



Samfunnsansvar i anskaffelser

Forvaltningsrevisjon – Porsgrunn kommune

2017 :: 705 037

Forord

Telemark kommunerevisjon IKS er et av landets største interkommunale revisjonsselskaper. Alle de 18 kommunene i Telemark, kommunene Larvik og Lardal i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eiere av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tjenester for våre eiere og andre kommunale/fylkeskommunale aktører.

Telemark kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon innenfor en rekke områder, og med forskjellige innfallsvinkler. Våre ansatte har samfunnsfaglig, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har bred kompetanse innen offentlig forvaltning. Vi gjennomfører oppdragene i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon ([RSK 001](#)). Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Anne Hagen Stridsklev med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi samarbeider faglig og administrativt med Buskerud kommunerevisjon IKS og Vestfold kommunerevisjon.

Porsgrunn kommune har fått følgende rapporter om forvaltningsrevisjon fra 2012:

- 705 029 Rusomsorg og psykisk helse – del 1. Tildeling av bolig og oppfølging av nabomiljø og oppfølging i (2012)
- 705 030 Rusomsorg og psykisk helse – del 2. Ressursbruk, helhetlig og koordinerte tjenester og pårørendearbeid innen rusomsorgen (2013)
- 705 031 Tjenestekontoret – saksbehandling og service (2014)
- 750 013 Samhandlingsreformen i Porsgrunn kommune (2014)
- 705 032 Integrering av flyktninger (2015)
- 750 014 Tilsyn med byggesaker i Grenland (2016)
- 705 034 Prosjektstyring – investeringsprosjekt (2016)

Du kan finne alle våre rapporter på vårt nettsted www.tekomrev.no, der du også kan lese mer om forvaltningsrevisjon generelt.

Innhold

Sammendrag	iii
1 Innledning	6
1.1 Kontrollutvalgets bestilling	6
1.2 Bakgrunn.....	6
1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier.....	6
1.4 Avgrensning	7
1.5 Metode og kvalitetssikring.....	7
1.6 Høring.....	7
2 Tiltak og rutiner	8
2.1 Revisjonskriterier	8
2.2 Rutiner, reglement og planer	10
2.3 Ansvar for anskaffelser og oppfølging av kontrakter	14
2.4 Kontraktsmaler	16
2.5 Rammeavtaler om kontroll av kontraktsvilkår	18
2.6 Revisors vurdering av rutiner og tiltak.....	19
3 Miljøhensyn - praksis	23
3.1 Innledning	23
3.2 Avklare behov/forberede anskaffelsen	23
3.3 Gjennomføring og oppfølging av anskaffelser.....	28
4 Sosial dumping - praksis	32
4.1 Innledning	32
4.2 Gjennomføring og oppfølging av anskaffelser.....	32
4.3 Revisors vurdering.....	37
5 Sosialt ansvar - praksis	40
5.1 Innledning	40
5.2 Gjennomføring og oppfølging av anskaffelser.....	40
5.3 Revisors vurdering.....	42
6 Konklusjoner og anbefalinger	44
6.1 Konklusjoner	44
6.2 Anbefalinger.....	45
Litteratur og kildereferanser	47
Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse.....	48
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	50

Foto forside: [Andzhev](http://www.dreamtime.com), www.dreamtime.com

Sammendrag

Bestilling og bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt kontrollutvalget i Porsgrunn i sak 1/17.

I denne forvaltningsrevisjonen undersøker vi følgende problemstillinger:

I hvilken grad har Porsgrunn kommune etablert tiltak for å sikre at det vises samfunnsansvar ved anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsprosjekt?

Herunder undersøkes

- om det tas miljøhensyn,
- om kommunen har tiltak mot sosial dumping,
- og om det vises sosialt ansvar i anskaffelsene.

Våre undersøkelser viser:

I denne forvaltningsrevisjonen har vi kartlagt rutiner og andre tiltak som skal sikre at Porsgrunn kommune tar hensyn til miljøet og viser sosialt ansvar i sine anskaffelser. Vi har videre sett på hvilke tiltak kommunen har for å motvirke sosial dumping.

Porsgrunn kommune har etablert noen tiltak for å sikre at det vises samfunnsansvar ved anskaffelser, men vi mener at tiltakene ikke tilstrekkelige for å sikre at samfunnsansvaret blir ivaretatt slik som lovverket legger opp til.

Ny lov om offentlige anskaffelser ble vedtatt høsten 2016 og trådte i kraft 1. januar 2017. Kommunen har hatt to anskaffelsesreglement, et felles reglement for alle kommunene som deltar i GKI-samarbeidet, og et reglement om anskaffelser som inngår i kommunens økonomireglement. Reglementene ble opphevet i mai i år. Disse reglementene gjelder for de fleste anskaffelsene vi har undersøkt, og er derfor omtalt i rapporten. Kommunen har ikke rutiner for å fremme menneskerettigheter i anskaffelser, noe som var et nytt krav fra 1. januar 2017. Bystyret har vedtatt at kommunen skal ha nytt anskaffelsesreglement innen 31. desember 2017. Vi mener det er viktig at arbeidet med å fastsette nytt oppdatert reglement ikke stopper opp.

Kommunene i Grenland har samlet innkjøpskompetanse i innkjøpssamarbeidet GKI. De ansatte i Porsgrunn kommune har også tilgang til juridisk kompetanse. Vi mener dette er gode tiltak.

Vi har ikke undersøkt systematisk hvordan kommunene og GKI samarbeider om anskaffelser, men basert på den informasjonen vi har fått, fremstår det som det er behov for å klargjøre ansvar og roller i dette samarbeidet nærmere.

Det er mange ansatte i kommunen som foretar anskaffelser uten at GKI er involvert. Det er derfor viktig at kommunen har gode og utfyllende retningslinjer for å sikre ensartet og riktig innkjøpspraksis. Vi mener at kommunen ikke har gode nok tiltak for å sikre at alle ansatte som foretar anskaffelser har nok kunnskap om hvordan de skal ivareta og følge opp samfunnsansvar i anskaffelser i samsvar med de gjeldende reglene.

Eksisterende kontraktsmaler er ikke tydelige nok eller dekkende for å ivareta relevante lovkrav fullt ut. Vi mener at det er risiko for at det blir inngått kontrakter som ikke ivaretar gjeldende regelverk og vedtak. Vi savner også klargjørende rutiner for hvordan slike kontraktkrav skal følges opp, slik som Difi¹ anbefaler.

Vi har undersøkt hvordan samfunnsansvar er ivaretatt i seks anskaffelser. Det varierer om og hvilken grad det er stilt krav som ivaretar kommunens samfunnsansvar i disse anskaffelsene. For å kunne stille gode og målrettede krav til anskaffelsene, må kravene være basert på en vurdering av hva som er risikoen ved de ulike anskaffelsene og hvilke krav som det dermed er mest relevant å stille. Vi ser at denne sammenhengen til dels mangler i de anskaffelsene som vi har undersøkt.

Om miljøhensyn i anskaffelser

Anskaffelsesreglementene som gjaldt for de fleste anskaffelsene vi har undersøkt, sier at det skal tas miljøhensyn i anskaffelser. Det er gjort vurderinger av miljøbelastning og stilt miljøkrav i de fleste av de anskaffelsene vi har undersøkt. Kommunen legger vekt på å ha miljøløsninger som oppfyller lov- og forskriftskrav, men det blir i liten grad stilt miljøkrav som går utover dette. I byggeprosjektene er driftsøkonomi mest avgjørende for valg av energikilde.

Om sosial dumping

Anskaffelsesreglementene som nå er opphevet, var ikke oppdatert om krav til lønns- og arbeidsvilkår. I de anskaffelsene som vi har undersøkt, er ikke kontraktkravene om lønns- og arbeidsvilkår for ansatte i samsvar med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser. Formuleringene i kontraktene er enten upresise eller

¹ Direktoratet for forvaltning og IKT

mangelfulle i forhold til forskriften. Bystyret har nå vedtatt revidert Skiensmodell der krav til lønns- og arbeidsvilkår følger forskriften.

Kommunene plikter å føre en viss kontroll med lønns- og arbeidsvilkår hos sine leverandører. Det vil variere hvor omfattende kontroll kommunene bør gjøre. Det er forventet at kommunene gjør en konkret vurdering av kontrollbehovet for hver enkelt anskaffelse. Porsgrunn kommune har kontrollert lønns- og arbeidsvilkår i de anskaffelsene vi har undersøkt. Kontrollen har i stor grad basert seg på egenerklæringer om lønns- og arbeidsvilkår fra leverandørene. Dette er ikke alltid en tilstrekkelig kontroll i større byggeprosjekter.

Lønns- og arbeidsvilkår er ikke kontrollert i den rammeavtalen vi har undersøkt.

Om sosialt ansvar i anskaffelser

Bortsett fra et konkret forbud mot varer produsert av barn, omtaler ikke de opphevede anskaffelsesreglementene sosialt ansvar i særlig grad.

I noen av de anskaffelsene som vi har sett på inngår det varer med risiko for at de er produsert under kritikkverdige forhold. Bare i anskaffelsen av renholdsartikler, papir og plast er det stilt krav om at varer ikke skal være produsert av barn.

Anbefalinger

Vi mener at kommunen bør

- oppdatere anskaffelsesreglement,
- etablere rutiner for å fremme menneskerettigheter i anskaffelser,
- vurdere tiltak for kvalitetssikring av kontrakter/kontraktsvilkår,
- sikre at kontraktkrav om lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med forskriftskrav, og
- ta initiativ til å avklare samarbeid og ansvarsfordeling mellom GKI og kommunen.

Bø, 22. november 2017

Telemark kommunerevisjon IKS

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i sak 1/17.

Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

1.2 Bakgrunn

Det offentlige har ansvar for å bruke fellesskapets midler på en god og ansvarlig måte. Med et forbruk på ca. 400 milliarder årlig, har offentlige virksomheter en betydelig kjøpermakt som gir mulighet til å påvirke leverandører og markeder i bærekraftig retning. Det er et mål at kommunene skal bruke kjøpermakten til å medvirke til å redusere klimaavtrykket gjennom å gjøre klimavennlige innkjøp, til å motvirke sosial dumping i arbeidslivet, og dessuten bidra til varer ikke blir tilvirket under forhold som bryter mot internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter og arbeidsrett. Noe av bakgrunnen for denne forvaltningsrevisjonen er at det har vært påstander om sosial dumping i ett av Porsgrunn kommunes byggeprosjekter.

Porsgrunn kommune deltar i Grenlandskommunens innkjøpsenhet (GKI) sammen med Skien, Siljan, Bamble, Kragerø og Drangedal. Innkjøpsenheten inngår rammeavtaler på vegne av kommunene.

1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

I hvilken grad har Porsgrunn kommune etablert tiltak for å sikre at det vises samfunnsansvar ved anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsprosjekt?

Herunder undersøkes

- *om det tas miljøhensyn,*
- *om kommunen har tiltak mot sosial dumping,*
- *og om det vises sosialt ansvar i anskaffelsene.*

Revisjonskriteriene² i denne forvaltningsrevisjonen er utledet fra lov og forskrift om offentlige anskaffelser. I tillegg har vi kriterier som er basert på anbefalinger om god innkjøpspraksis som er gitt av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Kriteriene er angitt under hver problemstilling.

1.4 Avgrensning

Vi har ikke vurdert i om kommunen ivaretar krav til universell utforming, og heller ikke krav knyttet til lærlingeordning.

1.5 Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er basert på intervjuer med ansatte i kommunen og i GKI, og kartlegging og gjennomgang av rutiner og retningslinjer. I tillegg har vi valgt ut seks anskaffelser, hvorav tre er gjort av GKI, og sett på hvordan samfunnsansvar er ivaretatt i disse anskaffelsene.

Valg av metode og tiltak for kvalitetssikring er omtalt nærmere i vedlegg 3 til rapporten.

1.6 Høring

Rapporten er presentert i et høringsmøte med administrasjonen i kommunen og sendt på høring 7. november 2017. I høringen ble det informert om at anskaffelsesreglementet som inngår i kommunens økonomireglement også er opphevet. Denne informasjonen er innarbeidet i rapporten. Rådmannens høringsuttalelse ligger i vedlegg 1.

² Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheter.

2 Tiltak og rutiner

2.1 Revisjonskriterier

Krav og anbefalinger om rutiner

Lov om offentlige anskaffelser sier følgende:

§ 5. Miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn

Statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Dette skal blant annet skje ved at oppdragsgiveren tar hensyn til livssyklus kostnader. Disse oppdragsgiverne skal også ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter. Departementet kan gi forskrift om det nærmere innholdet av bestemmelsen.

Oppdragsgiveren kan stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen, slik at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer hensyn til miljø, innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold, forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen.

Departementet kan i forskrift pålegge statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer å stille krav om begrensninger i antallet ledd i leverandørkjeden ved utførelsen av offentlige kontrakter i bransjer med særlige utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet.

Oppdragsgiveren skal stille krav til universell utforming i offentlige kontrakter i samsvar med regler som fastsettes i forskrift.

