

Notat:

# Kirken som økonomisk aktør

## Innkjøp og menneskerettigheter

Januar 2021

# Innhold

<b>1.</b>	<b>Innledning</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Mandat og bakgrunn for oppdraget</b>	<b>3</b>
<b>3.</b>	<b>Metode</b>	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Definisjoner og avgrensninger</b>	<b>5</b>
<b>5.</b>	<b>Risiko for å bidra til brudd på menneskerettighetene gjennom innkjøp av varer og tjenester</b>	<b>6</b>
<b>6.</b>	<b>Innkjøp i Dnk</b>	<b>7</b>
<b>7.</b>	<b>Analyse</b>	<b>13</b>

## 1. Innledning

Hver dag, hele året forbrukes det varer og tjenester i Den norske kirke (Dnk). Produksjonen av enkelte av disse varene skjer i et stadig tøffere og mer globalisert marked som legger press på både natur og mennesker. Samtidig opererer de menneskene som enten leverer varer eller tjenester, i et stadig tøffere konkurransebilde hvor billig arbeidskraft utnyttes og menneskerettighetene trues.

At menneskerettigheter har vært under press i råvareproduksjon i fattigere og mindre utviklede land, har vært kjent i mange år. De siste årene har det også blitt kjent at utfordringer knyttet til sosial dumping, arbeidskriminalitet og menneskehandel også forekommer i enkelte tjenesteytende sektorer og råvareproduksjon i Norge. Særlig knyttes dette problemet til økt bruk av utenlandsk arbeidskraft.

Dnk kjøpte varer og tjenester for totalt 1,5 milliarder kroner i 2020, noe mindre enn i 2019 da totalsummen var 1,6 milliarder kroner<sup>1</sup>. For en stor og omfattende aktør som Dnk er det avgjørende å kjenne til risikobildet knyttet til menneskerettighetsbrudd og negativ påvirkning på klima og miljø i forbindelse med egne innkjøp av varer og tjenester, for å kunne stille krav og påvirke utviklingen i en positiv retning. Basert på Dnks historiske engasjement for menneskerettigheter og miljø, kan det hevdes at Dnk har et ekstra etisk ansvar for at egne innkjøp av varer og tjenester ikke bidrar til menneskerettighetsbrudd. Samtidig skjer det nå en større endring på dette feltet i flere europeiske land hvor forbruker i større grad kan kreve informasjon for å ta bevisste valg av leverandører grunnet skjerpede krav til åpenhet rundt verdikjeder og rapporteringsplikt på aktsomhetsvurderinger som er gjort. Eksempler på dette er Storbritannias 'Modern Slavery Act' fra 2015 og Frankrikes lov fra 2018 som pålegger selskaper å identifisere risiko knyttet til menneskerettigheter og miljø i sine verdikjeder<sup>2</sup>.

I Norge er Åpenhetsloven vedtatt av Stortinget og trer i kraft sommeren 2022. Formålet er å fremme respekt for menneskerettighetene gjennom hele verdikjeden på varer og tjenester som selges i Norge ved å innføre en plikt for større selskaper til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger og informere om disse på forespørsel fra forbrukere.

## 2. Mandat og bakgrunn for oppdraget

Utgangspunktet for dette notatet er forberedelser i Kirkerådets sekretariat for en sak som skal til Kirkemøtet i 2022 - "Kirken som økonomisk aktør og ansvarlig forvalter". I den forbindelse ønsker Kirkerådet et notat som, på et overordnet nivå, peker på risikoområder og muligheter knyttet til menneskerettighetene og Dnks innkjøp av varer og tjenester.

Innenfor rammene av dette oppdraget har det ikke vært mulig å gjøre en fullstendig analyse av Dnks innkjøp av varer og tjenester. Grunnet Dnks fragmenterte organisasjonsstruktur, er det for mange regnskapspliktige enheter til å gjøre en tilfredsstillende analyse som etablerer hvilke

<sup>1</sup> Inkluderer både fellesrådene og rettssubjektet Den norske kirke. Kilde: SSB og regnskap for Dnk.

<sup>2</sup> <https://time.com/5741714/end-modern-slavery-initiatives/>

summer Dnk bruker på ulike varer, tjenester og bransjer. PwC har forholdt seg til de regnskapene, årsrapportene og andre dokumenter som vi har fått oss forelagt, samt informasjon som fremkommer i de intervjuene vi har gjennomført. Vi tar forbehold om eventuelle feil og mangler i denne informasjonen, da vi ikke har kunnet kvalitetssikre denne.

Fokuset i dette notatet er på menneskerettighetene. Disse inngår også i et større bærekraftsperspektiv hvor også hensynet til klima og miljø hører hjemme. Det er også en kobling mellom klima og miljø og menneskerettigheter, da de siste i økende grad trues som følge av klimaendringer og miljøforringelse. Likevel er det valgt et mer snevert fokus på menneskerettigheter i dette notatet som følge av oppdragets mandat.

## Åpenhetsloven

Regjeringen har vedtatt en ny lov - Åpenhetsloven - som har som formål å fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i forbindelse med produksjon av varer og levering av tjenester. Loven trer i kraft 1. juli 2022.

Loven fører til at mer enn 8000 norske virksomheter må gjøre aktsomhetsvurderinger på menneskerettigheter i sine verdikjeder. Vesentlig i loven er interessenters rett til informasjon om forhold på produksjonssteder knyttet til en særskilt vare eller tjeneste som virksomheten tilbyr. Samtidig er tilsvarende lovgivning under utvikling i EU og flere europeiske land.

