

Balder Blinkenberg

Erfaringer med regelverk som begrenser bruk av underleverandører i offentlige anskaffelser





Erfaringer med regelverk som begrenser bruk av underleverandører i offentlige anskaffelser

I dette notatet presenteres funn fra en begrenset intervjuundersøkelse om virkningene av seriøsitetsbestemmelser i offentlige anskaffelser i bygg- og anleggsnæringen, nærmere bestemt regler som begrenser leverandørkjedenes maksimale lengde. Vi undersøker hvordan nasjonale og lokale regler praktiseres av offentlige oppdragsgivere, herunder mulighetene for unntak. Videre undersøker vi om disse reglene har bidratt til økt seriøsitet, og om de skaper utfordringer for bransjen.

Innhold

Forord	2
1 Innledning	3
1.1 Regler om antall ledd i leverandørkjeden.....	3
1.2 Problemstillinger	5
1.3 Metodisk tilnærming	6
2 Erfaringer med regelverket	7
2.1 Praktisering av anskaffelsesforskriftens toleddsregel	7
2.2 Anskaffelsesforskriftens konsekvenser	9
2.3 Erfaringer med ett ledd	11
3 Oppsummering	13
Referanser.....	14

Forord

Dette notatet er basert på funn fra et avgrenset forskningsprosjekt om erfaringer med begrensningene av antall leverandørledd i offentlige anskaffelser i byggebransjen. Notatet bygger på en intervjuundersøkelse gjennomført våren og sommeren 2025.

Prosjektet er gjennomført på oppdrag for LO. Tusen takk til oppdragsgiver ved Robert Rene Hansen for anledningen til å jobbe med en interessant og viktig problemstilling.

Takk også til alle som har stilt opp som informanter i prosjektet.

Takk til Kristin Alsos for kommentarer og innspill underveis, og til Anne Mette Ødegård som har kvalitetssikret notatet. Takk til Fafos informasjonsavdeling ved Sofie Steensnæs Engedal som har klargjort notatet for publisering.

Rapporten har blitt utarbeidet på norsk, og har blitt oversatt til engelsk av Carole Hognestad ved Akasie språktjenester AS.

Alle feil og mangler i denne publikasjonen står for forfatterens regning.

Oslo, september 2025

Balder Blinkenberg

1 Innledning

Regelverket om offentlige anskaffelser har flere bestemmelser som har til hensikt å sikre at ansatte som utfører arbeid på oppdrag for det offentlige har forsvarlige lønns- og arbeidsvilkår. Blant annet plikter alle entreprenører og underentreprenører å tilby sine ansatte lønns- og arbeidsvilkår som minst tilsvarer vilkårene i allmenngjøringsforskrifter, i de bransjene der slike finnes, eller i den landsomfattende tariffavtalen som gjelder for bransjen (Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter mv, § 5).

I Norge er debatten rundt sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og useriøsitet særlig knyttet til enkelte utsatte bransjer. Problemstillingene har kommet på dagsordenen etter østutvidelsene av EU i 2004 og 2007, som førte til storstilt arbeidsinnvandring til Norge fra nye EU/EØS-land. Bygg- og anleggsbransjen og renholdsbransjen har blitt pekt ut som næringer som er spesielt utsatt for sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, blant annet på grunn av en høy andel arbeidsinnvandrere som er spesielt sårbare for utnyttelse (NOU 2022: 18, s. 153). Dette er bransjer hvor det offentlige er en viktig oppdragsgiver gjennom offentlige anskaffelser.

Riksrevisjonen konkluderte i 2016 med at det var «mangelfull oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører engasjert gjennom offentlige kontrakter» (Riksrevisjonen, 2016). Riksrevisjonens rapport viser til erfaringer blant annet fra Kripos om at «lange kontraktsrekker og komplekse selskapsstrukturer benyttes for å tildekke de ulovlige arbeidsforholdene som ligger i bunnen av kjeden» (2014). Dette kan gjøre det vanskelig for offentlige oppdragsgivere å kontrollere at regelverket om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anbud overholdes.

Formålet med denne undersøkelsen har vært å fremskaffe kunnskap om ulike aktørers erfaringer med regelverket som begrenser antall ledd i leverandørkjeden i offentlige anskaffelser. Prosjektet har vært begrenset til byggebransjen.

1.1 Regler om antall ledd i leverandørkjeden

Begrensninger på bruken av underleverandører er et tiltak som har blitt tatt i bruk for å ansvarliggjøre hovedentreprenørene og gi disse, oppdragsgivere og tilsynsmyndigheter en bedre oversikt over arbeidsvilkår i offentlige anbud. Dette har man i hovedsak valgt å gjøre gjennom å innføre begrensninger på antallet ledd i den vertikale leverandørkjeden.