Anskaffelsesloven § 5 gjelder oppdragsgivers innrettelse av sin samlede anskaffelsespraksis. Ifølge lovforarbeidene innebærer dette at oppdragsgiver (kommunen) må ha:

1. vurdert hvilke anskaffelser som utgjør en vesentlig miljøbelastning, slik at det er relevant å stille miljøkrav, og
2. ha utformet rutiner for hvordan disse anskaffelsene skal følges opp.

Det følger av forskrift om offentlige anskaffelser § 7-9 at oppdragsgiver skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger i sine anskaffelser, og oppdragsgiver kan stille miljøkrav og kriterier i alle trinn der det er relevant og knyttet til leveransen. Der miljø brukes som tildelingskriterium, bør det som hovedregel vekt minimum 30 prosent. Denne bestemmelsen gjelder for alle anskaffelser foretatt etter 1. mai 2017.

Difi anbefaler at rutinene for å fremme menneskerettigheter inkluderer vurderinger av om produktet som skal anskaffes er et høyrisikoprodukt, at det legges til rette for

forholdsmessighet, at det tas hensyn til markedsmodenhet og at rutinene sikrer kontraktsoppfølging. Difi anbefaler at rutinene sier noe om rolle- og ansvarsfordeling. Dette gjelder både ved gjennomføring av anskaffelsen og oppfølging av kontrakten.

Ifølge Difi kan leverandørene få prøvd om kommunen har slike rutiner og om rutinene har vært fulgt i anskaffelsen, og oppdragsgiver kan bli felt for brudd på anskaffelsesreglene dersom dette ikke er ivaretatt.

Det følger av anskaffelsesloven § 6 og forskrift om forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter at oppdragsgiver skal bidra til at ansatte i virksomheter som utfører tjenester og bygge- og anleggsarbeider for kommunen ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av allmenngjøringsforskrifter og landsomfattende tariffavtaler (se mer om dette under pkt. 4). Difi anbefaler å innarbeide krav til lønns- og arbeidsvilkår i sentrale rutinedokumenter, som håndbøker og sjekklister.

Dokumentene bør si noe om:

- hvem som skal følge opp kontraktene,
- hvordan kontraktene skal følges opp,
- hvor ofte de skal følges opp,
- hvilke kontrakter som kan kontrolleres med egenrapportering og/eller stikkprøver, og
- hvilke kontrakter som har behov for grundig kontroll.

Rådmannens ansvar for at administrasjonen er under betryggende kontroll fremgår av kommuneloven § 23 andre ledd. Ifølge lovforarbeidene er det et krav om generell internkontroll. Vi legger til grunn at kravet til betryggende kontroll innebærer at kommunen også må ha tiltak for å sikre at de som har ansvar for å foreta anskaffelser har tilstrekkelig kompetanse.

Dette gir følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha rutiner og tiltak som sikrer at miljøkrav og krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår blir ivaretatt og fulgt opp i anskaffelser.
- Kommunen må ha rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter i anskaffelser.
- Kommunen bør ha tiltak for å sikre at de som skal foreta anskaffelser har tilstrekkelig kompetanse.

2.2 Rutiner, reglement og planer

Det er utarbeidet et felles innkjøpsreglement for kommunene som deltar i GKI-samarbeidet (GKI-reglementet). Kommunen har også et eget anskaffelsesreglement som inngår i økonomireglementet. Fordi det ble innført ny lov og forskrift om offentlige anskaffelser fra 2017, ble disse reglementene opphevet av bystyret³ i mai 2017. Bystyret vedtok at nytt eller revidert reglement skal legges fram for politisk behandling innen 31.12.2017, og at fram til nytt eller revidert reglement er vedtatt skal kommunen forholde seg til gjeldende lov og forskrift.

Kommunen opplyser at ved motstrid mellom de to anskaffelsesreglementene, skulle GKI-reglementet følges.

Kommunen har ikke utarbeidet rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter i sine anskaffelser. Kommunen sier at rutiner om dette temaet skal inngå i det nye anskaffelsesreglementet.

2.2.1 Miljøhensyn

Både kommunens anskaffelsesreglement og GKI-reglementet omtaler hvordan kommunen skal ta miljøhensyn i anskaffelsesprosessene.

Kommunens anskaffelsesreglement

Pkt. 2.2 Miljøhensyn og livsløpskostnader

Kommunene skal under planleggingen av den enkelte anskaffelse ta hensyn til livsløpskostnader og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen.

3.8 Miljøkrav i kravspesifikasjonen

For de viktigste miljøaspektene skal det søkes å utarbeide objektive kriterier/krav som inkluderes i konkurransegrunnlaget. Dette kan være krav/kriterier knyttet til produksjonsforhold, råvarer, materialvalg, kjemikalieinnhold, produktet i bruk, energibruk, levetid, gjenbruks- og gjenvinningsegenskaper med mer.

GKI-regelverk (gjeldende til mai 2017)

3.11 Miljøkrav

I forkant av en konkurranse, skal det foretas en vurdering av miljørisikoene ved anskaffelsen. Dersom det er fare for negativ miljøpåvirkning, skal det stilles krav miljøhensyn i anskaffelsen.

³ Bystyresak 38/17

3.11.1 Miljøkriterier

Kommunene skal søke å anskaffe produkter som kan dokumenteres som gode miljøvalg, for eksempel ved tilfredstillende av kriteriene til Svanen og EU-blomsten. Kravet gjelder for varer hvor det finnes konkurrerende produkter.

For produktgrupper hvor myndigheten har utarbeidet anbefalte miljøkriteriesett bør disse fortrinnsvis benyttes. Miljøkravene og -kriteriene som anbefales må imidlertid alltid tilpasses den konkrete anskaffelsen. Dette innebærer også at dokumentasjonskrav og -mengde må tilpasses størrelse og type kontrakt.

3.11.2 Økologiske produkter

For anskaffelser der det er relevant, kan det vurderes i hvert enkelt tilfelle hvorvidt det skal stilles krav om kjøp og levering av økologiske varer.

3.11.3 Retur av emballasje

Kommunen skal i sine kontrakter stille krav til sine leverandører om det er medlem i en returordning for brukt emballasje. Kravet lyder: Hvis en norsk leverandør (produsent eller importør) benytter emballasje, skal det senest ved kontraktsinngåelse fremlegges dokumentasjon på at leverandøren er medlem av en retur ordning eller oppfyller forpliktelsen gjennom egen returordning med egen ordning for sluttbehandling hvor emballasjen blir tatt hånd om på miljømessig forsvarlig måte (Grønt Punkt Norge AS eller tilsvarende).

Framtidens byer er et samarbeidsprogram mellom utvalgte kommuner og staten om å utvikle byområder med lavest mulig klimautslipp og godt bymiljø. I forbindelse med dette prosjektet er det utarbeidet et handlingsprogram der det blir fastsatt tiltak om miljøhensyn i anskaffelser. Handlingsprogrammet sier bla. følgende:

I forkant av arbeidet med enhver anskaffelse, bør det gjøres en behovsanalyse, der man bør undersøke hvorvidt om det finnes en mer miljøvennlig måte å dekke behovet på, samt hvordan den samlede miljøbelastningen av innkjøp, bruk og sanering kan minimeres.

For alle anskaffelser der det finnes miljøkriterier fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og/eller EU skal disse benyttes. Kompetanseheving i bruk av miljøkriterier for ulike sektorer vil bli gitt.

GKI sier at de kjenner til handlingsprogrammet, men de bruker ikke miljøkriteriesettene til Difi. De vurderer hva de har behov for i hvert tilfelle. Virksomhet for bygg og

eiendom kjenner også til handlingsprogrammet, men tiltakene i handlingsprogrammet blir ikke fulgt. Kommunen er nå i ferd med å vedta ny klimaplan. Kommunedelplan for klima og energi 2017-2025 er på høring. Det skal utarbeides handlingsplan for å følge opp kommunedelplanen. Den skal vedtas i februar/mars 2018.

2.2.2 Sosial dumping

Anskaffelsesreglementene har bestemmelser om krav til arbeids- og lønnsvilkår. GKI-reglementet sier følgende:

3.12.3 Sosial dumping

Ved gjennomføring av konkurranser for kjøp av tjenester skal kommunene 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 ser normalt for vedkommende sted og yrke. Dette gjelder også for arbeid som skal utføres i utlandet.

Kommunens anskaffelsesreglement sier:

2.5.2 Krav til lønns- og arbeidsforhold

Leverandøren skal sørge for at ansatte i egen organisasjon og ansatte hos eventuelle underleverandører ikke har dårligere lønns- og arbeidsforhold enn det som følger av tariffavtaler, regulativ eller det som er normalt for vedkommende sted og yrke. Under enhver omstendighet er minstesats for lønn den allmenngjorte tariff for byggfag. Alle avtaler leverandøren inngår som innebærer utføring av arbeid under denne kontrakten skal inneholde tilsvarende krav.

Leverandøren skal på anmodning legge fram all dokumentasjon om lønns- og arbeidsvilkår som benyttes. Dokumentasjonsplikten omfatter også underentreprenører og underleverandører.

Dersom entreprenøren bryter disse bestemmelsene, kan oppdragsgiver heve kontrakten umiddelbart. Entreprenøren er videre erstatningsansvarlig for alt økonomisk tap som oppstår på oppdragsgivers hånd.

Skienmodellen

Bystyret i Porsgrunn vedtok i sak 19/15 å slutte seg til «Skienmodellen» for å bekjempe sosial dumping. «Skienmodellen» består av fjorten punkter som skal forhindre sosial dumping. Vi gjengir ikke alle kravene, men nevner:

Punkt 5.

Byggherren tillater ikke mer enn et ledd i kontraktskjeden. Oppdragsgiver kan godkjenne to ledd når det foreligger en god begrunnelse. Det skal aldri være mer enn to ledd i kontraktskjeden.

Punkt 11.

Byggherren kan kreve dagmulkt av tilbyderen dersom han selv eller noen av hans underentreprenører anvender ulovlig eller ikke kontraktsmessig arbeidskraft og forholdet ikke blir rettet innen en frist gitt ved skriftlig varsel fra byggherren. Mulkten løper fra fristens utløp til forholdets opphør. Mulkten skal utgjøre én promille av kontraktssummen, men ikke mindre enn kr 1000 per virkedag.

Punkt 12.

Tilbyder skal sørge for at ansatte i egen organisasjon og ansatte hos eventuelle underentreprenører ikke har dårligere lønns- og arbeidsforhold enn det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke, jf. § 5 i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Tilbyder skal på oppfordring legge fram dokumentasjon om lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte. Alle avtaler tilbyder inngår og som innebærer utføring av arbeid under denne kontrakten, skal inneholde tilsvarende dokumentasjon. Dersom tilbyder ikke etterlever disse pliktene og forholdet ikke er rettet innen en fastsatt frist, har oppdragsgiver rett til å kreve dagmulkt. Mulkten løper fra fristens utløp til forholdets opphør og størrelsen fastsettes på samme måte som i punkt 11.

Revidert Skienmodell ble vedtatt i bystyret 2. november. Bestemmelsene i modellen om krav til lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon, kontroll og sanksjoner er oppdatert i samsvar med forskrift til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

2.2.3 Sosialt ansvar

I kommunens anskaffelsesreglement § 2 *Innkjøpspolitikk* er det stilt krav om etisk produksjon av varer og tjenester og om rettferdig handel. Ifølge reglementet skal kommunen i kontraktene stille krav om at anskaffelsen ikke skal inneholde produkter

som er produsert av barn, og som dermed er i strid med ILO-konvensjonen. På oppfordring skal tilbydere dokumentere at ILO konvensjoner om barnarbeid ikke er brutt. Kontrakten skal heves dersom kontraktsvilkårene blir brutt.

Videre sier reglementet at kommunen skal søke å anskaffe produkter der produksjonen tilfredsstillende de grunnleggende ILO-konvensjonene, uansett hvor produktet har sin opprinnelse. Kravet gjelder for varer der det finnes konkurrerende produkter. I første omgang iverksettes kravet for kaffe og te.

Det fremkommer av GKI-reglementet at kommunene skal bidra til å minimere miljøbelastningen ved den enkelte anskaffelse, styrke etisk og rettferdig handel og forebygge sosial dumping.

2.3 Ansvar for anskaffelser og oppfølging av kontrakter

Grenlandskommunenes innkjøpsenhet (GKI) er et vertkommunesamarbeid der Skien er vertskommune og har arbeidsgiveransvar for de ansatte i samarbeidet. Det fremgår av samarbeidsavtalen at GKI skal ha ansvar for kontakt og forhandlinger med leverandører, inngåelse av innkjøpsavtaler (rammeavtaler) for deltakerkommunene, kompetanseoppbygging i egen enhet og i deltakerkommunene, og dessuten for å utvikle felles informasjonssystem for innkjøpsenheten og deltakerkommunene.⁴

Målet er at samarbeidet skal bidra til et godt omdømme for kommunene og andre deltakere. Det er en målsetning at kompetansebygging i felles innkjøpsenhet og kommunene skal bidra til høyere kvalitet på innkjøpsfunksjonen i kommunene.⁵

GKI inngår rammeavtaler om vare- og tjenestekjøp for deltakerkommunene når minimum tre av deltakerkommunene ønsker slik avtale, og bistår ellers kommunene ved behov. Dersom det er færre enn tre kommuner som ønsker å gjennomføre en anskaffelse, må som hovedregel den enkelte kommune selv gjennomføre anskaffelsen. GKI sier at det blir fastsatt i deres årlige virksomhetsplan hvilke anskaffelser som innkjøpsamarbeidet skal gjøre. Deltakerkommunene kan få bistand fra GKI til å gjennomføre enkeltanskaffelser. Avhengig av hva slags anskaffelse det gjelder, skal slik

⁴ Fremgår av samarbeidsavtalen punkt 1 Formål med avtalen.

