

Barne- og familiedepartementet
Postboks 8036 Dep.
0030 Oslo

Vår dato	3.4.2020
Vår referanse	19/01594-2

Deres dato	20.12.2019
Deres referanse	19/4857-2

Saksbehandler: Jenny Ählström

Katrin Kvaran

Høringsbrev - Etikkinformasjonsutvalgets rapport - Åpenhet om leverandørkjeder

Avdeling for offentlige anskaffelser i Digitaliseringsdirektoratet viser til mottatt høringsbrev av 19.12.2019 fra Etikkinformasjonsutvalget.

Avdeling for offentlige anskaffelser (ANS) har ansvar å gi veiledning om praktiseringen av regelverket for offentlige anskaffelser, herunder for miljø -og samfunnshensyn. Avdeling for offentlige anskaffelser var tidligere del av Direktoratet for forvaltning og IKT og er i en overgangsperiode organisert under Digitaliseringsdirektoratet. Fra august 2020 kommer Avdeling for offentlige anskaffelser til å tilhøre Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ).

Offentlige virksomheter fremmer respekt for grunnleggende menneskerettigheter

Ifølge regjeringens politiske plattform, Granavolden-erklæringen, er målet at varer som importeres til Norge ikke er produsert gjennom barne- og slavearbeid, andre kritikkverdige arbeidsforhold, eller måter som krenker menneskerettigheter. Målsetning i Granavolden-erklæringen er i linje med artikkel 6 i FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) der det fremheves at [...] staten bør promotere respekt for menneskerettigheter hos bedrifter som de har kommersielle transaksjoner med, ikke minst gjennom anskaffelser [...].¹

Med et samlet budsjett på 564 milliarder kr per år², tilsvarende 16% av BNP, er de offentlige virksomhetene samfunnets største kunde av varer som importeres til Norge. En særstilling som gir staten en stor innkjøpsmakt. Offentlige anskaffelser bruker derfor som et effektivt næringspolitisk virkemiddel for å påvirke markedet ut ifra politiske målsetninger, som for eksempel å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter i næringslivet.

¹ https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf

² <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/innkjop>

Per i dag gjennomføres 16 750 anskaffelser per år.³ Når kontraktskrav brukes for ivaretagelse av menneskerettigheter ved anskaffelser med høy risiko for brudd på menneskerettigheter, får dette store effekter på leverandørmarkedet. Risikoen å tape offentlige kontrakter ved mangelfull etterlevelse av kontraktsvilkårene er et insentiv for leverandørmarkedet å implementere de aktsomhetsvurderinger med hensyn til grunnleggende menneskerettigheter kreves ved høyrisikokontrakter. For å være tilbyder i offentlige konkurranser med varer som har dokumentert systematisk høy risiko for kritikkverdige produksjonsforhold er det essensielt at leverandørene har oversikt av arbeidsforholdene i leverandørkjede.

De offentlige virksomhetene er, ifølge loven om offentlige anskaffelser (LOA) §5, pålagte å ha [...] egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter. [...] Vi støtter at lovforslagets formål; at loven skal [...] bidra til å fremme virksomheters respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold [...] er samstemt med ordlyden i §5 LOA. At forvaltningen bruker felles formuleringer i regelverk om krav til ivaretagelse av menneskerettigheter i leverandørkjeder, bidrar til en viktig konsolidering av kravformuleringer rettet mot næringslivet. Gjennom et felles språkbruk innen forvaltningen forenkles og effektiviseres oppfølging av om og hvordan næringslivet forstår og etterlever kraven. For å ytterligere understreke betydningen for offentlige virksomheter av den foreslåtte loven anbefaler vi at *offentlige virksomheter* nevnes eksplisitt som eksempel på de aktører som skal sikres [...] tilgang til informasjon [...].

