

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep

Oslo, 15.01.2016

Deres ref: 15/5799-2

Vår ref: Tore Berg/ 15-41142

Høringssvar - begrensning i antall kontraktledd i offentlige anskaffelser

Vi viser til høringsbrev fra [Nærings- og fiskeridepartementet av 7.12.2015](#).

Hovedorganisasjonen Virke representerer mer enn 20 000 virksomheter med 225 000 ansatte i bredden av næringslivet og frivillig sektor.

Departementet forslår å sette en grense for antallet kontraktledd i offentlige anbud innen bygge- og anleggskontrakter og kontrakter om renholdstjenester.

Virkes holdning til forslaget kan oppsummeres på følgende måte:

- Virke mener forslaget ikke er tilstrekkelig konsekvensutredet og det må derfor vurderes for hver enkelt bransje.
- Virke mener at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet til å innføres i bygge- og anleggskontrakter.
- Virke støtter innføring av begrensninger for renholdstjenester.
- Andre bransjer, herunder bygge- og anleggsbransjen bør ikke omfattes.

Hovedorganisasjonen Virke

Besøksadresse:

Henrik Ibsens gate 90
NO 0255 Oslo

Postadresse:

P.O. Box 2900 Solli
NO-0230 Oslo
Tel +47 22 54 17 00
Fax +47 22 56 17 00

E-post

info@virke.no

Bankgiro

6030.05.18543

Org nr.

970 134 646 MVA

www.virke.no

Ikke tilstrekkelig utredet

Hovedorganisasjonen Virke støtter regjeringens arbeid mot arbeidsmarkeds kriminalitet. Det er utfordringer i flere bransjer og mange tiltak er innført for å motvirke uheldige tendenser i flere bransjer.

Med de tre handlingsplanene fra 2006, 2008 og 2013 ble det innført 35 tiltak mot useriøsitet i arbeidslivet. Regjeringens strategi mot arbeidsmarkeds kriminalitet foreslår 22 nye. Det er et fåtall av de innførte tiltakene som er evaluert senere og det er dessverre også et fåtall av de nye tiltakene som er tilstrekkelig utredet før de innføres. Dette svekker tiltakenes legitimitet og de mister oppslutning fra de seriøse virksomhetene som pålegges økonomiske og administrative byrder uten at det kan påvises positive effekter av tiltakene.

Forslaget om begrensninger i antallet ledd i en leverandørkjede ble behandlet i [Forenklingsutvalget \(NOU 2014:4\)](#). Mindretallet i forenklingsutvalget (Marianne Breiland, LO) foreslo å innføre en bestemmelse om maksimalt tre leverandører i kjeden. Flertallet mente at ulike forhold og tiltak må vurderes i ulike bransjer, og at problemstillingen fortjente en bredere debatt.

[Fafo-notat 2014/09](#) er en begrenset utredning av kjedebegrensninger. Fafos konklusjon er: *Hovedfunnet når det gjelder virkninger av å begrense kontraktkjedene er at det fortsatt er «early days». Resultatperioden er i de aller fleste tilfellene kortere enn ett år, slik at det er vanskelig å måle effekter, både kvantitativt og kvalitativt. Vi vil også understreke at vår analyse baserer seg på informasjon fra et begrenset antall informanter.* Fafos utredning vurderte heller ikke om begrensninger i antallet kontraktledd vil skape problemer for mindre virksomheter. Problematikken omtales i rapporten, men unnlater å konkludere da forskerne i forbindelse med utarbeidelsen av rapporten ikke var i kontakt med små eller mellomstore virksomheter.

Problemene som kan oppstå i en lang kontraktkjede skyldes i utgangspunktet ikke kjedens lengde, men at den offentlige bestilleren ikke oppfyller de lovpålagte kravene om kontroll og påseplikt, samt manglende kvalitetskontroll. Utdelingen skyldes dermed ikke bare at det er mange useriøse virksomheter, men at det er mange offentlige innkjøpere som ikke følger krav og pålegg og kanskje ikke innehar den kompetansen de skal ha for å foreta kvalitetssikrede innkjøp.

