

VEDLEGG 5

Nasjonal transportplan 2025-2036
Oppfølging av prioriteringsoppdraget
3. oktober 2023

Sosial dumping og arbeidslivskriminalitet



Bilde: Bane NOR bildebank

Forord

Dette arbeidsdokumentet er en del av utredningsfasen som Avinor AS, Bane NOR SF, Jernbanedirektoratet, Kystverket, Nye Veier AS og Statens vegvesen har satt i gang på oppdrag fra Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Innholdet i dokumentet vil bli brukt videre i anbefalinger til departementene.

Arbeidsdokumentet er et samordnet forslag til redegjørelse for Virksomhetenes arbeid med sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.

Anbefalingene i dokumentet tar ikke hensyn til balansert målstyring og inneholder ikke vurderinger av hva som er mulig innen gitte økonomiske rammer. Prosjektgruppen har ikke tatt hensyn til prioriteringsoppdraget, som vil bli levert som egne leveranser senest 31. mars 2023.

Prosjektgruppen har bestått av følgende medlemmer:

- Liv Janna Konow Sveen – Avinor AS
- Siri Skollerud-Blegen – Bane NOR SF, leder
- Vibeke Tegneby – Bane NOR SF
- Marianne Songli – Bane NOR SF
- Fredrik Karlsen – Kystverket
- Ingvild Kragset – Kystverket
- Grethe Asmundsen – Nye Veier
- Jan Erik Lien – Statens Vegvesen
- Martin Søfteland – Statens Vegvesen
- Per Herman Pedersen – Statens Vegvesen

Oslo, 22.09.2023

Siri Skollerud-Blegen

Prosjektleder for prosjektgruppe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet

Innhold

1. Sammen drag	4
2. Innledning.....	5
3. Virksomhetenes styring og organisering av arbeidet.....	6
3.1 Avinor.....	6
3.2 Bane NOR	7
3.3 Kystverket.....	8
3.4 Nye Veier.....	9
3.5 Statens Vegvesen.....	11
4. Kontraktskrav som fremmer samfunnsansvar og ansvarlighet (Serio stitetskrav)	13
4.1 Sosialt ansvar –menneskerettigheter	13
4.2 Varsling av kritikkverdige forhold	14
4.3 Egenrapportering av lønns- og arbeidsvilkår.....	16
4.4 Lønns- og arbeidsvilkår	17
4.4.1 Gjeldende tariffavtale (eller landsdekkende avtale)	17
4.4.2 Arbeidstid og turnusordninger	18
4.4.3 Gjennomsnittsberegning av arbeidstid – bruk av husavtaler.....	19
4.5 Betaling til bank	20
4.6 Rapportering i Oppdrags- og arbeidsforholdsregisteret	20
4.7 Samarbeidsavtale med Skatteetaten.....	21
4.8 Krav om HMS-kort og føring av oversiktslister over tilstedeværelse på anleggsområdet	22
4.9 Begrensning i antall ledd underentreprenører.....	24
4.10 Medlemskap i StartBANK.....	25
4.11 Krav om bruk av lærlinger.....	27
4.12 Krav om faglært bemanning	27
5. Andre relevante erfaringer	28
VEDLEGG 1: AVINOR.....	29
VEDLEGG 2: BANE NOR.....	30
VEDLEGG 3: NYE VEIER	32

1. Sammendrag

Avinor AS, Bane NOR SF, Kystverket, Nye Veier AS og Statens Vegvesen (samlebetegnelse Virksomhetene), er bedt om å redegjøre for arbeidet med sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.

Virksomhetene har alle en styringsstruktur som ivaretar «tonen fra toppen» og et eierskap fra øverste ledelse i form av krav til å forebygge og følge opp risiko for sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Arbeidet er forankret i styringspolicydokumenter og strategier som stiller krav til oppfølging, mens styringsdokumenter lenger ned i hierarkiet har krav til operativ utøvelse av dette samfunnsansvaret. Alle Virksomhetene har 1 eller flere dedikerte ressurser til arbeidet med spisskompetanse på fagområdet. Det er samtidig viktig å trekke frem at ressurser, organisering, eierskap, størrelse på kontrakter og varighet av kontrakter er svært ulike. Dette påvirker prioriteringer, muligheter og resultater i arbeidet.

Virksomhetene er underlagt tydelige krav fra eier til å ta samfunnsansvar og fremme ansvarlighet i all sin virksomhet. Dette innebærer at virksomhetene forventer og stiller krav om at samarbeidspartnere viderefører ansvarlighet i leverandørkjeden og tar eierskap til samfunnsansvaret for å motarbeide og redusere risiko for sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Virksomhetshetenes krav til ansvarlighet omtales som seriøsitetsskrav i kontraktene. Seriøsitetsskravene skal bidra til å forebygge og åpner opp for kontrollaktiviteter som revisjoner og sanksjoner ved avvik på krav. Alle virksomhetene har seriøsitetsskrav i kontraktene, men med ulik ordlyd. Kunnskap om og tilgang til varslingstjenester er et av kravene som skal videreføres i leverandørkjeden. Igjennom varsling og tips får virksomhetene tilgang til nødvendig kunnskap om forhold som søkes holdt skjult, og med det en mulighet til å rette forholdet. Informasjon og tips mottas eksempelvis også fra organisasjoner eller roller som LO koordinator, Fairplay Bygg eller fagforeninger fordi de oppleves som trygge og mottar regelmessig tips som videreformidles til virksomhetene.

I tillegg til kontraktskrav er leverandørkunnskap et viktig hjelpemiddel. I dette arbeidet benytter virksomhetene analyseverktøy og systemstøtte for å bygge kunnskap om leverandørmarkedet og risikobildet. Når en kjenner risikobildet, kan tiltak for å forbygge sosial dumping og arbeidslivskriminalitet implementeres tidligere og en kan arbeide mer målrettet. Dette betyr at arbeidet med sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, som tradisjonelt har vært hendelsesstyrt, nå i større grad gjennomføres som risikobasert oppfølging av leverandørkjeden. Virksomhetene ser også at kunnskap og erfaringsdeling om leverandørkjeden er viktig for å forebygge. Seriøsitetsforum bygg og anlegg er et godt slikt eksempel hvor operative roller deler informasjon og kunnskap fra konkrete saker, og øker derfor forståelsen for beste praksis.

Virksomhetene vil fortsette sitt arbeid med å identifisere og redusere risiko, men i dette arbeidet er det også noen utfordringer. Arbeidsgruppen mener at effektiv forebygging og kontroll krever spisskompetanse på sosial dumping og økonomisk kriminalitet. Dette fordi arbeidslivskriminalitet gjerne innebærer brudd på flere lover (f.eks. regnskap og skatt i tillegg til arbeidsmiljøloven). Dette krever prioritering og ressurser og tilgjengelig kompetanse i markedet. Dagens anskaffelseslovgivning gir også virksomhetene begrenset med muligheter til å avvise leverandører på tross av dokumenterte brudd med mindre rettskraftig dom eller «god grunn» foreligger. Hos virksomhetene er det ulik tolkning og forståelse av hva «god grunn» innebærer. Det er også ulikt hvordan lovverket og kontraktskrav praktiseres ved sanksjonering. Arbeidsgruppene mener at et tydelig regelverk vil være til hjelp, mens for øvrige erfaringer kan risiko reduseres igjennom målrettet samarbeid på tvers av virksomhetene.

2. Innledning

Samferdselsdepartementet (SD) har 5. mai 2023 inngitt en tilleggsbestilling til Avinor AS, Bane NOR SF, Kystverket, Nye Veier AS og Statens Vegvesen (samlebetegnelse virksomhetene), om å redegjøre for arbeidet med sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. I bestillingen står det:

Regjeringen er opptatt av å bekjempe sosial dumping. Bl.a. har SD lansert en handlingsplan mot sosial dumping i transportsektoren. Vi ber virksomhetene redegjøre for innsatsen i arbeidet mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i anleggsbransjen, både i den enkelte virksomhet og på tvers av virksomhetene. Vi ber om en felles besvarelse fra virksomhetene, koordinert v/den tverretatlige koordineringsgruppen for NTP 2025–2036.

Mens arbeidslivskriminalitet gjelder straffbare forhold, kan sosial dumping omfatte forhold som ikke bryter regelverket eller er straffbare¹.

Av Regjeringens handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet følger at «arbeidslivskriminalitet» er en samlebetegnelse for handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen. Med «sosial dumping» menes særlig at utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid i Norge får vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstakere. Dette kan være tilfeller hvor det skjer brudd på regler om helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og/eller når lønn og andre ytelser er uakseptabelt lave sammenlignet med hva norske arbeidstakere normalt tjener, eller ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter stiller minstekrav til lønns- og arbeidsvilkår² og er virksomhetenes viktigste verktøy for å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Etter forskriften er det nøyaktige minstekrav til lønns- og arbeidsvilkår.

¹ Regjeringens handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet av 1. oktober 2022

² Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-02-08-112>

3. Virksomhetenes styring og organisering av arbeidet

Siden den første Handlingsplan mot sosial dumping kom i 2005, og situasjonsbeskrivelsen av arbeidsmarkeds kriminalitet i Norge i 2014, har kunnskapen og oppmerksomheten knyttet til sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i offentlige prosjekter økt. Gjennom Skiensmodellen (2014) og Oslomodellen (2017) ble det blant annet innført skjerpede kontraktskrav til leverandørene om å ha faste ansatte, faglærte og lærlinger, og begrensning i antall ledd med underleverandører, i et forsøk på å begrense risiko for sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i offentlige prosjekter.

Kunnskap om, og søkelyset på, sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i virksomhetene gjenspeiler denne utviklingen.

Felles for alle virksomhetene er at arbeidet er forankret i eierstyring og toppledelse, og følger av virksomhetenes styrende dokumenter og strategier. Felles er også at fagmiljøene som arbeider med temaet hos virksomhetene stadig utvides med ressurser og spisskompetanse. For å forstå organisering av arbeidet og hvordan arbeidet er valgt løst, kan det være nødvendig å se til blant annet virksomhetenes alder, organisering og ressurssetting, prosjekttyper og -størrelser, nybygg og omfang av drift og vedlikehold, lengde på oppdrag, med mer. Under følger en kort gjennomgang av hva som gjelder for den enkelte Virksomhet.

3.1 Avinor

Avinor AS ble skilt ut fra Luftfartsverket i 2003, og eier og drifter 44 flyplasser i Norge, hvorav 12 sammen med Forsvaret. Avinor har ca. 2750 ansatte, er selvfinansiert, og anskaffer for ca. 15 milliarder kroner årlig.

Konsernpolicy for miljø og samfunnsansvar beskriver overordnede prinsipper for miljø og klima og samfunnsansvar/ bærekraft i Avinor, som er forankret i virksomhetsstrategi og øvrige styringsdokumenter. OECDs retningslinjer for ansvarlig næringsliv skal ligge til grunn for arbeidet med bærekraft. Avinor er tilknyttet Global Compact, og er medlem av Transparency International Norge og Etisk Handel Norge.

Compliance Officer i Avinor har mandat fra Styret, og rapporterer direkte til dem eller konserndirektør. Compliance Officer har en uavhengig, forebyggende, rådgivende og kontrollerende rolle for bl.a. forebygging og kontrolltiltak tilknyttet alt av økonomiske misligheter. Compliance Officer er også personvernombud, og har to medarbeidere, samt ansvar for Avinors varslingskanal. Compliance er derfor kravstiller på vegne av styret. Det er innkjøpsavdelingen som har det operative ansvaret for å inkludere Avinors strategier og prinsipper for samfunnsansvar og bærekraft i arbeidet med å utføre kontraheringsoppgavene i forhold til kontraktspart.

