

FORVALTNINGSREVISJON AV

FOREBYGGING AV SVART ARBEID



STAVANGER KOMMUNE

AUGUST 2017

Forsidefoto: Freeimages.com

INNHold

Innhold	3
Sammendrag	1
Rådmannens kommentar	5
Rapporten	5
1 Innledning	6
1.1 Formål og problemstillinger	6
1.2 Revisjonskriterier	6
1.3 Metode	8
1.4 Begreper.....	9
2 Svart arbeid i dagens samfunn og kommunens ansvar	10
3 Hvordan forebygger kommunen svart arbeid i samfunnet og hvilke resultater gir det?	12
3.1 Revisjonskriterier	12
3.2 Innkreving av skatter og arbeidsgiveravgift	12
3.3 Samarbeid med andre instanser.....	13
3.4 Resultater av samarbeidet.....	15
3.5 Serverings- og skjenkebevilgning	17
3.6 Byggesak.....	19
3.7 Vurdering	20
4 Hvordan hindre at useriøse aktører får kontrakter?	22
4.1 Revisjonskriterier	22
4.2 Har leverandørene finansiell kapasitet?	23
4.3 Er renholdsfirmene godkjent?	23
4.4 Vurdering	24
5 Hvordan følges leverandørene opp?	25
5.1 Er kravene tatt inn i innkjøpsmalene?	25
5.2 Innkjøpsavdelingens stedlige kontroll	27
5.3 Oppfølgingen av entreprenører og byggeprosjekter	29
5.4 Arkiveres nødvendig dokumentasjon?	36
5.5 Inngås kontrakt med kontrollhjemmel?	39
5.6 Vurdering	41
6 Hvordan forebygges svart arbeid blant de ansatte?	43
6.1 Fakta.....	43
Kilder	44

SAMMENDRAG

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å vurdere hvordan kommunen arbeider for å forebygge svart arbeid.

Hovedfunn

- Kommunen [arbeider aktivt](#) med forebygging av svart arbeid og samarbeider godt med andre instanser. Vi vil her spesielt nevne innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, inkludert svart arbeid (A-krim).
- Vi finner likevel noen svakheter i kommunens arbeid:
 - o [Innkjøpsdokumentene arkiveres ikke konsekvent](#), noe som vanskeliggjør oversikt og effektiv kontroll med leverandørene.
 - o Det er [ikke inngått kontrakt](#) med krav til lønns- og arbeidsvilkår eller hjemmel til å foreta stedlig kontroll, for flere leverandører.
 - o Kommunen har ikke god nok kontroll med å godkjenne bruk av underleverandører i anleggs- og byggeprosjekter, og kan dermed ikke vite om hovedleverandørene tar inn useriøse aktører.

Kommunen er en sentral samfunnsaktør i arbeidet mot å forebygge svart arbeid i samfunnet, både som myndighetsutøver, innkjøper og som arbeidsgiver.

Kommunens kemner [samarbeider](#) med Arbeidstilsynet, Skatt Vest, Politiet i Rogaland og NAV kontroll, for å bekjempe arbeidslivskriminalitet, inkludert svart arbeid (A-krim). Samarbeidet bidrar til at en i større grad klarer å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Ifølge en rapport fra Riksrevisjonen fungerer A-krimssamarbeidet i Stavanger godt, og NAV Kontroll oppgir at de har fått mer ut av samarbeidet i Stavanger enn i Oslo og Bergen. Samarbeidet har gitt gode resultater, og det benyttes virkemidler som i større grad enn tidligere setter useriøse aktører ut av spill.

De mest sentrale kommunale føringene rettet mot å forebygge svart arbeid finner vi i kommunens anskaffelsesstrategi og retningslinjer for salgs- og skjenkebevillinger, og er knyttet til kommunens roller som innkjøper og myndighetsutøver. I anskaffelsesstrategien står det at kommunens krav til bl.a. lønns- og arbeidsvilkår skal ivaretas gjennom kommunens anskaffelser, med tydelige krav i kontraktene og gjennom dialog og samarbeid med kommunens leverandører. Krav til lønns og arbeidsvilkår er bl.a. også tatt inn i kommunens standardkontrakter. Innkjøpsavdelingen har ansvar for kontraktsoppfølging av leverandørene og har de tre siste årene gjennomført 24 [stedlige kontroller](#). De har funnet lovbrudd ved tre store kontrakter som ble avsluttet. Alvorlige feil på HMS-kort er meldt til Arbeidstilsynet.

I Bystyrets vedtatt retningslinjer for salgs- og skjenkebevillinger står det at kommunen skal bidra til å bekjempe økonomisk kriminalitet i utelivet og sikre seriøs drift av skjenkestedene. Det er positivt at både Juridisk avdeling, som har ansvaret for bevilning, og Byggesak, er med i arbeidet med å bekjempe arbeidskriminalitet, innenfor sine områder.

Revisjonen finner likevel flere områder hvor kommunen kan styrke sitt arbeid.

Manglende arkivering

Ifølge Anskaffelsesstrategier skal kommunen ha god oversikt over egne kontrakter. Dette er en forutsetning for effektiv kontroll og et krav i *Arkivloven*. Stikkprøver vi har foretatt, viser at innkjøpsavdelingen [arkiverer all innkjøpsdokumentasjon de har ansvaret for, i det elektroniske arkivet](#). Stikkprøvene viste videre at andre virksomheter kun lagret en liten del av sine innkjøp i det elektroniske arkivet. I enkelte tilfeller forelå det ikke dokumentasjon i det hele tatt.

Manglende kontrakter

Effektiv kontroll med svart arbeid krever uanmeldte kontroller hos leverandørene. Slik kontroll er ikke lovhjemlet, og forutsetter at det er inngått en kontrakt med bestemmelse om slik kontroll. Innkjøpsavdelingen [har kontrakter](#) med krav til lønns- og arbeidsvilkår og med kontrollhjemmel, for alle innkjøp de har ansvaret for. Der andre virksomheter står for innkjøpet, er det kun 56 prosent av innkjøpene som har kontrakt/avtale og kun 25 prosent som har kontrakt/avtale med kontrollhjemmel. Mangelen på kontrakter gjør også at kommunen stiller svakt ved uenighet med leverandører, noe som kan gi økonomiske tap.

I Stavanger kommune er den enkelte virksomhet ansvarlig for egne anskaffelser. For å sikre bedre etterlevelse av anskaffelsesregelverket, kan kommunen vurdere ett av to grep:

- Sentralisere innkjøpene.
- Bedre innkjøpspraksis i virksomhetene.

En sentralisering av innkjøpene i Stavanger vil bidra til å sikre at det inngås kontrakter med nødvendige kontrollbestemmelser og at innkjøpsregelverket generelt følges. Sentralisering kan også gi effektiviseringsgevinst, da innkjøpsprosessene kan gjennomføres raskere av personer som har nødvendig kompetanse. Anskaffelsesregelverket er svært komplisert og hjemlet i en rekke lover og forskrifter.

En undersøkelse i Bærum kommune viste også at innkjøpsavdelingen fulgte alle krav for sine innkjøp, mens virksomhetene som sjelden gjorde større innkjøp i ofte hadde mangler. Kommunestyret i Bærum vedtok derfor å overføre prosessansvaret for innkjøp over 100 000 kroner fra virksomhetene til innkjøpsavdelingen.

Dersom kommunen velger å ha desentraliserte innkjøp, bør rådmannen gjøre flere grep:

- Virksomhetsledernes ansvar og oppgaver bør tydeliggjøres.
- Opplæringen bør styrkes slik at virksomhetene får bedre kunnskap om de viktigste kravene i innkjøps- og arkivregelverket og om aktuelle hjelpemidler.
- Rådmannens kontroll med virksomhetene bør skjerpes.

Desentraliserte innkjøp bidrar til å sikre tett kobling mellom behov og innkjøp. Det bidrar også til at virksomhetene får forståelse for innkjøpsregelverket og gjør at virksomhetene kan føre tettere kontroll med leveransene.

Manglende kontroll med underleverandører på anleggs- og byggeprosjekter

Kontraksstandardene NS 8405, NS 8406 og NS 8407 stiller krav om at kommunen skal godkjenne bruk av underleverandører i forbindelse med [anleggs- og byggeprosjekter](#). Tilsvarende krav finnes også i kommunes kontraksbestemmelser. Verken prosjektavdelingen i Stavanger eiendom, Plan og anlegg og prosjektavdelingen hos Stavanger byggdrift har gode rutiner for dette. På prosjektet «Nye Gamlingen», hvor Rogaland Revisjon fikk være med A-krimgruppen på tilsyn, fant vi at kommunen ikke kjente til seks av de tretten leverandørene som var på byggeprosjektet. Den manglende kontrollen med dette medfører økt risiko for at useriøse aktører utfører arbeider for kommunen, og kommunen har heller ikke mulighet til å kontrollere leverandører som de ikke vet om arbeider på prosjektet.

Kommunen gjennomfører enkelte kontroller av leverandører på byggeplassen, med hovedfokus på om arbeiderne har gyldig HMS-kort. Ved kontroller utført av representanter for A-krimgruppen og kommunen selv, er det avdekket arbeidere som ikke hadde HMS-kort med seg på arbeidsplassen og/eller arbeidere som hadde utgåtte HMS-kort. Arbeidstilsynet har ved tilsyn avdekket at to av kommunens egne ansatte hadde utgåtte HMS ID-kort. Kommunen utfører i dag få kontroller som ser på lønns- og arbeidsvilkår for arbeid utført på kommunens prosjekter.

Kommunen som myndighetsutøver

Stavanger kommune innvilger mange [byggesøknader](#) hvert år, men har ikke formelt ansvar for at innbyggerne/firma handler «hvitt». Trondheim kommune, Arbeidstilsynet og Skatteetaten har et prosjekt kalt *Tett på*¹ som innebærer at de går aktivt ut og informerer innbyggerne om viktigheten av å handle «hvitt». Aksjonen som A-krimgruppen gjennomførte i mai 2017 viste at det utføres en god del svart arbeid for privatpersoner. En mer aktiv informasjon til kommunens innbyggere kan ha forebyggende effekt.

¹ <https://byggmesteren.as/2016/11/15/tett-pa-trondheim-gir-resultater/>

Kontroll med tilbydere

Arbeidet med å [hindre at useriøse aktører](#) får kontrakter fungerer i hovedsak godt, men kan bli bedre. Revisjonen har sjekket alle kommunens leverandører opp mot to registre og fant at kommunen i 2016 brukte to rengjøringsfirma som ikke var godkjent og to firma som ikke hadde god nok finansiell kapasitet.

Forebygging av svart arbeid blant ansatte

Det er ikke stilt sentrale eller lokale krav til kommunen om å gjennomføre tiltak for å unngå svart arbeid blant [egne ansatte](#).

Andre funn

I denne forvaltningsrevisjonen har vi også avdekket at det er foretatt to innkjøp over 500 000 som ikke er lyst ut. Dette er brudd på lov om offentlige anskaffelser. Vi har også avdekket at Stavanger byggdrift har rom for at ansatte kan låne bilene til Stavanger byggdrift til private ærend, noe som er brudd på kommunes etiske retningslinjer.

Anbefalinger

Rogaland Revisjon anbefaler kommunen å:

1. Videreføre innsatsen mot arbeidslivskriminalitet i A-krimgruppen
2. Sikre at innkjøp kontraktfestes med kommunens kontraktsvilkår.
3. Sikre at innkjøpsdokumenter arkiveres i arkivsystemet.
4. Sikre at kommunen har gode rutiner for å godkjenne og ha oversikt over hvilke leverandører som arbeider på kommunens prosjekter.
5. Styrke kontrollen med leverandører og underleverandører i kommunens anleggs- og byggeprosjekter.
6. Informere kommunalt ansatte og dem som innvilges en byggesøknad om viktigheten av å handle «hvitt».

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannes kommentarer mottatt 15.08.17.

Forvaltningsrevisjonen viser at Stavanger kommune arbeider aktivt med forebygging av arbeidslivskriminalitet. Revisjonsrapporten peker samtidig på noen områder der det er rom for forbedringer i kommunens praksis. Dette gjelder i hovedsak mangler knyttet til arkivering av innkjøpsdokumenter, at kommunens alminnelige kontraktsvilkår ikke alltid legges ved kontrakter som virksomhetene inngår og det påpekes svakheter i rutiner for oversikt og oppfølging av leverandører. I tillegg anbefaler Rogaland Revisjon kommunen om å informere kommunens ansatte og de som innvilges byggesøknad om viktigheten av å handle «hvitt».

Mangler ved arkivering av innkjøpsdokumenter i Public 360 skyldes i hovedsak at ulike fagsystemer benyttes istedenfor ved arkivering. Det er allerede igangsatt arbeid for å endre praksis knyttet til dette og sørge for at Public 360 brukes som kommunens arkivsystem. I tilbakerapportering på forvaltningsrevisjon «Kommunens arkiv» (Bsak 28/17) som blir lagt fram høsten 2017 vil oppfølgingen av dette bli redegjort for.

Rapporten avdekket ingen mangler vedrørende kontrakter som innkjøpsavdelingen har ansvar for, men fant at noen av kommunens kontrakter, inngått av virksomhetene, manglet hjemmel til å kontrollere blant annet lønns- og arbeidsvilkår. Det ble også avdekket at to renholds firmaer som kommunen benyttet ikke hadde nødvendig godkjenning samt at det var foretatt to innkjøp over 500 000 som ikke var kunngjort. Kontraktene med de to renholds firmaene er nå avsluttet. Rogaland Revisjon foreslår i rapporten at kommunen enten vurderer å sentralisere innkjøpene enda mer for å minske risikoen for feil eller at den gjennomfører ytterligere grep for å styrke innkjøpskompetansen ute i virksomhetene. Rådmannen vil i forbindelse med forestående arbeid knyttet til å utarbeide ny anskaffelsesstrategi og i arbeidet med innføring av ny hovedmodell vurdere anbefalingene knyttet organisering av innkjøpsfunksjonen.

Rapporten påpeker også mangler knyttet til kontroller på anleggs- og byggeprosjekter. Kontroller på byggeplasser er en relativt ny oppgave. Det har ikke vært helt klart hvordan kommunen på best mulig måte kan følge opp. Det testes nå ut ulike systemer for å kunne registrere hvem som til enhver tid er på byggeplassen. Rådmannen igangsetter også tiltak knyttet til å styrke kompetansen med bedre opplæring av byggeledere og andre som skal følge opp kontraktene på kommunens byggeplasser samt fortsatt rette oppmerksomheten mot å forbedre rutineene knyttet til oppfølging.

Når det gjelder forebygging av svart arbeid blant ansatte og informasjon til innbyggerne om å handle «hvitt» deler rådmannen synet på at dette er viktig. Dagens ansettelsesavtale har ordlyd som går på at åpenhet og redelighet skal prege all vår virksomhet, og at

brudd på etisk standard kan få konsekvenser for arbeidsforholdet. Rådmannen ønsker å innhente erfaringer fra Trondheim kommune om «tett på» prosjektet og deretter utarbeide passende informasjonstiltak til aktuelle målgrupper.

Rådmannen tar kommunens samfunnsansvar på alvor og vil fortsatt rette oppmerksomheten mot den viktige rollen den har i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Forvaltningsrevisjonsrapporten gir nyttige innspill til å forbedre og videreutvikle innsatsen og tiltakene.

