no/sites/difino/files/difis_aarsrapport_for_2014.pdf.
- Difi. (2019). Veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Retrieved from
<https://www.anskaffelser.no/verktoy/veiledere/veileder-om-lønns-og-arbeidsvilkår-i-offentlige-kontrakter-bokmal>
- Ekspertutvalget for kommunestruktur. (2014). *Kriterier for god kommunestruktur*. Retrieved from
https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreppport.pdf
- Engelstad, F., Storvik, J. S., & Hagen, I. M. (2003). *Makt og demokrati i arbeidslivet*. Oslo: Gyldendal Akademiske (Makt- og demokratiutredningen).
- Field, A. (2018). *Discovering statistics using IBM SPSS Statistics* (4 ed.). London: SAGE Publications.
- Fløtre, A., Askim, J., Skogseth, J. P., & Dønnum, H. (2002). *Evaluering av konkurranseutsetting og omstilling i pleie- og omsorgssektoren Trondheim kommune*. Retrieved from Sandvika:
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet. (2007). *Høring - forslag til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*. Retrieved from
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-forskrift-om-lønns-/id481644/?factbox=horingsbrev>.
- Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett, FOR-2008-02-22-166 C.F.R. (2008).
- Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, FOR-2008-02-08-112 C.F.R. (2008).
- Gripsrud, G., Silkoset, R., & Olsson, U. H. (2004). *Metode og dataanalyse : med fokus på beslutninger i bedrifter*. Kristiansand: Høyskoleforl.
- Hagen, K. P. (1992). Prinsipal-agentterori: Implikasjoner for offentlig styring og politikk. In A. Sandmo & K. P. Hagen (Eds.), *Offentlig politikk og private incitamenter* (pp. 41-60). Bergen: TANO.
- Hagen, T. P., Sørensen, R. J., & Fevolden, T. (2006). *Kommunal organisering : effektivitet, styring og demokrati* ([6. utg.] Terje P. Hagen og Rune J. Sørensen. ed.). Oslo: Universitetsforl.
- Heywood, A. (2013). *Politics* (4. utg. ed.). London: Palgrave MacMiillan.
- Hovik, S., & Myrvold, T. M. (2001). *Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet* (2001:8). Retrieved from Oslo:

- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2 ed.). Kristiansand: Høyskoleforlaget Kristiansand.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305-360.
- Jenssen, S., & Robertsen, Ø. K. (2015). Det kommunale handlingsrommet - bare for små kommuner. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 31(4).
- Johannessen, A. (2009). *Introduksjon til SPSS* (4 ed.). Otta: Abstrakt forlag.
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2004). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (6 ed.). Oslo: Abstrakt forl.
- Kjellberg, F. (1988). Local Government and the Welfare State: Reorganization in Scandinavia. In B. Dente & F. Kjellberg (Eds.), *The Dynamics of Institutional Change Local Government Reorganization in Western Democracies* (pp. 39 - 69). Bristol, UK: SAGE Publications.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Prop. 96 S (2016–2017) Endringer i kommunestrukturen*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-96-s-20162017/id2548145/>.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2012). *Meld. St. 12 (2011–2012) Stat og kommune – styring og samspel*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/900e13ace396489abe92e8bd98246429/n-no/pdfs/stm201120120012000dddpdfs.pdf>.
- KPMG. (2016). *Undersøkelse av etterlevelse av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*. Retrieved from https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser/files/undersokelse_lonns-og_arbeidsvilkar_offentlige_kontrakter.pdf
- Langørgen, A., Løkken, S. A., & Aaberge, R. (2015). Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2013. Retrieved from https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/_attachment/225199?_ts=14ce4c230d0
- Longva, F., & Osland, O. (2008). *Anbud på norsk KOnkurransutsetting og fristilling ved offentlig kjøp av persontransporttjenester: Effekter for tilbud, kostnader og arbeidstakere*. Retrieved from Oslo:
- lovdata.no. (2019). Forskrifter til allmenngjøringsloven. Retrieved from <https://lovdata.no/referanse/hjemmel?dokID=NL/lov/1993-06-04-58>
- Martinussen, P. E. (2004). Government performance and political accountability at subnational level: The electoral fate of local incumbents in Norway. *Scandinavian Political Studies*, 27(3), 227-259.
- Michelsen, O., & de Boer, L. (2009). Green procurement in Norway; a survey of practices at the municipal and county level. *Journal of Environmental Management*, 91, 160–167.
- Monkerud, L. C., & Sørensen, R. J. (2010). Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 26(4), 265–295.
- Munkerud, L. C., Indset, M., Stokstad, S., & Klausen, J. E. (2016). *Kommunal organisering 2016 Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets*