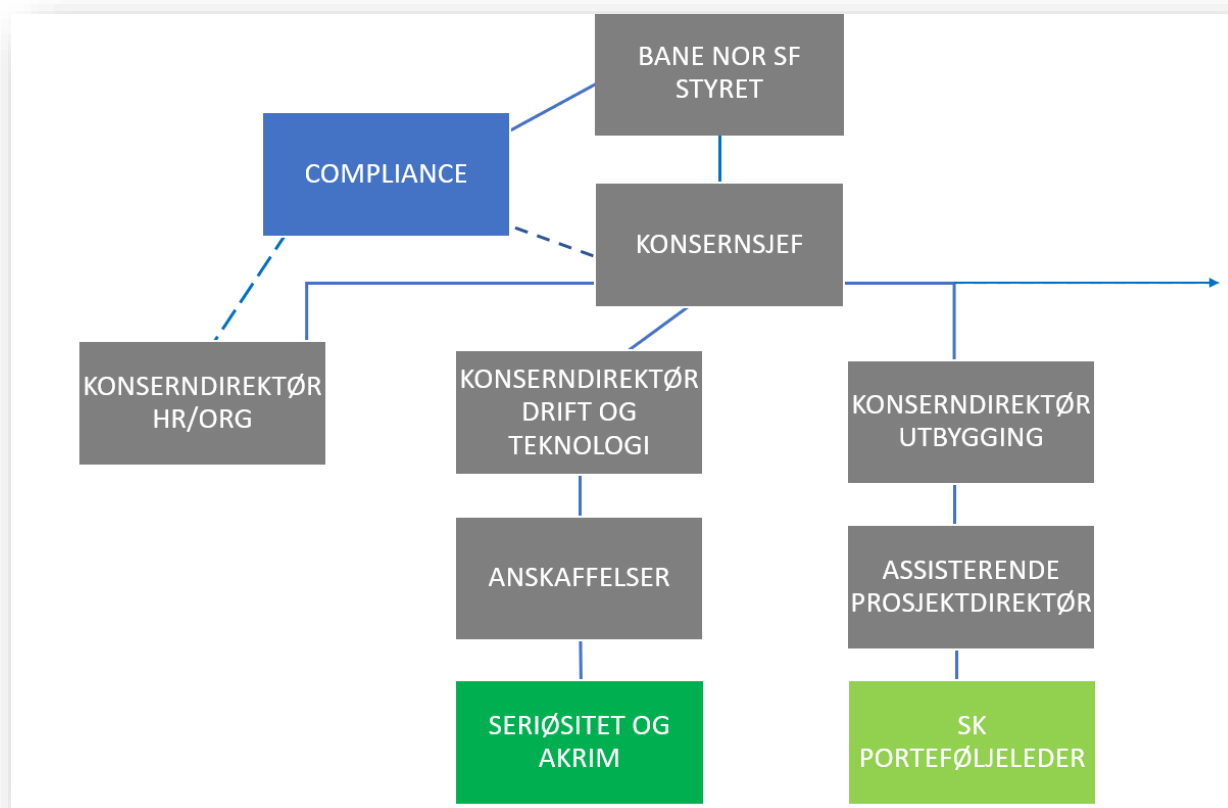
I Prosjekt og utbygging, som ligger under avdelingen Bærekraft, konsept- og infrastrukturutvikling (BKI), er det etablert et fagsenter hvor det blant flere er ansatt en Fagsjef seriøsitet og a-krim. Fagsenteret har som sin overordnede oppgave å sikre at Avinor har et styringssystem som beskriver god, felles praksis for utvikling og gjennomføring av bygg- og anleggsprosjekter, samt tilby støtteverktøy som understøtter standardisering, «compliance», effektiv prosjektgjennomføring, og som gir god ledelsesinformasjon for både enkeltprosjekter og utbyggingsavdelingens samlede portefølje. Videre bistår fagsenteret med utvikling og gjennomføring av kompetansetiltak samt erfaringsdeling, yter operativ støtte til enkeltprosjekter, samt yter ledelsestøtte i form av samsvarsvurderinger, kontrolltiltak, kvalitetssikring, revisjoner, granskninger mv. De større utbyggingsprosjektene har egne innleide ressurser som følger opp seriøsitetsbestemmelsene. I de mindre prosjektene er det ofte prosjektleder som har ansvaret.

Avinor har 1,5 årsverk med LO-koordinator. Compliance-avdelingen og kontraktsjurister støtter ved behov.

3.2 Bane NOR

Bane NOR SF har ansvaret for jernbaneinfrastrukturen i Norge. Bane NOR vedlikeholder den felles arven 4200 kilometer med jernbanespor utgjør, og de 335 togstasjoner og holdeplasser og over 4300 eiendommer som er tilknyttet jernbanesporene. For å gjennomføre oppdraget har Bane NOR ca. 4800 ansatte, og anskaffer for 22,7 milliarder kroner årlig. Bane NOR har ca. 950 aktive kontrakter og mer enn 650 rammeavtaler som omfatter mer enn 6000 unike leverandører.

Styret i Bane NOR viderefører eiers forventninger til Bane NORs samfunnsansvar slik det fremkommer i eierskapsmeldingen i styringsdokumentet «Styringspolicy for etikk og samfunnsansvar». Styringspolicy for etikk og samfunnsansvar³ forankrer også BNs plikt som medlem av FNs Global Compact til å etterstrebe etterlevelse av ti prinsipper på områdene menneskerettigheter, arbeidslivsstandarder, miljø og antikorrupsjon, samt etterlevelse av FNs bærekraftsmål. Bane NORs arbeid med sosial dumping og arbeidskriminalitet er forankret i Bane NORs strategi mot 2025⁵ der «Styrke arbeidet med bærekraft» er ett av fire hovedmål. I bærekraftstrategien⁶ prioriteres blant annet temaene 1) å utvikle en bærekraftig leverandørkjede, 2) sikre kompetent og godt arbeidsmiljø, og 3) styrke antikorrupsjon og habilitet.



Figur 1 Utdrag av Bane NORs organisering

Styringspolicyen sine krav til å forebygge og følge opp mulige og faktiske etiske og økonomiske misligheter som sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, er beskrevet som tydeligere krav i underliggende styringsdokumenter. Styringsdokumentene som stiller krav til Bane NORs organisasjon er forvaltet av Compliance Officer på vegne av styret. Compliance Officer er en uavhengig rolle, med direkte rapporteringslinje til styret, og arbeider etter mandat fra styret. I dette mandatet inngår et forebyggende (opplæring), rådgivende (støtte til organisasjonen) og kontrollerende (varsling og gransking) ansvar for etikk

³ STY-604541 Policy for etikk og samfunnsansvar - styringspolicy

(herunder menneskerettigheter) og økonomiske misligheter. Compliance rapporterer tilbake til styret på risiko for etiske avvik og økonomiske misligheter som f.eks. sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Compliance-avdelingen er administrativt underlagt divisjonen HR og Organisasjon, og består av en leder, personvernombudet og en medarbeider. Dette som en bekreftelse på at en etisk sterk tone fra toppen handler om kultur og bevisstgjøringsaktiviteter.

Konsernstandard anskaffelser og Konsernprosedyre seriøsitet og akrim i anskaffelser viderefører eiers forventninger i form av krav til operativ utførelse knyttet til bærekraft, herunder sikre respekt for menneskerettigheter, ivaretagelse av arbeidstakerrettigheter og bekjempe økonomisk kriminalitet. I anskaffelsesorganisasjonen forvaltes dette av avdelingen Seriøsitet og arbeidslivskriminalitet (SOA). SOA har siden etableringen i 2019 økt fra 1 til 4 ansatte, og består siden mai 2023 av 1 leder og 3 seniorrådgivere.

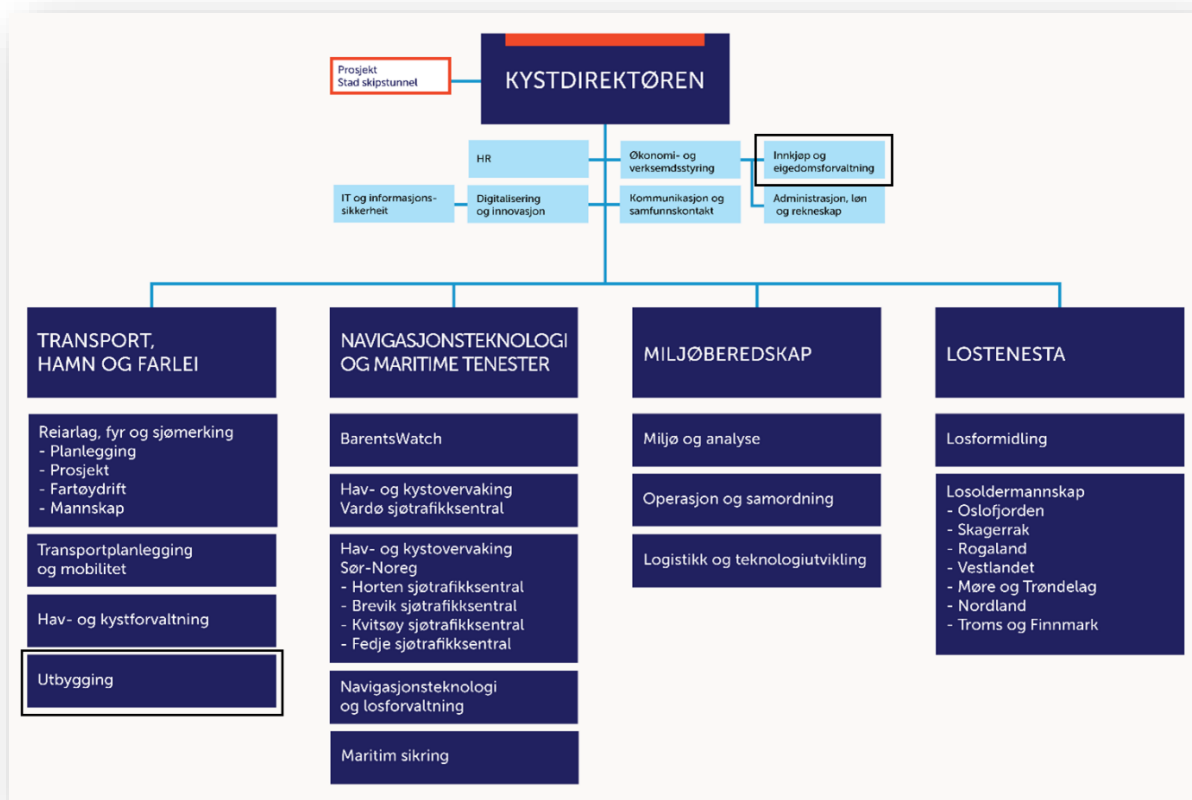
SOA har det operative konsernansvaret for å støtte etterlevelse av seriøsitetsbestemmelser i BANE NORs prosjekter og kontrakter, og bistår kontraktseiere i alle divisjoner med fag- og systemstøtte. SOA har også et spesifikt ansvar for forvaltning og utvikling av Bane NORs arbeid med Åpenhetsloven i leverandørkjeden på vegne av anskaffelsesorganisasjonen. Revisjoner av kravene som skal forebygge sosial dumping og arbeidslivskriminalitet ledes av Sikkerhet og kvalitets avdelingene (SK), som henter fagstøtte til revisjonene sine fra bl.a. SOA. Bane NORs arbeid for å forebygge sosial dumping og arbeidslivskriminalitet rapporteres i tillegg til intern rapportering til styret og ledelse og i Bærekraftsrapporten og til Etisk Handel Norge der Bane NOR er medlem.

Styringsdokumenter :		
Krav til organisasjonen		Operative/Gjennomføring
Policy for etikk og samfunnsansvar		
Konsernstandard etikk og anti-korrupsjon		Konsernstandard anskaffelser
Konsernprosedyre etikk Konsernprosedyre varsling Konsernprosedyre kartlegging (granskning)		Konsernprosedyre seriøsitet og akrim i anskaffelser Konsernprosedyre revisjoner

Figur 2 Styringsdokumenter med krav til forebygging, kontroll og oppfølging av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet

3.3 Kystverket

Kystverket ligger under Nærings- og fiskeridepartementet, og eier fysisk infrastruktur som moloer i mer enn 350 fiskerihavner, samt om lag 22000 navigasjonsinnretninger, herunder mer enn 100 fyrstasjoner. Staten har ansvar for sikker og effektiv ferdsel langs kysten og inn til havner, og ansvar for den nasjonale beredskapen mot akutt forurensning. Kystverkets bygg- og anleggsprosjekter knytter seg i hovedsak til utdypinger i farled og havn, samt etablering og vedlikehold av moloer, fyr og sjømerker. Staten har ca. 1 000 ansatte, og har et årlig innkjøpsvolum på om lag 1,9 mrd. kr.



Figur 3 Kystverkets organisering

Arbeidet med sosial dumping og arbeidskriminalitet er forankret i Kystverkets virksomhetsstrategi og sentrale styringsdokumenter (Innkjøpsstrategi, KS-system, prosesser, veiledninger, maler, mv.). De strategiske målene i virksomhetsstrategien er nært knyttet opp mot FNs bærekraftsmål, herunder også målet om “Anstendig arbeid og økonomisk vekst”.

Ansvar for oppfølging av sosial dumping og arbeidskriminalitet er tillagt avdelingen for Innkjøp og eiendomsforvaltning og avdelingen for Utbygging. Innkjøpsavdelingen har fagansvaret, herunder ansvaret for å utvikle prosedyrer, kontraktsmaler, verktøy for risikovurdering. Videre har avdelingen ansvaret for at sosial dumping og arbeidskriminalitet blir ivarettatt i anskaffelsesfasen. Utbyggingsavdelingen, ved de enkelte prosjektene har ansvaret for å følge opp arbeidet med sosial dumping og arbeidskriminalitet etter kontrahering. Herunder har de ansvaret for bl.a. innhenting og gjennomgang av dokumentasjon ifm. egenrapportering, risikovurdering og eventuelle tilsyn.

Innkjøpsavdelingen har en fagansvarlig for Seriøsitet og a-krim, som i tillegg har støtte fra en rådgiver. I Utbyggingsavdelingen er det normalt prosjektleder i det enkelte prosjekt som har ansvaret for seriøsitetsarbeidet, men større prosjekter har ofte innleide ressurser som har ansvaret for å oppfølgingen.

Dagens organisering er resultat av Kystverkets organisering og valgt med tanke på å bygge kompetanse på området i en avdeling, som skal kunne rådgi og bistå de operative delene av organisasjonen, samt følge opp etterlevelsen.

