

Høringsinnspill til Nærings- og fiskeridepartementets arbeid med stortingsmelding om offentlig innkjøp

Bakgrunnen for etableringen av Initiativ for etisk handel (IEH) i år 2000 var stadig nye avsløringer i media om næringslivets medvirkning til brudd på arbeidstaker- og menneskerettigheter i leverandørkjeden. Norske bedrifter ga uttrykk for at de ønsket hjelp til å håndtere disse utfordringene. Derfor gikk næringslivet, sivilsamfunn og fagbevegelsen sammen og etablerte IEH. Til grunn lå en erkjennelse om at komplekse problemstillinger best håndteres og løses gjennom samarbeid og partnerskap der ulike aktører deler samme mål. IEH inngår også i et internasjonalt nettverk av organisasjoner med samme formål. Sammen med medlemmer fremmer vi ansvarlige leverandørkjeder slik at internasjonal handel bidrar til og ivaretar grunnleggende arbeidstaker- og menneskerettigheter, bærekraftig utvikling og forsvarlig miljøhåndtering. For oversikt over medlemmer, se [her](#).

IEH og offentlig sektor: bakgrunn og relevans

IEH er et ledende ressurscenter og en premissleverandør for utvikling av metode og praksis som fremmer arbeidstaker- og menneskerettigheter i offentlige anskaffelser. Landets fremste offentlige virksomheter på etisk handel er medlemmer i IEH. Fagutvikling og praksiser utviklet i IEH-felleskapet ligger blant annet til grunn for råd og anbefalinger fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi).

10 års erfaring har gitt oss god innsikt i oppdragsgiveres og leverandørers praksiser. Oppsummert for førstnevnte er at Norge har noen *svært få* oppdragsgivere som jobber systematisk med arbeidstaker- og menneskerettigheter i risikoanskaffelser. De samme virksomhetene er sentrale i utforskning og utviklingen av verktøy, krav og kontraktsoppfølging, som er en forutsetning for videreutvikling. Det store flertallet oppdragsgivere gjør imidlertid lite, mange ingen ting. Kunnskapen er lav og praksisene varierer på en måte som er uheldig for leverandørene. Vi ser det samme hos leverandører. I noen bransjer er kunnskapen lav, andre er mer profesjonelle. IEH vet hvor «skoen trykker» i privat og offentlig sektor.

Innspill:

IEHs innspill fokuserer på hvordan menneskerettigheter best kan ivaretas i offentlige anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike. Dette bør ses i sammenheng med innspillet fra gruppearbeid under IEH-konferansen «Status etisk handel – Norge», 26. april 2017.

På bakgrunn av mange års erfaring er det særlig ett forhold som skiller seg ut og som bør prioriteres:

Koordinert innsats og samarbeid.

For å redusere, og helst unngå, direkte eller indirekte medvirkning til brudd på grunnleggende menneskerettigheter i offentlige anskaffelser, er koordinert innsats og samarbeid viktig. Det viktigste myndighetene kan gjøre er derfor å bidra til, og legge til rette for, dette. Samarbeid mellom oppdragsgivere har vært tema i IEH-felleskapet i langt tid. Som landets fremste ressurs- og kompetansesenter ønsker vi å bidra aktivt til samordnet innsats.

Samarbeid og samordning vil være en styrke og fordel for alle parter: myndighetene, oppdragsgiverne, leverandører og andre involverte, og det vil ha en gunstig dominoeffekt. Oppsummert handler det om:

- Standardisering og harmonisering
- Kompetanse
- Leverandørutvikling

I lys av § 5 er samarbeid og koordinert innsats viktigere enn noen gang.

For det første vil koordinert innsats og samarbeid bidra vesentlig til **standardisering og harmonisering av praksiser**. For eksempel vil en felles tilnærming til risikoanalyser være klokt. Det samme gjelder bruk av etiske krav som legger til grunn i risikoanskaffelser. Det er særlig viktig med **harmonisering i kontraktsoppfølgingen**. Vi har mye kunnskap om oppdragsgiveres (ulike) praksiser. I tillegg vet vi flertallet av oppdragsgivere gjør seg lite, mange ingenting. En undersøkelse utført av IEH og Difi nylig, viser det¹. Ulike praksiser er uheldig sett fra leverandørenes side. Det er trolig også en rettslig utfordring. IEH og Difi har utviklet et standard kontraktsvilkår for etisk handel. Det er en god begynnelse, men langt fra tilstrekkelig

Koordinert innsats og samarbeid vil føre til en betydelig kompetanseheving og profesjonalisering. Det kan legges til rette for «regionale spesialister på menneskerettigheter, miljø og bærekraftig». Dette kan for eksempel kombineres med en sektorvis tilnærming. Organiseringen vil være av stor betydning for hvordan og hvor stor effekten vil være. Mer om det under.

