



Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Vår referanse: 22/00487-1  
Arkivkode: 0  
Saksbehandler: Beatrice Dankertsen  
Hennyng  
Deres referanse:  
Dato: 04.04.2022

## Innspill til Norgesmodell for offentlige anskaffelser – pr 4.4

### 1. Innledning og bakgrunn

I Hurdalsplattformen står det at regjeringen vil «utarbeide en Norgesmodell med nasjonale seriøsitetskrav for alle offentlige anskaffelser», samt «stille strengere krav til seriøsitet og bruk av lærlingar ved offentlige innkjøp og anbud».

Torsdag 13. januar holdt næringsminister Jan Christian Vestre, arbeids- og inkluderingsminister Hadia Tajik og kunnskapsminister Tonje Brenna en direktesending som markerte startskuddet for arbeidet med en ny Norges-modell for offentlige anskaffelser og et seriøst arbeidsliv.

Målet med en Norgesmodell er å forebygge arbeidslivskriminalitet, samt hindre urettferdig konkurranse og sosial dumping. Dette er mål KS stiller seg bak. En slik modell må utvikles i tett samarbeid med oppdragsgivere og næringslivet og forankres i trepartssamarbeidet.

Det er uklart om en Norgesmodell kommer i form av en rekke lov- og forskriftsendringer eller om det vil bli foreslått ett sett med kontraktsbestemmelser som er ikke-bindende juridisk, eventuelt en kombinasjon av disse. For å sikre at kravene blir fulgt opp anbefaler vi at generelle seriøsitetskrav inntas som forskriftskrav.

Samtidig vil KS understreke at kommuner og fylkeskommuner må beholde frihet til selv å kunne vedta og iverksette lovlige krav til egne innkjøp, begrunnet i ønske om å benytte innkjøp som virkemiddel for å nå lokalt eller regionalt politisk vedtatte mål. Det følger av kommuneloven at kommuners og fylkeskommuners handlefrihet ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å nå nasjonale mål.

KS inngir med dette sine innspill til utformingen av en slik modell. KS samarbeider gjerne med regjeringen om den videre utformingen av modellen.

### Hovedprinsipper

KS mener det er noen viktige hovedprinsipper som bør ligge til grunn for en Norgesmodell:

- Modellen må kunne benyttes av alle landets kommuner, både store og små.
  - Det må likevel utarbeides noen bransjespesifikke krav.
- Kravene som stilles må være balanserte, klare og enkle å følge opp.

- Modellen må forankres i partssamarbeidet og underlegges en helhetlig tilnærming.
- Oppdragsgivers ansvarsområde må avstemmes opp mot kontrolletatenes ansvarsområde.

Hovedprinsippene vil bli utdypet nedenfor.

## 2. Innspill til Norgesmodellen

### 2.1. Overordnede hensyn og prinsipper

KS er positiv til ut regjeringen ønsker å utarbeide en Norgesmodell.

En felles modell vil bidra til forenkling for kommuner, fylkeskommuner og leverandører fordi man står ovenfor de samme kravene. Partene kan dermed innrette sin praksis og utarbeide ett sett med rutiner og sjekklistene for hvordan kravene skal innfris og følges opp.

Det vises i den forbindelse til Rapport om offentlige byggherrers bruk og oppfølging av innleie fra bemanningsforetak gjennomført av Proba samfunnsanalyse<sup>1</sup>, hvor det står at «Aktørene vi har intervjuet som representerer entreprenører og bemanningsselskaper etterlyser felles krav og mener det skaper usikkerhet og forvirring når de ulike byggherrene stiller forskjellige krav.»

En felles modell kan gi kutt i transaksjonskostnader og hindre prisvekst som følge av at noen innfører stadig strengere krav. Det vil også sikre like konkurransevilkår på tvers av offentlig sektor, selv om det også bør utarbeides noen bransjespesifikke krav. Det kan f.eks. være grunn til å ha noen strengere krav innenfor bygge- og anlegg og renhold fordi det er der utfordringene med arbeidslivskriminalitet er størst.

#### Balanserte krav

En Norgesmodell må kunne brukes av alle landets kommuner, både store og små. For strenge krav kan føre til redusert konkurranse særlig i de mindre kommunene.

