

22. møde.

Torsdag den 26. november kl. 13.

Formanden: I skrivelse af gårs dato meddeler handelsministeren, at han ønsker skriftligt at fremsætte:

Forslag til lov om licitation m. v.

Medlem af folketinget Søgaard har meddelt mig, at han ønsker til forsvarsministeren at stille følgende spørgsmål:

„Vil ministeren tage initiativ til en forhøjelse af de værnepligtiges lønninger og i denne forbindelse søge problemet vedrørende deres orlovsrejser løst?“

Spørgsmålet vil blive optaget på dagsordenen for tingets førstkommande spørgetid.

Skriftlig fremsættelse af lovforslag.

Handelsministeren (Lars P. Jensen): Hermed har jeg den ære for det høje folketing at fremsætte *forslag til lov om licitation m. v.*

Den nuværende licitationsordning, der særligt finder anvendelse inden for byggefagene, blev gennemført i 1946 ved ændringer i håndværkerorganisationernes vedtægter. Dette skete i henhold til bestemmelserne i den daværende prislov og i øvrigt på grundlag af en kommissionsbetænkning fra 1945.

Ud fra den betragtning, at arbejdet i en ny licitationskommission inden længe ville føre til en nyordning af licitationsområdet, blev det i sin tid ved monopollovens forberedelse antaget, at bestemmelserne i denne lovs §§ 11-12 tillige med lovens overgangsbestemmelser indeholdt hjemmel til videreførelse af licitationsordningen indtil videre. Ordningen er da også herefter søgt opretholdt under kontrol af monoptilsynet, hvad jeg senere skal komme tilbage til.

Selv om licitationsordningen og baggrunden for nærværende forslag til en æn-

dring heri formentlig er mange af de ærede medlemmer bekendt, bl. a. fra tidligere drøftelser her i tinget af licitationsproblemerne, mener jeg at måtte gøre nogle bemærkninger herom.

Indledningsvis må jeg erindre om, at baggrunden for, at der eksisterer en licitationsordning, er, at virksomhederne inden for bygge- og entreprenørfagene på eget initiativ gennem deres organisationer havde tilvejebragt konkurrencebegrænsende aftaler og vedtægter, hvorved de i vid udstrækning havde ophævet den frie konkurrence inden for de områder, hvor licitationsformen er særlig fremtrædende. Licitationsordningen etableredes som resultat af et fra flere sider fremkommet ønske om offentligt indseende med de af erhvervene selv etablerede konkurrencebegrænsninger.

Baggrunden for den ordning, som kommissionen i 1945 nåede til enighed om — og som stadig er gældende — var erfaringerne fra trediverne, hvor den ringe beskæftigelse inden for bygge- og anlægsgagene havde medført meget lave priser ved licitation. Kommissionen fandt en vis begrænsning af konkurrencen ved licitation rimelig, men lagde vægt på, dels at konkurrencebegrænsningerne ikke gennemførtes i det skjulte, men åbenlyst, dels at de ikke blev for vidtgående.

Licitationsordningen finder i dag anvendelse, når de tilbudgivende tilhører organisationer — oftest inden for byggefagene eller entreprenørfaget — der har vedtaget licitationsbestemmelser, og der ved licitationen er flere end 2 bydende. Efter ordningen kan parterne i en licitation underskrive en licitationserklæring, hvorefter de bydendes organisation forpligter sig til ikke — som det ellers er almindeligt — at regulere tilbudsprisen inden buddenes afgivelse, medens bygherren til gengæld forpligter sig til at give organisationen adgang til over for ham at fremsætte begæring om udskydning af bud, der efter organisationernes opfattelse er for lave. Bygherren kan kun antage et bud, der er begæret udskudt, så-

[Handelsministeren.]

fremt udskydningsbegæringen underkendes af et på hans foranledning af begge parter nedsat beregningsudvalg. Efter licitationsordningen er sådanne bud for lave, som ikke indeholder dækning for tariffmæssig arbejds løn, udgift til materiale og et efter arbejdets art og omfang samt den bydendes forhold og omstændighederne i øvrigt passende beløb til omkostninger og fortjeneste.

