



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Oktober 2020

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

statens brug af og kontrol med arbejdsklausuler

Vedrører:

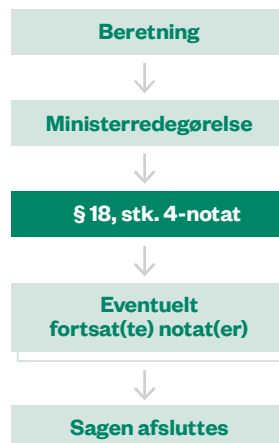
Statsrevisorernes beretning nr. 16/2019 om statens brug af og kontrol med arbejdsklausuler

8. oktober 2020

RN 1114/20

- Kirkeministerens redegørelse af 16. juni 2020
- Udlændinge- og integrationsministerens redegørelse af 24. juni 2020
- Ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejdes redegørelse af 4. august 2020
- Miljøministerens redegørelse af 17. august 2020
- Skatteministerens redegørelse af 1. september 2020
- Udenrigsministerens redegørelse af 4. september 2020
- Uddannelses- og forskningsministerens redegørelse af 7. september 2020
- Social- og indenrigsministerens redegørelse af 7. september 2020
- Forsvarsministerens redegørelse af 8. september 2020
- Klima-, energi- og forsyningsministerens redegørelse af 9. september 2020
- Justitsministerens redegørelse af 9. september 2020
- Statsministerens redegørelse af 9. september 2020
- Finansministerens redegørelse af 9. september 2020
- Beskæftigelsesministerens redegørelse af 9. september 2020
- Børne- og undervisningsministerens redegørelse af 10. september 2020
- Transportministerens og boligministerens redegørelse af 15. september 2020
- Erhvervsministerens redegørelse af 16. september 2020
- Sundheds- og ældreministerens redegørelse af 25. september 2020
- Kulturministerens redegørelse af 25. september 2020

Sagsforløb for en større undersøgelse



1. Rigsrevisionen vurderer i dette notat de initiativer, som ministrene vil iværksætte som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner.

Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk



Konklusion

Ministrene tager beretningen til efterretning og vil sikre, at arbejdsklausuler fremadrettet vil blive skrevet ind i ministeriernes kontrakter, og at ministerierne fører en risikobaseret kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler. Hovedparten af ministrene oplyser, at de vil igangsætte et arbejde med at udforme eller revidere concernfælles retningslinjer og vejledninger om brugen af og kontrollen med arbejdsklausuler. Derudover oplyser flere af ministrene, at de vil igangsætte forskellige initiativer til at sikre, at der bliver ført kontrol med overholdelse af arbejdsklausuler.

Finansministeren, transportministeren og boligministeren oplyser, at der er afsat midler på finansloven til en central kontrolenhed, som skal etableres i 2. halvår 2020 under Vejdirektoratet. Enheden skal kontrollere, om arbejdsklausulerne overholdes i kontrakter på bygge- og anlægsområdet, i statens facility management-aftale og i kontrakter inden for Statens Indkøbsprogram.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- ministeriernes arbejde med at sikre brugen af arbejdsklausuler i ministeriernes kontrakter og sikre, at der føres en risikobaseret kontrol med arbejdsklausuler
- Finansministeriets og Transport- og Boligministeriets arbejde med etablering af den centrale kontrolenhed og enhedens iværksættelse af kontrolinitiativer.

I. Baggrund

Arbejdsklausuler i kontrakter

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.

2. Rigsrevisionen afgav i juni 2020 en beretning om statens brug af og kontrol med arbejdsklausuler. Beretningen handlede om statens brug af arbejdsklausuler og kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler, når staten indgår kontrakter med private leverandører. 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. Derudover skal statslige institutioner føre den nødvendige kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler og sanktionere ved eventuelle brud på arbejdsklausulen.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det meget utilfredsstillende, at mellem 26 % og 39 % af departementerne/styrelserne – i strid med reglerne – ikke havde skrevet en arbejdsklausul ind i de kontrakter, de havde indgået med private leverandører på bygge- og anlægsområdet og på det grønne område.