I tillegg kan vi forvente at mindre virksomheter vil påvirkes indirekte, ved at større virksomheter viderefører krav til disse. Loven omfatter både private og statsforetak som tilbyr varer eller tjenester. Øvrige virksomheter defineres som foretak som omfattes av regnskapsloven §1-5, eller som på balansedagen møter to av følgende:

- Salgsinntekt: over 70 millioner kr
- Balansesum: over 35 millioner kr
- Gjennomsnittlig antall ansatte i regnskapsåret: over 50

De sentrale pliktene i loven er:

- Plikt til å utføre aktsomhetsvurderinger: alle virksomheter som omfattes av loven må gjøre aktsomhetsvurderinger for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, i tråd med OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper. (§ 4)
- Plikt til å redegjøre for aktsomhetsvurderinger: Virksomheter skal offentliggjøre en redegjørelse for aktsomhetsvurderingene som blant annet må inneholde:
  - Beskrivelse av hvordan arbeidet med aktsomhetsvurderinger er organisert.
  - Opplysninger om faktiske negative konsekvenser og vesentlig risiko for negative konsekvenser som har blitt avdekket gjennom sine aktsomhetsvurderinger.
  - Opplysninger om tiltak som virksomheten har iverksatt eller planlegger å iverksette for å stanse faktiske negative konsekvenser eller begrense vesentlig risiko. (§ 5)

Redegjørelsen skal oppdateres og offentliggjøres innen 30. juni hvert år og ellers ved vesentlige endringer i virksomhetens risikovurderinger. Den skal underskrives i tråd med reglene i regnskapsloven § 3-5.

Virksomheter som omfattes, plikter å svare på forespørslar fra allmennheten med utgangspunkt i aktsomhetsvurderingen de har utført. Dette omfatter både generell informasjon og informasjon knyttet til en særskilt vare eller tjeneste som virksomheten tilbyr. Informasjon må være skriftlig og skal gis innen rimelig tid, og senest innen tre uker etter at informasjonskravet er mottatt. Forbrukertilsynet vil føre tilsyn, og skal kunne ilegge virksomheter tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på loven.

Kravet om aktsomhetsvurderinger og informasjonsplikt vil trolig føre til et økt behov for sporbarhet og transparens. Samtidig legges det opp til en evaluering av loven hvor behovet for et utvidet krav til transparens om produksjonssted vil vurderes.

Selv om den nye loven gir forbrukerne større muligheter til å kreve innsyn i selskapenes aktsomhetsvurderinger, gjenstår det en utfordring knyttet til forbrukernes evne til å vurdere disse og nyttiggjøre seg av den innsikten de har krav på. Selv om bakgrunnen for denne saken også spenner videre enn Åpenhetsloven, vil sakens håndtering i Dnks beslutningsorganer også kunne legge til rette for at Dnks ansvarlige organer kan ta i bruk de mulighetene som loven gir til å påvirke etterlevelsen av menneskerettighetene på en effektiv og god måte.

Vårt mandat består av to punkter;

1. Innhente nødvendig oversikt over innkjøpspraksis fra Den norske kirke, både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå – for, på et overordnet nivå, peke på risikoområder og muligheter.
2. Utforme et notat som kan danne bakgrunn for selve Kirkemøte-saken, inkludert forslag til 3-6 vedtakspunkter.

De to punktene er i fellesskap forsøkt svart ut ved dette notatet da det også redegjør for den overordnede oversikten som ligger i det første punktet.

### **3. Metode**

Notatet baserer seg i hovedsak på intervjuer med 11 fellesråd i Dnk, samt en gjennomgang av regnskapene for de siste årene for de samme fellesrådene. I tillegg har vi snakket med ansatte i Kirkerådet, Kirkelig Arbeidsgiverorganisasjon (KA) og Knif. Vi har også basert analysen på andre publiserte forskningsrapporter og interne data fra Kirkerådet og Knif.

### **4. Definisjoner og avgrensninger**

Når vi i dette notatet referer til *menneskerettighetene*, er det primært en referanse til menneskerettighetene slik de er definert i norsk lov (Menneskerettsloven). Dette inkluderer Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) med de fleste tilleggsprotokoller, samt de mest sentrale internasjonale konvensjonene<sup>3</sup>.

Begrepet sosial dumping brukes om situasjoner der enkelte grupper arbeidstakere, ofte utenlandske arbeidere, får vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn andre grupper arbeidstakere, ofte norske. Dette inkluderer brudd på regler om helse, miljø og sikkerhet (HMS), herunder regler om arbeidstid og bostandard.

---

<sup>3</sup> FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, FNs barnekonvensjon og FNs kvinnekonvensjon

## 5. Risiko for å bidra til brudd på menneskerettighetene gjennom kjøp av varer og tjenester

Risiko for å bidra til brudd på menneskerettighetene gjennom kjøp av varer og tjenester i Norge, knytter seg særlig til tre forhold.

Det første er at de varene man kjøper har blitt til gjennom forhold ett eller flere steder langs verdikjeden som bryter menneskerettighetene. Det kan være mineraler i teknologiske maskiner som stammer fra gruver i fattige land som enten benytter barnearbeidere eller som er eid og drevet av en milit, og hvor fortjenesten finansierer overgrep på deler av befolkningen. Det kan også være arbeidsforhold, enten i tekstilindustrien i Bangladesh eller på en kakaoplantasje i Liberia, hvor arbeidstid, lønn og sikkerhet ikke er forenelig med menneskerettighetene til de som jobber der.

Det andre forholdet er transporten og logistikken knyttet til disse varene. Logistikk- og transportsektoren sysselsetter enormt mange mennesker over hele verden og er helt avgjørende for handel og økonomisk vekst. I Europa alene sysselsetter transportindustrien ca 10 millioner mennesker<sup>4</sup>. Samtidig kjennetegnes industrien av et stort behov for ufaglært arbeidskraft og hyppig bruk av bemanningsbyråer for å bemanne kaianlegg, terminaler, båter og lastebiler.

Organisasjonen Business for Social Responsibility har jobbet med menneskerettigheter og transport- og logistikksektoren i flere år. De har utviklet ti prioriteter knyttet til denne sektoren som også viser hvor utfordringene og risikoen ligger<sup>5</sup>.

1. Klimagassutslipp
2. Menneskehandel
3. Tvangsarbeid
4. Arbeidsforhold
5. Tariff og kollektive forhandlinger
6. Diskriminering
7. Bruk av private sikkerhetsstyrker
8. Okkupering av land og tvangsflytting
9. Klagemekanismer
10. Bestikkelser og korrupsjon

Heinrich Böll Stiftung (HBS) viser hvordan disse utfordringene også er til stede i Europa gjennom å peke på en rekke eksempler knyttet til bruk av ikke-europeisk og østeuropeisk arbeidskraft i den europeiske transportsektoren<sup>6</sup>. Det er ingen grunn til å anta at varer som helt eller delvis produseres i utlandet og som fraktes til Norge, er unntatt disse utfordringene.

