



Offentlige anskaffelser

Forvaltningsrevisjon | Skien kommune

Innhold

1	Innledning	7
1.1	Kontrollutvalgets bestilling	7
1.2	Bakgrunn.....	7
1.3	Problemstillinger og revisjonskriterier.....	8
1.4	Avgrensning	8
1.5	Metode og kvalitetssikring.....	8
1.6	Høring.....	9
2	Organisering	10
2.1	Fakta om organisering og kompetanse	10
2.2	Fakta om rutiner og tiltak	13
3	Oppfølging av Skiensmodellen	15
3.1	Anskaffelsesprosessen.....	15
3.2	Revisors vurdering av anskaffelsesprosessen.....	18
3.3	Kontrakter.....	19
3.4	Revisors vurdering av kontraktsvilkår om sanksjoner.....	19
3.5	Oppfølging og kontroll	20
3.6	Revisors vurdering av oppfølging og kontroll	23
4	Miljøhensyn.....	24
4.1	Tiltak som sikrer miljøkrav	24
4.2	Revisors vurdering av tiltak.....	27
4.3	Planlegging og gjennomføring.....	27
4.4	Revisors vurdering av planlegging og gjennomføring	36
4.5	Oppfølging av anskaffelser.....	37
4.6	Revisors vurdering av oppfølging	38
5	Samfunnsansvar	39
5.1	Planlegging og gjennomføring.....	39
5.2	Revisors vurdering av planlegging og gjennomføring	41
5.3	Oppfølging	41
5.4	Revisors vurdering av oppfølging	42
6	Konklusjoner og anbefalinger.....	43
6.1	Konklusjoner	43
6.2	Anbefalinger.....	43
	Litteratur og kildereferanser.....	44
	Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse.....	45

Vedlegg 2: Revisjonskriterier	46
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	54

Sammendrag

Bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Skien kommune i sak 28/19 og 38/19. Bestillingen er i samsvar med kommunens plan for forvaltningsrevisjon.

Skien kommune deltar i Grenlandskommunenes innkjøpsenhet (GKI). GKI inngår rammeavtaler på vegne av kommunene. Skien kommune gjennomfører selv alle enkeltanskaffelser. Skien kommune handlet for ca kr 1,4 milliarder i 2018.

Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

- **I hvilken grad blir Skiensmodellen praktisert og fulgt opp?**
- **I hvilken grad har Skien kommune etablert tiltak for å sikre at det tas miljøhensyn ved anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsprosjekt?**
- **I hvilken grad har Skien kommune etablert tiltak for å ivareta sitt sosiale ansvar i anskaffelser?**

Vi har undersøkt anskaffelser knyttet til bygg, vei, vann, avløp og enkelte rammeavtaler hos GKI.

Skiensmodellen

Skiensmodellen ble først vedtatt av Skien bystyre i 2014, og revidert versjon ble vedtatt i sak 2/19 i februar 2019. Formålet med Skiensmodellen er å motarbeide svart arbeid og sosial dumping i Grenlandskommunene.

Kommunen og GKI har tiltak for at Skiensmodellen blir fulgt opp i anskaffelser. I alle anskaffelsene som vi har undersøkt er de beskrevne tiltakene for å ivareta modellen gjennomført i praksis.

Miljøhensyn

Gjennom klima- og energiplanen har kommunen kartlagt hvor i kommunen miljøbelastningen er størst på overordnet nivå. Klimahandlingsprogrammet har operasjonalisert hvilke tiltak kommunen bør bruke for å redusere miljøbelastningen.

Dette har bidratt til at det er enklere for de som gjør innkjøp å vurdere hvor risikoen i den enkelte anskaffelse ligger og hvilke tiltak som er passende.

Kartlegging av miljøbelastningen har ikke vært dokumentert i enkeltanskaffelser hos GKI og Prosjekt og anlegg. Miljøkrav og -kriterier i konkurransegrunnlaget, viser at disse vurderingene blir gjennomført i praksis.

GKI og Eiendomsavdelingen har hatt miljøkrav i de anskaffelsene vi har undersøkt. I enhet for Prosjekt og anlegg har vi sett at det ikke ble stilt særskilte miljøkrav i 2018, mens det har vært en utvikling det siste året i retning av å ta inn miljøkrav og kriterier i anskaffelsene.

Samfunnsansvar

GKI og kommunen har gjennom anskaffelsesreglementet rutiner som sikrer at risiko for barnearbeid og andre brudd på menneskerettighetene blir vurdert. GKI vurderer om varer som skal anskaffes er høyrisikoprodukter. Risikovurderingene er ikke dokumentert. I de anskaffelsene vi har undersøkt, har GKI stilt etiske kontraktskrav til leverandør og produkt på høyrisikoområder.

Oppfølging av kontraktskrav

Eiendomsavdelingen har systematiske kontroller av at Skiensmodellen blir fulgt av entreprenørene. Miljøkravene for bygg blir fulgt opp som en del av prosjektoppfølgningen.

Kontrollen med etterlevelse etter kontraktsvilkår i Prosjekt og anlegg er knyttet til ordinær oppfølging av prosjektene. Prosjekt og anlegg prøver ut en plan for hvordan leverandører skal rapportere på miljøkrav underveis i prosjektet.

Den som gjør innkjøp etter rammeavtalen ansvarlig for å følge opp at kontraktsvilkårene følges. I Skien kommune er ansvaret for innkjøp desentralisert, og plassert i den enkelte enhet. Skien kommune har ikke organisert ansvaret for å kontrollere kontraktsvilkår knyttet til rammeavtaler slik at kontroller faktisk blir gjennomført.

Anbefalinger

Vi anbefaler at kommunen

- etablerer rutiner for å dokumentere kartlegging og vurdering av risiko
- videreutvikler kontrollene av at kontraktskrav i Skiensmodellen følges innenfor alle typer anskaffelser
- etablerer fungerende ordninger for å følge opp alle kontraktskrav i rammeavtaler.

Skien 09.01.20

Vestfold og Telemark revisjon IKS

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Skien kommune i sak 28/19 og 38/19. Bestillingen er i samsvar med kommunens plan for forvaltningsrevisjon.

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

1.2 Bakgrunn

Det offentlige har ansvar for å bruke fellesskapets midler på en god og ansvarlig måte. Kommuneforvaltningen kjøper varer og tjenester for ca kr 203 milliarder årlig.¹ Kommunens anskaffelser utgjør nesten 40% av de offentlige innkjøpene. Offentlige virksomheter har derfor en betydelig kjøpermakt, som gir mulighet til å påvirke leverandører og markeder i bærekraftig retning. Det er et nasjonalt mål at kommunene skal bruke kjøpermakten til å medvirke til å redusere klimaavtrykket gjennom å gjøre klimavennlige innkjøp, til å motvirke sosial dumping i arbeidslivet, og dessuten bidra til at varer ikke blir tilvirket under forhold som bryter mot internasjonale avtaler om menneskerettigheter og arbeidsrett.

Skien kommune handlet for ca kr 1,4 milliarder i 2018.

Skien kommune deltar i Grenlandskommunens innkjøpsenhet (GKI)² sammen med Siljan, Porsgrunn, Bamble, Kragerø og Drangedal. Innkjøpsenheten inngår rammeavtaler på vegne av kommunene. Skien kommune gjennomfører selv alle enkeltanskaffelser.

¹ SSB – tall fra 2017

² GKI er et interkommunalt samarbeid. Skien kommune er arbeidsgiver for alle ansatte i GKI.

1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

- **I hvilken grad blir Skiensmodellen praktisert og fulgt opp?**
- **I hvilken grad har Skien kommune etablert tiltak for å sikre at det tas miljøhensyn ved anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsprosjekt?**
- **I hvilken grad har Skien kommune etablert tiltak for å ivareta sitt sosiale ansvar i anskaffelser?**

Revisjonskriteriene³ i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra lov og forskrift om offentlige anskaffelser og veiledere fra Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). I tillegg har vi hentet kriterier fra *Skiensmodellen*, som Skien bystyre har vedtatt. Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.4 Avgrensning

Vi har i hovedsak avgrenset undersøkelsen til anskaffelser gjort i 2018 og 2019. Vi har ikke undersøkt andre sider ved anskaffelser enn samfunnsansvaret.

Vi har undersøkt anskaffelser knyttet til bygg, vei, vann, avløp og enkelte rammeavtaler hos GKI. Dette er de områdene med størst verdi på anskaffelsene, og vi har vurdert at de områdene er mest relevant for problemstillingene.

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

1.5 Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Gerd Smedsrud, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

³ 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.

Vi har intervjuet ansatte med ansvar for anskaffelser i kommunen og i GKI. Videre har vi innhentet informasjon fra rutiner og reglement. Vi har gjennomgått utvalgte anskaffelser, og sett på hvordan samfunnsansvar er ivaretatt i disse anskaffelsene.

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

1.6 Høring

Rapporten er presentert i et høringsmøte med administrasjonen i kommunen og sendt på høring 11.12.19. Rådmannens høringsuttalelse ligger i vedlegg 1.

2 Organisering

2.1 Fakta om organisering og kompetanse

Ansvar for å gjøre innkjøp følger ordinære styrings- og ansvarlinjer i samsvar med delegeringsreglementet. I Skien kommune er det på kommunalområdet for Byutvikling, drift og kultur (BDK) mange av større anskaffelsene blir gjort, nærmere bestemt på prosjektenheten hos Eiendomsavdelingen og enhet for Prosjekt og anlegg hos avdeling for Kommunalteknikk.

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 Skien kommune.

Eiendomsavdelingen

Byggeprosjektene til kommunen gjennomføres av Prosjektenheten hos Eiendomsavdelingen. Prosjektenheten bygger f.eks. sykehjem på vegne av kommunalområdet for Helse og velferd, og barnehager og skole på vegne av kommunalområdet for Oppvekst. Det innebærer at det er Prosjektenheten som forbereder, gjennomfører og følger opp anskaffelser knyttet til byggeprosjektene.

Her jobber det fem prosjektledere. Eiendomsavdelingen har ikke en dokumentert kompetanseplan. De to siste årene har fire av prosjektlederne gjennomført kurs om offentlige anskaffelser, og to av prosjektlederne har gjennomført kurs i NS 8407 Totalentreprise. I tillegg til dette har alle prosjektlederne deltatt på aktuelle fagseminarer for å holde seg oppdatert. Prosjektenheten har faste møter hver 14. dag, der det skjer intern kompetansedeling mellom prosjektlederne.