For så vidt bygherren ikke vil tiltræde, at udskydningsregler bringes i anvendelse, og derfor nægter at underskrive licitationserklæring, har de bydendes organisation ret til — ligesom før denne licitationsordnings indførelse — inden afgivelse af buddene at underkaste disse en forhåndsregulering i overensstemmelse med regler, der i henhold til monopolloven skal være anmeldt til monopoltilsynets register.

Det anses for tilladeligt, at de bydende tager forbehold mod at arbejde på samme byggeplads som mestre, der benytter medhjælp, men ikke er medlem af en faglig organisation — samarbejdsforbehold. Ligeledes kan organisationerne, når licitationserklæring nægtes underskrevet, påbyde deres medlemmer at tage forbehold om, at buddene ikke må åbnes, hvis der åbnes bud fra udenforstående mestre — åbningsforbehold.

I øvrigt giver ordningen mulighed for, at der, uden at bygherren er til stede, kan afholdes forhåndsmøder — møder forud for licitationen — hvor de bydende fortolker udbudsmaterialet, træffer bestemmelse om tilbudsforbehold m. v.

Ved gennemførelsen af licitationsordningen af 1945 regnede man med, at bygherrenes underskrift på licitationserklæring ville blive det almindeligste og reguleringerne derfor ville komme frem i lyset og forhåndsregulering blive en sjælden undtagelse, men dette blev ikke resultatet, idet licitationserklæring og dermed udskydningsordningen i de fleste tilfælde ikke tiltrædes af bygherrene.

Ved lov af 4. maj 1955 blev nedsat en ny licitationskommission med den opgave at undersøge og redegøre for virkningen og betydningen af aftaler, vedtagelser og bestemmelser, der tager sigte på at regulere konkurrencen ved afgivelse af tilbud på arbejder og leverancer inden for bygge- og

anlægsvirksomhed og — efter stedfundne undersøgelser — at udarbejde forslag til en hensigtsmæssig ordning af de herhen hørende spørgsmål, herunder udkast til en sådan ny lovgivning, som måtte findes nødvendig.

Kommissionen afgav betænkning i november 1962, og da betænkningen forelå trykt i februar 1963, blev den omdelt her i tinget og offentliggjort.

Af den undersøgelse fra 1955-56, som denne kommission gennemførte til belysning af licitationsordningens virkninger, fremgår, at ved cirka tre fjerdedele af de licitationer, hvor konkurrencen er begrænset, sker dette ved forhåndsregulering af tilbuddene, og at udskydning således kun finder anvendelse ved cirka en fjerdedel af disse licitationer. Det må altså konstateres, at udskydningsordningen ikke har vundet den tillid fra bygherreside, som man havde ventet.

Både forhåndsregulering og udskydning efter de nævnte regler har givet og giver stadig anledning til megen kritik.

Som det vil ses af betænkningen, foreslår et flertal af kommissionens medlemmer — heriblandt håndværkere, entreprenører, private og offentlige bygherrer, arkitekter, ingeniører og embedsmænd — at bestemmelserne i monopolloven suppleres med bestemmelser i en særlig lov om licitation. Efter dette forslag skal monopolloven fortsat finde anvendelse på licitationsaftaler m. v., men herudover foreslås bestemmelser, der dels afstikker rammerne for indholdet af sådanne aftaler m. v., dels skulle give mulighed for en tilstrækkelig hurtig indskriden mod aftalernes eventuelle skadelige virkninger. I forslaget, der i flere henseender hviler på samme retningslinjer som den nuværende licitationsordning, omfatter reglerne om udskydning imidlertid kun organisationernes egne medlemmer og dem, der måtte tilslutte sig organisationernes bestemmelser. Under hensyn til den udvikling, der finder sted i retning af byggeriets industrialisering, omfatter den foreslåede ordning — i modsætning til den nuværende — også bortlicitering af leverancer inden for bygge- og anlægsvirksomhed. Industriens repræsentant i kommissionen er dog gået imod dette med henvisning til, at forslaget er uegnet til anvendelse ved indhentning af tilbud om leverancer af industrivarer,

[Handelsministeren.]

hvor ofte helt andre forhold er afgørende end dem, som er fremhævet i forslaget.