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

Endelig fandt Statsrevisorerne 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.

Det fremgik også af beretningen, at ministerierne 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), i perioden 2015-2019 kun har 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.

4. Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Gennemgang af ministrenes redegørelser

Ministeriernes brug af og kontrol med arbejdsklausuler

5. Statsrevisorerne fandt det meget utilfredsstillende, at mellem 26 % og 39% af departementerne/styrelserne – i strid med reglerne – ikke havde skrevet en arbejdsklausul ind i de kontrakter, de havde indgået med private leverandører på bygge- og anlægsområdet og på det grønne område. Statsrevisorerne fandt det endvidere meget utilfredsstillende, at 78 % af departementerne/styrelserne i perioden 2015-2019 – i strid med reglerne – ikke havde ført den nødvendige kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler inden for brancher, hvor der er størst risiko for brud på arbejdsklausuler.

Det fremgik bl.a. af beretningen, at 3 af Udlændingestyrelsens kontrakter ikke indeholder en arbejdsklausul. Desuden fremgik det, at Udlændingestyrelsens standardkontrakt for operatørkontrakter ikke indeholder en arbejdsklausul, mens der af styrelsens standardentreprisekontrakt fremgår en arbejdsklausul, som dog ikke opfylder alle cirkulærets krav til kontrakten om bl.a. dokumentationskrav til leverandøren.

6. Ministrene tager generelt kritikken til efterretning og vil sikre, at arbejdsklausuler fremadrettet bliver skrevet ind i kontrakter, og at der føres en risikobaseret kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler. Derudover har flere af ministerierne iværksat forskellige tiltag for at styrke brugen af og kontrollen med arbejdsklausuler.

7. Hovedparten af ministrene oplyser, at de på deres ministerområde vil indskærpe, at arbejdsklausuler skal indarbejdes i alle relevante kontrakter, og at der skal gennemføres en risikobaseret kontrol.

Fx oplyser udlændinge- og integrationsministeren, at ministeren med det samme har taget initiativ til at indarbejde arbejdsklausuler i alle ministeriets kontrakter. Herudover oplyser ministeren, at Udlændingestyrelsen vil sørge for, at alle kontrakter og udbudsmaterialer indeholder arbejdsklausuler og tilstrækkelige krav til dokumentation, konsekvenser ved manglende overholdelse mv., ligesom styrelsen vil sikre sig, at der føres den nødvendige kontrol. Ministeren oplyser videre, at Udlændingestyrelsen vil udarbejde en ny standardentreprisekontrakt.

Ligeledes oplyser justitsministeren, at det indskærpes over for Rigspolitiet og Kriminalforsorgen, at de fremadrettet skal være opmærksomme på at skrive arbejdsklausuler og konsekvenser for manglende overholdelse af arbejdsklausulen ind i kontrakten.

8. Derudover oplyser en række ministre, at de vil igangsætte et arbejde med at udforme eller revidere koncernfælles retningslinjer og vejledninger om brugen af og kontrollen med arbejdsklausuler. Nogle ministerier oplyser, at de vil iværksætte yderligere initiativer, som gennemgås nedenfor.

Forsvarsministeren oplyser, at Forsvarets Ejendomsstyrelse har fokuseret på at forbedre styrelsens styring af sin indkøbspolitik. Indkøbspolitikken fastsætter således nu, at der skal anvendes arbejdsklausuler i alle kontrakter, hvor dette er muligt. Der er til sikring heraf indarbejdet arbejdsklausuler i relevante paradigmer, fx paradigmer til entreprisekontrakter. Ministeren oplyser endvidere, at Forsvarets Ejendomsstyrelse pr. 1. januar 2021 vil oprette en kontraktstyringsfunktion, hvor opgaverne med kontraktstyring af arbejdsklausuler forankres.

Miljøministeren og ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyser, at ministeriet vil søge at anvende udspil fra en ny central kontrolenhed, der etableres under Transport- og Boligministeriet, som grundlag for udformning af en generel risikovurdering og en vejledning med anvisninger på udførelse af kontrol med arbejdsklausuler.