⁵ Samarbeidsavtalen Del 2. Punkt 2- Målsetning

bistand enten faktureres fullt ut eller først faktureres når bistanden overskrider fem timer.⁶

I følge rådmannen er det særlig de som sjelden gjør anskaffelser som har bedt GKI om hjelp. Rådmannen sier videre at de som har bedt GKI om hjelp, ikke alltid har fått hjelp pga. av kapasitetsproblemer hos GKI.

GKI sier at det generelt er en utfordring at ansatte i kommunene ikke kjenner GKI godt nok.

Den enkelte virksomhetsleder innad i kommunen er delegert fullmakt til å gjennomføre anskaffelser for sin virksomhet. Dette fremgår også i kommunens anskaffelsesreglement, som sier at den enkelte budsjettansvarlige er ansvarlig for alt innkjøp innenfor eget budsjettområde. GKI-reglementet sier at det er ansatte med attestasjons- eller anvisningsmyndighet som har ansvar for oppfølging av vilkår og betingelser i gjeldende avtaler. Etter hva vi er kjent med er det ikke gjort noen endringer i ansvarsfordelingen etter at reglementene ble opphevet.

GKI sier at kommunen selv må følge opp kontraktkrav i rammeavtalene om lønns- og arbeidsvilkår og om miljø. GKI mener at kommunen bør være kjent med hvilke krav som er stilt til leverandører og produkter i hver avtale, fordi en til to representanter fra hver kommune er med på å forberede og inngå alle avtaler. Alle kommunalt ansatte skal ha tilgang til avtalekatalogen der alle avtalene ligger og hvor avvik fra avtalene skal meldes inn.

Rådmannen mener at GKI skal følge opp de rammeavtalene de inngår.

GKI stiller krav om etisk produksjon av varer i alle kontrakter, men det varierer om de kontrollerer om leverandøren oppfyller de kravene som er stilt. I den grad de følger opp etiske krav, baserer GKI seg på egenrapportering fra leverandørene.

GKI har årlige/halvårige statusmøter med leverandørene om rammeavtalene. Kommunene deltar også på disse statusmøtene. Tema på disse møtene er bla. hvordan avtalene har fungert.

Verken virksomhet for bygg og eiendom eller GKI har iverksatt kontraktregulerte sanksjoner for brudd på lønns- og arbeidsvilkår overfor en leverandør noen gang. De

⁶ Jf. Vedtak i styret GKI – gjelder fra 1.1.12.

opplyser at de prøver å løse sakene på et lavere nivå, og at det hittil ikke har vært nødvendig å iverksette slike sanksjoner.

2.3.1 Kurs, opplæring og kvalitetssikring

Kommunen har ikke systematiske opplæringsprogram om innkjøp, men rådmannen forventer at de som foretar anskaffelser sørger for å holde seg tilstrekkelig faglig oppdatert om regelverket. Kommunen har ikke gitt noen føringer om kvalitetssikring av anskaffelsesprosesser eller kontrakter. Kommunen har flere jurister som kan konsulteres ved behov, og har også avtale med eksternt advokatfirma. Den enkelte innkjøper må vurdere om det er behov for kvalitetssikring eller bistand fra jurist.

GKI har rammeavtale med advokat som de konsulterer ved behov.

GKI holder kurs for kommunene minst én gang i året. Det siste året har det vært kurs om ny lov og forskrift om offentlige anskaffelser og om forsyningsforskriften. Ifølge GKI har det vært stort oppmøte på disse kursene.

2.4 Kontraktsmaler

Kommunen har ikke egne kontraktsmaler som skal brukes når det skal inngås avtaler om anskaffelser. Anskaffelsesreglementene omtaler ikke kontraktsmaler. Rådmannen forventer at de som foretar anskaffelser bruker standardkontrakter, og nevner GKI's standardkontrakter som eksempel.

Virksomhet for bygg og eiendom bruker NS⁷ kontraktstandarder (NS 8401-8407) når de inngår kontrakter for bygge- og anleggsarbeider eller tjenestekjøp. I forbindelse med møbelkjøpet som er omtalt senere i rapporten, ble det laget en kontrakt som var basert på eksempel på kontrakt funnet på Difi's hjemmesider.

NS standardkontrakter er ikke innrettet spesielt mot offentlig sektor, og regulerer ikke lønns- og arbeidsvilkår slik som forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter krever. Vilkår knyttet til etisk produksjon av varer er heller ikke regulert i denne standarden. Virksomhet for bygg og eiendom sier de redegjør for hvilke

⁷ Kontraktstandarder som er utarbeidet av Standard Norge. Standard Norge har ansvar for standardiseringsoppgaver på alle områder unntatt elektro og post- og telestandardisering. Standard Norge har enerett på å fastsette og utgi Norsk Standard.

kontraktbestemmelser som gjelder for anskaffelsen i konkurransegrunnlaget, og at krav om lønns- og arbeidsvilkår fremgår der.

GKI har kontraktsmaler for tjenestekjøp, for kjøp av rådgivertjenester og for kjøp håndverkertjenester (bygge- og anleggsarbeider). GKI opplyser at kontraktsmalen for tjenestekjøp også er ment å gjelde for varekjøp, selv om det ikke fremgår av tittelen på kontrakten. GKI sier at de også bruker NS-kontraktmaler i sine anskaffelser, og at de gjør nødvendige tillegg og endringer til kontraktstandardene. GKI sier at de er i gang med å gjennomgå kontraktmalene sine.

Anskaffelsesforskriften § 8- 13 og § 19-3 sier at det ved anskaffelser av bygge- og anleggsarbeider og kontrakter om renholdstjenester som er lik eller overstiger 1,75 mill. kr, skal oppdragsgiver stille krav om at hovedleverandøren maksimalt kan ha to ledd med underleverandører i direkte kjede under seg. Dette kravet gjelder for anskaffelser foretatt etter 1. mai 2017. Kravet til begrensning i antall ledd med underleverandører fremkommer ikke som krav i GKIs kontraktsmal for tjenester eller i kontraktsmal for håndverkertjenester.

I kontraktsmalen for tjenestekjøp er det stilt krav om at ansatte hos leverandører og underleverandører ikke skal ha dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler, jf. forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser⁸. Det er stilt krav om at leverandøren på forespørsel må dokumentere at lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med krav. I malen har «kunden» forbeholdt seg retten til kontroll og redegjort for hvilke sanksjoner som blir gjennomført ved brudd på disse kravene. Ifølge malen kan kunden gjennomføre følgende sanksjon ved brudd på krav:

Kunden forbeholder seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner dersom leverandør eller underleverandør ikke etterlever kravene om lønns- og arbeidsvilkår. Kunden forbeholder seg retten til å holde tilbake avtalesummen tilsvarende ca. 2 – to ganger innsparingen for Leverandøren inntil det er dokumentert at forholdet er brakt i orden. Dette følger av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 6 andre ledd.

Tilsvarende kontraktkrav er ikke innarbeidet i kontraktsmalen for kjøp av håndverkertjenester.

⁸ Gjelder for kjøp av tjenester og bygg- og anleggsarbeider som overstiger 1,75 mill. kr.

GKI sier at «Skiensmodellen» ligger som vedlegg til avtalene de bruker, og at kravet til begrensning i leverandørkjeden fremgår der. GKI sier videre at de innarbeider i kontraktene at bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår og sanksjoner har forrang for punkt 11 og 12 i Skiensmodellen. Skiensmodellen er omtalt under punkt 2.2.2.

Kontraktsmalen for tjenestekjøp har avtalevilkår som forplikter leverandører og underleverandører til å respektere grunnleggende sosiale og etiske krav i sin virksomhet, og til at produkter som leveres skal være fremstilt under forhold som er forenlig med:

- FNs menneskerettskonvensjon
- Arbeidslovgivningen i produsentlandet
- ILO konvensjon nr. 138 og 182 (Forbud mot barnarbeid)
- ILO konvensjon nr. 29 og 105 (Forbud mot tvangsarbeid/slavearbeid)
- ILO konvensjon nr. 100 og 111 (Forbud mot diskriminering)
- ILO konvensjon nr. 87 og 98 (Fagforeningsfrihet og retten til kollektive forhandlinger)

Kontraktsmalene for kjøp av håndverkertjenester og rådgivningstjenester har ikke tilsvarende avtalevilkår.

GKI bruker selv et elektronisk konkurransegjennomføringsverktøy som inneholder kontraktsmaler med «rimelig like» avtalevilkår som de som inngår i kontraktsmalene på hjemmesiden. GKI sier at de tilpasser kontraktsvilkårene til den enkelte anskaffelse hvis de mener det er nødvendig. Kommunene kan bruke malen dersom de ønsker.

2.5 Rammeavtaler om kontroll av kontraktsvilkår

Porsgrunn kommune sammen med de andre GKI-kommunene deltar i en rammeavtale om kjøp av konsulenttjenester til kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Selve anskaffelsen er foretatt i regi av Oslo kommune og rammeavtalen omfatter i alt 99 kommuner. Avtalen hadde startdato 17. juni 2015 og er gjeldende til mai 2018, med mulighet for ett års prolongering.

Avrop av rammeavtalen med en estimert verdi over kr 50 000 skal gå gjennom GKI. Ifølge GKI har ikke Porsgrunn kommune foretatt avrop på rammeavtalen i denne størrelsesordenen. Kommunen må selv stå for avrop som har verdi under kr 50 000. Virksomhet for bygg og eiendom ble først kjent med at en slik avtale eksisterte for kort tid siden, og har ikke foretatt avrop av avtalen. Vi har ikke informasjon om at andre virksomheter i kommunen har benyttet seg av denne rammeavtalen.

GKI og alle kommunene tilknyttet GKI deltar også i anskaffelsen en rammeavtale om bistand til oppfølging av sosiale- og miljøkrav i kontrakter. Rammeavtalen gjelder bla. kontroll av ivaretagelse av ILOs kjernekonvensjoner. Denne anskaffelsen er også i regi av Oslo kommune. Kontrakt er ikke signert enda for denne anskaffelsen.

2.6 Revisors vurdering av rutiner og tiltak

Rutiner, reglement og planer

På nåværende tidspunkt har ikke kommunen anskaffelsesreglement. Det er derfor viktig at arbeidet med nytt reglement ikke stopper opp. Kommunen har ikke etablert rutiner for å fremme menneskerettigheter i anskaffelser, noe som var et krav fra 1. januar 2017.

Anskaffelsesreglementene som er omtalt under punkt 2.2 gjelder for de fleste av de anskaffelsene som er undersøkt i denne forvaltningsrevisjonen. Vi kommenterer derfor kort innholdet i reglementene selv om de nå er opphevet.

Reglementene har bestemmelser som innebærer at miljøbelastning skal vurderes når en anskaffelse planlegges, og det skal stilles miljøkrav når det er fare for negativ miljøpåvirkning. Miljøkrav skal stilles i form av leverandørkrav eller som krav til varen, tjenesten eller bygge- og anleggsarbeidet i kravspesifikasjonen. Reglementene omtaler ikke å bruke miljø som tildelingskriterium. Dersom kommunen ønsker å ha mer vekt på miljø i sine anskaffelser kan dette bla. gjøres ved å ha miljø som tildelingskriterium og vektlegge det høyt. I handlingsprogrammet til *Fremtidens byer* er det også tiltak for å ivareta miljøet i anskaffelser. Vår vurdering av hvordan reglementene er fulgt opp mhp. miljøbelastning står under punkt 3.2.3.

Formuleringene i den opprinnelige Skiensmodellen om krav til lønns- og arbeidsvilkår var ikke dekkende for å ivareta gjeldende krav til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser. Det innebærer at Skiensmodellen ikke kunne brukes alene som kontraktkrav om lønns- og arbeidsvilkår. Se mer om dette under punkt 4.3. I den reviderte Skiensmodellen er krav til lønns- og arbeidsvilkår formulert i samsvar med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.⁹

⁹ Vedtatt av Porsgrunn bystyre 2.11.17.

Bortsett fra et forbud mot barnearbeid, omtales ikke sosialt ansvar i særlig grad i reglementene. Se vår vurdering om hvordan sosialt ansvar i de anskaffelsene vi har undersøkt i punkt 5.3.

