



Anskaffelser

Forvaltningsrevisjon - Nome kommune

2019 :: 719 019

Innhold

1	Innledning	5
1.1	Kontrollutvalgets bestilling	5
1.2	Bakgrunn.....	5
1.3	Problemstillinger og revisjonskriterier.....	5
1.4	Avgrensning	6
1.5	Metode og kvalitetssikring.....	6
1.6	Høring	6
2	Bruk av lokale leverandører	7
2.1	Revisjonskriterier	7
2.2	Fakta.....	8
2.3	Revisors vurdering.....	9
3	Tiltak for samfunnsansvar	10
3.1	Reglement, rutiner og andre tiltak	10
3.2	Miljøhensyn – praksis	16
3.3	Sosial dumping - praksis.....	21
3.4	Menneskerettigheter - praksis	28
4	Konklusjoner og anbefalinger.....	32
4.1	Konklusjoner	32
4.2	Anbefalinger.....	33
	Litteratur og kildereferanser.....	34
	Vedlegg 1: Høringssvar fra kommunedirektøren	35
	Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	36

Foto forside: Freeimages.com

Sammendrag

Bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Nome kommune i KU-sak 29/18. Prosjektplan ble vedtatt i KU-sak 5/19.

Problemstillinger

Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

I hvilken grad legger kommunen til rette for lokale leverandørers deltakelse i offentlige konkurranser?

Kommunen har ikke hatt en overordnet strategi som sier noe om hvordan kommunen skal legge til rette for lokal leverandørens deltakelse i offentlige konkurranser. Vi kan heller ikke se at kommunen på andre måter har hatt spesielle tiltak for dette.

Etter vår vurdering har kommunen gjennom inntreden i det nye innkjøpssamarbeidet i Vest- og Midt-Telemark gjort et strategisk valg som kan bidra til å legge til rette for lokale leverandørers deltakelse i offentlige konkurranser. Dette samarbeidet er særlig knyttet opp mot anskaffelser av rammeavtaler.

I hvilken grad ivaretar Nome kommune kravene til samfunnsansvar i anskaffelser

- **Har de tiltak?**
- **Ivaretas kravene i praksis?**

Etter vår vurdering har kommune i liten grad etablert tiltak for å sikre samfunnsansvar ved anskaffelser.

Kommunen har ikke rutiner for å vurdere miljøbelastning ved anskaffelser, og kommunen bruker ikke miljø som tildelingskriterium.

Kommunen stiller krav til leverandørene om lønns- og arbeidsvilkår, men kommunen har ikke rutiner/praksis for å følge opp slike krav.

Kommunen vurderer i liten grad om leverandørene bruker eller leverer risiko-produkter. Det er ikke rutiner for å vurdere å stille etiske krav ved kommunens anskaffelser.

I de utvalgte anskaffelse vi har undersøkt er kravene til samfunnsansvar i liten grad ivaretatt.

Etter vår vurdering er det ikke samsvar mellom kommunens og BTV Innkjøps forståelse av hvem som har ansvar for å følge opp kontrakter i regi av BTV Innkjøp. Kommunen bør avklare dette.

Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å

- treffe tiltak for å sikre at miljøkrav og krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår blir ivaretatt og fulgt opp i anskaffelser.
- ha rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter i anskaffelser.
- utvikle og bruke rutiner, maler og sjekklister for å sikre at det vises samfunnsansvar ved anskaffelser.
- ha tiltak for å kontrollere at kontraktskravene blir overholdt.
- avklare ansvar for oppfølging av rammeavtaler i regi av innkjøpssamarbeid.

Skien, 27. november 2019

Telemark kommunerevisjon IKS

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Nome kommune i KU-sak 29/18. Prosjektplan ble vedtatt i KU-sak 5/19.

Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommuneloven § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapittel 3.¹

1.2 Bakgrunn

Det offentlige har ansvar for å bruke fellesskapets midler på en god og ansvarlig måte. Med store innkjøp har offentlige virksomheter en mulighet til å påvirke leverandører og markeder i bærekraftig retning.

Det er et mål at kommunene skal bruke markedsrett til å redusere klimaavtrykket gjennom å gjøre klimavennlige innkjøp, til å motvirke sosial dumping i arbeidslivet, og dessuten bidra til varer ikke blir produsert under forhold som bryter mot internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter og arbeidsrett.

1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

I hvilken grad legger kommunen til rette for lokale leverandørers deltakelse i offentlige konkurranser?

I hvilken grad ivaretar Nome kommune kravene til samfunnsansvar i anskaffelser?

- **Har de tiltak?**
- **Ivaretas kravene i praksis?**

Revisjonskriteriene² i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifter. I tillegg har vi kriterier som er basert på

¹ Reglene om forvaltningsrevisjon står i ny kommunelov kapittel 23 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon. Se særlig kommuneloven § 23-2, første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 (i kraft etter konstituering høsten 2020).

² Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. kontrollutvalg- og revisjonsforskriften § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

anbefalinger fra Direktoratet for forvaltning og IKT om god innkjøpspraksis (Difi). Kriteriene er angitt under hver problemstilling.

1.4 Avgrensning

Vi har ikke vurdert om kommunen ivaretar krav til universell utforming.

1.5 Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Dag Oftung, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Forvaltningsrevisjonen er basert på informasjon fra ansatte i kommunen og kartlegging og gjennomgang av rutiner og retningslinjer. I tillegg har vi sett på et utvalg av anskaffelser og sett på hvordan samfunnsansvar er ivaretatt i disse.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten.

1.6 Høring

Rapporten er sendt på høring til kommunen 12. november 2019. Høringen har ikke ført til endringer i rapporten. Kommunedirektørens høringsuttalelse ligger i vedlegg 1.

2 Bruk av lokale leverandører

I hvilken grad legger kommunen til rette for lokale leverandørers deltakelse i offentlige konkurranser?

2.1 Revisjonskriterier

Reglene om offentlige anskaffelser³ er omfattende, og framstår for de fleste som kompliserte. De grunnleggende prinsippene (§ 4) i lov om offentlige anskaffelser er:

Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.

Regelverket gjelder for anskaffelser som har en verdi på kr 100 000 eller mer uten merverdiavgift. Det betyr bl.a. at for anskaffelser over denne verdien, kan ikke kommunen velge lokale leverandører med den begrunnelse at en ønsker å støtte lokalt næringsliv. Kommunen har likevel muligheter for å legge til rette for at lokale/regionale aktører kan være med å konkurrere om oppdrag, så lenge tiltakene ikke er i strid med § 4. Dette kan skje gjennom generell informasjon/opplæring, ved utlysing, valg av entrepriseform, krav i konkurransegrunnlaget m.m.

For kjøp og anskaffelser med lavere verdi enn kr 100 000 er det ingen formelle krav om konkurranse. Her står en friere til å bruke lokale leverandører, så langt alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper blir ivaretatt (habilitet, likebehandling m.v.). Det kan være hensiktsmessig at kommunen gir rammer og føringer for hvordan en skal forholde seg ved slike mindre kjøp, f.eks. i en anskaffelsesstrategi og/eller et anskaffelses-reglement.

