

Trøndelag fylkeskommune
postmottak@trondelagfylke.no

Vår dato: 10.05.2022
Deres dato:
Vår referanse:
Deres referanse: Arkivsak 202216510

Innspill til anskaffelsesstrategi Trøndelag Fylkeskommune 2022 - 2025

Byggmesterforbundet organiserer bedrifter i byggenæringen som har sin hovedaktivitet gjennom utførelse av tømrerarbeider. Medlemsbedriftene er preget av lokalt eierskap, håndverkerkompetanse, fast ansatte fagarbeidere og satsning på lærlinger.

Byggmesterforbundet har ett bredt engasjement innenfor saksfeltet offentlige anskaffelser i byggenæringen. Særlig har det vært nødvendig å engasjere seg regionalt/lokalt siden de endringer som kom sentralt gjennom lov og forskrift for noen år tilbake, ikke var tilstrekkelig for å sikre seriøse bedrifter med egne ansatte, markedstilgang.

En "Norgesmodell" med ambisjon om ett mer enhetlig anskaffelsesregelverk

Som kjent er regjeringen i gang med å gjennomgå regelverket for offentlige anskaffelser under arbeidstittelen "Norgesmodellen". Formålet er å legge føringer som kan bidra til ett mer felles regelverk for hele landet, og det er også ønskelig fra næringslivets side. Det er en åpenbar fordel hvis bestemmelsene blir mer enhetlig slik at mange offentlige aktører enklere kan tilslutte seg sentrale bestemmelser. Dette under forutsetning av at reglene bidrar til effektiv konkurranse og oppfyller forventningene til seriøsitet og gode markedsmuligheter for næringslivet.

Samtidig signaliserer sentrale myndigheter at man ikke ønsker å redusere mulighetene for lokale tilpasninger f.eks. på fylkes- og kommunenivå. Ambisjonen er å utforme sentrale regler som anses mer egnet og derfor gir mindre behov for lokale tilpasninger.

Byggmesterforbundet viser til at de aller fleste bedriftene i byggenæringen er lokale / regionale, for dem er det innholdet i regelverket som er avgjørende. Det registreres at enkelte anfører at det er ett stort problem at regelverket har noen variasjoner rundt om i landet. Gjeldende bygg- og anleggsnæringen er det kun ett fåtall større selskaper som opplever en slik problemstilling og disse antas å ha kapasitet til å håndtere dette.

Byggmesterforbundet anbefaler Trøndelag Fylkeskommune å følge det pågående arbeide med "Norgesmodellen".

Anskaffelsesstrategiens mål og delmål

Byggmesterforbundet støtter intensjonen i forslaget angitt som hovedmål og fire underliggende delmål. Utfordringen er at disse er overordnede og vanskelig å ta endelig stilling før målene konkretiseres i ett anskaffelsesregelverk. Vi har følgende kommentarer til delmål 1 og 2.

Delmål 1

Byggmesterforbundet støtter tiltaket hvor det legges opp til å etablere rutiner som sikrer at det blir avdekket avvik, at disse behandles og lukkes. Dette fordi det er ett vel etablert inntrykk at mange av de krav som stilles til leverandørene ved offentlige anskaffelser, ikke følges opp med tilstrekkelig kontroll.

Digitale hjelpemidler kan bidra til å effektivisere kontrollarbeidet og plattformen HMSREG (eller tilsvarende), er den digitale løsningen som er særlig egnet for å sikre at kravene følges i prosjektene. HMSREG er innrettet slik at dette kan benyttes som ett digitalt kontrollverktøy på alle type oppdrag, også de mindre under terskelverdiene og for service-/ rammeavtaler.

Delmål 2

Byggmesterforbundet støtter at anskaffelser skal bidra til en bærekraftig samfunnsutvikling og er positiv til at det legges til rette for at også lokalt næringsliv kan delta i konkurransen om oppdrag i regi av Trøndelag fylkeskommune.

