



Statens vegvesen

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET
Postboks 8010 DEP

0030 OSLO

Behandlende enhet:
Vegdirektoratet

Saksbehandler/telefon:
Celine Vallet Sogge / 40228652

Vår referanse:
23/153336-4

Deres referanse:

Vår dato:
02.11.2023

Forslag til endringer i forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter – innspill fra Statens vegvesen

Vi viser til høring av forslag om endringer i forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter sendt fra Kunnskapsdepartementet via Samferdselsdepartementet 21. august 2023.

Statens vegvesen er gjennomgående positive til at det stilles strengere krav til bruk av lærlinger i offentlige kontrakter. Våre innspill og kommentarer i høringssvaret er inndelt etter de nevnte spørsmål fra høringsbrevet.

A) Vil forslaget bidra til å løse utfordringene som er skissert i kapittel 2.1 over i dette høringsnotatet?

Vi antar at det med kapittel 2.1 menes kapittel 2 siden kapittel 2.1 ikke finnes i høringsnotatet. Anleggsbransjen selv kjenner nok mulighet for å tilknytte seg lærlinger bedre enn oss. Forutsatt at det er tilstrekkelig antall lærlinger tilgjengelig for å oppfylle kravet, mener vi forslaget både vil bidra til å utdanne nødvendig antall fagarbeidere og bidra til å motvirke sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Etter vårt syn vil forslaget bidra til å styrke seriøse leverandørers mulighet til å hevde seg i konkurranse med de useriøse.

B) Finnes det andre hensiktsmessige måter å definere når det er særskilt behov for læreplasser enn det som høringsnotatet foreslår?

Av høringsnotatet punkt 5.2 midt på side 6 fremgår at det i veileder nå står at krav til «særlig behov» er oppfylt når det er flere enn ti prosent av søkerantallet som ikke får læreplass nasjonalt. Der fremgår også at:

«Den nærmere presiseringen av kravet bør fortsatt skje gjennom veilederen».

Postadresse
Statens vegvesen
Vegdirektoratet
Postboks 1010 Nordre Ål
2605 LILLEHAMMER

Telefon: 22 07 30 00
firmapost@vegvesen.no
Org.nr: 971032081

Kontoradresse
0000

Fakturaadresse
Statens vegvesen
Fakturamottak DFØ
Postboks 4710 Torgarden
7468 Trondheim

Det er en klar fordel for tilbydere hvis det i kontrakten de gir pris på er tydelig angitt hva som er «særlig behov». Det er byggherres plikt at kontraktsbestemmelsene er tydelige og forutberegnelige. Poenget med å komplisere tilgjengeligheten ved å overlate definisjonen til underliggende dokumentasjon som veilederen, i stedet for å fastsette 10 % kravet i forskriften, må forutsetningsvis være at man tenker seg at prosentsatsen bør være variabel. En variabel prosentsats er imidlertid ugunstig i seg selv pga. svakere forutberegnelighet.

Det er etter vårt syn vanskelig å se for seg at det stadig er behov for å endre 10 % kravet. Forskriften er gjenstand for bred og grundig høring. Hvis behov for vesentlig endring i prosentsats mot formodning likevel skulle oppstå, vil det i realiteten medføre en vesentlig forskriftsendring som medfører at den høringsprosessen som nå foretas blir tilsidesatt.

Etter vårt syn er det verken nødvendig eller hensiktsmessig å overlate prosentkravet til veileder når det med fordel kunne vært definert direkte i forskriften.

Hvis 10 % kravet knyttet til «særskilt behov» i konkret sak er for strengt vil kravet til «forholdsmessighet» utgjøre en «sikkerhetsventil» som medfører at risikoen med å benytte nevnte krav reduseres.

Vår anbefaling er at prosent kravet knyttet til «særlig behov» fastsettes direkte i forskriften.

C) Er kravet om at minst ti prosent av arbeidet skal utføres av lærlinger hensiktsmessig, eller bør kravet settes høyere eller lavere?

I forskriftsforslaget er kravet definert slik: «... *minst ti prosent og alltid minst en person, av de som* deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten *skal være en lærling.*»

Vårt inntrykk er at forskriftsforslaget språklig sett knytter 10% kravet til involverte personer altså involverte arbeidstakere, – ikke arbeidede timer. Mens spørsmål c i høringsnotatet viser til «... *ti prosent av arbeidet* ...». Høringsnotatets spørsmål oppfatter vi som et krav knyttet til arbeidede timer, – ikke et krav knyttet til antall involverte arbeidstakere.

I høringsnotatet nederst side 8 vises det til anbefalte seriøsitetskrav hvor kravet knytter seg til «arbeidede timer» og ikke til «involverte personer».

For å unngå unødvendig forvirring anbefales omformulering slik at det tydelig fremgår at forskriftskravet knyttes til arbeidede timer og ikke «involverte personer».