Kommunestyret i Nome gjorde i sak 71/18 slikt vedtak:

1. Det er viktig ved inngåelse av nye innkjøpsavtaler at den prioriterer bruk av lokale leverandører av varer og tjenester der loven tillater det.

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) anbefaler kommuner og fylkeskommuner å utarbeide anskaffelsesstrategi⁴. En anskaffelsesstrategi vil være en kobling mellom

³ Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) og forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)

⁴Difi: Anskaffelsesstrategi - veileder, (2016)

politiske ønsker og forventninger, og de konkrete innkjøp av varer og tjenester. Strategien vil vise kommunens overordnede veivalg og satsinger for anskaffelser. Ett av flere tema kan være hvordan kommunen skal legge til rette for at også lokalt næringsliv kan delta i konkurransen om de kommunale anskaffelsene.

Vi har utledet dette revisjonskriteriet:

- **Kommunen bør ha en anskaffelsesstrategi slik at det legges til rette for at lokale leverandører kan delta i konkurransen om kommunens anskaffelser**

2.2 Fakta

Kommunen har ikke utarbeidet noen anskaffelsesstrategi eller liknende som gir overordnede føringer for innkjøpsarbeidet i kommunen, og som kan utrede hvordan kommunestyrets vedtak kan gjennomføres.

Kommunen har innkjøpsrutine fra 1990-tallet, og denne er ikke oppdatert i samsvar med dagens regelverk. Administrasjonen arbeider med å lage et nytt økonomireglement, og reglement for innkjøp/anskaffelser vil være en del av dette. Ny økonomisjef i kommunen tiltrådte i midten av oktober 2019. Hun opplyser at et slikt reglement vil kunne behandles politisk i løpet av 2020.

Nome kommune har vært deltaker i BTV Innkjøp. BTV Innkjøp var et administrativt innkjøpssamarbeid bestående av Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommuner og en rekke av kommunene i disse fylkene. Fra juli 2018 har det vært endringer i samarbeidet.⁵ Kommunen har pr. i dag 46 rammeavtaler i regi av BTV Innkjøp. Ved innkjøp av varer eller tjenester som er omfattet av rammeavtalene, skal kommunen bruke de aktuelle leverandørene. Leverandørene som BTV-innkjøp har gjort avtaler med er i liten grad lokale/regionale.

Kommunen har noen rammeavtaler med regionale/lokale leverandører, f.eks. brøyting/strøing, vedlikehold av vei, rørlegger- og elektrikertjenester, taxi, møtemat, blomster, vaskeritjenester, sportsutstyr, elektronisk stoffkartotek, matvarer fra lokale virksomheter m.m.

⁵ <http://www.bfk.no/Innkjop/Hjem/Meldinger/BTV-Innkjop-og-regionreformen/>

Nome kommune har høsten 2019 (Kommunestyresak 51/19) sluttet seg til Telemark innkjøpssamarbeid.⁶ De andre kommunene i samarbeidet er Vinje, Nissedal, Kviteseid, Seljord, Tokke og Midt-Telemark. I utredningen⁷ som så på muligheter for et regionalt innkjøpssamarbeid, er bruk av lokalt næringsliv ett av flere forhold som ble trukket fram:

.... Ikkje minst har eit slikt kontor høve til å vere «tett på» den enkelte kommune, slik at lokalt næringsliv kan inkluderast i utvalte konkurransar, samstundes som regelverket blir overhalde.

2.3 Revisors vurdering

Kommunen har manglet en strategi for gjennomføring av de politiske føringene om å legge til rette for lokale leverandører. Etter vår vurdering er utredningen om innkjøpssamarbeid et slikt strategisk grep; å etablere et regionalt/mer lokalt innkjøpssamarbeid med kjennskap til det lokale næringslivet og god kompetanse på anskaffelsesregelverket.

Hovedfokuset for innkjøpssamarbeidet er anskaffelse av rammeavtaler. Etter vår vurdering bør kommunen også ha en strategi for hvordan kommunen vil legge til rette for at lokale leverandører kan ta del i konkurransene om kommunens egne anskaffelser, f.eks. små anskaffelser på områder uten rammeavtale, og større enkeltanskaffelser f.eks. innen bygg og anlegg.

⁶ Kommunalt oppgavefellesskap, jf. kommuneloven kapittel 19, ikke eget rettssubjekt

⁷ Utgreiing – Regionalt innkjøpssamarbeid. 25. mai 2018

3 Tiltak for samfunnsansvar

I hvilken grad ivaretar Nome kommune kravene til samfunnsansvar i anskaffelser?

- **Har de tiltak?**
- **Ivaretas kravene i praksis?**

3.1 Reglement, rutiner og andre tiltak

3.1.1 Revisjonskriterier

Kommunedirektøren (rådmannen) skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll, jf. ny kommunelov § 31-3 (gammel lov § 23 nr. 2). I tillegg til dette generelle kravet om internkontroll, stiller også anskaffelsesreglene krav om etablering av rutiner og tiltak på definerte områder.

Miljø

Anskaffelsesloven § 5 krever at kommunene skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der det er relevant. 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 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 vektes minimum 30 prosent. Denne bestemmelsen gjelder for alle anskaffelser foretatt etter 1. mai 2017.

Sosial dumping

Oppdragsgiver (kommunen) 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, jf. anskaffelsesloven § 6 og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. (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.

Menneskerettigheter

Kommunen plikter å ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter, jf. anskaffelsesloven § 5 første ledd. 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 også 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.

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.**

3.1.2 Fakta om kommunens tiltak

Anskaffelsesreglement, maler og verktøy

Nome kommune har ikke et oppdatert anskaffelsesreglement som er i samsvar med regelendringene i 2017. Ny økonomisjef som tiltrådte i midten av oktober 2019 ser for seg at et nytt økonomi- og anskaffelsesreglement vil kunne behandles politisk i løpet av 2020.

På spørsmål om kommunen har maler til bruk i innkjøpsarbeidet blir det vist til at BTV Innkjøp på sine hjemmesider har diverse maler som er til bruk for alle som ønsker det. På BTV Innkjøp sine hjemmesider finner vi et utvalg maler, bl.a. maler for konkurransegrunnlag (etter ulike terskelverdier), anskaffelsesprotokoller og

standard avtalevilkår. Malen for konkurransegrunnlag (gjelder for anskaffelser over kr 1,1 mill.⁸) inneholder ikke punkt som omhandler krav til miljø, tiltak mot sosial dumping eller ivaretagelse av menneskerettigheter.

I malen for standard avtalevilkår finner vi egne kapitler om miljø og samfunnsansvar. I avtalevilkårenes kapittel om miljø er det krav om at nasjonal og internasjonal miljøgiving overholdes. Videre stilles det krav til at:

.... relevante utslippstillatelser skal være innhentet der hvor det er nødvendig. Skadelige kjemikalier og andre stoffer skal forvaltes på en forsvarlig måte. Leverandør skal, i hele kontraksperioden, ha rutiner som sikrer at produktene levert i henhold til Kontrakten, ikke inneholder forbudte stoffer eller mer enn maksimalt tillatte konsentrasjoner av farlige kjemikalier som er strengt regulert i Norge.