Det tredje forholdet knytter seg i stor grad til arbeidsintensive sektorer her i Norge som benytter utenlandsk arbeidskraft. I en Fafo-rapport fra 2019 ser forskerne Anette Brunovskis og Anne Mette

<sup>4</sup> Heinrich Böll Stiftung (2021): Not a moving target: the responsibility to respect human rights in the transport and logistics sector

<sup>5</sup> [https://www.bsr.org/reports/BSR\\_Primer\\_Human\\_Rights\\_Transport\\_Logistics.pdf](https://www.bsr.org/reports/BSR_Primer_Human_Rights_Transport_Logistics.pdf)

<sup>6</sup>

<https://eu.boell.org/en/2021/10/05/not-moving-target-responsibility-respect-human-rights-transport-and-logistics-sector>

Ødegård på risiko for menneskehandel i arbeidslivet og tar for seg de mest risikoutsatte bransjene<sup>7</sup>. Analysen bygger på de samme risikofaktorene som ble benyttet i en tidligere rapport som kartla sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i bygg- og transportsektoren<sup>8</sup>.

De peker på følgende risikofaktorer både i tilknytning til sosial dumping og menneskehandel:

- Bransjer/virksomheter med stort innslag av ufaglært arbeidskraft og få formelle krav til kompetanse
- Stort innslag av utenlandsk arbeidskraft.
- Kort opphold og ansatt i utenlandske bedrifter
- Atypiske ansettelser (altså ikke fast ansatt)
- Lange kontraktskjeder
- Lave etableringskostnader i bransjen
- Lav organisasjonsgrad
- Fravær av tariffavtale/allmenngjort tariffavtale
- Arbeid utført i private hjem

Av konkrete bransjer hvor flere av risikofaktorene over går igjen og som også nevnes eksplisitt av ulike informanter i rapporten er følgende listet opp:

- Vaskehall (bilvask/bilpleie)
- Restaurant, pizza/kebab
- Bemanningsbransjen
- Massasjeinstitutter
- Neglesalonger
- Renhold (spesielt på nattestid)
- Byggebransjen
- Fiskeindustri
- Steinlegging/omreisende håndverkere
- Drosjenæringen

Tilsvarende funn gjøres også i en studie fra Politihøgskolen fra 2014<sup>9</sup> som i tillegg til flere av disse bransjene, nevner hotell- og restaurantnæringen, gård- og gartnerinæringen og transportsektoren som bransjer som er særlig utsatt for arbeidslivskriminalitet.

Når vi skal vurdere risiko og muligheter knyttet til Dnks påvirkning på menneskerettighetene gjennom sine innkjøp av varer og tjenester, innebærer det en vurdering av om Dnks leverandører enten benytter råvarer som har blitt til ved hjelp av brudd på menneskerettighetene eller tjenester der menneskerettighetsbrudd forekommer i form av menneskehandel eller ulike former for tvangsarbeid.

## 6. Innkjøp i Dnk

Det er ingenting med utøvelsen av virksomheten i Dnk som vitner om at risikoen for å bidra til menneskerettighetsbrudd gjennom innkjøp av varer og tjenester er større her enn for andre

<sup>7</sup> Brunovski, A. og Ødegård, A. M. (2019): Fafo-rapport 2019:35: Menneskehandel i arbeidslivet

<sup>8</sup> Ødegård og Eldring (2016): Nordiske arbeidstilsyn med utenlandsk arbeidskraft i bygg og transport

<sup>9</sup> Økland Jahnsen, Synnøve (2014): Menneskehandel og tvangsarbeid, Politihøgskolen

tilsvarende virksomheter i Norge. Dnks virksomhet kjennetegnes først og fremst av tjenesteyting og det omsettes i veldig liten grad varer og tjenester. Mye av det som kjøpes inn er forbruksmaterieil for driften av kirkens virksomhet og varer og tjenester knyttet til en omfattende forvaltning av bygg og eiendom, noe vi kommer tilbake til. Relativt sett er risikoen derfor noe lavere sammenlignet med andre aktører som handler mer fra utlandet og som i større grad er preget av kommersielle interesser.

På tross av en relativ lav risiko, er det likevel enkelte sider ved Dnk som trekker risikoen opp. Dette knytter seg primært til en segmentert struktur der innkjøp av varer og tjenester gjøres av mange forskjellige aktører og på ulike nivåer i organisasjonsstrukturen. I tillegg avdekker vår gjennomgang at kompetansen og kapasiteten på innkjøp er variabel hos de mange som sitter med ansvaret rundt om i Dnk. På tross av et ønske om å gjøre de riktige tingene for å sikre at menneskerettighetene ikke trues gjennom innkjøp som gjøres, er det flere som gir uttrykk for kapasitetsutfordringer og manglende retningslinjer knyttet til dette. Enkelte gir også uttrykk for at ressursituasjonen er såpass krevende at ytterligere byråkrati og hensyn knyttet til aktsomhetsvurderinger ikke er ønskelig.

Flere gir også uttrykk for en manglende forståelse for de ulike risikoelementene knyttet til menneskerettighetsbrudd og delvis et ønske om å forstå mer av dette. Enkelte peker også på det store innslaget av frivillighet i den kirkelige rådsstrukturen, samt det faktum at fellesrådene ikke lenger er en del av den kommunale virksomheten og i mindre grad kan nyttiggjøre seg av kompetansen og ordningene som finnes innenfor kommunene, som årsaker til dette kapasitets- og kompetansegapet.

I de regnskapene fra fellesråd som vi har sett i forbindelse med dette notatet, er mellom 15 og 30 prosent av driftsbudsjettet brukt på innkjøp av varer og tjenester. Statistisk sentralbyrå (SSB) oppgir at dette samlet sett for alle fellesråd utgjør mellom 1,2 og 1,3 milliarder kroner i året. For rettssubjektet Dnk og fellesrådene samlet, ble det kjøpt varer og tjenester for 1,5 mrd. kroner i 2020, noe ned fra 1,6 mrd. kroner i 2019<sup>10</sup>. Til sammenligning er dette omtrent 200 millioner kroner mer enn hva Dnk brukte på lønn og sosiale ytelser til presteskaper årlig.