Ansvar for anskaffelser

Vi mener det er et godt tiltak å samle innkjøpskompetanse i et kommunesamarbeid som GKI. GKI har ansvaret for å gjennomføre en stor andel av kommunens anskaffelser, og skal bistå kommunene ved behov. Vi har ikke undersøkt systematisk hvordan kommunen og GKI samarbeider om anskaffelser, men basert på den informasjonen vi har fått mener vi at det er behov å klargjøre nærmere hvordan dette samarbeidet skal foregå. Vi viser bla. til at det ulik forståelse av hvem som skal følge opp rammeavtaler inngått av GKI.

Det er likevel mange i kommunen foretar anskaffelser uten at GKI er involvert, og vi mener at det er viktig at kommunen har gode og utfyllende retningslinjer for å sikre en ensartet og riktig innkjøpspraksis. Virksomhetslederne har ansvar for å følge opp kontraktsforpliktelsene i de anskaffelsene som de har gjort, men opphevede reglement sier ikke noe om hvordan kontrakter skal følges opp eller hvor ofte de skal følges opp, eller hvordan disse forholdene skal vurderes. Det innebærer at hver enkelt virksomhetsleder må vurdere hvilken oppfølging som er nødvendig. Difi anbefaler at kommunen omtaler oppfølging av kontrakter i sine rutiner, og at rutinene bør si noe om hvem som skal følge opp kontrakter, hvordan kontraktene skal følges opp, hvor ofte kontrakter skal følges og hvilke kontrakter som har behov for grundig kontroll. På bakgrunn av anbefalingen fra Difi mener vi at Porsgrunn kommune bør gi slike føringer.

Vi mener det er et godt tiltak at ansatte har tilgang til juridisk kompetanse når de skal gjøre anskaffelser, men vi mener likevel at kommunen bør vurdere tiltak for å sikre systematisk at ansatte har relevant kunnskap om innkjøp generelt, og om hvordan de kan ivareta og følge opp samfunnsansvar i anskaffelser spesielt.

Kontraktsmaler/vilkår

Standard kontraktsvilkår og kontraktsmaler er ansett som gode tiltak som kan bidra til at kommunen har en ensartet innkjøpspraksis. Tydelige og kjente maler kan bidra til bedre kompetanse blant de ansatte som skal bruke som skal bruke kontraktene, og til at kontraktsvilkårene er i samsvar med lovkrav og i samsvar med kommunens føringer for innkjøp, som for eksempel at det er forbud mot varer som er produsert av barn.

Kommunen har ikke egne kontraktsmaler, og det er en forventning om at innkjøpere finner fram til og bruker standardiserte kontrakter. Virksomhet for bygg- og eiendom

bruker NS-standardkontrakter. Dette er anerkjente og mye brukte standardkontrakter, men som offentlig innkjøper må kommunen sørge for å innarbeide kravene om lønns- og arbeidsvilkår i disse malen. Dette ligger ikke i standardavtalene. Standardavtalene har heller ikke krav om at varer ikke skal være produsert under kritikkverdige forhold. Vi mener at det kan være et godt tiltak om kommunen etablerer retningslinjer for bruk av standard kontraktvilkår, ev. si noe i anskaffelsesreglementet om hvilke krav som skal stilles i kontrakter.

For at kontraktsmaler skal være et godt hjelpemiddel for innkjøpere, må de ha god kvalitet, og være tydelige og dekkende i forhold til gjeldende regelverk. Porsgrunn kommune bør være oppmerksom på at kontraktsmalene til GKI ikke er entydige eller dekkende i forhold til relevante lovkrav.

GKI har kontraktsmal for tjenestekjøp, for kjøp av rådgivningstjenester og for kjøp håndverkertjenester. Kontraktsmalen for tjenestekjøp skal også gjelde for varekjøp. I kontraktsmalen for tjenestekjøp er kravene til lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med kravene i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelser. Sanksjonen i malen for brudd på krav om lønns- og arbeidsvilkår er ikke den samme som sanksjonen for brudd på lønns- og arbeidsvilkår i Skiensmodellen. Dette kan åpne for uklarhet om hvilke sanksjoner som skal gjennomføres overfor leverandører som bryter krav om lønns- og arbeidsvilkår. GKI har løst dette ved å gi bestemmelsene i kontraktsmalen i forrang. Lønns- og arbeidsvilkår er ikke innarbeidet i kontraktsmalene for håndverker- og rådgivningstjenester. Forskriftskravet om begrensning i antall ledd i leverandørkjeden er heller ikke innarbeidet i kontraktsmalene.

Kontraktsmalen om tjenestekjøp og varekjøp har omfattende etiske krav. Selv om etiske krav er mest relevant å stille i kontrakter om varekjøp, kan tjenestekontrakter omfatte levering av varer og materiell. I bygge- og anleggsarbeider vil det normalt sett inngå levering av varer og materiell. I slike anskaffelser bør etiske krav vurderes og kontraktsmalen bør sikre dette. Eksisterende kontraktsmal for kjøp av håndverkertjenester inneholder ikke etiske krav.

Vi mener det er risiko for at inngåtte kontrakter har vilkår som ikke er samsvar med gjeldende regelverk og vedtak. Vi mener videre det er risiko for at kontrakter mangler vilkår som burde ha vært stilt, eller at kontrakter har vilkår som det ikke er relevante eller forholdsmessig å stille i den respektive anskaffelsen. Vi mener at kommunen bør ha tiltak for å kvalitetssikre kontrakter/kontraktvilkår i større grad, og at det er viktig at GKI's arbeid med oppdatere kontraktsmaler fortsetter.

Rammeavtaler om kontroll av kontraktkrav

Det er i utgangspunktet et godt tiltak at kommunen deltar i rammeavtaler om kontroll av kontraktkrav, men denne avtalen har i praksis liten verdi som kontrolltiltak når den hverken er kjent eller brukt. Porsgrunn kommune bør sikre at avtalene er kjent i kommunen, og bør vurdere å bruke avtalen til å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår i større byggeprosjekter.

3 Miljøhensyn - praksis

3.1 Innledning

Ca. halvparten av klimaavtrykket i Norge kommer fra offentlige anskaffelser.¹⁰ Offentlige anskaffelser utgjør derfor et viktig virkemiddel og det offentlige er pålagt å redusere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved sine anskaffelser.

Anskaffelsesloven § 5 pålegger kommunene å innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å fremme klimavennlige løsninger der det er relevant. Dette skal blant annet skje ved at oppdragsgiveren tar hensyn til livsyklus kostnader.

Oppdragsgiveren skal stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen, slik at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer hensyn til miljø, forutsatt at kravene har tilknytning til leveransen.

Bygg- og anlegg, transport, IKT og mat er områder som Difi fremhever at har stor miljøbelastning, og der kommunene har stort potensiale for å begrense miljøbelastningen og fremme mer klimavennlige løsninger.

3.2 Avklare behov/forberede anskaffelsen

3.2.1 Revisjonskriterier

Kommunen har størst mulighet til å påvirke klima- og miljøeffekten av anskaffelsen tidlig i prosessen. Det følger av forskrift om offentlige anskaffelser § 7-9. *Minimering av miljøbelastning* at:

Oppdragsgiveren skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved sine anskaffelser og kan stille miljøkrav og kriterier i alle trinn av anskaffelsesprosessen der det er relevant og knyttet til leveransen. Der miljø brukes som tildelingskriterium, bør det som hovedregel vekt minimum 30 prosent.

Denne bestemmelsen gjaldt fra 1. mai 2017.

Det forutsettes i lovforarbeidene til anskaffelsesloven § 5 at kommunen skal gjøre vurderinger av hvilke anskaffelser som generelt innebærer vesentlige

¹⁰ <https://www.anskaffelser.no/samfunnsansvar/klima-og-miljo/miljobelastning-ved-offentlige-anskaffelser>

miljøbelastninger, og ha rutiner for oppfølging av det. Det er forutsatt i lovforarbeidene at kravene til oppdragsgivers samlede anskaffelsespraksis må reflekteres i de enkelte anskaffelsene. Bestemmelsen gjelder for alle anskaffelser over kr 100 000, men kravene som stilles til miljøvurdering, må stå i forhold til det som anskaffes. Den miljømessige effekten av kravene må veies opp mot kostnadene og de administrative byrdene ved overholdelse og oppfølging av kravene. Anskaffelsen bør vurderes opp mot virksomhetens mål, strategier og rutiner på området, for eksempel i forhold til kommunens klima- og energiplan. Ansatte i kommunen som har oppgaver knyttet til samfunnsansvar eller ansvar for klima/spørsmål bør involveres i planleggingen av anskaffelsen.¹¹

Vi legger til grunn at kommunen må planlegge sine anskaffelse med vekt på å minimalisere miljøbelastninger og fremme klimavennlige løsninger.

Porsgrunn kommune har også omtalt kartlegging av miljøbelastning i sine anskaffelsesreglement, gjengitt under punkt 2.2.1. Det fremgår av reglementene at kommunen skal vurdere miljørisikoene ved anskaffelsen.

Kommunen bør alltid ha dialog med markedet før konkurransegrunnlaget utformes. Dette har kommunen anledning til, forutsatt at det ikke blir gjort på en måte som er konkurransevridende eller som bryter likebehandlingsprinsippet, jf. forskrift om offentlige anskaffelser §§ 8-1 og 12-1. Kommunen må avklare:

- hva er miljøbelastningen ved anskaffelsen?
- når kommer miljøbelastningen ved anskaffelsen? Er det ved
 - o produksjon,
 - o bruk/utførelse, eller
 - o opphør/kassering/rivning?¹²

Dette gir følgende revisjonskriterier:

- Kommunen må kartlegge miljøbelastningen av anskaffelsen.

3.2.2 Kartlegging av miljøbelastning

Vi har sett nærmere på noen utvalgte anskaffelser for å undersøke hvordan kommunen arbeider med å kartlegge miljøbelastningen ved anskaffelser.

¹¹ <https://www.anskaffelser.no/klima-og-miljo>

¹² <https://www.anskaffelser.no/klima-og-miljo>

Anskaffelser gjort av Porsgrunn kommune:

- Bygging av svømmehall og dobbel idrettshall Kjølnes (bygge- og anleggsarbeider utlyst i juni 2017)
- Kjøp av møbler og inventar til sykehjem (varekjøp utlyst i april 2017)
- Bygging av to nye sykehjem (bygge- og anleggsarbeider utlyst i 2013)

Alle anskaffelsene er gjort av virksomhet for bygg og eiendomsdrift.

Virksomheten har ikke hatt dialog med markedet i forkant av disse anskaffelsene. Virksomheten mener at de kjenner leverandørmarkedet godt, og ser ikke at de har hatt behov for dette.

Virksomheten gjør ikke noen særskilt kartlegging av miljøbelastningen når de planlegger anskaffelser. Bygg må oppfylle miljøkrav som følger av forskrifter og tekniske standarder, og det er dette som virksomheten primært har fokus på når de planlegger. Unntaket er valg av energiløsninger til eiendommene, her blir ulike løsninger vurdert, og det blir foretatt beregning av livssyklus-kostnader (LCC-beregninger). Virksomheten planlegger sine bygg med passivhus-standard dvs. en byggestandard som gir lavere energiforbruk enn vanlig byggestandard. Virksomheten har erfart at de ofte ikke får store nok bevilgninger til å bygge med passivhus-standard.

Skagerak Varme har konsesjon på å levere fjernvarme i kommunale bygg innenfor deler av Porsgrunn. Det innebærer at det som kommunen bygger innenfor dette området, må bruke fjernvarme. Utenfor konsesjonsområdet står kommunen fritt til å velge energikilde. I slike tilfeller blir grunnvarme og biovarme vurdert. Kommunen velger den løsningen som har lavest livssyklus-kostnad.

Bortsett fra lokalisering, antall plasser og et grovt funksjonsprogram, var ikke byggingen av sykehjemmene planlagt før den ble lyst ut. All videre planlegging skjedde etter at kontrakter var inngått. Det ble derfor ikke gjort særskilte kartlegging av miljøbelastningen før utlysningen. Virksomheten hadde som mål å bygge et optimalt sykehjem med tanke på brukervennlighet og driftsøkonomi. Her valgte man grunnvarme som energikilde.

Det er ikke inngått kontrakt om bygging av svømmehall og idrettshall enda.¹³ Virksomheten mener at dette prosjektet har miljøbelastning, og sier generelt at både valg av materialer, byggeprosesser og avfallsløsninger påvirker miljøbelastningen. Svømmehallen er planlagt med passivhus-standard, men bortsett fra dette er det ikke

¹³ Per utgangen av september 2017.

planlagt miljøtiltak som går utover krav i forskrifter og byggestandarder (TEK10). Virksomheten mener at det ikke er rom for flere miljøtiltak innenfor bevilget ramme. Svømmehallen ligger innenfor konsesjonsområdet til Skagerak Varme og er planlagt med fjernvarme som energikilde.

Formannskapet mente i sak 12/ 17 om forprosjekt for bygging av svømme- og idrettshall at saken burde vært bedre belyst med tanke på klima og energi. Rådmannen ble bedt om å legge fram sak for klima- og miljørådet der det redegjøres for ytterligere for energi og miljøvurderinger som er gjort i forhold til bygging av ny svømmehall og dobbelthall. Saken skulle belyse hvilke støtteordninger som var vurdert, energiløsninger utover fjernvarme (solceller, jordvarme) i et kort og langtidsperspektiv, vurderinger av tiltak for ekstremvær herunder overvannsproblematikk og grønt tak. Økonomiske vurderinger skulle være inkludert i saken.