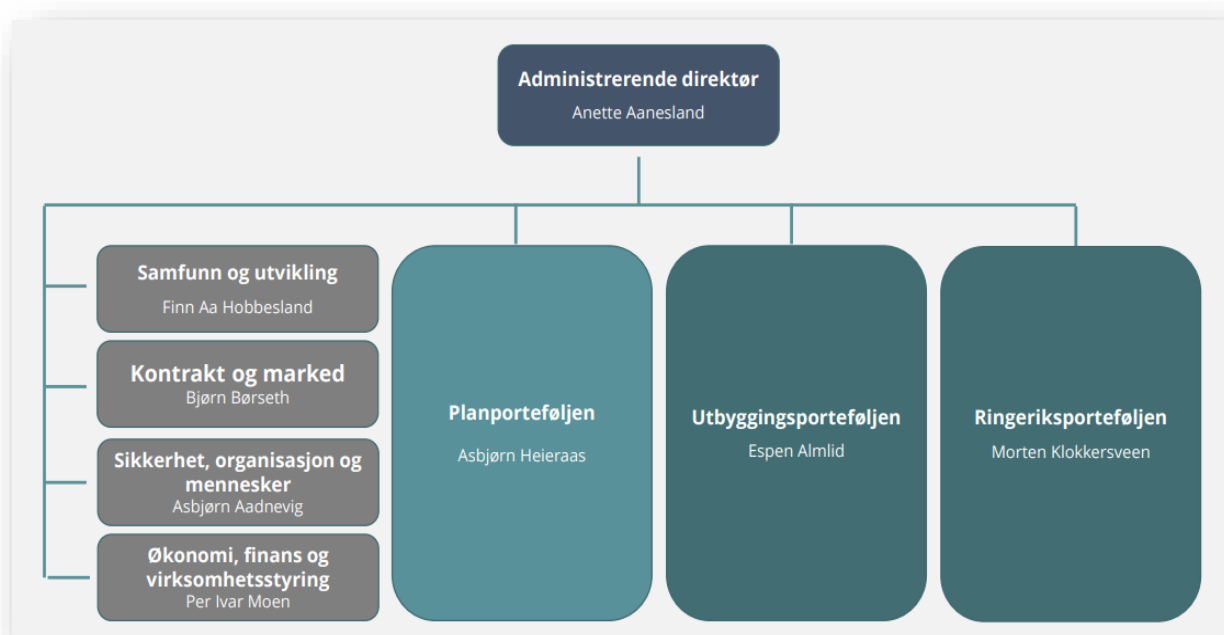
3.4 Nye Veier

Nye Veier AS ble etablert i 2015 og overtok sin veiportefølje fra Statens vegvesen i 2016. Nye Veier har siden oppstart planlagt 1 269 km riksvei, 40 km jernbane og åpnet 120 km vei. Nye Veier har 7 pågående

prosjekter med store totalentreprenører, 18 større leverandører innen bygg- og anlegg, 173 ansatte, og anskaffer for 7,27 mrd. kr årlig.

Nye Veier er en byggherreorganisasjon, organisert i en matriseorganisering med porteføljer og støtte.

- Område “Økonomi, finans og virksomhetsstyring” omfatter rollen leder internkontroll. Rollen er en Compliance-rolle som også rapporterer til styret.
- Område “Kontrakt og marked” omfatter rollene leder kontrahering, leder juridisk og leder kontraktsoppfølging og mekling.
- Område “Samfunn og utvikling” omfatter leder drift og vedlikehold samt leder strategi og bærekraft.
- Område “Sikkerhet, organisasjon og mennesker” omfatter leder seriøsitet og arbeidslivskriminalitet, leder personsikkerhet og HR-sjef.
- Porteføljene omfatter prosjektsjefer og prosjektutviklingssjefer.



Figur 3 Nye Veiers organisering

Alle rollene er i større eller mindre grad eiere av kontrakter. Prosesseier for Åpenhetsloven er direktør for sikkerhet, organisasjon og mennesker. Leder seriøsitet og arbeidslivskriminalitet er underlagt direktør for sikkerhet, organisasjon og mennesker. Direktøren er representert i Nye Veiers ledergruppe.

Det er utarbeidet egne styringsdokumenter, både policyer, prosesser og veiledninger for seriøsitetsarbeidet. I policyene er de overordnede krav og forventinger til seriøsitet beskrevet.

Kravene i Åpenhetsloven er forankret i styrende dokumenter og prosesser i styringssystemet. Disse hører tett sammen med seriøsitetsavdelingens prosesser for oppfølging da åpenhetsloven handler om menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold både i egen virksomhet og i leverandørkjeden.

Seriøsitetsavdelingen består av en leder seriøsitet og arbeidslivskriminalitet og to fast ansatte rådgivere seriøsitet. Fra høsten 2023 økes kapasiteten. Rådgiver seriøsitet støtter kontraktseierne med oppfølging av kontraktsparter der det er identifisert risiko og prioritert oppfølging innen faget. Rådgiverne gjennomfører risikovurderinger ved innregistrering av nye kontraktsmedhjelpere, samt seriøsitetskontroller. Seriøsitetsavdelingen har tett samarbeid med juridisk avdeling, ikke bare for utforming av kontraktsmaler,

men også oppfølgingen av krav. Avdelingen samarbeider også med avdelingen for personsikkerhet og deres ressurser innen sikkerhet, helse og arbeidsmiljø.

Nye Veier har valgt en matriseorganisering der fagavdelinger støtter og følger opp på tvers i hele organisasjonen. Fagavdelingen skal gi råd til kontraktseiere i store totalentrepriser, samt andre kontrakter med seriøsitetskrav. Målet er å arbeide helhetlig og enhetlig innenfor seriøsitetsfaget. Dette innebærer blant annet å utvikle en "beste praksis" og styrke fokuset i oppfølgingen av krav. Dagens organisering har sin bakgrunn i behovet for å styrke kompetansen innen faget og sikre enhetlig oppfølging av seriøsitetsarbeidet. Høsten 2021 ble det ansatt to dedikerte seriøsitetsrådgivere. Avdelingen ble ytterligere forsterket etter ny organisering med egen leder seriøsitet og arbeidslivskriminalitet våren 2022.

Seriøsitetsarbeidet er en del av bærekraftsarbeidet i Nye Veier. Det er mange grensesnitt i organisasjonen knyttet til bærekraft både i egen organisasjon og for oppfølging i leverandørkjeder. Dette påvirker hva seriøsitetsavdelingen skal følge opp og hva som følges opp av andre deler av organisasjonen.

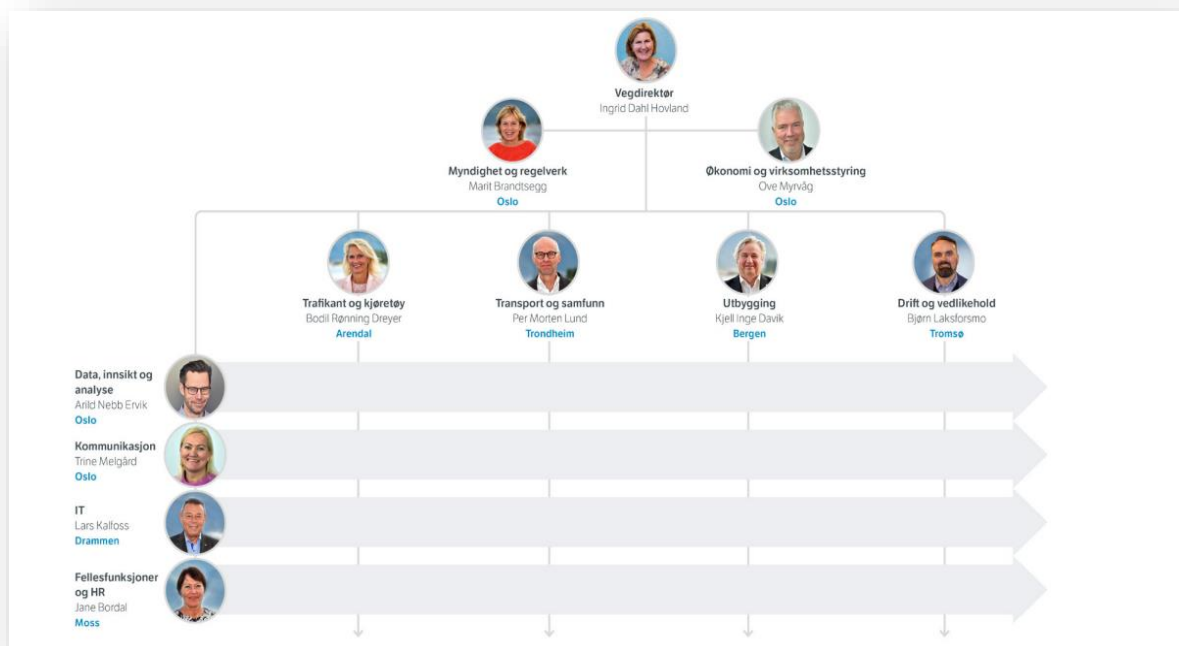
Avdelingen kontrahering utfører anskaffelser sammen med eierne av kontrakter. De største totalentreprisekontraktene eies av prosjektsjefer. Etter kontraktsignering blir seriøsitetsavdelingen involvert i klargjørings- og optimaliseringsfasen før kontraktsarbeidet starter. Seriøsitetsavdelingen bistår avdeling for Drift og vedlikehold hovedsakelig med bevisstgjøring og støtte i deres oppfølging av kontraktsparter ved behov.

3.5 Statens Vegvesen

Statens Vegvesen er et forvaltningsorgan og har et sektoransvar for å følge opp nasjonale oppgaver for hele veitransportsystemet, og utfører sitt samfunnsoppdrag gjennom tre roller;

- Fagorgan
- Byggherre
- Myndighetsorgan

Statens Vegvesen ledes av en vegdirektør og består av Vegdirektoratet og seks divisjoner. Ved årsslutt 2022 hadde etaten 4 909 ansatte fordelt på 4 649 årsverk.



Figur 4 Statens Vegvesens organisering

Etaten har som ambisjon å ligge langt fremme i internasjonal utvikling på vei- og transportområdet, og har en strategisk innrettet deltakelse i internasjonale fora for kunnskapsutveksling, forskning og utvikling, innovasjon, standardisering og regelverkutvikling.

Virksomhetsstrategi vedtatt i 2022 tar utgangspunkt i Nasjonal transportplan, og består av fem toppmål med tilhørende styringsindikatorer, tre strategiske retninger og tre strategiske initiativ. Forankret i etatens toppdokumenter ligger det en tydelig forventning om måloppnåelse i 2030 for samtlige toppmål, og gjennom siktlinjer og styringsindikatorer vil etaten fra og med 2023 kunne følge utviklingen over tid. Internasjonal deltakelse er en nødvendig kunnskapskilde som bidrar til at etaten kan oppnå de fem toppmålene.

Seriøsitetsarbeidet i Statens vegvesen er organisert med ressurser i ulike divisjoner, i kontrakt og markeds avdelingene i Utbyggingsdivisjonen og Drifts- og vedlikeholdsdivisjonen, samt gjennom en egen Krimenhet i divisjon Fellesfunksjoner & HR. Det er utstrakt samarbeid på tvers av divisjonene, men der Utbyggingsdivisjonen har spisskompetanse innen kontraktsområdene, gjennom både juridisk og faglig rådgivning ut mot prosjektene, har Krimenheten spisskompetanse på arbeidslivskriminalitet også gjennom tverretattlig samarbeid. Krimenheten koordinerer seriøsitetsarbeid og a-krim på tvers av divisjonene og leder intern og ekstern nettverksgruppe innen seriøsitet og a-krim. Krimenheten har også samarbeid med alle landets a-krimsentre og samarbeider her på vegne av Statens vegvesen.

Statens vegvesen har etablert et eget register for å ivareta tips og erfaringer med useriøse aktører som kan begå arbeidslivskriminalitet, dette for å sørge for god og relevant informasjon til de som blant annet følger opp kontrakter på anleggsområdet.

Krimenheten har 15 medarbeidere som jobber innenfor hele samfunnsoppdraget til Statens vegvesen. De største prosjektene i Utbyggingsdivisjonen har SHA-personell med kompetanse innen seriøsitet, herunder oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. I divisjonen er det 3,5 årsverk som jobber utelukkende med seriøsitet. Drift- og vedlikeholdsdivisjonen har ca. 2 egne årsverk til samme formål fordelt i ulike avdelinger.

Organisering er valgt med utgangspunkt i divisjonsmodellen som innebærer at den enkelte divisjon skal ha frihetsgrad til å bemanne ut fra eget behov med støtte fra Krimenheten innen seriøsitet. Tjenestemodellen til Statens vegvesen definerer de ulike ansvarsområdene til divisjoner og avdelinger.

4. Kontraktskrav som fremmer samfunnsansvar og ansvarlighet (Seriøsitetetskrav)

Virksomhetene er underlagt tydelige krav fra eier til å ta samfunnsansvar og fremme ansvarlighet i all sin virksomhet. Dette innebærer at virksomhetene forventer og stiller krav om at samarbeidspartnere viderefører ansvarlighet i leverandørkjeden og tar eierskap til samfunnsansvaret for å motarbeide og redusere risiko for sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Virksomhetshetenes krav til ansvarlighet omtales som seriøsitetetskrav i kontraktene. Seriøsitetetskravene skal også bidra til å forebygge og åpner opp for kontrollaktiviteter som revisjoner og sanksjoner ved avvik på krav. Alle virksomhetene har seriøsitetetskrav i kontraktene, men med ulik ordlyd.