I den sammenheng har Byggmesterforbundet merknader til strategien hvor det foreslås at anskaffelser gjennomføres i henhold til de enhver tid gjeldende seriøsitetsbestemmelser for bygg- og anleggskontrakter. Det antas at det her siktes til en avtale som ble lansert av Fellesforbundet, Byggenæringens Landsforening, KS og Difi i 2015. Denne avtalen ble etablert uten tilstrekkelig medvirkning fra bransjene og det har hele tiden vært intern uenighet knyttet til vesentlige bestemmelser. Det ble heller ikke enighet når en ny versjon av avtalen ble drøftet i 2018. Vi forstår det slik at Kommunenes Sentralforbund (KS) ikke har signert den reviderte avtalen.

Som kjent har det rundt om i landet kommet særskilte anskaffelsesregler hvor særlig seriøsitet, leverandørledd og kvalifikasjonskrav har vært sentralt. Felles for de lokale og regionale modellene er at det her er gjort nødvendige avvik fra de ovennevnte "seriøsitetsbestemmelser".

Innspill til innhold i anskaffelsesregler

Utover ovenstående merknader til forslaget vil Byggmesterforbundet nedenfor gi noe detaljerte forslag tilknyttet leveranser fra byggenæringen, som vi anser nødvendig for å oppfylle de strategiske mål som foreslås.

Leverandørledd

Anskaffelsesreglene må, for å oppfylle det foreslåtte strategimålet om en bærekraftig samfunnsutvikling, hensynta de bedriftene som leverer entreprenør- og håndverkstjenester med egne ansatte.

Diskusjonene om innleie og leverandørledd har oppstått som følge en betydelig oppsplitting av leveransene innenfor byggenæringen. Dette med bakgrunn i utviklingen av en rekke spesialleveranser tilknyttet de ulike entrepris- / leveranseområdene og som ikke passer inn i en for rigid struktur tilknyttet forståelsen av leverandørledd. Det medfører at det ofte må gis unntak fra reglene og gjør det mer krevende for både oppdragsgiver og leverandørene å håndtere i prosjektene. Videre bidrar nødvendige unntak fra de fastsatte regler til ett mer krevende kontrollarbeide. Samtidig er det slik at oppsplitting i leverandørledd også er drevet frem av interessen hos hovedleverandør til å overføre risiko og forpliktelser på dårligere vilkår til sine underleverandører, enn de vilkår offentlig oppdragsgiver har avtalt med hovedleverandør.

Disse forhold krever at det offentlige som oppdragsgiver, ved kontrahering, må etablere anskaffelsesregler som sikrer nødvendig oversikt over de leverandører, entreprenører og håndverksbedrifter som faktisk vil stå for leveransene, uavhengig av entreprisemodeller, spesialleveranser og leverandørledd.

At oppdragsgiver har kontroll over de ulike leverandører er en forutsetning for at øvrige krav som stilles i regelverket har effekt. Det er også avgjørende for sunn konkurranse, at det kan føres effektiv kontroll og at eventuelle sanksjoner kan benyttes.

Byggmesterforbundet anbefaler fleksibilitet, men samtidig regler slik at oppdragsgiver allerede i anbuds- / kontraheringsfasen sikrer seg kontroll med de aller fleste leverandørene i prosjektet. Vi gir følgende innspill til innhold i anskaffelsesreglene.

