

Nærings- og fiskeridepartementet  
Arbeids- og inkluderingsdepartementet  
Kunnskapsdepartementet  
Kommunal- og distriktsdepartementet

Vår dato: 01.04.2022  
Deres dato: 15.03.2022  
Vår referanse:  
Deres referanse: 22/1470-23

## **Innspill til Norgesmodell for offentlige anskaffelser**

Byggmesterforbundet organiserer bedrifter i byggenæringen som har sin hovedaktivitet gjennom utførelse av tømrerarbeider. Medlemsbedriftene driver sin virksomhet i hele landet, er preget av lokalt eierskap, håndverkerkompetanse, fast ansatte fagarbeidere og satsning på lærlinger. Byggmesterforbundet var tidligere tilsluttet Byggenæringens Landsforening (BNL), men har siden 2021 en direkteavtale med NHO hvor våre medlemsbedrifter er tilsluttet.

Byggmesterforbundet har arbeidet mye med sakfeltet offentlige anskaffelser i byggenæringen, både nasjonalt og lokalt. Særlig har det vært nødvendig å engasjere seg lokalt siden de endringer som kom sentralt gjennom lov og forskrift for noen år tilbake, ikke viste seg å være tilstrekkelig for å sikre seriøse bedrifter med egne ansatte markedstilgang.

### **Norgesmodellen plassering i regelverket og hva skal til for at den vil bidra til ett mer enhetlig anskaffelsesregelverk**

Byggmesterforbundet legger til grunn at "Norgesmodellen" er en arbeidstittel og at intensjonen er ett mer enhetlig regelverk rundt om i landet ved at man innarbeider endringer i lov og forskrift.

De aller fleste bedriftene i byggenæringen er lokale / regionale og for dem er det innholdet i regelverket som er avgjørende. Byggmesterforbundet registrerer at enkelte anfører at det er ett stort problem at regelverket har noen variasjoner rundt om i landet. I bygg- og anleggsnæringen er det kun ett fåtall større selskaper som opplever en slik problemstilling og disse antas å ha kapasitet til å håndtere denne problemstillingen.

Samtidig er det en åpenbar fordel hvis bestemmelsene blir mer enhetlig slik at mange offentlige aktører enklere kan tilslutte seg sentrale bestemmelser og samtidig vite at dette i tilstrekkelig grad bidrar til effektiv konkurranse og oppfyller deres forventninger til seriøsitet og gode markedsmuligheter for næringslivet.

For å lykkes i arbeidet med Norgesmodell må man ta inn i nasjonalt regelverk det beste fra lokale modeller som har kommet de senere årene. Videre er det behov for å rette opp de svakheter som

også disse har. Anskaffelsesreglene må i større grad hensynta de bedriftene som leverer entreprenør- og håndverkstjenester med egne ansatte.

### Leverandørledd

Diskusjonene om leverandørledd har i all hovedsak oppstått som følge en betydelig oppsplitting av leveransene innenfor byggenæringen. Dette innebærer at det offentlige som oppdragsgiver ved kontrahering ofte ikke har oversikt over de leverandørene, entreprenører og håndverksbedrifter som faktisk vil stå for leveransene.

At oppdragsgiver har kontroll over hvem som er leverandører på prosjektet er en forutsetning for at øvrige krav som stilles i regelverket har effekt. Det er også en forutsetning for at det kan føres effektiv kontroll og at eventuelle sanksjoner kan benyttes.

Anskaffelsesreglene anbefales endret slik at oppdragsgiver er mer fleksible i forhold til oppsplitting av leveransene, men samtidig slik at oppdragsgiver allerede i anbuds-/kontraheringsfasen sikrer seg kontroll med de aller fleste leverandørene i prosjektet.

Byggmesterforbundet mener at for stramme krav til antall leverandørledd i vertikal kjede i offentlige bygg-, anleggs- og tjenestekontrakter, gir utfordringer. Bl.a. annet slår dette forskjellig ut avhengig av hvilke entreprisereformer som benyttes i det enkelte prosjekt. Videre er det i næringen en rekke spesialleveranser tilknyttet de ulike entreprisere-/ leveranseområdene som ikke passer inn i en for rigid struktur tilknyttet forståelsen av leverandørledd. Det medfører at det må gis unntak fra reglene og gjør det mer krevende for både oppdragsgiver og leverandørene å håndtere i prosjektene. Videre bidrar nødvendige unntak fra de fastsatte regler til ett mer krevende kontrollarbeide.