Miljø- og klimarådet behandlet redegjørelsen i sak 7/17. Redegjørelsen inneholder oversikter over og vurderingen omkring kostnader knyttet til de ulike løsningene. Det fremkommer ikke hvilke klimagassutslipp de ulike løsningene har.

Miljø- og klimarådet gjorde følgende vedtak:

Rådmannen bes tas initiativ til en workshop med Enova, Skagerak, HSN, Tel-Tek, Elkem, Solar, Kebony og Porsgrunn kommune og ev. andre. Målsetningen med møtet:

Workshop benyttes som grunnlag til å utvikle metodikk for å følge opp klima og miljø i fremtidige byggeprosjekter, metodikk rådmannen har bedt klima- og miljøråd om tilbakemelding på.

Miljøbelastningen av møbelkjøpet er ikke spesielt vurdert.

Anskaffelser gjort av GKI for bl.a. Porsgrunn kommune:

- Håndverkertjenester elektro (bygge- og anleggsarbeider utlyst 2015)
- Håndverkertjenester maling, gulvlegging og tapetsering (bygge- og anleggsarbeider – planlagt utlyst høst 2017)
- Renholdsartikler, papir og plast (varekjøp 2016)

GKI sier at de sammen med kompetansegruppa vurderer miljøbelastningen av hver enkelt anskaffelse. Kompetansegruppa består av 1-2 personer fra hver kommune, og ivaretar det faglige aspektet ved varer og tjenester som skal anskaffes. Miljøbelastningen vil vurderes individuelt ved hver gang en anskaffelse skal lyses ut.

I de siste anskaffelsene har GKI hatt dialog med markedet som en del av forberedelsen til anskaffelsen, og mener at det har vært nyttig.

Om elektro

GKI og kompetansegruppa mener at denne anskaffelsen har lav miljøbelastning.

Om renholdartikler, papir og plast

GKI har vurdert at miljøbelastningen for disse produktene potensielt kan være middels, og har hatt større fokus på miljø i denne anskaffelsen.

Maling, gulvlegging og tapetsering

Denne anskaffelsen er i forberedelsesfasen. GKI har hatt dialog med markedet om anskaffelsen, og vurderer at den har en viss miljøbelastning.

3.2.3 Revisors vurderinger

I de anskaffelsene som vi har undersøkt i Porsgrunn kommune, er det ikke foretatt noen systematisk kartlegging av hva som er miljølastningen ved anskaffelsen og når miljøbelastningen kommer. Bygg og eiendom planlegger med vekt på at bygningene oppfyller miljøkrav i forskrifter og ha energiløsninger som gir best driftsøkonomi. Virksomheten planlegger ikke med tanke at bygg skal være miljøoptimale eller at det skal være miljøtiltak utover det som er pålagt. De nye anskaffelsesreglene med krav om å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger, gjelder for byggingen av svømmehallen. Vi mener at kommunen bør vurdere om de i tilstrekkelig ivaretar dette forskriftskravet i sine anskaffelser.

GKI har vurdert miljøbelastningen ved de anskaffelsene som vi har undersøkt her.

Dersom kommunen skal utforme hensiktsmessige miljøkrav, er det nødvendig å ha oversikt over hvor miljøbelastningen ved de ulike anskaffelsene ligger. Det er krevende å vurdere miljøbelastningen av ulike anskaffelser og vurdere hvilke krav som er mest hensiktsmessig å stille for å minimere belastningen. Det er én av grunnene til at det er anbefalt å ha dialog med markedet i forkant av en anskaffelse. GKI har hatt dialog med markedet, men virksomhet for bygg- og eiendom har det ikke. Vi mener at dialog med markedet er et nyttig tiltak for å få mer kunnskap om anskaffelsene og innspill til hvordan å gjøre anskaffelsene mer miljøvennlige. Kommunen bør vurdere å omtale dialog med markedet i sitt nye anskaffelsesreglement.

3.3 Gjennomføring og oppfølging av anskaffelser

3.3.1 Revisjonskriterier

I kommunens reglementer som er gjengitt under punkt 2.2.1 fremkommer det også at det skal foretas en vurdering av miljørisikoene ved anskaffelsen, og at det skal stilles krav om miljøhensyn dersom det er fare for negativ miljøpåvirkning. I følge anskaffelsesreglementet (GKI) skal kommunen stille krav til sine leverandører om at de er medlem i en returordning for brukt emballasje.

Kriteriene under er hentet fra Difi's veiledninger¹⁴ om hvordan ivareta hensynet til miljøet i anskaffelser.

Miljøhensyn kan ivaretas i flere trinn i anskaffelsesprosessen. Kommunen kan ha miljøhensyn

- som krav til varen, tjenesten eller bygge- og anleggsarbeidene,
- som krav til leverandøren,
- som tildelingskriterium, eller
- som kontraktkrav.

Kommunen kan velge å ha med miljø i ett eller flere av disse trinnene i anskaffelsesprosessen så lenge det er relevante krav i forhold til det som skal anskaffes, jf. forarbeidene til anskaffelsesloven¹⁵.

Om krav til varen, tjenesten eller bygge- og anleggsarbeidene

Kommunene skal fremme klimavennlige løsninger og Difi anbefaler at kommunene er åpne for alternative metoder og løsninger for oppfylle behovet. Kommunen bør derfor i større grad beskrive hvilket behov anskaffelsen skal dekke ved utlysning, og ikke hvordan løsningen skal være.

Dersom det er tilstrekkelig antall leverandører som tilbyr miljøvennlige produkter, vil det oftest være best å stille miljøkrav til leveransen. Dersom det er få leverandører som tilbyr miljøvennlige produkter vil det være vanskelig å gjennomføre en konkurranse med miljøkrav til leveransen, fordi tilbud som ikke oppfyller kravene skal avvises.

¹⁴ <https://www.anskaffelser.no/klima-og-miljo>

¹⁵ Prop. 51 L (2015-2016) pkt. 7.5

Om krav til leverandøren

Kommunen kan stille spesifikk krav til leverandørens tekniske eller faglige kompetanse, hvis det er nødvendig for at kontrakten skal kunne gjennomføres i samsvar med de miljømål som er satt for prosjektet.

Om tildelingskriterier

Dersom det er få leverandører som kan tilby miljøvennlige alternativer, kan miljø brukes som tildelingskriterium. I slike anskaffelser vil kommunen i varierende grad motta tilbud som oppfyller miljø-tildelingskriteriet, og tilbudene må poengsettes utifra i hvilken grad de oppfyller kriteriet. Det følger av forskrift om offentlige anskaffelser § 7-9 at dersom miljø brukes som tildelingskriterium, bør det vektas med minimum 30 %.

Om kontraktsvilkår

Dersom markedet er umodent, kan det være tjenlig å stille kontraktkrav om at leverandøren skal øke miljøprestasjonen i løpet av kontraktsperioden. Kommunen bør vurdere å regulere strenge sanksjoner i kontrakten dersom leverandøren ikke oppfyller kontraktkravene.

Om oppfølging av anskaffelsene

Ved mottak av ytelsen må kommunen sjekke at ytelsen faktisk oppfyller klima- og miljøkrav konkurransegrunnlaget og kontrakten. Dersom kommunen ikke får den miljøkvalitet som er avtalt, er det kontraktsbrudd og tiltak bør iverksettes.

Dette gir følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger i sine anskaffelser. Dette kan gjøres enten som
 - krav til varen, tjenesten eller bygge- og anleggsarbeidet,
 - krav til leverandøren,
 - tildelingskriterium, eller som
 - kontraktkrav.
- Tildelingskriterier om miljø bør vektas med minimum 30 %.
- Kommunen må følge opp at anskaffelsene oppfyller de miljøkrav som er angitt i konkurransegrunnlaget/kontrakten.

3.3.2 Gjennomføring og oppfølging

Virksomhet for bygg og eiendom sier at de vanligvis ikke stiller miljøkrav utover det som er nødvendig for å bygge i samsvar med forskrifter og byggestandarder.

Virksomheten har aldri hatt miljø som tildelingskriterium i noen anskaffelser som de har gjort.

Svømmehall og idrettshall

Det er redegjort for planleggingen av denne anskaffelsen under punkt 3.2.2. Det fremkommer i konkurransegrunnlaget hvordan svømmehallen og idrettshallen skal bygges. Planlagte miljøkrav fremkommer dermed primært som krav til bygge- og anleggsarbeidet.

Kommunen har utarbeidet en egen miljøoppfølgingsplan som skal sikre at miljøkrav i teknisk forskrift TEK 10 og NS 3466: 2009 *Miljøprogram og miljøoppfølgingsplan for ytre miljø for bygg- anleggs og eiendomsnæringen* blir oppfylt. Denne planen skal brukes i forprosjektet, under detaljplanleggingen og i byggefasen. Kommunens prosjektleder er ansvarlig for at planen blir fulgt opp i detaljprosjekteringen og under byggingen.

Det skal være ett års prøvedrift etter ferdigstillelse av byggene, og opplæring av driftspersonell og brukere er en del av anskaffelsen.

Byggingen av svømmehall og idrettshall var lyst ut, men kontrakt med entreprenør var ikke inngått da vi innhentet informasjonen til forvaltningsrevisjonen. Det er ikke planlagt å stille særskilte miljøkrav i kontrakten, utover det som følger av at byggingen må gjøres i samsvar med kravspesifikasjonen.

Møbler og inventar

Det er stilt kvalifikasjonskrav til leverandører om miljøledelsessystem tilsvarende ISO 14001, EMAS, Miljøfyrtårn e.l.

Leverandøren måtte dokumentere miljøledelsessystemet for å kunne delta i konkurransen.

Sykehjem

Sykehjemmet var planlagt med passivhus-standard, men det ble ikke bevilget nok midler til dette. Sykehjemmene er ellers planlagt med miljøløsninger som er i samsvar med byggestandard TEK10. Det er ikke lagt inn miljøtiltak som går ut over dette.

Miljøtiltakene er fulgt opp slik som de planlagte miljøtiltakene i svømmehallen skal følges opp. Rådgiverne på de ulike fagområdene har ansvar å følge opp at tekniske løsninger og miljøtiltak blir som planlagt. Det skal være ett års prøvedrift, og opplæring av driftspersonell og brukere er inkludert i anskaffelsen.

Elektro

GKI har ikke spesielle krav til miljøhensyn i denne anskaffelsen.

Det er ikke stilt krav til håndtering av emballasje i denne anskaffelsen.

Om renholdartikler, papir og plast

I kontrakten er det stilt krav om at leverandørene ha et tilfredsstillende kvalitetssikringssystem som er tilpasset varen/tjenesten. Det er også stilt krav om at leverandør skal benytte en returordning for emballasje som innebærer at emballasjen blir tatt hånd om på en miljømessig forsvarlig måte. Det er et kontraktkrav at produktene må være i samsvar med produktforskriften og at de ikke skal inneholde miljøskadelige kjemikalier som siloksan, triklosan og TCEP.

Kontrakten regulerer ikke særskilte sanksjoner for brudd på miljøkrav. Kontrakten har generelle bestemmelser om mislighold, og hva som skal gjøres dersom ytelsen ikke er samsvar med funksjoner, frister og krav som er avtalt, eller dersom leverandøren ikke oppfyller øvrige plikter etter avtalen. I slike tilfeller kan kunden tilbakeholde ytelser, kreve utbedringer eller prisavslag, eller heve kjøpet.

Miljøkrav i rammeavtalen er ikke særskilt fulgt opp.

3.3.3 Revisors vurdering

Det er tatt hensyn til miljøet i planleggingen av byggeprosjektene, og dermed også i anskaffelsene av byggeprosjektene. Miljøkrav i byggeprosjektene er utformet som krav til selve bygge- og anleggsarbeidet.

Virksomheten har tiltak for å følge opp at miljøløsninger i byggeprosjektene blir som planlagt, både under byggingen og etter at byggene er ferdige og tatt i bruk.

Det er stilt miljøkrav til leverandøren i anskaffelsen av møbler, selv om det ikke er vurdert hvilken miljøbelastning denne anskaffelsen har eller hvilke miljøkrav som er mest hensiktsmessig å stille.

Det er stilt miljøkrav i den ene av de to anskaffelsene som GKI har gjennomført. Det er i samsvar med hvordan de vurderte miljøbelastningen av anskaffelsene på forhånd. Vi tar ikke stilling til om vurderingen av miljøbelastningen er korrekt eller ikke. Det er ingen som har fulgt opp om miljøkrav i denne anskaffelsen er etterlevd.

Rammeavtalen om maling, gulvlegging og tapetsering var ikke lyst ut da vi gjorde våre undersøkelser. Vi kan derfor ikke si noe om hvordan miljø blir ivaretatt i denne anskaffelsen.

Kravet om returordning for emballasje er ikke ivaretatt i alle anskaffelsene.