Med hilsen

Olve Molvik
økonomi direktør

Elvur Hrønn Thorsteinsdottir
fagsjef anskaffelser

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Kontrollutvalget vedtok å gjennomføre en forvaltningsrevisjon for å vurdere hvordan kommunen arbeider for å forebygge svart arbeid.² Utvalget ønsket svar på følgende problemstillinger:

- Hvordan arbeider Stavanger kommune med å forebygge svart arbeid i samfunnet?
- Hvilke resultater har samarbeidet med andre instanser i kampen mot svart arbeid gitt?
- Hvordan arbeider Stavanger kommune med å hindre at useriøse aktører får tilgang til offentlige kontrakter? (inkludert bruk av underleverandører)
- Hvordan følger Stavanger kommune opp leverandører for å sikre at kommunen ikke involveres i svart arbeid?
- Hvordan arbeider Stavanger kommune med å forebygge svart arbeid blant egne ansatte?

1.2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er krav eller forventninger som funnene i undersøkelsen vurderes mot. Revisjonskriteriene tar utgangspunkt i lover, forskrifter, politiske vedtak og kommunens regelverk og rutiner.

1.2.1 LOVER OG SENTRALE BESTEMMELSER

[Kommuneloven](#) skal bl.a. legge forholdene til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.³ Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er i stand for betryggende kontroll.⁴

Kommunen kan i første rekke påvirke gjennom krav til og oppfølging av sine leverandører. [Anskaffelsesloven](#)⁵ og [Forskrift om offentlige anskaffelser](#)⁶ skal bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige innkjøp skjer på en samfunnstjenlig måte.⁷

Anskaffelsesforskriften sier at oppdragsgiveren skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen.⁸

² Kontrollutvalget møte 08.11.16 sak 66/17 Bestilling av mandater for forvaltningsrevisjonsprosjekter til levering i 2017.

³ LOV-1992-09-25-107 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), § 1.Lovens formål.

⁴ Kommuneloven, § 23. Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet.

⁵ LOV-2016-06-17-73 Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven).

⁶ FOR-2016-08-12-974 Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften).

⁷ Anskaffelsesloven § 1 Formål.

⁸ Anskaffelsesforskriften § 7-1. Dokumentasjonsplikt.

[Anskaffelsesforskriften](#) sier at kommunen skal sikre at den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig.⁹

Et grunnleggende krav i [Arkivlova](#) er at alt arkivverdig materiale skal dokumenteres.¹⁰

[Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter](#) skal bidra til at ansatte i virksomheter som arbeider for kommunen, ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler.¹¹ Oppdragsgiver skal i sine kontrakter stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med bestemmelsene.¹² Oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes.¹³

[Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v.](#) sier at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår blir overholdt.¹⁴

[Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett](#) sier kommunen skal påse at lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrifter.¹⁵ Påseplikt innebærer at det skal iverksettes systemer og rutiner for å undersøke og om nødvendig følge opp at allmenngjøringsforskrifter etterleves.

Innkjøpsregelverket er svært omfattende og det er gitt sentrale føringer for offentlige innkjøp i en rekke lover og forskrifter.¹⁶

⁹ Anskaffelsesforskriften gjeldende til 01.01.17 § 3-1. *Grunnleggende krav for alle anskaffelser* pkt. 7 og Anskaffelsesforskriften gjeldende fra 01.01.17 § 7-1. *Dokumentasjonsplikt* pkt. 1.

¹⁰ LOV-1992-12-04-126 *Lov om arkiv (arkivlova)*.

¹¹ FOR-2008-02-08-112 *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*, § 1. Formål.

¹² *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*, § 5. *Krav til kontraktsklausul om lønns- og arbeidsvilkår*.

¹³ *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*, § 7. *Kontroll*

¹⁴ LOV-1993-06-04-58 *Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (allmenngjøringsloven)*, § 11. *Tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår*.

¹⁵ FOR-2008-02-22-166 *Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett*, § 6. *Påseplikt*

¹⁶ Bl.a. LOV-2016-06-17-73 *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*. FOR-2016-08-12-974 *Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*. FOR-2008-02-08-112 *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*. LOV-1999-03-26-14 *Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven)*. LOV-2005-06-17-62 *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*. LOV-1993-06-04-58 *Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (allmenngjøringsloven)*. LOV-2004-11-19-73 *Lov om bokføring (bokføringsloven)*. FOR-2004-12-01-1558 *Forskrift om bokføring*. FOR-2007-03-30-366 *Forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser*. FOR-2012-05-08-408 *Forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester*. FOR-2008-02-08-112 *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*. LOV-2005-12-21-124 *Lov om obligatorisk tjenestepensjon (OTP-loven)*. LOV-2006-05-19-16 *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)*. LOV-2004-03-05-12 *Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven)*. LOV-1998-07-17-56 *Lov om årsregnskap mv. (regnskapsloven)*. *Forskrift om fastsettelse av tvangsmulkt i medhold av lov om offentlige anskaffelser* Dato: 22.12.16 nr. 1842. *Forskrift om overgangsregler for lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)* Dato: 12.08.16 nr. 978. *Forskrift om overgangsregler for lov 11. mai 2012 nr. 25 om endringer i lov om offentlige anskaffelser og i kommuneloven (gjennomføring av EUs håndhevelsesdirektiv i norsk rett)* Dato: 08.06.12 nr. 499. *Lov om straff (straffeloven)* Dato: 20.05.2005 nr. 28.

1.2.2 POLITISKE VEDTAK

Bystyret har vedtatt [Anskaffelsesstrategi for Stavanger kommune](#).¹⁷ Her står det kommune skal gjennomføre samfunnsansvarlige anskaffelser.¹⁸ Krav til bl.a. lønns- og arbeidsvilkår skal ivaretas gjennom kommunens anskaffelser med tydelige krav i kontraktene og gjennom dialog og samarbeid med kommunens leverandører. Det står det også at *kommunen skal ha en god og effektiv kontraktsoppfølging*.¹⁹ Innkjøpsavdelingen gis ansvar for kontraktsoppfølging av leverandørene og kommunens virksomheter.

I tillegg har kommunen lagt føringer i bl.a. *Handlingsplan for etisk handel Stavanger kommune*.²⁰ Arbeidslivskriminalitet/ svart arbeid er ikke omtalt i årsrapporten.²¹

1.3 METODE

Fakta i rapporten er hentet inn ved dokumentanalyse, ved intervjuer og ved observasjon. Vi har også gjennomgått et utvalg innkjøp og sjekket om regelverket er fulgt for disse.

- Intervju av aktuelle samarbeidspartnere (Skatteetaten, Politiet, Arbeidstilsynet, Kemneren).
- Intervju av ansatte på Innkjøpsavdelingen som fører kontroll med dette i kommunen.
- Intervju av ansatte på Prosjektavdelingen i Stavanger eiendom som har ansvar for de store byggeprosjektene.
- Intervju av ansatte fra Juridisk (bevilling).
- Intervju av ansatte fra Byggesak.
- Intervju av ansatt fra Stavanger byggdrift.
- Gjennomgang av kommunens styringsdokumenter.
- Sjekk av alle leverandører i 2016 opp mot to offentlige registre.
- Gjennomgang av kontraktene for et tilfeldig utvalg leverandører.
- Rogaland Revisjon deltok som observatør på to tilsyn på kommunale byggeplasser ledet av A-krimgruppen.

Nærmere omtale av revisjonskriterier og metode er tatt inn i det enkelte kapittel og kildeoversikt ligger [vedlagt](#).

Undersøkelsen er gjennomført av Morten Mjølåsnes fra Bærum kommunerevisjon og Elin Fagerheim Bjerke fra Rogaland Revisjon IKS, og kvalitetssikret av Svein Kvalvåg, Cicel Aarrestad og Bernt Mæland fra Rogaland Revisjon IKS.

¹⁷ [Vedtatt i bystyret 17.02.14](#) sak 17/14 *Anskaffelsesstrategi for Stavanger kommune 2014 – 2017*. Referanse 13/5309.

¹⁸ *Anskaffelsesstrategi for Stavanger kommune 2014 – 2017*. side 4.

¹⁹ *Anskaffelsesstrategi for Stavanger kommune 2014 – 2017* side 3.

²⁰ Vedtatt av Formannskapet i 2016.

²¹ Revisjonen søkte på ordene: arbeidsmiljøkriminalitet, svart arbeid, useriøs og A-krim.

1.4 BEGREPER

Svart arbeid kan defineres som arbeid som utføres uten at det betales skatt, arbeidsgiveravgift, trygdeavgift eller merverdiavgift og som er ulovlig.

- Svart arbeid innebærer ofte sosial dumping med lønn under minstelønn og uten sosiale rettigheter. Med manglende kontraktmessige forhold brytes ofte regelverket for så vel arbeidstid som sikkerhets- og helseforhold på arbeidsplassen.
- Svart arbeid medfører urettferdig konkurranse mellom bedriftene ved at sosial dumping senker kostnadene for seriøse aktører.
- Svart arbeid betyr lavere skatteinngang og svakere offentlige budsjetter.
- Svart arbeid beskytter ikke kjøper i lov og kjøper kan få problemer med å få rettet opp feil ved arbeidet.
- Svart arbeid kan resultere i bøter for kommunen.

Arbeidslivskriminalitet er brudd på norsk lover om lønns- og arbeidsforhold, trygde-, skatte- og avgiftskriminalitet eller organisert kriminalitet som minimaliserer produksjonskostnader for varer og tjenester i Norge, og dermed undergraver norsk samfunnsstrukturer og virker konkurransevridende. Svart arbeid er en del av arbeidslivskriminalitet.

HMS-kort Alle virksomheter som utfører arbeid på bygge- og anleggsplasser, både norske og utenlandske, er pålagt å utstyre sine arbeidstakere med HMS-kort.

2 SVART ARBEID I DAGENS SAMFUNN OG KOMMUNENS ANSVAR

I begynnelsen av mai 2017 ble det gjennomført en koordinert aksjon mot byggebransjen i fem fylker²². Aksjonen var rettet mot arbeid hos privatpersoner, og totalt i Norge avdekket aksjonen at hver fjerde arbeider ikke var registrert eller innmeldt med lønn, og at over fem prosent av de kontrollerte virksomhetene ikke var registrert i merverdiavgiftsregisteret. Dette kan være tegn på svart arbeid. I Rogaland kontrollerte A-krimgruppen under denne aksjonen 177 byggeplasser med 392 arbeidere. Kontrollen var rettet mot privatmarkedet. 175 arbeidere hadde avvik på HMS-kort, og 29 arbeidere ble bortvist etter politiloven. I tillegg ble arbeidet stanset på 13 byggeplasser på grunn av at det ble utført farlig arbeid uten sikring. I ettertid er 11 personer utvist fra Norge.

En større kartleggingsaksjon i Rogaland gjennomført innen byggebransjen høsten 2016, avdekket at 50 av 153 kontrollerte firma kunne knyttes til større eller mindre brudd på regelverket, som for eksempel uregistrerte arbeidere, ikke levert omsetningsoppgave, ikke registrert i mva-registeret eller manglende HMS-kort.

I februar 2017 la Regjeringen frem en ny strategi mot arbeidslivskriminalitet. I dokumentet fremkommer det at kriminaliteten i arbeidslivet er en økende utfordring, og den er blitt mer omfattende, grovere og mer sammensatt. I strategidokumentet nevnes fire spesielt utsatte bransjer; bygg- og anleggsbransjen, renhold, utelivsbransjen og deler av transportbransjen.

Som en sentral samfunnsaktør bør kommunen arbeide aktivt mot å forebygge svart arbeid i samfunnet både som myndighetsutøver, innkjøper og som arbeidsgiver. Som myndighetsutøver innvilger kommunen blanta annet servings- og skjenkebevillinger, byggesøknader og innkrever skatt og arbeidsgiveravgift. Stavanger kommune har årlig store utgifter til varer og tjenester, og må forhindre at useriøse aktører får tilgang til offentlige kontrakter/innkjøp. I 2016 hadde kommunen følgende utgifter til varer og tjenester:

²² Dagsavisen, Rogalands Avis 29. mai 2017 og 04.05.17

Tabell 1 – Stavanger kommunes totale utgifter til varer og tjenester i 2016. Kilde: Årsregnskap Stavanger kommune	
Kjøp av varer og tjenester som inngår i tjeneste produksjon - drift	1 111 746 000
Kjøp av tjenester som erstatter tjenesteproduksjon-drift ²³	1 906 549 000
Kjøp av varer og tjenester som inngår i tjenesteproduksjon - investering	1 107 780 000
Kjøp av tjenester som erstatter tjenesteproduksjon - investering	19 881 000

Kommunen kan også gjennomføre tiltak for å hindre at egne ansatte arbeider svart eller kjøper tjenester svart.

²³ Dette kan for eksempel være kostnader til private barnehager, privat sykehjem o.l.

3 HVORDAN FOREBYGGER KOMMUNEN SVART ARBEID I SAMFUNNET OG HVILKE RESULTATER GIR DET?

3.1 REVISJONSKRITERIER

Kommunen skal utfra et samfunnsperspektiv bidra til å forebygge svart økonomi og bidra til et sunt og bærekraftig næringsliv i Stavanger.

En av de mange oppgavene til kommunen er å innvilge salgs- og skjenkebevillinger. Gjeldende retningslinjer for salgs- og skjenkebevillinger ble vedtatt av bystyret 13.06.16, sak 104/16, og endret 05.09.16, sak 135/16. I punkt 1.2 i retningslinjene står det: *En seriøs skjenkenæring er en viktig og positiv faktor for byen. Retningslinjene skal sikre næringens behov for forutsigbare rammevilkår. Stavanger kommune skal videre bidra til å bekjempe økonomisk kriminalitet i utelivet og sikre seriøs drift av skjenkestedene.*

Vi legger følgende revisjonskriterier til grunn:

- Stavanger kommune skal som en viktig samfunnsaktør bidra til at svart arbeid forebygges.
- Kommunen skal, gjennom deltakelse i et tverrfaglig samarbeid, arbeide aktivt for å forebygge svart arbeid i samfunnet.
- Kommunen skal bidra til å bekjempe økonomisk kriminalitet i utelivet og sikre seriøs drift av skjenkestedene.

3.2 INNKREVIING AV SKATTER OG ARBEIDSGIVERAVGIFT

Kommunen, ved kemneren, er skatteoppkrever, og har således ansvar for å kreve inn skatt og arbeidsgiveravgift fra bedriftene i kommunen. Firma eller privatpersoner som arbeider svart, oppgir ikke lønn, slik at det heller ikke beregnes arbeidsgiveravgift. Kemneren har gjennom sine arbeidsgiverkontroller en viktig oppgave med å se til at lønns- og skattetrekk forvaltes på riktig måte, og bidra til å hindre svart arbeid.

Tidligere kemner oppgir at arbeidsgiverkontrollen hos kemneren fungerte dårlig for noen år siden, og det ble foretatt få kontroller. Etter en kontroll av kemneren utført av Skatt vest, på oppdrag fra Riksrevisjonen, fikk kommunen pålegg om å forbedre dette. Kemneren begynte da å foreta flere arbeidsgiverkontroller, og jobbe mot å nå målet om kontroll av minimum fem prosent av arbeidsgiverne.