Blant tiltakene som ble foreslått i Solberg-regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet i 2015, var innføringen av en forskriftshjemmel som begrenset bruken av underleverandører i utsatte bransjer (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015, s. 8). I stortingsproposisjonen for ny lov om offentlige anskaffelser heter det at «jo færre ledd i leverandørkjeden, jo enklere vil det være å føre kontroll med dem» (Prop. 51 L (2015–2016), s. 53–54). Lovforslaget og regjeringens strategi bygget på Forenklingsutvalgets rapport om nytt offentlig anskaffelsesregelverk, og begrensningen av leverandørkjeden til maks tre ledd totalt ble foreslått av et mindretall i dette utvalget (NOU 2014: 4, s. 114). Stortingsproposisjonen pekte videre på at flere offentlige oppdragsgivere, blant annet Statsbygg

og Oslo kommune, allerede hadde erfaring med bruk av slike klausuler (Prop. 51 L (2015–2016), s. 54).

I 2017 ble begrensning av leverandørkjeden tatt inn i nasjonalt lovverk da en ny lov om offentlige anskaffelser trådte i kraft, med tilhørende forskrifter. Etter den nye anskaffelsesforskriften § 19-3 skal oppdragsgiveren, i anskaffelser som omfatter bygg- og anleggsarbeid eller renholdsarbeid, stille krav til at leverandørene maks kan ha to ledd i leverandørkjeden under seg. Vertikal leverandørkjede begrenses dermed til tre ledd innenfor disse bransjene, medregnet hovedentreprenør. Regelen innebærer ingen begrensninger på den horisontale leverandørkjeden. Hovedleverandør står dermed fritt til å inngå avtaler med et ubegrenset antall underleverandører så lenge disse kontraheres enten direkte eller med ett mellomledd. Regelen gjelder per dags dato for prosjekter som har en anslått verdi på over 1,3 millioner for statlige oppdragsgivere, og 2 millioner for andre offentlige oppdragsgivere (NOU 2023: 26, s. 170).

Anskaffelsesforskriften § 19-3 åpner for at leverandørkjeden kan utvides ved behov. Dersom oppdragsgiver mener dette er nødvendig for å sikre tilstrekkelig konkurranse, kan oppdraget lyses ut med et maksimalt antall ledd i leverandørkjeden som er høyere enn forskriftens hovedregel. Forskriften åpner i tillegg for at oppdragsgiver kan godta at leverandørkjeden utvides etter kontrakten er inngått, dersom dette er nødvendig for å gjennomføre oppdraget.

I tråd med anskaffelsesforskriften inngår krav om å begrense leverandørkjeden til to ledd under hovedleverandør også i de omforente seriøsitetsbestemmelsene for bygg- og anleggsbransjen (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2025). De omforente seriøsitetsbestemmelsene bygger på enighet mellom partene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden (Fellesforbundet og NHO Byggenæringen) i tillegg til KS og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Bestemmelsene omfatter både forhold som må kontraktsreguleres etter gjeldende regelverk og bestemmelser som anbefales brukt. Formålet med de omforente seriøsitetsbestemmelsene er å motvirke arbeidslivskriminalitet i bygg- og anleggsbransjen.

Enkelte kommuner har valgt å innføre lokale bestemmelser som begrenser leverandørkjeden utover anskaffelsesforskriftens regler, ved å innføre krav om maksimalt ett ledd under hovedleverandør. Dette ble først innført i Skien i 2014 som en del av Skiensmodellen, en strategi for å bekjempe sosial dumping i byggebransjen (Skien kommune, 2014). I 2017 vedtok Oslo lokale regler om ett ledd som del av Oslomodellen (Oslo byråd, 2017, pkt. 8), og er per nå den største offentlige oppdragsgiveren med en slik regel. Flere andre kommuner har enten innført eller diskutert innføring av Oslomodellen. Innføring av en slik regel på nasjonalt nivå har også vært oppe til diskusjon, blant annet som forslag fra Fellesforbundets avdelinger (Fellesforbundet, 2021).

I Hurdalsplattformen slo Støre-regjeringen fast at den skulle «utarbeide en Norgesmodell med nasjonale retningslinjer for alle offentlige anskaffelser» (Statsministerens kontor, 2021, s. 48). I det nyeste forslaget til endringer i anskaffelsesloven foreslår Nærings- og fiskeridepartementet å videreføre forskriftens regel om maks to ledd under hovedleverandør, og å ta disse inn i selve anskaffelsesloven (Prop 147 L (2024–2025), s.

61–62). Forslaget bygger blant annet på Anskaffelsesutvalgets første delutredning, som bemerker at begrensningen til to leverandørledd «synes å være bredt akseptert i markedet» (NOU 2023: 36, s. 171).

