

Nærings- og fiskeridepartementet

Dato: 09.02.2024
Deres ref: 23/6722
Vår ref: MEF_Servicekontoret/Felles/2/21/2023

Hørings svar til NOU 2023: 26 Ny lov om offentlige anskaffelser

1. Overordnet

Maskinentreprenørenes Forbund (MEF) representerer om lag 2 400 medlemsbedrifter. Det store flertallet av medlemmene våre utfører maskinell anleggsvirksomhet, og for mange av disse står oppdrag i regi av offentlige oppdragsgivere for mye av omsetningen. I en medlemsundersøkelse gjennomført desember 2023 – januar 2024, oppga 47 prosent av respondentene at prosjekter i regi av offentlige oppdragsgivere utgjorde det viktigste markedet for deres virksomhet.¹ Utformingen av regelverket for offentlige innkjøp utgjør derfor en vesentlig rammebetingelse for mange av våre medlemmer.

Med utgangspunkt i utvalgets mandat, deler vi oppfatningen av det er behov for et enklere og mer tilgjengelig anskaffelsesregelverk. En gjennomsnittlig MEF-bedrift har 17 ansatte. Dette er bedrifter med begrensede administrative ressurser. Forenklinger på anskaffelsesområdet vil bidra til økt konkurranse – og forhåpentligvis redusert ressursbruk både for leverandør og oppdragsgiver.

Samtidig må behovet for forenkling balanseres mot nødvendigheten av at leverandørene har kjennskap til og tilgang til det offentlige markedet, og at det er transparens når det gjelder tildeling av offentlige oppdrag. I utgangspunktet mener vi derfor at en størst mulig andel av de offentlige oppdragene bør kunngjøres, og i neste omgang tildeles etter kriterier og krav som er konkrete og målbare. Etter vårt syn vil en slik praksis sikre at leverandørene konkurrerer på like vilkår og at de beste leverandørene vinner på sikt.

Når det gjelder utredningen som her foreligger, savner vi – i likhet med Regelrådet – at hensynet til små bedrifter ikke er nærmere vurdert.² Mindre bedrifters deltakelse i offentlige kontrakter legger grunnlaget for vekst i de aktuelle bedriftene, og bidrar i tillegg til økt konkurranse på sikt. Myndighetene bør derfor ha vedvarende fokus på å redusere hindringer for økt deltakelse i det offentlige anskaffelsesmarkedet for denne gruppen. Det fremstår i den sammenheng som noe merkelig at utvalgets anbefalinger knyttet til «problemstillinger om lokale og regionale leverandører» først vil bli presentert i den andre delutredningen.

Det kan også bemerkes at prosessen det her er lagt opp til – fremleggelse av to delutredninger med om lag et halvt års mellomrom – gjør det krevende å på nåværende tidspunkt danne seg et godt bilde av helheten i utvalgets arbeid.

¹ Dette omfattet både hoved- og underleverandører på offentlige prosjekter. Vi mottok svar fra 874 medlemsbedrifter.

² Regjeringen.no (2024). «Hørings svar fra Regelrådet.» <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing7/id3013792/Download/?vedleggId=856ed655-9661-40db-835f-3338c9e915bd>.

2. Innspill til de enkelte bestemmelsene

Del 1 Innledende bestemmelser

Kapittel 2 Samfunnshensyn

§ 2-2 Grønn omstilling

MEF er positive til at dagens forskriftsregulering om at klima- og miljøhensyn som hovedregel skal vektes 30 %, ikke anbefales videreført. Forskriften har vist seg være krevende å forstå – både for oppdragsgivere og leverandører – og synes ikke være godt nok tilpasset de utfordringene anleggsbransjen og næringslivet for øvrig står overfor på klima- og miljøområdet.

MEF er i tillegg positive til utvalgets forslag om at klima- og miljøhensyn skal kunne vektlegges på ethvert steg i anskaffelsesprosessen. Det som er viktig for MEF, er at klima- og miljøhensyn benyttes som krav eller kriterier der de gir best effekt.

Videre støtter vi at det klart fremgår av bestemmelsens annet ledd bokstav b at «[k]ravene skal gi reell klima- og miljøgevinst, men uten å påføre oppdragsgiver uforholdsmessige merkostnader.» Denne formuleringen kan forhåpentligvis i større grad bidra til at oppdragsgivere velger krav som basert på en nytte-kostnadsanalyse gir størst effekt – i motsetning til mindre effektivt tiltak som har sitt opphav i symbolpolitiske målsettinger.