Seriøsitetetskravene er under kontinuerlig forbedring, og i offentlig sektor omtales gjerne de ulike løsningene og tiltakene som benyttes i seriøsitetetskravene som «modeller». Modeller som ofte omtales er Oslomodellen og Skiensmodellen som begge inneholder kontraktskrav og verktøy som skal bidra til ansvarlighet i leverandørkjeden. Det er arbeidsgruppens erfaring at verktøyene som fungerer best er avhengig av virksomhetens drift og ansvarsområde (f.eks. inngjerdet anleggsområde med port for inn og ut-scanning med oversiktlig leverandørkjede er noe annet enn leverandører som arbeider langs kilometer på kilometer med vedlikehold av gammel infrastruktur og bygningsmasse). Dette medfører også at hvor ressursene prioriteres er ulikt. Hvordan virksomhetene følger opp kontrakter er gitt eksempler på og beskrevet nærmere i vedlegg 1, 2 og 3.

Det er også arbeidsgruppens erfaring at selv om seriøsitetetskravene er videreført i leverandørkjeden, avdekker kontroller manglende etterlevelse. Ved manglende etterlevelse er det ulik praksis rundt tolkning av alvorligheten av avvikene og hvilke sanksjoner som benyttes.

Nedenfor gjennomgås de seriøsitetetskravene arbeidsgruppen mener er mest relevante for å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet:

4.1 Sosialt ansvar –menneskerettigheter

Sosialt ansvar betyr her grunnleggende krav til menneskerettigheter som arbeidstakerrettigheter og miljø, slik disse fremkommer i lovgivning på produksjonsstedet(-ne) og gjeldende konvensjoner.

Hva er kravet til sosialt ansvar

Kravene til sosialt ansvar følger av forventninger fra eier (f.eks. eierskapsmelding eller tilsvarende) og lovkrav som åpenhetsloven. I oppfølgingen av sosialt ansvar forventes det utført hensiktsmessige aktsomhetsvurderinger i tråd med OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Dette betyr at hvordan leverandørkjeden følges opp er basert på risiko uavhengig av om virksomheten er underlagt åpenhetsloven eller ikke.

Hvorfor stilles det krav til sosialt ansvar

Virksomhetenes samfunnsansvars og lovkrav (f.eks. åpenhetsloven, men som ikke alle virksomhetene er underlagt) skal videreføres i leverandørkjeden som krav til direkte kontraktspart og videre nedover hos underleverandører. Slik fremmer virksomhetene respekt for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold egne aktiviteter. Det må samtidig påpekes at dette arbeidet er under utvikling og forbedring hos samtlige virksomheter.

Hvordan etterleves kravet til sosialt ansvar

Avinor, Bane NOR, Kystverket og Nye Veier har inntatt lovkravet om sosialt ansvar i sine seriøsitetsskrav. Det er ulik tilnærming for oppfølging av kontroll av kravene. Dette fremkommer bl.a. slik det beskrives i vedlegg 1, 2 og 3, men vurderinger av risiko for brudd på kravene til Sosialt ansvar bidrar til å identifisere risiko slik at tiltak kan iverksettes og eventuelle avvik stanses.

Virksomhetene har gjennomført overordnede risikovurderinger av egen virksomhet og leverandørkjeden med tanke på fare for brudd på grunnleggende menneskerettigheter. I risikovurderinger benyttes f.eks. kilder fra Transparency International, International Labour Organization⁴ and World Bank av Bane NOR for vurdering av iboende risiko. I vurderingene av leverandørkjede er det mange forhold som vurderes, men helt sentralt er hva leverandører oppgir i åpne kilder (f.eks. på hjemmesider og i årsrapporter) om samarbeid med fagforeninger. Dette er vesentlig informasjon fordi det er virksomhetenes oppfatning at tilstedeværelse av og samarbeid med fagforeninger bidrar til å redusere risiko for brudd på menneskerettigheter

Flere av virksomhetene benytter også egenrapporteringsskjemaer for sosialt ansvar i oppfølgingen av sosialt ansvar hos leverandørene. Hos virksomhetene som selv er underlagt åpenhetsloven etterspørres dokumentasjon på etterlevelse av åpenhetslovens krav fra kontraktsparter som også er omfattet av åpenhetslovens bestemmelser.

Et av tiltakene for å redusere risiko er LO-koordinatorer på utbyggingsprosjektene. Nye Veier og Avinor benytter dette virkemiddelet som hovedregel mens Bane NOR gjør vurderinger for hvert prosjekt (f.eks. Follobanen hadde LO-koordinator). Det er virksomhetenes erfaring at samarbeid med fagforeninger som organiserer arbeidere hos leverandører (f.eks. Norsk arbeidsmandsforbund) også er avgjørende for å få redusert risiko og iverksatt tiltak som stans av arbeid.

Fagforeningsfrihet og tariffavtaler, organiserte samarbeidsplattformer for dialog med tillitsvalgte inngår som indikatorer som øker risiko for avvik dersom dette ikke er til stede og reduserer risiko hvis praktiseres.

Utfordringer og muligheter

Det utgjør en risiko til tider å identifisere reelt eierskap hos leverandører, enten det skjer ved bruk av komplekse selskapsstrukturer eller ved bruk av stråmenn. Kunnskap om reelt eierskap er viktig for å vurdere risiko for brudd på menneskerettigheter, men også for manglende etterlevelse av f.eks. Sanksjonsloven. Det er også en risiko for at de som har en interesse i å skjule sitt eierskap, for eksempel pga. internasjonale geopolitiske konflikter eller pga. tidligere kriminelle handlinger herunder også konkurs- og skattekriminalitet. Dette er utfordringer som ville vært redusert ved f.eks. et eierskaps og aksjonærregister.

Arbeidet med å sikre sosialt ansvar er under utvikling, og virksomhetene følger tett med på regelverksutviklingen innen området og da også muligheter og økte krav som kommer med nye direktiver og forordninger fra EU.

4.2 Varsling av kritikkverdige forhold

Virksomhetene ønsker å vite om forhold som kan indikerer sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i egen aktivitet og leverandørkjede. Varslingssaker er definert som informasjon som etter arbeidsmiljølovens kapittel 2A-1 (2) kategoriseres som kritikkverdige forhold.

Hva er kravet til varsling

⁴ <https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/lang--en/index.htm> , <https://databank.worldbank.org/home.aspx> , <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

Arbeidsmiljølovens (aml) kapittel 2A⁵ hjemler arbeidstakers rett til å varsle om kritikkverdige forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet. Kritikkverdige forhold inkluderer mistanke om sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.

Hvorfor har man varslingsordninger

Velfungerende varslingsordninger som skaper rammer for hvordan varslingen skal skje, som det er tillit til i egen organisasjon og som er kjent i leverandørkjeden, er tiltak for å fremme åpenhet rundt mulige kritikkverdige forhold. Varsling om kritikkverdige forhold er derfor et viktig verktøy mot bekjempelse av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Ved varsling gis virksomheten eller tilsynsmyndigheten kunnskap om forhold som ellers søkes holdt skjult, og med det en mulighet til å rette forholdet.

Hvordan behandles mottatte varsler

Alle virksomhetene tilbyr varslings tjenester på sine hjemmesider, og har åpnet for en utvidet varslingsadgang for andre enn ansatte og innleide. Det betyr at virksomhetenes varslingsordninger tillater også tredjeparter, som f.eks. medarbeidere hos leverandører å varsle.

Virksomhetene har inntatt i sine seriøsitetsskrav i kontrakter at Virksomhetens varslingskanal skal gjøres kjent for ansatte omfattet av kontraktsarbeidet og overfor underentreprenørene.

VARSLER	AVINOR	BANE NOR	KYSTVERKET	NYE VEIER	STATENS VEGVESEN
2022	3 (64)	6 (100)	0 (11)	2	6 (20)
2021	3 (30)	11 (98)	0 (19)	1	4 (8)
2020	2 (27)	1 (67)	1 (22)	0	0 (6)

Figur 5 Oversikt over innkomne varsler knyttet til sosial dumping og arbeidslivskriminalitet (totale varsler i parentes)

Hos Avinor og Bane NOR er det Compliance som forvalter varslingsmottaket, men den videre behandlingen av varslingssakene varierer (hvilke roller som involveres internt). Hos Nye Veier er det direktør for sikkerhet, organisasjon og mennesker som er intern eier av varslingsordningen. Hos Kystverket og Statens vegvesen er det Virksomhetsstyring som er intern eier av varslingsordningen. I tillegg har Krimenheten i Statens vegvesen en ordning hvor de mottar tips direkte og sikrer videre behandling av saker om sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Varslingskanalen til Nye Veier gir i liten grad informasjon som benyttes til oppfølging av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Andre kanaler og kilder bidrar i mye større omfang. Den totale mengden informasjon blir vurdert og lagt til grunn for seriøsitetsskontroller eller annen oppfølging.

Mottatte varsler kartlegges og behandles i tråd med virksomhetenes interne styringsdokumenter for varsling. Dette er styringsdokumenter som er bygget på Advokatforeningens retningslinjer for private granskninger⁶ og anerkjent etterretningsmetodikk. Kartlegging av varselets innhold innebærer da bl.a. informasjonsinnhenting som kan verifisere eller falsifisere påstandene i varselet, samtidig som kildevernet, konfidensialitetsprinsipper og rett til kontradiksjon for berørte parter ivaretas.

Når kartleggingen er ferdig, fordeles saken til implementering av tiltak og eventuelle sanksjoner hos forretningsområdet som eier f.eks. kontrakten. Forretningsområdene mottar støtte fra stabene i implementering av tiltak. Hos Avinor er det Fagsjef Seriøsitet og a-krim i fagsenteret i Prosjekt- og utbyggingsdivisjonen som bistår linjen med saksbehandlingen av varsler fra anleggsprosjekter. I Bane NOR og Nye Veier er det henholdsvis SOA og Seriøsitetsavdelingen som har støttet forretningsområdene i implementering av tiltak. Hos Kystverket er det fagansvarlig for Seriøsitet og a-krim i Innkjøpsavdelingen som

⁵ Arbeidsmiljølovens kapittel 2A <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2005-06-17-62>

⁶ <https://www.advokatforeningen.no/advokatetikk/anbefalinger/anbefaling-for-granskninger/>

støtter prosjektleders ressurser med saksbehandlingen. I Statens Vegvesen ivaretas saksbehandlingen i linja, med koordinerende støtte fra Krimenheten.

Utfordringer og muligheter

Virksomhetene har erfart at eksterne varslere/tredjepart, muligens på grunn av aktivitetsplikten som følger når det varsles etter arbeidsmiljølovens bestemmelser, gjerne sender samme varslingsinformasjon til flere virksomheter samtidig og til kontrolletatene, interesseorganisasjoner som Fair Play Bygg, og andre byggherrer samtidig. Det fremkommer gjerne godt ut i behandlingen av varselet at informasjonen har blitt sendt til flere mottakere (om det avdekkes i det hele tatt). Varslingssaker etter aml. behandles konfidensielt og det deles derfor ikke informasjon i kartleggingsperioden i behandlingen av varselet.

Når varslingssaker er ferdig behandlet og fakta indikerer avvik som sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, er virksomhetene varsomme med dele med hverandre grunnet personvernregelverket. Dette grunnet ulik tolkning av lovverket.

Det er etablert en egen arbeidsgruppe for tolkning av personvernspørsmål hvor virksomhetene deltar, og det er en målsetting for denne arbeidsgruppen å bidra til felles tolkning av lovverk. Felles tolkning kan videre medvirke til at informasjon i økende grad kan deles og derfor også medvirke til felles front mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.

4.3 Egenrapportering av lønns- og arbeidsvilkår

Egenrapporteringsskjema for lønns- og arbeidsvilkår er knyttet til oppfølging av vilkårene og benyttes for å innhente selskapsinformasjon om leverandøren, tidligere brudd på seriøsitetsbestemmelsene og hvilke lønns- og arbeidsvilkår leverandøren tilbyr sine ansatte.

Hva er kravet til egenrapportering

Krav til innlevering av signert egenrapporteringsskjema er et seriøsitetskrav. Innholdet og tidsfrist for når signert skjema må foreligge kan variere, er ofte satt til tidspunktet for godkjenning/inntakskontroll av leverandøren ved oppstart av arbeidet. Egenrapporteringsskjemaene bygger på mal fra DFØ⁷.

Hvorfor stiller man krav om egenrapportering

Egenrapporteringsskjemaet inneholder informasjon som virksomhetene kan benytte til å velge ut kontrollobjekt der hvor risikoen synes størst for feil eller mangelfull etterlevelse av seriøsitetskravene.

Hvordan brukes egenrapporteringsskjemaene

Alle virksomhetene krever at egenrapporteringsskjema inngis av alle kontraktsparter og, med unntak av Avinor, også deres kontraktsmedhjelpere. Skjemaene innhentes og bearbeides manuelt av prosjektene.

