



Halden kommune

Arkivkode: 601
Arkivsaksnr: 2016/4495-2
Journal dato: 05.09.2016
Saksbehandler: Trond Sydskogen

Utvalgssak

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Formannskapet		29.09.2016

Utsendte vedlegg

- | | |
|---|--|
| 1 | Høringsinstanser |
| 2 | Høringutkast - bruk av lærlinger ved offentlige anskaffelser |
| 3 | Høringsbrev - bruk av lærlinger ved offentlige anskaffelser |

Medsaksbehandlere

Høringssvar om bruk av lærlinger ved offentlige anskaffelser

Denne saken er utredet etter prinsippet for fullført saksbehandling.

Sammendrag av saken:

Kunnskapsdepartementet har sendt til Høring- forslag om ny forskrift om plikt til å stille krav om lærlinger ved offentlige anskaffelser.

Forslag til ny lovbestemmelse ble sendt på høring sammen med forslaget til gjennomføring av de tre nye anskaffelsesdirektivene. Hovedinntrykket var at høringsinstansene var positive til innføringen av en bestemmelse om krav om bruk av lærlinger i anskaffelsesloven. På denne bakgrunn ble det i § 7 i forslag til ny anskaffelseslov foreslått en bestemmelse på pålegger oppdragsgivere å stille krav om bruk av lærlinger, jf. Prop. 51 L (2015–2016) - Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). Deretter sendte kunnskapsdepartementet ut forskrift om lærlinger i offentlige anskaffelser på Høring med Høringsfrist 15.10.2016.

Bestemmelsen lyder som følger:

"Statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med gjennomføringen av kontrakten. Kravet gjelder i bransjer hvor departementet i forskrift har definert at det er særlig behov for læreplasser. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om krav om bruk av lærlinger, herunder at kravet bare skal gjelde for kontrakter over en bestemt verdi og varighet.

I den enkelte anskaffelsen må kravet stå i forhold til kontraktens art og omfang."

Rådmannens innstilling:

Saksfremlegget vedtas som Halden kommunes høringsuttalelse.

Saksutredning:

Bakgrunn

Nedenfor kommenterer rådmannen de punkter han mener er viktige å gi departementet tilbakemelding på.

Hvilke kontrakter forskriften gjelder for - § 4

Departementet skriver at Forskriften er begrenset til å gjelde tjenstekontrakter og kontrakter om bygge- og anleggsarbeider.

Departementet har vurdert om plikten også bør omfatte varekontrakter, men har kommet til at disse ikke bør omfattes. Departementet legger vekt på at EU-kommisjonen har lagt til grunn at sosiale krav i varekontrakter kan virke diskriminerende og hindre samhandelen.

Rådmannen støtter departementets forslag om at forskriften begrenses til å gjelde tjenstekontrakter og kontrakter om bygge- og anleggsarbeider. Det henvises for øvrig til høringssvar fra Halden kommune i NOU 2014: Enklere regler bedre anskaffelser:

«Å øke antall læreplasser er viktig for rådmannen.

På generelt grunnlag er rådmannen skeptiske til å bruke anskaffelsesregelverket til å stille eksplisitte krav for å fremme ulike samfunnshensyn, som for eksempel flere læreplasser (se over). Rådmannen ser imidlertid at mangelen på læreplasser i flere bransjer og lærefag er så prekær at det kan være nødvendig å ta sterkere virkemidler i kraft.

Rådmannen er derfor ikke motstander av departementets forslag til ny lovbestemmelse om krav til lærlinger ved offentlige anskaffelser. Det er imidlertid viktig at kravet til lærlinger bør avgrenses til de største kontraktene og at det bare stilles som krav der det er et klart definert behov for læreplasser i den aktuelle bransjen. Rådmannen mener også at kravet ikke bør gjelde varekontrakter.

Rådmannen tror det er fornuftig å formulere ordlyden i § 6 a om at «*en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med utførelsen av kontrakten*», litt videre slik at lovteksten ikke gir for snevre føringer for de løsninger som kan gis i den etterfølgende forskriften. Det er ikke gitt at bruk av lærlinger er egnet for utføring av alle typer kontrakter. Det kan videre være kontrakter der det er behov for en særskilt type kompetanse, sikkerhetskurs etc. som lærlingene i bedriften ikke besitter. Endelig er det heller ikke gitt at å jobbe på akkurat den aktuelle kontrakten vil gi mest mulig lærlingsutbytte for de aktuelle lærlingene. På denne bakgrunn mener rådmannen at det bør åpnes opp for en alternativ løsning der det stilles krav om at leverandøren har én eller flere lærlinger *i bedriften*, dersom den konkrete kontrakten er uegnet for lærlinger».