Enhet for Prosjekt og anlegg, Kommunalteknikk

Enhet for Prosjekt og anlegg, som er en del av avdeling for Kommunalteknikk, gjennomfører kommunaltekniske investeringer med unntak av bygg. Prosjektadministrasjonen består av ti ansatte. Prosjekt og anlegg forbereder, gjennomfører og følger opp anskaffelser knyttet til prosjekter på vegne av andre enheter. Prosjekt og anlegg utfører flest prosjekter for enhetene Vann og Avløp. Prosjekt og anlegg har også oppgaver fra Byutvikling, og da særlig prosjekter finansiert gjennom Bypakke Grenland og belønningsmidler. I tillegg har Prosjekt og anlegg noen oppgaver fra enhet for Drift og veg, og fra avdeling for Kultur, f.eks. oppgradering av skiløyper og turveier.

Prosjekt og anlegg har ikke en dokumentert kompetanseplan, men en prosjektleder skal ideelt sett inneha kompetanse innenfor minimum prosjektledelse, byggeledelse og fagkompetanse (f.eks. vann og avløp, veg, park og andre kommunaltekniske områder).

Enhetsleder opplyser at det viktigste tiltaket Prosjekt og anlegg gjør for å sikre riktig kompetanse, er å legge til rette for kompetanseutvikling i hverdagen. Det skjer ved at arbeidet organiseres i prosjektteam, man lærer av hverandres kompetanse og erfaringer, og implementere forbedringer fortløpende. Prosjekt og anlegg er i startgropen for å utvikle et mer helhetlig kvalitetssystem for prosjektadministrasjonen i enheten.

Prosjektlederne har deltatt på eksterne kurs/konferanser de siste 2 årene blant annet om

- lov og forskrift om offentlige anskaffelser
- prosjektledelse
- arealplanlegging
- en rekke kurs/konferanser innenfor faglige tema
- arbeidsvarslingskurs

GKI

GKI er et interkommunalt samarbeid som har Skien som kontorsted og Skien kommune er arbeidsgiveransvar for de ansatte. 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.⁴ GKI har sju heltidsansatte.

Hovedmålet til GKI er å inngå gode innkjøpsavtaler for kommunene. Videre skal samarbeidet bidra til et godt omdømme for kommunene og andre deltakere. Det er en målsetning at kompetansebygging i felles innkjøpsenhet og kommunene skal bidra til høyere kvalitet på innkjøpsfunksjonen i kommunene.⁵

GKI inngår rammeavtaler om vare- og tjenestekjøp på vegne av deltakerkommunene hvis minimum tre av deltakerkommunene ønsker slik avtale, og bistår ellers

⁴ Fremgår av samarbeidsavtalen punkt 1 Formål med avtalen.

⁵ Samarbeidsavtalen Del 2. Punkt 2 Målsetning

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 har ca 210 løpende rammeavtaler i dag på 80-90 avtaleområder.

Når GKI skal inngå en rammeavtale, samarbeider de med kommunalt ansatte som er kjent med kommunens behov, hvordan markedet er, hvilke krav som bør stilles. Dette samarbeide er organisert i kompetansegrupper. Kompetansegruppene består av en til to representanter fra hver kommunene, som er brukergruppe på hver anskaffelse. 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. Ved bistand til mindre enn 3 kommuner, skal tidsbruk over 1 time faktureres.⁶ Graden av bistand har vært varierende med alt fra gjennomføring av hele anskaffelsesprosessen til rådgiving på telefon og epost ved henvendelser til avdelingen. GKI opplever en merkbar økning i etterspørsel etter bistand, og har vært involvert i flere anskaffelsesprosesser enn tidligere.⁷

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

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 Grenlandkommunenes ansatte, samt ansatte i GKIs deltakende

⁶ Jf. Vedtak i styret GKI 19.10.18.

⁷ Fremgår av GKIs årsmelding for 2018.

organisasjoner/selskaper hadde mulighet til å delta. Kurset var fulltegnet. GKI holder kurs for kommunene minst én gang i året.

2.2 Fakta om rutiner og tiltak

Skien kommune har et felles anskaffelsesreglement med Bamble, Kragerø, Porsgrunn, Drangedal og Siljan kommuner. Reglementet er utarbeidet av GKI. Bystyret i Skien vedtok reglementet 07.02.19 i sak 3/19.

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 ytelse 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.

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. Verktøyet har mange muligheter, ettersom man har gjort valg, får man flere muligheter. 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.⁸ 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.

⁸ 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.

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

3 Oppfølging av Skiensmodellen

I hvilken grad blir Skiensmodellen praktisert og fulgt opp?

Skiensmodellen ble først vedtatt av Skien bystyre i 2014, og revidert versjon ble vedtatt i sak 2/19 i februar 2019. Formålet med Skiensmodellen er å motarbeide svart arbeid og sosial dumping i Grenlandskommunene.

3.1 Anskaffelsesprosessen

Revisjonskriterium:

Kommunen skal følge kravene i Skiensmodellen i anskaffelsesprosessen.

3.1.1 Kommunens beskrivelse av praksis

Skiensmodellen i kunngjøringene

Skiensmodellen er utformet som kontraktkrav overfor leverandører.

Når kommunen og GKI skal gjennomføre en konkurranse, er det praksis at Skiensmodellen blir lagt som en del av konkurransegrunnlaget. GKI og Prosjekt og anlegg har innarbeidet Skiensmodellen som en del av kontraktkravene, det vil si krav som må oppfylles i hele kontraktperioden. Disse vedlegges konkurransen slik at det er klart for leverandør hva som vil være krav i kontraktperioden. Eiendomsavdelingen har Skiensmodellen som et eget vedlegg til kravspesifikasjonen.

Tilbyderne må bekrefte at de aksepterer alle kravene i Skiensmodellen. Hvis en tilbyder ikke aksepterer Skiensmodellen, vil tilbudet bli forkastet.

Et ledd under hovedentreprenør

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

Eiendomsavdelingen opplyser at de i noen tilfeller har godtatt to ledd. Særlig på totalentrepriser blir det en utfordring å bare ha ett ledd under hovedentreprenør. Eiendomsavdelingen regner det som en god begrunnelse for å godta to ledd at det er behov for kompetanse som første ledd i kontraktskjeden ikke har selv. Det betyr at hovedentreprenøren ikke kan leie inn underleverandører med samme type

kompetanse som deres egne ansatte har. Det må være spesialkompetanse eller annet fagfelt, for eksempel betongarbeider, armering, montering av systemhimling.

Basert på Skiensmodellen krever Eiendomsavdelingen at slike underentreprenører skal ha egne ansatte. Eiendomsavdelingen ber da om å få oversikt over de ansatte som skal jobbe på kommunens byggeplass, med ansettelsesavtaler og en lønnslipp fra hver av dem. Eiendomsavdelingen spør også om selskapet følger tariffavtaler (det er ikke et krav, men kommunen ønsker å vite det).

Prosjekt og anlegg har sjelden underleverandører i prosjektene.

Lærlinger

Skiensmodellen har krav om at leverandører skal være godkjent lærebedrift og kommunen skal kreve at lærlinger deltar i arbeidet for kommunen. Det er åpnet for unntak fra dette kravet.

Enhetsleder opplyser at kravet om lærlingeordning ikke alltid passer i anskaffelsene til Prosjekt og anlegg. Det er flere grunner til det. En grunn er at det kan det være vanskelig å få tak i lærlinger innenfor en del fagområder. Det kan derfor være godkjente lærebedrifter som likevel ikke har lærlinger. En annen grunn kan være at en anskaffelse er særlig egnet for at små bedrifter og enkeltmannsforetak skal kunne delta konkurransen, eller at anskaffelsen er rettet mot en bransje som består av små leverandører. Det er sjelden at små leverandører er lærebedrifter. En tredje grunn kan være at oppdraget ikke er egnet for at lærlinger deltar i arbeidet.

Basert på dette tilpasser Prosjekt og anlegg kravet om lærlingeordning til den enkelte anskaffelse. I utlysningen stiller kommunen de samme kravene til både store og små leverandører. I utlysning av større anleggsarbeider stiller Prosjekt og anlegg normalt krav om at leverandøren skal være godkjent lærlingebedrift, og at de skal ha lærlinger, men det kreves ikke at lærlingene må delta i oppdragene hos kommunen. Hvis Prosjekt og anlegg mener at kravet om godkjent lærlingebedrift kan føre til at konkurransen blir dårlig, eller at kommunen ikke vil få noen tilbud, skriver Prosjekt og anlegg i konkurransegrunnlaget at i denne konkrete konkurransen gjelder ikke det spesifikke punktet i Skiensmodellen.

Eiendomsavdelingens byggeprosjekter er store, og der er krav om lærlinger stort sett relevant.

3.1.2 Stikkprøver av kunngjøringer

For å undersøke kommunens praksis, har vi plukket ut noen anskaffelser, se nærmere omtale i vedlegg 3.

Duestien barnehage

Konkurransen ble gjennomført i to faser. Den første ble kunngjort 29.10.18, den andre kunngjøringen var 19.12.18, begge før gjeldende Skiensmodell var vedtatt.⁹

Dagjeldende versjon av Skiensmodellen lå som et vedlegg i konkurransegrunnlaget.

I 2018 hadde det kommet sterkere krav i forskriftene enn det som lå i Skiensmodellen. I konkurransegrunnlaget står det derfor at kontrakten vil inneholde krav til lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår, at leverandør skulle kunne legge frem dokumentasjon av dette på forespørsel og at kommunen hadde rett til å sanksjonere ved brudd kravene til lønn- og arbeidsvilkår.

Idrettshall ved Lunde barneskole

Konkurranse om bygging av idrettshall ved Lunde barneskole ble publisert 12.02.19, rett etter at gjeldende versjon av Skiensmodellen var vedtatt.

Gjeldende versjon av Skiensmodellen lå som et vedlegg til konkurransegrunnlaget.

I tillegg står det i konkurransegrunnlaget at kontrakten vil inneholde krav til lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår, at leverandør skulle kunne legge frem dokumentasjon av dette på forespørsel og at kommunen hadde rett til å sanksjonere ved brudd kravene til lønn- og arbeidsvilkår.

Stigeråsen – ledningsnett for vann og avløp

Konkurransen ble publisert 10.08.18, og avtalen ble inngått før gjeldende versjon av Skiensmodellen ble vedtatt.

Dagjeldende versjon av Skiensmodellen lå som en del av kravspesifikasjonen.

Løbergvegen – ledningsnett for vann og avløp

Konkurransen ble publisert 13.09.19, etter at gjeldende Skiensmodell var vedtatt.

⁹ Etter den første utlysningen, var alle innkomne tilbud over budsjett, og kommunen valgte å forkaste tilbudene. Deretter innledet kommunen en ny konkurranse basert på forhandlinger med tilbyderne fra den første utlysningen.

Gjeldende versjon av Skiensmodellen lå som et vedlegg til konkurransegrunnlaget.

