



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Prop. 114 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i lov om offentlige anskaffelser
(forskriftshjemler om arbeidslivskriminalitet)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4.2	Forslaget i høringsnotatet	9
			4.3	Høringsinstansenes syn	10
			4.4	Departementets vurdering	10
2	Bakgrunn	5	5	Økonomiske og administrative konsekvenser	10
2.1	Høringen	5			
2.2	Overordnede innspill i høringen ...	7			
3	Forslag til ny § 5a i anskaffelsesloven	7	6	Merknader til de enkelte bestemmelsene	11
3.1	Gjeldende rett	7			
3.2	Forslaget i høringsnotatet	8		Forslag til lov om endringer i lov om offentlige anskaffelser (forskriftshjemler om arbeidslivskriminalitet)	14
3.3	Høringsinstansenes syn	8			
3.4	Departementets vurdering	8			
4	Anskaffelsesloven § 6	9			
4.1	Gjeldende rett	9			



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Prop. 114 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i lov om offentlige anskaffelser (forskriftshjemler om arbeidslivskriminalitet)

*Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 11. mai 2023,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Nærings- og fiskeridepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). Loven stiller krav til offentlige oppdragsgiveres planlegging og gjennomføring av offentlige innkjøp.

Anskaffelsesloven inneholder forskriftshjemler som gir departementet adgang til i forskrift å pålegge statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter, og offentligrettslige organer å stille visse krav i sine anskaffelser. Blant annet kan departementet stille krav om begrensninger i antallet ledd i leverandørkjeden ved utførelsen av offentlige kontrakter i bransjer med særlige utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet, jf. lovens § 5 tredje ledd.

Departementet kan også pålegge de samme offentlige oppdragsgiverne å ta inn klausuler i tjenstekontrakter og bygge- og anleggskontrakter, som skal sikre lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende forskrifter om allmengjorte tariffavtaler, eller landsomfattende tariffavtaler for de aktuelle bransjene, jf. § 6 første ledd. Etter § 6 annet ledd kan departementet pålegge oppdragsgivere å føre tilsyn med at klausulene blir overholdt, samt å iverksette tiltak overfor leverandøren ved manglende overholdelse av klausulene.

Departementet foreslår å utvide forskriftshjemlene, slik at departementet kan gi regler for å innføre nye tiltak med formål om å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping gjennom regelverket for offentlige anskaffelser.

2 Bakgrunn

2.1 Høringen

Ifølge tall fra SSB, gjennomfører offentlig sektor innkjøp for rundt 650 milliarder kroner årlig. Offentlig sektor kan derfor gjennom sin innkjøpsmakt påvirke samfunnet i ønsket retning. Regjeringen har understreket viktigheten av å benytte offentlige anskaffelser mer målrettet i arbeidet for å motvirke sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.

Dette er bakgrunnen for at Nærings- og fiskeridepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet, høsten 2022, la frem forslag til endringer i anskaffelsesloven, forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften), forskrift 12. august 2016 nr. 975 om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften), forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, og forskrift 3. august 2009 nr. 1028 om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser (byggherreforskriften).

I høringsnotatet foreslo departementene flere forskriftsendringer, som inngår som et første trinn i regjeringens arbeid med en Norgesmodell for offentlige anskaffelser. Departementene foreslo å pålegge oppdragsgiver å stille, og å følge opp, kontraktvilkår om betaling via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling. Videre foreslo departementene å pålegge oppdragsgiver å innta krav om lovlige tilknytningsformer i sine kontrakter med leverandørene, og å innta kontraktvilkår om obligatorisk tjenstepensjon (OTP) og HMS-kort. Departementene foreslo i tillegg å pålegge leverandører og underleverandører å utlevere «nødvendig dokumentasjon» til bruk for oppdragsgivers kontroll av kontraktvilkårene.

For å kunne vedta de foreslåtte forskriftsendringene, ble det også foreslått endringer i forskriftshjemlene.

Forslaget til endringer i regelverket om offentlige anskaffelser, og i byggherreforskriften for å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, ble sendt på offentlig høring 4. november 2022. Høringsfristen var 4. februar 2023.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Direktorater og tilsyn

Kommunene

Fylkeskommunene

Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Riksrevisjonen

Regelrådet

Regjeringsadvokaten

Universitetene i Norge

Høgskolene i Norge

Akademikerne

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Arkitektbedriftene i Norge

Den Norske Advokatforening

Den Norske Dommerforening

Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening

Hovedorganisasjonen Virke

KS – Kommunesektorens Organisasjon

Landets regionale helseforetak

Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Maskinentreprenørenes Forbund

Norges Kommunerevisorforbund

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)

Rådgivende Ingeniørers Forening

SMB Norge

Transparency International Norge

Unio

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Høringen ble også lagt ut på regjeringen.no.