Arbeidsgruppen erfarer gjennom kontrollaktivitet at skjemaet ofte mangler på underleverandørnivå 2. Videre erfares det at informasjonen oppgitt i skjemaet ikke forstås og/eller benyttes til risikobasert oppfølging.

Utfordringer og muligheter

Det kreves kunnskap om og forståelse av innholdet i egenrapporteringsskjemaet for å kunne agere. Uten dedikerte ressurser med slik kunnskap i prosjektene blir ikke risikoleverandørene identifisert eller fulgt opp.

⁷ <https://anskaffelser.no/verktoy/maler/egenrapportering-om-lonns-og-arbeidsvilkar>

I Bane NOR arbeides det med å digitalisere egenrapporteringskjemaene, hvor informasjonen skal inngå i dashboard (se vedlegg 2) for risikobasert oppfølging av leverandører. Digitaliseringen av informasjonen vil gi oversikt over leverandører som ikke har levert skjema, samt leverandører med forhøyet risiko pga. valg av lønnsavtale, gjennomsnittsberegning av arbeidstid, med mer.

4.4 Lønns- og arbeidsvilkår

Med lønns- og arbeidsvilkår menes her bestemmelser om minste arbeidstid, lønn, herunder overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg, og dekning av utgifter til reise, kost og losji.

Hva er kravet til lønns- og arbeidsvilkår

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter⁸ pålegger i §5 oppdragsgiver i sine kontrakter å stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med denne bestemmelse.

Hvorfor stiller man kravet

Hensikten med bestemmelsen er å bidra til at ansatte i virksomheter som utfører tjenester på bygge- og anleggsarbeider for offentlige oppdragsgivere, ikke har dårligere samlede lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler, §2.

Hvordan følger virksomhetene opp kravet

Alle virksomhetene har inntatt lovkravet i sine seriøsitetsbestemmelser, med tilsvarende bestemmelser om adgang til kontroll av etterlevelse. Temaet omfatter kategorier som valg av rett tariff- eller landsomfattende avtale, arbeidstidsbestemmelser, overtid, ulovlig trekk i lønn, og dekning til kost, losji og reise. Arbeidsgruppen erfarer at det meste av kontrollaktivitetene virksomhetene er innen temaene her.

4.4.1 Gjeldende tariffavtale (eller landsdekkende avtale)

I alle pågående store totalentrepriser utfører mange entreprenører som normalt arbeider innen byggfag i anleggene, regulært anleggsarbeid. Ingen av anleggsoverenskomstene er allmenngjorte, mens Fellesoverenskomsten for byggfag er allmenngjort. Dette skaper utfordringer da forskrift om lønns- og arbeidsvilkår krever at arbeid utført i offentlige kontrakter skal følge den landsdekkende tariffavtale for den aktuelle bransje. Byggentreprenører som utfører anleggsarbeid i store totalentreprisekontrakter, vil da få helt andre lønns og arbeidsvilkår å forholde seg til. Lønns- og arbeidsvilkårene innen anleggsbransjen fremstår bedre enn innen byggfag og påfølgende forskrift om allmenngjøring.

Det er særlig utgifter til kost, losji og hjemreise som kan reduseres ved å benytte allmenngjorte satser. Dette forholdet påvirker arbeidstakere med hjemsted utenfor Norge hardest. Samtidig gir det leverandør av tjenester hvor det er mulig å benytte (til tider billigere) utenlandsk arbeidskraft et konkurransefortrinn det kan være krevende for leverandører med «fastboende» ansatte å konkurrere mot.

Virksomhetene forsøker å benytte informasjon om lønnsavtale oppgitt i egenrapporteringskjema til å følge opp leverandører som skiller seg ut ved bruk av «feil» avtale, uten at virksomhetene blander seg for mye inn i organisasjonsfriheten til leverandørene og deres ansatte.

⁸ Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-02-08-112>

4.4.2 Arbeidstid og turnusordninger

Innen anleggssektor er det ofte ikke mulig å utføre arbeid uten dispensasjonsmulighet for arbeidstid som fagforeninger med innstillingsrett etter arbeidstvistloven⁹ har, jamført Arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser¹⁰. Virksomhetene opplever manglende kompetanse om dette blant leverandører uten fagforeninger, som ofte bare følger turnusordningen til «leddet over», uten at godkjente arbeidsplaner foreligger. Også her utgjør informasjon leverandøren oppgir i sitt egenrapporteringsskjema utgangspunkt for oppfølging.

Det erfares at arbeidstidsordninger tilbakedateres når leverandørene blir gjort oppmerksomme på regelverket, og det utføres liten kontroll og oppfølging av arbeidstidsordningene fra fagforeningene anses ofte som noe svak.

Virksomheter erfarer også at leverandører oppretter egne selskap for å skaffe arbeidstidsordninger fra fagforeningene, eksempelvis selskap AS1 uten tariffavtale og selskap AS2 med en tariffavtale. De ansatte i AS2 får da betalt fagforeningskontingent av arbeidsgiver. Det er også sett eksempler på utenlandske selskap hvor alle ansatte som skal arbeide i Norge er organisert før arbeidets oppstart.

Et annet eksempel som illustrerer at «tariff-shopping» forekommer er hentet fra elektrofaget. Dette er en utfordring for norske virksomheter, og ikke bare utenlandske. Ved allmenngjøring av elektro er det i § 2 i forskriften om delvis allmenngjøring av Landsoverenskomsten for elektrofagene, presisert at den ikke gjelder lærlinger og personer på arbeidsmarkedstiltak. Det vil si at offentlig byggherre ikke kan henvise til «allmenngjort elektro» som minstevilkår for lønn til lærlinger.

Paragraf 3 i Landsoverenskomsten 2022-2024 fastsetter en detaljert minstelønnsmodell for lærlinger som altså er «skrellet bort» ved delvis allmenngjøring på samme måte som nattillegg.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 5 annet ledd fastslår at allmenngjort tariffavtale gjelder på sitt område. Hvis «området» ikke er allmenngjort gjelder landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransjen. Det fremstår som en etablert oppfatning at lønnselementet «nattillegget» i offentlige kontrakter falt bort ved delvis allmenngjøring av elektro.

Spørsmålet er om slikt bortfall også skjer når en «personellkategori» faller bort ved allmenngjøring. Eller om en kan si at elektro for personellkategorien lærlinger ikke er allmenngjort og at disse også etter delvis allmenngjøring fortsatt reguleres av elektrooverenskomsten. Det er urimelig men nærliggende å tolke det slik at «område» i forskriften må forstås som «bransje», slik at lærlinger i elektrofag som jobber for offentlig byggherre ikke har krav på lønn.

Virksomhetene ønsker så god «verktøykasse» som mulig ved oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Nye egne kontraktsbestemmelser som også er spilt inn i regjeringens arbeid med Ny Norgesmodell av Statens Vegvesen, tetter «smutthull», etablerer reel plikt for leverandøren til å foreta egenkontroll, løser «allmenngjøringsparadokset» (hindrer svekkelse av lønns- og arbeidsvilkår i offentlig kontrakt ved allmenngjøring) og regulerer «helsetyveri».

Brudd på arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid ansees som «helsetyveri». Slike brudd øker risiko for skader og ulykker, medfører økt risiko for sykdommer og virker konkurransevridende i favør de leverandører som bryter regler om arbeidstid. Ved å henvise til Arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid i kontraktens bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår, blir arbeidstid omfattet av dokumentasjonsplikt og omfattes av hensiktsmessige sanksjonsregler. Da oppnås effektiv bekjempelse av «helsetyveri» i arbeid for offentlig byggherre.

⁹ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2012-01-27-9>

¹⁰ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62>

4.4.3 Gjennomsnittsberegning av arbeidstid – bruk av husavtaler

Arbeidsmiljøloven oppgir tre alternativer for arbeidsgiver og arbeidstaker å avtale gjennomsnittsberegning av arbeidstiden, aml. §10-5. Foruten etter samtykke fra Arbeidstilsynet, §10-5(3), eller for virksomheter som er bundet av tariffavtale, §10-5(2), kan det inngås en «husavtale» mellom partene etter §10-5(1).

Når det gjelder retten til å inngå husavtaler etter arbeidsmiljølovens bestemmelser, erfarer virksomhetene at disse er ofte mangelfulle eller blir «produsert» etter at kontroll er igangsatt, uavhengig av om leverandøren har krysset av for å ha slike avtaler på plass i egenrapporteringsskjemaet. Selv om korrekt husavtale er på plass, erfares det at gjennomsnittsberegninger av arbeidstid skjer uten særskilt kontroll. Dette fremstår spesielt problematisk innen transportsektoren på anleggsområdene hvor arbeidstidsreglene er mer kompliserte enn ellers. Nær alle husavtaler hvor arbeidstidsregler innlemmes ved underskrift av tillitsvalgte, så er arbeidslengdene og overtidsreglene strukket til det maksimale. Det mangler også samsvar mellom arbeidsplaner og turnusordninger med avtalene som er inngått.

Manglende samsvar mellom arbeidsplan og avtalen vil ofte innebære at vilkårene som er gitt i avtalene brytes og dermed vil avtalen ikke lengre være gyldig. Dette må den som setter slike vilkår, følge opp med nødvendige undersøkelser, samhandling og tilbaketrekking ved avtalebrudd.

Virksomhetene opplever også misbruk av arbeidsmiljølovens unntaksbestemmelser¹¹ for arbeidstid for arbeidstakere i ledende- eller i særlig uavhengig stilling, der arbeidstiden i realiteten styres av utviklingen i prosjektet og dermed ikke innebærer unntak. Der det arbeides turnus, opplever virksomhetene at det hviletiden brytes ved at arbeidstakerne jobber på andre prosjekter i «friuken». Slik arbeid kan være vanskelig å avdekke ved kontroll, særlig der det utføres arbeid for andre byggherrer eller i privatmarkedet, og kan utgjøre en betydelig helse- og sikkerhetsrisiko. Arbeidsgruppen har erfart bruk av bonus-utbetalinger for å kamuflere ulovlig overtid.

Utfordringer og muligheter

Det skjer en kontinuerlig spesialisering i arbeidslivet som innebærer at nye bransjer «fødes». Da kan det oppstå et vakuum som varer i årevis hvor arbeidstakersiden og arbeidsgiversiden ikke er enige om ny bransje er født eller ikke, og dermed hvilken landsomfattende tariffavtale som skal legges til grunn som minstevilkår i arbeid for offentlig byggherre. Trafikkdirigering er et eksempel på det. Det minst dårlige alternativ synes vi var å legge til grunn den landsomfattende tariffavtale som var det siste partene var enige om inntil de er enige om en ny.

Hva som er riktig landsomfattende tariffavtale, bør i første omgang bedømmes etter avtalens angitte virkeområde. Landsomfattende tariffavtaler er tilgjengelige på nettet slik at eksempelvis utenlandske leverandører kan vurdere hva som er riktig tariffavtale og dermed kostnadsnivå før de gir tilbud på oppdraget. Øvrige rettskilder knyttet til virkeområde slik som å innhente uttalelse fra begge parter i arbeidslivet, er tidkrevende og mindre tilgjengelige for leverandørene. Virksomhetene bør fortsette dialogen med partene i arbeidslivet for å påvirke dem til å definere landsomfattende tariffavtaler mer presist, da Virksomhetene erfarer at diskusjonene om rett avlønning i konkrete saker oftest ender opp som «advokatmat» hos partenes representanter.

For mange arbeidede timer og for lave lønns- og overtidssatser er repeterende utfordringer for arbeid utført av byggentreprenører innen anleggssektor. Utfordringene blir større når det er uavklart om hvilken tariffavtale arbeidet utført tilhører. Strid om tolkning av omfangsbestemmelsene i tariffavtaler skaper utfordringer. Grensetilfeller som kantinedrift, understøttende stillas til brokonstruksjoner, tankbil-fylling av drivstoff i anlegg er tre eksempler på saksforhold som har vært utfordrende å håndtere.

Arbeidsgruppen erfarer at «gråsonen» mellom de forskjellige avtalene utnyttes av mindre ansvarlige (useriøse) leverandører som velger en «billigere» avtale for sine utenlandske, uorganiserte arbeidstakere,

¹¹ Aml. §10-12

som ikke medfører brudd på forskriften, eller at vesentlighetskravet for sosial dumping er oppfylt. Forholdet er like fullt konkurransevridende, og undergraver formålet i forskriften om like arbeidsforhold.

4.5 Betaling til bank

Betaling via bank er sporbart, og gjør det mulig å verifisere om transaksjoner har funnet sted eller ikke.

Hva er kravet til betaling

Anskaffelsesloven §5a a) gjør det mulig å stille kontraktskrav om betalingsform ved utførelse av offentlige kontrakter for å bekjempe arbeidslivskriminalitet.

Hvorfor kreves betaling via bank

Sporbare transaksjoner gjør det mulig å vurdere om kravet til lønn er etterlevd, og det vanskeliggjør skatteunndragelse ved svart avlønning. Kravet til betaling via bank er også avgjørende for å kunne dokumentere eventuelt lønnstyveri¹².

