



Marita Høgseth

Ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser

Ny standard – nye oppfordringer og forutsetninger

Masteroppgave i offentlig administrasjon og styring

OsloMet – Storbyuniversitet

Handelshøgskolen

Fakultet for samfunnsvitenskap

Forord

Jeg ble interessert i dette temaet allerede under bachelorgraden min, da jeg tok et valgfag innenfor anskaffelsesrett. Dette valgfaget vekket interessen min, og det førte til at jeg valgte flere fag innenfor offentlige anskaffelser, og resulterte i at jeg valgte å vie masteroppgaven min til dette temaet.

Høsten 2022 deltok jeg på et seminar i regi av Standard Norge for utgivelsen av en ny standard om ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser. Det ble da tydeliggjort for meg at det har funnet sted flere forsøk på å fastsette de overnevnte prinsippene i dagens anskaffelser, men at det har vært vanskelig å få til gode nok grep for å sikre gode, ansvarlige anskaffelser over hele linja. Dette seminaret viste til at denne nye standarden ville komme med fastsatte krav og gjennomført veiledning for offentlige oppdragsgivere i hvordan de skal integrere integritet inn i hvert enkelt steg i anskaffelsesprosessen.

Jo mer jeg jobber med fagområdet, jo tydeligere blir det for meg at offentlige anskaffelser påvirker de fleste aspekter i hverdagen, og det virker som at dette blir mer og mer tydelig for allmennbefolkningen også. Det offentliges forvaltning av samfunnets penger lager kjøreregler og setter rammer for hva man tillater og ønsker innenfor merkevarer, arbeidsmiljøforhold, forurensning og veldig mange andre områder som blir påvirket av det nasjonale og internasjonale markedet. Faktum er at regjeringsmaktene, fagfolket og samfunnet generelt viser mer og mer hvor viktig det er at disse grensene og rammene blir satt allerede i anskaffelsesprosessen, og denne masteroppgaven tar sikte på å utforske hvordan noen av de nye reglene, forslagene og kravene kan påvirke regelverket og hvordan vi foretar oss offentlige anskaffelser i dag.

Jeg ønsker å takke veilederen min Diego Praino for veldig godt samarbeid og god oppfølging gjennom hele masterprosessen. Takk for uvurderlig hjelp og tilbakemeldinger! Videre, ønsker jeg også å takke foreldrene mine for konstant støtte og oppmuntring – det hjelper mer enn dere aner. Avslutningsvis, vil jeg også takke kjæreste, venner og kollegaer som har tatt seg bryet med å korrekturlese og gi tilbakemeldinger på innhold, røde tråder og stort og smått – tusen tusen takk!

Sammendrag

Hvilke nye oppfordringer, forutsetninger og pålegg blir stilt til oppdragsgivere og leverandørkjeden i henhold til ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser, med utgangspunkt i standard NS-EN 17687:2022? Dette er hovedessensen i denne masteroppgaven, og den tar for seg hvordan nye krav til ansvarlighet og integritet vil påvirke anskaffelsesprosessen i forhold til nåværende regelverk, og hvordan samfunnet ellers vil bli påvirket av dette. En komplisert problemstilling i offentlige anskaffelser i dag er hvordan man skal kombinere det lovpålagte formålet om mest mulig samfunnsøkonomisk effektive anskaffelser sammen med andre viktige samfunnshensyn.

Opgaven er et juridisk studium som fokuserer på en nylig utgitt standard, NS-EN 17687:2022, som gir nye krav og veiledning til hvordan offentlige oppdragsgivere kan utvise og ta hensyn til ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser. Studien gjør dette ved å vise til hvorfor og i hvilken grad norsk innkjøpsrett kan bli påvirket av europeiske standarder, og gir en bred teoretisk vinkling på hvordan dette påvirker samfunnet på ulike måter. Videre, tar studien og analyserer flere nylige og relevante bidrag innenfor den valgte problematikken, og tar her for seg hvordan NS-EN 17687:2022, Norgesmodellen, påseplikt og eksisterende krav i anskaffelsesregelverket, vil påvirke og sette nye rammer og retningslinjer for offentlige anskaffelser.

Analysen viser til en rekke nye bestemmelser, som ny standard og nye krav gjennom Norgesmodellen. Disse gir oppdragsgiveren, herunder den offentlige innkjøperen, et større ansvar i anskaffelsesprosessen innenfor ansvarlighet og integritet. Av disse fremgår det at oppdragsgiveren blir oppfordret til å sette grenser og begrensinger tidlig i prosessen, og bør legge vekt på risikoevalueringer hvor faremomenter tidlig blir faset ut i prosessen. Dette skal gjøres ved å lage policyer og implementere prosedyrer i kontrakter, som viser til at dette er noe som er udiskuterbart og legges til grunn for hele prosessen. Oppdragsgivere blir med dette stilt mer til ansvar for å sikre forankringen og utøvelsen av dette i anskaffelsen.

Analysen viser også til at tydeliggjøring i regelverket vil få flere konsekvenser for offentlige innkjøpere, leverandørkjeden og andre berørte parter, herunder eksempelvis økte kostander grunnet at kontraktene vil koste mer å få utført. Analysen reflekterer også rundt hvordan hensynet for mest mulig effektivitet samfunnsøkonomisk sett kan kombineres med andre samfunnshensyn.

Konklusjonen viser til at denne forskningen har funnet at det fremkommer flere nye oppfordringer, forutsetninger og pålegg i henhold til ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser. I NS-EN 17687:2022 vises det til veiledning i hvordan ta etiske valg, og hvordan forsikre at valgte kriterier og krav blir ivaretatt i hele leverandørkjeden. Den gir forklaringer og gir eksempler på hvordan man skal starte anskaffelsesprosesser, og gir føringer i hvordan fastsette policyer og prosedyrer for å sikre for at anskaffelsen ivaretar hensyn til ansvarlighet og integritet. Avslutningsvis, legger oppgaven vekt på hvordan disse prinsippene blir hensyntatt i nye krav, oppfordringer og forutsetninger.

Abstract

What new challenges, prerequisites and additions will be placed on the public contracting authorities and the supply chain considering integrity and accountability in public procurement, based on standard NS-En 17687:2022? This is the main essence of this thesis, and it dwells on how new demands regarding integrity and accountability will affect the public procurement regulations, and how society will be affected by this. A complicated issue in public procurement today is how to combine the legally required objective of being the most efficient in an economic sense, with other important societal considerations.

The thesis is a legal study focusing on a recently published standard, NS-EN 17687:2022, which provides new requirements and guidance on how public contracting authorities can demonstrate and display accountability and integrity in public procurement. The study does this by pointing out why and to what extent Norwegian purchasing law can be affected by European standards and provides a broad theoretical angle on how this affects society in different ways. Furthermore, the study analyses several recent and relevant contributions within the chosen issue, and here addresses how NS-EN 17687:2022, Norgesmodellen, supervisory responsibility and existing requirements in the procurement framework, will affect and give new guidelines for public procurement.

The analysis refers to several new provisions, such as a new standard and new requirements through the Norgesmodellen. These give the contracting authority, including the public procurer, a greater responsibility in the procurement process in terms of accountability and integrity. From these, it appears that the contracting authority is encouraged to set limits and limitations early in the process and should focus on risk evaluations where hazards are phased out early in the process. This will be done by creating policies and implementing procedures in contracts, demonstrating that this is something that is indisputable and forms the basis of the entire process. Contracting authorities are thereby held more accountable for ensuring the anchoring and execution of this in the procurement. The analysis also shows that implementing the regulations will have several consequences for public procurers, the supply chain, and other affected parties, for example, increased costs because contracts will cost more to execute. The analysis also reflects on how socio-economic considerations for maximizing efficiency can be combined with other societal considerations.

The conclusion points out that this research has found that there are several new challenges, requirements, and orders in relation to accountability and integrity in public procurement. NS-EN 17687:2022 gives guidance as to how to make ethical choices, and how to ensure that selected criteria and requirements are met throughout the supply chain. It provides explanations and examples of how to initiate procurement processes and provides guidance on how to establish policies and procedures to ensure that procurement safeguards accountability and integrity. Finally, the thesis emphasizes how these principles are considered in new requirements, encouragements and guides.

Innhold

Kapittel 1 Innledning	8
1.1 Innledning og problemstilling	8
1.2 Bakgrunn	10
1.2.1 Generelle bemerkninger om anskaffelsesrett	10
1.2.2 Den europeiske unionen og Europeisk standardisering	12
1.2.3 Det europeiske økonomiske samarbeidsområde og Det europeiske frihandelsforbund....	13
1.2.4 ILO-konvensjon nr. 94	14
1.3 Metode.....	14
1.4 Teoretisk bakteppe	15
1.5 Avgrensning og problematisering	16
Kapittel 2 Teori	18
2.1 Europeisk standardisering.....	18
2.2 CEN og CENELEC.....	20
2.3 NS-EN 17687:2022	21
2.4 Ansvarlighet i kontraktskrav	25
2.5 Bærekraftige anskaffelser	27
2.6 Samfunnshensyn i offentlige anskaffelser	28
Kapittel 3 Analyse og diskusjon	30
3.1 NS-EN 17687:2022	30
3.2 Norgesmodellen.....	33
3.3 Høringsnotat for Norgesmodellen	36
3.4 Påseplikt.....	39
3.5 Ansvarlighet i anskaffelsesregelverket	40
3.6 Diskusjon	43
3.6.1 Påvirkning av ny standard	43
3.6.2 Påvirkning av Norgesmodellen	44
3.6.3 Påvirkning av påseplikt.....	45
3.6.4 Ringvirkninger for anskaffelsesregelverket?.....	46
Konklusjon	49
Litteraturliste	52
Vedlegg	55
Oversikt over tabeller/figurer	
Figur 1: Syklus for offentlige anskaffelser.....	23
Figur 2: Etisk dilemma.....	24

Kapittel 1 Innledning

1.1 Innledning og problemstilling

Offentlige anskaffelser er noe man ofte ikke tenker på i hverdagen, men på samme tid så blir vi hver dag påvirket av hva det offentlige bruker penger på og hvordan de forvalter samfunnets penger og ressurser. Poenget med regelverket rundt innkjøp og anskaffelser er for å tvinge våre offentlige aktører til å ta de mest samfunnsøkonomisk effektive valgene, men hva betyr egentlig dette og hvordan fungerer det sammen med andre sosiale- og miljømessige hensyn, herunder eksempelvis bærekraft og arbeidslivskriminalitet?

Det offentlig i Norge i dag anskaffer varer, tjenester og bygg- og anlegg for over 650 milliarder kroner hvert år¹. Dette er en enorm sum som påvirker alt fra individer til staten som en helhet, og det finnes mange føringer og regler for hvordan disse innkjøpene skal gjennomføres. Det som i utgangspunktet styrer de offentlige innkjøpene er anskaffelsesregelverket, og herunder finner vi Lov om offentlige anskaffelser² (heretter LOA) og Forskrift om offentlige anskaffelser³ (heretter FOA) som er hovedrettskildene. Samfunnet i dag er i konstant endring, og det er et økende fokus på at avgjørelser man tar og kontrakter man inngår skal ha et bærekraftig utgangspunkt – og at bærekraft skal gjennomskinne hele prosessen i alle prosesser.

Hvilke nye oppfordringer, forutsetninger og pålegg blir stilt til oppdragsgivere og leverandørkjeden i henhold til ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser, med utgangspunkt i standard NS-EN 17687:2022? Det er dette spørsmålet denne oppgaven prøver å besvare ved å se på hvordan det eksisterende regelverket oppfordrer til løsninger i henhold til ansvarlighet og integritet, hvilke krav som foreligger og spesielt fokusere på hva som fremkommer av en ny europeisk standard som gjelder nettopp dette – NS-EN 17687:2022⁴. Oppgaven vil ta for seg denne standarden og hva den gir og krever av offentlige innkjøpere i Norge i dag, ettersom denne standarden skal gi innkjøpsorganisasjoner veiledning i hvordan

¹ For mer informasjon: <https://www.nho.no/tema/arbeidsliv/artikler/regjeringen-lanserer-forste-steg-i-norgesmodellen/>, åpnet 6. februar.2023.

² Lov om offentlige anskaffelser, LOV-2016-06-17-73.

³ Forskrift om offentlige anskaffelser, FOR-2016-08-12-974.

⁴ Standard Norge, «Offentlige anskaffelser - Integritet og ansvarlighet - Krav og veiledning (NS-EN 17687:2022).», 2022,

<https://www.standard.no/no/Nettbutikk/produktkatalogen/Produktpresentasjon/?ProductID=1433608>.

Denne referansen blir videre referert til som 'Standard Norge' i fotnoter.

de kan gjennomføre en anskaffelsesprosess som bidrar til å ivareta integritet, ansvarlighet og transparens i prosessen. Alt fra behovsidentifikasjon til levering av varer, tjenester og arbeidskontrakter omfattes av prosessen.

Dette temaet er spesielt aktuelt å forske på ettersom dette er noe som det både nasjonalt og internasjonalt er mye fokus på om dagen. Dette synliggjøres gjennom eksempelvis den tidligere nevnte standarden NS-EN 17687:2022, som omhandler ansvarlighet og integritet i hele anskaffelsesprosessen. På et mer nasjonalt nivå finner vi Norgesmodellen⁵, som skal gi nasjonale seriøsitetsskrav for alle offentlige innkjøp og anskaffelser. Målet med en slik modell er å få til sunnere konkurranse og et mer seriøst arbeidsliv i Norge.

Denne masteroppgaven skal ta for seg hvordan det norske anskaffelsesregelverket kan bli tolket i lys av nye nasjonale og internasjonale krav. I *kapittel 1* vil oppgaven først gi en bred bakgrunns gjennomgang av norsk anskaffelsesrett, EU, EFTA, EØS og hvordan dette henger sammen med europeisk standardisering. Deretter, vil det komme et delkapittel om metode og tankegangen for hvordan masteroppgaven ble gjennomført. Videre, vil det gis en kort gjennomgang av aktuell forskning på det valgte fagområdet, og til slutt en avgrensning for oppgaven og tanker rundt dette og potensielle svakheter og utfordringer.

I *kapittel 2* vil det komme en teoretisk gjennomgang av hva europeisk standardisering er, hva CEN og CENELEC er, og hvordan dette ender opp med å gjelde i Norge. Innenfor teori vil det komme en utredning om hva NS-EN 17687:2022 er og hva den omfatter, og hva som skal brukes i masteroppgaven i henhold til tidligere avgrensning. Avslutningsvis, innenfor kapittel 2 vil det komme mer forskning på dette området i henhold til valgt problemstilling.

I *kapittel 3* vil oppgaven ta for seg den analytiske delen, med tilhørende diskusjon. Analysen vil strekke seg fra NS-EN 17687:2022 til nasjonale modeller for motvirkning av arbeidslivskriminalitet og seriøsitetsskrav i Norge. Analysen vil ta for seg hvordan disse modellene og standarden kommer med nye krav, råd og eksempler på hvordan oppdragsgivere kan stille flere absolutte krav til leverandørene i henhold til anskaffelsesregelverket. Analysen vil spesielt se på hva som blir satt som krav i henhold til

⁵ Nærings- og fiskeridepartementet, «Forslag til endring av forskrift om offentlige anskaffelser § 7-9, forsyningsforskriften § 7-9 og konsesjonskontraktforskriften § 7-6», 8. desember 2022.. 'https://www.regjeringen.no/contentassets/c4273886e0eb4d0cae52571717c277bf/horingsnotat.pdf'.

ansvarlighet og integritet i hele leverandørkjeden og hvordan dette kan gi virkninger for anskaffelsesprosessen.

Avslutningsvis, vil det komme en konklusjon med et forsøk til svar på den overnevnte problemstillingen. Den vil gi en oppsummerende oversikt over hvilke argumenter som er brukt, hvilken del av lovgivningen som potensielt vil få en virkning for å imøtekomme de nye forslagene. Den vil gi et innblikk inn i utfordringer, ulemper og motstand denne masteroppgaven møtte i løpet av sitt arbeid, og den vil komme med noen tanker om svakheter og områder for forbedring. Avslutningsvis, vil den også komme med forslag til videre studier og forskningsområder, som det kan bygges videre på utfra dette forskningsarbeidet.

1.2 Bakgrunn

1.2.1 Generelle bemerkninger om anskaffelsesrett

Anskaffelsesretten bygger på et sett av grunnleggende prinsipper som man finner i LOA §4. Disse prinsippene gjennomsyrrer anskaffelsesprosessen og skal legges til grunn når avgjørelser blir tatt i henhold til regelverket. LOAs §4 går ut på at oppdragsgiver skal gjennomføre anskaffelser i samsvar med prinsippene om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.

