

## ØSTFOLD KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT

Saksnr.: 2009/202  
Dokumentnr.: 15  
Løpenr.: 107016/2009  
Klassering: 106-188  
Saksbehandler: Anne-Karin F. Pettersen

### Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Kontrollutvalget Fredrikstad	28.10.2009	09/35
Bystyret	05.11.2009	114/09

### Revisjonsrapport: "Levering av vikartjenester"

#### Sekretariatets innstilling

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å fatte slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget tar revisjonsrapport "Levering av vikartjenester", til etterretning
2. Kontrollutvalget avgir følgende uttalelse i saken:

*Revisjonens gjennomgang av rammeavtale for leveranse av vikartjenester konkluderer med at tilbudte priser i gruppen barnehage/skole, ikke lar seg sammenligne. Det er kontrollutvalgets oppfatning at reell konkurranse neppe lar seg gjennomføre uten riktig sammenligningsgrunnlag. Slik utvalget ser det bygger rammeavtalen på feile premisser.*

*Leverandørens og rådmannens forståelse vedrørende lønns- og arbeidsvilkår for lærervikarer, er etter utvalgets oppfatning ikke i tråd med lovgivers intensjon om at landsomfattende tariffavtale skal følges. Det bør kontrolleres for eventuell feilberegning av lønn for andre grupper, f. eks innen helse/omsorg*

*Det fremgår av revisjonsrapporten at de fleste (90 %) av de kommunale virksomhetene (skoler og barnehager) som har benyttet seg av rammeavtalen, i liten grad har fått den kompetansen de har etterspurt. Kontrollutvalget tar ikke stilling til hvorvidt dette skyldes mangel på lærere eller andre forhold. Det er likevel utvalgets oppfatning at leverandørens rekruttering av lærervikarer/utlysning i det minste burde tatt hensyn til kvalitetskravene i konkurransegrunnlaget.*

*Kostnadene forbundet med kjøp av vikartjenester er i 2008 drøye to hundrede prosent høyere enn estimert omsetning. Det i seg selv tilsier ny utlysning for å opprettholde kravet til konkurranse.*

*Tatt i betraktning disse forholdene, er det kontrollutvalgets anmodning til bystyret at gjeldende rammeavtale for leveranse av vikartjenester, ikke forlenges utover toårsperioden det er inngått avtale om.*

*Kontrollutvalget vil videre anmode bystyret om å be rådmannen om:*

- å sikre skriftlig og fullstendig dokumentasjon i alle faser i innkjøpsprosessen
- å gjennomgå rutiner ved "konkurranse med forhandling" for å sikre at uklarheter i konkurransegrunnlag og tilbud oppdages i tide
- å sørge for at brukergruppenes rolle og ansvar tydeliggjøres

- å sørge for at brukergruppene har nødvendig kunnskap om tjenesten som skal anskaffes.
- å kontrollere for eventuell feilberegning av lønn for andre grupper, f. eks innen helse/omsorg.

### 3. Kontrollutvalgets avgir følgende innstilling til bystyret:

1. Bystyret tar revisjonsrapport "Levering av vikartjenester" og kontrollutvalgets uttalelse i saken til etterretning.
2. Bystyret ber om at det ikke utløses opsjon på rammeavtale for leveranse av vikartjenester. Ny konkurranse iverksettes våren 2010. Følgende begrunnelse legges til grunn:
  - Pristilbudene for lærervikarer som ble gitt våren 2008 er ikke sammenlignbare, gjeldende avtale bygger derfor på feile premisser.
  - Leverandørens rekruttering av lærervikarer (stillingsutlysning) har ikke tatt hensyn til kvalitetskravene i konkurransegrunnlaget.
  - Leverandørens tolkning av hvordan timelønn for lærere skal beregnes, er ikke er i samsvar med konkurransegrunnlagets krav om å følge tariffbestemmelsene.
  - Anvendelse av en annen formel for beregning av timelønn enn den som følger av HTA har ført og fører til at vikarer som har hatt undervisningstimer kan få for lite i timelønn.
  - Kostnader for kjøp av vikartjenester i skoler og barnehager har økt fra en netto kostnad i 2007 på kr.2,4 millioner til kr. 6 millioner i 2008. Rammeavtalen er estimert til kr. 1,9 millioner per år for gruppen barnehage/skole.
3. Bystyret ber om at rådmannen tar kontrollutvalgets anmodning til etterretning ved:
  - å sikre skriftlig og fullstendig dokumentasjon i alle faser i innkjøpsprosessen
  - å gjennomgå rutiner ved "konkurranse med forhandling" for å sikre at uklarheter i konkurransegrunnlag og tilbud oppdages i tide
  - å sørge for at brukergruppene rolle og ansvar tydeliggjøres
  - å sørge for at brukergruppene har nødvendig kunnskap om tjenesten som skal anskaffes
  - å kontrollere for eventuell feilberegning av lønn for andre grupper, f. eks innen helse/omsorg.

