

Nærings- og fiskeridepartementet

Dato: 03.04.2022
Vår ref: Felles/2/22/222/222-2/NFD

Innspill til regjeringens arbeid med ny Norgesmodell for nasjonale seriøsitetskrav

1. Overordnet

Vi synes det er svært positivt at regjeringen har satt i gang et arbeid med å utarbeide forslag til nasjonale seriøsitetskrav. Det er viktig at offentlige oppdragsgivere gjennom krav - og oppfølgingen av disse - legger til rette for at det er de seriøse bedriftene som har tilgang til det offentlige innkjøpmarkedet. De useriøse må stenges ute.

MEF representerer om lag 2 300 foretak, hvorav ca. 2 100 opererer i anleggsbransjen. Offentlige oppdrag – kommunale, fylkeskommunale og statlige – utgjør en stor del av omsetningen til våre medlemmer. Utviklingen i dette markedet er derfor av vesentlig betydning for den samlede utviklingen i våre bransjer.

Formålet med arbeidet med ny Norgesmodell for nasjonale seriøsitetskrav, bør være å komme frem til en liste med krav som er realistiske og hensiktsmessige. I tillegg bør det være en forutsetning at kravene lar seg benytte og kontrollere - også av offentlige oppdragsgivere med mindre ressurser til rådighet. Dessverre opplever vi tidvis at oppdragsgiversiden har større ambisjoner når det gjelder det å sette krav, enn å gjennomføre kontroller og tilsyn, for slik å påse at kravene følges i kontraktperioden. Dette kan i verste fall undergrave seriøsitetsarbeidet i anleggsbransjen.

Vi mener derfor at Norgesmodellen bør anbefale en forholdsvis kortfattet liste med viktige enkeltkrav, i stedet for en omfattende kravliste som oppdragsgiverne vanskelig kan følge opp.

Videre, selv om utgangspunktet for arbeidet med Norgesmodellen er seriøsitetskrav, er det også verdt å minne om at ulike bonusordninger i mange tilfeller kan være et effektivt virkemiddel, eksempelvis på lærlingeområdet. Vi tror oppdragsgivere som benytter en kombinasjon av «gulrot og pisk», vi ha større mulighet til å oppnå gode resultater – både når det kommer til seriøsitetsarbeidet og de kvalitetsmessige resultatene i prosjektene.

MEF vil også fraråde at tariffavtale settes som forutsetning for at bedrifter skal ha tilgang til offentlige kontrakter, slik enkelte oppdragsgivere har vurdert. I likhet med arbeidstakersiden har vi en målsetting om å øke andelen tariffbedrifter blant våre medlemmer. Vi tror imidlertid ikke et slikt krav vil øke forståelsen av de faktiske fordelene knyttet til det å ha tariffavtale. Organisasjonsfriheten er et viktig prinsipp som det vil være uklokt å utfordre på denne måten. I tillegg kommer selvsagt de EØS-rettslige problemstillingene forbundet med krav av denne typen.

I tillegg er det selvsagt slik at bedriftene ikke opererer i et vakuum. Eksempelvis er det skolepolitiske prioriteringer som avgjør antallet tilgjengelige lærlinger i anleggsbransjen. Videre påvirkes tilgangen til faglært arbeidskraft til dels av bevilgningsnivået til prøvenemndene som gjennomfører fagprøvene osv. Vi håper derfor at arbeidet med Norgesmodellen ikke bare resulterer i en liste med krav, men at det også kan gi grunnlag for en diskusjon om næringslivets kompetansebehov – og hvordan offentlig og privat sektor kan møte disse behovene på en bedre måte enn i dag.

2. Muligheter og utfordringer knyttet til bruken av seriøsitetskrav

Stadig flere offentlige oppdragsgivere stiller i dag krav til leverandørene som går utover kravene i anskaffelsesregelverket. Dette er i utgangspunktet svært positivt, da det er viktig at det store oppdragsgivere begrenser næringsgrunnet for useriøse og kriminelle aktører.