Kapitlet om samfunnsansvar stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår og krav om å følge menneskerettighetene.

I eiendomsavdelingen er det praksis for å bruke Norsk Standards *Formular for kontrakt om utførelse av bygge- og anleggsarbeider*. Det er ikke egne krav som omhandler miljø og samfunnsansvar i disse kontraktsformularene. I kontraktformularets punkt 15 Alminnelige kontraktsbestemmelser vises det til NS 8405 2.utgave *Norsk bygge- og anleggskontrakt*. Kommunen opplyser de har tilgang til å hente ut NS 8405 fra Norsk Standard, men at de for tiden (nov 2019) ikke har denne tilgjengelig.

Innkjøpssamarbeid

Kommunen har sluttet seg til Telemark innkjøpssamarbeid (TIS). Dette er et samarbeid mellom kommunene Vinje, Nissedal, Kviteseid, Seljord, Tokke, Nome og Midt-Telemark. Formålet med dette kommunale oppgavefellesskapet er å inngå felles rammeavtaler for vare- og tjenestekjøp. Innkjøpssamarbeidet har hovedansvaret for å gjennomføre anskaffelsesprosessene i samarbeid med faggrupper med deltakere fra medlemskommunene. Ved ledig kapasitet kan innkjøpssamarbeidet foreta enkeltanskaffelser på vegne den enkelte kommune i samarbeidet.

Klima og energiplan Nome kommune 2010

Kommunen vedtok 18. februar 2010 *Klima og energiplan 2010 – 2020*. I handlingsdelen er det en målsetting knyttet til handel og innkjøp (3.1.7 Handel og innkjøp):

⁸ Terskelverdi er pr november 2019 endret til 1,3 mill kroner.

Fornuftige innkjøp som forårsaker minst mulig klimagassutslipp totalt sett.

Redusere indirekte utslipp ved å stille krav til innkjøp. Når kommunen gjør innkjøp, bør den velge produkter som kan dokumentere miljøvennlig framstilling og bruk og som har lave livsløpskostnader, for eksempel krever lite vedlikehold. Bruke «vogge til grav»-regnskap og ikke bare se på innkjøpskostnader.

I klima- og energiplanen var det satt opp ett konkret tiltak for å nå målet:

Implementere klimakrav, for eksempel krav om miljøsertifisering, i kommunens innkjøpsreglement.

Vi har ikke informasjon om at dette tiltaket er gjennomført. Kommunen er i ferd med å starte opp arbeidet med en revisjon av klima- og energiplanen.

Rutiner og tiltak – miljø

Kommunen har ikke etablert system eller rutiner for å vurdere hvilke anskaffelser som kan utgjøre en vesentlig miljøbelastning, slik at det kan stilles relevante miljøkrav til slike anskaffelser.

Kommunen har heller ikke rutiner/sjekklistor for å følge opp kontrakter der det eventuelt er stilt miljøkrav. Fra etatsjef for samfunnsutvikling får vi opplyst at forhold som gjelder miljø/HMS ved byggekontrakter blir diskutert på byggemøter og fulgt opp i form av planer for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø.

Rutiner og tiltak – lønns- og arbeidsvilkår

Kommunestyret i Nome vedtok i 2015 (sak 13/15) å slutte seg til «Skiensmodellen» for å bekjempe sosial dumping i bygge- og anleggskontrakter der kommunen er byggherre. «Skiensmodellen» var ikke i samsvar med endrede krav i regelverket, og den ble derfor oppdatert i januar 2019⁹. Denne oppdateringen er ikke implementert i Nome.

Ved anskaffelser av byggekontrakter opplyser etatsjef for samfunnsutvikling at det er praksis å legge skrevet *Tiltak mot sosial dumping* (også omtalt i kap. 3.3) ved konkurransegrunnlagene. Vedlegget er i all hovedsak en gjengivelse av punktene i

⁹ Skien kommune har i januar 2019 (bystyresak sak 2/19) revidert modellen.

«Skienmodellen» fra 2015. Kommunen har ikke skriftlige rutiner/sjekklister for å sikre at kravene i «Skienmodellen» blir fulgt av leverandøren.

Fra eiendomssjefen får vi opplyst at det er praksis å legge ved egenerklæring om lønns- og arbeidsvilkår ved deltakelse i konkurranser. I egenerklæringen forplikter leverandøren seg til å sørge for at bestemmelsen i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter¹⁰ blir overholdt. Leverandøren blir gjort kjent med at oppdragsgiver kan kontrollere at leverandøren følger opp sine forpliktelser. Eiendomssjefen opplyser at det ikke er rutiner for å følge opp egenerklæringen ved kontraktsinngåelse.

Rutiner og tiltak - menneskerettigheter

Kommunen har ikke felles rutiner for å fremme menneskerettigheter ved anskaffelser. Det foreligger heller ikke rutiner for å vurdere om produkt som skal anskaffes er høyrisikoprodukt.

Fra eiendomssjefen får vi opplyst at det er praksis for at kommunen ved konkurranser som gjelder byggekontrakter krever egenerklæring om FNs barnevernkonvensjon artikkel 32 og ILO-konvensjonen nr. 138. Med den forplikter leverandøren å gjøre seg kjent med tilvirkingsprosessen av varer/produkter som inngår i kontrakten, og garantere at de er produsert i henhold til de nevnte konvensjoner. Det er ikke rutiner for å følge opp egenerklæringen ved kontraktsinngåelse.

3.1.3 Revisors vurdering av kommunens tiltak

Anskaffelsesreglement, rutiner og verktøy

Kommunen har pr. oktober 2019 ikke et oppdatert anskaffelsesreglement. Etablering av ulike former for retningslinjer/reglement, i vårt tilfelle anskaffelsesreglement, er etter vår vurdering en viktig del av kommunedirektørens arbeid med å sikre betryggende kontroll, jf. kommuneloven § 23 nr. 2 (ny kommunelov § 31-3).

Kommunen har ikke etablert rutiner for vurdere miljøbelastning og å fremme menneskerettigheter i anskaffelser, noe som var et krav fra 1. januar 2017.

Kommunen har vedtatt å følge «Skienmodellen». Formuleringene i kommunens vedtak bygger på en tidligere versjon av Skienmodellen, der kravene til lønns- og arbeidsvilkår ikke ivaretar gjeldende krav til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

¹⁰ Forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Vi mener kommunen så snart som mulig bør få på plass retningslinjer/reglement som ivaretar disse kravene.

Kommunen har ikke etablert rutiner som sikrer nødvendig kontroll med om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Vi mener at det generelt ikke er tilstrekkelig å basere seg på egenerklæringer om lønns- og arbeidsvilkår fra leverandører i større byggeprosjekt. Etter vår vurdering bør kommunens kontroll av lønns- og arbeidsvilkår også omfatte krav om dokumentasjon av og kontroll med innholdet i leverandørens egenerklæringer. Vi mener kommunen bør klargjøre hvem som har ansvar for å følge opp og hvordan kontroller skal skje.