4 Sosial dumping - praksis

4.1 Innledning

Sosial dumping skjer både ved brudd på HMS-regler, regler om arbeidstid og krav til bostandard, og hvis lønn og andre ytelser er uakseptabelt lave, sammenlignet med det norske arbeidstakere normalt tjener. Det er også sosial dumping når lønnsvilkår mm. ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler på områder der slike avtaler gjelder.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser gjelder for offentlige anskaffelser av tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som overstiger 1,75 mill. kr ekskl. mva¹⁶. Ifølge § 1 skal forskriften bidra til at ansatte i virksomheter som utfører tjenester og bygge- og anlegg arbeider for offentlige oppdragsgivere, ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende allmenngjøringsforskrifter¹⁷ eller landsomfattende tariffavtaler.

4.2 Gjennomføring og oppfølging av anskaffelser

4.2.1 Revisjonskriterier

Det følger av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår § 5 at kommunen skal stille kontraktkrav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med landsomfattende eller allmenngjort tariffavtale.

Lønns- og arbeidsvilkår omfatter ifølge forskriften § 5 minste arbeidstid, lønn, herunder overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg, og dekning av utgifter til reise, i den grad slike bestemmelser følger av tariffavtalen.

¹⁶ Kostnadsgrensen gjaldt fra 1.1.17.

¹⁷ Allmenngjøring av tariffavtaler er regulert av lov om allmenngjøring av tariffavtaler. Det følger av loven at tariffnemnda kan treffe vedtak om at en landsomfattende tariffavtale helt eller delvis skal gjelde for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art avtalen omfatter, i en bransje eller en del av en bransje. Tariffnemnda kan treffe slikt vedtak dersom det er dokumentert at utenlandske arbeidstakere utfører eller kan komme til å utføre arbeid på vilkår som samlet sett er dårligere enn det som gjelder etter landsomfattende tariffavtaler for vedkommende fag eller bransje, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke.

Etter forskriften § 6 skal kommunen i kontrakten kreve at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav om lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt. Kommunen skal i kontrakten forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner, dersom leverandøren eller underleverandøren ikke oppfyller kravene. Sanksjonene skal være egnet til å påvirke leverandørene til å oppfylle vilkårene.

I kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget skal kommunen opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, krav om dokumentasjon og sanksjoner hvis disse kravene ikke etterkommes.

Kommunen skal gjennomføre nødvendig kontroll av at kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes, jf. forskriften § 7.

Ifølge Difi er nødvendig kontroll ikke det samme for alle kontrakter, og kommunene må gjøre en konkret vurdering for hver kontrakt. Det absolutte minimumskravet er at kommunen har god oversikt over og kan redegjøre for hvem som er leverandører og underleverandører.

Anskaffelsesforskriften har også bestemmelser som har relevans i forhold til sosial dumping. Anskaffelsesforskriften § 8- 13 og § 19-3 sier at ved anskaffelser av bygge- og anleggsarbeider og kontrakter om renholdstjenester som er lik eller overstiger 1,75 mill. kr, skal oppdragsgiver stille krav om at hovedleverandøren maksimalt kan ha to ledd med underleverandører i direkte kjede under seg. Oppdragsgiver kan godta flere ledd i leverandørkjeden bare dersom det er nødvendig for å sikre tilstrekkelig konkurranse. Disse forskriftskravene gjelder anskaffelser som er kunngjort etter 1.5.2017.

Dette gir følgende revisjonskriterier:

- Kommunen må stille krav om lønns- og arbeidsvilkår ved anskaffelse av tjeneste og bygge- og anleggskontrakter som overstiger 1,75 mill. kr.
- Kommunen må stille krav om maksimalt to underleverandører ved anskaffelse av bygge- og anleggsarbeider og kontrakter om renholdstjenester som er lik eller over 1,75 mill. kr (gjelder anskaffelser foretatt etter 1. mai 2017).
- Oppdragsgiver skal i kontrakten forbeholde seg retten gjennomføre sanksjoner ved brudd på krav om lønns- og arbeidsvilkår.
- Kommunen må gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes.

4.2.2 Gjennomføring og oppfølging

Vi har undersøkt hvilke krav det er stilt til lønns- og arbeidsvilkår i de anskaffelsene som er redegjort for under 3.2.2.

Svømmehall/dobbelt idrettshall:

Det var ikke inngått kontrakt i denne anskaffelsen da vi innhentet vår informasjon.

Det er redegjort for hvilke kontraktbestemmelser som skal gjelde i tillegg til standardkontrakten i konkurransegrunnlagets generelle del. Her fremgår det at Skiensmodellens bestemmelser skal gjelde, hvor bla. følgende krav inngår:

- til lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører og underleverandører,
- om begrensning i antall underleverandører, og
- til dokumentasjon av lønns- og arbeidsvilkår.

Virksomhet for bygg og eiendom mener at Skiensmodellens punkt 5 om begrensning i antall ledd i leverandørkjeden (se punkt 2.2.2) skal forstås slik at det som hovedregel skal være én underleverandør, men at det unntaksvis kan tillates to underleverandører. Dvs. at leverandørkjeden kan bestå av tre ledd. Det er denne tolkningen de har lagt inn som kontraktsvilkår.

Kravet til lønns- og arbeidsvilkår er formulert slik i redegjørelsen for kontraktbestemmelsene:

Leverandøren skal påse at ansatte i egen organisasjon, og ansatte hos eventuelle underleverandører, ikke har dårligere lønn- og arbeidsforhold enn det som følger av landsomfattende tariffavtale, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke, jf. 5 i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår. Leverandøren skal på oppfordring legge fram dokumentasjon om lønns- og arbeidsvilkår til de ansatte. Alle avtaler som leverandøren inngår skal inneholde tilsvarende krav.

Dersom leverandøren ikke etterlever disse pliktene, og forholdet ikke er rettet innen en fastsatt frist, har oppdragsgiver rett til å kreve dagmulkt tilsvarende som i punkt 11.

Sanksjoner ifølge Skiensmodellen punkt 11 er:

Oppdragsgiver kan kreve dagmulkt av leverandøren dersom han selv, eller noen av hans underentreprenører, anvender ulovlig eller ikke kontraktmessig arbeidskraft, og forholdet ikke er blitt rettet innen en frist gitt i forutgående skriftlig varsel. Mulkten løper fra fristens utløp til forholdet er dokumentert

opphørt. Mulkten skal utgjøre 1 promille av kontraktsummen, men ikke mindre enn kr. 1 000 pr. virkedag.

Virksomheten kontrollerer vanligvis krav om lønns- og arbeidsvilkår ved å innhente egenerklæring fra entreprenørene. Sannhetsgehalten i egenerklæringene blir vanligvis ikke kontrollert. Virksomheten mener at de fleste entreprenørene de bruker er seriøse bedrifter som forholder seg til kommunens krav. I dette prosjektet (svømmehall/dobbel idrettshall) planlegger prosjektleder å være på byggeplassen hver uke for å følge opp. Byggeleder skal også ha ansvar for å følge opp. Virksomheten opplyser at det skal inngås egen avtale med byggeleder om koordinering av arbeidet med sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) i henhold til byggherreforskriften. Kontroll av arbeidstid er en del av dette. Byggeleders aktivitet blir dokumentert i månedlige rapporter.

Møbelkjøp:

Kommunen opplyser at kontraktbestemmelsene omfatter krav til:

- til lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører og underleverandører,
- om begrensning i antall underleverandører, og
- til dokumentasjon av lønns- og arbeidsvilkår.

Kravet til lønns- og arbeidsvilkår fremkommer slik:

Leverandøren skal påse at ansatte i egen organisasjon, og ansatte hos eventuelle underleverandører, ikke har dårligere lønn- og arbeidsforhold enn det som følger av landsomfattende tariffavtale, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke, jf. 5 i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår.

Sanksjonen er den samme som for svømmehallen/idrettshallen, jf. Skiensmodellen.

Dette er i utgangpunktet en vareanskaffelse, men montering av møbler på sykehjemmene inngår i anskaffelsen. Kravene om lønns- og arbeidsvilkår er stilt med tanke på montørene. Alle montørene var fra Litauen, der møbelfabrikken lå. Prosjektleder stilte spørsmål til leverandør om alle montørene var ansatt ved møbelfabrikken i Litauen. Det ble ikke foretatt noen ytterligere kontroll av lønns- og arbeidsvilkår for montørene.

Sykehjemmene:

Anskaffelsen av sykehjemmene ble lyst ut i 2013. Virksomheten sier at anskaffelsen ble lyst ut før Porsgrunn kommune innførte spesielle kontraktbestemmelser for å motvirke sosial dumping og svart arbeid (Skiensmodellen). Det ble derfor ikke stilt krav utover generelle krav til lønns- og arbeidsvilkår. Kravene til lønns- og arbeidsvilkår er

angitt i kontraktbestemmelsene i tilbudsgrunnlaget. Kommunen stilte krav om at oppdragsgivernes arbeidstakere skulle minst ha de lønns- og arbeidsvilkår for fulgte av allmenngjøringsforskriftene. Videre fremgår det av kontraktbestemmelsene at *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter* gjaldt for prosjektet.

Det er ikke angitt i kontrakten hvilken sanksjoner som skal gjennomføres ved brudd på krav om lønns- og arbeidsvilkår.

I dette byggeprosjektet var byggeleder ansatt i kommunen, og ikke innleid. Virksomheten opplyser at byggeleder var på byggeplassene 2-3 dager per uke, og at prosjektleder også var på byggeplassene minimum én dag per uke. Virksomheten innhentet egenerklæring fra entreprenør om overholdelse av krav om lønns- og arbeidsvilkår. Virksomheten sier at lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandører ble kontrollert i juni og september 2016 etter at det kom påstander om sosial dumping. Byggeleder gjennomgikk da arbeidslister og tok stikkprøver med kontroll av lønns slipper.

Påstandene om sosial dumping kom fra Fellesforbundet i juni 2016. Etter undersøkelser påviste kommunen at et malerfirma hadde brutt arbeidstidsbestemmelsene ved at flere malere hadde arbeidet for mange timer i løpet av en fire ukers periode.

Anskaffelser gjort av GKI

Rammeavtalen om renholdsartikler, papir og plast er en vareanskaffelse, og omtales ikke mer her.

Rammeavtalene om elektrotjenester (sterkstrøm og svakstrøm) ble utlyst i april 2015, og avtalene er inngått i august samme år. «Skien modellen» er innarbeidet i kontraktsvilkårene. Det ble ikke stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår utover det som følger av Skien modellen. GKI hadde tilsyn fra Arbeidstilsynet i 2015. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter var tema for tilsynet, og rammeavtalen om elektro svakstrøm ble valgt ut til kontroll. Tilsynet avdekket at kontraktsvilkårene var mangelfulle ved at kravene om lønns- og arbeidsvilkår ikke var i samsvar med forskriften.

GKI hadde stilt krav om at:

Tilbyder skal sørge for at ansatte i egen organisasjon og ansatte hos eventuelle underleverandører ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av landsomfattende tariffavtale eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke, jf. § 5 i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i

offentlige anskaffelser. Tilbyder skal på oppfordring legge fram dokumentasjon om lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte.

Arbeidstilsynet påpekte at kravet om dokumentasjon av lønns- og arbeidsvilkår ikke var i samsvar med gjeldende forskrift. Både leverandør og underleverandører skal fremlegge dokumentasjon på forespørsel.

GKI har i kontrakten forbeholdt seg retten til sanksjoner mot «tilbyder» ved brudd på krav om lønns- og arbeidsvilkår. Arbeidstilsynet påpekte at GKI ikke hadde forbeholdt seg retten til å gjennomføre sanksjoner mot leverandør og underleverandører ved brudd på krav om lønns- og arbeidsvilkår. GKI sier at de etter tilsynet sendte endringsbilag med korrekte kontraktsvilkår til aktuelle avtalepartnere.

Arbeidstilsynet gav også avvik for at det ikke ble gjennomført nødvendig kontroll av krav om lønns- og arbeidsvilkår. GKI kontrollerer ikke krav om lønns- og arbeidsvilkår. Etter avklaring med Arbeidstilsynet, mener de at ansvaret for kontroll ligger på oppdragsgiver dvs. kommunen. Kommunen er ikke enig i denne vurderingen, jf. punkt 2.3.

GKI tror det i praksis er mer kontroll med håndverkeravtalene enn hva det er i de store byggeprosjektene. I rammeavtalene om håndverkertjenester er det ikke underleverandører og det stilles krav om dokumentert fagkompetanse for alle som skal jobbe på kontraktene. Virksomhet for bygg og eiendom bruker rammeavtalene om håndverkertjenester og rådgivningstjenester, og er enig i denne vurderingen. De mener det er liten risiko for sosial dumping fordi de kjenner firmaene og fordi de ansatte er norske. Virksomheten har derfor ikke spesielle tiltak for å følge opp disse avtalene med tanke på sosial dumping.

Arbeidstilsynet mener at det er risiko for sosial dumping i håndverkertjenester, og at kommunen bør følge opp disse kontraktene.