Det finnes ulike regler i forskjellige deler av landet om maksimalt antall leverandørledd som er tillatt i offentlige anskaffelser. Hvorvidt hovedentreprenør eller totalentreprenør inngår i tellingen av antall ledd, kan være en kilde til forvirring. I dette notatet forholder vi oss til antall ledd underleverandører, med mindre noe annet er anvist. Denne måten å telle leverandørledd på samsvarer med ordlyden i regelverket, og med måten våre informanter omtaler disse bestemmelsene.

Med **to ledd** menes regler som maksimalt tillater to leverandørledd under hoved-/totalentreprenør, altså en **leverandørkjede på maksimalt tre ledd**, slik hovedregelen er i anskaffelsesforskriften.

Med **ett ledd** menes regler som maksimalt tillater ett leverandørledd under hoved-/totalentreprenør, altså en **leverandørkjede på maksimalt to ledd**, et krav som stilles i enkelte kommuner.

1.2 Problemstillinger

Dette prosjektet dreier seg om aktørenes erfaringer med og synspunkter på begrensningene på antall leverandørledd i offentlige anbud. Dette gjelder både erfaringer med anskaffelsesforskriftens krav om maks to underleverandørledd og lokale reguleringsmodeller som begrenser leverandørkjeden ytterligere. Vi er interessert i hvordan regelverket praktiseres av offentlige byggherrer, altså i hvilken grad krav knyttet til leverandørkjeden stilles i anbudsutlysningen og følges opp i etterkant, og i hvilke tilfeller man benytter unntaksmulighetene som ligger i regelverket.

Videre undersøker vi konsekvensene regelverket har hatt for offentlige anskaffelser innenfor bygg- og anleggsnæringen. Dette omfatter både ønskede virkninger av å sikre seriositet og motvirke arbeidslivskriminalitet, i tillegg til eventuelle uinterterte konsekvenser. Eksempler på sistnevnte kan være at begrensningene på leverandørledd gjør det vanskeligere for entreprenørbedriftene å gjennomføre oppdrag, eller oppdragsgivere opplever at virksomhetene i mindre grad er interesserte i å levere tilbud, noe som går utover konkurransen om de offentlige anskaffelseskontrakene. Vi spør i hvilken grad regelverket har virket etter hensikten, ved å gi oppdragsgivere, hovedentreprenører og tilsynsmyndigheter bedre oversikt over lønns- og arbeidsvilkår på offentlige byggeplasser. Vi spør også om hvordan regelverket påvirker konkurransen i markedet, og om det gjør det vanskeligere å gjennomføre større og mer omfattende oppdrag eller å benytte lokale leverandører.

Våre problemstillinger er avgrenset til de bestemmelsene i anskaffelsesregelverket som begrenser leverandørkjeden. Andre deler av anskaffelsesregelverket som skal sikre seriositet og motvirke arbeidslivskriminalitet behandler vi ikke direkte.

1.3 Metodisk tilnærming

Vi har benyttet en kvalitativ metodisk tilnærming der intervjuer med nøkkelinformanter har vært den viktigste kilden til informasjon. Undersøkelsen bygger på totalt ti intervjuer med offentlige byggherrer (4) i både statlig og kommunal sektor, tilsynsmyndigheter (2), virksomheter (2), og partene på virksomhets- og arbeidstakersiden (2). Enkelte offentlige byggherrer har erfaring med regelverk som begrenser leverandørkjeden til ett ledd. Virksomhetene vi har snakket med er større entreprenørbedrifter innen bygg. Disse opptrer ofte som hovedentreprenør i offentlige anbud.

Vi har benyttet en semistrukturert intervjuform med en fast intervjuguide med åpning for å gå i dybden. Intervjuene ble gjennomført digitalt via Microsoft Teams, og de varte i om lag én time. De fleste informantene ble rekruttert gjennom å kontakte virksomheten/organisasjonen direkte. I noen tilfeller har informanter blitt rekruttert gjennom «snøballmetoden», altså som følge av tips fra en annen informant. Utvalget av informanter er begrenset. Vi har prioritert å snakke med de større aktørene på både oppdragsgiver- og oppdragstakersiden. Dette gir et verdifullt innblikk i erfaringene med regelverket innenfor de største og mest komplekse anskaffelsene, men gir begrenset tilgang til informasjon om etterlevelse og konsekvenser av regelverket i mindre prosjekter og i ulike deler av landet.

2 Erfaringer med regelverket

I denne kapittelet presenteres funn fra intervjuundersøkelsen. Begrensninger av leverandørkjeden til henholdsvis to og ett ledd behandles separat. Først presenteres erfaringer med praktiseringen av anskaffelsesforskriftens regel om to ledd og hvilke konsekvenser dette regelverket har hatt for byggebransjen. Dette omfatter både intenderte og uintenderte konsekvenser. Til slutt legger vi frem erfaringer med og synspunkter på lokale modeller med strengere krav enn forskriften ved å begrense leverandørkjeden til ett ledd.

