



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**Juni 2020
– 16/2019**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger**

Statens brug af og kontrol med arbejdsklausuler

16/2019

Beretning om

statens brug af og kontrol med arbejds-klausuler

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2020

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Alle ministre afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i oktober 2020.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2019, som afgives i februar 2021.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/og indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-665-4
ISBN online 978-87-7434-666-1

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om statens brug af og kontrol med arbejdsklausuler

Arbejdsklausuler skal sikre, at leverandøren og eventuelle underleverandører giver deres ansatte løn, arbejdstid og arbejdsvilkår, der ikke er mindre gunstige end dem, der gælder i henhold til en kollektiv overenskomst på området.

Staten køber årligt ind for ca. 42 mia. kr. Statens institutioner skal i henhold til cirkulære om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter skrive en arbejdsklausul ind i deres kontrakter med private leverandører. Erfaringsmæssigt er der størst risiko for social dumping og brud på arbejdsklausuler inden for brancher, der beskæftiger ufaglærte og udenlandske arbejdstagere.

Rigsrevisionen har som de første undersøgt statens brug af og kontrol med arbejdsklausuler i statslige kontrakter inden for brancher med størst risiko for brud på arbejdsklausuler.

Statsrevisorerne finder det meget utilfredsstillende, at 26 % af departementerne og 39 % af styrelserne i staten - i strid med reglerne - ikke har skrevet en arbejdsklausul ind i de kontrakter, de har indgået med private leverandører på bygge- og anlægsområdet og på det grønne område.

Statsrevisorerne finder det meget utilfredsstillende, at 78 % af departementerne/styrelserne i perioden 2015-2019 - i strid med reglerne - ikke har ført den nødvendige kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler inden for brancher, hvor der er størst risiko for brud på arbejdsklausuler.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at det er uklart, om det er Økonomistyrelsen eller ministerierne, der har ansvaret for kontrollen med overholdelsen af arbejdsklausuler og eventuel sanktionering i aftaler under Statens Indkøbsaftaler.

Statsrevisorerne

4. juni 2020

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Villum Christensen
Frank Aaen
Britt Bager
Flemming Møller Mortensen

Statsrevisorerne bemærker:

- At der på 4 ud af 5 udvalgte indkøbsaftaler i perioden 2015-2019 slet ikke er ført kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler på områder såsom vagtordninger, flytning, konference samt trykkeri, kopi og print. På én af indkøbsaftalerne - rengøringsaftalen - har en begrænset andel af departementerne og styrelserne (14 %) kontrolleret, om arbejdsklausulerne blev overholdt.
- At ministerierne ikke har nedskrevet vurderinger af risikoen for brud på arbejdsklausulerne for deres kontrakter, hvilket må anses som en forudsætning for at kunne afgøre, hvor og hvordan kontrollen skal udføres.
- At Økonomistyrelsen ikke har sikret, at der er en klar ansvarsfordeling mellem Økonomistyrelsen og ministerierne om, hvem der skal kontrollere overholdelsen af arbejdsklausulerne og sanktionere ved eventuelle brud på klausulerne.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion.....	1
1.2. Baggrund	5
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	6
2. Brug af og kontrol med arbejdsklausuler i ministeriernes kontrakter	11
2.1. Ministeriernes brug af arbejdsklausuler	12
2.2. Ministeriernes risikovurderinger	17
2.3. Ministeriernes kontrol med overholdelse af arbejdsklausuler	21
3. Brug af og kontrol med arbejdsklausuler i Statens Indkøbsaftaler.....	27
3.1. Brug af arbejdsklausuler i Statens Indkøbsaftaler	28
3.2. Ansvarsfordelingen mellem Økonomistyrelsen og ministerierne	29
3.3. Kontrol med og sanktionering ved eventuelle brud på arbejdsklausuler i Statens Indkøbsaftaler	32
Bilag 1. Metodisk tilgang.....	36
Bilag 2. Ordliste.....	44

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører alle ministerområder på finanslovens § 5-29. På alle ministerområder er der foretaget udskiftning af ministerposter i undersøgelsesperioden 2015-2019. Rigsrevisionen har derfor valgt ikke at oplyse alle ministre.

Beretningen har i udkast været forelagt ministerierne, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om statens brug af arbejdsklausuler og kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler, når staten indgår kontrakter med private leverandører.

2. Staten køber årligt ind for ca. 42 mia. kr. For at sikre, at de ydelser, staten betaler for, bliver leveret under rimelige løn- og arbejdsvilkår, er det et krav i henhold til cirkulære om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter, at statslige institutioner skriver en arbejdsklausul ind i deres kontrakter med private leverandører. Arbejdsklausulen fastslår, at leverandøren og eventuelle underleverandører skal sikre, at deres ansatte har løn, arbejdstid og arbejdsvilkår, der ikke er mindre gunstige end dem, der gælder i henhold til en kollektiv overenskomst på området. Derudover skal statslige institutioner føre den nødvendige kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler og sanktionere ved eventuelle brud på arbejdsklausulen.

3. Der er erfaringsmæssigt størst risiko for social dumping og brud på arbejdsklausuler inden for brancher, der beskæftiger ufaglærte og udenlandske arbejdstagere, fx bygge- og anlægsbranchen, rengøringsbranchen og hotel- og restaurationsbranchen. Der har i Danmark været en stor vækst i udenlandsk arbejdskraft. Antallet af beskæftigede østeuropæere i Danmark er mere end fordoblet siden 2004.

4. Der findes ingen systematisk viden om, hvor stort problemet med brud på arbejdsklausuler i statslige kontrakter er. Beskæftigelsesministeriet foretog i 2015 en rundspørge blandt alle ministerier, som indikerede, at ikke alle ministerier havde det fornødne fokus på at håndhæve arbejdsklausuler. Erfaringer fra det kommunale område viser endvidere, at der er udfordringer med overholdelsen af arbejdsklausuler. Københavns Kommune har siden 2018 ført en systematisk risikobaseret kontrol med arbejdsklausuler i kommunens kontrakter. Ved 70 % af kontrollerne i 2018 fandt kommunen en større eller mindre grad af underbetaling af leverandørernes ansatte. Ligeledes er der eksempler på, at der har været brud på arbejdsklausulen i andre offentlige kontrakter. Fx fik 45 metroarbejdere ved den københavnske metro i 2018 efterbetalt i alt 9,5 mio. kr. i løn, fordi de var blevet underbetalt.

Arbejdsklausul

En arbejdsklausul er en klausul om, at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører, som medvirker til at opfylde kontrakten, er sikret løn, arbejdstid og andre arbejdsvilkår, der ikke er mindre gunstige end dem, som gælder for arbejde af samme art i henhold til en kollektiv overenskomst indgået af de inden for det pågældende faglige område mest repræsentative arbejdsmarkedsparter i Danmark, og som gælder på hele det danske område.

Baggrunden for cirkulæret om arbejdsklausuler

Baggrunden for cirkulæret om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter er ILO-konvention nr. 94 om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter, som blev vedtaget i 1949, og som Danmark har forpligtet sig til at følge. I Danmark blev konventionen implementeret ved et cirkulære i 1966.

Statens Indkøbsaftaler

Statens Indkøbsaftaler er fællesstatslige rammeaftaler, som bliver udbudt og indgået af Økonomistyrelsen som led i Statens Indkøbsprogram. Statsinstitutioner er som udgangspunkt forpligtede til at anvende Statens Indkøbsaftaler, når de efterspørger varer og tjenesteydelser, der er omfattet af aftalerne. Det er de enkelte institutioner, der indgår de endelige konkrete leveringsaftaler med leverandørerne i henhold til bestemmelserne i de enkelte rammeaftaler.

5. Brugen af og kontrollen med arbejdsklausuler gælder for alle statens køb af bygge- og anlægsarbejder, fabrikation og tjenesteydelser uanset beløbets størrelse, dvs. både de indkøb, ministerierne selv foretager, og de indkøb, ministerierne foretager på Statens Indkøbsaftaler. Ved Statens Indkøbsaftaler er der det særlige forhold, at der er 2 parter, som potentielt kan kontrollere, om arbejdsklausulerne bliver overholdt – Økonomistyrelsen, som er ansvarlig for Statens Indkøbsaftaler, og ministerierne, som køber ind via indkøbsaftalerne.

6. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om staten har en tilfredsstillende brug af og kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler, når staten indgår kontrakter med private leverandører. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Bruger ministerierne arbejdsklausuler i deres kontrakter, og fører ministerierne den nødvendige kontrol med, om leverandørerne overholder arbejdsklausulen i kontrakterne?
- Bruger Økonomistyrelsen arbejdsklausuler i Statens Indkøbsaftaler, og sikrer styrelsen, at der føres den nødvendige kontrol med, om leverandørerne overholder arbejdsklausulen i kontrakterne?

Undersøgelsen vedrører primært perioden 2015-2019. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i juni 2019.



Hovedkonklusion

Staten har ikke en tilfredsstillende brug af og kontrol med arbejdsklausuler, når ministerierne indgår kontrakter med private leverandører. Konsekvensen er, at der kan forekomme dårlige løn- og arbejdsvilkår samt ulige konkurrence for ydelser, som staten betaler for.

Ministerierne bruger ikke arbejdsklausuler i alle deres kontrakter inden for de brancher, hvor der er størst risiko for brud på arbejdsklausuler, og fører ikke den nødvendige kontrol med, om leverandørerne overholder arbejdsklausulen i kontrakterne

For bygge- og anlægsområdet og det grønne område, som er nogle af de områder, hvor der er størst risiko for brud på arbejdsklausuler, skriver henholdsvis 26 % og 39 % af departementerne/styrelserne ikke en arbejdsklausul ind i deres kontrakter, selv om det er et krav i cirkulæret om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter. Undersøgelsen viser dog, at de styrelser, som har mange kontrakter inden for risikobrancherne, i højere grad skriver en arbejdsklausul ind i deres kontrakter end de styrelser, som indgår få kontrakter.

Ministerierne fører kun i begrænset omfang kontrol med overholdelsen af arbejdsklausulen i deres kontrakter. 78 % af departementerne/styrelserne har i perioden 2015-2019 ikke ført kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler inden for brancher, hvor der er størst risiko for brud på arbejdsklausuler. Ifølge cirkulæret skal ministerierne føre den nødvendige kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler, og det er derfor ikke nødvendigvis alle kontrakter, som ministerierne skal kontrollere. Undersøgelsen viser imidlertid, at ministerierne ikke har nedskrevne vurderinger af risikoen for brud på arbejdsklausulerne for deres kontrakter. Rigsrevisionen vurderer, at risikovurderinger er en forudsætning for at kunne afgøre, hvad der er den nødvendige kontrol med, om leverandørerne overholder arbejdsklausulen i kontrakterne. Undersøgelsen viser endvidere, at flere ministerier kun fører kontrol på baggrund af en konkret mistanke om brud. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund og på grund af ministeriernes meget begrænsede kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler, at ministerierne ikke fører den nødvendige kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler.

Økonomistyrelsen bruger arbejdsklausuler i 5 udvalgte aftaler under Statens Indkøbsaftaler, men styrelsen sikrer ikke, at der føres den nødvendige kontrol med, om leverandørerne overholder arbejdsklausulen

Økonomistyrelsen skriver arbejdsklausuler ind i alle 5 udvalgte aftaler under Statens Indkøbsaftaler. Økonomistyrelsen har dog ikke sikret, at der er en klar ansvarsfordeling mellem Økonomistyrelsen og ministerierne i forhold til, hvem der skal kontrollere overholdelsen af arbejdsklausulerne og sanktionere ved eventuelle brud på arbejdsklausulerne. Økonomistyrelsen har ikke foretaget en vurdering af risikoen for brud på arbejdsklausulerne på Statens Indkøbsaftaler, hvilket Rigsrevisionen vurderer er en forudsætning for, at der kan føres den nødvendige kontrol med arbejdsklausulerne.

På de 5 udvalgte indkøbsaftaler, som vedrører områder, hvor der er størst risiko for brud på arbejdsklausuler (vagtordninger, flytning, konference, rengøring samt trykkeri, kopi og print), har ministerierne i perioden 2015-2019 kun ført kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler for rengøringsaftalen. På denne aftale har 14 % af de departementer/styrelser, der har haft indkøb på aftalen, ført kontrol med overholdelsen af arbejdsklausulen. Økonomistyrelsen har ikke af egen drift kontrolleret overholdelsen af arbejdsklausulerne på Statens Indkøbsaftaler.

1.2. Baggrund

7. Arbejdsklausuler skal forhindre, at ansatte får mindre gunstige løn- og arbejdsvilkår end dem, der gælder for arbejde af samme art i henhold til en kollektiv overenskomst. Hvis statslige institutioner ikke bruger arbejdsklausuler eller kontrollerer, om arbejdsklausulerne overholdes, kan en konsekvens være dårlige løn- og arbejdsvilkår samt ulige konkurrence for ydelser, som staten betaler for. Figur 1 viser eksempler på, hvad en arbejdsklausul kan medvirke til at forhindre.

Figur 1
Forhold, som en arbejdsklausul kan være med til at forhindre



Kilde: Rigsrevisionen.

Cirkulære

Et cirkulære er en administrativ forskrift udstedt af en forvaltningsmyndighed, som anvendes til at give konkrete tjenestebefalinger til myndigheder. Cirkulærer retter sig udelukkende mod myndighedernes forvaltning og ikke mod borgere.

8. Cirkulære om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter fastsætter reglerne for offentlige institutioners brug af og kontrol med arbejdsklausuler. Baggrunden for cirkulæret er ILO-konvention nr. 94 om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter. Formålet med konventionen er at imødegå social dumping ved arbejde, der udføres for det offentlige, samtidig med at konventionen understreger offentlige myndigheders ansvar som modelarbejdsgiver. Cirkulæret blev senest revideret i juni 2014, hvor det bl.a. blev fastlagt, at statslige institutioner skal føre den nødvendige kontrol med, om leverandøren og eventuelle underleverandører overholder arbejdsklausulen. Endvidere skal det fremgå af kontrakten, hvilke konsekvenser det har, hvis leverandøren og eventuelle underleverandører ikke overholder arbejdsklausulen.

Beskæftigelsesministeriet har udstedt cirkulæret og har i juni 2014 udarbejdet en vejledning til cirkulæret. Ministeriet har ikke nogen koordinerede eller rådgivende opgave i forhold til at sikre brugen af og kontrollen med arbejdsklausuler i staten. Ministeriet foretog dog i 2015 en rundspørge blandt alle statslige institutioner. Rundspørgen resulterede i april 2018 i et hyrdebrev fra beskæftigelsesministeren til alle ministerkolleger, som skulle gøre ministerierne opmærksomme på reglerne om arbejdsklausuler. Til hyrdebrevet var bl.a. vedlagt en FAQ, en guide til håndtering af arbejdsklausuler og en tjekliste til den enkelte sagsbehandler.

9. På finansloven for 2020 er der afsat 5 mio. kr. årligt i perioden 2020-2023 til etablering af en central enhed i staten, som skal føre kontrol med, at leverandører overholder arbejdsklausuler. Den centrale kontrolenhed forventes at blive sat i drift i efteråret 2020.

10. Opgaven med at sikre, at cirkulæret overholdes, ligger hos ministerierne, mens leverandørerne har ansvaret for, at de konkrete løn- og arbejdsvilkår lever op til de krav, som fremgår af kontrakten. Derudover er arbejdsmarkedets parter vigtige aktører i forhold til indsatsen for ordnede forhold på arbejdsmarkedet, da de sætter rammerne for løn- og arbejdsvilkår og indgår overenskomster.

11. Norske erfaringer peger på, at der kan være problemer på området. Den norske rigsrevision undersøgte i 2016, om den offentlige sektor i Norge ved sine anskaffelser sikrer et arbejdsliv uden social dumping. Undersøgelsen viste, at staten ikke i tilstrækkelig grad efterlevede reglerne om arbejdsklausuler. De statslige virksomheder havde kun i halvdelen af kontrakterne vurderet, om der kunne forekomme social dumping, mens kun 5 % af disse risikovurderinger var dokumenterede. Samtidig var der for ca. 2/3 af de statslige kontrakter ikke ført kontrol med overholdelsen af arbejdsklausulen hos leverandørerne, og i de tilfælde, hvor der var udført kontrol, var det kun dokumenteret for lidt over halvdelen af kontrakterne.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

12. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om staten har en tilfredsstillende brug af og kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler. Revisionskriterierne er baseret på cirkulæret om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter. Derudover har vi de steder, hvor cirkulæret ikke fastlægger, hvordan forvaltningen skal varetages, anvendt vejledningen til cirkulæret og vores egne kriterier.