I hovedsak går disse prinsippene ut på at det skal være lett og oversiktlig for alle å se hvorfor oppdragsgiver tok visse avgjørelser, hva som ble lagt til grunn og vise til at det ble lagt vekt på rettferdighet og likebehandling. Videre, så har §4 i LOA stor betydning for den praktiske rettsanvendelsen. Paragrafen gir føringer om krav som ikke kan utledes direkte ellers i regelverket, og det angis en viss tolkning og fastsettelse av innholdet⁶. Manglende bruk av de grunnleggende prinsippene kan gi rom for og føre til korrupsjon, urettferdighet, og uansvarlighet, og det kan gjøre det vanskelig for oppdragsgiver og gjennomføre formålet for anskaffelsesregelverket – å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser, jf. LOA§ 1.

Videre, så vil dette få noen indirekte konsekvenser for både oppdragsgiver, leverandørene og samfunnet generelt. Standard NS-EN 17687:2022, som vil få en bredere introduksjon senere i oppgaven, slår fast at: «Failure to commit to the fundamental principles of integrity,

⁶ Morten Goller og mfl., «Anskaffelsesrett i et nøtteskall», 2. utg. (Oslo: Gyldendal juridisk, 2017), s. 45–46.

accountability and transparency in public procurement can create room for corruption, undermine the effectiveness of public services and have a negative impact on the cost-efficiency of public spending. As an indirect result, such deficiencies can harm the public interest, undermine public trust and have a negative impact on citizens.”⁷. Med andre ord så kan det å ikke fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser ødelegge tilliten omverdenen har til oppdragsgiver, og leverandører kan velge ikke å ville delta i konkurranser og privatpersoner kan velge å unngå oppdragsgivers tjenester.

Et annet viktig punkt som fremmes av LOA finner man i §5. Denne paragrafen omhandler miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn. LOA §5 konstaterer at oppdragsgiveren, som er statelige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter, i tillegg til offentligrettslige organer, *skal* utføre anskaffelser som bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, fremme klimavennlige løsninger og fremme respekt for menneskerettigheter der det er fare for at disse kan brytes. Videre, så vektlegges det at oppdragsgiver *kan* ta hensyn til arbeidsforhold og sosiale forhold. LOA § 5, tredje ledd, viser til at dette kan eksempelvis gjøres ved at det stilles krav til begrensning av antall ledd i leverandørkjeden, i bransjer som er spesielt utsatt for arbeidslivskriminalitet.

I tillegg til loven så kommer forskriften med en del føringer for offentlige anskaffelser. FOA er bygget opp på en slik måte at det bestemmes av verdien av hva som skal anskaffes hvilke deler av forskriften som kommer til anvendelse. Kort oppsummert så vil det fremkomme strengere og mer absolutte krav jo høyere verdi det er på anskaffelsen. På grunn av denne oppbygningen så kan man ofte finne like bestemmelser i de ulike delene, ettersom delen gjelder for ulike verdier av ulike typer anskaffelser.

I FOA fremkommer det av §8-13 og §19-3 at det kan begrenses med antall ledd i leverandørkjeden. I FOA §8-13(1) og §19-3(1) legges det opp til at oppdragsgiver *skal* stille krav om at det er maksimalt to ledd i leverandørkjeden når det skal utføres bygge- og anleggsarbeider for verdier over 1,3 MNOK for statelige oppdragsgivere og 2,05 MNOK for andre. I §8-13(2) og §19-3(2) åpnes derimot opp for at oppdragsgiveren *kan* godta flere ledd i

⁷ Standard Norge, s. 5: Introduction 0.1 Background fra NS-EN 17687:2022 (engelsk) er gjengitt av Marita Høgseth til bruk i oppgaven *Ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser/ Ny standard – nye oppfordringer og forutsetninger* med tillatelse fra Standard Online AS mai 2023. Standard Online er ikke ansvarlig for eventuelle feil i gjengitt materiale. Se www.standard.no.

leverandørkjeden dersom dette er nødvendig for å sikre tilstrekkelig konkurranse, og dette må i så fall dokumenteres i anskaffelsesdokumentene. Derimot, så finnes det ikke så mange andre eksplisitte føringer for hvordan hver enkelt oppdragsgiver skal ta hensyn til, og forsikre *kan* og *skal* kravene.

1.2.2 Den europeiske unionen og Europeisk standardisering

Det er allmenn kunnskap at Norge ikke er medlem av den europeiske unionen (EU), men som vi vil se senere i oppgaven så er direktivene i EU relevante for denne oppgaven og dens problemstilling. EU er en samarbeidsorganisasjon i Europa, som består av 27 medlemsland. EU er basert på rettsprinsipper, og dette betyr at hver avgjørelse som tas i EU er basert på traktater som har blitt godkjent av alle medlemslandene. Det finnes flere traktater i EU og disse nedlegger lover og regler for medlemslandene, og fungerer som en bindende avtale landene imellom⁸. I Traktaten om Den europeiske unionens virkemåte (the Treaty of the Functioning of the European Union – TFEU), fastslås det i kapittel 1 innenfor TITLE IV at det skal være fri bevegelse av personer, tjenester og kapital⁹.

Standardisering systemet som brukes i dag, er et resultat av et lengre og suksessfullt offentlig-privat samarbeid, hvor flere interessenter er involvert. Europeisk standardisering spiller en viktig rolle i utviklingen og håndteringen av det europeiske indre marked¹⁰. Det indre europeiske markedet er basert på at EU ønsker at personer som er bosatte i medlemsland skal kunne bo, handle og jobbe hvor hen de ønsker innenfor EUs område. Ved å fjerne en del av barrierene man ellers vil kunne møte ved å handle på tvers av landegrensene, så har EU gjort det lettere for individer og bedrifter å handle fritt¹¹. Standardiseringen av prosesser, kontrakter og systemer gjør disse prosessene enda enklere på tvers av landegrensene. Rundt 30% av dagens europeiske standarder samsvarer direkte med EU direktiver og gir en god forståelse og utførelse av regelverket. Dette igjen gir gode, raske, ansvarlige og bredt aksepterte handler¹².

⁸ For mer informasjon: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_en, åpnet 6. februar 2023.

⁹ *The Treaty on the Functioning of the European Union*, OJ C 202, 7.6.2016, s. 65-67.

¹⁰ For mer informasjon: <https://www.cencenelec.eu/european-standardization/cen-and-cenelec/>, åpnet 3. januar 2023.

¹¹ For mer informasjon: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/single-market_en, åpnet 30. januar 2023.

¹² <https://www.cencenelec.eu/european-standardization/cen-and-cenelec/>.

1.2.3 Det europeiske økonomiske samarbeidsområde og Det europeiske frihandelsforbund
Det finnes flere europeiske land som ikke er medlemmer av EU, men som deler noen av de samme godene og forpliktelsene som medlemsstatene. På grunn av Den europeiske økonomiske samarbeidsområde avtalen (EØS-avtalen) gjelder disse forpliktelsene også for Norge, Liechtenstein og Island¹³. I likhet med EU finnes en annen mellomstatlig organisasjon i Europa som er bygget opp landene Norge, Island, Liechtenstein og Sveits, og heter Det europeiske frihandelsforbund (EFTA). Organisasjonen oppstod i 1960 og var laget for å gjøre det enklere å handle internt for medlemmene¹⁴. Det er grunnet medlemskapet i EFTA at Norge er medlem av EØS-avtalen, men disse to medlemskapene er ikke gjensidig utelukkende. Det betyr at man må ikke være medlem av EØS-avtalen for å være medlem av EFTA, eksempelvis har Sveits valgt å ikke være medlem.

Lovgivningen i EØS er basert på EUs lovgivning, og det er grunnet dette at en stor del av EØS-avtalen er nesten identisk til dens tilhørende deler i EU som omhandler det indre markedet. Dette handler i stor grad om de fire frihetene, men også konkurranse, statsstøtte, forbrukervern, miljø, statistikk og sosialpolitikk. Videre, så finnes det blant annet informasjon om samarbeid i teknologisk utvikling, utdanning, arbeidsmarkedet og kultur i EØS-avtalen¹⁵.

Det finnes flere typer lovgivning i EU, som har ulike rettsvirkninger: forordninger (regulations), direktiver (directives), beslutninger (decisions), anbefalinger (recommendations) og meningsmålinger (opinion). En forordning er en bindende og rettskraftig lov, og den må bli innsatt i sin helhet i EUs medlemsland. Hvorav, et direktiv er en rettsakt som er et mål som alle EUs medlemsland skal oppnå, men det er opp til hvert enkelt land hvordan de skal innføre og oppnå målet¹⁶. Dette er ulikt i EØS, hvor lovgivningen kommer fra EU og må bli inkorporert i avtalen for å bli rettskraftig. Deretter, så må hvert enkelt EØS-land implementere loven i deres nasjonale lovgivning¹⁷.

¹³ For mer informasjon: '<https://www.efta.int/eea/eea-agreement>', åpnet 6. februar 2023.

¹⁴ For mer informasjon: '<https://www.efta.int/about-efta/european-free-trade-association>', åpnet 6. februar 2023.

¹⁵ For mer informasjon: '<https://www.efta.int/eea/eea-agreement/eea-basic-features>', åpnet 6. februar 2023

¹⁶ For mer informasjon: 'https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_en', åpnet 30. januar 2023.

¹⁷ '<https://www.efta.int/about-efta/european-free-trade-association>'.

1.2.4 ILO-konvensjon nr. 94

ILO-konvensjon nr. 94 handler om arbeidsrettigheter i offentlige kontrakter, og den ble ratifisert i Norge i 1996. Konvensjonen handler om innholdet i kontrakter når det offentlige setter arbeidet bort, og formålet er å kunne sikre mulighetene for at lønns- og arbeidsvilkår blir holdt på et noenlunde likt nivå for likt arbeid. Dette gjelder for tjenester, bygg- og anleggsarbeider, og inngåtte kontrakter fra det offentlige skal inneholde klausuler som sikrer at arbeiderne får minimum så gode arbeidsvilkår som normalen for det spesifikke området, for arbeidet sitt¹⁸.

Dette betyr med andre ord at vilkårene for arbeiderene i offentlige kontrakter ikke skal være noe dårligere enn det som følger normer, regulativer eller gjeldene tariffavtaler, og dette gjelder også for eventuelle underleverandører. Videre, så omfatter konvensjonen også utenlandske bedrifter som skal utføre arbeidet, og hvis arbeidet utføres i utlandet skal normalen fra det gjeldende området for vilkår følges. I utgangspunktet så er konvensjonen kun forpliktende for statelige styresmakter, men det er lagt opp til at det kan bestemmes at nr.94 også kan gjelde for andre innkjøpere i offentlig sektor¹⁹.

1.3 Metode

Denne masteroppgaven er et juridisk studium som tar sikte på å se på standard NS-EN 17687:2022 i lys av anskaffelsesregelverket, med tanke på hvordan den utfyller og utfordrer regelverkets bestemmelser om ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser. En analyse av denne standarden ble gjennomført, i tillegg til at det ble sett på andre relevante juridiske og politiske dokumenter som stiller krav til ansvarlighet, sosiale krav og bærekraft av oppdragsgiver og leverandører i offentlige innkjøp.

NS-EN 17687:2022 vil fungere som et utgangspunkt for analysen, og denne standarden vil være bakgrunn for diskusjonen av andre tiltak og bestemmelser som drøftes i denne masteroppgaven. Oppgaven vil gå gjennom forskning gjort på området og bygge på denne tidligere forskningen. Målet med oppgaven er å kunne tilføre innsikt i hvordan den nye

¹⁸ Ot.prp. nr. 7 (2007-2008), «Om lov om endring i lov 16. juli 1999 nr.69 om offentlige anskaffelser» (Nærings- og fiskeridepartementet, 26. oktober 2007), s. 4, <https://www.regjeringen.no/contentassets/d6672e5a4bce4b5b88620865a135e8db/nn-no/pdfs/otp200720080007000dddpdfs.pdf>.

¹⁹ *Ibidem*, s. 4.

standarden bygger på eksisterende teori og se på standarden i lys av anskaffelsesregelverket og dens bidrag.

Metoden som ble brukt i dette juridiske studiet var å først gå igjennom ny og relevant forskning på området. Det ble tatt utgangspunkt i en metodisk gjennomgang av bøker, kapitler og forskningsartikler som så på hvordan anskaffelsesreglene kan brukes i samsvar med andre sosiale formål, i tillegg til at det ble lagt til grunn nye politiske plattformer og andre juridiske anliggende som har med problemstillingen å gjøre. Videre, så ble funnene fra disse bidragene sammenlignet og sett på i lys av nye krav og nye oppfordringer til veiledning gitt i NS-EN 17687:2022. Oppgaven diskuterer og analyserer hvordan dette kan brukes til å innlemme og fokusere på samfunnshensyn som ansvarlighet, arbeidskriminalitet og i noen grad bærekraft, samtidig som hovedformålet til anskaffelsesregelverket ivaretas.

Avslutningsvis, så ble funnene fremlagt i en konklusjon, som også tar for seg begrensinger i oppgaven og muligheter for videre forskning og innfallsvinkler.

NS-EN 17687:2022 er et opphavsrettsbeskyttet dokument og med mindre det innhentes skriftlig tillatelse fra Standard Online AS så kan ingen deler av materialet reproduseres eller brukes. Med bakgrunn i det har jeg innhentet skriftlig tillatelse for bruk av materialet fra standarden som har blitt brukt i denne oppgaven, og ettersom materialet er hentet fra den engelske versjonen så må også gjengivelsen av materialet foregå på engelsk.

Opphavsrettsnotisene kan bli funnet i fotnotene under hvert enkelt bidrag fra standarden og samlet i et vedlegg bak masteroppgaven.

1.4 Teoretisk bakteppe

I den teoretiske delen av oppgaven vil det først bli gitt en innføring i NS-EN 17687:2022 og en gjennomgang av hvorfor denne standarden er viktig og hvorfor den er relevant i Norge. Standarden kommer med pålegg og veiledning til hvordan oppdragsgivere, bidragsyttere og beslutningstakere kan utøve integritet og ansvarlighet i offentlige anskaffelser. Videre, vil teoridelen ta for seg ansvarlighet i offentlige anskaffelser i dag, og se på utgangspunktet med regelverket som er å utnytte og fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Ett av kapitlene i boken *Å kjøpe for Norge*²⁰ tar for seg hvorvidt anskaffelsesreglene begrenser

²⁰ Morten Goller, Oda H. Ekre, og Beate Gulbrandsen, «Å kjøpe for Norge», red. Marius Langseth og Jan Ole Similä (Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2021).

muligheten til å realisere andre formål i samsvar med anskaffelsesregelverket. De andre forholdene det kan legges vekt på er eksempelvis sosiale forhold, bærekraft, miljø, lønn eller arbeidslivskriminalitet.

Dernest så kommer et utdrag fra en artikkel skrevet om grønne, bærekraftige og sirkulære anskaffelser. Artikkelen legger vekt på at med sirkulære anskaffelser så er det som en prosess hvor offentlige oppdragsgivere kjøper varer, tjenester, bygg- og anlegg hvor man aktivt ønsker å bidra til lukkede energi- og materialeløkker, og hvor man i størst mulig grad unngår negative innvirkninger på miljøet og miniserer avfallsdannelsen gjennom hele livssyklusen.

Avslutningsvis, vil teoridelen ta for seg samfunnshensyn i offentlige anskaffelser. Det kan virke vanskelig å forene tankegangene om ressurseffektivitet og andre samfunnshensyn i offentlige anskaffelser, spesielt med tanke på at offentlige anskaffelser i hovedsak skal føre til mest mulige effektive innkjøp og dekke behovene sine for lavest mulig pris. Dette underkapittelet vil ta for seg positive og negative effekter av fokus på miljø- og klimahensyn, sosial dumping og arbeidslivskriminalitet og lærlinger på arbeidsplassen. Det vil også se på at det i stor grad vil påvirke små eller nyoppstartede bedrifter som antageligvis ikke kan heve seg på samme nivå som de veletablerte og store.

1.5 Avgrensning og problematisering

I offentlige anskaffelser er det utallige vinklinger og fasetter man kan fokusere på for å tolke regelverket. Det er et komplekst system som legger til rette for at oppdragsgivere skal holdes til ansvar for forvaltning av det offentliges verdier og ressurser. Denne masteroppgaven er avgrenset til å fokusere på noen holdepunkter innenfor ansvarlighet, integritet, bærekraft og sosialt ansvar, som fremkommer av regelverket og andre relevante dokumenter på området. Oppgaven vil ta for seg noen av kravene og veiledningen for disse som fremkommer av standard NS-EN 17687:2022, og diskutere disse opp mot dagens anskaffelsesregelverk, samt se det i lys av forskjellige høringsbrev som er under behandling. Grunnet størrelsesbegrensning, i tillegg til at endelig svar ikke foreligger på skrivetidspunktet, så vil ikke oppgaven gå inngående og dypt inn på hver av disse høringsbrevene, men heller bruke de som et utgangspunkt og diskusjonsmomenter.