Fredrikstad, 20.10 2009

Anne-Karin Femanger Pettersen  
Daglig leder, Østfold kontrollutvalgssekretariat

### Kontrollutvalget Fredrikstads behandling 28.10.2009:

Revisjonen gjennomgikk rapporten. Deretter redegjorde administrasjonen for sitt syn i saken. Sekretariatet ga en redegjørelse for sin innstilling. Det ble gitt anledning til å stille spørsmål underveis. Etter disse innleggene forlot Anne Skau, Kjell Oddvar Gretland og Hanne-Marit Joneid, møtet.

Kontrollutvalget diskuterte innstillingen fra sekretariatet og gjorde noen endringer i denne før det ble fattet vedtak.

**Pkt 1:** som innstilling

**Pkt 2:**

første avsnitt ble lagt til:

*Revisjonens gjennomgang av rammeavtale for leveranse av vikartjenester synliggjør hvor viktig det er at konkurransegrunnlaget er tydelig, presist og etterprøvbart.*

Andre avsnitt er en justering av innstillingens 1. avsnitt

Tredje avsnitt: siste setning ble strøket (*Det bør kontrolleres for eventuell feilberegning av lønn for andre grupper, f. eks innen helse/omsorg*)

Fjerde avsnitt: som innstilling

Femte avsnitt: siste setning (*Det i seg selv tilsier ny utlysning for å opprettholde kravet til konkurranse*) ble byttet ut med setningen: *Utviklingen i 2009 har forsterket dette. Pr. september 2009 er omsetningen 12. millioner kroner.*

Sjette avsnitt: som innstilling

Syvende avsnitt: i første setning presiseres innholdet i første avsnitt.

Kulepunkt nr 3 justeres (ordet "tydeliggjøres" byttes ut med "ivaretas")

Kulepunkt nr 4 justeres fra å lyde: "sørge for at brukergruppene har nødvendig kunnskap om tjenesten som skal anskaffes", til å lyde "sørge for at brukergruppens sammensetting er slik at de har nødvendig kunnskap om tjenesten som skal anskaffes"

Kulepunkt nr. 5 ble strøket.

**Pkt 3:**

Underpunkt 1 som innstilling

Andre setning i underpunkt 2 ble strøket

Kulepunkt nr. 2 i underpunkt 2 ble strøket

Siste kulepunkt, tall fra 2008 ble erstattet med tall fra 2009

Underpunkt 3 ble justert til å være likelydende med tilsvarende avsnitt i punkt 2 (kontrollutvalgets uttalelse)

**Kontrollutvalget Fredrikstads vedtak/innstilling 28.10.2009:**

1. Kontrollutvalget tar revisjonsrapport "Levering av vikartjenester", til etterretning
2. Kontrollutvalget avgir følgende uttalelse i saken:

*Revisjonens gjennomgang av rammeavtale for leveranse av vikartjenester synliggjør hvor viktig det er at konkurransegrunnlaget er tydelig, presist og etterprøvbart.*

*Gjennomgangen konkluderer med at tilbudte priser i gruppen barnehage/skole, ikke lar seg sammenligne. Det er kontrollutvalgets oppfatning at reell konkurranse neppe lar seg gjennomføre uten riktig sammenligningsgrunnlag. Slik utvalget ser det bygger rammeavtalen på feile premisser.*

*Leverandørens og rådmannens forståelse vedrørende lønns- og arbeidsvilkår for*

*lærervikarer, er etter utvalgets oppfatning ikke i tråd med lovgivers intensjon om at landsomfattende tariffavtale skal følges.*