13. Cirkulæret fastlægger, at det er de enkelte statslige institutioner, som har ansvaret for at skrive en arbejdsklausul ind i deres kontrakter og føre den nødvendige kontrol med, om arbejdsklausulen overholdes, samt sanktionere ved eventuelle brud på arbejdsklausulen.

14. I *kapitel 2* undersøger vi, om ministerierne skriver arbejdsklausuler og en række krav hertil ind i deres kontrakter i henhold til cirkulæret. Desuden undersøger vi, om det fremgår af 6 udvalgte styrelses retningslinjer, at de skal anvende arbejdsklausuler, eller om arbejdsklausulen fremgår af styrelsernes standardkontrakter. Der er ikke et krav i cirkulæret om, at ministerierne skal have retningslinjer for anvendelse af arbejdsklausuler eller standardkontrakter med arbejdsklausuler. Vi finder imidlertid, at det kan være hensigtsmæssigt, da det kan hjælpe den enkelte medarbejder med at overholde cirkulærets krav om at skrive arbejdsklausuler og de øvrige krav hertil ind i ministeriets kontrakter.

Vi undersøger derudover, om ministerierne fører den nødvendige kontrol med, om arbejdsklausulerne overholdes, og om ministerierne sanktionerer leverandøren ved brud på arbejdsklausulen. Det er ikke nærmere beskrevet i cirkulæret eller i vejledningen til cirkulæret, hvad en nødvendig kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler er. Det fremgår dog af vejledningen, at det er op til den enkelte institution at udstikke retningslinjer for, hvem der skal udføre kontrollen, og hvordan den skal udføres.

For at kunne vurdere, om ministerierne fører den nødvendige kontrol af, om leverandøren og eventuelle underleverandører overholder arbejdsklausulen, har vi opstillet egne kriterier og på den baggrund undersøgt 3 forhold. For det første har vi undersøgt, om ministerierne har vurderet risikoen for overtrædelse af arbejdsklausuler på deres område. Vi finder, at risikovurderinger eller tilsvarende er en forudsætning for, at ministerierne kan føre den nødvendige kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler. Vi finder derudover ikke, at det er tilstrækkeligt, at ministerierne kun kontrollerer overholdelsen af arbejdsklausuler ved henvendelser om mistanke om brud på arbejdsklausuler, men derimod også, at ministerierne selv skal opsøge viden om og vurdere risikoen for, at der kan opstå brud på arbejdsklausuler. På den baggrund kan ministerierne vurdere behovet for kontrol. Det kan fx være relevant for ministeriernes risikovurdering, at ministerierne undersøger, om leverandørerne har indgået overenskomster for deres ansatte, og at ministerierne har et overblik over kæden af underleverandører, da det er ved kontrakter med flere led af underleverandører, der erfaringsmæssigt er større risiko for brud på arbejdsklausuler. Ministeriernes vurdering kan munde ud i, at ministerierne kun finder det nødvendigt at kontrollere ved konkret mistanke om brud.

For det andet har vi undersøgt, om ministerierne fører kontrol i henhold til deres risikovurdering. For det tredje har vi for 6 udvalgte styrelser undersøgt, om styrelserne har udarbejdet retningslinjer for deres kontrol med arbejdsklausuler. Rigsrevisionen finder, at det er hensigtsmæssigt, at der er nedskrevne overvejelser om, hvem der skal udføre kontrollen, og hvordan den skal udføres. Det kan hjælpe den enkelte medarbejder med at vurdere, hvornår og hvordan der skal føres kontrol.

15. I *kapitel 3* undersøger vi brugen af og kontrollen med arbejdsklausuler ved ministeriernes indkøb på udvalgte indkøbsaftaler under Statens Indkøbsaftaler. Vi undersøger, om Økonomistyrelsen som ansvarlig for Statens Indkøbsaftaler har skrevet en arbejdsklausul ind i de statslige indkøbsaftaler. Derudover undersøger vi, om Økonomistyrelsen har vurderet risikoen for, at arbejdsklausulen bliver brudt på Statens Indkøbsaftaler, og om styrelsen har sikret, at der føres den nødvendige kontrol. Vi har herunder undersøgt, om Økonomistyrelsen har tydeliggjort over for ministerierne, hvem der har ansvaret for at kontrollere, om arbejdsklausuler overholdes ved indkøb på Statens Indkøbsaftaler. Desuden undersøger vi, om det tydeligt fremgår af Økonomistyrelsens rammeaftaler mv. for Statens Indkøbsaftaler, hvem der har ansvaret for at føre kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler. Endelig undersøger vi, om Økonomistyrelsen eller ministerierne har ført kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler og sanktioneret ved eventuelle brud på arbejdsklausulen.

Metode

16. Undersøgelsens resultater og konklusioner baserer sig på en kortlægning af alle departementers og styrelser brug af og kontrol med arbejdsklausuler. Vi har for alle departementer og styrelser undersøgt, om de skriver en arbejdsklausul ind i deres kontrakter, har nedskrevne risikovurderinger eller tilsvarende, og om de har ført kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler og sanktioneret ved eventuelle brud på arbejdsklausuler. Derudover har vi foretaget en uddybende analyse af 6 udvalgte styrelser brug af og kontrol med arbejdsklausuler. For de 6 styrelser har vi også undersøgt, om arbejdsklausulen i deres standardkontrakter og i udvalgte kontrakter opfylder alle kravene i cirkulæret om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter. Desuden har vi undersøgt, om de 6 styrelser har overvejet risikoen for brud på arbejdsklausuler på deres område, og om styrelserne har retningslinjer for kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler for hele styrelsens område og/eller inden for bestemte brancher/kontrakter.

17. Vi har primært undersøgt ministeriernes brug af og kontrol med arbejdsklausuler for brancher, hvor der erfaringsmæssigt er størst risiko for brud på arbejdsklausuler. De udvalgte brancher er: bygge- og anlægsområdet, det grønne område (skovarbejde, gartneri mv.), rengøring, kantinedrift, vagtordninger og flytning.

Vi har også undersøgt brugen af og kontrollen med arbejdsklausuler ved Statens Indkøbsaftaler, da aftalerne er omfattet af cirkulæret om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter. Vi har udvalgt indkøbsaftaler inden for de brancher, hvor der erfaringsmæssigt er størst risiko for, at der kan forekomme brud på arbejdsklausuler. Vi har valgt følgende aftaler: rengøringsaftalen, flytteaftalen, vagtaftalen, konferenceaftalen samt trykkeri-, kopi- og printaftalen. På trykkeri-, kopi- og printaftalen kan der både forekomme varekøb, som ikke er omfattet af cirkulæret, og køb af tjenesteydelser, som er omfattet af cirkulæret, fx trykning af en specialdesignet pjece til et ministerium. Ministerierne kan både foretage egne indkøb og indkøb på Statens Indkøbsaftaler på nogle af de udvalgte risikobrancher. Brancherne rengøring, vagtordninger og flytning indgår derfor både i kapitel 2 og 3.

Styrelser, der indgår i Rigsrevisionens uddybende analyse

- Bygningsstyrelsen
- Vejdirektoratet
- Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse
- Slots- og Kulturstyrelsen
- Naturstyrelsen
- Udlændingestyrelsen.

Udvalgte risikobrancher

- Bygge- og anlægsområdet
- Det grønne område
- Rengøring
- Kantinedrift
- Vagtordninger
- Flytning
- Konference
- Trykkeri, kopi og print.

Kortlægning af alle ministerier

18. Da der ikke er en systematisk viden om statens brug af og kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler, har vi kortlagt dette gennem et spørgeskema til alle departementer og styrelser. Alle 77 departementer/styrelser har besvaret spørgeskemaet. Kortlægningen afdækker, i hvilket omfang departementerne og styrelserne skriver arbejdsklausuler ind i deres kontrakter, kontrollerer overholdelsen af arbejdsklausulerne og sanktionerer ved eventuelle brud på arbejdsklausulerne. Vi har spurgt til alle departementers og styrelsers kontrakter i perioden 2015-2019, dvs. både kontrakter, der har været i EU-udbud, og mindre kontrakter. Vi har i spørgeskemaet bedt departementerne og styrelserne om at dokumentere deres besvarelser. I spørgeskemaet oplyste vi endvidere, at vi eventuelt ville indhente supplerende dokumentation for besvarelserne, hvilket vi også har gjort for at kvalificere oplysningerne.

Vi har derudover udvalgt i alt 28 kontrakter ved 11 styrelser ud af de 42 departementer/styrelser, der har angivet i spørgeskemaet, at de skriver en arbejdsklausul ind i over halvdelen af eller i alle deres kontrakter. Dette har vi gjort for at undersøge, om departementerne/styrelserne skriver en arbejdsklausul ind i kontrakterne i henhold til det, de har oplyst til Rigsrevisionen. Vi har udvalgt 24-100 % af de 11 udvalgte styrelsers EU-udbud inden for de udvalgte risikobrancher i perioden 2015-2018. Vores gennemgang af dokumentationen for ministeriernes besvarelser og stikprøverne bekræfter ministeriernes svar, og vi benytter derfor kortlægningens resultater fuldt ud i forhold til undersøgelsens konklusioner.

Udvalgte styrelser og kontrakter til uddybende analyse

19. Vi har udvalgt 6 cases i form af 6 styrelser til en uddybende analyse. Casene er strategisk valgt ud fra, at det er styrelser, der har en betydelig indkøbsvolumen og/eller har forholdsvis mange EU-udbud inden for de brancher, hvor der er størst risiko for, at der kan opstå brud på arbejdsklausuler, jf. pkt. 17.

20. Formålet med den uddybende analyse er at undersøge en række forhold om, hvordan styrelserne skriver en arbejdsklausul ind i deres kontrakter, hvordan de risikovurderer deres kontrakter, og hvordan de afgør, hvad der er den nødvendige kontrol på deres område. Det er ud fra en forventning om, at styrelser, som har mange og store kontrakter inden for de risikofyldte brancher, også har mere erfaring med at bruge arbejdsklausuler. Styrelserne er dermed ikke repræsentative for staten. Vi forventer derimod, at disse styrelser i højere grad bruger og kontrollerer overholdelsen af arbejdsklausuler end de styrelser, som har få og mindre kontrakter inden for risikobrancherne.

Vi har udvalgt Bygningsstyrelsen, Vejdirektoratet og Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, da de er blandt de styrelser, som har haft flest EU-udbud i perioden 2015-2018 inden for bygge- og anlægsområdet. Slots- og Kulturstyrelsen og Naturstyrelsen er udvalgt, fordi de er blandt de styrelser, som har flest EU-udbud inden for det grønne område. Udlændingestyrelsen er udvalgt, fordi styrelsen både har kontrakter på bygge- og anlægsområdet og operatørkontrakter på indkvarteringsområdet, som bl.a. omfatter rengøring, kantinedrift og vagtordninger.

21. Udgangspunktet for den uddybende analyse er de kontrakter, som styrelserne har indgået i perioden 2015-2018. Undersøgelsen vedrører dog også 2019, da vi har undersøgt, hvilke kontroller og eventuelle sanktioner styrelserne har foretaget i hele perioden 2015-2019. Det nyeste cirkulære om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter blev udstedt i juni 2014, hvorfor vi har valgt at undersøge styrelsernes efterlevelse af cirkulæret fra 2015.

Vi har for hver af de 6 styrelser udvalgt 6-12 kontrakter. For at fokusere på de større kontrakter har vi udvalgt kontrakter blandt de EU-udbud, som styrelsen har haft i perioden 2015-2018. Vi har som udgangspunkt ikke medtaget udbud fra 2019, da det ikke vil være muligt at undersøge, om der er ført den nødvendige kontrol. Det skyldes, at der går noget tid, fra udbuddet offentliggøres, til der er fundet en vinder af udbuddet, og kontrakten underskrives og sættes i drift. I enkelte tilfælde, hvor den udvalgte styrelse har haft få udbud inden for de udvalgte risikobrancher, har vi dog valgt udbud fra ultimo 2014 og primo 2019.

For de 6 styrelser har vi udvalgt 51 kontrakter primært inden for risikobrancherne. Enkelte af de 51 kontrakter vedrører ikke de udvalgte risikobrancher i de tilfælde, hvor styrelsen har haft få kontrakter inden for risikobrancherne. Disse kontrakter er dog stadig inden for områder, hvor der erfaringsmæssigt kan være problemer med løn- og arbejdsvilkår, fx transportområdet. Vi har udvalgt 22-100 % af styrelsernes EU-udbud inden for risikoområderne. De 51 kontrakter er primært udvalgt inden for bygge- og anlægsområdet og det grønne område, da styrelserne har haft mange kontrakter på disse områder. Kontrakterne spænder beløbsmæssigt fra store bygge- og anlægsprojekter, fx Vejdirektoratets kontrakt vedrørende Fjordforbindelsen Frederikssund til ca. 2 mia. kr., til mindre kontrakter på det grønne område, fx Naturstyrelsens kontrakt om skovning og transport på ca. 6,6 mio. kr.

22. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

23. Undersøgelsen omfatter hele staten. Regionerne er ikke ligesom staten forpligtede af bestemmelserne i cirkulæret, da det kun henstilles, at alle regioner bruger arbejdsklausuler i bygge- og anlægskontrakter. Vi har derfor ikke regionerne med i undersøgelsen. Vi afgrænser også undersøgelsen fra statslige aktieselskaber, da cirkulæret kun gælder for statslige selskaber, som fuldt ud er ejet af statslige myndigheder og ikke er i konkurrence. Selvstændige offentlige virksomheder er kun forpligtede af cirkulæret på bygge- og anlægsområdet. Statens og Kommunernes Indkøbsservice (SKI) har forpligtet sig til at anvende arbejdsklausuler, men da vi ikke vurderer, at de har indkøbsaftaler inden for de risikofyldte brancher, har vi afgrænset undersøgelsen fra SKI. Vi vil i undersøgelsen ikke vurdere, om løn- og arbejdsvilkår er på sædvanligt niveau, men kun vurdere, om ministerierne bruger arbejdsklausuler og fører den nødvendige kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler.

24. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Brug af og kontrol med arbejdsklausuler i ministeriernes kontrakter



Delkonklusion

Ministerierne bruger ikke arbejdsklausuler i alle deres kontrakter inden for de brancher, hvor der er størst risiko for brud på arbejdsklausuler, og fører ikke den nødvendige kontrol med, om leverandørerne overholder arbejdsklausulen i kontrakterne.

Undersøgelsen viser, at ministerierne ikke skriver en arbejdsklausul ind i alle relevante kontrakter. For bygge- og anlægsområdet og det grønne område, som er nogle af de områder, hvor der er størst risiko for brud på arbejdsklausuler, skriver henholdsvis 26 % og 39 % af departementerne/styrelserne ikke en arbejdsklausul ind i deres kontrakter, selv om det er et krav i cirkulæret om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter. Undersøgelsen viser også, at de styrelser, som har mange kontrakter inden for de udvalgte risikobrancher, i højere grad skriver en arbejdsklausul ind i deres kontrakter. Gennemgangen af kontrakter for 6 udvalgte styrelser viser desuden, at i 5 ud af 48 kontrakter, hvor der er en arbejdsklausul, er andre af cirkulærets krav til arbejdsklausulen ikke skrevet ind, fx kravet til leverandøren om dokumentation for overholdelse af arbejdsklausulen.

Undersøgelsen viser, at ministerierne i begrænset omfang fører kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler i staten. 78 % af departementerne/styrelserne har ikke ført kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler i perioden 2015-2019. De kontroller, som enkelte departementer og styrelser har udført, vedrører få kontrakter om bl.a. kantine-drift og rengøring. Derudover viser undersøgelsen, at 5 styrelser har tiltag som fx indhentning af tro- og loveerklæringer fra leverandørerne om overholdelse af arbejdsklausulen, der kan skabe opmærksomhed om arbejdsklausulen. Derudover har enkelte af de 6 udvalgte styrelser retningslinjer for, hvordan kontrollen skal udføres enten for bestemte brancher eller for bestemte kontrakter.

Ifølge cirkulæret skal ministerierne føre den nødvendige kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler, og det er derfor ikke nødvendigvis alle kontrakter, der skal kontrolleres. Rigsrevisionen vurderer, at risikovurderinger er grundlaget for, at ministerierne kan udvælge, hvilke kontrakter de skal kontrollere, og dermed forudsætningen for, at de kan føre den nødvendige kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler. Undersøgelsen viser imidlertid, at ingen ministerier har nedskrevne vurderinger af risikoen for brud på arbejdsklausuler for deres kontrakter, ligesom flere ministerier kun fører kontrol på baggrund af konkret mistanke om brud. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund og på grund af ministeriernes meget begrænsede kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler, at ministerierne ikke fører den nødvendige kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler.