Siden 2013 har antall kontroller i prosent vært²⁴:

2014: 5,1 prosent

2015: 4,0 prosent

2016: 5,1 prosent

Seksjonsleder oppgir at mange av kontrollene de utfører er enkle kontroller som ikke nødvendigvis gir noe resultat. Kemneren jobber også med avdekkingskontroller. Avdekkingskontroller er tidkrevende, men fører til at en finner forhold som ikke er riktige. Seksjonsleder uttrykker at det viktigste er ikke antall kontroller, men å finne dem som ikke innberetter det de skal. Kemneren har jobbet en del med å treffe bedre med kontrollene, slik at de får tatt de som ikke innbetaler korrekt skatt og arbeidsgiveravgift. De har nå noen kriterier de går ut fra når de skal velge hvilke firma de skal kontrollere.

3.3 SAMARBEID MED ANDRE INSTANSER

I Stavanger har det vært et samarbeid mellom ulike etater vedrørende arbeidslivskriminalitet i flere år. I rapporten *Innsats mot arbeidslivskriminalitet (2016)*²⁵ fremkommer det at samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og Politiet i Rogaland kom i gang rundt 2008-2009 ved at de hadde felles møter. Tidligere kemner i Stavanger oppgir at kemneren fra og med 2012 fikk delta på disse møtene. Fra og med 01.01.14 begynte Arbeidstilsynet, Politiet i Rogaland, Kemneren i Stavanger kommune, NAV kontroll og Skatt vest å ha mer formaliserte samarbeidsmøter. Dette kom i stand med bakgrunn i at en erfarte at etatene/partene hadde felles interesser, men utilstrekkelige virkemidler alene.

Skatteetaten, Politiet, Arbeidstilsynet og NAV kontroll sentralt vedtok i 2015 en felles overordnet handlingsplan for å bekjempe arbeidsmarkedskriminalitet²⁶.

Samarbeidet kom i stand etter at Regjeringen vedtok at en i 2015 skulle styrke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, gjennom bedre samordnet innsats. I handlingsplanen er det satt opp syv mål. Disse er gjengitt i tabellen under.

²⁴ Årsrapport for 2016 kemneren i Stavanger kommune.

²⁵ *Innsats mot arbeidslivskriminalitet (2016)*²⁵, rapport 7 -2016. Uni Reserarch Rokkansenteret.

²⁶ Felles handlingsplan - 2015 mellom Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, og Skatteetaten for styrket innsats mot arbeidsmarkedskriminalitet. 16.01.15

Tabell 1 – Mål for samarbeidet mellom Politiet, Skatteetaten, Arbeidstilsynet og NAV. Kilde: Felles handlingsplan – 2015.

Etatene har følgende felles mål for samarbeidet mot arbeidsmarkeds kriminalitet:

- Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Skatteetaten skal sammen bidra til å redusere arbeidsmarkeds kriminaliteten ved å rette innsatsen mot aktører, spesielt innenfor bygg- og anleggsbransjen - proffmarkedet, men også innen bygg og anlegg - privatmarkedet og andre bransjer.
- Prioriteringer av hvilke aktører og bransjer som innsatsen skal rettes mot, skal være forankret i analyser som evt foreligger og i fremtidige analyser.
- Det skal etableres et tverretattlig samarbeid mellom Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Skatteetaten i Bergen, Stavanger og Oslo, hvor også Toll, Skatteoppkreverne og evt. andre etater inviteres med.
- Den tverretattlige innsatsen skal forsterkes, slik at etatenes virkemiddelapparat samlet gir best mulig effekt.
- Samarbeidet med arbeids- og næringslivet skal styrkes, primært gjennom partene i arbeidslivet.
- Etatene skal rette innsatsen mot alle aktørene i situasjonsbeskrivelsen, inkludert hovedledd og uttaksledd og jobbe målgruppeorientert (medspillere og motspillere).
- Etatene skal være en synlig og koordinert aktør i samfunnsdebatten om arbeidsmarkeds kriminalitet.

Det fulgte også med midler til de statlige etatene slik at de fikk egne stillinger til arbeidet mot arbeidsmarkeds kriminalitet. Kemneren i Stavanger har ikke fått noen økte ressurser til arbeidet med arbeidslivskriminalitet. Fra og med 16.03.15 opprettet Skatteetaten, Politiet, Arbeidstilsynet, NAV kontroll og Kemneren i Stavanger et felles kontorlokale. Det foreligger ingen skriftlig avtale mellom de statlige etatene og kommunen.

Det tverretattlige samarbeidet skal bidra til å redusere kriminalitet i arbeidslivet ved å rette innsatsen mot sentrale aktører, spesielt innen bygg- og anleggsbransjen, men også mot privatmarkedet og andre bransjer. Samarbeidet betegnes som A-krim Rogaland.

A-krimgruppen består av en koordineringsgruppe og en operativ gruppe. Koordineringsgruppen består av lederne for de ulike avdelingene. I startfasen hadde koordineringsgruppen ukentlige møter, men utover høsten 2015 gikk de over til å ha møter hver 14. dag. Basert på en risikovurdering rettet en i starten fokuset mot bygg- og anleggsbransjen. I rapporten for samordnet innsats for 2015 står det: *Hovedfokuset var å jobbe mot identifiserte nettverk og aktører som en hadde avdekket organiserer svart arbeid og som til tross for gjentatte tilsyn, bokettersyn og anmeldelser fortsetter sin kriminelle aktivitet med å organisere svart arbeid.*

Den operative gruppen har møter en gang i uken, hvor de utveksler informasjon, diskuterer utvikling og status, og det planlegges aksjoner. Fra januar 2016 ble fokuset også rettet mot servicebransjen, bilverksted og innkvartering, og en skilte den operative gruppen i to, fordelt på bygg- og anleggssektoren og andre sektorer. Samtidig gikk en

over til å ha to koordinatorene. De operative gruppene er raskt ute når noe skjer, og de har ofte tilsyn. Hvilke instanser som deltar på tilsyn varierer.

Informantene oppgir at samarbeidet i hovedsak fungerer godt, og at det stadig fungerer bedre. Men spesielt i starten kunne det være noe utfordrende med tanke på at etatene har ulikt regelverk, ulike ressurser, ulike prioriteringer, ulik kultur og taushetsplikt. Etter hvert ble det utarbeidet en nasjonal veileder for etatene. Denne oppgir hvilken informasjon som kan deles. De eksterne informantene oppgir at samarbeidet med kommunen fungerer godt, både på ledelsesnivå og operativt nivå.

Etter hvert fant partene ut at det var behov for å ha en arena på strategisk nivå, og de begynte å arrangere kvartalsvise samarbeidsmøter hvor blant annet Forbrukerrådet, Mattilsynet, Tollvesenet, Sør-Rogaland brann og redning, Næringsforeninger, NHO, LO, representanter fra Juridisk avdeling (Bevilling) og Byggesak i kommunen deltar. Juridisk avdeling og byggesaksaksavdelingen i kommunen har tatt på seg en koordinerende rolle mot andre tilsvarende avdelinger i kommunene i distriktet.

I februar 2017 la Regjeringen frem en ny strategi mot arbeidslivskriminalitet. I dette dokumentet fremkommer det at det er behov for å vurdere regelverksendringer for å legge bedre til rette for deling av informasjon i det operative samarbeidet mellom kontroll- etatene og mellom kontrolletatene og politiet. Forvaltningslovutvalget skal vurdere dette og avgi sin innstilling i november 2018.

3.4 RESULTATER AV SAMARBEIDET

I samarbeidsprosjektet er det ikke satt noe konkret måltall for det arbeidet A-krim gruppen gjør. I rapporten *Arbeidsmarkeds kriminalitet – rapportering fra samordnet innsats fra 2015* står det: *Vi har hatt fokus på og jobbet systematisk med å bruke felles opplysninger/etterretning for å slå ut kriminelle aktører.* Samarbeidet har gitt resultater i form av at etatene har fått mer kompetanse gjennom å utveksle erfaringer. Ansatte i kemneren uttrykker at etter at de inngikk samarbeidet så er kontrollene de foretar blitt mer målrettet og en treffer flere firma der ting ikke er i orden. En av de eksterne informantene uttrykker at en nå jobber smartere og mer spisset, noe som fører til at de får mer igjen for tids- og ressursbruken. Det er også lettere å ta kontakt med hverandre.

Gjennom samarbeidet har en nå flere virkemidler som kan brukes ved kontroller. Nå kan de kontrollere alt når de er ute, og ikke bare en begrenset del som den enkelte etat eller kommunen ville gjort dersom de gjennomførte kontrollen alene. I rapporten, nevnt ovenfor, fremkommer det at politiets bruk av bortvisning etter politiloven har vist seg å være et særdeles effektivt virkemiddel. Når en eller flere av etatene påviser brudd på regelverket, iverksetter Rogaland politidistrikt nå rutinemessig bortvisning fra arbeidsplassen.

A-krimgruppen gjennomfører mange kontroller, og gruppen har spesielt jobbet systematisk i forhold til firmaer innenfor bygg og anlegg, da dette er en bransje hvor det forekommer en del svart arbeid. I 2015 resulterte samarbeidet i Stavanger til²⁷:

- En stor aksjon.
- 885 kontrollerte arbeidsplasser.
- 70 personer bortvist fra landet etter politiloven.
- 28 personer bortvist fra landet etter utlendingsloven.
- 10 anmeldelser.
- 3 bilverksteder er stengt.
- 24 kriminelle aktører er satt ut av stand til å fortsette sin virksomhet.
- 50 personer var ikke innberettet i A-ordningen.
- 57 personer hadde ikke skattekort.

I en større kartleggingsaksjon gjennomført innen bygg- og anleggsbransjen i privatmarkedet oktober 2016²⁸, kontrollerte A-krimgruppen 153 firma. 50 av disse firmaene kunne knyttes til mindre eller større brudd på regelverket. Det var flere av firmaene som ikke hadde levert omsetningsoppgave, ikke var registrert i MVA-registeret og hadde uregistrerte arbeidere. 285 arbeidere ble kontrollert. Av disse manglet 65 arbeidere HMS-kort, og 42 fikk inndratt HMS-kort enten på grunn av at de var utgått eller at arbeidsforholdet var opphørt. 34 arbeidere ble bortvist fra byggeplasser der det var mistanke om ulovligheter.

For 2016 resulterte arbeidet i A-krimgruppen blant annet i at det ble etterberegnet 50 millioner kroner i unndratt inntekt, og 11,5 millioner kroner i unndratt merverdiavgift.

Samarbeid med Juridisk fører til at en også kan jobbe tettere mot serverings- og restaurantbransjen og ha felles kontroller. I januar 2017 gjennomførte A-krimgruppen kontroller mot bransjen i Stavanger og Sandnes²⁹. Kontrollen førte til at tre restauranter som ikke hadde bevilling ble stengt, med umiddelbar virkning.

I en rapport i fra Riksrevisjonen³⁰ er inntrykket at samarbeidet til A-krim i Stavanger fungerer godt, og NAV Kontroll oppgir at de har fått mer ut av samarbeidet i Stavanger enn i Oslo og Bergen.

I en pressemelding fra A-krimgruppen Rogaland 23.02.17 uttrykker talspersonen³¹ for gruppen: *Situasjonen er svært bekymringsfull, men vi ser at arbeidet har stor effekt. Videre uttrykker talspersonen: Vi tar mange men det dukker stadig opp aktører som forsøker å undra seg regelverket, så derfor fortsetter vi innsatsen med uforminsket styrke.*

²⁷ Arbeidsmarkeds kriminalitet – rapportering fra samordnet innsats (2015) og Innsats mot arbeidslivskriminalitet (2016) av Uni Research.

²⁸ Pressemelding 24.10.2016.

²⁹ <https://www.nrk.no/rogaland/stavanger-restauranter-stengt-pa-dagen-1.13334063>

³⁰ Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet (2015-2016).

³¹ Gro Ellingsen fra Arbeidstilsynet.

3.5 SERVERINGS- OG SKJENKEBEVILGNING

Kommunen ved Juridisk i Bymiljø og utbygging har ansvar for å behandle søknader om serverings- og skjenkebevilling, og å føre kontroll med at skjenke- og serveringsbevillinger er i tråd med regelverket. Avslag på søknader om *skjenkebevilling* og søknader om *skjenkebevilling* som er prinsipielle, behandles av Stavanger formannskap.

Gjeldende retningslinjer for salgs- og skjenkebevillinger ble vedtatt av bystyret³² I punkt 1.2 i retningslinjene står det: *En seriøs skjenkenæring er en viktig og positiv faktor for byen. Retningslinjene skal sikre næringens behov for forutsigbare rammevilkår. Stavanger kommune skal videre bidra til å bekjempe økonomisk kriminalitet i utelivet og sikre seriøs drift av skjenkestedene.*

Alle som ønsker å etablere og drive et serveringssted og/eller et skjenkested, må ha serveringsbevilling og/eller skjenkebevilling gitt av kommunen,³³ En serveringsbevilling gjelder frem til det eventuelt skjer endringer i den personkrets som er nevnt i serveringsloven § 6, serveringsvirksomheten innstilles, eller daglig leder endres uten godkjenning fra kommunen, jf. serveringsloven § 14. En skjenkebevilling kan gis for inntil fire år om gangen, men med opphør senest 30. september året etter at nytt kommunestyre tiltrer, jf. alkoholoven § 1-6.

Serveringsloven § 6 stiller krav om at bevillingshaver, daglig leder³⁴ og andre sentrale personer må:

- ha utvist uklanderlig vandel i forhold til blant annet straffelovgivningen, skatte- og avgiftslovgivningen og regnskapslovgivningen
- ikke ha begått lovbrudd i forhold til annen lovgivning som vil være uforenelig med drift av serveringssted

Daglig leder er den personen som har det reelle ansvaret for den daglige driften av serveringsstedet, han må være myndig og ha bestått en etablererprøve³⁵ for serveringsvirksomhet, jf. serveringsloven §§ 4, 5 og 6. Daglig leder skal godkjennes av kommunen.

Når det gjelder skjenkebevillinger, så stilles det ifølge alkoholoven § 1-7 krav om at hver skjenkebevilling skal ha:

³² 13.06.16, sak 104/16, og endret 05.09.16, sak 135/16.

³³ Jf. Lov om serveringsvirksomhet (serveringsloven) § 2 og Lov om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (alkoholoven) § 1-4a og § 1-6.

³⁴ Det er ikke daglig leder i det bevillingssøkende selskapet som sjekkes, men den personen som søkes godkjent som daglig leder for bevillingen, jf. serveringsloven § 4.

³⁵ Rogaland brann og redning IKS har ansvar for å arrangere etablererprøven.

- En styrer av bevillingen som har bestått en etableringsprøve for serveringsvirksomhet og en kunnskapsprøve³⁶ i alkoholloven.
- En stedfortreder for styrer som må ha bestått en kunnskapsprøve.
- Begge skal være godkjent av kommunen.

Etter alkoholloven § 1-7b, må bevillingshaver, eier og andre sentrale personer ha utvist uklanderligandel i forhold til alkohollovgevingen, bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål, samt skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen.

Når Stavanger kommune mottar en søknad om serverings- og/eller skjenkebevilling, sender de søknaden til uttalelse til Kemner, Skatteetaten, Fagstab oppvekst og levekår, Politiet og evt. til Arbeidstilsynet, jf. serveringsloven § 9. Det er da eiere, daglig leder/styrer/stedfortreder og andre med vesentlig innflytelse over virksomheten som vandelsjekkes. Daglig leder i det bevillingssøkende selskap har som hovedregel ikke blitt vandelsjekk med mindre denne personen også er eier av selskapet. Hvorvidt en personsandel skal vurderes beror på en vurdering av om denne personen har vesentlig innflytelse på den virksomheten som drives. Juridisk avdeling foretar våren 2017 en vurdering av hvorvidt også daglig leder i selskapet bør vandelsvurderes.