Et mindretal af kommissionens medlemmer — repræsenterende LO, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Byggefagenes kooperative Landssammenslutning, De almennyttige Boligselskaber og Lejerforbundet — der ikke kunne tiltræde flertalsforslaget, har bemærket, at der i det materiale, der har været til rådighed for kommissionen, og i de i kommissionen førte drøftelser ikke er baggrund for at hævde, at tilbudsgivningen inden for byggeri og anlægsvirksomhed skal være undergivet andre regler end dem, der er almindeligt gældende for en fri konkurrence. Disse medlemmer har derfor foreslået, at licitationer inden for byggeri og anlægsvirksomhed frigøres for de hidtil gældende regulerende bestemmelser, og at adgangen til at træffe vedtagelser, der begrænser den fri konkurrence, ophæves.

Konsekvensen heraf skulle blive, at det fremtidig ikke ville være tilladt organisationer eller personer at hindre en virksomhed eller person i at give bud, som tilbudsgiveren selv ønsker det, at ingen kan gøre indsigelse mod åbning af alle indkomne bud, og at ingen kan nægte at samarbejde i arbejdets udførelse med virksomheder og personer, der er tilsluttet andre organisationer, eller som står uden for organisationerne.

Det er min opfattelse, at fri konkurrence inden for byggeriet gennem fordeling af opgaverne på de forskellige virksomheder i overensstemmelse med deres konkurrenceevne vil fremme effektiviteten inden for bygge- og anlægsgangene og virke billiggørende, og jeg må således give mindretallets forslag min principielle tilslutning. Med en byggeaktivitet som den, vi nu har haft i en årrække, og som kan forudses at ville vedvare ud i fremtiden, ville efter min opfattelse mindretallets forslag føre til en gavnlig konkurrence. Jeg ville derfor foretrække dette forslag, hvis det kunne forventes at få tilslutning fra de såkaldte liberale partier, der jo principielt deler den opfattelse, at fri konkurrence er det eneste, der kan sikre gode og billige varer og formentlig også boliger. Imidlertid har jeg efter de udtalelser, som politikerne i kommissionen er fremkommet med, det indtryk,

at dette forslag ikke vil kunne gennemføres her i tinget. Derfor har jeg valgt at fremsætte flertalsforslaget som grundlag for tingets forhandlinger, idet dette forslag under alle omstændigheder vil medføre væsentlige indskrænkninger i konkurrence-reguleringernes art og omfang.

Hovedpunkterne i dette forslag er følgende:

Forhåndsregulering forbydes helt.

Spørgsmålet om udskydning af bud skal altid afgøres af de bydende og ikke som nu af organisationerne. Motiveringen for denne ændring er, at det fra bygherresiden er opfattelsen, at organisationerne, hvor licitationserklæring er underskrevet, i for stort omfang har udnyttet adgangen til at begære bud udskudt og herved ikke har taget tilstrækkeligt hensyn til de bydendes individuelle forhold.

Kriteriet for, om et bud er for lavt, er, at det ikke giver dækning for overenskomstmæssig arbejds løn, udgifter til materialer samt en bruttoavance af en sådan størrelse, at den bydende efter entreprisens art og omfang har en rimelig økonomisk interesse i at overtage arbejdet.

I kriteriet angives således ikke som nu, at der skal være dækning for fortjeneste. Ved den foreslåede formulering tilsigtes, at der i højere grad end nu tages hensyn til, at den enkelte virksomheds rimelige økonomiske interesse i at overtage et arbejde vil kunne stille sig meget forskelligt ikke blot efter entreprisens art og omfang, men også efter virksomhedens beskæftigelsesmæssige situation på tidspunktet for arbejdets igangsættelse.

Det antages, at et bud, der ikke indeholder dækning for de med arbejdet forbundne direkte og indirekte omkostninger, herunder egenrente og driftslederløn, i almindelighed ikke vil give den bydende en sådan bruttoavance, at han kan have en rimelig økonomisk interesse i at overtage arbejdet. Det afgørende for udskydning må efter det foreslåede kriterium være, om det er sandsynligt, at virksomhedens økonomiske stilling vil være bedre efter arbejdets gennemførelse i overensstemmelse med udbudsbetingelserne til den tilbudte pris end før overtagelse af entreprisen.

Det må antages, at disse i forslaget indeholdte ændringer i forhold til den nugæl-

[Handelsministeren.]

dende ordning vil begrænse reguleringernes prisforhøjende virkninger.

