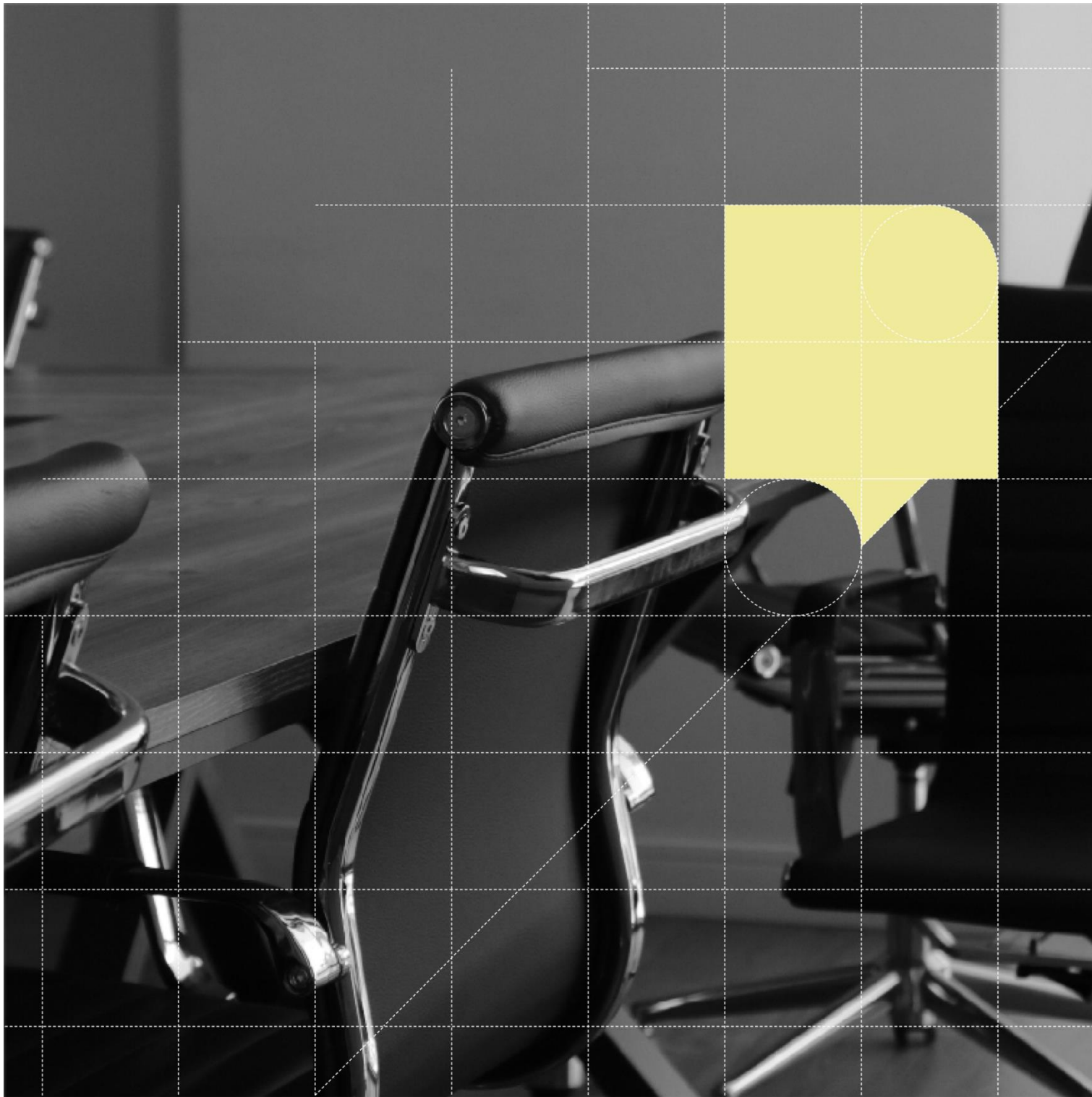


Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag til endringer i regelverket om offentlige anskaffelser og byggherreforskriften for å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet**
Ansvarlig: **Nærings- og fiskeridepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Nærings- og fiskeridepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Deres ref.:
22/6169