Juridisk oppgir at de før 2014 ikke ba om uttalelse fra Kemneren og Skatteetaten, men fra 2014 endret de praksis på dette. Dette har resultert i at seks søknader om serverings- og/eller skjenkebevilling er avslått på grunn av økonomiske forhold. I tillegg er flere aktører under oppsyn i forhold til om det kommer flere merknader fra Skatteetaten, Kemner, Politi eller andre offentlige etater som har betydning for vandelsvurderingen.

Det er opp til bevillingsmyndighetene å vurdere om kravet til uklanderligandel er oppfylt.

Dersom det skjer endringer i styre/eierforholdene for en bevilling eller bevillingshaver endrer konsept, så skal kommunen som bevillingsmyndighet ha beskjed om det, jf. serveringsloven § 14 og alkoholloven § 1-7c. Endrer eierforholdet seg eller det opprettes et nytt selskap, må selskapet søke om serverings- og/eller skjenkebevilling på ny. Aktuelle parter skal også til enhver tid ha bestått de relevante prøver og være godkjent av kommunen.

En gjennomgang av seks vedtak om serveringsbevilling og/eller skjenkebevilling, viser at det varierer om kommunen opplyser i selve vedtaket om at det skal sendes inn melding til kommunen dersom styrer for bevillingen slutter eller melding til kommu-

³⁶ Rogaland brann og redning IKS har ansvar for å arrangere kunnskapsprøven.

nen ved skifte av daglig leder og andre personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten. I fire av seks vedtak opplyste kommunen ikke om dette, men det er regulert i vedtektene og i lovverket. Fem av de seks kontrollerte vedtakene er fattet av jurister i Juridisk avdeling, og det er ingen ledersignatur på disse vedtakene. Vedtakene er heller ikke godkjent av leder i Juridisk avdeling, elektronisk i Public 360.

Ansatte ved juridisk avdeling oppgir at samarbeidet med A-krimgruppen har ført til at de nå får mye mer og bedre informasjon om de ulike aktørene. Tidligere Kemner oppgir at samarbeidet med bevilling har ført til økt dialog, og at en bedre sammen kan bekjempe arbeidslivskriminalitet. Det er nå lettere å gjennomføre kontroller av mulige useriøse aktører.

Et av de viktigste virkemidlene for å hindre arbeidslivskriminalitet i serveringsbransjen, er å frata aktørene grunnlaget for å drive ulovlig. Denne muligheten har Politiet etter serveringsloven § 20, hvor det fremgår at Politiet skal stenge et serveringssted som driver uten gyldig serveringsbevilling. Politiet har siden 2015 stengt 8 serveringssteder for manglende serveringsbevilling. Dersom juridisk avdeling får informasjon om at bevillingshaver eller andre personer med vesentlig innflytelse tilsynelatende ikke lenger oppfylder vilkårene for å ha en bevilling, kan kommunen trekke bevillingen tilbake i medhold av serveringsloven § 19 og alkoholloven § 1-8.

Juridisk avdeling er ikke kjent med at det per i dag finnes steder i Stavanger som driver uten skjenkebevilling, men de oppgir at dette er noe politiet følger nøye opp. Dersom juridisk blir klar over at det er steder i Stavanger som driver uten serveringsbevilling, blir disse tilskrevet og bedt om å søke om bevilling. Juridisk oppgir at det kan være steder som driver uten gyldig serveringsbevilling, men at dette er ressurskrevende å sjekke. Fra Juridisk avdeling hevdes det at den mest effektive måte å sjekke opp i dette på, er å gå fra serveringssted til serveringssted, sammen med andre etater.

3.6 BYGGESAK

Byggesak i Stavanger kommune behandler byggesøknader, og gjennomfører tilsyn etter plan og bygningsloven, men har ikke noe ansvar i forhold til svart arbeid. I en artikkel i Byggeindustrien utfordrer Byggenæringens Landsforbund likevel alle landets kommuner til å delta aktivt i kampen mot svart arbeid ved å ta kontakt med alle som søker om byggetillatelse eller som kjøper bolig, og gi informasjon om hvordan man handler «hvitt».

Trondheim kommune, Arbeidstilsynet og Skatteetaten har et prosjekt kalt *Tett på*³⁷. Prosjektet innebærer at de ringer så mange som mulig av innbyggere i kommunen som

³⁷ <https://byggmesteren.as/2016/11/15/tett-pa-trondheim-gir-resultater/>

har kjøpt bolig eller meldt inn en relevant byggesak. Tanken er at en skal jobbe mer forebyggende ved å hindre innbyggere fra å benytte svart arbeidskraft. De aktuelle får informasjon i en telefonsamtale og blir tilsendt informasjon på e-post. På hjemmesiden informerer Trondheim kommune om hvordan innbyggerne kan handle hvitt. Byggesak i Stavanger la i desember 2016 ut informasjon på hjemmesiden om hvordan en velger seriøs arbeidskraft. På nettsiden står det blant annet: *Du bør betale via bank og ikke kontant. Da står du sterkere i reklamasjons- og klagesaker, og du slipper ansvar for andres skattegjeld.*

Arbeidstilsynet oppgir at de har et godt samarbeid med Byggesak i Stavanger kommune. Ansatte i Byggesak deltar på tilsyn, sammen med andre deltakere i A-krimgruppen, når det er mistanke om ulovlig bygging. Byggesak kan da se på forhold i lys av plan- og bygningsloven, som for eksempel om tiltaket er byggegodkjent.

Byggesak har også et samarbeid med Sør-Rogaland brann og redning i forhold til tilsyn, for å sikre at bygg som ikke er beregnet for boliger ikke brukes til bolig, eller at det er flere mennesker som bor i boligen enn det den er beregnet for.

3.7 VURDERING

Kommunen jobber aktivt med å bekjempe arbeidsmarkeds kriminalitet, herunder svart arbeid. Samarbeidet med statlige instanser har medført at de i større grad deler informasjon og fører felles tilsyn, og det synes å være et godt samarbeid i A-krimgruppen. Samarbeidet har gitt gode resultater, og det benyttes virkemidler som i større grad enn tidligere setter useriøse aktører ut av spill, og instansene kan bedre sammen bekjempe arbeidslivskriminalitet.

Det er positivt at både Juridisk avdeling, som har ansvar for bevilling, og Byggesak, er med i arbeidet med å bekjempe arbeidslivskriminaliteten innenfor sine områder. Som nevnt i kapittel to er utelivsbransjen en av fire bransjer som nevnes som spesielt utsatte bransjer i Regjeringens strateginotat mot arbeidslivskriminalitet. I februar 2017

Ved innvilgelse av serveringsbevilling eller skjenkebevilling, bør kommunen sikre at de i enkeltvedtakene informerer om regler dersom det blir endringer knyttet til styreleder ved skjenkebevilling og skifte av daglig leder og andre personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten når det gjelder serveringsbevilling. Leder av Juridisk har fullmakt til å fatte skjenke- og serveringsbevillingsvedtak. I fem av seks kontrollerte vedtak har de ikke blitt godkjent av leder i Public 360, noe som i verste fall fører til at feil beslutning fattes. Dette er ikke i tråd med brukerhefte for saksbehandler av Public 360, hvor det fremkommer at dokumenter skal sendes leder for godkjenning.

Det er positivt at Byggesak har lagt ut informasjon om hvordan man velger seriøs arbeidskraft. Kanskje kan dette tydeliggjøres noe, for eksempel ved at avdelingen også

opplyser om at folk kan gjøres medansvarlig dersom det handles for over 10 000 kroner i løpet av et år, og den man handler fra ikke betaler skatter og avgifter for beløpet. Aksjonen som A-krimgruppen gjennomførte i mai 2017 viste at det utføres en god del svart arbeid for privatpersoner i Rogaland. For å søke å påvirke dem som innvilges en byggesøknad til å handle «hvitt», anbefaler Rogaland Revisjon Byggesak til å informere søkere om dette. Dette kan for eksempel gjøres som et vedlegg til svarbrevet.

4 HVORDAN HINDRE AT USERIØSE AKTØRER FÅR KONTRAKTER?

I kommunen har den enkelte virksomhet eller foretak fullmakt til å inngå avtaler om kjøp av varer og tjenester innenfor sine budsjettrammer.³⁸ Praksis kan da være ulik på de ulike virksomhetene. Revisjonen velger derfor å sjekke praksis for alle kommunens leverandører opp mot to forhold der kommunen skal eller kan, avvise tilbydere.

4.1 REVISJONSKRITERIER

[Forskrift om offentlige anskaffelser](#) sier: Oppdragsgiveren kan stille krav til leverandørens kvalifikasjoner, inkludert krav til økonomisk og finansiell kapasitet og tekniske og faglige kvalifikasjoner.³⁹ Forskriften sier at kommunen skal avvise en leverandør når leverandøren er rettskraftig dømt for bedrageri.⁴⁰ Kommunen skal avvise en leverandør som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene.⁴¹

[Forskrift om renholdstjenester](#) sier at renholdsvirksomheter skal være godkjent av Arbeidstilsynet.⁴² Arbeidstilsynets hjemmeside opplyser at det er ulovlig å kjøpe renholdstjenester fra virksomheter som ikke står oppført i Renholdsregisteret, eller som har status ikke godkjent.⁴³ Kommunen plikter å sjekke at firmaer en kjøper renholdstjenester fra, står oppført i registeret.⁴⁴

Næringslivets Hovedorganisasjon anbefaler å sjekke økonomi og soliditet for å sikre god gjennomføringsevne hos tilbyder som blir valgt.⁴⁵

I to av kommunens maler for anskaffelser er det satt som krav at leverandøren skal ha økonomisk evne til å gjennomføre kontrakten.

Vi legger følgende revisjonskriterier til grunn:

- Kommunen bør stille krav til økonomisk og finansiell kapasitet.
- Kommunen skal avvise leverandører som er rettskraftig dømt for bedrageri.
- Renholdsvirksomheter skal være godkjent i *Renholdsregisteret*.
- Kommunen skal avvise leverandører som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene.

³⁸ Økonomihåndbok, kapittel 2 *Leders ansvar*, Stavanger kommune 2014.

³⁹ FOR-2016-08-12-974 *Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*. § 8-7 *Kvalifikasjonskrav og dokumentasjon*.

⁴⁰ Anskaffelsesforskriften § 9-5. Avvisning på grunn av forhold ved leverandøren.

⁴¹ Anskaffelsesforskriften § 9-5. Avvisning på grunn av forhold ved leverandøren.

⁴² FOR-2012-05-08-408 *Forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester*, § 3. *Krav om godkjenning*.

⁴³ <http://www.arbeidstilsynet.no/renholdsregisteret/index.html?fylke=Rogalandprosent20-prosent20tabletop>

⁴⁴ <http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=259233>

⁴⁵ NHO - Næringslivets Hovedorganisasjon <https://www.nho.no/Politikk-og-analyse/Seriest-arbeidsliv-og-samfunns-ansvar/kampen-mot-arbeidskriminalitet/>

4.2 HAR LEVERANDØRENE FINANSIELL KAPASITET?

Kommunen har utbetalinger til 716 leverandører i 2016. Da vi sjekket de 716 leverandørene opp mot *Enhetsregisteret* ved Brønnøysundregistrene⁴⁶ viste det seg at to av leverandørene ble slått konkurs i 2016.

Eieren av ett av firmaene gikk også konkurs i 2004, og ble i 2009 dømt til ett års betinget fengsel etter å ha tatt ut nærmere 1,7 millioner kroner forut for konkursen.⁴⁷ Eie-rens nye firma som kommunen har brukt, hadde i 2015 en total omsetning 36 millioner og herav utestående kundefordringer på 13 millioner. Når utestående fordringer utgjør en så stor andel av totalomsetningen er dette er en indikasjon på at bedriften hadde en vanskelig økonomisk situasjon med urealistiske utestående fordringer.

Det andre firmaet er oppført med ikke tilfredsstillende likviditet og lønnsomhet.⁴⁸ Firmaet var oppført med 0 kroner i sum driftsinntekter i 2013, 2014 og 2015.⁴⁹ Firmaet hadde gjeld på over 70 mill. i alle disse årene⁵⁰ og gikk konkurs med 70 mill. i gjeld⁵¹.

Krav til økonomisk soliditet er ikke nevnt i kommunens mal for tilbudsforespørsel under 1,1 millioner, men er tatt inn i de to malene for anskaffelser med en verdi over 1,1 millioner: *Leverandøren skal ha økonomisk evne til å gjennomføre kontrakten.*⁵² Her fremgår flere krav til soliditet og det er angitt dokumentasjonskrav.

4.3 ER RENHOLDSFIRMAENE GODKJENT?

Da vi sjekket de 716 leverandørene opp mot *Enhetsregisteret*⁵³ fant revisjonen 9 firma som er oppført som rengjøringsfirma. Rengjøringsfirmaer fikk utbetalt 10 millioner fra kommunen i 2016. Vi sjekket alle disse opp mot *Renholdsregisteret*⁵⁴.

Ett av disse firmaene er ikke oppført i registeret. Årsaken kan være at firmaet også er oppført med næringskoden for *Skadebegrensning* som ikke er et område som er registreringspliktig i *Renholdsregisteret*. Vi bad om Arbeidstilsynets vurdering men fikk ikke svar.⁵⁵ På regningene fra firmaet er det fakturert for rengjøring.

⁴⁶ Enhetsregistret – Altinn <https://www.altinn.no/no/Starte-og-drive-bedrift/Registrere/Registrere-foretaket/Om-registrering-i-Enhetsregisteret/>

⁴⁷ <http://www.maleren.no/aktuelt/40-mister-jobben-konkurs/>

⁴⁸ www.proff.no

⁴⁹ www.proff.no

⁵⁰ Purhelp PRO.

⁵¹ <http://www.dagsavisen.no/roganytt/simex-er-konkurs-1.775949>

⁵² *Konkurransesgrunnlag for kontrakt om...*, Stavanger kommune, pkt. 5.1.2. *Økonomisk og finansiell kapasitet*

⁵³ Vi har kontrollert samtlige firmaer opp mot Enhetsregistret - Altinn. Ved registrering i Enhetsregisteret får foretaket et organisasjonsnummer og en næringskode. <https://www.altinn.no/no/Starte-og-drive-bedrift/Registrere/Registrere-foretaket/Om-registrering-i-Enhetsregisteret/>

⁵⁴ <http://www.arbeidstilsynet.no/renholdsregisteret/index.html?fylke=Rogaland&kommune=Sandnes&b=E#tabletop>

⁵⁵ Epost 09.02.17 fra revisjonen.

Et annet firma er oppført med *Ikke godkjent*. Dette innebærer at virksomheten ikke oppfyller krav til bedriftshelsetjeneste, vernetjeneste, arbeidsavtaler, allmenngjort lønn og yrkesskadeforsikring. Innkjøpsavdelingen hadde ikke vært involvert i eller informert om disse kjøpene. Vi kan ikke se at det er laget en kontrakt for noen av dem og utbetalingene er på henholdsvis 370 000 kroner og 240 000 kroner.