Vi opplever imidlertid at anleggsbransjen preges av to betydelige utfordringer når det kommer til seriøsitetskrav:

- Urealistiske krav: Kravene som stilles til antall/andel lærlinger i prosjektene samsvarer tidvis ikke med tilgangen på lærlinger lokalt (*se nærmere omtale under pkt. 4.1*).
- Manglende oppfølging og tilsyn: Oppdragsgiversiden gjennomfører ikke i tilstrekkelig grad oppfølging og tilsyn med om kravene blir fulgt opp av leverandørene (*se nærmere omtale under pkt. 4.2*)

Vi håper arbeidet med Norgesmodellen kan bidra til å belyse - og løse - disse utfordringene.

3. Våre forslag til krav

Vi mener Norgesmodellen bør inneholde anbefalinger til krav som går utover minstekravene i lovverket. Vi ser det derfor ikke som nødvendig å inkludere krav som allerede er regulert i lover og forskrifter (krav til HMS-kort, krav som følger av arbeidsmiljøloven osv.).

Våre forslag til krav i anleggskontrakter (jf. definisjon i byggherreforskriften § 4 bokstav a nr. 5-7) tar utgangspunkt i ulike seriøsitetsmodeller som er tatt i bruk av offentlige oppdragsgivere, med noen tilpasninger som gjør kravene egnet for bruk i anleggsbransjen.

Krav til lærlinger i utførelsen av kontrakten

Vi mener det bør utredes om lærlingekravet kan knyttes til antallet/andelen lærlinger i entreprenørbedriften, i stedet for at kravet må oppfylles i det spesifikke prosjektet, slik det er i dag. En slik endring ville ha sikret fortsatt premiering av lærebedriftene, samtidig som bedriftene selv ville stå fritt til å benytte lærlingene i de prosjektene som gir best læringsutbytte for lærlingene. Det er også slik at man ved å stille krav til lærlinger i prosjekt, vil bryte opplæringsloven i de tilfellene opplæringen ikke blir tilfredsstillende.

Vi ser imidlertid at en slik modell vil kunne støte på utfordringer med hensyn til gjeldende anskaffelsesregelverk og anskaffelsesdirektivet. I påvente av at en slik utredning gjennomføres, foreslår vi derfor følgende lærlingekrav som en midlertidig løsning:

- Oppdragsgiver kan stille krav om at inntil 7 % av arbeidede timer innenfor bygg- og anleggsgagnene tilknyttet kontraktsarbeidet, utføres av lærlinger og/eller praksiskandidater, jf. opplæringslova §§ 4-1 og 3-5.
- Der prosjektene er egnet, bør oppdragsgiver åpne for at lærlingekravet også kan oppfylles ved å benytte anleggsmaskinmekaniker-lærlinger (vg1 teknologi- og industrifag/ Vg3 Anleggsmaskinmekanikerfaget).

For å kunne stille slike krav er det en forutsetning at oppdragsgiver først vurderer:

- hvorvidt det faktisk er «særlig behov læreplasser», jf. *forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter § 7*, med utgangspunkt i [Utdanningsdirektoratets statistikk](#) for fylket prosjektet skal gjennomføres i. Oppdragsgiver bør ta utgangspunkt i de aktuelle lærefagene (f. eks *Anleggsmaskinførerfaget*, *Vei- og anleggsfaget* etc.). Er underdekningen på læreplasser mer enn 10 % av søkertallet kan det indikere et «særlig behov».¹
- om prosjektet er godt egnet for lærlinger med hensyn til sikkerhet og læringsutbytte, slik at det bør stilles høyere krav til antallet lærlinger enn lovens minstekrav.
- om målsettingene i prosjektet heller kan nås ved å benytte en bonusordning som premierer bruk av lærlinger over lovens minstekrav.

Krav om faglærte i utførelsen av kontrakten

Ved utførelsen av kontraktsarbeidet kan oppdragsgiver stille krav om at 40 % av arbeidede timer innenfor bygg- og anleggsgagene (fag som faller inn under fagkategorien som i dag har navnet *bygg og anleggsteknikk*) samlet utføres av personer med fagbrev, svennebrev eller dokumentert fagopplæring.