Samtidig er det slik at oppsplitting i leverandørledd også er drevet frem av interessen hos hovedleverandør til å overføre risiko og forpliktelser på annerledes vilkår ovenfor underleverandøren, enn de vilkår hovedleverandør har avtalt med offentlig oppdragsgiver.

Byggmesterforbundet foreslår følgende:

- Underleverandørene må oppgis av hovedleverandør på tilbudstidspunktet og verifiseres av oppdragsgiver før kontraktsinngåelse med hovedleverandør.
- Leverandørledd må, uavhengig av entreprisereform, knyttes til fag (f.eks. til utførelse av rørleggerarbeider, elektroinstallasjoner, murarbeider, betongarbeider, malerarbeider, tømrerarbeider, grunnarbeider, etc.)
- På fagnivå opprettholdes kravet om ett underliggende leverandørledd i vertikal kjede. Underliggende ledd anses som supplerende ledd, da det forutsettes at førsteleddet på fag i utgangspunktet skal dokumentere nødvendige ressurser for å gjennomføre oppdraget.
- Innleie regnes som leverandørledd.
- Underleveranser som anses å være underentrepriser må oppfylle kravene i henhold til forslag til definisjon av underentrepriser i høringsnotat fra Arbeids- og

inkluderingsdepartementet datert 19. januar 2022 (jfr. s. 45 i høringsbrevet side 45, avsnitt 3.4.5).

- Underleverandørene må oppfylle de seriøsitetskrav som er fastsatt av oppdragsgiver ovenfor leverandør i første ledd.
- Spesialleveranser telles ikke med som leverandørledd, men skal i størst mulig grad oppgis av hovedleverandør på tilbudstidpunktet og før kontraktsinngåelse.
- Forholdet mellom leverandør og underleverandør må, hvis dette er en tjeneste, reguleres gjennom bruk av næringens standardkontrakter (NS 8415, NS 8416 og NS 8417 og underliggende avtaleblanketter). Gjennom dette unngås press fra hovedleverandør ovenfor underleverandør og svekkelse av de vilkår som er fastsatt mellom offentlig oppdragsgiver og hovedleverandør. Det bemerkes at standardkontraktene er omforente og har til formål å ivareta den nødvendig balanse og risikodeling mellom avtalepartene.

### **En "Norgesmodell" må sikre økt markedstilgang for bygghåndverksbedriftene**

Byggmesterforbundet viser til at særlig bygghåndverksbedrifter med egne fast ansatte fagarbeidere og lærlinger de siste 15 årene har mistet betydelige markedsandeler tilknyttet offentlig sektor. Hverken endringer i sentralt regelverk og etablering av lokale anskaffelsesmodeller har så langt løsninger som bedrer utviklingen.

Mye av dette skyldes manglende evne og vilje, men underveis har man også erfart at det er krevende å etablere ett felles sett med regler uavhengig av prosjektenes størrelse og leveranseomfang. Byggmesterforbundet vil derfor fremme forslag om etablering av særskilte bestemmelser tilknyttet de mindre oppdragene og knytter dette konkret til oppdrag under terskelverdien og rammekontrakter.

#### **Anskaffelser under terskelverdien**

Når terskelverdien for offentlige anskaffelser ble hevet fra 0,5 til 1,3 mill. kroner ble dette gjort tross klare motforestillinger fra næringslivet. Det ble advart mot at dette ville medføre en nedgang i utlysning av konkurranser, og dessverre viste det seg at dette ble resultatet. Manglende konkurranse om disse oppdragene er ikke god forvaltning av offentlige midler.

Begrunnelsen for å heve terskelverdien var at transaksjonskostnadene tilknyttet anskaffelsesprosessen for de minste oppdragene blir uforholdsmessige høye

Når næringslivets organisasjoner i ettertid har arbeidet med å sikre mer konkurranse om disse oppdragene har man også vurdert tiltak som effektiviserer anskaffelsesprosessen gjennom standardiserte anskaffelsesprosesser. Dette vil bidra til å redusere transaksjonskostnadene og samtidig sikre reell konkurranse om oppdragene.

