



Arkivsak

26/10104-1

Saksbehandler

Tommy Hagen

Saksgang

Partssammensatt utvalg

Yrkesopplæringsnemnda

Hovedutvalg for samferdsel

Fylkesutvalg

Fylkestinget

Partssammensatt utvalg

Møtedato

19.05.2026

20.05.2026

27.05.2026

10.06.2026

18.06.2026

19.05.2026

Revisjon av seriøsitetsbestemmelser TFK

Innstilling fra fylkesdirektøren

1. De til enhver tid gjeldende omforente seriøsitetsbestemmelser utarbeidet i fellesskap av Fellesforbundet, NHO Byggenæringen, KS og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) skal inntas i Telemark fylkeskommunes bygge- og anleggskontrakter over nasjonal terskelverdi. Det kan gjøres unntak i anskaffelser hvor dette er nødvendig av hensyn til lov- og forskriftskrav.
2. Fylkesdirektøren innarbeider egnede sanksjoner for manglende oppfyllelse av seriøsitetsbestemmelser i kontrakter.
3. Seriøsitetsbestemmelser for tjenstekontrakter vedtatt av fylkestinget i Vestfold og Telemark fylkeskommune i sak 104/20 oppheves.

Bakgrunn og saksgang

Arbeidslivskriminalitet og sosial dumping er fortsatt store utfordringer i bygg- og anleggsbransjen. Lovgiver har derfor vedtatt store endringer i anskaffelsesregelverket for å sikre seriøse aktører og effektiv sanksjonering ved brudd på bestemmelsene. Det er vedtatt endringer i lov om offentlige anskaffelser som trer i kraft 1. juli 2026 med en ny § 5 (bokstav a til p) med såkalte seriøsitetsbestemmelser (se vedlegg 9: «Lov om endringer i anskaffelsesloven (samfunnshensyn mv.)»). Disse omfatter krav til lønns- og arbeidsvilkår, HMS, lærlinger, SHA, begrensninger i bruk av underleverandører og obligatorisk tjenstepensjon (OTP). Oppdaterte seriøsitetsbestemmelser i tråd med lovendringene er nødvendig for at Telemark fylkeskommune (TFK) skal etterleve sine plikter som offentlig oppdragsgiver.

Fylkesdirektøren besluttet 9. februar 2026 å etablere en arbeidsgruppe bestående av tillitsvalgte, fylkeshovedverneombud og ansatte med kompetanse innen seriøsitetsbestemmelser, anskaffelser og kontrakter for å gjennomgå TFKs seriøsitetsbestemmelser. På bakgrunn av arbeidsgruppens rapport anbefaler Fylkesdirektøren fylkesdirektøren å bruke de omforente seriøsitetsbestemmelsene utarbeidet av Fellesforbundet, NHO Byggenæringen, KS og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring

(DFØ). For å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket anbefaler fylkesdirektøren egne sanksjoneringsbestemmelser.

Saken blir lagt frem for yrkesopplæringsnemnda og hovedutvalg for samferdsel for uttalelse. Fylkesutvalget innstiller overfor fylkestinget som gjør endelig vedtak i saken.

Saksopplysninger

Gjeldende seriøsitetsbestemmelser ble vedtatt av fylkestinget i Vestfold og Telemark fylkeskommune i sak 104/20 (vedlegg 1). Seriøsitetsbestemmelsene fastsetter krav om 80 % faglærte (hvorav 10 % kan være lærlinger) og begrenser leverandørkjeden til ett kontraktsledd under hovedleverandøren (med mulighet for dispensasjon).

Lovverket inneholder omfattende lov- og forskriftskrav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår mv. (såkalte seriøsitetskrav). TFK plikter som offentlig oppdragsgiver å innta slike minimumskrav til seriøsitet i sine kontrakter innenfor bygg- og anlegg. Kravene samles i stor grad i en ny § 5 (bokstav a-p) i lov om offentlige anskaffelser med ikrafttredelsestidspunkt 1. juli 2026 (se vedlegg 9: «Lov om endringer i anskaffelsesloven (samfunnshensyn mv.)»). TFK plikter å overholde disse kravene, og har derfor et begrenset handlingsrom knyttet til hvordan disse kontraktskravene både kan og bør utformes.

