

Høring – NoU 2023: 26 Ny lov om offentlige anskaffelser

Bygghåndverk Norge er en frittstående arbeidsgiverorganisasjon for ulike landsforbund innen bygghåndverk stiftet i 2022 av Malermestrenes Landsforbund og Byggmesterforbundet, som begge tidligere var tilsluttet NHO.

Medlemsbedriftene er typiske små- og mellomstore håndverks- og entreprenørbedrifter som driver sine virksomheter rundt om i hele landet, og er også tilbyder til offentlig sektor. Bygghåndverk Norge vil, utover generelle betraktninger, nedenfor gi høringsinnspill tilknyttet forhold som omhandler:

- Grønn omstilling
- Seriøst arbeidsliv, herunder markedstilgang for bedrifter med egne fast ansatte og bruk av lærlinger
- Leverandørledd
- Kvalifikasjonskrav
- Bruk av standardkontrakter

Generelle betraktninger

Bygghåndverk Norge er positiv til Anskaffelsesutvalgets utredning. For bygghåndverksbransjene vil vi særlig fremheve at anskaffelseslovens overordnede formål fokuserer på bærekraft, effektiv bruk av samfunnets ressurser og anstendige arbeidsforhold. Samtidig er det grunn til å understreke at mye av det som ligger innenfor disse målene er regulert innenfor en rekke andre områder. For byggenæringen er det i den forbindelse naturlig å henvise til bl.a. arbeidsmiljøloven, plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter og skatte- og avgiftslovgivningen. Innenfor dette, og annet regelverk, forutsetter Bygghåndverk Norge at myndighetskrav følges av det offentlige selv, uten at det skal måtte tas inn i selve anskaffelsesreglene.

De senere årene har det vært en utvikling for byggsektoren hvor man har tatt inn regelverk fra andre områder inn i anskaffelseskravene. F.eks. gjelder dette en rekke seriøstetsbestemmelser, uten at det har løst de grunnleggende utfordringer tilknyttet f.eks. seriøsitet og sunn konkurranse. Det har medført at mange foretak har latt være å delta i konkurransen om oppdragene.

Grønn omstilling

Bygghåndverk Norge er generelt positive til at det stilles miljøkrav. Samtidig tilslutter vi oss til de betraktninger som gis av Anskaffelsesutvalgets når de påpeker de utfordringer som dette gir, ved å trekke det så sterkt inn i selve anskaffelsesprosessen. For bygghåndverksbransjene, som i hovedsak består av små- og mellomstore foretak, er det ønskelig med tydelige forutsigbare konkurranseregler og minst mulig bruk av skjønn i tilbudskonkurransene. Vi tror dette også er nødvendig av hensyn til å få leverandørene til å delta i konkurransene, og også av hensyn til manglende kompetanse på bestillersiden. I byggsektoren er det størst potensiale for grønn omstilling ved å se anskaffelsesregelverket i sammenheng med andre regler. De senere årene er byggereglene endret på en rekke områder som skjerpede energikrav, krav til bruk av mer klimavennlige energikilder og avfallshåndtering. Samtidig gjenstår mye på dette området, da særlig knyttet til ombruk av materialer og ombruk av bygg. Det utløser bl.a. behov for egne regler for rehabilitering og ombygging av bygg («Rehab-TEK»). Videre skjerpede kvalifikasjonskrav til aktørene i denne delen av markedet. Ser vi fremover vil kravene til byggsektoren bli ytterligere skjerpet. For å nå bærekraftsmålene i byggsektoren, også innenfor tiltak i offentlig regi, vil regelverksendringer på andre områder være ett mer effektivt virkemiddel, enn anskaffelsesreglene.

Bygghåndverk Norge støtter lovforslaget § 2-2. Videre at de vurderinger som er gitt av Anskaffelsesutvalget, legges til grunn i forståelsen av pkt. c.

Seriøst arbeidsliv, markedstilgang for bedrifter med egne fast ansatte og bruk av lærlinger

For bygghåndverksbransjene er lærlingeordningen helt sentral for rekruttering og utdanning av nye generasjoner fagarbeidere. Videre kan det opplyses at hoveddelen av lærlingene i næringen får sin utdanning i håndverksbedriftene, ikke i de store byggeprosjektene, og dessverre i for liten grad i offentlige prosjekter. Offentlig sektors andel av det totale byggemarkedet er betydelig, og det understreker behovet for at også offentlig sektor tar et større ansvar ved å kjøpe tjenester fra opplæringsbedrifter.

Regjeringen gjennomførte i 2023 en høring på «*Forslag til endringer i forskrift om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter.*» Bygghåndverk Norge var i sitt høringssvar positiv til at det foreslås en skjerpet plikt til krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter.

Til Anskaffelsesutvalgets lovforslag § 2-6 pkt. b vil Bygghåndverk Norge påpeke at særskilt behov må knyttes det enkelte lærefag, ikke utdanningsprogram. I byggsektoren er det stort behov i samtlige fag, men dette reflekteres ikke gjennom søkere til læreplasser. Særlig for de mindre lærefagene er det stort behov, men siden utdanningstilbudene i stor grad ikke er tilgjengelig rundt om i fylkene, kan det heller ikke forventes at ungdommen søker til disse fagene. For byggenæringen og næringens kunder, er det en utfordring at det er stor mangel på elevplasser og derav manglende søkning til en rekke lærefag.

