«….(egnede) rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter.»

§5

Risikostyring og kontraktsoppfølging av etiske krav i offentlige anskaffelser

– en praktisk veileder for innkjøpere

IEH Initiativ for etisk handel

FORORD

Offentlige virksomheter anskaffer varer og tjenester for mange hundre milliarder i året. I produksjonen av disse varene og tjenestene er det dokumentert mer eller mindre omfattende brudd på grunnleggende arbeidstaker- og menneskerettigheter.

I januar 2017 trådte ny lov om offentlige anskaffelser (LOA) i kraft. I lovens §5 heter det blant annet at offentlige oppdragsgivere skal ha: «… (egnede) rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter». Denne veilederen beskriver og forklarer hva oppdragsgivere må ha på plass for å sikre god implementering – og oppfyllelse – av §5.

Anbefalingene og rådene bygger på mange års erfaring med flere av landets fremste offentlige virksomheter innen feltet. Den tar utgangspunkt i rammeverket «FN veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter – UN GP», som §5 er et produkt av. Sentralt i rammeverket er det å prioritere risiko for *«de mest alvorlige bruddene».* Dette gjelder oppdragsgivere og leverandører Videre er det uttrykt en klar forventning om at store oppdragsgivere bør gjøre mer enn små. Det betyr ikke at mindre kommuner, for eksempel, ikke har ansvar. Også de gjør høyrisikoanskaffelser og skal ha systemer og rutiner på plass.

«Denne veilederen beskriver og forklarer hva oppdragsgivere må ha på plass for å sikre god implementering – og oppfyllelse - av §5.»

Veilederen tar utgangspunkt i anskaffelsesprosessen og legger til grunn en *risikobasert tilnærming*. Grad av risiko er med andre ord styrende for hvilke tiltak oppdragsgivere iverksetter i de ulike fasene i anskaffelsesprosessen. Et første skritt er å få på plass anskaffelsesstrategier og handlingsplaner som tar opp i seg virksomhetens ansvar for å ivareta menneskerettigheter. Da er mye av grunnlaget lagt for god implementering av §5.

IEH er landets fremste ressurs- og kunnskapssenter for etiske krav i offentlige anskaffelser og en viktig premissleverandør for utviklingen på feltet. Siden 2008 har IEH og medlemmer utforsket mulighetene i regelverket og utviklet metoder og praksiser for innkjøp som fremmer respekt for grunnleggende menneskerettigheter.

Magne Paulsrud, seniorrådgiver og hovedforfatter

Stine Foss, seniorrådgiver og medforfatter

Karoline Bakka Hjertø, seniorrådgiver og medforfatter

Innholdsfortegnelse

NY VEILEDER, NYE VERKTØY 4

INTRODUKSJON 7

FORANKRING - ET LEDERANSVAR 9
HVA HANDLER DET OM? 9
UTDYPENDE INFORMASJON 9

PLANLEGGING OG MARKEDSDIALOG 11
HVA HANDLER DET OM? 11
UTDYPENDE INFORMASJON 13

KONKURRANSEGJENNOMFØRING 17
HVA HANDLER DET OM? 17
UTDYPENDE INFORMASJON 18

KONTRAKTSOPPFØLGING AV ETISKE KRAV 19
HVA HANDLER DET OM? 19
UTDYPENDE INFORMASJON 20

RAPPORTERING OG KOMMUNIKASJON 25
HVA HANDLER DET OM? 25
UTDYPENDE INFORMASJON 26

NY VEILEDER, NYE VERKTØY

Hvorfor ny veileder og nye verktøy?

§5 i lov om offentlige anskaffelser vil sette en ny «standard» for hvordan oppdragsgivere vil forholde seg til menneskerettigheter i offentlige anskaffelser. Den krever blant annet at offentlige oppdragsgivere skal ha *«(… egnede) rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike.»*

Den veilederen, med tilhørende verktøy og ressurser, har til hensikt å hjelpe offentlige oppdragsgivere med implementering av §5 på en god måte. Det vil si: gjøre gode risikoanalyser, anvende etiske krav på en hensiktsmessig måte i de ulike fasene i anskaffelsesprosessen og ikke minst gjennomføre faglig god kontraktsoppfølging.

IEH og Difi er, sammen og hver for seg, to viktige premissleverandører for utviklingen på dette feltet. Det er viktig at oppdragsgiversiden og leverandørene opplever forutsigbarhet og konsistens. Som et ledd i dette har IEH og Difi utviklet et standard kontraktsvilkår for etisk handel. Når det gjelder risikostyring og kontraktsoppfølging er tilnærmingen noe ulik. Forskjellen er at IEH går lenger. Operasjonalisering av det nye regelverket og etterlevelse av internasjonale forpliktelser krever begge tilnærminger.

Målgruppe

Hovedmålgruppen for denne veilederen er innkjøpsledere, innkjøpere og avtaleforvaltere på alle tre forvaltningsnivåer. Andre vil også ha utbytte av veiledningen og ressursene: virksomhetsledere i offentlig sektor (se kapittelet om forankring), prosjektledere, konsulentselskaper og arkitekter, leverandører til offentlig sektor, politikere og embetsverk.

Hvert trinn (forankring, trinnene i anskaffelsesprosessen, og rapportering og kommunikasjon) har sitt eget kapittel i veilederen. I hvert kapittel er det en oppskrift på hva oppdragsgiver bør / må gjøre, og hvordan. For hvert trinn er det også bakgrunnsinformasjon, forklaringer, eksempler, for de som ønsker å lære mer.

Definisjoner og avklaringer

Kontraktsvilkår for etisk handel

Her refereres det til de etiske kontraktsvilkårene (kontraktskravene) utviklet av IEH og Difi. Kravet har mye til felles med leverandørenes / bedriftenes Supplier Code of Conduct (se under).

Kontraktsvilkår for etisk handel og sosial dumping

Kontraktsvilkår for etisk handel må ikke forveksles med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (ILO-konvensjon nr. 94). Sistnevnte regulerer tildeling av tjenestekontrakter og bygg- og anleggskontrakter i Norge. Etiske krav gjelder (i hovedsak, men ikke utelukkende) vareanskaffelser som involverer globale leverandørkjeder.

Supplier Code of conduct (CoC)

Leverandørenes krav til sine underleverandører. Ofte omtalt som Code of Conduct eller Supplier Code of Conduct (CoC).

Grunnleggende og menneskerettigheter

Grunnleggende menneskerettigheter er et sentralt begrep i §5. Det tar blant annet tar opp i seg ILOs åtte kjernekonvensjoner. Kjernekonvensjonene, som har en unik internasjonal status, er en del av kontraktsvilkåret for etisk handel. Kontraktsvilkåret inneholder også andre rettigheter og krav. I veilederen brukes grunnleggende menneskerettigheter både som vidt begrep og synonymt med innholdet i kontraktsvilkår for etisk handel. Forståelsen av begrepet vil fremgå av sammenhengen.

Tilbyder vs. leverandør

Med tilbyder menes den virksomhet som vurderer eller har gitt pristilbud i en anbudsprosess. Leverandør er den som tildeles kontrakt.

Leverandørkjede

Med leverandørkjede menes alle ledd i kjeden fra og med oppdragsgivers kontraktspart til og med det ledd der råvarer utvinnes.

FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter

I juni 2011 ble FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter enstemmig vedtatt i FNs menneskerettighetsråd (UN Guiding Principles on Business and Human Rights, UN GP). Prinsipp 6 i rammeverket gjelder offentlige virksomheter, og slår fast at stater bør fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter i offentlige anskaffelser.