Denne oppgaven er en juridisk oppgave, og vil derfor ikke fokusere på politikken bak innførelsen av proposisjonene, standarden eller diskusjonen bak dette. Den vil ikke ta for seg anskaffelsesregelverket som en helhet, men avgrense det til de områdene som direkte omhandler de valgte temaene, eller som kan bli berørt av de nye innføringene. Valget for begrensingen er i hovedsak størrelsesbegrensning og at forfatter ønsket å gå litt mer i dybden på noen områder istedenfor å snakke generelt om alt. De valgte områdene er etter forfatters oppfatning antageligvis de som vil få det største utslaget i den dagligdagse bruken av anskaffelsesregelverket.

I arbeidet med dette forskningsprosjektet har det fremkommet flere utfordringer, og det vil her adresseres i form av noen hovedpunkter. Den største utfordringen har vært at dette er et veldig nytt området innenfor forskningen, og det ikke finnes flust med teori på området. Det er som nevnt flere av dokumentene som fortsatt ikke har endelige avgjørelser, siden noen fortsatt er under behandling eller i innføringsprosessen. Dette er også derfor emnet er så spennende å forske på, men det avgrenser samtidig området med relevant og ny teori. Standarden NS-EN 17687:2022, som denne oppgaven bygger på, er under ett år gammel, og innføringen av politiske føringer som Norgesmodellen er for tiden under utvikling. Dermed åpner det opp for at forskning kan gjøres på området, og det åpner opp for diskusjoner og mulige fortolkninger av konsekvenser grunnet både fastsatte og potensielle endringer.

Kapittel 2 Teori

2.1 Europeisk standardisering

Forordningen 1025/2012 om europeisk standardisering har blitt vedtatt som EØS-relevant. Dette betyr at forordningen dekker ett av områdene i EØS-avtalen, og vil derfor være relevant for medlemslandene. Denne forordningen har standardisering som sitt kjerneområde, og poenget med standardisering er for å hjelpe til å øke konkurransen og konkurransevilkårene mellom bedrifter, ved å gjøre det enklere for varer og tjenester å bli sendt på tvers av landegrensene. Standardisering gir betydelige positive økonomiske effekter, ved at varer og tjenester krever en viss standard av kvalitet og synliggjør at det må konkurreres på andre områder. Standardisering vil normalt sett øke konkurransen og gjøre at kostnaden synker for både bedriften og forbrukeren²¹.

I 2012 ble forordningen 1025/2012 vedtatt, og denne forordningen samlet og forenklet lovgivningen på standardiseringsområdet. Utfra denne ble det også laget et rammeverk for samarbeid mellom den Europeiske kommisjonen og standardiseringsorganisasjonene. Tidligere regelverk var problematisert ved at det var stor forskjell i mange av de nasjonale standardene, og at det var vanskelig å samhandle mellom de ulike nasjonene i EU og det indre markedet. Det var ønsket samsvar mellom ulike kompetanser, og de private nasjonale standardene gjorde dette problematisk²².

Forordningen som omhandler standardisering, er basert på flere ulike forordninger som har blitt slått sammen til forordning 2022/2480. Denne forordningen av 14. des 2022 endrer forordning 1025/2012 om europeisk standardisering og har blitt vedtatt i EU. Forordning 2022/2480 er under vurdering hos EØS/EFTA statene²³. Lovgivningen for standardisering i EU fantes opprinnelig i Direktiv 98/34/EC fra Det europeiske parlamentet fra 1998. Dette direktivet fastsatte fremgangsmåten for hvordan informasjonsprosedyrene rundt standarder fungerer i EU. Derimot, så er ikke informasjonen i dette direktivet helt oppdatert og utviklet i forhold til dagens modernisering og standardisering, så Det europeiske

²¹ *Regulation 1025/2012* of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on European standardisation, paragr. 3.

²² Harm Schepel, «The New Approach to the New Approach: The Juridification of Harmonized Standards in EU Law», (Maastricht Journal of European and Comparative Law 20, nr. 4, 2013): s. 522–523, <https://doi.org/10.1177/1023263X1302000404>.

²³ For mer informasjon: '<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2022/avg/forordning-om-endring-av-standardiseringsforordningen-/id2946141/>', åpnet 12. mai 2023.

parlamentet og Rådet uttrykte i forordet til forordningen fra 2012 at lovgivningen må simplifiseres og tilpasses for at det skal kunne passe til dagens situasjon²⁴. Den europeiske kommisjonen kan utfra regelverket be om at en eller flere av de europeiske standardiseringsorganisasjonene²⁵ kommer med forslag til nye europeiske standarder eller standardiseringer av tjenester som er tilpasset informasjonsdelingen nedsatt i traktatene, og grunnlaget for dette finnes i TFEUs artikler 14, 151, 152, 153, 165, 166 og 168²⁶.

Endringsforordningen inneholder forslag om endring av Artikkel 10 i forordningen fra 2012, og denne artikkelen gir føringer for hvordan Europakommisjonen kan gi oppdrag for utvikling av standarder for de europeiske standardiseringsorganisasjonene. Endringen presiserer for standardiseringsorganisasjonene at kun nasjonale standardiseringsorganer har mulighet for stemmerett for spesifikke bestemmelser og avgjørelser. Dette gjelder i avgjørelser om aksept, avslag og gjennomføring av forespørsler for standardisering, eller avgjørelser om aksept av nye arbeidsemner, og i beslutninger om Europeiske standardleveranser. Disse endringene fjerner det tidligere benevnte 'the national delegation principle'²⁷.

Innad i EU så blir nasjonale standarder implementert av nasjonale standardiseringsorganisasjoner, og dette kan potensielt føre til at det oppstår konflikter i det indre markedet, grunnet ulikheter i standardene internasjonalt. Derfor finnes det i dag et system hvor informasjon og standarder blir delt på tvers av landegrensene, med de europeiske standardiseringsorganisasjonene og med Den europeiske kommisjonen. Dette regelverket fører også til at dersom det blir publisert en europeisk standard som omhandler et tema innenfor en nasjonal standard, så utgår den nasjonale og den europeiske standarden trer i kraft²⁸.

²⁴ *Regulation 1025/2012* of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on European standardisation, paragr. 7.

²⁵ Det kommer mer utfyllende informasjon om disse nedenfor.

²⁶ *Regulation 1025/2012* of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on European standardisation, paragr. 12.

²⁷ '<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2022/aug/forordning-om-endring-av-standardiseringsforordningen-/id2946141/>'.

²⁸ *Regulation 1025/2012* of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on European standardisation, paragr. 14.

2.2 CEN og CENELEC

Det er et etablert partnerskap mellom den europeiske kommisjonen, det europeiske frihandelsforbundets sekretariat (EFTA), og de europeiske standardiseringsorganisasjonene²⁹. CEN og CENELEC er europeiske standardiseringsorganisasjoner, og CEN (den europeiske standardiseringsorganisasjonen) og CENELEC (komite for standardisering på det elektrotekniske område) jobber sammen for å skape standarder som skal gjelde i hele Europa.

CEN jobber i hovedsak med å skape en plattform for utvikling og etablering av Europeiske standarder, samt andre tekniske dokumenter i henhold til materialer, prosedyrer og produkter. Denne organisasjonen jobber med standardisering på en rekke områder, deriblant kjemikalier, bygningskonstruksjon, forbrukerprodukter, forsvar og sikkerhet, energi, mat og matsikkert for å nevne noen³⁰.

CENELEC jobber med å utvikle frivillige standarder på det teknisk elektroniske området, og hjelper til med å utvikle og fasilitere handel på tvers av landegrensene innenfor EU. Dette gjør de ved å lage nye markeder, kutte ned på selvkosten for bedrifter og støtte utviklingen av det indre markedet. CENELEC jobber også med standardisering på flere områder, deriblant innenfor elektromagnetisk kompatibilitet, batterier, kabler, elektriske motorer, lys og andre elektriske systemer³¹.

Standardene som kommer fra CEN og CENELEC er laget i samråd med organisasjoner, industrier, offentlige myndigheter, interesseorganisasjoner og akademia for å nevne noen³². Standarder utarbeides i samsvar med relevante interessenter for hver enkelt standard, og målet er å produsere og kvalitetssikre produkter som inkorporerer tilgjengelighet, trygghet, likhet og interoperabilitet inn i produktene. CEN og CENELEC jobber aktivt for å støtte internasjonale standarder og har som mål å ha 'en standard, en test, godkjent overalt'³³.

CEN og CENELEC er bygget opp basert på prinsipper fra Verdens handelsorganisasjon (WTO) i henhold til deres standardisering, hvor sentrale prinsipper er gjennomsiktighet, åpenhet, sammenheng, enighet og frivillig bruk og effektivitet. Et annet viktig prinsipp for

²⁹ <https://www.cencenelec.eu/european-standardization/cen-and-cenelec/>.

³⁰ For mer informasjon: <https://www.cencenelec.eu/about-cen/>, åpnet 16. mars 2023.

³¹ For mer informasjon: <https://www.cencenelec.eu/about-cenelec/>, åpnet 16. mars 2023.

³² <https://www.cencenelec.eu/european-standardization/cen-and-cenelec/>.

³³ *Ibidem*.

CEN og CENELEC er at alle interesserte parter er involvert i de nasjonale og europeiske standardiserings prosessene, og dette gjelder alt fra offentlige organisasjoner til små bedrifter og interesseorganisasjoner³⁴.

2.3 NS-EN 17687:2022

NS-EN 17687:2022, vil heretter noen ganger bli omtalt som *standarden*, ved andre henvisninger til andre standarder eller tidligere versjoner vil dette bli tydeliggjort og kommentert ved. *Oppdragsgiver* viser i det videre til bedriften/organisasjonen, som utfører anskaffelsen og dens ansatte og innleide, som er ansvarlige for enkelte offentlige anskaffelser.

I 2022 ble det utviklet og godkjent en ny standard fra CEN, og den skulle omhandle ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser. Alle CEN-medlemsland³⁵ er forpliktet til å følge denne og andre standarder uten å gjøre noen endringer, og implementere den som en nasjonal standard³⁶. NS-EN 17687:2022 er en europeisk standard, og skal bli gitt den samme statusen som en nasjonal standard for alle CEN-medlemsland, enten ved å utgi den eksakt samme standarden eller senest ved påtegnelse før utgangen av februar 2023, samtidig skal motstridende standarder utgå innen da³⁷. Med andre ord betyr dette at siden Norge er medlem av CEN, så er man forpliktet til å innføre alle europeiske standarder og iverksette de som *Norsk Standard*³⁸. NS-EN betyr at standarden er av europeisk opphav (CEN), og har så blitt fastsatt som Norsk Standard³⁹.

NS-EN 17687:2022 kommer med flere krav og gir veiledning til hvordan man kan foreta gode, ansvarlige anskaffelser. Standarden fastslår at “This document specifies requirements

³⁴ Regulation 1025/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on European standardisation, paragr. 2.

³⁵ CEN-medlemsland: Belgia, Bulgaria, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Hellas, Irland, Island, Italia, Kroatia, Kypros, Latvia, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederland, Norge, Polen, Portugal, Republikken Nord-Makedonia, Romania, Serbia, Slovakia, Slovenia, Spania, Storbritannia, Sveits, Sverige, Tsjekkia, Tyrkia, Tyskland, Ungarn og Østerrike.

³⁶ For mer informasjon: '<https://www.cencenelec.eu/european-standardization/european-standards/>', åpnet 1. mai 2023.

³⁷ For mer informasjon: '<https://www.standard.no/nyheter/nyhetsarkiv/kontrakter-og-blanketter/2021-nyheter/forslag-til-ny-standard-om-integritet-og-ansvarlighet-i-offentlige-anskaffelser/>', åpnet 12. mai 2023.

³⁸ Standard Norge utgir og fastsetter *Norsk Standard*. Dette er et varemerke beskyttet ordmerke for mer informasjon se: '<https://www.standard.no/standardisering/norsk-standard/>'.

³⁹ For mer informasjon: '<https://www.standard.no/standardisering/norsk-standard/>', åpnet 1. mai 2023.

and guidance for buyer organizations, with regards to integrity and accountability in public procurement processes from the identification of needs throughout the delivering of goods, services or work contracts. This document is applicable to use by: a) buyer organizations; b) contributors; c) decision makers and their staff⁴⁰. Det er i hovedsak en standard for oppdragsgivere, men den kan også brukes av bidragsytere og beslutningstakere og deres personale. Videre, har standarden utviklet flere figurer som skal hjelpe oppdragsgiver i å ivareta integritet og ansvarlighet i hver enkelt anskaffelsesprosess. Disse figurene vil videre bli brukt som verktøy for å analysere standardens veiledning av anskaffelsesprosessen.

Det har vært med flere norske eksperter i utviklingen av den nye standarden for offentlige anskaffelser, og det ble dannet en norsk speilkomité *SN/K 585 Offentlige anskaffelser*. Denne komiteen har fulgt med på prosessen i Europa og kommet med innspill til dette arbeidet, i tillegg til at flere av medlemmene⁴¹ i komiteen også satt som eksperter i den europeiske arbeidsgruppen som utarbeidet standarden⁴². Denne standardiseringskomiteen, *CEN/TC 461 Public Procurement*, jobbet med opprettelsen av europeisk standardisering, som er basert på det eksisterende europeiske anskaffelsesregelverket⁴³.

I NS-EN 17687:2022 blir det brukt en figur som henviser til prosessen for offentlige anskaffelser, og standarden viser til følgende forklaring på den: “Current public procurement paradigm is not limited to procedural aspects only, therefore the public procurement cycle in the chart is divided into three stages and one ongoing activity: 1) Preparation stage (planning, defining demands/needs, market research and engagement, public procurement strategy, preparation of tender documents); 2) Public procurement procedure stage (publishing, tendering phase, opening of tenders, evaluation, awarding); 3) Contract/Management/Monitoring stage (signing, customer-supplier relationship management order, delivery, quality management, price adjustment, reporting); 4) The

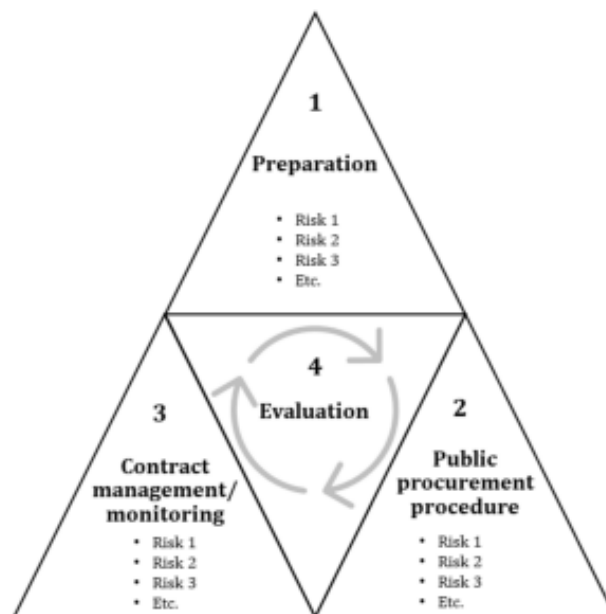
⁴⁰ Standard Norge, s. 7: 1 Scope fra NS-EN 17687:2022 (engelsk) er gjengitt av Marita Høgseth til bruk i oppgaven *Ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser/ Ny standard – nye oppfordringer og forutsetninger* med tillatelse fra Standard Online AS mai 2023. Standard Online er ikke ansvarlig for eventuelle feil i gjengitt materiale. Se www.standard.no.

⁴¹ Komiteen består av medlemmer fra: *Advansia AS, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Avinor, Bane NOR, Factlines, Forskningsrådet, Indre Østfold kommune, Inventura, KSI, Lillestrøm kommune, LO, Miljødirektoratet, Melanor, NHO, Oslo Met, Statsbygg, Sykehusinnkjøp HF, Tolldirektoratet, UDI, Universitet i Oslo og Virke.*

⁴² <https://www.standard.no/nyheter/nyhetsarkiv/miljo-og-barekraft/2022-nyheter/ny-standard-for-integritet-og-ansvarlighet-i-offentlige-anskaffelser/>.