Koordinert innsats og samarbeid vil være svært positivt for leverandørene. Det vil gi forutsigbarhet og større grad av likebehandling. Det vil gi et annet og bedre grunnlag for utvikling av leverandører. I dag råder tilfeldighetene, sier leverandører som er medlem av IEH.

Oppsummert, og som en naturlig følge, vil dette i sum gi **betydelig besparelser i tid og kroner**. Og vi vil kunne hente ut store samfunnsøkonomiske gevinster. Ved å samarbeide om harmoniserte praksiser om bærekraftige offentlige anskaffelser, gjerne også internasjonalt, som premierer de seriøse og omvendt: bidrar til at useriøse ikke får delta i og vinne kontrakter, vil de samfunnsøkonomiske konsekvensene være betydelige på sikt. En vellykket etterlevelse av §5 i LOA forutsetter koordinert innsats og økt samarbeid.

Organisering av koordinert innsats og samarbeid

Organisering er et suksesskriterium. Hva som vil være den mest hensiktsmessige modellen – faglig og samfunnsøkonomisk – er vanskelig å si. Vår erfaring fra privat og offentlig sektor er at en regional tilnærming er et fornuftig utgangspunkt. I Oslo er det et nært samarbeid mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og omkringliggende kommuner. På sør-vest landet samarbeider Stavanger og andre kommuner. En rekke mindre kommuner i landet inngår i innkjøpsamarbeid. Landets største universiteter samarbeider. Slik kunne vi fortsette. Å ta utgangspunkt i etablerte strukturer er fornuftig. Samtidig må disse også knyttes sammen. I Sverige koordineres arbeidet i landets 21 län av to personer. I IEH har vi diskutert ulike modeller for samarbeid flere ganger, og våre medlemmer har klare meninger. Det fremgår blant annet av tilbakemeldingene fra tidligere omtalte gruppearbeid. Her deltok også ikke-medlemmer. Koordinert innsats og samarbeid forutsetter en teknisk løsning plattform.

IEH ønsker å spille en aktiv rolle i samordningen fordi vi har unike erfaringer og besitter kunnskap få andre har. Vi tar gjerne en møte der vi utdyper våre tanker og forslag til organisering.

Vennlig hilsen

Stine Foss

*Konstituert daglig leder
Offentlig sektor teamet*

Magne Paulsrud

*Seniorrådgiver
Offentlig sektor teamet
Mobil 97 74 40 14*

Karoline Bakka Hjertø

*Seniorrådgiver
Offentlig sektor teamet
Mobil: 99 22 73 03*

Høringsinnspillene fra IEH har sekretariatet som avsender og representerer ikke nødvendigvis synet til alle våre mer enn 160 medlemmer, fra næringsliv, fagbevegelse, sivil sektor, arbeidsgiverorganisasjoner og offentlig sektor.

¹ Arbeidstaker- og menneskerettigheter i offentlig innkjøp: en undersøkelse om bruken av etiske krav i høyrisikoanskaffelser 2009-2016.

Høringsinnspill til Nærings- og fiskeridepartementets arbeid med stortingsmelding om offentlig innkjøp. Gruppearbeid gjennomført under parallellseminar om løsninger, på Etisk handel konferansen 2017: Status Etisk handel – Norge.

Bakgrunnen for etableringen av Initiativ for etisk handel (IEH) i år 2000 var stadig nye avsløringer i media om næringslivets medvirkning til brudd på arbeidstaker- og menneskerettigheter i leverandørkjeden. Norske bedrifter ga uttrykk for at de ønsket hjelp til å håndtere disse utfordringene. Derfor gikk næringslivet, sivilsamfunn og fagbevegelsen sammen og etablerte IEH. Til grunn lå en erkjennelse om at komplekse problemstillinger best håndteres og løses gjennom samarbeid og partnerskap der ulike aktører deler samme mål. IEH inngår også i et internasjonalt nettverk av organisasjoner med samme formål. Sammen med medlemmer fremmer vi ansvarlige leverandørkjeder slik at internasjonal handel bidrar til og ivaretar grunnleggende arbeidstaker- og menneskerettigheter, bærekraftig utvikling og forsvarlig miljøhåndtering. For oversikt over medlemmer, se [her](#).

Hvert år gjennomføres Etisk handel konferansen. I år valgte vi å ha et parallellseminar om løsninger på forhåndsbestemte (og forhåndsinnsendte) utfordringer, både for næringsliv og offentlig sektor. På parallellseminaret for offentlig sektor deltok både offentlige innkjøpere, leverandører til offentlig sektor, og andre aktører. Temaet var samordning og koordinering.

