

Oslo kommunes høringsinnspill til nye forskriftsbestemmelser i anskaffelsesregelverket

1. Bestemmelse om begrensning av antall ledd i leverandørkjeden

1.1 Departementets forslag

Departementet foreslår at oppdragsgivere skal stille krav om at leverandørene maksimalt kan ha to ledd i leverandørkjeden under seg når de inngår bygge- og anleggskontrakter eller kontrakter om renholdstjenester. Oppdragsgiver kan godta flere ledd i leverandørkjeden hvis det er nødvendig for å sikre tilstrekkelig konkurranse eller for å få gjennomført en kontrakt.

Bakgrunnen for forslaget er at bestemmelsen skal kunne være et nyttig virkemiddel i arbeidet med å motvirke arbeidslivskriminalitet. Faren for økonomisk kriminalitet og sosial dumping er særlig til stede der det er lange leverandørkjeder. Det er ofte et problem å holde oversikt over hva som skjer nedover i systemet, og det er nederst i kjeden at kontrollen er mest krevende. Erfaringsmessig er det også nederst i kjeden en finner minst bruk av lærebedrifter, tariffavtaler og skikkelige lønns- og arbeidsvilkår. En begrensning i antall kontraktsledd vil kunne gjøre det lettere å føre kontroll og ha kommunikasjon med de enkelte ledd i kjeden.

Departementet er opptatt av at bestemmelsen skal utformes slik at formålet nås. På denne bakgrunn foreslår departementet å begrense bestemmelsen til å gjelde for de kontraktene og innenfor de bransjene som har særlige utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet, og der det samtidig er en utstrakt bruk av underleverandører.

Departementet uttaler videre at Arbeidstilsynet finner størst utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet i bygge- og anleggsbransjen, renholdsbransjen, transportbransjen, samt innenfor overnatting og servering. Dette støttes av øvrige kontrolletater. Departementet begrenser imidlertid forslaget til ny bestemmelse til utelukkende å gjelde renholdstjenester samt bygge- og anleggsbransjen. Begrunnelsen er at departementet er usikker på i hvilken grad bruk av underleverandører i flere kontraktsledd er et problem i andre enn disse bransjene.

1.2 Oslo kommunes synspunkter

Markedet for useriøse leverandører er dynamisk og endres raskt. En bestemmelse bør derfor ikke begrenses til kun to av de områdene man for tiden er kjent med har utfordringer. Oppdragsgivere bør foreta kontinuerlige risikovurderinger i sine anskaffelser med tanke på useriøse leverandører og arbeidslivskriminalitet. For tiden er det særlig fokus på bygge- og anleggsbransjen samt renholdstjenester. Dette utelukker likevel ikke at useriøse leverandører raskt beveger seg over i andre bransjer. Slik vi ser det er alle bransjer hvor det ikke stilles krav til språk og/eller fagutdanning spesielt risikoutsatt. Stor tilstrømning av flyktninger til landet kan også bidra til risiko for at arbeidskraft utnyttes.

Kriminelle er flinke til å områ seg når det gjelder regelverk og vil derfor raskt flytte seg til andre bransjer og markeder når begrensninger vedtas. Det er mange leverandører som benytter seg av underleverandører i forbindelse med konkurranser, slik at de selv ikke sitter med arbeidsgiveransvar. Oslo kommunes erfaring er at leverandører i liten grad har kontroll på sine underleverandørers videre leverandørkjeder. Eksempler på andre risikoutsatte bransjer enn bygg, anlegg og renhold, er transport-, vikarbyrå- og helse- og sosialbransjen, som departementet også viser til. Etter Oslo kommunes oppfatning bør derfor ikke bestemmelsen begrenses til renholds-, bygge- og anleggsbransjen. Bestemmelsen bør gjelde samtlige

bransjer hvor det etter en risikovurdering kan foreligge lange leverandørkjeder og risiko for arbeidslivskriminalitet.