⁴³ For mer informasjon: <https://www.standard.no/fagomrader/miljo-og-barekraft/barekraftige-innkjop/integritet-og-ansvarlighet-i-offentlige-anskaffelser--ns-en-17687/>, sist åpnet 31. januar 2023.

ongoing activity “Evaluation” applies to both the individual public procurement but also lessons learned and improvements for the next public procurement. Each stage has its individual risks for upholding the principles of Integrity and Accountability, which are listed as Risk 1, Risk 2, Risk 3, etc. under the heading of a particular stage. Some risks for upholding the principles of Integrity and Accountability may be specific for the individual public procurement. The buyer organization should take time to evaluate any such specific risks, and add them to the chart with common risks, for that individual public procurement.”⁴⁴



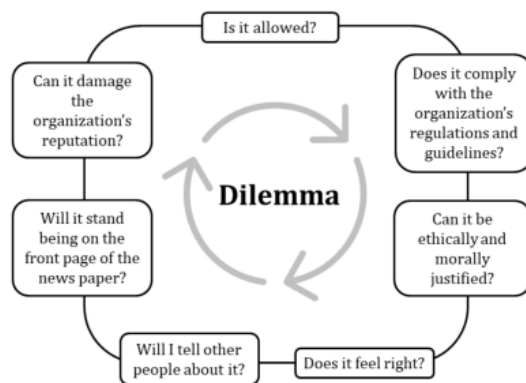
Figur 1. Syklus for offentlige anskaffelser⁴⁵.

Figuren viser til at i dagens anskaffelser så er det er ikke kun selve innkjøpet som påvirker anskaffelsesyklusen, og figuren viser derfor til tre etapper og en aktivitet. Disse etappene er vist i figur 1 og viser til at den første etappen er forberedelsesfasen, og det er her man planlegger, fastsetter hva som faktisk skal anskaffes, gjør markedsarbeid, lager

⁴⁴ Standard Norge, s. 28-29: A.5 The public procurement process (6) fra NS-EN 17687:2022 (engelsk) er gjengitt av Marita Høgseth til bruk i oppgaven *Ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser/ Ny standard – nye oppfordringer og forutsetninger* med tillatelse fra Standard Online AS mai 2023. Standard Online er ikke ansvarlig for eventuelle feil i gjengitt materiale. Se www.standard.no.

⁴⁵ Standard Norge, s. 28: Figure A.1 «The public procurement cycle » fra NS-EN 17687:2022 (engelsk): Public procurement Integrity and accountability Requirements and guidance – er gjengitt av Marita Høgseth til bruk i oppgaven *Ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser/ Ny standard – nye oppfordringer og forutsetninger* med tillatelse fra Standard Online AS i (april 2023). Standard Online er ikke ansvarlig for eventuelle feil i gjengitt materiale. Se www.standard.no

anskaffelsesstrategi og utarbeider anskaffelsesdokumenter. Videre, i etappe 2 foregår selve anskaffelsen. Her lyser man ut konkurransen, får inn tilbud, evaluerer og tildeler kontrakten. I etappe 3 blir kontrakten underskrevet og kontrakten blir utført av valgte leverandører, det blir utført kvalitetssikring og rapportering. Nummer 4 i figur 1 er en kontinuerlig aktivitet av evaluering og henvender seg både til den spesifikke anskaffelsen og overordnet erfaring og kunnskap lært frem til neste anskaffelse. Videre, så er det referert til ‘risk 1’, ‘risk 2’, osv. i figur 1, og med dette menes at hver enkelt etappe har risiko for at man ikke oppholder prinsippene om integritet og ansvarlighet, og dette må synliggjøres av oppdragsgiver for hver etappe.



Figur 2. Etisk dilemma⁴⁶.

I standarden vises det også til en annen figur som fokuserer på etiske dilemmaer, også kalt Code of Conduct (CoC) på engelsk. Standarden fremlegger: «The objective with a code of conduct is to establish and maintain measures aimed at ensuring the impartiality and ethical standard of the buyer organization, its staff involved in public procurement and its contributors. The buyer organization may ask the questions in Figure A.2 when encountering a dilemma, in order to decide the best way to handle the situation.»⁴⁷. Poenget med en CoC er

⁴⁶ Standard Norge, s. 30: Figure A.2 «Testing ethical dilemma» fra NS-EN 17687:2022 (engelsk): Public procurement Integrity and accountability Requirements and guidance – er gjengitt av Marita Høgseth til bruk i oppgaven Ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser/ Ny standard – nye oppfordringer og forutsetninger med tillatelse fra Standard Online AS i (april 2023). Standard Online er ikke ansvarlig for eventuelle feil i gjengitt materiale. Se www.standard.no

⁴⁷ Standard Norge, s.29: A.7 Code of conduct fra NS-EN 17687:2022 (engelsk) er gjengitt av Marita Høgseth til bruk i oppgaven Ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser/ Ny standard – nye oppfordringer og forutsetninger med tillatelse fra Standard Online AS mai 2023. Standard Online er ikke ansvarlig for eventuelle feil i gjengitt materiale. Se www.standard.no.

derfor å fastsette og opprettholde aktiviteter som har som utgangspunkt å forsikre at oppdragsgiver er upartisk og etterlever etiske standarder. Figuren over gir oppdragsgiver noen spørsmål som kan stilles hvis det oppstår et etisk dilemma, for å bestemme hva som er den beste avgjørelsen i situasjonen.

2.4 Ansvarlighet i kontraktskrav

Det anskaffes mye i det offentlige i Norge i dag, og det er rundt 3000 oppdragsgivere som følger anskaffelsesregelverket for sine innkjøp. Rundt 16% av Norges bruttonasjonalprodukt er verdien av hva det offentlige i Norge bruker hvert eneste år på anskaffelser, og det kan diskuteres hvorvidt det er *verdt* å bruke så mye penger på å gjennomføre anskaffelser i tråd med anskaffelsesregelverkets krav. Dette spørsmålet blir tatt opp i boken *Å kjøpe for Norge (2021)* kapittel 7⁴⁸, og problemstillingen som det legges vekt på er hvorvidt anskaffelsesreglene begrenser muligheten til å realisere andre formål i samsvar med anskaffelsesregelverket. Disse sideformålene kan være sosiale forhold, bærekraft med fokus på miljø, lønn eller arbeidslivskriminalitet.

Det kan være komplisert å utføre anskaffelser i praksis, ettersom det er mange retningslinjer, *skal* og *kan* krav og oppfølging som kreves av regelverket. I utgangspunktet så er regelverket laget for å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser, jf. LOA §1. I tillegg er det også ønskelig å kunne bruke regelverket til å belønne og fremheve ønske om bærekraft, ansvarlighet og seriøsitet. I hvilken grad dette kan gjøres diskuteres i kap. 7 i boken *Å kjøpe for Norge (2021)*, hvor det settes spørsmåltegn ved hvordan bruke kontraktskrav, tildelingskriterier eller kvalifikasjonskrav til å vektlegge dette. Det strekes under at grunnen til at oppdragsgivere sliter med dette er begrunnet i at det ikke finnes noen direkte svar i anskaffelsesregelverket på hvordan dette skal gjøres, og dette derfor må gjøres ved tolkning av de grunnleggende EØS-prinsippene på området, ettersom dette er lite behandlet i norsk praksis⁴⁹.

En annen viktig faktor er, som tidligere nevnt, at noen andre hensyn skal ivaretas i anskaffelsesprosessen, og dette kommer fra både LOA §5 og fra Art. 18 EUs

⁴⁸ Morten Goller, Oda H. Ekre, og Beate Gulbrandsen, «Å kjøpe for Norge», red. Marius Langseth og Jan Ole Similä (Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2021), s. 148.

⁴⁹ Goller, Ekre, og Gulbrandsen, s. 150.

anskaffelsesdirektiv. Det understrekes at hensyn fra andre sektorer, eksempelvis menneskerettigheter og arbeidslivskriminalitet, skal vektlegges der dette er mulig. Et område hvor det er relativt stor mulighet for å sette krav som er knyttet til andre sektorer, er i kontraktskravene og kontraktsoppfølgingen. En viktig forutsetning her er at dette må stå i forhold til leveransen og ha tilknytning til denne, jf. LOA §5(2) og FOA §19-1(1). Videre, skal disse kravene kunne knyttes til arbeidet som skal utføres, og de må samsvare med de grunnleggende prinsippene etter LOA §4⁵⁰.

Det å kunne knytte sidehensynet fra en annen sektor til leveransen vil måtte vurderes konkret i hver enkelt konkurranse, og det er viktig å ta hensyn til at noen krav vil kunne bryte med prinsippet om likebehandling. Dette betyr eksempelvis at det vil gjøre det vanskeligere for noen leverandører å delta, og det diskrimineres av ulike grunner grunnet kontraktskravene. Det er derimot noen vurderinger det er vanlig å ta med som kontraktskrav, og dette er eksempelvis om man skal sette krav til et visst antall lærlinger som skal være med å utføre kontrakten eller krav om å ha faste ansatte⁵¹. Slike krav kan gjøre det vanskelig eller umulig for noen leverandører å delta, fordi de er små eller nyoppstartede bedrifter, og de kanskje ikke har tilstrekkelig med lærlinger eller vil måtte ha leid inn arbeidskraft for å kunne utføre den aktuelle kontrakten.

Videre, er det viktig at kravene satt som kontraktsvilkår følges opp og vurderes i gjennomføringen av kontrakten. Det er derfor også viktig at oppdragsgiver vurderer om det er kapasitet til å foreta oppfølging av satte kontraktskrav, slik at slike krav faktisk utgjør en forskjell og det ikke blir brudd på likebehandlingen av leverandørene. Hvis kontraktsbestemmelsene ikke følges kan det føre til konsekvenser for valgt leverandør og overtredelsesgebyr⁵².

⁵⁰ Goller, Ekre, og Gulbrandsen, s.152–154.

⁵¹ *Ibidem*, s.170–176.

⁵² *Ibidem*, s.189.

2.5 Bærekraftige anskaffelser

I artikkelen *Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement*⁵³ legger forfatterne vekt på at bærekraft og grønn tankegang i offentlige anskaffelser. De definerer grønne anskaffelser som en prosess hvor offentlige oppdragsgivere ønsker å produsere varer, tjenester, bygg- og anlegg som har en redusert effekt på miljøet gjennom hele livssyklusen til produktet. Derigjennom legges det vekt på at bærekraftige anskaffelser innebærer at prosessen hvor organisasjoner løser deres behov for varer, tjenester, bygg- og anlegg gjennomføres på en måte som skaper verdi for pengene i hele livssyklusen, og i den forstand at det skapes verdi og fordeler ikke bare for organisasjonen, men også for samfunnet og økonomien, og den bidrar til minst mulig skade på miljøet i prosessen⁵⁴.

Artikkelen legger også vekt på at i tillegg til grønne og bærekraftige anskaffelser, så finner man også sirkulære anskaffelser, hvor den Europeiske kommisjonen har definert det som en prosess hvor offentlige oppdragsgivere kjøper varer, tjenester, bygg- og anlegg, og som aktivt ønsker å bidra til lukkede energi- og materiale løkker, for i størst mulig grad unngå negative innvirkning på miljøet og minisere avfallsdannelsen gjennom hele livssyklusen⁵⁵. Det legges vekt på at oppføring av krav og forhold som ligger til grunn for anskaffelsen, fører til bedre sirkulære anskaffelsesprosesser.

Disse kravene vil være effektive verktøy i arbeidene med å promotere mer bærekraftige, etiske og sosiale muligheter i produksjonen og forbruket. Artikkelen viser også til at nivået av kunnskap og bevissthet på dette området, i henhold til verktøy som promoterer sirkulære anskaffelser, er noe av det viktigste i hele prosessen. Sagt på en annen måte så er kunnskapen og bevisstheten som går inn i opprettelsen av kravspesifikasjoner og evalueringskriterier en av de viktigste faktorene. Det vises også til at for å skape denne bevisstheten og oppgradere kunnskapen så må det legges organisatoriske strategier til grunn og det må lages et godt fundament for sirkulære prosesser. Videre, så avsluttes artiklene med en henvisning til at systematisk bruk av sirkulære prosesser gir signaler om framtidige anskaffelser for både oppdragsgivere og leverandører. Det vises til at bruken av verktøy og muligheter som vil ha

⁵³ Sönnich Dahl Sönnichsen og Jesper Clement, «Review of Green and Sustainable Public Procurement: Towards Circular Public Procurement», (Journal of Cleaner Production 245, 2020): <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118901>.

⁵⁴ Sönnichsen og Clement, s. 2.

⁵⁵ European Commission, «PUBLIC PROCUREMENT FOR A CIRCULAR ECONOMY Good Practice and Guidance», 2017, s.5, 'https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Public_procurement_circular_economy_brochure.pdf'.

en basis i lovgivning vil ha en best mulig sjanse til å øke forholdet mellom kvalitet og pris, og dermed øke effektiviteten i sirkulære anskaffelsesprosesser⁵⁶.

2.6 Samfunnshensyn i offentlige anskaffelser

Er formålet med anskaffelser og samfunnshensyn motstridende? Dette diskuteres i artikkelen *Hvilke virkninger har samfunnshensyn i offentlige anskaffelser?* Det kan virke slik med tanke på at offentlige anskaffelser i hovedsak skal føre til mest mulige effektive innkjøp og dekke behovene sine for lavest mulig pris, og at dette ikke alltid er sammenfallende med det som er mest bærekraftig eller med andre samfunnshensyn⁵⁷.

Det uttrykkes flere i steder i anskaffelsesregelverket at man skal hensynta klima, miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold der dette er relevant og passer. Da det nye anskaffelsesregelverket ble laget, ble det foreslått å stryke samfunnshensynene fra regelverket og oppføre det andre steder istedenfor, og fokusere på effektiviteten i anskaffelser. Det ble derimot understreket at det måtte legges til grunn en bredere forståelse av hovedformålet, og at effektiv bruk av samfunnets ressurser også er bærekraft, fokus på samfunnet i sin helhet, brukervennlighet og innovasjon og ivaretagelse av miljø. Offentlige innkjøp påvirker verdiskapning, arbeidsplasser og generell velferd i samfunnet rundt, og disse hensynene får stadig mer plass i innkjøpspolitikken og normen for offentlige innkjøp⁵⁸.

Ved å stille krav til dette ansvaret om samfunnshensyn i kontraktskravene, så betyr det at leverandørene må bidra til at dette skiftet skjer i anskaffelsene. Det blir lagt til grunn at samfunnshensyn skal hjelpe til med å nå samfunnsmålene, og dette innebærer blant annet reduksjon av klimautslipp og miljøbelastning. Artikkelen omtaler en analyse fra *Oslo Economics* hvor det ble vist til at i 10 eksempler på grønne anskaffelser, så bidro krav til miljø og klima med 30-80% reduserte klimagasser, og dette viser at dersom leverandørene blir kontraktsmessig bundet til å utvikle og bruke miljøvennlig teknologi og utstyr så vil også prisen på dette synke etter hvert. Dette er selv om effekten innledningsvis vil kunne føre til høyere priser, og dette går imot kravet om mest mulig effektiv bruk av samfunnets ressurser. En annen potensiell effekt er også at det vil gå utover små og nyetablerte bedrifter som ikke

⁵⁶ Sönnichsen og Clement, s. 15–16.

⁵⁷ Christine Marcussen, «Hvilke virkninger har samfunnshensyn i offentlige anskaffelser?», (idunn.no 29, nr. 1, 2019): s. 60, <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2019-01-16>.

⁵⁸ Marcussen, s. 60.

har mulighet eller kapasitet til å bruke nye, innovative og dyre løsninger⁵⁹.

Det er også mulig å bruke regelverket til å forhindre arbeidslivskriminalitet, sosial dumping og andre uønskede sosiale hensyn. Her er det i stor grad i forhold til tjeneste, og bygg- og anleggskontrakter, hvor det er mennesker med i oppfyllelsen av kontrakten direkte. En virkning av dette er at offentlige oppdragsgivere kan bidra til flere faste arbeidsplasser, bruk av faglærte og lærlinger og presse bransjen i en mer seriøs retning generelt. Analysen fra *Oslo Economics* viser også til at krav i kontrakter kan påvirke hvordan bedriften produserer generelt, og være til hinder for salg til private kunder, videre vises det også til at økte kostnader for både leverandør og oppdragsgiver⁶⁰.

På den andre siden, så viser fremsatte krav til lønns- og arbeidsvilkår at dette hindrer useriøse aktører i å vinne konkurranser, og at dette sparer samfunnet for kostnader og eventuelle ekstra konkurranser og arbeid. Det er et krav om lærlinger i bygg- og anleggskontrakter over en viss økonomisk størrelse, og det gjør det enklere for leverandører å ansette og bruke lærlinger i bedriften. Samtidig, så vil dette også øke transaksjonskostnadene i anskaffelsen, og det er ikke alltid det økonomisk beste for bedriften å øke bruken av lærlinger, spesielt for små og nyetablerte bedrifter⁶¹.