Vår ref.:
22/00250

Vår saksbehandler:
Mergime Zahiti

Dato:
14.12.2022

Uttalelse

Om: **Endringer i regelverket for offentlige anskaffelser og byggherreforskriften**
Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Nærings- og fiskeridepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har sendt på høring forslag til endringer i regelverket for offentlige anskaffelser og byggherreforskriften.

Regelrådet vurderer at problem og mål er tilstrekkelig utredet. Videre har departementene utredet alternative forslag. De forslag som anbefales er også begrunnet.

Regelrådet vil berømme departementene for at prinsipielle spørsmål, som EØS-rettslige og personvernrettslige spørsmål, er utredet.

Departementene har etter Regelrådets syn identifisert de berørte bransjene og gitt en forholdsvis grundig beskrivelse av disse. Regelrådet mener imidlertid at departementene burde beskrevet berørt næringsliv noe grundigere, blant annet ved å vise til hvor mange leverandører og underleverandører som forventes å berøres av tiltakene.

Etter Regelrådets syn er virkningene av tiltakene som foreslås kvalitativt beskrevet. Regelrådet savner imidlertid en mer konkret vurdering av de ulike kostnads- og nyttevirkningene som nevnes i høringsnotatet. Departementene viser til at enkelte av tiltakene som foreslås vil være særlig krevende for små og nystartede bedrifter. Regelrådet mener på bakgrunn av dette at departementene burde utredet hva virkningene av tiltakene innebærer for disse aktørene.

Med henvisning til det ovennevnte kan ikke Regelrådet konkludere om forslagenes formål kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet i denne saken.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Nærings- og fiskeridepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har sendt på høring forslag til endringer i regelverket for offentlige anskaffelser og byggherreforskriften. Forslagene begrenser seg til anskaffelser innenfor bygge- og anleggsnæringen og renholdsbransjen. Formålet med endringene er å bekjempe sosial dumping, useriøsitet og arbeidslivskriminalitet.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Endringene som foreslås i høringsnotatet er viktige for gjennomføringen av offentlige anskaffelser og de plikter som gjelder for både oppdragsgivere og leverandører. Regelrådet viser til at de foreslåtte endringene er forventet å medføre besparelser og kostnader for bedrifter, herunder for små virksomheter. Regelrådet har på denne bakgrunn valgt å uttale seg i denne saken.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Regelrådets vurdering er at beskrivelsen av problemet som departementene søker å løse er utført grundig. Departementet viser til historikk og en rekke utredninger som er gjort for å dokumentere og beskrive problemet. Videre er målet med endringene som legges frem i høringsnotatet tilstrekkelig belyst. Regelrådet viser til at målet kommer tydelig frem innledningsvis i høringsnotatet og underveis i utredningen av de enkelte tiltakene. Regelrådet skulle likevel sett at departementene hadde beskrevet nullalternativet, det vil si forventet utvikling dersom de tiltak som foreslås ikke innføres. En slik beskrivelse muliggjør en enklere evaluering av tiltakenes måloppnåelse.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Regelrådet registrerer at departementene har utredet flere tiltak i høringsnotatet. De fleste tiltakene innebærer at offentlig oppdragsgiver skal stille krav om kontraktsvilkår for å sikre etterlevelsen av eksisterende regelverk, mens resten av tiltakene som utredes innebærer nye plikter for henholdsvis oppdragsgivere og leverandører. Det er etter Regelrådets vurdering utredet både hovedalternativer og underalternativer. Videre har departementene vurdert hva som taler

for og mot de enkelte forslagene. Departementene har også begrunnet valget av de ulike tiltakene som er fremmet i høringsnotatet. Regelrådet vurderer at det er tydelig hvilke forslag departementene har lagt frem.