25. Dette kapitel handler om ministeriernes brug af arbejdsklausuler i deres kontrakter, og om, hvorvidt ministerierne fører den nødvendige kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler og sanktionerer ved eventuelle brud på arbejdsklausulen.

Kapitlet vedrører kun ministeriernes egne kontrakter med private leverandører og ikke ministeriernes indkøb på Statens Indkøbsaftaler, som bliver behandlet særskilt i kapitel 3.

2.1. Ministeriernes brug af arbejdsklausuler

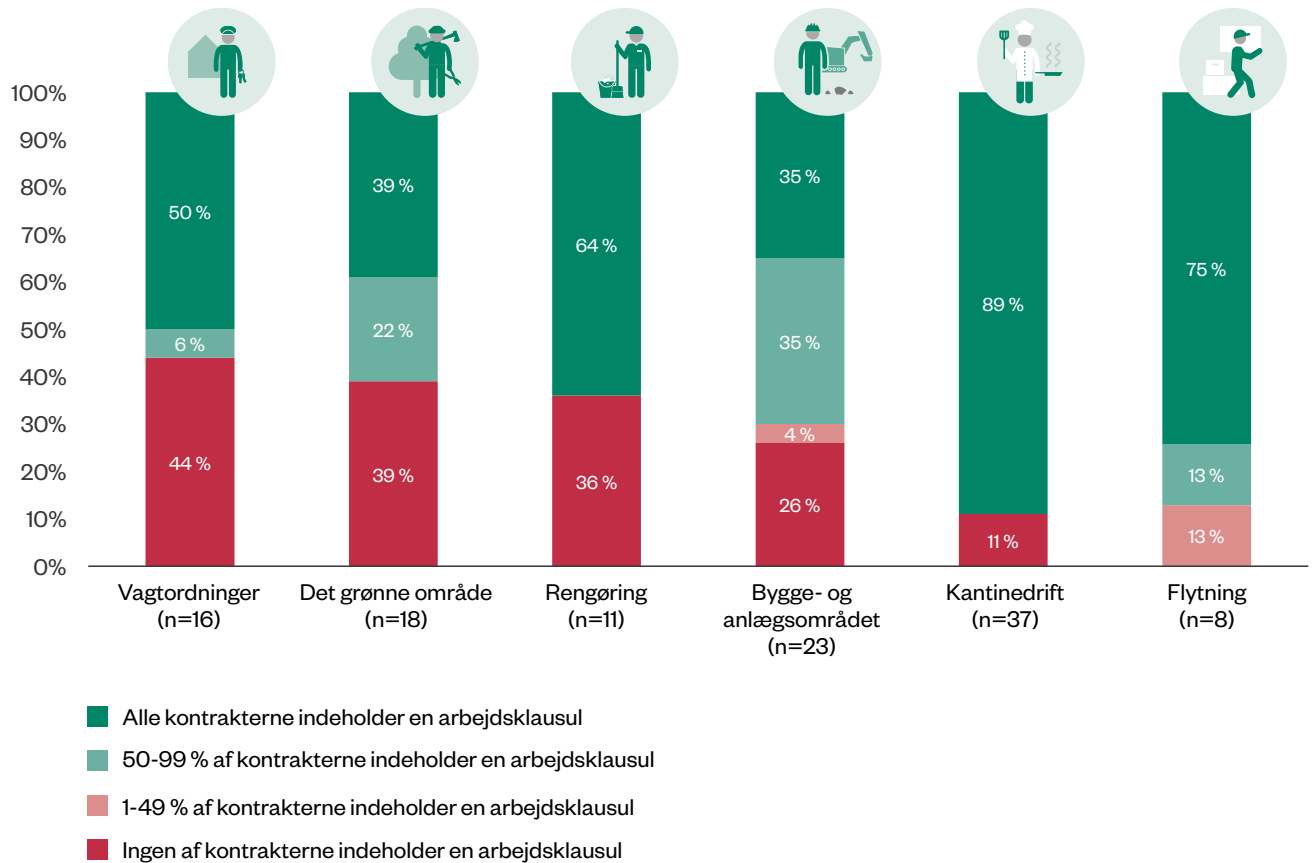
26. Vi har undersøgt, om ministerierne skriver en arbejdsklausul ind i deres kontrakter, og om ministerierne har retningslinjer, der beskriver, at ministeriet skal anvende arbejdsklausuler eller standardkontrakter, hvor arbejdsklausuler fremgår.

Arbejdsklausuler i kontrakter

27. Det fremgår af cirkulæret om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter, at ministerierne skal skrive en arbejdsklausul og en række andre krav til arbejdsklausulen ind i alle kontrakter vedrørende bygge- og anlægsarbejder, fabrikation og tjenesteydelser uanset beløbets størrelse. En arbejdsklausul og cirkulærets øvrige krav om fx konsekvenser ved manglende overholdelse af arbejdsklausulen er forudsætninger for, at ministerierne har mulighed for at sanktionere leverandører, der giver deres ansatte løn- og arbejdsvilkår, som er mindre gunstige end dem, der gælder i henhold til en kollektiv overenskomst.

28. Vi har undersøgt, om departementer og styrelser skriver en arbejdsklausul ind i deres kontrakter inden for udvalgte risikobrancher. Cirkulæret fastslår, at der i offentlige kontrakter skal fremgå en arbejdsklausul om, at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører, som medvirker til at opfylde kontrakten, er sikret løn, arbejdstid og andre arbejdsvilkår, som ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for arbejde af samme art i henhold til en kollektiv overenskomst. Resultaterne er vist i figur 2.

Figur 2
Andelen af departementer/styrelser, der skriver en arbejdsklausul ind i deres kontrakter



Note: På grund af afrundinger summerer søjlerne ikke op til 100 %.

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Det fremgår af figur 2, at ikke alle departementer og styrelser skriver en arbejdsklausul ind i deres kontrakter inden for de udvalgte risikobrancher. Det fremgår bl.a., at for vagtordninger og det grønne område skriver henholdsvis 44 % og 39 % af de departementer/styrelser, der har indkøb inden for disse 2 brancher, ikke en arbejdsklausul ind i deres kontrakter. For rengøring og bygge- og anlægsområdet skriver henholdsvis 36 % og 26 % af de departementer/styrelser, der har indkøb inden for disse brancher, ikke en arbejdsklausul ind i deres kontrakter. Kantinedrift er den branche, hvor flest (89 %) departementer/styrelser skriver en arbejdsklausul ind i alle deres kontrakter.

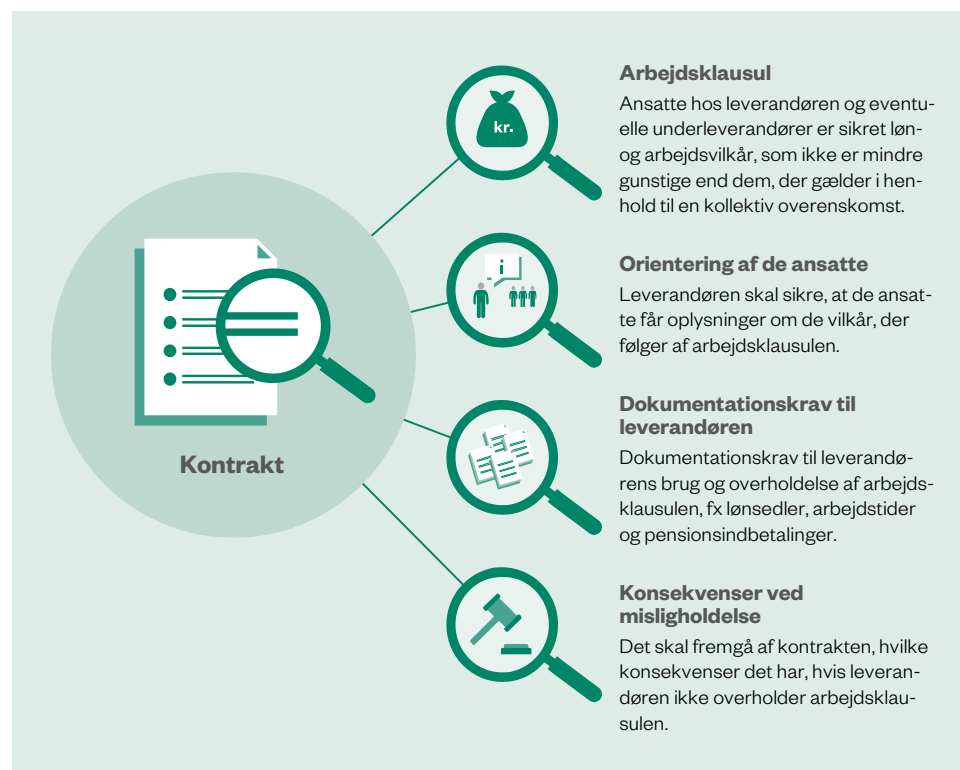
29. Undersøgelsen viser en generel tendens til, at styrelser, der i undersøgelsesperioden har indgået over 10 kontrakter inden for de risikofyldte brancher, i højere grad skriver en arbejdsklausul ind i deres kontrakter. Omvendt har de 6 styrelser (Styrelsen for International Rekruttering og Integration, Ankestyrelsen, De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland, Styrelsen for Patentsikkerhed, Fiskeristyrelsen og Domstolsstyrelsen), der ikke skriver en arbejdsklausul ind i deres kontrakter på bygge- og anlægsområdet, indgået under 10 kontrakter i undersøgelsesperioden på dette område.

30. I cirkulæret om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter fremgår der en række øvrige krav til kontraktens arbejdsklausul:

- Leverandører og eventuelle underleverandører skal sikre, at de ansatte får oplysninger om de vilkår, der følger af arbejdsklausulen.
- Det skal fremgå, hvilke dokumentationskrav der stilles til leverandøren for brug og overholdelse af arbejdsklausulen.
- Det skal fremgå, hvilke konsekvenser det har, hvis leverandøren og eventuelle underleverandører ikke overholder arbejdsklausulen eller dokumentationskravene.

Ovenstående krav og kravet om en arbejdsklausul i kontrakten er vist i figur 3.

Figur 3
Cirkulærets krav til indholdet i kontrakten



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af cirkulære om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter.

31. Vi har for de 6 udvalgte styrelser gennemgået 51 kontrakter inden for de udvalgte risikobrancher for at undersøge, om styrelserne ud over selve arbejdsklausulen også skriver alle de øvrige krav til arbejdsklausulen ind i deres kontrakter.

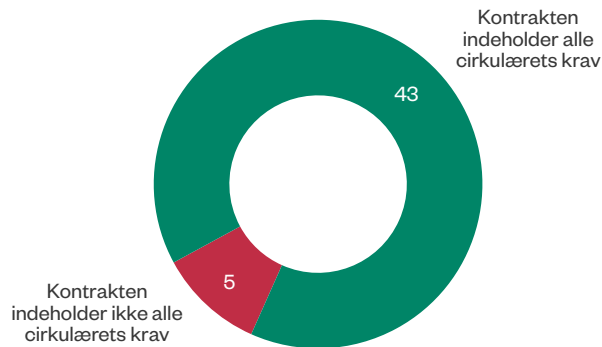
Undersøgelsen viser, at 3 af Udlændingestyrelsens kontrakter ikke indeholder en arbejdsklausul og dermed heller ikke de øvrige krav til arbejdsklausulen. Det betyder, at Udlændingestyrelsen ved disse kontrakter ikke har mulighed for at sanktionere leverandøren, hvis der forekommer løn- og arbejdsvilkår, som er mindre gunstige end dem, der gælder i henhold til en kollektiv overenskomst. Figur 4 viser resultaterne for de øvrige 48 kontrakter, der indeholder en arbejdsklausul.

Styrelser, der indgår i Rigsrevisionens uddybende analyse

- Bygningsstyrelsen
- Vejdirektoratet
- Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse
- Slots- og Kulturstyrelsen
- Naturstyrelsen
- Udlændingestyrelsen.

Figur 4

6 udvalgte styrelers efterlevelse af cirkulærets krav til arbejdsklausuler



Kilde: Rigsrevisionens gennemgang af 48 kontrakter.

Det fremgår af figur 4, at 5 af de 48 kontrakter ikke indeholder alle cirkulærets øvrige krav til arbejdsklausulen. Det vedrører 2 kontrakter hos Bygningsstyrelsen og én kontrakt hos henholdsvis Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, Slots- og Kulturstyrelsen og Udlændingestyrelsen. Kontrakterne indeholder ikke dokumentationskrav til leverandøren for brug og overholdelse af arbejdsklausulen eller krav om, at leverandøren og eventuelle underleverandører skal sikre, at de ansatte får oplysninger om de vilkår, der følger af arbejdsklausulen.

32. Ifølge cirkulæret skal statslige institutioner også informere om kravet om brug af en arbejdsklausul i udbudsbekendtgørelsen eller i udbudsbetingelserne. Vores gennemgang af udbudsmaterialet for de 48 udvalgte kontrakter, der har været i EU-udbud, viser imidlertid, at der hverken i udbudsbekendtgørelserne eller i udbudsbetingelserne for 13 kontrakter fremgår et krav om en arbejdsklausul. Det er kontrakter hos Bygningsstyrelsen, Slots- og Kulturstyrelsen og Udlændingestyrelsen. Alle 3 styrelser har oplyst, at de fremadrettet vil skrive kravet om arbejdsklausuler ind i deres udbudsbekendtgørelse eller udbudsbetingelser.

Retningslinjer vedrørende arbejdsklausuler og standardkontrakter

33. Vi har undersøgt, om de 6 styrelser har retningslinjer eller standardkontrakter, hvor der fremgår en arbejdsklausul. Retningslinjer for brug af arbejdsklausuler og standardkontrakter, som indeholder en arbejdsklausul, kan være med til at sikre, at arbejdsklausuler bliver skrevet ind i kontrakterne.

Undersøgelsen viser, at 2 af de 6 styrelser ikke har retningslinjer for brug af arbejdsklausuler. Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, Slots- og Kulturstyrelsen, Naturstyrelsen og Bygningsstyrelsen har retningslinjer, hvor arbejdsklausuler indgår. Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse har en politik og strategi fra medio 2019, hvor det bl.a. fremgår, hvornår styrelsen skal bruge arbejdsklausuler i sine kontrakter. Slots- og Kulturstyrelsen har i sine retningslinjer for køb af varer og tjenesteydelser udarbejdet en arbejdsklausul, som skal indarbejdes i alle leverandørkontrakter. Naturstyrelsen har på sit intranet beskrevet, hvornår styrelsen skal anvende arbejdsklausuler i sine kontrakter, og Bygningsstyrelsen har i sin vejledning om indhentning af tilbud en henvisning til, hvornår standardparadigmerne, som indeholder en arbejdsklausul, skal anvendes.

Undersøgelsen viser, at 5 af de 6 styrelser har udarbejdet standardkontrakter, hvor der fremgår en arbejdsklausul. Udlændingestyrelsen har en standardkontrakt for operatørkontrakter, som ikke indeholder en arbejdsklausul. Vores gennemgang af 3 operatørkontrakter hos Udlændingestyrelsen viser også, at der ligesom i standardoperatørkontrakten ikke er skrevet en arbejdsklausul ind i kontrakten. Udlændingestyrelsen har derudover en standardkontrakt for entreprisekontrakter på indkvarteringsområdet, hvor der indgår en arbejdsklausul, som dog ikke opfylder cirkulærets krav om, at det i kontrakten skal fremgå, hvilke dokumentationskrav der stilles til leverandørens brug og overholdelse af arbejdsklausulen. Gennemgangen af de øvrige 5 styrelseres standardkontrakter viser, at de følger alle cirkulærets krav om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter.

Resultater

Undersøgelsen viser, at ministerierne ikke skriver en arbejdsklausul ind i alle deres kontrakter på de områder, hvor der er størst risiko for, at ansatte får løn- og arbejdsvilkår, som er mindre gunstige end dem, der gælder i henhold til en kollektiv overenskomst. Dette er forudsætningen for, at ministerierne kan stille krav om, at leverandørens ansatte har løn- og arbejdsvilkår, som ikke er mindre gunstige end dem, der gælder i henhold til en kollektiv overenskomst, og at ministerierne kan sanktionere leverandøren ved eventuelle brud på arbejdsklausulen. Undersøgelsen viser, at for bygge- og anlægsområdet og det grønne område skriver henholdsvis 26 % og 39 % af de departementer/styrelser, der har kontrakter inden for disse brancher, ikke en arbejdsklausul ind i deres kontrakter. For vagtordninger og rengøring skriver henholdsvis 44 % og 36 % af de departementer/styrelser, der har kontrakter inden for disse brancher, ikke en arbejdsklausul ind i deres kontrakter.