2.1 Praktisering av anskaffelsesforskriftens toleddsregel

Etter anskaffelsesforskriften § 19-3 skal alle offentlige anskaffelser innen bygg- og anleggsbransjen som hovedregel stille krav om at leverandørkjeden begrenses til to ledd. Vi har spurt våre informanter om dette kravet stilles i alle bygg- og anleggskontrakter, hvordan oppdragsgiver sikrer etterlevelse, og i hvilken grad unntak fra denne bestemmelsen innvilges.

Våre intervjuer tyder på at toleddsregelen, som har vært en del av nasjonalt lovverk siden 2017, har blitt innarbeidet som standardkrav i offentlige oppdrag innen bygg og anlegg. Ingen vi har snakket med kjente til at oppdrag ble utlyst uten at krav til antall leverandørledd var spesifisert. Anskaffelsesforskriften åpner for at oppdragsgiver kan godta lengre leverandørkjeder i utlysningen dersom dette vurderes som nødvendig for å sikre tilstrekkelig konkurranse om anbudet. Basert på våre intervjuer er det vært sjelden anbudskonkurranse lyset ut med lengre leverandørkjeder enn to ledd.

Det er derimot vanligere at det åpnes for unntak underveis i prosjektet, etter kontrakten er inngått. Forskriften tillater slike unntak etter kontraktsinngåelse dersom det «på grunn av uforutsette omstendigheter er nødvendig for å få gjennomført kontrakten» (Anskaffelsesforskriften, § 19-3(2)). Våre intervjuer belyser hvilke utfordringer som kan oppstå underveis i offentlige oppdrag og som typisk fører til at leverandørkjeden må utvides. Grunnene til å søke om og til å innvilge unntak kan være av ulik art, som i større eller mindre grad oppfyller forskriftens krav om uforutsette omstendigheter.

I enkelte tilfeller må leverandørkjeden utvides på grunn av et uforutsett behov for en kompetanse som ikke finnes innenfor den eksisterende leverandørkjeden. Et eksempel kan være et behov for å sprengne grunnfjell under utgraving. Våre intervjuer med hovedentreprenører og partsrepresentant for virksomhetssiden tyder på at man stort sett kan innlemme de fleste tjenester innenfor to leverandørledd, slik at behovet for denne typen unntak fra toleddsregelen er begrenset. Videre forteller en representant for en entreprenørbedrift at det pleier å være uproblematisk å få dispensasjon for å gå til tre ledd når det dreier seg om spesialister.

Andre unntak oppstår mer systematisk på grunn av trekk ved organiseringen i ulike deler av bransjen og knytter seg mer til behovet for arbeidskraft enn spesialisert kompetanse. Bemanningssituasjonen hos underleverandører skaper behov for å utvide leverandørkjeden innenfor flere fagområder. Særlig transportsektoren kan være utløsende

for at hovedentreprenør må be om utvidet leverandørkjede. Informantene har pekt på eksempler der en underleverandør på nivå to ser behov for å ansette bileiere med enkeltpersonforetak, slik at man får et tredje ledd i vertikal kjede.

Hatt noen runder på dette, hvor vi sier at [behov for å ansette sjåfører med enkeltpersonforetak] ikke gir grunn til unntak. Men det kan jo være uforutsett, hvis firmaet har noe grunnbemanning, men omfanget viser seg å bli større. Kan de vise til en sånn situasjon, kan det være aktuelt med unntaksbevilgning (Offentlig byggherre).

Våre intervjuer tyder på at offentlige byggherrers praksis med å innvilge utvidelse av leverandørkjeden varierer. Dette illustreres av de to intervjusitatene under, som er fra en statlig byggherre og en mellomstor kommune.

Vi har hatt noen få tilfeller hvor det søkes om unntak underveis i kontrakten. Da vurderer vi ut ifra forskriften, så det må ligge uforutsette forhold til grunn. Hvis de har en forretningsmodell hvor de må ha flere ledd, går det ikke. Etter vår oppfatning har entreprenørene innrettet seg godt etter reglene, så dette er lite problematisk å håndheve (Offentlig byggherre).	Vi praktiserer tre ledd under hovedleverandør. I kravet i utlysningene har vi to ledd, men i de fleste prosjekter må vi over på tre i ulike faser av prosjektet. I 99 % av prosjektene kommer vi borti tre ledd på ett eller annet nivå. [...] Handler stort sett om arbeidskraft (Annen offentlig byggherre, kommunal sektor).
---	--

Det er flere grunner til at det kan være vanskelig å praktisere kravet om to ledd i enkelte markeder. Kommunale byggherrer som opererer i mindre markeder kan ha utfordringer med at de lokale leverandørene har mindre grunnbemanning, noe som fort kan utløse behov for innleie av arbeidskraft. I hvilke tilfeller innleie av arbeidskraft anses som et eget ledd i leverandørkjeden, virker å være gjenstand for noe ulik praksis. Flere steder har lokale leverandører faste samarbeidsavtaler som gir mulighet til å overføre arbeidskraft rutinemessig. Slike rammer kan gjøre at oppdragsgiver vurderer utvidelse av leverandørkjeden som lite risikofyllt med hensyn til seriøsitet.