- Underleverandørene må oppgis av hovedleverandør på tilbudstidspunktet og verifiseres av oppdragsgiver før kontraktsinngåelse med hovedleverandør.
- Leverandørledd må, uavhengig av entreprisform, knyttes til fag (f.eks. til utførelse av rørleggerarbeider, elektroinstallasjoner, murarbeider, betongarbeider, malerarbeider, tømmerarbeider, grunnarbeider, etc.)
- På fagnivå opprettholdes kravet om ett underliggende leverandørledd i vertikal kjede. Underliggende ledd anses som supplerende ledd, da det forutsettes at førsteleddet på fag i utgangspunktet skal dokumentere nødvendige ressurser for å gjennomføre oppdraget.
- Innleie regnes som leverandørledd.
- Underleverandørene må oppfylle de seriøsitetskrav som er fastsatt av oppdragsgiver ovenfor leverandør i første ledd.
- Spesialleveranser telles ikke med som leverandørledd, men skal i størst mulig grad oppgis av hovedleverandør på tilbudstidspunktet og før kontraktsinngåelse.
- Forholdet mellom leverandør og underleverandør må, hvis dette er en tjeneste, reguleres gjennom bruk av næringens standardkontrakter (NS 8415, NS 8416 og NS 8417 og underliggende

avtaleblanketter). Gjennom dette unngås press fra hovedleverandør ovenfor underleverandør og svekkelse av de vilkår som er fastsatt mellom offentlig oppdragsgiver og hovedleverandør. Det bemerkes at standardkontraktene er omforente og har til formål å ivareta den nødvendig balanse og risikodeling mellom avtalepartene.

Rammekontrakter og oppdrag under terskelverdien

Byggmesterforbundet viser til at særlig bygghåndverksbedrifter med egne fast ansatte fagarbeidere og lærlinger de siste 15 årene har mistet betydelige markedsandeler tilknyttet oppdrag i offentlig sektor. Hverken endringer i sentralt regelverk eller etablering av lokale anskaffelsesmodeller, har så langt løsninger som bedrer utviklingen.

Vår erfaring er at det er krevende å etablere ett felles sett med regler uavhengig av prosjektenes størrelse og leveranseomfang. Byggmesterforbundet vil derfor fremme forslag om etablering av særskilte bestemmelser tilknyttet oppdrag under terskelverdien og rammekontrakter.

Anskaffelser under terskelverdien

Når sentrale myndigheter åpnet for at terskelverdien for offentlige anskaffelser kunne heves fra 0,5 til 1,3 mill. kroner ble dette gjort tross klare motforestillinger fra næringslivet. Det ble advart mot at dette ville medføre en nedgang i utlysning av konkurranser, og dessverre viste det seg at dette ble resultatet. Manglende konkurranse om disse oppdragene er ikke god forvaltning av offentlige midler og det understrekes at lokale myndigheter står fritt til å fastsette lavere terskelverdier i sitt anskaffelsesreglement.

Begrunnelsen for å heve terskelverdien var at transaksjonskostnadene tilknyttet anskaffelsesprosessen for de minste oppdragene blir uforholdsmessige høye.

Når næringslivets organisasjoner i ettertid har arbeidet med å sikre mer konkurranse om disse oppdragene har man også vurdert tiltak som effektiviserer anskaffelsesprosessen gjennom standardiserte anskaffelsesprosesser. Dette vil bidra til å redusere transaksjonskostnadene og samtidig sikre reell konkurranse om oppdragene.

Forslaget til særskilt regelverk for anskaffelser av bygghåndverkstjenester opp til 1,3 millioner kroner fikk navnet "Lille Doffin". Hovedelementene i "Lille Doffin" er:

- Heldigitalisering av anskaffelsesprosessen.
- Beskrivelse av oppdragets art, omfang og tidsramme.
- Generelle krav til foretakene gjeldende
 - Kvalifikasjoner
 - Egne ansatte
 - Fagarbeidere
 - Lærlinger
- Kontroll av skatt, avgifter, SKAV etc. tilsvarende som i HMSREG.
- Tilbydere må delta i konkurransen via en digital portal.

- Tilbyderne får informasjon om utfallet av konkurransen på den digitale plattformen.

Nærmere om forslaget (se vedlegg).

