



Nærings- og fiskeridepartementet

Dato: 4. februar 2023
Deres ref: 22/6169
Vår ref: MEF/Felles/21/2023

Høring av forslag til endringer i regelverket om offentlige anskaffelser og byggherreforskriften

Det vises til departementets forslag til endringer i regelverket om offentlige anskaffelser og byggherreforskriften for å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.

MEF er positive til regjeringens igangsatte arbeid med Norgesmodellen, og at det utarbeides forslag til nasjonale seriøsitetsskrav.

Felles for forslagene til endring er at de tar sikte på å styrke håndhevingen av eksisterende krav i annen lovgivning. Dette gjøres ved å stille krav om at offentlige oppdragsgivere i sine kontraktsvilkår stiller krav om etterlevelse av nærmere angitte lov og forskriftskrav.

Maskinentreprenørenes Forbund er en frittstående bransje- og arbeidsgiverorganisasjon som representerer mer enn 2300 små, mellomstore og store bedrifter. Hovedtyngden av medlemsbedriftene driver maskinell anleggsvirksomhet, men forbundet organiserer også skogs-entreprenører, brønnborere og gjenvinnings- og avfallsbedrifter.

Svært mange av MEFs medlemmer deltar i offentlige anbudskonkurranser og konkurrerer om oppdrag, i ulike bransjer. Majoriteten av MEFs arbeid operer likevel innenfor bygg- og anleggsmarkedet, og med hovedvekt på anlegg. De foreslåtte endringene for bygge- og anleggsnæringen og renholdsbransjen er dermed svært aktuelle for MEFs medlemmer.

MEF arbeider for at anleggsbransjen skal gi gode og trygge arbeidsforhold, både når oppdragsgiveren er en offentlig aktør, men selvsagt også når det er snakk om oppdrag i privatmarkedet, både med profesjonelle byggherrer og i forbrukermarkedet.

Overordnet sett er derfor MEF opptatte av at seriøsitetsskrav, i form av lov- og forskriftskrav, i så stor utstrekning som mulig skal gjelde for hele bygg- og anleggsbransjen og alle oppdrag, og altså ikke bare for de offentlige oppdragsgiverne. Det innebærer at allerede eksisterende generelle lov- og forskriftskrav i for eksempel arbeidsmiljøloven, byggherreforskriften osv. også blir fulgt opp av adekvate og tilstrekkelige ressurser på kontroll og tilsynssiden.

MASKINENTREPRENØRENE
FORBUND

Org nr.: 980 037 541

Servicekontor
Postboks 505 Sentrum
0105 Oslo
Fred Olsensgate 3
0152 Oslo
Telefon: 22 40 29 00
firmapost@mef.no

www.mef.no



Vår erfaring er at Arbeidstilsynet, a-krimsentere og andre aktører - som Fair play bygg og anlegg - alle rapporterer om mørketall og ikke tilstrekkelige ressurser for å følge opp mistanker om brudd på eksisterende lov og forskriftsverk.

Vi ser selvsagt at regelverket for offentlige anskaffelser er særlig egnet for å pålegge de offentlige oppdragsgiverne et økt ansvar for at seriøsitetsskrav og regler blir overholdt, men vi deler samtidig den bekymringen KS og andre aktører på oppdragsgiversiden frembringer. Etter vår erfaring har offentlige innkjøpere svært varierende kompetanse, mulighet og evne til å skulle opptre som tilsyns- og kontrollmyndighet på krevende fagområder, som for eksempel lovlig arbeidstid eller grensene mellom ulovlig innleie og underentreprise. På områder der vi har egne fagmyndigheter og tilsynsinstitutter, eksempelvis Arbeidstilsynet, bør ansvaret for å påse etterlevelse av regelverket også rendyrkes her. Vi frykter at et tosporet system med duplisering av kontroll og tilsynsansvar ikke vil bidra til å faktisk øke andelen seriøse aktører.