Gennemgangen af 51 kontrakter hos 6 styrelser, som har særligt mange kontrakter inden for de udvalgte risikobrancher, viser, at Udlændingestyrelsen ikke har skrevet en arbejdsklausul ind i 3 ud af 6 kontrakter. Undersøgelsen viser også, at 5 ud af de resterende 48 kontrakter ikke opfylder alle cirkulærets øvrige krav til arbejdsklausulen. Det er cirkulærets krav om, at det skal fremgå af kontrakten, hvilke dokumentationskrav der stilles til leverandøren for overholdelsen af arbejdsklausulen, og krav om, at leverandøren skal sikre, at de ansatte får oplysninger om de vilkår, der følger af arbejdsklausulen.

Undersøgelsen viser desuden, at 3 af de 6 styrelser i hovedparten af de udvalgte kontrakter ikke har informeret om kravet om en arbejdsklausul i enten udbudsbekendtgørelsen eller i udbudsbetingelserne, som de skal i henhold til cirkulæret.

Endelig viser undersøgelsen, at 5 af de 6 styrelser har retningslinjer og/eller standardkontrakter, hvor der fremgår en arbejdsklausul. I Udlændingestyrelsens standardkontrakt for operatørkontrakter indgår der ikke en arbejdsklausul. Derudover viser undersøgelsen, at Udlændingestyrelsens standardkontrakt for entreprisekontrakter indeholder en arbejdsklausul, men ikke alle cirkulærets øvrige krav til arbejdsklausuler i offentlige kontrakter.

2.2. Ministeriernes risikovurderinger

34. Vi har undersøgt, om ministerierne har foretaget en risikovurdering eller tilsvarende af, om der kan forekomme brud på arbejdsklausulen i deres kontrakter. Figur 5 viser, at risikovurderinger er grundlaget for, at ministerierne kan foretage den nødvendige kontrol og sanktionere leverandøren ved eventuelle brud på arbejdsklausulen.

Figur 5

Risikovurderinger som grundlag for kontrol og eventuel sanktionering



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 5, at ministerierne først bør foretage en risikovurdering. Rigsrevisionen vurderer, at en forudsætning for, at ministerierne kan føre den nødvendige kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler, er, at ministerierne vurderer, på hvilke områder og ved hvilke kontrakter der kan være risiko for, at arbejdsklausulen bliver brudt. Endvidere er det væsentligt, at ministerierne som en del af risikovurderingen også vurderer mulighederne for og omkostningerne ved at føre kontrol. Det er en samlet vurdering af disse forhold, som bør være grundlaget for ministeriernes vurdering af, hvad der er den nødvendige kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler på deres område – og dermed ministeriernes udvælgelse af, hvilke kontrakter der skal kontrolleres, og hvilke der ikke skal. Det fremgår desuden af figuren, at ministerierne bør sanktionere leverandøren, hvis kontrollen viser, at der er brud på arbejdsklausulen.

35. Udformningen af en risikovurdering eller tilsvarende kan være forskellig alt efter kontraktens/områdets karakter og ministeriets behov. Det kan fx være en liste over kontrakter, som er særligt risikofyldte, og som derfor kræver kontrol eller kræver, at ministeriet undersøger forskellige forhold vedrørende leverandøren, fx om leverandøren har indgået overenskomst for sine ansatte eller benytter mange underleverandører. Ministeriet kan lægge forskellige parametre til grund for risikovurderingen. Boks 1 viser de forhold, som Rigsrevisionen vurderer er væsentlige at inkludere i risikovurderingen.

Boks 1

Væsentlige forhold, der kan indgå i en risikovurdering

- Er der tale om en risikofyldt branche, fx en branche med meget ufaglært arbejdskraft og mange udenlandske leverandører eller udenlandske ansatte?
- Har leverandøren mange underleverandører tilknyttet (overblik over kæden af leverandører)?
- Har leverandøren indgået overenskomst for sine ansatte?
- Viser tidligere erfaringer med leverandøren, at der har været problemer med at overholde arbejdsklausulen?

Kilde: Rigsrevisionen.

36. Vi har undersøgt, om ministerierne har nedskrevne vurderinger af, hvor der er risiko for, at arbejdsklausuler på ministeriets område bliver overtrådt. For de 6 udvalgte styrelser har vi også undersøgt, om styrelserne har vurderet risikoen for brud på arbejdsklausulen i de udvalgte kontrakter.

37. Undersøgelsen viser, at ingen ministerier har nedskrevne vurderinger af, hvor der er risiko for, at arbejdsklausulerne bliver overtrådt på det samlede ministerområde. Beskæftigelsesministeriet har dog udarbejdet retningslinjer for, hvordan ministeriet skal risikovurdere en given leverandør eller branche. Det fremgår fx af retningslinjerne, at Beskæftigelsesministeriet anlægger en risikobaseret tilgang i forhold til, om der er behov for at føre kontrol, og at ministeriet i sin vurdering af behovet for kontrol bl.a. lægger vægt på, om leverandøren primært ansætter udenlandsk arbejdskraft.

Undersøgelsen viser endvidere, at ingen af departementerne og styrelserne har nedskrevne vurderinger af, hvor der er risiko for, at arbejdsklausulerne bliver overtrådt på deres område. Undersøgelsen af de 6 udvalgte styrelser viser dog, at Naturstyrelsen og Bygningsstyrelsen for konkrete brancher har retningslinjer for, hvordan de skal udføre kontrol med arbejdsklausuler. Retningslinjerne kan ses som et udtryk for en risikobetragtning ved en enkelt branche eller kontrakt. Naturstyrelsen har oplyst, at der bag styrelsens retningslinjer om, hvilke brancher styrelsen særligt skal være opmærksom på, ligger generelle overvejelser om risikoen for brud på arbejdsklausulen på hele styrelsens område.

38. 3 af de 6 udvalgte styrelser har oplyst, at følgende forhold indgår i deres overvejelser om risikoen for brud på arbejdsklausulen:

- *Adgangskort og sikkerhedsgodkendelser*
Slots- og Kulturstyrelsen og Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse betragter arbejdsklausuler i lyset af de sikkerhedsforanstaltninger, der er på styrelsens arealer. Det gælder foranstaltninger som fx adgangskort og sikkerhedsgodkendelse.
- *Begrænset udenlandsk og ufaglært arbejdskraft*
Slots- og Kulturstyrelsens kontrakter på det grønne område og på bygge- og anlægsområdet er kendetegnet ved, at der sjældent anvendes udenlandsk arbejdskraft, og at der ved styrelsens kontrakter vedrørende ejendomme og haver som udgangspunkt ikke anvendes ufaglært arbejdskraft, da der stilles krav om både høje og nicheprægede kompetencer.
- *Udenlandske entreprenører*
Vejdirektoratets erfaring er, at det er på meget store anlægsprojekter (typisk ved kontraktsummer over 1 mia. kr.), at der er risiko for brud på arbejdsklausuler, da det primært er ved disse projekter, at Vejdirektoratet har udenlandske hovedentreprenører. Derudover kender Vejdirektoratet de fleste af sine entreprenører både fra tidligere projekter og ved løbende dialog med branchen.

I forhold til Vejdirektoratets overvejelser om risici, som bl.a. er baseret på kendskab til hovedentreprenører fra tidligere projekter, finder Rigsrevisionen, at Vejdirektoratet bør være opmærksom på, at hovedentreprenøren kan have mange underentreprenører, som Vejdirektoratet måske ikke kender fra tidligere projekter. Erfaringerne fra Københavns Kommunes kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler er, at det særligt er hos underleverandører, at der sker brud på arbejdsklausulen.

39. En del af risikovurderingen kan, jf. boks 1, være at undersøge, om leverandøren er omfattet af en overenskomst. I vejledningen til cirkulæret om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter fremgår det, at det kan være et indicium for arbejdsklausulens overholdelse, hvis leverandøren er omfattet af en overenskomst.

Naturstyrelsens entreprisindehavererklæring

Naturstyrelsen har udarbejdet en entreprisindehavererklæring og en arbejdstagererklæring, som styrelsen anvender ved hovedparten af sine kontrakter. I entreprisindehavererklæringen skriver leverandøren under på en arbejdsklausul og oplyser, om leverandøren har tiltrådt en gældende kollektiv overenskomst. Hvis leverandøren ikke har indgået en overenskomst, skal leverandørens ansatte udfylde en arbejdstagererklæring. Her skal arbejdstageren angive en række oplysninger om bl.a. løn, pensionsindbetaling og arbejdstid.

Vi har derfor undersøgt, om de 6 styrelser undersøger, om leverandøren er omfattet af en overenskomst. Undersøgelsen viser, at 5 af styrelserne ikke systematisk undersøger, om leverandøren er omfattet af en overenskomst. Naturstyrelsen har retningslinjer for, at leverandøren inden kontraktindgåelsen skal sende en entreprisindehavererklæring, hvor leverandøren skal oplyse, om leverandøren er omfattet af en overenskomst, og sende dokumentation herfor. Hvis leverandøren ikke har tegnet en overenskomst, skal leverandørens ansatte udfylde en arbejdstagererklæring, hvor de bl.a. oplyser om løn, pensionsindbetaling og arbejdstid. Naturstyrelsen får dermed en række relevante oplysninger, som kan indgå i styrelsens risikovurdering.

40. Kulturministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplyst, at de som følge af Rigsrevisionens undersøgelse vil udarbejde risikovurderinger af bestemte brancher og/eller kontrakter. Fx har Slots- og Kulturstyrelsen oplyst, at styrelsen forventer at gå i gang med at udarbejde og nedskrive et samlet koncept for risikovurdering, som skal danne grundlag for at vurdere, hvad der er nødvendig kontrol for de enkelte typer af kontrakter.

41. Finansministeriet har oplyst, at regeringen i maj 2020 har besluttet, at en central kontrolenhed etableres på Transport- og Boligministeriets område, og at enheden skal have ansvaret for at kontrollere overholdelsen af arbejdsklausuler i Transport- og Boligministeriets kontrakter på bygge- og anlægsområdet og Facility Management-området. Derudover har regeringen besluttet, at kontrollen med arbejdsklausuler generelt i staten fremadrettet skal ske på baggrund af risikovurderinger. Forpligtelsen til at føre kontrol på baggrund af risikovurderinger vil blive indført, når den centrale kontrolenhed sættes i drift, hvilket forventes at ske i efteråret 2020.

Resultater

Undersøgelsen viser, at ingen ministerier har nedskrevne vurderinger af risikoen for, at arbejdsklausulerne bliver overtrådt i de kontrakter, som er indgået på ministeriets område. Beskæftigelsesministeriet har dog nedskrevne retningslinjer for, hvordan ministeriet skal risikovurdere de enkelte kontrakter i ministeriet.

Flere af de 6 udvalgte styrelser har oplyst, at de har haft overvejelser om risici, som dog ikke er nedskrevet. Derudover er det kun Naturstyrelsen, som på nogle områder systematisk undersøger, om leverandørerne er dækket af en overenskomst, hvilket er ét af de parametre, der kan indgå i en risikovurdering.

Rigsrevisionen finder på den baggrund, at ministerierne ikke aktivt har taget stilling til, hvad der er den nødvendige kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler på deres område.

2.3. Ministeriernes kontrol med overholdelse af arbejdsklausuler

42. Kontrol med arbejdsklausuler og sanktionering ved brud på arbejdsklausulen har til formål at sikre, at arbejdsklausulen reelt bliver overholdt. Vi har derfor undersøgt, om ministerierne har kontrolleret overholdelsen af arbejdsklausuler, har sanktioneret leverandørerne ved brud på arbejdsklausulen og har opstillet retningslinjer for kontrol med arbejdsklausuler.

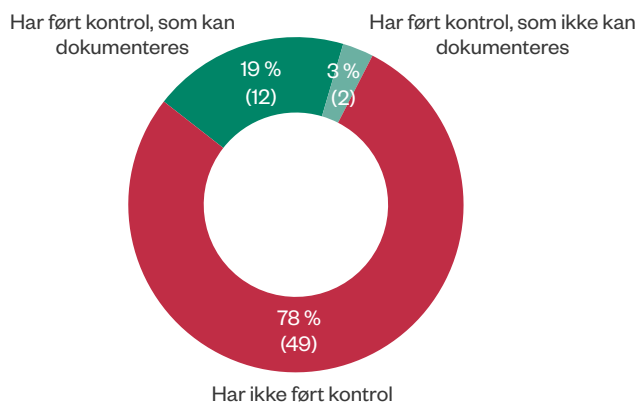
Kontrol med overholdelse af arbejdsklausuler

43. Vi har undersøgt, om ministerierne har ført kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler. Vi lægger til grund, at kontrollen indebærer, at ministerierne foretager en konkret kontrol af de reelle løn- og arbejdsvilkår, fx af de ansattes lønsedler, ansættelseskontrakter, udbetalte løn, komme- og gåtider (fx registrering af, hvornår adgangskort til styrelsens lokationer anvendes) samt leverandørens bankudskrifter og pensionsindbetalinger.

44. Figur 6 viser, hvor mange departementer/styrelser der fører kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler.

Figur 6

Departementers/styrelses kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler i perioden 2015-2019



Note: n=63. 14 departementer/styrelser indgår ikke i opgørelsen, da de i undersøgelsesperioden ikke har indgået kontrakter inden for de udvalgte brancher. Departementer og styrelser, som har angivet, at de ikke har indgået kontrakter, fordi en koncernfælles funktion i ministeriet varetager indkøb på de udvalgte brancher, indgår i opgørelsen.

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Det fremgår af figur 6, at 49 ud af 63 departementer/styrelser, svarende til 78 %, ikke har ført kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler inden for de udvalgte risikobrancher i perioden 2015-2019. Der er således i meget begrænset omfang ført kontrol på områder, hvor der erfaringsmæssigt er størst risiko for brud på arbejdsklausulen.

Det fremgår også af figuren, at 12 departementer/styrelser, svarende til 19 %, har ført kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler. 5 departementer (Erhvervsministeriets, Finansministeriets, Miljø- og Fødevarerministeriets, Justitsministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets departementer) har udført en fælles kontrol på kantineområdet. Derudover har Erhvervsstyrelsen, Søfartsstyrelsen, Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, Naturstyrelsen, Beskæftigelsesministeriets departement, Bygningsstyrelsen og Vejdirektoratet ført kontrol. Undersøgelsen viser endvidere, at kontrollerne vedrører kontrakter inden for kantinedrift, rengøring, det grønne område og bygge- og anlægsområdet, og at der typisk er foretaget kontrol af én kontrakt i perioden 2015-2019. Ministerierne bruger typisk kontrolforanstaltninger som fx indhentning af lønsedler, timelister, bankudskrifter og kontrolbesøg på arbejdspladsen. Det fremgår endvidere af figuren, at 2 departementer/styrelser (Social- og Indenrigsministeriets departement og Slots- og Kulturstyrelsen) har oplyst, at de har ført kontrol, men kontrollen er ikke dokumenteret.

45. Boks 2 beskriver et eksempel på en kontrol med overholdelsen af en arbejdsklausul udført af Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse.

Boks 2

Eksempel på en kontrol med overholdelse af en arbejdsklausul

Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse har ført kontrol med overholdelsen af arbejdsklausulen i styrelsens kontrakt om Facility Management. Kontrollerne foregår ved, at styrelsen ud fra en samlet liste over leverandørens ansatte udvælger tilfældige medarbejdere til kontrol af løn- og arbejdsforhold.

Ved en kontrol i januar 2017 udvalgte Forsvarets Ejendomsstyrelse 30 tilfældige medarbejdere til kontrol. For at kontrollere, om medarbejderne fik den rette løn, sammenlignede styrelsen lønnen med de gældende overenskomster på området. Styrelsen kontrollerede desuden, om medarbejderne fik betaling for overarbejde. Lønsedlerne blev sammenholdt med medarbejdernes indberettede faktiske arbejdstid. Desuden blev der gennemgået dokumentation for indberetninger til elndkomst, ansættelsesbeviser og eventuelle opholds- og arbejdstilladelser. Kontrollen viste, at alle de 30 kontrollerede medarbejdere fik den løn og de tillæg, som de var berettigede til ifølge overenskomsterne. En enkelt medarbejder havde dog ikke fået udbetalt anciennitetstillæg fra december 2015 og frem, svarende til et samlet beløb på ca. 3.700 kr. Dette beløb blev udbetalt til medarbejderen ved den næste lønkørsel.

Kilde: Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse.