Avslutningsvis, legges det også vekt på at i artikkelen at analysen fra *Oslo Economics* fastslår at samfunnshensyn i seg selv gir økte kostnader og mer kompliserte prosesser innenfor offentlige anskaffelser, og at det ikke nødvendigvis dekker behovet for anskaffelsen på en best mulig måte. Det legges henholdsvis vekt på i denne artikkelen at det kan være forskjell mellom det tilbudet som er best på samfunnshensyn eller ønsket kostnadsnivå, antagelig ville ha vært best uansett, men at når det av samfunnshensyn bes om at leverandøren må utvikle annerledes tilbud og oppdragsgiveren går for et annet et tilbud enn de normalt ville gjort, at forskjellen oppstår. Dette vil som sagt gi en effekt i størst grad for små eller nyoppstartede bedrifter som antageligvis ikke kan heve seg på samme nivå som de veletablerte og store bedriftene⁶².

⁵⁹ Marcussen, s. 61.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 61.

⁶¹ *Ibidem*, s. 61–62.

⁶² *Ibidem*, s. 62.

Kapittel 3 Analyse og diskusjon

3.1 NS-EN 17687:2022

I dette kapitlet vil det komme en analyse av de fremlagte teoretiske bidragene, andre interessante faktorer, og analysen vil starte med å ta for seg NS-EN 17687:2022. I standarden blir det konstatert at oppdragsgiveren skal overordnet avgjøre seks punkter før prosessen starter: «The buyer organization shall: a) determine how relevant interested parties within the supply chain depend on, and affect each other, and can impact product or service provision; b) clearly communicate its own purpose and values; c) ensure that the importance of integrity and transparency on a supply chain level is communicated clearly to its workers who are engaged in procurement processes; d) establish policies and procedures for integrity and transparency in the supply chain, for example code of conduct; e) communicate expectations and the policies and procedures to relevant interested parties in the supply chain; f) offer the possibility of constructive feedback to unsuccessful suppliers.»⁶³.

Med andre ord så skal det bestemmes hvordan interesseparter i leverandørkjeden er avhengige av og påvirker hverandre, og hvordan de kan påvirke levering av produkter eller tjenester. Det er viktig for oppdragsgiveren å kommunisere formålet sitt og verdiene sine på en tydelig måte, og sikre at betydningen av integritet og åpenhet på leverandørkjedenivå kommer tydelig frem til arbeidstakerne som er involvert i anskaffelsesprosessen. Det skal også etableres policyer og prosedyrer for integritet og åpenhet i leverandørkjeden og oppdragsgiver skal ha muligheten til å gi konstruktiv tilbakemelding til leverandører som mislykkes i å innføre eller følge den bestemte prosessen.

For å kunne sikre rask iverksetting av integritets-, åpenhets- og gjennomsiktighetspolicyer og prosedyrer i leverandørkjeden, foreslår standarden at oppdragsgiveren skal foreta seg noen oppgaver innledningsvis: «In order to ensure effective implementation of integrity and transparency policies and procedures in the supply chain, the buyer organization should: a) apply measures aimed at incorporating these policies and procedures into the procurement process (for example sign integrity pacts and include the obligation to apply the code of

⁶³ Standard Norge, s. 21: 7.4 Suppliers and supply chain, punkt 7.4.1 fra NS-EN 17687:2022 (engelsk) er gjengitt av Marita Høgseth til bruk i oppgaven *Ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser/ Ny standard – nye oppfordringer og forutsetninger* med tillatelse fra Standard Online AS mai 2023. Standard Online er ikke ansvarlig for eventuelle feil i gjengitt materiale. Se www.standard.no.

conduct as a contract clause); b) clearly specify how far along the supply chain the policies and procedures apply; c) assess the phases of the contract that are most vulnerable in terms of breach of integrity and transparency policies and procedures; d) establish verification procedures and the level of verification needed in order to determine if the policies and procedures are respected in practice in a particular contract (for example announced, semi-announced or unannounced audits of one or several parties in the supply chain during the contract period); e) establish mitigation procedures for breaches of integrity and transparency policies and procedures; f) establish incentive measures for upholding the integrity and transparency policies and procedures (for example reputational benefits)⁶⁴.

Med andre ord så skal det anvendes tiltak rettet mot å innarbeide disse policyene og prosedyrene inn i anskaffelsesprosessen, og det skal klart spesifisere hvor langt i leverandørkjeden policyene og prosedyrene får anvendelse, og dette vil avhenge av hver enkelt anskaffelse. Oppdragsgiver skal vurdere de fasene av kontrakten som er mest sårbare, når det gjelder brudd på policyene og prosedyrene for integritet og åpenhet. Man skal også etablere prosedyrer for, og nivået av, verifikasjon som er nødvendig, for å bestemme om policyene og prosedyrene i praksis overholdes i en bestemt kontrakt. Det skal etableres prosedyrer for skadebegrensning etter brudd på policyene og prosedyrene for integritet og åpenhet, og det skal etableres incentiver for leverandørene, for å opprettholde policyene og prosedyrene for integritet og åpenhet.

Denne nye standarden gir en grundig innsikt i hvordan oppdragsgiveren eller innkjøpsorganisasjonen skal opprettholde kontrollen over innkjøpet og alle dets parter. Standarden oppfordrer til at oppdragsgiveren skal være bevisst og bestemme hvordan de ulike partene i leverandørkjeden påvirker hverandre og leveringen av produktet eller tjenesten. Sagt med andre ord, så oppfordrer standarden til at oppdragsgiveren får en sterkere posisjon og mer makt i henhold til partene som er med i anskaffelsesprosessen. Ved at oppdragsgiveren bestemmer og setter grenser og muligheter for relasjonen mellom interessepartiene kan uheldige sammensetninger og potensielle faremomenter bli faset ut tidlig i prosessen. Standarden er laget for å gi krav og veiledning til hvordan hele anskaffelsen kan bli mer

⁶⁴ Standard Norge, s. 21: 7.4 Suppliers and supply chain, punkt 7.4.2 fra NS-EN 17687:2022 (engelsk) er gjengitt av Marita Høgseth til bruk i oppgaven *Ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser/ Ny standard – nye oppfordringer og forutsetninger* med tillatelse fra Standard Online AS mai 2023. Standard Online er ikke ansvarlig for eventuelle feil i gjengitt materiale. Se www.standard.no.

ansvarsfull og gjennomtenkt, og punktet som fremhever at oppdragsgiveren skal ha mer kontroll og sette grenser fra starten av gir et godt utgangspunkt for dette.

Videre, så viser standarden til at oppdragsgiveren skal være tydelig på hva som er formålet med anskaffelsen, hva formålet til organisasjonen er og hva slags verdier organisasjonen legger vekt på. Dette skal fremkomme på en tydelig måte, og oppdragsgiver skal vise til at integritet og åpenhet skal promoveres og viktiggjøres i alle ledd av leverandørkjeden, og oppdragsgiver skal forsikre seg om at alle ansatte er klar over dette. Dette skal gjøres ved å lage prosedyrer, regler og policyer som viser til integritet og ansvarlighet og dette må kommuniseres ut til de ansatte på gode og inkluderende måter. Ved at oppdragsgiveren opplyser og sikrer at alle interessepartiene i leverandørkjeden er klar over verdier, policyer og mål, så vil det bli lettere å håndtere avvik på dette også. Man vil ha klare rutiner og forventninger til hvert enkelt ledd i leverandørkjeden, og dette skal være klart og tydelig for alle involverte. Dette må selvfølgelig utarbeides og utføres på en inkluderende måte, slik at alle, uansett språk, nasjonalitet og andre grunner, forstår innholdet og kan forholde seg til det på en enkel måte.

Standarden påpeker at det også er viktig at forventningene og reglene som kommuniseres ut til leverandørkjeden også gir mulighet for konstruktive tilbakemeldinger til leverandørene som ikke klarer å opprettholde reglene. Sagt med andre ord så må det være en mulighet for tilbakemeldinger og opprettelser før oppdragsgiver slår ned på feilen til leverandørene, og det må gis mulighet for vekst og rettelser. Dette er et viktig moment i den forståelse at leverandørene ikke vil bli straffet med dagbøter eller brudd på kontrakten hvis de ikke klarer eller ikke forstår noen av policyene og prosedyrene som oppdragsgiver forutsetter. Dette vil virke avskrekkende og gi mulighet for utvikling og forståelse for reglene, samt åpne opp et mulighetsrom for forståelse for bakgrunnsteppe bak reglene og promotere mer åpenhet, integritet og ansvarlighet i bransjen.

Standarden kommer som sagt med krav og veiledning til hvordan man kan skape mer ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser, og den foreslår også spesifikke måter oppdragsgiveren kan gjøre dette på. Eksempelvis kan oppdragsgiver sette klausuler inn i kontrakten eller andre varianter av forpliktelser, og vise til en klar forståelse av hvor lagt inn i leverandørkjeden disse får anvendelse. Dette er for å kunne sikre iverksettingen av slike policyer og regler, og skape en forståelse av hva som gjelder for hvert ledd i

leverandørkjeden. Det vil i utgangspunktet virke logisk at 'alt skal gjelde for alle', men det er også et viktig moment at det som innføres må være noe oppdragsgiver har mulighet til å sjekke opp, overholde og eventuelt sanksjonere om det trengs. Det er unødvendig og unyttig å innføre krav som oppdragsgiver ikke har mulighet til å følge opp, herunder eksempelvis forpliktelse om atferdsregler på arbeidsplassen for enkelte utenlandske underleverandør. Dette viser tilbake til unødig bruk av samfunnets ressurser, herunder tid og penger.

Et annet viktig moment som oppdragsgiver må ta stilling til er når kontrakten er mest sårbar, i henhold til brudd på policyer og regler for ansvarlighet og integritet. Det skal opprettes prosedyrer for å kunne opprettholde oversyn av kontraktsfasene og det skal etableres prosedyre for å minimere skader som fremkommer av brudd på reglene og policyene, samt at det skal lages incentiver for å ville opprettholde reglene. Disse momentene vil gi leverandører oversikt, og en mer åpen tilnærming til policyene. Standarden påpeker at ved å etablere disse momentene, så vil det virke avskrekkende og forhåpentligvis positivt å etablere policyene og reglene, til tross for at de kan skape merkostnader og mer tidsbruk. Ved at det innføres incentiver, som eksempelvis omdømmefortrinn eller tryggere sosiale arbeidsforhold, så vil leverandøren få flere grunner til å ønske og utføre å opprettholde reglene, istedenfor at det kun er lagt som et krav fra oppdragsgiver.

På en annen side, så er det også viktig å begrense av skaden eller sanksjonen det vil få for leverandøren hvis vedkomne ikke følger reglene. Poenget med slike krav er jo at de skal følges og brukes for å utbedre anskaffelsesprosessen, men om det kun brukes som et skremselsmoment så vil det gjøre det vanskelig å få etablert gode prosedyrer og gode vaner i hele leverandørkjeden.

3.2 Norgesmodellen

Hvert år kjøper det offentlige i Norge varer og tjenester for over 650 milliarder kroner⁶⁵, og regjeringen har via Hurdalsplattformen fremmet at de vil utarbeide en modell – Norgesmodellen – som skal gi nasjonale seriøsitetkrav for alle offentlige innkjøp og anskaffelser. Arbeidet med denne modellen startet 13.01.2022, og målet med en slik modell

⁶⁵ <https://www.nho.no/tema/arbeidsliv/artikler/regjeringen-lanserer-forste-steg-i-norgesmodellen/>.

er å få til sunnere konkurranse og et mer seriøst arbeidsliv for alle⁶⁶.

I hovedsak så er målet med anskaffelsesregelverket nettopp dette, og det fremkommer i LOA §1: «Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte». Den nye modellen skal inneholde krav som vil sikre og verifisere at de offentlige innkjøperne handler med seriøse leverandører og aktører. Dette vil eksempelvis komme i form av strengere krav til bruk av lærlinger og fagarbeidere, og at det åpnes opp for bruk av sanksjoner og det gis mer mulighet for kontroll⁶⁷.

I LOA §7 står det at «Statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med gjennomføringen av kontrakten. Kravet gjelder i bransjer hvor departementet i forskrift har definert at det er særlig behov for læreplasser». Dette kommer i tillegg til at det finnes en egen *Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter*⁶⁸, som har som formål av §1 «...å bidra til et tilstrekkelig antall læreplasser for elever i yrkesfaglig utdanning og et tilstrekkelig antall kvalifiserte arbeidere med fag- eller svennebrev, samt å motvirke økonomisk kriminalitet».

Den nye Norgesmodellen vil stille enda strengere krav til dette, og modellen jobbe aktivt med å motvirke arbeidslivskriminalitet. Modellen skal bidra til å gi trygge jobber ved at den stiller bedre og tydeligere krav til næringslivet, og gir et bredere og friere rom for seriøse aktører til å vokse. Regjeringen har også problematisert at dette kan gi konsekvenser for små og nyoppstartede bedrifter som leverer varer til det offentlige, og vil ta dette med i vurderingene videre av modellen⁶⁹. Dette er begrunnet i at alle små bedrifter ofte ikke har kapasitet og kunnskaper til å få gjennomført visse type krav, eksempelvis kan krav om at 10% av de ansatte i en kontrakt skal være lærlinger, være urimelig i en bedrift med kun fem ansatte. Det er slike krav regjeringen vil se på og vil utarbeide gode regler for håndteringen av dette.

⁶⁶ For mer informasjon:

['https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/nfd/sak/norgesmodellen/id2917213/'](https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/nfd/sak/norgesmodellen/id2917213/), åpnet 4. mars 2023.

⁶⁷ ['https://www.nho.no/tema/arbeidsliv/artikler/regjeringen-lanserer-forste-steg-i-norgesmodellen/'](https://www.nho.no/tema/arbeidsliv/artikler/regjeringen-lanserer-forste-steg-i-norgesmodellen/).

⁶⁸ *Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter*, FOR-2020-02-12-128.

⁶⁹ For mer informasjon: ['https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-norges-modell-for-et-seriost-arbeidsliv/id2895366/'](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-norges-modell-for-et-seriost-arbeidsliv/id2895366/), åpnet 12. mai 2023.

I arbeidet med Norgesmodellen vil det hentes inspirasjon fra allerede eksisterende innkjøpsmodeller som eksempelvis Oslomodellen og Skien-modellen. Oslomodellen har som hovedformål å sette Oslo kommune i front i kampen for et seriøst og anstendig arbeidsliv. Oslo kommune er den nest største offentlige innkjøperen i Norge, etter den norske stat, og handler for rundt 26 milliarder NOK årlig⁷⁰. En stor del av dette er oppføring av nye bygg- og anleggsprosjekter, og i dette markedet spesielt (men også på en del andre tjenestoområder) har det vært en utvikling av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping de siste årene. Dette kan få store konsekvenser for de individuelle arbeiderne, men også mer generelle samfunnsmessige konsekvenser. Derfor har kommunen laget Oslomodellen sammen med aktuelle parter i arbeidslivet og kommunens egne bygg foretak. Kommunen har eksempelvis pålagt alle dens virksomheter å bruke standardkontrakter med kontraktsformularer/bilagsformular, når det foretas anskaffelser over 500,000 NOK på områder som omfattes av de fastsatte standardkontraktene⁷¹.

En annen slik modell er Skienmodellen, som er en modell med hovedformål å motvirke sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, ble innført i Skien kommune i 2014. Modellen har som formål å motarbeide svartarbeid og sosial dumping i Grenlandskommunene, og har innført en nulltoleranse for dette. De involverte kommunene ønsker å bruke modellen i alle sine offentlige bygg- og anleggskontrakter, samt innenfor vare- og tjenestekontrakter der det passer.

Hensikten er å sørge for gode arbeidsforhold i anbudsbedrifter, og eksempelvis så kreves det at alt arbeid skal utføres av faste ansatte hos leverandørene, at over halvparten av de som er involverte i prosessen har fagbrev, og at det ikke er mer enn to ledd i leverandørkjeden⁷². Det siste punktet finner man også igjen i FOA §19-3(1), som sier at oppdragsgiver skal stille krav om at leverandørene kan ha maksimalt to ledd i leverandørkjeden under seg når det kommer til bygg- og anleggsarbeider eller renholdstjenester som er omfattet av CPV-koden for rengjøring. I §19-3(2) åpnes det derimot opp for at det kan godtas flere ledd hvis dette er nødvendig for å sikre tilstrekkelig konkurranse. Det er derfor satt et strengere krav i Skiensmodellen, og i denne modellen er også kravet absolutt.

⁷⁰ For mer informasjon: '<https://www.oslo.kommune.no/for-vare-leverandorer/krav-til-leverandorer/oslomodellen/>', åpnet 17. mars 2023.

⁷¹ '<https://www.oslo.kommune.no/for-vare-leverandorer/krav-til-leverandorer/oslomodellen/>'.