I tillegg kommer investeringsregnskapene til fellesrådene som i hovedsak er innkjøp av varer og tjenester knyttet til bygg og anlegg. For hvert enkelt fellesråd vil dette regnskapet fluktuere mye fra år til år avhengig av investeringer som gjøres, men samlet sett er tallene her relativt stabile. For de tre årene 2018 til 2020 ligger gjennomsnittet av disse investeringene på rett i underkant av 750 millioner kroner i året. Det er ikke mulig å disaggregere disse tallene for å finne ut hvor mye som er brukt på materialer, entreprenører, konsulenter og liknende, uten å gå inn i underlagene til regnskapene for hvert enkelt fellesråd. På bakgrunn av de intervjuene vi har gjort, vil vi likevel anta ca 80 prosent av disse midlene har gått til materialer og entreprenører i bygg og anleggsbransjen.

Vår gjennomgang av årsregnskapene til et utvalg fellesråd, samt intervjuer både med disse fellesrådene og representanter for rettssubjektet, gir et overordnet bilde av hvilke sektorer Dnk kjøper varer og tjenester fra.

### **Sentralt (rettssubjektet)**

---

<sup>10</sup> Tall fra SSB og regnskap for rettssubjektet Dnk



Den sentrale delen av Dnk (rettssubjektet) som består av de sentralkirkelige råd og de elleve bispedømmene bruker det aller meste av sine budsjetter på lønn. Av totale kostnader på ca. 2,2 milliarder kroner, går 1,4 milliarder til lønn og sosiale ytelser (ca. 62 prosent)<sup>11</sup>. Deretter kommer det ca. 570 millioner NOK i tilskudd til ulike kirkelige formål, samt noe innkjøp av varer og tjenester. Dette siste utgjorde 262 millioner kroner i 2020, noe ned fra 289 millioner kroner i 2019. Reiseutgifter er den største posten med 56 millioner i 2019 og 33 millioner i 2020 (pandemi). Reiseutgifter er ikke bare kjøp fra reiseleverandører, men også godtgjørelser til ansatte og frivillige. Videre følger en rekke kjøp av tjenester hvor de største er systemstøtte (IKT) og lønn, pensjon og regnskap på ca 15 millioner NOK hver. Deretter brukes det en del millioner på ulike konsulenttjenester og andre ting godt utenfor de mest risikoutsatte bransjene koblet til menneskerettighetsbrudd.

Av de områdene hvor vi vet risikoen er størst, og hvor dette nivået gjør noe innkjøp, er kurs og konferanser det området som peker seg ut<sup>12</sup>. Dette kan både være stiftsdager eller andre kurs på bispedømmenivå eller kirkemøtet, kirkerådsmøter, el.l på sentralkirkelig nivå, hvor hotell- og restaurantbransjen er hovedleverandør. Innenfor denne bransjen vet vi at det er en del bruk av underleverandører (mat, renhold, etc...) i tillegg til at det er stort behov for ufaglært arbeidskraft, noe som gjør bransjen utsatt for risiko. Covid-19-pandemien kan også ha bidratt til ytterligere risiko i denne bransjen gjennom flere runder med permitteringer/ oppsigelser og påfølgende utfordringer med å rekruttere nye medarbeidere når samfunnet åpner opp igjen for andre og tredje gang.

### Lokalt (fellesråd)

På fellesrådsnivå er det flere innkjøp av varer og tjenester innenfor de såkalte risikobransjene, selv om lønnskostnader også her er den største utgiftsposten. Etter Kirkeloven §15 er det kommunenes ansvar å finansiere bygging, drift og vedlikehold av kirker og kirkegårder, i tillegg til driftsutgifter, enkelte stillinger og utgifter til konfirmasjonsundervisning, diakoni, kirkemusikk og andre kirkelige aktiviteter. I følge *Forskrift om økonomiforvaltningen i sokn i Den norske kirke* §13 skal fellesråd (organ for soknet på kommunenivå) avgi årlige driftsregnskap, og i de tilfellene der det er gjort investeringer, egne investeringsregnskap.

Vår gjennomgang av noen slike regnskap for 2019 og 2020, samt intervjuer med representanter for de samme fellesrådene, viser at risikoen knyttet til innkjøp av varer og tjenester som bidrar til menneskerettighetsbrudd er betydelig større for dette lokale nivået i Dnk. Primært skyldes dette at det her de store utgiftene til bygging, renovasjon og vedlikehold av kirkebyggene ligger.

Det kjøpes varer og tjenester og gjøres en rekke store investeringer innenfor bygg og anlegg, en bransje som av Fafo nevnes som en særskilt risikobransje. Samtidig avdekker intervjuene at ikke alle innkjøp fra denne bransjen er omfattet av den samme risikoen. Det fremkommer at en del innkjøp gjøres av lokale håndverkere med spesiell kompetanse på ulike behov knyttet til treskjæring, stemming av kirkeklokker og andre mindre håndverk av nødvendighet for det kulturhistoriske vedlikeholdet. I tillegg fremkommer det en tydelig bevissthet rundt bruk av lokale byggevarer, enten dette er norske tresorter eller stein og skifer tilsvarende det originale materialet som ble benyttet ved oppføring av kirkebygget. Flere fellesråd benytter også felles rammeavtaler med ulike håndverkere og entreprenører for å gjennomføre vedlikehold på bygningsmassen. Gjennom den type langsiktige innkjøpsavtaler får som regel innkjøper en bedre oversikt over interne

<sup>11</sup> Tall hentet fra Årsregnskap for Den norske kirke 2020 og baserer seg på tall for 2020 og 2019.

<sup>12</sup> 14 millioner kroner i 2020, 26 millioner kroner i 2019, 19 millioner kroner i 2018 og 18 millioner kroner i 2017.

forhold hos leverandør og det er lettere å legge etiske føringer for innkjøpet da anskaffelsesprosessen gjøres for en lengre periode.

Deler av beløpene som brukes på bygg og anlegg går noen steder med til å leie inn en konsulent som kan ivareta ansvaret for innkjøp, kontraktering og oppfølging av ulike entreprenører som benyttes. I flere tilfeller finner vi eksempler på at disse konsulentene kommer fra kommunen og at kommunen av og til setter dette som et premiss for finansieringen av større prosjekter.