Arbeidstilsynet opplyser at dersom en blir klar over at renholdsvirksomheten en bruker ikke er registrert, bør en umiddelbart kreve at virksomheten registrerer seg.⁵⁶ Innkjøp fra ulovlig renholdsvirksomhet kan medføre straffeansvar for kommunen⁵⁷ og for enkeltpersoner.

I *Standard kontraktsvilkår* har kommunen krav om at leverandøren skal garantere at virksomheten utøves i samsvar med til enhver til gjeldende lov, forskrift og offentlige vedtak.⁵⁸ Det er så langt revisjonen kan se ikke tatt inn eksplisitt krav om registrering.⁵⁹

4.4 VURDERING

Arbeidet med å hindre at useriøse aktører får kontrakter fungerer i hovedsak godt men kan bli bedre. Revisjonen har her sjekket alle kommunens leverandører opp mot to registre. Disse registrene opplyser om forhold der kommunen skal eller kan, avvise tilbydere. Kommunen brukte i 2016 to firma som gikk konkurs. Det ville vært mulig å avdekke at økonomien var usikker i begge disse firmaene og at det derfor var risiko knyttet til dem. Med denne kunnskapen kunne kommunen valgt sikrere leverandører. Eieren av det ene firmaet var rettskraftig dømt for bedrageri og burde vært avvist.

Kommune brukt i 2016 også to rengjøringsfirma revisjonen mener det er ulovlig å bruke. De var enten ikke registrert eller ikke godkjent. Kommunen plikter å sjekke at firmaer en kjøper renholdstjenester fra, står oppført i registeret. Kommunen skulle derfor ha avvist disse i utgangspunktet. I begge tilfellene er det ikke inngått kontrakt og kommunen kan avslutte innkjøpene.

⁵⁶ <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=232120#forbud>

⁵⁷ Foretaksstraff.

⁵⁸ Stavanger kommune - Standard kontraktsvilkår 2015-12-09, pkt. 6.3..

⁵⁹ *Standard kontraktsvilkår* pkt. 7.7.

5 HVORDAN FØLGES LEVERANDØRENE OPP?

[Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v.](#) sier at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår blir overholdt.⁶⁰ Arbeidstilsynet gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak som er nødvendige. Dette kan omfatte tvangsmulkt eller stansing av virksomheten.⁶¹

[Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett](#) sier kommunen skal påse at lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrifter. ⁶² Påseplikt innebærer systemer og rutiner for å undersøke og følge opp at allmenngjøringsforskrifter etterleves.

5.1 ER KRAVENE TATT INN I INNKJØPSMALENE?

5.1.1 REVISJONSKRITERIER

[Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter](#) sier at kommunen i sine kontrakter skal stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med bestemmelsene. ⁶³ Kommunen skal i kontrakten kreve at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt. Kommunen skal i kontrakten også forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner. ⁶⁴

Kommunen skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. ⁶⁵

Uanmeldte kontroller hos leverandørene er ifølge dem vi har snakket med, avgjørende for å kunne føre effektiv kontroll med lønns- og arbeidsvilkår. Uanmeldte kontroller er ikke lovhjemlet, men kan tas inn som en betingelse i kommunens kontrakter.

Maler for de viktigste dokumentene i en innkjøpsprosess, gjør det enklere for innkjøperne å gjennomføre et innkjøp i tråd med kravene. Innkjøpsregelverket er som nevnt svært omfattende og det er gitt sentrale føringer for offentlige innkjøp i en rekke lover og forskrifter.

⁶⁰ LOV-1993-06-04-58 *Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (allmenngjøringsloven)*, § 11. Tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår.

⁶¹ Arbeidstilsynet side <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=103726>

⁶² FOR-2008-02-22-166 *Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett*, § 6. Påseplikt

⁶³ FOR-2008-02-08-112 *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*, § 5. Krav til kontraktsklausul om lønns- og arbeidsvilkår.

⁶⁴ *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*, § 6. Krav til informasjon

⁶⁵ *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*, § 7. Kontroll

Vi legger følgende revisjonskriterier til grunn:

- Kunngjøringen/konkurransesgrunnlaget skal opplyse om at kontrakten vil inneholde:
 - krav om lønns- og arbeidsvilkår
 - krav til dokumentasjon fra leverandøren og underleverandører
 - sanksjoner dersom vilkårene ikke oppfylles
- Kontrakten bør dessuten ha krav om at kommunen kan gjøre uanmeldte kontroller.
- Kommunen bør ha maler for de viktigste dokumentene.

5.1.2 FAKTA

KUNNGJØRING

På kommunens intranett er det fire maler for utlysning avhengig av beløp.⁶⁶ Forespørsel om tilbud om/på ... som er for innkjøp under 500 000 kroner, inneholder ingen opplysninger om hva kontrakten vil inneholde.

I malene for de tre andre beløpsgrensene vises det til vedlagte kontraktsvilkår der kravene tatt inn.⁶⁷

KONTRAKT

På kommunens intranett er det ingen mal for kontrakt men en *Standard kontraktsvilkår* og en *Spesielle kontraktsvilkår*. Krav til at ansatte har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med kravene, er tatt inn i begge. Det er også tatt inn krav til at leverandøren og underleverandører på forespørsel dokumenterer at kravene blir oppfylt

I *Standard kontraktsvilkår* og *Spesielle kontraktsvilkår* er det også tatt inn sanksjoner som er egnet til å påvirke leverandøren og underleverandører til å oppfylle vilkårene.⁶⁸ Det står at brudd på kravene til lønns- og arbeidsvilkår anses som vesentlig mislighold, som gir kommunen rett til å heve kontrakten.

I *Standard kontraktsvilkår* er det også tatt inn at kommunen forbeholder seg retten til å gjennomføre annonserte, semiannonserte eller uannonserte kontroller hos en eller flere aktører i leverandørkjeden i kontraktsperioden.⁶⁹

ANDRE MALER

På kommunens intranett er det 8 maler for innkjøp.

⁶⁶ Kravene i lov og forskrift er ulike for ulike størrelser på innkjøpet. Malene på intranett er lagt inn for hver av beløpsgrensene.

⁶⁷ Henholdsvis i pkt. 2.1.3 *Kontrakt*, 1.5. *Kontrakt* og 1.5. *Kontrakt*.

⁶⁸ Henholdsvis pkt. 8.2 *Sanksjoner ved mislighold* og 3.3 *Brudd*.

⁶⁹ Punkt 7 *Lønns- og arbeidsvilkår*, punkt. 7.6.

Bærum kommune er den kommunen i landet som i størrelse er mest lik Stavanger. I Bærum er det over 30 maler for innkjøp.⁷⁰ Også i Bergen kommune har de flere maler.⁷¹

Vi får opplyst at innkjøp er et av emnene på lederskolen, som gjennomføres to ganger i året.⁷² Videre har kommunen ca. 5-7 kurs hvert år i e-handel, som også omfatter generell opplæring om innkjøp. Det holdes også årlige kurs for virksomheter som skal gjennomføre konkurranse selv. Økonomihåndboken beskriver lederes ansvar for anskaffelser og hvordan anskaffelser skal gjennomføres.⁷³

5.2 INNKJØPSAVDELINGENS STEDLIGE KONTROLL

5.2.1 REVISJONSKRITERIER

[Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett](#) sier kommunen skal påse at lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrifter.⁷⁴

Bystyret vedtok [Anskaffelsesstrategi for Stavanger kommune](#).⁷⁵ Her stilles det krav om at kommunen skal ha en god og effektiv kontraktsoppfølging.⁷⁶ Det står at Innkjøpsavdelingen skal jobbe med kontraktsoppfølging mot leverandørene.⁷⁷ Oppfølgingen vil dreie seg om betingelsene i kontraktene og om avtalte vilkår blir overholdt.

Vi legger følgende kriterium til grunn:

- Innkjøpsavdelingen skal gjennomføre nødvendig kontroll med lønns- og arbeidsvilkår hos leverandørene.

5.2.2 FAKTA

Både Politiet og Arbeidstilsynet understreker viktigheten av å dra ut å kontrollere virksomhetene på arbeidstedet, og at man ikke bør basere kontrollen på dokumentene man får tilsendt. Hva leverandørene oppgir og hva de faktisk gjør, kan være to svært forskjellige ting. Det pekes blant annet på at man ikke kan stole på lønsslippene og annen dokumentasjon, for de er alt for lette å forfalske.

⁷⁰ Disse inkluderer: to typer anskaffelsesprotokoller, 6 ulike konkurransegrunnlag (avhengig av beløp og type), kravspesifikasjon, to ulike kvalifikasjonsgrunnlag, søknadsbrev, tilbudsbrev, forpliktelseserklæring underleverandør, kvittering for mottak av søknad, kvittering for mottak av søknad, protokoll for søknadsåpning, protokoll for tilbudsåpning, risikoforanalyse av anskaffelser, tre ulike vurderinger av kvalifikasjonsgrunnlag, tildeling av oppdrag, tilbudsbrev, avvisning av tilbud, kontrakt, 4 ulike standard kontraktsvilkår.

⁷¹ Samtale med innkjøpsjef i Bergen kommune 09.03.17.

⁷² Epost fra Innkjøpsavdelingen 09.02.17.

⁷³ Økonomihåndbok, kapittel 2 *Leders ansvar* og kapittel 6 *Anskaffelser*, Stavanger kommune 2014.

⁷⁴ FOR-2008-02-22-166 *Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett*, § 6. *Påseplikt*

⁷⁵ [Vedtatt i bystyret 17.02.14](#) sak 17/14 *Anskaffelsesstrategi for Stavanger kommune 2014 – 2017*. Referanse 13/5309.

⁷⁶ *Anskaffelsesstrategi for Stavanger kommune 2014 – 2017* side 3.

⁷⁷ *Anskaffelsesstrategi for Stavanger kommune 2014 – 2017* side 3.

De ansatte i Innkjøpsavdelingen opplyser at de årlig gjør en risikovurdering der de vurderer hvilke kontrakter de tror det kan være utfordringer på.⁷⁸

Innkjøpsavdelingen satte som internt mål i 2011 at de skulle klare 10 stedlige kontroller pr år eller bruke ca. 20-25 prosent av en stilling til kontroller med lønns- og arbeidsvilkår.⁷⁹ De opplyser at tidsforbruket har vært ca. 20 prosent i årene siden og at de ikke har nådd målet om antall kontroller.

Revisjonen har fått oversendt en oversikt over de stedlige kontrollene Innkjøpsavdelingen har gjennomført. De tre siste årene er det gjennomført 24 stedlige kontroller eller i snitt 6-8 i året.

Ved stedlig tilsyn kontrollerer Innkjøpsavdelingen HMS kort, oversikt over ansatte, lønns slipper og sjekker at lønnen er kommet inn på ansattes konto.⁸⁰ De sjekker også om ansatte får pensjon. Ved sjekk av HMS kortet, ser de på dato, at det er gyldig og at korrekt arbeidsgiver er oppgitt.⁸¹

Noe av det som er avdekket, er:

- To kontroller avdekket at leverandørene ikke hadde utbetalt pensjon for ansatte, kun for ledelsen.⁸² Alle firma er pliktige til å være tilknyttet obligatorisk tjenstepensjon.⁸³
- Innen bygg og anlegg har det vært mindre ting – for eksempel ulovlig overtidsbruk, manglende utbetaling av overtid og ulovlig arbeidsavtale.
- På HMS-kort har de avdekket feil arbeidsgiver eller utgått kort. De har avdekket at vikarer ikke har den ansiennitet som de er lønnet etter eller at de har manglende lønnsutbetaling. En leverandør manglet skattekort.
- En leverandør av tjenester for vanskelighetsstilt ungdom, hadde to ansatte mens alle andre som jobbet der var innleide med hevert sitt enkeltmannsforetak.

Innkjøpsavdelingen fant lovbrudd ved tre store kontrakter etter stedlige kontroller. To av disse kontraktene ble hevet, mens den tredje ble det ikke tatt oppsjon på.

Ved alvorlige feil på HMS-kort har de meldt fra til Arbeidstilsynet som kan inndra HMS-kort.

⁷⁸ Intervju i Innkjøpsavdelingen 13.02.17.

⁷⁹ Epost fra Innkjøpsavdelingen 22.02.17.

⁸⁰ Intervju i Innkjøpsavdelingen 13.02.17.

⁸¹ Epost fra Innkjøpsavdelingen 22.01.17.

⁸² Epost fra Innkjøpsavdelingen 13.03.17.

⁸³ [LOV-2005-12-21-124 Lov om obligatorisk tjenstepensjon \(OTP-loven\).](#)

5.3 OPPFØLGINGEN AV ENTREPRENØRER OG BYGGEPROSJEKTER

5.3.1 REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser i Norge § 5 er det krav til at bestiller (her: byggherren) i kontrakt med entreprenører eller leverandører informerer om at virksomhetens arbeidstakere minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskrifter. I tillegg har bestiller, ifølge § 6, en påseplikt overfor sine leverandører. Hovedleverandør skal påse at lønns- og arbeidsvilkår hos virksomhetens underleverandører er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrifter.

Bestemmelser omkring dette finner vi også i kommunens maler for delentrepriser punkt 17.2 hvor det står at leverandører eller underleverandører ikke skal ha dårligere lønns- og arbeidsforhold enn det som følger av gjeldende lov, forskrifter eller tariffavtale for bransjen og totalentrepriser.

Stavanger eiendom har maler for kontraktsbestemmelser for totalentrepriser, og punkt B.1.2 lyder: *... Bruk av underentrepriser eller anvendelse av innleid arbeidskraft, og de underleverandører/innleide personer dette gjelder, skal før underskriving av kontrakt godkjennes skriftlig av byggherren. Det samme gjelder for utskifting av underleverandører/innleid mannskap i kontraktsperioden.* En tilsvarende bestemmelse finner vi i punkt 17.4 for delentrepriser, hvor det står: *Byggherren skal godkjenne underentreprenør/enkeltmannsforetak som tilbyder vil bruke til å utføre oppdraget.* Skal kommunen ha mulighet til å føre kontroll, og hindre at de blir involvert i arbeidslivskriminalitet, må de ha en oversikt over hvilke leverandører som er på byggeplassen.

Dersom kommunen benytter kontraktstandardene NS 8405 eller NS 8406 så står det i standarden: *« Før kontrakt med underentreprenør inngås, skal entreprenøren underrette byggherren om hvilke deler han vil la utføre ved underentreprenør, og om hvilke underentreprenører han vil bruke.»* Etter både NS 8405 og NS 8406 kan byggherren nekte bruk av en underleverandør.

I *Standard kontraktsvilkår* er det tatt inn at kommunen skal ha mulighet til å kontrollere leverandøren og underleverandører. Leverandøren skal også ta bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår og bestemmelser om kontroll inn i sine kontrakter med underleverandører.

Stavanger eiendom har ansvar for å gjennomføre byggeprosjekter hvor kommunen er byggherre. Byggeprosjekter gjennomføres enten som totalentrepriser eller som delentrepriser. I konkurransegrunnlag for delentrepriser står det: *Tilbyder kan ikke ha flere enn to ledd underentreprenører i kjede under seg, med mindre det foreligger særskilte forhold og*

byggherren har gitt skriftlig samtykke. Tilsvarende bestemmelser finner vi i kontraktsbestemmelser for totalentrepriser punkt B 1.2.