4.3 Revisors vurdering

Krav til lønns- og arbeidsvilkår

Krav om lønns- og arbeidsforhold i konkurransegrunnlaget til svømmehallen/ idrettshallen er ikke formulert i samsvar med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser. Lønns- og arbeidsvilkår skal være i «samsvar med landsomfattende avtale eller *allmenngjort tariffavtale*», ikke i «samsvar med landsomfattende tariffavtale eller *det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke*». Kommunen skal sikre at både leverandører og underleverandører på forespørsel

må dokumentere at krav om lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt. Det er ikke tilstrekkelig at kommunen krever slik dokumentasjon bare fra leverandør. Som omtalt i punkt 2.6 dekker ikke Skiensmodellen fullt ut de kravene som følger av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser.

Kontraktsvilkårene om lønns- og arbeidsvilkår i elektroanskaffelsen er ikke i samsvar med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser. Dette ble også påpekt av Arbeidstilsynet. I etterkant har GKI innarbeidet nye krav til lønns- og arbeidsvilkår i sine kontraktsmaler. Disse kravene inngår i kontraktsmalen i tillegg til kontraktkravene som følger av Skiensmodellen.

Det er stilt kontraktkrav om lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av møbler til sykehjemmene. Dette er primært en vareanskaffelse, og forskriftskravet gjelder for bygge- og anleggsarbeider og renholdstjenester. Verdien av monteringsarbeidene vil være avgjørende for om kommunen var pliktig til å stille krav om lønns- og arbeidsvilkår i denne anskaffelsen. Vi kjenner ikke verdien av monteringsarbeidene, men kommunen kan uansett stille krav til leverandør utover det som følger av lov og forskrift, så lenge kravene ikke begrenser konkurransen.

Kommunen har opplyst at forskrift om lønns- og arbeidsvilkår gjelder for anskaffelsen av sykehjemmene og at det er et kontraktsvilkår at forskriften skal følges. Vi mener at de relevante forskriftsbestemmelsene burde ha vært angitt som kontraktsvilkår, i stedet for bare å henvise til forskriften.

Begrensning i leverandørkjeden

Forskriftskravet om begrensning om antall ledd i leverandørkjeden gjelder for anskaffelser som er kunngjort etter 1. mai i år. Dvs. at forskriftskravet bare gjelder for anskaffelsen av svømmehallen. Skiensmodellen har også bestemmelser om begrensning i antall ledd i leverandørkjeden, og de kontraktbestemmelsene skulle brukes fra mars 2015. Det er stilt krav om begrensning i antall ledd i leverandørkjeden i anskaffelsen av svømmehallen og i elektrotjenestene. Virksomhet for bygg og eiendoms tolkning av hvor mange ledd i leverandørkjeden som er tillatt, er i samsvar med forskriftskravet.

Sanksjoner

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser sier at oppdragsgiver skal forbeholde seg retten til å gjennomføre sanksjoner ved brudd på krav om lønns- og arbeidsvilkår, og at sanksjonen skal være egnet til å påvirke leverandøren eller underleverandøren til å oppfylle vilkårene. Det følger av dette at kommunen må angi hvilken sanksjon som vil bli gjennomført ved brudd på krav om lønns- og arbeidsvilkår i

kontraktsvilkårene. Det har kommunen ikke gjort i anskaffelsen av sykehjemmene. Vi mener at kontraktsvilkårene ikke er i samsvar med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår på dette punktet.

Kommunen har forbeholdt seg retten til å gjennomføre sanksjoner og redegjort for hvilken sanksjon som vil bli gjennomført ved brudd på krav om lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelsene av svømmehall/idrettshall og møbler. Kontraktbestemmelsene om sanksjoner i rammeavtalen om elektrotjenester var ikke samsvar med forskriftskravet. Dette ble korrigert i etterkant av Arbeidstilsynets tilsyn.

Kontroll

Det vil variere hvor omfattende kontroll av lønns- og arbeidsvilkår kommunen bør gjennomføre. Det bør gjøres en konkret vurdering for hver enkelt anskaffelse. Kontrollaktiviteten bør etter vårt syn både planlegges og dokumenteres.

Virksomhet for bygg og eiendom har kontrollert lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelsene som vi har undersøkt. Virksomheten har i stor grad stolt på egenerklæringer fra leverandørene og i liten grad innhentet og kontrollert dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkår selv. Brudd på arbeidstidsbestemmelser ble avdekket under byggingen av sykehjemmene, selv om det var innhentet egenerklæringer fra leverandør. I denne anskaffelsen var det derfor ikke tilstrekkelig å basere kontrollen på egenerklæring fra leverandør. Stikkprøvekontrollene ble først gjennomført etter at det var kommet påstander om sosial dumping.

Vi mener at det generelt ikke er tilstrekkelig å basere seg på egenerklæringer om lønns- og arbeidsvilkår fra leverandører i større byggeprosjekt. Vi mener at kommunens kontroll av lønns- og arbeidsvilkår også bør omfatte å kontrollere dokumentasjon om lønns- og arbeidsvilkår innhentet direkte fra leverandørene. Kommunen deltar i rammeavtale om konsulenttenester til kontroll av lønns- og arbeidsvilkår, jf. punkt 2.5, og vi mener at kommunen bør vurdere å etablere retningslinjer om bruk av denne avtalen, slik at kommunen får gjennomført nødvendig kontroll i samsvar med forskriften.

Lønns- og arbeidsvilkår er ikke kontrollert i rammeavtalen om elektrotjenester. Verken GKI eller virksomhet for bygg og eiendom mener det risiko for brudd på krav om lønns- og arbeidsvilkår i denne rammeavtalen. Det er ikke enighet om hvem som skulle ha kontrollert avtalen dersom man hadde ment det var risiko for at lønns- og arbeidsvilkår ikke ble overholdt.

5 Sosialt ansvar - praksis

5.1 Innledning

En stor andel produkter som blir anskaffet av norske virksomheter blir produsert i lavkostland. Dette bidrar til økonomisk vekst, arbeidsmuligheter og utvikling. I mange lavkostland er det imidlertid dokumentert høy risiko for at varen er tilvirket under forhold som bryter mot internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter og arbeidsrett.

5.2 Gjennomføring og oppfølging av anskaffelser

5.2.1 Revisjonskriterier

Det følger av kommunens anskaffelsesreglement at kommunen ikke skal kjøpe varer produsert av barn. Ifølge reglementet skal dette være et krav i kontrakter om levering av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider.

Alle andre kriterier er hentet fra Difi's anbefalinger om sosialt ansvar i offentlige anskaffelser.¹⁸

Difi sier at kommunen i forberedelsesfasen må vurdere om anskaffelsen er et høyrisikoprodukt, og om det er forholdsmessig å stille etiske krav. Markedsmodenhet og om produktet er strategisk viktig for virksomheten kan også ha betydning. Krav som fremmer grunnleggende menneskerettigheter kan stilles som etiske kvalifikasjonskrav, etiske tildelingskriterier og/eller etiske kontraktsvilkår.

Difi har utarbeidet liste over produktkategorier med høy risiko for kritikkverdige arbeidsforhold i leverandørkjeden. Listen er basert på omfattende dokumentasjon som viser systematiske brudd på FNs verdenserklæring om menneskerettigheter, ILOs kjernekonvensjoner og nasjonalt innen arbeidsrett og HMS. Følgende produktkategorier er høyrisikoprodukter:

- Avskårne blomster
- Bygningsmaterialer
- Eksotisk frukt
- Elektronikk og IKT
- Kaffe, te og kakao
- Kirurgiske instrumenter
- Kontorrekvisita
- Leketøy og idrettsutstyr
- Møbler
- Tekstiler, arbeidsklær og

¹⁸ <https://www.anskaffelser.no/sosialt-ansvar>

Om krav til leverandøren

Formålet med å bruke etiske kvalifikasjonskrav er å sikre at leverandøren ved å ha de nødvendige kvalifikasjonene, er egnet til å gjennomføre kontrakten i samsvar med de etiske kontraktsvilkårene. Dersom kommunen bruker etiske kvalifikasjonskrav, skal kontrakten også inneholde etiske kontraktsvilkår. Etiske kvalifikasjonskrav og kontraktsvilkår brukes når primært når markedsmodenheten er høy.

Om etiske tildelingskriterium

Tildelingskriteriene danner grunnlag for å rangere leverandører etter hvor avanserte kontrollsystemer de har for sosialt ansvarlig produksjon. Leverandøren kan her få poeng basert på sitt arbeid med sosialt ansvarlig leverandørkjedestyring.

Om etiske kontraktkrav

Etiske kontraktsvilkår stiller obligatoriske krav til at leverandøren skal gjennomføre kontrakten slik at den sikrer en sosialt ansvarlig produksjon. Dersom det stilles krav til etisk forsvarlig produksjon av varer må disse følges opp, og kommunen må ha rutiner som beskriver hvordan de etiske kravene skal følges opp. Oppfølging og kontrolltiltak som må iverksettes vil avhenge av risikoen for brudd på etiske krav, avtalens verdi og lengde, og kommunens ressurser.

Dette gir følgende revisjonskriterium:

- Kommunen bør fremme grunnleggende menneskerettigheter ved anskaffelser ved å stille krav til leverandør, å ha etiske tildelingskriterium eller å ha etiske kontraktkrav.
- Kommunens kontrakter skal inneholde krav om at varer ikke er produsert av barn.
- Kommunen må følge opp etiske krav som stilles.

5.2.2 Funn og fakta

Vi har undersøkt om det er stilt krav som ivaretar sosialt ansvar i de anskaffelsene som er redegjort for under punkt 3.2.2.

Anskaffelser gjort av virksomhet for bygg- og eiendom:

Virksomheten har ikke vurdert om varene som inngår i anskaffelsene er produsert under forhold som bryter med internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter og arbeidsrett. Møbler og bygningsmaterialer er høyrisikoprodukter. Når det gjelder bygningsmaterialer er det særlig tømmer og naturstein som det er risiko for at blir produsert under kritikkverdige forhold. Ifølge konkurransegrunnlaget for svømmehallen/idrettshallen er uteanlegg med heller og kantstein i granitt omfattet av

anskaffelsen. Virksomheten sier at mye av det tekniske utstyret som inngår i et byggeprosjekt er «langreist».

Virksomheten har ikke stilt kontraktkrav om at varer ikke skal være produsert av barn (ILOs kjernekonvensjoner 138 og 182).

Anskaffelser gjort av GKI:

GKI har vurdert at de varene som inngår i anskaffelsene som vi har undersøkt, ikke har den høyeste risikoen for at de er tilvirket under forhold som bryter med internasjonale konvensjoner. GKI viser også at varene ikke er på Difi's liste om høyrisikoprodukter.

Når det gjelder anskaffelsen av renholdsartikler, papir og plast har GKI stilt krav til hvilke arbeidsforhold som varene skal være produsert under. Det er bla. stilt krav om:

- Leverandøren og dennes underleverandører plikter å etterleve arbeidslovgivningen i produsentlandet.
- Det skal ikke foregå tvangsarbeid, slavearbeid eller ufrivillig arbeid (ILO konvensjon nr. 29 og 105)
- Barnearbeid er forbudt (FNs barnekonvensjon art. 32, ILO konvensjon nr. 138 og 182)
- Arbeiderne skal uten unntak har rett til å slutte seg til eller etablere fagforeninger etter eget valg, og til å forhandle kollektivt. (ILO konvensjon nr. 87 og 98)
- Det skal ikke foregå noen diskriminering i arbeidslivet. (ILO nr. 100 og 111)
- Den nasjonale minstelønnen er laveste aksepterte nivå, og skal alltid være tilstrekkelig til å dekke grunnleggende behov.

GKI mener at noen av produktene som inngår i denne anskaffelsen, er produsert i lavkostland. Selv produktene ikke er høyrisikoprodukter, mener GKI det derfor er forholdsmessig å stille etiske krav i denne anskaffelsen. GKI har ikke fulgt opp disse kravene.

Det er ikke stilt tilsvarende krav til varer og materiell som inngår i rammeavtalen om elektrotjenester.

5.3 Revisors vurdering

Kommunen har ikke stilt etiske krav i de anskaffelsene som vi har vurdert, og det er heller ikke vurdert om anskaffelsene er risikoprodukter. Både møbler, bygningsmaterialer og elektronikk står på Difi's liste over høyrisikoprodukter, og derfor burde det etter vårt syn vært vurdert om det skulle stilles etiske krav i disse

anskaffelsene. Anskaffelsesreglementets forbud mot barnearbeid er ikke innarbeidet i kontraktene om disse anskaffelsene.

Dersom det er risiko for at varer er produsert under kritikkverdige arbeidsforhold, mener vi det bør stilles etiske krav slik som det er gjort i anskaffelser en renholdsartikler, plast og papir. Det er ikke stilt etiske krav i rammeavtalen om elektrotjenester. Vi antar at levering av elektroniske komponenter og materiell kan inngå i denne kontrakten og elektronikk tilhører en høyrisikokategori. Vi mener at det burde vært vurdert å stille etiske krav i denne anskaffelsen.

Vi kan ikke se at GKI har gjort noe for å følge opp de etiske kravene som er stilt ved anskaffelsen av rammeavtalen om renholdsartikler, papir og plast.