Kontraktsmaler/vilkår

Standard kontraktsvilkår og kontraktsmaler er ansett som gode tiltak som kan bidra til at kommunene har en ensartet innkjøpspraksis. Tydelige og kjente maler kan bidra til økt kompetanse blant ansatte som skal inngå kontrakter, og til at kontraktsvilkårene er i samsvar med lovkrav og eventuelle føringer for innkjøp.

Kommunen har ikke egne kontraktsmaler, men har basert seg på at innkjøpere finner fram til og bruker maler som ligger på BTV Innkjøp sine nettsider. For at maler skal være et godt hjelpemiddel for innkjøpere, må de ha god kvalitet, og være tydelige og dekkende i forhold til gjeldende regelverk. Nome kommune bør forsikre seg om at man har god kunnskap om innholdet i kontraktskravene, og at de malene som benyttes er oppdaterte og i samsvar med relevante lovkrav.

Innkjøpssamarbeid

Det er et godt tiltak å delta i felles innkjøpssamarbeid slik kommunen har gjort over flere år. I kap. 3.2, 3.3 og 3.4 ser vi at det kan være uklart hvem som faktisk skal kontrollere og følge opp eventuelle brudd på kontraktsvilkårene i rammeavtalene. Den arbeidsdelingen bør være avklart.

Kommunen er i ferd med å slutte seg til det nyopprettede innkjøpssamarbeidet Telemark innkjøpssamarbeid (TIS). I samarbeidsavtalen (punkt 3.4) er det slått fast at oppgavefellesskapet (innkjøpssamarbeidet) har oppgaven med å kontrollere og følge opp kontraktsvilkårene i inngåtte rammeavtaler.

Klima og miljøplan

Vedtatte tiltak knyttet til anskaffelser for å nå målsettingene i gjeldende klima- og energiplanen er ikke fulgt opp av administrasjonen.

3.2 Miljøhensyn – praksis

3.2.1 Revisjonskriterier

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 livsykluskostnader.

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.

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 vektes minimum 30 prosent.

Denne bestemmelsen gjaldt fra 1. mai 2017.

Kriteriene under er hentet fra Difi's veiledninger¹¹ 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.

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

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 anskaffelsesloven¹².

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 revisjonskriterium:

- **Kommunen må vurdere miljøbelastningen og bør stille miljøkrav ved anskaffelsen der dette er relevant.**
- **Kommunen kan stille miljøkrav enten som**
 - krav til varen, tjenesten eller bygge- og anleggsarbeidet,
 - krav til leverandøren,
 - tildelingskriterium, eller som
 - kontraktkrav.
- **Kommunen må følge opp at anskaffelsene oppfyller de miljøkrav som er angitt i konkurransegrunnlaget/kontrakten.**

3.2.2 Fakta

Kompetansehus Ulefoss

Kommunen lyste ut konkurranse (kunngjort på Doffin 26. juni 2017) om rehabilitering og ombygging av tidligere Ulefoss bibliotek til Kompetansehus for Midt-Telemark Næringsutvikling. Kommunen solgte bygget i mai 2018 og den planlagte ombyggingen ble ikke gjennomført i regi av kommunen. Vi har derfor kun undersøkt forhold ved konkurransen/konkurransegrunnlaget og ikke kontrakten/kontraktsoppfølgingen.

Fra eiendomssjefen i kommunen får vi opplyst at miljøbelastningen ved anskaffelsen ikke ble vurdert.

Miljø var ikke omtalt i konkurransegrunnlaget, og var ikke en del av tildelingskriteriet.

Nytt bibliotek

I 2017 ble Ulefoss Samfunnshus rehabiliterte og utvidet for å skaffe plass til nytt

¹² Prop. 51 L (2015-2016) pkt. 7.5

bibliotek. Anskaffelsen ble kunngjort på Doffin 12. september 2017. Kontraktssummen var totalt på om lag kr 10,3 mill. kroner

Fra eiendomssjefen i kommunen får vi opplyst at miljøbelastningen ved anskaffelsen ikke ble vurdert.

Miljø var ikke omtalt i konkurransegrunnlaget, og var ikke en del av tildelingskriteriet.

Flyktningeboliger

Vi har undersøkt anskaffelsen av fire kommunale flyktningeboliger. Konkurransen om oppdraget ble kunngjort på den nasjonale kunngjøringsdatabasen Doffin 5. oktober 2017. Kontraktssummen var på om lag 6, 8 mill. kroner.

På spørsmål om miljøbelastningen ved anskaffelsen ble vurdert eller kartlagt får vi opplyst at dette ikke ble gjort.

I konkurransegrunnlaget punkt 2.11 er det gitt uttrykk for at Nome kommune arbeider for at det skal brukes miljøvennlige produkt. Dette er ikke spesifisert nærmere i konkurransegrunnlaget, og heller ikke i tilbudsgrunnlaget (vedlegg 2 til konkurransegrunnlaget).

Vi får opplyst at ble satt krav til at arbeidet skulle utføres på en miljømessig byggeteknisk måte og med materialer som har lengre levetid enn det som er standard krav. Dette er sammen med pris, utforming og brukervennlighet satt som tildelingskriterium. Miljø er i tildelingskriteriene ikke vektet særskilt.

Driftsingeniøren sier at de i ettertid har sett at det i kontrakten ikke var krav om skriftlig dokumentasjon for faktisk kildesortert avfall. Dette er imidlertid fulgt opp i forbindelse med besøk på arbeidsplassen, der et er registrert ulike merkede containere for stål, tre og restavfall.

Rammeavtale rørleggertjenester

Kommunen har rammeavtale fra 1. september 2016 om kjøp av rørleggertjenester med Rørlegger'n AS. Denne avtalen ble inngått like før de nye bestemmelsene i anskaffelsesregelverket om å vurdere miljøbelastningen trådte i kraft. Lov om offentlige anskaffelser ble vedtatt i juni 2016, men trådte i kraft først i januar 2017.

Vi har undersøkt kontrakten med det aktuelle firmaet. Forhold som gjelder miljø eller miljøkrav er ikke omtalt i kontrakten.

Vi har spurt kommunen i hvilken grad miljøbelastningen ved anskaffelsen er vurdert. Fra eiendomssjefen i kommunen får vi opplyst at miljøbelastningen ved anskaffelsen ikke ble vurdert.

Rammeavtale for renholds-, papir, plast og storhusholdningsprodukter

Vi undersøkt rammeavtalen kommunen har med Drammen Papir Engros. Rammeavtalen er inngått i regi av Buskerud fylkeskommune på vegne av deltakerkommunene i innkjøpssamarbeidet. Startdato for avtalen var 3. mai 2018 og avtalen gjelder fram til 3. mai 2020.

Fra leder i BTV Innkjøp får vi opplyst at BTV Innkjøp i samarbeid med aktuelle faggrupper gjør vurderinger av miljøbelastningen ved anskaffelser. Hun sier at vurderingene framkommer i form av konkurransegrunnlag, kravspesifikasjoner og i kontraktene. Vi har ikke undersøkt dette nærmere.