I forlengelsen av dette, er vår erfaring at oppdragsgivere kan ha store ambisjoner på klima- og miljøområdet uten at det nødvendigvis alltid kommer til uttrykk i form av økt betalingsvilje. Vi foreslår derfor at ovennevnte formulering endres til: «[k]ravene skal gi reell klima- og miljøgevinst, men uten å påføre oppdragsgiver *og leverandør* uforholdsmessige merkostnader.»

Vi er overbevist om at oppdragsgivere – basert på dialog med leverandørsiden – vil komme frem til løsninger som gir store klima- og miljøgevinster dersom krav og kriterier tilpasses leverandørmarkedet, den teknologiske utviklingen, geografiske forhold og særegenheter knyttet til de enkelte oppdragene.

Samtidig som vi stiller oss positive til at oppdragsgivere får større fleksibilitet når det kommer til hvordan klima- og miljøhensyn skal sikres i de offentlige prosjektene, vil vi oppfordre til at oppdragsgivere og leverandører fortsetter å samarbeide om økt standardisering av krav og kriterier for ulike oppdragstyper. Dette vil både kunne gjøre det enklere å delta i offentlige anbudskonkurranser, i tillegg til å bidra til lavere kostnader på sikt.

Økt fleksibilitet for oppdragsgiverne innebærer også at kravene til innkjøpskompetanse øker. Vi oppfordrer derfor til at myndighetene følger opp ny lov om offentlige anskaffelser med en forpliktende plan for kompetanseheving på dette området. Særlig aktuelt er dette for mindre, kommunale innkjøpsmiljøer. Vi registrerer at kompetanseutfordringene blant offentlige innkjøpere også er omtalt i de tidligere nevnte høringssvaret fra Regelrådet.

§ 2-3 Standardiserte minimumskrav

I forlengelsen av omtalen under forrige punkt, støtter vi at «[d]epartementet kan gi forskrift om standardiserte minimumskrav ved gjennomføringen av offentlige anskaffelser.» Standardisering vil bidra til forenklinger og kostnadsbesparelser for både oppdragsgiver og leverandør. Vi mener det er en viktig forutsetning at leverandørsiden involveres i standardiseringsarbeidet.

§ 2-6 Kontraktsvilkår om lærlinger

MEF er positive til kontraktsvilkår om lærlinger i offentlige kontrakter. Vi stiller oss imidlertid negative til at vilkåret potensielt kan gjøres gjeldende for kontrakter med en verdi over 300 000 kroner. Et slikt vilkår vil redusere muligheten for de minste bedriftene til å påta seg offentlige kontrakter. Samtidig forutsetter vilkåret at kontrakten har en varighet på over tre måneder, noe som tilsier at kravet trolig kun vil være aktuelt for kontrakter med en verdi som ligger betydelig over innslagsverdien for anskaffelsesloven.

Vårt forslag er derfor at kontraktsvilkåret om lærlinger først inntreer når kontrakten har en verdi som overstiger terskelen for kunngjøringsplikten.

Videre ønsker vi å minne om at formålet med lærlingeordningen er å utvikle gode fagarbeidere som oppfyller de kunnskapskrav som er fastsatt i læreplanene. Forutsetningen for å inkludere kontraktsvilkår om lærlinger bør derfor være at lærlingene sikres en god og variert opplæring, og at målene i læreplanen oppfylles.

Det fremgår av bestemmelsen at det kun skal stilles kontraktsvilkår om lærlinger dersom «det er et særlig behov for læreplasser.» Vi ønsker her å gjenta deler av innspillet vårt til *forslag til endringer i forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter* (november 2023).³ Vi påpekte i dette innspillet at det fremstår som høyst uklart hva som menes med «særlig behov», noe som kan føre til ulik praktisering blant ulike oppdragsgivere.

I anleggsbransjen er situasjonen at det er høy oversøkning til de fleste av fagene som bedriftene rekrutterer fra. Særlig er dette tilfellet for faget vg2 anleggsteknikk. Den store rekrutteringsutfordringen i anleggsbransjen er altså ikke mangel på interesserte søkere, men mangelen på antall skoleplasser. Likevel opplever vi at enkelte offentlige oppdragsgivere stiller stadig strengere krav til antallet/andelen lærlinger på sine prosjekter. Det tilsier at kunnskapen om regelverket er mangelfull.

