



Kunnskapsdepartementet - KD
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Vår referanse: 16/01296-3
Arkivkode: 601
Saksbehandler: Beatrice Dankertsen
Hennyng
Deres referanse:
Dato: 17.10.2016

Høringsuttalelse - Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger ved offentlige anskaffelser

1. Innledning

Det vises til høringsbrev av 16. august 2016 med frist til å inngi hørings svar 16. oktober 2016. Siden fristen falt på en søndag, har departementet i e-post av 11. oktober bekreftet at hørings svaret kunne innsendes påfølgende virkedag, dvs. 17. oktober.

KS vil med dette avgi sine kommentarer og innspill til høringen om utkast til forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger ved offentlige anskaffelser. Hørings svaret er utarbeidet i samråd med KS Innkjøpsforum (KSI)¹.

Det er viktig for KS å øke antall læreplasser, både for å sikre ungdom og voksen en mulighet til å fullføre til fagbrev og for å sikre arbeidslivet tilgang på faglært arbeidskraft. KS' landsting vedtok i 2016 flere anbefalinger for å sikre flere læreplasser både i offentlig og privat sektor, herunder bruk av lærlingeklausuler i offentlige kontrakter. KS har også i samarbeid med Difi, BNL og Fellesforbundet utarbeidet felles kontraktsbestemmelser for å fremme seriøsitet i bygg- og anleggsbransjen, hvor det er inntatt krav om bruk av lærlinger. Kontraktsbestemmelsene er ment som en «best practice» som offentlige oppdragsgivere kan innta i sine kontrakter innenfor bygg- og anlegg.

Eksplisitte krav for å fremme ulike samfunnshensyn, herunder bruk av lærlinger, vil kunne føre til en økning i antall avvisninger, avlysninger, samt søksmål til domstolene og klager til Klagenemnda for offentlige anskaffelser. Forslaget til forskriftsbestemmelsene fordrer at oppdragsgivere innehar kunnskap og informasjon som de fleste oppdragsgivere ikke har eller er rigget for å ha. Innføringen av pliktreglene vil således kunne stå i veien for effektiv bruk av samfunnets ressurser, og i stedet for å forenkle, bidra til økt byråkratisering.

KS oppfordrer derfor departementet til å gi utfyllende og konkret veiledning for når det skal stilles krav om lærlinger for å sikre en god og enkel praksis av bestemmelsene.

Vi har for øvrig noen merknader til enkelte av bestemmelsene. Disse vil bli gjennomgått i punkt 2.

¹ KS Innkjøpsforum (KSI) er et fagforum for kommuner og fylkeskommuner som setter fokus på offentlige anskaffelser. KSI's formål er å høyne forståelsen og kunnskapen om anskaffelser med sikte på å effektivisere innkjøp i kommunal sektor.

2. Merknader til de enkelte bestemmelsene

2.1. Terskelverdi og krav til kontraktens varighet

Forskriften § 5 om terskelverdi og krav til kontraktens varighet bestemmer at:

«(1) Statlige myndigheters plikt til å kreve bruk av lærlinger gjelder kontrakter med en anslått verdi på minst 1,1 millioner kroner ekskl. mva. og med varighet over tre måneder

(2) Andre oppdragsgiveres plikt til å kreve bruk av lærlinger gjelder kontrakter med en anslått verdi på minst 1,75 million kroner ekskl. mva. og med varighet over tre måneder

(3) Ved rammeavtaler skal oppdragsgiveren ved beregningen av anskaffelsens verdi legge til grunn den maksimale verdien av alle kontraktene som han forventer å inngå i løpet av avtalens varighet.»

KS mener at departementet har satt et for lavt innslagspunkt. I høringsnotat 1 til endringer i lov om offentlige anskaffelser skrev departementet at de tok sikte på å avgrense kravet til lærlinger til de større kontraktene. I den forbindelse viste departementet til at innslagspunktet i Danmark er på minst 10 millioner danske kroner og med en varighet på minst 6 måneder.

