



Offentlige byggherrers bruk og oppfølging av innleie fra bemanningsforetak

Proba-rapport nr. 2022 - 02, Prosjekt nr. 21044

ISSN: 1891-8093

AG, SR, KMV, GMV, 10.01.2022

--

Offentlig

--

Offentlige byggherrers bruk og oppfølging av innleie fra bemanningsforetak

Utarbeidet for Arbeids- og sosialdepartementet

Forord

Proba har utørt prosjektet på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet og i samarbeid med Projure Advokatfirma AS.

Reinert Andreas Leirvik har representert oppdragsgiver, og vi takker ham for hyggelig og profesjonelt samarbeid.

Audun Gleinsvik fra Proba har ledet prosjektet. I tillegg har Susanne Rolandsen, Kaja Meeg Valvatne og Gro Malene Vestøl fra Proba samt advokat Sigrun Sagedahl fra Projure deltatt i arbeidet.

Oslo 10.1.2022

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INNLEDNING	7
1.1 Bakgrunn.....	7
1.2 Problemstillinger.....	7
1.3 Metode	7
1.4 Byggherrer i offentlig sektor.....	8
2 REGELVERK OG BYGGHERRES ANSVAR.....	10
2.1 Regelverk knyttet til innleie av arbeidskraft.....	10
2.2 Byggherrenes ansvar for oppfølging av regelverket.....	13
3 FORSTÅELSE FOR OG ANVENDELSE AV REGELVERKET.....	14
3.1 Kjennskap til regelverket	14
3.2 Tolkning og anvendelse av regelverket uklart.....	15
4 INFORMASJON OM FAKTISK INNLEIE	18
5 BYGGHERRENES KRAV TIL BRUK AV INNLEIE.....	21
5.1 Bruk av standardkontrakter og seriøsitetsbestemmelser	21
5.2 Hvilke krav stilles?.....	22
5.2.1 Bruk av innleie.....	22
5.2.2 Krav om fast ansettelse	24
5.2.3 Lønns- og arbeidsvilkår og likebehandling.....	24
5.2.4 Krav som skal bidra til oversikt og kontroll.....	25
5.2.5 Krav knyttet til byggherres muligheter for oppfølging og kontroll.....	27
5.3 Oppsummering og drøfting.....	27
6 OPPFØLGING AV KRAV OG REGELVERK.....	30
6.1 Former for kontrolltiltak.....	30
6.2 Omfang av kontroller	33
6.3 Byggherrenes behov når det kommer til kontroll av innleie	34
6.4 Konsekvenser ved brudd.....	35
LITTERATUR.....	37
AKTØRER SOM ER INTERVJUET.....	39

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Denne utredningen omhandler hvordan offentlige byggherrer sikrer at vilkårene for innleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak er oppfylt i de tilfeller slik innleie skjer. Hovedinntrykket er at de fleste byggherrene benytter seg av seriøsitetsbestemmelser og kontraktkrav, men at disse i varierende grad omhandler innleie. Videre finner vi at byggherrene i liten grad følger opp bruken av innleie underveis i prosjektperioden, selv om det også her finnes variasjoner. Deler av regelverket oppfattes som vanskelig å kontrollere. Hos mange byggherrer er det prosjektleder som har ansvar for oppfølging, og disse har også ansvar for framdrift, kvalitet, mv. Hos en del byggherrer finner vi at sentrale enheter med ansvar for jus, samfunnsansvar, mv. har god kunnskap om regelverket, men at kunnskapen er svakere hos prosjektledere. Vi har fått informasjon om at byggherrer har oppdaget brudd på reglene. De som bryter reglene får mulighet til å rette opp forholdet, og vi har ikke fått informasjon om at sanksjoner i form av dagbøter eller avkortning av kontraktsbeløp er blitt brukt.

Bakgrunn

Prosjektet gjennomføres som en del av ASDs løpende arbeid for å styrke kunnskapsgrunnlaget om bruken av innleie i arbeidslivet. Det offentlig oppnevnte utvalget om «Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv» (NOU 2021: 9) peker i sin utredning på behovet for mer samlet statistikk og analyser når det gjelder innleie.

Problemstilling

Prosjektet er primært en kartlegging knyttet til bruk av innleid arbeidskraft hos offentlige byggherrer. De mest sentrale temaene er:

- Byggherrenes kunnskap om reglene om innleie
- Hvordan byggherrene forplikter leverandørene til å overholde reglene
- Hvilke kontrolltiltak byggherrene kan bruke og hvilke de bruker
- Om regelverket er klart og om det er enkelt å kontrollere etterlevelse
- Konsekvensene av brudd på forpliktelser knyttet til innleie
- Omfang av brudd på reglene

Metode og datagrunnlag

Prosjektet omfatter byggherrer i offentlig sektor. Dette gjelder både sivil og militær statsforvaltning samt kommuner og fylkeskommuner. Kartleggingen dekker også statsforetak og heleide statlige aksjeselskap.

