



STORTINGET

Innst. 479 L

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget
fra næringskomiteen

Prop. 114 L (2022–2023)

Innstilling fra næringskomiteen om Endringer i lov om offentlige anskaffelser (forskriftshjemler om arbeidslivskriminalitet)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Nærings- og fiskeridepartementet foreslår i Prop. 114 L (2022–2023) 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 tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter 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, 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.

1.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det opplyses i proposisjonen at forslaget til endringer i forskriftshjemlene i anskaffelsesloven i seg selv ikke medfører økonomiske eller administrative konsekvenser. Når hjemmelsbestemmelsene tas i bruk, vil det imidlertid 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 både for det offentlige og for næringslivet. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) viser i Anskaffelsesundersøkelsen 2022 til at kun 23 pst. av virksomhetene i undersøkelsen opplever å ha tilstrekkelig med tid og ressurser til å følge opp kontrakter på en god måte.

Det opplyses i proposisjonen at dette er bakgrunnen for at regjeringen, i neste etappe i arbeidet med en norgesmodell for offentlige anskaffelser, vil utrede tiltak som kan redusere denne belastningen. Departementet legger til grunn at disse tiltakene vil begrense økonomiske og administrative konsekvenser både for 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 oppfølgingen 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.

Det vises videre i proposisjonen til at det parallelt med tiltak nevnt ovenfor, 4. november 2022 ble 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.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Karianne B. Bråthen, Per Vidar Kjølmoen, Sverre Myrli og Solveig Vitanza, fra Høyre, Olve Grotle, Linda Hofstad Helleland og Lene Westgaard-Halle, fra Senterpartiet, Jenny Klinge, lederen Willfred Nordlund og Per Olav Tyldum, fra Fremskrittspartiet, Sivert Bjørnstad og Bengt Rune Strifeldt, fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, fra Rødt, Geir Jørgensen, fra Venstre, Alfred Jens Bjørlo, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til Prop. 114 L (2022–2023) Endringer i lov om offentlig anskaffelser (forskriftshjemler om arbeidslivskriminalitet). Komiteen viser til at det i proposisjonen foreslås 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 offentlig anskaffelser.

Komiteen viser til at offentlig sektor gjennomfører innkjøp for rundt 650 mrd. kroner årlig. Regjeringen ønsker med disse foreslåtte endringene å benytte offentlige anskaffelser til å motvirke sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Forslaget er en del av arbeidet med en norgesmodell for offentlige anskaffelser, som er et ledd i innsatsen for å fremme et trygt og seriøst arbeidsliv og å bevare den norske arbeidslivsmodellen.

Komiteen merker seg at foreslåtte endringer i lovens § 5a gir departementet hjemmel til å gi forskrift med formål om å fremme hensynet til arbeidsforhold og sosiale forhold og motarbeide arbeidslivskriminalitet. Pliktsubjektet er statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer. Det følger av bokstav a at departementet kan gi forskrift om plikt til å stille kontraktsvilkår om betalingsform. Formålet er å bekjempe arbeidslivskriminalitet gjennom økt sporbarhet og transparens i offentlige kontrakter. Bokstav b er en videreføring av dagens § 5 tredje ledd, om begrensninger i antall ledd i leverandørkjeden. Bokstav c gir departementet mulighet til å gi forskrift om plikt til å føre kontroll med at kontraktsvilkår og begrensninger i ledd i leverandørkjeden blir overholdt, samt å iverksette tiltak ved manglende overholdelse.

Komiteen viser til at de foreslåtte endingene i lovens § 6 utvider departementets forskriftskompetanse og myndighet til å pålegge krav om spesifikke kontraktsvilkår i anskaffelser gjennomført av angitte oppdragsgivere. Her angis det hvem som er pliktsubjekt, og hvilke vilkår, rettigheter og hensyn som skal sikres ved krav om regulering i kontrakten. Forskriftene skal begrenses til tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter. Offentlige oppdragsgiverne kan pålegges å ta inn klausuler i tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter 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. Endringer i loven skal sikre at lov om obligatorisk tjenestepensjon blir overholdt, og at oppdragsgiver skal stille krav om HMS-kort. En ny hjemmel om leverandørenes dokumentasjonsplikt vil bidra til at oppdragsgiver kan etterleve sin kontrollplikt, og etablere nødvendig behandlingsgrunnlag for leverandørene etter personvernforordningen.