Hvordan følges kravet opp

Ved kontroll med etterlevelse av lønnsvilkår, innhenter virksomhetene arbeidskontrakter, timelister, lønsslipp og kontoutskrift som viser utbetaling fra arbeidsgiver til arbeidstaker. Arbeidskontrakter, timelister og lønsslipp er manipulerbare, i motsetning til kontoutskrifter. Sistnevnte er derfor helt avgjørende for å kunne verifisere om arbeidstaker mottar den lønnen han har krav på.

Utfordringer og muligheter

Betaling over bank hindrer ikke lønnstyveri i form av payback. Med «payback» menes her når arbeidstaker enten må betale tilbake en andel av mottatt lønn til den/de som har gitt ham arbeid i Norge, eller må arbeide gratis i hjemlandet før/etter oppholdet i Norge. Virksomhetene kan bare verifisere utbetaling fra arbeidsgiver til arbeidstaker via norsk bank. Virksomhetene har ikke tilgang til utbetalinger fra arbeidstakers konto, eller transaksjoner mellom utenlandske banker, og kan derfor ikke følge «pengesporet» videre.

4.6 Rapportering i Oppdrags- og arbeidsforholdsregisteret

I Oppdrags- og arbeidsforholdsregisteret (OAR) registreres alle oppdrag gitt utenlandske oppdragstakere på land eller kontinentalsokkelen i Norge.¹³

Hva er kravet til rapportering

Forskrift om oppdragsgiveres og oppdragstakeres opplysningsplikt¹⁴ pålegger oppdragsgiver å registrere alle oppdrag som overstiger kr 20 000,-, og alle arbeidstakere som jobber på oppdraget.

Hvorfor er det krav til rapportering

Oppdrag over beløpsgrensen utløser flere plikter, herunder skatteplikt, for den utenlandske oppdragstakere. Det må blant annet etableres en norsk avdeling av det utenlandske foretaket (NUF) som registreres i Foretaksregisteret, NUFet må ha en kontaktperson med norsk person- eller d-nummer. Ansatte i NUF registreres ikke i aa-reg, men i OAR.

Hvordan følges kravet opp

¹² Straffeloven §§ 395 og 396 https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2005-05-20-28/*

¹³ <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/rapportering-og-bransjer/rapportere-i-oppdrags-og-arbeidsforholdsregisteret-oar/>

¹⁴ <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2008-08-15-929>

Alle virksomhetene har kontraktsfestet kravet om rapportering i OAR. Dersom kontraktsparten til virksomhetene er en utenlandsk oppdragstaker, er det kontraktsoppfølger hos Virksomheten som sørger for at oppdraget registreres i OAR. Så må oppdragstaker registrere sine ansatte på oppdraget. Dersom det er en underleverandør av virksomhetenes kontraktspart som er en utenlandsk oppdragstaker, er det kontraktsparten som må registrere oppdraget i OAR. Feil eller mangler ved registreringen i OAR blir purret av Skatteetaten, som forvalter OAR.

Nye, utenlandske oppdragstakere i Norge krever særskilt oppfølging av virksomhetene, slik at alle formalkrav er på plass før de kan påbegynne arbeidet. Det er særlig viktig at arbeidstakerne har gyldig HMS-kort, da gyldig kort innebærer at arbeidstakerne har lovlig oppholds- og arbeidstillatelse i Norge.

Utfordringer og muligheter

Virksomhetene erfarer at risikoen for manglende eller mangelfull registrering i OAR øker i prosjekter hvor oppdraget er kortvarig, det foreligger tidspress, og den utenlandske oppdragstakeren ikke har utført oppdrag i Norge tidligere.

Det er også en risiko for underrapportering av ansatte i OAR i NUF hvor det er lite tilgjengelig finansiell informasjon eller kontaktinformasjon om selskap, dets eiere og ledelse.

4.7 Samarbeidsavtale med Skatteetaten

Skatteetaten har inngått landsdekkende samarbeidsavtaler med store offentlige og private innkjøpere og utbyggere, og avtalen forplikter leverandører hos samarbeidspartnerne å inngi fullmakt for innhenting av utvidet skatteattest.

Hva er kravet til samarbeidsavtale

Samarbeidsavtalen med Skatteetaten er et seriøsitetskrav om forplikter kontraktspartene og deres kontraktsmedhjelpere å inngi fullmakt for innhenting av skatte- og avgiftainformasjon om leverandøren.

Hvorfor inngås samarbeidsavtale

Samarbeidsavtalen innebærer at Skatteetaten kan dele opplysninger om blant annet skatte- og avgiftsforhold hos avtalepartens leverandør.

Skattekriminalitet er en av kjennetegnene innen arbeidslivskriminalitet, og kunnskap om leverandører som har skatte- og avgiftsrestanser er et viktig verktøy for å hindre kriminelle leverandører i offentlige prosjekter. Uavhengig om leverandøren er kriminell eller ikke, innebærer det et konkurransefortrinn for leverandører som driver på det offentliges regning.

Hvordan foregår samarbeidet

Alle virksomhetene har inngått samarbeidsavtale med Skatteetaten, og alle har inntatt kontraktskrav om signering av fullmakt for innhenting av utvidet skatteattest for kontraktspart og alle dens kontraktsmedhjelpere. Virksomhetene mottar oversikt over aktive fullmakter og restanser fra Skatteetaten ulike perioder, og på større, utvalgte prosjekter oversender virksomhetene oversiktslister til Skatteetaten månedlig.

Nye leverandører blir ikke godkjente dersom de har restanser. For leverandører som allerede er godkjente vil konsekvensen av restansen være avhengig av restansens art og årsak.

Som eksempel kan nevnes at virksomhetene ikke aksepterer at leverandøren skylder forskuddstrekk, da dette er de ansattes skattetrekk og manglende betaling er straffbart for leverandøren. Videre vil restanser som skyldes klanderverdige forhold hos leverandøren, som i tilfeller hvor leverandøren er ilagt skjerpet

tilleggsskatt, kunne medføre krav om utskifting. Mer vanlig er det at virksomhetene krever restansen betales umiddelbart.

Ved oversendelse av oversiktslister kan Skatteetaten føre kontroll med innrapportert lønn på arbeidstakerne som er oppført på listene. Slike kontroller avdekker manglende eller mangelfull innrapportering av lønn, og følges opp av Skatteetaten.

Utfordringer og muligheter

Virksomhetene mottar fullmakt- og restanseoversikt i excel-format, som må behandles manuelt. For Bane NOR, som har over 1500 aktive fullmakter, er det helt nødvendig å føre oversikt over leverandørenes restansestatus ved bruk av dashbord. Status i dashbordene må oppdateres manuelt, og er sårbare for menneskelige feil.

4.8 Krav om HMS-kort og føring av oversiktslister over tilstedeværelse på anleggsområdet

Alle som utfører arbeid på bygge- og anleggsplasser, skal ha gyldig HMS-kort. Dette innebærer også at alle leverandører som tilbyr renholdstjenester, som utfører arbeid innen bilpleie, hjulskift og hjullagring eller på bygge- og anleggsplasser, skal sørge for at arbeidstakerne har gyldig HMS-kort. Kravet gjelder for både norske og utenlandske arbeidstakere¹⁵. Byggherren skal føre oversiktslister over alle som utfører slikt arbeid på bygge- eller anleggsplassen.

Hva innebærer kravene

Aml. §4-1 (7)¹⁶ pålegger bruk av HMS-kort for arbeidstakere innenfor bransjer der det er nødvendig eller hensiktsmessig for å ivareta arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet og om oversiktslister over hvem som til enhver tid er sysselsatt på arbeidsplassen.

Byggherreforskriftens §15¹⁷ pålegger byggherren å føre oversiktslister elektronisk, som skal kontrolleres og oppdateres daglig.

Hvorfor er kravet innført

Kravet til HMS-kort ble innført i 2008 for bygg- og anlegg. Hensikten var å få bedre kontroll over hvem som er til stede og hvem de arbeider for og økt sikkerhet på anleggsområdet. For å få HMS-kort må arbeidsgiveren være registrert i enhetsregistret og ha et gyldig organisasjonsnummer, registrert i mva-registeret og ha meldt sine ansatte i Aa-registeret. Arbeidstakeren må ha norsk fødsels- eller d-nummer, og sistnevnt innebærer gyldig oppholdstillatelse. HMS-kortet bekrefter at både virksomheten og arbeidstakeren er registrert i nødvendige offentlige registre.

Hvordan praktiseres etterlevelse av kravet

Virksomhetene stiller kontraktskrav om gyldig HMS-kort for alle som har fast tilknytning til anleggsområdet, som er strengere enn forskriftens ordlyd. Kravet gjelder også registrering inn og ut i anleggsområdets timeregistreringssystemer, enten ved bruk av kortleser eller app.

Med «fast tilknytning» menes alle som arbeider på anlegget og/eller bor på riggen på/ved anleggsområdet. Dette inkluderer leverandører og ansatte som besørger transport på anlegget, fast kjøring til og fra anlegget, vakthold, kantinedrift og renhold på riggen. Transporttjenester i form av varelevering eller innkvartering utenfor rigg-området, medregnes ikke.

¹⁵ <https://www.arbeidstilsynet.no/hms/hms-kort/>

¹⁶ <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2005-06-17-62>

¹⁷ <https://lovdata.no/pro/#document/SF/forskrift/2009-08-03-1028>

Avinor, Bane NOR og Nye Veier benytter HMSREG som sitt overordnede registreringssystem over hvilke leverandører og arbeidere som er på anleggsområdet. Det betyr at data fra de forskjellige timeregistreringssystemene på anleggsområdet må overføres til registreringssystemet daglig/i sanntid.



Til stede idag (unike kort)	
Mannskap totalt	1 835
Har fagbrev	880
Lærling	108
Administrativ	265
Mannskap uten fagbrev	372
Mannskap fra bemanningsforetak	21
Mannskap uten gyldig HMS-kort	63

Figur 6 Eksempel fra HMSREG som viser oversikt over tilstedeværende arbeidere

Systemet ble etablert i samarbeid med Oslo Kommune som systemstøtte for å kontrollere etterlevelse av datidens seriøsitetskrav som inngikk i «Oslo-modellen», og viser blant annet oversikt over tilstedeværende leverandører og arbeidere med gyldig/ugyldig HMS-kort.

Kystverket og Statens vegvesen vurderer/er i prosess med å anskaffe tilsvarende system.

Virksomhetene kontrollerer etterlevelse av kravene til HMS-kort og korrekte oversiktslister ved å gjennomføre tilstedekontroller. En «tilstedekontroll» betyr at det gjøres en opptelling av tilstedeværende leverandører og arbeidere, som kontrolleres mot innregistrerte i oversiktslisten. Tilstedekontroll gjennomføres risiko- og stikkprøvebasert. Men ofte gjennomføres kontrollene etter varsler om mulige avvik via varslingskanalen, tips fra andre byggherrer og samarbeidspartnere, kontrolletater, og interesseorganisasjoner.

Avvik kreves rettet, men blir i varierende grad sanksjonert i tråd med kontraktens sanksjonsmuligheter. Virksomhetene ser et uutnyttet, forebyggende potensiale i en mer strengere, ensartet sanksjoneringspraksis ved brudd på disse seriøsitetskravene ved bruk av bøter ved overtredelse.

Utfordringer og muligheter

Selv om det siden 2012 har vært påbud om ID-kontroll for å bekjempe bruk av falske identiteter, er det fortsatt problemer knyttet til arbeidere utenfor EU/Schengen og fra sanksjonerte land.

Arbeidsgruppen mener det er særlig arbeidere fra EU-landene utenfor Schengen, Irland, Romania, Bulgaria og Kypros, samt arbeidere fra det tidligere Jugoslavia, Russland og Ukraina, hvor risikoen for at det oppgis feil nasjonalitet er størst¹⁸. De to viktigste verktøyene virksomhetene har for å kunne avdekke falsk ID er ved kontroll av språkferdigheter og tips/varsler fra virksomhetenes samarbeidspartnere. Ved mistanke om bruk av falsk ID, skal politiet kontaktes.

¹⁸ <https://www.okokrim.no/oekokrim-trusselvurdering-2022.6527255-549350.html>

Det er også en utfordring å kontrollere hvilke leverandører og arbeidere som passerer inn og ut på anleggsområder som strekker seg over store areal som ikke er mulig å ramme inn ved hjelp av byggeplassgjerd og inngangskaruseller. Selv om arbeiderne kan registrere seg inn og ut på anleggsområdet ved hjelp av app, er det et tillitsbasert system det er vanskelig å kontrollere etterlevelsen av.

Et eksempel er rydding av skog i siktlinjer langs vei og/eller jernbane. Her kan anleggsområdet strekke seg over mange mil, arbeidet utføres på skift og om natten. Det har forekommet at arbeidet har blitt utført av leverandører som ikke er kjent for virksomhetene, som benytter seg av ulovlig arbeidskraft og som ikke innrapporterer utført arbeid («svart arbeid»). Slike forhold er vanskelig for virksomheten å avdekke da det er mulig å «gjemme seg» ved stedlig kontroll, og slik kontroll må skje utenfor normal arbeidstid.