Kommunen utarbeidet i 2016 «Seriositetsregler i byggeprosjekter hvor Stavanger kommune er byggherre», og reglene ble politisk⁸⁴ behandlet i februar og mars 2017. Reglene er på noen områder strengere enn tidligere. Et av punktene som er endret er at leverandøren kan ikke, uten byggherrens skriftlige samtykke, ha flere enn ett ledd underentreprenører i kjede under seg. Innenfor hvert enkelt ledd i kjeden er det totale antallet underleverandører begrenset til tre stykker, ved mindre det foreligger særskilte forhold. Prosjektavdelingen i Stavanger eiendom, hadde per mars ikke begynt å ta dette med i sine kontrakter.

For å arbeide på en byggeplass er det i følge forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser § 4, krav til at arbeidsgiver og enkeltpersonforetak har sørget for at alle bærer et synlig HMS-kort (§ 5).

Vi legger følgende kriterier til grunn:

- Kommunen skal godkjenne hvilke leverandører som arbeider på kommunale bygge- og anleggsprosjekter.
- Inngåtte kontrakter skal inneholde bestemmelser om at leverandøren ikke skal ha mer enn to ledd med underleverandører under seg⁸⁵.
- Inngåtte kontrakter skal inneholde bestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår.
- Arbeidsgiver skal sørge for at alle som utfører arbeid på bygge- og anleggsplasser har HMS-kort.

5.3.2 ORGANISERING

I Stavanger kommune er det flere avdelinger/foretak som har ansvar for nybygg, rehabilitering- og vedlikeholdsprosjekter samt anleggsarbeid.

Prosjektavdelingen i Stavanger eiendom har ansvar for å planlegge og gjennomføre alle kommunale byggeprosjekter og selvbyggervirksomheten. Årlig investeringsramme⁸⁶ på byggeprosjekter er på ca. 700 millioner kroner. Forvaltningsavdelingen har ansvar for drift og vedlikehold av alle bygninger som kommunen eier, unntatt kommunale boliger. Avdelingen⁸⁷ foretar planlegging av drifts- og vedlikeholdsoppgaver samt innkjøp av varer og tjenester, og de inngår rammeavtaler med eksterne leverandører av tekniske tjenester og håndverkstjenester. Løpende drifts- og renholdstjenester

⁸⁴ [Kommunalstyret for administrasjon 22.02.17 sak 11/17](#) Strategiske grep Stavanger gjennomfører for å hindre sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i anskaffelser. Kommunalstyret for finans 20.03.17 sak 24/17 og Kommunalstyret for miljø og utbygging 07.03.17 sak 57/17.

⁸⁵ Dette gjaldt frem til februar 2017. Nå er det vedtatt at leverandører ikke skal ha mer enn ett ledd underleverandører under seg.

⁸⁶ <http://intranett/Administrasjonsenheten/Bymiljo-og-utvikling-BMU/Stavanger-eiendom/Prosjektavdeling/>

⁸⁷ <http://intranett/Administrasjonsenheten/Bymiljo-og-utvikling-BMU/Stavanger-eiendom/Forvaltningsavdeling/>

blir i hovedsak utført av det kommunale foretaket, Stavanger byggdrift, etter bestilling fra Stavanger eiendom. Stavanger byggdrift KF utfører drift, vedlikehold, prosjektkoordinering og renhold for kommunens bygningsmasse.

Plan og anlegg har blant annet ansvar for prosjektering, grunnerverv og avtaler, samt gjennomføring av offentlige vei-, vann- og avløpsprosjekter. Plan og anlegg utfører ca. 50 prosent av anleggsprosjektene selv, og resten blir satt ut til andre firma.

5.3.3 FAKTA

Byggeprosjekter

Stavanger eiendom hadde i februar 2017 ca. 40 byggeprosjekter som de var ansvarlig for⁸⁸. Flere av disse prosjektene var i prosjekteringsfasen eller nettopp startet opp, og enkelte var helt i avslutningsfasen. Disse var således uaktuelle å undersøke nærmere, da det var viktig at det var prosjekter som var gått i gang siden vi skulle få være med Politiet og Arbeidstilsynet på kontroll på enkelte prosjekter. De tre som ble valgt i videre kontroller var Nye Gamlingen, Leirvig sykehjem og kommunalt garderobebygg/Brodds klubbhus. Det er tre ulike prosjektledere som har ansvar for disse prosjektene.

Når Stavanger eiendom ved prosjektavdelingen inngår kontrakter, foretar de vanligvis en sjekk av leverandørene mht. skatt, soliditet, kapasitet o.l. Men noen ansatte uttrykker også at kontrollene kan være begrenset når en kjenner firmaet fra før. Ansatte i prosjektavdelingen oppgir at kommunen har bedre kontroll ved delentrepriser, da leverandørene ved kontraktsinngåelse må oppgi hvilke leverandører de har planlagt å benytte. Ved totalentrepriser står totalentreprenøren friere, og de trenger ikke å oppgi underleverandører ved kontraktsinngåelse. Men ifølge NS 8407 som gjelder for totalentrepriser skal totalentreprenøren underrette byggherren om hvilke kontraktsmedhjelpere han vil bruke før totalentreprenøren inngår kontrakt med kontraktsmedhjelpere, dersom kontraktsmedhjelperne ikke allerede er oppgitt i kontrakten.

Prosjektavdelingen har ingen fast rutine for å kontrollere underleverandører som blir innmeldt senere eller underleverandører som oppgis i kontrakten. En av prosjektlederne oppgir at leverandøren har en påseplikt, og at de legger til grunn at firma som brukes er registrert i Startbank, og at de stoler på totalentreprenøren.

Prosjektlederne oppgir at de enten blir informert på e-post eller muntlig på møter dersom leverandøren tar inn nye underleverandører. Prosjektlederne bekrefter enten skriftlig på e-post at det er i orden eller muntlig på møtet. Men det kommer også frem at det ikke er sikkert at de blir informert om underleverandører som er på prosjektet i en kort periode. De sjekker heller ikke underleverandørene.

⁸⁸ Ifølge opplysninger fra regnskapet.

Prosjektlederne oppgir at de på kommunale byggeprosjekter av og til sjekker om arbeiderne har gyldige HMS-kort. Det har også vært noen få kontroller utført av innkjøp.

I samtaler med Arbeidstilsynet har det kommet frem at deres erfaring er at selv om en kjenner firmaene, så bør det tas kontroller. De oppgir at spesielt i slutfasen av et prosjekt hender det at leverandørene tar inn flere underleverandører for å få jobben ferdigstilt innen fristen, og dette kan øke risikoen for at useriøse firma benyttes.

Revisjonen har gjennomgått om kontraktene for de tre utvalgte byggeprosjektene inneholder bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår, bestemmelser om maks grense på to underleverandører⁸⁹ og bestemmelser om muligheter til kontroll. Vi har også undersøkt om aktuell dokumentasjon er tilgjengelig i kommunens sak- og arkivsystem, Public 360. Resultatet er oppsummert i tabell 1.

Tabell 2 – Oversikt over dokumentasjon byggeprosjekter tilgjengelig i Public 360.			
	Brodd	Nye Gamlingen	Leirvig sykehjem
Type kontrakt	Totalentreprenør	Delentreprise	Total entreprise
Kontrakt/kontrakter er i Public 360	Nei, men dokumentasjon på at den er sendt og signert.	Nei	Nei
Byggemøtereferat/ Byggherremøtereferat I Public 360.	Nei	Ja	Nei
Oversikt over godkjenning av nye leverandører i Public 360. (de som ikke var oppgitt ved kontraktsinngåelse).	Nei	Nei	Nei
Kontrakten inneholder bestemmelse om lønns- og arbeidsvilkår	Ja	Ja	Ja
Kontrakten inneholder bestemmelse om maks grense på to underleverandører	Ja	Nei	Ja
Kontrakten inneholder bestemmelser om muligheter til kontroll	Ja	Ja	Ja

En gjennomgang av de tre byggeprosjektene i Public 360 viser at det ikke er lagt inn noe dokumentasjon om hvilke leverandører som er godkjent for å jobbe på prosjektene. I kontrakten for Nye Gamlingen er det ikke tatt inn bestemmelser om en maks grense på to underleverandører.

⁸⁹ Som gjaldt da kontrakten ble inngått

TILSYN BYGGEPLASSER

A-krimgruppen gjennomfører tilsyn på byggeplasser. Arbeidstilsynet gjennomførte i 2015 og 2016 tilsyn på to anleggsprosjekter hos Bymiljø og utbygging. På begge anleggsprosjektene var det en arbeider ansatt i Stavanger kommune med identitetskort som var utgått på dato.

I anledningen av dette prosjektet, fikk Rogaland Revisjon være med Politiet og Arbeidstilsynet på ett tilsyn på Nye Gamlingen og være med Arbeidstilsynet på Brodd klubbhus. Funnene herfra gjengis i avsnittene under.

Nye Gamlingen

Det var 38 personer som arbeidet på plassen, og de kom fra tretten firma. Tre personer hadde glemt HMS-kort hjemme, og det ble sjekket i registeret at de hadde gyldige HMS-kort.

To arbeidere fra ett firma ble bedt om å fylle ut tverretattlig skjema vedrørende lønns- og arbeidsvilkår. Arbeidstilsynet ga dette firmaet et pålegg om: ⁹⁰ «Arbeidsgiver skal sørge for at arbeidstiden blir planlagt og utført i henhold til kravene i arbeidsmiljøloven kapittel 10. Dette skal gjøres i samarbeid med verneombud/ansattes representant.»

Figur 2 –Tilsyn Nye Gamling. Rogaland Revisjon IKS.



I byggemøtereferatene er det satt opp hvilke leverandører som skal være på byggeplassen den kommende 14 - dagers periode. Av de tretten leverandørene som var til stede

⁹⁰ Brev datert 26.04.17 fra Arbeidstilsynet.

på byggeplassen da det ble gjennomført tilsyn, var syv av leverandørene ikke oppgitt i siste byggemøtereferat. De var heller ikke oppgitt i andre byggemøtereferat i 2017. Av de tretten leverandørene var:

- Tre leverandører som kommunen hadde kontrakt med i dette prosjektet.
- Fire underleverandører som kommunen i kontraktsmøte hadde gitt leverandørene tillatelse til å benytte.
- Fem underleverandører hadde kommunen ikke gitt skriftlig tillatelse til/vært informert om arbeidet på byggeprosjektet.
- En underleverandør var ikke skriftlig godkjent, men kommunen var kjent med at den arbeider på byggeplassen.

Rogaland Revisjon har ikke funnet skriftlig⁹¹ informasjon eller muntlig informasjon som viser at seks firma⁹², var firma som kommunen hadde godkjent leverandørene i å benytte.

Brodd klubbhus

På dette prosjektet gjennomførte Arbeidstilsynet en forenklet kontroll, og HMS-kortet ble sjekket for noen av arbeiderne på byggeplassen. To av arbeidere fra to ulike leverandører hadde HMS-kort som var utgått for en god stund siden. Kortene ble inndratt.

Anleggsprosjekter – vann og avløp

Plan og anlegg hadde i april 2017 30 anleggsprosjekter⁹³. Stavanger kommune utfører ca. 50 prosent av anleggsprosjektene innenfor vann og avløp i egen regi, mens ca. 50 prosent utføres som entrepriser.

En kontroll av dokumentasjon for to anleggsprosjekter, Ormøy Øst og Overløp Boganesveien viser at kommunens standarskontraktsvilkår var et av dokumentene som lå til grunn i konkurransegrunnlaget i Doffin. I kontraktene benyttes ofte NS 8406, og i punkt fire i NS 8406 fremkommer det at tilbuds- eller konkurransegrunnlaget er en del av kontraktsdokumentene.

Seksjonsleder anlegg oppgir de ikke foretar kontroller av leverandørene i kontraktperioden med tanke på lønns- og arbeidsvilkår. Seksjonsleder anlegg oppgir at det ikke benyttes så mange underleverandører, da leverandørene Plan og anlegg benytter ofte har den kompetansen de trenger. En har heller ingen rutine for å sikre at underleverandører godkjennes skriftlig. Vi har derfor ikke foretatt noen nærmere kontroller av dette i anleggsprosjekter.

En kontroll av fem prosjekter i Public 360 viser at kommunen ikke alltid legger kontrakten inn i systemet, men Plan og anlegg oppgir at de arkiveres i avdelingens prosjektsty-

91 Ikke funnet i byggemøtereferat registrert i Public 360, i andre dokumenter i Public 360 eller i kontrakt.

93 Basert på prosjektoversikt mottatt av plan og anlegg, Stavanger kommune 21.04.17.

ringssystem. På et av disse prosjektene, Auglendsveien 61-67, ble det vist en mannskapsliste for november 2016, og det fremkom ett firma som kommunen ikke hadde avtale med og det var heller ikke oppgitt fra leverandøren at firmaet skulle inn som underleverandør.

På et annet prosjekt, Utslippsledning Skøyteveien, skulle det legges ledninger i sjø. Plan og anlegg fikk bistand fra ekstern konsulent og anslo kontraktsverdien til 400 000 kroner. Kommunen valgte å ikke foreta en utlysning i Doffin. I stedet valgte kommunen å forespørre tre aktuelle leverandører, hvorav én valgte å ikke gi tilbud. Beste tilbud ble 1 500 000 kroner. Kommunen oppgir at årsaken til at de bommet på pris, var at man hadde lite erfaringspriser på utslippsledninger i sjø som skulle forlenges, og at de hadde undervurdert riggkostnadene.

På prosjektet Musegata, kom vi over et kjøp med antatt verdi på kroner 750.000, der det var sendt e-post til tre leverandører om pris. Kommunen oppgir at grunnen til at kjøpet ikke ble lyst ut var: *«Arbeidslaget skulle i henhold til opprinnelig framdriftsplan begynne på anlegget 1. mars 2016. Plangrunnlaget var forsinket og tegningene som ble brukt som tilbudsgrunnlag er datert 16.02.16 som er 14 dager før anlegget skulle starte. Dersom tilbudet skulle bli lagt ut i Doffin ville vi ikke kunne få materiellet tidsnok. Ettersom det for denne type leveranser i hovedsak er tre lokale tilbydere så ble tilbudet sendt til disse.»*

Vedlikeholds- og rehabiliteringsarbeid

Prosjektavdelingen i Stavanger byggdrift KF utfører blant annet arbeid for Stavanger eiendom og for Stavanger boligselskap KF, som har ansvar for de kommunale boligene. Arbeidet består i ulike vedlikeholds- og prosjektoppdrag som for eksempel oppussing av leiligheter. Totalt sett anslår avdelingsleder for prosjektavdelingen at avdelingen gjør ca. 80 prosent av arbeidet for boliger selv. På andre prosjekter/eiendommer utfører de ca. 40 prosent av arbeidet selv.

Stavanger byggdrift utfører også vaktmestertjenester for blant annet kommunens skoler, barnehager og sykehjem.

I 2015 og 2016 hadde prosjektavdelingen og driftsavdelingen i Stavanger byggdrift følgende utgifter som ble viderefakturert til Stavanger kommune med et påslag.⁹⁴

⁹⁴ Tall fått av Stavanger byggdrift.

Tabell 3 – Oversikt over Byggdrift utgifter for håndverkeravdelingen og vaktmestertjenester. Kilde: Stavanger byggdrift KF.

Konto	Kontonavn	Avrundet beløp 2015	Avrundet beløp 2016
32300	Vedlikehold bygninger, viderefakturering	39.700.000	43.100.000
32500	Materialkjøp bygninger, viderfakturering	10.400.000	16.300.000
37800	Avgittsfritt salg, arbeid til kommunen (Byggdrifts arbeidere)	58.000.000	61.900.000

Beløpet på konto 32300, består både av innkjøp av tjenester og vareprodukter. Dersom det kun er varekjøp benyttes konto 32500.