Rammeavtale - arbeidstøy

Konkurransen ble publisert 01.04.19, etter at gjeldende Skiensmodell var vedtatt.

Skiensmodellen lå vedlagt som en del av avtalebetingelsene i konkurransegrunnlaget. I følge avtalebetingelsene var ikke krav til fagkunnskap og fagbrev krav til lærlinger aktuelle for denne kontrakten. Dette skyldes at kontrakten ikke omfatter arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev. Det er heller ikke særlig behov for lære plasser innen bransjen, da dette ikke er en bransje med lærlinger.

Rammeavtale - møbler

Konkurransegrunnlaget ble publisert 30.01.17, og rammeavtalen ble inngått før den gjeldende versjonen av Skiensmodellen ble vedtatt.

Dagjeldende versjon av Skiensmodellen lå vedlagt som en del av avtalebetingelsene i konkurransegrunnlaget.

I tillegg står det i konkurransegrunnlaget at kontrakten vil inneholde krav til lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår, at leverandør skulle kunne legge frem dokumentasjon av dette på forespørsel og at kommunen hadde rett til å sanksjonere ved brudd kravene til lønn- og arbeidsvilkår.

Rammeavtale - innleie av lastebiler og maskiner

Konkurransen ble publisert 13.10.19.

Skiensmodellen lå vedlagt som en del av avtalebetingelsene i konkurransegrunnlaget. Det ble ikke stilt krav til lærlinger for denne kontrakten, men ble gjort oppmerksom på at lærlinger sannsynligvis vil være et av avtalekravene ved neste kunngjøring.

3.2 Revisors vurdering av anskaffelsesprosessen

Kommunen og GKI har tiltak for at Skiensmodellen blir fulgt opp i anskaffelser. I alle anskaffelsene som vi har undersøkt er de beskrevne tiltakene for å ivareta modellen gjennomført i praksis.

Den tidligere versjonen av Skiensmodellen var ikke oppdatert i forhold til krav i lover og forskrifter. Kommunen stilte krav i anskaffelsen som utfylte forskriftskravene til lønn- og arbeidsvilkår.

3.3 Kontrakter

Revisjonskriterium:

Kommunen skal i kontrakten forbeholde seg retten til å gjennomføre kontroller og sanksjoner.

Kommunen og GKI bruker standardkontrakter for sine anskaffelser. GKI har bygget på Difis¹⁰ standardmaler som de har bearbeidet basert på erfaringer med formuleringer og krav. De har oppdatert malene i samsvar med lover, forskrifter og politisk vedtatte retningslinjer, samt med hensyn til kostnadseffektivitet og miljø- og samfunnsansvar. Skien kommune har brukt avtalemaler fra Standard Norge, disse er betegnet med NS og et nummer.¹¹

Skiensmodellen er utformet som kontraktskrav, og ligger som vedlegg til alle kontraktene, enten direkte som et vedlegg til kontrakten eller som del av tilbudsdokumentasjon som ligger til grunn for kontrakten. Leverandørens aksept av kravspesifikasjonen, inkludert Skiensmodellen, er en del av tilbudsdokumentasjonen.

Kommunen skal kunne gjennomføre kontroller og sanksjoner hvis leverandøren ikke overholder kravene i Skiensmodellen. Kommunen kan i slike tilfeller holde tilbake et beløp tilsvarende en promille av kontraktssummen, men ikke mindre enn kr 1 000 pr virkedag, inntil det er dokumenter at forholdet er brakt i orden. Hvis leverandøren ikke retter feilen innen fristens utløp, kan kommunen heve kontrakten, og vurdere om leverandøren skal ilegges karantene.

3.4 Revisors vurdering av kontraktvilkår om sanksjoner

Skiensmodellen ligger som kontraktskrav til alle kontraktene vi har undersøkt. Skiensmodellen ivaretar kravet om å forbeholde seg retten til å gjennomføre kontroller og sanksjoner.

¹⁰ Difi står for Direktoratet for forvaltning og IKT

¹¹ Standard Norge utarbeider blant annet kontraktstandarder. I tillegg har Standard Norge ansvar for standardiseringsoppgaver på alle områder unntatt elektro og post- og telestandardisering. Standard Norge har enerett på å fastsette og utgi Norsk Standard.

For de anskaffelsene som ble gjort før Skiensmodellen ble revidert, har kommunen ivaretatt kravet om sanksjonsmulighet ved på brudd på forskriftskravene til lønns- og arbeidsvilkår.

3.5 Oppfølging og kontroll

Revisjonskriterium:

Kommunen skal gjennomføre nødvendig kontroll av om leverandørene overholder kravene.

Skien kommune og de andre GKI-kommunene skal delta i en rammeavtale om kjøp av konsulenttjenester til kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Oslo kommune gjennomfører anskaffelsesprosessen, på vegne av mange kommuner som skal være avtaleparter. Kommunen kan bruke denne rammeavtalen hvis en kommune mistenker at noe ikke er som det skal hos en leverandør. Det vil gjøres tilgjengelig en portal for alle deltakere på rammeavtalen der rapporter som er utarbeidet under rammeavtalen blir samlet. Skien kommune har deltatt i en tilsvarende rammeavtale siden 2015, men har ikke benyttet denne ordningen.

Eiendomsavdelingen

Eiendomsavdelingen gjennomfører store og komplekse byggeprosjekter, med mange folk med ulik kompetanse involvert på byggeplassen. De første årene med Skiensmodellen hadde ikke kommunen noen oppfølging eller kontroll av om kravene i Skiensmodellen ble fulgt. Det hendte kommunen fikk tips om brudd på Skiensmodellen, og da kunne de følge opp tipsene. Våren 2019 startet Eiendomsavdelingen med kontroller av byggeplasser.

Eiendomsavdelingen utfører kontroller på alle byggeprosjekter, både små og store. Kontrollene gjennomføres ca. hver 14.dag. En kontroll starter med at det etterspørres en utskrift av mannskapslista. Hovedentreprenøren skal ha et system for å registrere hvem som til enhver tid er inne på byggeplassen. De store entreprenørene bruker elektronisk registrering, der alle som har tilgang til byggeplassen registrerer seg ved hjelp av HMS-kortet eller en app. På små byggeplasser er det et manuelt system, der alle skriver seg inn på en liste hver dag. Minst 5 tilfeldige personer blir kontrollert hver gang.

Det som blir kontrollert er følgende:

- At de er ansatt i det selskapet de er på oppdrag for.
- At de har godkjent byggekort. Kontrolløren tar bilde av byggekortene.
- I tillegg snakker han med de som jobber der for å sjekke at det er noen som behersker norsk språk, og generelt om deres arbeids- og lønnsbetingelser.

Eiendomsavdelingen har utarbeidet kontrollskjemaer for disse kontrollene. Etter kontrollen fyller kontrolløren inn i skjema hvem som ble kontrollert, hva han fant og eventuelle kommentarer. Han skriver også en kort oppsummering om det generelle inntrykket av byggeplassen. Så gir han en tilbakemelding til entreprenøren om det er greit, eller om noe bør ordnes.

En representant fra Fellesforbundet pleier å dra sammen med kontrolløren fra kommunen. Fellesforbundet har sin rolle, og gjør egne undersøkelser og vurderinger.

Kommunen ønsker at kontrollene skal virke forebyggende. Kommunen opplever at de har en god dialog med entreprenørene, og at entreprenørene synes det er greit at kommunen følger med på byggeplassen og gir dem tilbakemeldinger. Mange av de som jobber på byggeplassen er positive til at kommunen utfører kontrollene. Kommunen opplever at forholdene blir gradvis bedre for hver gang.

Kommunen har til nå ikke opplevd grove brudd på Skiensmodellen, men det er gitt pålegg om å

- redusere antall ledd i kontraktskjeden
- rette avlønning som ikke er i henhold til tariff

Videre har kontrollene avdekket

- entreprenører som ikke er godkjent av byggherren som utfører arbeider i prosjekter,
- arbeidere som ikke har godkjente HMS-kort, og
- at arbeidere ikke registrerer seg når de er inne på byggeplassene.

Kontrolløren kan også kontrollere entreprenøren. Da kontrollerer han at entreprenøren har et adgangskontrollsystem, at det foreligger en organisasjonsplan for prosjektet og at den er tilgjengelig på byggeplassen. I forkant av større prosjekter sender kommunen en forhåndsmelding til Arbeidstilsynet med informasjon om blant annet prosjektets art, dato for oppstart, varighet, forventet største antall

arbeidstakere samtidig og antall entreprenører.¹² Forhåndsmeldingen skal også være tilgjengelig på byggeplassen. Kontrolløren har også kontrollert dette.

Prosjekt og anlegg

Prosjekt og anlegg innhenter opplysninger om hvem som skal jobbe på anleggsplassen og hvem de er ansatt hos. Det jobber ofte 4-5 personer på anleggsplassen, så det er ikke så vanskelig å få oversikt over. Prosjektleder følger opp at de som jobber på anleggsplassen har HMS-kort på seg. Prosjektleder har ellers en kontinuerlig oppfølging av prosjektene, noen ganger daglig, og normalt ved byggemøter hver 14. dag og vernerunder.

Ifølge kontraktene har Prosjekt og anlegg rett til å kontrollere lønn og arbeidsvilkår. Prosjekt og anlegg har så langt ikke kontrollert dette, men har planer om å starte med slike kontroller.

Rammeavtaler

Det er kommunens ansvar å følge opp og kontrollere at leverandørene oppfyller kravene til Skiensmodellen i avtaleperioden for en rammeavtale. GKI bidrar til å følge opp leverandører hvis kommunen ber om det.

Skien kommune har til nå ikke kontrollert om leverandører med rammeavtaler følger Skiensmodellen. Eiendomsavdelingen har vurdert at de som regel følger disse leverandørene så tett, at det er lite sannsynlig at de ikke overholder kravene. Dersom Eiendomsavdelingen tildeler større arbeider til de entreprenørene som har rammeavtale, vil Eiendomsavdelingen gjennomføre kontroller av disse på samme måte som hos andre leverandører.

I følge virksomhetsplanen til GKI for 2019, vil GKI i løpet av året velge ut noen rammeavtaler med særskilt risiko for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. GKI er i ferd med å kontrollere et utvalg av BPA-leverandørene¹³. GKI har planer om å kontrollere en leverandør av håndverkertjenester innen utgangen av året.

¹² Jf byggherreforskriften § 10

¹³ BPA står for brukerstyrt personlig assistanse, og er et tilbud for personer med assistansebehov, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1. Kontrollen av lønns- og arbeidsvilkår hos BPA-leverandørene var ikke ferdig pr 29.11.19.

GKI har startet et samarbeid med arbeidsgiverkontrollen i Grenland, om å kontrollere selskaper som GKI har rammeavtaler med. GKI opplyser at det også kan være aktuelt å samarbeide med Kemneren i Grenland.