Bygghåndverk Norge vil presisere betydningen av at lærlingeklausulen tilpasses arbeidslivets behov, og at man gjennom trepartssamarbeidet avstemmer behovet.

Bygghåndverk Norge mener krav til bruk av lærlinger innebærer at det også må stilles krav til nødvendig antall fagarbeidere i samme prosjekt. Uten dette vil en lærlingeklausul i mange konkurranser bidra til såkalte «alibilærlinger», som i tillegg til konkurransevidning, heller ikke sikrer lærlingene de opplæringsarenaer som forutsettes. En grunnleggende forutsetning for lærlingeordningen er at lærlingene skal arbeide sammen med fagarbeiderne.

Leverandørledd

Bygghåndverk Norge mener at for stramme krav til antall leverandørledd i vertikal kjede i offentlige bygg-, anleggs- og tjenestekontrakter, gir utfordringer. Bl.a. annet slår dette forskjellig ut avhengig av hvilke entreprisformer som benyttes i det enkelte prosjekt. Videre er det i næringen en rekke spesialleveranser tilknyttet de ulike entrepris-/ leveranseområdene som ikke passer inn i en for rigid struktur tilknyttet forståelsen av leverandørledd. Det medfører at det må gis unntak fra reglene og gjør det mer krevende for både oppdragsgiver og leverandørene å håndtere dette i prosjektene. Videre bidrar nødvendige unntak fra de fastsatte regler, til ett mer krevende kontrollarbeide. Anskaffelsesreglene knyttet til leverandørledd anbefales innrettet slik at oppdragsgiver er fleksible i forhold til oppsplitting av leveransene, men samtidig slik at oppdragsgiver allerede i anbuds-/ kontraheringsfasen sikrer seg kontroll med de aller fleste leverandørene i prosjektet. Videre er det avgjørende at kontraktsvilkår i 1. ledd videreføres i underliggende ledd.

Viktigere enn et for rigid krav til leverandørledd, er det at oppdragsgiver har kontroll over alle leverandører i prosjektet. Det er også en forutsetning for at det kan føres effektiv kontroll og at sanksjoner kan benyttes. Videre vil et krav om opplysning av leverandører på tilbudstidpunktet redusere en oppsplitting i leverandørledd, der hvor den er drevet frem av interessen hos hovedleverandør til å overføre risiko og forpliktelser på annerledes vilkår ovenfor underleverandøren, enn de vilkår hovedleverandør har avtalt med offentlig oppdragsgiver.

Kvalifikasjonskrav

Bygghåndverk Norge støtter lovforslagene til kvalifikasjonskrav. Dette forutsatt at det kravene i forslaget til «§ 17-9 Utnyttelse av andre enheters kapasitet» sikres en etterlevelse. Forutsetningen for oppfyllelse av § 17-9 er at underleverandører og de krav som stilles til de, må være kjent og akseptert av oppdragsgiver før kontraktinngåelse med leverandør.

Bruk av standardkontrakter

Standardkontraktene i bygge- og anleggsnæringen er omforente og har til formål å ivareta den nødvendige balanse og risikodeling mellom avtalepartene. Bygghåndverk Norge viser til at utvalget anbefaler bruk av standardkontrakter og vi anser det som et effektivt virkemiddel for å sikre effektive konkurranser, god prosjektgjennomføring og mindre omfang av tvister.

Bygghåndverk Norge støtter forslaget i § 19-1, annet ledd, hvor det stilles krav til bruk av fremforhandlede og balanserte standardkontrakter. Et avgjørende premiss for at dette skal ha den nødvendige virkning, er at kravet også stilles nedover i leverandørleddene, slik at også forholdet mellom leverandør og underleverandør reguleres gjennom bruk av næringens fremforhandlede standardkontrakter. Gjennom dette unngås press fra hovedleverandør ovenfor underleverandør og svekkelse av de vilkår som er fastsatt mellom offentlig oppdragsgiver og hovedleverandør. Det anbefales en presisering til § 19-1, annet ledd slik at krav til bruk av standardkontrakter, også skal benyttes i avtaler nedover i leverandørleddene.

Underleverandører - § 19-2

Som redegjort for i merknadene til reglene om antall leverandørledd mener Bygghåndverk Norge at det sentrale er at oppdragsgiver har reell kontroll over hvem som er underleverandører på anskaffelsen.

Slik Bygghåndverk Norge ser det bør det som hovedregel kreves at leverandøren oppgir hvilke deler av leveransen som leverandøren planlegger at underleverandører skal utføre. Bygghåndverk Norge anbefaler altså en innskjerping i forhold til forslaget til utvalget. For deler av leveransen hvor leverandøren planlegger å nytte underleverandører, men ikke kan opplyse om hvilke, bør det stilles krav om at det i tilbudet dokumenteres og at dette ikke har betydning for oppfyllelse av kvalifikasjonskrav og tildelingsvilkår.

Vennlig hilsen

Bygghåndverk Norge

Frank Ivar Andersen (s)

Politisk Rådgiver