Departementet begrunner ikke hvorfor dette utgangspunktet nå er fraveket, foruten å si at en lav grense vil føre til at flere offentlige anskaffelser blir omfattet av plikten til å bruke lærlinger under leveransen.

Vi er enige i at et lavt innslagspunkt vil føre til at flere lærlinger arbeider på offentlige kontrakter. Et slikt innslagspunkt vil dog kunne være i strid med forholdsmessighetsprinsippet, fordi det vil utestenge små og mellomstore bedrifter som av ressursmessige årsaker ikke har flere lærlinger i sin bedrift.

Kravet vil i praksis slå inn på de aller fleste bygg- og anleggskontrakter. Oppdragsgivere må dermed vurdere hvorvidt de skal stille krav om bruk av lærlinger for alle disse anskaffelsene, samt følge opp kravet i kontraktperioden. Et slikt merarbeid vil kunne medføre en uforholdsmessig merbelastning på små prosjekter og ikke bidra til effektive ressursbruk i tråd med den nye formålsbestemmelsen i lov om offentlige anskaffelser.

Departementet har heller ikke redegjort nærmere for konsekvensene av et så lavt innslagspunkt, herunder foretatt en analyse av de merkostnadene dette vil innebære for både oppdragsgivere og næringslivet. Vi støtter i den forbindelse høringsuttalelsen fra Regelrådet av 16.09.2016, som konkluderer med *«at konsekvensutredningens største svakheter er at det ikke er foreslått alternative terskelverdier, at kostnadene for næringslivet ikke er tilstrekkelig belyst og at konkurranseeffekten ikke fremkommer godt nok.»*

På denne bakgrunn vil vi derfor foreslå at terskelverdien og varigheten på kontrakten økes i samsvar med den danske modellen.

2.2 Plikt til å stille krav om bruk av lærlinger

Forskriften § 6 om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger bestemmer at:

«(1) Oppdragsgiver skal stille krav om at leverandøren er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten.

(2) Plikten gjelder når det etter leveransens art er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev ved leveransen. Det er leveransens hovedinnhold som er avgjørende ved vurderingen av leveransens art.

(3) Oppdragsgivers krav til leverandøren om bruk av lærlinger skal stå i forhold til kontraktens art og innhold. Det kan ikke stilles krav om bruk av lærlinger dersom kravet ville være uforholdsmessig.»

Ad. § 6 (1)

Vi er positive til at bestemmelsen ikke stiller eksplisitte krav til antall lærlinger som skal være engasjert ved de ulike kontraktene, da behovet vil variere over tid og at det her vil være kontraktmessige og bransjemessige forskjeller. Videre ville dette gitt større utfordringer i kontraktsoppfølgingsfasen.

I høringsbrevet fremkommer det at hovedleverandøren kan oppfylle kravet til bruk av lærlinger selv eller ved hjelp av underleverandører. Det er usikkert om det gjelder både kravet til tilknytning og selve bruken av lærlinger. Vi er av den oppfatning at det bør gjelde både tilknytningskravet og bruken av lærlinger. Vi vil oppfordre departementet til å klargjøre dette i forskriften.

Ad. § 6 (2) og (3)

Vi antar at dette er ment som unntaksbestemmelser.

Bestemmelsene fremstår som noe gjentakende og uoversiktlig, og legger opp til flere vurderingstemaer for oppdragsgiver som fremstår som uklare og vanskelige.

«Plikten gjelder når det etter leveransens art er relevant».

«Oppdragsgivers krav til leverandøren om bruk av lærlinger skal stå i forhold til kontraktens art og innhold. Det kan ikke stilles krav om bruk av lærlinger dersom kravet ville være uforholdsmessig.»

Departementet bør her klargjøre hva som er forskjellen på leveransens art og kontraktens art og innhold. Videre skal kravet stå i forhold til kontraktens art og innhold og ikke være uforholdsmessig. Dette fremstår som to forholdsmissighetsvurderinger, noe som vi antar ikke er tilsiktet.