3.6 Revisors vurdering av oppfølging og kontroll

Eiendomsavdelingen arbeider systematisk med å kontrollere om leverandørene overholder kravene i Skiensmodellen. Kontrollen med etterlevelse etter kontraktsvilkår i Prosjekt og anlegg er knyttet til ordinær oppfølging av prosjektene. For disse bransjene mener vi kontrollen er tilpasset bransjene.

For begge typer kontrakter er det flere forhold som ikke er kontrollert, f.eks. pengestrømmen ut til de ansatte. Her kan kommunen utvikle kontrollaktiviteten, slik at flere sider av kontrakten kan følges opp.

Kommunen fører ikke systematisk kontroll med overholdelse av kravene i Skiensmodellen i rammeavtaler. Kontrollen med rammeavtaler er nærmere vurdert i kapittel 5.4.

4 Miljøhensyn

I hvilken grad har Skien kommune etablert tiltak for å sikre at tas miljøhensyn ved anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsprosjekt?

Ca. 14 % av det totale klimaavtrykket i Norge kommer fra offentlige anskaffelser.¹⁴ Offentlige anskaffelser utgjør derfor et viktig virkemiddel og det offentlige er pålagt å redusere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved sine anskaffelser.

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

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

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

4.1 Tiltak som sikrer miljøkrav

Revisjonskriterium:

Kommunen bør ha rutiner og tiltak som sikrer at miljøkrav blir ivaretatt og fulgt opp i anskaffelser.

4.1.1 Planer og tiltak

Klima- og energiplanen

Bystyret i Skien har vedtatt en kommunedelplan for klima og energi for 2018-2025 (klima- og energiplan).¹⁵ Klima- og energiplanen gjelder for både Skien og Porsgrunn kommuner. Den er en videreføring av programmet «Framtidens byer». En av strategiene i klima- og energiplanen er:

¹⁴ <https://www.anskaffelser.no/samfunnsansvar/klima-og-miljo/miljobelastning-ved-offentlige-anskaffelser>

¹⁵ Vedtatt i bystyrets møte 12.04.18 i sak 39/18.

Kommunene vil i samarbeid med GKI jobbe systematisk for å implementere energi- og klimakrav i sine anskaffelser. Herunder jobbe for at den kommunale bilparken inneholder størst mulig grad av lav- og nullutslippsbiler. Dette vil ikke bare redusere kommunenes eget fotavtrykk, men også styrke bedrifter som tilbyr klimavennlige løsninger.

To av indikatorene for å måle dette er:

- Andel offentlige anskaffelser med miljøkrav
- Andel miljøsertifiserte bedrifter som leverandører

Videre går det fram av klima- og energiplanen at det er viktig både med energieffektive bygg og å velge materialer som er produsert på en miljøvennlig måte. Intensjonen i planen er at alle kommunale bygg i Skien skal ha gjennomført energisparetiltak innen 2030. Klimafotavtrykket til større investeringsprosjekter i kommunen skal innen 2025 reduseres med 40 % i forhold til sammenliknbare referansebygg. Ved nybygg skal bruk av trematerialer vurderes for å redusere klimafotavtrykket.

Basert på klima- og energiplanen har bystyret vedtatt et klimahandlingsprogram for Skien kommune for 2018-2021.¹⁶ En del av tiltakene gjelder innkjøp. Tiltakene er satt opp skjematisk, hvert tiltak har et nummer. Det er en egen kolonne som viser hvem som har ansvaret for å iverksette tiltaket. Meningen er at arbeidet med miljø skal integreres i det daglige arbeidet i kommunen og at tiltakene skal innarbeides i virksomhetsplaner og budsjetter. I programmet er det for eksempel følgende tiltak:

- Ved alle kommunale nybygg skal det alltid vurderes:
 - Solcelleanlegg
 - Passivhusstandard
 - Massivtre eller reisverk av trematerialer
- Velge entreprenører som har anleggsutstyr/maskiner som går på fornybare energikilder

Administrasjonen skal rapportere årlig på tiltakene til bystyret i forbindelse med årsrapporteringen. I rapporteringen skal det være det en kolonne for hvert år. Det brukes fargekodene rød, gul og grønn for å visualisere fremdriften. Det er en kolonne med kommentarer, der den som er ansvarlig for tiltaket kan utdype arbeidet. I en del tilfeller oppdager kommunen at tiltaket ikke er så egnet, kanskje det har negative miljøeffekter som man ikke forutså under arbeidet med planen, det kan være vanskeligere eller dyrere i praksis enn det man har sett for seg. I den årlige

¹⁶ Vedtatt i bystyrets møte 06.09.18 i sak 109/18.

rapporteringen kan administrasjonen også foreslå nye tiltak. Første rapportering til bystyret var i sak 80/19 i møte 20.06.19.

Andre tiltak

Administrasjonen har fått utført en analyse høsten 2019, om hvordan kommunen kan kutte klimagassutslippene ved å endre praksis for innkjøp innenfor eksisterende regelverk. Rapporten fra konsultantselskapet har fokus på bygg, energi, transport og mat. Administrasjonen har foreløpig ikke avgjort hvordan de skal jobbe med denne rapporten.

Administrasjonen på Byutvikling, drift og kultur har innhentet en juridisk vurdering om bruk av miljø som tildelingskriterium etter forsyningsforskriften. Advokatene som har vurdert spørsmålet, fastslår at 30 % vektning av miljø som tildelingskriterium er en hovedregel som kan avvikes. Hvis kommunen avviker fra hovedregelen, bør kommunen sette miljøkrav i andre deler av anskaffelsen, som i kvalifikasjonskravene, kravspesifikasjonen eller kontraktskravene.

4.1.2 GKI

Ifølge klima- og energiplanen er det et overordnet mål for GKI å sørge for at alle anskaffelser til kommunene blir gjennomført kostnadseffektivt og i henhold til lov, forskrift og politisk vedtatte føringer, samt ta hensyn til miljø og samfunnsansvar.

Virksomhetsplanen til GKI for 2019 har et kapittel om miljø og samfunnsansvar. Her går det fram at GKI skal vurdere miljømessige konsekvenser i forkant av hver anskaffelse. For anskaffelser hvor myndighetene har utarbeidet anbefalte miljøkriteriesett skal GKI fortrinnsvis bruke disse. Miljøkravene og -kriteriene skal tilpasses den konkrete anskaffelsen.

4.1.3 Anskaffelsesreglementet

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. I planleggingsfasen skal kommunen avklare behov.

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.

Anskaffelsesreglementet anbefaler at kommunen har dialog med markedet før konkurransegrunnlaget utformes. Dette har kommunen anledning til, forutsatt at det ikke blir gjort på en måte som er konkurransevridende eller som bryter

likebehandlingsprinsippet, jf. forskrift om offentlige anskaffelser §§ 8-1 og 12-1.

Kommunen må avklare:

- hva er miljøbelastningen ved anskaffelsen?
- når kommer miljøbelastningen ved anskaffelsen? Er det ved
 - o produksjon,
 - o bruk/utførelse, eller
 - o opphør/kassering/rivning?¹⁷

4.2 Revisors vurdering av tiltak

Kommunen har tiltak som kan sikre at miljøkrav blir ivaretatt i anskaffelser.

Rapporteringen på klimahandlingsprogrammet kan gi styringsinformasjon til politikerne.

4.3 Planlegging og gjennomføring

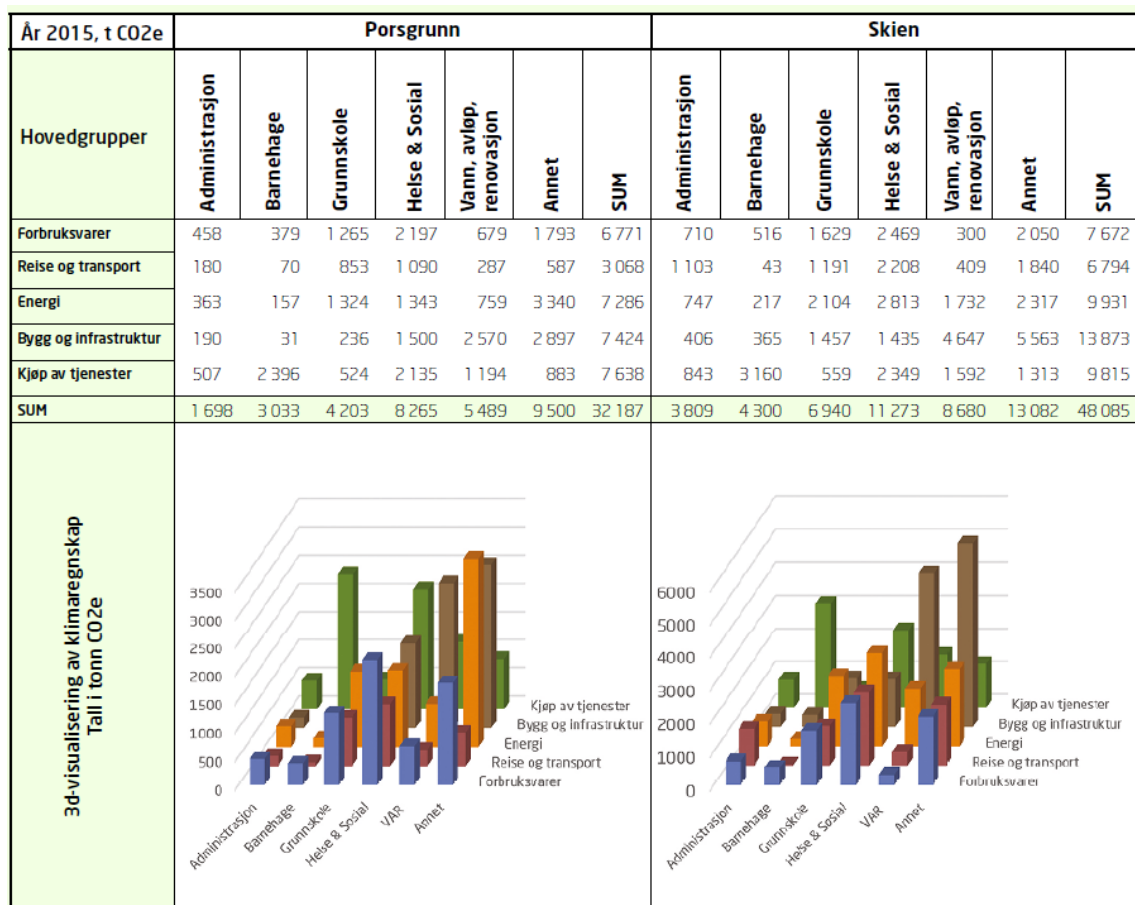
Revisjonskriterium:

- **Kommunen skal kartlegge miljøbelastningen av anskaffelsen.**
- **Kommunen skal minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger i sine anskaffelser. Dette kan gjøres enten som**
 - o **krav til varen, tjenesten eller bygge- og anleggsarbeidet,**
 - o **krav til leverandøren,**
 - o **tildelingskriterium, eller som**
 - o **kontraktkrav.**
- **Tildelingskriterier om miljø bør som hovedregel vektas med minimum 30 %.**

I klima- og miljøplanen er det kartlagt hvilke virksomheter i Skien kommune som medfører stor miljøbelastning og hva slags type forbruk miljøbelastningen er knyttet til. Bildet under er hentet fra denne kartleggingen.¹⁸

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

¹⁸ Figuren viser at barnehage har høye utslipp knyttet til kjøp av tjenester. Dette skyldes at de private barnehagene regnes som kjøp av tjenester.