46. Vi har undersøgt, hvad der er årsagen til, at ministerierne ikke har ført kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler. Undersøgelsen viser, at 10 af de 49 departementer/styrelser, der ikke kontrollerer arbejdsklausuler, angiver som årsag, at de ikke har haft en konkret mistanke om brud på arbejdsklausulen. Enkelte styrelser angiver, at de ikke har ført kontrol, bl.a. fordi de ikke har haft resurserne til det, eller fordi de hovedsageligt indgår kontrakter med danske leverandører, der er omfattet af de danske overenskomster. Derudover oplyser ét ministerium, at årsagen til, at ministeriet ikke har ført kontrol med sine kontrakter, er, at ministeriet ikke har været opmærksom på, at cirkulæret også gælder for ministeriets egne kontrakter og ikke kun for indkøb foretaget på Statens Indkøbsaftaler.

Undersøgelsen viser således, at nogle ministerier kun foretager kontrol på baggrund af en konkret mistanke om brud på arbejdsklausulen.

47. Undersøgelsen viser, at 5 styrelser har tiltag, der kan skabe opmærksomhed om arbejdsklausulen og tydeliggøre over for leverandørerne, at arbejdsklausulen er et væsentligt kontraktforhold. Tiltagene fremgår af boks 3.

Boks 3

Tiltag, der kan skabe opmærksomhed om arbejdsklausulen

- Vejdirektoratet får ved alle bygge- og anlægskontrakter entreprenøren til på alle byggemøder at redegøre for og bekræfte, at betingelserne i arbejdsklausulen er opfyldt for såvel egne som for underentreprenørens ansatte.
- Banedanmark indhenter på bygge- og anlægsområdet tro- og loveerklæringer fra leverandøren.
- Statens Serum Institut indhenter tro- og loveerklæring én gang årligt for kontrakter inden for bygge- og anlægsområdet, vagtordninger og rengøring.
- Bygningsstyrelsen har for én kontrakt indhentet dokumentation for, at leverandøren havde indgået overenskomst.
- Naturstyrelsen indhenter underskrevne erklæringer fra leverandørerne, hvor styrelsen bl.a. får informationer om, hvorvidt entreprenøren har tiltrådt en overenskomst, hvor ofte der udbetales løn, arbejdstagernes nationalitet, arbejdstid og lønoplysninger.
- Naturstyrelsen foretager identitetskontrol. Identitetskontrol har til formål at give styrelsen sikkerhed for, at de ansatte, som styrelsen har modtaget arbejdstagererklæring fra, også er de medarbejdere, der arbejder på styrelsens arealer.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af dokumentation fra styrelserne.

Brud på arbejdsklausuler og sanktionering ved brud

48. Vi har undersøgt, om ministerierne har konstateret brud på arbejdsklausulen i deres kontrakter og på den baggrund har sanktioneret leverandøren ved brud på arbejdsklausulen. Brud på en arbejdsklausul kan fx være, at de ansatte hos leverandøren ikke modtager den overtidsbetaling, pension og søgnehelligdagsbetaling, de har ret til.

49. Undersøgelsen viser, at ud af alle departementerne og styrelserne er det kun Vejdirektoratet, der har konstateret brud på arbejdsklausulen ved nogle af Vejdirektoratets kontrakter. Som nævnt ovenfor viser undersøgelsen, at der føres meget begrænset kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler i staten. Rigsrevisionen finder derfor, at det lave kontrolniveau kan være årsagen til, at der ikke er fundet flere brud på arbejdsklausuler.

50. Vejdirektoratet har i undersøgelsesperioden konstateret brud på arbejdsklausulen i 2 kontrakter (den nye Storstrømsbro og Fjordforbindelsen Frederikssund), som også er de eneste kontrakter, hvor der er ført kontrol med ansattes løn på Vejdirektoratets område i undersøgelsesperioden. Der er tale om flere forskellige forhold, der ikke er overholdt, fx manglende dokumentation for leverandørens overholdelse af arbejdsklausulen og fejl i pensionsindbetaling og afregning af søgnehelldage. Vejdirektoratet har benyttet forskellige sanktionsformer, fx at afbryde kontrakten med leverandøren eller tilbageholde betaling til leverandøren.

Retningslinjer for kontrol med arbejdsklausuler

51. Det fremgår af vejledningen til cirkulæret, at det er op til den enkelte ordregiver at udstikke retningslinjer for, hvem der skal udføre kontrollen, og hvordan den skal udføres. Vi har undersøgt, om de 6 udvalgte styrelser har retningslinjer for, hvordan de skal føre kontrol.

Styrelserne kan have generelle retningslinjer for hele styrelsens kontrol med arbejdsklausuler for bestemte brancher eller for en bestemt kontrakt. Retningslinjerne kan hjælpe den enkelte medarbejder med at vurdere, hvornår og hvordan der skal føres kontrol.

52. Undersøgelsen viser, at ingen af de 6 styrelser har generelle retningslinjer for, hvordan styrelserne skal kontrollere overholdelsen af arbejdsklausuler for deres kontrakter. Undersøgelsen viser dog, at nogle af styrelserne har retningslinjer for kontrol inden for specifikke brancher og for enkelte kontrakter.

Retningslinjer for kontrol inden for bestemte brancher

53. Undersøgelsen viser, at 2 af de 6 styrelser har udstukket mere eller mindre detaljerede retningslinjer for, hvordan kontrollen med arbejdsklausuler skal udføres for en bestemt branche.

54. Bygningsstyrelsen og Naturstyrelsen har retningslinjer for kontrol inden for en bestemt branche. Bygningsstyrelsen har på bygge- og anlægsområdet udstukket retningslinjer for, hvem der skal udføre kontrollen med arbejdsklausuler. Bygningsstyrelsen anvender som hovedregel en ekstern rådgiver ved sine bygge- og anlægsprojekter, og det fremgår i et bilag til rådgiverkontrakten, at rådgiver skal føre en passende kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler, fx ved stikprøver. Bygningsstyrelsen har dog ikke beskrevet nærmere, hvad en passende kontrol kan være, men det fremgår af retningslinjerne, at den eksterne rådgivers kontrol skal gennemføres stikprøvevis ved runderinger på byggepladsen. Vores undersøgelse af Bygningsstyrelsens kontrol ved de udvalgte kontrakter viser dog, at styrelsen i 2 ud af 3 kontrakter, hvor ovenstående retningslinjer for kontrol gælder, mangler dokumentation for, at der er ført kontrol med overholdelsen af arbejdsklausulen.

Naturstyrelsen har i sine retningslinjer om arbejdsklausuler beskrevet, at der ved aftaler om salg af produkter, fx ved kontrakter om salg af pyntegrønt eller juletræer, hvor køberen bidrager med arbejdskraft, skal foretages kontrol efter en konkret vurdering og ved mistanke om uregelmæssigheder.

Derudover har Vejdirektoratet udstukket retningslinjer for, hvordan Vejdirektoratet på byggemøder skal skabe opmærksomhed på arbejdsklausuler. I Vejdirektoratets særlige betingelser for entrepriser er der en retningslinje om, at entreprenøren på hvert byggemøde skal redegøre for og bekræfte, at betingelserne i arbejdsklausulen er opfyldt for såvel egne som for underentreprenørens ansatte. Vejdirektoratet har oplyst, at Vejdirektoratet opfatter disse retningslinjer som retningslinjer for, hvem der skal udføre kontrollen, og hvordan den skal udføres. Rigsrevisionen vurderer ikke, at en bekræftelse fra entreprenøren på byggemøder er en kontrol, men en måde at skabe opmærksomhed om, at arbejdsklausulen skal overholdes.

Endvidere har Slots- og Kulturstyrelsen udarbejdet nye betingelser med virkning fra den 1. januar 2020, som skal være en del af standardkontrakten for entreprise og rådgivning for byggeri og anlæg. I disse betingelser fremgår det, hvem der skal kontrollere, og hvordan det skal kontrolleres, om arbejdsklausulen overholdes.

Retningslinjer for kontrol med konkrete kontrakter

55. Undersøgelsen viser, at 3 ud af de 6 styrelser har retningslinjer for kontrol med konkrete kontrakter.

Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse har opstillet retningslinjer for, hvordan kontrollen med overholdelsen af arbejdsklausuler skal gennemføres for styrelsens Facility Management-kontrakt. Det fremgår, at kontrollen skal foregå på stedet hos leverandøren ved gennemgang af løn- og timesedler, dokumentation for, at leverandørerne er tiltrådt en overenskomst, ansættelsesbreve og lønregnskab fra leverandøren. Kontrollen omfatter såvel leverandørens som underleverandørers medarbejdere. Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse i gennemsnit har ført kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler én gang om året i perioden 2015-2019.

I forbindelse med Vejdirektoratets kontrakt vedrørende den nye Storstrømsbro er der opstillet retningslinjer for, hvordan der skal føres kontrol med overholdelsen af arbejdsklausulen, idet hovedentreprenøren har udarbejdet en proces for løngennemgang. Vejdirektoratet har oplyst, at der også har været en lignende procedure for Fjordforbindelsen Frederikssund. Denne er dog ikke dokumenteret. Undersøgelsen viser, at hovedentreprenøren på projektet den nye Storstrømsbro har gennemgået de ansattes løn hos underentreprenører.

Bygningsstyrelsen har i december 2019 opstillet retningslinjer for, hvordan der skal føres kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler for statens Facility Management-løsning. Kontrollen skal foretages 2 gange årligt, og der skal udtages en stikprøve på ca. 8-10 medarbejdere ved hver kontrol, hvor fx løn og timesedler bliver gennemgået. Første kontrol blev gennemført i starten af 2020.

Resultater

Undersøgelsen viser, at 78 % af departementerne/styrelserne ikke har ført kontrol med overholdelsen af arbejdsklausulen i deres kontrakter. Undersøgelsen viser også, at der er 5 departementer, som sammen fører kontrol med deres kantinedrift, og derudover har 7 styrelser kontrolleret overholdelsen af arbejdsklausulen i enkelte kontrakter i perioden 2015-2019. Kontrollen vedrører kontrakter inden for kantinedrift, rengøring, det grønne område og bygge- og anlægsområdet. Undersøgelsen viser endvidere, at 5 styrelser har foretaget tiltag, fx indhentning af entreprisedeclarering og tilkendegivelse fra leverandøren om overholdelse af arbejdsklausulen, som er tiltag, der kan tydeliggøre over for leverandøren, at arbejdsklausulen er et væsentligt kontraktforhold.

Ca. 1/5 af alle departementer/styrelser angiver, at årsagen til, at de ikke fører kontrol, er, at de ikke har haft en konkret mistanke om brud på arbejdsklausulen. Grundlaget for kontrollen er således ikke baseret på en risikovurdering, men kun udført, hvis ministerierne får en konkret mistanke om brud på arbejdsklausulen. Ministerierne har således ikke aktivt taget stilling til, hvilket behov der er for kontrol med overholdelsen af arbejdsklausulen i deres kontrakter.

Undersøgelsen viser også, at ud af alle departementer og styrelser er det kun Vejdirektoratet, der har konstateret brud på arbejdsklausulen. Vejdirektoratet har kontrolleret leverandørens lønninger til de ansatte i 2 kontrakter. Ved begge kontrakter har Vejdirektoratet fundet brud og har efterfølgende sanktioneret leverandørerne. Da der har været meget begrænset kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler i statens kontrakter, kan det dog ikke tages som et udtryk for, at der ikke er flere brud på arbejdsklausulerne.

Endelig viser undersøgelsen, at Bygningsstyrelsen og Naturstyrelsen har retningslinjer for, af hvem og hvordan kontrollen skal udføres for bestemte brancher, og at Slots- og Kulturstyrelsen ligeledes pr. 1. januar 2020 har retningslinjer herfor. Både Bygningsstyrelsen og Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse har retningslinjer for kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler på deres Facility Management-aftaler, ligesom der ved Vejdirektoratets anlægsprojekt for den nye Storstrømsbro er opstillet retningslinjer for kontrollen.

3. Brug af og kontrol med arbejdsklausuler i Statens Indkøbsaftaler



Delkonklusion

Økonomistyrelsen bruger arbejdsklausuler i 5 udvalgte aftaler under Statens Indkøbsaftaler, men styrelsen sikrer ikke, at der føres den nødvendige kontrol med, om leverandørerne overholder arbejdsklausulen.

Undersøgelsen viser, at Økonomistyrelsen skriver arbejdsklausuler ind i alle 5 udvalgte aftaler under Statens Indkøbsaftaler. Økonomistyrelsen har dog ikke sikret, at der er en klar ansvarsfordeling mellem Økonomistyrelsen og de ministerier, der køber ind på indkøbsaftalerne, i forhold til, hvem der skal føre kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler og sanktionere ved eventuelle brud på arbejdsklausulen. Økonomistyrelsen har desuden ikke foretaget en vurdering af risikoen for brud på arbejdsklausuler ved Statens Indkøbsaftaler, hvilket Rigsrevisionen finder er en forudsætning for, at der kan føres den nødvendige kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler. Undersøgelsen viser, at Økonomistyrelsen på de 5 indkøbsaftaler, hvor der er størst risiko for brud på arbejdsklausulen, ikke af egen drift fører kontrol med, om leverandørerne overholder arbejdsklausulen, og at ministerierne i meget begrænset omfang fører kontrol.

For rengøringsaftalen under Statens Indkøbsaftaler har 14 % af de departementer/styrelser, der har haft indkøb på aftalen, ført kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler. Der er ingen departementer eller styrelser, der har ført kontrol med de 4 øvrige indkøbsaftaler vedrørende vagtordninger, flytning, konference samt trykkeri, kopi og print.

Undersøgelsen viser, at Økonomistyrelsen i enkelte tilfælde har modtaget henvendelser om mistanke om brud på arbejdsklausulen for vagtaftalen og rengøringsaftalen. Sagen vedrørende vagtaftalen endte med et forlig med vagtleverandøren. I sagen vedrørende rengøringsaftalen rettede Økonomistyrelsen henvendelse til leverandøren, der oplyste, at der ville blive rettet op på forholdene. Økonomistyrelsen kan ikke redegøre for, om forholdene blev bragt i orden, eller hvordan sagen blev afsluttet.

Statens Indkøbsaftaler






Statens Indkøbsaftaler er fællesstatslige rammeaftaler, som bliver udbudt og indgået af Økonomistyrelsen som led i Statens Indkøbsprogram. Statsinstitutioner er som udgangspunkt forpligtede til at anvende Statens Indkøbsaftaler, når de efterspørger varer og tjenesteydelser, der er omfattet af aftalerne. Det er de enkelte institutioner, der indgår de endelige konkrete leveringsaftaler med leverandørerne i henhold til bestemmelserne i de enkelte rammeaftaler.

56. Dette kapitel handler om brugen af og kontrollen med arbejdsklausuler ved indkøb på Statens Indkøbsaftaler. Normale kontraktforhold har 2 parter – kunden og leverandøren. Ved Statens Indkøbsaftaler er der 3 parter – leverandøren, Økonomistyrelsen, som er ansvarlig for Statens Indkøbsaftaler, og ministerierne, som køber ind via aftalerne. Økonomistyrelsen er ansvarlig for at indgå rammeaftaler og er ansvarlig for den efterfølgende kontraktstyring af rammeaftalerne. Det er også Økonomistyrelsen, der har ansvaret for at sikre, at leverandørerne lever op til kravene i rammeaftalerne.

3.1. Brug af arbejdsklausuler i Statens Indkøbsaftaler

57. Statens samlede indkøb på Statens Indkøbsaftaler og på aftaler indgået af Statens og Kommunernes Indkøbsservice (SKI) udgør ca. 3,7 mia. kr. om året. Ved Statens Indkøbsaftaler er det særligt rammeaftalerne for tjenesteydelser, som er relevante i forhold til cirkulæret om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter. Vi har udvalgt 5 indkøbsaftaler, som falder inden for de brancher, hvor der erfaringsmæssigt er størst risiko for brud på arbejdsklausuler. 71 ud af de 77 departementer/styrelser, som indgår i vores kortlægning, har anvendt én eller flere af de 5 udvalgte indkøbsaftaler i perioden 2015-2019. Tabel 1 viser de 5 udvalgte indkøbsaftaler og en opgørelse over ministeriernes indkøb på aftalerne.

Tabel 1
Statens forbrug på de 5 udvalgte indkøbsaftaler i 2019

Statens Indkøbsaftale	Antal departementer/styrelser, der har købt ind via indkøbsaftalerne i perioden 2015-2018 ¹⁾	Samlet forbrug på aftalen i 2019 ²⁾
 Rengøringsaftalen	59	ca. 143 mio. kr.
 Vagtaftalen	50	ca. 73 mio. kr.
 Konferenceaftalen	66	ca. 47 mio. kr.
 Trykkeri-, print- og kopiaftalen	58	ca. 43 mio. kr.
 Flytteaftalen	56	ca. 23 mio. kr.