Den aktuelle avtalen har et punkt 1.12.2 Miljø som sier at:

Leverandøren skal i hele kontraktsperioden oppfylle avtalenes miljøkrav, samt den til enhver tid gjeldende miljøkrav.

Leverandøren skal arbeide aktivt for å minske miljøbelastningen ved oppfyllelse av avtalen.

Leverandøren forplikter seg til enhver tid å ha en returordning i henhold til gjeldende offentlige bestemmelser og forskrifter.

Produktene skal tilfredsstillende gjeldende krav til miljøvennlighet, både ved framstillingsprosess, emballering, distribusjon, i bruk og ved avfallshåndtering

Vi har spurt henholdsvis kommunen og BTV Innkjøp om hvem som har ansvaret for å følge opp avtaler som er inngått av BTV Innkjøp på vegne av kommunen(e).

Fra kommunen får vi opplyst at de er brukere av avtalene, men at det er BTV Innkjøp som er avtalepart og skal stå for oppfølging av avtalen mot leverandørene.

Fra BTV Innkjøp får vi opplyst at BTV Innkjøp, eller den BTV Innkjøp bemyndiger, forbeholder seg retten til å gjennomføre annonserte, semi-annonserte eller uannonserte kontroller hos en eller flere aktører i leverandørkjeden i kontraktsperioden. Den enkelte kommune har fullmakt etter kontrakten til å gjennomføre slik kontroll og be om dokumentasjon. Vi har ikke undersøkt om BTV Innkjøp har kontrollert krav i kontrakten.

Rammeavtale for møbler

Kommunen har inngått rammeavtale om kjøp av møbler (kontor-, skole-, barnehage-, institusjon (unntatt senger) og hjemmemøbler. Avtalen er gjort i regi av BTV Innkjøp. Avtalen inngått 1. mai 2016 og er (etter forlengelse med to år i 2018) gjeldende til 1. mai 2020.

På samme måte som for rammeavtalen om renholds, plast-, papirprodukter er det BTV Innkjøp i samarbeid med aktuelle faggrupper gjør vurderinger av miljøbelastningen ved anskaffelser.

I kontrakten finner vi tilsvarende punkt 12.2 Miljø som beskrevet ovenfor.

I avtalens del 3 - *Vedlegg standard avtalevilkår* finner vi punktet, 4.3 Emballasje. Her stilles det krav til leverandøren om miljømessig forsvarlig sluttbehandling av emballasjen. Deltakelse i returordning skal dokumenteres ved inngåelse av avtalen.

Videre inneholder vedlegget et punkt 4.7 Miljø. Dette punktet stiller krav til nødvendige utslippstillatelser der det er nødvendig og skadelige stoffer skal forvaltes på en forsvarlig måte. Leverandøren skal i kontraktsperioden sikre at produkter som er levert ikke inneholder forbudte stoffer eller mer enn tillatt konsentrasjon av farlige kjemikalier.

3.2.3 Revisors vurdering av praksis - miljø**Bygge- og anleggsprosjekter**

Etter vår vurdering har ikke kommunen ikke gjort tilstrekkelige vurderinger av miljøbelastningen ved de tre bygge- og anleggsprosjektene vi har undersøkt. Slike vurderinger kan være aktuelt både for selve byggeprosessen og for de varer og produkter som brukes. Det er også relevant å vurdere miljø og klimapåvirkning ved drift av bygg. Vurderingene bør dokumenteres.

I de tre tilfellene vi har undersøkt er det i svært liten grad stilt konkrete miljøkrav. Kommunen har ikke i noen av tilfellene hatt miljø som eget kriterium i konkurransegrunnlaget.

Rammeavtale rørleggertjenester

Det er ikke stilt miljøkrav i forbindelse med kontrakten om rørleggertjenester. Denne kontrakten ble imidlertid inngått før bestemmelsene om å vurdere miljøbelastningen trådte i kraft (januar 2017).

Rammeavtale i regi av BTV Innkjøp

BTV Innkjøp gjør sammen med ulike faggrupper vurderinger av miljøbelastninger når de anskaffer rammeavtaler på vegne av kommunene. Det er i tråd med intensjonene i regelverket. I begge rammeavtalene vi har undersøkt er det stilt generelle miljøkrav.

Etter vår vurdering bør kommunen klargjøre ansvaret for å følge opp miljøkrav i rammeavtalene i regi av innkjøpssamarbeidet.

3.3 Sosial dumping - praksis

3.3.1 Revisjonskriterier

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. mva¹³. 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 allmenngjøringsforskrifter¹⁴ eller landsomfattende tariffavtaler.

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.

¹³ Kostnadsgrensen gjaldt fra 1.1.17, men er senere endret til 1,3 millioner kroner

¹⁴ 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.

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.

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. I Skiensmodellen som kommunen har vedtatt er kravet at det aldri skal være mer enn to ledd i kontraktskjeden.

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).

- Kommunen skal sikre rett til å gjennomføre sanksjoner ved brudd på krav om lønns- og arbeidsvilkår.
- Kommunen må gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes.

3.3.2 Fakta

Kompetansehus Ulefoss

I konkurransegrunnlaget som gjaldt rehabilitering og ombygging av tidligere Ulefoss bibliotek er det stilt krav til arbeidsmiljø og arbeidsforhold:

Tilbyder skal ved tilbudsregningen ta hensyn til de krav som etter norsk rett stilles til arbeidsmiljø og arbeidsvilkår.

Det er videre vist til eget vedlegg (*Tiltak mot sosial dumping*) som i hovedsak gjengir kravene i «Skiensmodellen». Her finner vi bl.a. et punkt om begrensninger i antall ledd i kontraktskjeden. Punkt 5 lyder som følger:

Det tillates ikke mer enn to ledd i kontraktskjeden. Oppdragsgiver kan godkjenne tre ledd dersom det framlegges en god begrunnelse. Det skal aldri være mer enn tre ledd i kontraktskjeden.

I følge vedlegget kan kommunen kreve at leverandøren legger fram dokumentasjon om lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte. Alle avtaler leverandøren inngår innenfor kontrakten skal inneholde tilsvarende krav. Vedlegget omtaler videre oppdragsgivers rett til å kreve dagmølt av leverandøren dersom krav til arbeidsmiljø og arbeidsvilkår ikke er oppfylt (punktene 11 og 12).

Egenerklæring om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter ved utlysning av tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter (omtalt i 3.1.2) var ikke vedlegg til konkurransegrunnlaget.

Siden bygget ble solgt og prosjektet ikke ble gjennomført i regi av kommunen har det ikke vært relevant å se på oppfølging av kontrakt(er).

Nytt bibliotek

I konkurransegrunnlaget for rehabilitering og utvidelse av Ulefoss Samfunnshus er samme formulering som beskrevet ovenfor:

Tilbyder skal ved tilbudsregningen ta hensyn til de krav som etter norsk rett stilles til arbeidsmiljø og arbeidsvilkår.

Også her følger dokumentet *Tiltak mot sosial dumping med konkurransegrunnlaget*.