For å foreta disse vurderingene kreves det videre til dels meget god oversikt over de enkelte fagområder og bransjer, noe det ikke kan forventes at oppdragsgivere innehar. Det er vanskelig for en oppdragsgiver å vurdere når det for eksempel er påkrevd med spesialkompetanse og om et oppdrag er uegnet for en lærling, selv om det er behov for lærlinger generelt innenfor det aktuelle fagområdet. Vi er således enige i bemerkningen i departementets høringsbrev (s. 5, annet avsnitt) om at den konkrete vurderingen som må gjøres i det enkelte tilfellet, fremstår som vanskelig for oppdragsgiver.

KS vil oppfordre departementet til å gi utfyllende og konkret veiledning for når det skal stilles krav om lærlinger. Siden disse forhold vil kunne endre seg over tid, må en slik veiledning være dynamisk.

Konsekvensen av å trå feil, dvs. enten stille krav om lærlinger der det ikke er forholdsmessig eller egnet, eller unnlate å stille krav om lærlinger der det er påkrevd, vil være kritisk. Bakgrunnen for det er at dette vil anses som et brudd på regelverket som kan påberopes overfor domstolen og Klagenemnda for offentlige anskaffelser.

Vi mener derfor at forskriften bør innta en unntaksbestemmelse eller sikkerhetsventil for de tilfeller hvor oppdragsgiver stiller krav til bruk av lærlinger innenfor fagområder hvor det er et særlig behov for lære plasser, men hvor dette ikke er egnet ut i fra oppdragets art/kompleksitet. På denne måten unngår oppdragsgiver å avvise leverandører eller avlyse konkurransen.

Dette er også løsningen i den omforente lærlingsklausulen som BNL, KS, Difi og Fellesforbundet har utarbeidet. Kontraktbestemmelsen gir unntak "*Dersom arbeidene ikke er egnet ut fra arbeidets art og helse, miljø og sikkerhet*". Dette vil også tilrettelegge for videreføring av etablert praksis, og ta høyde for at det i mange tilfeller kan være umulig på forhånd å vurdere om og i hvilken grad kontrakten egner seg for lærlinger.

2.3 Særlig behov

Forskriften § 7 om særlig behov for lære plasser bestemmer at:

«(1) Plikten etter § 6 gjelder bare dersom det er særlig behov for lære plasser innenfor bransjen.

«(2) Særlig behov for lære plasser er det i en bransje når det ved siste søkning til videregående opplæring var klart flere søkere til lære plass innenfor et utdanningsprogram enn antallet inngåtte lærekontrakter innen samme program. Ved fastsettelse av antall søkere og inngåtte lærekontrakter skal siste offentliggjorte statistikk fra Utdanningsdirektoratet legges til grunn.»

Plikten til å bruke lærling til gjennomføring av kontraktarbeidet gjelder bare der det er særlig behov for lære plasser i en bransje. KS vil foreslå at denne inntas i § 6, da dette vel er en forutsetning for å foreta vurderingene etter § 6 (2) og (3).

Statistikk fra Utdanningsdirektoratet skal legges til grunn for vurderingen om det foreligger særlig behov. Til dette vil vi bemerke at innkjøpere vil ha behov for et klarere og mer entydig vurderingstema, som også er knyttet opp mot bransje og geografisk sted. Utdanningsdirektoratets statistikk må tilfredsstillende innkjøpernes behov. Det er behov for veiledning for hvordan denne statistikken skal brukes og hvilke vurderinger innkjøperne må gjøre.

2.4. Utenlandske leverandører

Forskriften § 8 om utenlandske leverandører bestemmer at:

«Utenlandske leverandører kan oppfylle kravet ved å benytte lærling fra lærlingordning i opprinnelseslandet. Dersom opprinnelseslandet ikke har lærlingordning, kan kravet oppfylles ved å benytte praksiselev fra opplæringsordning i opprinnelseslandet.»