¹⁾ Kilde: Rigsrevisionens spørgeskema.

²⁾ Kilde: Økonomistyrelsens opgørelser på baggrund af IA-databasen over det samlede forbrug på indkøbsaftalerne hos de statslige institutioner. Opgørelsen er behæftet med usikkerhed, da opgørelserne for nogle aftaler kan variere fra opgørelse til opgørelse, ligesom opgørelsen for trykkeri-, print- og kopiaftalen er et estimeret forbrug på baggrund af de første 6 måneder i 2019.

58. Vi har undersøgt, om Økonomistyrelsen har skrevet arbejdsklausuler ind i de 5 udvalgte indkøbsaftaler. Det har vi gjort ved at gennemgå, om arbejdsklausulen og de øvrige krav fra cirkulæret fremgår af rammeaftalernes udbudsmateriale, rammeaftalerne og tilhørende relevante bilag.

59. Undersøgelsen viser, at Økonomistyrelsen i de 5 udvalgte rammeaftaler eller i bilagene til rammeaftalerne har indskrevet en arbejdsklausul om, at leverandøren skal sikre, at ansatte hos leverandøren har løn, arbejdstid og andre arbejdsvilkår, som ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for arbejde af samme art i henhold til en kollektiv overenskomst. Cirkulærets krav om, at de ansatte skal oplyses om de vilkår, som følger af arbejdsklausulen, krav til dokumentation vedrørende overholdelse af arbejdsklausulen og konsekvenser ved brud på arbejdsklausulen, fremgår også af de 5 rammeaftaler eller af bilagene hertil. For rammeaftalerne om rengøringsydelse og vagtydelser har Økonomistyrelsen udarbejdet en standard for leveringsaftalen, som ministerierne skal bruge, når de køber ind via de 2 aftaler. Disse leveringsaftaler lever også op til cirkulærets krav. Gennemgangen af udbudsbekendtgørelserne for de 5 rammeaftaler viser, at der i alle udbudsbekendtgørelserne fremgår et krav om, at leverandøren skal sikre, at arbejdsklausulen overholdes.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Økonomistyrelsen i de 5 udvalgte rammeaftaler og tilhørende bilag har indskrevet alle krav om arbejdsklausuler, som følger af cirkulære om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter, og at arbejdsklausulen fremgår af udbudsbekendtgørelserne for rammeaftalerne.

3.2. Ansvarsfordelingen mellem Økonomistyrelsen og ministerierne

60. Vi har undersøgt, om Økonomistyrelsen har vurderet risikoen for brud på arbejdsklausuler i Statens Indkøbsaftaler, og om Økonomistyrelsen har taget stilling til, hvad der er den nødvendige kontrol med overholdelsen af arbejdsklausulerne på indkøbsaftalerne. Rigsrevisionen finder, at risikovurderinger er en forudsætning for at kunne vurdere behovet for kontrol, og at det herunder er væsentligt at vurdere mulighederne for og omkostningerne ved at føre kontrol.

I forlængelse heraf har vi undersøgt, om Økonomistyrelsen har taget stilling til, om det er Økonomistyrelsen eller ministerierne, der skal føre kontrollen og sanktionere ved eventuelle brud på arbejdsklausulerne, og om Økonomistyrelsen har kommunikeret en tydelig ansvarsfordeling ud til ministerierne. Herunder har vi gennemgået de udvalgte rammeaftaler og relevante bilag hertil for at undersøge, om ansvarsfordelingen for at føre den nødvendige kontrol med overholdelsen af arbejdsklausulerne og sanktionere ved eventuelle brud fremgår af rammeaftalerne.

61. Undersøgelsen viser, at Økonomistyrelsen ikke har nedskrevne vurderinger af, hvor der er risiko for brud på arbejdsklausulerne, herunder vurderinger af muligheder og omkostninger ved at kontrollere for brud på de udvalgte indkøbsaftaler. Økonomistyrelsen har hermed ikke taget stilling til, hvilke aftaler det kan være nødvendigt at føre kontrol med.

62. Undersøgelsen viser endvidere, at Økonomistyrelsen ikke har udarbejdet retningslinjer eller andet materiale, der tydeliggør ansvarsfordelingen mellem Økonomistyrelsen og ministerierne i forhold til at kontrollere overholdelsen af arbejdsklausulerne i Statens Indkøbsaftaler. Økonomistyrelsen har oplyst, at ansvaret for at føre kontrol med arbejdsklausuler ikke har været på dagsordenen på møder i statens koncernindkøberforum, hvor ministeriernes koncernindkøbere og Økonomistyrelsen deltager.

63. Da ansvarsfordelingen mellem Økonomistyrelsen og ministerierne ikke er tydeliggjort i vejledninger mv. og ikke har været på dagsordenen i statens koncernindkøberforum, er rammeaftalerne og tilhørende bilag de eneste dokumenter, hvor forhold vedrørende arbejdsklausuler behandles. Vi har derfor gennemgået rammeaftalerne og de tilhørende bilag for at se, om der heri er beskrevet en tydelig ansvarsfordeling.

Gennemgangen af rammeaftalerne og de tilhørende bilag viser, at både Økonomistyrelsen og kunden (dvs. de statslige institutioner, der køber ind på aftalerne) har adgang til at indhente dokumentation for leverandørens overholdelse af arbejdsklausulen. I rammeaftalerne har kunden mulighed for at ophæve sin bestilling hos leverandøren, mens Økonomistyrelsen kan fremsætte krav om, at de ansatte fuldt ud kompenseres, hvis arbejdsklausulen overtrædes. Økonomistyrelsen har udarbejdet en leveringsaftale for rengøringsaftalen, som kunden ved det konkrete indkøb skal indgå med leverandøren. I leveringsaftalen fremgår det, at kunden har mulighed for at kræve compensation fra leverandøren til de ansatte ved overtrædelse af arbejdsklausulen. Rengøringsaftalen giver således – som den eneste af de 5 udvalgte aftaler – også kunden mulighed for at kræve compensation til de ansatte ved overtrædelse af arbejdsklausulen. Ved de andre aftaler er det kun Økonomistyrelsen, der kan kræve dette.

64. Rigsrevisionen vurderer, at der kan opstå tvivl om, hvem der har ansvaret for at kontrollere overholdelsen af arbejdsklausulen, når både Økonomistyrelsen og kunden har mulighed for at indhente dokumentation hos leverandøren for overholdelsen af arbejdsklausulen, og når Økonomistyrelsen i øvrigt ikke har fastlagt og kommunikeret, hvem der har opgaven. Endvidere kan der opstå tvivl om, hvem der skal kontrollere arbejdsklausulen og sanktionere ved eventuelle brud på arbejdsklausulen, når det er Økonomistyrelsen – med undtagelse af rengøringsaftalen – der kan kræve compensation til de ansatte ved overtrædelse af arbejdsklausulen. Det betyder, at ministerierne skal bede Økonomistyrelsen om at kræve compensation til de ansatte hos leverandøren, hvis ministerierne oplever brud på arbejdsklausulen. Ministerierne har kun mulighed for at ophæve bestillingen hos leverandøren. Denne opdeling af opgaverne omkring kontraktstyringen betyder, at det ikke er entydigt, hvem der har ansvaret for at føre den nødvendige kontrol med overholdelsen af arbejdsklausulen og sanktionere ved eventuelle brud på arbejdsklausulen.

65. Økonomistyrelsen har oplyst, at kontraktbestemmelserne i rammeaftaler og leveringsaftaler ikke er afgørende for, om det er Økonomistyrelsen eller den enkelte kunde, der skal tage initiativ til at kontrollere, om leverandøren overholder sine aftaleretlige forpligtelser.

Ifølge Økonomistyrelsen er det i første omgang den enkelte institution, der køber ind på rammeaftalerne, som skal føre kontrol med, at arbejdsklausulen overholdes. Økonomistyrelsen har oplyst, at styrelsen derfor ikke har udarbejdet vejledninger for kontrollen med overholdelsen af arbejdsklausuler og heller ikke har vurderet risikoen for brud på arbejdsklausuler i Statens Indkøbsaftaler. Ifølge Økonomistyrelsen er det den enkelte institution, som har indgået en konkret aftale om levering, der har mulighed for at påse, at leverandøren overholder de stillede krav, og at leveringen sker som aftalt. Økonomistyrelsen begrundet dette med, at det er institutionerne, der i det daglige samarbejder med leverandøren og derfor er nærmest den faktiske udførelse af opgaverne.

66. Vores kortlægning af ministeriernes kontrol med arbejdsklausuler viser, at flere ministerier ikke fører kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler, idet de mener, at det er Økonomistyrelsens ansvar. Undersøgelsen viser, at de 71 departementer/styrelser, som har indkøb på de 5 udvalgte indkøbsaftaler, ikke fører kontrol med overholdelsen af arbejdsklausulen for én eller flere af aftalerne. 25 af de 71 departementer/styrelser oplyser, at årsagen hertil er, at de mener, at det er Økonomistyrelsens ansvar at føre kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler ved indkøb på Statens Indkøbsaftaler.

Undersøgelsen viser dermed, at det i praksis er uklart, hvem der har ansvaret for at føre kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler i Statens Indkøbsaftaler.

67. Undersøgelsen viser, at der er forskel på de praktiske muligheder for at føre kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler. De praktiske muligheder for kontrol er afhængig af, om der fx er tale om kortvarige kontraktforhold ved enkelte køb eller længerevarende kontraktforhold. Flere departementer og styrelser har i forbindelse med vores kortlægning oplyst, at de finder det vanskeligt at kontrollere løn- og arbejdsvilkår for medarbejdere, som ikke er til stede på deres arealer. Det gælder fx ved konferenceaftalen, flytteaftalen og trykkeri-, kopi- og printaftalen, hvor en styrelse kan indgå aftaler med leverandørerne om køb af enkelttydelser, fx forplejning i forbindelse med et kontorseminar, flytning af møbler eller trykning af pjecer. Ved længerevarende kontrakter med en leverandør, fx ved rengøringskontrakter, hvor der er fast personale fra leverandøren til stede, har ministerierne bedre mulighed for at undersøge løn- og arbejdsvilkår.

Derudover har 2 departementer oplyst, at de ved nogle aftaler finder det vanskeligt at afgrænse, hvilke medarbejdere hos leverandøren der har serviceret ministeriet den pågældende dag eller har været med til at levere ydelsen. Arbejdsklausuler gælder kun for de af leverandørens ansatte, der udfører opgaver for staten. Det kan derfor i praksis være vanskeligt og omkostningstungt at føre kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler ved denne type aftaler.

Rigsrevisionen finder, at Økonomistyrelsen bør forholde sig til disse problematikker vedrørende den praktiske udførelse af kontrol i en risikovurdering af de enkelte indkøbsaftaler. Økonomistyrelsen bør tage stilling til, om det er mest hensigtsmæssigt, at det er Økonomistyrelsen eller ministerierne, der foretager den nødvendige kontrol på de enkelte aftaler.

Finansministeriet har oplyst, at regeringen i maj 2020 besluttede, at en central kontrolenhed, som etableres på Transport- og Boligministeriets område, skal have ansvaret for at kontrollere overholdelsen af arbejdsklausuler på de rammeaftaler, som Økonomistyrelsen har indgået i Statens Indkøbsprogram. Derudover har regeringen besluttet, at kontrollen med arbejdsklausuler generelt i staten fremadrettet skal ske på baggrund af risikovurderinger.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Økonomistyrelsen ikke har nedskrevne vurderinger af risikoen for brud på arbejdsklausulerne, herunder overvejelser om muligheder og omkostninger ved at kontrollere brud ved de 5 udvalgte indkøbsaftaler. Økonomistyrelsen har heller ikke taget stilling til, hvilke aftaler der skal føres kontrol med, og om det er mest hensigtsmæssigt, at det er ministerierne eller Økonomistyrelsen, der udfører kontrollen. Økonomistyrelsen har desuden ikke kommunikeret ansvarsfordelingen mellem ministerierne og Økonomistyrelsen i forhold til at føre kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler og sanktionere ved eventuelle brud herpå til ministerierne.

Undersøgelsen viser endvidere, at rammeaftalerne ikke entydigt beskriver ansvarsfordelingen mellem Økonomistyrelsen og ministerierne i forhold til at føre kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler og sanktionere eventuelle brud på arbejdsklausulen ved indkøb på Statens Indkøbsaftaler.

Ifølge Økonomistyrelsen er det i første omgang den enkelte institution, der køber ind på Statens Indkøbsaftaler, som har ansvaret for at føre kontrol med overholdelse af arbejdsklausulen. Undersøgelsen viser dog, at de 71 departementer/styrelser, som har indkøb på de 5 udvalgte indkøbsaftaler, ikke fører kontrol med arbejdsklausuler for én eller flere af de indkøbsaftaler, som de benytter. Ca. 1/3 af disse departementer/styrelser har oplyst, at de mener, at det er Økonomistyrelsens ansvar at føre kontrol med overholdelsen af arbejdsklausulen ved indkøb på Statens Indkøbsaftaler. Der er dermed i praksis tvivl om ansvarsfordelingen mellem Økonomistyrelsen og ministerierne.

Rigsrevisionen finder derfor, at Økonomistyrelsen ved hjælp af en risikovurdering bør tage stilling til, hvad der er den nødvendige kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler ved Statens Indkøbsaftaler. Herunder bør Økonomistyrelsen tage stilling til, hvilke aftaler det er mest hensigtsmæssigt, at Økonomistyrelsen foretager en nødvendig kontrol med, og hvilke aftaler det er mest hensigtsmæssigt, at hvert enkelt ministerium foretager den nødvendige kontrol.

3.3. Kontrol med og sanktionering ved eventuelle brud på arbejdsklausuler i Statens Indkøbsaftaler

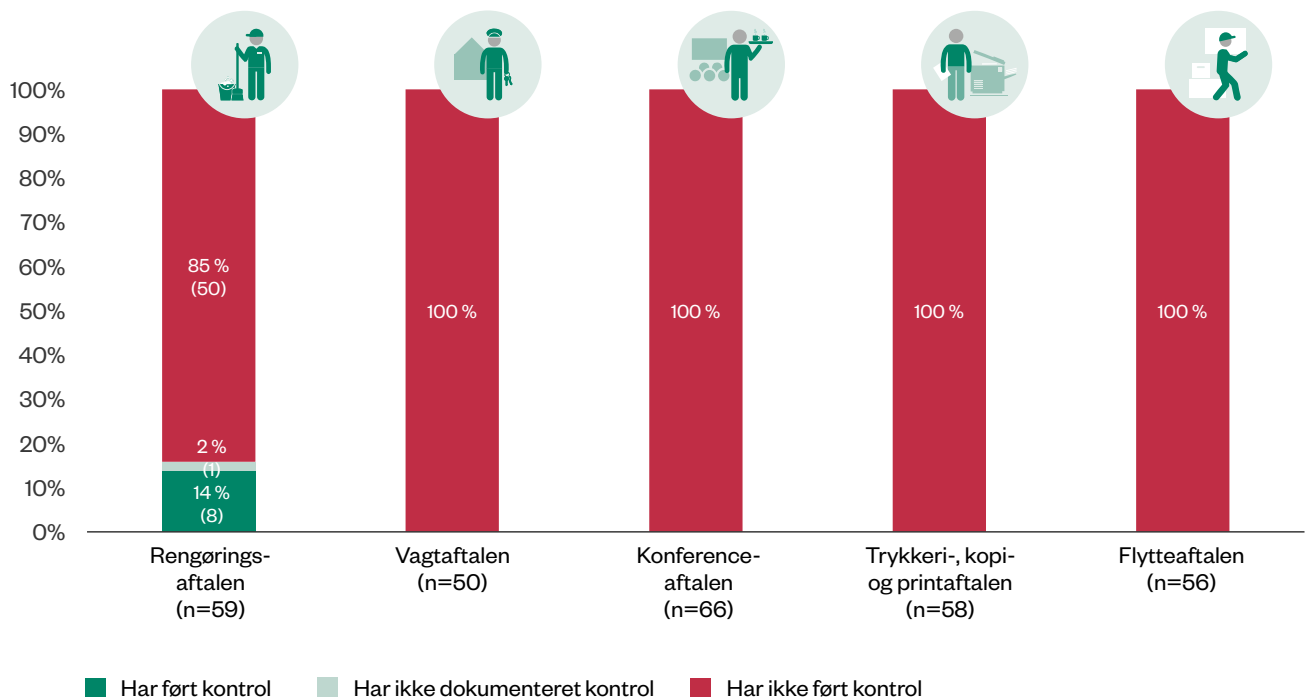
68. Vi har undersøgt, om der er foretaget kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler og sanktioneret ved eventuelle brud på arbejdsklausuler – enten af Økonomistyrelsen eller af de ministerier, som køber ind på Statens indkøbsaftaler.

