

Direktoratet for forvaltning og
økonomistyring

Dato: 30.06.2025

Vår referanse: [Vår ref.]

Deres referanse: [Deres ref.]

Høring om kontraktsvilkår, krav og kriterier for bærekraftige leverandørkjeder -

NHO Service og Handel viser til høringen om forslag til veiledende konkurransekrav og tildelingskriterier for å fremme menneskerettigheter i nasjonale og globale leverandørkjeder. Dokumentet er utviklet av DFØ i samarbeid med Etisk Handel Norge, en medlems- og konsulentbasert organisasjon.

Overordnet vurdering av veiledningskonseptet og innhold

Vi støtter intensjonen om å fremme menneskerettigheter og ansvarlige leverandørkjeder, men mener forslaget i sin nåværende form er lite egnet som veiledning eller modell for offentlige anskaffelser. Det bygger på en urealistisk forutsetning om at alle virksomheter enkelt kan kartlegge og dokumentere komplekse verdikjeder utover Åpenhetsloven systemer og krav, og innfører omfattende krav og sanksjonsmuligheter som i praksis vil ekskludere mange seriøse leverandører – særlig små og mellomstore bedrifter.

Vårt hovedsyn er at forslagene baserer seg på en oppfordring til å etablere bedriftsplikter som går langt utover hva som er proporsjonalt, forståelig og forutsigbart i en anbudssammenheng. Forslaget innebærer et delvis parallelt, men supplerende reguleringsregime til Åpenhetsloven, og flytter tolkning og skjønn av komplekse konvensjoner til enkeltstående innkjøpere, uten rimelig hensyn til kapasitet for rettssikkerhet, kompetanse og konsekvenser. NHO SH kjenner også til at bedrifter unngår slike konkurranser - ikke fordi de ikke ønsker å jobbe med forbedringer, men omdømmebelastning som følger bedriften ved neste konkurranse dersom en bedrift bryter med den unike oppdragsgivers forståelse av komplekse krav og påfølgende krav om dokumentasjon på "self-cleaning" i andre konkurranser i lang tid. Bedrifter har svært dårlig erfaring med dette, og selv om de er "bedre" enn konkurrenten på forhold som ikke er blitt kontrollert på samme måte – så opplever de at forholdet blir stående som en økonomisk og omdømmemessig konsekvens i lang tid.

Vi understreker at vi er på et område med mange internasjonale konvensjoner i kombinasjon med at de enkeltstående oppdragsgivere som gis definisjonsmakten om innhold og særegne kontraktsvilkår i den kontrakten det gjelder. Det gir derfor begrenset mening i denne høringen å foreslå endringer i detaljene, når utfordringene ligger i utforming, struktur og overordnet metodikk.

Vi vil også peke på at nye anskaffelsesregimer og utvikling av disse, poengterer behovet for forenklinger. Forenklingen har i hovedsak en tendens tilfalle det offentlige. EU er derimot i ferd med å forstå hva det komplekse kravveldet gjør med deltagelse og konkurransedyktigheten, og gjør trolig bedriftsforenklinger innen bærekraftrapportering og GDPR. Det er derfor et paradoks om Norge fortsetter å stramme grepet ned til den minste bedrift som ønsker å delta i det offentlige markedet, enten som leverandør eller underleverandør.

Vår tilbakemelding er basert på bedrifter som har det som sin kjerneverdi å ta et utvidet samfunnsansvar på en rekke områder.

NHO Service og Handel mener at:

