



Vestfold
og Telemark
revisjon

Samfunnsansvar i anskaffelser

Forvaltningsrevisjon | Bamble kommune

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning.....	6
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	6
1.2. Problemstilling og revisjonskriterier.....	6
1.3. Avgrensning.....	6
1.4. Metode og kvalitetssikring	7
1.5. Kommunedirektørens og GKIs uttalelse.....	7
2. Bakgrunn	8
2.1. Skiensmodellen	8
2.2. Innkjøp i Bamble kommune.....	8
2.3. GKI	8
3. Skiensmodellen i tjenester og skoleutbygging.....	11
3.1. Rutiner og tiltak – data.....	11
3.2. Revisors vurdering – rutiner og tiltak	12
3.3. Bruk av Skiensmodellen – data	13
3.4. Revisors vurdering – bruk av Skiensmodellen	15
3.5. Kontrolltiltak – data	15
3.6. Revisors vurdering – kontrolltiltak	17
4. Skiensmodellen og sosialt ansvar i varekjøp.....	18
4.1. Risiko for brudd på menneskerettigheter – data	18
4.2. Revisors vurdering – risiko for brudd på menneskerettigheter	18
4.3. Krav til menneskerettigheter i anskaffelser – data	19
4.4. Revisors vurdering – Krav til menneskerettigheter i anskaffelser.....	20
4.5. Kontraktsoppfølging av etiske krav – data.....	20
4.6. Revisors vurdering – kontraktsoppfølging av etiske krav	22
5. Miljø	23
5.1. Planlegging og gjennomføring – data	23
5.2. Revisors vurdering – vesentlige miljøbelastninger i anskaffelser	26
5.3. Kontraktsoppfølging av miljøkrav – data.....	27
5.4. Revisors vurdering – Kontraktsoppfølging av miljøkrav	27
6. Konklusjoner og anbefalinger	28
6.1. Konklusjoner.....	28
6.2. Anbefalinger.....	28
Litteratur og kildereferanser	29

Vedlegg.....	30
Vedlegg 1: GKIs uttalelser	30
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	31
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	39
Vedlegg 4: Skiensmodellen	43

Sammendrag

Bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Bamble kommune i sak 13/20.

Bamble kommune handlet for ca kr 470 millioner i 2019. Kommunen deltar i

Grenlandskommunenes innkjøpsenhet (GKI). GKI inngår rammeavtaler på vegne av kommunene.

Bamble kommune gjennomfører selv alle enkeltanskaffelser.

Vi har undersøkt fem anskaffelser gjennomført av kommunen og to av GKI. Dette er alle relevante anskaffelser innenfor perioden.

Problemstilling 1: I hvilken grad blir Skiensmodellen praktisert ved anskaffelser av tjenester og skoleutbyggingen og fulgt opp i kontraktperioden?

Vi har funnet at Skiensmodellen i stor grad er praktisert, men ikke i alle anskaffelser. I en av anskaffelsene vi har undersøkt, har kommunen satt krav til lønns- og arbeidsvilkår, men ikke brukt Skiensmodellen. Fordelen med å bruke Skiensmodellen er at den setter flere kontraktskrav utover Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

I de anskaffelsene Skiensmodellen eller andre krav til lønns- og arbeidsvilkår er brukt, har kommunen kontrolltiltak underveis i prosjektperioden.

Problemstilling 2: I hvilken grad blir Skiensmodellen og annet sosialt ansvar praktisert ved inngåelse av rammeavtaler på varer og fulgt opp i kontraktperioden?

GKI inngår rammeavtaler på vegne av kommunen. I rammeavtalene har det blitt satt kontraktskrav til menneskerettigheter, både gjennom Skiensmodellen og ved spesielle krav. Hos GKI er det også i stor grad systematiske risikovurderinger knyttet til menneskerettigheter i forkant av anskaffelsene. Ansvar for kontraktsoppfølging av rammeavtaler er plassert hos kommunen, i den enkelte enhet som foretar anskaffelsen. GKI har likevel gjennomført noen slike kontroller. Å kontrollere om menneskerettigheter er fulgt under produksjon av varer, er komplisert. Kommunen har ikke gode nok ordninger for å sikre kontroll med at menneskerettigheter i rammeavtaler blir fulgt opp underveis i avtaleperioden.

Problemstilling 3: I hvilken grad har Bamble kommune etablert tiltak for å sikre at det tas miljøhensyn ved anskaffelser av varer, tjenester og skoleutbyggingen?

Det er ikke gjennomført systematiske vurderinger av miljøbelastninger i forkant av alle anskaffelser hos kommunen.

I byggeprosjektet av Bamble ungdomsskole og anskaffelsen av jordvarmeanlegg til Krogshavn omsorgssenter er det vurdert miljøbelastninger og satt miljøkrav. Disse miljøkravene er fulgt opp gjennom byggeprosjektet. I tilknytning til byggeprosjektet av Bamble ungdomsskole blir det ført et klimaregnskap.

I de andre anskaffelsene hos kommunen er det ikke vurdert miljøbelastning eller satt miljøkrav.

Hos GKI er det systematiske vurderinger av miljøbelastninger i forkant av anskaffelsene. GKI har satt miljøkrav i de anskaffelsene vi har undersøkt.

Anbefalinger

Vi anbefaler at kommunen:

- Etablerer rutiner for å dokumentere vurdering av miljøbelastning og risiko for brudd på menneskerettigheter
- Tar i bruk Skiensmodellen i alle anskaffelser
- Etablerer fungerende ordninger for å følge opp kontraktskrav i rammeavtaler

Skien 20.11.20

Vestfold og Telemark revisjon IKS

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Bamble kommune i sak 13/20. Bestillingen er i samsvar med plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2, første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad blir Skiensmodellen praktisert ved anskaffelser av tjenester og skoleutbyggingen og fulgt opp i kontraktsperioden?
2. I hvilken grad blir Skiensmodellen og annet sosialt ansvar praktisert ved inngåelse av rammeavtaler på varer og fulgt opp i kontraktsperioden?
3. I hvilken grad har Bamble kommune etablert tiltak for å sikre at det tas miljøhensyn ved anskaffelser av varer, tjenester og skoleutbyggingen?

Revisjonskriteriene¹ i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra lov og forskrift om offentlige anskaffelser, veiledere fra www.anskaffelser.no (fagsider om offentlige anskaffelser fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, DFØ). Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.3. Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen er i hovedsak avgrensa til anskaffelser gjort etter vedtak av revidert Skiensmodell i 2019 og 2020. Anskaffelsen i forbindelse med skoleutbyggingen ble gjort i 2018 men er likevel omfattet av undersøkelsen.

Vi avgrenser undersøkelsene mot andre deler av anskaffelsesregelverket enn det som omhandler samfunnsansvar.

¹ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Gerd Smedsrud, med Bente Hegg Ljøsterød som oppdragsansvarlig.

Vi har intervjuet og hatt e-postkontakt med ansatte i kommunen og hos Grenlandkommunenes innkjøpsenhet (GKI). Videre har vi innhentet dokumentasjon på gjennomførte anskaffelser og oppfølging av kontrakter.

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

1.5. Kommunedirektørens og GKIs uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 04.11.20, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Kommunedirektøren hadde ingen kommentarer og har valgt å ikke sende uttalelse. Vi har også sendt rapporten til GKI til uttalelse. Uttalelsen fra GKI ligger som vedlegg 1. Høringsprosessen har ikke ført til endringer i rapporten.

2. Bakgrunn

2.1. Skiensmodellen

Skiensmodellen for tiltak mot svart arbeid og sosial dumping ble vedtatt av Bamble kommunestyre første gang i 2017, og revidert versjon ble vedtatt i sak 15/19 i mars 2019.

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.

For Bamble kommune skal bruk av Skiensmodellen sørge for at disse kravene er ivaretatt. Skiensmodellen er utformet som kontraktskrav. Den er nærmere beskrevet i revisjonskriteriene i vedlegg 3 og ligger i sin helhet som vedlegg 4.

2.2. Innkjøp i Bamble kommune

Ansvar for å gjøre innkjøp følger ordinære styrings- og ansvarslinjer i samsvar med delegeringsreglementet. I Bamble kommune gjennomføres mange av de større anskaffelsene på kommunalområdet for Teknisk og samfunnsutvikling.

Bamble kommune gjorde innkjøp for ca kr 470 millioner i 2019.

For flere vare- og tjenestegrupper blir det inngått rammeavtaler, som enhetene skal bruke. Anskaffelse av rammeavtalene skal være basert på konkurranse i samsvar med anskaffelsesreglene. Grenlandskommunenes innkjøpsenhet (GKI) inngår rammeavtaler på vegne av Bamble kommune.

2.3. GKI

Grenlandskommunenes innkjøpsenhet (GKI) er et interkommunalt samarbeid mellom Bamble, Skien, Porsgrunn, Drangedal, Kragerø og Siljan kommuner. GKI har Skien som kontorsted, og Skien kommune er arbeidsgiver for de sju heltidsansatte. Samarbeidsavtalen ble inngått i 2007. Det fremgår av samarbeidsavtalen at GKI skal ha ansvar for kontakt og forhandlinger med leverandører, inngåelse av innkjøpsavtaler (rammeavtaler) på vegne av deltakerkommunene, kompetanseoppbygging i egen enhet og i deltakerkommunene, og dessuten for å utvikle felles informasjonssystem for innkjøpsenheten og deltakerkommunene.

Hovedmålet til GKI er å inngå gode innkjøpsavtaler for kommunene. Videre skal samarbeidet bidra til et godt omdømme for kommunene og andre deltakere. Det framgår av samarbeidsavtalen at det er en målsetning at kompetansebygging i felles innkjøpsenhet og kommunene skal bidra til høyere kvalitet på innkjøpsfunksjonen i kommunene.

