



Arkivnr: 2016/416-4
Saksbehandlar: Kjersti Døssland

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Fylkesutvalet		20.10.2016

Høyringsfråsegn - forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger ved offentlige anskaffelser

Samandrag

I samband med utarbeidinga av nytt regelverk for offentlege anskaffingar, kjem det no utkast til forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlingar ved offentlege anskaffingar.

Kunnskapsdepartementet har sendt utkastet til forskrift på høyring. Høyringsbrevet kan ein lese her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--om-forskrift-om-plikt-til-a-stille-krav-om-bruk-av-larlinger-ved-offentlige-anskaffelser/id2508733/>. Frist for levering av høyringsfråsegn er 16. oktober. Kunnskapsdepartementet har godtatt at høyringssvaret frå Hordaland fylkeskommune kjem noko etter denne fristen.

Fylkesrådmannen er positiv til innhaldet i forskrifta, men har nokre kommentarar til ein skilde delar av utkastet. Dette gjeld særleg nærmare praktisering av forskrifta og eventuelle uklarheiter mellom paragrafane og kommentarane til paragrafane.

Forslag til vedtak

1. Fylkesutvalet er positive til forskriftsutkastet, med dei kommentarane som følgjer av saksframstillinga.
2. Vedtaket og saksframstillinga vert sendt Kunnskapsdepartementet som høyringsfråsegn frå Hordaland fylkeskommune.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Ingrid Kristine Holm Svendsen
fylkesdirektør økonomi og organisasjon

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.
Fylkesrådmannen, 05.10.2016

Bakgrunn

Kunnskapsdepartementet har sendt utkast til forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlingar ved offentlege anskaffingar på høyring. Forskrifta er knytt opp mot ny lov om offentlege anskaffingar (anskaffelsesloven) som enno ikkje er vedtatt. Plikta til å stille krav om bruk av lærling følgjer av § 7 i den nye lova:

«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 bestemme at kravet bare skal gjelde for kontrakter over en bestemt verdi og varighet. I den enkelte anskaffelsen må krav etter første ledd stå i forhold til kontraktens art og omfang.»

Samfunnsansvarlege innkjøp er viktig for Hordaland fylkeskommune. Vi ønskjer å ha seriøse leverandørar som sikrar gode arbeidsvilkår for sine tilsette. Samtidig er vi tett på sjølve elevmassen som treng læreplassar, og vi ønskjer å vere framtidsretta i bruken av lærlingar i våre kontraktar.

Hordaland fylkeskommune har allereie ein rutine for bruk av lærling i Hordaland fylkeskommune. Rutinen tok utgangspunkt i såkalla seriositetskrav utarbeidd av KS, Difi, Fellesforbundet og Byggenæringens Landsforening. Fylkesutvalet handsama rutinen som ei referatsak 24. februar 2016, jf. RS24/2016. Det vil vere behov for å gjere endringar i rutinen når den nye forskrifta trer i kraft.

Denne høyringsfråsegna er utarbeidd frå fylkesrådmannen. Innkjøpsseksjonen er sakshandsamar, men fråsegna er utarbeidd i dialog med seksjon for fagopplæring.

Vurdering av innhaldet i forskrifta

I § 1 i forskrifta går det fram at føremålet med forskrifta er å sikre «et tilstrekkelig antall læreplasser», «et tilstrekkelig antall kvalifiserte arbeidere med fag- eller svennebrev» og «å motvirke økonomisk kriminalitet». Det har vore stor einigheit frå arbeidstakar- og arbeidsgjevarorganisasjonar, i tillegg til andre interesseorganisasjonar om at dette er viktige omsyn, og Hordaland fylkeskommune tiltrer dette.

Vi merkar oss praksiskandidatordninga ikkje er inkludert. Ein praksiskandidat er ein privatist i yrkesfag, der vedkomande har yrkespraksis men manglar teorien. I HFK sin rutine er praksiskandidatar også tatt inn. Dette som følgje av at praksiskandidatar er inkludert i seriositetskrava som KS, Difi mfl. har utarbeidd. I kommentarane til denne forskrifta står det ikkje noko om kvifor praksiskandidatar ikkje er inkludert.

Etter vår vurdering er det likevel ei god løysing at forskrifta er avgrensa til å gjelde lærlingar. Pr. i dag er praksiskandidatordninga ikkje strukturert slik at det er høve til å kontrollere gjennomføringa av den på ein praktisk måte. Sidan forskrifta er utforma som ei plikt for det offentlege, meiner vi såleis at det ikkje er hensiktsmessig å inkludere praksiskandidatordninga på noverande tidspunkt.

I forskrifta § 4 går det fram at plikta gjeld tenestekontraktar og bygge- og anleggskontraktar. Varekontraktar er såleis unntatt. Dette meiner vi er hensiktsmessig, sjølv om vår eksisterande rutine legg til grunn at alle kontraktar skulle vurderast opp mot bruk av lærling. Varar kan i mange tilfelle vere produserte i industrier med behov for faglærte, og kan verte produsert på bestilling. Av innkjøpsfaglege omsyn ser vi likevel behovet for å avgrense dette, sidan forskrifta omhandlar plikta til å bruke lærlingar.

I forskrifta § 5 følgjer det at oppdragsgjevar sin plikt til å bruke lærling gjeld ved kontraktar med verdi på minst 1,75 MNOK (EØS-terskelverdi) og med varigheit på minst tre månader. Bakgrunnen er å sikre at kravet til lærling vert praktisert på kontraktar av stort nok omfang. Rutinen til HFK har også her vore meir omfattande i utforminga; også ved kontraktar med lågare verdi skulle lærlingklausulen vurderast nytta. Tilsvarende som for § 4, ser vi behovet for å avgrense dei lovregulerte pliktene som vi som oppdragsgjevar

skal ha. Det kunne likevel vore interessant med noko informasjon om departementet då vurderer det som ei avgrensing i retten til å stille krav om bruk av lærling i kontraktar med lågare verdi.