Kravet kan også oppfylles av personer som er under systematisk opplæring og er oppmeldt etter kravene i Praksiskandidatordningen, jf. opplæringslova § 3-5.

Bruk av underleverandører

Det fremgår av anskaffelsesforskriften § 8-13 og forsyningsforskriften § 7-8 at offentlige oppdragsgiveren skal stille krav om at leverandørene kan ha maksimalt to ledd i leverandørkjeden under seg når leverandøren skal utføre bygge- og anleggsarbeider.²

Kravene over vil i mange tilfeller være godt dekkende for anleggsbransjen. Samtidig er dette en bransje der mange bedrifter har spesifikk kompetanse på enkelte fagområder, som f. eks sprengningsoppdrag. Disse utfører nødvendige og spesialiserte oppgaver som hovedentreprenøren ofte ikke tilbyr selv, og vil i de fleste tilfeller være involvert i prosjektene for en kortere periode. Vi mener derfor følgende bør fremgå av seriøsitetetskravet:

- oppdragsgiver kan åpne for at bruk av bedrifter med spesialkompetanse – for en kortere periode i prosjektene – og disse omfattes ikke av begrensningene i antall ledd i leverandørkjeden.
- Innleie av arbeidskraft skal ikke regnes som et ekstra ledd i leverandørkjeden.

Fullmakt til å innhente skatte- og avgiftsinformasjon

Leverandøren skal ved kontraktinngåelse gi oppdragsgiver fullmakt til å innhente skatte- og avgiftsinformasjon om leverandørbedriften. Fullmakten skal gjelde for hele kontraktsperioden.

¹ DFØ (2022). *Særlig behov for læreplasser*. Hentet fra: <https://anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/krav-om-bruk-av-laerlinger-i-offentlige-kontrakter/særlig-behov-laereplasser>.

² I henhold til anskaffelsesforskriften gjelder dette for kontrakter over 1,3 millioner kroner ekskl. mva. (statlige oppdragsgivere) og 2,05 millioner kroner ekskl. mva (andre oppdragsgivere). I henhold til forsyningsforskriften gjelder kravet for bygge- og anleggsarbeider med en anslått verdi som er lik eller overstiger 4,1 millioner kroner ekskl. mva.

Krav om betaling til bank

Lønn og annen godtgjørelse til egne ansatte, ansatte hos underleverandører og innleide som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, skal utbetales til konto i bank. Kravet skal gjelde for samtlige avtaler leverandøren inngår for utføring av arbeid knyttet til den aktuelle kontrakten.

Revisjon

Byggherren, eller ekstern revisor engasjert av byggherren, kan i løpet av kontraktperioden gjennomføre revisjon hos leverandøren og underleverandørene. Revisjonsadgangen omfatter også kontrakter og dokumentasjon i underliggende ledd. Alle avtaler leverandøren inngår for utføring av arbeid under denne kontrakten skal inneholde tilsvarende bestemmelser.

4. Nærmere om utfordringer knyttet til seriøsitetsskrav

4.1 Bruken av tidvis urealistiske lærlingekrav

Status for bruken av lærlingekrav

Det følger av *Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter* § 6 at offentlige oppdragsgivere plikter å stille krav om at «leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten.» I henhold til § 7 gjelder denne plikten bare dersom det er «særlig behov» for læreplasser i bransjen.

Stadig flere offentlige oppdragsgivere opererer i dag med lærlingekrav som går utover minstekravet i forskriften. Eksempelvis:

- Oslo kommune: Ved utførelsen av kontraktsarbeidet skal minimum 10 % av arbeidede timer innenfor fagområder med behov for læreplasser utføres av lærlinger.
- Viken fylkeskommune: Ved utførelsen av kontraktsarbeidet skal minimum 10 % av arbeidede timer innenfor bygg- og anleggsgagnene utføres av lærlinger.
- Rogaland fylkeskommune: Ved utførelsen av kontraktarbeidet skal minimum 15 % av arbeidede timer innenfor bygg- og anleggsgagnene samlet utføres av lærlinger.