GKI inngår rammeavtaler om vare- og tjenestekjøp på vegne av deltakerkommunene hvis minimum tre av deltakerkommunene ønsker slik avtale, og bistår ellers kommunene ved behov. Dersom det er færre enn tre kommuner som ønsker en rammeavtale, må som hovedregel den enkelte kommune selv gjennomføre anskaffelsen. Det blir fastsatt i GKIs årlige virksomhetsplan hvilke rammeavtaler som innkjøpssamarbeidet skal anskaffe. Daglig leder opplyser at GKI pr i dag har ca 210 løpende rammeavtaler på 80-90 avtaleområder.

Når GKI skal inngå en rammeavtale, samarbeider de med kommunalt ansatte som er kjent med kommunens behov, markedet og hvilke krav som bør stilles. Samarbeidet er organisert i kompetansegrupper som består av en til to representanter på hver anskaffelse fra hver kommunene. GKI utformer anskaffelsesdokumentene i samarbeid med kompetansegruppene. GKI har 80-90 slike kompetansegrupper, men det er mange av de samme personene i flere grupper. GKI bruker kompetansegruppene gjennom hele anskaffelsesprosessen. Kompetansegruppa deltar i statusmøter med leverandørene mens rammeavtalen løper. Kompetansegruppa har også et ekstra ansvar for å informere inn i kommunen om nye rammeavtaler.

Deltakerkommunene kan få bistand fra GKI til å gjennomføre enkeltanskaffelser. Graden av bistand varierer med alt fra gjennomføring av hele anskaffelsesprosessen til rådgiving på telefon og e-post. GKI bistår gjerne, men har begrensede ressurser. GKI innførte ny modell for fakturering av bistand i 2018, ved bistand til mindre enn 3 kommuner skal tidsbruk over 1 time faktureres. I følge årsmelding 2019 har GKI bistått kommunene i mindre grad etter at GKI innførte ny modell for fakturering av bistand.

Virksomhetsplanen for GKI i 2020 har et eget kapittel om kompetansebygging. Kapittelet omhandler både kompetansebygging internt i GKI og hvordan GKI kan holde kurs for å bygge kompetanse i kommunene. I følge årsmelding 2019 har ansatte i GKI deltatt på kurs og konferanser for å sikre at kompetanse heves og vedlikeholdes. Daglig leder i GKI opplyser at ansatte tidligere har deltatt på konferanser/seminarer der tema blant annet har vært konkurransegjennomføring og kontroll med fokus på miljø og samfunnsansvar. I tillegg deltok daglig leder i GKI på et 2-dagers kurs i samfunnsansvarlige innkjøp høsten 2017.

GKI holder kurs for kommunene minst én gang i året. På bakgrunn av en spørreundersøkelse til kommunene i 2018, som kartla kommunenes behov for kurs, har GKI gjennomført to grunnkurs i offentlige anskaffelser høsten 2019. Begge kursene var fulltegnet.

GKI har hatt en rammeavtale på advokattjenester, der det i tillegg til juridisk bistand i enkeltsaker er definert et behov for kurs. Leverandøren har ekspertise på området offentlige anskaffelser, herunder også miljø og samfunnsansvar, og har holdt kurset «miljø og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser» 26.11.2018. Alle ansatte i Grenlandkommunene samt ansatte i GKIs deltakende organisasjoner/selskaper hadde mulighet til å delta. Kurset var fulltegnet.

3. Skiensmodellen i tjenester og skoleutbygging

I hvilken grad blir Skiensmodellen praktisert ved anskaffelser av tjenester og skoleutbyggingen og fulgt opp i kontraktsperioden?

Skiensmodellen for tiltak mot svart arbeid og sosial dumping ble vedtatt av Bamble kommunestyre første gang i 2017, og revidert versjon ble vedtatt i sak 15/19 i mars 2019.

3.1. Rutiner og tiltak – data

Revisjonskriterium:

- Kommunen bør ha rutiner og tiltak som sikrer bruk av Skiensmodellen.

Kommunen

Bamble kommune har et felles anskaffelsesreglement med Skien, Kragerø, Porsgrunn, Drangedal og Siljan kommuner. Reglementet er utarbeidet av GKI. Kommunestyret i Bamble vedtok reglementet 13.12.18 i sak 109/18.

Kapittel 7 i reglementet omhandler miljø og samfunnsansvar. Som innledning står det at:
«Kommunene skal ta samfunnsansvar ved å bidra til etisk og sosialt forsvarlig produksjon, handel og forbruk. Dette skal gjøres gjennom å etterspørre og forbruke ytelser som er produsert etter høye miljømessige og etiske standarder som bidrar til å minimere miljøbelastningen ved den enkelte anskaffelsen, styrke etisk og rettferdig handel og forebygge sosial dumping».

Ifølge reglementet skal Skiensmodellen inntas i alle bygg- og anleggskontrakter, og i kontrakter innenfor varer og tjenester så langt den passer.

Videre står det at kommunen bør redusere fare for brudd på menneskerettigheter, ved å stille relevante kvalifikasjonskrav, minstekrav i kravspesifikasjonen, kontraktkrav eller ved at ivaretagelse av menneskerettigheter vektlegges i tildelingen.

GKI

Ifølge virksomhetsplanen til GKI for 2020 vil GKI vurdere risikoen for brudd på bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår og grunnleggende menneskerettigheter i forkant av hver anskaffelsesprosess blant annet med hensyn til forholdsmessighet og markedsmodenhet. I de

tilfeller hvor det er fare for brudd på disse rettigheter, søkes dette imøtegått i den enkelte konkurranse ved å stille relevante kvalifikasjonskrav, minstekrav i kravspesifikasjonen, kontraktskrav eller at ivaretagelse vektlegges i tildelingen. Videre skal Skiensmodellen utgjøre en del av GKIs kontraktsvilkår for alle anskaffelser innen bygg og anlegg og anskaffelser av varer og tjenester så langt den passer.

Verktøy for gjennomføring av anskaffelsesprosesser

Både kommunen og GKI skal bruke programvaren Visma Tendsign i anskaffelser. Visma Tendsign er programvare som er et verktøy for konkurransegjennomføring. Verktøyet rettleider de ansatte underveis i anskaffelsesprosessen. Det ligger flere maler inne i Visma Tendsign.

Anbudskonkurransene skal kunngjøres via Visma TendSign, som sørger for at anbudene blir tilgjengelige på Doffin og eventuelt TED.² Leverandører kan se anbudskonkurransene i Doffin eller logge seg inn i Visma Tendsign og se konkurransen der. Leverandører må levere anbud i Visma Tendsign og kan ha en gratis konto.

GKI og kommunen skal åpne anbud fra leverandørene i Visma Tendsign. Anbudene blir ikke tilgjengelige for GKI eller kommunen før etter at anbuksfristen har gått ut. For å åpne anbudene i må to personer i prosjektavdelingen logge seg inn i programmet.

I praksis skal Skiensmodellen ligge som et vedlegg til kontraktskravene ved utlysningen i Visma TendSign. Leverandørene skal godkjenne kontraktskravene når de leverer inn anbudet.

3.2. Revisors vurdering – rutiner og tiltak

Vi vurderer at Bamble kommune gjennom anskaffelsesreglementet og bruk av Visma Tendsign har rutiner og tiltak. Vi vil i neste kapittel se at rutinene likevel ikke har sikret bruk av Skiensmodellen i alle anskaffelser.

² Doffin er en nasjonal database for anbudskonkurranse. TED (Tenders Electronic Daily) er EUs database. Det er ulike terskelverdier som avgjør i hvilken database en anskaffelse skal kunngjøres.

3.3. Bruk av Skiensmodellen – data

Revisjonskriterium:

- Kommunen skal bruke Skiensmodellen i alle relevante anskaffelser.

Skiensmodellen er utformet som kontraktkrav overfor leverandører. Slike kontraktkrav skal være en del av konkurransegrunnlaget. Det er vanlig å bruke standardkontrakter som viser til innholdet i konkurransegrunnlaget, dermed vil krav som er beskrevet i konkurransegrunnlaget bli en del av kontraktkravene.

Vi har innhentet dokumentasjon på om Bamble kommune har brukt Skiensmodellen ved anskaffelsen av bygging av Bamble ungdomsskole, infrastruktur (vann, avløp og vei) ved ungdomsskolen, Kranaparken på Stathelle, installasjon av jordvarmeanlegg i Krogshavn omsorgssenter og inngåelse av rammeavtale på vintervedlikehold for 2019 og 2020.³ Funnene er oppsummert i tabellen under:

	Skiensmodellen	Bare kontraktkrav til lønns- og arbeidsvilkår	Ikke satt kontraktkrav
Bamble ungdomsskole	X		
Infrastruktur ved ungdomsskolen		X	
Kranaparken			X
Jordvarmeanlegg	X		
Vintervedlikehold	X		

³ Dette er nærmere beskrevet i vedlegg 3. Metode og kvalitetssikring

Forvaltning av Skiensmodellen/ Bruk av underleverandører – Bamble ungdomsskole

Skiensmodellen sier at det bare kan være ett ledd under hovedentreprenør. Modellen åpner likevel for at det kan være to ledd når det er godkjent av kommunen på forhånd, og det er gitt en god begrunnelse.

Prosjektleder hos Bamble kommune for bygging av Bamble ungdomsskole opplyser at dette kravet er en utfordring med Skienmodellen. Ved å ha en totalentreprenør «mister» kommunen et ledd i kjeden, i forhold til å ha kontrakt med selskaper som driver med hvert sitt håndverksfag.

Prosjektleder har presisert i notat til hovedentreprenør hvordan dette kravet skal forstås. Dette er også avklart i møte med hovedentreprenør. Prosjektleder har hatt møte med Fellesforbundet i forbindelse med disse avklaringene.

Det har vært behov for å lage en egen rutine der hovedentreprenør og underleverandører kan søke hvis de har behov for flere underleverandører eller innleie fra bemanningsforetak.