Komiteen merker seg at lovforslaget har vært på høring, og at de fleste høringsinstansene er overordnet positive til å innføre en norgesmodell for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping gjennom offentlig anskaffelse. Noen høringsinstanser er bekymret for at forskriftsendringer kan medføre økt ressursbruk og/eller økt behov for kompetanse. I proposisjonen vises det til at regjeringen i neste etappe i arbeidet med Norgesmodellen vil utrede tiltak som kan redusere denne belastningen. Det skal blant annet etableres en «beste praksis» for kontraktsoppfølging og sikres økt kvalitet på veiledningsmateriale.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne, understreker at innkjøpere har et særlig ansvar for å sørge for ryddige og seriøse forhold i norsk arbeidsliv og å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Flertallet viser videre til regjeringens arbeid med en

norgesmodell som skal fremme et trygt og seriøst arbeidsliv og bevare den norske arbeidslivmodellen.

Flertallet viser til skriftlige høringsinnspill til komiteen fra LO, NHO og KS og merker seg at selv om det er bred støtte til arbeidet med en norgesmodell, er det delte meninger om hvorvidt alle de foreslåtte tiltakene som skal forebygge arbeidskriminalitet og sosial dumping, er formålstjenlige. Flertallet merker seg også at det uttrykkes bekymring over kontrollplikten som pålegges oppdragsgivere, og også at antall kontraktsvilkår knyttet opp mot offentlige anskaffelser øker. Flertallet mener likevel dette må balanseres opp mot behovet for å kunne forebygge arbeidskriminalitet og forhindre at useriøse aktører får tilgang til kontrakter med det offentlige. Flertallet ser det som positivt at det åpnes for blant annet HMS-krav og krav om obligatorisk tjenstepensjon i forbindelse med offentlige anskaffelser og innføres krav til kontroll.

Flertallet merker seg at det i LOs høringsinnspill fremgår at endringsforslagene er et steg i riktig retning for å sikre mer seriøsitet i arbeidslivet, og er enig med LO i at det må sikres god kompetanse i innkjøpsleddet, gjennom bl.a. tilgjengelig og god informasjon og veiledning. Flertallet understreker betydningen av kompetanse og profesjonalisering av innkjøpsarbeidet for å kunne sikre at offentlige innkjøp kan bidra til å fremme et seriøst arbeids- og næringsliv.

Komiteens medlemmer fra Høyre er, og har alltid vært, positive til en norgesmodell eller en modell for seriositetskrav for offentlige anskaffelser eller standardisering av regler som gjelder likt for alle, for å sikre seriositet. Samtidig har Høyre hele veien advart mot detaljregulering og ment at det ikke er alle reguleringer som passer likt overalt. Det som fungerer i Oslo, kan være annerledes i distriktene, så noe fleksibilitet må det være.

Disse medlemmer viser også til at Høyre har vært tydelig på at det ikke må strammes inn for mye på antall underleverandørledd. Regjeringen Solberg innførte maksimalt to ledd i leverandørkjeden, og det bør ikke være færre enn det. Byggenæringen er helt avhengig av å kunne inngå avtaler med underentreprenører med spisskompetanse på ulike områder.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at det i regjeringens lovproposisjon ikke legges opp til en innstramming sammenlignet med dagens begrensning på maksimalt antall underleverandører. Flertallet viser til at dette heller ikke er noe regjeringen har kommunisert at den ønsker å gjøre.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser også til at konseptet «norgesmodell» ikke er noe regjeringen har funnet på selv. Regjeringen Solberg hadde al-

lerede i den siste strategien mot arbeidslivskriminalitet invitert partene til dialog om hvordan nasjonale regler og veileder om offentlige innkjøp kunne utformes for å sikre at de seriøse bedriftene får en konkurransefordel i anbud, og luke ut de useriøse.