⁷² For mer informasjon: '<https://www.skien.kommune.no/skien-kommune/bdk/eiendom/skiensmodellen/>', åpnet 17. mars 2023.

Den 05.11.2022 lanserte regjeringen det første steget i Norgesmodellen for offentlige anskaffelser, som gjaldt seriøsitetskrav for bygg, anlegg og renhold. Modellen skal innføres i faser, og regjeringen sender forslag på høring om strengere bestemmelser i disse bransjene. Den neste fasen vil bli å se på oppdragsgivers kontroll- og oppfølgingsmuligheter i kontrakter. I denne fasen vil det bli gitt mer veiledning, bedre digitale virkemidler og sterkere kontrollmekanismer. Det er et tydelig ønske om at regelverket skal bli enklere for de involverte aktørene, gi klarere og tydeligere regler, og regjeringen skal derfor foreslå flere lov- og forskriftsendringer. Det trengs en gjennomgang av regelverket med hensyn til samfunnsansvar, bærekraft, arbeidslivskriminalitet og klima- og miljøhensyn⁷³.

En slik Norgesmodell vil kunne gi anskaffelsesprosessen flere knagger å henge ansvarlighet og integritet på. Målet er å få til et sunnere arbeidsliv og sette strengere krav til hva som skjer på arbeidsplassen. Denne modellen vil som tidligere nevnt i hovedsak ta for seg seriøsitetskrav og forhold i henhold til arbeidslivskriminalitet. Det første steget i prosessen har fokus på bygg – og anleggsbransjen og renholdsbransjen, og vektlegger at det er et kjent faktum at disse bransjene er spesielt utsatt for uønskede hendelser som denne modellen skal motvirke. En slik modell vil kunne gi oppdragsgiveren et større mulighetsrom for kontroll og bruke nasjonale retningslinjer i prosessen med å faste krav til leverandørkjeden, og bruke dette som en bakgrunn for fremtidige kontraktskrav og valg av prosedyrer og regler som ivaretar sosialt ansvar og integritet.

3.3 Høringsnotat for Norgesmodellen

Den 04.11.2022 fremkom det et høringsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet, om forslag til endringer i anskaffelsesregelverket, herunder inkludert anskaffelsesloven, anskaffelsesforskriften, forsyningsforskriften og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, og byggherreforskriften⁷⁴. Høringsnotatet tilhørende høringsbrevet, la vekt på at Norgesmodellen skal utvikles i

⁷³ For mer informasjon: '<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-gjore-anskaffelsesregelverket-bedre-for-bedrifter-og-oppdragsgivere/id2945917/>', åpnet 2. februar 2023.

⁷⁴ Nærings- og fiskeridepartementet & Arbeids- og inkluderingsdepartementet. «Høring av forslag til endringer i regelverket om offentlige anskaffelser og byggherreforskriften», 4. november 2022. '<https://www.regjeringen.no/contentassets/8770def655bd45f299840d8e93b1ec28/horingsbrev.pdf>'.

forskjellige etapper og at dette notatet skal være det første steget⁷⁵.

I høringsnotatet fremkommer det at forslagene til endring av anskaffelsesregelverket vil fokusere på å styrke den eksisterende håndhevingen av reglene i annen lovgivning som motvirker arbeidslivskriminalitet og sikrer elementære sider av arbeidslivet. Måten de ønsker å gjøre dette på er ved å fastsette krav i forskriftene om at oppdragsgiver skal stille kontraktsvilkår for den valgte leverandøren om etterlevelse av visse vilkår og regelverk. I utgangspunktet vil dette være krav som betaling via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling, lovlige tilknytningsformer i arbeid, obligatorisk tjenstepensjon og HMS-kort. Videre, har det kommet forslag om krav til språkferdigheter og informasjonsplikt på arbeidsplassen, for å kunne ivareta HMS⁷⁶.

I høringsnotatet fremgår det også at Kunnskapsdepartementet vurderer å gjøre endringer i *Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter*, og stille det som krav at lærlinger skal brukes i offentlige kontrakter. I forskriften i dag fremgår det i §4, som omhandler hvilke kontrakter forskriften gjelder for, at forskriften gjelder når oppdragsgivere som nevnt i § 3 inngår tjenstekontrakter og kontrakter om bygge- og anleggsarbeider som er omfattet av anskaffelsesforskriften eller forsyningsforskriften. Den potensielle endringen her vil være at forskriften også vil gjelde i andre type kontrakter, og det vil komme et eget høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet om endringen⁷⁷.

Dette vil gjøre det slik at leverandørbedrifter blir nødt til å ansette lærlinger og bruke disse hvis de skal utføre offentlige kontrakter. Det er som tidligere nevnt at det offentlige bruker over 650 milliarder på offentlige innkjøp i året, og dette det vil påvirke mange leverandører om det blir fastsatt krav om at det skal være lærlinger i alle offentlige kontrakter. Det er viktig å påpeke at dette ikke betyr at leverandøren alltid må ha lærlinger i bedriften, men at hvis de vinner en kontrakt så plikter de til å stille med så mange lærlinger som kontrakten krever, hvis man ikke faller innunder noen av unntakene i forskriften. Derimot, så vil dette potensielle vedtaket gjøre det enklere for personer som tar fagutdanninger å få lærlingplass. Det vil gjøre det mer attraktivt for bedrifter å ha lærlinger og mer attraktivt for personer under

⁷⁵ Nærings- og fiskeridepartementet. «Forslag til endringer i regelverket om offentlige anskaffelser og byggherreforskriften for å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet», 4. november 2022. '<https://www.regjeringen.no/contentassets/8770def655bd45f299840d8e93b1ec28/horingsnotat.pdf>'.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 5.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 5.

utdanning å ta fagutdanninger hvis de er mer sikret lærlingplass.

De involverte departementene har hatt flere runder og innspillmøter hvor interesserte oppdragsgivere, leverandører og andre har kommet med innspill på tiltak som Norgesmodellen burde inneholde. Et viktig moment som har fremkommet her har vært at det ønskes mer oppfølging av kontraktsvilkår, og at dette må forbedres. I det første steget av Norgesmodellen så vil det derfor være stor vekt på tiltak som skal styrke kontrollen og oppfølgingen av grunnleggende vilkår og regler for arbeidstakerne. Det vil bli vurdert flere typer virkemidler for å få gjennomført dette, og eksempelvis så vil departementene se på å utvikle digitale virkemidler som kan gjøre håndheving og bruk av regelverket lettere for oppdragsgivere. Det vil også bli vurdert om det trengs mer tydeliggjøringen i regelverket eller mer rettslig veiledning⁷⁸.

Høsten 2022 ble det nedsatt et lovutvalg som skulle kontrollere og revidere anskaffelsesregelverket. Hovedmålet med dette arbeidet var å gjøre regelverket mer tilgjengelig og lettere å anvende, og det skal blant annet gjøres en gjennomgang av samfunnshensyn. Regelverket er forpliktet til å ivareta flere samfunnshensyn gjennom flere av reglene, herunder blant annet klima, miljø, menneskerettigheter, innovasjon og sosiale- og arbeidsforhold. Lovutvalget skal se på dette i samsvar med det overordnede anskaffelsesmålet om samfunnsøkonomisk effektivitet og jobbe mot å få disse to til å samsvare, og gjøre regelverket mer brukervennlig⁷⁹.

Tydeliggjøring i regelverket kan få flere konsekvenser for offentlige innkjøpere og leverandørkjeden. Det kan gi flere plikter og krav til anskaffelsesprosessen, og dette kan føre til økt tids- og pengebruk. Lovutvalget skal se på hvordan fokuset på andre samfunnshensyn kan hensyntas uten at det går imot formålet om mest mulig effektivitet samfunnsøkonomisk sett. På samme tid, så kan det også skape en forenkling av håndhevingen og bruken av regelverket som fører til bedre, enklere og billigere anskaffelsesprosesser for alle involvert.

⁷⁸ «Forslag til endringer i regelverket om offentlige anskaffelser og byggherreforskriften for å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet», s. 6.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 6.

3.4 Påseplikt

En annen viktig komponent i reguleringen av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping er påseplikten. I *Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett*⁸⁰ §1 fremgår det at formålet med forskriften er å bidra til å sikre etterlevelse av lønns- og arbeidsvilkår som følger av forskrifter om allmenngjøring av tariffavtaler (allmenngjøringsforskrifter), jf. allmenngjøringsloven §3. I forskriftens §5 står det at *bestiller skal i kontrakter med entreprenører eller leverandører informere om at virksomhetenes arbeidstakere minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskrifter. Den samme informasjonsplikten gjelder for entreprenører eller leverandører når disse inngår avtaler med underleverandører*. Dette betyr at bestiller, herunder oppdragsgiver, skal informere om hvilke minstelønnsbestemmelser som skal gjelde i kontrakten, og den gjelder alle ledd i leverandørkjeden⁸¹.

I utgangspunktet så er det hovedleverandøren som har påseplikt. Dette betyr at leverandøren som har påtatt seg et oppdrag for en oppdragsgiver, vil ha påseplikt for alle underleverandører han har under seg. I noen tilfeller er det flere sidestilte leverandører i et oppdrag, og da er det bestiller, eller oppdragsgiver, som har påseplikten. Denne plikten går ut på at det skal påses at lønns- og arbeidsvilkår som er fastsatt i allmenngjøringsforskriften følges, og plikten er avgrenset til denne forskriften. Plikten utøves ved at man skal gjennomføre nødvendige undersøkelser, og potensielt følge opp, at alle leddene i leverandørkjeden følger og tilbyr vilkårene i henhold til allmenngjøringsforskriften. Derimot, så forklarer ikke forskriften noe nærmere om hva som konkret må gjøres for å overholde påseplikten, og dette er derfor en skjønnsmessig vurdering overlatt til oppdragsgiver/hovedleverandør⁸².

Hovedpoenget til den overnevnte forskriften er å kunne bidra til å sette regler for hva minstesatsen for lønns- og arbeidsvilkår vil være for hvert enkelt spesifikt oppdrag, og at det er en plikt for hovedleverandøren og passe på at dette skjer i sin egen bedrift, men også i leverandørkjeden under seg. utfordringen med påseplikten er utførelsen av plikten, ettersom dette er lagt opp til å være en vurdering som skal gjøres. Plikten innebærer at oppdragsgiveren eller hovedleverandøren har en plikt til å ta nødvendige valg og skritt for å

⁸⁰ *Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett*, FOR-2008-02-22-166.

⁸¹ For mer informasjon: '<https://www.arbeidstilsynet.no/tema/paseplikten/>', åpnet 13. februar 2023.

⁸² '<https://www.arbeidstilsynet.no/tema/paseplikten/>'

se, undersøke og oppklare, og om nødvendig rette opp, lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten. Hvis det blir oppdaget brudd på vilkårene så legger ikke forskriften opp til at oppdragsgiver eller hovedleverandør har en plikt til å sanksjonere leverandøren som har foretatt bruddet, men hvis det ikke finnes konsekvenser for brudd så er det lite sannsynlig at leverandører vil strekke seg etter å få fulgt opp alle vilkår. Det er derfor viktig at oppdragsgiver og hovedleverandør følger opp de vilkårene som er satt, bruker påseplikten og sanksjonerer brudd på en rettferdig og forholdsmessig måte.

3.5 Ansvarlighet i anskaffelsesregelverket

Det er som tidligere nevnt, et begrenset utvalg av *kan* og *skal* krav i det norske anskaffelsesregelverket, når det kommer til ansvarlighet, integritet, bærekraft og miljø. Lovens formål er å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. For å ivareta hensyn til effektiv bruk av samfunnets ressurser, så er det ikke lagt inn så mange begrensinger som kan begrense konkurransen i markedet.

Dette er fordi hvis det legges inn for mange krav til utførelse, kravspesifikasjonen, opphav og lønn- og arbeidsvilkår, så vil det fort begrense markedet. Det vil gi fordeler til store, veletablerte og ressursrike bedrifter som har mulighet til å etterleve krav og å endre arbeids- og utførelsesmetoder relativt fort. Små og nyetablerte bedrifter som jobber i henhold til gjeldende lover og forskrifter, har ofte ikke mulighet til å endre på nyinnsatte krav eller gjøre om på bedriftens arbeidsmetode. Som tidligere nevnt, så vil det for eksempel være uforholdsmessig å sette inn et krav på 10% lærlinger for alle bedrifter, hvis bedriften er liten eller holder til på et geografisk område eller er i en bransje der det er vanskelig å få tak i lærlinger. Det som derimot må diskuteres er hvor samfunnstjenlig det er å kun fokusere på effektiv bruk av samfunnets ressurser.

I anskaffelsesregelverket vises det til at oppdragsgiveren skal vektlegge miljø i utførelsen av anskaffelsen, og at miljø kan brukes som krav eller kriterier i alle trinn av prosessen. Det er derimot åpnet opp for at om man bestemmer seg for å bruke miljø som et tildelingskriterium i anskaffelsen, så bør denne vektles minimum 30% etter FOA §7-9. Forskriften åpner også opp for oppdragsgiveren kan velge bestemte merkeordninger som dokumentasjon for at varene,

tjenestene, eller bygge- og anleggsarbeidene har miljømessige eller sosiale egenskaper, og dette kan brukes enten som krav i kravspesifikasjonen, tildelingskriteriene eller kontraktsvilkårene, jf. FOA §8-6. For at det skal være lovlige merkeordninger så må de ikke hindre konkurransen på noen måte og stå i tilknytning til leveransen jf. FOA §15-3. Det er viktig å poengtere her at det skjer mye på dette området innenfor offentlige anskaffelser og miljøkrav. Mens denne masteroppgaven skrives så er det et høringsbrev under behandling som tar for seg forslag til skjerpede miljøkrav i offentlige anskaffelser. Hovedforslaget i denne høringen går ut på at miljø skal vektes 30% i konkurranser, og at det skal gis en høyere vektning der det passer seg⁸³. Endring her vil potensielt være at regelverket går fra å si at hvis man velger å bruke miljø som et tildelingskriterium så *bør* det vektes med 30%, til at miljø alltid *skal* være med som et tildelingskriterium og det at det alltid *skal* vektes med minst 30% i enhver konkurranse.

Høringsnotatet legger også opp til at anskaffelsesregelverket kan endres på andre måter også, og at miljøhensyn kan vektlegges i enten kvalifikasjonskravene, kravspesifikasjonen, tildelingskriteriene eller i kontraktskravene⁸⁴. Dette vil frigjøre oppdragsgiver og gi en mulighet for tilpasning i hver enkelt konkurranse. Derimot, så vil det også legge ett press på oppdragsgiver i å finne den mest hensiktsmessige metoden for å ivareta miljøhensyn. Hva som kommer av høringsbrevet, er ikke visst på tidspunktet denne masteren ble skrevet, men det gir en indikasjon på hvordan andre samfunnshensyn kan bli ivaretatt i regelverket i fremtiden.

Et annet punkt som fremmes i anskaffelsesregelverket i med tanke på ansvarlighet, integritet, bærekraft og miljø, er begrensning av antall ledd i leverandørkjeden. Reglene for dette er ganske likt for både del II og del III i forskriften og lyder som følger, jf. FOA §8-13 og §19-3:

(1) Oppdragsgiveren skal stille krav om at leverandørene kan ha maksimalt to ledd i leverandørkjeden under seg når leverandøren skal utføre bygge- og anleggsarbeider i kontrakter som har en anslått verdi som er lik eller overstiger 1,3 millioner kroner ekskl. mva. for statlige oppdragsgivere og 2,05 millioner kroner ekskl. mva. for andre

⁸³ Nærings- og fiskeridepartementet. «Offentlig høring av forslag til skjerpede miljøkrav i offentlige anskaffelser», 8. desember 2022.

⁸⁴ «<https://www.regjeringen.no/contentassets/c4273886e0eb4d0cae52571717c277bf/horingsbrev.pdf>».

⁸⁴ «Forslag til endring av forskrift om offentlige anskaffelser § 7-9, forsyningsforskriften § 7-9 og konsesjonskontraktforskriften § 7-6», s. 26.

oppdragsgivere (§8-13) og (1) Oppdragsgiveren skal stille krav om at leverandørene kan ha maksimalt to ledd i leverandørkjeden under seg når leverandøren skal utføre bygge- og anleggsarbeider eller renholdstjenester som er omfattet av CPV-kode 90910000 (rengjøring) (§19-3).

(2) Oppdragsgiveren kan godta flere ledd i leverandørkjeden dersom det er nødvendig for å sikre tilstrekkelig konkurranse. Det maksimale antallet ledd oppdragsgiveren kan godta, skal angis i anskaffelsesdokumentene. Etter at kontrakten er inngått, kan oppdragsgiveren godta flere ledd dersom det på grunn av uforutsette omstendigheter er nødvendig for å få gjennomført kontrakten.