Byggdrift benytter i hovedsak kommunens rammeavtaler når de kjøper inn tjenester fra andre firma. Avdelingsleder oppgir at dersom de må hente inn firma utenom, så lyses jobbene ut og de benytter seg av kommunens maler i forhold til kontrakter. Avdelingen har seks prosjektledere som jevnlig er innom arbeidsstedene, og avdelingsleder oppgir at jobbene følges tett opp, slik at de ikke tror at de kommer borti useriøse aktører.

Avdelingsleder oppgir at dersom firmaene benytter seg av underleverandører så skal Stavanger byggdrift informeres skriftlig, men avdelingsleder er ikke kjent med at dette er blitt gjort. I forbindelse med reklamasjon på malerarbeid, har de opplevd at firmaet som hadde jobben har tatt inn andre som kommunen ikke visste om.

I begynnelsen av juni hadde selskapet sammen med kemneren en kontroll på fire prosjekter som utføres av Stavanger byggdrift. Kontrollen avdekket at det var to personer som ikke hadde HMS-kort på seg, men som hadde gyldige kort.

Stavanger byggdrift har praksis at de ansatte i særlige tilfeller kan låne arbeidsbiler til private ærend. Det kan for eksempel være at de skal hente noe privat i en møbelforretning, kjøre materialer hjem o.l. Stavanger kommunes etiske retningslinjer lyder: «*Vi skal ikke bruke kommunens eiendeler privat eller tilegne oss personlige fordeler av kommunens ressurser.*»

5.4 ARKIVERES NØDVENDIG DOKUMENTASJON?

5.4.1 REVISJONSKRITERIER

Et grunnleggende krav i [Arkivlova](#)⁹⁵ er at alt arkivverdig materiale skal dokumenteres.

[Anskaffelsesloven](#) som gjaldt frem til 01.01.17 sier at kommunen skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas.⁹⁶

⁹⁵ LOV-1992-12-04-126 Lov om arkiv (arkivlova).

⁹⁶ LOV-1999-07-16-69 Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). Gjeldende til 01.01.17. § 5. Grunnleggende krav.

[Anskaffelsesforskriften](#) som gjaldt frem til 01.01.17 sier at kommunen skal sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet.⁹⁷ Dette kravet er videreført og presisert i ny [Anskaffelsesforskrift](#).⁹⁸

Bystyret vedtok i 2014 [Anskaffelsesstrategi for Stavanger kommune](#).⁹⁹ Denne sier at kommunen skal ha god oversikt over egne kontrakter.¹⁰⁰ Det står også at den enkelte virksomhet selv har ansvar for å gjennomføre virksomhetsspesifikke anskaffelser.¹⁰¹ Det er virksomhetsleders ansvar å sørge for at virksomheten etterlever regelverket og de interne føringene til kommune. Kommuneovergripende avtaler inngås og forvaltes av Innkjøpsavdelingen. På kommunens intranett står det at ved anskaffelser, har leder ansvar for at det føres protokoll når anskaffelsen er gjennomført.¹⁰²

Vi legger følgende kriterium til grunn:

- Virksomhetene skal arkivere sentrale anskaffelsesdokumenter.

5.4.2 FAKTA

Revisjonen tok først et tilfeldig utvalg av 11 leverandører. Innkjøpsavdelingen har ansvaret for kontraktsoppfølgingen,¹⁰³ så vi bad dem finne kontrakt og annen dokumentasjon.¹⁰⁴ Innkjøpsavdelingen hadde dokumentasjonen arkivert elektronisk for alle de anskaffelsene de hadde gjennomført. De klarte ikke å finne en kontrakt eller tilsvarende for 4 av 5 innkjøp andre virksomheter¹⁰⁵ hadde stått for. Hverken i det elektroniske arkivet eller etter henvendelse til tjenestestedet.

Revisjonen mente dette kunne indikere et viktig avvik og valgte å undersøke dette nærmere. Vi tok et nytt tilfeldig utvalg på 38 leverandører med utbetalinger over 0,5 millioner i 2016, innen tjenestetypene som er mest utsatt for svart arbeid.¹⁰⁶ Utvalget utgjør 31 prosent av de samlede utbetalingene. Disse tjenestetypene fikk utbetalt 277 mill. i 2016 og leverandørene vi valgte tilfeldig ut fikk utbetalt 87 mill.

⁹⁷ Anskaffelsesforskriften gjeldende til 01.01.17 § 3-1. Grunnleggende krav for alle anskaffelser pkt. 7.

⁹⁸ Anskaffelsesforskriften gjeldende fra 01.01.17 § 7-1. Dokumentasjonsplikt.

⁹⁹ Vedtatt i bystyret 17.02.14 sak 17/14 Anskaffelsesstrategi for Stavanger kommune 2014 – 2017. Referanse 13/5309.

¹⁰⁰ Anskaffelsesstrategi for Stavanger kommune 2014 – 2017 side 2.

¹⁰¹ Anskaffelsesstrategi for Stavanger kommune 2014 – 2017 side 2.

¹⁰² Kommunens intranett under Økonomihåndbok, Leders ansvar, 2.1 Leders ansvar.

¹⁰³ Anskaffelsesstrategi for Stavanger kommune 2014 – 2017 side 3.

¹⁰⁴ Revisjonen fikk kopi av korrespondansen og dokumentene..

¹⁰⁵ Park og vei, Stavanger eiendom og Bymiljø og utbygging.

¹⁰⁶ Vikartjenester innen pleie og omsorg eller barnehage, vedlikehold av bygninger og anlegg, konsulenttjenester, drift- og vedlikeholdstjenester data, rengjøring, maleriarbeid og elektrisk installasjonsarbeid

Innkjøpsavdelingen hadde gjennomført 22 av de 38 anskaffelsene og hadde dokumentasjonen arkivert elektroniske i arkivsystemet for alle disse.¹⁰⁷ I verdi står anskaffelsene fra Innkjøpsavdelingen for 75 prosent av innkjøpene i kommunen.

Revisjonen søkte i det elektroniske arkivet¹⁰⁸ og fant nødvendig dokumentasjon for 4 av de 16 innkjøpene andre enheter hadde stått for. Vi måtte etterlyse dokumentasjon fra virksomhetene, for 12 av leverandørene.¹⁰⁹

Virksomhetene tilsendte kontrakter for 7 av de 12 leverandørene. I dokumentasjonen for 9 av de 12 leverandørene fremgikk kontraktssum. For 20 % av disse innkjøpene fikk vi ikke tilsendt noen dokumentasjon.

Leverandørene vi ikke fant kontrakt eller lignende for, fikk utbetalt mellom 0,5 og 1,6 millioner i 2016.¹¹⁰

Bystyret hadde i 2016 en sak fra kontrollutvalget, med gjennomgang av kommunens arkivering. Rapporten konkluderte med at: *Det er uklart for flere av de ansatte i kommunen hva som regnes som arkivverdig dokumentasjon og dermed skal inn i sak-/arkivsystemet. Dette resulterer for noen ansatte, i lite arkivering og usikkerhet knyttet til bruk av systemet. Byarkivet mente at virksomhetene i for liten grad benytter sak-/arkivsystemet på grunn av lav arkivbevissthet og at arkivering derfor ble nedprioritert. Rådmannen mente det var behov for å styrke arkivkulturen blant ledere og ansatte.*

Innkjøpsavdelingen påpeker at de burde hatt kontroll på alle avtaler som blir lyst ut.¹¹¹ Deres erfaring er at avtaler som virksomhetene har gjennomført, ofte mangler i sak/arkivsystemet.¹¹² De ligger gjerne i en perm ute på virksomheten. De må ofte sende flere purremailer for å få inn den dokumentasjonen de etterspør når de skal kontrollere et innkjøp.¹¹³

I Bærum kommune står det i retningslinjene at alle anskaffelser/bestillinger skal være skriftlige og ved arkivering i kommunens sak/arkivsystem eller via kommunens e-handelsløsning.¹¹⁴ Selv for innkjøp under 100 000 kroner, skal e-post og skriftlige tilbud arkiveres.¹¹⁵

¹⁰⁷ Epost fra innkjøpsavdelingen 04.05.17: I Innkjøp arkiveres dokumentasjonen automatisk i Mercell. Når integrasjonen mellom 360 og Mercell er ikke klar skal det som allerede ligger i Mercell automatisk føres over til Public 360.

¹⁰⁸ Public 360.

¹⁰⁹ De fleste av leverandørene hadde utbetalinger fra flere virksomheter og vi henvendte oss til virksomheten med størst utbetalinger.

¹¹⁰ Innkjøpene var gjort av Forvaltningsavdelingen, Madla uteanlegg, park og A-vannl.Drift drift.

¹¹¹ Intervju i Innkjøpsavdelingen 13.02.17.

¹¹² Intervju i Innkjøpsavdelingen 13.02.17 og epost fra innkjøpsavdelingen 20.02.17.

¹¹³ Epost 20.02.17 fra innkjøpsavdelingen.

¹¹⁴ *Oppdragsbrev 2014*, Bærum kommune datert 27.01.14, side 7.

¹¹⁵ Innkjøpshåndbok Bærum kommune kapittel 6.

5.5 INNGÅS KONTRAKT MED KONTROLLHJEMMEL?

5.5.1 KRITERIER

I dagjeldende [Anskaffelsesforskrift](#) ¹¹⁶ står det at kommunen skal sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at en i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet. ¹¹⁷ Kravet er videreført og presisert i [ny Anskaffelsesforskrift](#). ¹¹⁸ Reglene i del I og del II i forskriften gjelder for kontrakter hvor den anslåtte verdi overstiger 500 000 kroner uten mva. ¹¹⁹

[Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter](#) sier at kommunen i sine kontrakter skal stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med bestemmelsene. ¹²⁰ Oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. ¹²¹

[Anskaffelsesstrategi for Stavanger kommune](#) sier det skal gjennomføres en systematisk oppfølging av kontrakter i perioden. ¹²²

De som driver kontroll med svart arbeid, framhever at en må gjøre uanmeldte kontroller på arbeidsstedet, dersom en vil føre effektiv kontroll med svart arbeid. Kommunen har ingen lovhjemmel for slik kontroll. Dersom kommunen vil ha mulighet for uanmeldt kontroller må dette tas inn i avtalen med leverandørene.

Vi legger følgende kriterier til grunn:

- Virksomhetslederne bør inngå kontrakt for alle innkjøp over 500 000 kroner.
- Det skal tas inn krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene.
- Det bør tas inn hjemmel for uanmeldt kontroller i avtalene med leverandørene.

5.5.2 FAKTA

Som vist ovenfor tok vi et tilfeldig utvalg av 38 leverandører¹²³ med utbetalinger over 0,5 millioner i 2016, innen tjenestetypene som er mest utsatt for svart arbeid.¹²⁴

[Anskaffelsesstrategi for Stavanger kommune](#) sier at den enkelte virksomhet selv har ansvar for å gjennomføre virksomhetsspesifikke anskaffelser og at virksomhetsleders har

¹¹⁶ Forskrift ble endret fra 01.01.17.

¹¹⁷ FOR-2006-04-07-402 *Forskrift om offentlige anskaffelser*. Gjeldende til 01.01.17. § 3-1. *Grunnleggende krav for alle anskaffelser* pkt. 7.

¹¹⁸ *Anskaffelsesforskriften* gjeldende fra 01.01.17 § 7-1. *Dokumentasjonsplikt* pkt. 1.

¹¹⁹ *Forskrift om offentlige anskaffelser* § 3-1. *Grunnleggende krav for alle anskaffelser* pkt. 7.

¹²⁰ *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*, § 5. *Krav til kontraktsklausul om lønns- og arbeidsvilkår*.

¹²¹ *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*, § 7. *Kontroll*

¹²² *Anskaffelsesstrategi for Stavanger kommune 2014 – 2017* side 3.

¹²³ Utvalget utgjør 31 prosent av de samlede utbetalingene i 2016.

¹²⁴ Vikartjenester innen pleie og omsorg eller barnehage, vedlikehold av bygninger og anlegg, konsulenttjenester, drift- og vedlikeholdstjenester data, rengjøring, maleriarbeid og elektrisk installasjonsarbeid

ansvar for at virksomheten etterlever regelverket og de interne føringene.¹²⁵ Kommuneovergrepene avtaler inngås og forvaltes av Innkjøpsavdelingen.

Stikkprøvene vi tok viser at alle de 22 innkjøpene Innkjøpsavdelingen har stått for, har kontrakter som inneholder krav til lønnsvilkår og som har med hjemmel for uanmeldt kontroll.

For de 16 innkjøpene der andre virksomheter har hatt ansvar for anskaffelsen, er det bare 9 eller 56 prosent vi fant en gyldig kontrakt/avtale. Fire av avtalene var utgått eller var først inngår i 2017¹²⁶ og var altså ikke gyldige i 2016. For de 3 øvrige, fikk revisjonen ikke inn dokumentasjon som vi anser som kontrakt eller tilsvarende. Denne dokumentasjonen inneholdt i liten grad juridisk bindende bestemmelser for partene. Det var ingen dokumentasjon, eller bare pristilbud/bestilling. Innkjøpenes størrelse er mer enn det dobbelte av det det er inngått kontrakt for. Dette betyr enten at prisen ble langt høyere enn avtalt pga. tilleggsbestillinger eller annet, eller at det er gjort flere avtaler som vi ikke fikk tilsendt kopi av.¹²⁷

Kun fire eller 25 prosent av innkjøpene andre virksomheter hadde ansvar for, har kontrakter/avtaler som legger til grunn kommunens kontraktsvilkår med krav til lønns- og arbeidsvilkår og med kontrollhjemmel.

Fire av avtaledokumentene legger kun til grunn til kontraktsvilkårene i NS 8406¹²⁸ eller NS 8405¹²⁹. Begge disse har et punkt om at *begge parter skal overholde lover, offentlige forskrifter og vedta som gjelder deres kontraktsforpliktelse*.¹³⁰ De har ikke med kommunens kontrollrett. Kommunen har dermed ikke hjemmel for stedlig kontroll med disse kontraktsvilkårene.

Svakhetene ved innkjøp i andre enheter enn Innkjøpsavdelingen, samsvarer med funn i en undersøkelse i Bærum kommune. Også i Bærum hadde Innkjøpsavdelingen gjennomført alle sine innkjøp i samsvar med kravene, mens de øvrige virksomhetene hadde til dels store mangler. Kommunestyret i Bærum vedtok basert på undersøkelsen å inndra virksomhetenes ansvar for anskaffelser over 100.000 kroner og overføre disse til innkjøpsavdelingen.¹³¹

¹²⁵ Anskaffelsesstrategi for Stavanger kommune 2014 – 2017 side 2.

¹²⁶ For en står det i kontrakten at arbeidet skulle ferdigstilles i 2014 og tre av avtalene ble først inngått i 2017.

¹²⁷ En leverandør kan få utbetalinger knyttet til flere avtaler. For en av leverandørene fikk vi tilsendt tre kontrakter. En annen mulighet er at det har vært en solid budsjettsprekke/manglende oppfølging fra kommunen sin side.

¹²⁸ Norsk Standard NS 8406:2009 Forenklet norsk bygge- og anleggskontrakt.