Disse medlemmer mener at en overordnet standardmodell heller ikke må bli for rigid. Da kan den føre til økte kostnader for kommunene og redusere mulighetene for lokale bedrifter til å være leverandør.

Disse medlemmer mener også det er uheldig at den økonomiske og administrative byrden disse endringene etter all sannsynlighet vil medføre, ikke er tilstrekkelig utredet. Det er derfor viktig med en tilstrekkelig høringsfrist og at man tar høringsinnspillene med i utarbeidelse av forskriften. Dette har vært påpekt i flere av høringsinnspillene til departementet og i høringsinnspillene til næringskomiteen. Digitale verktøy for å etterleve kravene er heller ikke i stor nok grad til stede til at det er mulig å unngå at den administrative byrden vil bli for stor. Unødig byråkrati og administrasjon vil svekke kjernevirksomheten til leverandørene. Dette er noe som må vurderes mer helhetlig, og slike endringer må ikke forhastes.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Prop. 114 L (2022–2023) er vedtatt hastebehandlet av komiteens flertall. Disse medlemmer mener at det må foreligge tungtveiende grunner for at en lovsak skal hastebehandles, og kan ikke se at slike grunner foreligger her. Disse medlemmer mener at det er særlig uheldig å hastebehandle en sak som innfører lovhjemler for forskrifter med betydelige økonomiske og administrative konsekvenser for en rekke aktører.

Disse medlemmer viser til at Prop. 114 L (2022–2023) oppgir at det er få høringsinstanser som har kommentert forslag til endringer i loven. Imidlertid er det flere høringsinstanser som er kritiske til en rekke av forskriftsforslagene som skal hjemles av lovforslaget, og disse medlemmer noterer at dette i liten grad er gjort rede for av departementet i proposisjonen. Dette er etter disse medlemmers mening vesentlige opplysninger for komiteens behandling av saken. Disse medlemmer er kjent med at det særlig har kommet innvendinger knyttet til forskriftsforslagene som skal hjemles i § 6. Disse medlemmer noterer dessuten at økonomiske og administrative konsekvenser ikke anslås av departementet, og merker seg at flere høringsinstanser advarer om betydelig økt ressursbruk som følge av de foreslåtte forskriftene. Høringsinstansenes innvendinger knyttet til oppdragsgivers kontrollfunksjon, til personvern og til uforholdsmessighet er etter disse medlemmers mening ikke adressert godt nok av departementet. Disse medlemmer mener at disse forholdene gjør det krevende å gjøre informerte vedtak i denne saken, og foreslår at saken sendes tilbake til regjeringen.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Prop. 114 L (2022–2023) sendes tilbake til regjeringen.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at det i denne saken behandles hjemmelsbestemmelser i lovverket, slik at regjeringen senere kan fastsette forskrifter. Flertallet understreker at fastsettelse av forskrifter er en selvstendig prosess, og viser til at regjeringen også har sendt på høring et forslag til hvordan forskrifter kan utformes. Flertallet viser til at det på nåværende tidspunkt ikke er avklart hvilke forskriftsendringer som vil gjøres, og at det er naturlig at regjeringen avventer Stortingets behandling av hjemmelsbestemmelser i lovverket. Flertallet viser på bakgrunn av dette til at det på nåværende tidspunkt derfor vil være vanskelig å beskrive de økonomiske og administrative konsekvensene av forskriftsendringene, og igjen at dette er en prosess som vil komme i etterkant av behandling av proposisjonen.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Prop. 114 L (2022–2023) sendes tilbake til regjeringen.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak 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:

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

§ 6 overskriften skal lyde:

§ 6 *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

- 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,
- sikre at *arbeidsmiljølovens bestemmelser om ansettelser og lønns- og arbeidsvilkår overholdes*,
- sikre at *lov om obligatorisk tjenstepensjon overholdes* og
- 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.

Oslo, i næringskomiteen, den 1. juni 2023

Willfred Nordlund

leder

Solveig Vitanza

ordfører