Prosjektleder har også laget en veileder for søknader om bruk av underleverandører og innleie fra bemanningsforetak med utgangspunkt i arbeidsmiljølovens bestemmelser.

Kommunen har fått 27 søknader⁴, blant annet om bruk av spesialfirmaer. Prosjektleder avgjør om søknadene blir innvilget. Prosjektleder har flere ganger bedt om bedre begrunnelse for å kunne innvilge søknaden. I et tilfelle var prosjektleder i tvil om hvordan de skulle forstå regelverket. Kommunen innhentet en juridisk betenkning fra advokat.

Flere entreprenører i regionen har etablert en pool for bruk av ledig arbeidskraft. Noen entreprenører har ikke oppdrag nok til å holde folk i jobb, mens andre har vanskeligheter med å skaffe nok folk. Hovedentreprenøren har hatt innleie av folk fra poolen. Som følge av sykefravær og Covid19 har poolen blitt «brukt opp», det vil derfor kunne bli behov for i større grad å bruke innleie framover.

De som jobber i prosjektet ønsker felles rutiner i kommuneadministrasjonen for utfordringene knyttet til Skiensmodellens krav til bruk av underleverandører og innleie fra bemanningsforetak. Det har vært et internt møte med blant annet eiendomsavdelingen om dette.

⁴ Pr 20.11.2020

3.4. Revisors vurdering – bruk av Skiensmodellen

Ved å bruke Skiensmodellen vil kommunen automatisk fylle kravene i blant annet forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. I to av fem anskaffelser, har Bamble kommune ikke brukt Skiensmodellen, slik kommunestyret har vedtatt.

I en av de to anskaffelsene der Skiensmodellen ikke var brukt, ble det satt krav i samsvar med reglene i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Fordelen med å bruke Skiensmodellen er at den setter flere kontraktskrav utover Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Når kommunen ikke stiller kontraktskrav, har kommunen få muligheter til å følge opp mistanker om sosial dumping eller dårlige arbeidsforhold hos entreprenør.

3.5. Kontrolltiltak – data

Revisjonskriterium:

- **Kommunen skal gjennomføre kontroll av om leverandørene overholder kravene i Skiensmodellen.**

Vi vil her se nærmere på de to anskaffelsene som benyttet Skiensmodellen, ifølge pkt. 3.3.

Bamble ungdomsskole

Bamble kommune har engasjert konsulentfirmaet WSP Norge AS (WSP) for å sikre etterlevelse av kontrakt og krav gitt i:

- Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett
- Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- Skiensmodellen

En konsulent fra WSP har rollen SHA-koordinator utførelse, som ivaretar kravene i byggherreforskriften⁵ på vegne av kommunen. SHA står for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø. SHA-koordinator utførelse forkortes til KU.

Bygging av Bamble ungdomsskole er et stort og komplekst prosjekt, der mange folk med ulik kompetanse er involvert på byggeplassen. Prosjektets system for mannskapsregistrering er

⁵ Forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser

HMSreg. Dette systemet inkluderer adgangskontroll på byggeplassen, ved at den enkelte som skal jobbe der registrerer sitt HMS-kort på vei inn og ut av byggeplassen. HMSreg gir til enhver tid oversikt over mannskap og leverandører på byggeplassen. Hovedleverandør godkjenner mannskapslister fra underleverandører i HMSreg. I følge KU er HMSreg et godt system for å ivareta påseplikt og bestemmelser i byggherreforskriften.

WSP har rutiner som sier at KU skal utføre stikkprøvekontroller for lønns- og arbeidsvilkår gjennom prosjektets levetid. Kontrollene foretas blant annet i arbeidsavtaler, lønns slipper og timelister.

WSP opplyser at de har utført

- to kontroller på lønns- og arbeidsvilkår
 - den ene kontrollen er gjennomført uten avvik,
 - den andre kontrollen er gjennomført med merknader, WSP avventer tilbakemelding fra leverandør
- fire stikkprøvekontroller på HMS kort,
 - ingen avvik.

Jordvarmeanlegg

Virksomhet for eiendom opplyser at de har diskutert om det var risiko for brudd på Skienmodellen knyttet til dette prosjektet. Det var to ledd i kontraktskjeden. Med unntak av en underleverandør, var både hovedleverandør og underleverandører var godt kjent av kommunen gjennom rammeavtaler. Det var i tillegg få personer involvert i arbeidet, slik at virksomhet for eiendom hadde god oversikt over hvem som jobbet på prosjektet. Virksomhet for eiendom har derfor ikke gjennomført noen konkrete kontrolltiltak på dette prosjektet.

Infrastruktur ved ungdomsskolen

Virksomhetsleder for kommunalteknikk opplyser at det er foretatt kontroller ved infrastrukturprosjektet ved ungdomsskolen. Det er hentet inn timelister og lønns slipper fra hovedentreprenør og underentreprenør. I tillegg har kommunen innsyn i entreprenørens timeregistreringssystem.

Vintervedlikehold

Virksomhetsleder for kommunalteknikk opplyser at kontraktene for vintervedlikehold er i stor grad inngått med enkeltpersonsforetak. I enkeltpersonsforetak vil den som følger opp fra kommunens side kjenne den enkelte som driver enkeltpersonsforetaket. I denne bransjen vil det i stor grad

være denne personen som driver foretaket som også utfører arbeidsoppgavene, eller noen få ansatte. Kommunalteknikk har telefonkontakt med de som brøyter, brøytemannskapet skal blant annet sende sms hver gang de drar ut. Det er ikke gjennomført noen formell kontroll.

3.6. Revisors vurdering – kontrolltiltak

Vi vurderer at under utbyggingen av skolen har kommunen, ved hjelp av innleide konsulenter, etablert et system med å kontrollere om leverandørene overholder kravene i Skiensmodellen. Ved bygging av infrastrukturen ved ungdomsskolen er det også foretatt kontroller av kontraktskravene.

I følge Skienmodellen pkt. 2.3 skal kontrollen med at leverandørene overholder kravene, tilpasses behovet i vedkommende bransje. Kontrollen med etterlevelse etter kontraktsvilkår i kontrakten vedrørende vintervedlikehold består i ordinær oppfølging av leverandørene. Vi vurderer at kontrollen med vintervedlikehold er fulgt opp i tilstrekkelig grad i forhold til behovet i bransjen.

I følge DFØ skal kommunen gjøre vurderinger av risiko for brudd i hver enkelt anskaffelse. Kommunen har vurdert risikoen som lav, men vurderingen er ikke skriftlig. Basert på risikovurderingen har kommunen ikke gjennomført kontroll av jordvarmeanlegget utover løpende oppfølging av prosjektet. Vi vurderer at kontrollen med jordvarmeanlegget er fulgt opp i tilstrekkelig grad i forhold til behovet.

4. Skiensmodellen og sosialt ansvar i varekjøp

I hvilken grad blir Skiensmodellen og annet sosialt ansvar praktisert ved inngåelse av rammeavtaler på varer og fulgt opp i kontraktsperioden?

4.1. Risiko for brudd på menneskerettigheter – data

Revisjonskriterium:

- **Kommunen bør vurdere risiko for brudd på menneskerettigheter knyttet til anskaffelser**

Ifølge anskaffelsesreglementet skal kommunen vurdere risikoen for brudd på grunnleggende menneskerettigheter i forkant av hver anskaffelsesprosess. Skiensmodellen krever at leverandører følger aktuelle FN og ILO-konvensjoner i tillegg til kommunenes etiske retningslinjer og reglement.

Varekjøp gjøre i stor grad som avrop på rammeavtaler. Fordi rammeavtalene er inngått av GKI på vegne av Bamble kommune, har vi undersøkt om GKI har vurdert risikoen for brudd på menneskerettigheter knyttet til anskaffelser.

GKI opplyser at de har som praksis å vurdere risiko i alle anskaffelser før de publiserer konkurransen. Inkludert i vurderingen ligger risiko for at anskaffelsen er etisk utfordrende.

GKI har ingen mal for hvordan risikovurderingene skal gjennomføres. De mener at de ulike anskaffelsene har ulike behov for risikovurderinger, og at en mal derfor sjelden vil passe til det arbeidet som må gjøres i praksis. I den forberedende fasen bruker GKI nettsidene til DFØ. Der finner de mange tips og råd om hva man bør ha vurdert og tatt stilling til før en konkurranse. GKI gjør også andre undersøkelser mot markedet. GKI har opprettet det de kaller «Egne felter» inne i Tendsign, hvor de setter inn aktuelle temaer for vurdering av risiko og hvilke tiltak som gjennomføres for å minimere risikofaktorene. Dette har vi sett at er gjort i anskaffelsen av prefabrikkerte betongprodukter.

4.2. Revisors vurdering – risiko for brudd på menneskerettigheter

GKI og kommunen har gjennom anskaffelsesreglementet rutiner for vurdering av risiko for brudd på menneskerettigheter knyttet til anskaffelser. GKI, som i stor grad forestår aktuelle anskaffelser, har som praksis å vurdere risikoen for brudd på menneskerettighetene.

4.3. Krav til menneskerettigheter i anskaffelser – data

Revisjonskriterium:

- **Kommunen bør fremme grunnleggende menneskerettigheter ved anskaffelser ved å stille relevante krav.**

Som sagt tidligere, vil det i stor grad være GKI som inngår rammeavtaler på vegne av kommunen for den typen anskaffelser der det er risiko for brudd på menneskerettigheter. Konstituert daglig leder ved GKI opplyser at GKI bruker følgende krav for å følge menneskerettigheter og FN- og ILO-konvensjoner:

- merkeordninger og sertifiseringsordninger
- leverandører av varer skal ha kontroll med sine underleverandører
- egenrapportering, der leverandørene melder inn at produktene er produsert i samsvar med kontraktkravene

Noen leverandører har norske representanter som reiser til fabrikker i utlandet og følger opp arbeidsforhold.