For de største prosjektene til virksomhetene, hvor flere kontrakter inngår i prosjektet, er det utfordrende med dagens timeregistreringssystemer og HMSREG å følge leverandører og ansatte som er inne på flere kontrakter i samme prosjekt. Denne «sammenblandingen» kan få konsekvenser for blant annet utarbeidelse av oversiktslister, beregning av arbeidstid, bruk av faglærte og lærlinger.

4.9 Begrensning i antall ledd underentreprenører

Med begrensning i antall ledd underentreprenører, menes begrensning i antall ledd kontraktsmedhjelpere kontraktsparten kan benytte seg av ved gjennomføringen av kontraktsarbeidet. Det er vanlig med en begrensning på 2 underleverandører under kontraktsparten.

Hva er kravet

Anskaffelsesloven §5A b)¹⁹ setter begrensninger i antall ledd i leverandørkjeden ved utførsel av offentlige kontrakter i bransjer med særlig utfordring knyttet til arbeidslivskriminalitet.

Hvorfor er det satt begrensning i antall ledd

Bygg- og anlegg, transport og renhold er alle bransjer med særlige utfordringer knyttet til sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, og begrensningen i antall underleverandører er begrunnet med at det vil kunne gjøre det lettere å føre kontroll og ha kommunikasjon med de enkelte ledd i kjeden.

Hvordan etterleves kravet

Alle virksomhetene, med unntak av Kystverket, har inntatt begrensninger i tillatt antall ledd underleverandører som kontraktskrav.

Virksomhetene som benytter HMSREG, kan føre kontroll med antall ledd underleverandører i oversiktsbildet for prosjektet, hvor leverandører på nivå 3 må begrunnes eller rettes.

¹⁹ <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2016-06-17-73>



Figur 7 Eksempel fra HMSREG som viser antall ledd underleverandører

Utfordringer og muligheter

Begrensingene i antall ledd under kontraktspart, har ikke redusert behovet for antall leverandører, men flyttet dem sidelengs i organisasjonen ved at antall leverandører på nivå 1 har økt. I store prosjekter stiller det større krav til kontraktspartens systemer og rutiner for oppfølging av sine underleverandører.

Transportsentraler består ofte av sjåfører med eget selskap. Der transportselskapet kommer inn på nivå 2, vil sjåførenes selskap bli registrert på nivå 3. Virksomhetene erfarer at det kan være utfordrende å kontrollere etterlevelse av alle seriøsitetsskravene på sjåførnivå, særlig da det kan være mange sjåfører tilknyttet sentralen, og det kan gå lenge mellom hver gang samme sjåfør benyttes.

4.10 Medlemskap i StartBANK

StartBANK eies av Byggenæringens Landsforening (BNL) og er et produkt av prosjektet «Seriøsitet i Byggenæringen» som startet i 2002 og som i tillegg til StartBANK medførte innføringen av HMS-kort og krav til oversiktslister²⁰. Siden 2005 har StartBANK vært en åpen informasjonsdatabase (dokumentasjonsdatabase) der alle leverandører som oppfyller objektive kriterier kan bli registrert. Basen er tilgjengelig for alle aktører som inngår avtale om bruk av ordningen.

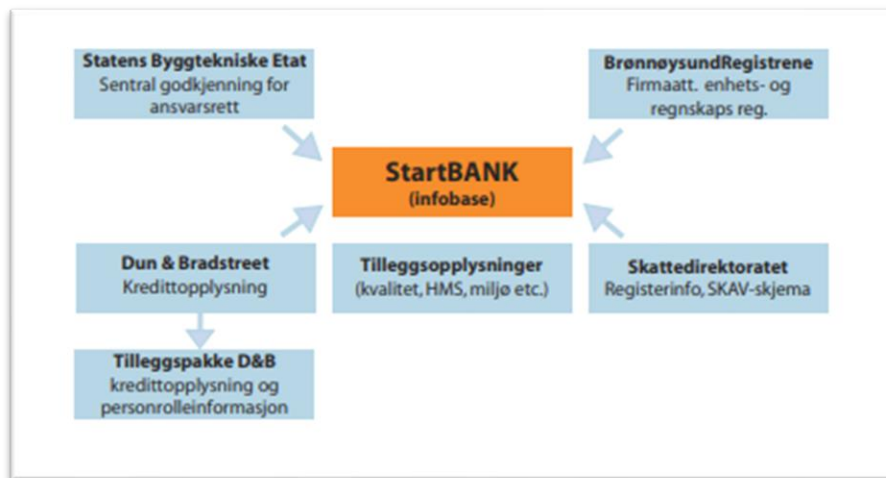
Hva er kravet

Kravet til medlemskap er et seriøsitetsskrav.

Hvorfor stilles det krav til medlemskap

²⁰ Om StartBANK http://www.achilles.no/services/startbank/StartBANK_brosjyre_2007.pdf

Ved registrering som nytt medlem i StartBANK blir leverandørene evaluert etter et forhåndsdefinert filter som scorer leverandørene i kategoriene lav risiko (grønn), medium risiko (gul) og høy risiko (rød), basert på omforente parameter og verdier i bransjen og informasjon fra offentlige registre.



Figur 8 StartBANK inneholder informasjon om leverandøren fra viktige kilder

Ved å vaske leverandørene gjennom samme risikofilter, kan bruker av StartBANK konsentrere oppfølgingen av de leverandørene hvor risikoen for brudd på seriøsitetsskravene anses størst, altså de leverandørene som scorer rødt eller gult. Fargestatusen på leverandøren er synlig i HMSREG.

Hvordan benyttes informasjonen

Avinor, Bane NOR, Kystverket og Nye Veier stiller krav om medlemskap i StartBANK for alle kontraktsparter og deres kontraktshjelpere, og kontrollerer status i StartBANK før leverandørene godkjennes og følger opp endringer i status underveis i prosjektet.

Gul eller rød status innebærer i seg selv ingen grunn til avvisning eller krav om utskiftning, da en vanlig årsak til gul status er at leverandøren er nyetablert, og rød status kan skyldes at leverandøren har glemt å laste opp ny yrkesskadeborsikring.

Poenget her er at virksomhetene må sjekke hvorfor status ikke er grønn, og vurdere hvilken betydning det har. Dersom den nyetablerte leverandøren har eiere/ledelse med negativ konkurshistorikk (konkursgjengangere), må det vurderes om det for eksempel foreligger grunn til avvisning på grunn av tidligere straffbare forhold. Tilsvarende dersom manglende gyldig yrkesskadeborsikring ikke rettes etter puring.

Utfordringer og muligheter

Fargestatusen i StartBANK er et godt utgangspunkt for en risikobasert oppfølging av leverandørenes etterlevelse av seriøsitetsskravene, men statusen baserer seg på informasjon leverandøren selv har oppgitt til offentlige registre eller lastet opp til StartBANK. Som all annen informasjon som er basert på tillitt, har arbeidsgruppen erfart at status som grønn leverandør kan gi en falsk trygghet.

Som eksempel kan nevnes omgåelse av gul status ved nyetablering. StartBANK henter informasjon om leverandøren blant annet fra Brønnøysundregisteret, og alle leverandører som er yngre enn 18 måneder får automatisk gul fargescore. Ved i stedet å kjøpe et selskap som er etablert for mer enn 18 måneder siden, beholdes grønn score selv om «innholdet» i selskapet er nytt.

4.11 Krav om bruk av lærlinger

Med «lærling» menes her en som er ansatt i godkjent bedrift og får opplæring og praksis i et fag.

Hva er kravet

Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige²¹ kontrakter gjelder tjenestekontrakter og kontrakter om bygge- og anleggsarbeider som er omfattet av anskaffelsesforskriften eller forsyningsforskriften, over en terskelverdi og varighet utover 3 måneder, §§ 4 og 5.

Hvorfor stilles det krav om bruk av lærlinger

Formålet med bestemmelsen er å bidra til et tilstrekkelig antall lære plasser for elever i yrkesfaglig utdanning og et tilstrekkelig antall kvalifiserte arbeidere med fag- eller svennebrev, samt motvirke økonomisk kriminalitet.

Hvordan etterleves kravet

Alle virksomhetene har inntatt lovkravet i sine seriøsitetsbestemmelser. Kravet til bruk av lærlinger må ikke være uforholdsmessig etter kontraktens innhold, omfanget av arbeidet hvor det er relevant å benytte lærlinger. Plikten til å benytte lærlinger og kravet til andelen må vurderes konkret i hvert tilfelle. Det kan medføre at plikten til å benytte lærlinger kan utgå i kontrakter med høy verdi, dersom den del av arbeidet som er relevant for lærlinger er liten, dersom arbeidet normalt blir utført av bare en person, arbeidet krever kompetanse en lærling ikke kan forventes å ha, og lignende.

Utfordringer og muligheter

Krav om bruk og andel lærlinger har vært del av seriøsitetskravene lenge, men kontroll med etterlevelse har vært mangelfull. Årsaken til manglende oppfølging av hvorvidt leverandøren oppfyller kravet til bruk av lærlinger skyldes dels manglende fokus og/eller ressurser, og dels mangelfull eller feil registrering av lærlinger i oversiktslisten. Arbeidsgruppen erfarer også at leverandører som er godkjente som lærlingebedrifter, likevel ikke har eller benytter lærlinger som forutsatt, da oppdagelsesrisikoen anses liten.

4.12 Krav om faglært bemanning

Med «faglært» menes her en som har fullført fagutdanning eller har tilsvarende faglige kvalifikasjoner.

Hva er kravet

Krav til andel faglærte i et prosjekt inngår i seriøsitetskravene som et forebyggende tiltak mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.

Hvorfor stilles det krav til faglært bemanning

Det medfører blant annet høyere lønnskostnader for leverandører med faglærte, og ved å stille krav til andel faglært der det er mulig kan leverandører med faglærte arbeidstakere vinne anbud i konkurranse med bemanningsforetak eller leverandører som ikke er godkjente lærlingebedrifter, har lærlinger eller baserer seg på ufaglært arbeidskraft, hvor risikoen for sosial dumping og arbeidslivskriminalitet er forhøyet.

Hvordan følges kravet opp

Virksomheten har inntatt krav til faglært bemanning i sine seriøsitetskrav. Erfaringen med krav til faglærte er tilsvarende som ved bruk av lærlinger. Plikten og andel faglærte må vurderes konkret ut fra arbeidets art, verdi og lengde, og ikke være uforholdsmessig belastende for leverandøren.

Utfordringer og muligheter

²¹ Forskrift om bruk av lærlinger <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-12-17-1708>

Arbeidsgruppen erfarer at særlig innen de tradisjonelle håndverksfagene er utdanningen i hjemlandet ofte basert på praktisk opplæring, og ikke formell utdanning. Når NOKUT-godkjenning ikke foreligger, er det ofte tidkrevende og komplisert for virksomhetene å vurdere om en arbeider er faglært eller ikke.

5. Andre relevante erfaringer

Kompetanse i virksomhetene (mangelfull/tilstrekkelig)

Arbeidsgruppen mener at effektiv forebygging og kontroll krever spisskompetanse på sosial dumping og økonomisk kriminalitet. Dette fordi arbeidslivskriminalitet gjerne innebærer brudd på flere lover (f.eks. regnskap og skatt i tillegg til arbeidsmiljøloven). Dette krever prioritering og ressurser og tilgjengelig kompetanse på arbeidsmarkedet.

Fokus på forebygging i tidlig-fasen

Grundige risikovurderinger og involvering av fagstøtte tidlig i prosjektet og i anskaffelsesprosessen, øker muligheten for riktig ressurssetting i forhold til valg av kontraktstype, leverandør og gode kontrollplaner i gjennomføringsfasen. God planlegging vil bidra til å flytte arbeidet med å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet fra hendelsesstyrt til risikobasert.

Kunnskap og tolkning av norsk regelverk -Anskaffelser og personvern

Det er en utfordring for arbeidet med sosial dumping og arbeidslivskriminalitet at virksomhetene tolker regelverket ulikt. Når regelverket for personvern tolkes ulikt, kan dette bety at erfaringer tilknyttet leverandører, som kan bidra til læring og mulig gjentakelse, ikke deles. Samtidig så ser arbeidsgruppen at det tverrsektorielt datasamarbeidet initiert av Samferdselsdepartementet og ledet av ENTUR, kan bidra til økt datadeling. I den juridiske arbeidsstrømmen i prosjektet arbeides det må å finne det med å håndtere og finne løsninger på juridiske barrierer som gjør det krevende å dele og bruke data.

Det er også virksomhetenes erfaring at dagens anskaffelseslovgivning gir virksomhetene begrenset med muligheter til å avvise leverandører på tross av dokumenterte brudd med mindre rettskraftig dom eller «god grunn» foreligger. Utfordringen ligger i at virksomhetene tolker og forstår hva som kan tolkes som «god grunn» for avvisning ulikt.

Arbeidsgruppene mener at et tydelig regelverk vil være til hjelp, mens for øvrige erfaringer kan risiko reduseres igjennom målrettet samarbeid på tvers av virksomhetene

VEDLEGG 1: AVINOR

Fagsenteret i Prosjekt og utbygging og Fagsjef seriøsitet og a-krim bistår linja i utbyggingsprosjektene med kontraktsoppfølging, kompetansetiltak og operativ støtte som kontrolltiltak, revisjoner og granskninger, sammen med innleide ressurser og LO-koordinator på de større prosjektene.