Vi opplever at enkelte oppdragsgivere stiller høye krav til andelen lærlinger, selv om det ikke fremgår av statistikken at det er mangel på læreplasser lokalt/regionalt. Evalueringen av lærlingeklausulen, utført av Oslo Economics, bekrefter at det kan være utfordrende for oppdragsgiver å vurdere hvorvidt det er mangel på lærlinger.³ Dette indikerer at lærlingestatistikken har et forbedringspotensial når det gjelder tilgjengelighet og brukervennlighet.

Status for lærlinger i anleggsbransjen

Mange av våre medlemsbedrifter rekrutterer lærlinger og maskinførere med utdanningsbakgrunn fra vg2 anleggsteknikk. For perioden 2012-2021 økte antallet søkere til dette faget fra 702 til 1 179 – En økning på 477 søkere (68 %). Dessverre har ikke antallet skoleplasser holdt tritt med utviklingen. For inneværende skoleår er det 810 elver på vg2 anleggsteknikk, noe som tilsier at kun 70 % av søkerne fikk innvilget skoleplass.

³ Oslo Economics (2020). *Evaluering av lærlingeklausulen*. Hentet fra: <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2021/02/Evaluering-av-laerlingeklausulen-OE-rapport-2020-66-1.pdf>.

Høy oversøkning over tid har også ført til at karakterkravene har økt. Dette kan være en av årsakene til at dette utdanningsprogrammet hadde en forbigående nedgang i søkere for årene 2019 og 2020.

Når det gjelder utviklingen i antall lærlinger, er alle MEF-bedriftene tilknyttet et opplæringskontor i regi av Opplæringskontoret for anleggs- og bergfagene (OKAB). Siden 2012 har antallet OKAB-lærlinger økt med hele 87 %.

Kompetanseutfordringene i anleggsbransjen har over flere år har vært av en annen karakter enn i byggebransjen. Virkelighetsforståelsen i anleggsbransjen er at vi står overfor en utfordrende rekrutteringssituasjon, der bedriftene etterspør flere lærlinger, samtidig som mange unge ikke får innvilget ønske sitt om en karriere i vår bransje. Dette problemet løses ikke ved å stille stadig strengere krav til antallet lærlinger i de offentlige prosjektene, men at antallet skoleplasser innen anleggsfagene økes, og slik blir bedre tilpasset etterspørselen fra elevene og næringslivet.

Det er verdt å minne om at hovedformålet med lærlingeordningen er å sikre at lærlingene får en god utdanning og får erfaring med forventningene som stilles til dem i arbeidslivet. De nye læreplanene har langt flere læremål enn de gamle, og en lærling skal gjennomgå alle læremålene. Læreplanene er forskrift og planen er utarbeidet i et samarbeid partene imellom. Dersom ikke samtlige læremål gjennomgås, vil det i så fall være et forskriftsbrudd. Det er derfor viktig at oppdragsgiversiden tar hensyn til om prosjektene er egnet som opplæringsarena, før det stilles lærlinge krav som går utover minstekravene i lov og forskrift.

Konsekvensen av lærlinge krav som ikke er tilpasset anleggsbransjen, er at bedriftene må flytte lærlingene fra prosjekt til prosjekt for å oppnå kravet, fremfor at lærlingen benyttes på prosjekter for å sikre god læring. Kravet vil da virke mot sin hensikt. Det er også verdt å merke seg at det fortsatt eksisterer fagområder i anleggsbransjen som ikke omfattes av gjeldende fagbrevordning (eksempelvis fundamentering).

Vi mener av den grunn det er nødvendig å endre utformingen av lærlinge kravet, slik at kravet hensyntar tilgangen på lærlinger fra skolesystemet, og legger best mulig til rette for god opplæring.