I dette ligger også at kravene som stilles må være forholdsmessige eller legge opp til en forholdsmessighetsvurdering i den enkelte anskaffelse, jf. Lov om offentlige anskaffelser § 4 og EU-domstolens sak C-63/18 *Vitali*. På den måten kan eksempelvis større kommuner skjerpe kravet i den enkelte anskaffelse i forhold til mindre kommuner som har et annet leverandørmarked.

For strenge krav kan videre føre til høyere priser også hos de seriøse fordi omfanget av dokumentasjon og oppfølging øker. Risiko for eventuelle sanksjoner vil også prises inn i prosjekter. Det er derfor viktig at kravene er balanserte.

Modenhetsundersøkelsen utført av direktoratet for økonomistyring (DFØ) viser at kontraktskrav knyttet til samfunns hensyn i liten grad blir fulgt opp av oppdragsgivere. Manglende oppfølging av kravene kan medføre at kravene ikke virker etter sin intensjon ovenfor de useriøse leverandører. Konsekvensen av dette kan bli at useriøse leverandører ikke priser inn oppfølging i prosjektene – prisforskjellen mellom de seriøse som priser dette inn og de useriøse kan således øke med den konsekvens at useriøse leverandører vinner kontrakten.

For å sikre at oppdragsgivere i større grad følger opp kravene og at disse virker etter sin intensjon, må kravene som stilles derfor ikke være for omfattende og ressurskrevende.

---

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/offentlige-byggherrers-bruk-og-oppfolging-av-innleie-fra-bemanningsforetak/id2899974/>

Videre må det fremgå klart hvilke plikter og ansvar som følger av det enkelte krav, samt hvordan kravene skal følges opp og hvilke konsekvenser leverandørene risikerer dersom det foreligger brudd på kravet. Kravene som stilles må heller ikke være mer omfattende enn at de kan følges opp av kommunene selv.

For å sikre enhetlig etterlevelse av kravene, må det utarbeides enkel og klar veiledning slik at oppdragsgivere tilegner seg nødvendig kunnskap og kompetanse til å følge kravene opp.

Hensynet til personvern må også vurderes både når det gjelder hvilke krav som kan eller bør stilles og oppdragsgivers ressursbruk ved behandlingen av personopplysninger.

## Helhetlig innsats

I Hurdalsplattformen står det at regjeringen vil:

- Styrke Arbeidstilsynet og samarbeidet mellom de viktigste etatene på området, slik at kapasiteten til å utføre stedlige tilsyn øker betydelig.
- Øke Arbeidstilsynets bruk av overtredelsesgebyr.
- Etablere flere sentre mot arbeidslivskriminalitet (A-krimsentre) og gjøre sentrene sterkere og mer operative, ved blant annet å lempe på taushetsplikten mellom de samarbeidende etatene.
- Styrke politiets arbeid mot arbeidslivskriminalitet, og vurdere økt strafferamme for kriminalitet på dette området.

Arbeidet mot arbeidslivskriminalitet krever en helhetlig innsats. Det er positivt at Arbeidstilsynet og A-krimsentrene skal styrkes i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. For å sikre effektiv ressursbruk og riktig kompetanse, må også kommunenes ansvar som innkjøper avgrenses opp mot kontrolletatenes ansvar slik som f.eks. Arbeidstilsynet og Skatteetaten<sup>2</sup>. En slik avgrensning vil dessuten sikre at ansvaret ikke pulveriseres og sikre at kontrolletatene setter av nok ressurser og innsats i dette arbeidet.

KS etterlyser samtidig et felles kontaktpunkt hos kontrolletatene hvor kommuner og fylkeskommuner kan henvende seg når det avdekkes useriøsitet eller arbeidslivskriminalitet. Ofte kan det være vanskelig å vurdere hvorvidt Arbeidstilsynet eller politiet er riktig etat for videre etterfølgelse av forholdet – et felles kontaktpunkt inn mot de samarbeidende kontrolletatene kan i så måte bidra til at riktig etat får informasjonen og kan følge opp det avdekte forholdet videre.