Egenerklæring om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter ved utlysning av tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter (omtalt i 3.1.2) er ikke vedlegg til konkurransegrunnlaget.

Kontraktsformular fra Norsk Standard er brukt. Kontrakten inneholder ikke spesifikke krav som gjelder sosial dumping. I kontraktens punkt om alminnelige bestemmelser henvises det til NS 8405 2. utgave *Norsk bygge- og anleggskontrakt*. Kommunen hadde ikke denne kontrakten tilgjengelig og vi kjenner derfor ikke til om det er slike krav der.

Vi har spurt kommunen om det ble gjennomført kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår ble overholdt i den aktuelle anskaffelsen. I den aktuelle anskaffelsen ble det ikke etterspurt dokumentasjon på lønns- og arbeidsforhold.

Flyktningeboliger

I konkurransegrunnlaget for bygging av de fire nye boligene er det i punkt 2.13 vist til forskrift mot sosial dumping, og at denne må følges av de som skal gi tilbud:

I forskriften opereres det med «normalt lønnsnivå» - det betyr at de samla lønns- og arbeidsvilkår holdes på et normalt nivå for sammenlignbart arbeid i vedkommende bransje og geografisk område. Det er i utgangspunktet minstelønnsbestemmelsene i den gjeldende tariffavtale som er retningsgivende. Dette gjelder for alle ansatte som er med på å oppfylle kontrakten.

Videre er det gjort klart at lønns- og arbeidsvilkår må kunne dokumenteres:

Leverandøren skal på anmodning legge fram dokumentasjon om lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte. På same måte skal leverandør sikre dokumentasjon fra sine underleverandører. Oppdragsgiver forbeholder seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner, dersom leverandør eller underleverandør ikke etterlever kontraktsklausulen om lønns- og arbeidsvilkår.

Med konkurransegrunnlaget fulgte vedlegget *Tiltak mot sosial dumping*. Vedlegget inneholder, som vi har omtalt før, krav til leverandør inkludert vilkår for og begrensinger i bruk av underleverandører og/eller innleid arbeidskraft.

Som vedlegg til konkurransegrunnlaget fulgte *Egenerklæring om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter ved utlysning av tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter*. I egenerklæringen forplikter leverandøren seg til å sørge for at bestemmelsen i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter¹⁵ blir overholdt. Leverandøren blir gjort kjent med at oppdragsgiver kan kontrollere at leverandøren følger opp sine forpliktelser. Kommunen kan vise til underskrevet egenerklæring.

Vi har spurt kommunen om det ble gjennomført kontroll vedrørende kravene til lønns- og arbeidsvilkår i den aktuelle anskaffelsen. Driftsingeniør i eiendomsavdelingen som hadde ansvaret for anskaffelsen sier at ved mistanke om brudd har kommunen anledning til å kontrollere, men at de i dette tilfelle ikke fant noen grunn til å foreta kontroller.

Rammeavtale rørleggertjenester

Kommunen har rammeavtale fra 2016 om kjøp av rørleggertjenester med Rørlegger'n AS.

I konkurransegrunnlaget er det stilt krav til at leverandøren skal ha tilknytning til offentlig godkjent lærlingeordning, og at de følger offentlig tariff og arbeidsvilkår. Det er ikke stilt krav til hvordan dette skal dokumenteres. Eventuelle sanksjoner ved brudd på kravet som gjelder bruk av lærlinger og lønns- og arbeidsvilkår er ikke beskrevet. Krav til, eller begrensinger i bruk av underleverandører og/eller innleid arbeidskraft er ikke omtalt i konkurransegrunnlaget.

I kontrakten er kravet som gjelder bruk av lærlinger og lønns- og arbeidsvilkår gjentatt. Kontrakten inneholder ikke krav til dokumentasjon eller omtale av eventuelle sanksjoner fra kommunen.

Vi har spurt kommunen om det har blitt gjennomført kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår blir overholdt av leverandøren. Eiendomssjefen sier at det ikke er gjennomført slik kontroll.

¹⁵ Forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Rammeavtale for renholds-, papir, plast og storhusholdningsprodukter

Rammeavtalen omtaler ikke kjøpers krav eller forventninger som gjelder sosial dumping eller bruk av underleverandører.

Rammeavtale for møbler

I rammeavtalen som gjelder kjøp av møbler er det eget kapittel om samfunnsansvar (kap. 4.6). Det stilles krav til leverandøren om å:

respektere menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter og miljø i egen virksomhet og i leverandørkjeden.

Videre vises det til at:

*arbeidsretten og arbeidslovgivingen der produksjonen finner sted skal etterleves
Av særlige relevante forhold fremheves lønns- og arbeidstids-bestemmelser,
helse, miljø og sikkerhet, lovfestede forsikringer og sosiale ordninger samt
regulære ansettelsesforhold, inklusive arbeidskontrakter.*

Det er i kontrakten også stilt krav til at leverandøren må påse at krav etterleves, og beskrive hvordan de sikrer at kravene i kontrakten faktisk etterleves. Kjøperen kan kreve at dette dokumenteres. Ved brudd på punktene som gjelder samfunnsansvar plikter leverandøren å rette opp påpekte mangler. Manglende utbedring er ifølge kontrakten grunn for å heve kontrakten.

BTV Innkjøp opplyser at den enkelte kommune har fullmakt etter kontrakten til å gjennomføre kontroll og be om dokumentasjonen vist til over, se avtalens standard vilkår punkt: 4.6.3. Videre at BTV Innkjøp, eller den BTV Innkjøp bemyndiger, forbeholder seg retten til å gjennomføre annonserte, semi-annonserte eller uannonserte kontroller hos en eller flere aktører i leverandørkjeden i kontraktsperioden. I tilfelle kontroll plikter leverandøren å oppgi navn og kontaktopplysninger på underleverandør(er). I følge BTV Innkjøp er den enkelte deltager på avtalen (kommune/fylkeskommune/andre) ansvarlig for å melde avvik på den enkelte leveranse. BTV innkjøp registrerer alle avviksmeldinger og reagerer forholdsmessig i forhold til hvilke avvik som meldes og hvor mange.

Fra kommunen får vi opplyst at de mener eventuell kontroll av om kontrakten oppfylles er innkjøpssamarbeidets ansvar.

3.3.3 Revisors vurdering av praksis – sosial dumping

Kompetansehus Ulefoss, nytt bibliotek og flyktningeboliger

Etter vår vurdering er kravene i anskaffelsesregelverket bare delvis fulgt i anskaffelsene av de tre bygge- og anleggskontraktene vi har undersøkt.

Det er i alle tre tilfellene stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår i konkurransegrunnlaget. Kravene er ikke tatt med i kontraktene for de to prosjektene der det ble tegnet kontrakt.

Det er gjort begrensninger i antall underleverandører som kan brukes i forbindelse med gjennomføring av kontraktene. I vedlegget (*Tiltak mot sosial dumping*) til konkurransegrunnlagene er det åpnet for tre ledd i kontraktskjeden dersom det foreligger en god begrunnelse. Dette samsvarer med forskrift om offentlige anskaffelser § 8-13. Det samsvarer imidlertid ikke med Skiensmodellen, som kommunen har vedtatt å følge. Her er det begrensning på maksimalt to ledd i kontraktskjeden.