Uddannelses- og forskningsministeren oplyser, at departementet i april 2020 har revideret standardkontrakten, som benyttes af departementet og styrelserne, så den lever op til kravene i cirkulæret. Ministeren oplyser endvidere, at den enkelte institution i 2020 gennemfører stikprøvekontroller af de eksisterende kontrakter inden for risikobrancher. Ministeren oplyser også, at ministeriet har oprettet en ny enhed for compliance for at styrke det interne eftersyn med efterlevelsen af regler og processer, herunder vedrørende arbejdsklausuler.

Social- og indenrigsministeren oplyser, at der på nuværende tidspunkt ikke foreligger en dokumenteret kontrol med arbejdsklausuler i forbindelse med departementets kantinedrift. For at håndtere forholdene er arbejdsklausuler fra august 2020 et tilbagevendende punkt på dagsordenen for kvartalsmøder mellem kantineleverandøren og departementet, hvor mødereferater og dokumentation fra leverandøren herefter skal journaliseres.

Erhvervsministeren oplyser, at administrationsdirektøren i departementet kvartalsvist på administrationschefmøderne med styrelserne vil følge op på, at styrelserne får indskrevet arbejdsklausuler i alle kontrakter. Ministeren oplyser, at det skal indskærpes i koncernens indkøbspolitik og over for styrelserne, at der skal foretages en risikovurdering forud for kontrollen med arbejdsklausulerne i tilfælde, hvor risikovurderingen ikke er foretaget af en central kontrolenhed. Administrationsdirektøren i departementet vil ligeledes følge op på, at der føres effektiv kontrol med alle brancher og med alle indgåede kontrakter, der er omfattet af cirkulæret, i de tilfælde, hvor kontrollen ikke bliver udført af en central kontrolenhed.

Klima-, energi- og forsyningsministeren oplyser, at ministeriet fremadrettet vil sikre et mere systematisk arbejde med brugen af og kontrollen med arbejdsklausuler på tværs af ministerområdet. Dette arbejde bliver forankret i ministeriets koncernindkøb. Der er udarbejdet fælles retningslinjer for brug af arbejdsklausuler på ministerområdet og en handlingsplan for håndtering af kritikken. Handlingsplanen skal være gennemført i 2020, så der kan indføres en systematisk kontrol med arbejdsklausuler fra 2021 og frem.

Transportministeren oplyser, at der er igangsat et pilotprojekt, der skal undersøge, om ID-kort på offentlige byggepladser er et effektivt redskab til kontrol med overholdelse af arbejdsklausuler. På 3 projekter under Bygningsstyrelsen og ét under Vejdirektoratet implementeres ID-kortet. Kortet skal både give et bedre overblik over leverandørkæden på byggeprojektet og samtidig agere kontrolredskab, ved at ud- og indtjekninger fra ID-kortet, der foretages ved ankomst og afgang fra byggepladsen, holdes op imod løn- og timesedler for at tjekke, om medarbejderne fx får løn i overensstemmelse med arbejdsklausulerne.

Beskæftigelsesministeren oplyser, at ministeren som ressortansvarlig for reglerne om arbejdsklausuler vil tage bestik af ministerredegørelserne og Rigsrevisionens efterfølgende notat for at have det bedst mulige grundlag for at beslutte, hvilke tiltag der bedst kan understøtte brugen af arbejdsklausuler på det statslige område. Ministeren oplyser, at det vil være oplagt, at dette sker i tæt dialog med den nye centrale enhed, der skal styrke kontrollen med, at arbejdsklausuler på det statslige område efterleves.

Beskæftigelsesministeren oplyser derudover, at det ligger fast, at kontrollen med overholdelsen af arbejdsklausuler fremover skal være risikobaseret, og derfor vil Beskæftigelsesministeriet som ressortansvarlig for reglerne sikre, at dette meldes klart ud til aktører på det statslige område. Samtidig vil beskæftigelsesministeren overveje behovet for at justere cirkulæret om arbejdsklausuler, bl.a. i forhold til den nærmere fastlæggelse af niveauet for kontrol, som synes at være den primære udfordring i at overholde klausulerne. Fx vil det med fordel kunne tydeliggøres i cirkulæret, at kontrollen kan tilrettelægges på baggrund af en risikovurdering. På baggrund af den nye kontrolenheds arbejde vil Beskæftigelsesministeriet eventuelt tilpasse egne retningslinjer, så der er en samordning af praksis inden for staten.