Det som jeg prøver å styre unne, er f.eks. bemanningsbyrå. Men hvis lokale leverandører, for eksempel ulike elektrofirma, leier av hverandre, synes jeg det er en bedre løsning enn at det kommer inn et bemanningsforetak (Offentlig byggherre, kommunal sektor).

En respondent på oppdragsgiversiden har gitt uttrykk for at vilkår for unntak etter inngått kontrakt med fordel kunne vært endret til en mer lempelig formulering. Vedkommende mente at flere ledd burde kunne innvilges for eksempel på «saklig grunn». Dette ble

begrunnet med at det for oppdragsgiver og oppdragstaker kan være vanskelig å forutse behovet for slike utvidelser. Dagens krav om «uforutsette omstendigheter» ble vurdert som for snevert og i liten grad i tråd med den reelle praktiseringen av forskriften.

Flere av respondentene peker på behovet for at regelverket følges opp av oppdragsgiver og at dette i mange tilfeller er et ressurs spørsmål.

Mitt inntrykk er at dette gjøres, at man stiller kontraktskrav om to ledd. Hvor flinke man er til å følge opp er jeg litt mer usikker på. Mulig det er litt lempelig tilnærming til utvidelse til tre ledd, om hvordan 'uforutsett hendelse' tolkes (Offentlig oppdragsgiver).

I de fleste offentlige anskaffelsesprosjekter er digitale verktøy for å registrere leverandørkjeden i bruk. HMSREG brukes av mange offentlige byggherrer og er et eksempel på et slikt verktøy. I HMSREG registrerer entreprenørene hvilke virksomheter som inngår i leverandørkjeden. I tillegg registreres arbeidstakerne individuelt i mannskapslister, slik at disse kan kobles til riktig ledd i kontraktkjeden. Flere av intervjuobjektene peker på at oppdragsgiver har bedre oversikt på prosjekter der slike verktøy er i bruk, og det er generelt ryddigere arbeidsforhold.

Det er ingen av våre informanter som gir uttrykk for at bevisst omgåelse av regelverket om leverandørledd er utbredt. En kilde fra de statlige tilsynsmyndighetene erfarte at leverandørkjeden i noen tilfeller var feil registrert av leverandører. Vedkommende betraktet ikke dette som bevisst omgåelse av regelverket:

Det hender at listen i HMSREG er feil fylt ut. Slurv, ikke juks. Da ber jeg dem fikse listen, og får tilbake riktig i løpet av en halvtime. Handler om manglende kunnskap om bruk av eget utstyr (Tilsynsmyndighet).

I forlengelsen av dette peker en byggherre på at varierende forståelse av hva som skal regnes som et «ledd» i leverandørkjeden, kan gjøre at regelverket omgås uten at det nødvendigvis er tilsiktet.

Vi må nok være ærlige og si at det er nok noen som benytter tre ledd uten at det rapporteres. Mye av dette er jo tolkningsspørsmål: hvor stor må tjenesten være for at det regnes som et ledd? (Offentlig byggherre, kommunal sektor).

Det er i tillegg flere som har nevnt at etterlevelsen kan være dårligere på mindre og mer kortvarige prosjekter, hvor både oppdragsgiver og hovedentreprenør ikke nødvendigvis har like god oversikt. Dette kan skyldes færre administrative ressurser på både oppdragsgiver- og oppdragstakersiden.

2.2 Anskaffelsesforskriftens konsekvenser

De fleste vi har snakket med i dette prosjektet er enige om at korte og oversiktlige leverandørkjeder i prinsippet er et gode. Det er også en utbredt oppfatning av at seriøsiteten har økt i offentlige prosjekter innenfor bygg og anlegg over de senere årene. Flere beskriver en situasjon der det tidligere var vanskelig å vite hvilke aktører som var en del

av leverandørkjeden, og dermed hvem som var ansvarlige for arbeidstakerne som utførte arbeidet.

Etter at vi fikk regelverket med to ledd ble det slutt på dette. Mye enklere å kontrollere hvem som er arbeidsgiver for de som er der (Partsrepresentant, arbeidstakersiden).