Videre er de store utgiftspostene for fellesrådene strøm, kommunale avgifter, husleie, IKT, telefoni, og regnskapstjenester.

Det er ikke mulig, basert på det tallgrunnlaget som er tilgjengelig i fellesrådenes årsregnskaper, å si noe presist om hvor mye penger Dnk bruker på varer og tjenester fra de ulike bransjene. Basert på de regnskapene vi har sett, statistikk fra SSB og de intervjuene vi har gjort, vil vi anslå at Dnks utgifter til bygg og anleggsbransjen ligger på **omtrent én milliard kroner i året**. Det vil i så fall utgjøre litt i underkant av 20 prosent av Dnks totale omsetning (fellesråd + rettssubjekt).

Dette tallet er basert på følgende anslag:

1. Omtrent 80 prosent av investeringsbudsjettene går til denne bransjen. Dette utgjør ca. 600 millioner kroner. De resterende 20 prosentene går til innkjøp av kunst, orgler, inventar, etc.
2. Omtrent  $\frac{1}{3}$  av fellesrådenes kostnader ved innkjøp av varer og tjenester knytter seg til vedlikehold av kirkebygg og gravplasser og innebærer kjøp fra denne bransjen. Dette utgjør ca. 400 millioner kroner.
3. Husleie, både for fellesrådene og rettssubjektet Dnk, er ekskludert i dette anslaget, men det er nærliggende å anta at deler av disse utgiftene indirekte vil gå til bygg og anleggsbransjen gjennom vedlikehold o.l. fra huseiers side.

Vi har oppsummert de ulike typene innkjøp for de to nivåene og kategorisert dem etter risikonivå (se tabell 1). Utgangspunktet for risikovurderingen her er påvirkning på menneskerettigheter, og ikke et helhetlig bærekraftsperspektiv. At en bransje er ført opp for det ene nivået og ikke det andre, betyr ikke at risiko er fraværende for det nivået hvor bransjen er utelatt, men at volumet tilsier at risiko totalt sett er mindre. Listen er ikke uttømmende, men en indikasjon på hvor vi anser at de største risikoområdene og mulighetene ligger.

Tabell 1: Bransjer kategorisert etter risiko for menneskerettighetsbrudd ved innkjøp fra Dnk

Risiko/ mulighet	Lav	Medium	Høy
Fellesråd	Telefoni Bedriftshelsetjeneste Husleie Kontingenter IT- og regnskapstjenester Bygg og anlegg (spesialist) Kirkevin	Bygg og anlegg (vedlikehold) Strøm Bank og forsikring Inventar, utstyr, kontor Renhold Storhusholdning (egen) Vikartjenester	Bygg og anlegg (nytt) Teknologi (batterier) Reise Kurs og konferanse
Rettssubjektet Dnk	Tjenesteyting (lønn og regnskap) Konsulenttjenester Husleie	Strøm Kontorrekvisita	Reise Kurs og konferanse

I tillegg til å basere risikovurderingen på de bransjene som trekkes frem i Fafo-rapporten fra 2019 og det vi vet om utfordringer knyttet til menneskerettighetsbrudd i ulike leverandørkjeder og råvareproduksjon, baserer vi denne vurderingen på faktorer som volum (verdi på anskaffelsene), regelmessighet (kjennskap til markedet og leverandørene), samt bruk av underleverandører (bemanning og varer).

### **Høy risiko**

*Bygg og anlegg* kategoriseres med høy risiko der det er snakk om nybygg og større rehabiliteringsprosjekter som krever nye innkjøpsavtaler utover de vedlikeholdsavtalene en del fellesråd allerede har med ulike håndverkere. Dette er ofte innkjøp av høy verdi og med egne anbudskonkurranser. Det fører med seg at nye og ukjente entreprenører kan levere tilbud som ser gunstige ut både med tanke på pris og kvalitet, men hvor innkjøper har lite forhåndskjennskap til entreprenøren.

Det har vært mye fokus på arbeidskriminalitet og sosial dumping i bygg og anleggsbransjen som ofte pekes ut som en bransjene med betydelige utfordringer på dette området. Hyppig bruk av underentreprenører, mye utenlandsk arbeidskraft og stor konkurranse i markedet har bidratt til dette, sammen med manglende reguleringer og kontroll fra ulike myndighetsfunksjoner. De siste årene har finnes det noen tendenser til at ting har bedret seg noe<sup>13</sup>, men det dukker stadig opp eksempler der arbeidskraften utnyttes for eiernes fortjeneste og uten viten fra byggherrens side.

Gitt at dette er den bransjen der Dnk legger igjen mest penger gjennom innkjøp av varer og tjenester, kategoriseres denne bransjen under 'høy risiko'.

*Teknologibransjen* er også utsatt for press knyttet til bruken av såkalte 'konfliktmetaller'. Dette er en betegnelse på sjeldne metaller som coltan, kobolt, gull, kassiteritt og wolframitt, men kan i visse sammenhenger også omfatte andre mineraler som stammer fra konfliktområder. Skrekkeempelet er Den demokratiske republikken Kongo (DRC) hvor det gjentatte ganger er påvist en sammenheng mellom utvinningen av disse metallene og finansieringen av væpnede konflikter og bruken av seksualisert vold mot kvinner<sup>14</sup>.

Flere av disse metallene er nødvendige ingredienser i fornybarteknologi og litiumbatterier. DRC står for omlag 60 prosent av verdens forekomster av kobolt og fredsprisvinner Dr. Denis Mukwege har flere ganger advart om hvordan vestens forbruk av disse nye teknologiene er den viktigste driveren for det økte konfliktnivået i hans hjemland<sup>15</sup>.