Bakgrunn for valg av tema

Når etikk i offentlige innkjøp diskuteres på kurs, forum og konferanser hos IEH og andre, så er det ett tema som alltid nevnes: behovet for bedre kompetanse, samordning og koordinering. «Alle» er enige om at det trengs. Skal for eksempel «alle» innkjøpere i Norge ha samme kompetanse om risiko? Skal alle «sjekke» de samme leverandørene? Skal alle drive oppfølging? Skal alle på fabrikkbesøk?

Vi trenger bedre samordning og koordinering. Men hvordan skal dette se ut i praksis? Den utfordringen ga vi de ulike gruppene på parallellseminaret om løsninger innen offentlig sektor på Etisk handel konferansen 2017. der også Lars Jacob Hiim var innleder. Her er innspillene fra gruppene, vi håper de vil være nyttige for departementet, i deres jobb med Stortingsmeldingen. IEH sender et supplerende innspill fra sekretariatet.

Innspill fra gruppe ledet av Kitty Amlie Tverrå, seniorrådgiver, Innkjøpskontoret, Universitetet i Bergen.

En utfordring som stortingsmeldingen bør adressere, er hvordan offentlige innkjøpere skal organisere seg for å følge opp rutiner knyttet til det å fremme grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser. Denne problemstillingen ble diskutert under Etisk Handel Konferansen 2017, hvor deltakerne kom frem til følgende innspill:

- Det er behov for mer kompetanse, samordning og koordinering av arbeidet med å fremme grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser. Arbeidet med etisk handel er komplekst og krever spisskompetanse og erfaring. Det er derfor behov for standardisering, opplæring, samarbeid og sentralisering av oppgaver.
- For å kunne vurdere hvor det kan være «risiko for brudd på slike bestemmelser»; jf. anskaffelseslovens § 5, 1. ledd, må det gjøres en risikovurdering. Dette krever verktøy og opplæring, og det vil være fornuftig at offentlige innkjøpere er en del av et nettverk som gjør

det mulig å dele kompetanse og erfaring. Nettverket kan være organisert innen en sektor eller geografisk.

- I anskaffelser hvor det er stilt krav til leverandørene om systematisk oppfølging av produksjonskjeden, må kravene følges opp. Dette krever erfaring og kompetanse, i tillegg til at det er arbeidskrevende både for offentlige oppdragsgivere og for leverandører. Her er det mye å hente på å samle oppfølgingen, ettersom leverandørene da kunne ha levert dokumentasjon til ett/færre steder, og hver enkelt oppdragsgiver slipper å stille de samme spørsmålene hver for seg til hver leverandør. I tillegg til forenkling, vil man på denne måten utvikle spisskompetanse som letter arbeidet med oppfølgingen og gjør den mer treffsikker. Vi foreslår derfor at kontraktsoppfølging av etiske krav samles enten nasjonalt eller per landsdel/fylke. Hver oppdragsgiver kan da gi ansvaret for oppfølging av etiske krav til en annen enhet, for eksempel til en stor aktør i hver landsdel eller fylke, eller til en nasjonal enhet for henholdsvis staten og kommunene, for eksempel Statens Innkjøpscenter og KS.
- En slik samlet oppfølging vil forutsette standardiserte etiske krav og en standardisert rutine for oppfølging. Maler for dette finnes i hovedsak allerede, slik som Difis og IEHs mal for etiske kontraktsvilkår. Det vil derfor være rimelig enkelt å innføre slik standardisering.
- Annen kontraktsoppfølging vil fortsatt ligge til den enhet som har signert kontrakten. Videre vil hver oppdragsgiver selv være den som vurderer bruk av sanksjoner ved eventuelle brud som blir avdekket ved kontraktsoppfølgingen av de etiske kravene. Forslaget til samlet oppfølging gjelder altså bare oppfølgingen av de etiske kravene, slik som innhenting av rapporter, revisjon med mer.

Innspill fra gruppe ledet av Eva Carina Aune, seniorrådgiver, avdeling for økonomi og virksomhetsstyring i Statsbygg.

- Jobbe på felles plattform, krav, metoder etc
 - Statlig ansvar for felles standarder, men da blir man kanskje litt for lite modig da det skal passe for hele offentlig sektor og det utgangspunktet disse har
 - Må få innvirkning på leverandørvalget, dvs må bruke krav og kriterier i alle faser av konkurransen og kontrakten
 - Må derfor være viktig for oppdragsgiver og må få innvirkning på leverandørvalget
 - Etiske leverandørkjeder må ikke stå i konflikt med business
 - Må få utviklet metode og etiske krav med effekt i tildelingsfasen som også vil påvirke leverandørvalget i
- Koordinering i kontraktsoppfølgingsfasen er vesentlig;
 - Det er i kontraktsoppfølgingen oppdragsgiver har størst mulighet til påvirkning og forbedring i samarbeid med kontraktspartneren
 - Metodeverktøy er utviklet – er disse gode nok og godt nok kjent?
 - Offentlige innkjøpere må bli målt på effekten av arbeidet med etisk handel
 - Leverandørdialog er viktig også på området etisk handel, innspill fra de som kjenner leverandørkjedene best – komme med innspill slik at risikoen blir håndtert best mulig
- Næringslivet / leverandørene har ikke en felles plattform for deling av kompetanse og erfaringer og kunnskap. Er bransjespesifikk samarbeid mulig her? Trolig ikke. Mange vil oppleve at det blir for komplekst?
- Offentlige virksomheter med industri/bransjespesifikk nedslagsfelt eks Vinmonopolet og Systembolaget har etablert samhandling, deling og koordinering også på området etisk handel. Er dette en ide for øvrig off.sektor? Kanskje for noen eks bygg- og anlegg og noen andre?