*Det fremgår av revisjonsrapporten at de fleste (90 %) av de kommunale virksomhetene (skoler og barnehager) som har benyttet seg av rammeavtalen, i liten grad har fått den kompetansen de har etterspurt. Kontrollutvalget tar ikke stilling til hvorvidt dette skyldes mangel på lærere eller andre forhold. Det er likevel utvalgets oppfatning at leverandørens rekruttering av lærervikarer/utlysning i det minste burde tatt hensyn til kvalitetskravene i konkurransegrunnlaget.*

*Kostnadene forbundet med kjøp av vikartjenester er i 2008 drøye to hundrede prosent høyere enn estimert omsetning. Utviklingen i 2009 har forsterket dette. Pr. september 2009 er omsetningen 12 millioner kroner.*

*Tatt i betraktning disse forholdene, er det kontrollutvalgets anmodning til bystyret at gjeldende rammeavtale for leveranse av vikartjenester, ikke forlenges utover tidsperioden det er inngått avtale om.*

*Kontrollutvalget vil videre anmode bystyret om å be rådmannen om å sikre presise og entydige konkurransegrunnlag ved:*

- å sikre skriftlig og fullstendig dokumentasjon i alle faser i innkjøpsprosessen
- å gjennomgå rutiner ved "konkurranse med forhandling" for å sikre at uklarheter i konkurransegrunnlag og tilbud oppdages i tide
- å sørge for at brukergruppens rolle og ansvar ivaretas
- å sørge for at brukergruppens sammensetting er slik at de har nødvendig kunnskap om tjenesten som skal anskaffes

### **3. Kontrollutvalgets avgir følgende innstilling til bystyret:**

1. Bystyret tar revisjonsrapport "Levering av vikartjenester" og kontrollutvalgets uttalelse i saken til etterretning.
2. Bystyret ber om at det ikke utløses opsjon på rammeavtale for leveranse av vikartjenester. Følgende begrunnelse legges til grunn:
  - Pristilbudene for lærervikarer som ble gitt våren 2008 er ikke sammenlignbare, gjeldende avtale bygger derfor på feile premisser.
  - Leverandørens tolkning av hvordan timelønn for lærere skal beregnes, er ikke i samsvar med konkurransegrunnlagets krav om å følge tariffbestemmelsene.
  - Anvendelse av en annen formel for beregning av timelønn enn den som følger av HTA har ført og fører til at vikarer som har hatt undervisningstimer kan få for lite i timelønn.
  - Kostnader for kjøp av vikartjenester i skoler og barnehager har økt fra en netto kostnad i 2007 på kr.2,4 millioner til kr. 12 millioner i per september 2009. Rammeavtalen er estimert til kr. 1,9 millioner per år for gruppen barnehage/skole.
3. Bystyret ber om at rådmannen tar kontrollutvalgets anmodning til etterretning og *sikrer presise og entydige konkurransegrunnlag ved:*
  - å sikre skriftlig og fullstendig dokumentasjon i alle faser i innkjøpsprosessen
  - å gjennomgå rutiner ved "konkurranse med forhandling" for å sikre at uklarheter i konkurransegrunnlag og tilbud oppdages i tide

- å sørge for at brukergruppens rolle og ansvar ivaretas
- å sørge for at brukergruppens sammensetting er slik at de har nødvendig kunnskap om tjenesten som skal anskaffes

### **Rådmannens kommentar ( til bystyret 05.11.09)**

Rådmannen tar kontrollutvalgets konklusjoner til etterretning. Det er avgjørende viktig at konkurransegrunnlaget er et regelriktig og tydelig uttrykk for brukernes behov og at avtaler blir presist utformet slik at etterlevelsen blir enkel og uten misforståelser. Beregninger og utmålinger må være dokumenterte og etterprøvbare. Rådmannen er enig i at konkurransegrunnlaget kan ha bidratt til ulik forståelse, uten at dette kan anses som en nødvendig følge av konkurransegrunnlagets utforming. Rådmannen merker seg at kontrollutvalget ikke påstår at det er begått regel- eller lovbrudd, men at intensjonene med regelverket burde vært bedre ivaretatt.

Kontrollutvalgets påpekninger er i tråd med det arbeid som allerede er iverksatt, jf bystyrets vedtak mai 2009 om nytt innkjøpsreglement.