En rapport fra Amnesty International i 2019 viste hvordan kobolt fra DRC endte opp hos en rekke kjente teknologiselskaper via det kinesiske gruveselskapet Huayou og tre batteriprodusenter (to

---

<sup>13</sup>

<https://www.anbud365.no/bransjer/bygg-og-anlegg/oslomodellen-har-gitt-nedgang-i-sosial-dumping-og-arbeidslivs-krim/>

<sup>14</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/fn/rapport\\_sr1325.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/fn/rapport_sr1325.pdf)

<sup>15</sup>

<https://www.aftenposten.no/verden/i/VR7bkp/han-har-behandlet-tusener-av-kvinner-og-barn-fortsatt-venter-han-p-aa-aa>

kinesiske og et koreansk)<sup>16</sup>. Blant selskapene som Amnesty mener å dokumentere at kobolten ender hos, finner vi Samsung, Apple, Mercedes, LG, Sony, Volkswagen, Dell, HP, Lenovo, Microsoft, Vodaphone og en rekke andre. Sannsynligheten for at datamaskiner, telefoner, smart-TVer og el-biler som brukes i Dnk i dag, inneholder metaller fra DRC er derfor stor.

Gitt den veldokumenterte<sup>17</sup> sammenhengen mellom utvinningen av disse metallene og grove menneskerettighetsbrudd i DRC kategoriseres også denne bransjen som 'høy risiko'.

De andre bransjene som her kategoriseres med 'høy risiko' er *reise og kurs og konferanse*. Reising har en veldokumentert påvirkning på klimaet og derfor også en indirekte negativ påvirkning på menneskerettighetene til de som rammes av klimaendringer. I tillegg er reiselivet storforbruker av innleid ufaglært arbeidskraft knyttet til renhold, bygg og anlegg og drift, noe som utgjør en betydelig tilleggsrisiko, men som ofte er underkommunisert. Selv om Dnk velger å kompensere klimagassutslipp knyttet til egen reisevirksomhet, vil man ikke nødvendigvis mitigere risikoen knyttet til arbeidsforholdene i bransjen. Overgangen til elbiler er også et eksempel hvor man flytter risikoen over fra klima til utfordringene i teknologibransjen.

Kurs- og konferansebransjen er også storforbruker av underleverandører på ulike tjenester. Selv om hotellet man ønsker å bruke kan dokumentere ryddige forhold og tariffavtale for egne ansatte, har man ingen garanti for arbeidsforholdene til de som jobber for det innleide rengjøringsfirmaet, de som leverer maten eller de arbeiderne som pusset opp hotellets rom i fjor. Dette er også en bransje som benytter mye utenlandsk arbeidskraft og med delvise sesongvariasjoner og kortvarige kontrakter.

### **Middels risiko**

Det er ulike grunner til at de bransjene vi kategoriserer som 'middels risiko', havner der de gjør. Vedlikehold av bygg og anlegg havner her da dette i følge intervjuene i stor grad ivaretas gjennom langsiktige avtaler med entreprenører og håndverkere som det ofte etableres et kjennsksforhold til. Det gjøres gjennom mindre og hyppigere oppdrag, og av intervjuene forstår vi at en del fellesråd også benytter entreprenører som kommunen allerede har en avtale med. I disse tilfellene har man som kjøper ofte bedre kontroll med hvilke håndverkere som brukes og det er enklere å avdekke ulike former for arbeidskriminalitet og sosial dumping. Dette betyr ikke at risiko er borte, men den er noe redusert fra de tilfellene hvor man kontrakterer en helt ny entreprenør.

For strøm og bank og forsikring er risikoen for menneskerettighetsbrudd først og fremst knyttet til klimapåvirkningen fra disse tjenestene. Strøm har en direkte effekt på klimagassutslipp, mens bank og forsikring har en indirekte effekt gjennom sine investeringer.

Renholdsbransjen er en bransje som kunne kategorisert under 'høy risiko'. Vi finner likevel at mange av innkjøpsavtalene på dette feltet er inngått lokalt av fellesrådene rundt om i Norge der det ofte er mindre og mer gjennomsiktige forhold og hvor kjennskapet til leverandørene bidrar til å redusere risikoen noe. Det er likevel viktig å være klar over at risikoen vil variere med størrelse på fellesrådene og være høyere i de store byene. Dette gjelder også for vikarbyråttjenester der vikarene kommer fra en tilbyder som ikke er godt kjent for innkjøper. I Dnks tilfelle vil risikoen her

<sup>16</sup> Amnesty International (2019): "THIS IS WHAT WE DIE FOR": Human rights abuses in the Democratic Republic of Congo power the global trade in cobalt

<sup>17</sup> <https://www.newyorker.com/magazine/2021/05/31/the-dark-side-of-congos-cobalt-rush>

primært være knyttet til vikartjenester som underleverandører til de primærleverandørene man bruker (eks. hotell og restaurant, reise og bygg og anlegg).

Vi argumenterer også for at storhusholdning knyttet til egen drift (eks. sykehjem, barnehager, etc...) har middels risiko for Dnk da intervjuene avdekker at de ulike aktørene innenfor Dnk som kjøper tjenester innenfor dette feltet, ofte sikrer seg større kjennskap til leverandørene gjennom langsiktige avtaler og samarbeid. Dette reduserer risikoen noe sammenliknet med enkeltinnkjøp fra ukjente leverandører.

Vi går ikke konkret inn på de ulike bransjene som kategoriseres med lav risiko, men vil nevne den delen av bygg og anlegg der det benyttes spesialister innenfor sine håndverk. Det kan være tjenester knyttet til spesielle kirkeklokker, orgler, altertavler, unike utskjæringer, steinarbeid og annet som knytter seg til den kulturhistoriske siden av kirkebyggene. Vi forstår gjennom intervjuene at en del av utgiftene innenfor bygg og anlegg knytter seg til slike spesialisttjenester. Vi erfarer at i slike tilfeller er det ofte stor grad av kjennskap til leverandør av tjenestene og liten grad av bruk av utenlandsk arbeidskraft. Her anser vi derfor risikoen som liten.

### **Ny organisering gir nye utfordringer og muligheter**

Selv om Dnk formelt er skilt fra staten, og fellesrådene ikke lenger er en del av det kommunale området, er kommunene fortsatt lovpålagt å finansiere deler av Dnks virksomhet gjennom fellesrådene. Vår gjennomgang viser at forholdet mellom kommunen og fellesrådet varierer i stor grad, også når det kommer til innkjøpspraksis.