- **Krav- og kriteriesettet er ikke egnet som generell veiledningsmodell:**
Et A-Å-oppsett eller en videreutvikling av det foreslåtte settet med krav og kriterier fremstår etter vårt syn som uegnet som en generell og trygg bedriftsmodell. Temaets kompleksitet egner seg heller ikke som grunnlag for en standardisert tilnærming ved offentlige anskaffelser.
- **Veiledningen på området må avgrenses:** Veiledningen bør begrenses til å omhandle Åpenhetsloven og lovgivers tolkning av denne, uten å introdusere egne variabler om normative føringer.
- **Kompleksitet fra internasjonale konvensjoner bør ikke overlates til oppdragsgiver, når dette blir juridiske krav til konkurranse og uforutsigbare sanksjoner:** Det bør unngås at unike krav og kriterier, basert på et større antall komplekse internasjonale konvensjoner mellom stater, løftes inn som del av den enkelte oppdragsgivers konkurransegrunnlag og kontraktskrav. I det øyeblikket det ansees som krav, tildelingskriterie eller kontraktskrav, blir det usikkert hva som den unike oppdragsgiver skjønnsmessig legger i det materielle innholdet som omhandler konvensjonen(er). Dette bidrar til uheldig kompleksitet i anskaffelser.
- **Sanksjoner:** Forslaget legger opp til at oppdragsgivere skal angi **en (valgfri) prosent av kontraktssummen i dagbot pr. kalenderdag** (vår utheving) ved manglende oppfyllelse av kontraktskrav. Vi finner dette forslaget både illustrerende - og graverende - på manglende av forståelse for bedrifters økonomiske realitet og kapasitet, nettomarginer eller generell balansert tilnærming til kontrakter - og det blir svært tydelig at man ikke skal legge vekt på en fremstilling i forslagene om en myk tilnærming i kontroll av forslagene. Dette illustrerer etter vår mening en "bærebjelke i mangel" på forståelse for virksomheters driftsmarginer og den økonomiske realiteten for samfunnsansvarlige bedrifter. Det er særlig alvorlig når slike økonomiske sanksjoner kombineres med uklare kontraktsvilkår, subjektive vurderinger av brudd på internasjonale konvensjoner, og oppdragsgivers egen fortolkning av Åpenhetsloven og relaterte krav.

En slik praksis innebærer en betydelig ubalanse i kontraktsforholdet og skaper grobunn for vilkårlighet eller mistanke om det. Det utfordrer rettssikkerheten og reiser spørsmål

ved hvorvidt oppdragsgivers økonomiske interesse i sanksjoner faktisk er nøytral i sine anstrengelser som kan tilgodese bedriften. Når definisjonsmakten for kontraktsbrudd og vurderingen av etterlevelse legges til oppdragsgiver alene, uten klare retningslinjer eller objektive standarder, bør en sunn forretningsførsel vurdere alle konsekvensene av slike kontraktsvilkår som reelle.

- **Samarbeid om bedriftsutvikling heller enn sanksjoner:** Dersom formålet faktisk er å styrke bedrifters systemer for innsikt i og oversikt over produksjonsforhold, mener vi det er mer formålstjenlig å utvikle samarbeidsmodeller fremfor å innføre sanksjoner som avvisning, gebyr eller straff. Vi har allerede Åpenhetsloven, som er delvis uklar – jf. KPMGs vurdering – og det bidrar ikke til forutsigbarhet at hver enkelt oppdragsgiver skal tolke og praktisere loven ulikt.
- **Krav må være forstått og tydelig begrunnet:** Dersom enkelte av slike krav og kriterier likevel skal anbefales, må det forutsette at oppdragsgiver faktisk forstår hva kravene innebærer i detalj, gir detaljert begrunnelse for sin forståelse og etterlever klarhetsprinsippet i konkurransegrunnlaget. Ellers må konkurransen trekkes.
- **Tildelingskriteria som belønnings/konkurranse kriteria som er relatert til internasjonale konvensjoner:** Forslagene baserer seg på premisset om at bedrifter enkelt kan kartlegge komplekse globale verdikjeder, dokumentere strategier og praksis for levelønn, samt prioritere ressurser til rapportering og kontinuerlig forbedring på disse områdene. Menneskerettigheter (som også skal hensynta det aktuelle landet og tilgrensende skjønnsmessig valg av etikk egner seg generelt dårlig som et variabelt konkurranseelement i denne sammenheng. Manglende standardisering på evaluering, internasjonale tolkninger, motstridene etiske råd og rettspraksis gir stor risiko for ulik behandling og rettslig usikkerhet. Klarhet og avklaringsansvaret om kriteriene pålegger oppdragsgiver i sin alminnelighet, og kan ikke skyves over på leverandørene.
- **Forståelse for hvert enkelt krav og kriteria - administrative og økonomiske konsekvenser:** Det må innlemmes i veiledningen hvilke administrative og økonomiske konsekvenser hvert enkelt krav eller kriterium medfører for leverandørene. At bedrifter for hver unike oppdragsgiver må ta hensyn til endret norm og gjøre nye vurderinger. Vi tenker det er et paradoks om DFØ anbefaler krav og kriterier uten å gi et verktøy for forståelse for konsekvensene, eller uten at det foreligger en god faglig og økonomisk vurdering av nødvendigheten som går ut over Åpenhetsloven.