I alle konkurransegrunnlagene er det gjort greie for krav til dokumentasjon fra leverandørene, og at kommunen kan kreve dette framlagt. Kommunen har/har ikke etterspurt slik dokumentasjon i de to tilfellene det ble tegnet kontrakt. Det er heller ikke gjort selvstendige kontroller i de to tilfellene. Etter vår vurdering bør kommunen foreta slike selvstendige kontroller.

Rammeavtale rørlegger tjenester

Rammeavtalen stiller krav til at leverandør følger offentlige tariff og arbeidsvilkår, men kommunen har ikke kontrollert om disse kravene er fulgt. Etter vår vurdering er dette mangelfullt.

Ifølge vedtaket om å følge Skiensmodellen, skal kommunen begrense antall underleverandører hos leverandører. I den aktuelle kontrakten er det ikke gjort slike begrensninger.

Rammeavtalene for møbler og for renholds-, papir, plast og storhusholdningsprodukter

I avtaler som i all hovedsak gjelder varekjøp, og ikke omfatter arbeid som installering/montering, er krav for å motvirke sosial dumping ikke så relevant. Avtalen som gjelder renholdsprodukter m.m. er en slik avtale, og den inneholder ikke krav for å motvirke sosial dumping.

Avtalen som gjelder møbler innbefatter montering og er etter vår vurdering i tråd med regelverket. Det stilles krav om lønns- og arbeidsvilkår og kontrakten inneholder sanksjoner i form av heving av kontrakten ved brudd som gjelder sosial dumping.

Etter vår vurdering bør kommunen avklare med BTV Innkjøp hvem som har ansvaret for å kontrollere om krav til lønns- og arbeidsvilkår er fulgt opp av leverandør. Og videre sikre at slik kontroll blir utført.

3.4 Menneskerettigheter - praksis

3.4.1 Revisjonskriterier

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. Kriterier er hentet fra Difi's anbefalinger om sosialt ansvar i offentlige anskaffelser.¹⁶

Difi sier at kommunen i forberedelsesfasen må vurdere om anskaffelsen er et høyrisikoprodukt, og om det er formålstjenlig 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

¹⁶ <https://www.anskaffelser.no/sosialt-ansvar>

- møbler
- tekstiler og arbeidsklær

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.**

3.4.2 Fakta

Vi har undersøkt om Nome kommune har stilt krav som ivaretar menneskerettigheter i de tre anskaffelsene som gjelder bygging av Kompetansehus Ulefoss, nytt bibliotek og flyktningeboliger.

Vi får opplyst at kommunen ikke har vurdert om varene som inngår i anskaffelsene er produsert under forhold som bryter med internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter og arbeidsrett. Bygningsmaterialer er høyrisikoprodukter. Når det gjelder

bygningmaterialer er det særlig tømmer og naturstein som det er risiko for at blir produsert under kritikkverdige forhold.

I konkurransegrunnlaget til bygging av flyktningeboliger var det krav om å fylle ut *Egenerklæring vedr. FNs barnekonvensjon artikkel 32 og ILO-konvensjonen nr. 138* og det foreligger underskrevet egenerklæring. Vi ser ikke at det var stilt tilsvarende krav i forbindelse med de to andre byggeprosjektene.

Rammeavtale rørleggertjenester

Rammeavtalen for levering av rørleggertjenester omtaler ikke forhold som gjelder sosialt ansvar.

Kommunen har ikke vurdert om det er produkter knyttet til anskaffelsen der det kan være risiko for at disse er produsert under kritikkverdige forhold, f.eks. produsert av barn.

Rammeavtale for renholds-, papir, plast og storhusholdningsprodukter

Vi har undersøkt rammeavtalen kommunen har med Drammen Papir Engros. Rammeavtalen er inngått i regi av Buskerud fylkeskommune på vegne av deltakerkommunene i innkjøpssamarbeidet.

Avtalen omhandler ikke forhold som gjelder menneskerettigheter. Kontrakten inneholder ikke krav om at varer som inngår i leveransen ikke skal være produsert av barn.

Rammeavtale møbler

Vi har undersøkt rammeavtalen om kjøp av møbler (kontor-, skole-, barnehage-, institusjon (unntatt senger) og hjemmemøbler.

Avtalen som er inngått i regi av BTV Innkjøp inneholder et punkt 4.6 om samfunnsansvar. Her finner vi krav om at varer som leveres til deltakerne i innkjøpssamarbeidet skal være framstilt i under forhold som er forenlige med kravene i sentrale FN-konvensjoner og ILO-konvensjoner.

3.4.3 Revisors vurdering av praksis - menneskerettigheter

Vi har undersøkt tre anskaffelser som gjelder bygge- og anleggsarbeider. Det er ikke i noen av disse tilfellene vurdert om det er risikoprodukter knyttet til anskaffelsene.

Siden bygningsmaterialer står på Difi's liste over høyrisikoprodukter burde det etter vårt syn vært vurdert om det skulle stilles etiske krav i disse anskaffelsene.

I kun ett av konkurransegrunnlagene var det krav om å fylle ut *Egenerklæring vedr. FNs barnekonvensjon artikkel 32 og ILO-konvensjonen nr. 138*. Etter vår vurdering bør det stilles slikt krav i alle slike konkurranser. Egenerklæringer bør følge som vedlegg til kontrakt.

Rammeavtalen som gjelder møbler har etiske krav. Rammeavtalen som gjelder renholds-, papir, plast og storhusholdningsprodukter har ingen etiske krav. 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 rammeavtalen om kjøp av møbler.

BTV innkjøp har opplyst kommunen har fullmakt til å kontrollere om krav til leverandøren blir fulgt opp. Kommunen på sin side er av den oppfatning at det er BTV Innkjøp som skal følge opp de opp de etiske kravene som er stilt i rammeavtalen om møbler. Kommunen bør avklare med BTV Innkjøp hvem som har ansvaret for å følge opp krav som er stilt i avtalen.

4 Konklusjoner og anbefalinger

4.1 Konklusjoner

I hvilken grad legger kommunen til rette for lokale leverandørers deltakelse i offentlige konkurranser?

Kommunen har ikke hatt en overordnet strategi som sier noe om hvordan kommunen skal legge til rette for lokal leverandørens deltakelse i offentlige konkurranser. Vi kan heller ikke se at kommunen på andre måter har hatt spesielle tiltak for dette.

Etter vår vurdering har kommunen gjennom inntreden i det nye innkjøpssamarbeidet i Vest- og Midt-Telemark gjort et strategisk valg som kan bidra til å legge til rette for lokale leverandørers deltakelse i offentlige konkurranser. Dette samarbeidet er særlig knyttet opp mot anskaffelser av rammeavtaler.

I hvilken grad ivaretar Nome kommune kravene til samfunnsansvar i anskaffelser

- **Har de tiltak?**
- **Ivaretas kravene i praksis?**

Etter vår vurdering har kommune i liten grad etablert tiltak for å sikre samfunnsansvar ved anskaffelser.