Det er derimot ulike oppfatninger av i hvor stor grad dette er en konsekvens av begrensningene på leverandørledd i seg selv. Flere av våre informanter mener bruk av verktøy som HMSREG fører til bedre kontroll over leverandørkjeden. En representant for en offentlig byggherre mente at det ikke først og fremst var regelverket, men evnen til å registrere aktørene i digitale oversiktslister som har gjort at byggherrene og hovedentreprenørene i dag har bedre oversikt over hvem som jobber på de offentlige byggeplassene.

Perioden før HMSREG kom, ga kanskje reglene litt bedre oversikt. Men systemene var for dårlige til å gi reell oversikt. Etter vi fikk HMSREG, tenker jeg at vi ville ha like god oversikt med eller uten leverandørleddsreglene (Offentlig byggherre).

Kilder fra statlige tilsynsmyndigheter oppgir at lengden på leverandørkjeden ikke har innvirkning på evnen til å føre tilsyn, men at det gjør jobben som oppdragsgiver lettere. I tilknytning til dette ble det pekt på at kortere leverandørkjeder gjør det mindre sannsynlig at man får problemer med å sikre at allmenngjorte lønns- og arbeidsvilkår overholdes i hele kontraktkjeden.

Vi har også spurt de ulike aktørene om begrensningene på leverandørkjedens lengde har endret måten bransjen er organisert på. Man kunne tenke seg at virksomhetene for eksempel måtte øke grunnbemanningen eller ansette flere typer kompetanse for å nå opp i konkurransen i anbudsprosesser med en kortere leverandørkjede. Intervjuene tyder på at dette i liten grad er tilfelle, og at regelverket heller har påvirket leverandørkjedene enn selve virksomhetene.

Har ikke inntrykk av at bransjen må innrette seg annerledes, omorganisere virksomheter og så videre. Bare fått en tettere og bedre oppfølging, og at det ikke skli ut med kjedene. Ti år tilbake var det nok lengre kjeder. Da var det dårlig oversikt over hvem som var på byggeplassene av firma og personer (Representant for virksomhetssiden).

Vi har like mange underleverandører, de er bare spredt horisontalt, ikke vertikalt (Offentlig byggherre).

Selv når leverandørkjeden utvides kan regelverket likevel utgjøre en ressurs for oppdragsgiver. En kommunal byggherre som på jevnlig basis måtte innvilge lengre leverandørkjeder ga uttrykk for at regelverket likevel ga oppdragsgiver en bedre oversikt over hvordan virksomhetene organiserer prosjekter for det offentlige. Grunnen til dette er at unntak må begrunnes i hvert enkelt tilfelle, noe som medfører at oppdragsgiver varsles og får muligheten til å følge dette opp.

Så langt har vi sett på konsekvensene av regelverket hovedsakelig fra byggherrens ståsted. Vi har også undersøkt om forskriftens begrensning av leverandørkjeden fører med seg noen utfordringer for offentlige oppdragsgivere og entreprenørbedrifter som kontraheres til offentlige anskaffelser innen bygg og anlegg. Hovedinntrykket fra våre intervjuer med hovedentreprenører er at begrensningen av leverandørkjeden til to ledd er håndterlig så lenge unntaksmuligheten kan benyttes i spesialtilfeller.

En av entreprenørbedriftene vi har intervjuet oppga at de allerede praktiserte begrensning til to ledd i vertikal kjede før det nasjonale regelverket ble innført, i form av bedriftsinterne retningslinjer. Bedriftens tillitsvalgte hadde vært viktige pådrivere for disse retningslinjene. For denne bedriften var forskriften naturlig nok uproblematisk. Sitatet under kommer fra denne bedriften, hvor respondenten reflekterer rundt bransjen som helhet:

Var sikkert en tilvenning den gangen, men jeg tror det ganske raskt var greit. Vi er i bygg og anlegg og har en god del egen produksjon, men mangler mye, som elektro og rør. Opplever at to ledd er tilstrekkelig for at vi får organisert prosjektene (Virksomhet).

Partsrepresentanten for byggebransjen oppgir i tillegg at regelverket har vært «initiert og sterkt ønsket av bransjen selv».

2.3 Erfaringer med ett ledd

Regelverk som begrenser leverandørkjeden til ett ledd finnes i enkelte kommuner. Disse reglene er innrettet på litt ulik måte, men har store likheter. I intervjuene har vi skilt erfaringer med krav om ett ledd fra kravet om to ledd i nasjonal forskrift. I det følgende presenterer vi erfaringer med ettleddsregler i lokale modeller. Vi tar primært utgangspunkt i Oslomodellen, som er den største og mest toneangivende av disse.

Våre intervjuer tyder på at Oslomodellens krav til ett ledd stilles i de fleste anbudskonkurranse i byggenæringen i Oslo. I større anbud er det derimot vanlig at kommunen åpner for inntil to ledd. Dette kan gjøres ut fra markedsmessige hensyn, det vil si ut ifra en vurdering om at dette er nødvendig enten for å sikre tilstrekkelig konkurranse om anbudet eller for at prosjektet skal kunne gjennomføres (Oslo kommune, 2019). Ifølge våre intervjuobjekter åpnes det kun for inntil to ledd. Dette betyr at forskriftens hovedregel også følges der man gjør unntak fra Oslomodellens hovedregel i utlysingsfasen.