Oslo kommune har lenge hatt en hovedregel om maksimalt to ledd underleverandører i vertikal kjede under hovedleverandør i kommunens standardkontrakter for håndverks-, bygg- og anleggsarbeider. (Kommunen har ikke standardkontrakter for renholdstjenester, men i kommunens rammeavtaler for daglig renhold er det ikke åpnet for bruk av underleverandører overhodet.) I det nye byrådets byrådserklæring, som er retningsgivende for kommunenes videre arbeid, fremgår det at kommunen i utgangspunktet skal stille krav om maksimalt ett ledd under hovedleverandør. Oslo kommune er følgelig opptatt av at bestemmelsen departementet foreslår, ikke er til hinder for å begrense antall ledd ytterligere, dersom oppdragsgiver finner dette hensiktsmessig i aktuelle kontrakter og bransjer. Slik departementets forslag til ny bestemmelse er utformet er det uklart om det vil være anledning til dette.

Oslo kommune tiltrer i utgangspunktet den foreslåtte bestemmelsen. Bestemmelsen må imidlertid åpne for at oppdragsgivere kan begrense antall ledd underleverandører ytterligere i den enkelte kontrakt eller bransje.

Departementet foreslår videre å begrense bestemmelsen til anskaffelser over EØS-terskelverdiene for tjenester, uavhengig av om kontrakten gjelder bygg- og anleggskontrakter eller tjenestekontrakter. Oslo kommune tiltrer dette standpunkt under forutsetning av at dette er en minimumsbestemmelse, som ikke hindrer oppdragsgivere i å stille slike krav i kontrakter også under EØS-terskelverdiene.

Konklusjon:

Oslo kommune støtter en ny bestemmelse om at oppdragsgiver skal stille krav om at leverandørene maksimalt har to ledd i leverandørkjeden under seg, når det inngås bygge- og anleggskontrakter eller kontrakter om renholdstjenester. Bestemmelsen bør imidlertid ikke utformes slik at den begrenser oppdragsgivers mulighet til å stille enda strengere krav. Dette gjelder antall ledd som begrenses, bransjer som omfattes og kontraktsverdi. Dette bør presiseres i forskriftsteksten.

2. Bestemmelse om subsidierte kontrakter

2.1 Departementets forslag

Visse bygge- og anleggskontrakter og tilknyttede tjenestekontrakter, som offentlige oppdragsgivere ikke selv inngår, men yter et tilskudd til på mer enn 50 %, er underlagt dagens anskaffelsesregelverk. I dagens regelverk er det den som mottar støtten, som er pålagt å følge lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Departementet foreslo i et tidligere høringsforslag til ny forskrift om offentlige anskaffelser å endre pliktsubjekt fra støttemottaker til støttegiver. Det vil si at støttegiver skulle være pålagt å sikre at anskaffelsesregelverket ble overholdt av støttemottaker.

Departementet har mottatt innspill på at endring av pliktsubjekt vil medføre flere kontrolloppgaver og økt arbeidsbyrde for oppdragsgiverne. Videre har departementet mottatt innspill på at det er usikkert hvordan dette ville bli i praksis, når støttemottaker gjennomfører anskaffelsen, mens støttegiver står ansvarlig for at regelverket overholdes.

På denne bakgrunn foreslår departementet å videreføre dagens regulering av de subsidierte kontraktene, med støttemottaker som pliktsubjekt. Departementet foreslår en terskelverdi for regelens innslagspunkt på 6 millioner kroner ekskl. mva. for bygge- og anleggskontrakter og 1,55 millioner ekskl. mva. for tilknyttede tjenestekontrakter. Bakgrunnen er at det kan fremstå som uforholdsmessig tyngende for støttemottakerne å skulle følge anskaffelsesregelverket for de minste kontraktene. Endelig foreslår departementet at støttegivere blir pålagt en plikt til å underrette støttemottaker om bestemmelsen, da det av EU-direktivet 2014/24 kan utledes en plikt for oppdragiver å sørge for at støttemottaker følger regelverket.

2.2 Oslo kommunes syn

Oslo kommune tiltrer forslaget. En leverandør vil ofte ikke uten videre være kjent med en forpliktelse til å følge anskaffelsesregelverket. Det vil da være naturlig at en oppdragsgiver gjør leverandørene kjent med disse forpliktelsene. I vedtak om tilskudd stiller man normalt vilkår for mottak av tilskuddet. Det vil være naturlig at en leverandørs plikt til å følge anskaffelsesregelverket settes som vilkår for støtten i slike saker.

Konklusjon:

Oslo kommune tiltrer forslaget til bestemmelse.