9. Rigsrevisionen finder det positivt, at ministrene tager beretningens resultater og Statsrevisorernes bemærkninger til efterretning, og at ministrene generelt tager initiativ til at sikre, at arbejdsklausuler indarbejdes i kontrakterne, og at der skal føres kontrol med arbejdsklausuler. Ministerierne har endvidere iværksat yderligere initiativer for at styrke området. Rigsrevisionen vil fortsat stikprøvevist følge ministeriernes arbejde med at sikre brugen af arbejdsklausuler, og at der føres en risikobaseret kontrol med arbejdsklausuler.

Kontrol med arbejdsklausuler ved Statens Indkøbsaftaler

10. Statsrevisorerne bemærkede, 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.

Statsrevisorerne fandt 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 bemærkede endvidere, 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 under Statens Indkøbsaftaler.

Det fremgik af beretningen, at der på finansloven for 2020 er 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.

Finansministeren, transportministeren og boligministeren oplyser, at kontrolenheden skal placeres i Vejdirektoratet under Transport- og Boligministeriet og forventes etableret i 2. halvår 2020.

Finansministeren oplyser, at den centrale enhed skal kontrollere overholdelsen af arbejdsklausuler i kontrakter på bygge- og anlægsområdet inden for Transport- og Boligministeriets ressort og i kontrakter i forbindelse med den fællesstatslige facility management-løsning. Enheden skal endvidere kontrollere overholdelsen af arbejdsklausuler i rammeaftalerne indgået af Økonomistyrelsen som led i Statens Indkøbsprogram. Som det også fremgår af beretningen, har regeringen besluttet, at kontrol med overholdelsen af arbejdsklausuler i alle statslige kontrakter – herunder den kontrol, som skal foretages af den centrale enhed – i fremtiden skal ske på baggrund af risikovurderinger.

Finansministeren oplyser endvidere, at der snarest vil blive iværksat et arbejde med udarbejdelse af procedurebeskrivelser mv., der bl.a. skal fastlægge den konkrete rollefordeling mellem de involverede institutioner i forbindelse med den centrale enheds kontroller. Procedurebeskrivelserne mv. vil blive udarbejdet i samarbejde mellem Transport- og Boligministeriet og Økonomistyrelsen.

Endelig oplyser finansministeren, at der vil blive etableret et samarbejde med de øvrige aktører på indkøbsområdet i staten, herunder Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S (SKI) med henblik på samordning af praksis. SKI vil føre kontrol med overholdelsen af arbejdsklausulerne i de rammeaftaler, som SKI har indgået som led i Statens Indkøbsprogram.

De endelige beskrivelser af den overordnede tilgang til den risikobaserede kontrol i den centrale enhed vil blive delt med de øvrige ministerområder, så beskrivelserne kan indgå i institutionernes arbejde med risikovurderinger af egne aftaler, der skal danne grundlag for institutionernes fremtidige kontrolarbejde.

Finansministeren oplyser, at der med ovennævnte initiativer vil ske en klar fastlæggelse af ansvaret for kontrollen med overholdelsen af arbejdsklausulerne i de rammeaftaler, der er indgået som led i Statens Indkøbsprogram.

11. Rigsrevisionen finder det positivt, at der med en ny central kontrolenhed er taget initiativ til en styrket indsats for at kontrollere overholdelsen af arbejdsklausuler ved kontrakter inden for risikobrancher som fx bygge- og anlægsområdet samt arbejdsklausuler i rammeaftalerne indgået af Økonomistyrelsen som led i Statens Indkøbsprogram. Rigsrevisionen vil fortsat følge Finansministeriets og Transport- og Boligministeriets arbejde med etablering af den centrale kontrolenhed og enhedens iværksættelse af kontrolinitiativer.

Lone Strøm