Virke vil også understreke at man ved endringene i allmenngjøringsloven i 2015 økte strafferammene betydelig og utvidet straffeansvaret til bestillerne. Krav om lærlinger i offentlige anskaffelser skal også medvirke til å øke kompetansen i visse bransjer. Det er dermed allerede innført tiltak som skal motvirke problemene.

Virke anerkjenner at en begrensning i antallet ledd i leverandørkjeden kan være et tiltak som kan motarbeide problemer som oppstår ved manglende kontroll av leverandørene, men mener at inngripende tiltak som dette bør utredes godt før innføring. Da det ikke er utført noen konsekvensutredninger bør tiltaket kun innføres i de bransjer hvor begrensninger vil virke og det ikke er stor risiko for uforutsette konsekvenser.

Virke støtter ikke forslaget om begrensninger i bygge- og anleggskontrakter

Begrensninger i antallet ledd i en leverandørkjede er innført som tiltak av flere kommuner i Norge. Konsekvensene av tiltakene i kommunene er ennå ikke kjent.

Oslo kommune har innført begrensninger i antallet ledd i en leverandørkjede. Tiltaket har ifølge Oslo kommune resultert i at de i dag har redusert antallet leverandører med 90 % innen visse bransjer. At antallet av leverandører blir mindre gir uten tvil Oslo kommune bedre overblikk, men det har også den logiske konsekvensen at Oslo kommune kun sitter igjen med større leverandører. Mindre leverandører, som tidligere har kunnet levere på deler av leveransen, blir dermed i praksis utestengt fra å delta. Dette har ingen videre konsekvenser hvis de mindre leverandørene kan finne oppdrag i nærliggende kommuner, men vil ha konsekvenser hvis begrensningene gjøres landsdekkende.

Ved å favorisere store leverandører ved offentlige anskaffelser bortprioriteres gründere, spesialister og andre som ikke kan levere flere forskjellige tjenester til et oppdrag. Dette vil bety færre muligheter for gründere og spesialister, og dårligere utvikling i bransjene. Denne utfordringen blir nevnt i [Fafos utredning](#), men er ikke utredet videre.

Virke har sett eksempler på at offentlige anbud har vært innrettet på en måte som gjør at kun store aktører kan delta i anbudskonkurransen. Dette er uheldig. Etter forslaget vil det fortsatt være mulig å bruke en bred leverandørkjede i stedet for en lang og dermed sikre at mindre leverandører får muligheten til å levere tilbud. Utfordringen er at offentlige innkjøpere ofte vil velge den enkleste modellen og dermed velger bort mindre aktører. Offentlige innkjøpere må bli bedre til å velge kvalitet og sikre kompetanse hos leverandørene før de setter ut anbud.

Hvis tiltaket innføres nasjonalt vil det kunne føre til at mindre leverandører utestenges fra anbudsrunder. Det er betydelig forskjell i hvilke konsekvenser et tiltak får i en kommune og hvilke konsekvenser tiltaket vil ha hvis det innføres på nasjonalt nivå. Dette vil også ha økonomiske konsekvenser som enn ikke er forsøkt utredet.

Kvalitetssikrede innkjøp i bygge- og anleggsbransjen må sikre at avtaler ikke inngås med virksomheter uten kompetanse på fagområdet, samt at kravene til lærlinger er ivarettatt i fag der det er naturlig og ønskelig. Et byggeprosjekt er komplekst og krever innsats på mange fagområder. Det er derfor viktigere at kravene til fagkunnskap innfris enn at kontraktkjeden er kort.