Kommunen har ikke rutiner for å vurdere miljøbelastning ved anskaffelser, og kommunen bruker ikke miljø som tildelingskriterium.

Kommunen stiller krav til leverandørene om lønns- og arbeidsvilkår, men kommunen har ikke rutiner/praksis for å følge opp slike krav.

Kommunen vurderer i liten grad om leverandørene bruker eller leverer risiko-produkter. Det er ikke rutiner for å vurdere å stille etiske krav ved kommunens anskaffelser.

I de utvalgte anskaffelse vi har undersøkt er kravene til samfunnsansvar i liten grad ivaretatt.

Etter vår vurdering er det ikke samsvar mellom kommunens og BTV Innkjøps forståelse av hvem som har ansvar for å følge opp kontrakter i regi av BTV Innkjøp. Kommunen bør avklare dette.

4.2 Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å

- treffe tiltak for å sikre at miljøkrav og krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår blir ivarettatt og fulgt opp i anskaffelser.
- ha rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter i anskaffelser.
- utvikle og bruke rutiner, maler og sjekklister for å sikre at det vises samfunnsansvar ved anskaffelser.
- ha tiltak for å kontrollere at kontraktskravene blir overholdt.
- avklare ansvar for oppfølging av rammeavtaler i regi av innkjøpssamarbeid.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon.
- 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

Veileder om offentlige anskaffelser

<https://www.regjeringen.no/contentassets/df547bb0f73d43d9b90756002473f680/veileder-til-reglene-om-offentlige-anskaffelser002.pdf>

Nettressurs

- Anskaffelser.no – veiledninger utarbeidet av Direktoratet om IKT og samfunnssikkerhet (Difi) om hvordan ivareta samfunnsansvar i anskaffelser. (innhentet fra www.anskaffelser.no i perioden mai til oktober 2019)

Vedlegg 1: Høringssvar fra kommunedirektøren



Telemark Kommunerevisjon IKS
Postboks 2805
3702 SKIEN

Dato: 26.11.2019

Vår ref:
19/496-4

Att:

Saksbehandler:
Bjørn G. Andersen, 35946301
bjorn.andersen@nome.kommune.no

– **Forvaltningsrevisjonsrapport om anskaffelser - høring. Kommunedirektørens merknader**

Kommunedirektøren har ingen merknader til utkastet utover det som er lagt frem av innkjøpsansvarlig i økonomiavdelingen og som ikke er etterkommet fra kommunerevisjonens side.

Jeg må for øvrig bemerke at denne høringen ikke utelukker kommunedirektørens rett til å avgi uttalelse før den endelige rapporten behandles i kontrollutvalget, jfr.;

§ 23-5. Rapportering til kommunestyret eller fylkestinget

Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. I saker som skal oversendes til kommunestyret eller fylkestinget, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saken.

Det innebærer etter mitt syn at den endelige rapporten oversendes til kontrollutvalget og kommunedirektøren i Nome for videre behandling når den er ferdigstilt.

Med hilsen

Bjørn G. Andersen
Kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Kopi til:
Temark - Agder og Telemark
kontrollutvalgsssekretariat IKS

Hellandtunet, postboks 4

3833 BØ I TELEMARK

Postadr: Ringsevja 30, 3830 Ulefoss | Besøksadr: Ringsevja 30, 3830 Ulefoss
E-post: postmottak@nome.kommune.no | www.nome.kommune.no | Tlf.: 35 94 62 00 | Faks: 35 94 62 09
Fakturaadr.: Ringsevja 30, 3830 Ulefoss | Org.nr. 964 963 371 | Bankkonto: 2650.07.01136



Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartbrev 19. februar 2019. Oppstartsmøte ble holdt 4. mars 2019 med kommunedirektør, innkjøpsansvarlig i kommunen og driftsingeniør i eiendomsavdelingen.

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden april – oktober 2019.

Innsamling av data

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt et utvalg av anskaffelser i kommunen. De problemstillinger vi har fokusert på gjelder større anskaffelser, og det er begrenset hvor mange slike anskaffelser kommunen har. Vi har valgt ut i alt seks anskaffelser. Tre er bygge- og anleggskontrakter. To gjelder rammeavtaler i regi av BTV Innkjøp-/innkjøpssamarbeidet i Buskerud, og den tredje er en rammeavtale kommunen selv har stått for.

Kompetansehus Ulefoss, nytt bibliotek og flyktningeboliger er anskaffelser utlyst etter 1. mai 2017. Vi valgte ut disse anskaffelsen fordi det er forholdsvis store anskaffelse som de nye anskaffelsesreglene gjelder for. Både miljø, sosial dumping og etiske krav kan være relevante tema i slike anskaffelser. For Kompetansehus Ulefoss har vi kun vurdert forhold ved konkurransen/konkurransegrunnlaget fordi prosjektet ikke ble realisert i regi av kommunen.

Rammeavtaler

Vi valgte ut rammeavtalen for kjøp av renholds-, papir- og plast og storhusholdningsartikler (vareanskaffelse) og møbler primært for å se hvordan miljø og etiske krav var ivaretatt. Difi sier det generelt er høy risiko for at møbler er produsert under kritikkverdige arbeidsforhold.

Vi valgte anskaffelse av rørleggertjenester (bygge- og anleggsarbeider) primært for å se om krav til lønns- og arbeidsvilkår var ivaretatt.

Vi har innhentet opplysninger om utlysninger, konkurransegrunnlag, kontrakter og kontraktbestemmelser for disse anskaffelsene¹⁷.

¹⁷ For Kompetansehus Ulefoss er ikke kontrakter/kontraktsbestemmelser vurdert.

Tekst som er basert på samtaler og e-poster med ansatte er sendt til gjennomsyn/verifisering av de aktuelle personene. Vi har innhentet informasjon fra:

- Kommunalsjefer i kommunen
- Innkjøpsansvarlig i kommunen
- Eiendomssjef og driftsingeniør i eiendomsavdelingen
- Plan- og utviklingsrådgiver

Leder for BTV Innkjøp har gitt informasjon på e-post.

Gyldighet og pålitelighet

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er pålitelig og relevant. 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 basert på skriftlige kilder som konkurransegrunnlag, kontrakter m.m. Faktainformasjon som er gitt av personer i kommunen er skriftlig godkjent. BTV Innkjøp har ikke vært høringsinstans, men de har fått et rapportutkast til gjennomlesing.

Relevans handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene skal avklare. Vi har undersøkt anskaffelser i Nome kommune i det aktuelle tidsrommet forvaltningsrevisjonen dekker. Vi mener derfor at de forholdene vi har undersøkt er relevante for problemstillingene.

De innsamlede dataene er på denne bakgrunn tilstrekkelig gyldige og pålitelige som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside www.tekomrev.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i samsvar med god kommunal revisjonsskikk, jf. kommuneloven § 24-2 andre ledd. Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon¹⁸.

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' system for kvalitetskontroll 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.

¹⁸ 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, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).