

Saksnummer	Utvalg/komite	Dato
015/2016	Fylkesrådet	26.01.2016
007/2016	Fylkestinget	07.03.2016
	Komite for plan og økonomi	07.03.2016

Samfunnsansvar i fylkeskommunens anskaffelser

Sammendrag

Nordland fylkeskommune ønsker å benytte sin kraft som stor innkjøper til å påvirke miljø, arbeidsliv og fagopplæring i positiv retning. Mange andre offentlige innkjøpere har tatt i bruk den såkalte Skiensmodellen med bakgrunn i lignende målsettinger. Flere store samfunnsaktører har gått sammen om å videreutvikle denne modellen til anbefalte seriositetskrav for bygg- og anleggsnæringen. Denne saken presenterer fylkesrådets forslag til hvordan disse seriositetskravene kan tas i bruk som strategisk virkemiddel for fylkeskommunen.

Bakgrunn

Samfunnet står overfor store utfordringer som følge av en stadig mer globalisert økonomi. Dette kommer til uttrykk ved at miljøet utsettes for betydelige belastninger knyttet til samfunnets forbruk. Arbeidslivet utfordres ved at utenlandske leverandører med andre verdier enn våre norske verdier underbyr norske leverandører, noe som setter arbeidstakerne under press. Videre er det utfordrende å skaffe lærlingeplasser til fremtidens arbeidskraft.

Dette utgjør et alvorlig samfunnsproblem. Miljøet må sikres en bærekraftig forvaltning for å sikre fremtiden for våre etterkommere. Den norske samfunnet er basert på et spleiselag hvor alle bidrar etter evne og får etter behov. Dersom noen ikke oppfyller sine plikter i forhold til skatter og avgifter undergraves dette spleiselaget. Dersom ikke dagens ungdom gis utdanningsmuligheter som leder frem til godkjent fagopplæring vil vi i fremtiden ha problemer med å skaffe nok fagarbeidere. Fylkeskommunen er en stor innkjøper, både regionalt og nasjonalt. I budsjettet for 2016 utgjør midler til kjøp av varer og tjenester 4,9 mrd. kr, herav 1,1 mrd. kr til investeringer. Som stor innkjøper har fylkeskommunen både et stort samfunnsansvar og stor påvirkningskraft. Denne påvirkningskraften kan fylkeskommunen benytte til å påvirke både miljø, arbeidsliv og fagopplæring i positiv retning.

Problemstilling

Utfordringen vi står overfor er å finne frem til tiltak som kan iverksettes for å sikre at fylkeskommunen benytter sin kjøpermakt til å påvirke miljø, arbeidsliv og fagopplæring i

positiv retning.

Vurderinger

Fylkeskommunen er som offentlig oppdragsgiver underlagt Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter.

Regelverket for offentlige anskaffelser er utarbeidet for å ivareta flere hensyn. For det første gjennomføring av internasjonale forpliktelser gjennom EØS-samarbeidet og verdens handelsorganisasjon (WTO). For det andre gir det nasjonale føringer for hvordan offentlig sektor skal opptre. Regelverket er under endring, og fylkeskommunen har tidligere uttalt seg om foreslåtte endringer. Blant annet har fylkeskommunens uttalt at regelverket ikke burde legge for mye vekt på andre forhold enn rent innkjøpsfaglige.

Fylkeskommunen ønsker kostnadseffektive innkjøp og gode priser på sine anskaffelser, men også å kunne benytte anskaffelser som et strategisk virkemiddel for å nå mål som er viktige for fylkeskommunen og samfunnet som helhet.

For Nordland fylkeskommune er det særlig tre områder som er viktige for fylkeskommunen, og hvor anskaffelser kan benyttes som et strategisk virkemiddel. Det første området er miljø. Fylkeskommunen er opptatt av en bærekraftig utvikling, og da er det viktig at våre anskaffelser ikke undergraver denne målsettingen. Fylkeskommunen skal i sine anskaffelser vektlegge miljø, enten som et konkret krav eller et kriterium for tildeling av kontrakt. Der hvor norsk regelverk stiller særlige miljøkrav til innenriks produksjon, skal også slike miljøkrav videreføres i fylkeskommunens anskaffelser.