Departementet mottok realitetsmerknader fra:

Forsvarsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet

Samferdselsdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)

Arbeidstilsynet

Petroleumstilsynet

Skattedirektoratet

Statens vegvesen

Bergen kommune

Drammen Kommune

Fredrikstad kommune

Hitra kommune

Innlandet fylkeskommune

Kristiansund kommune

Larvik kommune

Møre og Romsdal fylkeskommune

Nesodden kommune

Nordland fylkeskommune

Nordre Follo kommune

Oslo kommune

Rogaland fylkeskommune

Sarpsborg kommune

Stavanger kommune

Viken fylkeskommune

Voss herad

Bane NOR SF

Forsvarsbygg

Helse Sør-Øst RHF

Regelrådet

Språkrådet

Statsbygg

Sykehusinnkjøp HF

UiT Norges arktiske universitet

Universitetet i Bergen

Advokatforeningen

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Byggenæringens Landsforening

Bygghåndverk Norge

Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg

Hovedorganisasjonen Virke

KS – Kommunesektorens Organisasjon
Landsorganisasjonen i Norge
Maskinentreprenørenes Forbund
Næringslivets Hovedorganisasjon
Norges Kommunistiske Parti i Østfold
Norsk Arbeidsmandsforbund
Samfunnsbedriftene
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund

Følgende instanser uttalte at de ikke hadde merknader til høringsforslaget:

Mattilsynet
Norges vassdrags- og energidirektorat
Oljedirektoratet

Kristiansand kommune

Politiets fellestjenester
Statistisk sentralbyrå

2.2 Overordnede innspill i høringen

Departementet har mottatt 48 hørings svar med realitetsmerknader. De fleste høringsinstansene er overordnet positive til arbeidet med å innføre en Norgesmodell for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping gjennom offentlige anskaffelser.

Departementet har fått få innspill knyttet til forslag om utvidelse av forskriftshjemlene i anskaffelsesloven § 5 tredje ledd og § 6. Innspillene fra høringsinstansene kommenterer i stor grad forslagene generelt, eller de enkelte forslag til forskriftsendringer. Departementet vil i det følgende trekke frem noen overordnede synspunkter som har kommet frem i høringen. Synspunktene som refereres nedenfor gjelder forslagene i høringsnotatet samlet sett, og ikke spesifikt forslagene til lovendringer som er tema for denne proposisjonen. Disse omtales i punktene 3.3 og 4.3 nedenfor.

Forsvarsbygg, Fredrikstad kommune, Helse Sør-Øst RHF, Nordre Follo kommune, Oslo kommune og Viken fylkeskommune er positive til de konkrete foreslåtte forskriftsendringene, blant annet fordi de allerede benytter tilsvarende krav i sine innkjøpsmodeller.

Bane NOR SF, Bergen kommune, Bygghåndverk Norge, Byggenæringens Landsforening, Fredrikstad kommune, Hitra kommune, NHO, Innlandet Fylkeskommune, Kristiansund kommune, KS – Kommunesektorens organisasjon, Maskinentreprenørenes Forbund, Møre og Romsdal fylkeskommune, Nesodden Kommune, Nordland fylkeskom-

mune, Norsk Arbeidsmandsforbund, Petroleumstilsynet, Hovedorganisasjonen Virke, Viken fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune, Samferdselsdepartementet, Sarpsborg kommune, Samfunnsbedriftene, Skattedirektoratet, Statsbygg, Stavanger Kommune, UIT Norges arktiske universitet, Viken fylkeskommune og Voss herad støtter det overordnede prosjektet med en Norgesmodell for offentlige anskaffelser. Selv om disse høringsinstansene er positive til det overordnede prosjektet, er flere av dem mer eller mindre kritiske til forskriftsendringene som ble foreslått i høringen. De peker særlig på at forskriftsendringene som foreslås i høringsnotatet vil medføre økt ressursbruk og/eller økt behov for kompetanse. De viser særlig til de økte kontrollpliktene for oppdragsgivere, og økt antall kontraktsvilkår.

LO og Norges Kommunistiske Parti i Østfold støtter tiltakene, men mener samtidig at det bør vurderes å ta i bruk sterkere virkemidler.

Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV), Arbeidsgiverforeningen Spekter, Bergen kommune, Helse Sør-Øst RHF, Larvik Kommune, Petroleumstilsynet, Samferdselsdepartementet, Sarpsborg kommune, Skattedirektoratet, Statens vegvesen, Stavanger kommune, Sykehusinnkjøp og Viken fylkeskommune peker på at det bør utarbeides tilstrekkelig retningslinjer og veiledning for at forslagene til forskriftsendringer skal få ønsket effekt.

Flere, blant annet *NHO, Bergen kommune, Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg, Larvik kommune og Oslo kommune* peker på at videreutvikling av digitale verktøy er sentralt for å redusere ressursbruken i oppfølging av kontraktsvilkårene, og i øvrige deler av regelverket.

KS, Kristiansund kommune, Bergen kommune og Voss herad har uttrykt bekymringer for forskriftsendringenes personvernmessige konsekvenser, herunder omfanget av personopplysninger som behøves for å kontrollere kravene.

3 Forslag til ny § 5a i anskaffelsesloven

3.1 Gjeldende rett

Anskaffelsesloven § 5 gir departementet hjemmel til å vedta forskrifter om ulike samfunnshensyn, blant annet miljø, menneskerettigheter og arbeid mot arbeidslivskriminalitet.

Bestemmelsens tredje ledd gir hjemmel for departementet til i forskrift å pålegge statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter, og

offentligrettslige organer, å stille krav om begrensninger i antallet ledd i leverandørkjeden ved utførelsen av offentlige kontrakter i bransjer med særlige utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet. Med arbeidslivskriminalitet menes handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen, jf. Prop. 51 L (2015–2016) *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)* merknader til § 5 tredje ledd.

Med hjemmel i § 5 tredje ledd er det gitt regler om begrensning i antall ledd i leverandørkjeden, jf. forskrift 12. august nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) §§ 8-13 og 19-3. Lovens § 5 tredje ledd gir ikke hjemmel til å gi forskrift med krav om kontraktsvilkår.

3.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en ny hjemmel i anskaffelsesloven for å gi forskrift om tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Det var etter departementets vurdering hensiktsmessig at fremtidige forskriftsbestemmelser om bekjempelse av arbeidslivskriminalitet har samme forskriftshjemmel. Departementet foreslo derfor å oppheve § 5 tredje ledd og innføre en egen hjemmel for forskriftsbestemmelser knyttet til arbeid mot arbeidslivskriminalitet i ny § 5a.

Departementet foreslo i ny § 5a annet ledd en hjemmel til i forskrift å pålegge statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter, og offentligrettslige organer, en plikt til å stille kontraktsvilkår om betalingsform ved utførelsen av offentlige kontrakter. Formålet var å bekjempe arbeidslivskriminalitet, og forslaget i annet ledd ga hjemmel til å innføre forskrift om krav som gjelder i alle bransjer.

Videre foreslo departementet i ny § 5a tredje ledd en hjemmel til å gi forskrift om å pålegge statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter, og offentligrettslige organer, en plikt til å stille begrensninger i antallet ledd i leverandørkjeden ved utførelsen av kontrakter i bransjer med særlige utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet. Forslaget innebar en videreføring av dagens § 5 tredje ledd.

Endelig foreslo departementet i ny § 5a fjerde ledd en hjemmel til å gi forskrift om plikt til å føre kontroll med at kontraktsvilkår og begrensninger i ledd i leverandørkjeden blir overholdt, og å iverksette tiltak overfor leverandøren ved manglende overholdelse.

3.3 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som har kommentert forslaget om å innføre en ny § 5a i anskaffelsesloven. *Hitra kommune*, *Innlandet fylkeskommune*, *Norsk Arbeidsmandsforbund*, og *Oslo kommune* støtter de foreslåtte lovendringene.

Maskinentreprenørenes Forbund mener det må konkretiseres tydelig hvilke tiltak departementet skal kunne gi i forskrift, og fremhever at dette er særlig viktig med tanke på at tiltakene kan være av inngripende karakter.

Statens vegvesen har en kommentar knyttet til hvilke kontraktsvilkår som kontrollplikten i forskriftshjemmelen i forslag til nytt fjerde ledd omfatter. Statens vegvesen legger til grunn at kontrollplikten er ment å omfatte kontraktsvilkår som er fastsatt i forskrift, men mener det kan være hensiktsmessig at kontrollplikten også omfatter kontraktsvilkår fastsatt av oppdragsgiver selv. Dette begrunnes dels med at kontraktsvilkår skal følges opp for å unngå «rabatt» i kontraktsutførelsen og risiko for ulovlig direktekjøp, og dels fordi slik kontrollplikt også forenkler adgang til dokumentasjon med tanke på personvernreglene.