Vi utelukker ikke at det er for helt spesifikke enkeltstående produktkategorier hvor ett eller et par av forslagene kan rendyrkes og fungere for enkelte kategorier (spesielt enkelte råvarer). Men det er en generell uegnet i denne sammenheng når gjelder veiledning som også skal brukes til sammensetningen av produkter og/eller tjenester hvor det også leveres produkter.

Nedenfor kommenterer vi som følger:

Hva som er en god tilnærming og hvorfor forslagene kan avskrekke mange bedrifter vil revurdere det offentlige markedet - om ikke veiledningen, krav og kriterier/sanksjonsmønsteret snart vurderes i en større helhet.

- **Andre gode tilnærminger – identifisere utvikling og samarbeidsområder:** NHO Service og Handel deler målsetningen om å identifisere hensiktsmessige og anerkjente anskaffelsesmetoder som også bidrar til å styrke menneskerettigheter og sosial bærekraft i offentlige anskaffelser.

Særlig vurderer vi det som positivt dersom hovedtiltaket hadde vært økt samarbeid mellom den offentlig oppdragsgiver og bedrifter om kompetanseheving og utviklet veiledning ved anskaffelser av produkter med opprinnelse i komplekse og uoversiktlige produksjonsmiljøer. I slike sammenheng er det essensielt at både kunder og leverandør erkjenner den juridiske og praktiske kompleksiteten, sektorspesifikke forhold og legger til grunn et samarbeid om hensynet bak målsetninger, fremfor den senere "seriøsitetsmodell utvikling" av bestillingsmodeller som har som primærvirkemiddel å straffe, degradere eller avvise alminnelige leverandører.

Det er videre en vesensforskjell at bedrifter knytter seg til tilpasset rådgivning, aktsomhetsvurderinger og bedriftsmodeller som tilpasses eget virksomhetsområde, og det som vil bli en mal hvor unike oppdragsgivere stiller krav, kriterier og kontraktsforpliktelser som skal sanksjoneres.

- Unngå den "eksplosive" konsulentkjøpsfellen: I tillegg, er det vanskelig å forstå om forslaget evner å se helheten i en konkurranse med krav, kriterier, frister og sanksjoner på området – omfanget kjøp av konsulenttjenestene som skal til på lokalt og globalt nivå, på begge sider – for å delta og evaluere i en konkurranse hvor vurderingen av denne typen faktorer fra oppdragsgivers side blir forskjellig fra hver gang. Det minnes om at tjeneste- og produktspekteret har et betydelig mangfold av muligheter på hvilke komponenter eller deler av oppdraget som slike kriterier og krav kan berøre. Det vil stå fritt opp til oppdragsgiver om hvilke eller hvilket element de vil bruke kriteriesettet på. I tillegg følger øvrige kontrakt og betingelser som angår andre samfunnskrav, såkalte seriøsitetskrav og ikke minst unike miljø/klimakrav, samt selve tjenesten og alle sider ved produktet og/eller tjenesten.

Veiledningens påvirkning på bedriftens samlede administrative og kostnadsvurderinger ved flere offentlige kontakter, er nesten ikke synlig. Vi ser heller ikke en tilknyttet administrativ og kostnadsveiledning for hvert av kravene eller kriterier hos oppdragsgivere eller leverandører, noe som gjør at det mangler refleksjoner om kravenes påvirkning. Det er enkelt å skrive et krav eller

kriteria, men vanskelig å forstå avveining som rettferdiggjør en likeverdig håndtering av kravet. I beste fall, vil markedet avstå om kriteriene ikke er forsvarlige – men en del markeder forstår konkurransegrunnlaget på best tenkelig måte helt til kravene ettergås i detalj. Da er veien raskt til betydelig omdømmetap som blir med bedriften for offentlige kontrakter i overskuelig fremtid.