I «Utredning – Vurdering av seriøsitetsbestemmelser av 22.01.2020 av Wiersholm på bestilling fra KS, side 26» fremgår at daværende seriøsitetsbestemmelser fastslår at: «*Ved utførelsen av kontraktsarbeidet skal minimum 10 % av arbeidede timer innenfor bygg- og anleggsgagene samlet utføres av lærlinger.*»

Kravet om forholdsmessighet i forskriftens § 6 tredje ledd som også omfatter «andre forhold», utgjør også her en «sikkerhetsventil». En ytterligere sikkerhetsventil finnes også i forskriftens § 9 annet ledd som fastslår at kravet ansees innfridd hvis reelle forsøk på å inngå lærlingkontrakt uten å lykkes er gjort.

Etter vårt syn er det derfor liten risiko knyttet til å ha et så offensivt krav som 10%, samtidig som det kan bidra til bedre realisering av mål om rekruttering av tilstrekkelig kapasitet på fagarbeidere og seriøsitet i arbeidslivet.

D) Vil forslaget kunne bidra til en helhetlig fagutdanning fram til fagbrev, og avhjelpe lærlingemangel der det er et problem?

Det er nok mulig at det er mer fristende for unge å starte på en fagutdanning når de vet at det er lettere å få lærlingeplass. Det kan medvirke til at det blir lettere for bedrifter å knytte til seg det antall lærlinger de ønsker. Det vil i så fall også deretter gi økt mulighet for tilstrekkelig tilgang til faglærte arbeidstakere for byggherrer og samfunnet ellers.

E) Hvordan vil regelendringen slå ut i behovet for eventuelt flere eller færre læreplasser i de enkelte lærefagene?

Hvis det med læreplasser menes plasser for lærlinger i bedrifter, vil behovet for læreplasser øke i de fag hvor offentlige byggherrer etterspør arbeid.

F) I hvilken grad vil forslaget føre til merarbeid for oppdragsgiver og oppdragstaker?

Statens vegvesen har allerede kontraktsbestemmelser med et krav om at minimum 5 % av arbeidede timer skal utføres av lærlinger. I intervallet mellom 5 % og 7 % lærlingtimer, gir vi en bonus på 100 kr/time.

Siden vi allerede har et minimumskrav og følger opp dette, vil forslaget med et minimumsnivå på 10 % ikke medføre ekstraarbeid for oss som byggherre. Det kan derimot bety mindre arbeid for Statens vegvesen da det ikke vil være naturlig å videreføre bonusordningen (som medfører administrativt arbeid) for intervallet mellom 5 og 7 %.

G) Hvilke tiltak kan mest effektivt styrke oppdragsgivernes kontraktsoppfølging av bestemmelser som skal styrke det seriøse arbeidslivet, herunder dette forslaget om fornyet lærlingklausul?

Her stilles det to spørsmål. Det første er:

1) Hvilke tiltak som mest effektivt kan styrke vår oppfølging av seriøsitetsbestemmelser generelt?

Nederst på side 8 i høringsnotatet vises til «Anbefalte seriøsitetskrav i bygg- og anleggskontrakter». Punkt 7 i nevnte seriøsitetskrav innebærer at byggherres mulighet til å kreve retting av lønnsstyveri i underentreprenørleddet foreldes etter tre måneder og at arbeidstaker selv må fremme kravet. (Det siste fremgår av henvisning til allmenngjøringsloven § 13). I praksis medfører dette at lønnsstyveri sjelden kan kreves rettet. Hvis «lønnsstyveriet» likevel oppdages innen fristen og arbeidstaker tør å fremme kravet, er det «verste» leverandøren risikerer å måtte tilbakebetale den sum han har «stjålet» fra de ansatte. Det vil aldri være snakk om heving eller utskifting dersom tilbakebetaling skjer innen frist fastsatt av byggherre. Dersom tilbakebetaling skjer innen frist vil lønnsstyveri heller ikke få konsekvenser i kvalifikasjons- eller tildelingsomgangen etter punkt 10 i nevnte seriøsitetskrav.

Statens vegvesen er ikke kjent med at de største offentlige byggherrene har tatt inn bestemmelsen om tre måneders foreldelsesfrist for lønnsstyveri eller vilkåret om at arbeidstaker må fremme kravet selv i sine kontrakter. Det bør gjøres en kritisk vurdering av nevnte seriøsitetskrav før disse eventuelt tas inn i Norgesmodell.