I innstillingens pkt 2 ber kontrollutvalget bystyret vedta at opsjonen på forlengelse av avtalen ikke skal benyttes. Rådmannen ber imidlertid bystyret vurdere ordlyden i dette vedtakspunktet i lys av rådmannens budsjettforslag hvor det inviteres til å la rådmannen vurdere alternative måter å håndtere vikarbehovet på. Dersom bystyret vedtar pkt 2 slik det er formulert, og samtidig ber rådmannen om å vurdere alternativer til dagens kjøp av vikartjenester, kan det oppstå en situasjon hvor vi ikke har rukket å få på plass et alternativ samtidig som avtalen om kjøp av vikartjenester er gått ut. Vi vil da ha en situasjon hvor vi må kjøpe vikartjenester i et omfang over anbudsgrensene uten å ha hatt konkurranse i henhold til regelverket. Dette er lovstridig.

For å unngå en slik situasjon, kan bystyret vedta en formulering som gir administrasjonen det nødvendige handlingsrom. Dette kan f. eks gjøres ved at pkt 2 formuleres slik: "Bystyret ber om at avtalen avvikles så snart det er praktisk mulig. Følgende begrunnelse..... "

### **Vedlegg**

Revisjonsrapport: Levering av vikartjenester, datert 18.10 2009

### **Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)**

KU-sak 09/16, 6.5 2009 – (Rapport: "Levering av vikartjenester" datert 17.4 2009 (1. høringsutkast))

KU-sak 08/66, 10.12 2008 - (bestilling til revisjonen)

KU-sak 08/59, 29.10 2008

Brev fra rådmannen, datert 1.10 2008

Brev til rådmannen, datert 12.9 2008

KU-sak 08/57, 10.9 2008

Notat fra sekretariatet m/vedlegg, datert 28.8 2008

### **Saksopplysninger**

Kontrollutvalget vedtok i møte 10.12 2008:

1. *Kontrollutvalget har i flere møter tatt opp forhold rundt rammeavtaler generelt og rammeavtalen med Adecco spesielt. Kontrollutvalget er av den oppfatning at det fremdeles er viktige spørsmål som står ubesvart. Kontrollutvalget finner det derfor nødvendig å "åpne sak" for å få en nærmere vurdering av konkurransegrunnlaget*

*knyttet til rammeavtalen med Adecco, selve konkurransen og om avtalen oppfyller kravene i konkurransegrunnlaget.*

## 2. Kontrollutvalgets leder får fullmakt til å godkjenne en bestilling til revisjonen

Bestillingen til revisjonen ble sendt 16.12 2208 og den inneholdt to problemstillinger:

1. Vurdering av hva som ligger til grunn for forventet innkjøpsvolum i gruppe 1 (skoler/barnehager)? Er grunnlaget/estimatet realistisk (punkt 4 i konkurransegrunnlaget)?
2. Med utgangspunkt i kravene til leverandøren (jf. konkurransegrunnlaget og avtale med leverandør ), skal implementering av rammeavtalen vurderes.

Denne delen av undersøkelsen kan begrenses til de punktene som kontrollutvalget er særlig opptatt av innenfor gruppe 1 (skole/barnehager):

- *Pris og evt. prisøkning*
- *Kvalitet og kompetansekrav*
- *Service og tilgjengelighet*
- *Levering og responstid*
- *Lønns- og arbeidsavaler*

I møtet 6.5 gjennomgikk revisjonen funn og vurderinger så langt. Kontrollutvalget kom med tilbakemeldinger, blant annet presisering av mandat. På grunnlag av tilbakemeldinger og innspill i dette møtet gjenstod det en del arbeid for revisjonen. Det var derfor enighet om at endelig behandling av rapporten skulle utsettes til første møte etter sommerferien. Det første høringsutkastet ble tatt til foreløpig orientering.

Kontrollutvalgets presiseringer i møtet 6.5 2009 har revisjonen tolket som følger:

- Kontroll av om konkurransegrunnlaget inneholder uklarheter som gir rom for feiltolkninger
- Kontroll av at konkurransen er gjennomført på en måte som sikrer sammenlignbarhet ved valg av leverandør

Revisjonens funn og konklusjoner fremgår oppsummert av sammendraget (s. 3-6 i rapporten).