Avinor benytter HMSREG som systemstøtte for overføring av data for sine utbyggingsprosjekter. Godkjenningsprosessen av leverandører i HMSREG innebærer at leverandører som ikke oppfyller seriøsitetskrav, som medlemskap i StartBANK eller hvor fullmakt etter skatteavtalen mangler, ikke blir godkjent av virksomhetene før forholdene er rettet.

HMSREG viser blant annet oversikt over hvilke leverandører som er til stede, antall ledd underleverandører, hvilke av leverandørene som er enkeltpersonforetak, bemanningsforetak eller NUF, og om noen av de tilstedeværende ikke er registrert som godkjente leverandører.

Avinor har krav om at leverandørene skal være medlem i StartBANK og HMSREG viser hvilken fargestatus leverandørene har, og hvilke som mangler medlemskap.

Når det gjelder krav til bruk av hms-kort, faglærte og lærlinger, gir HMSREG oversikt over mannskap uten gyldig hms-kort, andel faglærte og lærlinger.

I tillegg til informasjonen om leverandører og hendelser fra HMSREG, får Avinor tips fra publikum, media og samarbeidspartnere som kan lede til kontrollaktivitet. Avinor benytter LO-koordinator, og koordinatorene bidrar med viktig informasjon til valg av kontrollobjekt. Avinor benytter seriøsitetsmodulen i HMSREG til gjennomføring av seriøsitetskontroller.

VEDLEGG 2: BANE NOR

Bane NOR har over 150 kontraktsrådgivere. Disse inngår i anskaffelsesteam i planleggings- og gjennomføringsfasen av anskaffelsen, gjerne sammen med fagområdeansvarlige fra SOA. Kontraktsrådgivere kan sammen med fagområdeansvarlig påvirke vekting av seriøsitetsskrav ved utarbeidelse av konkurransegrunnlag, samt valg av kontraktspart. Ofte har kontraktsrådgiver også rollen som kontraktsoppfølger, med ansvar for etterlevelse av kravene ved utførelse av kontraktsarbeidet.

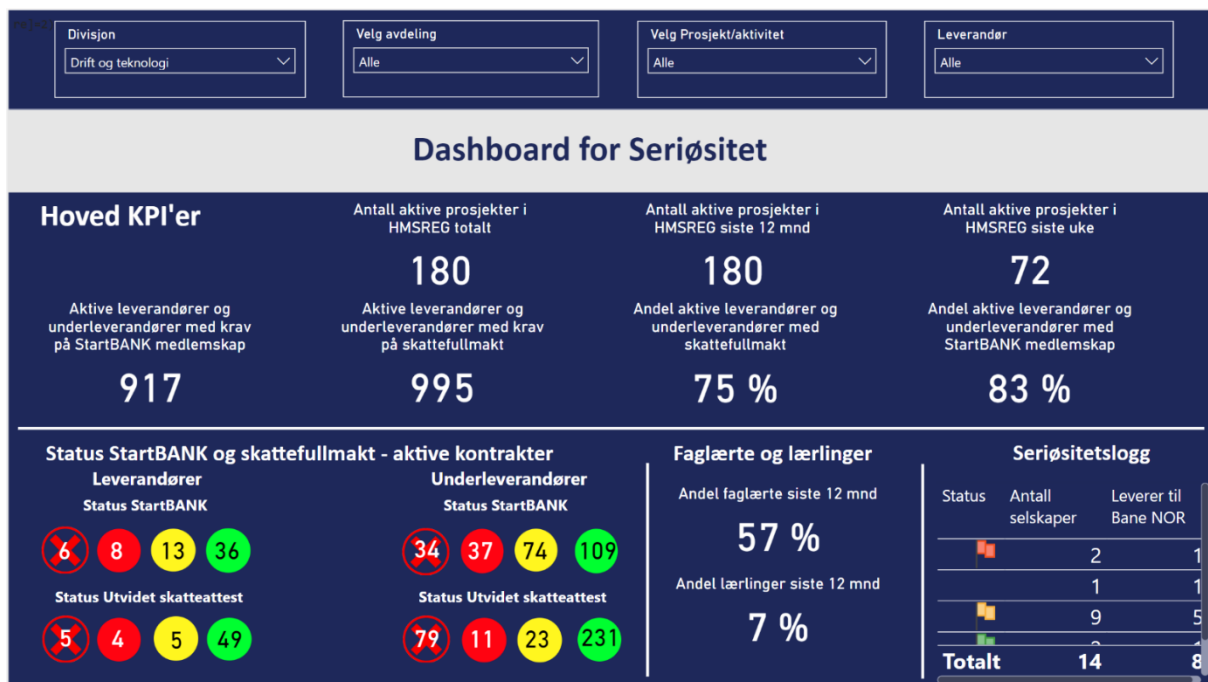
Bane NOR har delt inn arbeidet med den risikobaserte kontraktsoppfølgingen i tre nivåer:

1. Implementere bruk av HMSREG, skattefullmakt, medlemskap i StartBANK og digitalt egenrapporteringsskjema
2. Datakvalitet og riktig bruk av HMSREG, oppfølging av leverandører med skatte- og avgiftsrestanser, gul og rød status i StartBANK, antall ledd UE, ugyldige HMS-kort, andel faglærte og læringer
3. Temakontroller på seriøsitetsskrav ved bruk av seriøsitetsmodulen i HMSREG

I 2020 og 2021 har Bane NOR prioritert nivå 1, med tilhørende opplæring i bruk for egne ansatte, kontraktsparter og deres kontraktsmedhjelpere. Siden implementeringen har antall registrerte prosjekter økt fra 10 til over 200 per september 2023. I 2022 og 2023 har fokuset i tillegg til implementering vært på datakvalitet, og Bane NOR vil gjennomføre seriøsitetsskontroller i HMSREG før utløpet av 2023.

I tillegg til informasjonen som fremkommer i HMSREG, har leverandørene siden 2021 blitt evaluert på egen og underleverandørenes etterlevelse av seriøsitetsskravene i regelmessige leverandørevalueringer, og det utføres revisjoner av leverandørene på samme område. Siden innføringen av Godkjenningsordningen for sikkerhetsleverandører i mars 2022 er det også gjennomført manuelle seriøsitetsskontroller av leverandører av disse tjenestene.

Informasjon fra leverandørevalueringer, revisjoner og manuelle seriøsitetsskontroller fremkommer ikke i HMSREG. Det gjør heller ikke informasjon etter avtalen med Skatteetaten eller egenrapporteringsskjema. Bane NOR har derfor utviklet dashboard til bruk for risikobasert kontraktsoppfølging tilpasset brukerne med forskjellige roller i prosjektene. Formålet med dashboardene er å gjøre brukeren i stand til å følge opp etterlevelsen i sin portefølje i tråd med de tre nivåene som nevnt over ved å sørge for at alle leverandørene har en fargescore (nivå 1), vurdere risiko og tiltak overfor leverandører som scorer gult eller rødt, og gjennomføre eller initiere kontroller av leverandører med antatt høyest risiko for brudd på etterlevelse.



Figur 3 Eksempel på dashboard for etterlevelse av seriositetskrav

Bane NOR har inngått utvidet samarbeid med Skatteetaten på utvalgte prosjekter, som innebærer at mannskaps- og oversiktslister oversendes Skatteetaten for kontroll mot korrekt innrapportering av arbeid utført på Bane NORs prosjekter. Samarbeidet er viktig for å avdekke svart arbeid og skattekriminalitet.

Bane NOR har inngått støttemedlemskap med Fair Play Bygg Oslo og omegn, som deler tips om aktører hvor de har indikasjoner på lovbrudd med medlemmene sine og kontrolletatene. Og Bane NOR har som Avinor og Nye Veier benyttet LO-koordinator på større utbyggingsprosjekter, og har god erfaring med det fordi representantene fra Fair Play, LO og fagforeningene oppfattes som nøytrale og objektive, med tillit blant arbeidere som opplever dårlig arbeidsforhold og får informasjon om dette som bidrar til kontrollarbeidet.

VEDLEGG 3: NYE VEIER

Valg av kontraktsmodell med tilhørende maler er en del av prosessene i ledelsessystemet. Valg av kontrakt påvirker oppfølgingen av kontrakter. Samarbeidsavtalen med Skatteetaten er integrert i ledelsessystemet. Nye Veier bruker HMSREG som systemstøtte, blant annet for å ha oversikt over leverandørkjeder, og for å gjennomføre seriøsitetsskontroller. Høsten 2021 ble ny totalentreprisekontraktsmal første gang benyttet i en klargjørings- og optimaliseringsfase før byggestart. Fagdisiplinen seriøsitet utviklet sammen totalentreprenøren en prosjektspesifikt plan for oppfølging, plan for kontrollaktiviteter, faste møteserier, verktøy og behov for opplæring. Totalentreprenørens ressurser til seriøsitetsarbeidet samt forpliktelser ble også avklart. Arbeidsmetodikk og samarbeidsform ble forankret hos totalentreprenør og Nye Veiers prosjektledelse.

Risiko for sosial dumping og arbeidslivskriminalitet er kraftig redusert spesielt i oppstartsfasen som følge av endringen. For alle nye store totalentreprisekontrakter benyttes nå klargjørings- og optimaliseringsfase for å få en så god start på arbeidet innen fagdisiplin som mulig. I tidligere kontrakter ble samarbeidsform og arbeidsmetodikk gradvis utviklet underveis, noe som var utfordrende for å etablere god oppfølging.

I arbeidet med åpenhetsloven er det gjennomført kartlegginger av menneskerettigheter og anstendige arbeidsvilkår. Store totalentreprenører i større utbyggingsprosjekter er valgt ut for ytterligere kartlegging gjennom egenrapportering. Leverandører med ulike kontrakter med verdi over 100 000 skal omfattes av kartlegging etter åpenhetsloven i en prioritert rekkefølge.

Utviklingen har gått i retning av at flere kontrakter skal følges opp, innen sikkerhet, helse og arbeidsmiljø, men også seriøsitet. Oppfølgingsbehov er følgelig identifisert både i planfasen og i driftsfasen samt andre bransjer med identifisert risiko, bl.a. bygg- og anlegg og renhold.

Det er en egen driftsavdeling som følger opp kontraktene innen drift og vedlikehold av vei. Flere av de store totalentreprisene har elementer av drift og vedlikehold etter at det er satt trafikk på veien. Det er ulike lengder på varigheten av vedlikehold i disse kontraktene.

Fra våren 2022 ble seriøsitetsarbeidet utviklet mot en mer risikobasert tilnærming og begrepene «prosjekt» og «kontrakt» ble tydeliggjort for å ivareta hvem som er ansvarlig for risiko, årsaker og tiltak. Samtidig ble det utviklet et risikobasert styringsverktøy på bakgrunn av Norsk Standard NS-EN ISO 9004:2018 Kvalitetsledelse - Kvaliteten i en organisasjon – Veiledning til å oppnå vedvarende suksess. Nærmere beskrivelse er gitt i vedlegg. Verktøyet er nylig presentert og delt med medlemmene i seriøsitetsforum for offentlige byggherrer. Figuren under viser et eksempel på hvordan verktøyet kan brukes for å vise utvikling av elementer som bidrar til å redusere risiko over tid.

	Kompetanse/ organisering	Innregistrering	Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår	Planlegging/ prosesser	Innkjøp	Risikovurderinger	Kontroller/ revisjoner	Avvikshåndtering	Dokumentasjon/ sporbarhet	Kommunikasjon/ samhandling	Total
jan.23	3	3	3	4	4	3	3	4	2	4	33
feb.23	3	3	2	4	4	3	3	4	3	4	33
mar.23	3	3	2	4	4	3	3	4	3	4	33
apr.23	2	1	2	3	4	2	3	3	3	4	27
mai.23	2	2	2	3	4	2	3	3	3	4	28
jun.23	2	1	1	3	4	2	3	3	3	4	26
jul.23	1	1	1	2	4	2	3	1	3	4	22
aug.23	1	1	1	1	3	1	2	1	3	4	18

Nye Veier har inngått avtale om utvidet samarbeid med Skatteetaten for to store prosjekter med tilsvarende praksis som Bane NOR. Samarbeidet er svært nyttig ikke bare for oppfølging av det konkrete prosjektet, men også en dialog om utfordringer der Skatteetaten er behjelpelig med å veilede og hente inn andre ressurser.

Nye Veier har LO-koordinatorer på sine større utbyggingsprosjekter der en LO-koordinator besøker flere utbyggingsprosjekter. Egen rollebeskrivelse er utarbeidet for LO-koordinatorer i Nye Veier for å tydeliggjøre hvem som har ansvar og myndighet i seriøsitetsarbeidet for å unngå eventuelle misforståelser. BN har hatt god erfaring med LO-koordinator på Follo-banen, og ønsker å knytte til seg nye koordinatorer på kommende, store utbyggingsprosjekter.

LO-koordinator har en fri og uavhengig stilling. Erfaring viser at LO-koordinator oppfattes som en nøytral part, og koordinatoren får tilgang på informasjon som virksomhetene som byggherre ikke får.