Figur 1 Oppsummering av klimaregnskap i 2018 for Porsgrunn og Skien kommuner

Både GKI og kommunen opplyser at de har som praksis at de vurderer risiko for alle anskaffelser før de publiserer konkurransen, inkludert risiko for miljøbelastning som følge av anskaffelsen.

GKI og Prosjekt og anlegg har ikke skriftlig dokumenterte risikovurderinger. Risikovurderingene ligger til grunn for de kravene og tildelingskriteriene GKI og Prosjekt og anlegg stiller.

I klima- og miljøplanen og handlingsprogrammet har kommunen kartlagt miljøbelastningen knyttet til bygg, og vurdert flere tiltak som Eiendomsavdelingen skal iverksette. Eiendomsavdelingen innhenter mer detaljerte kartlegginger i tilknytning til hvert byggeprosjekt fra konsulenter.

Kommunen og GKI opplyser at de må balansere krav og tildelingskriterier opp mot flere hensyn:

- 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.

4.3.1 Eiendomsavdelingen

Byggeprosjekter starter med at eiendomsavdelingen etablerer en prosjektgruppe der de som skal bli brukerne av bygget deltar og definerer sine behov. Når denne gruppen har kommet fram til behov og ønsker, bruker kommunen eksterne prosjekterende rådgivere til å utarbeide kravspesifikasjoner. Oppdragsbeskrivelsen fra Eiendomsavdelingen til prosjekterende rådgivere består blant annet av et dokument som beskriver det spesielle byggeprosjektet, og et generelt dokument som beskriver de krav kommunen har til alle sine bygg.

Det generelle dokumentet heter «Prosjekteringsanvisning – generell del». Ett kapittel omhandler energi og ett kapittel omhandler miljø. I kapittelet som omhandler miljø blir det vist til Klima- og energiplanen. Miljø er også et viktig tema i kapittelet som handler om riving. I både Duestien barnehage og idrettshallen til Lunde barneskole har vi sett at disse dokumentene har vært en del av bestillingen til prosjekterende rådgiver.

Dokumentet som gjelder det spesifikke byggeprosjektet heter «Beskrivelse av leveransen». For Lunde barneskole er dokumentet datert mai 2017. For Duestien barnehage er det datert november 2017. Da disse bestillingene ble sendt, var Klima- og energiplanen ikke vedtatt av bystyret. Det ble likevel satt krav om at byggeprosjektet skulle forholde seg til Klima- og energiplanen, og den foreslåtte ordlyden i planen var en del av bestillingen. I tillegg var det krav om at prosjekterende rådgiver skulle ha kompetanse om energieffektivisering av større bygg. For Duestien barnehage var det et krav om at massivtre skal vurderes. For begge byggene var det krav om en miljøplan tilpasset prosjektet. Miljøplanen skulle inneholde:

- Energibehov / isolering
- Oppvarmingssystem
- Energikilder
- Styringssystem / sentral driftskontroll
- Ventilasjonssystem
- Tiltak mot evt. radon-stråling
- Materialvalg

For Duestien barnehage har vi fått miljøoppfølgingsplanen fra Multiconsult. Planen er datert 24.08.18. Hensikten med miljøoppfølgingsplanen er at den skal vise hvordan ytre miljøhensyn skal innarbeides og følges opp under prosjektering og utbygging, slik at prosjektet blir til minst mulig ulempe for miljøet og de som ellers blir berørt av tiltaket. Planen er utformet som en tabell. Tabellen har som hensikt å være et levende dokument som oppdateres og følges opp regelmessig av både byggherre og totalentreprenør slik at måloppnåelse og byggherres krav til miljø for prosjektet overholdes. Tabellen har kolonner for krav, anbefalt løsning, dokumentasjon av vurdering/løsning og ansvar. Rådgiverne har lagt Klima- og energiplanen til grunn for arbeidet, i tillegg til en standard for miljøprogram og miljøoppfølgingsplan og veileder fra Miljødirektoratet.

For idrettshallen på Lunde barneskole er det utarbeidet en energirapport av Sweco datert 23.11.19

Eiendomsavdelingen har fått utarbeidet en miljøkartlegging for riving av Skien sykehjem.¹⁹ Dokumentet er utarbeidet av Asplan Viak, og er datert 29.08.17. Tilsvarende har kommunen fått utarbeidet miljøkartlegging for de byggene på Lunde barneskole som skulle rives før bygging av ny idrettshall. Dokumentene er utarbeidet av Sweco og datert i november 2018. Disse dokumentene viser blant annet farlig innhold i byggene og hvordan dette skal håndteres.

Prosjekterende rådgiver lager kravspesifikasjonen til byggeprosjektet. For Lunde barneskoles idrettshall har prosjekterende rådgiver vært Sweco og Point. For Duestien barnehage har Multiconsult vært prosjekterende rådgiver. Kravspesifikasjonen for Duestien barnehage er delt opp i flere dokumenter kalt «Fagbeskrivelser» knyttet til ulike fagområder.

Når Eiendomsavdelingen har gjennomført konkurranser, har de lagt ved dokumentene som er beskrevet ovenfor i konkurransegrunnlaget. Målsettingen med det, er at entreprenørene som skal legge inn anbud, også skal kunne ta hensyn til forutsetninger og mål for anskaffelsen.

Gjennom disse dokumentene kommer blant annet følgende miljøkrav til Duestien barnehage og idrettshallen på Lunde barneskole fram:

- Entreprenøren skal ha et system for miljøledelse.

¹⁹ Barnehagen skal bygges på tomte der gamle Skien sykehjem lå.

- Byggene skal bygges i massivtre.²⁰
- Det ferdige bygget skal tilfredsstillende standard for passivhus.
- Det stilles krav til energibruk i det ferdige bygget, med sentrale driftsanlegg som er like i hele kommune slik at f.eks. temperatur og ventilasjon kan styres fra Eiendomsavdelingen.
- Energiforsyningen til det ferdige bygget skal leveres fra fjernvarme

Eiendomsavdelingen opplyser at bruk av massivtre og standard for passivhus er tiltak for å følge opp Klima- og energiplanen. Kostnaden for å bygge i massivtre varierer fra prosjekt til prosjekt. Vanligvis vil det være dyrere å bygge i massivtre, men avhengig av byggets utforming kan det være liten forskjell mellom tradisjonell byggemetode og massivtre. For Duestien barnehage ba Eiendomsavdelingen om pris på begge deler, for å vurdere hva som var mulig i forhold til budsjettet.

Massivtre til Duestien barnehage og idrettshallen på Lunde barneskole er produsert i Østerrike, og transportert til Skien. Foreløpig finnes det ikke fabrikker i Norge som produserer så store elementer med massivtre.

Eiendomsavdelingen har vurdert å stille krav om fossilfri byggeplass. Da må leverandøren bruke anleggsmaskiner som ikke går på diesel, de må minimum gå på biodiesel. Eiendomsavdelingen har hittil vurdert at det er vanskelig å gjennomføre dette i alle byggeprosjekter, da entreprenørens maskinpark ikke er klargjort for dette ennå. Under bygging av idrettshallen til Lunde barneskole går anleggsmaskinene på biodiesel. I begge byggeprosjektene som vi har kontrollert, bruker entreprenøren fjernvarme til oppvarming av byggene i byggeperioden.

Miljø ble ikke brukt som tildelingskriterium i anskaffelsen av de to byggeprosjektene som vi har undersøkt.

I de kontraktene som vi har undersøkt, blir det vist til at tilbudsdokumentasjonen ligger til grunn for kontrakten. Leverandørens aksept av kravspesifikasjonen, med krav til miljø ligger som en del av tilbudsdokumentasjonen.

²⁰ Massivtre består av sammenkoblede lag av treplanker der hvert lag er snudd vinkelrett på det underliggende laget. Vanligvis festes lagene til hverandre med lim, men spiker og treplugger kan også brukes.

4.3.2 Enhet for Prosjekt og anlegg

Stigeråsen – ledningsnett for vann og avløp

Prosjekt og anlegg har hatt bistand fra Asplan Viak for å utarbeide konkurransegrunnlaget for ledningsnett på Stigeråsen. Konkurransen ble lyst ut i august 2018. Kontrakt med GS Maskin ble inngått i november 2018.

I anskaffelsen ble det ikke stilt miljøkrav, bortsett fra krav om utarbeidelse av avfallsplan.

Miljø ble ikke brukt som tildelingskriterium.

Løbergvegen – ledningsnett for vann og avløp

Prosjekt og anlegg har hatt bistand fra Norconsult for å utarbeide konkurransegrunnlaget for Løbergveien. Konkurransen ble lyst ut i september 2019.²¹

For Løbergveien er det stilt krav om:

- Miljøstyringssystem som tilsvarende NS-ISO 14001
- Miljøplan med blant annet:
 - Krav og forutsetninger
 - Oversikt over gjeldende lover
 - Ansvar
 - Organisering av miljøarbeidet
 - Beskrivelse av problemer og tiltak

Prosjekt og anlegg krevde at leverandøren sier seg villig til å rapportere månedlig på miljøkravene.

I denne anbudskonkurransen ble miljø brukt som tildelingskriterium ved at det ble vektet 10 % hvis leverandøren kunne redusere direkte utslipp av CO₂ fra anleggsdriften. Entreprenør skulle dokumentere hvilke maskiner, utstyr og kjøretøy med nullutslippsteknologi som vil bli benyttet i oppdraget. Type og antall timer skulle oppgis. I tillegg skulle det dokumenteres maskiner, utstyr og kjøretøy med biodrivstoff. Type og antall timer skulle oppgis. Prosjekt og anlegg opplyste om at de ved evaluering av kriteriet «reduksjon av direkte utslipp av CO₂ fra anleggsdriften» ville vekte tyngst bruk av biodrivstoff/nullutslipp på maskiner/utstyr/kjøretøy med høyt energiforbruk.

