



Norske Murmestres Landsforening

Nærings- og fiskeridepartementet
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Kommunal- og distriktsdepartementet
Adresse Her

Oslo, 15.11.2023

Innspill til krav om bruk av lærlinger i forbindelse med ny "Norgesmodell" for offentlige anskaffelser

Norske Murmestres Landsforening, heretter NML, vil med dette komme med innspill til lærlingeklausul i forbindelse med Regjeringens arbeid med ny Norgesmodell for offentlige anskaffelser og vi vil berømme Regjeringen for å ta tak i dette og sette seriøsitet i offentlige anskaffelser forbilledlig på dagsorden samt jobbe frem gode løsninger for en bransje med utfordringer. Høringsnotatet er godt og adresserer i hovedsak utfordringene med innføring av en lærlingeklausul, men vi vil kommentere på noen av punktene.

NML er en arbeidsgiverorganisasjon for murmestres som driver virksomhet innen mur- og flisleggerfaget. Videre er vi gjennom trepartssamarbeidet sammen med Fellesforbundet fageier i mur- og flisleggerfaget. NML er en bransjeforening som er medlem i Byggenæringens Landsforening, heretter BNL, som igjen er en landsforening i NHO, som vi dessverre har motstridende interesser med i anledning denne saken.

Gode offentlige anskaffelser er god samfunnsøkonomi og useriøsitet i de samme anskaffelsene er direkte samfunnsskadelig i forhold til at de som jukser vinner frem foran de seriøse virksomhetene samt at det i tillegg har mange andre alvorlige sider i forhold til den samfunnsstruktur vi kjenner i dag. NML har derfor arbeidet mye med seriøsitet i offentlige anskaffelser. NML har i samarbeid med egne lokalforeninger og andre håndverksbransjer særlig jobbet med seriøsitet lokalt i forbindelse med enkelte fylker og kommuners tilnærming til de utfordringene som finnes i byggenæringen, herunder med trykk på krav til fast ansatte fagarbeider og krav om benyttelse av lærlinger i de offentlige anskaffelsene.

Vi har merket oss at det har vært lettere å få til mer virkningsfulle tiltak lokalt enn sentralt og vi imøteser derfor at flere av tiltakene tas inn i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Det er selvsagt svært viktig at effektivitet og lønnsomhet i de offentlige anskaffelsene fortsatt blir ivarettatt.

Overordnet

- Norgesmodellen må ikke bli en brekkstang for å ta livet av de gode tiltakene i de lokale modellene som Osломodellen, Telemarksmodellen og Skiensmodellen slik at en Norgesmodell må minst være like stram som disse som vi nå ser har virket over tid. Norgesmodellen må heller ta mål av seg til å ta det beste fra disse samt forbedre de gode tiltakene i de allerede velprøvde andre modellene.
- Klausulene, bestemmelsene og tiltakene må i størst mulig grad inn i regelverket som lov eller forskrift – og det oppfordres sterkt at dette gjøres og gjennomføres snarest mulig og innen utløpet av vårsesjonen på Stortinget.
- Ved vurderingen av om fagområdet har "særskilt behov" så må det først og fremst vektlegges næringslivets behov, men også skjele hen til slik departementet har lagt opp til at det også sees på om det er nok læreplasser i faget. I forhold til næringslivets behov så viser alle framskrivninger at vi mangler fagfolk i byggenæringen i uoverskuelig framtid. Vi har framskrivninger som tilsier at vi vil mangle 30000 fagarbeider i byggenæringen i 2030 og spesielt de små fagene har store utfordringer med å få rekruttert lærlinger til sine fag.
- Etterlevelse av bestemmelser i Norgesmodellen samt i selve tilbudsutlysningen må sikres gjennom verktøy for oppfølging i både tilbudsfasen og leveransefasen, eksempel på slikt verktøy er HMS-reg. eller tilsvarende. Leveransene må også følges opp med stedlig tilsyn på byggeplass der det er naturlig samt oppfølging av kontraktsvilkårene. Det syndes mye mot vilkår satt i anskaffelsene som f.eks. miljøvilkår og lærlingeklausul og dette må følges tett opp av det offentlige som bestiller. Videre må også det offentlige føre tilsyn med kriterier som naturlig kan følges opp av tilsynsmyndigheter.
- Tilsyn og kontroll er helt avgjørende for å sikre etterlevelse av kriteriene i de enkelte anskaffelsene.
- Vekting av tilbud – pris er ofte gjennomgående kriterie og her oppfordres det offentlige til å vekte kvalitative krav som eksempelvis fagkompetanse, miljøkrav, lærlingeklausul og andre bærekraftsmål i større grad samt følge opp at disse etterleveres i leveransefasen som nevnt over.
- I forhold til lærlingeklausul så er det også viktig å se hen til om oppdraget er innenfor læreplanmålene til lærlingene og dette kan løses gjennom dialog med oppdragsgiver, oppdragstaker og eventuelt opplæringskontor. Videre må det påses at det skal være instruktører med fagbrev i anskaffelser hvor lærlingeklausulen slår inn og det skal benyttes lærlinger.
- Sanksjonsmulighetene i regelverket må benyttes samt at det må påses at disse er forholdsmessig.
- Det offentlige må sikre kvalitet hos den enkelte bestiller ved f.eks. å opprette et servicekontor for bestillere som er underlagt regelverket for offentlige anskaffelser og seriositetsbestemmelsene i Norgesmodellen samt styrke den enkelte bestillers innkjøpsfaglige kompetanse gjennom økt opplæring med videre i forhold til dette. Her kan også om fagområdet har et "særskilt behov" for lærlinger avklares og kommuniseres ut til alle de offentlige oppdragsgiverne.