Det andre området hvor anskaffelser kan benyttes som strategisk virkemiddel er arbeidsliv. Arbeidslivet er under stort press, og i enkelte bransjer begynner organisert kriminalitet å gjøre seg gjeldende. Fylkeskommunen er opptatt av at menneskeverdet skal respekteres, og at samfunnet opprettholdes som et spleiselag. Da kan ikke fylkeskommunen akseptere at mennesker utnyttes i produksjon av varer eller tjenester. Fylkeskommunen kan heller ikke gjøre forretninger med virksomheter som ikke overholder sine skatte- og avgiftsmessige forpliktelser. Fylkeskommunen skal ikke akseptere at leverandører eller underleverandører benytter arbeidskraft på vilkår som er i strid med norske verdier om et ryddig og respektfullt arbeidsliv. Internasjonale konvensjoner skal respekteres og følges opp.

Det siste området hvor fylkeskommunen kan bidra til å gjøre en forskjell med sine anskaffelser, er fremtidens arbeidstakere. Fylkeskommunen har ansvar for utdanning av fagarbeidere. Da må også fylkeskommunen bidra til at denne kompetansen etterspørres i arbeidsmarkedet. Derfor skal fylkeskommunen gjennom sine anskaffelser søke å oppnå at det etableres lærlingeplasser i fylket, og at det aktivt benyttes lærlinger på disse.

En modell som har vært mye trukket frem den senere tid er den såkalte Skiensmodellen, eller Telemarksmodellen som den også har vært kalt. Dette er en liste over 14 konkrete kontraktsvilkår som Skien kommune tok inn i sine anskaffelser, og som adresserer nettopp disse utfordringene.

Vilkårene innebærer at arbeid skal utføres av fast ansatte hos leverandør eller underleverandør, og at majoriteten skal ha fagbrev. Norsk skal være hovedspråk på

byggeplassen. Det skal ikke være mer enn ett ledd med underleverandør under hovedleverandør. Kun unntaksvis kan to ledd aksepteres. Hovedleverandør og underleverandør skal være godkjente og aktive lærebedrifter. Utenlandske arbeidstakere skal være meldt inn til sentralskattekontoret, og oppdragsgiver skal ha kopi av innmelding. Lønn til arbeidstakere skal utbetales til konto i norsk bank. Leverandør skal dokumentere gyldig yrkesskadeforsikring for alle ansatte og oppdragsgiver skal ha rett til å kontrollere opplysningene. Tilbyder skal sørge for at ansatte i egen organisasjon og hos eventuelle underleverandører ikke skal ha dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av landsomfattende tariffavtale eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. Dette skal dokumenteres overfor oppdragsgiver ved forespørsel, og tilbyder skal også sørge for at avtaler tilbyder inngår med underleverandører inneholder tilsvarende krav og dokumentasjon. Brudd på disse kravene skal resultere i dagmulkt, og kan i verste fall gi oppdragsgiver rett til å heve kontrakten.

Mange kommuner har allerede tatt i bruk Skiensmodellen, og den har fått stor utbredelse. Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) har sammen med Fellesforbundet, Byggenæringens Landsforening (BNL), Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon i Norge (KS) videreført dette som anbefalte seriøsitetsskrav i bygg- og anleggskontrakter.