Salient Human Rights Issues – Risiko

Sentralt i ovennevnte rammeverk er begrepet «Salient Human Rights Issues». I veilederen er dette oversatt til «risiko for mest alvorlige brudd». Dette handler om prioritering og betyr at oppdragsgivere skal prioritere anskaffelser der det er antatt høyest risiko for at alvorlige brudd kan forekomme. Det betyr ikke at noen menneskerettigheter er viktigere enn andre, men at innsatsen primært skal rettes der risikoen for alvorlige brudd er størst. Alvorlighetsgrad, antall mennesker som rammes og mulighet for oppretting er med på å definere hva som er mest alvorlig. Se film her: http://www.ungpreporting.org/key-concepts/salient-human-rights-issues/

Veiledningens oppbygning og struktur

Veilederen tar utgangspunkt i anskaffelsesprosessen og har en risikobasert tilnærming, i tråd med §5. I tillegg inneholder veilederen konkrete råd og anbefalinger til forankring, rapportering og kommunikasjon. Hvert steg, eller trinn, følger en fast struktur:

- Hva handler det om?
- Hva må oppdragsgiver gjøre (konkrete anbefalinger med tilhørende ressurser og verktøy)
- Utdypende informasjon (for videre lesing).

NB. Ikke alle ressurser og verktøy det refereres til er tilgjengelig for ikke-medlemmer.

INTRODUKSJON

Menneskerettigheter i offentlige anskaffelser

En IEH-undersøkelse av 620 høyrisikoanskaffelser i offentlig sektor i perioden 2009 – 2014 viste en positiv utvikling i anvendelsen av gode etiske krav i høyrisikoanskaffelser, blant annet tekstiler, IT og lekeplassutstyr. Til tross for en positiv trend var status i 2014 at gode krav kun ble anvendt i 55 % av anskaffelsene. I nær halvparten ble det stilt ingen, eller mangelfulle krav. IEH og Difi har undersøkt status per 31.12.2016. Resultatet presenteres i april / mai 2017.

§5 har ikke oppstått i et vakuum. Det er den norske oversettelsen av artikkel 18.2 i EUs innkjøpsdirektiv, som ble vedtatt i 2014. Overbygningen til artikkel 18.2, og følgelig også §5, er det internasjonale rammeverket: UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UN GP), eller på norsk: FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter. Prinsipp 6 angår offentlig innkjøp: "States should promote respect for human rights by business enterprises with which they conduct commercial transactions".

«States should promote respect for human rights by business enterprises with which they conduct commercial transactions".[1]

§5 er med andre ord ikke særnorsk.[2] Alle land i Europa har, eller er i ferd med, å implementere artikkel 18.2 i sine respektive lovverk. Ordlyden varierer fra land til land.[3]

Seriøse bedrifter er positive til reguleringer, som §5. De, som oppdragsgivere, deler målsettingen om at varer og tjenester som leveres til offentlig sektor skal være produsert under anstendige og lovlig forhold. Samtidig er de klare på oppdragsgivere også har et ansvar. I noen anskaffelser er det rimelig å legge stor vekt på pris, i andre kan det være kontraproduktivt. Sterk vekt på pris øker risiko for oppdragsgiver medvirkning til brudd på grunnleggende arbeidstaker- og menneskerettigheter. Både oppdragsgivere og leverandører har ansvar for å unngå slik medvirkning.

§5: et skal-krav og rettslig etterprøvbar

§5 er et skal-krav. Plikten – når vi snakker om grunnleggende menneskerettigheter - består i at oppdragsgiver skal ha egnede rutiner som fremmer respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter. En rimelig tolkning av dette er at anskaffelsesstrategi og handlingsplaner er sentralt og en grunnleggende forutsetning. Dette er også tydelig uttalt fra konkurransepolitisk avdeling i Nærings- og fiskeridepartementet.

Videre, og som en logisk følge av ordlyden i paragrafen, vil oppdragsgiver måtte vurdere risiko. Det er med andre ord vanskelig se for seg oppfyllelse av §5 uten å gjøre risikoanalyser. Vurderer oppdragsgiver risikoen for brudd i en anskaffelse som høy eller svært høy, vil han eller hun måtte iverksette tiltak. Et eksempel på det er å stille etiske krav som kontraktsvilkår. Når oppdragsgiver stiller krav må kravene følges opp. I lys av dette er «rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter i risikoanskaffelser» mer forpliktende enn kun å vedta strategier og handlingsplaner for etisk handel.

---

[1] UN Guiding Principle om Business and Human Rights, side 8, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

[2] Les mer om §5 her: https://www.anskaffelser.no/sosialt-ansvar (9. februar 2017) og her: https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/samfunnsansvar/id2518748/ (9. februar 2017)

[3] Spør IEH om rapport (er ikke publisert når denne veilederen skrives)

To sentrale spørsmål er: «Hva er en god nok risikoanalyse og hva er nok kontraktsoppfølging». Ingen kan gi et eksakt svar på det: Ikke IEH, ikke Difi, ikke departementet. Det som imidlertid er sikkert, er at det innebærer risiko for oppdragsgiver ikke å forholde seg aktivt til §5. Det er fordi den er rettslig etterprøvbar. For å ta et mulig eksempel: Oppdragsgiver gjør en risikoanalyse og finner at risikoen for brudd er høy. Vedkommende utelater å stille krav til etisk handel og iverksetter ingen oppfølgingsaktiviteter. Risikerer oppdragsgiver da å bli klaget inn til Kofa, Klageorganet for offentlige anskaffelser? Slik IEH ser det er svaret trolig ja.

På bakgrunn av dette har vi lagt råd og anbefalinger i veilederen på et «høyere nivå». Oppdragsgivere som følger anbefalingene vil ha en praksis som er ledende, trolig vil de tilfredsstille §5.

En risikobasert tilnærming – hva innebærer det?

Med en risikobasert tilnærming melder det seg flere spørsmål: Hvor finner oppdragsgiver informasjon om risiko for brudd arbeidstaker- og menneskerettigheter i ulike land? Hvordan skal jeg vurdere risikoinformasjonen? Gjelder risiko hos nærmeste underleverandør eller i hele leverandørkjeden? Hva er lav, medium og høy risiko? Må jeg ha ulike rutiner for ulik grad av risiko? Hva er faglig god kontraktsoppfølging? Denne veilederen, og tilhørende verktøy og ressurser, gir flere konkrete og gode svar, og bygger på mange års erfaring.

FORANKRING - ET LEDERANSVAR

Hva handler det om?

Lederforankring er nødvendig for å sikre god implementering av §5. Første skritt å utarbeide og vedta anskaffelsesstrategier og handlingsplaner som tar opp i seg menneskerettigheter. Det er et lederansvar. Deretter må arbeidet – og oppgavene - fordeles og forankres. Det er en styrke når flere involveres i gjennomføringen av handlingsplanen. Det må etablere tydelig ansvarslinjer, inklusive jevnlig rapportering til ledelse.

Hva må oppdragsgiver gjøre?

Tiltak og aktiviteter	Verktøy og ressurser – www.ieh.no/offentlig_sektor
Vedta anskaffelsesstrategi / handlingsplaner som (også) tar opp i seg grunnleggende arbeidstaker- og menneskerettigheter.	Se eksempler på strategier og handlingsplaner på www.ieh.no
Organisere arbeidet. Sentralt er: • En ansvarlig person / koordinator • Gjerne et team med personer fra ulike avdelinger • Vurdere behov for ressurser • Gjennomføre handlingsplanen	Spør IEH for tips og råd.
Utarbeide rutine for rapportering slik at ledelsen kjenner virksomhetens risikobilde knyttet til menneskerettigheter. Det bør rapporteres jevnlig, for eksempel to ganger per år, eller oftere.	Integreres i virksomhetens øvrige rapporteringsrutiner. Diskuter med IEH.
Bygge kompetanse.	Kurs hos IEH eller andre kompetansemiljø.

Tabell 1: Forankring

Utdypende informasjon

De fleste av IEHs medlemmer i offentlig sektor har vedtatt anskaffelsesstrategier og handlingsplaner som tar opp i seg arbeidstaker- og menneskerettigheter i leverandørkjeden. Disse dokumentene revideres regelmessig.

Forankring er en kontinuerlig prosess, som angår ledelse, innkjøper og avtaleforvalter. IEHs medlemmer har organisert seg på ulike måter. Noen har en ansvarlig fagperson for etisk handel. Denne har deler av sin stilling bundet opp i arbeidet med etisk handel og er sparringspartner og rådgiver for kolleger. Andre medlemmer har organisert seg i team på tvers av avdelinger. Teamet koordineres av en person. Begge modeller fungerer godt. Vi ser også eksempler på at ansvaret spres på flere personer. Vi erfarer at det ikke alltid er en god løsning.