²¹ På grunn av en klage er anskaffelsen ikke ferdigstilt pr 11.12.19. Vi har derfor ikke omtalt vurderinger av anbudene i denne rapporten.

Prosjekt og anlegg begrunner i konkurransegrunnlaget dette kriteriet med at Skien kommune har følgende delmål i Klima- og energiplanen:

2020 er direkte klimagassutslipp fra bygg og anlegg (fyringsolje- og gass, transport, anleggsmaskiner, avfall o.l.) i Porsgrunn og Skien (geografisk) 50 % lavere enn i 2015.

Enhetsleder for prosjekt og anlegg opplyser i intervju at de har vurdert å vekte kriteriet med 10 % basert på deres kjennskap til markedet og entreprenørens maskinpark. Han opplyser at slik markedet er i dag, har nye lastebiler dieselmotorer med Euro 6-teknologi, og brukte lastebiler har Euro 5.²² Det finnes teknologi for el-motorer på lastebiler, men det er sjelden. Gravemaskiner har dieselmotorer. Ved å bruke dette kriteriet vil kommunen premiere selskaper som er tidlig ute med klimavennlig teknologi.

Enhetsleder opplyser at bruk av miljøkriterier er nytt for Prosjekt og anlegg. For å øke kompetansen på dette i enheten, vil de ved hjelp av Norconsult evaluere hvordan miljøkriteriene fungerte i anskaffelsen knyttet til Løbergveien. På kort sikt vil Prosjekt og anlegg bruke samme mal for miljøkriterier som benyttet i Løbergvegen i kommende utlysninger av konkurranser, på lengre sikt vil enheten bruke erfaringene til å utvikle disse kriteriene.

4.3.3 GKI

Rammeavtale – arbeidstøy

Konkurransen ble lyst ut 15.01.19.

I konkurransegrunnlaget er det følgende miljøkrav til produktet:

- Arbeidstøyet skal være i samsvar med produktforskriften²³
- Leverandør skal levere produkter med tekstilet Tencel eller tilsvarende. Tekstilet bør være nedbrytbar og mulig å resirkulere.
- Krav til slitestyrke, pusteevne og holdbarhet
- Produkter skal ikke inneholde miljøskadelige stoffer
- Øko-tek sertifisering 100 kl.2 for kroppsnært tøy

Krav til leverandør:

²² Euro 5 og Euro 6 er klassifisering av dieselmotorer, og setter krav til utslipp av partikler, NO_x og CO₂.

²³ Forskrift 1. juni 20014 nr. 922 om begrensning i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter

- Kvalitetsrutiner for å sikre at det ikke er forbudte stoffer eller ikke tillatte mengder farlige kjemikalier
 - Egenerklæring om rutiner
 - Miljøledelsessystem ISO 9001
 - Svanemerke
 - Andre godkjenningssystem
- Tillatelse til kontroll

Rammeavtale – møbler

Konkurransen ble lyst ut 30.01.17.

I konkurransegrunnlaget er det følgende miljøkrav til produktet:

- Produktene skal tilfredsstillende gjeldende krav til miljøvennlighet, både ved fremstillingsprosess, emballering, distribusjon, i bruk og ved avfallshåndtering.
- Mange spesifikke miljøkrav til møblene

Krav til leverandør:

- Leverandøren skal arbeide aktivt for å minske miljøbelastningen ved oppfyllelse av avtalen, og han garanterer at han i hele kontraktsperioden oppfyller avtalens miljøkrav, samt den til enhver tid gjeldende miljølovgivning.
- Leverandøren skal være tilknyttet godkjent returordning - Grønt punkt eller tilsvarende

I følge kravspesifikasjonen skal leverandøren minske miljøbelastningen. Kravene er blant annet:

- Produktene skal ikke inneholde kjemiske stoffer som er forbudt eller strengt regulert
- Der hvor trevirke utgjør mer enn 10 vektprosent av produktet, skal minst 50 % av trevirke komme fra bærekraftig drevet skogbruk.
- Lakk brukt som grunner og topplakk skal være miljøvennlig.
- Produktene skal ikke inneholde ftalater.
- Produktene skal tilfredsstillende E1-kvalitet (Emissions-Klasse 1) når det gjelder formaldehydkrav.
- Benyttede plater skal ikke være belagt med PVC eller være overflatebehandlet med maling/lakk
- som inneholder halogenholdige løse- eller bindemidler. Klorbaserte plastmaterialer skal ikke inngå
- i produktet eller eventuell emballasje.

- Klorfluorkarboner (KFK), PCB, tetraklometan eller bly skal ikke inngå i fremstilling av, eller i det
- ferdige produktet. Lim og midler som brukes til overflatebehandling (lakk, olje etc.) skal ikke være
- klassifisert som allergifremkallende, kreftfremkallende, reproduksjonsskadelige arvestoffskadelige
- eller giftige i henhold til forskrifter om helsemerking.
- All emballasje skal være resirkulerbar eller gjenbrukbar.

På forespørsel fra kunde skal leverandøren dokumentere innhold og produksjonsprosesser for utvalgte produkter.

I kravspesifikasjonen er det satt som krav at retur av eventuell emballasje skal gjøres kostnadsfritt for kunden. Leverandøren skal være tilknyttet godkjent returordning - Grønt punkt eller tilsvarende.

Videre i kravspesifikasjonen er det krav om at møblene generelt skal være robuste og tåle røff behandling. Møblene skal ha minimum to -2- års material- og fabrikkgaranti på selve produktet og på alle komponenter. Det skal være minimum to -2- års garanti i forhold til reklamasjoner og reparasjoner. Deler og suppleringer skal være tilgjengelige for kjøp i minimum ti -10- år fra leveringstidspunktet. Videre er det krav til at møblene skal tilfredsstillende standardene og kravverdiene på Møbelfaktas nettside eller tilsvarende.²⁴ Disse kravene innebærer kvalitetstesting av møbler, internt miljøstyringssystem for bedriften/produksjonen (ISO 14001 eller Miljøfyrtårn) og miljø-dokumentasjon av produkter i form av internasjonale standard EPD eller den nordiske Svanen. Leverandør skal fremheve produkter med spesielle fortrinn innenfor miljø.

Punkt 1.16.3 Krav til stoffer setter krav om at stoffene så langt det er mulig skal ha gjennomgått en miljøvennlig innfarging. Alle møbelstoff skal være flammehemmende, men ikke innsatt med flammehemmende middel. Stoffene skal også følge kravene til Møbelfakta.

Punkt 1.16.5 Metallkomponenter krever at forkrommede metalleder skal ikke forekomme i tilbudte produkter.

²⁴ Møbelfakta er drevet av Designindustrien som er en organisasjon under Norsk Industri, www.mobelfakta.no

Rammeavtale – innleie av lastebiler og maskiner

Konkurransesgrunnlaget er datert 13.10.19.

Krav til leveransen:

- Det skal ikke tilbys lastebiler med lavere Euro-klasse enn 5.²⁵ Årsmodell oppgis i prisskjema.
- Det skal ikke tilbys maskiner eldre enn 10 år. Årsmodell oppgis i prisskjema.

GKI informerer i konkurransegrunnlaget om at man ved neste utlysning av rammeavtale vil vurdere å ta inn fossilfrie biler/maskiner som et tildelingskriterium. En implementering av dette vil være avhengig av utviklingen innenfor miljøområdet og teknologi fremover.

I avtalevilkårene står det at

Ved utskifting/fornyelse av bil- og maskinparken i avtaleperioden gjelder følgende:

- Ved utskifting innenfor brukmarkedet skal lastebiler ha Euro-klasse 5
- Ved innkjøp av nye lastebiler gjelder Euro-klasse 6.
- Dersom entreprenør i avtaleperioden kan tilby fossilfrie biler/maskiner kan dette være gjenstand for forhandlinger om særskilte prisreguleringer o.l. Dette må i så fall tas opp og avklares med oppdragsgiver før slike løsninger implementeres.

Oppdragstaker skal ha system for levering av spillolje og annet miljøfarlig avfall til lovlig mottaksanlegg. På forespørsel skal det fremlegges dokumentasjon i form av kopi av deklarasjonsskjemaer som dokumenterer at avfallet er levert til lovlig mottak.

4.4 Revisors vurdering av planlegging og gjennomføring

Gjennom klima- og energiplanen har kommunen kartlagt hvor i kommunen miljøbelastningen er størst på overordnet nivå. Klimahandlingsprogrammet har operasjonalisert hvilke tiltak kommunen bør bruke for å redusere miljøbelastningen. Dette har bidratt til at det er enklere for de som gjør innkjøp å vurdere hvor risikoen i den enkelte anskaffelse ligger og hvilke tiltak som er passende.

Eiendomsavdelingen har mange tiltak for å kartlegge miljøbelastningen før kommunen bygger nye bygg. Det framstår som et systematisk arbeid, der det stilles krav om

²⁵ EU har forordninger med krav til utslipp fra kjøretøy. Ettersom teknologien utvikles, har EU vedtatt strengere krav. Kravene for å klassifisere en motor som Euro 6 er strengere enn kravene til Euro 5.

miljøvurderinger til de eksterne rådgiverne, og der rådgivere med kompetanse fra ulike områder blir brukt. Eiendomsavdelingen har satt flere miljøkrav i anskaffelsene.

Kartlegging av miljøbelastningen har ikke vært dokumentert i enkeltanskaffelser hos GKI og Prosjekt og anlegg. Miljøkrav og -kriterier i konkurransegrunnlaget, viser at disse vurderingene blir gjennomført i praksis.

I enhet for Prosjekt og anlegg har vi sett at det ikke ble stilt særskilte miljøkrav i 2018, mens det har vært en utvikling det siste året i retning av å ta inn miljøkrav og kriterier i anskaffelsene. Vi ser også at enheten har forberedt leverandørene på at det vil komme flere slike krav framover. Dette er en anerkjent metode for å motivere leverandører til å gjøre klimavennlige investeringer.

Prosjekt og anlegg har brukt et tildelingskriterium om miljø og vektet det lavere enn hovedregelen tilsier. Enheten har vurdert og begrunnet dette valget.

4.5 Oppfølging av anskaffelser

Revisjonskriterier:

- **Kommunen må følge opp at anskaffelsene oppfyller de miljøkrav som er angitt i konkurransegrunnlaget/kontrakten.**

Miljøkravene i byggeprosjekter er en del av selve byggeprosjektet. Oppfølging av miljøkravene er en del av prosjektledelsen på linje med andre krav i byggeprosjektet.

Prosjekt og anlegg har ingen løpende kontrakter der de har miljøkrav. I anskaffelsen om Løbergveien har enheten satt kontraktkrav om at det skal rapporteres månedlig på antall timer ulike typer kjøretøy, maskiner og utstyr er i bruk. Enheten har foreløpig ingen erfaring med denne rapporteringen.