- Når summen blir et problem i seg selv: NHO Service og Handel er bekymret for at samfunnsrelatert tema som indirekte eller direkte knyttes til en anskaffelse, blir et eget A-Å sett av konkurransetema, gjerne parallelt eller som skal overgå lovgivning – uten at man ser summen av alle krav, tolkninger og forpliktelser som leverandørene skal innfri, dokumentere og bli utestengt eller straffet for. Det er også en systematisk svikt i forståelsen hva som skjer når den unike konteksten av konkurransegrunnlaget skal prege slike krav og kriterier. Videre har anskaffelsesregelverket et klarhetskrav til konkurransens betingelser, og det er lite sannsynlig at det finnes en kapasitet til å tilby leverandørene dette og ikke minst opprettholde en hensiktsmessig og likeverdig metode i evalueringen.

Bedrifter har ofte flere offentlige kunder samtidig, med ulike krav. Vi minner om at Oslomodellen alene omfatter 15 sider med krav (FØR kravene om aktsomt næringsliv), noen godt forankret og andre svært vanskelige å tolke for næringslivet. Kombinasjonen av detaljerte krav og uforutsigbare sanksjonsbestemmelser kan i sum virke mot sin hensikt og svekke motivasjonen til seriøse aktører.

Flere av våre tariffbundne medlemsbedrifter våre har eksplisitt uttrykt at de ikke lenger ønsker å delta i det offentlige markedet. Ikke fordi de er mot kvalitetssystemer som ivaretar menneskerettigheter – men fordi summen av krav, sertifikater, tildelingsvarianter, dokumentasjonskrav og vilkårlige sanksjoner gjør det for byråkratisk, uforutsigbart og kostbart å levere. Dette kommer i tillegg til at kontraktene er ensidig og ofte med høy risikoprofil i kjøpsforpliktelsene for øvrig.

- Om Åpenhetsloven og erfaringer: Vi minner om at "Åpenhetsloven" er en særlov for norske virksomheter, den er svært ambisiøs og komplisert i seg selv – og større bedrifter anslås i KPMG rapporten, gitt til Barne- og familiedepartementet, å ha kostnader på en million kroner i året for å etterleve lovverket. Mellomstore bedrifter hadde ca tre ganger mer kostnader enn lovens økonomiske vurdering kom til. Forelagt kriteriesett øker variabler og krav i betydelig grad.

Vi minner også om at EU har forstått at bedrifter kan ikke bære en uendelighet av dokumentasjonsforpliktelser og snudd i kravet til bærekraftsrapporteringsdirektivet til å gjelde de aller største virksomhetene. Finansdepartementet har spurt om Norge bør gjøre det samme. Det henger lite på grep å lempe på bærekraftsrapportering, samtidig for alle praktiske formål ta utvidede modeller inn i hele det offentlige markedet.

Kompleksitet: Det vises til at denne høringen omfatter krav, kriterier og kontraktkrav baserer seg på omforent og nasjonale forskjell av tolkninger for internasjonale konvensjoner. Det overordnede formålet med den enkelte av konvensjonene er ikke vanskelig å forstå, heller ikke flere av de enkelte bestemmelse som det vises til under visse konvensjoner. Men de er likevel svært komplekse i sitt innhold når det gjelder å forstå når noe kan oppfattes som brudd på reglene. Ikke minst at land har ulik tilnærming til samme tekst, samt betydelig diskutert i juridisk litteratur på den dynamiske utviklingen for hvordan reglene skal etterleves. Fore eksempel for en bedrift innebærer det i praksis å bli trygg på en forståelse av følgende:

Kontraktsvilkårene bygger på FNs Verdenserklæring om menneskerettigheter, FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper om ansvarlig næringsliv. Føringene i følgende lover, konvensjoner, resolusjoner og protokoll skal respekteres.

Deretter vises i relateten til hundrevis av sider med konvensjoner med diverse tilknyttede rettsakter. I tillegg så legges det til følgende forpliktelse:

Der hvor internasjonale konvensjoner og nasjonal lovgivning omhandler samme tema, skal den høyeste standarden alltid gjelde.

Dette innebærer at formålene med konvesjonsbestemmelsene er enkle å forstå, men kompleksiteten er betydelig undervurdert i denne sammenheng. Vi minner om at oppdragsgiver som benytter disse har risikoen for uklarhet i krav og kriterier, og at oppdragsgivere må kunne innestå for en tilgjengelig tolkning av krav eller kriterier dersom disse ikke fremstår som tilstrekkelig entydig. Når oppdragsgivere går utenfor loven, og legger til forpliktelser - står de ansvarlig for å sørge for at de er klare og proporsjonale.