Å samarbeide på tvers avdelinger (og virksomheter) styrker den interne forankring og skaper et annet og bredere engasjement. Felles kompetansebygging har samme effekt. Kunnskap er nødvendig for å gjøre gode risikoanalyser og kontraktsoppfølging.

Det er viktig at det settes av tilstrekkelig med ressurser til arbeidet. Det er ledelsens ansvar. Videre er viktig at ledelsen er kjent med, og forstår, virksomhetens risikobilde. Er det høy risiko for alvorlig tvangsarbeid i en anskaffelse, bør ledelsen være kjent med det for treffe gode beslutninger. Derfor må det etableres gode rutiner for jevnlig rapportering.

PLANLEGGING OG MARKEDSDIALOG[4]

Hva handler det om?

Planlegging og dialog med markedet er viktig for å ivareta arbeidstaker- og menneskerettigheter i anskaffelsesprosessen på en god måte. Sentralt i planleggingen er å definere kriterier for en første prioritering av anskaffelser, som vil bli gjenstand for nærmere risikoanalyse. En god analyse forutsetter at oppdragsgiver har (noe) kunnskap om risikobildet. Den informasjonen innhentes i en enkel forundersøkelse. Grad av risiko avgjør hvor i anskaffelsesprosessen oppdragiver stiller krav og kriterier knyttet til etisk handel.

Hva må oppdragsgiver gjøre?

Tiltak / aktiviteter (I hvilke anskaffelser er det mest relevant med etiske krav?)	Verktøy / ressurser www.ieh.no/offentlig_sektor
Definere kriterier for prioritering / utvelgelse av anskaffelser, som blir gjenstand for nærmere risikoanalyse (se under). Involver kolleger i prioriteringen. Lag en oversikt over prioriterte anskaffelser. Noen oppdragsgivere gjør mange anskaffelser årlig og kan, på bakgrunn av den første prioriteringen, ende opp med 20 - 30 - 40 anskaffelser. Det er for mange og ressurskrevende, for eksempel med tanke på kontraktsoppfølging, og anskaffelser må prioriteres bort. Gjenta prioriteringsøvelsen hvert halvår for å sjekke om de står ved står ved lag. Oppdragsgiver kan få informasjon som gjør det nødvendig å justere eller endre prioriteringen.	Se utdypende informasjon under tabellen: I hvilke anskaffelser er det mest relevant med etiske krav Se tabell 3 for oversikt over relevante vurderingskriterier Diskuter med IEH eller annet kompetansemiljø IEH:kurs, Risikostyring og kontraktsoppfølging av etiske krav (høyere kursavgift for ikke-medlemmer)
Tiltak / aktiviteter (markedsdialog og risikoanalyse)	**Verktøy / ressurser www.ieh.no/offentlig_sektor**
Med utgangspunkt i prioriterte anskaffelser: Lag liste over potensielle tilbydere for den / de aktuelle anskaffelsene. Velg et produkt, en komponent eller en råvare og send spørsmål til potensielle tilbydere (mal til høyere) om leverandørkjede og risiko. Svarene danner grunnlag for risikoanalysen (se neste aktivitet / tiltak).	Se utdypende informasjon under tabellen: Markedsdialog og risikoanalyse Mal: Spørsmål om leverandørkjede og risiko - til potensielle tilbydere IEH:kurs, Risikostyring og kontraktsoppfølging av etiske krav (høyere kursavgift for ikke-medlemmer)
På bakgrunn av tilbydernes svar (se over) - gjøres en risikoanalyse. Malen til høyre inneholder to arkfaner: Informasjon om kilder og mal for risikoanalyse. Analysen bygger på internasjonalt, anerkjente kilder.	Mal: Risikoanalyse IEH:kurs, Risikostyring og kontraktsoppfølging av etiske krav (høyere kursavgift for ikke-medlemmer)

[4] *Dette trinnet i anskaffelsesprosessen omhandler aktiviteter, tiltak og handlinger frem til kunngjøring av anskaffelsen.*

På bakgrunn av risikoanalysen avgjør oppdragsgiver om etiske krav skal benyttes som kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier, kontraktskrav eller en kombinasjon. Ved høy risiko (rød eller oransje kategori i risikoanalysen) anbefaler IEH kvalifikasjonskrav og kontraktskrav. Ved medium risiko, kontraktskrav. Noen oppdragsgivere har etiske kontraktskrav som standard vilkår i alle anskaffelser. Mer om det i «kontraktsoppfølging». Krav og vedlegg innarbeides i anbudsdokumentene før kunngjøring	Se utdypende informasjon under tabellen: Etiske krav i de ulike trinnene i anskaffelsesprosessen Mal: Kontraktsvilkår for etisk handel Mal: Kvalifikasjonskrav. Eksempler på kvalifikasjonskrav Mal: Svarskjema for etisk handel (dokumentasjon på oppfyllelse av kvalifikasjonskrav) IEH:kurs, Hvordan stille og evaluere kvalifikasjonskrav for etisk handel? (høyere kursavgift for ikke-medlemmer)
Tiltak / aktiviteter (kvalifikasjonskrav for etisk handel og leverandørseminar)	**Verktøy / ressurser www.ieh.no/offentlig_sektor**
Dersom oppdragsgiver bestemmer seg for å bruke kvalifikasjonskrav for etisk handel - inviter markedet til leverandørseminar i god tid før ordinær kunngjøring. Legg ut forhåndskunngjøring på Doffin med følgende vedlegg: • Kontraktskrav for etisk handel • Kvalifikasjonskrav • Svarskjema etisk handel (krav til dokumentasjon). Husk å spesifisere produkt / komponent / råvare) i «Svarskjema for etisk handel» Gjennomføre leverandørseminar (eventuelt i samarbeid med IEH). Husk å legge ved referat fra leverandørseminar ved endelig kunngjøring.	Se utdypende informasjon under tabellen: Etiske krav i de ulike trinnene i anskaffelsesprosessen Eksempel på invitasjon til leverandørseminar Eksempel på forhåndskunngjøring på Doffin Faglig innhold på leverandørseminar (inklusive ressurser og verktøy) Spør IEH eller annet kompetansemiljø
Tiltak / aktiviteter (utarbeide skisse for kontraktsoppfølging)	**Verktøy / ressurser www.ieh.no/offentlig_sektor**
Basert på svar fra markedet om leverandørkjede og risiko, oppdragsgivers risikoanalyse og beslutning om anvendelse av krav, lag skisse for kontraktsoppfølging. Planen videreutvikles når kontrakt tildeles.	**Mal: Plan for kontraktsoppfølging**

Tabell 2: Planlegging.

Utdypende informasjon

I hvilke anskaffelser er det mest relevant med etisk krav?

Oppdragsgivere gjør mange anskaffelser i løpet av året. Å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter i samtlige anskaffelser er verken realistisk eller nødvendig. Derfor må det prioriteres. Å velge ut de «mest relevante anskaffelsene» kan virke som en enkel oppgave. Det er ikke alltid det, og kanskje mest fordi det er vanskelig å velge bort. Flere av IEHs medlemmer har erfart at gode intensjoner fort leder til at listen legges (for) høyt. Et viktig råd er derfor: vær realistisk. Ikke velg for mange anskaffelser med mindre det finnes ressurser og kunnskap.

Dilemmaer

Å prioritere er vanskelig og noen ganger havner man i utfordrende dilemmaer: Hva gjøres når virksomheten skal gjennomføre flere høyrisikoanskaffelser og ressursene er begrenset?
Hvilke anskaffelser skal prioriteres? Det er ikke noe opplagt svar på det, men et godt råd er: Involver ledelsen (se «Forankring»). Som innkjøper / avtaleforvalter trenger du støtte for prioriteringene i ledelsen. Prioriteringene skal langt på vei begrunnes i en god risikoanalyse. Mer om det lenger ned.