3.4 Departementets vurdering

Etter departementets vurdering er det hensiktsmessig at forskriftsbestemmelser om bekjempelse av arbeidslivskriminalitet har samme forskriftshjemmel. Ingen av høringsinstansene har hatt innvendinger til ny hjemmel i anskaffelsesloven for forskriftsbestemmelser knyttet til arbeidslivskriminalitet.

Myndigheten til å gi forskrift etter forslaget til ny § 5a er foreslått lagt til departementet, slik den også i dag er i anskaffelsesloven § 5 tredje ledd.

Forslag til ny § 5a har et avgrenset saklig virkeområde. *Maskinentreprenørenes Forbund* påpeker viktigheten av at det er tydelig angitt i lov hva som kan reguleres i forskrift, og den foreslåtte hjemmelen er da også begrenset til å gi bestemmelser om konkrete forhold. Det kan gis bestemmelser om kontraktsvilkår om betalingsform, begrensninger i antall ledd i leverandørkjeden, plikt til å føre kontroll med at kontraktsvilkår og begrensninger i ledd i leverandørkjeden blir overholdt, og å iverksette tiltak overfor leverandøren ved manglende overholdelse. Etter departementets vurdering er dette en tydelig avgrensning av hjemmelsbestemmelsen.

Departementet merker seg *Statens vegvesens* høringsinnspill om at kontrollplikten også bør gjelde kontraktsvilkår som ikke følger av forskrift.

Dette ville innebære en betydelig utvidelse av oppdragsgivers kontrollplikt, som eventuelt bør utredes grundig. Departementet vil derfor ikke foreslå en slik endring nå.

Departementet foreslår enkelte endringer i strukturen og ordlyden til ny § 5a sammenliknet med forslaget som ble sendt på høring. Det foreslås en innledende omtale av hvilke oppdragsgivere bestemmelsen gjelder for. Deretter følger en opplisting av ulike forhold som kan reguleres i forskrift med hjemmel i bestemmelsen. Dette innebærer ingen materiell endring sammenliknet med forslaget som ble sendt på høring.

4 Anskaffelsesloven § 6

4.1 Gjeldende rett

Anskaffelsesloven § 6 første ledd regulerer hvilke materielle vilkår departementet gjennom forskrift kan pålegge offentlige oppdragsgivere å innta i sine tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter. Etter § 6 første ledd omfatter dette kontraktsklausuler som skal sikre «lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende forskrifter om allmenngjorte tariffavtaler eller landsomfattende tariffavtaler for de aktuelle bransjene».

I anskaffelsesloven § 6 annet ledd er departementet gitt fullmakt til gjennom forskrift å pålegge oppdragsgivere å føre tilsyn med at kontraktsklausulene blir overholdt, og sette i verk tiltak overfor leverandører dersom klausulene ikke overholdes.

Ansvar for forskriften ligger hos Arbeids- og inkluderingsdepartementet, jf. merknaden til § 6 i Prop. 51 L (2015–2016).

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter trådte i kraft 1. mars 2008 og er hjemlet i anskaffelsesloven § 6. Forskriften ble innført for å oppfylle statens forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter som Norge har ratifisert. Formålet er dessuten å motvirke sosial dumping ved inngåelse av kontrakter med offentlige myndigheter. Pliktsubjektene etter anskaffelsesloven § 6 og forskriften § 3 er statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter, og offentlig-rettslige organer.

Forskriften får anvendelse ved tildeling av tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som overstiger 1.3 millioner kroner ekskl. mva. for statlige myndigheter og 2 millioner kroner ekskl. mva. for andre oppdragsgivere, de såkalte terskelverdiene.

Forskriften § 5 regulerer hvilke krav offentlige oppdragsgivere må ha med i sine kontrakter med leverandører og eventuelle underleverandører hva gjelder lønns- og arbeidsvilkår for ansatte som direkte medvirker til kontraktsoppfyllelsen. På områder dekket av en forskrift om allmenngjort tariffavtale skal oppdragsgiverne stille krav om at ansatte hos leverandører eller underleverandører har lønns- og arbeidsvilkår som er i samsvar med gjeldende allmenngjøringsforskrifter. Dersom området ikke dekkes av en forskrift om allmenngjort tariffavtale, skal oppdragsgiver stille krav om lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransjen. Hva som menes med lønns- og arbeidsvilkår er i denne sammenheng definert i forskriften § 5 tredje ledd.