Kort om konklusjonene:

### Vurdering av grunnlaget for forventet innkjøpsvolum:

- Kommunens fremgangsmåte for beregning av estimat er tilfredsstillende i forhold til de krav som lov og forskrift om offentlige anskaffelser stiller som grunnlag for valg av anskaffelsesprosedyre.
- Kommunen har benyttet hensiktsmessige rapporter som grunnlag for historiske tall.
- Revisjonen finner at innkjøpavdelingen med sitt utgangspunkt ville fått et mer realistisk estimat om de ikke hadde trukket fra moms i sine beregninger.
- Vurderinger og beregninger som utgjør grunnlaget for estimatet er ikke oppbevart på en slik måte at det er etterprøvbart.

### Er tilbudene sammenlignbare?

- Konkurransegrunnlaget inneholder uklare punkter som har blitt tolket ulikt av tilbyderne, f.eks. presiseringen om at "andre områder" og "andre kvalifikasjonskrav" skal prises på "samme linje".

- Kvalifikasjonskravet vedr. lønns- og arbeidsvilkår for vikarer gir rom for tolkning ettersom det ikke er nærmere avklart hva som legges i dette. Avklaring fra departementet taler i retning av at bestemmelsene i tariffavtalen vedr beregning av timelønn skal følges. Ettersom Adecco har en annen tolkning blir tilbudene ikke sammenlignbare.
- Fredrikstad kommune presiserer at en time er 60 minutter for alle stillingskategorier noe som har blitt oppfattet ulikt av tilbyderne og bidratt til ulik prising.
- Oppgitte priser er ikke sammenlignbare ettersom det er benyttet ulike forutsetninger. Dette til tross for avklaringsmøter.

#### Etterlever leverandøren krav som er satt i avtalen?

##### Pris:

- Adeccos prisfastsetting og utfakturering er basert på deres forståelse av konkurransegrunnlaget og bygger på tolkning av formuleringer som ikke er nærmere spesifisert i konkurransegrunnlaget eller i referater fra forhandlingsmøter.
- Praktisering av avtalen i forhold til prising er i tråd med innkjøpsavdelingens oppfatning av hvordan avtalen skal forstås.
- Ved feil vurdering av ansiennitet blir utfakturert beløp ikke korrekt.

##### Kvalitet:

- Adecco har et kvalitetssystem for sine prosedyrer knyttet til rekruttering, bestilling, oppfølging etc. I vår mappegjennomgang finner vi at:
  - Det er noe ufullstendige dokumentasjon vedrørende tilbakemeldinger fra virksomheter og vikarer.
  - Det er ufullstendig dokumentasjon av vikarenes kompetanse
- Revisjonen mener at er vanskelig å etterprøve at Adecco leverer etterspurt kompetanse ettersom det ikke dokumenteres skriftlig hva de enkelte virksomheter etterspør.
- De fleste av de kommunale virksomhetene som har benyttet seg av vikartjenester hos Adecco har i liten grad fått den kompetansen de har etterspurt. Allikevel er de fleste fornøyd med kvaliteten hos Adeccos vikarer.

##### Service:

- Adecco yter høy service gjennom å utpeke faste kundekontakter pr gruppe og det er lett å komme i kontakt med disse.
- Tilgjengeligheten er beskrevet på en tilfredsstillende måte, i tillegg har Adecco tilpasset seg avtalen særskilt ved å opprette en dedikert vakttelefon.
- De fleste respondenter er fornøyd med service og tilgjengelighet. På bakgrunn av dette mener revisjonen at Adecco oppfylder kontrakten med hensyn til krav til service og tilgjengelighet

##### Levering og responstid:

- Adecco oppfylder avtalens krav til responstid.
- De oppfyller også leveringsgraden i den forstand at de klarer å levere kandidater til skolen ved bestilling. Det fremkommer av spørreundersøkelse samt referater at de har problemer med å levere lærere med godkjent pedagogisk utdanning.

##### Lønns- og arbeidsavtaler:

- Adeccos vikarer som leies av Fredrikstad kommune lønnes med utgangspunkt i minstelønnstabellen som er forankret i KS landsomfattende tariffavtale
- Adecco har skriftlige arbeidsavtaler med sine medarbeidere som leies ut til Fredrikstad kommune
- Adeccos forståelse av kvalifikasjonskravet vedrørende lønns- og arbeidsvilkår er etter revisjonens vurdering ikke i tråd med lovgivers intensjon om at landsomfattende tariffavtale skal følges der det finnes.