Forholdsmessige krav

Kravet om at de offentlige oppdragsgiverne skal ha egnede rutiner for å fremme grunnleggende menneskerettigheter er relativt nytt. Frem til 2017 fantes ikke krav til slike rutiner. Kravet trådte i kraft 1. januar 2017 og er en nasjonal gjennomføring av EU Direktivet 2014/24/EU.

Nærings- og fiskeridepartementet, som har ansvaret for LOA, har større forventninger til de store offentlige virksomhetene enn de mindre gjeldende omfang og ressursbruk for å etterleve kravet til egnede rutiner. Forventningene er basert på prinsippet om forholdsmessighet. Det er ikke forholdsmessig bruk av samfunnets midler om de egnede rutinene urimelig fordyrer anskaffelsesprosessen. I en analyse fra Oslo Economics (2018)⁵ estimeres av transaksjonskostnaden av de egnede rutinene ikke bør overstige 0,8% av kontraktsverdien. Videre tilsier så vel prinsippet om forholdsmessig som prinsippet om konkurranse at det er hensiktsmessig å stille strengere krav i store kontrakter med store leverandører. De store leverandørene forventes ha en større modenhet når det gjelder implementering av aktsomhetsvurdering med hensyn til menneskerettigheter, enn de små- og mellomstore leverandørene. Stilles alt for store rutinekrav til små- og mellomstore leverandører, som fortsatt ikke fått aktsomhetsvurderinger på plass, risikeres at konkurranser får alt for få tilbydere og derfor må avlyses. I tråd med prinsippet om forholdsmessighet støtter vi utvalgets forslag at kunnskaps- og informasjonsplikten gjelder alle virksomheter,

³ <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/innkjop>

⁴ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>

⁵ Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser (2018).
https://www.regjeringen.no/contentassets/d65013df7b1c4109b4ad3459849b78d6/oe-rapport-2018_16.-nye-samfunnshensyn-i-offentlige-anskaffelser.pdf

men at aktsomhetsvurderingsplikten, som er mer ressurskrevende, kun gjelder de store virksomhetene.⁶

Krav til ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter i leverandørkjeden

Avdeling for offentlige anskaffelser har ansvar for veiledning og praktisering av regelverket for offentlige anskaffelser. ANS tilbyr offentlige virksomheter maler og verktøy med hensikt å veilede offentlige virksomheter å etterleve §5 LOA. ANS definerer *egnede rutiner* som at offentlige oppdragsgiver må foreta en risikovurdering for å få oversikt over om anskaffelsen gjelder et høyrisikoprodukt der det er stor sannsynlighet for at produksjonsforholdene innebærer brudd på grunnleggende menneskerettigheter. Denne risikovurderingen kan ta utgangspunkt i en veiledende liste over høyrisikoprodukter⁷ som ANS utarbeidet. Hvor produktet er produsert, og hvilke arbeidsprosesser som benyttes, er viktige momenter i risikovurderingen. Produkter som krever en arbeidsintensiv tilvirkning og er produsert i lavkostland, er ofte høyrisikoprodukter.

Dersom det deretter benyttes særskilte kontraktsvilkår for å stille krav om ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter i leverandørkjeden⁸, er det viktig at oppdragsgivere, som ledd i den ordinære kontraktsoppfølgingen, kontrollerer at kravene også blir fulgt opp av leverandørene. Kontraktsoppfølgingen skjer per nå gjennom en relativ ressurs – og tidskrevende prosess. Leverandøren får tilsendt et egenrapporteringsskjema som skal besvares og deretter sendes i retur til den offentlige oppdragsgiveren. Oppdragsgiveren skal bedømme egenrapporteringen og deretter sende eventuell tiltaksplan til leverandøren. Om ikke tiltaksplanen blir overholdt eller ved vesentlige, gjentakende og alvorlige kontraktsbrudd kan kontrakten bli hevet. Vi ser at kunnskapsnivået hos leverandørene av høyrisikoprodukter har store variasjoner. Iblant kan leverandørene vise til gode aktsomhetsvurderinger med hensyn til menneskerettigheter og god oversikt av leverandørkjedene. Men ofte må offentlige virksomheter bruke betydelige ressurser på å veilede og lære opp leverandører med generell mangelfull kjennskap. Dette er ikke hensiktsmessig.

Etikkinformasjonslovforslagets betyr at en generell kunnskapsheving og forbedret leverandørkjedeoversikt hos leverandører av høyrisikoprodukter, har potensial å vesentlig minske transaksjonskostnader for de offentlige virksomheter. Vi støtter derfor utvalgets forslag til kunnskaps- og informasjonsplikt og forslaget om aktsomhetsvurderingsplikt.

Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget

Meld. St. 22 (2018–2019), Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser, poengterer at det et stort potensial for å effektivisere offentlige anskaffelser, for å oppnå lavere transaksjonskostnader.⁹ Vi bedømmer at utvalgets estimering av lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser gjeldende kostnadssiden av lovforslaget som rimelige. Vi mener imidlertid at høringsnotatet mangler estimat av de samfunnsøkonomiske gevinstene av lovforslaget. For offentlige anskaffelser genererer lovforslaget en forenkling og effektivisering av høyrisikoanskaffelser som bidrar til betydelige

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/samfunnsansvar/id2518748/>

⁷ <https://www.anskaffelser.no/samfunnsansvar/sosialt-ansvar/laer-om-hoyrisikoprodukter>

⁸ <https://www.anskaffelser.no/verktoy/kontrakter-og-avtaler/kontraktsvilkar-ivaretagelse-av-grunnleggende-menneskerettigheter-i-leverandorkjeden>

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20182019/id2641507/>

økonomiske gevinster i forhold til forvaltningen av samfunnets felles midler. Dette sett i lyset av at §5 LOA pålegger offentlige virksomheter å ha egnede rutiner for å fremme grunnleggende menneskerettigheter ved høyrisikoanskaffelser.

Forslaget om kunnskaps- og informasjonsplikt

Vi støtter lovforslagets anbefaling om å pålegge alle virksomheter en kunnskaps- og informasjonsplikt om vesentlig risiko for negativ påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeid i egen virksomhet og i virksomhetens leverandørkjeder. På grunn av transparensprinsippet plikter offentlige virksomheter tydelig formidling og forklaring av de særskilte krav til aktsomhetsvurderinger, som må være på plass hos leverandøren av høyrisikoprodukter senest tidspunktet for konkurranseinnngåelse. Gjennom et økt kunnskapsnivå på leverandørmarkedet reduseres den offentlige virksomhetenes tids- og ressursbruk som tilkommer fra det å formidle, forklare og svare på spørsmål om aktsomhetsvurderinger. Et slikt pålegg vil derfor resultere i lavere transaksjonskostnader for offentlige virksomheter ved høyrisikoanskaffelser, og derigjennom en besparing av samfunnets felles midler.

Et generelt forhøyet kunnskapsnivå reduserer også risikoen for at leverandører trekker seg fra deltakelse i offentlige konkurranser på grunn av kunnskapsmangel og mangel på iverksatte aktsomhetsvurderinger. Med et fåtall leverandører som tilbydere minsker konkurransen. Hvilket i forlengelsen kan skape oligopolmarkeder som risikerer å trenge ut de små – og mellomstore bedriftene og derigjennom bidra til høyere priser på de høyrisikovarer offentlige virksomheter kjøper inn gjennom rammeavtaler til høye verdier.

Forslag om aktsomhetsvurderingsplikt

Vi støtter lovforslagets anbefaling at større virksomheter pålegges å offentliggjøre aktsomhetsvurderinger. Offentlig publiserte aktsomhetsvurderinger, der leverandørene har kartlagt leverandørkjeder for mulig negativ påvirkning på grunnleggende menneskerettigheter og redegjør for hvordan dette håndteres, forenkler og effektiviserer offentlige anskaffelser. Transaksjonskostnader for offentlige virksomheter å etterleve §5 i LOA minsker markant med muligheten å bruke offentliggjorte aktsomhetsvurderingen ved høyrisikoanskaffelser: Istedenfor å utføre tidskrevende manuelle gjennomganger av egenrapportering som leverandørene fyllt ut, kan leverandørenes offentliggjorte aktsomhetsvurderingene brukes som utgangspunkt for kontraktsoppfølging. For leverandørmarkedet betyr en forenklet kontraktsoppfølging en ressurssbesparing som kan komme offentlige virksomheter til nytte gjennom at leverandørene kan tilby varer til lavere priser da leverandørenes administrative kostnader minsker.

Utvalget foreslår Forbrukerrådet som ansvarlig myndighet for loven. Vi mener at, på linje med regjeringens mål at offentlige anskaffelser skal bli heldigitale i 2025, ville det være hensiktsmessig at pålagte bedrifter årlig leverer aktsomhetsvurderingsrapporten til et sentralt register i Forbrukerrådet. I tilbudsprosessen kan den enkelte leverandøren godkjenne at aktsomhetsvurderingsrapporten automatisk blir tilgjengeliggjort hos de offentlige virksomhetene gjennom eBevis. eBevis er en tjeneste for elektronisk innhenting av dokumentasjonsbevis fra enkelte offentlige registre. Denne automatisering ville ytterligere minske transaksjonskostnadene av innhenting av leverandørenes aktsomhetsvurderingsrapporter. Om Forbrukerrådet, som allerede har erfaring fra datainnhenting til register, blir ansvarlig myndighet for loven, gjør synergieffektene av tidligere registerarbeid det sannsynlig at de totale driftskostnadene av en automatisk

overføring av aktsomhetsvurderingsrapporter ikke blir større enn den nåværende driftskostnaden av registeroverføring fra for eksempel Skatteetaten¹⁰.

Kunnskaps- og informasjonsplikten og aktsomhetsvurderingsplikten i lovforslaget har et potensielt stort økonomisk gevinstpotensial gjennom forenkling og effektivisering av offentlige anskaffelsesprosesser av høyrisikoprodukter. Det er vanskelig å estimere akkurat hvor store økonomiske gevinster som skulle oppnås gjennom lovforslaget. Men en pekepinn om potensialet er at lovforslaget betydelig ville minske kontraktsoppfølgingskostnaden, som er estimert til 0,8% av den totale transaksjonskostnaden ved offentlige anskaffelser av høyrisikoanskaffelser.

Opplæring kreves

Vi mener at, for at lovforslaget skal få effekt, kreves det betydelige ressurser til informasjon og opplæring for virksomhetene som innefattes av lovforslaget. Primært for små- og mellomstore bedrifter. Opplæringstiltak bør synkroniserer med verktøy og kurser som allerede eksisterer hos OECD kontaktpunkt og i Etisk Handel Norge. For leverandører av høyrisikoprodukter til offentlige virksomheter ville det være nyttig at, for eksempel få tilbud om deltakelse i spesifikke kurs der kontraktskravet om ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter i offentlige konkurranser speiles mot veiledningen rettet mot praktisk gjennomførelse av aktsomhetsvurderinger. Fysiske, - digitale kurs og help-desk dit spørsmål kan stilles er noen av tilbudene som ville være hensiktsmessig å bruke som kunnskaps - opplæringstiltak rettet med de virksomheter lovforslaget gjelder.

Vennlig hilsen
for Digdir

Marit Holter-Sørensen
seksjonssjef

Jenny Ählström
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.

Kopi til:

Barne- og
familiedepartementet

Guro Nygaard Lysdahl Postboks 8036 Dep. 0030 Oslo

Mottakerliste:

Barne- og
familiedepartementet

Nadia El kadi Postboks 8036 Dep. 0030 Oslo

¹⁰ <https://www.anskaffelser.no/nyhet/2019/10/ebevis-forenkler-offentlige-anbudsprosesser>

Barne- og
familiedepartementet

Katrin Kvaran

Postboks 8036 Dep.

0030 Oslo