Kriterier for (første)utvelgelse av anskaffelser

En første sortering eller utvelgelse av anskaffelser tar utgangspunkt i definerte kriterier. Etter den første utvelgelse ender oppdragsgiver opp med de anskaffelsene som blir gjenstand for en mer grundig risikoanalyse. I tabellen under er sentrale vurderingskriterier listet opp. Disse utgjør en blanding av forretningsmessige og produktorienterte kriterier.

Vurderingskriterier	Kommentar
Er det et risikoprodukt?	Dette kriteriet bør tillegges stor vekt. Ansatte kan ha kunnskap om risiko knyttet til produkter, oppdragsgiver kan sjekke Difis høyrisikoliste og List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor, i tillegg til søk på nettet. På den måten får oppdragsgiver raskt og enkelt kunnskap om det er en risikoanskaffelse. Husk at Difis liste er begrenset. Det samme gjelder den andre kilden selv om den inneholder flere produkter. Husk at risiko ikke begrenses til første produksjonsledd, men gjelder i leverandørkjeden. Det er for eksempel stor risiko i uttak av en rekke råvarer. For å få et bedre og mer helhetlig bilde er det derfor viktig å gjøre gode risikoanalyser.
Størrelse på anskaffelsen. Volumprodukt i en entrepriseanskaffelse	Er det et risikoprodukt og samtidig en stor anskaffelse målt i kroner, eller et produkt det brukes mye av i en entreprise, vil det være et argument for etiske krav. Samtidig er det viktig å understreke at også mindre anskaffelser kan ha høy iboende risiko. Derfor er det viktig å gjøre nærmere risikoundersøkelser.
Rammeavtale eller enkeltkjøp	Siden 2008-2009 har det vært vanlig å prioritere rammeavtaler. Begrunnelsen er mulighet for systematisk oppfølging over tid. Men også engangskjøp har risiko. Å bruke kvalifikasjonskrav for etisk handel i engangskjøp med høy risiko kan være et aktuelt alternativ. Det forutsetter god planlegging.

Er det et kritisk viktig produkt. Produkt av høy symbolverdi (omdømme)	Er svaret ja, taler det for etiske krav. Dette viser at prinsippet om proporsjonalitet ikke utelukkende må begrenses til et spørsmål om kroner og øre.
Ukjent risiko	Finnes det lite informasjon og kunnskap om produktene, kan det i seg selv innebære risiko. Erfarne IEH-medlemmer utforsker «ukjent risiko» og funnet at risikoen noen ganger er høy, andre ganger mindre. De bidrar således med ny kunnskap om produkters leverandørkjeder. Andre oppdragsgivere bør gjøre det samme.

Tabell 3: Kriterier for prioritering av anskaffelser

Hvilke kriterier oppdragsgiver legger til grunn vil ofte være en kombinasjon.

Oppdragsgivere som stiller gode etiske krav legger ofte følgende kriterier til grunn: a) kjent risiko, b) volum og c) rammeavtale. Samtidig erfarer vi at økt kunnskap og erfaring hos IEH- medlemmer gjør at de utforsker «ukjent risiko». Det er viktig at begrunnelsen for valg av anskaffelser i hovedsak begrunnes med risiko for brudd på grunnleggende arbeidstaker- og menneskerettigheter, det er kjernen i §5.

Det finnes også andre kriterier (eller faktorer), for eksempel arbeidsintensiv produksjon vs. høyteknologisk produksjon. En annen er om produksjon foregår i eller utenfor OECD[5]. Dette kan være relevante hensyn. Vi finner tvangsarbeid i OECD-land. Mobiltelefoner og IT-utstyr er høyteknologisk produksjonen (og samtidig arbeidsintensiv). Det finnes en rekke rapporter som dokumenterer dårlige, ulovlige, og noen ganger direkte skadelig, arbeidsforholdene på fabrikker der store merkevareselskaper får sin produkter tilvirket.

Kolleger bør involveres i den første utvelgelsen. På den måten skapes engasjement, forpliktelse og forankring, og flere personer får kunnskap. Vi vil også råde oppdragsgivere å gjøre prioriteringsøvelsen to ganger i året. Oppdragsgiver kan få ny kunnskap eller det kan være andre forhold som gjør det nødvendig. Etter hvert som innkjøpere får kunnskap og erfaring vil prioritering av anskaffelser og nærmere undersøkelse av risiko gå mer i hverandre.

Oppdragsgivere som gjør mange anskaffelser årlig kan ende opp flere risikoanskaffelser enn de har kapasitet til å håndtere på en god måte med hensyn det å fremme og ivareta grunnleggende menneskerettigheter. I slike tilfeller må oppdragsgivere prioritere bort. Som nevnt over er det ingen enkel oppgave, men trolig nødvendig hvis ikke ressurser økes. Det er viktig at innkjøpsavdelingen har støtte for (bort)prioriteringene i ledelsen.

Markedsdialog og risikoanalyse

Når oppdragsgiver har prioritert anskaffelser på bakgrunn av utvelgelseskriterier er neste trinn å innhente informasjon fra potensielle tilbydere om deres leverandørkjede og generelt risikobilde i bransjen. På bakgrunn av svarene gjør oppdragsgiver en risikoanalyse. Analysen bygger på internasjonalt, anerkjente kilder og ser på en kombinasjon av land og produktkategori.

[5] https://www.oecd.org/about/membersandpartners/

Det finnes hundretusenvis av produkter i verden. For en del av den globale vareproduksjonen finner vi risikoinformasjon i anerkjente kilder og rapporter. For mange varer, komponenter og råvarer er informasjonen begrenset. Noen eksempler er konstruksjonsstål, autovern, vann- og avløpsrør, glass, MR-maskiner. Som nevnt vurderer enkelte IEH-medlemmer «ukjent risiko» som relevant i prioriteringen av anskaffelser. Da må det fremskaffes (risiko)informasjon om produktet / komponenten / råvaren. Den eneste måten å gjøre det på er å spørre leverandør om land / leverandørkjede, og på bakgrunn av det, analysere risiko på landnivå. Deretter kan oppdragsgiver utforske risiko i leverandørkjeden.

Som et lite apropos er det verdt å minne om at oppdragsgiver, på dette stadiet, ikke vet hvem som får kontrakten. Følgelig vet ikke oppdragsgiver noe om det risikobildet han / hun har å forholde seg til. Svarene fra undersøkelsen som sendes til potensielle tilbydere vil vise at produksjonen foregår i ulike land, og landene kan ha ulik risikoprofil. Samtidig vil potensielle tilbydere kunne si noe generelt om risiko knyttet til produktet. Det vil fremgå av risikoanalysen.

Å gjøre effektive og gode risikoanalyser selv, og ikke utelukkende lene seg på andre, er viktig av flere grunner. Det første – og trolig viktigste – er at oppdragsgiver får et forhold til risikobildet. Å «outsource» mye av risikostyring kan i seg selv være en risikosport da forskjellige aktører vil vurdere risiko på ulike måter. Det er også viktig fordi analysen utgjør begrunnelsen for valget av anskaffelser, og omvendt: hvorfor andre innkjøp ikke prioriteres (i denne omgang). Dermed får ledelsen og andre involverte ikke bare et forhold til risikobildet, men også til kapasitet og ressurser. Ikke minst er det viktig for å bygge kompetanse. Oppdragsgiver vil følge opp leverandører på en faglig bedre og mer konstruktiv måte med kunnskap om risiko i bakhodet.

Etiske krav i de ulike fasene i anskaffelsesprosessen

Etiske krav kan stilles som kvalifikasjonskrav, som del av tildelingskriteriene og som kontraktsvilkår.

Kvalifikasjonskrav for etisk handel og leverandørseminar

Kvalifikasjonskrav for etisk handel har gjenstand for utforskning og anvendelse i IEHs nettverk siden 2010. Motivasjonen og begrunnelsen har vært – og er - at et slikt krav skal bidra til å styrke prinsippet om likebehandling og bidra til mer rettferdig konkurranse. I lys av det tidligere omtalte rammeverket for næringsliv og menneskerettigheter og prioritering av risiko for «de mest alvorlige bruddene», utvikler IEH en ny generasjon kvalifikasjonskrav.