DFØ/KS' omforente seriøsitetsbestemmelser består i all hovedsak av slike minimumskrav, men inneholder også krav til prosentandel faglærte i bygge- og anleggskontraktene. Det sistnevnte kravet går utover minimumskravene som følger av lov og forskrift. Etter anskaffelsesregelverket må det gjøres en konkret vurdering før utlysning av nye anskaffelser av om de kontraktskrav som stilles er i samsvar med anskaffelseslovens overordnede prinsipper om forholdsmessighet, likebehandling og konkurranse, jf. anskaffelsesloven § 4 (se vedlegg 10: «Seriøsitetsbestemmelser: Juridisk vurdering av fylkeskommunens handlingsrom»). Denne vurderingen vil i all hovedsak være relevant for krav om bruk av lærlinger og krav til prosentandel faglærte.

I arbeidet med reviderte seriøsitetsbestemmelser har fylkesdirektøren innhentet tall fra andre offentlige aktører om krav til prosentandel faglærte og antall ledd i leverandørkjeden (se oversikt inntatt i vedlegg 5: Rapport fra arbeidsgruppe «Vurdering og anbefaling av seriøsitetsbestemmelser» på s. 2). Flertallet av disse krever 50 % faglærte og oppstiller krav om inntil to ledd i leverandørkjeden. Dette samsvarer med de omforente seriøsitetsbestemmelsene fra DFØ/KS.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sine anbefalinger tillegges innen området stor vekt av både offentlige aktører og bygg- og anleggsbransjen. Direktoratet er underlagt Finansdepartementet. DFØs hovedoppgaver omfatter økonomistyring (veiledning og regelverk for statlig økonomistyring, regnskap og budsjettering), innkjøp (veiledning om regelverket for offentlige anskaffelser), digitalisering (utvikling av digitale løsninger for offentlig sektor som Altinn) og forvaltning av statens eiendommer og bygg.

DFØ/KS' omforente bestemmelser fremhever viktigheten av forutsigbarhet og bred aksept i bransjen. Nærings- og fiskeridepartementet har i brev av 11. mars 2026 (vedlegg 8) advart mot avvik fra standardene, da kjente kontraktsvilkår bidrar til et velfungerende marked.

Lovendringen setter i større grad likhetstegn mellom tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter. Dagens seriøsitetsbestemmelser for tjenestekontrakter er nå dekket gjennom de nye lov- og forskriftskravene (se vedlegg 10: Seriøsitetsbestemmelser: Juridisk vurdering av fylkeskommunens handlingsrom, punkt 3). Dagens seriøsitetsbestemmelser for tjenestekontrakter er derfor foreslått opphevet.

Økonomiske, administrative og juridiske konsekvenser

For å sikre at TFK ikke bryter anskaffelsesregelverket er det viktig at det gjøres en konkret vurdering av kontraktskravenes forholdsmessighet i hver enkelt anskaffelse (se også vedlegg 10: Seriøsitetsbestemmelser: Juridisk vurdering av fylkeskommunens handlingsrom, datert 23. april 2026 punkt 2). Viktigheten av dette er også fremhevet i DFØs egne retningslinjer for bruk av seriøsitetsbestemmelser (se vedlegg 3: Sjekkliste – omforente seriøsitetsbestemmelser for bygg- og anleggskontrakter utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)).

Lovendringene stiller strengere krav til offentlige oppdragsgiveres kontrollvirksomhet (etterlevelse av kontraktskrav om seriøsitet). I tillegg nødvendiggjør lovendringene et behov for strengere sanksjonering av brudd på de samme bestemmelsene. Dette vil sannsynligvis nødvendiggjøre en større grad av kontroll og oppfølging av seriøsitetsbestemmelsene i administrasjonen for å sikre etterlevelse av lovendringene.

De strengere kravene til oppfølging og sanksjonering på brudd vil medføre at dersom det stilles strengere krav til prosentandel faglærte enn hva bygg- og anleggsbransjen mener er mulig å innfri, vil dette gi utslag i form av dyrere anskaffelser og/eller liten/ingen interesse fra markedet på utlyste konkurranser.