Seriøsitetsskravene består av 11 punkter. Det er blant annet krav om synlig HMS-kort for alle arbeidstakere på arbeidsplassen og pliktig medlemskap i StartBANK eller tilsvarende leverandørregister for leverandøren. Videre er det krav om at minimum 40 % av arbeidstimene ved utførelse av kontraktsarbeid innenfor bygg- og anleggsfagene skal utføres av faglærte arbeidere, og minimum 7 % av arbeidstimene innenfor samme områder skal utføres av lærlinger. Alle kontrakter gitt til utenlandsk leverandør og alle arbeidstakere på slik kontrakt skal rapporteres til Sentralskattekontoret for utenlandssaker. Leverandøren skal følge den til enhver tid gjeldende arbeidsmiljølov med tilhørende forskrifter, byggherrens SHA-plan og byggherrens eller koordinators anvisninger, og leverandøren plikter å ha et internkontrollsystem iht. forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter. All kommunikasjon mellom nøkkelpersoner på prosjektet skal som hovedregel foregå på norsk, og minst en person på hvert arbeidslag skal kunne forstå og gjøre seg forstått på norsk eller engelsk. Vedkommende skal også forstå og kunne gjøre seg forstått på et språk som alle på laget forstår og kan gjøre seg forstått på. Leverandøren er ansvarlig for at egne ansatte og ansatte hos underleverandører (herunder innleide) har lønns- og arbeidsvilkår i henhold til allmenngjort tariffavtale og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter av 8. februar 2008, der denne kommer til anvendelse. På områder som ikke er dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale, skal lønns- og arbeidsvilkårene være i henhold til landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje. Leverandøren plikter på forespørsel å dokumentere lønns- og arbeidsvilkårene for egne arbeidstakere, arbeidstakere hos eventuelle underleverandører (herunder innleide). Leverandøren kan ikke, uten byggherrens skriftlige samtykke, ha flere enn to ledd underentreprenører i kjede under seg. Lønn og annen godtgjørelse til egne ansatte, ansatte hos underleverandører og innleide skal utbetales til konto i bank. Byggherren, eller ekstern revisor engasjert av byggherren, kan gjennomføre revisjon hos leverandøren og eventuelle underleverandører i perioden fra kontraktsinngåelse til slutfaktura er betalt for å undersøke om kontraktens krav blir oppfylt. Denne adgangen omfatter også kontrakter og dokumentasjon i underliggende ledd. Som i Skiensmodellen inneholder også disse kravene bestemmelser om dagmulkt og heving av avtalen. Kravene inneholder også en bestemmelse om at brudd på pliktene kan få betydning i senere konkurranser.

Fylkesrådet anbefaler fylkestinget å slutte opp om at fylkeskommunen tar i bruk ovennevnte seriøsitetskrav. Selv om kravene er anbefalt på nasjonalt nivå, er det fylkesrådets vurdering at de kan være vel rigide på enkelte områder. For eksempel kan absolutte krav til bruk av fagarbeidere og lærlinger i noen tilfeller gjøre det vanskelig å få leverandører på enkelte oppdrag. I andre tilfeller kan det være ønskelig å sette enda strengere krav. Videre inneholder seriøsitetskravene bare bestemmelser om at utbetaling av lønn og annen godtgjørelse skal skje til bank. Av kontrollhensyn er det av betydning at slik utbetaling skjer til bank i Norge. Utbetaling til bank i Norge gjør det lettere for kontrollmyndighetene å følge pengestrømmene. Dette ønsker fylkesrådet å legge til rette for. Seriøsitetskravene åpner også bare for to ledd i leverandørkjeden. I mange tilfeller kan det være nødvendig med et tredje ledd. Dette er et handlingsrom som fylkeskommunen etter fylkesrådets vurdering bør ha. Seriøsitetskravene stiller heller ikke krav til tilreisende arbeidstakeres boforhold, noe som kan måtte reguleres i prosjekter med mange tilreisende arbeidstakere. Seriøsitetskravene er videre spisset mot bygg og anlegg. I andre bransjer, for eksempel innenfor samferdsel, kan det være at ikke alle deler av kravene passer like godt. Derfor bør fylkesrådet ha mulighet til å tilpasse kravene for de respektive forhold.

Det er viktig å understreke at dette fortsatt er nybrottsarbeid, selv om mange allerede har gått foran. Verken Skiensmodellen eller seriøsitetskravene har ennå vært prøvd rettslig helt ut. Det kan derfor være en risiko for at fylkeskommunen kan komme i rettslige prosesser ved å benytte disse kravene i anskaffelser. Det er likevel en risiko fylkesrådet mener fylkeskommunen bør kunne ta, fordi dette er et viktige tiltak for å sikre en forsvarlig utvikling i arbeidslivet.