- Entreprisekontraktene hos Norsk standard må benyttes av bestiller uten avvik da disse er balanserte mellom partene. Bestiller må her sikre at de samme kontraktsvilkår også benyttes nedover i kontraktskjeden mot underentreprenører, også uten avvik. Spørsmålene rundt lærlingeklausul må avklares i forbindelse med inngåelsen av kontrakten og være en del av denne.
- Deling av informasjon mellom offentlige etater samt offentlige bestillere slik at man kan avdekke om det hefter noe med den enkelte leverandør som tilsier at denne ikke skal benyttes. Herunder informasjon fra den enkelte fylkeskommune om den aktuelle oppdragstaker og om denne er godkjent opplæringsbedrift.
- Det er på høy tid at endringene i krav om lærlinger kommer og dette vil være et effektivt virkemiddel for å skape etterspørsel etter flere mur og flisleggerlærlinger. Vi representerer ett lite fag som har store utfordringer med rekruttering slik at det er helt avgjørende at kravet kommer spesifikt pr fagområde (eksempelvis mur- og flisleggerfaget, malerfaget, blikkenslagerfaget med videre) og ikke programområde (bygge- og anleggsgagene) da vi har sett at i de lokale modellene hvor lærlingeklausul praktiseres løses med de store fagene som elektrofaget, tømmerfaget og rørleggerfaget som ikke har samme utfordringene med rekruttering som de små fagene har. Vi kommer tilbake til flere detaljer i nedenstående.
- Det er veldig positivt at Regjeringen ber om 10% lærlinger av de arbeidede timer på anskaffelsen, men det viktigste er at det kreves lærlinger på de enkelte fag med "særskilte behov" og spesielt de små fagene trenger et krav for å sikre rekruttering. Videre må det tas høyde for at noen av småfagene ikke har så mye som 10 % lærlinger sett hen til hvor mange utøvere av faget med svennebrev det finnes i Norge. I mur- og flisleggerfaget har vi i underkant av 5 % lærlinger i faget. Det vil si at vi i fjor hadde 285 løpende lærekontrakter og oppunder 6000 mur og flisleggersvenner som utførende i faget.
- Det bes også om at det innføres et krav om at leverandør / oppdragstaker også har 10% lærlinger i eget foretak sett i forhold til ansatte med fagbrev.