For å kunne vurdere hvorvidt det faktisk stilles relevante krav ved anskaffelser har vi sett nærmere på rammeavtaler som er utlyst i 2020. Av disse var det to utlysninger som vi har vurdert at har risiko knyttet til grunnleggende menneskerettigheter:

- Prefabrikkerte betongelementer til kommunaltekniske anlegg
- Medisinske forbruksvarer

Rammeavtalen for prefabrikkerte betongelementer er inngått og ferdigstilt. Rammeavtalen for medisinske forbruksvarer ble utsatt, fordi GKI skal forbedre dokumentene etter råd fra advokat.

Skien modellen er lagt ved konkurransegrunnlaget for de to anskaffelsene vi har kontrollert, og ligger også som en del av kontrakten for prefabrikkerte betongelementer. Skien modellen inneholder krav om at aktuelle FN- og ILO-konvensjoner følges, i tillegg til kommunenes etiske retningslinjer og reglement.

Kontraktbetingelsene i konkurransegrunnlaget for både prefabrikkerte betongprodukter og medisinske forbruksvarer inneholder i tillegg konkrete krav om å følge grunnleggende FN- og ILO-konvensjoner og nasjonal lovgivning.⁶ Følgende er spesifisert at ikke skal foregå:

- Barnearbeid
- Tvangsarbeid og slavearbeid
- Begrensning av fagorganisering og rett til kollektive forhandlinger
- Diskriminering

Leverandøren og eventuelle underleverandører skal på forespørsel fra kommunen eller GKI legge frem dokumentasjon på at de etiske retningslinjene og krav er oppfylt.

Som en del av kvalifikasjonskravene har leverandørene fylt ut «Det europeiske egenerklæringsskjemaet» (ESPD). ESPD skal benyttes i alle anskaffelser som følger anskaffelsesforskriftens del III og forsyningsforskriften del II. Disse omhandler blant annet erklæring om at leverandøren selv eller et medlem av leverandørens ledelse, administrasjon eller kontrollorgan ikke er blitt straffedømt for brudd på bestemmelser om blant annet barnearbeid, menneskehandel, sosiale forhold eller arbeidsforhold.

4.4. Revisors vurdering – Krav til menneskerettigheter i anskaffelser

I de anskaffelsene vi har undersøkt, har GKI stilt relevante kontraktskrav for å fremme grunnleggende menneskerettigheter i tråd med anbefalinger fra DFØ. Det framstår som om GKI har «egne rutiner for å fremme respekt for menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser», slik det står i loven, og at disse blir praktisert under anskaffelsesprosessen.

4.5. Kontraktsoppfølging av etiske krav – data

Revisjonskriterium:

- **Kommunen skal følge opp at leverandøren overholder etiske kontraktskrav.**

I følge dokumentet «Rolle og ansvar kompetansegrupper GKI» er den som bruker rammeavtalen ansvarlig for å følge opp at kontraktsvilkårene følges. Kontraktsvilkårene skal kontrolleres ved leveranser. I Bamble kommune er ansvaret for innkjøp desentralisert, og plassert i den enkelte enhet. Dette innebærer at Bamble kommune har et stort antall innkjøpere som gjør avrop på rammeavtalene i samsvar med behovet på deres arbeidsplass. Dermed er det et stort antall

⁶ Konkurransegrunnlagene punkt 3.21 for arbeidstøy og punkt 2.1.6.3 for møbler.

personer som har ansvaret for oppfølging av kontraktsvilkår som gjelder etikk og menneskerettigheter.

Vi er ikke kjent med at Bamble kommune har gjennomført kontroll av avtalevilkår som gjelder etikk eller menneskerettigheter. Vi har også fått tilbakemelding på at dette ansvaret ikke er kjent ute i organisasjonen.

Av dokumentet «Rolle og ansvar kompetansegrupper GKI» framkommer det at representantene i kompetansegruppene er ansvarlige for kontraktsoppfølging i hele avtaleperioden. De skal også delta på statusmøter med leverandør sammen med GKIs representant. Oppfølgingen i kompetansegruppene gjelder det løpende samarbeidet, praktiske utfordringer og endringer i behov. Oppfølgingen i kompetansegruppene innebærer ikke kontroll av kontraktsvilkårene, og det har heller ikke vært meningen.

GKI opplyser at de bistår kommunen i slike kontroller hvis de blir bedt om det.

Selv om oppgaven ligger til kommunen, framgår det av årsmelding 2019 at GKI har gjennomført kontroll av lønns- og arbeidsvilkår på en kontrakt som av DFØ defineres som et risikoområde for brudd på bestemmelsene i modellen. Daglig leder ved GKI opplyser at disse kontrollene har vært et samarbeidsprosjekt med kommunene for å få bedre kunnskap og se hvordan slike kontroller kan gjennomføres i praksis. Kontrollen ble gjennomført ved innhenting av dokumentasjon i form av stikkprøver, og ga GKI gode erfaringer som tas med i utviklingsarbeidet for effektive strategier for oppfølging på dette viktige området. Ifølge virksomhetsplan 2020 skulle GKI fortsette å velge ut noen rammeavtaler med særskilt risiko der det skulle gjennomføres kontroll av lønns- og arbeidsvilkår som et ledd i kontraktsoppfølgingen av Skiensmodellen. Daglig leder for GKI opplyser at på grunn av Covid 19 har slike kontrollopgaver blitt nedprioritert.

GKI utreder også muligheten for samarbeid med andre offentlige instanser ved kontraktsoppfølging. Særlig i kampen mot svart arbeid og sosial dumping anses dette som nødvendig, og det er initiert slike samarbeid i 2019. Daglig leder opplyser at GKI har hatt møter med Skagerak energi, Vestfold offentlige innkjøpssamarbeid og det nye innkjøpssamarbeidet i Midt-vest Telemark der de har diskutert å samarbeide rundt dette arbeidet.

Bamble kommune og de andre GKI-kommunene har deltatt i en rammeavtale av 2015, om kjøp av konsulenttjenester til kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Kommunen kunne bruke denne rammeavtalen hvis de mistenkte at noe ikke var som det skulle hos en leverandør, men har ikke

benyttet denne ordningen. Ny avtale er nå inngått av Oslo kommune på vegne av en rekke kommuner. Denne er også utvidet til å gjelde all bistand til oppfølging av offentlige kontrakter.

4.6. Revisors vurdering – kontraktsoppfølging av etiske krav

Ansvar for kontraktsoppfølging av rammeavtaler er plassert hos kommunen, i den enkelte enhet som foretar anskaffelsen. Å kontrollere om menneskerettigheter er fulgt under produksjon av varer, er komplisert. Varer er ofte sammensatt av mange komponenter, og det kan være mange underleverandører til den som ferdigstiller varen, i tillegg til at produksjonen kan foregå i fjerne land. Vi vurderer at Bamble kommune ikke har organisert ansvaret for å kontrollere etterlevelsen av kontraktsvilkår knyttet til menneskerettigheter slik at kontroller faktisk blir gjennomført.

Det vurderes som positivt at GKI har gjennomført enkelte kontroller på dette området.

5. Miljø

I hvilken grad har Bamble kommune etablert tiltak for å sikre at det tas miljøhensyn ved anskaffelser av varer, tjenester og skoleutbyggingen?

5.1. Planlegging og gjennomføring – data

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal vurdere hvilke anskaffelser som utgjør en vesentlig miljøbelastning.
- Kommunen skal bidra til å redusere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger i sine anskaffelser ved å stille relevante krav.

Som nevnt tidligere setter anskaffelsesreglementet krav til at kommunen skal etterspørre og forbruke ytelser som er produsert etter høye miljømessige og etiske standarder som bidrar til å minimere miljøbelastningen ved den enkelte anskaffelsen. I anskaffelsesreglementet er det stilt krav om at miljømessige konsekvenser skal vurderes i forkant av hver anskaffelse. Kommunen skal vurdere om det er relevant å stille miljøkrav. Anskaffelsesreglementet har en modell som viser at det er i denne fasen kommunen har størst mulighet til å påvirke anskaffelsen og stille miljøkrav til lavest mulig kostnad.

Anskaffelser hos GKI

I følge virksomhetsplanen for GKI 2020 skal GKI vurdere anskaffelsens miljømessige konsekvenser i forkant av hver anskaffelse. Der anskaffelsen utgjør en miljøbelastning, er det relevant å stille miljøkrav. De miljømessige aspektene i en anskaffelse kan inntas som kvalifikasjonskrav, minstekrav i kravspesifikasjonen, kontraktskrav eller tildelingskriterium. Hvor i prosessen miljøfokusert bør ivaretas avhenger blant annet av hvilket behov som skal dekkes, hva som utgjør miljøbelastningen, modenheten i markedet, samt viktigheten av å nå miljøambisjonen i den konkrete anskaffelsen. For anskaffelser hvor myndighetene har utarbeidet anbefalte miljøkriteriesett benytter GKI fortrinnsvis disse. Miljøkravene og -kriteriene tilpasses den konkrete anskaffelsen.

GKI opplyser at de har som praksis at de vurderer risiko for alle anskaffelser, inkludert miljøbelastning, før de publiserer konkurransen. Blant annet blir disse punktene vurdert:

- Kommunens behov
- Økonomi – om kravet/kriteriet vil kunne gi en vesentlig høyere pris
- Markedet – om leverandørene er i stand til å levere, og om det er så mange leverandører at det fortsatt vil være konkurranse
- Den teknologiske utviklingen innenfor bransjen og muligheter for reduksjon av miljøulemper.

Som nevnt tidligere har GKI opprettet det de kaller «Egne felter» inne i Tendsign, hvor de setter inn aktuelle temaer for vurdering av risiko og hvilke tiltak som gjennomføres for å minimere risikofaktorene. Dette har vi sett at er gjort i anskaffelsen av prefabrikkerte betongprodukter.

I konkurransegrunnlaget for prefabrikkerte betongelementer er det stilt miljøkrav til rør og kummer i samsvar med blant annet Norsk Standard.