Konsekvenser for fylkets klimamål og FNs bærekraftsmål

TFK har i Telemarksplanen lagt tydelige føringer om både sosial og økonomisk bærekraft. Samtidig som det er økende sosiale forskjeller i helse og mange som står utenfor arbeidslivet, er det også i Telemark et stort behov for arbeidskraft. TFK har stadfestet et tydelig mål om i større grad å nyttiggjøre personer som står utenfor utdanning og arbeid.

Disse målene viderefører FNs bærekraftsmål nr 8 om anstendig arbeid og økonomisk vekst, samt FNs bærekraftsmål nr 10 om mindre ulikhet. Særlig sistnevnte mål har som formål å hindre sosial dumping, lik lønn for likt arbeid uavhengig av bakgrunn mv.

Både de lokale og internasjonale bærekraftsmålene gir oppfordring til en varsomhet med å stille for høye krav til prosentandelen faglærte. Anleggsbransjen er en av få bransjer hvor det fortsatt er mulig for personer som har falt utenfor arbeidslivet til å skaffe seg jobb (se vedlegg 7: «Tekst Arbeidsmandsforbundet (AMF)»). En for høy prosentandel vil kunne frata

entreprenørbransjen incentivet for å ha arbeids- og inkluderingsprogram som eksempelvis «Fremtidens skole» i Hæhre, samt stenge mulighetene for personer som har problemer med å fullføre utdanningsløpet.

Et krav om en høy prosentandel faglærte i TFKs kontrakter kan være med på å forsterke ulikhetene i samfunnet, og derfor komme i konflikt med Telemarksplanen og FNs bærekraftsmål nr 8 og 10.

Fylkesdirektørens vurdering

Fylkesdirektøren anbefaler at det vedtas å benytte de til enhver tid gjeldende anbefalte seriøsitetsbestemmelsene fra DFØ/KS, men med egne sanksjoneringsbestemmelser. Bestemmelsene anbefales videre brukt over nasjonal terskelverdi (per i dag kr 1,3 millioner).

Anskaffelsesregelverket forutsetter videre at det gjøres en konkret vurdering i hver anskaffelse om ønskede krav er forholdsmessige. For å sikre overholdelse av anskaffelsesregelverket anbefales det en praksis i tråd med DFØs anbefalte rutiner i vedlegg 3: «Sjekkliste – omforente seriøsitetsbestemmelser for bygg og anleggskontrakter». Dette innebærer at det må kunne gjøres unntak i anskaffelser hvor det vil være uforholdsmessig å stille krav om eksempelvis bruk av lærlinger eller prosentandel faglærte. Klagenemnd for offentlige anskaffelser (KOFA) foretar selvstendige vurderinger av hvorvidt offentlige aktører overholder regelverket, herunder stiller forholdsmessige krav. Eksempelvis er krav til bruk av lærlinger ved flere anledninger blitt vurdert av KOFA som et uforholdsmessig krav dersom arbeidet kan utføres av én person. Fylkesdirektøren anbefaler derfor at fylkestingets vedtak (i tråd med innstillingen) åpner for at det kan gjøres unntak fra seriøsitetsbestemmelsene i anskaffelser hvor dette er nødvendig av hensyn til lov- og forskriftskrav.

Fylkesdirektøren anbefaler videre at vedtaket gjelder de til enhver tid gjeldende omforente seriøsitetsbestemmelser fra DFØ/KS mv., i stedet for en vedtakelse av disse slik de står i dag. De omforente seriøsitetsbestemmelsene er opplyst å skulle revideres i tråd med regelverket, og på denne måten sikrer TFK også at våre bestemmelser i størst mulig grad holdes oppdaterte.

Formålet med å innføre seriøsitetsbestemmelsene er å sikre at Telemark fylkeskommune som offentlig byggherre samhandler med seriøse aktører. Et krav om 50 % faglærte anses som et hensiktsmessig og tilstrekkelig virkemiddel for å sikre dette.