Gjennom høringsinnspill om Norgesmodell og endringer i regelverk om off. anskaffelser og byggherreforskriften mv., fra Statens vegvesen og fra Samferdselsdepartementet, er det fremmet en rekke innspill til hvilke kontraktsbestemmelser som effektivt styrker offentlig byggherre sin oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Noen hovedpunkter kan nevnes:

- Sanksjonsreglene bør være mest mulig «kompatible» med avvisningsadgang etter forskrift om offentlig anskaffelser, slik at useriøse leverandører møtes med sanksjoner som også er egnet til grunnlag for avvisning i senere konkurranser.
- Differensierte og preventive sanksjonsregler. Krav om tilbakebetaling til arbeidstakerne av «lønnsstyveri» er eksempelvis ingen «ekte» sanksjon og virker derfor ikke preventivt.
- Plikt for leverandør til å foreta egenkontroll tilknyttet effektiv sanksjonsmulighet.
- Fjerne «allmenngjøringsparadokset». Allmenngjøring skjer når bransjen er så utsatt for sosial dumping at tiltak er nødvendig. Den høyst utilsiktede «bivirkning» av allmenngjøring er at lønns- og arbeidsvilkår i arbeid for offentlig byggherre blir vesentlig dårligere. Dette kan løses med en enkel setning i kontrakten slik vi har foreslått. Det er nevnte paradoks som er grunnen til at arbeidstakersiden aldri har foreslått å allmenngjøre anleggsbransjen på tross av risiko for sosial dumping. Endringsforslaget medfører at en reel prøving av behovet for allmenngjøring av anleggsbransjen er mulig.

2) Hvilke tiltak som spesielt kan styrke kontraktsoppfølgingen av forslaget om fornyet lærlingklausul.

De tre førstnevnte strekpunkter over kan styrke kontraktsoppfølgingen også av krav om fornyet lærlingklausul.

Selv om lærlingklausul klart kan fremme seriøsitet, er det ikke vårt inntrykk at de verste og mest samfunnsskadelige brudd på seriøsitetsbestemmelsene skjer på dette området. Behovet for sanksjoner med god preventiv effekt er derfor noe mindre her enn ellers, men det vil alltid være en fordel med god preventiv effekt.

Effektiv kontraktsoppfølging forutsetter at byggherre forstår kravet selv, og klarer å definere kravet. Som omtalt under punkt B over, tror vi det bidrar til enklere praktisering for leverandør og oppfølging for byggherre om «særlig behov» tallfestet til 10% direkte i forskriften, og ikke bare i veileder.

Forslagets krav som etter sin ordlyd synes å være at minst 10 % av de som deltar i arbeidet skal være lærling synes vi er noe uklart og upraktisk formulert som redegjort for under bokstav C over. Av høringsnotatet får vi riktignok likevel inntrykk av at det kanskje menes

arbeidede timer og ikke andel personer som deltar i arbeidet. Men det bør formuleres slik at misforståelser unngås.

For offentlig byggherre er det vanligvis nokså enkelt å følge med på totalt arbeidede timer i et prosjekt og sammenholde dette med timer arbeidet av lærlinger. Altså et kontrollvennlig tema.

H) Kan ytterligere forenkling oppnås ved justering av forslaget, i så fall hvordan?

Som nevnt under bokstav B, mener vi det er en forenkling om det tas inn i forskriften at «særlig behov» foreligger ved 10% «underdekning». Og som nevnt under bokstav G vil det virke forenknelde hvis kravet entydig knyttes til arbeidede timer og ikke andel arbeidstakere.

Bortsett fra dette mener vi forslaget er godt.

Øverst på side 4 i høringsnotatet fremgår: *«Departementet foreslår derfor å presisere at lærlingen alltid skal være med i arbeidet med å oppfylle kontrakten når dette er relevant og hensiktsmessig».*

I høringsnotatet punkt 8 (Forskriftsforslaget) kan vi ikke se at dette momentet tydelig er tatt inn. Det er mulig at det ansees inkludert i «... *minst 10% og alltid minst en person ... skal være lærling*». Men begrensningen «hensiktsmessig» er ikke med i forslaget.

Vi forstår problemet med «brakkelærling» og at det er opplæringsmessig ugunstig om lærlingen bare er med i korte deler av oppdraget og ikke reelt er med i hele arbeidsprosessen.

Vi antar at dette problemet knytter seg til nåværende krav om at minst en lærling skal være involvert, uten at det er noe prosentkrav knyttet til lærlingenes samlede innsats.

Vi tror at dette problemet i hovedsak vil løse seg selv hvis krav settes til 10 % av arbeidede timer siden det vil være vanskelig for leverandøren å oppnå kravet uten nokså jevn tilstedeværelse av lærlinger. I våre kontrakter rapporteres månedlig på antall lærlingtimer, men kravet er at andel lærlingtimer skal være innfridd når kontraktsarbeidet er avsluttet.

Etter vårt syn vil en intensjon og eventuelt et forskriftskrav om kontinuerlig tilstedeværelse virke unødvendig kompliserende, medføre ekstra kontroll og oppfølgingsarbeid uten at den samfunnsmessige gevinsten vil være stor nok til å forsvare økt kompleksitet og merarbeid.

Med hilsen

Ove Myrvåg
Direktør

Céline Sogge
Seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.