I konkurransegrunnlaget for medisinske forbruksvarer er det satt krav til holdbarhet på varene, retur av varer, gjenbrukbar eller nedbrytbar emballasje og miljøkrav til transport av varene.

Bamble ungdomsskole

Bamble kommune har brukt konsulentselskapet WSP til å få veiledning gjennom hele byggeprosessen. En egen energi- og miljørådgiver i WSP deltok i prosjekt- og styringsgrupper tidlig i prosjektet. I forkant av byggeprosjektet ble miljøbelastningen vurdert. Når WSP vurderer hvilke miljøtiltak som er relevante for et kommunalt bygg, bygger de ofte på den enkelte kommunes klima- og energiplan. I Bamble kommune var det ikke oppdatert klima- og energiplan på tidspunktet skolebygget skulle planlegges. Vurderingene av hvilke miljøtiltak som ville være best egnet, bygger derfor på WSPs erfaring fra tidligere offentlige byggeprosjekter.

Som en del av forprosjektet og som underlag for gjennomføring av byggeprosjektet ble det utarbeidet en rekke dokumenter som inneholder miljøvurderinger, blant annet miljøoppfølgingsplan, ambisjonsmål til klimagassberegninger, vurdering av energieffektivitet.

I konkurransegrunnlaget ble det stilt krav om at leverandøren skal ha

- tilstrekkelig relevant miljøkompetanse, styringssystemer og rutiner for kvalitetssikring for å sikre at ytelsen blir utført på en miljømessig riktig måte og i samsvar med miljørelevante krav i offentligrettslige bestemmelser og kontrakten.

- erfaring fra prosjekter med gjennomføring av energi- og miljøkrav utover TEK 17
- erfaring fra prosjektering og bygging med trekonstruksjoner/massivtre.

Det ble videre stilt krav om dokumentasjon på leverandørens miljøpolicy og retningslinjer for miljøoppfølging. Eventuell miljøsertifisering etter ISO 14001, Miljøfyrtårnet osv kunne tilfredsstille kravet.

Administrasjonen har vurdert at et av de viktigste miljøvalgene som ble foretatt er flerbruk, og sambruk av lokalene slik at det blir et arealeffektivt bygg. Skolen er dessuten planlagt som et nærmiljøanlegg. Bygget vil også inneholde et bibliotek. Konkurransforslaget fra Spin arkitekter inneholdt forslag om at to idrettshaller blir bygd over hverandre. Det er arealeffektivt og gir et vesentlig mindre fotavtrykk og redusert areal til bygning.

Det ble ikke satt krav til at skolen skulle bygges i tre, men kommunen skrev at tre ville bli foretrukket. På bakgrunn av at massivtre i dette byggeprosjektet ga en vesentlig reduksjon av CO₂ avtrykk, uten at kostnadene økte, blir skolen bygget i massivtre. Prosjektet har fastsatt målsettinger for energi som kan redusere energiforbruket med 50 % i forhold til krav i TEK17.

Byggeprosjektet har fått tilsagn om støtte på totalt 3 625 000 kroner fra Klimasats:

- Støtte på 250 000 kroner til forprosjekt
- Støtte på 375 000 kroner til forprosjekt inventar
- Støtte på 3 000 000 kroner til utførelse av klimagassreduserende tiltak basert på følgende hovedelementer i gjennomføringsfase for byggeprosjektet:
 - Massiv tre
 - Fossil reduserende tiltak på byggeplass
 - Stål svømmebasseng
 - Hybrid ventilasjon

Prosjektet har i gjennomføringen en miljøoppfølgingsplan som dokumenterer og følger opp i forhold til sertifiseringsordningen «Breeam». Det vil være mulighet for å søke sertifisering etter at bygget er tatt i bruk.

Med bakgrunn i støtte fra forprosjekt fra Klimasats har prosjektgruppen kartlagt eksisterende inventar og utstyr i de skolene som skal flytte inn i den nye skolen, og vurdert hva som kan gjenbrukes. Nye møbler blir anskaffet i samarbeid med GKI. Prosjektgruppen har vektlagt levetid, og mulighet for reservedeler. Det har blitt gjennomført forhandlinger med leverandører som

allerede har rammeavtale via GKI. Kommunen bruker kompetansen til interiørarkitektene hos leverandørene. Ved å bruke leverandørenes kompetanse håper prosjektgruppen å redusere feilleveranser. Prosjektgruppen har vurdert at disse valgene vil være riktige i forhold til miljø og økonomi. Kommunen har bedt om to priser fra leverandørene, både med og uten miljøhensyn. Denne løsningen skal i etterkant evalueres sammen med GKI.

Jordvarmeanlegg

Anskaffelsen av jordvarmeanlegg ved Krogshavn omsorgssenter har som mål å redusere energiforbruket i bygget. Kommunen byttet ut sentralvarmeanlegg med oljekjel og elektrokjel som varmekilde til varmepumper som hentet jordvarme. Varmepumpene skal i tillegg forvarme tappevannet. Det skulle bores energibrønner i berg for å hente jordvarme. Anlegget skal også brukes til å kjøle ned bygget om sommeren, ved at det hentes opp kaldt vann fra brønnen som kjøres direkte ut i de samme rørene som varmer rommene om vinteren. Det ble satt krav til varmepumpa og størrelsen på borehullet. Dermed ble ikke det billigste tilbudet valgt, fordi det ikke tilfredsstilte disse kravene.

Anskaffelser hos Kommunalteknikk

For Kranaparken, infrastruktur ved ungdomsskolen og vintervedlikehold er det ikke gjennomført noen spesielle vurderinger knyttet til miljø i forkant av anskaffelsen.

5.2. Revisors vurdering – vesentlige miljøbelastninger i anskaffelser

Hos GKI er det systematiske vurderinger av miljøbelastninger i forkant av anskaffelsene. Dette er ikke gjennomført i alle anskaffelser hos kommunen.

I det store byggeprosjektet av Bamble ungdomsskole gjorde kommunen vurderinger av hvilke miljøkrav som var relevante for at bygget skulle bli miljøvennlig og hvordan byggeprosessen skulle foregå på en mest mulig miljøvennlig måte. I anskaffelsen av jordvarmeanlegg er det også gjort miljøvurderinger og satt miljøkrav i samsvar med regelverket.

Virksomhet for kommunalteknikk har ikke vurdert om anskaffelsene knyttet til anleggsarbeid er en miljøbelastning og om det kan settes inn tiltak. Lovforarbeidene har lagt opp til at kommune skal gjøre slike vurderinger for å fylle kravet i anskaffelsesloven § 5 om at kommunen skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning. Videre er det i liten grad satt miljøkrav i anskaffelsesgrunnlaget i disse anskaffelsene. Anskaffelsesloven § 5 krever at kommunen skal fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Det har vært en vanlig oppfatning at denne delen av anleggsbransjen ikke har vært teknisk moden for miljøkrav, og at det

derfor ikke har vært relevant med miljøkrav i denne typen anskaffelser. Det er utvikling i bransjen, og framover vil det være mer aktuelt å sette miljøkrav også her.

5.3. Kontraktsoppfølging av miljøkrav – data

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal følge opp at leverandørene oppfyller miljøkravene i kontrakten.

Anskaffelser hos GKI

Fakta og vurdering knyttet til kontroll av rammeavtaler er omtalt i punkt 4.5. og 4.6. Det vil være samme fakta for miljøkrav som til andre krav som ivaretar samfunnsansvaret til kommunen.

Bamble ungdomsskole

Det er kommunene som har ansvar å følge opp kontraktsvilkårene, inkludert miljøkrav, i avtaleperioden

Mange av miljøkravene i byggeprosjektet er en del av selve byggeprosjektet. Oppfølging av disse miljøkravene er en del av prosjektledelsen på linje med andre krav i byggeprosjektet. I tillegg fører energi- og miljørådgiver hos hovedentreprenør et klimagassregnskap etter standardisert metode. Kommunen får kvartalsvis rapportering i møter. WSP rapporterer 1-2 ganger i året til Klimasats, basert på rapporter fra hovedentreprenør med energiberegninger og klimagassregnskap.

Jordvarme

Miljøkravene ble fulgt opp som en del av prosjektoppfølgingen av innleid konsulent fra WSP.

5.4. Revisors vurdering – Kontraktsoppfølging av miljøkrav

Vi vurderer at i byggeprosjektet av Bamble ungdomsskole og jordvarmeanlegget blir miljøkravene i stor grad fulgt opp som en integrert del av den ordinære oppfølgingen. Ved Bamble ungdomsskole er det i tillegg fulgt opp gjennom klimagassregnskapet.

6. Konklusjoner og anbefalinger

6.1. Konklusjoner

Skien modellen er i stor grad praktisert, men ikke i alle anskaffelser. I de anskaffelsene Skien modellen eller andre krav til lønns- og arbeidsvilkår er brukt, har kommunen kontrolltiltak underveis i prosjektperioden.

GKI inngår rammeavtaler på vegne av kommunen. I rammeavtalene har det blitt satt kontraktskrav til menneskerettigheter, både gjennom Skien modellen og ved spesielle krav. Kommunen har ikke gode nok ordninger for å sikre kontroll med at menneskerettigheter i rammeavtaler blir fulgt opp underveis i avtaleperioden.

Det er ikke gjennomført systematiske vurderinger av miljøbelastninger i forkant av alle anskaffelser hos kommunen. Hos GKI er det systematiske vurderinger av miljøbelastninger i forkant av anskaffelsene.