Høringsspørsmål

Departementet ber om svar på spørsmål merket fra a) til h) som besvares i nedenstående:

- a) Forslaget om lærlingeklausul vil adressere utfordringene skissert i høringsforslaget kapittel 2.1 vedrørende seriositet og være ett godt bidrag sammen med andre krav i offentlige anskaffelser. Videre vil forslaget være til veldig god hjelp for å øke etterspørselen etter lærlinger i bygge- og anleggsgagene og spesielt bidra til å øke etterspørselen etter lærlinger til de små fagene og derigjennom øke rekrutteringen til disse. Det er også viktig at det offentlige går foran i å etterspørre kvalitet gjennom fagkompetanse og lærlinger samt fast ansatte i foretakene og andre seriositetskrav og derigjennom bidra til å bekjempe adressere de utfordringene skissert i høringsforslaget.
- b) "Særskilt behov" må ta utgangspunkt i mangelen på fagfolk i de enkelte fag og det vil tilsi at alle fagene har "særskilt behov" slik at dette blir en enklere vurdering for den enkelte offentlige bestiller. Det må derfor sees til næringslivets behov for fagfolk slik at dette kan løses ved kontakt med partene i arbeidslivet som definerer hvilke fag det er etterspørsel etter slik at den enkelte offentlige bestiller ikke behøver å gjøre denne vurderingen.

- c) Nivået departementet har lagt seg på er oppnåelig i en del anskaffelser og det er viktig at nivået har ambisjoner om 10 % lærlinger da det er stor mangel på fagfolk i byggenæringen, men det er viktig å se hen til regionale forskjeller samt forskjell på tilgangen på lærlinger i de forskjellige fagene. For mur- og flislegger fagets del så er det pr dags dato i underkant av 5 % lærlinger i faget sett opp mot utførende svenner i mur- og flisleggerfaget som ligger på i underkant av 6000 stk. Det vises også til store forskjeller fra region til region i Norge. Kravet er gjennomførbart gitt at det er ventiler som tar høyde for mangel på lærlinger samt at nivåene i den enkelte anskaffelse kan løses gjennom dialog med oppdragsgiver for å komme frem til ett fornuftig nivå i den enkelte anskaffelse.
- d) Ett krav på lærlinger i offentlige anskaffelser har i lokale modeller vist seg å være effektive for å skape økt etterspørsel etter lærlinger samt at det har bidratt til økning av bruken av lærlinger i offentlige anskaffelser og i den forbindelse vises det til Oslo kommune sin økning i antall lærlinger i sine anskaffelser fra før innføringen av "Oslomodellen" frem til i sommer og lanseringen av revidert "Oslomodell". Det er helt avgjørende for de små fagene at kravet stilles pr fag slik at ikke kravet kun knyttes til programområde da en eventuell lærlingeklausul da vil fylles med de store fagene slik at de små fagene ikke vil få en økt etterspørsel etter lærlinger på sine fagområder. For å sikre kravet til lærlinger og en god opplæring så må det også stilles ett høyt krav til fagkompetanse på fag- og svennebrevnivå da disse er instruktører for lærlinger samt at det i tillegg er et effektivt virkemiddel for å sikre seriositet i næringen. Krav til lærlinger vil være et av de mest effektive virkemidler for å øke etterspørselen etter lærlinger og derigjennom avhjelpe lærlingemangelen.
- e) Forslaget vil øke etterspørselen etter lære plasser i de enkelte fagene og være gunstig for rekrutteringen samt øke gjennomføringen i utdanningsløpet samt øke tilgangen på fagfolk i de enkelte fag. Videre vil det komme lærlinger som går utenom videregående utdanning og her kan vi eksempelvis vise til mur- og flisleggerfaget hvor 40 av de 140 som søker seg til faget er "voksenlærlinger" som kommer utenfra den videregående skole.
- f) Det er et krav til minst en lærling i reglene for offentlige anskaffelser i dag og et økt krav i alle enkeltfag vil føre til noe merarbeid for oppdragstaker og oppdragsgiver. Vi har forespurt noen medlemsbedrifter i små fag som kunne kvittere ut at det var fullt ut håndterbart med en lærlingeklausul da basert på erfaringer de hadde fra "Oslomodellen" de forespurte bedriftene medelte videre at det var en liten pris å betale for økt etterspørsel til lærlinger i faget og derigjennom økt rekruttering til fagene og de fagfolk bransjene trenger.

Når det gjelder å avstemme behovet i forhold til "særskilt behov" for oppdragsgiver så mener vi at "særskilt behov" må ta utgangspunkt i næringslivets behov for fagfolk slik at dette spørsmålet kan avklares med partene i arbeidslivet. Videre må det benyttes digitale hjelpemidler i forbindelse med oppfølgingen av kontrakten for å påse at kravet etterleves, det tilsier at det ved enkle tiltak kan følges opp på en god måte uten at dette belaster oppdragsgiver i særlig grad.