- Feilaktig vurdering av ansiennitet i forhold til reglene i HTA kan føre til at mange vikarer får for mye/lite i timelønn.
- Anvendelse av en annen formel for beregning av timelønn enn den som følger av HTA har ført og fører til at vikarer som har hatt undervisningstimer kan få for lite i timelønn
- Adecco avsetter ikke feriepengar for vikarer som leies til Fredrikstad kommune i tråd med bestemmelsene i HTA.
- Adecco lønner ikke i henhold til KS landsomfattende tariffavtale

**Rådmannens og leverandørens høringsuttalelser** er innarbeidet i rapporten som veldegg 2 og 3. Revisjonen har kommentert høringsuttalelsene i kap. 8.

## Vurdering

### Vurdering av grunnlaget for forventet innkjøpsvolum:

Det er et grunnleggende krav i lov om offentlige anskaffelser at oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen (jf § 5). Når det gjelder etterprøvbarkravet, så påpeker revisjonen at Innkjøpsavdelingen ikke kan dokumentere anslagsberegningene. Revisjonen måtte selv gjøre beregninger for å kunne vurdere konkurransegrunnlaget på dette punktet. Skriftlig dokumentasjon er et krav for å sikre etterprøvbarhet og vil dessuten styrke tilliten til det skjøn som er utøvet på kunngjøringstidspunktet, skriver revisjonen. Kontrollutvalget bør slutte seg til dette. Rådmannen bør sørge for at alle faser innkjøpsprosessen kan dokumenteres skriftlig.

Revisjonen mener at innkjøpavdelingen ville fått et mer realistisk estimat hvis de ikke hadde trukket fra moms i sine beregninger. Det er sekretariatets oppfatning at rådmannen må sørge for at brukergruppene og innkjøpsavdelingen har nødvendig kunnskap om tjenestene som skal anskaffes, inkludert momsbestemmelser.

### Er tilbudene sammenlignbare?

Revisjonen konkluderer med at tilbydernes priser ikke er sammenlignbare. Ulik forståelse av hva som skulle prises, og hvordan, ble ikke fanget opp i avklaringsmøtene, heller ikke ved gjennomgangen av innkomne tilbud. *Når det på grunn av avvik, forbehold, feil, ufullstendigheter, uklarheter eller lignende i en konkurranse med forhandling kan medføre tvil om hvordan tilbudet skal bedømmes i forhold til de øvrige tilbudene, er det hjemmel for av avlyse konkurransen (jf forskrift om offentlige anskaffelser § 11-11 (2) bokstav b).* Men det er først ved revisjonens gjennomgang et år etter at avtalen ble inngått, at man har oppdaget at samtlige priser ikke lar seg sammenligne. En reell konkurranse lar seg vanskelig gjennomføre uten riktig sammenligningsgrunnlag. Avtalen som er inngått bygger derfor på feile premisser. Kommunens rutiner ved "konkurranse med forhandling" bør gjennomgås for å sikre at uklarheter i konkurransegrunnlag og tilbud oppdages i tide.

### Etterlever leverandøren krav som er satt i avtalen?

#### Kvalitet

Revisjonen mener at det er vanskelig å etterprøve om leverandøren leverer etterspurt kompetanse ettersom det ikke dokumenteres skriftlig hva de enkelte virksomheter etterspør. Det fremgår av imidlertid av revisjonens spørreundersøkelse blant brukerne, at de fleste (90 %) av de kommunale virksomhetene som har benyttet seg av rammeavtalen i liten grad har fått den kompetansen de har etterspurt. Leverandørens forklaring på dette er manglende kvalifiserte vikarer på markedet. Det er i denne sammenhengen relevant å spørre hvordan kompetanse er forsøkt rekruttert (jf konkurransegrunnlaget pkt 13). Sekretariatet har oppfattet at leverandøren i to år på rad har lyst ut lærerstillinger uten at der stilt krav til faglig

kompetanse <sup>1</sup>. På sekretariatets spørsmål om krav til kompetanse svarer leverandøren at "utdanning ikke er det viktigste" (telefonhenvendelse 3.7.09). Slike svar virker lite seriøst på kvalifiserte søkere, og vil sannsynligvis hindre flere fra å søke. Kontrollutvalget bør påpeke at leverandørens rekruttering burde tatt hensyn til kvalitetskravene (jf konkurransegrunnlaget, vedlegg 4).