Selv om det i denne saken trekkes frem tre områder (miljø, arbeidsliv og fagopplæring) som er strategisk viktige for fylkeskommunen, er det viktig å påpeke at det ikke utelukkende er disse tre hensynene fylkeskommunens anskaffelser skal ivareta. Andre områder, som hensynet til lokalt næringslivs muligheter for leveranser til fylkeskommunen, fylkeskommunens omdømme som innkjøper, tilstrekkelig konkurranse om fylkeskommunale oppdrag, kostnadseffektive innkjøp, markedsbaserte priser på innkjøp og fylkeskommunens kompetanse og ressursbruk på anskaffelser må også ivaretas, sammen med de tre som det fokuseres på her.

Konsekvenser

Oppfølging av disse kravene vil gi økt ressursbruk både økonomisk og administrativt. For prosjekter finansiert over investeringsbudsjettet kan kostnader til oppfølging og kontroll regnes inn i prosjektet og finansieres på denne måten. For øvrige kontrakter vil fylkesrådet vurdere å tilføre organisasjonen ressurser til oppfølging og kontroll.

Fylkesrådets innstilling til vedtak

Nordland fylkeskommune skal benytte anskaffelser som et strategisk virkemiddel for å oppnå en bærekraftig miljøutvikling, forsvarlig utvikling av arbeidslivet og etablering av flere læreplasser.

Byggenæringens Landsforenings seriøsitetsskrav skal legges til grunn i anskaffelser over nasjonal terskelverdi. Fylkesrådet gis anledning til å lempe på eller stramme inn kravene der det er hensiktsmessig.

Fylkestinget ber fylkesrådet innarbeide dette i fylkeskommunens innkjøpspolicy

Bodø den 13.01.2016

Tomas Norvoll
fylkesrådsleder
sign

Knut Petter Torgersen
fylkesråd for plan og økonomi
sign

26.01.2016 Fylkesrådet

Innstilling fra Fylkesrådet

Fylkesrådets innstilling enstemmig vedtatt

07.03.2016 Komite for plan og økonomi

Per-Gunnar Skotåm, Rødt, fremmet følgende tillegg/endrings forslag til siste avsnitt.

I tillegg skal følgende også legges til grunn ved fylkeskommunale anskaffelser av varer og tjenester:

1. at barnearbeid ikke er benyttet i produksjonskjeden eller transport
2. at varer ikke inneholder produkter som er rødlista
3. at det ved kjøp av elkraft kun antas kraft som er produsert på fornybare ressurser
4. at leverandører med inngåtte tariffavtaler og som følger norsk arbeidslivslovgivning vektet positivt i anbuds/tilbudsvurderingen
5. at det så langt som mulig skal nyttes lokale leverandører og at transport behovet skal minimalisere

Beate Bø Nilsen, Høyre, fremmet følgende forslag til nytt avsnitt etter avsnitt 2:

Offentlige innkjøp skal gi innovasjon, modernisere fylkeskommune og utvikle næringslivet.

Potensialet for å skape innovasjon gjennom innovative offentlige anskaffelser er betydelig. Nordland fylkeskommune vil gjennom innkjøpsordningen legge til rette for at flere anskaffelsesprosesser som bidrar til å skape innovasjon.

Votering i Komite for plan og økonomi

Fylkesrådets innstilling ble enstemmig vedtatt med 13 stemmer.

Tilleggsforslaget fra Rødt fikk 1 stemme (1Rødt) og falt.

Tilleggsforslaget fra Høyre ble enstemmig vedtatt med 13 stemmer.

Merknad fra Venstre:

Regjeringen har fremmet forslag til endringer i loven om offentlige anskaffelser. Forslaget inneholder en helt ny miljøbestemmelse som vil bidra til å styrke klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser som et viktig bidrag til det grønne skiftet.

Forslaget innebærer at offentlige oppdragsgivere skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der det er relevant. Dette er også relevant for Nordland Fylkeskommunes ansvar mht anskaffelser.

Innstilling fra Komite for plan og økonomi

Nordland fylkeskommune skal benytte anskaffelser som et strategisk virkemiddel for å oppnå en bærekraftig miljøutvikling, forsvarlig utvikling av arbeidslivet og etablering av flere læreplasser.

Byggenæringens Landsforenings seriøsitetskrav skal legges til grunn i anskaffelser over nasjonal terskelverdi. Fylkesrådet gis anledning til å lempe på eller stramme inn kravene der det er hensiktsmessig.