6.2. Anbefalinger

Vi anbefaler at kommunen:

- Etablerer rutiner for å dokumentere vurdering av miljøbelastning og risiko for brudd på menneskerettigheter
- Tar i bruk Skien modellen i alle anskaffelser
- Etablerer fungerende ordninger for å følge opp kontraktskrav i rammeavtaler

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

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 12. august 2016 nr. 975 om innkjøpsregler i forsyningssektorene

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

Forskrift 17. desember 2016 nr. 1708 om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter

Lov 18. desember 2015 nr. 103 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v

Forskrift 22. februar 2008 nr. 166 om informasjons- og påseplikt og innsynsrett

Lov 17. juni 2005 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv

Forskrift 3. august nr. 1028 om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser (byggherreforskriften)

Offentlige dokument

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

Elektroniske kilder

Anskaffelser.no – veiledninger utarbeidet av Direktoratet for forvaltnings og økonomistyring (DfØ) om hvordan ivareta samfunnsansvar i anskaffelser. (innhentet i perioden juli til august 2020)

Arbeidstilsynet.no (innhentet i perioden juli til august 2020)

«Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)», Nærings- og fiskeridepartementet, regjeringen.no, publisert 24.04.2018, innhentet 26.08.2020

Vedlegg

Vedlegg 1: GKIs uttalelser



SKIEN KOMMUNE

Vestfold og Telemark revisjon IKS
Postboks 2805
3702 SKIEN

Gerd Smedsrud

Deres ref.

Vår ref.
20/18610-2

Dato
10.11.2020

Uttalelse fra GKI - høring

GKI anser rapporten for å gi et dekkende bilde av status og forbedringspotensialet på området. GKI vil takke forvaltningsrevisor for et godt samarbeid, og for det grundige arbeidet som gjennomført ved utarbeidelse av rapporten.

Med hilsen

Vårin E Lyngstad Kønig
Konstituert leder for GKI (Grenlandskommunenes innkjøpsenhet)
3558 1186

Brevet er godkjent elektronisk.



Dokumentsenteret

Tlf: 35 58 10 00
postmottak@skien.kommune.no
Post: Pb.158, 3701 Skien
Besøk "Kaffehuset", Henrik Ibsensgt. 2
Bank: 2680.07.01049
Org. Nr.: 938 759 839

www.skien.kommune.no

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Kommunedirektøren (rådmannen) skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll, jf. ny kommunelov § 31-3 (gammel lov § 23 nr. 2).⁷ I tillegg til dette generelle kravet om internkontroll, stiller også anskaffelsesreglene krav om etablering av rutiner og tiltak på definerte områder. 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 gjøre anskaffelser har tilstrekkelig kompetanse.

Kommunen skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Kommunen skal ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter, jf. lov om offentlige anskaffelser § 5 første ledd.

Skienmodellen i tjenester og skoleutbygging

I hvilken grad blir Skienmodellen praktisert ved anskaffelser av tjenester og skoleutbyggingen og fulgt opp i kontraktsperioden?

Skienmodellen for tiltak mot svart arbeid og sosial dumping ble vedtatt av Bamble kommunestyre første gang i 2017, og revidert versjon ble vedtatt i sak 15/19 i mars 2019.

Bamble kommune skal benytte Skienmodellen i alle anskaffelser av bygg- og anleggskontrakter, uavhengig av kontraktsverdi. Den skal også brukes i alle anskaffelser av andre varer og tjenester så langt det passer. Modellen har utforming som kontraktskrav.

Videre vil vi beskrive noen av kravene i Skienmodellen og vise sammenhengen mellom krav i lover og forskrifter og Skienmodellen.

Lønns- og arbeidsvilkår

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, jf. Anskaffelsesloven § 6 og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 1. Videre skal kommunen stille kontraktkrav om

⁷ Fra 01.01.2021 vil bestemmelsen om internkontroll følge av kommuneloven § 25-1.

lønns- og arbeidsvilkår, jf. forskriften § 5. Kravene gjelder for offentlige anskaffelser av tjenstekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som overstiger 2 mill. kr ekskl. mva⁸.

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

Allmenngjorte tariffavtaler finnes blant annet for bransjene bygg, renhold, elektro, godstransport og persontransport.⁹

Skien modellen ivaretar disse kravene til lønns- og arbeidsvilkår i pkt. 2.1, Skien modellen har ingen begrensninger knyttet til terskelverdier, slik at den favner flere anskaffelser enn regelverket.

I følge forskrift om lønns- og arbeidsvilkår § 6 og Skien modellen pkt 2.2 skal kommunen i kontrakten kreve at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav om lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt.

Underleverandører

Anskaffelsesforskriften har bestemmelser som skal hindre 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 2 mill. kr¹⁰, 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.

Skien modellen pkt. 4 setter krav om at hovedleverandør skal ha maksimalt ett ledd med underleverandør. Bruk av underleverandører skal komme fram av tilbudet og kontrakten.

I følge Skien modellen pkt. 5 skal kommunen kreve skriftlig begrunnelse hvis leverandøren skal bruke enkeltpersonforetak eller innleid arbeidskraft. Arbeidskraften skal være innleid i samsvar med arbeidsmiljøloven og ha tjenesteforhold med lønn mellom oppdrag.

⁸ Kostnadsgrensen gjaldt fra 06.04.18

⁹ Eksemplene på allmenngjort tariffavtaler er hentet fra: <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/lonn/minstelonn/>

¹⁰ Kostnadsgrensen gjaldt fra 06.04.18

Norsk språk

I følge Skiensmodellen pkt. 6 skal norsk være hovedspråk på kommunenes byggeplasser, både skriftlig og muntlig. Det kreves at minst en person på hvert arbeidslag, samt nøkkelpersonell forstår og behersker å gjøre seg godt forstått på norsk. Dersom det er arbeidstakere på byggeplassen som ikke forstår norsk, er det leverandørens ansvar at disse får nødvendig opplæring og sikkerhetsinstruksjoner på et språk de forstår.

Fagbrev

I følge Skiensmodellen pkt. 7 skal leverandører dokumentere at majoriteten av de ansatte har fagbrev eller tilsvarende formell utdanning. Kommunen skal forplikte leverandør til å stille tilsvarende krav til sine underleverandører.

Lærlingeplasser

I følge anskaffelsesloven § 7 skal kommunen kreve at leverandøren har lærlingeordning. Lærlingeforskriften § 5 har spesifisert plikten til å kreve lærlinger for kommuner til kontrakter til en verdi på over kr 2 millioner kroner ekskl. mva. og med varighet på over tre måneder. Skiensmodellen pkt. 8 setter i tillegg et tilsvarende krav for bygge- og anleggskontrakter på over 0,5 millioner. Plikten gjelder når hovedelementet i kontrakten omfatter arbeid der det er relevant å bruke arbeidskraft med fag- eller svennebrev, ifølge lærlingeforskriften § 6 og Skiensmodellen. Kommunen skal i sine kontrakter stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten.

Pengestrøm

I følge Skiensmodellen pkt. 10 skal lønn og annen godtgjørelse for samtlige arbeidstakere utbetales til konto i bank. Kommunen skal i tillegg til de vanlige dokumentasjonskravene kunne følge pengestrømmen ut til de ansatte.

All betaling leverandør foretar for å oppfylle kontrakten, skal foretas ved bruk av elektronisk betalingsmiddel. Alle transaksjoner skal være sporbare. Leverandøren skal forpliktes til på forespørsel å oppgi sine bankforbindelser.

Kontroll

Kommunen skal føre kontroll med at leverandøren overholder kravet om lærlinger og kravene til lønns- og arbeidsvilkår, jf. lærlingeforskriften § 9 og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår § 7 og Skiensmodellen pkt. 2.3 og pkt. 11. Graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografiske område mv.

Kommunen skal også 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. Kommunen skal opplyse om at kontrakten vil inneholde slike krav i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Kommunen kan gjennomføre sanksjoner hvis leverandøren ikke overholder kravene i Skiensmodellen, jf. pkt. 13. Kommunen kan kreve dagmulkt på en promille av kontraktssummen, men ikke mindre enn kr 1000 pr virkedag. Dersom leverandøren ikke har rettet feilen innen fastsatt frist, kan kommunen heve kontrakten. Kommunen kan ilegge leverandøren karantene.

DFØ anbefaler at det kommer fram av relevante strategidokumenter både hvem som har det overordnede ansvaret og hvem som har ansvaret for å gjennomføre kontrollene. Graden av kontroll kan tilpasses behovet for hver kontrakt. DFØ anbefaler at kommunen vurderer risikoen for brudd på lønns- og arbeidsvilkår i hver enkelt anskaffelse. Vurderingene bør dokumenteres skriftlig.¹¹

DFØ har utarbeidet skjemaer som ligger ute på nettet til fri bruk. Skjemaet kan virke som en sjekkliste for hva en kommune bør gjøre for å følge opp kontrakter og kan brukes for å dokumentere kontraktsoppfølging.¹²

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen bør ha rutiner og tiltak som sikrer bruk av Skiensmodellen.**
- **Kommunen skal bruke Skiensmodellen i alle relevante anskaffelser.**
- **Kommunen skal gjennomføre kontroll av om leverandørene overholder kravene i Skiensmodellen.**

¹¹ <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/kontraktsoppfolging/kom-i-gang-med-kontraktsoppfolging>

¹² <https://www.anskaffelser.no/verktoy/veiledere/kontraktsoppfolging-og-evaluering-av-leveransen>

Skienmodellen og sosialt ansvar varekjøp

I hvilken grad blir Skienmodellen og annet sosialt ansvar praktisert ved inngåelse av rammeavtaler på varer og fulgt opp i kontraktsperioden?

Barnearbeid, tvangsarbeid og diskriminering er eksempler på brudd på menneskerettighetene. 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.

Skienmodellen pkt. 12 stiller krav til at kommunens leverandører skal følge aktuelle FN-konvensjoner, i tillegg til kommunens etiske retningslinjer.

DFØ har utarbeidet en liste over produktkategorier med høy risiko for kritikkverdige arbeidsforhold i leverandørkjeden.¹³ 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
- Medisinsk forbruksmateriell
- Kontorrekvisita
- Leketøy og idrettsutstyr
- Møbler
- Tekstiler, arbeidsklær og fottøy

Når en kommune kjøper denne typen varer, er det som regel ved å gjøre avrop på en rammeavtale. Det vil derfor være ved inngåelsen av rammeavtalen at kravene til leverandøren skal stilles.