Terskelverdi og krav til kontraktens varighet - § 5

Departementet skriver at det foreslår at kravet om bruk av lærlinger bare skal stilles for kontrakter over en viss verdi og varighet. På denne måten unngås det at oppdragsgivere stiller krav om bruk av lærlinger når kontraktens verdi ikke forsvarer de forpliktelser leverandøren påtar seg ved å knytte til seg en lærling. Dette vil dermed bidra til at kravet praktiseres på en forholdsmessig måte. Avgrensningen vil også sikre at oppdragsgivere ikke stiller krav om bruk av lærlinger på kortvarige kontrakter. Slik praksis vil kunne anses som uforholdsmessig, særlig for utenlandske leverandører. Oppdragsgivers plikt til å stille krav om bruk av lærling gjelder derfor bare for kontrakter med en verdi over en viss terskel og som har en viss varighet. Dette er for å sikre forholdsmessighet mellom kravet og leveransen.

Rådmannen støtter departementets vurdering

Departementet foreslår i utkastet å benytte anskaffelsesforskriftens EØS-terskelverdi for kjøp av varer og tjenester som terskelverdi for forskriften. Denne er på 1,1 millioner kroner ekskl. mva. for statlige oppdragsgivere og 1,75 millioner kroner ekskl. mva. for andre oppdragsgivere. Anskaffelsesforskriftens og forsyningsforskriftens regler for beregning av anskaffelsens verdi får anvendelse for beregningen av anskaffelsens verdi.

Departementet foreslår at de samme terskelverdiene skal gjelde for rammeavtaler. Ved beregningen av rammeavtalens verdi skal den høyeste anslåtte verdi ekskl. mva. av alle forventede kontrakter i hele rammeavtalens løpetid legges til grunn ved beregningen av rammeavtalens verdi.

Departementet foreslår at plikten til å kreve bruk av lærlinger skal gjelde for kontrakter som gjelder arbeider med en varighet på over tre måneder. Dette innebærer at for en kontrakt skal være omfattet av forskriften, må den både ha en verdi som overstiger den relevante terskelverdien og en varighet på over tre måneder.

Rådmannen støtter departementets vurdering av terskelverdi og krav til kontraktens varighet, men ikke når det gjelder bygge- og anleggskontrakter da EØS terskelverdien på disse kontraktene er NOK 44 mil. Rådmannen mener at verdien på bygge- og anleggskontrakter bør være høyere enn 1,75 mil, og det kan være aktuelt å se til Danmark som har en grense på 10 mil for bygge- og anleggskontrakter. Halden kommune har kontrakter som er under beløpsgrensen på 10 mil og mener 5 mil vil være en fornuftig grense.

Plikt til å stille krav om bruk av lærlinger - § 6

Utkastets § 6 regulerer oppdragsgivers plikt til å kreve bruk av lærling. Oppdragsgiver skal kreve både at leverandøren er tilknyttet lærlingordning og at han benytter lærlinger på den konkrete kontrakten.

Etter departementets vurdering bør oppdragsgivers plikt være begrenset til å skulle stille krav om at hovedleverandøren bruker lærlinger ved utførelsen av kontrakten.

Rådmannen støtter dette forslaget da det vil lette arbeidet med å følge opp kravet i kontrakten.

Departementet skriver videre at det er oppdragsgivers plikt til å kreve bruk av lærling er knyttet til kontraktens art. Det vil si at hvis kontrakten gjelder en tjenestekontrakt eller et bygge- eller anleggsarbeid hvor det inngår arbeider som normalt utføres av en fagarbeider eller faglært svenn, skal det i utgangspunktet kreves bruk av lærling under leveransen. Bestemmelsen innebærer at oppdragsgiver må utøve et konkret skjønn i den enkelte sak, og vurderingen kan være vanskelig å foreta for oppdragsgiver. Departementet vil derfor gi veiledning som kan være til hjelp for oppdragsgiver i denne vurderingen.

Rådmannen støtter departementets forslag og presiserer at det er nødvendig med veileder til hjelp for oppdragsgiver i vurderingen.

Departementet mener at oppdragsgiver skal stille krav om bruk av lærling dersom og i den grad et slikt krav står i forhold til leveransens art og innhold. Bestemmelsen skal sikre at krav om bruk av lærlinger står i forhold til leveransen. Krav om bruk av lærlinger ut over det som fremstår som forholdsmessig vil kunne være et brudd på EØS-retten. Kravet til deltakelse fra lærlinger må derfor ikke bli så omfattende at det går utover effektiviteten eller kvaliteten på arbeidet.