Ministeriernes kontrol med og sanktionering ved eventuelle brud på arbejdsklausuler

69. Figur 7 viser, hvor mange departementer/styrelser der fører kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler på de 5 udvalgte indkøbsaftaler.

Figur 7

Andelen af departementer/styrelser, der fører kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler på 5 udvalgte indkøbsaftaler



Note: På grund af afrundinger summerer søjlerne ikke op til 100 %.

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Det fremgår af figur 7, at det kun er for rengøringsaftalen, at departementer og styrelser har ført kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler. 14 % (8 ud af 59) af de departementer/styrelser, der har anvendt rengøringsaftalen, har ført kontrol. Derudover er der én styrelse, der har angivet, at styrelsen fører kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler for rengøringsaftalen, men der er ingen dokumentation for dette. Det fremgår desuden af figuren, at ingen departementer eller styrelser har ført kontrol med arbejdsklausuler for vagtaftalen, flytteaftalen, konferenceaftalen samt trykkeri-, kopi- og printaftalen.

70. De departementer og styrelser, der har ført kontrol med rengøringsaftalen, har fx anmodet leverandøren om dokumentation i form af lønsedler, opgørelser over den faktiske arbejdstid (tidsregistrering), ansættelseskontrakter, skatteindbetalinger, opholds- og arbejdstilladelser og sikkerhedsgodkendelser. Boks 4 viser et eksempel på en kontrol udført af Slots- og Kulturstyrelsen for rengøringsaftalen.

Boks 4**Slots- og Kulturstyrelsens kontrol med overholdelsen af arbejdsklausulen i en rengøringsaftale**

Slot- og Kulturstyrelsen fik på baggrund af en konkret mistanke om brud på arbejdsklausulen i 2015 et revisionsfirma til at kontrollere, om styrelsens rengøringsleverandør overholdt arbejdsklausulen i kontrakten.

Kontrollen blev udført som en skrivebordskontrol og omfattede 14 rengøringsmedarbejdere på 6 forskellige lokationer. Ved kontrollen gennemgik revisionsfirmaet følgende:

- ansættelseskontrakt/-aftale
- overenskomstforhold
- lønsedler fra perioden 15. marts - 14. juni 2015
- tidsregistreringsudtræk og registrering af komme- og gåtider.

Kontrollen viste, at 2 medarbejdere ikke havde fået overtidsbetaling ved arbejde ud over normtiden. Derudover var der ikke andre forhold vedrørende arbejdsklausulen, som var overtrådt.

Kilde: Slots- og Kulturstyrelsen.

71. Departementernes og styrelsernes kontrol har i 2 tilfælde vist, at arbejdsklausulen ikke er blevet overholdt af leverandøren. Uddannelses- og Forskningsministeriets departement og Slots- og Kulturstyrelsen har oplevet, at der har været brud på arbejdsklausulen ved rengøringsaftalen. De 2 brud omhandlede manglende betaling af tillæg til rengøringsmedarbejdere. Leverandørerne fik mulighed for at rette op på forholdene.

Økonomistyrelsens kontrol og sanktionering

72. Undersøgelsen viser, at Økonomistyrelsen i undersøgelsesperioden ikke af egen drift har ført kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler, men enkelte gange har reageret ved henvendelser om konkret begrundet mistanke om brud.

Økonomistyrelsen modtog i 2016 en henvendelse fra et departement om en rengøringsleverandør. Departementet havde ført kontrol med, om bl.a. løn- og arbejdsvilkår var i overensstemmelse med arbejdsklausulen, og fandt brud på arbejdsklausulen i kontrakten. Økonomistyrelsen kontaktede derefter leverandøren og anmodede om en redegørelse for, om leverandøren efterlevede arbejdsklausulen. Leverandøren oplyste, at der var rengøringsmedarbejdere hos det pågældende departement, som manglede nogle aftentillæg, og at de manglende aftentillæg ville blive efterbetalt til de pågældende rengøringsmedarbejdere. Økonomistyrelsen kan ikke redegøre for, om forholdene blev bragt i orden, eller hvordan sagen blev afsluttet.

Økonomistyrelsen kontaktede i 2018 den samme rengøringsleverandør på baggrund af en medieomtale om underbetaling af leverandørens ansatte, som udførte rengøring i et supermarked. Økonomistyrelsen bad leverandøren oplyse, om der var verserende sager, som vedrørte køb af rengøring på Statens Indkøbsaftaler, hvilket leverandøren oplyste ikke var tilfældet. Økonomistyrelsen bad ikke om dokumentation for dette.

Derudover var der i 2016 en sag om en leverandør på vagtaftalen, hvor der fra en fagforening blev rejst tvivl om, hvorvidt ansatte hos vagtleverandøren fik løn på niveau med den for området mest repræsentative overenskomst. Økonomistyrelsen indgik i januar 2018 forlig med leverandøren om, at de ansatte hos leverandøren skal have løn- og arbejdsvilkår svarende til niveauet i overenskomsten hos den pågældende fagforening i forbindelse med arbejde, der er udført eller udføres på vagtaftalen. Økonomistyrelsen har oplyst, at forliget endvidere indebar, at leverandøren som en del af den forligsmæssige løsning skulle betale Økonomistyrelsen et beløb svarende til det beløb, der ifølge forliget skulle efterbetales til de ansatte, og at beløbet er blevet betalt.

73. Det er op til de enkelte ministerier og styrelser, om de vil rette henvendelse til Økonomistyrelsen ved problemer med kontraktoverholdelse ved indkøb på Statens Indkøbsaftaler, herunder problemer i forhold til overholdelsen af arbejdsklausuler. Økonomistyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke systematisk samler op på de henvendelser, som styrelsen får om problemer med kontraktoverholdelsen vedrørende Statens Indkøbsaftaler. Økonomistyrelsen har således ikke overblik over brud på arbejdsklausuler på indkøbsaftalerne, men har oplyst, at styrelsen sjældent får henvendelser vedrørende arbejdsklausuler. Økonomistyrelsen har oplyst, at styrelsen arbejder på at oprette et nyt system til kontraktstyringen af Statens Indkøbsaftaler, som bl.a. kan skabe et overblik over henvendelser fra ministerierne om problemer med overholdelsen af arbejdsklausuler.

Resultater

Undersøgelsen viser, at 14 % af de departementer/styrelser, der har anvendt rengøringsaftalen, har ført kontrol med overholdelsen af arbejdsklausulen. Der er ingen departementer eller styrelser, der har ført kontrol med indkøbsaftalerne vedrørende vagtordninger, flytning, konference samt trykkeri, kopi og print, selv om disse indkøbsaftaler ligger inden for brancher, hvor der er størst risiko for brud på arbejdsklausuler.

Undersøgelsen viser desuden, at Økonomistyrelsen ikke af egen drift fører kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler på Statens Indkøbsaftaler, men kun foretager kontrol, hvis styrelsen får henvendelser om konkret begrundet mistanke om, at en arbejdsklausul er overtrådt. Økonomistyrelsen har i undersøgelsesperioden modtaget enkelte henvendelser om konkret begrundet mistanke om brud på arbejdsklausulen, hvorefter Økonomistyrelsen har haft kontakt til de pågældende leverandører. Økonomistyrelsen kan for én sag ikke redegøre for, om forholdene blev bragt i orden, eller hvordan sagen blev afsluttet.

Rigsrevisionen, den 27. maj 2020

Lone Strøm

/Niels Kjøller Petersen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om staten har en tilfredsstillende brug af og kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler, når staten indgår kontrakter med private leverandører. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Bruger ministerierne arbejdsklausuler i deres kontrakter, og fører ministerierne den nødvendige kontrol med, om leverandørerne overholder arbejdsklausulen i kontrakterne?
- Bruger Økonomistyrelsen arbejdsklausuler i Statens Indkøbsaftaler, og sikrer styrelsen, at der føres den nødvendige kontrol med, om leverandørerne overholder arbejdsklausulen i kontrakterne?

I undersøgelsen indgår alle departementer og styrelser i en kortlægning af statens brug af og kontrol med arbejdsklausuler. Vi har sendt et spørgeskema til alle departementer og styrelser. I forbindelse med spørgeskemaet har vi indhentet dokumentation for at efterprøve departementernes og styrelsernes besvarelser.

Derudover har vi analyseret 6 udvalgte cases (styrelser). Formålet med analysen er at afdække en række forhold om, hvordan styrelser, som har mange kontrakter inden for de udvalgte risikoområder, skriver arbejdsklausuler ind i kontrakter, foretager vurderinger af risikoen for brud på arbejdsklausuler og fastlægger, hvad der er den nødvendige kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler. Vi har udvalgt følgende 6 styrelser til en uddybende analyse:

- Bygningsstyrelsen
- Vejdirektoratet
- Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse
- Slots- og Kulturstyrelsen
- Naturstyrelsen
- Udlændingestyrelsen.

Derudover indgår Økonomistyrelsen særskilt i den del af undersøgelsen, der vedrører brug af og kontrol med arbejdsklausuler i Statens Indkøbsaftaler, da styrelsen er ansvarlig for Statens Indkøbsaftaler.

Vi har i undersøgelsen valgt at fokusere på ministeriernes brug af og kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler ved indkøb inden for de brancher, hvor der erfaringsmæssigt er størst risiko for social dumping. Flere forskere peger på, at social dumping er mest udbredt inden for brancher som byggeri og anlæg, rengøring, transport, skovbrug, hotel og restauration (kilde: Arnholtz & Andersen, 2016, Refslund & Thörnquist, 2016, og Kewin Baadsgaard og Henning Jørgensen, 2018). Endvidere retter den fælles myndighedsindsats for ordnede forhold (social dumping) primært sin indsats mod brancherne byggeri og anlæg, service, hotel, restauration, rengøring, det grønne område og industri, da den fælles myndighedsindsats vurderer, at det er her, der er størst risiko for social dumping. Vi har på den baggrund udvalgt følgende brancher:

- bygge- og anlægsområdet
- det grønne område (skove, gartneri mv.)
- rengøring
- kantinedrift
- vagtordninger
- flytning.

Statens Indkøbsaftaler er også omfattet af cirkulære om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter og indgår ligeledes i undersøgelsen. Vi har derfor udvalgt indkøbsaftaler inden for de brancher, hvor der erfaringsmæssigt er størst risiko for, at der kan forekomme brud på arbejdsklausuler. Vi har på den baggrund udvalgt følgende 5 indkøbsaftaler:

- rengøringsaftalen
- vagtaftalen
- konferenceaftalen
- trykkeri-, kopi- og printaftalen
- flytteaftalen.

Trykkeri-, kopi- og printaftalen indeholder varekøb, som ikke er omfattet af cirkulære om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter, men der indgår også tjenesteydelser i aftalen, som er omfattet af cirkulæret. Ministerierne kan både foretage egne indkøb og indkøb på Statens Indkøbsaftaler på nogle af de udvalgte risikobrancher. Brancherne vagtordninger, flytning og rengøring indgår derfor både i beretningens kapitel 2 og 3.

Undersøgelsen omhandler primært perioden 2015-2019. Udgangspunktet for undersøgelsen er de indkøb og udbud, som ministerierne har foretaget i denne periode. Det nyeste cirkulære om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter blev udstedt i juni 2014, hvorfor vi har valgt at undersøge ministeriernes efterlevelse af cirkulæret fra 2015.

Nedenfor beskrives vores data, metode og kvalitetssikring i flere detaljer.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- cirkulære nr. 9471 af 30. juni 2014 om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter og vejledning til cirkulæret (nr. 9472 af 30. juni 2014)
- ministeriernes retningslinjer for brug af og kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler
- ministeriernes standardkontrakter og udvalgte kontrakter med tilhørende bilag
- ministeriernes dokumentation for kontrol med arbejdsklausuler
- kontraktmateriale for de 5 udvalgte indkøbsaftaler (fx udbudsmateriale, rammeaftaler, leveringsaftaler og relevante bilag).

Møder

Vi har holdt møder med de 6 udvalgte styrelser. Formålet med møderne har været at få viden om, hvordan styrelserne arbejder med at udmønte kravene i cirkulæret om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter, herunder viden om deres overvejelser om risikoen for brud på arbejdsklausuler, da disse ikke er nedskrevet. Derudover har vi holdt møder med Økonomistyrelsen for at få viden om, hvordan cirkulærets krav til arbejdsklausuler i offentlige kontrakter udmøntes i forhold til Statens Indkøbsaftaler.

Vi har til baggrund for undersøgelsen holdt møder med 3F, DA, Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier (FAOS), Københavns Kommune og Beskæftigelsesministeriet, som har udstedt cirkulæret og vejledningen hertil.

Cases

Uddybende analyse af 6 styrelser og stikprøver af kontrakter

Vi har udvalgt 6 styrelser som cases til en uddybende analyse. Casene er strategisk valgt ud fra, at det er styrelser, der har en betydelig indkøbsvolumen eller mange EU-udbud inden for de brancher, hvor der er størst risiko for, at der kan opstå brud på arbejdsklausuler. Det betyder også, at de 6 styrelser er valgt ud fra en hypotese om, at styrelserne på grund af deres mange udbud inden for de risikofyldte brancher har mere erfaring med brugen af og kontrollen med arbejdsklausuler end andre styrelser i staten. De udvalgte styrelser er derfor ikke repræsentative for staten, men er på baggrund af vores hypotese styrelser, hvor der burde være større brug af arbejdsklausuler og kontrol med overholdelsen heraf.

Vi har udvalgt Bygningsstyrelsen, Vejdirektoratet og Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, da de er blandt de styrelser, der har haft flest EU-udbud i perioden 2015-2018 inden for bygge- og anlægsområdet. Naturstyrelsen og Slots- og Kulturstyrelsen er udvalgt, fordi de er blandt de styrelser, som har flest EU-udbud inden for det grønne område. Udlændingestyrelsen er udvalgt, fordi styrelsen både har EU-udbud inden for bygge- og anlægsområdet og operatørkontrakter på indkvarteringsområdet, som bl.a. omfatter vagtordninger, rengøring og kantinedrift. Inden for de øvrige udvalgte risikobrancher har de fleste ministerier indkøb og udbud, da de alle har en driftsorganisation, hvorfor det primært er bygge- og anlægsområdet og det grønne område, der har været bestemmende for udvælgelsen af de 6 styrelser.

Ved de 6 styrelser har vi udtaget en stikprøve på 6-12 kontrakter for hver styrelse – i alt 51 kontrakter. Kontrakterne er gennemgået for at undersøge, om styrelserne skriver en arbejdsklausul ind i deres kontrakter, og om kontrakterne indeholder de rette krav til arbejdsklausulen, jf. cirkulære om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter. Derudover har vi undersøgt, hvilke overvejelser styrelserne har haft om risikoen for brud på arbejdsklausuler ved konkrete kontrakter, og om styrelserne har ført kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler og sanktioneret ved eventuelle brud.

Udgangspunktet for udvælgelsen af kontrakter har været de EU-udbud, som styrelserne har haft i perioden 2015-2018. Arbejdsklausuler skal indgå i alle kontrakter vedrørende bl.a. tjenesteydelser – også de kontrakter, som ikke kommer i EU-udbud. Vi har valgt at fokusere på EU-udbud i vores stikprøve ud fra et ønske om at undersøge håndhævelsen af arbejdsklausuler ved større kontrakter. Kontrakterne er udvalgt på baggrund af en bruttoliste over styrelsernes EU-udbud fra udbud.dk, som er dannet ud fra et udtræk fra TED-databasen. TED (Tenders Electronic Daily) er en hjemmeside, der samler alle udbudsbekendtgørelser ét sted. Udbudsbekendtgørelsen indeholder de overordnede oplysninger, der som minimum skal offentliggøres, for at potentielle tilbudsgivere bliver i stand til at vurdere deres muligheder for at byde på opgaven. 3 af de udvalgte kontrakter har dog ikke været i udbud, idet der er tale om licitation efter tilbudsloven eller salgskontrakter.

Vi har som udgangspunkt ikke medtaget udbud fra 2019, da det ikke vil være muligt at undersøge, om der er ført den nødvendige kontrol. Det skyldes, at der går noget tid, fra udbuddet offentliggøres, til at der er fundet en vinder af udbuddet, og kontrakten underskrives og sættes i drift. I enkelte tilfælde, hvor den udvalgte styrelse havde få udbud inden for de udvalgte risikoområder, har vi dog udvalgt udbud fra ultimo 2014 og fra primo 2019. Det drejer sig om 2 kontrakter fra ultimo 2014 og én kontrakt fra primo 2019 ud af de i alt 51 udvalgte kontrakter.