Regelrådet vil berømme departementene for at det i høringsnotatet er vist til hvordan problemstillinger som løftes frem i utredningen er adressert gjennom forsøk med bruk av tilsvarende regler i ulike kommuner og fylkeskommuner i Norge. Regelrådet viser til at departementene har sett hen til de gjeldende seriositetsmodellene i for eksempel Oslo kommune, Skien kommune og Viken fylkeskommune ved begrunnelsen for tiltakene som er utredet.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Departementene har etter Regelrådets vurdering gitt en forholdsvis grundig beskrivelse av berørt næringsliv, og dermed identifisert hvilke bransjer som vil berøres av de foreslåtte endringene. Det er også vist til fakta som beskriver den historiske utviklingen i bygge- og anleggsbransjen og renholdsbransjen, herunder økningen i antallet ansatte i de ulike bransjene. Regelrådet kan imidlertid ikke se at departementene har gitt en beskrivelse av antallet leverandører og underleverandører som forventes å berøres av tiltakene. Dette innebærer at det også er uvisst hvordan fordelingen av store og små leverandører og underleverandører er. Regelrådet mener at en nærmere beskrivelse av berørt næringsliv ville styrket utredningen.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Regelrådet registrerer at høringsnotatet inneholder en grundig beskrivelse av forslagenes virkninger for næringslivet. Positive og negative virkninger er kvalitativt beskrevet – både under gjennomgangen av de enkelte tiltakene som foreslås og i et særskilt delkapittel. Departementene skriver at tiltakene vil ha både nyttevirkninger og kostnadsvirkninger. I denne forbindelse viser Regelrådet til at departementene blant annet skriver at krav til språkferdigheter og informasjonsplikt på sikt vil kunne medføre besparelser for leverandører, og at en styrket kontrollplikt vil gi leverandørene noe økning i administrative byrder. Departementene skriver at det er vanskelig å beregne hvor store merkostnadene vil være ettersom det foreligger lite statistikk som viser kostnader knyttet til oppdragsgivernes kontrollvirksomhet. Regelrådet mener det er grunn til å anta at kostnadene for næringslivet ved anbudsprosesser i offentlig sektor i utgangspunktet er betydelige og at endringer i reglene derfor bør utredes nøye.

Regelrådet fremhever at det er positivt at departementene har foretatt vurderinger av konkurransevirkninger der dette har blitt vurdert som relevant. Rådet viser til at Nærings- og fiskeridepartementet, i forbindelse med vurderingen av forslaget til krav til kontraktsvilkår om betaling via bank eller foretak med rett til å drive betalingsformidling, har tatt hensyn til at for sterke sanksjoner for brudd på kontraktsvilkår kan medføre konkurransevirkninger.

Nærings- og fiskeridepartementet har også vurdert relevante EØS-rettslige spørsmål som kan oppstå dersom enkelte av de tiltak som foreslås innføres. Regelrådet viser også i denne sammenheng til vurderingen av forslaget til krav til kontraktsvilkår om betaling via bank eller foretak med rett til å drive betalingsformidling, der departementet vurderer hvorvidt forslaget innebærer en restriksjon ved at forslaget vil kunne gjøre det mindre attraktivt for leverandører og underleverandører å etablere seg i Norge. EØS-rettslige problemstillinger er også vurdert av

Arbeids- og inkluderingsdepartementet i forbindelse med utredningen av kravet om norske språkkunnskaper.