Kvalifikasjonskrav for etisk handel knyttes leverandørens tekniske og faglige kvalifikasjoner. Formålet med kravet er å sikre at leverandøren er egnet til å gjennomføre kontrakten i samsvar med de etiske kontraktsvilkårene. Hvis oppdragsgiver bruker kvalifikasjonskrav for etisk handel, skal kontrakten også inneholde etiske kontraktkrav. IEHs mal for kvalifikasjonskrav består av en serie delkrav, som bygger på hverandre. Difi har lagt ut noen på sine nettsider

Grad av risiko avgjør om oppdragsgiver bør anvende kvalifikasjonskrav for etisk handel eller ikke. Ved høy risiko anbefaler vi at alle delkravene legges til grunn. Det er praksis hos flere av IEHs medlemmer. Før konkurransen kunngjøres er det viktig å spesifisere produkt / komponent / råvare i mal for svarskjema for etisk handel (se mal i tabellen over).

Leverandørseminar

Når oppdragsgiver har bestemt seg for å bruke kvalifikasjonskrav for etisk handel bør leverandørmarkedet informeres i en forhåndskunngjøring, slik at de kan forberede seg på kravene som kommer. Å arrangere leverandørseminar er en god måte å gjøre det på. Det gjelder både i modne og mindre modne bransjer. IEH og medlemmer har invitert tilbydere til slike seminarer i flere år. I

møte mellom oppdragsgiver og markedet avklares forventninger, leverandører kan komme med spørsmål og innspill, for eksempel til presisering av formuleringer.

IEH bistår medlemmer faglig på arrangementene og gir deltakerne en detaljert beskrivelse og forklaring på hva som må gjøres for ikke å bli diskvalifisert. (Mer om evaluering av kvalifikasjonskrav i «konkurransegjennomføring»). Ved kunngjøring av konkurransen bør referat fra leverandørseminar legges ved.

Tildelingskriterier

I motsetning til kvalifikasjonskrav, som stiller krav til leverandørens systemer, er tildelingskriterier basert på produktets materielle og immaterielle kvalitet. Tildelingskriteriene skal danne grunnlag for å rangere leverandører etter hvor gode rutiner og systemer de har for ansvarlig leverandørkjedestyring.

Leverandører har lenge etterlyst vekting. Det har så langt vist seg å være krevende. Spørsmålet er: hva er objektive, rangerbare kriterier for å fremme menneskerettigheter? Flere har forsøkt seg. Allerede i 2009 utkom rapporten og veilederen «Buy IT Fair»[6]. Veilederen foreslår konkrete kriterier og vekting av disse. I en EU-dom fra mai 2012 (C-368/10) – ofte omtalt som «The Dutch Coffee Case» - slås det fast at etiske tildelingskriterier er mulig og lovlig.[7]

Vi har noen erfaring fra Norge, om ikke mange. Det finnes eksempel på at innholdet i kvalifikasjonskrav for etisk handel er omgjort til tildelingskriterier. Det er også eksempel på egenrapportering for kontraktsoppfølging utformet og anvendt som tildelingskriterium. I sistnevnte fikk tilbydere poeng for å fylle ut rapporteringen. Slik sett var det ingen «objektiv» rangering av tilbydere. I påvente av utvikling vil en fornuftig vei å gå være å legge mer vekt på holdbarhet / kvalitet og miljø.

Det knytter seg flere diskusjoner til etiske krav som tildelingskriterier. En diskusjon har dreid seg om hensikten med å «vekte barnearbeid og tvangsarbeid». IEH mener det er en lite fruktbar tilnærming til sakskomplekset, og en avsporing. En annen diskusjon handler om hvorvidt hensikten – eller formålet – bedre oppnås gjennom kvalifisering av tilbydere. Vi (og medlemmer) har så langt konsentrert oss om (videre)utvikling og bruk av kvalifikasjonskrav, men utelukker på ingen måte mulighetene og potensiale i tildelingskriterier.

Oppdragsgivers innkjøpspraksis, for eksempel høy vekting på pris, kan ha negativ effekt på arbeidsforhold i leverandørkjeden.

Etiske krav som kontraktsvilkår

Dersom risikoanalysen viser middels og høy risiko, bør kontraktskrav legges til grunn. Noen oppdragsgivere har kontraktskrav som standard i alle anskaffelser, også tjenester, men risikonivå avgjør intensitet i kontraktrsoppfølgingen.

IEH og Difi har sammen utarbeidet standard kontraktsvilkår for etiske krav. Kravet bygger på ILOs åtte kjernekonvensjoner og nasjonal arbeidslovgivning. Administrative bestemmelser og sanksjoner inngår også i kravene.

[6] http://electronicswatch.org/en/buy-it-fair-guideline-for-sustainable-procurement-of-computers_5004.pdf
[7] http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-368/10

KONKURRANSEGJENNOMFØRING[8]

Hva handler det om?

Erfaringer med etiske krav i de ulike trinnene i anskaffelsesprosessen knytter seg i all hovedsakknyttet til kontraktskrav. Det fremgår av undersøkelsen «Arbeidstaker- og menneskerettigheter i offentlig innkjøp, 2009 – 2014. Siden 2012, da kvalifikasjonskrav for etisk handel i sin nåværende form ble tatt i bruk for første gang, er kravet brukt i stadig flere anskaffelser. Det er færrest eksempler på bruk av slike krav som tildelingskriterier. I dette kapittelet legges det derfor mest vekt på evaluering av kvalifikasjonskrav.

Hva må oppdragsgiver gjøre?

Tiltak / aktiviteter	Verktøy / ressurser www.ieh.no/offentlig_sektor
Svare på (eventuelle) spørsmål fra tilbydere: Av og til får IEH henvendelser fra oppdragsgivere som trenger hjelp til utforming av faglig gode / korrekte svar Etter innleveringsfrist: Evaluere tilbudsbesvarelser (svarskjema for etisk handel) i mal for evaluering av kvalifikasjonskrav På kontraktssigneringsmøtet – informere leverandør(er) om plan for kontraktsoppfølging, samt oppdragsgivers forventinger (se neste trinn: kontraktsoppfølging)	Se utdypende informasjon under tabellen: Evaluering av kvalifikasjonskrav for etisk handel Mal: Evaluering av kvalifikasjonskrav Spør IEH eller annet ekspertmiljø
Bygge kompetanse	IEH:kurs, Hvordan stille og evaluere kvalifikasjonskrav for etisk handel? (høyere kursavgift for ikke-medlemmer)

Tabell 4: Konkurransegjennomføring

[8] *Dette trinnet i anskaffelsesprosessen omhandler aktiviteter og tiltak fra kunngjøring av konkurransen til tildeling av kontrakt.*

Utdypende informasjon

Evaluering av kvalifikasjonskrav for etisk handel

Den viktigste læringen - og faglige utviklingen – siden 2012 har kommet som et resultat av evaluering av en rekke tilbudsbesvarelser i ulike sektorer. Utviklingen hadde ikke vært mulig uten Stavanger kommune og Helse Sør-Øst, og senere også andre medlemmer.

Selv om oppdragsgiver gjennomfører leverandørseminarer der leverandører får en detaljert «kokebokoppskrift» på hva de bør gjøre for ikke å bli diskvalifisert, dokumenterer leverandører, og kanskje så ikke overraskende, oppfyllelse av kravet på ulike måter. Etisk handel er ikke en sertifisering som kan dokumenters på samme måte som miljøledelse, og det er forskjell i modenhet mellom bransjer, og innen samme bransje.

At tilbydere dokumenterer på ulikt vis kan gjøre evalueringen mer krevende. Ulike måter å dokumentere oppfyllelse på har ført til flere interessante diskusjoner på kurs om hva som er «god nok dokumentasjon» og når opp oppdragsgiver kan eller bør be om supplerende dokumentasjon. Akkurat som i evaluering av enkelte andre kvalifikasjonskrav vil ikke oppdragsgivere nødvendigvis vurdere dokumentasjonen likt. Der noen vil mene at dokumentasjonen er tilstrekkelig, vil andre be om supplering. Det er vanskelig å si hva som er tilstrekkelig, og oppdragsgiver må i slike situasjoner utvise godt, innkjøpsfaglig skjønn. Tilbydere skal føle seg trygge på at oppdragsgiver utøver sin rolle profesjonelt og i tråd med regelverket.