Videre, det at bestemmelsen oppstiller krav om at minst en lærling «deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten», kan skape utfordringer for enkelte av lærebedriftene. Særlig gjelder dette i de tilfellene bedriften utfører flere oppdrag i samme tidsrom. For å ta et konkret eksempel: Et medlem vi har vært i kontakt med, oppga at de for en periode var engasjert i om lag 25 offentlige prosjekter, hvor det i alle kontraktene ble stilt krav om lærlinger i oppfyllelsen av kontrakten. Bedriften har i overkant av 70 ansatte, og anslo at de måtte ha en lærlingeandel på 40-50 prosent for å oppfylle kravene. Eksemplet synliggjør at det er behov for en viss fleksibilitet når det kommer til bruken av kontraktsvilkåret om lærlinger – for slik å legge til rette for god konkurranse og økt deltakelse fra mindre bedrifter, og for å sikre at lærlingene faktisk får god opplæring.

³ Høringssvaret til forslag til endringer i forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter [er tilgjengelig her](#).

Vi registrerer at Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fremmer tilsvarende synspunkter i sitt hørings svar.⁴

§ 2-7 Kontraktsvilkår om begrensning i antallet ledd i leverandørkjeden

I utgangspunktet støtter vi kontraktsvilkår om at en leverandør ikke kan ha mer enn to ledd i leverandørkjeden under seg ved utførelsen av bygge- og anleggsarbeider.

Det må imidlertid bemerkes at anleggsbransjen er en bransje der mange bedrifter innehar spesifikk kompetanse på enkelte mer avgrensede fagområder. Disse utfører nødvendige og spesialiserte oppgaver som hovedleverandøren ofte ikke tilbyr selv, eksempelvis sprengningsoppdrag, og vil i de fleste tilfeller være involvert i prosjektene for en kortere periode.

Vårt forslag er derfor at det bør inkluderes et unntak i bestemmelsen som gir oppdragsgiver adgang til å åpne for bruk av bedrifter med spesialkompetanse – for en kortere periode i prosjektene – uten at disse omfattes av begrensningene knyttet til antall ledd i leverandørkjeden.

Del II – Anskaffelser under EØS-terskelverdi

§ 3-1 Vare- og tjenesteanskaffelser og § 3-2 Bygge- og anleggsanskaffelser

Heving av terskelverdi for kunngjøringsplikt

Vi registrerer at utvalget foreslår å heve terskelverdien for kunngjøringsplikt for bygge- og anleggsanskaffelser ved at slike kontrakter reguleres på samme måte som vare- og tjenestekontrakter under EØS-terskelverdi.

I utgangspunktet er vi av den oppfatning at oppdragsgiver alltid vil være tjent med å kunngjøre sine anskaffelser, da dette gir økt konkurranse og lavere priser. I et samfunnsperspektiv er kunngjøringer også et viktig virkemiddel for å motvirke korrupsjon og sløsing med fellesskapets ressurser. Samlet bidrar kunngjøringer på denne måten til å opprettholde tilliten til at offentlige oppdragsgivere legger til rette for konkurranse på like vilkår.

På den annen side vil en heving av terskelverdien innebære en forenkling for oppdragsgiver, som i neste omgang kan resultere i at flere mindre bygge- og anleggsprosjekter vil kunne igangsettes raskere. Vi har derfor kommet til at vi støtter forslaget.

Vi foreslår imidlertid en mindre endring i forslaget til § 3-1 (1) bokstav b: «innhenter to eller flere tilbud» endres til «innhenter flere tilbud.» Bakgrunnen for endringsforslaget er at vi ønsker at oppdragsgiverne skal oppfordres til å innhente tilbud fra flere enn to leverandører når det er tale om prosjekter under kunngjøringspliktig verdi. En slik praksis vil forhåpentligvis redusere fremveksten av faste «hoffleverandører» hos oppdragsgiverne.

⁴ Regjeringen.no (2024). «Høringsbrev - NOU 2023: 26 Ny lov om offentlige anskaffelser.» <https://www.regjeringen.no/contentassets/528f51290a074ab5a699f636b697d9e5/annen-offentlig-etat/direktoratet-for-forvaltning-og-okonomistyring.pdf?uid=Direktoratet+for+forvaltning+og+%C3%B8konomistyring>

Reguleringen av bygge- og anleggsanskaffelser over kunngjøringspliktig terskelverdi

Vi registrerer at utvalget er delt i synet på reguleringen av bygge- og anleggsanskaffelser under EØS-terskelverdi.

MEF støtter ikke flertallets forslag til regulering av bygge- og anleggsanskaffelser under EØS-terskelverdi. Dette skyldes særlig at vi er negative til at oppdragsgiver skal kunne tildele kontrakter mellom 3 til 15 mill. kr kun basert på en interessentliste. Vår bekymring er at dette vil kunne føre til at bare foretrukne leverandører får anledning til å inngi tilbud. Dette kan i neste omgang gjøre det vanskeligere for nyetablerte og mindre bedrifter å komme i posisjon til å vinne offentlige kontrakter, med lavere konkurranse som konsekvens.