Unntak fra regelen om ett ledd kan også innvilges etter inngått kontrakt, på grunn av uforutsette forhold. Dette skjer også i et visst omfang. Oppdragsgiversiden forteller at utvidelser av leverandørkjeden kan bli nødvendig av ulike grunner. Behov for annen kompetanse gjør at kommunen tillater flere ledd, for eksempel rørleggerfirma som kontraheres underleverandører til å gjøre isolasjonsarbeid. I tillegg nevnes større vedlikeholdsprosjekter av kommunal eiendom som et eksempel på oppdrag som kan kreve flere ledd. Det legges derimot vekt på at manglende bemanning i seg selv ikke oppfyller kravet for å utvide kjeden, og at man som hovedregel ikke ønsker flere ledd i vertikal kjede som gjør samme type arbeid. Det er ytterst sjelden det åpnes for flere enn to ledd etter kontraktsinngåelse.

Flere av de vi har snakket med på virksomhetssiden gir uttrykk for at kravet om ett ledd kan gjøre det vanskelig å levere tilbud på prosjekter. Kravet om ett ledd innebærer at hovedleverandør må stå i direkte kontraktsforhold til samtlige underleverandører. Dette gjør at hovedentreprenøren må koordinere arbeidet innenfor alle fagområdene som inngår i anbudet. Flere peker på at dette samsvarer dårlig med kompetansen til de ulike leddene, slik som i eksempelet som løftes frem i sitatet under:

Som totalentreprenør håndterer vi veldig mange fag. Hele verdikjeden kan være opptil 20–25 fag som er på en byggeplass. Ett ledd betyr jo at du strekker ut verdikjeden slik at du må håndtere alle fagene som totalentreprenør. Utfordringen er at mange fag hører sammen. [...] De som leverer kjøkken til oss, må kontrahere montører. Hvis de ikke får lov, må vi kontrahere montørene, og sitter som ansvarlig for kjøkkenmonteringen, selv om dette ikke er vår kompetanse (Virksomhet).

Dersom entreprenørbedriften vurderer det slik at det vil bli nødvendig å utvide leverandørkjeden etter inngått kontrakt, vil det være usikkerhet knyttet til om dette vil godkjennes av oppdragsgiver eller ikke.

Vi må ta hensyn til det i tilbudsfasen. Da må vi tenke helt annerledes om kontraktkjede. Også blir det å håpe på unntak for det i gjennomføringen (Virksomhet).

Et utfall av strenge regler for tilbydere til offentlige anskaffelser kan være at dette begrenser tilbudsviljen blant virksomhetene i markedet. Vi kjenner til et eksempel på en kommune som har forsøkt å innføre en regel om maksimalt ett leverandørledd, men som måtte oppgi dette etter kort tid på grunn av manglende tilbud på utlyste anbud. Som byggherre opplevde kommunen at det fantes en norm i bransjen lokalt om at man ikke leverte tilbud som var begrenset til ett ledd. Etter relativt kort tid valgte kommunen å gå bort fra kravet om ett ledd i leverandørkjeden. Da valgte de heller en annen strategi mot useriøsitet som innebar å bevilge flere ressurser til oppfølging av offentlige anbud, spesielt i bygg- og anleggsbransjen.

3 Oppsummering

Basert på våre intervjuer fremstår regelen i anskaffelsesforskriften som begrenser antall ledd i leverandørkjeden, som godt innarbeidet og lite kontroversiell innenfor offentlige byggeprosjekter. Intervjuene tyder på at regelen praktiseres i offentlige anskaffelser innenfor bygg- og anleggsbransjen. Dette totalinntrykket kan være preget av utvalget i undersøkelsen, hvor vi har prioritert å snakke med større aktører på både oppdragsgiver- og oppdragstakersiden.

Regelen er ukontroversiell i den forstand at den i liten grad vurderes som en utfordring av de bransjerepresentantene vi har snakket med, og at virksomhetene i tillegg oppgir å selv ha vært pådrivere for denne typen regulering. Muligheten for å utvide leverandørkjeden i etterkant av kontraktsinngåelse oppfattes som en viktig mekanisme for å sikre gjennomførbarheten i enkelte tilfeller. Intervjuene ga ikke inntrykk av at innvilgning av slike unntak er kilde til konflikt mellom oppdragsgiver og oppdragstaker i særlig grad.