Disse reglene er innført i bransjer som er spesielt utsatt for arbeidslivskriminalitet, og begrunnelsen for en slik begrensning er for å lettere kunne føre og vise kontroll over de enkelte leddene i leverandørkjeden. Det skal være et verktøy for å motvirke arbeidslivskriminalitet, og derfor så skal unntaksregelen tolkes strengt. I FOA §19-3 vektlegges det at det er to unntaksmuligheter, og det er for å kunne sikre tilstrekkelig konkurranse eller grunnet uforutsette omstendigheter for å få gjennomført konkurransen. For å sørge for tilstrekkelig konkurranse, så kan det tenkes at i et marked hvor det ikke finnes store nok leverandører som kan levere på alle de nødvendige områdene, og vil trenge flere underleverandører for kunne tilby på konkurransen. Det er i slike tilfeller unntaket kan brukes, men oppdragsgiver må allikevel angi det maksimale antallet som godtas av ledd i leverandørkjeden. Det skal uansett tolkes strengt, og oppdragsgiveren bør gi en begrunnelse på hvorfor dette er nødvendig i anskaffelsesdokumentene⁸⁵.

I utgangspunktet så vil det legges til grunn at det kun skal være tre ledd i leverandørkjeden: hovedleverandør – underleverandør 1 – underleverandør 2. Dette baseres på at oppdragsgiveren skal kunne ha mulighet til å sjekke opp forhold på arbeidsplassen og kunne utvise kontroll over alle som er med i arbeidet av kontrakten. Det vektlegges at det skal tolkes ganske strengt om man har mulighet til å bryte kravet for maksimalt to ledd under hovedleverandør. Dette kravet i FOA er et relativt begrensende krav som krever at leverandørene må alliere seg med og få til gode partnerskap med andre leverandører slik at de sammen kan oppfylle kontrakter. Det er mulighet for å bruke unntaksreglene hvis det ikke er

⁸⁵ Nærings- og fiskeridepartementet, «Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)», s. 217–219, '<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/>'.

mulig for leverandørene å by på konkurransen uten flere ledd med underleverandører. Dette er noe oppdragsgiver må ta stilling til innledningsgivs i, og det krever at oppdragsgiver har en god og inngående forståelse av markedet og hva leverandørene faktisk kan tilby.

3.6 Diskusjon

3.6.1 Påvirkning av ny standard

Oppgaven har også tatt for seg hvorfor det er viktig at det blir satt fokus på nettopp dette temaet, og hvorfor det er uheldig hvis dette ikke skjer.

NS-EN 17687:2022 kommer med krav og veiledning til hvordan dette kan og skal gjøres, og gir innsikt i hvordan oppdragsgivere kan bruke verktøy de allerede har på en bedre og mer effektiv måte, og standarden viser også til teori og strategier som kan legges til grunn for utvikling. *Figur 1. Syklus for offentlige anskaffelser* gir et godt bilde på dette, ettersom den forteller oss og forklarer hvorfor det ikke bare er selve anskaffelsen som påvirker anskaffelsessyklusen. Den viser til at det finnes flere etapper og aktiviteter som må gjennomføres for å få til en god og oversiktlig anskaffelse, og at i hvert av disse leddene så må det evalueres og tenkes over hvilken risiko man har for å ikke opprettholde prinsippene om ansvarlighet og integritet.

I tillegg til dette i *figur 2. Etisk dilemma* så vises det til at oppdragsgiveren hele tiden må rette fokuset sitt mot etiske dilemmaer (CoC). En slik tilnærming vil gjøre det lettere å lage og bruke aktiviteter som etterlever etiske standarder og at valgene man tar fremhever dette. Figuren viser til ved å stille spørsmål som «kan dette skade bedriftens renommé?», «føles det riktig?» og «hvordan vil dette se ut på forsiden på en avis?», så lager oppdragsgiveren rammer for hva slags aktiviteter og hendelser som passer seg innenfor bedriftens CoC. Ved å kombinere disse to figurene – *figur 1 og figur 2* – og vektlegge at begge to må tas med og brukes samtidig, i hvert enkelt steg av anskaffelsessyklusen, så vil det øke oppdragsgiverens mulighet for utøvelsen av ansvarlighet og integritet i anskaffelsesprosessen.

Disse figurene som kommer fra NS-EN 17687:2022 er laget for å gi veiledning og eksemplifisere måter det offentlige kan forsikre seg om at de tar gode, gjennomtenkte og ansvarlige valg i anskaffelsesprosesser. *Figur 2* som omhandler etiske problemstillinger og dilemmaer, kan også være et nyttig verktøy for leverandørkjeden. I hovedsak vil dette rette seg mot hovedleverandøren eller eneleverandøren der dette er relevant, og når det oppstår

situasjoner med etiske dilemmaer, så kan verktøyet brukes for å avgjøre hva som er den beste avgjørelsen. For leverandører som har vunnet kontrakter for det offentlige, så vil potensielle konflikter og valg som oppstår kunne hjelpes og avvikles ved å bruke dette verktøyet.

Som tidligere nevnt i dette kapitlet så har standarden et stort fokus på at oppdragsgiveren får en sterkere posisjon og mer makt i henhold til partene som er med i anskaffelsesprosessen. Dette fremkommer av at oppdragsgiveren blir oppfordret til å sette grenser og begrensinger tidlig i prosessen, og legge vekt på risikoevalueringer hvor faremomenter tidlig blir faset ut i prosessen. Ved god formålsavklaring, god bruk av CoC og fokus på viktigheten av kommunikasjonen med alle parter og ledd i anskaffelsesprosessen, så skal muligheten for å utføre anskaffelser med god integritet og ansvarlighet økes. Dette skal gjøres ved å lage policyer og implementere prosedyrer og krav i kontrakter, som viser til at dette er noe som er udiskuterbart og legges til grunn for hele prosessen. Oppdragsgivere blir med dette stilt mer til ansvar for å sikre forankringen og utøvelsen av dette i anskaffelsen.

3.6.2 Påvirkning av Norgesmodellen

I tillegg til standarden så har det kommet nye krav fra regjeringen via Norgesmodellen. Denne modellen gir oss enda flere knagger å henge ansvarlighet og integritet på, og har tatt utgangspunkt i å starte med bransjene som er tydeligst utsatt. Modellen vil jobbe aktivt mot arbeidslivskriminalitet og den setter krav og føringer til hva oppdragsgivere må gjøre og ha med i offentlige kontrakter. Dette er som tidligere nevnt eksempelvis krav om at alt arbeid skal utføres av faste ansatte hos leverandørene, eller at over halvparten av de som er involverte i prosessen har fagbrev, eller at det ikke er mer enn to ledd i leverandørkjeden. Krav som dette øker oppdragsgivers mulighet for kontroll over prosessen, og øker ansvarligheten i anskaffelsen og setter føringer for samfunnet generelt.

Tydeliggjøring i regelverket vil få flere konsekvenser for offentlige innkjøpere, leverandørkjeden og andre berørte parter. Som nevnt kan dette føre til økt tids- og pengebruk, ved at oppdragsgivere blir nødt til å betale mer for å få kontraktene utført, siden det vil være mer kostnadsfullt for leverandørene å etterleve kravene. Eksempelvis, så vil flere ansatte med fagbrev føre til økte lønnskonstanter, og muligens en økning i ansettelser og administrative kostnader. Lovutvalget som jobber med høringen om Norgesmodellen, må ta hensyn til og fokusere på hvordan dette kan løses uten at det går imot det originale formålet om mest mulig

effektivitet samfunnsøkonomisk sett. Det kommer an på hva utvalget lander på, på hvor mye dette vil påvirke anskaffelsesregelverket slik det ser ut i dag. Dette første steget av Norgesmodellen vil påvirke bygg- og anleggskontrakter, samt renholdscontrakter, i større grad ved at de påvirkede bransjene må ta et oppgjør mot sosial dumping og fokusere på et sunnere arbeidsliv generelt. Ved innføringen av de overnevnte kravene, så sikrer man at bransjene som det offentlige bruker kan stå inne for ansvarlighet og integritet i hele prosessen.

NS-EN 17687:2022 gir et godt tilslag til Norgesmodellen, i form av at standarden også tydeliggjør og legger vekt på den offentlige oppdragsgivers ansvar og plikter i forhold til hele anskaffelsen. Standarden gir både krav og veiledning, og legger vekt på at oppdragsgiveren må utøve og vise ansvarlighet og integritet i alle valg og situasjoner i anskaffelsen. Dette betyr med andre ord, at uansett hva som skal kjøpes, hvem som skal bruke det og hvem som skal utføre jobben, så skal ansvarlighet skinne gjennom alle valg som er tatt i prosessen, og det skal kunne dokumenteres og påvises på et senere tidspunkt. I Norgesmodellen, hittil, så er det et stort fokus på arbeidsmiljøkriminalitet og sosial dumping i spesifikke bransjer, og det gir myndighetene et større mulighetsrom for å slå ned på akkurat dette. I standarden så er dette utvidet til å romme et større område og det er et større fokus på en bredere forståelse av integritet, herunder etiske verdier og prinsipper, som kan strekke seg til å se på produksjon av varer, bærekraft og miljø i tillegg til sosiale utfordringer og arbeidsmiljø.

3.6.3 Påvirkning av påseplikt

Påseplikten er lagt til grunn for å kunne best mulig sikre at lønns- og arbeidsvilkår blir etterlevd og gjennomført i norsk arbeidsliv. Som tidligere nevnt, så betyr dette i utgangspunktet at oppdragsgiveren skal bestemme og informere leverandør og underleverandører om hvilke minstelønnsbestemmelser som skal gjelde i hver spesifikke kontrakt. Oppdragsgiver er derfor pliktet til å foreta seg nødvendige undersøkelser i alle ledd i leverandørkjeden og sjekke opp om de fastsatte vilkårene følges, men det finnes ingen fastsatt metodikk på hvordan dette skal kontrolleres og det er opp til hver enkelt oppdragsgiver hvordan de gjør dette og hva de velger å gjøre med eventuelle brudd de oppdager.

Påseplikten er et av grepene som er tatt for å sikre gode arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, derimot så er det ingen fastsatte sanksjoner som fremkommer av regelverket. Hvordan dette blir håndhevet er derfor helt opp til hver enkelt oppdragsgiver, og dette kan skape store forskjeller og utfordringer rundt om i det offentliges kontrakter. I *forskriften om informasjons- og påseplikt og innsynsrett*, så vektlegges det at oppdragsgiver skal sette ned minstebestemmelser og følge opp disse, men i hvilken grad dette skjer kan være vanskelig å følge opp. Dette er jo begrenset til hva hver enkelt oppdragsgiver har mulighet til å få til, både i form av personell, økonomiske begrensinger og andre hindringer. I og med at det ikke finnes spesifikke sanksjoner for hverken mangelfull oppfølging av oppdragsgiver eller hva en oppdragsgiver skal gjøre ved oppdaget brudd, så blir makten og utøvelsesgraden til påseplikten noe hindret.

I samhold med det nye standarden så får påseplikten flere holdepunkter, i forhold til at standarden også viderefører fokuset på ansvarlighet i hele leverandørkjeden, men også viser til muligheter for hvordan utøve denne plikten. Standarden gir forslag til hvordan ta gode valg, se risikomomenter i tidligfase og gir veiledning til hvordan man kan lage prosedyrer og policyer som fastsetter og oppfølger disse kravene. Standarden bygger videre på kravet om påseplikt og utfyller det i noen grad.

3.6.4 Ringvirkninger for anskaffelsesregelverket?

Dette temaet innenfor offentlige anskaffelser er som sagt i stor utvikling om dagen. Det fremkommer fra flere forskjellige hold at det er et ønske om å kunne bruke offentlige anskaffelser til å strengere regulere og sette rammer for flere samfunnshensyn. Det er interessant å se på om og i så fall hvordan disse nye kravene og forslagene kan gi virkninger og nye tolkninger av anskaffelsesregelverket. I det kommende underkapittelet vil det fremkomme en avsluttende diskusjon på noen eksempler av hvordan tolkningen av regelverket kan få nye hensyn eller vurderinger.

Tidligere i oppgaven ble det referert til et kapittel i boken *Å kjøpe for Norge* som ser på hvordan man kan realisere andre samfunnshensyn og formål i samsvar med anskaffelsesregelverket. Her blir det snakket om eksempelvis sosiale forhold, bærekraft, miljø, lønn eller arbeidslivskriminalitet, som kan hensyntas i anskaffelsesprosessen. Det finnes som tidligere sagt flere steder i LOA og FOA hvor slike hensyn blir adressert, men i de

fleste tilfellene så er det *kan* bestemmelser, og de kan velges bort av oppdragsgiver.

Eksempelvis, kan man se på LOA §5 som omhandler miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn. Her fastslås det at offentlige oppdragsgivere skal innrette sin praksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der *dette er relevant*. Videre, i §5 står det at oppdragsgiveren *kan* stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen, slik at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer hensyn til miljø, innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold, forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen. Det gis ikke føringer hvordan man skal stille de angivelige kravene eller hva slags kriterier man skal sette. Her kommer de nye føringene fra standarden inn, hvor det spesifikt blir gitt eksempler på hvordan ta risikovurderinger, hvordan håndtere etiske dilemmaer og hvordan lage prosedyrer og policyer som hensyntar de forutgående hensynene. Det er håpet at denne standarden vil kunne gi oppdragsgivere bedre veiledning til å gjennomføre de best mulige anskaffelsene.

Et annet interessant punkt er Norgesmodellen og de tidligere nevnte høringsnotatene, som kommer med mer håndgripelige potensielle endringer. I FOA §7-9 så fokuseres det på minimering av miljøbelastning, og at oppdragsgiver *skal* legge vekt på minimering av dette og fremme klimavennlig løsninger. Man *kan* stille miljøkrav og kriterier i alle trinn av anskaffelsesprosessen der det er relevant og knyttet til leveransen. Der miljø brukes som tildelingskriterium, bør det som hovedregel vektet minimum 30 prosent. Her legger høringsnotatet til grunn at dette skal endres til at det *skal* stilles miljøkrav og at det *skal* vektet minst 30% i tildelingskriteriene. Det er interessant å se at i høringsnotatet så fjernes valget og oppdragsgivere blir nødt til å foreta anskaffelser som er miljøbevisste. Dette betyr jo samsvarende at kvalitet og pris som hovedkriterier får mindre plass i evalueringprosessen, og at man fraviker i noen grad formålsparagrafen i LOA §1. Det blir interessant å se hvordan lovutvalgene tar for seg denne problemstillingen og gir potensielle endringer eller nye tolkninger til anskaffelsesregelverket.

Avslutningsvis, så vil nye reelle hensyn i tolkningen av paragrafer eller faktiske endringer av regelverket ha betydning for leverandørene. Som tidligere nevnt så kan dette i første grad ha stor betydning for små eller nyoppstartede bedrifter. Bedrifter som faller under denne kategorien, kan potensielt ha mulighet til å vinne konkurranser basert på at de kan tilby den ønskede anskaffelsen til en lav pris grunnet lavere kostnader på lønn og andre områder. Slike

bedrifter kan være spesialister på et spesifikt område og kan tilby høy kvalitet, men derimot, hvis miljø kommer inn som et fastsatt tildelingskriterium som opptar bortimot en tredjedel av evalueringen, kan de mindre etablerte bedriftene få problemer. Dette begrunnes i at større bedrifter ofte har flere bein å stå på, og har mulighet til å endre på produksjonen, hvor de kjøper materialer fra eller redusere utslipp, i mye større grad enn mindre og nye bedrifter som kanskje er avhengig av avtaler med enkelte leverandører eller ikke har kapital til å gjøre om produksjonen. Dette kan føre til at flere og flere bedrifter blir dyttet ut av markedet, og man kun sitter igjen med store bedrifter og lite konkurranse i markedet. Derfor kan man fort sitte igjen med spørsmålet: Er formålet med anskaffelser og samfunnshensyn motstridende?

Konklusjon

Offentlige anskaffelser styrer samfunnet vårt på flere måter, og de som gjennomfører disse innkjøpene har en viktig og krevende oppgave foran seg når de skal ta de beste valgene for organisasjonen sin og samfunnet rundt. Over 650 milliarder norske kroner brukes hvert år på å blant annet kjøpe inn nye hyllevarer, anskaffe nye IKT-løsninger, bygge nye veier, skoler og sykehus, og alle disse innkjøpene styres av et omfattende regelverk, som igjen er bygget opp av nasjonale og internasjonale krav og forventninger.