Forslaget til særskilt regelverk for anskaffelser av bygghåndverkstjenester opp til 1,3 millioner kroner fikk navnet "Lille Doffin". Hovedelementene i "Lille Doffin" er:

- Heldigitalisering av anskaffelsesprosessen.
- Beskrivelse av oppdragets art, omfang og tidsramme.
- Generelle krav til foretakene gjeldende
  - Kvalifikasjoner
  - Egne ansatte
  - Fagarbeidere
  - Lærlinger
- Kontroll av skatt, avgifter, SKAV etc. tilsvarende som i HMSREG.
- Tilbydere må delta i konkurransen via en digital portal.
- Tilbyderne får informasjon om utfallet av konkurransen på den digitale plattformen.

Nærmere om forslaget (se vedlegg).

### **Rammeavtaler**

Byggmesterforbundet vil særlig vise til den delen av markedet som omfatter rammeavtaler. Det er her behov for tydeligere krav til at leverandørene har ansatte fagarbeidere og lærlinger hvis anskaffelsesregelverket skal utgjøre en endring i forhold til gjeldende situasjon.

Byggmesterforbundet mener at kravene gjeldende timeverk utført av fagarbeidere og lærlinger på entrepriseoppdrag ikke må være for høye, men mener det må etableres strengere krav tilknyttet rammekontrakter. Rammekontraktene inneholder erfaringsmessig sterkere innslag av håndverk og krever derfor mer fagkompetanse og selvstendige håndverkere. Denne type arbeider er også særlig gode læringsarenaer for lærlinger. Byggmesterforbundet foreslår for rammekontrakter:

- Krav om at minst 85 % av arbeidende timer skal utføres av faglærte. Lærlinger telles i denne sammenheng som faglært.
- Krav om at minst 10 % av arbeidende timer skal utføres av lærlinger innenfor det fagområde, eventuelt de fagområder, kontrakten gjelder.

### **Øvrige forhold**

#### **Digitalisering av anskaffelsesprosesser og kontroll**

Som nevnt ovenfor i forbindelse med konkurranse om mindre oppdrag under terskelverdien, er digitalisering ett verktøy som kan bidra til mer standardiserte og mer effektive anskaffelsesprosesser. Videre er digitale plattformer som f.eks. StartBank, HMS-kort, bruk av digitale avtaleblanketter fra Standard Norge og ett mulig fremtidig kompetanseregister, eksempler på verktøy som både vil effektivisere arbeidet under selve anskaffelsen og til bruk ved kontroll i prosjektfasen.

Byggmesterforbundet vil allikevel understreke at det viktigste er de kravene til leverandørene som innarbeides i forbindelse med arbeidet med "Norgesmodellen", og at plattformen HMSREG

eller tilsvarende er den digitale løsningen som særlig er innrettet for å sikre kontroll med at kravene følges i prosjektene. HMSREG er innrettet slik at dette kan benyttes som ett digitalt kontrollverktøy på alle type oppdrag, også de mindre under terskelverdiene og for service-/rammeavtaler.

Det er ett vel etablert inntrykk at mye av de kravene som stilles til leverandørene ved offentlige anskaffelser ikke følges opp med tilstrekkelig kontroll. I tillegg til å ta i bruk digitale hjelpemidler som bl.a. nevnt ovenfor, må det i forbindelse med "Norgesmodellen" innarbeides sterkere krav til at offentlige oppdragsgivere gjennom nødvendig kontroll sørger for at regelverket etterlevs. Samtidig er forutsetningen for å kunne utøve effektiv kontroll at det allerede ved oppstart er stilt krav som sikrer kunnskap om hvem som er de faktiske leverandører og underleverandører i prosjektene.

### **Sanksjoner**

Det har over tid stått strid om innretninger av sanksjoner ovenfor leverandørene ved brudd på regelverket. Byggmesterforbundet vil understreke viktigheten av at sanksjoner er innrettet slik at de av leverandørene oppfattes å være proporsjonale i forhold til kontraktens størrelse. Det er også grunn til å minne om at det for de fleste seriøsitetsbrudd allerede er etablert annet regelverk med tilhørende sanksjonsmidler som håndterer dette.