6 Konklusjoner og anbefalinger

6.1 Konklusjoner

I hvilken grad har Porsgrunn kommune etablert tiltak for å sikre at det vises samfunnsansvar ved anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsprosjekt?

Porsgrunn kommune har etablert noen tiltak for å sikre at det vises samfunnsansvar ved anskaffelser, men vi mener at tiltakene ikke tilstrekkelige for å sikre at samfunnsansvaret blir ivaretatt slik som lovverket legger opp til.

Nye regler om offentlige anskaffelser ble vedtatt høsten 2016, og trådte i kraft 01.01.17. På nåværende tidspunkt har ikke kommunen anskaffelsesreglement, og har heller ikke rutiner for å fremme menneskerettigheter i anskaffelser. Bystyret har vedtatt at nytt reglement skal være på plass innen 31.12.17, og vi mener det er viktig at arbeidet med nytt reglement ikke stopper opp.

Kommunen har samlet innkjøpskompetanse i innkjøpssamarbeid (GKI) og ansatte har tilgang til juridisk kompetanse. Vi mener likevel at kommunen ikke har gode nok tiltak for å sikre at ansatte som foretar anskaffelser har nok kunnskap om hvordan de skal ivareta og følge opp samfunnsansvar i anskaffelser. Det framstår som om det er behov for å avklare nærmere hvordan GKI og kommunen skal samarbeide om anskaffelser.

Eksisterende kontraktsmaler er ikke tydelige nok eller dekkende for å ivareta gjeldende lovkrav. Vi mener at det er risiko for at det blir inngått kontrakter som ikke ivaretar gjeldende regelverk og vedtak. Vi savner klargjørende rutiner om hvordan kontraktkrav skal følges opp, slik Difi anbefaler.

Vi har undersøkt hvordan samfunnsansvar er ivaretatt i seks anskaffelser. Én av anskaffelsene var ikke lyst ut på det tidspunktet vi gjorde våre undersøkelser, og i en annen anskaffelse var det ennå ikke inngått avtale med leverandør. Tre anskaffelser er gjort av kommunen ved virksomhet for bygg og eiendom og tre anskaffelser er gjort av GKI på vegne av kommunen. Det varierer om og hvilken grad det er stilt krav som ivaretar kommunens samfunnsansvar i disse anskaffelsene. For å kunne stille gode og målrettede krav til anskaffelsene, må kravene være basert på en vurdering av hva som er risikoen ved de ulike anskaffelsene og hvilke krav som det dermed er mest relevant å stille. Vi ser at denne sammenhengen til dels mangler i de anskaffelsene som vi har undersøkt.

Om miljøhensyn i anskaffelser

Anskaffelsesreglementene som nå er opphevet, men som gjaldt for fire av anskaffelsene vi har undersøkt, sa at det skal tas miljøhensyn i anskaffelser. Det er gjort vurderinger av miljøbelastning og stilt miljøkrav i de fleste av de anskaffelsene vi har undersøkt. Kommunen legger vekt på å ha miljøløsninger som oppfyller lov- og forskriftskrav, men det blir i liten grad stilt miljøkrav som går utover dette. I byggeprosjektene er driftsøkonomi mest avgjørende for valg av energikilde.

Om sosial dumping

Anskaffelsesreglementene som gjaldt fram til mai 2017, var ikke oppdaterte om krav til lønns- og arbeidsvilkår. Kontraktkrav om lønns- og arbeidsvilkår for ansatte i de anskaffelsene som vi har undersøkt, er ikke i samsvar med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser. Formuleringene i kontraktene er enten upresise eller mangelfulle i forhold til forskriftens krav.

Kommunene plikter å føre en viss kontroll med lønns- og arbeidsvilkår hos sine leverandører. Det vil variere hvor omfattende kontroll kommunen bør gjøre. Kommunen bør gjøre en konkret vurdering for hver enkelt anskaffelse. Kommunen har kontrollert lønns- og arbeidsvilkår i de anskaffelsene vi har undersøkt, men har i stor grad basert seg på egenerklæringer om lønns- og arbeidsvilkår fra leverandørene. Vi mener generelt at dette ikke alltid er tilstrekkelig kontroll i større byggeprosjekter.

Lønns- og arbeidsvilkår er ikke kontrollert i den rammeavtalen vi har undersøkt.

Om sosialt ansvar i anskaffelser

Bortsett fra et konkret forbud mot varer produsert av barn, omtalte ikke de opphevede anskaffelsesreglement sosialt ansvar i særlig grad.

I noen av de anskaffelsene som vi har sett på inngår det varer med risiko for at de er produsert under kritikkverdige forhold. Bare i anskaffelsen av renholdsartikler, papir og plast er det stilt krav om at varer ikke skal være produsert av barn.

6.2 Anbefalinger

Vi mener at kommunen bør

- oppdatere anskaffelsesreglement,
- etablere rutiner for å fremme menneskerettigheter i anskaffelser,
- vurdere tiltak for kvalitetssikring av kontrakter/kontraktsvilkår,

- sikre at kontraktkrav om lønns- og arbeidsvilkår er i er samsvar med forskriftskrav, og
- ta initiativ til å avklare samarbeid og ansvarsfordeling mellom GKI og kommunen.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Offentlige dokument:

- Prop. 51 L (2015-2016) Lov om offentlige anskaffelser

Nettressurs

- Anskaffelser.no – veiledninger utarbeidet av Direktoratet om IKT og samfunnssikkerhet (Difi) om hvordan ivareta samfunnsansvar i anskaffelser. (innhentet i perioden mai til oktober 2017)

Vedlegg

Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra administrasjonssjefen/rådmann

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse



Porsgrunn kommune
Rådmannen

Telemark Kommunerevisjon IKS
Postboks 2805
3702 SKIEN

**Unntatt offentlighet ihht §
Offl § 5**

Deres ref.
17/1851/ahs

Vår ref.
17/12831-2

Dato
20.11.2017

Hørings svar forvaltningsrevisjon

Det vises til mottatte høringsutkast til rapport 2017: 705 037 Samfunnsansvar i anskaffelser.

Innledningsvis vil rådmannen bemerke at Porsgrunn kommune ikke har noe eget anskaffelsesreglement – slik det kan forstås av rapporten. Det henvises til anskaffelsesreglement som ligger som en del av økonomireglementet. Først i dette reglementet fremgår det at dette er et felles reglement for alle 6 kommunene i GKI. Alle felles anskaffelsesreglement er opphevet i Bystyret, senest i sak 38/17 – 18. mai 2017. Det er derfor en inkurie at dette fremdeles ligger som en del av økonomireglementet.

Innkjøpsområdet har vært og er i stadig utvikling. Ny lov om offentlige anskaffelser, endringer i forskrift om offentlige anskaffelser og vedtak om bruk av Skiensmodellen er eksempler på dette.

Med bakgrunn i ny lov med forskrifter er det nedsatt en arbeidsgruppe som jobber med nytt felles reglement for GKI kommunene. Det tas sikte på at dette legges frem for bystyret til behandling i løpet av 1. halvår 2018.

I rapporten er det gjennomgått 6 anskaffelser. Disse anskaffelsene er foretatt til forskjellige tidspunkt og der ulike regelverk har vært gjeldende. Dette kompliserer rapporten.

Utover disse innledende kommentarene kan rådmannen stille seg bak fakta og beskrivelser som fremkommer i rapporten.

Rådmannen ønsker for øvrig å knytte følgende kommentarer til de anbefalinger revisjonen kommer med:

Oppdatere anskaffelsesreglement:

Arbeidet med oppdatering er godt i gang. Dette er et felles reglement for GKI, hvilket innebærer at saksbehandlingen er tidkrevende. Bystyret vedtok for øvrig i møte 02.11.17 revidert "Skiensmodell" for

Postadresse
Porsgrunn
kommune
Postboks 128
3901 Porsgrunn

Besøksadresse
Rådhuset
3915 PORSGRUNN
<http://www.porsgrunn.kommune.no/>

Telefon: +47 35 54 70 00

Epost:
postmottak@porsgrunn.kommune.no

Bankgiro:
Org.nr.: 939991034

tiltak mot svart arbeid og sosial dumping. Nytt anskaffelsesreglement antas, som nevnt over, å kunne behandles av bystyret i løpet av 1. halvår 2018.

Etablere rutiner for å fremme menneskerettigheter i anskaffelser:

Nytt reglement vil også omhandle dette temaet, og kommunen vil etablere adekvate rutiner i tråd med Difi's anbefalinger for sine anskaffelser.

Vurdere tiltak for kvalitetssikring av kontrakter/kontraktsvilkår:

GKI skal sørge for at kontraktsmaler som ligger tilgjengelig hos GKI skal tilfredsstillere lover og forskrifter. Kontraktsvilkår i rammeavtaler/avtaler inngått av GKI, følges opp av GKI sammen med kompetansegruppene i årlige/halvårlige møter med leverandørene. Det vil bli etablert rutiner for kvalitetssikring av kontrakter og kontraktsoppfølging i kommunens anskaffelser.

Sikre at kontraktkrav om lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med forskriftskrav:

Nytt anskaffelsesreglement, og revidert Skiensmodell vil være med på å sikre at kontraktkravene er i samsvar med forskriftskravene. Ved eventuelle endringer i lovkrav/forskriftskrav så vil GKI påpeke dette og iverksette nødvendige endringer i reglementer og kontraktsmaler.

Ta initiativ til å avklare samarbeidet og ansvarsfordeling mellom GKI og kommunen:

Det vil bli tatt initiativ til en rolleavklaring med GKI. Dette vil spesielt gjelde ansvaret for oppfølging av kontraktkrav i rammeavtaler. Det vil også bli gitt innspill på at «Samfunnsansvar i anskaffelser» blir ett tema i de årlige opplæringsrundene som avholdes av GKI.

Rådmannens oppsummering:

Porsgrunn kommune ser at vi har noen forbedringsområder. Disse vil bli hensyntatt ved nytt anskaffelsesreglement og en tydeligere ansvarsfordeling mellom kommunen og GKI.

Med hilsen

Per Wold
Rådmann

Erland Berberg
Rådgiver
35547359

Brevet er godkjent elektronisk.

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonsprosjektet startet opp ved oppstartbrev til Porsgrunn kommune 12. juni og påfølgende oppstartsmøte 7. august.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi innhentet dokumentasjon om kommunenes innkjøpspraksis, både om de anskaffelser som kommunen gjør selv og om de anskaffelser som GKI gjør på vegne av kommunen.

Vi har hatt møter/intervjuer med ledelsen i kommunen og i GKI. Det er skrevet referater fra møtene, som er verifisert i av intervjuobjektene. Vi har hatt møter med/innhentet informasjon fra:

- Rådmann
- Økonomisjef
- Avdelingsleder og prosjektledere fra Virksomhet for bygg og eiendom
- Miljørådgiver
- Leder og rådgivere fra GKI

Den informasjonen som er ikke verifisert gjennom referater, er verifisert gjennom høringsprosessen.

Vi har også hatt møte med Arbeidstilsynet i Telemark om sosial dumping generelt og om Porsgrunn kommunen spesielt.

Om utvalg av anskaffelser

Vi har valgt ut i alt seks anskaffelser, hvorav tre er gjennomført/skal gjennomføres av GKI.

Bygging av sykehjem

Vi valgte ut denne anskaffelsen fordi det har vært påstander sosial dumping under byggingen.

Svømmehall og idrettshall på Kjølnes

Denne anskaffelsen lyst ut etter 1. mai 2017. Vi valgte ut denne anskaffelsen fordi det er en stor anskaffelse som de nye anskaffelsesreglene gjelder for.

Møbler

Difi sier det generelt er høy risiko for at møbler er produsert under kritikkverdige arbeidsforhold. Vi valgte ut denne anskaffelsen for å se hvordan den risikoen var vurdert.

Anskaffelser gjort av GKI

Vi valgte ut en anskaffelsen var renholdsartikler, papir og plast (vareanskaffelse) primært for å se hvordan miljø og etiske krav var ivaretatt, og vi valgte anskaffelse av elektrotjenester (bygge- og anleggsarbeider) primært for å se om krav til lønns- og arbeidsvilkår var ivaretatt.

Rammeavtalen om maling, gulvlegging og tapetsering ble valgt ut fordi dette er bransjer som er utsatt for arbeidskriminalitet. Vi fikk opplyst at anskaffelsen skulle lyses ut i starten av september. Dessverre er utlysningen forsinket, og vi har ikke fått følge denne anskaffelsen så langt som vi hadde planlagt.

Vi har innhentet utlysninger, kontrakter og kontraktbestemmelser for disse anskaffelsene

Pålitelighet og relevans

Forvaltningsrevisjonsprosjekter skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. Pålitelighet handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig, og at en skal kunne få samme resultat dersom undersøkelsen gjøres på nytt. Vi mener at informasjonen i rapporten er pålitelig fordi den er verifisert gjennom referater og gjennom høringsprosessen. GKI er ikke høringsinstans, men de har fått et rapportutkast til faktaverifisering.

Relevans handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene skal avklare. Vi mener at de forholdene som vi har undersøkt er relevant for problemstillingene.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon¹⁹.

¹⁹ Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidet et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*. Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.