- g) Det er helt avgjørende at oppdragsgiver fører tilsyn og kontroll med kravene i den enkelte anskaffelsen for å påse at kravene oppfylles. Kravene vil ha liten eller ingen virkning om det ikke følges opp og avstemmes underveis i byggeprosessen. Tilsyn og kontroll er ett av de viktigste tiltakene for å oppnå formålene med regelen og vi ser at et digitalt oppfølgingssystem slik som eksempelvis HMS-reg som er tatt i bruk av blant andre Oslo kommune og Statsbygg gir en mye bedre kontroll og avdekking av avvik i forhold til de kontraktskrav som følger av den enkelte anskaffelse samt regler i lov og forskrift. Vi ser også for oss å benytte kunstig intelligens for å forhåndsvurdere

de enkelte tilbydere. Det er helt avgjørende med digitale oppfølgingsverktøy for å holde tilsyn og kontroll med leveransen og de kriterier som er stilt i anskaffelsen slik at avvik kan rettes fortløpende eventuelt at kontrakter med betydelig avvik kan heves.

- h) Vi mener at det i tillegg til krav til lærlinger i den enkelte anskaffelse også må stilles krav til 10 % lærlinger i foretaket da dette vil forenkle og sikre nivået på oppfyllelsen av lærlingeklausulen. Videre må det stilles krav til bruk av lærlinger under terskelverdiene i oppdrag som er egnet for lærlinger.

Vi understreker som vi tidligere har adressert at "særskilt behov" må ta utgangspunkt i næringslivets behov og avstemmes med partene i arbeidslivet gjennom trepartssamarbeidet.

Videre må oppdragstaker være registrert opplæringsbedrift.

Oppdragstaker må allerede i tilbudsfasen angi hvem som skal være med på leveransen som underleverandør og dette må igjen bekreftes før kontraktsinngåelse. Slik at oppdragsgiver kan kontrollere blant annet om virksomhetene har lærlinger og har mulighet til å oppfylle kravet til lærlinger. Dette for å ha kontroll på hvilken kvalitet man bestiller samt om kvalitative krav i anskaffelsen kan oppfylles av leverandør og eventuelle underleverandører.

Generelt om lærlinger

Kravet må utelukkende knyttes til lærlinger som er definert i forhold til opplæringsloven og under kontrakt med den aktuelle tilbyder eller underentreprenør.

Praksiskandidater vil være med å uthule lærlingeklausulen da disse ikke har noen klar definisjon, og her ser vi at mange hjelpearbeidere blir titulert praksiskandidat for at leverandøren skal levere på lærlingeklausulen. Vi mener derfor at disse ikke skal være en del av bestemmelsene da det enkelt kan jukses med dette da det er vanskelig å kontrollere.

Vi mener også, som nevnt tidligere, at det må stilles krav til lærlinger i alle fag der det er mulig. For det tilfelle at det ikke er mulig å skaffe lærlinger så skal dette avklares med oppdragsgiver med begrunnelse om hvorfor dette er vanskelig. Lærlingene skal være på tiltaket i den aktuelle leveransen.

Det å være opplæringsbedrift må ha realitet slik at virksomheten må ha lærlinger, det holder ikke å være registrert opplæringsbedrift. Vi har sett mange eksempler på at virksomheter har vært registrert opplæringsbedrift uten at de noensinne har hatt lærlinger eller hatt intensjoner om å ha lærlinger.

Strukturelt

Utlysning av anskaffelser under terskelverdiene

Det er krav til at leveranser over terskelverdien utlyses og dette gjøres blant annet gjennom en digital plattform kalt Doffin.

I forhold til å sikre en etterlevelse av regelverk og seriøsitetsbestemmelser i anskaffelser under terskelverdiene vil vi be om at en tilsvarende utlysning av anskaffelser over f.eks. kr 100 000,- og opp til terskelverdi. Dette kan gjøres noe mer forenklet gjennom en utlysning i en heldigital plattform som bidrar til bedre anskaffelsesprosesser som igjen gir økt transparens og seriøsitet.