Videre er vi i likhet med mindretallet av den oppfatning at resultatet av den såkalte nedtrekksmodellen som flertallet foreslår, vil være at bygge- og anleggsanskaffelser under EØS-terskelverdi blir underlagt unødvendig streng regulering. Vi har vanskelig for å se at en slik særregulering av bygge- og anleggskontraktene vil gi reell forenkling for oppdragsgiver- og leverandørsiden samlet sett.

Basert på ovennevnte har vi kommet til at vi i all hovedsak støtter mindretallets forslag til regulering av bygge- og anleggsanskaffelser over 3 mill. kr.

Vi ønsker imidlertid å knytte en kommentar til mindretallets forslag § 3-4 om generelle prosedyreregler punkt 3. Det foreslås her at oppdragsgiver kan foreta endringer i anskaffelsesdokumentene som ikke er vesentlige frem til signering av kontrakten. MEF stiller seg undrende til hvorfor det skal åpnes for å foreta endringer i anskaffelsesdokumentene helt frem til signering av kontrakten. Det vil gjøre at det kan åpnes for å tilpasse anskaffelsesdokumentene etter at tilbudene er inngitt, og at de således kan endres til fordel for en tilbyder. Det vil ikke være i tråd med hensynet til likebehandling og forutberegnelighet. MEF tenker det ville være naturlig at det kun kan foretas endringer frem til tilbudsfristens utløp.

3. Avsluttende kommentarer

3.1 Doffin

Av hensyn til forenkling og transparens mener vi det bør fremgå av loven at kunngjøringer og all øvrig informasjon som skal kunngjøres, publiseres på Doffin. Vi registrerer at DFØ i tidligere nevnte høringssvar fremme samme synspunkt.

3.2 Behovet for oppfølging og tilsyn

I løpet av de siste ti årene har omfanget av ulike krav og kriterier i offentlige kontrakter økt betydelig. Vi mottar imidlertid stadige tilbakemeldinger fra våre medlemmer om at oppdragsgiverne ofte ikke prioriterer å følge opp de krav de selv stiller ved kontroll, tilsyn eller stikkprøver i gjennomføringsfasen. Dette kan bidra til å undergrave betydningen av blant annet lærlingekrav og ulike krav som skal sikre seriøsitet, HMS og reduserte klimautslipp m.m. All erfaring tilsier at systematisk kontroll har en preventiv effekt og bidrar til at bransjen anstrenger seg ytterligere for å følge krav.

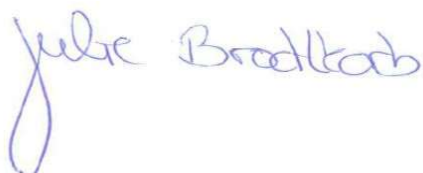
Vi ønsker derfor her å nok en gang å oppfordre myndighetene og offentlige oppdragsgivere til å prioritere oppfølging og tilsyn. Overordnet sett er MEF opptatte av lov- og forskriftskrav i så stor utstrekning som mulig skal gjelde for hele bygg- og anleggsbransjen og alle oppdrag – og altså ikke bare for de offentlige oppdragsgiverne. Det innebærer at allerede eksisterende generelle lov- og forskriftskrav i anskaffelsesloven, arbeidsmiljøloven og byggherreforskriften med mer også blir fulgt opp av adekvate og tilstrekkelige ressurser på kontroll og tilsynssiden. Vi ønsker ikke en todeling når det kommer til etterlevelse og seriøsitet mellom det offentlige og det private anleggsmarkedet.

3.3 Forsyningsforskriften

Vi oppfordrer til at anskaffelsesutvalget i den kommende utredningen ser på utfordringene knyttet til bruken av forsyningsforskriften. Vi erfarer at enkelte oppdragsgivere kategorisk benytter de mer fleksible reglene i forsyningsforskriften – uavhengig av størrelsen på forsyningsdelen på anskaffelsen. Dette innebærer at forholdsvis omfattende bygge- og anleggsprosjekter «holdes utenfor» det ordinære anskaffelsesregelverket. Etter vårt syn bidrar dette til mindre transparens når det kommer til innkjøpene, noe som i neste omgang kan gi grobunn for en uheldig praksis der oppdrag tildeles basert på relasjoner – ikke leverandørens kompetanse eller evne til å utføre oppdraget mest mulig effektivt.

Med vennlig hilsen

Maskinentreprenørenes Forbund (MEF)



Julie Brodtkorb
Administrerende direktør



Håvard Almås
Jurist
Tlf: 976 83 831
Epost: havard.almas@mef.no