4.2 Manglende oppfølging og tilsyn

Som nevnt innledningsvis oppfatter vi at stadig flere oppdragsgivere i anleggsbransjen er bevisste på å stille seriositetskrav av ulik type i sine prosjekter. Vi får imidlertid tilbakemeldinger om at oppdragsgiverne ikke prioriterer å følge opp de krav de selv stiller ved kontroll, tilsyn eller stikkprøver i gjennomføringsfasen. Dette undergraver seriositetsarbeidet i bransjen. All erfaring tilsier at systematisk kontroll har en preventiv effekt og bidrar til at bransjen anstrenger seg ytterligere for å følge krav.

Vårt inntrykk er at statlige oppdragsgivere i større grad har etablerte rutiner på dette området enn kommunale. Dette kan trolig tilskrives personell og økonomiske ressursbegrensninger. I tillegg later det til å være en betydelig grad av usikkerhet knyttet til hvilke sanksjoner som kan iverksettes dersom brudd avdekkes. Uavhengig av årsak, fraværet av tilsyn og kontroll svekker utvilsomt seriositetsarbeidet i anleggsbransjen.

På bakgrunn av ovennevnte anbefaler vi, som nevnt, at Norgesmodellen omfatter en forholdsvis kortfattet liste med viktige enkeltkrav, i stedet for en lang kravliste som oppdragsgiverne vanskelig kan følge opp.

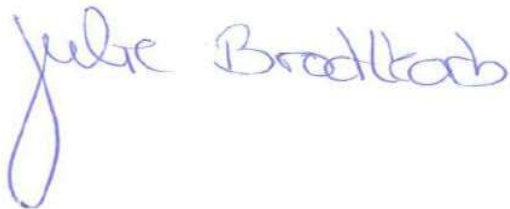
Videre er vi tilbakeholdne med å anbefale økt byråkrati på dette området. Likevel kan det være på sin plass å vurdere innføringen av et rapporteringskrav overfor offentlige oppdragsgivere. Eksempelvis kan oppdragsgivere pålegges å utarbeide en årlig handlingsplan for hvordan de planlegger å utføre kontroller og hvilke områder de skal fokusere på. Oppdragsgiver kan også pålegges å utarbeide en årsrapport for tilsynsvirksomheten målt opp mot handlingsplanen og beskrivelse av hvilke funn en har gjort. En slik årsrapport vil utgjøre et godt erfaringsmateriale for hele næringen, som vil synliggjøre hvor en bør sette inn de ulike tiltakene for å bidra til økt seriøsitet i arbeidslivet.

I tillegg spiller selvsagt Arbeidstilsynet, NAV, Skatteetaten, Politi og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) – og samordningen mellom disse – en avgjørende rolle for å avdekke og sanksjonere useriøse aktører. Det er i den sammenheng verdt å påpeke at MEF flere ganger tidligere har tatt til orde for hyppigere tilsyn i våre bransjer. Bakgrunnen for at vi har reagert er blant annet tilbakemeldinger fra entreprenører som har tilbrakt flere tiår i bransjen uten tilsyn fra myndighetene.⁴ Det er svært viktig at statlige etater har ressurser som muliggjør en kraftfull innsats for å redusere arbeidslivskriminaliteten.

Avslutningsvis, det er viktig at partene involveres videre i arbeidet med å utvikle en ny Norgesmodell for seriøsitetskrav. MEF ønsker å være en konstruktiv bidragsyter til regjeringens arbeid. Skulle det være spørsmål eller behov for tilleggsopplysninger til ovennevnte er det selvsagt bare å ta kontakt.

Med vennlig hilsen

Maskinentreprenerenes Forbund (MEF)



Julie Brodtkorb
Administrerende direktør



Finn Bangsund
Leder for næringspolitikk og kompetanse
Tlf: 913 12 229
Epost: finn.bangsund@mef.no

⁴ https://www.nrk.no/vestland/avslorte-avforlege-avvik-i-7-av-10-sprengstofflager-_bransjen-ber-om-fleire-kontrollar-1.14796348.