Det er positivt at plikten til å ha lærlinger også gjelder utenlandske leverandører. Dette vil medføre likere konkurransevilkår, samt ha en positiv effekt for å sikre seriøse leverandører. Vi ser imidlertid en utfordring i hvordan dette skal gjennomføres i praktisk. Forslaget fordrer at innkjøperne har tilgang til informasjon om lærlingordninger i aktuelle EU/EØS stater. Dette gjelder også for eventuelle ordninger med praksiselever i de samme landene. Innkjøperne må kunne dokumentere at vilkårene er oppfylt, og har derfor behov for klar og enkelt tilgjengelig informasjon.

KS vil derfor oppfordre departementet til å gi klare retningslinjer på hvordan kravet skal etterleves ovenfor utenlandske leverandører.

2.5. Kontroll og oppfølging

Forskriften § 9 om kontroll bestemmer at:

«(1) Oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om krav om bruk av lærlinger overholdes.

(2) En leverandør som er godkjent lærebedrift og som kan dokumentere reelle forsøk på å inngå lærekontrakt uten å lykkes, skal av oppdragsgiver sidestilles med leverandør som benytter lærlinger.

(3) En leverandør som er godkjent lærebedrift og har inngått lærekontrakt, men som på grunn av forhold som skyldes lærlingen ikke kan benytte vedkommende under leveransen, skal av oppdragsgiver anses å ha oppfylt vilkåret om bruke av lærling dersom leverandøren kan dokumentere reelle forsøk på å inngå ny lærekontrakt uten å lykkes.»

Vi ser at forskriften kan være utfordrende for innkjøperne å følge opp i praksis. For det første vil nødvendig kontroll av om forskriften er oppfylt, kreve at det innføres sanksjoner i kontraktene. For at forskriften skal virke etter sin hensikt, må det oppstilles egnede sanksjoner for å sikre oppfyllelse. Det kan ikke være slik at en oppdragsgiver skal være nødt til å heve kontrakten og ikke få fullført bygg og anleggsarbeider fordi leverandøren ikke kan dokumentere reelle forsøk på å skaffe lærlinger. Dette vil være forhold oppdragsgiver ikke kan bebreides for. Det kan heller ikke være slik at manglende oppfølging fra leverandørens side vil bli ansett som en vesentlig endring av kontrakt hvor oppdragsgiver risikerer å bli ilagt overtredelsesgebyr for direkte ulovlig anskaffelse.

KS vil derfor oppfordre departementet til å foreslå egnede sanksjoner slik at konsekvensen av overtredelse fra leverandørens side, ikke får slike konsekvenser.

3. Øvrig innspill

KS vil for øvrige bemerke at et annet virkemiddel for å øke antall lærlinger, er at fylkeskommunene som godkjenner virksomheter som lærebedrifter, stiller krav om at lærebedrifter må ha lærlinger for å være godkjent lærebedrift. I dag er det slik at det ikke stilles krav om at en lærebedrift skal innta en lærling for å bli en godkjent lærebedrift. Det er heller ikke et krav om at bedriften må innta en lærling i godkjenningsperioden som er på 2 år. Videre er det slik at en bedrift vil bli godkjent som lærebedrift på nytt ved søknad, selv om den ikke tok inn en eneste lærling i foregående periode. Det kan derfor være hensiktsmessig at fylkeskommunene stiller konkrete krav til inntak av lærlinger basert på bedriftens størrelse og fagområde. Det er fylkeskommunen / opplæringskontoret som er nærmest til å vite innenfor hvilke fagområder og geografiske områder, det er behov for lærlinger, samt hvor mange lærlinger det er forsvarlig for en bedrift å ansette.

Med vennlig hilsen


Lasse Hansen
Administrerende direktør


Per Kristian Sundnes
Arbeidslivsdirektør