Evaluering av tildelingskriterier

Se tekst om tildelingskriterier i «planlegging og markedsdialog».

KONTRAKTSOPPFØLGING AV ETISKE KRAV

Hva handler det om?

Når oppdragsgiver stiller krav til etisk handel som kontraktsvilkår må kravene følges opp. Nivå og intensitet på kontraktsoppfølging er styrt av risiko, og oppfølgingen vil være mer eller mindre ressurskrevende. Høy risiko krever systematisk oppfølging. Det er forventet at store oppdragsgivere gjør mer enn små.[9] Dette betyr ikke at små kommuner er fritatt. Også de gjør høyrisikoanskaffelser og må forholde seg til §5.

Etter tildeling av kontrakt er det fornuftig å hente frem risikoanalysen som en påminnelse om hvilken «risikosone» oppdragsgiver går inn i. Er det leverandøren med den mest risikoutsatte leverandørkjeden som vant? I så fall, hva betyr det for valg av strategi for kontraktsoppfølging? God oppfølging forutsetter kunnskap om risikobildet og kjennskap til ulike metoder og tiltak for oppfølging.

Hva må oppdragsgiver gjøre?

Hva må du gjøre?	Verktøy og ressurser
På bakgrunn av risikoanalysen: **utarbeide / ferdigstille plan for kontraktsoppfølging.** Planen bør inneholde: tiltak; tidspunkt for gjennomføring; status; ansvarlig for oppfølging; dato for rapportering / orientering til avdeling / ledelse Vurdere behov for mer detaljert risikoinformasjon	Mal: Plan for kontraktsoppfølging Spør IEH eller annet eksternt fagmiljø
Iverksette kontraktsoppfølging ved signering av kontrakt (eller umiddelbart etter). • IEH anbefaler egenrapportering eller oppfølgingsmøte som første steg. Dette er et minimum. Hvis oppdragsgiver velger møte bør samtalen ta utgangspunkt i risikoanalysen. Hvis det legges opp til møte etter egenrapportering, tar møtet utgangspunkt i risikoanalysen og svarene i egenrapporteringen • Husk å spesifisere produkt / komponent / råvare i egenrapporteringsskjema (og annen oppfølging). Vær åpen for andre risikoelementer • Avhengig av svar / informasjon i egenrapportering eller møte, vurder behovet for ytterligere tiltak. Se tabell under for oppstilling av ulike tiltak • Noen oppdragsgivere legger etiske kontraktvilkår til grunn for alle anskaffelser. Ved liten risiko vil oppdragsgiver typisk anvende egenerklæring. Grad av risiko avgjør intensitet på oppfølgingen	Se utdypende informasjon under Mal: Egenrapportering for oppfølging av etiske kontraktsvilkår Mal: Samtaleguide for oppfølgingsmøte med leverandører (under utvikling, medlemmer informerer når den er klar)
Bygge kompetanse	IEH:kurs, Risikostyring og kontraktsoppfølging av etiske krav (høyere kursavgift for ikke-medlemmer)

Tabell 5: Oppfølging

[9] Hva som er en «stor» og «liten» oppdragsgiver er ikke nærmere spesifisert i UN GP, men en stor eller mellomstor bykommune er forventet å gjøre mer en liten kommune.

Utdypende informasjon

Kompetanse, ressurser og samarbeid

Få oppdragsgivere jobber godt og systematisk med kontraktsoppfølging. Dette henger sammen med særlig tre forhold: ressurser, kompetanse og samarbeid.

I kjølevannet av §5 har IEH og Difi revidert eksisterende ressurser, samt utviklet nye. Å ta disse i bruk er en god begynnelse. Parallelt må oppdragsgivere bygge kunnskap om risiko og hva som er god og egnet kontraktsoppfølging. Vi har tidligere understreket viktigheten av å prioritere anskaffelser for videre utforsking og oppfølging, og omvendt: prioritere bort innkjøp, slik at kontraktsoppfølging står i forhold til ressursene. Å velge (bort) anskaffelser kan være krevende, men nødvendig. Det vil føre til at prioriterte kontrakter følges opp på en bedre måte. Å sikre riktig kompetanse og tilstrekkelig ressurser er et lederansvar.

Et tredje forhold som vil styrke kontraktsoppfølgingen er samarbeid. Samarbeid mellom oppdragsgivere vil gi jevnere og bedre kvalitet i oppfølgingen, samt forutsigbarhet for leverandører. Mer samarbeid er utvilsomt også mer effektiv bruk av ressurser. Et forslag på samarbeid kan for eksempel være at kommuner i en region går sammen om oppfølgingsressurser – at en innkjøper / avtaleforvalter håndterer kontraktsoppfølging for disse. Kostandene for dette deles etter en fornuftig brøk. Risikoanalyser kan også (for)deles mellom oppdragivere i en region / område. I Sverige koordineres arbeidet med etisk handel i samtlige regioner og län (tilsvarende våre fylkeskommuner).[10]

En database for informasjonsutveksling er et annet eksempel. Noe tilsvarende finnes allerede, for eksempel «obs-listen» til Oslo kommune, Utviklings- og kompetanseenheten.[11] Å utvikle en database for informasjonsutveksling vil være et langt større og mer krevende prosjekt.

§5 vil trolig føre til at oppdragsgivere vil ha større fokus på kontraktsoppfølging av etiske krav. At paragrafen kan være gjenstand for rettslig prøving vil «dytte» oppdragsgivere i den retningen. I denne sammenheng kan det være verdt å minne seg selv på at seriøse leverandører etterlyser mer og bedre oppfølging.

Fokus på risiko for de «mest alvorlige bruddene»

Som nevnt tidligere skal oppdragsgiver (og leverandør) prioritere risiko for de «mest alvorlige bruddene». Det betyr ikke at noen menneskerettigheter er viktigere enn andre, men at innsatsen primært skal rettes inn mot de forhold som er «mest alvorlig».

Tvangsarbeid, for eksempel, er et alvorlig menneskerettighetsbrudd og bør i utgangspunktet prioriteres. Tvangsarbeid kan forekomme i råvareuttak, for eksempel der kaffen dyrkes i Brasil, det kan være der autovern rustbehandles i Romania, eller i produksjon av batterier i Kina. Alvorlig risiko begrenser seg med andre ord ikke til første eller andre produksjonsledd, det gjelder leverandørkjeden. Dette bryter med den tradisjonelle ledd- for – ledd – tilnærmingen, som dominerer tilnærmingen til risiko i leverandørkjeden.

Som i prioritering av risikoanskaffelser kan det virke uvant - og vanskelig - å prioritere en eller to eller tre risikoforhold fremfor andre. Det er det ikke. For det første gir det mening, for oppdragsgivere og leverandører, å ta tak i de (potensielt) groveste bruddene først. For det andre må ressurser, som er begrensede, prioriteres. Det betyr ikke at oppdragsgiver (og leverandør) kun skal fokusere på og jobbe

[10] http://www.hållbarupphandling.se/
[11] Les mer om «obs-listen» her: http://nyhetsbrev.ukeoslo.no/obs-listen-vokser/

med det potensielt alvorligste, men at det skal prioriteres. Det kan være at oppdragsgiver og leverandør ikke er enige om hva som er «mest alvorlig». Det løses gjennom samtale og eventuelt i samråd med eksternt kunnskapsmiljø. Og så kan det oppstå situasjoner som krever at oppdragsgiver, eller leverandør, må endre fokus.

IEHs metode for kontraktsoppfølging har risiko for alvorlig brud som utgangspunkt.

Ulike tiltak og aktiviteter for kontraktsoppfølging

Den enkleste og mest utbredte formen for oppfølging av etiske kontraktsvilkår er egenerklæring. Egenerklæring er enkel og behagelig for oppdragsgiver og leverandører. Om det er tilstrekkelig er usikkert. I mange sammenhenger – og spesielt når vi snakker om oppføling av arbeidstaker- og menneskerettigheter i globale leverandørkjeder – har en egenerklæring trolig liten verdi – og effekt. Egenerklæring kan også gi inntrykk av «garanti». Å kreve garantier vil vi fraråde. I andre enden finner vi systematisk oppfølging over tid der ulike tiltak og aktiviteter kombineres.