MEFs erfaring samsvarer godt med konklusjonene i Deloitte's rapport «Evaluering av hvordan offentlige innkjøp bidrar til å fremme seriøsitet», som også er grundig omtalt i høringsnotatet. Her fremgår det blant annet at kontraktsoppfølging og kontroll er den klart viktigste forutsetningen for å fremme seriøsitet. I rapporten fremgår det videre at dette likevel nedprioriteres i det daglige. Rapporten trekker videre frem ressurs- og kapasitetsmangel som viktige årsaker til nedprioriteringen, samt at «kontraktsoppfølging av lønns- og arbeidsvilkår og andre kontraktkrav krever en spisskompetanse som ofte verken innkjøpsfunksjonen eller den delen av organisasjonen som eier kontrakten eller prosjektet besitter». Vi deler derfor bekymringen som KS fremsetter i sin høringsuttalelse:

Det virker usannsynlig at oppdragsgivere da skal kunne følge opp ytterligere krav på en bedre måte. Hertil kommer at kravene som foreslås fordrer en annen kompetanse enn det innkjøpsmiljøene besitter. Kravene er dessuten særlig ressurskrevende og vanskelige å følge opp.

Vår erfaring så langt, er at offentlige innkjøpere er langt flinkere til å stille seriøsitetsskrav fremfor å kontrollere at de virkelig blir fulgt. Vårt inntrykk er at det generelt er lite kontroll fra offentlige innkjøpere på om de fastsatte kravene følges.

Videre erfarer vi at i tilfeller hvor brudd på kravene avdekkes, er oppdragsgiverne usikre på hvordan bruddene skal følges opp. Oppfølging av både kontraktsbrudd og regelbrudd er ressurskrevende, men nødvendig. Det har også en preventiv effekt ved at bedrifter skjerper seg når de vet at de vil bli kontrollert og at regelbrudd vil bli fulgt opp.

Vi savner mer problematisering i høringsnotatet om hvordan en kan få på plass økt kontroll og oppfølging. Det kommer frem av notatet i pkt 1.2 at *Departementene vil i tiden som kommer arbeide med å styrke kontraktsoppfølgingen, og vil vurdere et bredt spekter av virkemidler. Dette arbeidet vil blant annet omfatte og vurdere veiledning og utvikling av digitale virkemidler som kan bidra til å lette håndhevingen av regelverket for oppdragsgiverne. Departementene vil også se på om regelverket bør tydeliggjøres ytterligere i forskrift eller gjennom ytterligere rettslig veiledning.*

Dette vil være tema for skritt eller nivå 2 i Norgesmodellen. MEF mener disse to trinnene bør slås sammen og sees i sammenheng, altså at det nå ikke vedtas endringer i regelverket for de mer konkrete virkemidlene for å lette en eventuell innskjerping i håndhevingsplikten.

MEF ser videre frem til at lovutvalget som har fått i oppgave å utarbeide forslag som skal styrke klima- og miljøhensyn, motvirke sosialdumping og arbeidslivskriminalitet, og forenkle regelverket i offentlige anskaffelser, legger frem sine forslag. Disse hensynene står svært ofte i konflikt med det faktum at budsjettene er trange, særlig gjelder dette kommuneøkonomien. På tross av gode intensjoner, opererer mange oppdragsgivere likevel med konkurranser basert på laveste pris. Et dilemma er også hvordan samfunnsmessige kriterier faktisk kan måles eller tallfestes, dokumenteres og deretter konkurreres på. Våre medlemmer rapporterer stadig at krav innen samfunnsansvar, miljø, klima og også seriøsitet blir symbolkrav, og der laveste pris likevel vinner konkurransen.

At det nå foreslåes endringer blant annet i anskaffelsesforskriften for enkelte bransjer som første skritt i Norgesmodellen, er etter vårt syn ulogisk når mandatet til utvalget nettopp er å se på regelverket for offentlige anskaffelser totalt sett. Endringer bør komme samlet og som en gjennomarbeidet totalpakke, og ikke drypp vis i faser.