Offentlige innkjøp skal gi innovasjon, modernisere fylkeskommune og utvikle næringslivet.

Potensialet for å skape innovasjon gjennom innovative offentlige anskaffelser er betydelig. Nordland fylkeskommune vil gjennom innkjøpsordningen legge til rette for at flere anskaffelsesprosesser som bidrar til å skape innovasjon.

Fylkestinget ber fylkesrådet innarbeide dette i fylkeskommunens innkjøpspolicy.

Beate Bø Nilsen,H
komiteleder

Per-Gunnar Skotåm, Rødt
saksordfører

07.03.2016 Fylkestinget

Plan og økonomikomiteens innstilling ble lagt fra av saksordfører Per Gunnar Skotåm, Rødt:

Nordland fylkeskommune skal benytte anskaffelser som et strategisk virkemiddel for å oppnå en bærekraftig miljøutvikling, forsvarlig utvikling av arbeidslivet og etablering av flere

læreplasser.

Byggenæringens Landsforenings seriøsitetsskrav skal legges til grunn i anskaffelser over nasjonal terskelverdi. Fylkesrådet gis anledning til å lempe på eller stramme inn kravene der det er hensiktsmessig.

Offentlige innkjøp skal gi innovasjon, modernisere fylkeskommune og utvikle næringslivet.

Potensialet for å skape innovasjon gjennom innovative offentlige anskaffelser er betydelig. Nordland fylkeskommune vil gjennom innkjøpsordningen legge til rette for at flere anskaffelsesprosesser som bidrar til å skape innovasjon.

Fylkestinget ber fylkesrådet innarbeide dette i fylkeskommunens innkjøpspolicy.

Per-Gunnar Skotåm, Rødt, fremmet Rødts forslag fra komiteen til følgende tillegg/endrings forslag til siste avsnitt:

I tillegg skal følgende også legges til grunn ved fylkeskommunale anskaffelser av varer og tjenester:

1. at barnarbeid ikke er benyttet i produksjonskjeden eller transport
2. at varer ikke inneholder produkter som er rødlista
3. at det ved kjøp av elkraft kun antas kraft som er produsert på fornybare ressurser
4. at leverandører med inngåtte tariffavtaler og som følger norsk arbeidslivslovgivning vektet positivt i anbuds/tilbudsvurderingen
5. at det så langt som mulig skal nyttes lokale leverandører og at transport behovet skal minimalisere

Merknad fra Venstre:

Regjeringen har fremmet forslag til endringer i loven om offentlige anskaffelser. Forslaget inneholder en helt ny miljøbestemmelse som vil bidra til å styrke klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser som et viktig bidrag til det grønne skiftet.

Forslaget innebærer at offentlige oppdragsgivere skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der det er relevant. Dette er også relevant for Nordland Fylkeskommunes ansvar mht anskaffelser.

Votering i plenum

Komiteinnstillinga enstemmig vedtatt med 44 stemmer (1Ap ikke i salen)

Tilleggsforslag fra Rødt fikk 4 stemmer (2Rødt, 2Ap) og falt

Merknad fra Venstre følger saka.

FT 007/2016

Vedtak

Nordland fylkeskommune skal benytte anskaffelser som et strategisk virkemiddel for å oppnå en bærekraftig miljøutvikling, forsvarlig utvikling av arbeidslivet og etablering av flere læreplasser.

Byggenæringens Landsforenings seriøsitetsskrav skal legges til grunn i anskaffelser over nasjonal terskelverdi. Fylkesrådet gis anledning til å lempe på eller stramme inn kravene der det er hensiktsmessig.

Offentlige innkjøp skal gi innovasjon, modernisere fylkeskommune og utvikle næringslivet.

Potensialet for å skape innovasjon gjennom innovative offentlige anskaffelser er betydelig. Nordland fylkeskommune vil gjennom innkjøpsordningen legge til rette for at flere anskaffelsesprosesser som bidrar til å skape innovasjon.

Fylkestinget ber fylkesrådet innarbeide dette i fylkeskommunens innkjøpspolicy.