### Pris og lønn

Det fremkommer i rapporten at praktisering av avtalen i forhold til prising er i tråd med Innkjøpsavdelingens oppfatning av hvordan konkurransegrunnlaget skal forstås og hvordan avtalen skal praktiseres. Revisjonen finner imidlertid differanser mellom utfakturert pris og avtalt pris i prisskjema. I utgangspunktet skyldes denne differansen Innkjøpsavdelingens og leverandørens felles forståelse av at prisen som er oppgitt i prisskjema, ikke er fast, den skal variere i forhold til ulik kompetanse og ansiennitet til de enkelte vikarer.<sup>2</sup>

Prisen avhenger av vikarens lønn. Det innebærer at Fredrikstad kommune er avhengig av at leverandøren foretar riktig vurdering av kompetanse og ansiennitet for at kommunen skal ha riktig pris på vikartimene.

Sekretariatet anser spørsmålet om krav til lønnsvilkår som et vesentlig punkt der revisjonen kommer til en annen konklusjon enn rådmannen og leverandøren (se høringsuttalelsene).

**Rådmannen** skriver i sin høringsuttalelse:

*"Rådmannen intensjon med krav til "lønns- og arbeidsvilkår uavhengig av nasjonalitet, som ikke er dårligere enn det som følger av landsomfattende tariffavtale eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke" er å utelukke leverandører som bedriver "sosial dumping". .... Adecco bekrefter at de følger minstelønnstabellen .... Rådmannen mener at Adecco som arbeidsgiver må avgjøre hvilken kompetanse og ansiennitet som godkjennes og legges til grunn som lønn for den enkelte vikar."*

**Leverandøren** skriver:

*"Det er ikke korrekt at de foreligger en avklaring fra departementet at man skal benytte spesifikke tariffavtaler der dette foreligger".... Adecco kan ikke se at revisjonen har vist til noe bevis for at denne avtalen (hovedtariffavtalen) skal legges til grunn... Adecco er i henhold til konkurransegrunnlaget ikke bundet til å benytte tariffavtale inne dette fagområdet".... I denne saken mener kommunerevisjonen tydeligvis at leverandørene i tillegg til det som står i konkurransegrunnlaget skal forholde seg til det som er lovgivers "intensjon". Adecco bestrider at dette er korrekt jus!*

**Revisjonen** legger til grunn for sine vurderinger:

**I konkurransegrunnlaget**, som utgjør en del av kontrakten, fremkommer følgende krav til leverandøren (basiskrav for å delta i konkurransen):

---

<sup>1</sup> I 2008 ble det stilt krav om grunnskole, i 2009 var kravene "gode og tydelige kommunikasjonsevner, evne til å sette grenser og trives med barn og unge".

Til sammenligning søker Manpower i Oslo på samme tidspunkt i 2009, og de krever "fortrinnsvis formell kompetanse innen undervisning; enten allmennlærer- eller godkjent utdanning fra universitet. Men dersom du har en fagrelatert bachelor- eller mastergrad er du også aktuell.

<sup>2</sup> Ved prising av for eksempel en adjunkt med høyere ansiennitet enn null vil lønnen og dermed prisen bli høyere enn oppgitt i pristilbudet.

*Bekreftelse på at tilbyder har ordnede arbeidsavtaler med sine ansatte, og at arbeidstakerne har lønns- og arbeidsvilkår uavhengig av nasjonalitet, som ikke er dårligere enn det som følger av landsomfattende tariffavtale eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. Kravet gjelder både ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten med kommunen.*

**Dette er i henhold til:**

**Forskrift** om arbeidsvilkår i off. kontrakter. Her heter det i § 5 "Krav til kontraktsklausul om lønns- og arbeidsvilkår" at:

*"Oppdragsgiver skal i sine kontrakter stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtale, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. Dette gjelder også for arbeid som skal utføres i utlandet."*

**I Ot. Prp. nr 7 (2007-2008)** er det nærmere redegjort for hva som menes med "normalt lønnsnivå" i forskriftsbestemmelsen:

*"Der det ligg føre ein aktuell tariffavtale eller ein allmenngjort tariffavtale, vil det vere lønnsnivået i denne avtalen som blir laqt til grunn for kva som er akseptabelt. Utanfor desse områda må det gjerast meir skjønsmessige vurderingar. Det ligg likevel ikkje i forslaget at oppdragsgivaren skal fastsetje eit bestemt lønnsnivå, men at han i ein konkret situasjon må ta stilling til om lønns- og arbeidsvilkåra i ei verksemd ligg på eit normalt nivå for vedkommande stad og yrke."*

Det er lovfestet at for lærere skal lønns- og arbeidsvilkårene fastsettes i tariffavtale, jf. opplæringsloven § 10-10. For lærere er det KS sin landsomfattende tariffavtale som er gjeldende på dette området.