Når det gjelder de konkrete forslagene til endringer har MEF følgende kommentarer:

Forslag til endringer i lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser

Til § 5A Forskrifter om arbeidsforhold, sosiale forhold og arbeidskriminalitet

Departementet foreslår en ny § 5A som vil gi hjemmel i forskrift til å pålegge offentlige myndigheter og offentligrettslige organer en plikt til å stille kontraktsvilkår om betalingsform i offentlige kontrakter.

Videre fremgår det av bestemmelsens tredje ledd at departementet kan «pålegge statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer en plikt til å stille begrensninger i antallet ledd i leverandørkjeden ved utførelsen av kontrakter i bransjer med særlige utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet.»

For MEF og anleggsbransjens del, følger det allerede av anskaffelsesforskriften § 8-13 og forsyningsforskriften § 7-8 at offentlige oppdragsgiveren skal stille krav om at leverandørene kan ha maksimalt to ledd i leverandørkjeden under seg når leverandøren skal utføre bygge- og anleggsarbeider. Vi ønsker i den sammenheng å gjenta våre synspunkter knyttet til ledd i leverandørkjeden som tidligere har blitt formidlet til Nærings- og fiskeridepartementet.¹

Anleggsbransjen består av et stort antall bedrifter som innehar kompetanse på enkelte, spesifikk fagområder – eksempelvis sprengning. Disse bedriftene – eller arbeidstakere som leies ut fra bedriftene - utfører nødvendige og spesialiserte oppgaver som hovedentreprenøren ofte ikke utfører selv, og vil i de fleste tilfellene være involvert for kun kortere perioder i de enkelte prosjektene. Vi mener det er viktig at seriøsitetskravene åpner for en viss fleksibilitet på dette området, og oppfordrer derfor til følgende innretning av kravene:

- oppdragsgiver kan åpne for at bruk av bedrifter med spesialkompetanse – for en kortere periode i prosjektene – ikke omfattes ikke av begrensningene i antall ledd i leverandørkjeden.
- Innleie av arbeidskraft skal ikke regnes som et ekstra ledd i leverandørkjeden.

Videre fremstår bestemmelsens fjerde ledd uklar når den åpner for i forskrift å gi bestemmelser om “å iverksette tiltak overfor leverandøren ved manglende overholdelse.” I kommentarene inneholder heller ingen konkretisering av hvilke tiltak dette er. Det er også uklart hva som menes med “tiltak”. Inngripende tiltak bør i bestemmelsen i alle tilfeller konkretiseres slik at en etablerer en tydelig skranke for hvilke tiltak loven overlater til departementet å fastsette i forskrift.

Det er også vanskelig å ta stilling til forslaget når det verken i ordlyden eller i kommentarene fremkommer hva slags "tiltak" departementet tar sikte på skal kunne gis i forskrift.

Vi mener at det i § 5A må konkretiseres tydelig hvilke "tiltak" departementet skal kunne gi i forskrift, spesielt når tiltak vil kunne være av inngripende art.

Forslag til om endringer i forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Til § 1 Formål

Departementet foreslår å endre ordlyden i formålsparagrafen til "offentlige oppdragsgivere skal velge seriøse virksomheter", og at de som arbeider i virksomheten har "gode og trygge arbeidsforhold".

Vi mener at å innføre begrepet "seriøse virksomheter" i en forskrift er problematisk av flere grunner. Begrepet "useriøse virksomheter" benyttes som oftest i bygge- og anleggsnæringen for å beskrive virksomheter som snor seg unna lover og regler, herunder arbeidslivets krav. Benevnelsen brukes på alt fra brudd skattelovgivning, sosial dumping, arbeidslivs-bestemmelser, tekniske krav, kontraktstbestemmelser bare for å nevne noe.

Betegnelsen er upresis og benyttes ofte i kommunikasjonen av hvilke bedrifter som ikke oppfyller de krav som samfunnet stiller til kvaliteten på de tjenester de leverer og som ikke oppfyller de krav som følger av regelverk og i kontrakter.