Videre er oppdragsgiverne i medhold av forskriften § 6 forpliktet til å kontraktsfeste krav til informasjon fra leverandører og eventuelle underleverandører om overholdelse av lønns- og arbeidsvilkår når dette forespørres, samt å kontraktsfeste retten til å sanksjonere manglende overholdelse.

Oppdragsgivers plikt til å gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes, er regulert i forskriften § 7. Det er angitt at graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografiske område mv. Dette innebærer at graden av kontroll kan tilpasses etter hvor stor sannsynlighet det er for sosial dumping i det konkrete tilfellet.

Arbeidstilsynet har ansvaret for å føre tilsyn med at oppdragsgivere etterlever forskriften.

4.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å endre anskaffelsesloven § 6.

Behovet for å endre § 6 ble begrunnet i de nye kravene departementet foreslo å innta i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Dette gjelder krav til kontraktsvilkår om lovlige tilknytningsformer, kontraktsvilkår om obligatorisk tjenstepensjon (OTP) og kontraktsvilkår om HMS-kort i bygg, anlegg og renholdsbransjen. I tillegg ble det foreslått å forskriftsfeste dokumentasjonskravet til leverandører og underleverandører.

Departementet vurderte det slik at ordlyden i anskaffelsesloven § 6 ikke omfatter de foreslåtte kravene til kontraktsvilkår, heller ikke det foreslåtte kravet til at leverandørene må utlevere nødvendig dokumentasjon for at oppdragsgivere skal kunne oppfylle sine kontrollplikter.

Departementet foreslo derfor endringer i anskaffelsesloven § 6 slik at departementets forskriftskompetanse også omfatter de foreslåtte kravene. Av lovtekniske hensyn er det foreslått et felles første ledd hvor det fremgår hva som er virkeområdet for forskriftshjemmelen, og hvem som er mulige pliktsubjekter i forskriften. Videre er det lagt opp til en alfabetisert liste hvor de ulike kravene inntas i bokstav a til d. Ny bestemmelse i anskaffelsesloven § 6 annet ledd annet punktum er foreslått for å gi departementet hjemmel til å gi forskrift om leverandørens og underleverandørens dokumentasjonsplikt.

4.3 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som har kommentert forslaget til endringer i anskaffelsesloven § 6. I høringsrunden har *Statsbygg* spilt inn at ny § 6 bokstav d bør presiseres med tilføyelse av *arbeidsmiljø* i stedet for departementets forslag om å «sikre at helse, miljø og sikkerhet ivaretas på den enkelte arbeidsplass».

Justisdepartementet har fremhevet at det er hensiktsmessig å benytte lovforslagets formulering i § 6 annet ledd om «å iverksette tiltak» der oppdragsgiverne pålegges å reagere på kontraktsbrudd. Dette for å opprette et skille mot administrative sanksjoner som ilegges av offentlige tilsynsorganer.

Oslo kommune har pekt på at det vil være hensiktsmessig å utdype hva som inngår i oppdragsgivers kontrollplikt og leverandørens dokumentasjonsplikt.

Hitra kommune, *Innlandet fylkeskommune*, *Norsk Arbeidsmandsforbund*, og *Oslo kommune* støtter de foreslåtte lovendringene.

Forsvarsbygg er enig i departementets vurdering hva gjelder behovet for endring av forskriftshjemmelen, og stiller seg positiv til endringsforslaget.

4.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om å endre anskaffelsesloven § 6 ved en utvidelse av departementets forskriftskompetanse. Endringen er nødvendig for å hjemle de plikter som er foreslått inntatt i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Departementet ser behov for å innføre flere regelverkskrav i forskriften. Dette som ledd i å oppnå den overordnede målsettingen om at offentlige oppdragsgivere skal bidra til trygge og gode arbeidsforhold ved å velge seriøse leveran-

dører i sine anskaffelser. Hovedvekten av pliktene som foreslås forskriftsfestet, relaterer seg til anskaffelsesregelverket og styrking av håndhevingen av eksisterende regler på anskaffelsesområdet. Departementet mener dette vil fremme effektiv bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

Hovedinntrykket er at høringsinstansene støtter departementets forslag til endring av forskriftshjemmelen i § 6. Departementet fremhever at forslaget til ny forskriftshjemmel er utformet med et begrenset saklig virkeområde der konkrete krav og plikter er listet opp.