Denne masteroppgaven ønsket se på hvordan dette regelverket, som legger til grunn at samfunnets penger skal brukes på mest mulig effektiv måte, kan brukes til å fremme bærekraftige løsninger som fokuserer på best mulig arbeidsvilkår, ansvarlighet i alle ledd i prosessen, og gode etiske løsninger som fremmer integritet. For å få til dette så har oppgaven først gitt en bred bakgrunns gjennomgang av norsk anskaffelsesrett, EU/EØS og hvordan dette henger sammen med europeisk standardisering. Det ble deretter forklart hvilken fremgangsmåte som skulle brukes, og hvordan oppgaven tenktes løst. Videre fokuserte oppgaven på å gi en kort gjennomgang av fersk forskning på det aktuelle området, og til slutt en avgrensning for oppgaven, tanker rundt dette og potensielle svakheter og utfordringer. Dernest, forelå det en forklaring på relevante fagområder og hvordan dette henger sammen med det norske regelverket, og videre en utredning om det nye standarden som oppgaven bygger på, og mer relevant og oppdatert forskning.

I det foregående kapitlet så fremkom analysen av problemstillingen, som tok for seg flere områder som kan gi virkninger for dagens regelverk i henhold til nye krav og ny veiledning innenfor ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser. Analysen omfattet NS-EN 17687:2022, nasjonale modeller for motvirkning av arbeidslivskriminalitet og seriøsitetsskrav i Norge, påseplikt og eksisterende krav funnet i dagens regelverk. Analysen tok for seg hvordan disse modellene og standarden kommer med nye krav, råd og eksempler på hvordan oppdragsgivere kan stille flere absolutte krav og pålegg til leverandørene i konkurranser og kontrakter. Analysen så spesielt på hva som blir satt som krav i henhold til ansvarlighet og integritet i hele leverandørkjeden. Målet for analysen var å forsøke å finne et svar på problemstillingen: *Hvilke nye oppfordringer, forutsetninger og pålegg blir stilt til oppdragsgivere og leverandørkjeden i henhold til ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser, med utgangspunkt i standard NS-EN 17687:2022?*

Denne forskningen har funnet at det fremkommer flere nye oppfordringer, forutsetninger og pålegg i henhold til ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser. I NS-EN 17687:2022 vises det til veiledning i hvordan ta etiske valg, og hvordan forsikre at valgte kriterier og krav blir ivaretatt i hele leverandørkjeden. Den gir forklaringer og gir eksempler på hvordan man skal starte anskaffelsesprosesser og gir føringer i hvordan fastsette policyer og prosedyrer for å søre for at anskaffelsen ivaretar hensyn om ansvarlighet og integritet. Den viser spesifikt til kontraktsbegrensinger som kan brukes, og forventingsbegrensinger i prosessen, og hvordan oppdragsgivere kan implementere dette inn i hver enkelt prosess. Norgesmodellen gir fastsatte krav i renholds-, bygg- og anleggsbransjen om hvor mange lærlinger man kan ha, hvor mange ledd det skal være i leverandørkjeden og gir føringer i hvordan kontrollere dette. Norgesmodellen vil komme med flere føringer etter hvert som prosessen videreføres, men det viser til at regjeringen og samfunnet er klare for å ta tak i problemstillinger som hemmer sosiale vilkår, bærekraft og integritet.

Påseplikten viser til at det eksisterer krav om at oppdragsgivere og hovedleverandør skal påse at det opprettholdes visse arbeids- og lønnsvilkår, men at det som sagt ikke foreligger noen fastsatt måte å gjøre dette på. Ny standard gir flere føringer på dette område og viser til muligheter for hvordan man skal hensynta dette i enhver anskaffelse. Regelverket i seg selv har flere bestemmelser som viser til at dette er et område som det har blitt satt fokus på i flere år, men det krever mer fastsatte og ufravikelige krav for å få til mer ansvarlige og integritet-fokuserte offentlige anskaffelser i Norge i dag.

Det har fremgått flere ganger i masterprosjektet at dette er et område i vekst og utvikling, og at implikasjonen av innsettelsen av nye krav og forbehold ikke er klart ennå. Vil disse nye kravene, påleggene og oppfordringene faktisk ha noe å si for kvaliteten på anskaffelsene våre? Det er vanskelig å si før man virkelig får prøvd ut de nye kriteriene, og sett på utviklingen av verktøyene, som eksempelvis Norgesmodellen. Dette er definitivt et område som det vil bli utrolig spennende å følge med på og se hvordan det utvikler seg over de neste årene.

Et område denne masteroppgaven fant at det var overaskende lite forskning på er hvorfor vi som samfunn generelt sliter med å opprettholde gode, ansvarlige anskaffelser og hvorfor det finnes flere (og det stadig utvikles) metoder og plikter for å fikse på dette – uten at det egentlig har hatt ønsket effekt. Dette henger jo i stor grad sammen med det opprinnelige

formålet til anskaffelsesloven om at loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser, og at dette formålet kan være vanskelig å kombinere med fokus på miljø, arbeidslivskriminalitet, og andre former for bærekraft, fordi dette naturlig nok vil føre til økte kostnader for samfunnet og at det nødvendigvis ikke er det som er mest effektivt, både tids- og ressursmessig. Derimot, så sier LOA §1 videre at den skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Hvis denne oppgaven hadde et større omfang, eller som et mulig annet prosjekt, så hadde det vært interessant å forske på hvorfor andre hensyn ikke har klart å få ordentlig fotfeste i offentlige anskaffelser. Det vil bli veldig interessant å følge med på utviklingen, og fremtidig forskning vil kunne ta for seg, sammenligne og se på hvordan andre samfunnshensyn blir behandlet i offentlige innkjøp noen år etter innførelsen av endringene.

Litteraturliste

- European Commission. (2017). *PUBLIC PROCUREMENT FOR A CIRCULAR ECONOMY/ Good Practice and Guidance*.
https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Public_procurement_circular_economy_brochure.pdf.
- Goller, M., Ekre, O. H. & Gulbrandsen, B. (2021). *Å kjøpe for Norge*. Redigert av Marius Langseth og Jan Ole Similä. Cappelen Damm Akademisk.
- Goller, M., Christophersen, K.B., Ekre, O. H., Gulsvik, A. A., Kreyberg, K., Neslein, K. Ø., Thommessen, K. N. & Werner, L. C. (2017). *Anskaffelsesrett i et nøtteskall* (2. utg). Oslo: Gyldendal juridisk.
- Marcussen, C. (2019). Hvilke virkninger har samfunnshensyn i offentlige anskaffelser?. *Idunn.no*, 29(1), 60–63. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2019-01-16>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2022). *Høringsnotat/Forslag til endringer i regelverket om offentlige anskaffelser og byggherreforskriften for å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/8770def655bd45f299840d8e93b1ec28/horingsnotat.pdf>.
- Nærings- og fiskeridepartementet & Arbeids- og inkluderingsdepartement. (2022). *Høring av forslag til endringer i regelverket om offentlige anskaffelser og byggherreforskriften*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/8770def655bd45f299840d8e93b1ec28/horingsbrev.pdf>.
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2022). *Høringsnotat/ Forslag til endring av forskrift om offentlige anskaffelser § 7-9, forsyningsforskriften § 7- 9 og konsesjonskontraktforskriften § 7-6*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c4273886e0eb4d0cae52571717c277bf/horingsnotat.pdf>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2022). *Offentlig høring av forslag til skjerpede miljøkrav i offentlige anskaffelser*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c4273886e0eb4d0cae52571717c277bf/horingsbrev.pdf>.
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/>.
- Ot.prp. nr. 7 (2007-2008). *Om lov om endring i lov 16. juli 1999 nr.69 om offentlige anskaffelser*. Nærings- og fiskeridepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d6672e5a4bce4b5b88620865a135e8db/nn-no/pdfs/otp200720080007000dddpdfs.pdf>.
- Schepel, H. (2013). The New Approach to the New Approach: The Juridification of Harmonized Standards in EU Law. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 20(4), 521–533. <https://doi.org/10.1177/1023263X1302000404>.
- Standard Norge. (2022). *Offentlige anskaffelser - Integritet og ansvarlighet - Krav og veiledning* (NS-EN 17687:2022).
<https://www.standard.no/no/Nettbutikk/produktkatalogen/Produktpresentasjon/?ProductID=1433608>.
- Sönnichsen, S. D., & Clement, J. (2020). Review of Green and Sustainable Public Procurement: Towards Circular Public Procurement. *Journal of Cleaner Production*, 245(1). <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118901>.

Nettsider

- Arbeidstilsynet. (u.å.). *Informasjons- og påseplikt for oppdragsgivere*. Hentet 13. februar 2023 fra <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/paseplikten/>
- CEN-CENELEC. (u.å.). *About CEN*. Hentet 16. mars 2023 fra <https://www.cencenelec.eu/about-cen/>.
- CEN-CENELEC. (u.å.). *About CENELEC*. Hentet 16. mars 2023 fra <https://www.cencenelec.eu/about-cenelec/>.
- CEN-CENELEC. (u.å.). *CEN and CENELEC*. Hentet 3. januar 2023 fra <https://www.cencenelec.eu/european-standardization/cen-and-cenelec/>
- CEN-CENELEC. (u.å.). *European Standards*. Hentet 1. mai 2023 fra <https://www.cencenelec.eu/european-standardization/european-standards/>.
- EFTA. (u.å.). *EEA Agreement*. Hentet 6. februar 2023 fra <https://www.efta.int/eea/eea-agreement>.
- EFTA. (u.å.). *European Free Trade Association*. Hentet 6. februar 2023 fra <https://www.efta.int/about-efta/european-free-trade-association>
- EFTA. (u.å.). *The Basic Features of the EEA Agreement*. Hentet 6. februar 2023 fra <https://www.efta.int/eea/eea-agreement/eea-basic-features>.
- European union. (u.å.). *Founding Agreements*. Hentet 6. februar 2023 fra https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_en
- European union. (u.å.). *Single Market*. Hentet 30. januar 2023 fra https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/single-market_en.
- European union. (u.å.). *Types of Legislation*. Hentet 30. januar 2023 fra https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_en.
- NHO. (2022). *Regjeringen lanserer første steg i Norgesmodellen*. Hentet 6. februar 2023 fra <https://www.nho.no/tema/arbeidsliv/artikler/regjeringen-lanserer-forste-steg-i-norgesmodellen/>.
- Oslo kommune. (2017). *Oslomodellen - Krav til leverandører*. Hentet 17. mars 2023 fra <https://www.oslo.kommune.no/for-vare-leverandorer/krav-til-leverandorer/oslomodellen/>.
- Regjeringen. (2022). *Forordning om endring av standardiseringsforordningen*. Hentet 12. mai 2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2022/aug/forordning-om-endring-av-standardiseringsforordningen-/id2946141/>.
- Regjeringen. (2022). *Ny Norges-modell for et seriøst arbeidsliv*. Hentet 12. mai 2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-norges-modell-for-et-seriost-arbeidsliv/id2895366/>.
- Regjeringen. (2022). *Norgesmodellen*. Hentet 4. mars fra <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/nfd/sak/norgesmodellen/id2917213/>
- Regjeringen. (2022). *Vil gjøre anskaffelsesregelverket bedre for bedrifter og oppdragsgivere*. Hentet 2. februar fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-gjore-anskaffelsesregelverket-bedre-for-bedrifter-og-oppdragsgivere/id2945917/>.
- Skien kommune. (2019). *Skienmodellen - for tiltak mot svart arbeid og sosial dumping*. Hentet 17. mars fra <https://www.skien.kommune.no/skien-kommune/bdk/eiendom/skienmodellen/>.
- Standard Norge. (2021). *Forslag til ny standard om integritet og ansvarlighet i offentlige anskaffelser*. Hentet 12. mai fra <https://www.standard.no/nyheter/nyhetsarkiv/kontrakter-og-blanketter/2021->

[nyheter/forslag-til-ny-standard-om-integritet-og-ansvarlighet-i-offentlige-anskaffelser/](#).

Standard Norge. (2023). *Integritet og ansvarlighet i offentlige anskaffelser*. Hentet 31. januar 2023 fra <https://www.standard.no/fagomrader/miljo-og-barekraft/barekraftige-innkjop/integritet-og-ansvarlighet-i-offentlige-anskaffelser--ns-en-17687/>.

Standard Norge. (2022). *Norsk Standard*. Hentet 1. mai 2023 fra <https://www.standard.no/standardisering/norsk-standard/>.

Rettskilder

Anskaffelsesforskriften. (2016). *Forskrift om offentlige anskaffelser* (FOR-2016-08-12-974).

Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>

Anskaffelsesloven. (2016). *Lov om offentlige anskaffelser* (LOV-2016-06-17-73). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>

Directive 98/34/EC. (1998). *Directive 98/34/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical standards and regulations* (OJ L 204, 21.7.1998). Eur-lex.

<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1998/34/oj>

Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett (2008). *Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett* (FOR-2008-02-22-166). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-02-22-166>

Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter. (2016).

Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter (FOR-2020-02-12-128). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-12-17-1708>

Regulation 1025/2012 (2012). *Regulation (EU) No 1025/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on European standardisation* (OJ L 316, 14.11.2012). Eur-lex. [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:316:0012:0033:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:316:0012:0033:EN:PDF](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:316:0012:0033:EN:PDF)

Regulation 2022/2480 (2022). *Regulation (EU) 2022/2480 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 1025/2012 as regards decisions of European standardisation organisations concerning European standards and European standardisation deliverables* (OJ L 323, 19.12.2022). Eur-lex. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2480/oj>

<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2480/oj>

The Treaty on the Functioning of the European Union. (2016). *Treaty on the Functioning of the European Union (Consolidated version 2016)* (OJ C 202, 7.6.2016). Eur-lex.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=EN#d1e686-47-1>.

Vedlegg

Vedlegg 1: Opphavsrettsnotiser fra Standard Norge.

(I den rekkefølgen de fremkommer av oppgaven)

Introduction 0.1 Background fra NS-EN 17687:2022 (engelsk) er gjengitt av Marita Høgseth til bruk i oppgaven Ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser/Ny standard – nye oppfordringer og forutsetninger med tillatelse fra Standard Online AS mai 2023. Standard Online er ikke ansvarlig for eventuelle feil i gjengitt materiale. Se www.standard.no.

1 Scope fra NS-EN 17687:2022 (engelsk) er gjengitt av Marita Høgseth til bruk i oppgaven Ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser/Ny standard – nye oppfordringer og forutsetninger med tillatelse fra Standard Online AS mai 2023. Standard Online er ikke ansvarlig for eventuelle feil i gjengitt materiale. Se www.standard.no.

A.5 The public procurement process (6) fra NS-EN 17687:2022 (engelsk) er gjengitt av Marita Høgseth til bruk i oppgaven Ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser/Ny standard – nye oppfordringer og forutsetninger med tillatelse fra Standard Online AS mai 2023. Standard Online er ikke ansvarlig for eventuelle feil i gjengitt materiale. Se www.standard.no.

Figure A.1 «The public procurement cycle » fra NS-EN 17687:2022 (engelsk): Public procurement Integrity and accountability Requirements and guidance – er gjengitt av Marita Høgseth til bruk i oppgaven Ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser/Ny standard – nye oppfordringer og forutsetninger med tillatelse fra Standard Online AS i (april 2023). Standard Online er ikke ansvarlig for eventuelle feil i gjengitt materiale. Se www.standard.no

A.7 Code of conduct fra NS-EN 17687:2022 (engelsk) er gjengitt av Marita Høgseth til bruk i oppgaven Ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser/Ny standard – nye oppfordringer og forutsetninger med tillatelse fra Standard Online AS mai 2023. Standard Online er ikke ansvarlig for eventuelle feil i gjengitt materiale. Se www.standard.no

Figure A.2 «Testing ethical dilemma» fra NS-EN 17687:2022 (engelsk): Public procurement Integrity and accountability Requirements and guidance – er gjengitt av Marita Høgseth til bruk i oppgaven Ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser/Ny standard – nye oppfordringer og forutsetninger med tillatelse fra Standard Online AS i (april 2023). Standard Online er ikke ansvarlig for eventuelle feil i gjengitt materiale. Se www.standard.no

7.4 Suppliers and supply chain, punkt 7.4.1 fra NS-EN 17687:2022 (engelsk) er gjengitt av Marita Høgseth til bruk i oppgaven Ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser/Ny standard – nye oppfordringer og forutsetninger med tillatelse fra Standard Online AS mai 2023. Standard Online er ikke ansvarlig for eventuelle feil i gjengitt materiale. Se www.standard.no.

7.4 Suppliers and supply chain, punkt 7.4.2 fra NS-EN 17687:2022 (engelsk) er gjengitt av Marita Høgseth til bruk i oppgaven Ansvarlighet og integritet i offentlige anskaffelser/Ny standard – nye oppfordringer og forutsetninger med tillatelse fra Standard Online AS mai 2023. Standard Online er ikke ansvarlig for eventuelle feil i gjengitt materiale. Se www.standard.no.