Rammeavtaler

Gjeldende rammeavtaler er det behov for tydeligere krav til at leverandørene har ansatte fagarbeidere og lærlinger. Byggmesterforbundet mener at kravene gjeldende timeverk utført av fagarbeidere og lærlinger må være høyere enn på større entrepriseoppdrag. Dette fordi rammekontraktene inneholder sterkere innslag av håndverk og at derfor er større behov for fagkompetanse og selvstendige håndverkere. Denne type arbeider er også særlig gode læringsarenaer for lærlinger. Byggmesterforbundet foreslår for rammekontrakter:

- Krav om at minst 75 % av arbeidende timer skal utføres av faglærte. Lærlinger telles i denne sammenheng som faglært.
- Krav om at minst 10 % av arbeidende timer skal utføres av lærlinger innenfor det fagområde, eventuelt de fagområder, kontrakten gjelder.

Sanksjoner

I diskusjonene om anskaffelsesregler er det ulike synspunkter om sanksjoner ovenfor leverandørene ved brudd på regelverket. Byggmesterforbundet vil understreke viktigheten av at sanksjoner er innrettet slik at de av leverandørene oppfattes å være proporsjonale i forhold til kontraktens størrelse. Det er også grunn til å minne om at det for de fleste seriøsitetsbrudd allerede er etablert annet regelverk med tilhørende sanksjonsmidler som håndterer dette.

Med vennlig hilsen



Frank Ivar Andersen
Leder politisk avdeling

Vedlegg: Forslag til anskaffelsesregler opp til kr. 1,3 millioner kroner

VEDLEGG: Forslag til anskaffelsesregler opp til kr. 1,3 millioner kroner

Formål:

Alle offentlige etater (stat, fylkeskommune, kommuner og offentlig eide foretak) skal digitalt offentliggjøre oppdrag under terskelverdi, men større enn kroner x00 000,-. (Mrk. Her har det vært diskusjoner om fra kr. 100 000,- og opp til kr. 500 000,-. Det kan også være at det kan være forskjeller mellom ulike fag hvor nivået settes).

Følgende informasjon skal legges inn i portalen:

- Beskrivelse av oppdragsgiver.
- Beskrivelse av oppdragets art og omfang og størrelse, når det skal gjennomføres og eventuell sluttdato.
- Hvilke fag oppdraget omfatter.
- Det må beskrives hvilke frister tilbyder har for å levere tilbud og når det kan forventes at tilbyder vil bli valgt.

Følgende generelle krav til foretak:

- Foretak må være registrert i Brønnøysund med organisasjonsnummer og registrert i MVA-registeret.
- Foretaket må ha egne ansatte med fag-/svennebrev i de fag oppdraget omfatter. Der hvor ansvarsområdene (SAK 10 - paragraf 13.5) har krav om tiltaksklasse II, skal kravet være tilsvarende dette for foretaket.
- Foretaket må være godkjent lærebedrift. Godkjenningen skal etter praksis falle bort to år etter at siste lærling har gjennomført sin opplæring.
- Foretaket må undertegne SKAV-skjema slik at innsending av oppgaver og betaling av merverdiavgift, skattetrekk for ansatte og arbeidsgiveravgift kan kontrolleres. Dette skal også gjelde restanser foretaket eventuelt har.
- Inneha de nødvendige forsikringer, herunder ansvarsforsikring og yrkesskadeforsikring.
- Alle ansatte i foretaket skal ha HMS-kort før de kan påta seg oppdrag.
- De samme kravene gjelder også underentreprenører og enkeltpersonforetak.

Hvordan svare på forespørselen:

- Foretaket svarer på oppdraget i portalen.
- All informasjon (dokumentasjon) som etterspørres legges inn i portalen og eventuelle dokumenter lastes opp.
- Foretaket må svare innen fristen og levere inn all informasjon som etterspørres. Dette må være klart definert slik at samme informasjon kan gjenbrukes fra gang til gang, samt at portalen vil ikke akseptere tilbudet som levert dersom etterspurt informasjon ikke er levert.

Protokoll

- Anbudsprotokoll legges ut på digital plattform ved avslutning av konkurransen.