Departementet har vurdert innspillet fra *Statsbygg* om å presisere begrepsbruken i lovforslaget § 6 bokstav d. Departementet finner at begrepet helse, miljø og sikkerhet er så innarbeidet at presiseringen fremstår lite hensiktsmessig. Til dette kommer at sikring av arbeidsmiljøet etter departementets oppfatning inngår i begrepet slik forslaget er formulert.

Videre har departementet merket seg *Justisdepartementets* merknad om at det er hensiktsmessig i lovteksten å differensiere mellom å iverksette «tiltak» og å ilegge «sanksjoner». Dette er i tråd med forslaget i høringsnotatet som viderefører begrepet i eksisterende forskrift. Departementet er enig i at begrepene bør rendyrkes for å unngå forveksling mellom privatrettslige reaksjoner og administrative sanksjoner. Av samme grunn mener departementet at begrepene kontroll og tilsyn bør reflektere henholdsvis kontroll på oppdragsgivers hånd og tilsyn fra tilsynsmyndighetene. I forslaget er derfor begrepet «kontrollere» benyttet i stedet for «føre tilsyn med».

Oslo kommune har pekt på at det vil være hensiktsmessig å utdype hva som inngår i oppdragsgivers kontrollplikt og leverandørens dokumentasjonsplikt. Behovet for klargjøring av disse pliktene finner støtte hos mange høringsinstanser. Nødvendigheten av retningslinjer og veiledning om hva som skal til for å oppfylle pliktene, blir trukket frem som sentrale virkemidler. Disse innspillene vil bli vurdert i forbindelse med forskriftsarbeidene og regjeringens videre arbeid med Norgesmodellen for offentlige anskaffelser.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til endringer i forskriftshjemlene i anskaffelsesloven medfører i seg selv ingen økonomiske eller administrative konsekvenser. Når hjemmelsbestemmelsene tas i bruk, vil det imid-

lertid innføres tiltak i forskrift som medfører økonomiske og administrative konsekvenser. Som enkelte av høringsinstansene har påpekt, kan forskriftsendringer vedtatt med hjemmel i de nye bestemmelsene, medføre økt ressursbruk og behov for økt kompetanse i forbindelse med kontraktsoppfølging og behandling av personopplysninger. Slik høringsinnspillene reflekterer, gjelder dette for både det offentlige og for næringslivet. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) viser i *Anskaffelsesundersøkelsen 2022* til at kun 23 prosent av virksomhetene i undersøkelsen opplever å ha tilstrekkelig tid og ressurser til å følge opp kontrakter på en god måte.

Dette er bakgrunnen for at regjeringen, i neste etappe i arbeidet med en Norgesmodell for offentlige anskaffelser, utreder tiltak som kan redusere denne belastningen. Departementet legger til grunn at disse tiltakene vil begrense økonomiske og administrative konsekvenser for både det offentlige og for næringslivet.

Det skal for det første etableres en «beste praksis» for kontraktsoppfølging. Beste praksis kan forenkle oppfølging av kontraktsvilkår for oppdragsgivere, samt gjøre oppfølging mer ensartet og forutsigbar for næringslivet.

For det andre tas det sikte på å øke kvaliteten på veiledningsmateriell. Dette kan blant annet bidra til å klargjøre kontrollplikten og hva som kreves av oppdragsgivere, samt øke forutberegneligheten for næringslivet.

Enkelte høringsinstanser har pekt på digitale virkemidler som sentralt for effektiv oppfølging og ressursbruk. Departementet vil vurdere tiltak for å fremme tilgjengeligheten og bruken av slike virkemidler som ledd i arbeidet med en Norgesmodell for offentlige anskaffelser.

Parallelt med tiltak nevnt ovenfor ble det 4. november 2022 satt ned et utvalg som skal revidere anskaffelsesregelverket. Utvalgets mandat består blant annet i å vurdere «hvordan dagens regelverk fungerer, og foreslå endringer som vil gjøre det mer brukervennlig, samt bidra til bedre ressursbruk og bedre måloppnåelse». Forenkling av regelverket kan bidra til mindre ressursbruk både for det offentlige og for næringslivet.

Kostnader og øvrige konsekvenser av de enkelte høringsforslagene som fastsettes i forskrift vil utredes videre.