Prosjektet er basert på intervjuer og dokumentanalyse. Vi har intervjuet personer med ansvar knyttet til overholdelse av det aktuelle regelverket i utvalgte deler av statlig og kommunal forvaltning. Dokumentanalysen omfatter studier av kontraktsmaler, seriøsitetserklæringer, mv. fra de samme aktørene.

I tillegg har vi intervjuet Arbeidstilsynet, utvalgte arbeidslivsorganisasjoner og noen få entreprenører og andre private selskaper som leverer relevante tjenester. Til sammen har vi intervjuet 28 ulike institusjoner, leverandører og andre aktører (jf. liste i vedlegg). De fleste av intervjuene har vært gruppeintervjuer med flere ansatte i samme virksomhet.

Konklusjoner og tilrådinger

Vi knytter her våre funn direkte opp mot spørsmålene i oppdragsbeskrivelsen.

1. *Hvordan forstår offentlige byggherrer regelverket knyttet til innleie fra bemanningsforetak og sitt ansvar knyttet til dette?*

Byggherrene oppfatter at de har et ansvar for å sørge for at reglene om innleie blir fulgt i deres byggeprosjekter.

Vi oppfatter at regler som begrenser selve bruken av innleid arbeidskraft blir mindre vektlagt og fulgt opp hos de offentlige byggherrene enn andre deler av regelverket rettet mot å hindre sosial dumping. En del av informantene virket for eksempel mer opptatt av likebehandlingsreglene, herunder regler om lønns- og arbeidsvilkår, også i tilknytning til innleide arbeidstakere.

Vi finner at det er noe ulik kjennskap til regelverket knyttet til innleie blant byggherrer. Det ser tilsynelatende ut som om det er noe større kjennskap til, og forståelse for, regelverket blant større byggherrer. Kjennskapen til regelverket varierer imidlertid også innad hos byggherrene, nærmere bestemt mellom ulike avdelinger. Avdelinger som er ansvarlig for innkjøp, kontraktsutforming/krav, lønn- og arbeidsvilkår, a-krim etc. har ofte god kunnskap om regelverket. I disse avdelingene jobber ofte jurister. Imidlertid finner vi at det er mindre kjennskap til, og bevissthet rundt, innleieregelverket blant ansatte med ansvar for prosjektgjennomføringen. Hos mange byggherrer er det prosjektlederne som har ansvar for å sikre at seriøsitetsbestemmelsene i kontraktene faktisk overholdes av leverandørene.

De fleste oppfatter at selve regelverket er relativt klart, men at enkelte avgrensninger kan kreve skjønnsutøvelse og mye dokumentasjon for å fastslå de faktiske forhold. Enkelte av juristene som er ansvarlige for kontraktsutforming, a-krim etc. på at deler av regelverket er vanskelig å anvende fordi avgrensningene ikke er entydige eller fordi det er vanskelig å få et tilstrekkelig presist grunnlag for å vurdere om reglene overholdes. Det er i hovedsak tre elementer i regelverket som er problematiske fra dette perspektivet:

- Midlertidig behov: I prinsippet er regelen klar, men mange oppfatter at «midlertidig» er en vanskelig avgrensning og krevende å dokumentere
- Bemanningsforetak eller produksjonsbedrift: Enkelte virksomheter kan fungere både som bemanningsforetak og produksjonsbedrift
- Likebehandlingsprinsippet: noen byggherrer (særlig ansatte med ansvar for prosjektgjennomføringen) opplever at det kan være vanskelig å finne ut hva de skal «likebehandle med». Noen opplever at de ikke ville klart å finne ut av dette på egenhånd.

2. *Hvilke krav stiller offentlige byggherrer til entreprenører og underentreprenører knyttet til lovlig bruk av innleie?*

Byggherrene stiller krav i form av kontraktsvilkår og seriøsitetsbestemmelser til sin kontraktspart. I de fleste tilfeller er dette en hoved- eller totalentreprenør, men enkelte byggherrer, eller enkelte prosjekter, tar også i bruk en modell der byggherren koordinerer flere entreprenører. Uavhengig av om byggherren har én kontraktspart (i form av en totalentreprenør) eller flere, stilles det krav om at spesielle kontraktkrav og seriøsitetsbestemmelser skal videreføres i samtlige kontrakter som er en del av prosjektet, altså nedover i leverandørkjeden.

Kun en mindre andel av byggherrene vi har undersøkt, stiller spesifikke krav knyttet til bruk av innleie, utover det som er lovfestet. Enkelte byggherrer stiller for eksempel eksplisitte krav til at bruk av innleid arbeidskraft skal være lovlig og følge reglene i Arbeidsmiljøloven. Et lite fåtall av byggherrene stiller krav til at entreprenører og underentreprenører som hovedregel skal bruke egne ansatte eller at også innleide skal være fast ansatte i utleievirksomheten.

De fleste byggherrene stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår som også skal gjelde innleid arbeidskraft. På dette området har byggherrene et juridisk ansvar, og dette kan være grunnen til at det er vanligere med slike krav enn krav til selve bruken av innleie.