Departementet mener at kravet til forholdsmessighet tar sikte på å sikre at ikke enkelte leverandører omgår kravet om bruk av lærlinger ved å ha én lærling som bare deltar med en ubetydelig innsats i flere leveranser.

Rådmannen støtter forslaget fra departementet.

Særlig behov for lære plasser - § 7

Departementet skriver at bestemmelsen i § 7 fastsetter hvordan det skal avgjøres om det er særlig behov for lære plasser i en bransje. Det er behov for et enkelt system som medfører at den enkelte oppdragsgiver ikke må bruke mye tid på å undersøke hvorvidt det er behov for lære plasser, og tydelige vurderingskriterier. Dette er utfordrende fordi antallet lærlinger i de enkelte fagene er ulike, de lokale behovene er forskjellige og søkningen til lære plasser foregår normalt utfra en årssyklus som følger skoleåret.

Departementet foreslår at Utdanningsdirektoratets statistikk over søkere til lære plass og inngåtte lære kontrakter danner utgangspunktet for å vurdere særlig behov for lærlinger. Dette vil gi objektive kriterier for behovet for lære plasser, og er lett tilgjengelig. Dersom det i henhold til Utdanningsdirektoratets statistikk er klart flere lærlinger enn lære plasser innenfor et fag, vil oppdragsgivers plikt til å stille krav om bruk av lærling dermed i utgangspunktet inntre.

Rådmannen forstår vurderingene fra departementet, men understreker at det kreves interne resurser for å gjøre vurderinger om det skal stilles krav til lærlinger i den enkelte anskaffelse.

Utenlandske leverandører - § 8

Utkastets § 8 fastsetter særlige regler for utenlandske leverandører. Utgangspunktet er at norske og utenlandske leverandører skal stilles likt, slik at plikten til å bruke lærling under leveransen ikke virker konkurransevridende.

Departementet har derfor foreslått at utenlandske leverandører også kan oppfylle kravet om bruk av lærling ved å delta i opplæringsaktivitet innenfor fagopplæring i hjemlandet. Noen land har lærlingeordninger som ligner norsk fagopplæring, andre land har ordninger der elever er utplassert i bedrifter for kortere eller lengre perioder. Deltakelse i slike ordninger vil etter forslaget kunne likestilles med å være norsk lære bedrift.

Rådmannen forstår vurderingen fra departementet, men rådmannen ser store utfordringer med i praksis å følge opp ordninger for fagopplæring i utlandet. Det vil sannsynligvis øke interne resurser oppdragsgiver må bruke for å undersøke forholdene, og dermed også byråkratiet.

Kontroll - § 9

Departementet skriver at oppdragsgiver skal som del av den alminnelige kontraktsoppfølgingen gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene om bruk av lærlinger overholdes. Krav om bruk av lærling og om at leverandør skal være lære bedrift er kontraktkrav, som ikke skal være oppfylt ved tildeling av kontrakt, men ved arbeidets oppstart.

Departementet mener at ved mistanke om brudd på bestemmelsene i forskriften kan søksmål reises for domstolen eller KOFA, jf. den nye anskaffelsesloven §§ 8 og 11 og KOFA-forskriften. 12.

Rådmannen støtter departementets vurdering og mener det er nødvendig med klar veileder på hvordan kontrollen skal utøves.

Vurderingskriterier

Følgende kriterier anses som vesentlige for vurdering av saken:

<input type="checkbox"/>	Økonomiske forhold	<input checked="" type="checkbox"/>	Juridiske forhold
<input type="checkbox"/>	Personalspørsmål	<input type="checkbox"/>	Organisasjonsspørsmål
<input checked="" type="checkbox"/>	Betydning for næringsutvikling	<input type="checkbox"/>	Betydning for miljøet
<input type="checkbox"/>	Betydning for eiendomsforhold	<input type="checkbox"/>	IKT og innovasjon
<input type="checkbox"/>	Forhold som gjelder barn og unge	<input type="checkbox"/>	Forhold som gjelder eldre
<input type="checkbox"/>	Forhold som gjelder universell utforming	<input type="checkbox"/>	Forhold som gjelder folkehelsen
<input type="checkbox"/>	Forhold som gjelder samfunnsikkerhet/beredskap	<input type="checkbox"/>	Annet:

Konklusjon

Rådmannen vurderer dette som et viktig utdanningsmessig tiltak og Halden kommune ønsker å bidra til at flere lærlinger kommer ut i praksis. Rådmannen vurderer at det er et viktig virkemiddel for å komme useriøse aktører til livs.

Dokumentet er elektronisk godkjent av:

<Sett inn navn på den eller de som har dokumentert godkjenning av saken i ePhorte – eller slett denne linja>