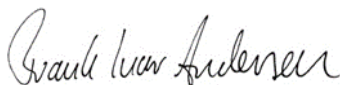
Som redegjort for i avsnittet ovenfor om leverandørledd er reell oversikt over leverandører og underleverandører en forutsetning for reell kontroll og sanksjoner.

### **Avtalte seriøsitetsbestemmelser mellom organisasjonene er ikke omforente**

Byggmesterforbundet har registrert at enkelte organisasjoner viser til at det gjeldende bygg- og anleggsnæringen er avtalt seriøsbestemmelser. Det legges til grunn at det her siktes til en avtale som ble lansert mellom Fellesforbundet, Byggenæringens Landsforening, KS og Difi i 2015. Denne avtalen ble av arbeidsgiversiden etablert uten forutgående medvirkning fra medlemsbransjene og styrebehandling. Når avtalen ble kjent oppstod det intern uenighet og man kom ikke til enighet om dette. Diskusjonene om dette fortsatte og det ble heller ikke enighet når en ny versjon av avtalen ble drøftet i 2018. Vi forstår det slik at KS heller ikke har signert den reviderte avtalen.

Byggmesterforbundet er ikke lenger tilsluttet BNL, og det kan opplyses at vår posisjon tilknyttet denne avtalen er uforandret. Med henvisning til vårt engasjement rundt om i landet for å medvirke til lokale bestemmelser som bedre sikrer seriøse anskaffelser, er det vår vurdering at "seriøsitetsavtalen" inneholder svakheter som står i veien for dette.

Med vennlig hilsen



Frank Ivar Andersen  
Leder politisk avdeling

## **VEDLEGG: Forslag til anskaffelsesregler under terskelverdien**

### **Formål:**

Alle offentlige etater (stat, fylkeskommune, kommuner og offentlig eide foretak) skal digitalt offentliggjøre oppdrag under terskelverdi, men større enn kroner x00 000,-. (Mrk. Her har det vært diskusjoner om fra kr. 100 000,- og opp til kr. 500 000,-. Det kan også være at det kan være forskjeller mellom ulike fag hvor nivået settes).

### **Følgende informasjon skal legges inn i portalen:**

- Beskrivelse av oppdragsgiver.
- Beskrivelse av oppdragets art og omfang og størrelse, når det skal gjennomføres og eventuell sluttdato.
- Hvilke fag oppdraget omfatter.
- Det må beskrives hvilke frister tilbyder har for å levere tilbud og når det kan forventes at tilbyder vil bli valgt.

### **Følgende generelle krav til foretak:**

- Foretak må være registrert i Brønnøysund med organisasjonsnummer og registrert i MVA-registeret.
- Foretaket må ha egne ansatte med fag-/svennebrev i de fag oppdraget omfatter. Der hvor ansvarsområdene (SAK 10 - paragraf 13.5) har krav om tiltaksklasse II, skal kravet være tilsvarende dette for foretaket.
- Foretaket må være godkjent lærebedrift. Godkjenningen skal etter praksis falle bort to år etter at siste lærling har gjennomført sin opplæring.
- Foretaket må undertegne SKAV-skjema slik at innsending av oppgaver og betaling av merverdiavgift, skattetrekk for ansatte og arbeidsgiveravgift kan kontrolleres. Dette skal også gjelde restanser foretaket eventuelt har.
- Inneha de nødvendige forsikringer, herunder ansvarsforsikring og yrkesskadeforsikring.
- Alle ansatte i foretaket skal ha HMS-kort før de kan påta seg oppdrag.
- De samme kravene gjelder også underentreprenører og enkeltpersonforetak.

### **Hvordan svare på forespørselen:**

- Foretaket svarer på oppdraget i portalen.
- All informasjon (dokumentasjon) som etterspørres legges inn i portalen og eventuelle dokumenter lastes opp.
- Foretaket må svare innen fristen og levere inn all informasjon som etterspørres. Dette må være klart definert slik at samme informasjon kan gjenbrukes fra gang til gang, samt at portalen vil ikke akseptere tilbudet som levert dersom etterspurt informasjon ikke er levert.

### **Protokoll**

- Anbudsprotokoll legges ut på digital plattform ved avslutning av konkurransen.