Vi er ikke kritiske til bruken av betegnelsen i kommentarene i forslaget. Betegnelsen kan i mange sammenhenger være nyttig å bruke i kommunikasjonen av hvilke såkalte seriøsitetsskrav en ønsker å stille. Det vi er kritiske til er at betegnelsen "seriøse virksomheter" foreslås tatt inn i forskriften. Konsekvensen er at en vil komme i fare for å betegne alle bedrifter hvor det avdekkes brudd på regler i enkelttilfelle som "useriøse" uten hensyn til hva slags brudd det er, hvor omfattende bruddet er og uavhengig av årsak, noe vi antar ikke har vært hensikten med forslaget.

Formålet med forskriften må være å bidra til at virksomhetene tilstreber seg å følge de til enhver tid fastsatte krav, og at arbeiderne jobber under gode og trygge arbeidsforhold.

Vi mener at begrepet "seriøse virksomheter" må tas ut og at ordlyden endres.

Til § 5A Krav til kontraktvilkår om lønns- og arbeidsvilkår

Forslag i forskrift 3. august 2009 nr. 1028 om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser (byggherreforskriften)

Til § 19 Informasjonsplikt

I tredje ledd foreslås det at beskrivelsene skal være på et forståelig språk. Dette er vi positive til.

Vi er derimot ikke enig i den nærmere formuleringen i utkastet, da den ikke er uttømmende, jf. "mv." etter opplistingen av dokumentasjonen. Opplistingen bør være uttømmende av hensyn til virksomhetenes behov for forutberegnelighet og rettsikkerhet samt mulige sanksjoner og straff som kan tenkes benyttet ved brudd på bestemmelsen. Slik bestemmelsen fremstår nå, er det uklart hvilke dokumenter som kan omfattes utover de som er listet opp. Vi mener at bestemmelsen må omformuleres og at opplistingen av dokumentasjonen gis en uttømmende form.

Til § 19A Krav om språkferdigheter

Vi er enig i departementets forslag om at både ansatte og innleide personell skal kunne kommunisere på en slik måte at sikkerheten på anlegget er ivaretatt.

Forslag om endringer i forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)

Til § 19-5 Krav til kontraktvilkår om betaling via bank eller foretak med rett til å drive betalingsformidling

Vi støtter departementets forslag i bestemmelsens om at oppdragsgiver skal stille krav i kontrakt om at betaling skal skje bank eller foretak med rett til å drive betalingsformidling.

Forslag til forskrift 12. august 2016 nr. 975 om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften)


Til § 7-10 Krav til kontraktvilkår om betaling via bank eller foretak om rett til å drive betalingsformidling

Vi støtter som nevnt departementets forslag i bestemmelsens om at oppdragsgiver skal stille krav i kontrakt om at betaling skal skje bank eller foretak med rett til å drive betalingsformidling.

For øvrig har vi ingen vesentlige merknader til forslagene – men MEFs overordnede innspill er altså at endringer i lov og forskrifter bør utsettes og sees i sammenheng med både konkrete tiltak for hvordan håndhevingen skal skje og sees opp mot de forslag til endringer i anskaffelsesregelverket som utvalget vil komme med.

Med vennlig hilsen

Maskinentreprenørenes Forbund (MEF)



Julie M. Brodtkorb
Administrerende direktør



Tone Gulliksen
Advokat

Kort om MEF:

Maskinentreprenørenes Forbund er en frittstående bransje- og arbeidsgiverorganisasjon som representerer mer enn 2300 små, mellomstore og store bedrifter. Hovedtyngden av medlemsbedriftene driver maskinell anleggsvirksomhet, men forbundet organiserer også skogs-entreprenører, brønnborere og gjenvinnings- og avfallsbedrifter. Samlet omsetter medlemsbedriftene for over 90 mrd. kroner i året og sysselsetter mer enn 40 000 arbeidstakere. MEF har egen hovedavtale med LO/Norsk Arbeidsmandsforbund (NAF) og tariffavtaler med NAF og Fellesforbundet.