Vi finner mer eller mindre alvorlige brudd på grunnleggende arbeidstaker- og menneskerettigheter i mange leverandørkjeder. Det taler for systematisk tilnærming, særlig når oppdragsgiver har prioritert anskaffelser med potensielt høyest risiko for brudd, og at oppdragsgiver tar i bruk en kombinasjon av ulike verktøy og tiltak. I tabellen under er en beskrivelse av tiltak / aktiviteter for oppfølging. Snakk med IEH eller annet kompetansemiljø for hva som kan være en «smart mix».

Tiltak / aktivitet for kontraktsoppfølging	Styrke / fordel	Svakhet / ulempe
Egenerklæringsskjema	Lite ressurskrevende.	Gir inntrykk av garanti. Begrenset effekt / virkning
Egenrapporteringsskjema	Gode spørsmål kan få frem informasjon hvis egenrapportering kombineres med oppfølgingssamtale.	Et egenrapporteringsskjema er «så godt» som spørsmålene er formulert. Leverandør kan «skrive seg til» gode praksiser.
Oppfølgingssamtale med leverandører	Kan frembringe informasjon som andre oppfølgingstiltak ikke får frem. Lite ressurskrevende når oppdragsgiver har erfaring og kunnskap (om risiko og håndtering av risiko)	En oppfølgingssamtale er «så god» som en innkjøper gjør den. Kunnskap om risiko og håndtering av denne øker kvaliteten.
3.parts revisjon	Revisjoner gjennomført i henhold til anerkjente protokoller, utført av lokale eksperter, og som inkluderer arbeiderintervju, vil kunne avdekke (eventuelle) kritikkverdige forhold.	Kan være kostbart. Avdekker sjelden forhold knyttet til tvangsarbeid, diskriminering og brudd på fagforeningsfrihet. En rekke vitenskapelige studier siden 1990-tallet viser at revisjoner ikke bidrar til varig, positiv endring for arbeidere. Revisjoner bør derfor kombineres med andre tiltak / prosesser.

Lokale eksperter / sivilsamfunnsorganisasjoner / fagbevegelse	Lokale eksperter besitter unik kunnskap om lokale forhold, de snakker språket, har kulturkunnskap og behersker sosiale koder. Kan fremskaffe informasjon som andre aktører ikke er i stand til å fremskaffe.	Varierende profesjonalitet og kvalitet. Være oppmerksom på «egne agendaer».

Tabell 6: Tiltak/aktiviteter for kontraktsoppfølging

Begrensninger og styrker med revisjoner i leverandørkjeden

For norsk og internasjonalt næringsliv, og særlig globale merkevareselskaper, har revisjoner av arbeidsforhold i leverandørkjeden (som oftest i 1. og 2. produksjonsledd) vært sentralt i risikostyring siden 1990-tallet. Noen selskaper har egne revisjonsteam, de fleste hyrer inn 3. parts aktører. Atter andre deltar i ulike nettverk for revisjonssamarbeid. Revisjoner av arbeidsforhold er integrert i selskapenes forretningsmodeller for samfunnsansvar, og det brukes store summer årlig på revisjoner. Fordi revisjoner på mange måter kan sies å være en globalt praksis, vier vi dette ekstra oppmerksomhet.

En typisk forhåndsannonsert revisjon vil forløpe seg slik (i kortversjon): Revisor reiser til en fabrikk for å undersøke (revidere) arbeids- og miljøforhold: er forholdene i overensstemmelse med kundens (selskapets) forventninger og krav (les: Supplier Code of Conduct). Revisor intervjuer ledelsen, som har funnet frem nødvendige dokumenter før møtet, vedkommende går gjennom timelister, lønningslister, ser på sertifikater og annen dokumentasjon. Deretter tar han elle hun en runde i fabrikklokalene. Boforhold og sanitære forhold, hvis arbeidere bor på fabrikkområdet, blir også undersøkt. Som en del av revisjonen intervjues også arbeidere. På grunnlag av dette skrives en revisjonsrapport. Rapporten viser om det er avvik fra kundens Code of Coduct, og i så fall hva avvikene består i, videre om hva som skal til for å utbedre bruddene / avvikene, når rettelsene skal være gjennomført, og hvem som har ansvaret. Av og til inneholder revisjonsrapporter en enkel analyse av årsaken til avviket / bruddet. En rapport vil ofte ha bilder som dokumentasjon. Funn og aksjonspunkter oppsummeres i en «Corrective Action Plan». Tre måneder, seks måneder eller senere, kommer revisor tilbake for å undersøke om avvikene er rettet.

I mer enn 20 år har det kommet en jevnt strøm av forskning som viser at revisjoner i leverandørkjeden ikke har (forventet) effekt på arbeidsforhold.[12] Unntaket er «helse, miljø og sikkerhet», hvor det kan ha betydning. Internasjonale studier viser også at revisjoner kan være kontraproduktive, det vil si bidra til juks og dokumentfalsk. Kundene, for eksempel vestlige merkevareselskaper, presser priser, krever korte leveringstider og etterlevelse av Code of Conduct. Produsenter oppviser «kreativitet» gjennom å lage doble bokføringssystemer for lønn og arbeidstid, lokalene «rigges» før revisjon, arbeidere instrueres i hva de skal si, arbeidskontrakter «fikses», etc. – alt dette for å oppfylle kravene fra merkevareselskapene. Dette har overføringsverdi til, og relevans for, offentlig sektor. Høy vekting av pris kan føre til at leverandøren presser sine underleverandører, som i sin tur presser sine, osv. Slik sett blir offentlige oppdragsgivere indirekte medansvarlig.

IEH anbefaler medlemmer å tone ned bruken av revisjoner i leverandørkjeden, og heller oppmuntre til og legge forholdene til rette for god dialog mellom arbeidere og ledelse. I noen land / markeder er dette uproblematisk, i andre svært krevende. Ikke alle arbeidere har tillit til fagbevegelsen, blant annet fordi den er «for politisert». I flere land er det også konkurranse innad i fagbevegelsen. Det er også mange eksempler der myndigheter (stilltiende) aksepterer trakassering av fagorganiserte. Til tross for

[12] Kontakt IEH for referanser.

utfordringer (avhengig av land), og sett i lys av revisjoners begrenset effekt, synes involvering av arbeidere å være en fornuftig strategi. IEH anbefaler oppdragsgivere og leverandører å omdisponere (deler av) ressursene. IEH bistår bedriftsmedlemmer i denne «omleggingen».

Det er viktig å merke seg at revisjoner basert på anerkjente protokoller og utført av erfarne revisorer kan si noe om risikobildet, men å gjennomføre nye revisjoner for å rette opp i brudd, vil sannsynligvis ha liten effekt. Det skyldes at årsakene til brudd ofte er sammensatte og komplekse. Et land som tiltrekker seg utenlandske investeringer fordi det kan tilby billig arbeidskraft, er kanskje ikke like opptatt av arbeiderne rettmessige krav hvis det gjør prisen på arbeidskraft høyere. Når slike og andre strukturelle forhold er den egentlige årsaken til brudd, er det lite en revisjon kan gjøre med det.

Nivåer av kontraktsoppfølging

Når oppdragsgiver har etiske kontraktskrav som «standard» i alle anskaffelser (noen har det), kan egenerklæring være egnet som oppfølging i anskaffelser som ikke er prioritert for systematisk oppfølging. I risikoanskaffelser bør egenrapportering være et minimum, og gjerne i kombinasjon med oppfølgingssamtale. Egenrapportering gir ikke alle svar, men gode spørsmål vil kunne avdekke utfordringer og mangler, og vil være et godt grunnlag for oppfølgingssamtaler med leverandører. En faglig god oppfølgingssamtale forutsetter at oppdragsgiver har kunnskap om risiko og kjennskap til styrker og svakheter med ulike oppfølgingstiltak.