DFØ anbefalinger knyttet til rutiner gjelder både ved forberedelse, gjennomføring av anskaffelsen og oppfølging av kontrakten. Kommunens rutiner sier noe om rolle- og ansvarsfordeling. Rutinene for å fremme menneskerettigheter inkluderer vurderinger av:¹⁴

¹³ <https://www.anskaffelser.no/samfunnsansvar/sosialt-ansvar/laer-om-hoyrisikoprodukter>

¹⁴ <https://www.anskaffelser.no/samfunnsansvar/sosialt-ansvar/egnede-rutiner>

- om produktkategorien/produktet som skal anskaffes finnes på høyrisikolisten. Etske kontraktsvilkår bør benyttes for høyrisikoanskaffelser.
- om sosiale merkeordninger finnes for høyrisikoproduktet. I slike tilfeller kan kommunen stille krav om at leverandører skal dokumentere deltakelse i merkeordningen.
- om markedsmodenheten tilsier at grunnleggende prinsipper om konkurranse overholdes i anskaffelsesprosessen. Det er brudd på prinsippet om proporsjonalitet og konkurranse å bruke etiske kvalifikasjonskrav om markedundersøkelser viser at markedsmodenheten er så lav at det kun er én eller to leverandører som klarer å oppfylle kraven i de etiske kontraktsvilkårene. Kravene i en anskaffelse skal være forholdsmessige og ikke urimelig tyngende for leverandøren.
- hvilke avvisningsregler som skal gjelde for anskaffelsen. For eksempel om leverandøren tidligere dømt for bruk av barnearbeid.
- hvordan kontraktsoppfølgingen kommer til å gjennomføres. Praktiske måter er gjennom spørsmål på leverandørmøter, stikkprøveundersøkelser, egenrapportering, dokumentasjonsgjennomgang og eventuelt stedlig revisjon.
- Estimere tidsbruk og kostnader for kontraktsoppfølgingen av de etiske kontraktsvilkårene. Om det beslutes at egenrapportering og eventuelt stedlige revisjoner skal gjennomføres, må det tas høyde for disse kostnader i budsjett.

Krav som fremmer grunnleggende menneskerettigheter kan stilles som etiske kvalifikasjonskrav, etiske tildelingskriterier og/eller etiske kontraktsvilkår.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen bør vurdere risiko for brudd på menneskerettigheter knyttet til anskaffelser**
- **Kommunen bør fremme grunnleggende menneskerettigheter ved anskaffelser ved å stille relevante krav.**
- **Kommunen skal følge opp at leverandøren overholder etiske kontraktskrav.**

Miljø

I hvilken grad har Bamble kommune etablert tiltak for å sikre at det tas miljøhensyn ved anskaffelser av varer, tjenester og skoleutbyggingen?

Kommunen skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant, jf. anskaffelsesloven § 5. Dette skal blant annet skje ved at oppdragsgiveren tar hensyn til livssyklus kostnader. Kravet gjelder oppdragsgivers innrettelse av sin samlede anskaffelsespraksis. Ifølge lovforarbeidene innebærer dette at oppdragsgiver (kommunen) må ha:

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

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, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 7-9. Der miljø brukes som tildelingskriterium, bør det som hovedregel vektes minimum 30 prosent.

Kommunen har størst mulighet til å påvirke klima- og miljøeffekten av anskaffelsen tidlig i prosessen. Miljøhensyn kan ivaretas i flere trinn i anskaffelsesprosessen.¹⁵ Kommunen kan ha miljøhensyn

- som krav til varen, tjenesten eller bygge- og anleggsarbeidene (kravspesifikasjoner),
- som krav til leverandøren (kvalifikasjonskrav),
- som tildelingskriterier, 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 anskaffelsesloven.¹⁶

DFØ har anbefalinger for hvordan dette best kan innrettes. 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.

¹⁵ <https://www.anskaffelser.no/verktoy/veiledere/miljokrav-og-miljodokumentasjon-veileder>

¹⁶ Prop. 51 L (2015-2016) pkt. 7.5

Anskaffelsen bør vurderes opp mot kommunens 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 slike anskaffelser.¹⁷

Ved mottak av ytelsen skal kommunen sjekke at ytelsen faktisk oppfyller klima- og miljøkrav konkurransegrunnlaget og kontrakten. Som vi har nevnt tidligere har DFØutarbeidet skjemaer som kan brukes som sjekklister og dokumentasjon av oppfølging av avtaler. Kontroll av miljøkrav er en del av disse skjemaene.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen skal vurdere hvilke anskaffelser som utgjør en vesentlig miljøbelastning.**
- **Kommunen skal bidra til å redusere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger i sine anskaffelser ved å stille relevante krav.**
- **Kommunen skal følge opp at leverandørene oppfyller miljøkravene i kontrakten.**

¹⁷ <https://www.anskaffelser.no/klima-og-miljo>

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartbrev 15.06.20. Oppstartsmøte ble holdt 02.09.20 med kommunalsjef for teknikk og samfunnsutvikling, prosjektleder og prosjektkoordinator utbygging Bamble ungdomsskole, virksomhetsleder for kommunalteknikk, virksomhetsleder for eiendomsforvaltning, virksomhetsleder for næring, miljø og samfunnsutvikling (plan- og byggesak), og konstituert leder for GKI til stede.

Datainnsamling og rapportskriving har foregått i perioden juni-oktober 2020.

Vi har hatt oppsummeringsmøte med kommunalsjef for teknikk og samfunnsutvikling, prosjektleder og prosjektkoordinator utbygging Bamble ungdomsskole, virksomhetsleder for kommunalteknikk, og teknisk leder på virksomhet for eiendomsforvaltning. I møtet gikk vi i gjennom funnene i rapporten. GKI har fått mulighet til å gjennomgå fakta i rapporten. Disse to tiltakene bidro til å oppklare misforståelser og gi en omforent forståelse av fakta.

Innsamling av data

Vi har undersøkt anskaffelsen av Bamble ungdomsskole. Anskaffelsen ble gjennomført med utlysning i mars 2018 og kontrakten er datert 18.12.18.

For å undersøke problemstillingene har vi tatt utgangspunkt i anskaffelser som kommunen har vært lyst ut i Doffin i 2019 og 2020. Vi har ikke valgt ut anskaffelser av rene konsulenttjenester, fordi miljøhensyn er lite relevant i slike anskaffelser, og det er ofte mindre risiko for brudd på kravene i Skiensmodellen. I 2020 var det ingen tjenestekjøp som ikke var rene konsulentoppdrag. Vi har undersøkt alle fire tjenestekjøp som ikke er rene konsulentoppdrag for 2019:

- Kranaparken Stathelle
- Installasjon av jordvarmeanlegg Krogshavn omsorgssenter
- Vintervedlikehold 2019
- Infrastruktur ved ungdomsskolen (vann, avløp, vei)

Fra GKI har vi valgt ut anskaffelse av rammeavtaler som er utlyst i 2020. Grunnen til at vi ikke har undersøkt anskaffelser fra 2019, er at vi har gjennomført en tilsvarende forvaltningsrevisjon av Skien kommune der GKIs anskaffelser fra 2019 ble undersøkt. Det var to utlysninger i 2020 som vi har vurdert at har risiko knyttet til miljø og Skiensmodellen. Vi har undersøkt disse to:

- Prefabrikkerte betongelementer til kommunaltekniske anlegg
- Medisinske forbruksvarer

Rammeavtalen for prefabrikkerte betongelementer er inngått og ferdigstilt. Rammeavtalen for medisinske forbruksvarer ble utsatt, GKI skal forbedre dokumentene etter råd fra advokat.

For alle disse anskaffelsene har vi bedt om følgende dokumentasjon som viser om kommunen og GKI har fulgt regelverket om offentlige anskaffelser, hvilke vurderinger kommunen har gjort og hvilke krav kommunen har satt til miljø og sosial dumping. Vi har bedt om:

- Eventuell skriftlig dokumentasjon på kartlegginger og risikovurderinger knyttet til miljø og Skiensmodellen
- Konkurransesgrunnlaget
- Kontrakten med leverandør
- Protokoll jf anskaffelsesforskriften §§ 10-5 og 25-5

For de fleste anskaffelsene har vi fått denne dokumentasjonen. For installasjon av jordvarmeanlegget ved Krogshavn omsorgssenter har vi fått konkurransesgrunnlaget og kontrakten med leverandør, skjermdump fra Doffin med konkurransedokumenter og redegjørelse på e-post.

For å undersøke om kommunen har kontrollert om miljøkrav og Skiensmodellen er fulgt av leverandør har vi bedt om rutiner og dokumentasjon på eventuelle gjennomførte kontroller.

Vi har intervjuet prosjektleder og prosjektkoordinator utbygging Bamble ungdomsskole sammen med konsulenten fra WSP. Referatet fra intervjuet er bekreftet av de som var tilstede. I intervjuet har vi fått utdypet informasjonen om anskaffelsene utover det den skriftlige dokumentasjonen viser.

Vi har hatt kontakt via e-post med kommunalsjef for kommunalsjef for teknikk og samfunnsutvikling, virksomhetsleder for kommunalteknikk, virksomhetsleder for eiendomsforvaltning og konstituert daglig leder i GKI

Relevans og pålitelighet

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er pålitelig og relevant.

Relevans (gyldighet) handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene handler om. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig – at innholdet er til å stole på. Både relevans og pålitelighet vurderes i forbindelse med kvalitetssikringen av forvaltningsrevisjonen.

Undersøkelsen bygger på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, jf. beskrivelsene ovenfor.

Vi har tatt hensyn til de muligheter og begrensninger som ligger i datagrunnlaget. Vi mener derfor at de innsamlede dataene er tilstrekkelig relevante 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. Vi har også behandlet samme type personopplysninger til konsulentene i WSP.