Man udelukker ikke afholdelse af forhåndsmøder til drøftelse af udbudsgrundlaget eller indgåelse af generelle eller konkrete aftaler om teknisk betonedede forbehold og lignende, men ikke til drøftelse af priser på arbejdet eller dele heraf eller avancer, kalkulationssatser eller lignende. Udbyderen skal have adgang til at deltage i sådanne møder, og organisationerne må være indstillet på i deres vedtægter at betinge afholdelse af disse møder forud for licitationen af, at der sikres udbyderen ret til at deltage heri.

Udskydningen skal ligesom efter den nuværende licitationsordning ikke kunne finde sted ved offentlige licitationer med færre end 3 deltagere. Derimod er det i modsætning til nu foreslået, at udskydning ved bundne licitationer ikke kan finde sted, hvis der er færre end 5 deltagere. Håndværkets repræsentanter i kommissionen har dog kun kunnet gå med til 3 således „frie“ bud ved bundne licitationer. Baggrunden for denne særregel for bundne licitationer er, at man finder, at der i sådanne licitationer i almindelighed kun vil deltage virksomheder med en anerkendt position, over for hvem beskyttelse ved udskydning af bud normalt ikke er påkrævet.

Såfremt en organisation ønsker at benytte regler om udskydning af licitationsbud, skal disse alene kunne gøres gældende over for organisationernes egne medlemmer og medlemmer af andre organisationer eller enkeltvirksomheder, der gennem særlige aftaler indordner sig under disse regler. Organisationerne har i kommissionen givet afkald på i almindelighed at træffe aftaler m. v. om benyttelse af de under den nuværende ordning så omstridte forbehold om tilbagetrækning af bud, såfremt der åbnes bud fra udenforstående. Monopoltilsynet vil dog fortsat kunne godkende aftaler, der er rettet mod virksomheder, som beskæftiger uorganiseret medhjælp og ikke har mulighed for at bilægge faglig strid. Herved vil de indskrænkninger i erhvervsfriheden, som den nugældende ordning medfører, i hovedsagen forsvinde.

I øvrigt indeholder forslaget flere detaljerede bestemmelser, hvorom jeg kan henvise til forslagets bemærkninger.

I forbindelse med dette forslags fremsættelse skal jeg nævne, at der under de europæiske markedsforhandlinger har været rejst spørgsmål om, hvorvidt den nuværende licitationsordning diskriminerer udlændinge med hensyn til deltagelse i licitationer her i landet. Dette er formentlig noget tvivlsomt, men konkurrence fra udenlandske virksomheder ved licitationer kan i hvert fald i dag være udelukket på grund af de i medfør af licitationsordningen anvendte åbnings- eller samarbejdsforbehold.

Gennemføres derimod et forslag som nærværende, vil forbehold vendt mod udenlandske virksomheder næppe kunne gennemføres, og udskydning vil i almindelighed kun kunne finde sted af bud fra virksomheder, der er tilsluttet vedkommende danske organisationer. Derfor vil i så fald dette diskriminationsspørgsmål falde bort.

Som nævnt finder jeg, at lovforslaget betyder et væsentligt skridt henimod en tiltrængt liberalisering på dette område, og jeg kunne ønske, at der var mulighed for i denne retning at gå endnu videre således som indstillet af kommissionens mindretal.

I det udvalg, der kan forventes nedsat, bliver der forhåbentlig lejlighed til en nærmere drøftelse af disse problemer.

Jeg skal til slut bemærke, at det som omtalt i indledningen er monopoltilsynet, der med hjemmel i monopollovens bestemmelser fører tilsyn med licitationsordningen. Monopolloven er imidlertid ikke udformet med hensyntagen til de særlige forhold, som foreligger ved licitationsaftaler m. v. Dette lovgrundlag medfører stadig større vanskeligheder for administrationen i dens bestræbelser for på en samfundsmæssigt forsvarlig måde at gennemføre det af alle ønskede tilsyn med konkurrencebegrænsningerne inden for det vigtige bygge- og anlægsområde. Disse forhold understreger vigtigheden af det fremsatte lovforslag.

Med disse bemærkninger skal jeg anbefale lovforslaget til det høje tings velvillige behandling.