Det er også positivt at departementene har vurdert personvernrettslige spørsmål der dette har vært relevant. Rådet viser til at departementene foretar konkrete vurderinger av de virkninger relevante tiltak vil ha ved utlevering av personopplysninger i forbindelse med kontroll av om de ulike reglene etterleves.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at departementene har utredet forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har imidlertid bedt om innspill på tiltak som kan lette på gjennomføringen av kontrollen av språkkrav. Videre skriver departementet at det vurderer om det bør utformes standardiserte begrunnelser for bruk av de ulike tilknytningsformene som kan benyttes av leverandørene. Departementet ber om innspill fra høringsinstansene også på dette punktet. Regelrådet råder til at departementet vurderer disse spørsmålene nærmere i den videre prosessen.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Departementene har omtalt tiltakenes virkninger for små virksomheter. Departementene skriver at oppfyllelsen av dokumentasjonskravene som foreslås i høringsnotatet vil være særlig krevende for små og nystartede bedrifter, som vil få økte administrative kostnader. Regelrådet skulle gjerne sett at departementene hadde gitt et tydeligere bilde av hva dette konkret betyr i praksis for små og nystartede bedrifter. Rådet viser til at en utredning av hvor store disse kostnadene vil være og hvor mange små og nystartede bedrifter som vil berøres ville styrket utredningen.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Regelrådet registrerer at departementene skriver at de har hatt flere innspillmøter og mottatt nyttige innspill fra oppdragsgivere, leverandører og andre interessenter. Ved presentasjonen og vurderingen av ulike tiltak har departementene ved flere anledninger vist til de innspill som oppdragsgivere og leverandører har gitt. Regelrådet mener at det er positivt at departementene har hensyntatt disse innspillene i utredningen. Imidlertid mener Regelrådet at det ville vært en fordel om departementene hadde vist konkret til hvilke aktører de ulike innspillene kan tilskrives.

Det ville sikret dokumentasjon på at berørte parter har vært involvert tidlig i regelverksprosessen.

4.3 Forenkling for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at departementene har foreslått konkrete forenklinger for næringslivet. Departementene skriver imidlertid at forslagene på sikt vil bidra til besparelser for næringslivet ettersom forslagene antas samlet sett å bidra til å styrke et seriøst arbeidsliv. Videre har departementene bedt om innspill til forenklinger, som nevnt i punkt 3.5 i denne uttalelsen. Regelrådet oppfordrer til at departementene vurderer disse spørsmålene nærmere, uavhengig av om det foreligger innspill fra høringsinstansene på dette punkt.

4.4 Fremtidsrettet regulering

Nærings- og fiskeridepartementet skriver at forslaget til krav til kontraktsvilkår om betalingsform muliggjør sporbarhet for betalinger, noe som tilrettelegger for effektiv kontroll av øvrige plikter i regelverket og i kontrakt. Departementet viser i denne sammenheng til at et forbud mot kontant betaling vil gjøre det lettere å kontrollere om leverandører og underleverandører har lønns- og arbeidsvilkår i tråd med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

4.5 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Det fremgår ikke av høringsnotatet hvorvidt departementene har planlagt en fremtidig evaluering av regelverket som foreslås. Regelrådet viser til at det i årene forut for høringen av notatet i saken er gjennomført en rekke kartlegginger og utredninger, herunder på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Regelrådet mener følgelig at departementene bør legge opp til å utføre evalueringer i fremtiden, for lettere å kunne måle effekten av de foreslåtte tiltakene i saken.

4.6 Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Regelrådet vil bemerke at strukturen i høringsnotatet er god og leservennlig.

Videre vil Regelrådet fremheve at det er positivt at de aktuelle forskriftsendringene vil gjelde for offentlige anskaffelser som iverksettes etter at endringene har trådt i kraft. På denne måten virker ikke endringene inn på eksisterende anskaffelsesforhold. Dette medfører forutsigbarhet for leverandører og underleverandører.

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Regelrådets vurdering er at departementene har behandlet flere av minimumsspørsmålene i utredningsinstruksen tilstrekkelig. Departementene har imidlertid ikke tallfestet eller anslått hvor store nytte- og kostnadsvirkningene vil være for berørte leverandører og underleverandører. Etter Regelrådets syn er dette særlig viktig for små aktører. Da dette ikke er gjort, er det vanskelig å konkludere konkret på spørsmålet om forslaget er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.