6 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 5a

Bestemmelsen er ny og gir departementet hjemmel til å gi forskrift med formål om å fremme hensynet til arbeidsforhold og sosiale forhold, jf. § 5, og motarbeide arbeidslivskriminalitet. Arbeidsforhold og sosiale forhold skal forstås likt som tilsvarende ordlyd i nåværende § 5. Med «arbeidslivskriminalitet» menes handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen. Dette tilsvarer nåværende § 5 tredje ledd.

Pliktsubjekter etter bestemmelsen er statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer. Departementet kan i forskrift pålegge de nevnte oppdragsgiverne en plikt til å stille angitte vilkår.

Det følger av *bokstav a* at departementet kan gi forskrift om plikt til å stille kontraktsvilkår om betalingsform ved utførelsen av offentlige kontrakter for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Dette gjelder generelt for alle bransjer. Bokstav a har som formål å bekjempe arbeidslivskriminalitet gjennom økt sporbarhet og transparens i offentlige kontrakter. Betaling som ikke har tilknytning til utførelsen av kontrakten omfattes ikke. Betaling til generell administrasjon, planlegging, rådgivning og andre tilknyttede tjenester faller dermed utenfor.

Bokstav b viderefører dagens § 5 tredje ledd om begrensninger i antallet ledd i leverandørkjeden ved utførelsen av kontrakter i bransjer med særlige utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet. Den er ment videreført uendret.

Endelig kan departementet etter *bokstav c* gi forskrift om plikt til å føre kontroll med at kontraktsvilkår og begrensninger i ledd i leverandørkjeden blir overholdt, og å iverksette tiltak overfor leverandøren ved manglende overholdelse. Plikten som kan pålegges etter bokstav c er ikke begrenset til vilkår om betalingsform i bokstav a. Plikt til å føre kontroll mv. kan også pålegges ved andre pålagte kontraktsvilkår så lenge de fremmer hensynene i første ledd.

Ny § 5a skiller seg fra forskriftshjemmelen i § 6, ved at sistnevnte kun gjelder for tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter.

Til § 6

Forslaget innebærer endringer i første og annet ledd, og utvider departementets forskriftskompetanse med formål å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Departementet gis myndighet til å pålegge krav om spesifikke kontraktsvilkår i anskaffelser gjennomført av angitte oppdragsgivere.

Som følge av endringene er det foreslått en justering i overskriften til § 6, ved at «mv.» føyes til etter «arbeidsvilkår».

Første ledd første punktum statuerer virkeområdet for forskriftshjemmelen og hvem som er mulige pliktsubjekter, og angir en liste over hvilke vilkår, rettigheter og hensyn som skal sikres ved et krav om regulering i kontrakt. Det følger av den innledende teksten at forskriftene må begrenses til tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter, og videre at det er statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer som kan pålegges plikter til å ta inn angitte kontraktsvilkår ved sine anskaffelser.

Første ledd bokstav a er en videreføring av forskriftshjemmelen i dagens første ledd. Den er ment videreført uendret.

Første ledd bokstav b er ny og innebærer at oppdragsgivere som angitt i første ledd første punktum skal stille kontraktsvilkår om at alle leverandører og underleverandører plikter å overholde reglene om arbeidstakerstatus, jf. arbeidsmiljøloven § 1-8 første ledd, jf. § 2-1, samt §§ 14-9, 14-12 og 14-13 om ansettelse og innleie for personer som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten. Det er særlig avgrensningen mot selvstendige oppdragstakere som er viktig fordi loven ikke får anvendelse for denne gruppen. For arbeidstakere som er utsendt til Norge i forbindelse med tjenesteyting gjelder arbeidsmiljølovens bestemmelser om innleie, jf. forskrift 16. desember 2005 nr. 1566 om utsendte arbeidstakere (utsendingsforskriften) § 3 første ledd bokstav a. Kravet til kontraktsvilkår om tilknytningsform er ikke ment å gi leverandørene som arbeidsgiver nye materielle plikter, men å stille krav om at de overholder plikter de allerede har.

Første ledd bokstav c er ny og skal sikre at lov om obligatorisk tjenstepensjon blir overholdt. Dette innebærer at aktuelle oppdragsgivere skal stille kontraktsvilkår om at leverandører og under-

leverandører har tjenstepensjonsordning i henhold til lov om obligatorisk tjenstepensjon. Alle arbeidstakere som direkte medvirker til oppfyllelse av kontrakten skal være omfattet. Offentlige oppdragsgivere skal bare stille krav om obligatorisk tjenstepensjon i den utstrekning den aktuelle leverandøren er forpliktet til å ha en slik ordning etter OTP-loven. Bestemmelsen oppstiller ikke nye materielle krav til å opprette tjenstepensjonsordning for virksomheter som leverer tjenester til det offentlige. Det understrekes at plikten til å opprette tjenstepensjonsordning etter OTP-loven ikke gjelder utenlandske virksomheter med utsendte arbeidstakere i Norge.