Bestemmelsene i Norgesmodellen må også komme til anvendelse på anskaffelser under terskelverdiene.

Kontraksregister

Etablering av et kontraksregister hvor det blir opplyst hvem som får kontraktene og kontraktsummer vil bidra til større gjennomsiktighet. Dette må også gjelde kontrakter under terskelverdi. Her kan det også legges inn hva partene ble enige om i forhold til nivået på antall lærlinger.

Kontroll samarbeid

NML mener også det er helt avgjørende for å lykkes med økt seriøsitet at myndighetene har et omfattende kontroll samarbeid samt at lovhjemlene for informasjonsdeling mellom de ulike kontrolletater og tilsynsmyndigheter må få de nødvendige hjemler for dette på plass. Da kan denne informasjonen blant andre deles med det forslaget til tilsyn nevnt i neste punkt under. Dette bidrar til effektivt å luke ut useriøse tilbydere.

Tilsyn med offentlige anskaffelser og derigjennom reglene i Norgesmodellen

Gode systemer for å sikre etterlevelse av anskaffelsesreglene er et viktig fundament for å sikre effektiv konkurranse. I Norge er det imidlertid en realitet at bedriftene selv må overvåke det offentlige anskaffelsesmarkedet ved å angripe ulovlige og feilaktige kontraktstildelinger gjennom å klage disse inn for KOFA eller anlegge sak i domstolene.

Det eksisterer ikke et offentlig organ som har myndighet til å overvåke og føre tilsyn med markedet for offentlige anskaffelser. Vi mener et slikt organ bør etableres, og det er naturlig å legge kompetansen til Konkurransetilsynet.

Sverige har en ordning der en myndighetsutnevnt instans veileder og fører tilsyn med offentlige innkjøp. Håndhevingen av regelverket for offentlige anskaffelser i Sverige ivaretas dels av det administrative domstolsystemet, dels av Konkurrensverket. Blant rollene sistnevnte har, er å føre tilsyn med om reglene etterleves. Den aktive tilsynsrollen er det ingen som ivaretar i Norge. Klagenemnda for offentlige anskaffelser og domstolene er avhengig av at noen melder fra før de foretar seg noe.

Svenskene har også etablert Upphandlingsmyndigheten, som er en frittstående støttefunksjon for offentlige innkjøp. Det svenske Konkurrensverket skal, gjennom tilsyn, bidra til at offentlige myndigheter endrer anskaffelsespraksis i positiv retning. Vi vil sterkt oppfordre til at Konkurransetilsynet i Norge får en tilsvarende rolle, og vi vil be regjeringen om å legge til rette for en slik effektiv tilsynsordning.

Et tilsynsorgan kan motta klager, men mest interessant er at de kan ta opp saker av eget initiativ. Det være seg overtredelse av regelverket, herunder seriøsitetsbestemmelser. Videre kan dette bidra med en uniform håndhevelse og forståelse av bestemmelsene i Norgesmodellen.

Senter for kunnskapsdeling

Det foreslås etablering av et sentralt senter eller forum for hvordan seriøsitetsbestemmelsene er å forstå samt i den forbindelse at det utarbeides en veileder. Dette for å øke kunnskap og kompetanse hos de offentlige bestillere om bestemmelsene og anvendelsen av disse. Videre bør det vurderes omfattende kursing av offentlige innkjøpere om bestemmelsene i Norgesmodellen.

Avsluttende kommentarer

Et viktig tiltak for seriøsitet

Seriøsitetsbestemmelser i offentlige anskaffelser er et av flere viktige og sårt tiltrengte tiltak for å sikre seriøsitet samt bekjempe arbeidslivskriminalitet. Dette for å komme til livs de meget samfunnsskadelige virkningene av svart økonomi samt annen grovere kriminalitet, sikre seriøsitet og like rammevilkår i byggenæringen, og derigjennom ivareta yrkesfagene og fagkompetansen i byggenæringen samt sikre rekrutteringen til bransjen og håndverksfagene. Et krav om lærlinger i offentlige anskaffelser er et tiltak som treffer godt i så måte samt at dette vil øke etterspørselen etter lærlinger og bidra til økt rekruttering.

Med vennlig hilsen
NORSKE MURMESTRES LANDSFORENING

Jan Gunnar Madsen /s/
administrerende direktør / advokat