For Slots- og Kulturstyrelsen og Udlændingestyrelsen har vi udvalgt alle de EU-udbud, styrelserne har haft inden for de ovennævnte risikobrancher. For Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse, Naturstyrelsen, Bygningsstyrelsen og Vejdirektoratet var der 14-45 relevante kontrakter inden for de risikofyldte brancher, hvor vi har udvalgt 8-12 kontrakter for hver styrelse. Det betyder, at vi har udvalgt 22-100 % af styrelsernes kontrakter inden for risikobrancherne. De 51 kontrakter er primært udvalgt inden for bygge- og anlægsområdet og det grønne område, da styrelserne har haft mange kontrakter inden for disse risikobrancher. Hvis styrelserne havde kontrakter, der vedrørte andre risikofyldte brancher, fx Facility Management, som indeholder både rengøring og kantinedrift, har vi også udvalgt dem. Vi har ved udvælgelsen af de enkelte kontrakter også lagt vægt på at udvælge forskellige typer af fx bygge- anlægsprojekter. Fx har vi ved Vejdirektoratet både valgt motorvejsprojekter, broprojekter og etablering af serviceanlæg. De udvalgte kontrakter spænder beløbsmæssigt fra store bygge- og anlægsprojekter, fx Vejdirektoratets kontrakt vedrørende Fjordforbindelsen Frederikssund til ca. 2 mia. kr., til mindre kontrakter på det grønne område, fx Naturstyrelsens kontrakt om skovning og transport på ca. 6,6 mio. kr.

Både de 6 udvalgte styrelser og stikprøven på de 51 kontrakter er på den baggrund strategisk udvalgt, så de omfatter de fleste og største kontrakter inden for de udvalgte risikobrancher.

Vi har udvalgt kontrakter inden for de nævnte brancher, hvor der erfaringsmæssigt er størst risiko for, at arbejdsklausuler bliver brudt. Derudover har vi også udvalgt enkelte kontrakter, som ligger uden for de udvalgte risikobrancher ved de styrelser, som havde få kontrakter inden for risikobrancherne. De udvalgte kontrakter er dog stadig karakteriseret ved, at de er inden for områder, hvor der erfaringsmæssigt er risiko for problemer med løn- og arbejdsvilkår, fx transportområdet. Enkelte af de udvalgte kontrakter er efterfølgende blevet valgt fra, da kontrakten enten ikke blev gennemført eller ikke blev vurderet relevant i forhold til arbejdsklausuler. Fx havde Slots- og Kulturstyrelsen et indkøb af arbejdstøj, men da arbejdstøjet ikke var specialfabrikeret til styrelsen, var indkøbet ikke omfattet af cirkulæret om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter. Ligeledes havde Bygningsstyrelsen 2 udbud, hvor der endnu ikke var indgået en endelig kontrakt, hvorfor disse 2 udbud også udgik af vores stikprøve.

Den endelige stikprøve fremgår af tabel A.

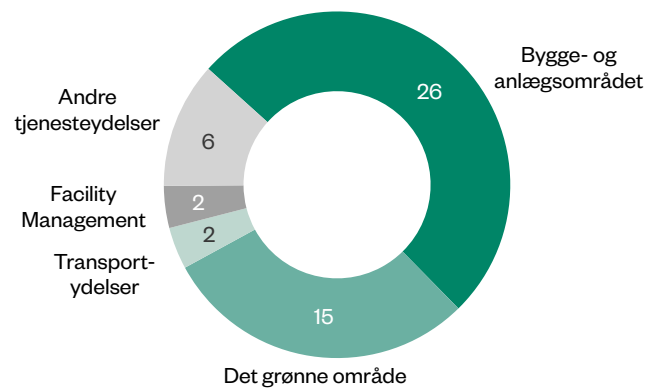
Tabel A
Rigsrevisionens stikprøve fordelt på styrelser

Naturstyrelsen	12 kontrakter
Vejdirektoratet	10 kontrakter
Forsvarets Ejendomsstyrelse	9 kontrakter
Bygningsstyrelsen	8 kontrakter
Slots- og Kulturstyrelsen	6 kontrakter
Udlændingestyrelsen	6 kontrakter
I alt	51 kontrakter

Kilde: Rigsrevisionen.

Figur A viser stikprøven fordelt på brancher.

Figur A
Rigsrevisionens stikprøve på 51 kontrakter fordelt på brancher



Note: Andre tjenesteydelser omfatter fx operatørkontrakter på indkvarteringsområdet, alarmpatroljering og service samt totalrådgivning. Facility Management omfatter fx kantinedrift og rengøring.

Kilde: Rigsrevisionen.

Spørgeskemaundersøgelse

Vi har udarbejdet et elektronisk spørgeskema for at afdække alle departementers og styrelser brug af og kontrol med arbejdsklausuler. Spørgeskemaet er som udgangspunkt sendt til alle departementer og styrelser, dog er enkelte styrelser fravalgt på baggrund af en konkret vurdering. Vi har fx fravalgt at sende spørgeskemaet til efterretningstjenesterne. Desuden har vi fravalgt enkelte styrelser, som ikke selv foretager indkøb, fx Hjemmeværnskommandoen, Beredskabsstyrelsen og Forsvarsministeriets Personalestyrelse, da Forsvarsministeriet har oplyst, at de 3 styrelser indkøber foretages af andre styrelser i ministeriet. Vi har sendt spørgeskemaet til 18 departementer og 59 styrelser og har modtaget besvarelser fra alle.

Spørgeskemaet indeholdt både åbne og lukkede spørgsmål og bl.a. spørgsmål om:

- retningslinjer/procedurer for brug af arbejdsklausuler
- antal kontrakter indgået inden for de valgte risikobrancher
- angivelse af, i hvor mange kontrakter styrelsen skriver en arbejdsklausul ind
- vurderinger af risikoen for brud på arbejdsklausuler
- kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler
- køb på de 5 udvalgte indkøbsaftaler
- kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler på udvalgte indkøbsaftaler
- brud på arbejdsklausuler
- sanktioner ved brud på arbejdsklausuler.

Vi har i spørgeskemaet stillet spørgsmål om alle departementernes og styrelsernes indkøb og kontrakter inden for de udvalgte risikobrancher i perioden 2015-2019. Spørgsmålene vedrører således både kontrakter, der har været i EU-udbud, indkøb, der gennemføres ved direkte tildeling på baggrund af indhentning af ét eller flere tilbud, og indkøb, der er foretaget på baggrund af en annoncering.

I spørgeskemaet bad vi ministerierne vedhæfte dokumentation, hvis de angav, at de havde nedskrevne overvejelser om, hvor der er risiko for, at arbejdsklausulerne bliver overtrådt på ministerområdet. Derudover bad vi ministerierne dokumentere den senest udførte kontrol, hvis de angav, at de havde ført kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler. Vores gennemgang af disse dokumenter viste, at der i nogle tilfælde ikke var tale om en kontrol af arbejdsklausulen, men kontrol med sort arbejde eller kontrol med, om de ansatte var udsat for menneskehandel. Disse kontroller har vi efterfølgende frasorteret i vores optælling af, hvor mange der har ført kontrol. Ligeledes har vi ved behandlingen af besvarelserne kunnet se, at en række departementer og styrelser havde angivet modstridende oplysninger. Fx havde de angivet, at de ikke havde indkøb inden for udvalgte brancher, men samtidig angivet, at de skriver arbejdsklausuler ind i 0 % af deres kontrakter. Disse besvarelser har vi efterfølgende tilrettet, så det i stedet fremgår, at departementerne og styrelserne ikke har indkøb inden for risikobrancherne og dermed ikke tæller med i opgørelsen af departementer og styrelser, der skriver arbejdsklausuler ind i 0 % af deres kontrakter. Rettelserne af ministeriernes besvarelser har været i høring hos ministerierne.

Før vi udsendte spørgeskemaet, fik vi Beskæftigelsesministeriet til at teste spørgeskemaet, bl.a. i forhold til, om der var spørgsmål, der var svære at forstå eller tvetydige. Derudover har en intern metodegruppe i Rigsrevisionen testet spørgeskemaet.

I spørgeskemaet oplyste vi, at vi eventuelt ville indhente supplerede dokumentation for departementernes og styrelsernes besvarelser. På baggrund af ministeriernes besvarelser har vi udtaget en stikprøve på 32 kontrakter ved 11 styrelser ud af de 42 departementer/styrelser, der har angivet, at de skriver en arbejdsklausul ind i over halvdelen af eller i alle deres kontrakter. De 11 styrelser er udvalgt, fordi de var blandt de styrelser, der i undersøgelsesperioden havde haft EU-udbud inden for risikobrancherne.

Udgangspunktet for udvælgelsen af de 32 kontrakter er de EU-udbud, som departementerne og styrelserne har foretaget i perioden 2015-2018 inden for risikobrancherne. 4 af de 32 kontrakter blev ved gennemgangen frasorteret, da der var tale om varekøb, som ikke er omfattet af cirkulæret. For nogle af de 11 styrelser har vi udvalgt alle de kontrakter, de har haft inden for risikobrancherne, idet de kun havde 1-5 kontrakter, hvorimod vi for de styrelser, der havde flere end 5 kontrakter inden for risikobrancherne, har valgt op til 6 kontrakter. Dvs. at vi har tjekket 24-100 % af styrelsernes relevante kontrakter, som har været i EU-udbud inden for risikoområderne.

Formålet med stikprøven var at validere departementernes og styrelsernes angivelser af, at de skriver en arbejdsklausul ind i deres kontrakter. Vi har valgt at udtage stikprøver hos de departementer og styrelser, som har angivet, at de har skrevet en arbejdsklausul ind i halvdelen af eller i alle deres kontrakter. For de departementer og styrelser, som har angivet, at de skriver en arbejdsklausul ind i ingen eller i under halvdelen af deres kontrakter, har vi ikke foretaget en stikprøve. Baggrunden for dette er, at vi vurderer, at departementer og styrelser generelt ikke har incitament til at fremstille deres forvaltning værre, end den er. Vi har derfor valgt ikke at validere de besvarelser, hvor departementerne og styrelserne har oplyst, at de ikke skriver en arbejdsklausul ind i deres kontrakter. Vi har i stikprøven både udvalgt kontrakter hos styrelser, der har mange kontrakter inden for risikobrancherne, og kontrakter hos styrelser, der har få kontrakter. Desuden har vi udtaget kontrakter fra flere forskellige ministerområder. På den baggrund vurderer vi, at stikprøven er repræsentativ for de resterende departementer og styrelser i kortlægningen, der har angivet, at de skriver en arbejdsklausul ind i over halvdelen af eller i alle deres kontrakter. Samlet bekræfter vores gennemgang af stikprøven og dokumentationen, at departementernes og styrelsernes besvarelser i spørgeskemaet er korrekte, og vi finder, at resultaterne kan lægges fuldt ud til grund for vores konklusioner. Den endelige stikprøve på 28 kontrakter fremgår af tabel B.

Tabel B**Rigsrevisionens stikprøve på 28 kontrakter fordelt på styrelser**

Banedanmark	6 kontrakter
Kriminalforsorgen	4 kontrakter
Skatteministeriet	4 kontrakter
Udenrigsministeriet	3 kontrakter
Rigspolitiet	3 kontrakter
Statens Serum Institut	2 kontrakter
Socialstyrelsen	2 kontrakter
Styrelsen for Patientsikkerhed	1 kontrakt
Arbejdstilsynet	1 kontrakt
Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering	1 kontrakt
Danmarks Meteorologiske Institut	1 kontrakt
I alt	28 kontrakter

Kilde: Rigsrevisionen.

Afgrænsning

Undersøgelsen omfatter statslige institutioner og omhandler ikke regionerne. Regionerne er ikke ligesom staten forpligtede af bestemmelserne i cirkulæret, idet det kun henstilles, at alle regioner bruger arbejdsklausuler i bygge- og anlægskontrakter. Vi afgrænser også undersøgelsen fra statslige aktieselskaber, da cirkulæret kun gælder for statslige selskaber, som fuldt ud er ejet af statslige myndigheder og ikke er i konkurrence. Selvstændige offentlige virksomheder er kun forpligtede af cirkulæret på bygge- og anlægsområdet. Statens og Kommunernes Indkøbsservice (SKI) har forpligtet sig til at anvende arbejdsklausuler, men da vi ikke vurderer, at SKI har aftaler inden for de risikofyldte brancher, har vi afgrænset undersøgelsen fra SKI.

Vi har i undersøgelsen ikke vurderet, om løn- og arbejdsvilkår er på sædvanligt niveau, men kun vurderet, om ministerierne fører den nødvendige kontrol med, at leverandørens ansatte får løn- og arbejdsvilkår i henhold til en kollektiv overenskomst, når ministerierne køber ydelser hos private leverandører.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 2. Ordliste

Arbejdsklausul	En klausul om, at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører, som medvirker til at opfylde kontrakten, er sikret løn, arbejdstid og arbejdsvilkår, som ikke er mindre gunstige end dem, som gælder for arbejde af samme art i henhold til en kollektiv overenskomst indgået af de inden for det pågældende faglige område mest repræsentative arbejdsmarkedsparter i Danmark, og som gælder på hele det danske område.
Arbejdstagererklæring	En erklæring, som Naturstyrelsen anvender, hvor leverandørens ansatte bl.a. oplyser om deres løn, pensionsindbetaling og arbejdstid.
Cirkulære	En administrativ forskrift udstedt af en forvaltningsmyndighed, som anvendes til at give konkrete tjenestebefalinger til myndigheder. Cirkulærer retter sig udelukkende mod myndighedernes forvaltning og ikke mod borgere.
Den fælles myndighedsindsats	En fællesstatslig myndighedsindsats for ordnede forhold på arbejdsmarkedet, som varetages i et samarbejde mellem Arbejdstilsynet, Skattestyrelsen og politiet.
Entrepriseindehavererklæring	En erklæring, som Naturstyrelsen anvender, hvor leverandøren skriver under på en arbejdsklausul og oplyser, om leverandøren har tiltrådt en gældende kollektiv overenskomst.
Facility Management	Samlet kontrakt om en række serviceopgaver, fx rengøring, kantine, vagt og ejendomsservice, med en leverandør, der står for at levere alle serviceydelserne til ordregiveren.
Leveringsaftale	En konkret aftale om et indkøb, som indgås mellem en kunde (en statslig institution) og en leverandør ved brug af en af Statens Indkøbsaftaler.
Operatørkontrakt	Kontrakt mellem Udlændingestyrelsen og indkvarteringsoperatører om driften af indkvarteringssteder.
Rammeaftale	En løbende aftale mellem én eller flere ordregivere på den ene side og én eller flere tilbudsgivere på den anden side. Formålet med rammeaftalen er at fastsætte vilkårene for de kontrakter, der skal indgås i løbet af en nærmere fastsat periode, navnlig med hensyn til pris og mængder. Når selve rammeaftalen har været sendt i udbud, kan de konkrete aftaler indgås uden et nyt udbud – også selv om kontraktværdien af den konkrete aftale er over EU's tærskelværdi.
Social dumping	Betegner normalt forhold, hvor udenlandske lønmodtagere har løn- og arbejdsvilkår under sædvanligt dansk niveau. Herved forstås vilkår, som svarer til relevant overenskomst for det pågældende faglige område. Social dumping henviser også til situationer på arbejdsmarkedet, hvor udenlandske virksomheder opererer i Danmark uden at overholde danske love og regler om fx skat, arbejdsmiljø, social sikring og opholds- og arbejdstilladelser.
Statens Indkøbsaftaler	En række forpligtende fællesstatslige rammeaftaler, som Økonomistyrelsen har indgået og udbyder for en række varer og tjenesteydelser i Statens Indkøbsprogram.
Statens koncernindkøberforum	Et forum, hvor statens koncernindkøbere mødes. Hvert ministerområde har mindst én koncernindkøber, der er udpeget til at koordinere, kvalitetssikre og administrere indkøbsbehovet på det pågældende ministerområde. Koncernindkøberen er Økonomistyrelsens kontaktperson til det respektive ministerområde.
Sædvanlige løn- og arbejdsvilkår	Løn- og arbejdsvilkår, der ikke er mindre gunstige end dem, der gælder i henhold til en kollektiv overenskomst indgået af de, inden for det pågældende faglige område, mest repræsentative arbejdsmarkedsparter i Danmark, og som gælder på hele det danske område.
Tro- og loveerklæring	Erklæring på tro- og love om et bestemt forhold, fx at de ansatte har sædvanlige løn- og arbejdsvilkår.