Første ledd bokstav d er ny og innebærer at de nevnte oppdragsgivere skal stille kontraktsvilkår om HMS-kort i bygge- og anleggskontrakter, samt i kontrakter med renholdsvirksomheter. Kravet til HMS-kort er ikke en ny plikt som tilkommer leverandørene og underleverandørene. Pliktene følger allerede av forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser og forskrift om godkjenning av renholdsvirksomheter m.m. Nyvinningen ved å innta kontraktsvilkår om HMS-kort er at oppdragsgiverne pålegges å kontrollere at kravene er oppfylt, samt sanksjonere brudd innenfor rammene av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og den aktuelle kontrakten med leverandøren. Kontrollen skal ved dette effektiviseres og bidra til å forhindre sosial dumping, svart arbeid og ulovlige arbeidsforhold.

Ny bestemmelse i § 6 annet ledd annet punktum gir departementet hjemmel til å gi forskriftsbestemmelse om leverandørenes dokumentasjonsplikt. Dokumentasjonsplikten gjelder nødvendig dokumentasjon fra leverandører eller underleverandører som skal sette oppdragsgiver i stand til å kontrollere at kontraktsvilkårene inntatt i § 6 første ledd blir overholdt. Leverandørene plikter å bidra med nødvendig dokumentasjon når oppdragsgiver etterspør dette. I «nødvendig» ligger det en begrensning ved at overflødig informasjon ikke skal utleveres. Bestemmelsen befester leverandørens plikt til å dokumentere etterlevelse, setter oppdragsgiver i stand til å oppfylle sin kontrollplikt, og etablerer nødvendig behandlingsgrunnlag for leverandøren etter personvernforordningen.

Nærings- og fiskeridepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i lov om offentlige anskaffelser (forskriftshjemler om arbeidslivskriminalitet).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov om offentlige anskaffelser (forskriftshjemler om arbeidslivskriminalitet) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov om offentlige anskaffelser (forskriftshjemler om arbeidslivskriminalitet)

I

I lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser gjøres følgende endringer:

§ 5 tredje ledd oppheves. Nåværende fjerde ledd blir tredje ledd.

Ny § 5a skal lyde:

§ 5a *Forskrifter om arbeidsforhold, sosiale forhold og arbeidslivskriminalitet*

For å fremme hensynet til arbeidsforhold og sosiale forhold, jf. § 5, og motarbeide arbeidslivskriminalitet, kan departementet gi forskrift som pålegger statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer en plikt til å:

- a) stille kontraktsvilkår om betalingsform ved utførelsen av offentlige kontrakter for å bekjempe arbeidslivskriminalitet,
- b) sette begrensninger i antallet ledd i leverandørkjeden ved utførelsen av kontrakter i bransjer med særlige utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet og
- c) kontrollere at kontraktsvilkår og begrensninger i ledd i leverandørkjeden blir overholdt, og iverksette tiltak overfor leverandøren ved manglende overholdelse.

§ 6 overskriften skal lyde:

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår *mv.* i offentlige kontrakter

§ 6 første og annet ledd skal lyde:

Departementet kan i forskrift pålegge statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer å ta inn *kontraktsvilkår* i tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter som skal

- a) sikre lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende forskrifter om allmenngjorte tariffavtaler eller landsomfattende tariffavtaler for de aktuelle bransjene,
- b) sikre at *arbeidsmiljølovens bestemmelser om ansettelser og lønns- og arbeidsvilkår overholdes*,
- c) sikre at *lov om obligatorisk tjenestepensjon overholdes og*
- d) sikre at *helse, miljø og sikkerhet ivaretas på den enkelte arbeidsplass.*

Departementet kan i forskrift pålegge oppdragsgivere å kontrollere at kontraktsvilkårene blir overholdt, og å iverksette tiltak overfor leverandøren ved manglende overholdelse av *kontraktsvilkårene*. Departementet kan i forskrift pålegge leverandører og underleverandører å utlevere nødvendig dokumentasjon for at en oppdragsgiver kan oppfylle plikten til å kontrollere at kontraktsvilkårene blir overholdt.

II

Loven trer i kraft straks.