Kravet om 50% faglærte anses som en fin balanse mellom hensynet til formell utdanning og hensynet til et inkluderende arbeidsliv, herunder Telemarksplanens mål om mindre ulikheter i Telemark. Det er viktig at Telemark fylkeskommune bidrar til å få opp andelen faglærte i bransjen, men det er også viktig å hensynta at særlig anleggsbransjen tradisjonelt har vært en bransje som gir ufaglærte og personer som ikke har fullført videregående utdanning en sjanse i arbeidslivet. Et høyt krav til prosentandel faglærte vil også lettere medføre at kravet regnes som «uforholdsmessig» etter anskaffelsesregelverket. Et høyere krav enn 50 % faglærte vil kunne vanskeliggjøre og til en viss grad utelukke seriøse firmaer som har arbeidsrettede tiltak mot personer som har falt utenfor arbeidslivet, samt arbeidsinkluderingsbedrifter som GREP

(og andre arbeidsrettede tiltak for personer med funksjonsnedsettelse). Det er i dag eksempelvis tradisjon at GREP benyttes som underentreprenør på «grønt-arbeid» i fylkeskommunens driftskontrakt for Grenland, men et absolutt krav til prosentandel faglærte vil kunne høyne terskelen for å benytte slike bedrifter.

Videre mener fylkesdirektøren at TFK har en sterk oppfordring til å benytte fremforhandlede og balanserte kontraktsstandarder og vilkår som er utviklet i samarbeid mellom bransjeorganisasjoner og offentlige aktører.

Fylkesdirektøren fremhever også viktigheten av at prosentandelkravet for faglærte ikke settes for høyt av hensyn til ønsket om et inkluderende arbeidsliv. Et for strengt krav kan også virke begrensende for små og mellomstore bedrifter i fylket. TFKs interesseorganisasjon KS har videre deltatt i arbeidet med å fremforhandle de omforente seriøsitetsbestemmelsene.

Endringene i anskaffelsesloven innebærer strengere krav til oppdragsgivers kontrollvirksomhet og sanksjonering på brudd på seriøsitetsbestemmelsene, jf. anskaffelsesloven ny § 5p. Fylkeskommunen plikter i større grad å kontrollere etterlevelsen av seriøsitetsbestemmelsene, samt innta effektive sanksjoneringsmuligheter ved eventuelle brudd. Sanksjonsmulighetene i DFØ/KS' omforente seriøsitetsbestemmelser fremstår som for milde til å oppfylle de rettslige og etiske forventninger som gjelder for offentlige oppdragsgivere etter anskaffelsesregelverket. Advokatfirmaet Haavind har bistått TFK med å fastsette effektive sanksjoner, og disse er benyttet med suksess i flere prosjekter. Fylkesdirektøren anbefaler derfor at disse benyttes også fremover for å sanksjonere eventuelle brudd på de krav og kriterier som oppstilles i den enkelte kontrakt.

Dagens seriøsitetsbestemmelser for tjenestekontrakter er dekket gjennom de nye lov- og forskriftskrav (se vedlegg 10: Seriøsitetsbestemmelser: Juridisk vurdering av fylkeskommunens handlingsrom, datert 23. april 2026 punkt 3). Lovendringen setter i større grad likhetstegn mellom tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter, og det anbefales derfor at det ikke vedtas egne seriøsitetsbestemmelser for tjenestekontrakter. Fylkesdirektøren anbefaler i stedet at DFØ/KS' omforente seriøsitetsbestemmelser benyttes i de tjenestekontraktene hvor dette passer.

Med grunnlag i fylkesdirektørens vurderinger er derfor anbefalingen å vedta saken i tråd med innstillingen.

Vedlegg:

Vedlegg 1 Saksprotokoll sak 104_20

Vedlegg 2 Omforente Seriøsitetsbestemmelsene utarbeidet fra Fellesforbundet, NHO Byggenæringen, KS og DFØ

Vedlegg 3 Sjekkliste - omforente seriøsitetsbestemmelser for bygg- og anleggskontrakter DFØ

Vedlegg 4 Veileder fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) om handlingsrommet for strengere seriøsitetskrav

Vedlegg 5 Rapport fra arbeidsgruppe Vurdering og anbefaling av seriøsitetsbestemmelser 20.04.2026

Vedlegg 6 Seriøsitetsbestemmelser Telemark MEF (Maskinentreprenørens Forbund) 06.03.2026

Vedlegg 7 Tekst Arbeidsmannsforbundet 06.03.26

Vedlegg 8 Brev om ubalanserte kontraktsvilkår, Nærings- og fiskeridepartementet 11.03.26

Vedlegg 9 Lov om endringer i anskaffelsesloven

Vedlegg 10 Seriøsitetsbestemmelser Juridisk vurdering av fylkeskommunens handlingsrom 23.04.26