Innspill fra en gruppe ledet av Pia Trulsen, ansvarlig etisk handel, Sykehusinnkjøp, som eller utelukkende besto av leverandører til offentlig sektor

- Sammenstilling av krav, som skal stilles innen offentlig sektor slik det forenkler ulike anbudsbesvarelser for leverandøren.
- Det er ønskelig med belønning for god innsats. Dette kan gjøres med kvalifikasjonskrav i risiko anskaffelser. Selvfølgelig er det også ønskelig med muligheten for å vektlegge godt samfunnsansvar. Noe tilsvarende «30% vektning på miljø»
- Tilrettelegge for kommunikasjon mellom offentlig og privat sektor, slik man unngår misforståelse og sikrer forståelse av budskap.
- Kunnskap hos offentlige innkjøpere på forbedres. Dette kan gjøres ved å innføre «grunnkurs» for offentlige innkjøpere. Et slik kurs kan arrangeres som e-kurs, hvor alle innkjøpere må stå kurset årlig. Tilsvarende anti-korrupsjonsprogram.
- Det bør foreligge en database for informasjonsdeling. Eksempler på dokumenter som kan deles: risikovurderinger, oppfølgingsarbeid, good practice.
- Oppfølgingsarbeid må sentraliseres. Det vil ikke være realistisk at alle småkommuner skal følge opp alle risikoanskaffelser. Ikke vil det være hensiktsmessig bruk av ressurser heller og leverandørene vil potensielt kunne få mange oppfølginger. Svenskene har en fin modell, hvor Länene deler på oppfølgingsansvaret. For hele Sverige er det valgt ut 8 risikoområder, hvor oppfølgingen fordeles mellom landstingene innen de forskjellige risikoområdene. Denne jobben koordineres fra sentral side av 2 personer.

Innspill fra gruppe ledet av Katja Khardikova, fagansvarlig samfunnsansvar, Oslo kommune.

SAMORDNING OG KOORDINERING

- **Et minimumsnivå på kravene**, som gjelder for *alle* innen det offentlige. Dette vil gjøre det mer forutsigbart for leverandører.
- En database/oversikt for hvilke leverandører som er sjekket opp av oppdragsgivere - like viktig for å se hvem man kan kontakte, enn selve informasjonen

REVISJONER OG DELING AV INFORMASJON

- Dele informasjon om risikovurderinger av leverandører.
- Dele informasjon om egne revisjoner med andre oppdragsgivere.
- Eller enda viktigere: informere flere oppdragsgivere om når man skal gjøre revisjon

FELLES MINIMUM AV STANDARDKONTRAKTSVILKÅR - STANDARDISERE

- Elementer av standardkontraktvilkår bør standardiseres. F.eks. en minimumsliste. Og en standardisert anbefaling av hva som skal inngå i en kontraktoppfølging. «Beste praksis»-elementer/sjekkliste.

KOMPETANSE PÅ RISIKO/RISIKOVURDERING

- Kompetansen på risikovurdering. **Veiledning fra DIFI.**
- **Gode beskrivelser og guider.** Videreutvikling av «høy-risiko-sidene» til DIFI. Flere arenaer hvor det offentlige og leverandører møtes. Leverandører sitter med mye gode kompetanse på riskoprodukter. Eks: IDE House of Brands
- **Dele rapporter som kommer fellesskapet til gode.** Eks: Oslo Kommune risikovurdering av bygningsmaterialer. Utgangspunkt i en byggeplass.

GODE EKSEMPLER: Sverige: samordnet kontraktoppfølging på etiske krav seg i mellom (utnevnt koordinator).

Norden: samarbeid for oppfølging av leverandører i enkeltbransjer – f.eks.
byggningsmaterialer, tekstiler, leker og forbruksmateriell til skoler og barnehage mv

Kontaktpersoner IEH:

Karoline Bakka Hjertø, offentlig sektor team og prosjektleder for konferansen, IEH: 99227303

Magne Paulsrud, leder offentlig sektor team, IEH

Stine Foss, offentlig sektor team, samt fungerende daglig leder, IEH.