Vi har ikke informasjon om at kommunen eller GKI har kontrollert om leverandører har fulgt opp miljøkravene i rammeavtaler underveis i avtaleperioden. Deltagerne i kompetansegruppene deltar på statusmøter med leverandør sammen med GKIs representant. Det er ellers kommunene som har ansvar å følge opp kontraktsvilkårene, inkludert miljøkravene, i avtaleperioden. Dette ansvaret ligger til de som gjør avrop på rammeavtalene.

Se også kapittel 5.3 om oppfølging av kontraktsvilkår som gjelder samfunnsansvar. Her er en mer detaljert beskrivelse av roller og ansvar for oppfølging av rammeavtaler.

4.6 Revisors vurdering av oppfølging

I Eiendomsavdelingen er oppfølging av miljøkravene integrert i den ordinære oppfølgingen av byggeprosjektene. Prosjekt og anlegg prøver ut en plan for hvordan leverandører skal rapportere på miljøkrav underveis i prosjektet.

Ansvar for kontraktsoppfølging av rammeavtaler er klart plassert hos kommunen. Skien kommune har ikke organisert ansvaret for å kontrollere etterlevelsen av kontraktsvilkår knyttet til menneskerettigheter slik at kontroller faktisk blir gjennomført. I kommunen er det de som bruker rammeavtalene som har ansvaret for å følge opp kontraktsvilkårene. Det innebærer at ansvaret for oppfølging av miljøkrav i rammeavtaler er plassert hos mange innkjøpere, som hver for seg gjør store og små kjøp under rammeavtalene. Vi har ikke fått informasjon om at miljøkravene er kontrollert i avtaleperioden, slik det er anbefalt. Kommunen bør vurdere om organiseringen av ansvaret for kontraktsoppfølging av miljøkrav fungerer godt nok.

5 Samfunnsansvar

I hvilken grad har Skien kommune etablert tiltak for å ivareta sitt sosiale ansvar ved anskaffelser?

En stor andel produkter som blir anskaffet av norske virksomheter blir produsert i lavkostland. Dette bidrar til økonomisk vekst, arbeidsmuligheter og utvikling i disse landene. 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, f.eks. ved hjelp av barnearbeid. Selv om menneskerettigheter og arbeidsrett også er omtalt i Skiensmodellen, har vi valgt og omtale dette for seg.

De fleste anbudskonkurransene som kommunen gjennomfører gjelder anskaffelse av tjenester. Risikoen for brudd på menneskerettigheter er ikke så relevant i disse kontraktene, siden de gjelder tjenester som leveres i Skien. For disse kontraktene er Skiensmodellen og miljøkravene de aktuelle risikoområdene.

Mange av rammeavtalene som GKI inngår på vegne av Skien kommune, gjelder varer som er produsert i andre deler av verden. Derfor vil vi i denne delen av rapporten omtale anskaffelser gjort av GKI, der kommunens rolle er å være bruker av rammeavtaler.

5.1 Planlegging og gjennomføring

Revisjonskriterium:

- **Kommunen må ha rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter i anskaffelser.**
- **Kommunen/GKI bør vurdere om anskaffelsen gjelder et høyrisikoprodukt**
- **Kommunen/GKI bør fremme grunnleggende menneskerettigheter ved anskaffelser ved å stille krav til leverandør, å ha etiske tildelingskriterium eller å ha etiske kontraktkrav.**

Fakta om risikovurderinger

I følge anskaffelsesreglementet skal kommunen vurdere risikoen for brudd på grunnleggende menneskerettigheter i forkant av hver anskaffelsesprosess.

Skienmodellen krever at leverandører følger aktuelle FN og ILO-konvensjoner i tillegg til kommunenes etiske retningslinjer og reglement.

GKI opplyser at de har som praksis at de vurderer risiko for alle anskaffelser før de publiserer konkurransen, inkludert risiko for at anskaffelsen er etisk utfordrende. GKI har ikke skriftlig dokumentert risikovurderinger. Risikovurderingene ligger til grunn for de kravene og tildelingskriteriene GKI stiller.

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 bruke GKI nettsidene til Difi. 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. Risikovurderingene blir i hovedsak ikke dokumentert. Dokumentasjonen på risikovurderingene ligger i de kravene og kriteriene GKI stiller i konkurransen.

Fakta om gjennomføring

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.

Som vi har beskrevet over, er kravene i Skienmodellen gjort gjeldende for alle anskaffelsene vi har kontrollert. Skienmodellen inneholder krav om at aktuelle FN og ILO-konvensjoner følges i tillegg til kommunenes etiske retningslinjer og reglement.

Kontraktbetingelsene i konkurransegrunnlaget for både arbeidstøy og møbler inneholder krav om å følge grunnleggende FN- og ILO-konvensjoner og nasjonal lovgivning.²⁶ Følgende er spesifisert at ikke skal foregå:

- Barnearbeid

²⁶ Konkurransesgrunnlagene punkt 3.21 for arbeidstøy og punkt 2.1.6.3 for møbler.

- Tvangsarbeid
- 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 egenerklærings skjemaet» (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 barnarbeid, menneskehandel, sosiale forhold eller arbeidsforhold.

5.2 Revisors vurdering av planlegging og gjennomføring

GKI og kommunen har gjennom anskaffelsesreglementet rutiner som sikrer at risiko for barnarbeid og andre brudd på menneskerettighetene blir vurdert. GKI vurderer om varer som skal anskaffes er høyrisikoprodukter. Risikovurderingene er ikke dokumentert.

I de anskaffelsene vi har undersøkt, har GKI stilt etiske kontraktskrav til leverandør og produkt på høyrisikoområder.

5.3 Oppfølging

Revisjonskriterier:

- **Kommunen må følge opp etiske krav som stilles.**

Ansvar for å følge opp kontraktsvilkårene ligger hos kommunen. GKI opplyser at de vil bistå kommunen til hvis de blir bedt om det.

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. Både GKI og kommunen opplyser at

oppfølgingen i kompetansegruppene ikke innebærer kontroll av kontraktsvilkårene, og det har heller ikke vært meningen.

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 Skien kommune er ansvaret for innkjøp desentralisert, og plassert i den enkelte enhet. Dette innebærer at Skien kommune har et stort antall innkjøpere som gjør avrop på rammeavtalene i samsvar med behovet på deres arbeidsplass. Dermed er det et stort antall personer som har ansvaret for oppfølging av kontraktsvilkår som gjelder etikk og menneskerettigheter. Vi er ikke kjent med at Skien kommune har gjennomført kontroll av avtalevilkår som gjelder etikk eller menneskerettigheter.

5.4 Revisors vurdering av oppfølging

Ansvaret for kontraktsoppfølging av rammeavtaler er klart plassert hos kommunen. Skien kommune har ikke organisert ansvaret for å kontrollere etterlevelsen av kontraktsvilkår knyttet til menneskerettigheter slik at kontroller faktisk blir gjennomført. 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. Produksjonen foregår gjerne i fjerne land. For å ivareta samfunnsansvaret på dette området, må kommunen gjøre vurderinger som antagelig ligger utenfor den alminnelige innkjøpers ressurser. Kommunen bør vurdere om organiseringen av ansvaret for kontraktsoppfølging av miljøkrav fungerer godt nok.

6 Konklusjoner og anbefalinger

6.1 Konklusjoner

Skien kommune har/er i ferd med å etablere tiltak som i stor grad ivaretar kommunens sosiale ansvar ved anskaffelser. Skiensmodellen sikrer at lønns- og arbeidsvilkår blir ivaretatt og at krav knyttet til menneskerettigheter kommer med i kontraktsvilkårene. Klima- og miljøplanen har lagt grunnlag for arbeidet med å sikre at det tas miljøhensyn, og vi ser at planen blir brukt i forbindelse med planlegging og gjennomføringen av anskaffelser.

Kommunen har etablert rutiner og ordninger for kontroll av at kontraktsvilkårene i Skiensmodellen blir oppfylt underveis i bygge- og anleggsprosjekter.

Kommunen har ikke gode nok ordninger for å sikre kontroll med at kontraktskrav om miljøhensyn og menneskerettigheter i rammeavtaler blir fulgt opp underveis i leveransene.

6.2 Anbefalinger

Vi anbefaler at kommunen:

- Etablerer rutiner for å dokumentere kartlegging og vurdering av risiko
- Videreutvikler kontrollene av at kontraktskrav i Skiensmodellen følges innenfor alle typer anskaffelser
- Etablerer fungerende ordninger for å følge opp alle kontraktskrav i rammeavtaler.

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

Offentlige dokument

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

Elektroniske kilder

- Anskaffelser.no – veiledninger utarbeidet av Direktoratet om IKT og samfunnsikkerhet (Difi) om hvordan ivareta samfunnsansvar i anskaffelser. (innhentet i perioden juli til desember 2019)
- Arbeidstilsynet.no (innhentet i perioden juli til desember 2019)
- «Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)», Nærings- og fiskeridepartementet, regjeringen.no, publisert 24.04.2018, innhentet 23.08.2019

Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse



SKIEN KOMMUNE

Telemark kommunerevisjon IKS
Postboks 2805
3702 SKIEN

Gerd Smedsrud

Deres ref.

Vår ref.
19/23069-2

Dato
09.01.2020

Rådmannens høringsuttalelse forvaltningsrevisjon offentlige anskaffelser

Kommunen og GKI anser rapporten for å gi et dekkende bilde av status og forbedringspotensiale på område.

Kommunen og GKI har allerede igangsatt sitt arbeid med videreutvikling basert på anbefalingene som fremkommer av rapporten. Blant annet lages det rutiner for dokumentasjon av den kartleggingen og vurderingen som gjøres av risiko.

Kommunen ser frem til å arbeide videre med det viktige oppfølgingsarbeidet av kontrakter. For å styrke dette arbeidet ønskes det å videreutvikle samarbeid med andre instanser. Blant annet ser kommunen stor nytte av samarbeidet Eiendom har opprettet med Fellesforbundet, Arbeidstilsynet, Skatt Sør og politi vedrørende Skiensmodellen. Flere og bredere samarbeid vil øke mulighetene for kontroller og videreutvikle oppfølgingen som gjøres i kommunen på dette område.

Rådmannen vil takke forvaltningsrevisor for et godt samarbeid, og for det grundige arbeidet som er gjennomført ved utarbeidelse av rapporten.

Med hilsen

Jan Petter Johansen
assisterende rådmann
3558 9152

Brevet er godkjent elektronisk.