Særlig om høringens argument om sikkerhet og beredskap

Det vises til høringsbrevet hvor det fremgår: *At leverandører har god kontroll og oversikt over produksjonsprosessen henger tett sammen med å muliggjøre en stabil forsyning, som bidrar til å styrke den generelle leverandørkjedens motstandsdyktighet.*

Høringen understreker derfor at krav og kriterier til sporbarhet i leverandørkjeden ikke bare er et risikoreducerende tiltak for å sikre god leverandørkjedestyring, men at sporbarhet også er avgjørende for å opprettholde kontinuiteten i samfunnskritiske vareleveranser ut fra et sikkerhets- og beredskapsperspektiv.

NHO Service og Handel mening er at det er fullt mulig å øke sikkerhetsaspektet og leverandørkjedestyring, men det handler om mer objektive forhold, færre variabler og oversikt fremfor varianten av vurderingskriterier som ligger i forslaget.

Oppsummering

Forslagene innebærer krav og kriterier som i praksis gjelder antatt bruk langt utover det som betegnes som “høyrisikoprodukter”. Ordinære kjøp av forbruksmateriell, bygg og vedlikeholdstjenester kan omfattes. Og selv om det påstås at det er frivillig å benytte kravene, vil både hovedleverandører og underleverandører påvirkes dersom dette innføres som ny standard for offentlige kontrakter. Det vil i så fall gjelde hele leverandørkjeden.

NHO Service og Handel støtter intensjonen om å styrke menneskerettigheter og bærekraft i leverandørkjeder. Men vi kan ikke støtte virkemidlene slik de nå foreligger. Forslaget er altfor komplekst, inngripende og mangler nødvendig vurdering av effekt, kostnad og administrativ belastning for både innkjøpere og leverandører.

Dersom krav og kriterier skal følges etter sin ordlyd, slik kontraktsretten tilsier, vil det føre til uforutsigbarhet og rettslig risiko – særlig fordi vurderinger av etterlevelse baseres på skjønsmessige tolkninger av komplekse internasjonale konvensjoner. Det kan i verste fall føre til at seriøse aktører velger å trekke seg ut av det offentlige markedet.

Vi anbefaler at forslaget trekkes tilbake og at det gjennomføres en ny høring, forankret i følgende prinsipper:

- **Bruk Åpenhetsloven som primært og eneste rettslig forankrede rammeverk.** Loven er allerede omfattende og ambisiøs, med tilsyn og veiledning gjennom Forbrukertilsynet. Et parallelt utvidet regimesystem skaper usikkerhet, økonomiske og administrative barrierer – særlig for små og mellomstore bedrifter.
- **Unngå tildelingskriterier på dette området.** Menneskerettigheter og etikk egner seg veldig ofte dårlig som variabelt konkurranseelement, fordi kriteriene er vanskelige å velge ut fra oppdragsgivers begrensede hensiktsmessige forståelse på valg av kriterier som løfter frem en slik rettighet fremfor annet - og evaluere objektivt og rettferdig. Det er stor risiko for ulik behandling og rettslig utfordring, og liten dokumentert effekt på faktisk forbedring av arbeidsforhold. Forslaget vil i praksis skape et marked for konsulenter – ikke mer ansvarlighet.
- **Utvikle krav og kontraktsvilkår som er forståelige, proporsjonale og realistiske.** De må bygge på tydelige, lovbaserte krav, ikke på oppdragsgivers skjønn eller moralske ambisjoner.
- **Sørg for gratis, praktisk veiledning.** Både innkjøpere og leverandører trenger enhetlig støtte for å tolke og følge opp krav, dersom slike skal stilles. Men viktigere enn dette er verktøy som kan være mal for utvikling under kontrakt.

Vi ber derfor om ny gjennomgang av forslaget med vekt på rettssikkerhet, proporsjonalitet og faktisk gjennomførbarhet i offentlige anskaffelser. Målet må være å styrke – ikke svekke – tilliten mellom næringslivet og det offentlige.

Med hilsen

NHO Service og Handel

Henrik Bjørge

Advokat og spesialrådgiver