**Revisjonens konklusjon** er at leverandørens tolkning av hvordan timelønn for lærere skal beregnes ikke er i samsvar med tariffbestemmelsene.<sup>3</sup>

**Sekretariatet legger til grunn** revisjonens grunnlag. Når leverandørens ansatte utfører vikartjenester etter rammeavtalen med Fredrikstad kommune, så skal avlønningen ikke være dårligere enn det departementet presiserer som " *aktuell tariffavtale eller ein allmenngjort tariffavtale*". Kontrollutvalget bør merke seg at rådmannen i ikke har innvendinger mot leverandørens praktisering av avtalen. Kontrollutvalget bør påpeke at den felles forståelsen mellom leverandøren og rådmannen, vedrørende lønns- og arbeidsvilkår for vikarer, ikke er i tråd med lovgivers intensjon om at landsomfattende tariffavtale skal følges.

---

<sup>3</sup> I rapportens kap.7.5.2 (som revisjonen har unntatt offentlighet) fremgår det at revisjonen fikk bekreftet fra Innkjøpsavdelingen i januar 2009 at leverandøren har opplyst om at de følger KS sine landsomfattende satser for tarifflønn. Dette fremgår også i brev til kontrollutvalget fra Innkjøpsavdelingen 2.12.2008: "Adecco bekreftet følgende i oppfølgingsmøte 19.11.08 og i mail 01.12.08:

"Vi forholder oss til rammeavtalen mellom Fredrikstad Kommune og Adecco. Som grunnlag for avlønning av vikarer benytter vi hovedtariffavtalen til KS som omfatter alle kommuner og fylkeskommuner foruten Oslo".

I møte med revisjonen understreker imidlertid leverandøren at de tar utgangspunkt i *minstelønnstabell* som er forankret i KS landsomfattende tariffavtale, men som leverandør er de ikke er forpliktet til å følge *bergningsformelen* som er forankret i tariffavtalen.

Innkjøpsavdelingen viser til utdanningsforbundets og skolesektorens deltakelse i utarbeidelsen av konkurransegrunnlaget (brukergruppe). Innkjøpsavdelingen påpeker at det ikke på noe tidspunkt har blitt tatt opp hvorvidt lærere skulle omhandles på en spesiell måte. Kontrollutvalget bør understreke at rådmannen må sørge for at brukergruppenes rolle og ansvar må tydeliggjøres.

#### Konsekvenser:

Inneværende rammeavtale ble utlyst i mars 2008, knapt 5 måneder før avtalen trådte i kraft. Kontraktperioden er satt til 2 år – fra 01.8 2008 til 31.7 2010. Kommunen har opsjon på å forlenge avtalen med 1 + 1 år. En ny utlysning bør skje tilsvarende i mars 2010. En eventuell utløsning av opsjonen skal skje senest 3 måneder før avtalen utløp, dvs. 30.4 2010. Det er sekretariatets oppfatning at kontrollutvalget bør anmode bystyret om at avtalen ikke forlenges. Følgende begrunnelse bør legges til grunn:

- Pristilbudene for lærervikarer som ble gitt våren 2008 er ikke sammenlignbare, gjeldende avtale bygger derfor på feile premisser.
- Leverandørens rekruttering av lærervikarer (stillingsutlysning) har ikke tatt hensyn til kvalitetskravene i konkurransegrunnlaget
- Leverandørens tolkning av hvordan timelønn for lærere skal beregnes, er ikke i samsvar med konkurransegrunnlagets krav om å følge tariffbestemmelsene.
- Anvendelse av en annen formel for beregning av timelønn enn den som følger av HTA har ført og fører til at vikarer som har hatt undervisningstimer kan få for lite i timelønn.
- Kostnader for kjøp av vikartjenester i skoler og barnehager har økt fra en netto kostnad i 2007 på kr.2,4 millioner til kr. 6 millioner i 2008. Rammeavtalen er estimert til kr. 1,9 millioner per år for gruppen barnehage/skole.

#### Konklusjon:

Vi konkluderer i tråd med forslaget til vedtak – se foran