Virke anerkjenner at det er betydelige utfordringer i bygge- og anleggsbransjen, men mener at konsekvensene ved forslaget ikke er tilstrekkelig utredet. Virke støtter ikke forslaget for bygge- og anleggsbransjen.

Virke støtter forslaget om begrensninger i kontrakter for renholdstjenester

Renholdsbransjen skiller seg fra andre bransjer da tjenestene som leveres er forholdsvis like for alle leverandører og underleverandører. Renholdskontrakter er mindre komplekse enn bygge- og anleggskontrakter og behovet for mange ledd med underleverandører er mindre. Det er dermed mindre risiko for utfordringer for små, mellomstore eller spesialiserte virksomheter i denne bransjen i forbindelse med kjedebegrensninger.

I renholdsbransjen ble det 1.10.2015 vedtatt en ny Norsk Standard kontrakt, NS 8431. Denne standarden har en begrensning på to ledd med underleverandører.

Komiteen som utarbeidet den nye standarden var bredt sammensatt av 17 representanter fra oppdragsgivere, leverandører, bransjeorganisasjoner, myndigheter, arbeidstakerorganisasjoner, arbeidsgiverorganisasjoner og forskningsinstitusjoner. Det er et grundig forarbeid og flere utredninger som ligger til grunn for komiteens innstilling.

I Fafos rapport [Til renholdets pris](#) vises det at en del av problemene med underleverandører i bransjen skyldes at det brukes underleverandører på de delene av oppdraget som dreier seg om ordinært renhold. En begrensning i antallet ledd i en kontrakt om ordinært renhold vil dermed være med til å rydde opp i dårlige forhold.

Virke er derfor positiv til at det innføres begrensninger i antallet kontraktledd i kontrakter for renholdstjenester. Det påpekes likevel at inngåelse av landsomfattende avtaler og/eller hvor det settes krav om at leverandøren må kunne levere flere tjenester er en utfordring både når det gjelder tilstrekkelig konkurranse og særlig hvis oppdragsgivers formål er å få færrest mulige leverandører å forholde seg til. Svært mange seriøse og gode leverandører vil da i realiteten bli utestengt. Dette kan imidlertid løses ved oppsplitting av denne type kontrakter og adgang til å bruke sideleverandører i tillegg til underleverandører i to ledd.

Begrensninger i andre bransjer?

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om andre bransjer bør omfattes av begrensningene som foreslås, og henviser i den sammenheng særlig til transportbransjen og overnatting og servering. Begge bransjene har utfordringer og det er derfor opprettet treparts bransjeprogram som skal vurdere og foreslå tiltak som vil bedre forholdene i bransjene. Det er inntil videre ikke påvist at problemene i bransjene skyldes lange kontraktkjeder.

Problemene som eventuelt vil følge av begrensninger i antallet kontraktledd vil også gjelde i disse bransjene. Vi viser i den sammenheng også til en sak om anbud på [hotell- og konferansetjenester til Bergen kommune](#)¹. Dette er et eksempel på at offentlige innkjøpere velger den lettest mulige tilgangen til innkjøp og at mindre leverandører som lokale hoteller ikke får mulighet til å levere tilbud. Samme sak var tilfellet da Politihøgskolen, Kripos og Politiets sikkerhetstjeneste skulle kjøpe hotell og konferansetjenester. I den først utlyste konkurransen var det bare mulig for hoteller i kjede å være med i konkurransen og det var først etter mediasaker og henvendelser fra mindre hoteller og bransjeorganisasjoner at det ble åpnet for at frittstående hoteller kunne levere tilbud på anbudet.

Virke mener ikke at flere bransjer bør omfattes og det bør ikke overveies flere bransjer før konsekvensene er analysert og debattert.

Vennlig hilsen

Hovedorganisasjonen Virke

Stian Sigurdson
Leder Arbeidslivspolitik

Tore Berg
seniorrådgiver

¹ NOR 033-2015 Hotellovernattinger til Bergen kommune med samarbeidsparter