Enkelte fellesråd er fortsatt en del av kommunenes innkjøpsavtaler, enten fordi avtalene ble inngått før skillet mellom stat og kirke ble gjennomført, eller fordi de har blitt invitert med på nye felles innkjøpsavtaler. Andre steder har fellesrådet i større grad måtte klare seg uten kommunens hjelp og inngå nye innkjøpsavtaler på egenhånd. Enkelte fellesråd oppgir at de nå snur seg mot Knif eller andre felles innkjøpsavtaler som Dnk har inngått sentralt. For Dnk sentralt gjelder dette primært IKT foreløpig, mens hos Knif er det snakk om ulike tjenester som regnskap, forsikring, kontorrekvisita, o.l.

Det er også stor forskjell på typen av innkjøps som fellesrådene gjør. Enkelte innkjøp er av en art der Dnk samlet sett ville tjent på større og felles ordninger, eksempelvis regnskapstjenester, strømvavtaler, IKT, etc, mens andre igjen er av lokal art og bør gjennomføres lokalt (brøyte- og renholdstjenester). Konkret hvilke typer anskaffelser som bør gjennomføres lokalt, regionalt og sentralt, bør gås opp grundigere for både å sikre kvalitet og kostnadseffektivitet, men også for å samle forbrukermakten for best mulig å kunne påvirke leverandører av varer og tjenester for å hensynte menneskerettighetene i sine leverandørkjeder og tjenester.

## **7. Analyse**

Dnk står midt oppi et organisatorisk arbeid med sikte på å finne en ny form for organisering etter skillet fra staten. Store endringer har allerede funnet sted, men fortsatt pågår det diskusjoner om struktur og organisering. Dette arbeidet vil høyst sannsynlig påvirke fellesrådsstrukturen, noe som er tematisert gjennom enkelte av de intervjuene vi har gjort i dette arbeidet. Antall og størrelse på

fellesrådene vil ha mye å si for hva slags kompetanse og erfaring det er mulig å samle bak gjennomføring av innkjøp av varer og tjenester.

Mange fellesråd har fortsatt tett samarbeid med kommunen, enten gjennom gamle avtaler, nye felles innkjøpsavtaler/serviceavtaler eller liknende. Samtidig opplever vi at flere og flere kommuner skyver fellesrådene fra seg på dette området når nye avtaler skal inngås, med mindre det ligger et tydelig økonomisk insentiv fra kommunens side i å ha fellesrådet med. Vi ser også at det er noe usikkert hvorvidt lov om offentlig anskaffelser er fulgt i alle sammenhenger, særlig der hvor enkelte fellesråd benytter seg av Knif og beløpene overstiger terskelverdien på 100.000 kroner.

Kommunesammenslåingen viser at det for en del mindre fellesråd har vært til stor hjelp å komme sammen med ett eller flere større fellesråd da dette har ført til tilgang på bedre kompetanse og bedre innkjøpsavtaler. Kommunesammenslåinger er et følsomt tema, som vi ikke skal ta stilling til i dette notatet. Likevel er det verdt å nevne at enkelte av intervjuene bekrefter en positiv erfaring knyttet til temaet innkjøp ved at enhetene har blitt større. Tilgang på innkjøpskompetanse og bedre avtaler gjennom ny storkommune trekkes her frem som vesentlige faktorer.

Rettssubjektet Dnk består per i dag av 12 avdelinger (Kirkerådet + 11 bispedømmer). I intervjuene blir det opplyst at selv om noen felles innkjøp gjøres sentralt - særlig knyttet til tjenesteavtaler og IKT - så gjøres det mange individuelle innkjøp i hver enkelt avdeling (bispedømme) uten noen koordinering eller samlet oversikt.

Vår vurdering er at det ville tjent arbeidet med å sikre en positiv påvirkning både på menneskerettigheter og miljø om innkjøpskompetanse og forvaltning av innkjøpsavtaler ble samlet ett sted. Antakelig ville dette også tjene Dnk økonomisk da det vil bli lettere å forhandle mer fordelaktige avtaler samtidig som man sikret hensynet til menneskerettighetene og miljøperspektivet. I tillegg ville det være enklere å føre kontroll med at Dnk forholder seg korrekt til Lov om offentlige anskaffelser.

Basert på disse forutsetningene vil vi peke på tre forhold som kan bidra til å redusere risiko for at Dnk gjennom sine innkjøp av varer og tjenester bidrar til menneskerettighetsbrudd. Tilsvarende representerer også disse tre forholdene en mulighet til å være med å bidra til positive endringer innad i de ulike bransjene og på sikt nedover i verdikjedene.

## **1. Én felles politikk med nødvendige retningslinjer og veiledere**

Dnk mangler et overordnet dokument som anerkjenner de utfordringene knyttet til menneskerettighetene som innkjøp av varer og tjenester innebærer, og som adresserer det ansvar som Dnk ønsker å ta gjennom egne innkjøp. Et slikt dokument bør ikke være en innkjøpsmanual, men et overordnet visjonsdokument som legger noen enkle føringer for ansvar, kompetanse og organisering for hele Dnk.

Uavhengig av fremtidig organisering, bør det utvikles noen enkle veiledninger som kan gi ulike enheter med innkjøpsansvar informasjon både om risiki knyttet til menneskerettigheter, miljø og bærekraft for ulike bransjer der man kjøper varer og tjenester. Disse kan kompletteres med informasjon om mulighetene som ligger i den nye Åpenhetsloven og om hvordan Dnk bør gå

frem når man inviteres inn i innkjøpsprosesser sammen med andre aktører som kommuner eller kommunale foretak.

For ikke å ødelegge for formålet ved denne saken ved å gjøre det for komplisert, bør slike veiledere være så generelle som mulig. Vi ser likevel et behov for en særskilt veileder for innkjøp knyttet til bygge- og anleggsbransjen. Årsakene til det er delvis de spesielle risikofaktorene knyttet til denne bransjen, samt at det er på dette området Dnk gjør noen av de største innkjøpene. Samtidig erfarer vi at det ofte er egne prosesser knyttet til disse innkjøpene og at de i enkelte tilfeller ivaretas av egne avdelinger eller særskilte organisatoriske enheter. En egen veileder kan derfor ha større gjennomslagskraft hvis de som sitter med det operative ansvaret i byggesaker opplever at veilederen treffer dem presist.