I anskaffelser der oppdragsgiver har tatt i bruk kvalifikasjonskrav vil oppfølgingen begynne på et «høyere nivå» fordi leverandør har dokumentert at virksomheten har et system for leverandørkjedestyring for å fremme grunnleggende rettigheter. Oppfølgingen bør derfor fokusere på effekten av leverandørens system. Essensen i dette er: Hva er «mest alvorlig risiko» i leverandørkjeden for det valgte produktet / komponenten, og hva gjøres – helt konkret - for å rette opp i alvorlige brudd, eventuelt forebygge brudd? Å gi en fasit på hva som er god nok oppfølging er vanskelig, men å angi et nivå er mulig og realistisk. Det er rimelig forvente at leverandør:

- Har kunnskap om alvorlig risiko i leverandørkjeden
- Har iverksatt tiltak for motvirke til at brudd skjer, rette opp i brudd og hindre gjentakelse
- Vurderer egen innkjøpspraksis. Leverandør må stille seg spørsmålet: Medvirker vi – direkte eller indirekte - til brudd? I så fall, hva kan vi gjøre for ikke å medvirke?

Plan for kontraktsoppfølging – to eksempler

Under er eksempel på to strategier for kontraktsoppfølging av rammeavtale. Ved riktig planlegging har eksemplene tilsvarende relevans for engangskjøp. I det ene kontraktsoppfølgingsløpet har oppdragsgiver lagt etiske kontraktsvilkår til grunn, i det andre kvalifikasjonskrav og kontraktskrav. Vi minner om at kontraktsoppfølgingen tar utgangpunkt i ett eller noen få definerte produkter / komponenter / råvarer, ikke hele anskaffelsen hvis den består av en rekke produkter.

Kontraktsoppfølging – etiske kontraktsvilkår med utgangspunkt i produkt X

Risiko	Tiltak 1	Tiltak 2	Tiltak 3
Middels	Oppfølgingssamtale kort tid etter signering av kontrakt / på signeringsmøtet. Hensikt: Utforske leverandørens kunnskap om «alvorlig risiko» i leverandørkjeden.	Avhengig av samtalen (tiltak 1), vurdere egenrapportering. Hensikt: Innhente informasjon om leverandørens system og praksis for risikostyring i leverandørkjeden	
Høy	Egenrapportering. Hensikt: Innhente informasjon om leverandørens system og praksis for risikostyring i leverandørkjeden.	Innhente informasjon om leverandørens system og praksis for risikostyring i leverandørkjeden.	Avhengig av leverandørens svar / kunnskap: Vurdere å innhente mer detaljert risikoinformasjon. Hensikt: Få mer kunnskap om risiko og mulige brudd.

Tabell 7: Kontraktsoppfølging

Kontraktsoppfølging – kvalifikasjonskrav og kontraktsvilkår med utgangspunkt i produkt Y

Risiko	Tiltak 1	Tiltak 2	Tiltak 3
Høy	Oppfølgingssamtale. Hensikt: Utforske leverandørens kunnskap om alvorlig risiko, inklusive plan for å redusere denne.	Ny oppfølgingssamtale. Hensikt: Følge opp leverandørens plan for redusere alvorlig risiko.	Engasjere eksterne eksperter for å vurdere / måle effekten av leverandørens tiltak for å rette opp i / motvirke til «alvorlig risiko / brudd»

Tabell 8: Kontraktsoppfølging

Allerede i planleggingsfasen – etter risikoanalysen – bør oppdragsgiver utarbeide (foreløpig) handlingsplan for kontraktsoppfølging, for eksempel som over. I en endelig plan bør dette inngå: Tiltak, dato for gjennomføring av tiltak, status, ansvarlig for oppfølging, rutine for rapportering.

Utvikling og opplæring av leverandører

I umodne, men også modne, bransjer er det viktig med opplæring av leverandører. Akkurat som oppdragsgivere, har også leverandører behov for kunnskap, for eksempel hvordan de skal respondere på de etiske kravene. Tidligere har vi skrevet om fordelene med leverandørseminar når oppdragsgiver anvender kvalifikasjonskrav for etisk handel.

Det er ikke oppdragsgivers jobb å drive opplæring, men de har åpenbart interesse av at leverandører har kompetanse. Oppdragsgivere bør derfor legge til rette for utvikling og opplæring, og gjerne samarbeide om arrangementer. IEH arrangerer kurs for leverandører. Vi bidrar også med faglig påfyll på seminarer.

RAPPORTERING OG KOMMUNIKASJON

Hva handler det om?

Rapportering og kommunikasjon handler om å redegjøre for virksomhetens arbeid for å ivareta arbeidstaker- og menneskerettigheter i leverandørkjeden, blant annet gjennom anskaffelser. Rapportering er med på å sikre fremdrift og dokumentasjon på det virksomheten gjør, og hjelper deg å evaluere tiltak som settes i gang.

Hva må oppdragsgiver gjøre?

Hva må du gjøre?	Verktøy og ressurser
Utarbeide **handlingsplan** med aktiviteter som kan måles (se handlingsplan for etisk handel under «forankring». **Rapportere** på aktivitetene (i lys av risikobildet) til avdeling og ledelse	Mal: Handlingsplan (tiltaksplan) for etisk handel Mal: Rapportering til IEH (gjelder kun medlemmer)
Utarbeide **kommunikasjonsplan** for etisk handel / samfunnsansvar / bærekraft. Stikkord: Hva er budskapet fra oppdragiver til omverdenen? Hvem er (primær)målgruppen(e)? Vurdere valg av kommunikasjonskanaler: Intranett; Brosjyre; Interne møter; Eksterne kanaler	Eksempler: • Kommunikasjonsplan for samfunnsansvar, Universitetet i Bergen • Brosjyre, Helse Sør-Øst • Nettside, Stavanger kommune: http://www.stavanger.kommune.no/
Bygge **kompetanse**	IEH:kurs, Rapportering og målstyring (høyere kursavgift for ikke-medlemmer)

Tabell 9: Rapportering og kommunikasjon

Utdypende informasjon

Måle og rapporter

Rapportering og åpenhet er nødvendig for å skape tillit til at virksomheten faktisk tar ansvar. For å kunne verifisere at alvorlige risiko for brudd på menneske- og arbeidstakerrettigheter blir adressert, må oppdragsgiver kunne måle effekten av handlinger og aktiviteter. Å sette gode, konkrete mål med tydelig ansvar og frister kan være skummelt, men vil sikre fremdrift. Se seksjon om forankring som tar for seg utarbeidelse av strategi/handlingsplan, tydelige ansvarslinjer og organisering, inkludert rapporteringsrutiner til ledelse.

Kommunikasjon og pådriver-rolle

Intern og ekstern kommunikasjon er sentralt i denne sammenheng. Kommunikasjon bidrar til å styrke den interne forankringen. Åpen kommunikasjon om muligheter og utfordringer er også med på å skape tillitt. IEH ser en trend der selskaper i økende grad rapporterer på det som er «ubehagelig», for eksempel funn av tvangsarbeid og hvordan tvangsarbeid håndteres.

Forutsetningen for god kommunikasjon er at den bygger på konkrete aktiviteter og resultater. Dette gjelder både intern og ekstern kommunikasjon. Fall ikke for fristelsen til å garantere at alt er i orden i alle innkjøp. Opplever dere leverandører som garanterer at de har gode arbeidsforhold i hele leverandørkjeden, er det grunn til å være på vakt.

Du kan bruke årsrapporten, en egen rapport, nettsider, sosiale medier, blogg, produktkataloger, brosjyrer eller andre kommunikasjonskanaler til å fortelle om hva dere gjør knyttet til etisk handel. Uansett gjelder noen grunnleggende prinsipper:

- Fortell gjerne om verdier og generelle målsettinger, men legg mest vekt på å være konkret på å informere om faktiske aktiviteter og resultater
- Beskriv nå-situasjonen, hvilke konkrete mål dere har satt og hva status er
- Fortell hvordan ressurser prioriteres og begrunn prioriteringene
- Vær åpen om reelle utfordringer
- Dater informasjonen som legges ut.

For å bidra til økt oppslutning om etisk handel kan flere aktiviteter være hensiktsmessige:

- Leverandørseminar
- Oppfølgingsmøter med leverandører
- Holde innlegg på seminarer / konferanser
- Være aktiv i / overfor media