I utkastet til forskrift § 6 står det om sjølve plikta til å stille krav om bruk av lærling. Føresetnaden er at det skal vere relevant å nytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev ved leveransen, og kravet om bruk av lærlingar skal «stå i forhold til kontraktens art og innhold».

Det kjem ikkje fram av kommentarane til utkastet korleis ein tenkjer seg at kravet reint praktisk skal utformast. I rutinen ligg det pr. i dag eit prosentkrav, som er sett til 7 % av arbeidde timar i bygge- og anleggskontraktar – igjen basert på utgangspunktet frå dei ovanfor nemnte seriøsitetskrava. HFK har sett prosentkravet lågare ved andre kontraktar enn bygg og anlegg.

Utforminga av kravet kan fort føre inn i utfordrande problemstillingar knytt til kva som er høveleg, der ein på eine sida ønskjer å vere framtidsretta i bruken av lærlingar, samtidig som vi ikkje har lov til å stille krav om bruk av lærling der det er «uforholdsmessig», jf. utkastet til forskrift § 6 tredje ledd. Her ser vi at det vil vere naudsynt med dialog med marknaden og med seksjon for fagopplæring for å best mogleg forstå behovet. Det vil vidare verte oppfatta som praktisk å kunne få gode og nasjonale utgangspunkt for skjønnsmessige vurderingar, og vi ser det som positivt at det vert etablert normer for bruk av lærlingar.

I utkastet § 7 går det fram at det berre er plikt til å stille krav om lærling dersom det er «særlig behov». Innhaldet i særleg behov er spesifisert i punkt 2 til å gjelde «klart flere søkere til læreplass innanfor et utdanningsprogram». Vi vurderer det som positivt at utgangspunktet for vurderinga er utdanningsprogram og ikkje kvart einskild lærefag. Eit utdanningsprogrammet famnar ganske breitt, til dømes vil utdanningsprogrammet bygg- og anleggsteknikk inkludere ulike fag som tømrrar, malar, asfaltør og mykje meir. Etter vår vurdering vil dette kanskje også gjere det enklare for ein innkjøpar som ikkje nødvendigvis har særkunnskap om eit kvart lærefag. Ut frå statistikken for 2015 ser det då ut som oppdragsgjevar vil vere pliktig å stille krav om lærling i alle kontraktar som er omfatta av forskrifta, sidan det pr. utdanningsprogram er mykje fleire søkarar enn tildelte lærekontraktar.

Samtidig er kommentarane til forskrifta litt uklare på dette punktet. Kommentarane nyttar omgrepa «fag» og «lærefag», og vi stiller då spørsmål til korleis dette heng saman. Her vil det vere behov for ei tydelegare rettleiing til forskrifta, kanskje også knytt opp mot vilkåra i § 6 for å få klarheit i kva som vert rekna som å vere forholdsmessig. Det kan også vere behov for at rettleiinga inneheld forklaringar av dei ulike omgrepa, som utdanningsprogram, lærefag mv.

I utkastet til § 7 andre ledd står det også at «siste offentlige statistikk fra Utdanningsdirektoratet» vert lagt til grunn ved vurderinga. Vi ser at det pr. no ligg inne statistikk frå 1. september 2016, jf. <http://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/sokere-til-lareplass-og-godkjente-kontrakter/>, medan dei førre åra har statistikk pr. 31/12. Vi har fått informasjon om at det gjerne vert publisert fleire statistikkar på haustsemesteret. Etter vår vurdering ville det såleis vere naudsynt å gjere nokre endringar for å unngå potensielle vilkårlege utslag. Dette kunne anten vore å vise til at det er statistikken pr. 31/12 som gjeld, eventuelt at Utdanningsdirektoratet ikkje publiserte statistikk på haustsemesteret.

Grunnlaget for vurderinga er no det nasjonale behovet for lærling, og altså ikkje det fylkesvise, slik lærlingordninga er organisert. Sjølv om vi ser utfordringa ved at dette kan gje nokre utslag regionalt, så er den overordna konklusjonen at det er positivt med ei nasjonal vurdering av lærlingbehovet.

I utkastet til forskrift står det ikkje noko om eventuelle sanksjonar overfor leverandøren ved manglande bruk av lærling. Dette skuldast gjerne at forskrifta er retta mot oppdragsgjevar og vår plikt til å stille krav om bruk av lærling. Sanksjonane er såleis retta mot oppdragsgjevar ved brot på denne plikta. For å sikre oppfylling i kontraktperioden, må det likevel vanlegvis også vere knytt opp sanksjonar overfor leverandøren. Vi ser det som positivt at dette indikerer at vi som oppdragsgjevar står meir fritt til å velje eigna verkemiddel, men tenkjer likevel at det kunne vore naturleg å inkludere ein heimel tilsvarande § 6 andre ledd i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontraktar. Vidare hadde det vore nyttig å få innspel frå departementet på kva som vert rekna som eigna verkemiddel.

Oppsummering

Fylkesrådmannen er positiv til innhaldet i forskrifta, men har nokre kommentarar til einiske delar av utkastet. Dette gjeld særleg nærmare praktisering av forskrifta og eventuelle uklarheiter mellom paragrafane og kommentarane til paragrafane.