Kopi til: GKI - Grenlandskommunenes innkjøpsenhet, Anette Wessel Gerner, Postboks 158, 3701 SKIEN

Assisterende rådmann

Tlf: 35 58 10 00

postmottak@skien.kommune.no

Post: Pb. 158, 3701 Skien

Besøk Rådhuset, Rådhusplassen 2

Bank: 2680.07.01049

Org. Nr.: 938 759 839

www.skien.kommune.no



Vedlegg 2: Revisjonskriterier

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.

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. 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.

I hvilken grad blir Skiensmodellen praktisert og fulgt opp?

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. 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.

For Skien kommune skal bruk av Skiensmodellen sørge for at disse kravene er ivaretatt.

Formål og omfang

Skiensmodellen for tiltak mot svart arbeid og sosial dumping ble først vedtatt av Skien bystyre i 2014, og revidert versjon ble vedtatt i sak 2/19 i februar 2019. Formålet med Skiensmodellen er å motarbeide svart arbeid og sosial dumping i Grenlandskommunene. Etter at Skiensmodellen ble vedtatt i 2014 har lovverket vært i utvikling, og mange av kravene i Skiensmodellen er nå innarbeidet i lover og forskrifter.

Skien kommune skal benytte Skiensmodellen 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. Den har utforming som kontraktskrav.

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 kontraktskrav om lønns- og arbeidsvilkår, jf. forskriften § 5. Kravene gjelder for offentlige anskaffelser av tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som overstiger 2 mill. kr ekskl. mva²⁷.

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.²⁸

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

I følge forskrift om lønns- og arbeidsvilkår § 6 og Skiensmodellen 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. kr²⁹, skal oppdragsgiver stille krav om at hovedleverandøren maksimalt kan ha to ledd

²⁷ Kostnadsgrensen gjaldt fra 06.04.18. I perioden 01.01.17 – 06.04.18 var kostnadsgrensen på 1.75.

²⁸ Eksemplene på allmenngjort tariffavtaler er hentet fra:

<https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/lonn/minstelonn/>

²⁹ Kostnadsgrensen gjaldt fra 06.04.18. I perioden 01.01.17 – 06.04.18 var kostnadsgrensen på 1.75 mill.

med underleverandører i direkte kjede under seg. Oppdragsgiver kan godta flere ledd i leverandørkjeden bare dersom det er nødvendig for å sikre tilstrekkelig konkurranse.

Skienmodellen 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 Skienmodellen 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.

Norsk språk

I følge Skienmodellen 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 Skienmodellen 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 kommune 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. Skienmodellen 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 Skienmodellen. 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 konkurransegrunnet. 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.

Difi anbefaler at det kommer fram av relevante strategidokumenter både hvem som har det overordnede ansvaret og hvem som har ansvaret for å gjennomføre kontrollene.³⁰ Graden av kontroll kan tilpasses behovet for hver kontrakt. Difi anbefaler at kommunen gjør risikovurderinger av kontraktene og prioriterer de kontraktene der risikoen er størst. Vurderingene bør dokumenteres skriftlig. Videre anbefaler Difi at kommunen lager et skriftlig notat eller rapport etter gjennomført kontroll.³¹

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen bør ha rutiner og tiltak som sikrer at krav knyttet til Skiensmodellen blir ivaretatt og fulgt opp i anskaffelser.**

³⁰ <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/kontraktsoppfolging/kom-i-gang-med-kontraktsoppfolging>

³¹ Veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, Difi

- Kommunen skal følge kravene til Skiensmodellen i anskaffelsesprosessen.
- Kommunen skal i kontrakten forbeholde seg retten til å gjennomføre sanksjoner.
- Kommunen skal gjennomføre nødvendig kontroll av om leverandørene overholder kravene.

I hvilken grad har Skien kommune etablert tiltak for å sikre at tas miljøhensyn ved anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsprosjekt?

Kommunen innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant, jf. anskaffelsesloven § 5. 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 vekt 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.³²

Kommunen kan ha miljøhensyn

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

³² <https://www.anskaffelser.no/verktov/veiledere/miljokrav-og-miliodokumentasjon-veileder>

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.³³ Difi 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. 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.³⁴

Ved mottak av ytelsen skal 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.³⁵

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen bør ha rutiner og tiltak som sikrer at miljøkrav blir ivaretatt og fulgt opp i anskaffelser.**
- **Kommunen skal kartlegge miljøbelastningen av anskaffelser.**
- **Kommunen skal minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger i sine anskaffelser der det er relevant. Dette kan gjøres enten som**
 - **krav til varen, tjenesten eller bygge- og anleggsarbeidet,**
 - **krav til leverandøren,**
 - **tildelingskriterium, eller som**
 - **kontraktkrav.**
- **Dersom miljø er tildelingskriterium, bør det vektas med minimum 30 %.**
- **Kommunen skal ha tiltak for å følge opp at anskaffelsene oppfyller de miljøkrav som er angitt i konkurransegrunnlaget/kontrakten.**

³³ Prop. 51 L (2015-2016) pkt. 7.5

³⁴ <https://www.anskaffelser.no/klima-og-miljo>

³⁵ <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/kontraktsoppfolging/forvalte-avtalen/folge-opp-leveransen>

I hvilken grad har Skien kommune etablert tiltak for å ivareta sitt sosiale ansvar i anskaffelser?

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.

Difi anbefaler videre 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.³⁶ Dette gjelder både ved forberedelse, gjennomføring av anskaffelsen og oppfølging av kontrakten. Difi anbefaler også at kommunens rutiner sier noe om rolle- og ansvarsfordeling.

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.

Difi har utarbeidet en liste over produktkategorier med høy risiko for kritikkverdige arbeidsforhold i leverandørkjeden.³⁷ 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

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

³⁶ <https://www.anskaffelser.no/samfunnsansvar/sosialt-ansvar/egned-rutiner-krav-til-fremme-grunnleggende-menneskerettigheter>

³⁷ <https://www.anskaffelser.no/samfunnsansvar/sosialt-ansvar/laer-om-hovrisikoprodukter>

Kommunen skal vurdere om det er forholdsmessig å stille etiske krav. Markedsmodenhet og om produktet er strategisk viktig for virksomheten kan også ha betydning.³⁸ For å vurdere om markedet er modent for etiske krav, anbefaler Difi dialog med markedet.³⁹

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

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.⁴⁰

Om etiske kontraktkrav

Etiske kontraktsvilkår stiller obligatoriske krav til at leverandøren skal gjennomføre kontrakten slik at den sikrer en sosialt ansvarlig produksjon.⁴¹ 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.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen skal ha rutiner og tiltak som sikrer at risiko for brudd på menneskerettigheter blir vurdert**
- **Kommunen bør vurdere om anskaffelsen er et høyrisikoprodukt**
- **Kommunen bør fremme grunnleggende menneskerettigheter ved anskaffelser ved å stille krav til leverandør.**
- **Kommunen må følge opp etiske krav som stilles.**

³⁸ <https://www.anskaffelser.no/samfunnsansvar/sosialt-ansvar/egnede-rutiner-krav-til-fremme-grunnleggende-menneskerettigheter>

³⁹ <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/lage-kontraktstrategi/dialog-med-markedet/hva-du-bor-sporre-om#etisk>

⁴⁰ <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/kvalifikasjonskrav/etiske-kvalifikasjonskrav>

⁴¹ <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/spesifikasjoner-krav-og-kriterier/kontraktsvilkar#etiskkrav>

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartbrev 10.07.19. Oppstartsmøte ble holdt 04.09.19 med assisterende rådmann og daglig leder i GKI til stede.

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden august-desember 2019.

Vi har hatt oppsummeringsmøte med assisterende rådmann og leder for GKI 26.11.19.

Skriftlig dokumentasjon

I denne forvaltningsrevisjonen har vi innhentet dokumentasjon om kommunens organisering, rutiner og reglement knyttet til anskaffelser.

Vi har også innhentet skriftlig dokumentasjon for å kartlegge innkjøpspraksis, både om de anskaffelser som kommunen gjør selv og om de anskaffelser som GKI gjør på vegne av kommunen. Undersøkelsen er stikkprøvebasert.

For å undersøke kommunens praksis, har vi plukket ut i alt sju anskaffelser; to anskaffelser gjennomført av Eiendom, to anskaffelser som er gjennomført av Prosjekt og anlegg, og tre fra GKI. Vi har valgt ut noen anskaffelser som er ferdigstilt eller avtaler som har løpt en stund, for å kunne undersøke oppfølgingen i kontraktperioden. Noen av anskaffelsene som vi har plukket ut er i utlysingsfasen. Disse har vi plukket ut for å undersøke kommunens praksis i anskaffelsesfasen akkurat nå, siden kommunen og samfunnet er i utvikling på disse områdene.

Vi har valgt ut følgende anskaffelser:

Lunde barneskole, idrettshallen og Duestien barnehage har vi valgt for å undersøke hvordan Skiensmodellen og miljøkrav blir fulgt opp i større byggeprosjekter.

Vann og avløp – Stigeråsen ble valgt for å undersøke hvordan Skiensmodellen og miljøkrav har blitt fulgt opp i anleggsprosjekt.

Vann og avløp – Løbergvegen har vi valgt ut for å se på hvordan miljø har blitt ivaretatt i en helt fersk anskaffelse innen anlegg. Vi har også undersøkt også om Skiensmodellen er fulgt opp.

Rammeavtale om innleie av lastebiler og maskiner har vi valgt for å se på helt fersk konkurranse om en rammeavtale som er relevant for miljø og Skiensmodellen.

Rammeavtale om arbeidstøy ble valgt for å se på en rammeavtale om varer der det er risiko for at miljø og sosialt ansvar ikke er ivaretatt.

Møbler og inventar: Skole- og barnehagemøbler ble valgt for å se på en rammeavtale om varer der det er risiko for miljø og sosialt ansvar ikke er ivaretatt.

Møter og intervjuer

Vi har hatt møter/intervjuer med ledelsen i kommunen og i GKI. Vi har hatt møter med/innhentet informasjon fra:

- assisterende rådmann
- avdelingsleder og prosjektledere fra Eiendomsavdelingen
- enhetsleder for Prosjekt og anlegg
- miljøsjef
- leder fra GKI

Informasjon fra møter/intervjuer bygger på referater fra møtene, som er godkjent av intervjuobjektene. I noen tilfeller er faktabeskrivelse i rapporten godkjent direkte.

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. Det styrker påliteligheten. Vi har undersøkt og vurdert de forholdene som problemstillingene handler om. Undersøkelsen av kommunens praksis bygger på et utplukk av noen få anskaffelser. Det innebærer at konklusjonene knyttet til praksis har begrenset sikkerhet utenom de anskaffelsens som vi har undersøkt. Med det forbeholdet mener vi 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.

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 forvaltningsrevisjon⁴².

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

⁴² 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).



På vakt for fellesskapets 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