Den første sag på dagsordenen var:

Valg af 17 medlemmer til et udvalg angående forslag til lov om ændringer i lov om retters pleje. (Vidner m. m.).

Valgt blev: *Thomas Have, Holger Eriksen, Jørgen Peder Hansen, Egon Jensen, Camma Larsen-Ledet, Hans Lund, Orla Møller, Otto Mørch, Ib Thyregod, Diderichsen, Jens Peter Jensen* (Sorø amt), *Thisted Knudsen, Thestrup, Ninn-Hansen, Poul Schlüter, A. C. Normann og Poul Dam.*

Den næste sag på dagsordenen var:

Spørgsmål om meddelelse af orlov til folketingsmand Frode Jakobsen.

Formanden: Dersom ingen gør indsigelse, vil jeg betragte det som vedtaget, at den ønskede orlov meddeles. (Ophold). Det er vedtaget.

Man gik derefter til:

Spørgsmål om indkaldelse af stedfortræderen for folketingsmand Frode Jakobsen.

Formanden: Dersom ingen gør indsigelse, vil jeg betragte det som vedtaget, at stedfortræderen indkaldes. (Ophold). Det er vedtaget. Næstformand Robert Sørensen vil herefter blive indkaldt som midlertidigt medlem af folketinget.

Den næste sag på dagsordenen var:

Første behandling af forslag til lov om Danmarks forvaltningshøjskole.

(Lovforslaget (nr. 18) findes i tillæg A. sp. 369, fremsættelsen i tidenden sp. 750).

Lovforslaget sattes til forhandling.

Bjørn Krogh: Det af den højtærede finansminister fremsatte lovforslag om oprettelse af Danmarks forvaltningshøjskole bygger, som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, på den i 1962 afgivne betænkning om efteruddannelse af statens og kommunernes administrative personale. Som det fremgår af betænkningen, og som det vel også er almindeligt bekendt, foregår der allerede nu en efteruddannelse inden for etaterne samt dele af statsadministrationen, og på det kommunale område har København og Frederiksberg deres egen assistent-

skole, ligesom dansk kommunalkursus, der er en sammenslutning af 12 selvstændige kursus, er oprettet i en række byer ud over landet. Ved enkelte kursus i Hellerup har man i det sidste par år haft en endnu videregående uddannelse i sociallovgivning og skattelovgivning.

Der har endvidere siden 1963 været iværksat en række forsøgskursus for både statsligt og kommunalt ansatte forskellige steder i landet, og dette vil blive videreført også i år. Der har fra både styrelsernes og personalets side været stor interesse for disse kursus, der har været ledet på en tilsvarende måde, som det i udvalgsbetænkningen er foreslået. Der har også været ønsker fremme om en udvidelse af dette arbejde på forskellige områder.

Det foreliggende lovforslag skulle derfor have til formål at skabe muligheder for at føre dette arbejde ind i faste baner og derved få så mange som muligt af statsligt og kommunalt ansatte personer ind i uddannelsen og derved få et personale, der helt er i stand til at løse de opgaver, der stilles de pågældende i det daglige arbejde, både til gavn for dem selv og ikke mindst til gavn for den del af befolkningen, der på den ene eller den anden måde skal i forbindelse med offentlige kontorer eller institutioner.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at budgettet for det kommende år kan holdes inden for et beløb på ca. 500.000-600.000 kr. Dertil kommer, at kommunerne stiller gratis lokaler til rådighed de steder, hvor kursus oprettes, og at man selvfølgelig yder de kurssøgende den tilstrækkelige tjenestefrihed til at deltage i kurserne. Dette virker ikke særlig voldsomt økonomisk set og må i hvert fald ikke afholde os fra at gennemføre lovforslaget. Jeg tror, dette lovforslag, når loven bliver ført ud i livet efter sit formål, kan være medvirkende til at skabe nærmere kontakt mellem det administrative personale inden for stat og kommune, så det bedre lærer hinandens problemer at kende, hvilket kan være til gavn for samarbejdet institutionerne imellem. Jeg tror også, man vil få uddannet et personale, der vil kunne løse administrative opgaver og foretage sagsbehandlinger, som det tidligere har manglet forudsætninger for at løse. Dette vil uden tvivl være til gavn for skabelsen af en større smidig-