Dnk må selv avgjøre hvor bindende slike veiledninger og retningslinjer skal være for de ulike organisatoriske enhetene. En mulighet kan være ulik grad av binding etter organisatorisk nivå der graden av frivillig veiledning blir større jo nærmere man kommer lokalt nivå i kirken. Tilsvarende vil Kirkemøtet i større grad være i stand til å vedta bindinger for rettssubjektet Dnk. Det er også mulig å gradere bindingsgraden etter bransjerisiko. Kanskje skal det i enkelte saker være obligatorisk å innhente aktsomhetsvurderinger dersom innkjøpene overstiger en viss verdi og er innenfor de bransjene/ sektorene med størst risiko, jf. tabell 1.

## **2. Styrket og koordinert innkjøpskompetanse**

En aktørs evne til å påvirke etterlevelse av menneskerettigheter (og hensyn til miljø og bærekraft) både innenfor arbeidslivet her i Norge og gjennom verdikjeder som strekker seg godt utenfor Norges grenser avhenger i stor grad av to forhold - størrelse og kompetanse.

Kompetansedelen handler både om hvordan ulike innkjøp gjøres (effektivitet, lovverk, kontrakter) og om den særskilte risikoen (menneskerettigheter, klima, miljø) knyttet til type vare eller tjeneste. Det siste kan anses som noe mer perifert i forhold til klassisk innkjøpskompetanse, men er avgjørende dersom Dnk ønsker å påvirke etterlevelsen av menneskerettighetene gjennom sine innkjøp. Det er også i lys av dette behovet for kompetanse og tilgang på informasjon at Åpenhetsloven er vedtatt. Den skal bidra til å gi forbrukeren makt til å påvirke forhold knyttet til menneskerettighetene ved å velge bort tilbydere og aktører som ikke har gjort gode nok aktsomhetsvurderinger i egen verdikjede.

Det vil være utfordrende for Dnk å sikre tilstrekkelig kompetanse all den tid ansvar og gjennomføring av innkjøp er såpass fragmentert som det er i den kirkelige strukturen i dag. Det er likevel ikke gitt at kompetansen må følge ansvaret i alle delene av organisasjonen. En mulighet kan være å sikre en felles innkjøpsenhet sentralt i rettssubjektet Dnk som både har kompetanseansvar og gjennomføringsansvar for innkjøp over en viss verdi i rettssubjektet, samtidig som enheten ivaretar et kompetanseansvar overfor fellesrådsstrukturen. Hvordan dette konkret skal fortone seg, må en se nærmere på, men det er nærliggende å se for seg at kompetanseansvaret overfor fellesrådene for eksempel ivaretas gjennom generelle veiledninger rettet mot de mest risikoutsatte sektorene.

Det finnes i dag eksempler der rettssubjektet Dnk har inngått avtaler med eksterne tilbydere av tjenester og hvor fellesrådene er gitt et rom for å gjøre avrop på disse avtalene. Dette er en modell som med fordel kan benyttes på ulike typer varer og tjenester der behovene for innkjøp i

fellesrådene sammenfaller med behov hos rettssubjektet. Modellen vil sikre at kompetanseansvaret og gjennomføringsansvaret holdes sammen, gitt at en sentral innkjøpsenhet sikres tilstrekkelig kompetanse.

Å jobbe for flere innkjøpsavtaler på et så høyt nivå som mulig, vil normalt sikre leverandører et større volum på avtalene og Dnk en tilsvarende større forbrukermakt. Det vil også føre til færre innkjøpsavtaler totalt sett og effektivisere forhandlingsprosesser og mulighetene til å benytte Åpenhetsloven for å etterspørre informasjon om aktsomhetsvurderinger fra leverandørens side.

### **3. Risikobasert kontroll med særlig utsatte sektorer.**

Å holde seg med gode veiledere og retningslinjer kan vise seg lite verdt, hvis man ikke fører kontroll og tilsyn med at leverandørene overholder og etterlever det de sier de gjør gjennom tilbudsprosesser eller annen informasjon.

Dnk bør vurdere om en eventuelt innkjøpsenhet også skal gis et kontrollansvar for å ettergå om større leverandører innenfor bransjer med stor risiko operer slik de sier i tilbudene sine og i henhold til de avtaler som gjøres. Etter vår vurdering vil et slikt kontrollansvar ha størst effekt innenfor bransjer som bygg og anlegg og bemanning (renhold, storkjøkken, etc...). Videre kan kontrollansvaret også omfatte kontroll med de aktsomhetsvurderingene som selskaper eventuelt oppgir at de har gjort knyttet til egen verdikjede. Å ettergå andres aktsomhetsvurderinger krever ofte en særskilt kompetanse, men mye kan gjøres med å utvikle en robust sjekklister for å vurdere grundighet og autentisitet ved slike. Et slikt ansvar bør inngå i en eventuell sentral innkjøpsenhet.

Å kontraktsfeste mulighetene for slik kontroll i samtlige større innkjøp, og gjennomføring av enkelte kontroller, vil kunne ha en ytterligere påvirkningseffekt utover de forpliktelsene selskapene er pålagt i åpenhetsloven.



Dette notatet er utarbeidet for Den norske kirke (Dnk) i samsvar med engasjementsbrevet datert 23.11.2021.

Våre vurderinger bygger på informasjon som har fremkommet i intervjuer med ulike representanter for Dnk og i dokumentasjon som Dnk har gjort tilgjengelig for oss. PricewaterhouseCoopers (PwC) har ikke foretatt noen selvstendig verifisering av informasjonen som har fremkommet, og vi innestår ikke for at den er fullstendig, korrekt og presis. PwC har ikke utført noen form for revisjon eller kontrollhandlinger av Dnks virksomhet.

Dnk har rett til å benytte informasjonen i dette notatet i sin virksomhet, i samsvar med forretningsvilkårene som er vedlagt vårt engasjementsbrev. Rapporten og/eller informasjon fra rapporten skal ikke benyttes for andre formål eller distribueres på annen måte enn avtalt uten skriftlig samtykke fra PwC. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt av Dnk eller andre som følge av at vårt notat eller utkast til notat er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet i strid med disse bestemmelsene eller engasjementsbrevet.

PwC beholder opphavsrett og alle andre immaterielle rettigheter til rapporten samt ideer, konsepter, modeller, informasjon og know-how som er utviklet i forbindelse med vårt arbeid.

Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar.