

Bærekraftige anskaffelser: En evaluering av kravet om 30% klima- og miljøvekting i offentlige anskaffelser

Sustainable procurements: An evaluation of the requirement for 30% climate and environmental weighting in public procurements

Trondheim Mai 2024

Eskil Lund

Eirik Degnes

Kristian Andersen

Intern veileder:

Olav Torp

Ekstern veileder:

Jonas Wilson

Prosjektnr:

2024 - 37

Rapporten er ÅPEN



Fakultet for ingeniørvitenskap

Institutt for bygg- og miljøteknikk

FORORD

Denne bacheloroppgaven markerer avslutningen på vår tid som studenter ved instituttet for bygg og miljøteknikk ved NTNU Trondheim. Det har vært tre svært lærerike og givende år som har vært med på å utvikle oss som personer. Oppgaven er utarbeidet av tre studenter, der to har fordypning innen husbyggingsteknikk og én har fordypning innen konstruksjonsteknikk.

Vi snakket tidlig om at vi hadde lyst til å jobbe med et tema som var dagsaktuelt og at oppgaven faktisk kunne gi noe til bransjen. Etter mye fram og tilbake ble vi tipset om forskriftsendringen av §7-9 i anskaffelsesforskriften og at den har skapt mye uro og usikkerhet i tiden etter den ble oppdatert. Gjennom arbeidet med bacheloroppgaven har vi fått svært god forståelse ovenfor forskriftendringen, hvordan praksisen har utviklet seg og hvordan bransjen har tatt imot, og forstått kravet.

Vi ønsker å rette en stor takk til intern veileder fra NTNU, Olav Torp, for god rådgivning gjennom hele arbeidsperioden. Vi ønsker også å takke vår eksterne veileder fra Backe AS, Jonas Wilson, som har vært en god sparringspartner og utfordret oss til å komme med egne tanker, refleksjoner og konklusjoner. Videre ønsker vi å takke alle intervjuobjekter og informanter som har vært villig til å stille på intervju og dele verdifull informasjon rundt temaet.

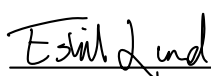
Arbeidet med bacheloroppgaven har bidratt til mange reflekterte diskusjoner innad i gruppen. Vi har fått utfordret hverandre og er veldig fornøyde med hvordan samarbeidet har utspilt seg. Dette gjør at vi føler oss mer skikket til å ta fatt på arbeidslivet og de oppgavene som medfølger. Vi ønsker derfor å takke hverandre for et godt og verdifullt samarbeid.


Trondheim, 21.05.2024

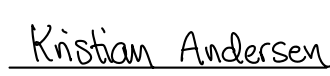
Eskil Lund

Eirik Degnes

Kristian Andersen







SAMMENDRAG

I denne bacheloroppgaven vurderes det om forskriftsendringen av §7-9 i anskaffelsesforskriften fungerer som tiltenkt. Den nye bestemmelsen om 30% vektning av klima og miljø i offentlige anskaffelser vurderes sammen med bygg-, anlegg og eiendomsnæringens respons. Endringen har som mål å redusere det totale klimaavtrykket og øke miljøbevisstheten i alle ledd av anskaffelsesprosessen.

Forskriftsendringen har imidlertid møtt kritikk og usikkerhet blant aktører i bransjen. Kritikken rettes mot en spesiell unntaksbestemmelse hvor tildelingskriterier kan erstattes av krav i kravspesifikasjonen, dersom det gir en bedre klima- og miljøeffekt. Dette har resultert i forvirring og varierende praksis blant oppdragsgivere. En gjennomført analyse av data fra Doffin viser mange oppdragsgivere som benytter seg av unntaket, med blandet suksess og tidvis tvilsom begrunnelse. Dette underminerer hensikten med endringen.

Oppgavens diskusjon berører viktigheten av klare, målbare miljøkrav som kan etterleves og kontrolleres, i motsetning til skjønnsmessige kriterier som kan være vanskelig å evaluere og følge opp. Videre diskuteres behovet for bedre veiledning og oppfølging fra DFØ, for å sikre at forskriftens intensjoner oppnås effektivt.

Til slutt blir det argumentert for at forskriftsendringen, på tross av utfordringer, er et skritt i riktig retning mot mer bærekraftige offentlige anskaffelser. Konklusjonen tar for seg hva som kreves av ytterligere justeringer for å sikre at forskriftsendringen videre skal fungere som tiltenkt.

ABSTRACT

In this bachelor's thesis, it is assessed whether the amendment of §7-9 in the procurement regulations works as intended. The new provision about a 30% weighting of climate and environment in public procurement is evaluated along with the response from the construction, civil engineering, and real estate industry. The change aims to reduce the total climate footprint and increase environmental awareness at all stages of the procurement process.

However, the regulatory change has faced criticism and uncertainty among industry actors. The criticism is directed at a particular exception provision where award criteria can be replaced by requirements in the specifications if it results in a better climate and environmental effect. This has resulted in confusion and varying practices among contracting authorities. A completed analysis of data from Doffin shows many contracting authorities using the exception, with mixed success and occasionally dubious reasoning. This undermines the purpose of the change.

The thesis discussion touches on the importance of clear, measurable environmental requirements that can be complied with and monitored, as opposed to discretionary criteria that can be difficult to evaluate and follow up on. Furthermore, the need for better guidance and follow-up from the DFØ is discussed, to ensure that the intentions of the regulations are effectively achieved.

Finally, it is argued that the regulatory change, despite challenges, is a step in the right direction towards more sustainable public procurement. The conclusion addresses what further adjustments are required to ensure that the regulatory change continues to function as intended.

FIGURLISTE

Figur 1 - Oversikt over næringens ressursbruk. Figur hentet fra presentasjon om bærekraftige idrettsanlegg. Førsteamanuensis Olav Torp.....	1
Figur 2 - Illustrasjon av gruppens hovedmål og delmål.....	3
Figur 3 - Skjermdump. Hentet fra: anskaffelser.no.....	15
Figur 4 - Fordeling av anbud	27
Figur 5 -Skjermdump fra konkurransegrunnlag. Hentet fra eu-supply.com	28
Figur 6 - Skjermdump fra konkurransegrunnlag. Hentet fra mercell.com.....	29
Figur 7 - Skjermdump fra konkurransegrunnlag. Hentet fra: mercell.com.....	29
Figur 8 - Skjermdump fra konkurransegrunnlag. Hentet fra: eu-supply.com.....	30
Figur 9 - Skjermdump fra konkurransegrunnlaget. Hentet fra: mercell.com.....	31
Figur 10 - Skjermdump fra konkurransegrunnlaget. Hentet fra: mercell.com.....	31
Figur 11 - Vurdering av oppførte krav i unntaksbestemmelsen.....	36
Figur 12 - Vurdering av oppførte tildelingskriterier	38

TABELLOVERSIKT

Tabell 1 - Vurderingsmatrise	20
Tabell 2 – Respondenter og informanter.....	22

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord.....	i
Sammendrag	ii
Abstract.....	iii
Figurliste	iv
Tabelloversikt	iv
Innholdsfortegnelse.....	v
1 Innledning.....	1
1.1 Tema	1
1.2 Bakgrunn og motivasjon.....	1
1.3 Problemstilling.....	2
1.4 Mål, målgruppe og oppgavens struktur	2
1.5 Avgrensning.....	3
2 Teori.....	4
2.1 Bærekraft og miljø	4
2.1.1 Parisavtalen	4
2.1.2 Miljøsertifiseringer	4
2.1.3 Environmental Product Declaration, EPD	5
2.1.4 Life Cycle Assessment, LCA.....	5
2.1.5 Nullutslipp.....	6
2.2 Entreprisereformer	6
2.2.1 Utførelsesentreprise	6
2.2.2 Totalentreprise	7
2.2.3 Samspill.....	7
2.3 Konkurransen	8
2.3.1 Tildelingskriterier	8
2.4 EØS-terskelverdier.....	9
2.5 KOFA, Klagenemnda for offentlige anskaffelser.....	10
2.6 Forskrift om offentlige anskaffelser, FOA.....	11
2.7 DFØ's veiledere og database	13
2.7.1 Veileder til regler om klima- og miljøhensyn.....	13
2.7.2 Veileder i evaluering av tilbud.....	14
2.7.3 Database for offentlige anskaffelser, Doffin.....	15
3 Metode.....	16

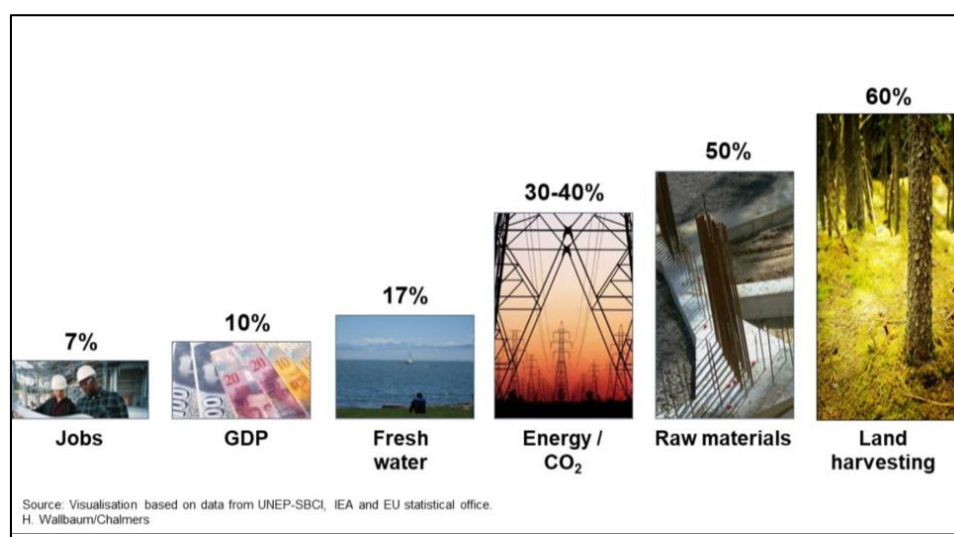
3.1	Forskningsstrategi - Kvalitativ analyse.....	16
3.2	Forprosjekt	16
3.3	Rammer og begrensninger	17
3.4	Datainnsamling	18
3.5	Analyse av data	19
3.6	Definisjon av gode og dårlige krav	19
3.7	Metode for fremdrift	21
3.8	Etikk.....	21
3.9	Respondenter og informanter.....	22
4	Resultat	23
4.1	Bransjens uttalelse	23
4.1.1	Positive uttalelser	23
4.1.2	Generell mottakelse av kravet.....	24
4.1.3	Utformingen av veileder	24
4.1.4	Skjønnsmessig vurdering av tilbud.....	24
4.1.5	Ekskludering	25
4.1.6	Entrepriseformens betydning	25
4.1.7	Kravets formulering	26
4.1.8	Geografisk betydning.....	26
4.2	Nøkkeldata fra Doffin	27
4.3	Eksempler på tildelingskriterier	28
4.4	Eksempler på bruk av unntaksbestemmelsen	30
5	Diskusjon.....	32
5.1	Bransjens uttalelser	32
5.1.1	Kravets helhetlige formulering, med vekt på ledd 4.....	32
5.1.2	Prisens utfall på prosjekter.....	33
5.1.3	Valg av miljøkriterier.....	35
5.2	Funn fra Doffin	36
5.2.1	Funn fra tabell og annen nøkkeldata	36
5.2.2	Publikasjoner før årsskifte	39
5.3	Utfordringer	40
5.3.1	Entrepriseforms betydning.....	40
5.3.2	Oppfølging fra DFØ og oppdragsgivere	41
5.3.3	Kommuners størrelse og geografi.....	42
5.3.4	Kravets eksistens.....	43

6	Konklusjon.....	45
7	Referanser.....	47
8	Vedlegg.....	A
8.1	Vedlegg 1 – tabell over vurderte anbud.....	A

1 INNLEDNING

1.1 TEMA

Bygg, anlegg og eiendomsbransjen, heretter kalt BAE-næringen, er en sentral og omfattende bransje både nasjonalt og globalt. Innkjøp til offentlige anskaffelser utgjør en stor andel av statsbudsjettet (DFØ, 2023c) og BAE-næringen står for 40% av totalt CO₂-utslipp på global basis (TEKNA, 2022). Næringens bidrag og ressursbruk fremkommer tydelig i figur 1. Det er ingen tvil om at byggebransjen bidrar til dagens klimautfordringer, og det jobbes aktivt for å redusere klima- og miljøbelastningene til bransjen. Temaet for denne bacheloroppgaven er §7-9 i anskaffelsesforskriften og dens betydning for BAE-næringen. Paragrafen omhandler klima- og miljøsyn i offentlige anskaffelser, og har som formål å redusere det samlede klimaavtrykket og miljøbelastningen. Forskriften ble oppdatert ved årsskifte 2023-2024 og siden det bare er 5 måneder siden forskriftsendringen tredde i kraft, er det enda uvisst hvilken effekt den kommer til å ha.



Figur 1 - Oversikt over næringens ressursbruk. Figur hentet fra presentasjon om bærekraftige idrettsanlegg. Førsteamanuensis Olav Torp

1.2 BAKGRUNN OG MOTIVASJON

Det skrives svært mange oppgaver hvert eneste år, og det aller meste innenfor bygg og anlegg er skrevet om fra før. Det var av stor interesse for gruppen å skrive om et dagsaktuelt tema som kunne gi noe til bransjen. For at BAE-næringen skal utvikles og bevege seg i riktig retning, er det utrolig viktig at klima- og miljø får en større plass. Motivasjonen for å grave i tematikken, og forhåpentligvis gi aktørene klarhet, var derfor stor.

Ettersom bygg og anlegg står for størsteparten av den totale årlige innkjøpssummen i offentlig sektor, anså gruppen det som viktig at temaet ble utforsket (DFØ, 2023c). Klarhet og funn i den aktuelle tematikken vil forhåpentligvis kunne bidra til en mer miljøvennlig bransje på lang sikt.

Kravet har skapt stor usikkerhet, og de aller fleste sitter med mange spørsmål. Både leverandører og oppdragsgivere er usikre på hvordan de skal ta tak i det, og hvordan det vil påvirke fremtidig arbeid. Denne usikkerheten fanget vår interesse, og gjorde at vi ønsket å skrive om temaet. Gruppens ønske har hele tiden vært å skrive en oppgave som kan opplyse en reell og dagsaktuell utfordring i bransjen, og derfor passet forskriftsendringen perfekt.

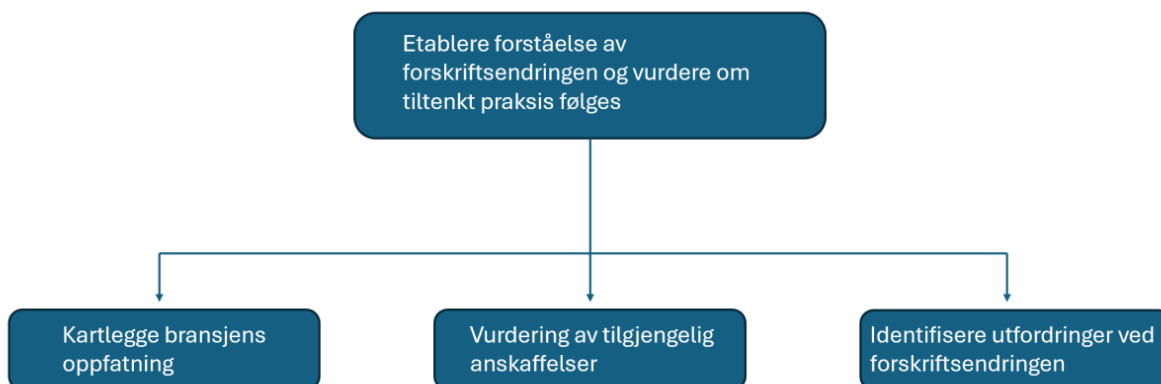
1.3 PROBLEMSTILLING

Formålet med oppgaven er å skape forståelse for, og belyse utfordringer ved forskriftsendringen av §7-9. Oppgaven vil også se på dagens praksis og om den fungerer som tiltenkt. På bakgrunn av dette er oppgavens problemstilling formulert slik:

«Har forskriftsendringen av §7-9 fungert som tiltenkt, og hvilke utfordringer har oppstått ved implementeringen av den?»

1.4 MÅL, MÅLGRUPPE OG OPPGAVENS STRUKTUR

For å oppnå oppgavens formål har gruppen opprettet 3 delmål som skal kunne hjelpe med å gjennomføre en helhetlig evaluering av forskriftsendringen. Figur 2 illustrerer de forskjellige målene. Hovedmålet med oppgaven er å skape forståelse rundt forskriftsendringen, og vurdere om praksisen fungerer som tiltenkt. Delmål 1 er å ta for seg bransjens oppfatning av forskriftsendringen, ved gjennomføring av enten intervju eller annen form for dialog. Videre ble det ansett som viktig å kartlegge og vurdere de tilgjengelige anskaffelsene på Doffin, for å etablere en oversikt over dagens praksis. Til slutt var det hensiktsmessig å identifisere utfordringer ved forskriftsendringen, slik at gruppen hadde grunnlag til å vurdere om tiltenkt praksis følges. Oppgavens målgruppe er personer som allerede har grunnleggende kunnskaper om bygg og anleggsbransjen.



Figur 2 - Illustrasjon av gruppens hovedmål og delmål

Oppgavens struktur følger standard struktur for bacheloroppgaver og starter med en innledning hvor tema og problemstilling blir presentert, samt mål og avgrensinger. Deretter kommer teoridelen der relevant bakgrunnsstoff presenteres. I metodekapittelet beskrives hvordan gruppen har jobbet med informasjonsinnhenting og hvordan den innsamlede informasjonen er blitt bearbeidet og analysert. Resultatene blir deretter presentert i eget kapittel, påfulgt av en diskusjonsdel der funnene belyses fra flere sider. Til slutt trekkes alt sammen i en konklusjon. Både resultat og diskusjon er strukturert til å svare på de tre delmålene som er nevnt ovenfor i figur 2.

1.5 AVGRENSNING

Oppgaven ble utformet i perioden januar 2024 – mai 2024 og innsamlet informasjon fra aktuelle aktører er derfor begrenset til dette tidsrommet. Intervjuobjektene har varierende bakgrunn og strekker seg over hele landet, fra store kommuner og selskaper til mindre aktører. Respondentene innehar roller som blant annet rådgiver, daglig leder, bærekraftsansvarlig og leder for kontrahering. Ved å gå bredt ut i næringen, sikret gruppen at kravet blir belyst fra flere faglige sider. Gruppen arbeidet med tilgjengelige bygg- og anleggsanskaffelser via Doffin, herunder er det kun betraktet del III anskaffelser. Det resulterte i en analyse av 40 aktuelle offentlige anskaffelser, som ble publisert i tidsrommet 01.01.24 – 05.04.24. Denne oppgaven belyser ikke hvordan klima og miljø tidligere har blitt arbeidet med, og heller ikke hvordan vekting ble gjennomført før forskriftsendringen.

2 TEORI

2.1 BÆREKRAFT OG MILJØ

BAE-næringen står som tidligere nevnt for 40% av det globale utslippet, og det er derfor viktig at bransjen gjør tiltak for å redusere den totale klimapåkjenningen (TEKNA, 2022). For å kunne redusere klimapåvirkningen, er det opp til bransjen å iverksette klimatiltak som er i tråd med FNs klimamål.

2.1.1 Parisavtalen

Parisavtalen er en internasjonal avtale som har som formål å begrense klimaendringene på global basis. Avtalen inneholder 5 hovedpunkter, som samlet dreier seg om å kutte verdens klimagassutslipp. For å oppnå disse punktene forutsettes det at alle land som har forpliktet seg til avtalen, bidrar med en plan og de økonomiske midlene som trengs for å oppnå en samlet effekt.

Avtalens mest omtalte punkt, er ambisjonen om maksimalt 2 graders økning av global temperatur innen det nåværende århundre. I tillegg oppfordrer FN til at alle land skal ha som mål om at den globale temperaturen ikke overstiger en økning på 1.5 grader. De resterende punktene omhandler klimanøytralitet, bidrag, forpliktelser og klimatilpasning. På FNs hjemmeside beskrives det hvordan landene skal overholde sin del av avtalen, og uttalelsen lyder slik; «*Alle land skal lage en nasjonal plan for hvordan de skal kutte i klimagassutslipp. Planen skal inneholde et mål for hvor mye landet skal kutte, og målet skal fornyes hvert femte år*»(FN, 2023).

2.1.2 Miljøsertifiseringer

«*Miljøsertifisering er en formalisert bekreftelse på at et produkt, en bedrift eller et prosjekt oppfyller ett eller flere klima- og miljøkrav*» (Karlsen, 2023). Miljøsertifisering av en bedrift innebærer en kartlegging av virksomheten, og en kontroll om dens drift og praksis møter visse forhåndsdefinerte miljøstandarder. Disse standardene varierer fra hvilken miljøsertifisering som velges, men de fokuserer vanligvis på å redusere bedriftens miljøpåvirkning gjennom bærekraftig ressursbruk, utslippsreduksjon og effektiv avfallshåndtering. Det finnes mange forskjellige miljøsertifiseringer og noen av de vanligste er Miljøfyrtårn, ISO14001, Svanemerket og BREEAM.

2.1.3 Environmental Product Declaration, EPD

I anbudskonkurranser kan miljødeklarasjonen EPD legges til grunn i både kravspesifikasjoner og tildelingskriterier. Epd-norway definerer EPD som «Environmental Product Declaration», og kan betraktes som et verifisert informasjonsdokument om et gitt produkt (EPD Norge, 2019). Informasjonen i dokumentet tar i hovedsak for seg miljøbelastningen produktet har gjennom hele dets levetid, og betraktes som regel i CO₂ ekvivalenter. Deklarasjonen tar også for seg de forskjellige fasene i et produkts levetid. På denne måten kan man se på utslipp fra de forskjellige fasene.

2.1.4 Life Cycle Assessment, LCA

Norsk institutt for bærekraftsforskning definerer LCA som «*en systematisk kartlegging og vurdering av miljø- og ressurspåvirkninger gjennom hele livsløpet til et produkt eller produksystem, fra uttak av råvarer i naturen til produktet avhendes og ender som avfall eller ressurser til nye produkter*» (NORSUS, 2023). I forbindelse med LCA brukes gjerne uttrykket «fra vugge til grav». Et beskrivende uttrykk som forteller at produktet som vurderes ikke bare blir vurdert i en enkel prosess, men gjennom hele livsløpet.

I BAE-næringen er det eksempelvis et helt bygg som tilsvarer produktet som vurderes. I en slik analyse får man informasjon om hvilke miljøbelastninger bygget har i forskjellige faser av livsløpet. En fullstendig analyse krever at alle materialer og energikilder som brukes til transport, vedlikehold og utvikling undersøkes. Resultatene fra en livsløpsanalyse brukes hovedsakelig til å gjøre mer miljøvennlige innkjøp, hvor man for eksempel velger mer miljøvennlige produkter og materialer. En ferdig analyse kan også fremlegges som en miljødeklarasjon (EPD).

I sammenheng med LCA, utarbeides det gjerne også en LCC. En LCC (Life Cycle Costing) tar for seg det økonomiske aspektet i en livsløpsanalyse, og gjelder alle kostnader som anskaffelsen genererer gjennom hele levetiden (DFØ, 2023a). Livssyklus-kostnader tar for seg alt fra innkjøpspris til kostnader knyttet til drift, vedlikehold, klimatiltak, installasjon og reparasjon. Kostnader knyttet til miljøpåvirkning kan også inkluderes, dersom det er mulig å beregne og etterprøve.

2.1.5 Nullutslipp

Nullutslipp er et mye brukt ord som ofte går igjen når det snakkes om klima og miljø. Nullutslipp betyr at man ikke slipper ut forurensning, og viser ofte til null utslipp av klimagasser (Tjernshaugen, 2024). Ordet brukes gjerne i to sammenhenger med ganske ulik betydning, nullutslippsteknologi og netto nullutslipp. Nullutslippsteknologi er innovative, teknologiske løsninger som ikke forurensar, eksempelvis solceller og el-biler. Netto nullutslipp handler derimot om å være klimanøytral eller karbonnøytral. De ulike betydningene har en klar sammenheng, da det er helt essensielt med nullutslippsteknologi for å kunne være klimanøytral.

I resultat og diskusjon adresseres utslippsfri byggeplass som et kriterium som ofte brukes. I forbindelse med nullutslipp brukes derimot fossilfri byggeplass. Grønn byggallianse bruker samme definisjon som Miljødirektoratet, og definisjonen lyder: «*Fossilfri byggeplass gir null utslipp av fossil CO₂ på byggeplass. Anleggsmaskiner går på biodrivstoff, strøm eller hydrogen i stedet for diesel. Byggvarme og byggtørk bruker fjernvarme, elektrisitet eller bioenergi i stedet for diesel eller propan*» (Grønn Byggallianse, 2023). Fossilfri byggeplass er dermed en «mildere» versjon av utslippsfri byggeplass.

2.2 ENTREPRISEFORMER

I bygg og anleggsbransjen skilles det på forskjellige typer entrepriseformer. Hovedformene er utførelsesentreprise, totalentreprise og samspill. Tradisjonelt sett har utførelsesentreprise og totalentreprise vært de dominerende formene, men i nyere tid har samspill blitt mer anvendt. Det finnes også forskjellige gjennomføringsmodeller innenfor disse tre hovedformene.

2.2.1 Utførelsesentreprise

Utførelsesentreprise blir ofte omtalt som byggherrestyrt entreprise. I denne entrepriseformen har oppdragsgiver ansvaret for prosjektering og utforming av arbeidsgrunnlag som leverandøren skal benytte. For å utarbeide tegninger og modeller benyttes ofte rådgivende ingeniører og arkitekter, mens leverandøren selv ofte står for planer for gjennomføring og fremdrift. I praksis involveres leverandøren for å følge planen som oppdragsgiver har lagt, og tar ingen del i prosjekteringen. For denne entrepriseformen har leverandørene tradisjonelt sett konkurrert på pris (DFØ, 2022c).

2.2.2 Totalentreprise

I et typisk prosjekt med totalentreprise som entrepriseform, vil oppdragsgiver gjennomføre skisse- og forprosjekt på egenhånd i samarbeid med arkitekter og rådgivende ingeniører. Deretter vil leverandøren detaljprosjekttere og gjøre beregninger som trengs for å levere et anbud. Tradisjonelt sett har prosjektert løsning, funksjonskrav og pris blitt vurdert i konkurransen. Med denne entrepriseformen har leverandørene større spillerom til å komme med gode, bærekraftige og innovative løsninger som tas med i vurderingen (DFØ, 2022b).

2.2.3 Samspill

I en entreprisform med samspill vil leverandøren involveres i oppstartsfasen av prosjektet. Oppdragsgiver vil utarbeide et konsept med basis for design, fremdrift og kostnad. Ved en slik utførelse har leverandør tradisjonelt sett konkurrert på kvalitet, gjennomføring, tilbudt personell og timepris. I motsetning til de andre entrepriseformene er ikke pris det dominerende tildelingskriteriet, da disse prosjektene baseres på samspill mellom oppdragsgiver og leverandør for å finne endelig løsning. I et samspill har leverandøren mulighet til å bidra med sin byggetekniske kompetanse helt fra starten av prosjekteringen. Forskjellig fra de andre entrepriseformene er det ikke utarbeidet en kontraktsstandard for entrepriser som inneholder samspill. Dette betyr at oppdragsgiver og leverandør plikter seg til å utarbeide kontrakten i samråd (DFØ, 2022a).

2.3 KONKURRANSE

For å avgjøre hvilken leverandør som skal få gjennomføre prosjektet, holdes det en konkurranse. Anskaffelsen kunngjøres på Doffin og leverandøren kan benytte anskaffelsesdokumentene for å regne seg fram til et anbud. For å få lov til å gi anbud er leverandøren nødt til å oppfylle kvalifikasjonskravene som oppdragsgiver har satt. Kvalifikasjonskravene er et sett med minimumskrav som stilles for å sørge for at leverandøren har tilstrekkelig kompetanse, kapasitet og økonomi til å gjennomføre prosjektet.

Det finnes forskjellige poengsystemer og metoder for å avgjøre vinneren av en konkurranse. Metoden som benyttes i en spesifikk konkurranse forklares i konkurransegrunnlaget. Som regel vil det være et digitalt forum tilgjengelig, der leverandøren kan stille spørsmål til oppdragsgiver om den aktuelle konkurransen. I forumet vil alle interessentene kunne lese de stilte spørsmålene, samtidig som oppdragsgivers svar også vil være tilgjengelig. Dette sørger for at alle leverandører har den samme informasjonen tilgjengelig og at konkurransen vil være rettferdig.

2.3.1 Tildelingskriterier

Hver anskaffelse kommer med et sett tildelingskriterier som sier noe om hvor stor vekt de forskjellige konkurranseelementene har. Det er opp til oppdragsgiver å bestemme hvilke tildelingskriterier som stilles ved den aktuelle konkurransen, og dette avhenger av hva kontraksarbeidet omfatter. I doktoravhandlingen til professor Ola Lædre kommer det frem en rekke tildelingskriterier som kan føres opp i ulike situasjoner. Eksempelvis pris, leverandørens plan for gjennomføring, prosjekterte løsninger, CV til ansatte eller referanseprosjekter, evne til samarbeid, leverandørens organisering og HMS-arbeid. «*Pris vil som oftest være et uunnngåelig tildelingskriterium, enten det er snakk om totalkostnader eller kostnaden på utvalgte produkter*» (Lædre, 2006).

Det er viktig å utforme tildelingskriteriene på en klar og tydelig måte, slik at konkurransen blir rettferdig og at det ikke skapes forvirring blant leverandørene. DFØ skriver at «*Tildelingskriteriene skal ha tilknytning til leveransen og kan ikke være så skjønnspregede at de gir oppdragsgiver en ubegrenset valgfrihet*» (DFØ, 2024a). Med andre ord må kriteriene være målbare, etterprøvbare og ikke være utformet slik at de favoriserer en eller flere bestemte leverandører. Sitatet fra DFØ understreker at det er ugunstig å legge opp til en skjønsmessig vurdering, da dette kan skape misnøye hos de tapende leverandørene

2.4 EØS-TERSKELVERDIER

Alle offentlige anskaffelser kan deles inn i forskjellige kategorier basert på anskaffelsens størrelse og omfang. DFØ har en oversikt over viktige terskelverdier som skal skille anskaffelsene fra de ulike kategoriene. Under kommer en oppsummering av DFØ's oversikt.

Del I anskaffelser

- *Alle kontrakter av verdi mellom 100 000kr og 1,3 mill. kr ekskl. mva. (uansett hvem som anskaffer, og hva som kjøpes)*
- *Kontrakter om kjøp av helse- og sosialtjenester for under 7,8 mill. kr ekskl. mva.*

Del II anskaffelser

- *Statlig myndigheters vare- og tjenestekontrakter og plan- og designkonkurranser av verdi mellom 1,3 og 1,49 mill. kr ekskl. mva.*
- *Kontrakter av verdi mellom 1,3 og 2,3 mill. kr ekskl. mva. for alle unntatt statlige myndigheter.*
- *Alle bygge- og anleggskontrakter av verdi mellom 1,3 og 57,9 mill. kr ekskl. mva.*
- *Kontrakter om særlige tjenester til en verdi 1,3 mill. kr ekskl. mva.*
Merk: I tillegg gjelder noen bestemmelser i del III for denne typen anskaffelser når verdien overstiger EØS-terskelverdi for særlige tjenester på 7,8 mill. kr ekskl. mva.

Del III anskaffelser

- *Vare- og tjenestekontrakter til en verdi over 1,49 mill. kr ekskl. mva. for statlige myndigheter*
- *Vare- og tjenestekontrakter til en verdi av over 2,3 mill. kr ekskl. mva. for alle andre virksomheter*
- *Bygge- og anleggskontrakter av verdi over 57,9 mill. kr ekskl. mva. (DFØ, 2024c)*

2.5 KOFA, KLAGENEMDA FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Klagenemnda er ifølge lovdata.no: *«Et rådgivende organ som skal behandle klager om brudd på anskaffelsesloven og forskrifter gitt med hjemmel i denne. Nemnda skal bidra til at tvister om offentlige anskaffelser løses på en effektiv, uhildet og grundig måte. Nemnda har kompetanse til å fatte vedtak om overtredelsesgebyr etter anskaffelsesloven paragraf §12»* (Nærings- og fiskeridepartementet, 2017a).

KOFA er med andre ord det ansvarlige organet for å ta imot og behandle klager som gjelder brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. KOFA ble etablert 1.januar 2003, og hensikten med det uavhengige statlige organet var å gjøre det enklere for leverandører å få avgjort tvister om brudd på anskaffelsesregelverket. Nemnda består av 10 medlemmer som alle oppnevnes av Kongen for fire år av gangen. Medlemmene kan ha forskjellig bakgrunn, men de aller fleste er enten professorer, advokater eller dommere. Det settes som regel tre medlemmer til behandling av den enkelte sak, mens i særskilte tilfeller kan det settes opptil fem. (Nærings- og fiskeridepartementet, 2017a).

2.6 FORSKRIFT OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER, FOA

Forskriften om offentlige anskaffelser, heretter kalt anskaffelsesforskriften, er en forskrift som utdyper loven om offentlige anskaffelser. Formålet med forskriften er å sikre effektiv ressursbruk gjennom konkurranse. Samtidig legges det til rette for at offentlige anskaffelser bidrar til å oppnå viktige samfunns mål som miljøvern, innovasjon og inkludering. Forskriften omhandler planlegging av anskaffelser, kunngjøring og konkurranse, tildelingskriterier og bestemmelser rundt kontrakter. Forskriften ble publisert i 2016 og er stadig i endring (Nærings- og fiskeridepartementet, 2016).

Tilbake i april 2017 kom en kunngjøring om endring av anskaffelsesforskriften med hensyn på ny miljøbestemmelse, og endringen skulle tre i kraft fra 01.05.2017. Kunngjøringen omhandlet flere områder, og med tanke på miljøhensyn lød endringen slik:

Ny §7-9 skal lyde:

§7-9. Minimering av miljøbelastning

Oppdragsgiveren skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved sine anskaffelser og 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 vekt minimum 30 prosent. (Nærings- og fiskeridepartementet, 2017b)

Gjennom årene har denne paragrafen gjennomgått små endringer og den 04.08.2023 kom en kunngjøring om at paragrafen skulle endres noe mer drastisk. Endringen skulle tre i kraft 01.01.2024 og kunngjøringen lød:

§7-9 skal lyde:

§7-9- Klima og miljøhensyn i offentlige anskaffelser

- 1. Krav og kriterier etter denne bestemmelsen skal ha som mål å redusere anskaffelsens samlede klimaavtrykk eller miljøbelastning.*
- 2. Oppdragsgiver skal vekte klima- og miljøhensyn med minimum tretti prosent.*
- 3. Der oppdragsgiver angir tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge, bør klima- og miljøhensyn være blant de tre høyest prioriterte.*
- 4. Tildelingskriterier etter andre og tredje ledd kan erstattes med klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen, dersom det er klart at dette gir en bedre klima- og miljøeffekt og dette begrunnes i anskaffelsesdokumentene. Dersom oppdragsgiver ikke prioriterer i tråd med tredje ledd, skal det stille klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen, og dette skal begrunnes i anskaffelsesdokumentene.*
- 5. Forpliktelsen til å stille krav eller kriterier etter denne bestemmelsen gjelder ikke dersom anskaffelsen etter sin art har et klimaavtrykk og en miljøbelastning som er uvesentlig og dette begrunnes i anskaffelsesdokumentene. (Nærings- og fiskeridepartementet, 2023)*

Ledd 2 og 3 kan samlet forstås som hovedregelen, der ordlyden i ledd 2 er endret fra «*bør*» til «*skal*». Videre blir ledd 4 omtalt som unntaksbestemmelsen, da denne inviterer til at ledd 2 og 3 ikke trenger å oppfylles, med noen forbehold. Forbeholdene innebærer at det skal begrunnes, og det skal være «*klart at det gir en bedre klima- og miljøeffekt*». Dette er forbehold som må oppfylles, dersom unntaksbestemmelsen skal benyttes.

2.7 DFØ'S VEILEDERE OG DATABASE

DFØ er et norsk direktorat underlagt Finansdepartementet og på deres egne sider sier de følgende: «*Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) er staten sitt fagorgan for økonomistyring, gode avgjerdsgrunnlag for statlige tiltak, organisering og leiing i staten, samt for anskaffelser i offentlig sektor*» (DFØ, 2024d). Hovedoppgavene til DFØ omhandler økonomistyring, regnskapstjenester, innkjøp, ledelse og kompetanseutvikling samt digitalisering og effektivisering. Direktoratet har en sentral rolle i å sørge for at statlige midler brukes på en effektiv måte og i samsvar med gjeldende lover og forskrifter. Inne på DFØ's nettside finnes både veiledere og hjelpemidler som omhandler offentlige anskaffelser.

2.7.1 Veileder til regler om klima- og miljøhensyn

Som følge av forskriftsendringen av §7-9 har DFØ utarbeidet en veileder om klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser. Veilederen består av 13 ulike kapitler, og har som hensikt å hjelpe offentlige oppdragsgivere med å ivareta klima- og miljøhensyn. I de ulike kapitlene blir det informert om generell regelverksveiledning og konkret veiledning for noen prioriterte innkjøpskategorier. Veilederen omhandler også forskriftens formål, sentrale momenter og utforming, evaluering og kunngjøring av krav og kriterier.

Bygg og anlegg er en prioritert innkjøpskategori, og står for størsteparten av innkjøpene som blir gjort i Norge hvert år, henholdsvis 60,8 milliarder NOK (DFØ, 2023d). Veilederen har derfor et eget kapittel som omhandler bygg, anlegg og eiendom. Kapitlet tar for seg sentrale momenter om hvordan BAE-næringen anskaffer i offentlig sektor, sentrale klima- og miljøbelastninger og anbefalte krav og kriterier. For å gjøre det enklere for ulike aktører, har de også utarbeidet en kriterieveiviser.

I kriterieveiviseren kan brukeren velge innkjøpskategori og få tilpassede kriterier til enhver kategori. Uavhengig av kategori kommer det frem forslag til krav som kan stilles i kravspesifikasjon, krav som kan inkluderes i kontraktsvilkårene og tildelingskriterier. Hvert krav har en forklaring på hvordan det kan brukes, mens kriteriene kommer med forslag til hvordan de kan brukes, følges opp og evalueres. Videre har kriterieveiviseren en funksjon hvor man kan huke av for DFØ's minimumsanbefaling. Minimumsanbefalingen gir en pekepinn på hvilke krav og kriterier som bør og kan stilles, avhengig av innkjøpskategori.

I veilederen til DFØ beskrives også hvilke typer anskaffelser forskriftsendringen gjelder for. For del I anskaffelser er det ingen regler, og dermed ingen forpliktelse til å oppstille tildelingskriterier som skal vekte miljø og klima. Del II anskaffelser bør angi klima- og miljøhensyn i tildelingskriteriene og del III anskaffelser skal vekte klima og miljø, med minimum 30 %. Både del II og III anskaffelser kan benytte seg av ledd 4 i forskriften, dersom det er begrunnet i anskaffelsesdokumentet (DFØ, 2024b)

2.7.2 Veileder i evaluering av tilbud

DFØ har utarbeidet en veileder som kan anvendes for evaluering av tilbud. Veilederen tar for seg de ulike vurderingsmodellene, samtidig som den viser til eksempler. Det er videre slik at den tilbyder som leverer det beste tilbudet, vinner anbudskonkurransen. Anbudene kan hovedsakelig vurderes etter to evalueringsmodeller:

- Poengmodeller
- Prissetting av kvalitet

For poengmodeller gjøres alle tildelingskriterier om til poeng. Videre kan poengmodeller deles opp som relativ og absolutt poengmodell. I relative poengmodeller sammenlignes tilbudene opp imot hverandre før det så blir gitt en poengsum. Ved bruk av absolutt poengmodell vurderes alle tilbud uavhengig av hverandre.

Videre i veilederen fremkommer det at DFØ anbefaler en evalueringsmodell som prissetter kvalitet. Denne uttalelsen er underbygget med argumentet:

«... Pengeverdi har en mer direkte tilknytning til oppdragsgivers betalingsvilje enn poeng.» (DFØ, 2023b). Denne evalueringsmetoden belager seg altså på å prissette kvaliteten som tilbyder tilbyr. Deretter blir den gitte prisen satt som fradrag på det opprinnelige tilbudet, for så å bli vurdert opp imot de andre tilbudene. Den nye prisen som ligger til grunn for vurdering kalles derfor «justert tilbudspris».

Under i figur 3, er det fremstilt et eksempel på hvordan justert tilbudspris kan anvendes.

Tildelingskriterie	Maksimalt fratrekk	Tilbud 1	Tilbud 2	Tilbud 3
Laveste kostnad/LCC	(Tilbudssum)	360 MNOK	420 MNOK	450 MNOK
Kvalitet	100 MNOK	26 MNOK	58 MNOK	52 MNOK
- Underkriterie A	(60 MNOK)	(6 MNOK)	(30 MNOK)	(12 MNOK)
- Underkriterie B	(40 MNOK)	(20 MNOK)	(28 MNOK)	(40 MNOK)
Miljø	140 MNOK	0 MNOK	70 MNOK	98 MNOK
Justert tilbudspris		334 MNOK	292 MNOK	300 MNOK

Figur 3 - Skjermdump. Hentet fra: anskaffelser.no

2.7.3 Database for offentlige anskaffelser, Doffin

Doffin er en nettbasert database hvor offentlige anskaffelser publiseres. Her kan enkeltpersoner og bedrifter gå inn å se etter aktuelle anskaffelser, samtidig som det finnes en søkemotor for søk etter spesifikke anskaffelser. Formålet med Doffin er å sikre åpne konkurranser og at kunngjøringer om offentlige anskaffelser er samlet i et søkbart format.

3 METODE

3.1 FORSKNINGSSTRATEGI - KVALITATIV ANALYSE

I dette studiet ble det besluttet å anvende en kvalitativ metode for å innhente dyptgående innsikter og meninger fra nøkkelpersonell, som er direkte involvert eller påvirket av forskriftsendringen. Kvalitativ analyse ansees som induktiv, noe som vil si at man trekker konklusjoner på bakgrunn av observasjoner og uttalelser. Denne metodikken egner seg dermed godt for deler av oppgavens formål, nemlig kartlegging av bransjens oppfatning av forskriftsendringen (Grønmo, 2023a). Den kvalitative metoden er spesielt egnet for å utforske og forstå deltakernes perspektiv, erfaringer og meninger. Hensikten ved bruk av kvalitativ metode, vil være å identifisere enten et felles eller ulikt mønster av meninger fra respondentene. Den kvalitative metoden vil også gjøre det mulig å danne hypoteser ved gjennomgang av uttalelser fra eksempelvis intervjuer.

Kvalitativ metode ble ansett som mest hensiktsmessig fremfor kvantitativ, da den kvantitative metoden tar for seg en større andel av respondenter. Siden kvantitativ metode ikke dypdykker i meninger og ytringer, ble den derfor ikke anvendt (Grønmo, 2023b).

3.2 FORPROSJEKT

I oppstarten av bacheloroppgaven ble det etablert og innlevert et forprosjekt. Forprosjektet tok for seg blant annet resultatmål, effektmål, den aktuelle tematikken og en risikoanalyse for oppgaven. Resultatmål fokuserte på målbare output som skulle oppnås, herunder innsamling av data og gjennomføring av intervjuer. Effektmålet for oppgaven omhandlet derimot den langvarige effekten oppgaven skulle ha, nemlig forbedret praksis innen offentlige anskaffelser. Underveis i arbeidet utviklet oppgaven seg bort ifra forprosjektets opprinnelige mål, men resten av forprosjektet står fortsatt like relevant.

Risikoanalysen i forprosjektet var en fundamental del av planleggingsfasen. Analysen identifiserte potensielle risikoer, som tilbakeholden informasjon fra bransjen, dårlig tidsstyring eller interne konflikter. For å kunne møte disse utfordringene ble det også utarbeidet tiltak som kunne gjøres dersom de overnevnte risikoene inntraff. Hensikten med risikoanalysen var å kartlegge potensielle utfordringer og barrierer gruppen kunne støte på underveis i arbeidet.

3.3 RAMMER OG BEGRENSNINGER

For bacheloroppgaven ble det satt noen rammer og begrensninger som definerte gruppens spillerom. Når det kommer til det rent informative rundt oppgaven, ble det besluttet å kun fokusere på del III anskaffelser, med andre ord bygge- og anleggskontrakter over 57,9 mill. kr ekskl. mva. Bakgrunnen for dette valget var at det vil være lettere å hente ønsket informasjon fra byggherrer som er nødt til å oppfylle kravet fremfor de som bare «bør». Videre begrensninger for oppgaven var filtrering i Doffin, hvor de gitte filtrene er listet opp under:

- Konkurransen
- Aktiv
- Bygg og anlegg
- 01.01.2024 – 05.04.2024

Filtrene resulterte i 814 treff, hvorav 40 var del III anskaffelser. I mange av de tilgjengelige anskaffelsene, var det slik at pris ikke var oppgitt, og gruppen besluttet å ikke ta disse med i vurderingen.

En annen begrensning for bacheloroppgaven har vært tid. I informasjon fra prosjektmanual, er det gitt at arbeid med oppgaven skal gjennomføres i tidsrommet 1.11.2023 – 21.05.2024. Dette ble derfor en naturlig tidsavgrensning for arbeid med oppgaven.

Videre har avslag på e-post vært en begrensende faktor. Det var til tider vanskelig å få kontakt med de ønskede respondentene, noe som muligens har ført til at viktige meninger og refleksjoner kan ha blitt utelatt. I tillegg til dette, har det tidvis vært krevende å arbeide med oppgaven da kravet er såpass nytt at det ikke finnes så mye støttelitteratur rundt temaet. Oppgaven baserer seg derfor på uttalelser fra respondenter samt et knippe tilgjengelige og tilsendte dokumenter.

En annen begrensende faktor for oppgaven, kunne vært respondenter som var tilbakeholden på informasjon. Gruppen anså ikke dette som et problem, da de fleste respondentene var villige til å dele både informasjon, kunnskap og meninger rundt tematikken. Gruppen opplevde dermed at næringen var villig til å dele informasjon, slik at oppgaven ble belyst fra flere perspektiver.

3.4 DATAINNSAMLING

For å komme i kontakt med næringen, etablerte gruppen et infoskriv til utsending. Skrivet tok for seg oppgavens tematikk, samtidig som det inneholdt informasjon om gruppens tre studenter og bakgrunn for motivasjonen rundt oppgaven. Sammen med infoskrivet ble det forespurt om mottaker kunne delta i et semistrukturert intervju, hvor hensikten var å høre respondentens tanker og meninger rundt forskriftsendringen. Intervjuforespørselen ble sendt til både DFØ, offentlige oppdragsgivere av ulik størrelse og leverandører. Dette for å kunne belyse oppgaven fra flere perspektiver.

I forkant av oppstart med intervjuer, utarbeidet gruppen en spørsmålsmatrise som intervjuene skulle basere seg på. Hensikten med dette var å kunne stille de samme spørsmålene til alle, slik at det ble mulig å analysere svarene i etterkant og deretter trekke en konklusjon ut av de mottatte svar. Spørsmålene som intervjuet skulle belage seg på, ble sendt ut i forkant av intervjuet, slik at den aktuelle respondenten kunne stille forberedt. I tillegg ble det utformet noen spørsmål til ulike oppdragsgivere som omhandlet aktuelle anbudskonkurranser, hvor samtalen direkte angikk de gitte tildelingskriteriene i konkurransen.

Samtlige intervjuer, med unntak av ett, ble gjennomført digitalt over teams i tidspunkt etter avtale. Tidsaspektet på intervjuet ble satt til en time, hvorav noen også varte lengre og kortere enn angitt tid. Dette resulterte i en total intervjutid på opp imot 20 timer. Det ble utnevnt en referent som hadde i oppgave å notere ned respondentens svar i et samlet dokument. Videre ble de to resterende medlemmene i bachelorgruppen ansvarlig for å holde dialogen kontinuerlig, og stille underbyggende spørsmål underveis. Dette ble gjort for å gi gruppen et dypt innblikk i tematikken og respondentens meninger. Det ble også gjort opptak av intervjuet etter godkjenning av respondent, hvor informasjonen ble videre brukt til analyse av data.

I tillegg til intervjuer gjennomførte gruppen analyse av tilgjengelige dokumenter, som blant annet tilsendte rapporter og dokumenter. Dette var med på å gi en ekstra dimensjon til forståelsen om hvordan forskriftsendringen påvirker BAE sektoren.

3.5 ANALYSE AV DATA

For analysen av de innhentede dataene ble det først gjennomgått intervjuuttalelser. Deretter ble det utført en gjennomgang av konkurranser publisert på Doffin, og til slutt ble det laget en tabell for å illustrere forskjellene i tildelingskriterier og unntaksbestemmelse. Hensikten med gjennomgang av uttalelser, var å identifisere gjentakende temaer, meninger og innsikter. Denne måten å arbeide på ga en dypere forståelse av hvordan forskriftsendringen påvirker alle involverte parter.

Videre arbeidet gruppen med analyse av data fra Doffin, og de aktuelle anbudskonkurransene. Dokumentgjennomgangen omfattet en systematisk identifikasjon av relevante data, som for eksempel hvilke typer krav som blir stilt til leverandører. Anskaffelsene ble også vurdert etter om de vektet klima og miljø 30% i tildelingskriteriene, eller om unntaksbestemmelsen ble benyttet.

For å synliggjøre funnene fra gjennomgangen av anskaffelsesdokumentene, ble det utarbeidet tabell og sektordiagrammer. Diagrammene tok for seg en sammenligning av tildelingskriterier opp imot unntaksbestemmelsen, og gruppen vurderte de gitte klima og miljøkravene i konkurransen på en objektiv måte. Hensikten med diagrammene og tabellen var å formidle kompleks data på en lett forståelig måte, samtidig som det hjalp gruppen å trekke konklusjoner om forskriftsendringen fungerer som tiltenkt. Ved evaluering av de overnevnte anbudskonkurransene, ble det utarbeidet en vurderingsmatrise. Matrisen vurderte om kriteriene som var satt i konkurransen var målbare, eller om det ble lagt opp til en skjønnsmessig vurdering. Vurderingsmatrisen fremkommer under i tabell 1.

3.6 DEFINISJON AV GODE OG DÅRLIGE KRAV

For å kunne vurdere tilgjengelige anbud definerte gruppen hva som anses som tilfredsstillende, middelmådige og manglende krav og tildelingskriterier for anbudskonkurransene. Vurderingen er gjennomført med et objektivt syn, så langt det har latt seg gjøre. I vurderingen er det tatt i betraktning at det bør skilles mellom bygg og anlegg når det kommer til hvilke krav det er mest gunstig å vektlegge. Siden krav og kriterier er situasjonsavhengige, har gruppen forsøkt å ta hensyn til dette i vurderingen og sett på hva som faktisk kan gjøres i de forskjellige prosjektene.

Kravene vurderes i all sin helhet etter hvor målbare og etterprøvbare de er, da dette er essensielt for å sikre at oppdragsgiver skal kunne skille på de ulike tilbudene. Det er også innlysende at dersom en oppdragsgiver velger å følge unntaksbestemmelsen, er det særs viktig at det legges målbare krav til grunn. Dette for å kunne bevise at det har en klart bedre klima- og miljøeffekt enn å vekte miljø ved å oppføre tildelingskriterier. Gruppen har valgt å vurdere de ulike anskaffelsene etter vurderingen; Tilfredsstillende, Middelmådig og Manglende. En forklaring og eksempler på de forskjellige vurderingene er fremstilt i tabell 2 under.

Tabell 1 - Vurderingsmatrise

Vurdering	Beskrivelse
Tilfredsstillende	Oppdragsgiver legger til grunn målbare faktorer, eksempelvis: <ul style="list-style-type: none"> • LCA-beregninger • Aktiv bruk av EPD for å fremstille materialers påvirkning • Utslippsfri eller fossilfri byggeplass • Maskin og bilpark • Massehåndtering & sorteringsgrad • Byggetekniske løsninger som helt klart gir positiv miljøeffekt • Krav til energieffektivitet
Middelmådig	For å kunne få en middelmådig vurdering, har det blitt vurdert slik at oppdragsgiver har lagt til grunn noen få av de overnevnte kravene som er stilt for å oppnå vurderingen «Tilfredsstillende». Videre er det vurdert slik at tildelingskriteriet også til dels baserer seg på en skjønnsmessig vurdering.
Manglende	For å oppnå vurderingen «Manglende» er det vurdert dit hen at oppdragsgiver åpenbart har lagt opp til en tekstbasert, skjønnsmessig vurdering som er lite målbar. Oppdragsgiver har også lagt opp til at det ikke vil være samme vurderingsgrunnlag for de leverte tilbudene og at vurderingen fraskrider fra sitatet «man skal kunne vurdere epler mot epler»

3.7 METODE FOR FREMDRIFT

For å sørge for kontinuerlig fremdrift med bacheloroppgaven, ble det etablert et Gantt-diagram. Diagrammet fungerte som en fremdriftsplan for prosjektet, hvor hensikten var å sørge for at prosjektet var i tidsmessig rute, med tanke på oppgavens innleveringsfrist. Gantt-diagrammet inneholdt milepæler som blant annet:

- Innlevering av forprosjekt
- Midtveispresentasjon
- Antall angitte uker avsatt til informasjonsinnhenting
- Antall uker avsatt til analyse av innhentet data og informasjon
- Innlevering hovedoppgave

Gruppen utarbeidet også ukentlige statusrapporter for å sikre gjennomført arbeid, samtidig som det var til hjelp for å planlegge videre fremdrift på kort sikt.

3.8 ETIKK

For å hensynta personlige uttalelser, er det valgt å delvis anonymisere samtlige respondenter. Alle sitat eller transkribering av uttalelser er i tillegg kontrollert og godkjent av den aktuelle talspersonen. Anonymiseringen har sikret at deltakerne kan uttrykke sine meninger og erfaringer fritt, uten bekymring for gjenkjennelse eller represalier. Godkjenningen av uttalelser sørger også for å opprettholde nøyaktigheten av gitt informasjon i intervjuer.

Av hensyn til oppdragsgiver er type prosjekt og oppdragsgivers navn sladdet i den vedlagte tabellen med resultater fra Doffin.

Gruppen har tidvis anvendt ChatGPT ved gjennomgang av korrektur, for å gi oppgaven et mer akademisk og faglig språk. Videre ble ChatGPT brukt som et hjelpemiddel til å skrive et presist sammendrag både på norsk og engelsk. Det er også levert et KI-deklarasjonsskjema for dette.

3.9 RESPONDENTER OG INFORMANTER

For å danne et godt informasjonsgrunnlag for oppgaven, så gruppen det som nødvendig å nå bredt ut i næringen ved å kontakte DFØ, oppdragsgivere og leverandører av ulik størrelse. De respektive kontaktpersonene er listet opp i tabell 2 under, og innehar roller som sees på som svært relevante for oppgaven. Gruppen har på bakgrunn av dette valgt å gjennomføre semistrukturert intervju med de aktuelle.

Tabell 2 - Respondenter og informanter

Nr.	Rolle	Firma
1	Seniorrådgiver	DFØ
2	Head of Sustainability	PWC
3	Prosjektleder	WSP
4	Bærekraftsdirektør	Veidekke
5	Bærekraftsansvarlig	Anlegg Øst Entreprenør
6	Juridisk rådgiver	Oslobygg
7	Rådgiver anskaffelser	Indre Østfold kommune
8	Seniorrådgiver klima Leder kontrahering	Nye Veier
9	Rådgiver Seniorrådgiver	Odin Prosjekt
10	Avdelingsleder eiendomsforvaltning	Andøy Kommune
11	Rådgiver	Stavanger Kommune
12	Seniorrådgiver avd. innkjøp	Trøndelag Fylkeskommune
13	Avdelingsleder	Nedre Romerike Innkjøp
14	Daglig leder	Trebetong Entreprenør AS
15	Daglig leder	Veidekke Follo Østfold
16	Prosjektleder	AF Bygg Østfold

4 RESULTAT

4.1 BRANSJENS UTTALELSE

4.1.1 Positive uttalelser

Selv om bakgrunnen for oppgaven stammer fra en generell bransjeskepsis, er det mange som stiller seg positive til hensikten med kravet. For at landet skal kunne nå de målene som er satt i Parisavtalen, er det helt nødvendig med et slikt krav. De aller fleste sitter med en oppfatning om at kravet er viktig og bra for samfunnet, men det ligger en usikkerhet rundt kravets formulering og anvendelse for de involverte.

Flere intervjuobjekt fra oppdragsgivere mener at kravet ikke trenger å være fordyrende. Avdelingslederen i Nedre Romerike Innkjøp påstår faktisk at de leverandørene som aktivt jobber med, og implementerer miljøtiltak, vil forbedre den økonomiske bunnlinjen. Samtidig poengteres det fra respondenter at kravet vil bidra til mer sirkularitet, fordi fokuset vil rettes mot mer gjenbruk og ombruk.

Noen leverandører ser på forskriftsendringen som et konkurransefortrinn og har lenge ønsket endringen. Det nevnes at spesielt mange i anleggsbransjen sitter på gjerdet, og at det derfor er et stort fortrinn å ha innarbeidede miljø, klima og bærekraftsrutiner i organisasjonen (Bærekraftsansvarlig Anlegg Øst, personlig kommunikasjon, 14. mars 2024). Av den grunn er det enkelt å tenke at små og mellomstore bedrifter med begrensede ressurser vil slite med omstillingen. På en annen side poengteres det fra NRI at *«det er enklere å endre forbruksvaner og bilparker til mindre organisasjoner»* (Avdelingsleder Innkjøp NRI, personlig kommunikasjon, 19. april 2024).

Skepsisen rundt kravet bunner i tanker om at det krever stor omveltning og flere ressurser til å kunne levere og vekte 30% på klima og miljø. *«Selv i en konservativ bransje tror jeg de fleste leverandører er mer enn villige til å levere på klima og miljøkrav, så lenge oppdragsgiverne er betalingsvillige»* (Prosjektleder AF-gruppen, personlig kommunikasjon, 15. mars 2024). De aller fleste er veldig positive til hensikten med kravet, men kritikken ligger hovedsakelig i den vage formuleringen og at 30% er for høyt å sette som minimum.

4.1.2 Generell mottakelse av kravet

Det oppfattes en generell skepsis rundt forskriftsendringen, med en merkbar negativ respons fra bransjen. Det inkluderer også bekymringer om at kravet kan medføre økt antall klager til KOFA, primært fra de som ikke vinner konkurransen. Hvordan dette utvikler seg er foreløpig tidlig å si noe om, men den generelle oppfatningen fra bransjen er at antall klager vil øke.

4.1.3 Utformingen av veileder

Majoriteten av respondenter poengterer videre at det mangler forberedelse og veiledning til kravet. Det fremkommer også argumenter fra DFØ om at utformingen av veilederen er blitt til på relativt kort tid. DFØ poengterer videre i sine uttalelser at: «*Det gjøres fortløpende vurderinger der man ser behov, men det er ikke planlagt noen større revisjon*» (Seniorrådgiver DFØ, personlig kommunikasjon, 15. april 2024).

Etter intervju ble det avdekket at DFØ ikke har valgt å komme med noen minimumsanbefaling til kriterier som kan stilles. Det uttales at de ikke har funnet en optimal løsning og at det trolig ikke er mulig, da prosjektene varierer i kompleksitet og omfang (Seniorrådgiver DFØ, personlig kommunikasjon, 22. februar 2024).

4.1.4 Skjønnsmessig vurdering av tilbud

Det fremkommer fra vedlegg 1 og figur 6 at skjønnsmessige vurderinger finner sted i mange av anbudskonkurransene. I slike tilfeller vil leverandørene vektlegge og belyse sine styrker på forskjellige måter, og sammenligningsgrunnlaget blir derfor ulikt. Videre poengteres det i intervjuer at konkurranser med tekstskriving som et kriterium, er ugunstig. Leverandøren med den mest ambisiøse teksten vil da score best på miljø, uten at dette har noe særlig direkte miljøeffekt. Ytringene understreker en felles oppfatning blant respondentene om at vurderingskriteriene vil kunne favorisere akademisk skriving, fremfor implementering av miljøvennlige løsninger. Dette kan videre føre til at anbudet tilfaller den leverandøren som fremviser imponerende formulering og argumentasjon om valgte miljøtiltak.

Dersom anskaffelser fortsetter å vurderes på denne måten, vil hensikten med kravet bortfalle. Flere uttaler også at det potensielt vil være betydelige midler som bortfaller i en skjønnsmessig vurdering, hvor det er vanskelig å argumentere for at vektingen faktisk har klima- og miljøeffekt.

4.1.5 Ekskludering

Det er av felles oppfatning at strenge klima- og miljøkrav i offentlige anskaffelser vil kunne ekskludere små og mellomstore leverandører. Det poengteres også i uttalelser fra intervju at «store bedrifter utkonkurrerer de små bedriftene da de har store mengder midler å avse til klima og miljøsatsing» (Seniorrådgiver ODIN Prosjekt, personlig kommunikasjon, 22. mars 2024). Det vil med andre ord oppfattes som ekskludering av de mindre og mellomstore bedriftene som ikke klarer å levere på de gitte kravene som stilles.

4.1.6 Entreprisereformens betydning

Etter gjennomgang av intervjuer, ble det tydelig at bransjens oppfatning er at entreprisereform har stor betydning for om oppdragsgiver velger å oppføre tildelingskriterier eller benytte seg av unntaksbestemmelsen. Det fremkommer tydelige eksempler på hvordan entreprisereform påvirker miljøvekting i store og små prosjekter. Det ble argumentert hardt om at kravet vil ha liten effekt for eksempelvis utførelsesentreprise, da leverandører har lite å konkurrere på. Dette vil videre føre til at oppdragsgiver har et snevert vurderingsgrunnlag når de skal evaluere de ulike tilbudene. Det er på bakgrunn av dette viktig å belyse at bransjens oppfatning, er at vekting av klima og miljø ikke vil være hensiktsmessig for alle entreprisereformer.

Det fremkommer videre at miljøeffekten potensielt kan bli bedre ved bruk av entreprisereformer med samspill. Tidlig involvering av leverandør, vil gi anledning til å argumentere for detaljerte byggetekniske løsninger som hensyntar klima og miljø.

4.1.7 Kravets formulering

Kravet har av generell oppfatning en formulering som har ført til stor usikkerhet i bransjen. Den juridiske andelen av respondentene poengterer at det skal tolkes dit hen at klima og miljø skal vektes, men at inkluderingen av unntaksbestemmelsen gjør det mulig å unngå vektning. Respondenters oppfatning er at det er dette som har skapt mest usikkerhet. I lovkommentarene på lovdata.no blir unntaksbestemmelsens formulering nøye beskrevet.

Etter ordlyden i § 7-9 «skal» oppdragsgiver legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved sine anskaffelser og «kan» stille miljøkrav og kriterier i alle trinn av anskaffelsesprosessen «der det er relevant» og knyttet til leveransen.

Ordlyden fastsetter dermed en rettslig forpliktelse til å ta hensyn til miljøbelastning i den konkrete anskaffelsen der det er relevant. Det betyr at leverandører som deltar i anskaffelsen, har anledning til å påberope brudd på bestemmelsen. Samtidig følger det av ordlyden «kan» at det i stor grad er overlatt til oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn om og når i anskaffelsesprosessen det skal stilles miljøkrav. Ottervik et al.(2023)

Unntaksbestemmelsen sier at denne kan benyttes dersom det er «klart at» det gir bedre klima og miljøeffekt. Det må her altså fremvises hvorfor unntaksbestemmelsen benyttes ved å vise til konkrete og målbare krav som gir et bedre resultat enn å vekte i tildelingskriterier. Etter granskning av konkurransedokumenter, har gruppen avdekket at dette ikke er tilfelle i mange av anbudskonkurransene. Dette er blitt poengtert i intervjuer med respondenter, hvor flere bekrefter at anbudet de selv har publisert er i gråsonen. Dette er med andre ord et klart bevis på at kravets formulering gjør rom for å unndra seg pålegging om vektning.

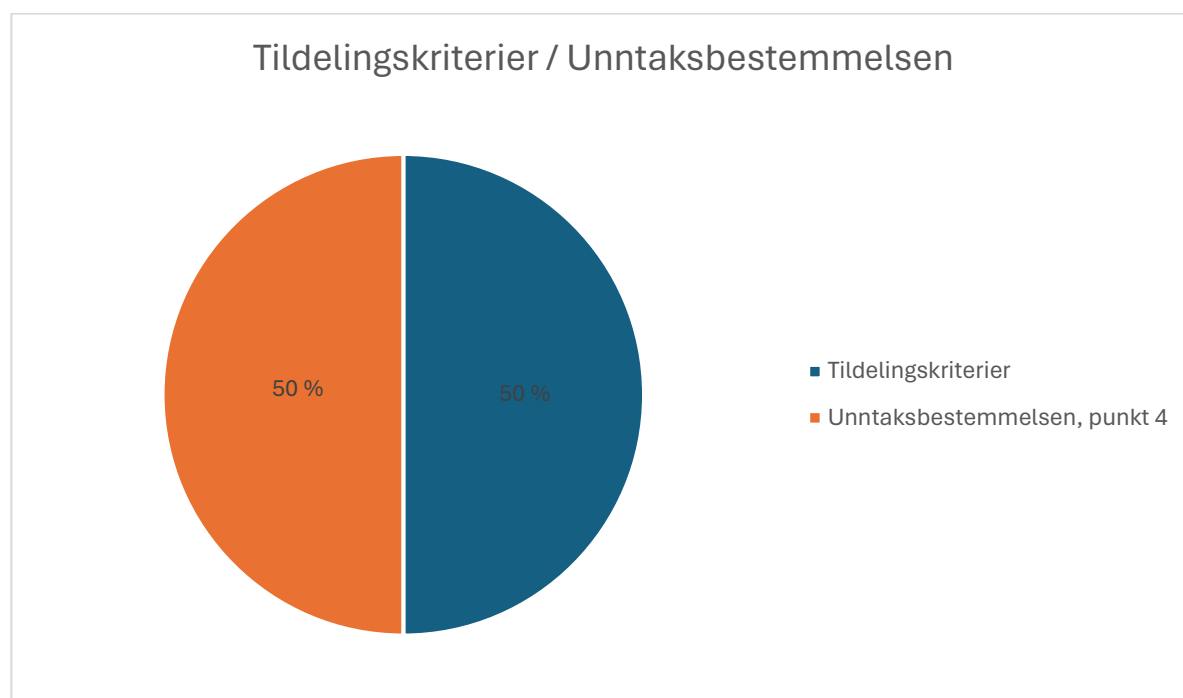
4.1.8 Geografisk betydning

Det fremkommer fra intervjuer en enighet om at eksempelvis utslippsfri byggeplass ikke bør være et krav eller kriterium som stilles i visse geografiske områder. Kommuner i distriktene har store utfordringer med infrastruktur og kapasitet, og vil derfor slite med å gjennomføre dette på en økonomisk gunstig måte. Det ansees derfor som lite hensiktsmessig å stille krav som krever store mengder planlegging og ressurser for å kunne gjennomføre. Dersom slike krav stilles, vil det som tidligere nevnt bli en ekskludering av lokale leverandører som ikke sitter på en elektrisk maskinpark og dermed ikke er kvalifisert til å gi konkurransedyktige tilbud.

4.2 NØKKELDATA FRA DOFFIN

Resultatene fra Doffin er samlet i en tabell som vedlegg 1. Tabellen fremstiller tildelingskriteriene for hver enkelt anskaffelse, og om den eventuelt har benyttet seg av unntaksbestemmelsen, ledd 4. Til slutt har gruppen oppsummert litt av hva oppdragsgiveren har vektlagt under miljøkriteriene, med noen korte kommentarer.

En oppsummering av resultatene fra vedlegg 1 er framstilt som tre sektordiagram, henholdsvis figur 4, 11 og 12. Figur 4 viser at 50% av anskaffelsene i bygg og anlegg innenfor det gitte tidsrommet benyttet seg av unntaksbestemmelsen.



Figur 4 - Fordeling av anbud

Gjennomgangen av Doffin og utforming av vedlegg 1 har også belyst at kommuner av mindre størrelse ofte benytter seg av unntaksbestemmelsen. Årsaker til hvorfor dette er tilfellet diskuteres videre i diskusjonen.

Uttalelser fra intervjuer gjorde gruppen oppmerksom på at det ble publisert påfallende mange anskaffelser i tiden før forskriftsendringen trådte i kraft. På bakgrunn av uttalelsene ble det gjennomført et søk i Doffin som avgrenset seg til tidsrommet 18.12.2023 til 31.12.2023. Søket resulterte i 234 publiserte anskaffelser, hvorav 21 var del III. Søket viste også at det var mange anskaffelser som ble publisert i tiden nært årsskifte, men som senere ble oppdatert i ukene etter nyttår.

4.3 EKSEMPLER PÅ TILDELINGSKRITERIER

For å belyse hvordan forskriftsendringen løses i praksis vises det til noen eksempler. Under følger tre eksempler, henholdsvis figur 5, 6, 7, der oppdragsgiver har oppført tildelingskriterier på klima og miljø.

I eksempelet under (figur 5) er det vedlagt en grundig og omfattende miljøoppfølgingsplan, der leverandørene skal beskrive deres valgte løsning på hvert punkt. Miljøoppfølgingsplanen inneholder blant annet krav om lavkarbonbetong, ressurs- og materialbruk, samt avfalls- og massehåndtering. I tillegg skal det utføres beregninger på effektbehov for prosjektert løsning etter en gitt standard. Ved å sette slike kriterier oppnår oppdragsgiver målbare faktorer som gjør det enkelt å vurdere tilbyderne opp mot hverandre. I tillegg vil et slikt eksempel tydeliggjøre for leverandøren hva de skal levere.

TILDELINGSKRITERIUM	DOKUMENTASJON	VEKT
Miljø Under dette kriteriet vurderes: <ul style="list-style-type: none">- Miljøeffekt gjennom byggets levetid.- Valg av miljøvennlige tiltak i henhold til miljøoppfølgingsplan Jf. C.3.5 Rim - 230023 Lom helseheim – Miljøoppfølgingsplan.	Tilbyder skal gjøre en beregning som dokumenterer redusert samtidig effektbehov. Beregningen utføres iht. teknisk spesifikasjon SN/ TS 3032 Beregning av effektbehov. Som grunnlag for beregningen benyttes bygningskategori sykehjem jf. punkt 4.3.1 i dokument 230028-49-61-01-Notat energiberegning-Lom helseheim-tilbygg. Entreprenør skal indentifisere og beskrive de tiltakene tilbyder mener gir best miljøeffekt. Denne beskrivelsen skal ikke overstige 5-A4 sider ved første innlevering.	30 %

Figur 5 -Skjermdump fra konkurransegrunnlag. Hentet fra eu-supply.com

I det neste eksempelet (figur 6) vil hver leverandør fokusere på forskjellige miljøaspekter i deres redegjørelse, og det vil ikke være mulig for oppdragsgiver å vurdere leverandørene på likt grunnlag. Slike krav vil medføre at oppdragsgiver må gjøre en skjønnsmessig vurdering av hvem som skal score best på kriteriet og man «*sammenligner ikke epler mot epler*» (Avdelingsleder Innkjøp NRI, personlig kommunikasjon, 19. april 2024)

<ul style="list-style-type: none"> • Miljø, herunder: <ul style="list-style-type: none"> - Virksomhetens plan for arbeid med miljø og bærekraft, herunder plan for miljøvennlig persontransport på oppdrag i rammeavtalen, avfallshåndtering m.m. oppdrag i rammeavtalen 	<ul style="list-style-type: none"> • 30 % 	<ul style="list-style-type: none"> • Redegjørelse for virksomhetens plan <p style="text-align: center;">Redegjørelsen skal inneholde maksimalt 500 ord eller 2 A4-sider</p>
---	--	--

Figur 6 - Skjermdump fra konkurransegrunnlag. Hentet fra mercell.com

I det siste eksempelet (figur 7) vises en annen måte å hensynta klima og miljø i anskaffelsen. Under tildelingskriteriene er evalueringsmetoden oppgitt og den baserer seg på et poengsystem, der oppdragsgiver skal dele ut poeng fra 1-10 på hvor godt leverandøren oppfyller kriteriene. Det oppgis blant annet at nyere maskinpark med elektriske alternativer vil være positivt, men det oppgis ikke hvilket utslag dette vil ha i konkurransen poengmessig. I denne konkurransen er derfor oppdragsgiver nødt til å benytte skjønn ved evalueringen av tilbudene.

<p>Miljø</p> <p>Leverandørens systemer for å ivareta miljø og andre forpliktende tiltak som vil gi konkrete klima- og miljøforbedringer i kontrakten</p>	<p>30 %</p>	<p>Miljøsertifisering, eventuelt beskrivelse av leverandørens miljøstyringssystem med en forklaring på hvorfor og hvordan dette bidrar til mer klima- og miljøvennlige leveranser</p> <p>Dokumentasjon av selskapets rutiner for å ivareta klima, miljø og HMS med resultater og referanser fra tidligere oppdrag med referanseperson</p> <p>Nyere maskinpark og elektriske drevne alternativer vil være positiv i forhold til kvalitet, miljø, HMS og effektiv prosjektgjennomføring.</p> <p>Eventuelle andre, forpliktende miljøtiltak som gir konkrete klima- og miljøforbedringer i kontrakten.</p>
---	--------------------	---

Figur 7 - Skjermdump fra konkurransegrunnlag. Hentet fra: mercell.com

4.4 EKSEMPLER PÅ BRUK AV UNNTAKSBESTEMMELSEN

For å belyse hvordan unntaksbestemmelsen til forskriften brukes i praksis, vises det til noen eksempler.

Figur 8 viser et eksempel der oppdragsgiver har valgt å benytte seg av unntaksbestemmelsen ved å sette krav i kravspesifikasjonen fremfor å oppføre tildelingskriterier. Dette eksempelet inneholder en lang liste med krav. Under listen er det begrunnet nøye med hvorfor oppdragsgiver har valgt å benytte seg av unntaksbestemmelsen og hvorfor dette vil ha større klima- og miljøeffekt enn å oppføre tildelingskriterier.

2.7 Klima- og miljøhensyn

Denne anskaffelsen er omfattet av de skjerpede kravene til å vektlegge klima- og miljøhensyn, i henhold til endringsforskriften som trådte i kraft 1. januar 2024.

Oppdragsgiver har under planleggingen av denne anskaffelsen kartlagt klima- og miljøbelastningen. For å redusere anskaffelsens samlede klima- og miljøbelastninger er det i behovsavklaring og forberedelser til konkurransen særlig lagt vekt på:

- Bygningen skal være i henhold til passivhusstandard NS 3700 (mørkegrønn A).
- Optimalisering av levetid på uteområde og materialer
- Skjerpet krav til sorteringsgrad (fra 70 % iht. TEK17 til 85 %)
- Fjernvarme
- Redusert oppvarmingsbehov (etterisolering og montering av dører og vindu med u-verdi under 0,8)
- Energitiltak med solceller på tak.
- Krav til avfallsreduksjon på prosjektet
- Valg av materiale, design og kvalitet som sikrer ombruk
- Bevaring av naturmangfold i uteområde
- Overvannshåndtering på uteområdet
- Ingen ansattparkering på prosjektet
- Godt tilrettelagt for sykkelparkering

Figur 8 - Skjermdump fra konkurransegrunnlag. Hentet fra: eu-supply.com

Figur 9 viser et eksempel som også har valgt å benytte seg av unntaksbestemmelsen. Eksempelen mangler en begrunnelse på hvorfor anskaffelsen vil oppnå bedre miljøeffekt av å stille krav fremfor kriterier. Videre kan det argumenteres for at de kravene som er stilt ikke oppfyller forskriftens hensikt.

2.9 Miljø

Oppdragsgivar meiner at miljøkrav vil kunne erstatte miljø i tildelingskriteria, då det vurdert å gi betre klima- og miljøeffekt.

Det er gjort ved å setje krav til at leverandøren skal ha:

- miljø fagleg kompetanse i form av anerkjente miljøleingsystem. (Prekvalifisering)
- Produkt skal være miljømerka med gode miljøeigenskapar. (Konkurranse- Del 2)

Ved å stille krav vil ein kunne sikre seg omsynet til miljø i heile leveransen.
(Ei eventuell vektning vil ikkje garantere dette i ved å setje kravet i tildelingskriteria)

Figur 9 - Skjermdump fra konkurransegrunnlaget. Hentet fra: mercell.com

Figur 10 viser enda et eksempel der oppdragsgiver har valgt å benytte seg av unntaksbestemmelsen. Eksempelen viser en begrunnelse av valget som er gjort og hvorfor dette vil «gi en klart bedre klima- og miljøeffekt».

4.2 Miljø

Det vises til endring i forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 7-9 gjeldende fra 1.1.2024.

Oppdragsgiver er pålagt til å vekte klima- og miljøhensyn minimum 30 %. Dette kravet i nevnte paragrafs punkt (2), blir erstattet med påfølgende punkt (4) i denne konkurransen, da kravspesifikasjonen inneholder konkrete krav til klimaavtrykk og reduksjon av miljøbelastning og dette forventes å gi en klart bedre klima- og miljøeffekt for prosjektet og dets omgivelser enn en ren konkurranse med klima og miljø som del av tildelingskriteriene ville gi.

Figur 10 - Skjermdump fra konkurransegrunnlaget. Hentet fra: mercell.com

5 DISKUSJON

5.1 BRANSJENS UTTALELSER

5.1.1 Kravets helhetlige formulering, med vekt på ledd 4

I forskriftsendringen som tredde i kraft 01.01.24, ble §7-9 endret fra enkel tekst til 5 ledd. Formuleringen og oppsettet av leddene har vært med på å skape stor usikkerhet, og gruppens opplevelse er at endringen har bidratt til at veldig mange leser og tolker forskriften forskjellig. Av den grunn er det også formuleringen som har bidratt til mest debatt i den lille perioden forskriften har vært gjeldende.

Forskriftsendringen innledes med at målet til bestemmelsen er å redusere anskaffelsens samlede klimaavtrykk eller miljøbelastning. Videre er det beskrevet at oppdragsgiver skal vekte klima- og miljø med minimum 30 %. Med andre ord har man ingen valg når det gjelder del III anskaffelser, miljø og klima «skal» vektes med 30%. Allikevel finnes det flere anskaffelser på Doffin, der oppdragsgivere har tatt seg friheten til å vekte 15% i tildelingskriterier og resterende 15% som krav i kravspesifikasjonen. En slik prosedyre for vekting er dermed et brudd på forskriften. Slike eksempler understreker forskriftens trøblete oppsett og formulering.

Spesielt ledd 4, unntaksbestemmelsen, kan lett misforstås og tolkes ulikt. I kommentaren fra lovdata, presentert i resultat, uttales det at paragrafen legger opp til oppdragsgivers innkjøpsfaglige skjønn. DFØ selv, mener også at det er en innkjøpsfaglig vurdering som må gjøres. I anskaffelser hvor unntaksbestemmelsen benyttes, er det svært vanskelig å argumentere for at det å stille krav har en bedre miljøeffekt. Dersom argumentene skal være holdbare, bør det ligge til grunn noen referanser eller referanseprosjekt som gjør det mulig å argumentere for at valgt løsning har bedre effekt.

Samtidig mener mange, inkludert DFØ, at det å stille krav ofte kan ha en bedre effekt enn kriterier. På den måten må leverandørene forholde seg til kravene som er satt, istedenfor å konkurrere på noen utvalgte kriterier. Slik vil oppdragsgivere sørge for at leverandøren leverer på miljøkravene som er satt, og dermed sikre miljøeffekt. Av den grunn mener DFØ og flere leverandører at risikoen for oppdragsgiverne minskes ved å sette krav istedenfor kriterier. Risikoen ligger i at miljøkriteriene muligens ikke blir gjennomført i prosjektperioden. På den andre siden vil NRI og flere andre fjerne unntaksbestemmelsen helt, og dermed la

leverandørene konkurrere på alt. Dette stiller større krav til at oppdragsgiver må oppføre gode og målbare kriterier, og gjør at de ikke har mulighet til å ta «enkleste» utvei ved å unndra seg pålegg om vekting.

5.1.2 Prisens utfall på prosjekter

Det er avdekket mange forskjellige oppfatninger om hvordan forskriftsendringen vil påvirke prisen på prosjektene. Et ord som går igjen på høringer og hos respondentene, er betalingsvilje. I de aller fleste foredrag som er blitt holdt angående endringen, er det nettopp betalingsviljen til kommuner og oppdragsgivere som stjeler mye av fokuset.

Det er et klart skille mellom hvilke aktører som mener at prisen på prosjekter vil stige og hvilke som mener at det ikke trenger å være fordyrende. Leverandørene vi har snakket med, har en felles oppfatning om at der det stilles strenge klima og miljøkrav vil det koste mer å bygge. Representant fra DFØ sitter også med samme oppfatning. Kvalitet koster, og strenge miljøkrav vil kreve en økt mengde rapportering og dokumentasjon fra leverandørens side. Dette vil med andre ord være ressurskrevende. Av den grunn er deler av bransjen overbevist om at strenge minimumskrav vil være fordyrende.

Selv om flere av leverandørene mener at forskriftsendringen vil medføre dyrere prosjekter og mer bemanning på miljø, er de villige til å gjennomføre prosjekter så lenge oppdragsgivere viser betalingsvilje. Dette forteller om en endringsvillighet fra leverandørenes side, og understreker at mange har kommet langt i arbeidet med miljø. De aktørene som ikke har innarbeidede miljø og bærekraftsrutiner vil derimot bli hardt straffet, noe gruppen ser for seg vil gjelde for små og mellomstore leverandører. Spesielt Indre Østfold uttrykte en medfølelse og bekymring for de mindre aktørene som ikke har ressurser eller kapital til å etterleve og vinne konkurranser etter endringen.

Der leverandørene ser økte kostnader og stor omveltning, ser oppdragsgiverne mer positivt på situasjonen. Oppdragsgiverne sitter med friheten til å stille de krav og kriterier de selv ønsker, og leverandørene må etterleve disse, noe som kan føre til økte kostnader og kompetanseheving. En viktig påpekning er at «*små formuleringer i krav og kriterier kan ha stor innvirkning økonomisk*» (Seniorrådgiver Odin Prosjekt, personlig kommunikasjon, 22. mars 2024). Andre oppdragsgivere er derimot overbevist om at endringen ikke vil være fordyrende. Noen respondenter mener at det ligger en joker i ombruk og gjenbruk, og ved å benytte seg av dette

vil det kunne gi både økonomiske og miljøvennlige gevinster (Prosjektleder WSP, personlig kommunikasjon, 23. februar 2024).

Ombruk og gjenbruk har definitivt fått et større fokus, og at dette er en stor joker er det ingen tvil om. Gjenbruk kan bidra til både billigere og mer miljøvennlige prosjekter. Gruppen vil derfor belyse at gode ombruks- og gjenbruksløsninger vil kunne holde prisen på prosjektene nede. Samtidig er det ikke alltid like hensiktsmessig med ombruk og gjenbruk, da det gjerne avhenger av prosjektets omfang og type. At det kan ha en stor gevinst er det derimot ingen tvil om. *«Ingen kommuner har bruk for nye skoler, men alle trenger gode undervisningslokaler»* (Seniorrådgiver DFØ, personlig kommunikasjon, 15. april 2024).

En annen bekymring som har vist seg gjeldende er hvor mye 30% vekting på klima og miljø vil påvirke prisens prosentandel i nyere konkurranser. Det har uten tvil vært pris som har vært det definerende kriteriet i anbudskonkurranser før forskriftsendringen. I mange tilfeller har prisen utgjort 100%, og leverandører har som oftest kjempet om å levere de billigste løsningene. Kvalitet, tilbudt personell og referanseprosjekter er andre eksempler som kan og har spilt en rolle, men pris har som regel vært utslagsgivende.

Ved at klima- og miljø får en stor andel, vil dette kunne påvirke prisens dominans og hele konkurransens utfall. Etter samtale med flere oppdragsgivere har gruppen avdekket et varierende utfall på anbudene som har inkludert 30% vekting på klima- og miljø. I noen konkurranser har faktisk miljø blitt avgjørende, og valget har falt på den leverandøren som leverer best på dette kriteriet. Opplevelsen er at dette vil kunne gjelde de tilfellene hvor tilbyderne leverer nokså like priser. Det er fordelaktig at miljø kan spille en så stor rolle, da det inviterer til bredere og mer åpen konkurranse. For at forskriftsendringen skal ha noe hensikt er det derimot kritisk at kriteriene som stilles i disse jevne konkurransene er nøye utvalgt og gir miljøeffekt.

5.1.3 Valg av miljøkriterier

Ved valg av miljøkriterier og krav, kreves det en nøye vurdering av hvordan disse skal gi best mulig miljøeffekt. Da gruppen ikke har noe grunnlag til å vite hvilke kriterier og krav som gir best effekt, blir det vanskelig å diskutere. Samtidig har gruppen opparbeidet seg en oppfatning om hva som kan bli brukt i fremtidige konkurranser.

Det poengteres ofte at materialvalg ansees som et fornuftig kriterium, da det potensielt kan ha stor miljøgevinst. Gruppen ser derfor LCA beregninger som svært gunstig til å kartlegge total klima- og miljøpåvirkning. Valg av materialer vil etter alt å dømme være målbart, da det må dokumenteres med aktiv bruk av EPD'er. På denne måten kan leverandøren enkelt dokumentere valg av materialer, og det vil derfor være en enklere prosess for oppdragsgiver å bedømme hvilken leverandør som har levert det mest miljøvennlige tilbudet. Ved anvendelse av EPD'er blir også transport av materialene implementert i deklarasjonen. Dette kan gi en ytterligere kartlegging av hvordan miljøbelastningen for produktet og prosjektet vil bli.

Ved oppføring av miljøsertifiseringer slik som miljøfyrtårn eller ISO som tildelingskriterier, er det av den oppfatning at miljøeffekten ofte kan bli minimal. Dette skyldes at det er svært store forskjeller i hvilke sertifiseringer som stilles, samtidig som enhver seriøs aktør i Norge har en form for miljøsertifisering. At denne måten å vekte på skal ha betydelig miljøeffekt, blir derfor vanskelig å se for seg.

Ettersom prosjekter kan variere i både pris, størrelse og kompleksitet blir det derfor viktig å belyse at miljøkriteriene kan og bør variere fra prosjekt til prosjekt. Det vil med andre ord være utfordrende for DFØ å kunne gi ut en veileder for alle de ulike prosjekttypene. Eksempelvis vil det være mer hensiktsmessig med utslippsfri byggeplass i storbyene enn i distriktene, samtidig som det blir mer naturlig å prioritere transport, valg av materialer og gjenbruk av masser der det er snakk om store avstander. Videre er det viktig å belyse at dersom det skal gjennomføres et rehabiliteringsprosjekt, vil grad av gjenbruk kunne være et målbart og egnet kriteriet.

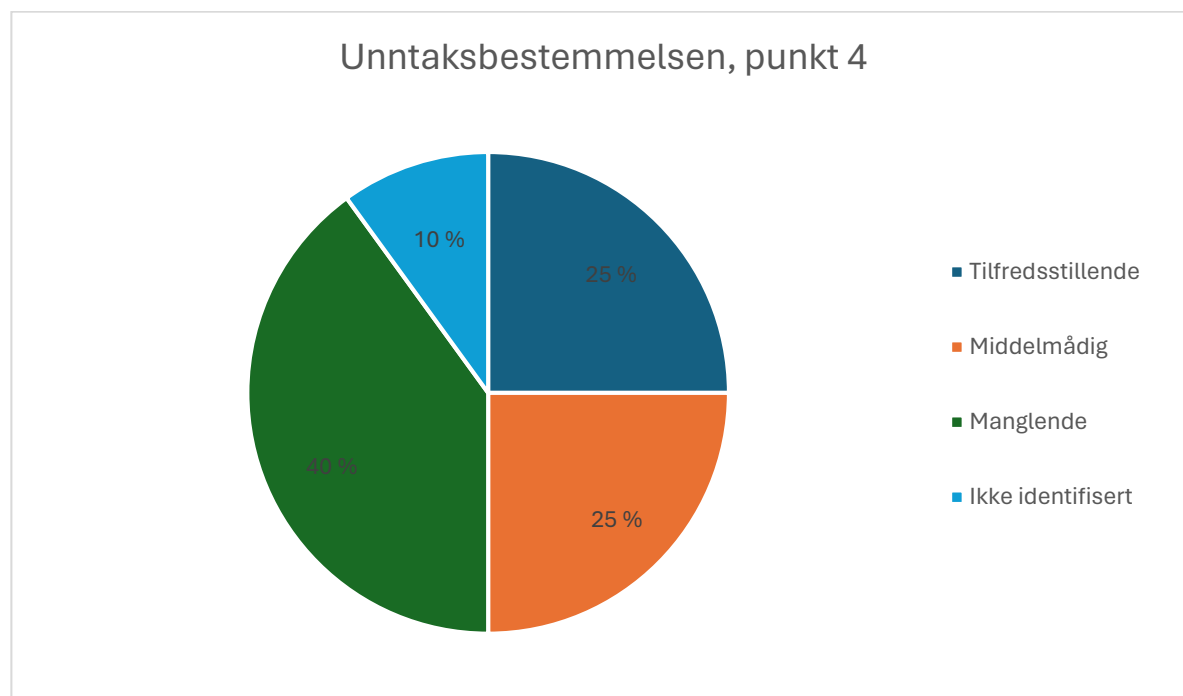
For å velge krav og kriterier har DFØ som tidligere nevnt utarbeidet en kriterieveiviser. Denne kan brukes som et hjelpemiddel for å stille egnede krav og kriterier. Samtidig oppfatter gruppen den som manglende, fordi den inneholder en del krav, men få kriterier. At aktører kan bruke den som et hjelpemiddel er positivt, men det er kritikkverdig at innholdet er såpass manglende. På den andre siden er det viktig å belyse DFØ sitt perspektiv, om at det er vanskelig å utforme standardiserte krav og kriterier til alle prosjekttyper.

5.2 FUNN FRA DOFFIN

5.2.1 Funn fra tabell og annen nøkkeldata

Regjeringen innførte forskriftsendringen med et ønske om et mer miljøvennlig samfunn. Selv om hensikten tilsynelatende er god, kan det se ut som at forskriftsendringen ikke var så nøye gjennomtenkt. Grunnen er at det i tillegg til et skal-krav, ligger ved en unntaksbestemmelse. Nærings- og fiskeriministeren hadde nok ikke sett for seg at 50% av oppdragsgivere i bygg- og anleggssektoren faktisk velger å benytte seg av unntaket.

Gruppen har vurdert kvaliteten på krav og tildelingskriterier ut ifra metoden beskrevet i tabell 2. Dette er fremstilt i figur 11 og 12. Figurene belyser at majoriteten av krav og kriterier som stilles, vurderes som manglende. Det var nok ikke ønskelig at 40 % av de som faktisk benytter seg av unntaksbestemmelsen kommer med ganske dårlige argumenter for hvorfor den benyttes. Lite målbare og etterprøvbare krav i kravspesifikasjonen istedenfor tildelingskriterier gir ikke bedre miljøeffekt, og oppdragsgiver bryter faktisk med forskriften dersom begrunnelse ikke ligger vedlagt.



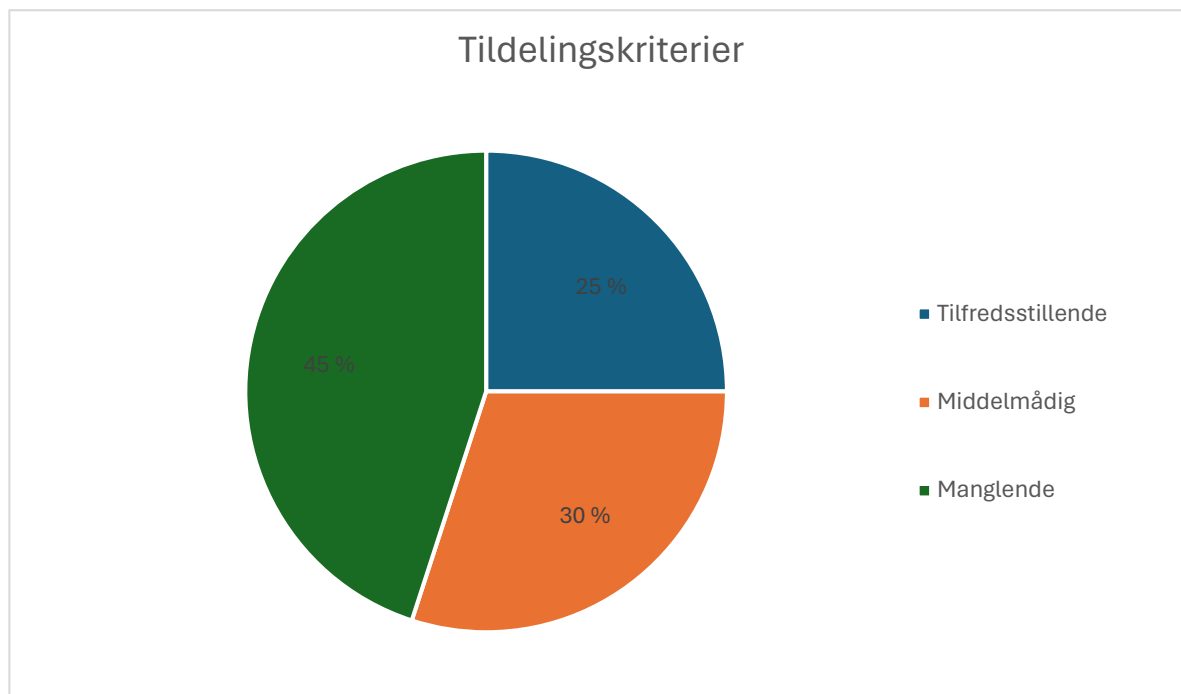
Figur 11 - Vurdering av oppførte krav i unntaksbestemmelsen

Det er allikevel mange som mener at unntaksbestemmelsen må eksistere slik at oppdragsgiverne skal få mer spillerom. Etter en gjennomgang i Doffin har gruppen sett ulike varianter på hvordan oppdragsgiverne velger å bruke dette spillerommet. Noen bruker kriterier, noen bruker krav og noen bruker også en blanding. På en måte kan det være bra at oppdragsgiverne har valgfrihet, men vår oppfatning er at formuleringen og inkluderingen av unntaksbestemmelsen som oftest skaper mer usikkerhet, og i noen tilfeller dårligere konkurranser. I andre tilfeller er det helt innlysende at unntaksbestemmelsen brukes som en måte for å unndra seg pålegging om vekting. Om dette skal unngås, må bestemmelsen endres eller i verste fall fjernes.

Selv om unntaksbestemmelsen i enkelte tilfeller blir misbrukt, finnes det tilfeller hvor den blir brukt som tiltenkt. Nemlig ved å stille krav i kravspesifikasjonen som gir en klart bedre miljøeffekt enn å vekte 30%. Problemet ligger i at miljøeffekten kan være marginalt bedre. Hvis det i tillegg stilles litt vage krav, vil det bli vanskelig å avgjøre om krav har en bedre effekt. Det finnes derimot mange gode eksempler, hvor det blir inkludert målbare og gode krav som enkelt kan følges opp. I disse tilfellene fungerer unntaksbestemmelsen utmerket, og oppdragsgiver får utnyttet det tildelte spillerommet.

Et annet interessant funn, er at 45 % av de som bruker tildelingskriterier, stiller vage kriterier hvor det ofte legges opp til skjønnsmessige vurderinger. Dette er vist i figur 12. Som vist til i resultatdelen har vi sett flere oppdragsgivere som vektet 30%, hvor samtlige prosent vektet ved hjelp av en redegjørelse fra leverandør. Selv om oppdragsgivere følger kravet på en juridisk korrekt måte, kan det i slike situasjoner stilles spørsmålstegn ved om det har noe miljøeffekt. Dette kan også føre til at leverandøren som svarer best på oppdragsgivers «*personlige*» interesse, scorer best. Ved å legge opp til skrivekonkurranse, vil terskelen for søksmål fra tapende leverandører antageligvis være lav. Ettersom forskriftsendringen fortsatt er i en tidlig

fase er dette ikke bevist, men oppfatningen fra respondenter og gruppens medlemmer er at dette kommer til å bli et økende problem.



Figur 12 - Vurdering av oppførte tildelingskriterier

Dersom dette blir tilfelle, vil det være svært ugunstig for alle parter. KOFA får da en stor jobb med å følge opp økende antall saker. Ved å legge et stort ansvar på oppdragsgiverne, har ikke myndighetene lenger så mye de skulle sagt. Samtidig har det alltid vært, og vil fortsatt være opp til hver enkelt oppdragsgiver å sørge for rettferdig konkurranse. På den måten kan de minske klagegrunnen til leverandørene, og i prinsipp styre risikoen selv.

5.2.2 Publikasjoner før årsskifte

Som tidligere nevnt, ble det publisert påfallende mange anskaffelser i tiden rett før forskriftsendringen tredde i kraft. Dette synes gruppen er et særdeles interessant funn som tydeliggjør den store usikkerheten som ligger rundt paragrafen. Resultatene viser at på snaue to uker i slutten av desember ble det publisert halvparten så mange del III anskaffelser, som på fire måneder etter nyttår. Flere oppdragsgivere brukte altså store ressurser i uken før og i juleferien på å publisere anskaffelser. Uten å ha gjennomført en undersøkelse, kan det antas at dette var for å slippe å forholde seg til forskriftsendringen.

En gjennomgående tendens er at mange av de som publiserte i tidsrommet før jul, har oppdatert anskaffelsen opptil flere ganger etter 01.01.2024. Dette vitner om at de aller fleste har stresset med å publisere, slik at de ikke er lovpålagt å vekte klima- og miljø. Selv om mange har etterspurt et slikt krav, kan det virke som at de aller fleste var og er uvitende om hvordan de skal forholde seg til kravet. Det blir bare antagelser om hva dette skyldes, men svar fra respondenter viser at kompetansen rundt vekting av klima- og miljø må heves.

5.3 UTFORDRINGER

5.3.1 Entrepriseforms betydning

Som tidligere nevnt stiller flere oppdragsgivere seg skeptiske til bruken av 30% vektning av klima og miljø for alle typer entreprisformer. Dette fremkommer på bakgrunn av manglende konkurransegrunnlag på spesielt utførelsesentrepriser. Ved 30% vektning av klima og miljø på utførelsesentrepriser vil leverandørene hovedsakelig konkurrere på mengden av direkte utslipp under byggeperioden. Det er selvfølgelig positivt å kutte direkte utslipp, men flere oppdragsgivere mener at 30% vektning er altfor mye. Derfor velger mange å heller benytte seg av unntaksbestemmelsen for å unngå å måtte oppføre tildelingskriterier for utførelsesentrepriser. Det argumenteres også med at miljøeffekten vil bli bedre ved å stille krav som tas inn i skisse- og forprosjekt.

De fleste oppdragsgivere stiller seg derimot positive til nytten av kravet ved bruk av totalentrepriser og samspill. I slike konkurranser vil leverandøren bli tidligere involvert, og kan være med å påvirke miljøeffekten med bærekraftige løsninger. Slik sikrer både oppdragsgiver og leverandør en mer bærekraftig anskaffelse. Uttalelser fra intervjuer viser at kommuner som tidligere ikke har benyttet entrepriser med samspill, nå skal utvikle rutiner for bruk av dette for å kunne oppfylle kravet på en bedre måte. Dette er en omveltning mange kommuner kan gjøre for å kunne unngå anskaffelser med tildelingskriterier som i verstefall kan ende med klagesak til KOFA.

5.3.2 Oppfølging fra DFØ og oppdragsgivere

Et spørsmål som har kommet frem etter gjennomførte intervjuer, er hvorfor DFØ ikke har avsatt personell som følger opp anskaffelsene som blir publisert. Ettersom DFØ er myndighetenes høyre hånd, vil det være naturlig at oppfølging av anskaffelsene bør tilfalle DFØ. Man kan derfor stille seg kritisk til hvorfor DFØ ikke har fulgt opp dette. En kontroll av anskaffelser ved publisering, vil potensielt kunne sikre at miljøkriterier eller krav som stilles er godkjent og innenfor retningslinjene som er satt. En kontrollør vil altså være med på å sikre at kravene som stilles er målbare og har direkte miljøeffekt. Gruppens oppfatning er at ved anvendelse av en kontrollør, vil det potensielle antallet økende klagesaker til KOFA, reduseres. Dette ansees som gunstig for alle involverte parter, samtidig som miljøkriteriene som stilles er med på å redusere bransjens totale klimagassutslipp.

I diskusjonen om DFØ's rolle i oppfølging av anskaffelser, er det viktig å vurdere organisasjonens kapasitet. Det kan være at DFØ med alle sine oppgaver ikke har kapasitet til å følge opp, selv om det vurderes som viktig. På bakgrunn av dette, bør det også belyses at DFØ kanskje bør tildeles flere ressurser som kan bedre kontrolleringen av anskaffelser. Gruppen ser dagens situasjon som lite gunstig, dersom kontroll ikke innføres. Formålet med forskriftsendringen bortfaller dersom situasjonen ikke endres og oppfølgingen bedres.

Videre kan man spørre seg hva som faktisk kreves av DFØ for å følge opp anskaffelsene. Gruppen har som tidligere nevnt aktivt arbeidet med del III anskaffelser, da det er disse skalkravet om vekting gjelder for. Gruppen analyserte de tilgjengelige anskaffelsene på Doffin hvor pris var tilgjengelig, og betraktet da 40 anskaffelser på en 3-måneders periode. Arbeidet med analysen var ikke spesielt tidkrevende, og gruppen anser derfor arbeidsoppgaven som svært overkommelig og lite ressurskrevende. En slik oppfølging vil som tidligere nevnt være helt nødvendig for å kunne holde antall klagesaker til KOFA på et minimalt nivå, samtidig som det sikrer at de stilte krav og kriterier er målbare. Dersom kravet videreutvikles og skal gjelde for alle anskaffelser i fremtiden, vil det være naturlig at DFØ skalerer opp oppfølgingen og avser flere midler og ressurser til prosessen.

Etter at tildelingskriteriene er satt og oppdragsgiver har valgt leverandør, begynner arbeidet med oppfølging fra oppdragsgivers side. For å belyse dette, har gruppen spurt seg om hvor godt oppdragsgiver følger opp de faktisk satte tildelingskriteriene i byggeperioden. Her blir det essensielt å ha stilt gode miljøkriterier, som er mulig å følge opp. Ved en slik oppfølging må kriteriene være målbare, hvor da eksempelvis transport skal kunne rapporteres for en gitt

periode. Gruppen anser det som viktig at oppdragsgiver avser tid til inspeksjoner underveis i byggeprosessen, for å sikre at miljøkriteriene som er satt i kontrakten blir etterlevd. En slik oppfølging krever åpen dialog og kommunikasjon mellom de involverte partene. Ved åpen dialog kan oppdragsgiver raskt identifisere utfordringer på byggeplassen. Dette sikrer videre at miljøkriteriene ikke bare blir ansett som punkter i kontrakten, men som aktive tiltak for å faktisk drive prosjektet på en bærekraftig måte.

5.3.3 Kommuners størrelse og geografi

Det er ingen tvil om at geografisk beliggenhet har en stor innvirkning på kvaliteten til krav og kriterier. I mindre kommuner med store avstander vil det være lite hensiktsmessig med visse kriterier. At disse kommunene nå er pålagt å vekte 30% på klima- og miljø på lik linje med de største, vil potensielt kunne bidra til ekskludering. Dette kan bidra til at lokale leverandører ikke har mulighet til å levere konkurransedyktige tilbud. Om dette blir tilfelle vil det kunne føre til at store aktører får prosjekter ute i distriktene. Da vil de ansatte måtte pendle, noe som fører til en negativ miljøbelastning. Det er derfor av gruppens oppfatning at dette bør hensyntas i konkurransen. I verste fall kan krav og kriterier være så strenge og lite gjennomførbare for lokale leverandører, at det inviterer til at de absolutt største aktørene vinner majoriteten av konkurransene. Gruppen mener at dette er svært uheldig, og vil potensielt føre til at bransjen får et mindre mangfold av aktører.

De mindre kommunene har gjerne også et strammere budsjett. For oppdragsgiverne blir det derfor essensielt å få gode priser på prosjektene. Etter forskriftsendringen er det usikkert for de fleste om dette lar seg gjøre. Det presiseres at markedet er mindre modent, og miljøkompetansen ikke er like innarbeidet ute i distriktene. Samtidig blir det ofte vanskelig å skille mellom tilbyderne, fordi leverandørene eksempelvis vil håndtere masser på samme måte. Der det finnes bare ett grustak eller ett deponi, vil naturligvis disse benyttes av samtlige tilbydere.

Forskriftsendringen gjør det utfordrende for mindre kommuner og oppdragsgivere, spesielt med tanke på at kravets ordlyd er endret fra bør til skal. Denne utfordringen har vist seg gjeldende, da de fleste benytter seg av unntaksbestemmelsen som en måte for å unndra seg pålegging. Selv om de mindre kommunene bruker unntaksbestemmelsen hyppig, trenger det ikke å være negativt. Kanskje er det på denne måten, med de gjeldene utfordringene, at distriktene oppnår rettferdig konkurranse, mindre ekskludering og bedre miljøeffekt.

5.3.4 Kravets eksistens

At en liten endring i anskaffelsesforskriften skulle få så mye omtale og skape så stor usikkerhet, kan vitne om en uforberedt bransje. Gruppens oppfatning er derimot at de aller fleste aktører har jobbet aktivt med miljø i flere år. Noen oppdragsgivere har til og med praktisert vekting av klima- og miljø lenge før det ble et krav. Av den grunn kan det argumenteres for at modenheten i markedet er til stede. Samtidig har det dukket opp varierte meninger om kravets videre eksistens.

Forskriftsendringen inneholder mange usikkerhetsmomenter, som fører til at mange vil forkaste hele bestemmelsen omtrent før den har tredd i kraft. Det største usikkerhetsmomentet ligger i de manglende ressursene til oppfølging. Om oppdragsgivere stiller tildelingskriterier uten å følge de opp, ville dette kunne føre til «greenwashing». Sannsynligheten for greenwashing øker betraktelig i de konkurransene hvor det blir lagt opp til skjønsmessige vurderinger og skrivekonkurranser. Da det finnes mange konkurranser hvor dette er tilfellet, kan det stilles spørsmål ved om kravet om vekting fungerer som tiltenkt.

Det uttales fra både oppdragsgivere og DFØ at oppfølging er svært tid- og ressurskrevende. Da kravet fortsatt er i en veldig tidlig fase, har i hvert fall ikke DFØ iverksatt noen form for oppfølging. Dette sees på som svært uheldig, og bidrar til at DFØ selv og andre aktører sitter med en oppfatning om at kravet bør bortfalle. Kravet om vekting, sånn som det er nå, legger opp til at leverandører selv blir ansvarlige for å klage til KOFA. I en bransje hvor det allerede eksisterer store mengder med juridiske saker og tvister, vil det være svært ugunstig med et miljøkrav som inviterer til flere.

Majoriteten av intervjuobjekter er overbevist om at det å stille krav i kravspesifikasjon fremfor tildelingskriterier vil gi en bedre miljøeffekt. På den måten blir leverandørene nødt til å innfri kravene gjennom hele prosessen. Ved tildelingskriterier vil klima- og miljø konkurreres på, noe som i prinsipp vil si at leverandørene ikke er nødt til å overholde kriteriene senere i prosjektforløpet, med mindre noen følger det opp. Representant fra Trondheim fylkeskommune uttaler at «*Det er i detaljprosjekteringa man oppnår desidert mest miljøeffekt*» (Seniorrådgiver Trøndelag fylkeskommune, personlig kommunikasjon, 16. april 2024). At det foreløpig ikke finnes noen oppfølgingsrutiner, underbygger at krav fremfor kriterier er den absolutt beste løsningen om man vil sikre miljøeffekt. På grunn av dette er det flere intervjuobjekter som mener at kravet bør omformuleres, endres, eller i verste fall skrotes.

Ett gjengående spørsmål har omhandlet hvilke kriterier som eventuelt må vike for å lage plass til klima- og miljø. Praksisen på vekting etter forskriftsendringen har variert stort, noe som gjør det vanskelig å kunne finne en standard for vektingsfordelingen. På den andre siden ville det tatt bort mye usikkerhet ved at en standard ble utarbeidet. Slik ville både oppdragsgivere og leverandører hatt noe mer håndfast å forholde seg til. Ettersom at gruppen sitter med en oppfatning om at kravet er kommet for å bli, ville det på lang sikt vært optimalt med en standard. Dette krever derimot at kravet blir stående over en lengre periode, slik at aktører får mulighet til å finne ut om standardvekting vil være en god praksis for å oppfylle kravets hensikt.

Selv om flere aktører spår at kravet ikke vil bli stående så lenge, finnes det også flere som stiller seg positive til både formulering, unntaksbestemmelsen og den gitte prosentandelen på klima- og miljø. De intervjuobjektene som er positive, uttaler at de håper at kravet blir stående og at det blir brukt som tiltenkt. Flere har lenge etterspurt et krav, og mener det burde vært innført for lenge siden. Det uttales fra noen at det ikke er vanskelig å stille kriterier, og at miljø alltid burde vektes. Ved at man alltid konkurrerer på miljø, vil leverandørene tvinges til å bidra i det grønne skiftet, og bransjen vil etter litt tilpasninger kunne dra i samme retning.

6 KONKLUSJON

Denne bacheloroppgaven har vurdert om forskriftsendringen av §7-9 i anskaffelsesforskriften har fungert som tiltenkt, samt identifisert utfordringer ved implementeringen. Intervjuer med relevante aktører fra BAE-næringen har avslørt at intensjonen bak den nye forskriftsendringen er god. Gruppen har også gjennomført analyse av tilgjengelige konkurranser på Doffin, for å kartlegge dagens praksis. Intervjuer og analyse viser utfordringer rundt utøvelsen i praksis, både i form av varierende tolkning og implementering blant oppdragsgivere. Det høye antallet publiserte anskaffelser før årsskifte understreker oppdragsgivernes usikkerhet rundt paragrafens formulering og anvendelse.

Paragrafens formulering har medført varierende tolkning blant oppdragsgivere. Med en slik skal/kan formulering, blir valgfriheten stor. Valgfriheten fører til at det er veldig varierende hvordan oppdragsgivere prøver å oppfylle paragrafen. Dagens praksis viser flere tilfeller der oppdragsgiver bryter med forskriften. Dette er uheldig for både oppdragsgivere og leverandører. Gruppen tror at dersom paragrafens ordlyd forblir uendret, vil usikkerhet og dagens praksis vedvare.

Kritikken mot forskriftsendringen ligger i hovedsak rundt den spesielle unntaksbestemmelsen, som har ført til skepsis og varierende anvendelse. Videre belyser oppgaven at mens noen oppdragsgivere har tilpasset seg forskriftsendringen med suksess, er det flere som strever med å innarbeide klima- og miljøhensyn på en effektiv måte. Dette antyder et behov for en mer detaljert og omfattende veiledning og en etablering av et kontrollsystem. Kontrollsystemet vil sikre at praksisen er i tråd med slik den var tiltenkt. Ved kontroll vil antall anskaffelser som baserer seg på skjønnsmessige vurderinger minske, og optimalt sett bortfalle. Dette vil føre til rettfærdige konkurranser og et redusert klagegrunnlag for tapende leverandører.

Gruppen mener at kontroll og oppfølging bør tilfalle DFØ, ettersom de er statens fagorgan for anskaffelser i offentlig sektor. Oppfølging er et ressurskrevende tiltak som gruppen mener er nødvendig for å forbedre dagens praksis, samtidig som det vil hjelpe oppdragsgiverne i riktig retning.

Videre ønsker gruppen å belyse andre utfordringer med forskriftsendringen. Det kommer tydelig frem i diskusjon at geografi og entreprisform har stor betydning for valget om krav eller kriterier. Dette er derimot ikke hensyntatt i utformingen av hverken paragrafen eller DFØ's veileder. Gruppen mener dette er utfordrende, da det har bidratt til usikkerhet og publisering av anskaffelser som legger opp til skjønnsmessige vurderinger. Basert på dette ønsker gruppen å understreke viktigheten av å inkludere dette i en eventuell revisjon. Arbeidet har også avdekket usikkerhet rundt prisens utfall. Aktørene har forskjellige oppfatninger, og per dags dato er det for tidlig å si noe om kravet vil være fordyrende eller ikke. Det blir derimot særdeles interessant å se hvordan dette utvikler seg i tiden fremover.

Hovedregelen sier at oppdragsgiver skal vekte klima og miljø med minimum 30%. Vår analyse viser at halvparten av publiserte anskaffelser etter 01.01.2024, benytter seg av unntaksbestemmelsen. Gruppens vurdering av anskaffelser, fremstilt i figur 11 og 12, viser at majoriteten av oppførte krav og kriterier er mangelfulle. Dette er et klart resultat som viser at dagens praksis ikke står i tråd med slik det var tiltenkt. Å publisere et krav med minimal veiledning og null oppfølging ses på som kritikkverdig. Oppfatningen er at det er leverandørenes jobb å klage til KOFA for å kontrollere om oppdragsgiverne følger forskriften. Dette er derfor en direkte tilbakemelding til nærings- og fiskeridepartementet, om at det krever god veiledning, kontroll og oppfølging om en slik forskriftsendring skal fungere.

Avslutningsvis, selv om forskriftsendringen representerer et positivt skritt mot et større miljøfokus, er det klart at det er behov for ytterligere tiltak for å sikre at den fungerer optimalt. Denne oppgaven gir viktig innsikt som kan bidra til fremtidig forbedring og hjelpe med overgangen til en mer bærekraftig bransje. Dette er essensielt om vi skal klare å nå de nasjonale og globale målene som er satt.

7 REFERANSER

Avdelingsleder Innkjøp NRI. (2024, april 19). *Intervju NRI* [Personlig kommunikasjon].

Bærekraftsansvarlig Anlegg Øst. (2024, mars 14). *Intervju Anlegg øst* [Personlig kommunikasjon].

DFØ. (2022a, desember 12). *Samspillsentreprise—BAE* | *Anskaffelser.no*.

<https://anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/bygg-anlegg-og-eiendom-bae/gjennomforingsmodeller/samspillsentreprise-bae>

DFØ. (2022b, desember 12). *Totalentreprise- BAE* | *Anskaffelser.no*.

<https://anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/bygg-anlegg-og-eiendom-bae/gjennomforingsmodeller/totalentreprise-bae>

DFØ. (2022c, desember 12). *Utførelsesentreprise—BAE* | *Anskaffelser.no*.

<https://anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/bygg-anlegg-og-eiendom-bae/gjennomforingsmodeller/utforelsesentreprise-bae>

DFØ. (2023a, februar 14). *Livssyklus kostnader (LCC)* | *Anskaffelser.no*.

<https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/lage-konkurransestrategi/forelopig-budsjett-anskaffelsen/livssyklus-kostnader-lcc>

DFØ. (2023b, april 24). *Veileder i evaluering av tilbud—Evalueringsmodeller* | *Anskaffelser.no*.

<https://anskaffelser.no/veileder-i-evaluering-av-tilbud/evalueringsmodeller>

DFØ. (2023c, juni 21). *Utgifter til offentlige innkjøp* | DFØ. [https://dfo.no/nokkeltall-og-](https://dfo.no/nokkeltall-og-statistikk/innkjop-i-offentlig-sektor/utgifter-til-offentlige-innkjop)

[statistikk/innkjop-i-offentlig-sektor/utgifter-til-offentlige-innkjop](https://dfo.no/nokkeltall-og-statistikk/innkjop-i-offentlig-sektor/utgifter-til-offentlige-innkjop)

DFØ. (2023d, juni 21). *Utgifter til offentlige innkjøp* | DFØ. [https://dfo.no/nokkeltall-og-](https://dfo.no/nokkeltall-og-statistikk/innkjop-i-offentlig-sektor/utgifter-til-offentlige-innkjop)

[statistikk/innkjop-i-offentlig-sektor/utgifter-til-offentlige-innkjop](https://dfo.no/nokkeltall-og-statistikk/innkjop-i-offentlig-sektor/utgifter-til-offentlige-innkjop)

DFØ. (2024a, januar 8). *Tildelingskriterier* | *Anskaffelser.no*.

<https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosess/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/spesifikasjoner-krav-kriterier-og-kontraktsvilkar/tildelingskriterier>

- DFØ. (2024b, januar 16). *Veileder til regler om klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser— 3. Anskaffelsesforskriften – reglene som gjelder* | *Anskaffelser.no*.
<https://anskaffelser.no/verktoy/veiledere/veileder-til-regler-om-klima-og-miljohensyn-i-offentlige-anskaffelser/3-anskaffelsesforskriften-reglene-som-gjelder>
- DFØ. (2024c, mars 20). *Terskelverdier for offentlige anskaffelser* | *Anskaffelser.no*.
<https://anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/terskelverdier-offentlige-anskaffelser>
- DFØ. (2024d, april 8). *Om DFØ* | *DFØ*. <https://dfo.no/nn/om-dfo>
- EPD Norge. (2019, januar 1). *EPD Norge—Forsiden*. EPD Norge. <https://www.epd-norge.no/>
- FN. (2023, juli 7). *Parisavtalen*. <https://fn.no/avtaler/miljoe-og-klima/parisavtalen#L%C3%A6rmer-1>
- Grønmo, S. (2023a). Kvalitativ metode. I *Store norske leksikon*. https://snl.no/kvalitativ_metode
- Grønmo, S. (2023b). Kvantitativ metode. I *Store norske leksikon*.
https://snl.no/kvantitativ_metode
- Grønn Byggallianse. (2023). Etterspør fossilfri byggeplass. *Grønn byggallianse*.
<https://byggalliansen.no/kunnskapssenter/strakstiltak-eiendomssektorens-veikart-mot-2050/etterspor-fossilfri-byggeplass/>
- Karlsen, T. (2023). miljøsertifisering—Bygg og anlegg. I *Store norske leksikon*.
https://snl.no/milj%C3%B8sertifisering_-_bygg_og_anlegg
- Lædre, O. (2006). *Valg av kontrakstrategi i bygg- og anleggsprosjekter*. NTNU.
- NORSUS. (2023). Om livsløpsvurdering – LCA (Life Cycle Assessment). *Norsus*.
<https://norsus.no/om-livslopsvurdering/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2016, august 18). *Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)—Lovdata*. https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974/*#&
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2017a, januar 1). *Forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser—Lovdata*. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2002-11-15-1288>

- Nærings- og fiskeridepartementet. (2017b, april 24). *Forskrift om endring i anskaffelsesforskriften, forsyningsforskriften, konsesjonskontraktforskriften og forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser (ny miljøbestemmelse mv.)*—Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2017-04-20-484>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2023, august 4). *Forskrift om endring i forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften), forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften) og forskrift om konsesjonskontrakter (k... - Lovdata.*
<https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2023-08-01-1305>
- Ottervik. (2023, februar 16). *Anskaffelsesforskriften—FOA - Lovdata Pro.* Lovdata Pro.
https://lovdata.no/pro/#document/SF/forskrift/2016-08-12-974/KAPITTEL_1
- Prosjektleder AF-gruppen. (2024, mars 15). *Intervju AF* [Personlig kommunikasjon].
- Prosjektleder WSP. (2024, februar 23). *Intervju WSP* [Personlig kommunikasjon].
- Seniorrådgiver DFØ. (2024, februar 22). *Intervju DFØ 1* [Personlig kommunikasjon].
- Seniorrådgiver DFØ. (2024, april 15). *Intervju DFØ 2* [Personlig kommunikasjon].
- Seniorrådgiver ODIN Prosjekt. (2024, mars 22). *Intervju ODIN Prosjekt* [Personlig kommunikasjon].
- Seniorrådgiver Odin Prosjekt. (2024, mars 22). *Intervju Odin Prosjekt* [Personlig kommunikasjon].
- Seniorrådgiver Trøndelag fylkeskommune. (2024, april 16). *Intervju Trøndelag Fylkeskommune* [Personlig kommunikasjon].
- TEKNA. (2022, mars 1). *Aktuell forskning innenfor bygg- og anleggsbransjen.*
<https://www.tekna.no/fag-og-nettverk/bygg-og-anlegg/byggbloggen/aktuell-forskning-innenfor-bygg--og-anleggsbransjen/>
- Tjernshaugen, A. (2024). Nullutslipp. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/nullutslipp>

8 VEDLEGG

8.1 VEDLEGG 1 – TABELL OVER VURDERTE ANBUD

Informasjon			Tildelingskriterier					
Prosjekt	Byggherre	Pris [Millioner]	Pris [%]	CV / kompetanse [%]	Prosjektforståelse & kvalitet [%]	Miljø [%]	Punkt 4	Kommentar
		160	70	30	0	0	X	Finner ikke begrunnelse.
		70	30	20	20	30		Beskrive hvordan miljømessige vurderinger ivaretas
		165	60	10	0	30		Miljøeffekt gjennom byggets levetid med beregninger. Tiltak i henhold til miljøoppfølgingsplan. Identifisere og beskrive tiltak entreprenør mener gir best miljøeffekt.
		600	40	30	0	30		Redegjøre virksomhetens plan for arbeid med miljø og bærekraft
		125	100	0	0	0	X	Argumenterer med bruk av utførelsesentreprise og det er begrenset mulighet for å konkurrere på klima og miljø. Vurdert gjenbruksverdi Vurdert LCC
		115	60	40	0	0	X	Ok
		80	15	55	0	30		Entreprenørens evne til å anvende nullutslippskjøretøy. Liste med kjøretøy og drivstoff
		110	50	20	0	30		Håndtering av kritiske aktiviteter knyttet til miljø 10% Måloppnåelse klima 20% - Direkte utslipp fra maskiner, bør brukes betong med minst mulig utslipp.

		60	60	30	10	0	X	God begrunnelse. ITB-ansvarlig, SD-anlegg, varmepumpeløsning, fossilfri oppvarming og tørk, utvidet krav til avfallshåndtering, utslippskrav,
		120	100				X	Pris 100%, men får fradrag i pris for prosjektforståelse og kompetanse. Skriver at krav vil garantere effekt.
		80	100	0	0	0	X	Reduksjon av energi ved drift, materialer med lavt klimaavtrykk, materialer egnet for ombruk og gjenvinning, minimere transport av masser. Godt begrunnet
		125	15	20	35	30		Klimagassreduksjon 15% Oppdragsforståelse klima og miljø i samspillsfase 7,5% Oppdragsforståelse klima og miljø i utførelsesfase 7,5%
		1000	50	20	0	30		Beskrivelse av planlagt gjenbruk, avfallsminimering, EPD og planlagt mengde betong og stål, maskinpark innenfor anleggsområdet
		130	30	10	30	30		«Kontrakten skal gjennomføres med minst mulig direkte utslipp fra maskiner». Liste over maskiner
		104	60	0	10	30		EPD-skjema, evaluering av totale summen CO2eq for et utvalg produkter. Utslippsfri byggeplass og anleggsområde
		58	30	20	20	30		Liste over maskiner og kjøretøy. Angi hvilke maskiner og drivstofftype
		150	70	0	30	0	X	Miljøoppfølgingsplan. Ingenting målbart
		112	40	0	60	0	X	Gode krav og godt begrunnet. Materialbruk og massehåndtering. Dokumentasjon av klimagassreduksjon

		260	40	30	0	30		Redegjørelse for reduksjon av direkte utslipp fra byggeplass
		220	70	10	20	0	X	Klima- og miljøbelastningen knyttet til energibruk i drift. Krav til kostnadsdrivende tiltak
		60	70	0	0	30		Entreprenør skal med ord beskrive hvordan de jobber mot redusert utslipp og hvilke tiltak som iverksettes
		65	100	0	0	0	X	Gode krav med argumentasjon. Passivhus, skjerpet sorteringsgrad, fjernvarme, solceller og materialvalg
		450	20	30	10	0	X	Design vektet 40% BREEAM-klassifisert som Excellent. God argumentasjon
		540	30	10	30	30		Utfylt liste over maskiner og kjøretøy. Hvilke maskiner og drivstoff. Poengsystem
		550	45	0	40	15	X	Argumenterer med at klimabelastningene er todelt. Vektet 15% og resterende 15% er dekt av minimumskrav. Miljøvennlige kjøretøy
		150	40	0	30	30		Beskrivelse av hvordan bedriften jobber med å redusere sitt karbonavtrykk, spesifikt tilknyttet oppdrag for denne avtalen
		84	60	10	0	30		Evaluerer av EPD-er og transport
		150	45	0	25	30		Miljøsertifisering og beskrivelse av miljøstyringssystem. Dokumentasjon på rutiner. Nyere maskinpark og elektriske alternativer er positivt.
		70	70	0	0	30		Utfylt klima- og miljøtabell og redegjørelse av tiltakene som oppgis i tabellen.

								Elektrisk maskinpark og gjenbruksmasser
		63	100	0	0	0	X	Miljøsertifisering. Produkt miljømerket med gode miljøegenskaper.
		80	45	0	40	15	X	Argumenterer med at klimabelastningene er todelt. Vektet 15% og resterende 15% er dekt av minimumskrav. Miljøvennlige kjøretøy
		71	100	0	0	0	X	Laveste konkurransesum: Tilbudspris får et påslag ut fra mengde utslipp av CO2eq. Manglende begrunnelse.
		62	100	0	0	0	X	Laveste konkurransesum: Tilbudspris får et påslag ut fra mengde utslipp av CO2eq. Manglende begrunnelse.
		150	100	0	0	0	X	Laveste konkurransesum: Tilbudspris får et påslag ut fra mengde utslipp av CO2eq. God begrunnelse
		1000	20	30	20	30		Redegjøre hvordan de skal oppnå bærekraftsmål satt i prosjektet, godt og omfattende dokument. Beskrive hvordan bærekraft integreres. LCA og LCC beregninger.
		1000	20	30	20	30		Minimere karbonavtrykk. Redegjøre hvordan de skal oppnå bærekraftsmål satt i prosjektet, godt og omfattende dokument. Beskrive hvordan bærekraft integreres. LCA og LCC beregninger.
		60	40	0	30	30		Massehåndtering og massetransport
		300	100	0	0	0	X	«Å stille minimumskrav vil garantere en effekt».

								Avfallshåndtering, klimagassregnskap, massedisponeringsplan, materiellkrav, en andel elektriske kjøretøy.
		120	70	0	30	0	X	Krav til håndtering av masser og rivning.
		70	40	30	30	0	X	Fossilfri oppvarming, utslippsfri byggeplass fra 2025, skjema med kjøretøy og drivstoff, ingen tomgangskjøring.