Offentlige oppdragsgivere har ulik praksis når det gjelder unntak i etterkant av kontraktsinngåelse. Vi oppfatter at dette i stor grad kan forklares av rammebetingelsene det lokale leverandørmarkedet skaper. Noen byggherrer forholder seg til et lokalt leverandørmarked som er innrettet slik at det er vanskelig å gjennomføre prosjekter uten lengre leverandørkjeder, og må derfor innvilge unntak på en mer regelmessig basis. Også her kan regelverket likevel bidra til å gi byggherren bedre oversikt over leverandørkjeden, ettersom unntaksbegjæringen fra entreprenørens side innebærer at oppdragsgiver blir informert.

Mens bransjen stort sett forholder seg til at leverandørkjeden begrenses til to ledd under hovedentreprenør, registrerer vi at ett ledd er mer krevende. Virksomhetene oppgir at å innfri kravet om ett ledd i realiteten innebærer å strekke ut den horisontale kjeden av leverandører på en måte som er lite hensiktsmessig for denne typen oppdrag. Komplekse prosjekter vil i mange tilfeller gi behov for å utvide leverandørkjeden i ettertids av kontraktsinngåelse, og hvorvidt dette vil innvilges av oppdragsgiver kan bli en kilde til usikkerhet i tilbudsprosessen.

Intervjuundersøkelsen som ligger til grunn for dette notatet har gitt et viktig innblikk i de sentrale aktørenes erfaringer med regelverket om leverandørledd i offentlige bygg- og anleggsanskaffelser. Avslutningsvis er det likevel viktig å igjen påpeke at utvalget er begrenset, og at det i hovedsak består av større aktører. Flere av våre informanter antyder at praktiseringen og etterlevelsen av regelverket kan være annerledes i mindre kommuner og blant mindre virksomheter.

Referanser

- Anskaffelsesforskriften. 2016. *Forskrift om offentlige anskaffelser* (FOR-2016-08-12-974). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2016-08-12-974>
- Anskaffelsesloven. 2016. *Lov om offentlige anskaffelser* (LOV-2016-06-17-73). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>
- Arbeids- og sosialdepartementet. 2015. *Strategi mot arbeidslivskriminalitet*. Regjeringen. https://www.regjeringen.no/contentassets/4f7ae70171bd480682b8dafddadaf311/strategi_mot_arbeidslivskriminalitet.pdf
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. 2025. *Anbefalte seriøsitetsbestemmelser i bygg- og anleggskontrakter*. Anskaffelser. <https://anskaffelser.no/verktoy/maler/seriositetsbestemmelser-bygg-og-anleggskontrakter-og-sjekklister-oppfolging>
- Fellesforbundet. 2021. *Norgesmodellen – Utkast til nasjonale bestemmelser for et seriøst arbeidsliv – fra Fellesforbundets avdelinger som organiserer arbeidere i byggebransjen*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/2127de3126b141a98f094122c0aa5259/fellesforbundet-avd-8-telemark-utkast-norgesmodellen-2021.pdf>
- Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. 2008. *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter mv* (FOR-2008-02-08-112). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-02-08-112>
- NOU 2014: 4. (2014). *Enklere regler – bedre anskaffelser*. Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket. Nærings- og fiskeridepartementet.
- NOU 2022: 18. (2022). *Mellom mobilitet og migrasjon. Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeidsliv og samfunnsliv*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- NOU 2023: 26. (2023). *Ny lov om offentlige anskaffelser. Første delutredning*. Nærings- og fiskeridepartementet.
- Oslo byråd. 2017. «Protokoll fra byrådets møte tirsdag 23. mai 2017». Vedtak i sak 1057/17 om standard kontraktsvilkår for Oslo kommunes anskaffelser av varer, tjenester, bygg og anlegg. <https://einnsyn.no/moeteregistrering?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2F0aa639f-2cfa-4b7a-bebd-a573555994c2>
- Oslo kommune. 2019. *Oslomodellen – med veiledning til leverandørene*. Mercell. <https://www.mercell.com/m/file/GetFile.ashx?id=130426910&version=0>
- Prop. 51 L (2015–2016). *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-51-l-20152016/id2471374/>
- Prop. 147 L (2024–2025). *Lov om endringer i anskaffelsesloven (samfunnshensyn mv.)*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-147-l-20242025/id3100598/>
- Riksrevisjonen. 2016. *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser*. Dokument 3:14 (2015–2016).
- Skien kommune. 2024. «Skienmodellen». <https://www.skien.kommune.no/by-og-naeringsutvikling/skiensmodellen/>
- Statsministerens kontor. 2021. *Hurdalsplattformen og Arbeiderparti-regjeringens politiske prioriteringer*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/content-assets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/hurdalsplattformen.pdf>

Fafo

Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning

Borggata 2B, Oslo

Postboks 2947 Tøyen, 0608 Oslo

Sentralbord: 22 08 85 00

E-post: fafo@fafo.no

fafo.no