¹²⁹ Norsk Standard NS 8405:2008 Norsk bygge- og anleggskontrakt.

¹³⁰ Henholdsvis NS 8405 pkt. 12.1 *Lover, offentlige forskrifter og vedtak* og NS 8406 pkt. 13.1.

¹³¹ Bærum kommunestyre møte 31.08.16 sak 080/16 *Anskaffelsesstrategi - Evaluering og forslag til revidert utgave*.

5.6 VURDERING

Kommunen gjennomfører kontroller av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes slik loven og forskrift samt vedtatt *Anskaffelsesstrategi* sier. Innkjøpsavdelingen kontrollerer 6-8 leverandører hvert år. De uanmeldte stedlige kontrollene har vist seg å være effektive, da de har avdekket kritiske avvik som bl.a. har medført at kontrakter har blitt opphevet.

Uanmeldte stedlige kontroller hos leverandørene framheves som avgjørende for å kunne føre effektiv kontroll med lønns- og arbeidsvilkår. Uanmeldte kontroller er ikke lovhjemlet og må tas inn som en betingelse i kommunens avtaler med leverandørene. Effektiv kontroll forutsetter da:

- Kontraktene må arkiveres slik at det er mulig å finne dem.
- Avtalene/kontraktene må inneholde kontrollhjemmelen.

I bystyrets vedtatte *Anskaffelsesstrategi for Stavanger kommune*, står det at kommunen skal ha god oversikt over egne kontrakter. Undersøkelsen viser at Innkjøpsavdelingen arkiverer all dokumentasjonen for alle innkjøp de har ansvar for. Andre virksomheter har bare arkivert eller klart å fremskaffe kontrakt for 56 prosent av innkjøpene virksomheten hadde ansvar for. Svært lite var arkivert i kommunens elektroniske arkiv. Manglende oversikt over avtalene hindrer kommunens kontroll med svart arbeid. Innkjøpsdokumentasjonen er arkivverdig materiale og manglende arkivering er et brudd på *Arkivloven* og *Anskaffelsesforskriften*.

Undersøkelsen viser at alle kontraktene Innkjøpsavdelingen har inngått, inneholder krav til lønnsvilkår og som har med hjemmel for uanmeldt kontroll. For andre virksomheter var det bare en fjerdedel som hadde kontrakter med disse bestemmelsene. Kommunen kan da ikke gjennomføre uanmeldte stedlige kontroller, som framheves som avgjørende for å kunne føre effektiv kontroll med lønns- og arbeidsvilkår.

Det er vanskelig å ha en god og effektiv kontraktsoppfølging når det mangler kontrakt. Manglende kontrakter gjør det vanskeligere å sikre at avtalebetingelsene generelt innfris, noe som kan føre til økonomisk tap for kommunen.

De viktigste malene for innkjøperne er tilgjengelig på intranett. Disse malene er i all hovedsak utformet i samsvar med gjeldende regelverk og har med krav til lønns- og arbeidsvilkår og hjemmel for uanmeldt kontroll. Revisjonen finner kun mindre mangler i malene.

Anleggsprosjekter, byggeprosjekter og rehabiliteringsarbeid.

Kontraksstandardene NS 8405, NS 8406 og NS 8407 stiller krav om at kommunen skal godkjenne bruk av underleverandører i forbindelse med anleggs- og byggeprosjekter. Tilsvarende krav finnes også i kommunes kontraktsbestemmelser. Verken prosjektavdelingen i Stavanger eiendom, Plan og anlegg og prosjektavdelingen hos Stavanger

byggdrift har gode rutiner for dette. På prosjektet «Nye Gamlingen», hvor Rogaland Revisjon fikk være med A-krimgruppen på tilsyn, fant vi at kommunen ikke kjente til seks av de tretten leverandørene som var på byggeprosjektet. Den manglende kontrollen med dette medfører økt risiko for at useriøse aktører utfører arbeider for kommunen, og kommunen har heller ikke mulighet til å kontrollere leverandører som de ikke vet om arbeider på prosjektet.

Rogaland Revisjon anbefaler Stavanger kommune og Stavanger byggdrift KF å sikre at kommunen har gode rutiner for å godkjenne og ha oversikt over hvilke leverandører som arbeider på kommunens prosjekter. En godkjenning bør først og fremst være skriftlig og arkiveres i saks- og arkivsystemet Public 360.

Kommunen gjennomfører enkelte kontroller av leverandører på byggeplassen, med hovedfokus på om arbeiderne har gyldig HMS-kort. Ved kontroller utført av representanter for A-krimgruppen og kommunen selv, er det avdekket arbeidere som ikke hadde HMS-kort med seg på arbeidsplassen og/eller arbeidere som hadde utgåtte HMS-kort. Arbeidstilsynet har ved tilsyn avdekket at kommunens egne ansatte har utgåtte HMS ID-kort. Kommunen utfører i dag få kontroller som ser på lønns- og arbeidsvilkår for arbeid utført på kommunens prosjekter.

Rogaland Revisjon anbefaler kommunen å styrke kontrollen med leverandører og underleverandører i kommunens anleggs- og byggeprosjekter.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi også avdekket at det er foretatt to innkjøp over 500.000 som ikke er lyst ut. Dette er brudd på lov om offentlige anskaffelser. Vi har også avdekket at Stavanger byggdrift har rom for at ansatte kan låne bilene til Stavanger byggdrift til private ærend, noe som er brudd på kommunes etiske retningslinjer.

6 HVORDAN FOREBYGGES SVART ARBEID BLANT DE ANSATTE?

Kontrollutvalget ønsket også å få undersøkt hvordan kommunen arbeider med å forebygge svart arbeid blant egne ansatte?

6.1 FAKTA

Forbudet mot å bruke svart arbeid gjelder også privatpersoner, inkludert kommunens ansatt. Så langt revisjonen kan se er det ikke stilt sentrale krav til kommunen om å gjennomføre tiltak for å unngå svart arbeid blant ansatte.

Personalsjefen opplyser at han etter å ha undersøkt, ikke kjenner til at kommunen hverken administrativt eller politisk, har gjort noe konkret på dette.¹³² Han mener at dette eventuelt kunne vært tatt inn i ansettelsesavtalene.

Han viser til kommunens [Etiske standard for ansatte og folkevalgte](#) vedtatt av bystyret der det bl.a. står: *Stavanger kommune skal ha en høy etisk standard. Åpenhet og redelighet skal prege vår virksomhet og være grunnlaget for tillit mellom kollegaer og i forholdet til innbyggerne. Etisk standard skal bidra til etisk forsvarlig og god atferd...*¹³³

Ansattes plikter privat i forhold til svart arbeid er ikke omtalt i den vedtatte standarden.

¹³² Samtale 01.03.17 med revisjonen.

¹³³ Bystyret 28.04.14 sak 54/14 *Etisk standard for ansatte og folkevalgte*.

KILDER

Politiske dokumenter

Bystyret 13.06.16 sak 104/16 *Retningslinjer for salgs- og skjenkebevilgninger*, endret 05.09.16, sak 135/16.

Bystyret 17.02.14 sak 17/14 *Anskaffelsesstrategi for Stavanger kommune 2014 – 2017*.

Bystyret 28.04.14 sak 54/14 *Etisk standard for ansatte og folkevalgte*.

Kommunalstyret for administrasjon 22.02.17 sak 11/17 *Strategiske grep Stavanger gjennomfører for å hindre sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i anskaffelser*.

Kommunalstyret for finans 20.03.17 sak 24/17 *Strategiske grep Stavanger gjennomfører for å hindre sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i anskaffelser*.

Kommunalstyret for miljø og utbygging 07.03.17 sak 57/17. *Strategiske grep Stavanger gjennomfører for å hindre sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i anskaffelser*.

Kontrollutvalget 08.11.16 sak 66/17 *Bestilling av mandater for forvaltningsrevisjonsprosjekter til levering i 2017*.

Lov og forskrift

LOV-2016-06-17-73 *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*. Gjeldende fra 01.01.17.

LOV-2006-05-19-16 *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)*.

LOV-2005-12-21-124 *Lov om obligatorisk tjenstepensjon (OTP-loven)*.

LOV-2005-06-17-62 *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*.

LOV-2005-05-20-28 *Lov om straff (straffeloven)*.

LOV-2004-11-19-73 *Lov om bokføring (bokføringsloven)*.

LOV-2004-03-05-12 *Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven)*.

LOV-1999-07-16-69 *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*. Gjeldende til 01.01.17.

LOV-1999-03-26-14 *Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven)*.

LOV-1998-07-17-56 *Lov om årsregnskap mv. (regnskapsloven)*.

LOV-1997-06-13-55 *Lov om serveringsvirksomhet (serveringsloven)*.

LOV-1993-06-04-58 *Lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv. (allmenngjøringsloven)*.

LOV-1992-12-04-126 *Lov om arkiv (arkivlova)*.

LOV-1992-09-25-107 *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*.

LOV-1989-06-02-27 *Lov om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (alkoholloven)*.

FOR-2016-08-12-978 *Forskrift om overgangsregler for lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*.

FOR-2016-08-12-974 *Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*. Gjeldende fra 01.01.17.

FOR-2016-12-22-1842 *Forskrift om fastsettelse av tvangsmulkt i medhold av lov om offentlige anskaffelser*.

FOR-2012-06-08-499 *Forskrift om overgangsregler for lov 11. mai 2012 nr. 25 om endringer i lov om offentlige anskaffelser og i kommuneloven (gjennomføring av EUs håndhevelsesdirektiv i norsk rett)*.

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

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

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

FOR-2007-03-30-366 *Forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser*.

FOR-2006-04-07-402 *Forskrift om offentlige anskaffelser*. Gjeldende til 01.01.17.

FOR-2004-12-01-1558 *Forskrift om bokføring*.

Nettadresser

Arbeidstilsynet <http://www.arbeidstilsynet.no>
Enhetsregisteret - Altinn <https://www.altinn.no/no/Starte-og-drive-bedrift/Regist-rere/Registrere-foretaket/Om-registrering-i-Enhetsregisteret/>
Dagsavisen <http://www.dagsavisen.no/roganytt/simex-er-konkurs-1.775949>
NHO - Næringslivets Hovedorganisasjon <https://www.nho.no/Politikk-og-ana-lyse/Seriest-arbeidsliv-og-samfunnsansvar/kampen-mot-arbeidskriminalitet/www.proff.no>
NRK <https://www.nrk.no/rogaland/stavanger-restaurant-stengt-pa-dagen-1.13334063>
Regjeringen https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-mot-arbeidslivs-kriminalitet-2017/id2538515/sec1?q=arbeidslivs#match_0
<http://www.maleren.no/aktuelt/40-mister-jobben-konkurs/>
<https://byggmesteren.as/2016/11/15/tett-pa-trondheim-gir-resultater/>

Andre kilder

Arbeidsmarkedskriminalitet – rapportering fra samordnet innsats (2015) av Uni Research.
Brukerhefte for saksbehandler for Public 360 (2015). Stavanger kommune
Byggemøtereferat fra 2017 - prosjekt «Nye Gamling»
Bærum kommunestyre 16.12.15 sak 102/15 *Forvaltningsrevisjon - Riktig utførte innkjøp?*
Bærum kommunestyre 31.08.16 sak 080/16 *Anskaffelsesstrategi - Evaluering og forslag til revidert utgave.*
Diverse kontrakter fra Stavanger eiendom.
Epost fra innkjøpsavdelingen 07.03.17.
Epost fra Innkjøpsavdelingen 09.02.17.
Epost fra innkjøpsavdelingen 09.03.17.
Epost fra Innkjøpsavdelingen 13.03.17.
Epost fra innkjøpsavdelingen 20.02.17.
Epost fra Innkjøpsavdelingen 22.01.17.
Epost fra Innkjøpsavdelingen 22.02.17.
Diverse annen e-post korrespondanse.
<http://intranett/Administrasjonsheten/Bymiljo-og-utvikling-BMU/Stavanger-eien-dom/Forvaltningsavdeling/>
<http://intranett/Administrasjonsheten/Bymiljo-og-utvikling-BMU/Stavanger-eien-dom/Prosjektavdeling/>
Felles handlingsplan – 2015 mellom Arbeidstilsynet, NAV, Politiet, og Skatteetaten for styrket innsats mot arbeidsmarkedskriminalitet, 16.01.15.
Forespørsel om tilbud om/på ..., Stavanger kommune 2017.
Innkjøpshåndbok, Bærum kommune 2016.
Innsats mot arbeidslivskriminalitet (2016), rapport 7 -2016, Uni Reserarch Rokkansenteret.
Konkurransesgrunnlag delentreprise, Stavanger kommune.
Konkurransesgrunnlag del I, Stavanger kommune 2017.
Konkurransesgrunnlag del II, Stavanger kommune 2017.
Konkurransesgrunnlag del III, Stavanger kommune 2017.
Kontraktsbestemmelser totalentreprise, Stavanger kommune.
Løns- og arbeidsvilkår i offentlige kontraktar, Difi Direktoratet for forvaltning og IKT.
Norsk Standard NS 8406:2009 *Forenklet norsk bygge- og anleggskontrakt*.
Norsk Standard NS 8405:2008 *Norsk bygge- og anleggskontrakt*.
Public 360, Stavanger kommunes elektroniske sak/ arkivsystem fra 01.01.16.

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet. Dokument 3:15 (2015–2016).

Spesielle kontraktsvilkår for kontrakt om... Stavanger kommune.

Standard kontraktsvilkår for Stavanger kommune. Stavanger kommune 2015.

Tilsynsrapporter fra Arbeidstilsynet for arbeid på prosjekter hvor Stavanger kommune er byggherre.

Økonomihåndbok, Stavanger kommune 2014.

Årsrapport for 2016, Kemneren i Stavanger kommune.

Muntlige kilder

Byggesakssjef Ingrid O. Foss

Fagsjef anskaffelser (innkjøp) Elvur Hrønn Thorsteinsdottir

Innkjøpssjef i Bergen 09.03.17.

Innkjøpssjef i Bærum 05.03.17.

Juridisk rådgiver Linn Sliper

Konstituert juridisk sjef Anita Wirak

Leder prosjektavdelingen Solveig Yndesdak

Leder tilsynsavdelingen byggesak Kjell Viste

Personalsjef Stavanger kommune.

Politioverbetjent Fred Sherling

Prosjektleder Stavanger eiendom Bernt Krogh

Prosjektleder Stavanger eiendom Britt Pedersen

Prosjektleder Stavanger eiendom Kirsti Steine-Aasse

Rådgiver innkjøp Helge Askildsen

Rådgiver innkjøp Jonas Berglind

Rådgiver innkjøp Lin Helliesen

Rådgiver arkiv Kristoffer Ranaweera

Saksbehandler byggesak Cruse Guzman

Seksjonsleder Harry Haugstad

Skatt og avgiftsrevisor Bente Dypvik Moland

Skatt og avgiftsrevisor Sine Hovre

Spesialrådgiver – tidligere kemner Kjartan Møller

Tilsynsleder Arbeidstilsynet Gro Ellingse

Underdirektør Skatt Vest Anders Lauvås

Avdelingsleder prosjekt, Stavanger Byggdrift, Tom Ådne Karlsen

Seksjonsleder anlegg Leif Egil Torkelsen

Deltagende observasjoner

Observatør på ett tilsyn gjennomført av Arbeidstilsynet.

Observatør på ett tilsyn gjennomført av Arbeidstilsynet og Politiet.



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no