En helhetlig innsats i arbeidet mot useriøse leverandører er også nødvendig for å sikre at de useriøse leverandørene ikke i enda større grad beveger seg fra det offentlige markedet til privat markedet fordi kravene er ulike avhengig av om oppdragsgiver er privat eller offentlig. På den måten flyttes problemet med useriøse aktører i større grad fra et marked til et annet.

I denne sammenheng vil vi påpeke at også det å innføre regionale krav, kan medføre at leverandørene flytter seg fra ett geografisk marked til et annet.

---

<sup>2</sup> Det vises i den forbindelse til EU-domstolens avgjørelse i sak C-63/18, Vitali, som gjaldt spørsmålet om en bestemmelse i italiensk lovgivning som fastslo at maksimalt 30 % av kontraktsarbeidene kunne utføres gjennom underentreprise, var ulovlig. EU domstolen uttalte at lovgivningen utgjorde en begrensning på bruk av underleverandører basert på en abstrakt prosentandel uavhengig av kontraktens art og underleverandørens egenskaper. Videre tillot ikke et slikt generelt forbud noen vurdering i sak fra sak til sak. Lovgivningen gikk derfor lenger enn nødvendig for å oppnå formålet som var å bekjempe mafiavirksomhet. Det som også er verdt å merke seg i denne saken er at en av grunnene til at domstolen mente at en slik begrensning i bruk av underleverandører gikk lenger enn det som er nødvendig er at Italiensk lov allerede inneholder mange tiltak som eksplisitt er ment å forby foretak som mistenkes for å tilhøre mafiaen. Så det forby at bekjempelse av mafiavirksomhet eller arbeidslivskriminalitet er ivaretatt av andre kontrolletater eller i annen lovgivning vil sette en skranke for hvor langt en Norgesmodell kan gå i å innta bestemmelser som har samme formål.

## 2.2. Eksisterende innkjøpsmodeller

På regjeringen.no står det at:

*«Utarbeidelsen av en Norges-modell for offentlige anskaffelser vil bli en gradvis prosess, hvor endringene kommer i etapper. [..]*

*I arbeidet med Norges-modellen vil regjeringen hente inspirasjon fra eksisterende innkjøpsmodeller som statlige, fylkeskommunale og kommunale oppdragsgivere anvender i offentlige anskaffelser.»*

Vi har registrert at det allerede har kommet tre høringer fra arbeids- og inkluderingsdepartementet med forslag til endringer i arbeidsmiljøloven om å lovfeste en heltidsnorm, å innføre et forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeider på byggeplasser i Oslo, Viken og tidligere Vestfold, samt å gjeninnføre kollektiv søksmålsrett for fagforeninger. KS sender separate høringssvar på disse forslagene.

Dog vil vi bemerke viktigheten av å se disse forslagene i sammenheng. I den forbindelse vil vi foreslå at det opprettes en arbeidsgruppe eller et lovutvalg, som ser på endringene samlet for å sikre et helhetlig arbeid, herunder sikre at forslagene samlet fremstår som forholdsmessige og treffsikre.

I den forbindelse vises det til at KS sammen med DFØ, BNL og Fellesforbundet har utarbeidet omforente seriøsitetsbestemmelser som skal sikre seriøsitet i bygg- og anleggskontrakter. Mange av kontraktskravene som stilles i de omforente seriøsitetsbestemmelsene er lovpålagte pliktbestemmelser som følger av lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter, slik som kravet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger og begrensnig i antall ledd med underleverandører. I tillegg er det inntatt krav som går utover pliktbestemmelsene i regelverket, slik som f.eks. krav til faglært arbeidskraft.

De omforente seriøsitetsbestemmelsene kan danne et godt utgangspunkt for regjeringens videre arbeid med en Norgesmodell hvor også de ulike partene i næringslivet blir invitert inn til å sitte i en slik arbeidsgruppe. Dersom Norgesmodellen blir foreslått som ikke-bindende kontraktsbestemmelser er det avgjørende at partene blir invitert inn for å sikre at partene stiller seg bak regjeringens anbefalte kontraktskrav.

KS stiller gjerne i en slik arbeidsgruppe og ønsker uansett å bli involvert i det videre arbeidet.

Med vennlig hilsen



Helge Eide  
Områdedirektør Samfunn, velferd og demokrati



Tor Allstrin  
Områdedirektør Advokatene