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 vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres og rapporteres i samsvar med lov og forskrift, og god kommunal revisjonsskikk, jf. kommuneloven §24-2. Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med kommuneloven, forskrift om kontrollutvalg og revisjon og 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.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har 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*

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).

beslektede tjenester. Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

Vedlegg 4: Skiensmodellen

Skiensmodellen for tiltak mot svart arbeid og sosial dumping

Støttet av Grenlandsrådet 11. januar 2019.

1. Formål

Formålet med Skiensmodellen er å motarbeide svart arbeid og sosial dumping i Grenlandskommunene. Kommunene i Grenland har nulltoleranse for svart arbeid og sosial dumping og ønsker å synliggjøre dette ved å innta denne modellen i alle sine bygg- og anleggskontrakter i forbindelse med offentlige anskaffelser, og kontrakter innenfor varer og tjenester så langt den passer. Kommunene, heretter kalt oppdragsgiver, har som mål å hindre at useriøse og kriminelle aktører får tilgang til kontraktene.

2. Lønns- og arbeidsvilkår¹

Arbeidet skal utføres av leverandør og dennes ansatte i tjenesteforhold, eller av på forhånd avtalte underleverandører og deres ansatte. Leverandør skal til enhver tid kunne framlegge dokumentasjon på ansettelsesforholdet.

2.1. Krav til lønns- og arbeidsvilkår

Oppdragsgiver stiller krav om at ansatte hos leverandør og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, skal ha lønns- og arbeidsvilkår i henhold til forskrift om allmenngjort tariffavtale. På områder som ikke er dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale, krever oppdragsgiver lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje. Med lønns- og arbeidsvilkår menes bestemmelser om minste arbeidstid, lønn, herunder overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg, og dekning av utgifter til reise, kost og losji, i den grad slike bestemmelser følger av tariffavtalen².

2.2. Krav til dokumentasjon på forespørsel

Leverandør og eventuelle underleverandører skal på forespørsel fra oppdragsgiver dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med forskrift om allmenngjort tariffavtale. På områder som ikke er dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale, skal lønns- og arbeidsvilkår være i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje³.

2.3. Kontroll

Oppdragsgiver forbeholder seg retten til å gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Kontroll kan gjennomføres av oppdragsgiver eller en

¹ Iht. forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

² Jf. forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 5.

³ Jf. forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 6, første avsnitt.

uavhengig tredjepart. Graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografiske områder mv⁴.

2.4. Retten til å bruke sanksjoner

Oppdragsgiver forbeholder seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner dersom leverandør eller underleverandører ikke etterlever kravene om lønns- og arbeidsvilkår. Oppdragsgiver forbeholder seg retten til å holde tilbake et beløp tilsvarende en promille av kontraktssummen, men ikke mindre enn kr. 1 000,- pr. virkedag inntil det er dokumentert at forholdet er bragt i orden⁵.

3. Internkontroll

Leverandøren skal drive systematisk med helse-, miljø-, og sikkerhetsarbeid i henhold til gjeldende lover og forskrifter.

4. Bruk av underleverandører

Oppdragsgiver tillater ikke mer enn ett ledd i kontraktskjeden under hovedleverandør. Bruk av underleverandører skal som hovedregel fremkomme av tilbud fra hovedleverandør i konkurransen. Det vil fremkomme av kontrakten hvilke underleverandører oppdragsgiver har godkjent. Eventuell endring av underleverandører kan skje når det foreligger en god begrunnelse.

5. Bruk av enkeltpersonforetak og innleid arbeidskraft

Bruk av enkeltpersonforetak eller anvendelse av innleid arbeidskraft krever skriftlig begrunnelse til oppdragsgiver ved innlevering av tilbud og så snart det er kjent for leverandør i hele kontraktperioden. Oppdragsgiver skal godkjenne bruk av enkeltpersonforetak og anvendelse av innleid arbeidskraft der arbeidskraft har lønn mellom oppdragene.

Oppdragsgiver kan kreve at leverandøren med en frist på 3 dager besvarer konkrete henvendelser fra oppdragsgiver angående bruk av enkeltpersonforetak og innleid arbeidskraft. Arbeidskraften skal være innleid i samsvar med arbeidsmiljøloven⁶ og ha tjenesteforhold med lønn mellom oppdrag.

6. Krav til norsk språk

Norsk er i utgangspunktet hovedspråk på kommunenes byggeplasser, både skriftlig og muntlig. Det kreves at minst en person på hvert arbeidslag, samt nøkkelpersonell forstår og behersker å gjøre seg godt forstått på norsk⁷.

Alle arbeidstakere på byggeplassen skal ha kunnskap om og forstå sikkerhetsopplæring, HMS-rutiner, sikkerhetsinstrukser, varselkilt mv. Dersom det er arbeidstakere på byggeplassen som ikke forstår norsk, er det leverandørens ansvar at disse får nødvendig opplæring og sikkerhetsinstruksjoner på et språk de forstår.

⁴ Jf. forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7

⁵ Jf. forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 6, andre ledd.

⁶ Jf. Arbeidsmiljøloven § 14-12a og § 14-13.

⁷ Viser til Arbeidstilsynets publikasjon 615.

7. Krav til fagkunnskap og fagbrev

Leverandør skal dokumentere at majoriteten av de ansatte er faglærte innenfor sitt fagområde. Med faglærte forstås fagbrev eller tilsvarende formell utdanning. Leverandøren plikter å stille tilsvarende krav til sine underleverandører. Dette gjelder også enkeltpersonforetak og innleid arbeidskraft med lønn mellom oppdrag.

8. Krav til lærlingeplasser

Når verdien av tjenestekontrakter er minst 2 millioner NOK ekskl. mva. og kontakter innen bygge- og anleggsarbeider er minst 0,5 millioner NOK ekskl. mva., og har en varighet på over 3 måneder, skal leverandør og eventuelle underleverandører være tilknyttet en lærlingeordning og lærlingen(e) skal delta i arbeidet med oppfyllelse av denne kontrakten⁸.

Plikten gjelder når kontraktens hovedelement omfatter arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev og det er særlig behov for læreplasser innen bransjen. Unntak fra lærlingekravet kan gjøres i særskilte tilfeller dersom oppdraget ikke er egnet ut ifra art/kompleksitet. Eventuelle unntak skal være i henhold til gjeldende lov og forskrift. Skriftlig begrunnelse skal godkjennes av oppdragsgiver.

9. Utenlandske virksomheter og arbeidstakere

Leverandøren er ansvarlig for å rapportere om bruk av utenlandsk arbeidskraft i alle ledd i kontraktskjeden til Sentralskattekontoret for utenlandssaker⁹. Leverandøren skal fortløpende framlegge for oppdragsgiver kopi av innsendt(e) melding(er). Leverandøren er ansvarlig for at slik rapportering skjer i hele kontraktskjeden. Dersom oppdragsgiver oppdager tilfeller der melding(er) ikke er sendt, kan dette anses som et vesentlig brudd på kontrakten og dermed medføre opphør av kontrakt.

10. Krav til betaling via bank og mulighet for å følge pengestrømmen

Lønn og annen godtgjørelse for samtlige arbeidstakere skal utbetales til konto i bank. Oppdragsgiver skal i tillegg til de vanlige dokumentasjonskravene kunne følge pengestrømmen ut til de ansatte.

All betaling leverandør foretar for å oppfylle kontrakten skal foretas ved bruk av elektronisk betalingsmiddel. Alle transaksjoner skal være sporbare.

Leverandøren skal på forespørsel oppgi sine bankforbindelser.

11. Kontroll og revisjon

Oppdragsgiver kan kreve innsynsrett i all dokumentasjon som omfattes av denne modellen som ikke leverandøren eller eventuelle underleverandører med hjemmel i lov eller forskrift har rett til å holde tilbake.

Alle leverandører i kontraktskjeden skal gi oppdragsgiver fullmakt til å innhente relevante skatteopplysninger fra offentlige myndigheter, både for kontraktsinngåelse og i hele kontraktsperioden. Dette gjelder også utvidet skatteattest.

Oppdragsgiver eller tredjepart engasjert av oppdragsgiver, kan gjennomføre revisjon hos leverandøren og eventuelle underleverandører i perioden fra kontraktsinngåelse til slutfaktura er betalt for å undersøke om kontraktens krav blir oppfylt. Denne adgangen omfatter også kontrakter og dokumentasjon i underliggende ledd. Alle avtaler leverandøren inngår for utføring av arbeid under denne kontrakten skal inneholde tilsvarende bestemmelser.

12. Samfunnsansvar

Oppdragsgiver stiller krav til at aktuelle FN og ILO-konvensjoner¹⁰ følges i tillegg til kommunenes etiske retningslinjer og reglement.

13. Konsekvenser ved mislighold av kontraktsforpliktelser

Dersom leverandøren selv eller noen av dens underleverandører ikke etterlever overnevnte bestemmelser og forholdet ikke er rettet innen en fastsatt frist gitt ved skriftlig varsel fra oppdragsgiver, har oppdragsgiver rett til å kreve dagmulkt. Mulkten løper fra fristens utløp til forholdet er rettet. Mulkten skal utgjøre en promille av kontraktssummen, men ikke mindre enn kr. 1 000,- pr. virkedag.

Ved konstatert brudd på ovennevnte bestemmelser i denne modellen, og leverandør ikke har rettet feilen innen fristens utløp, anses dette som vesentlig mislighold og kan medføre heving av kontrakten. Oppdragsgiver vil i hvert enkelt tilfelle vurdere om det skal ilegges karantene.

14. Endringer

Rådmannen gis fullmakt til å foreta oppdateringer og endringer i denne modellen iht. gjeldende lov, forskrift og avtaleverk.

¹⁰ Herunder ILO-konvensjon 94.



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 35 91 70 30 / 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no