organisasjonsdatabase (NIBR-rapport 2016:20). Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/30c1810758ab462581d00fbd7ec75425/kommunal_organisering_2016.pdf

Nærings- og fiskeridepartementet. (2016). *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*. (Prop. 51 L (2015–2016)).

Nærings- og fiskeridepartementet. (2019). *Meld. St. 22 (2018–2019) Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20182019/id2641507/sec1>.

Naustdalslid, J. (2012). Framtida for kommunane. *Plan*, 44(02), 20-23.

NOU 2000:19. (2000). Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse? — En gjennomgang av nasjonale og internasjonale erfaringer.

Økokrim. (2018). *Trusselvurdering 2018*. okokrim.no Retrieved from https://www.okokrim.no/getfile.php/4193229.2528.ssbtiqqznkwqb/Trusselvurdering_okokrim_2018.pdf.

Opstad, L. (2013). *Økonomistyring i offentlig sektor* (2. utg. ed.). Oslo: Gyldendal akademisk.

Østerud, Ø., Engelstad, F., Meyer, S., Selle, P., Skjeie, H., & Rømming, E. (2003). *Makt og demokrati*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-019/id118893/sec1>.

Riksrevisjonen. (2016). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser* (Dokument 3:14 (2015–2016)). Bergen: Riksrevisjonen Retrieved from <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2015-2016/myndighetenes-arbeid-mot-sosial-dumping-ved-offentlige-anskaffelser/>.

Skien Kommune. (2017). *Skienmodellen*. Retrieved from <https://www.skien.kommune.no/skien-kommune/bdk/eiendom/skienmodellen/>

Sørgard, L. (1992). Anbudsprivatisering. In A. Sandmo & K. P. Hagen (Eds.), *Offentlig politikk og private incitament* (pp. 144-177). Bergen: TANO.

SSB. (2019). *Offentlig forvaltning. Kvartalsvise inntekter og utgifter, etter art (mill. kr) 2002K1 - 2018K4*. (11130). ssb.no Retrieved from <https://www.ssb.no/statbank/table/11130>.

Tranøy, B. S., & Østerud, Ø. (Eds.). (2001). *Den fragmenterte staten Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Trygstad, S. C., Nergaard, K., Alsos, K., Berge, Ø. M., Bråten, M., & Ødegård, A. M. (2011). *Til renholdets pris*. Retrieved from Oslo: https://www.fafo.no/media/com_netsukii/20209.pdf

Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism Firms, markets, relational contracting*. New York: The free press.

Windstad, Ø. (2018). Fagforbundet med gjennomslag mot sosial dumping: Sjekk om din kommune har en plan for å hindre at skattepenger går til sosial dumping og svart arbeid. Retrieved from <https://frifagbevegelse.no/nyheter/sjekk-om-din-kommune-har-en-plan-for-a-hindre-at-skattepenger-gar-til-sosial-dumping-og-svart-arbeid-6.158.566115.35f5b50a3d>

Yukins, C. (2010). A Versatile Prism: Assessing Procurement Law Through the Principal-Agent Model. *Public Contract Law Journal*, 40 (1), 63-86.

Vedlegg

- 01. Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett**
- 02. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter**
- 03. Eksempel på kontrollpunkt, nr 7757 – allmenngjøring elektrofagene -
informasjonsplikten**
- 04. Eksempel på kontrollpunkt, nr 8838 Offentlige oppdragsgiver - kontroll**