I tillegg stiller mange av byggherrene ulike krav som skal bidra til oversikt og kontroll over leverandørkjedene og de som jobber på det aktuelle prosjektet. Slike krav inkluderer begrensninger i antall ledd (stort sett ett eller to ledd under hovedentreprenør), krav til registrering og egenrapportering for nye leverandører, bruk av ulike fagsystemer (som HMSreg) og innlevering av mannskapslistene. En del av byggherrene krever også at bruk av innleid arbeidskraft skal varsles til byggherre. Selv om slike krav ikke er direkte knyttet til lovlig bruk av innleie, mener flere byggherrer at slike krav har en oppdragende og forebyggende effekt som kan hindre bruk av ulovlig innleie. I tillegg stilles det (andre) krav om rapportering og adgang for byggherre til å gjennomføre kontrolltiltak, herunder å få innsyn.

I den grad byggherrene stiller krav knyttet til bruk av innleid arbeidskraft, erfarer vi at det varierer noe hva motivet eller fokuset bak disse kravene er. Enkelte virker å ha som mål å begrense innleie. Her pekes det på arbeidsmiljøloven og politiske føringer som sier at faste, hele stillinger skal være normen i norsk arbeidsliv. Andre ønsker ikke å begrense innleie i seg selv, men i større grad å sikre at innleien som foregår er lovlig. Her pekes det på at innleie tross alt er lovlig ifølge arbeidsmiljøloven, og at byggherrene derfor ikke kan begrense noe som er lovlig praksis. Videre understreker en del byggherrer at de har forståelse for at leverandørene kan trenge midlertidig arbeidskraft i perioder for å håndtere produksjonstopper eller å fylle konkrete kompetansebehov.

3. Hvordan følger offentlige byggherrer opp entreprenørers og underentreprenørers bruk av innleie og hvorvidt denne er lovlig?

Hos mange av byggherrene er det en ganske sterk kontrast mellom sentrale miljøer som lager kontraktstandarder med tilhørende seriositetsbestemmelser, på den ene siden, og enheter som har ansvar for gjennomføring av det enkelte prosjekt. Enheter med ansvar for gjennomføring av prosjektene ser i flertallet av organisasjonene ut til å ha lite oppmerksomhet omkring regler om lovlig innleie.

Det er unntak fra dette, blant annet i organisasjoner som har egne enheter hvor overholdelse av regler («compliance») gjennomføres som en egen kontrollfunksjon eller som en del av internkontrollen. Dette er en organisering som er egnet til å sikre oppmerksomhet om regler om innleie.

Hovedinntrykket er at mange byggherrer følger med på omfang av innleie, men at det dels skjer lite oppfølging av lovligheten til bruk av innleie, og dels at det er enkelte klare unntak fra dette. Ofte blir likebehandlingsreglene fulgt opp i større grad enn reglene knyttet til selve bruken av innleie. Dette er fordi kontroll av likebehandling inngår i mer omfattende kontroller av lønns- og arbeidsvilkår som byggherrene gjennomfører som en del av sitt informasjons- og påseansvar. Kontroll av bruk og omfang av innleie gjøres dels gjennom en «inntakskontroll» der hovedentreprenør varsler byggherren om bruk av innleid arbeidskraft og dels gjennom opplysninger i HMSreg. I tillegg fremhever flere betydning av tilstedeværelse på byggeplassen som viktig for å avdekke eventuell innleie som ikke er varslet eller godkjent hos byggherren.

Selv om datagrunnlaget tyder på at byggherrene følger med på omfang av innleie, er hovedinntrykket at mer omfattende kontroll av lovligheten av innleie gjøres i varierende og dels begrenset grad. Dette arbeidet er i stor grad risikostyrt og basert på en kost nytte/vurdering. Hos noen få av byggherrene er det sterk oppmerksomhet om regler om innleie. Vi regner Statsbygg som et eksempel på en slik virksomhet. På tross av dette, fant Statsbygg i en kontroll mange brudd på bestemmelsene. Kontrollen kan selvsagt ha bidratt til bedre overholdelse av reglene.

En gjennomgående tilbakemelding fra byggherrene er at det er behov for at avgrensningene i lovverket klargjøres, gjerne ved at det utformes kriterier eller indikatorer til støtte for fortolkningen og at arbeidstilsynet kobles tettere på, både når det gjelder tolkning av loven, kompetanseheving og veiledning i enkeltsaker. Når det gjelder klargjøring av lovverket er det særlig «behovet for midlertid arbeidskraft» som byggherrene opplever som utfordrende. Flere mener også at det er behov for å sette dette arbeidet mer i system og etterlyser en veileder.

4. Hvilke konsekvenser får det dersom byggherren oppdager brudd på regler eller kontraktkrav knyttet til innleie blant entreprenører eller underentreprenører i prosjekter de har ansvar for?

I kontraktene er det bestemmelser om dagmulkt, avkortning av kontraktsbeløp og/eller adgang til ensidig oppsigelse av kontraktene ved brudd på kontraktsvilkårene. Vi har ikke funnet eksempler på at slike sanksjonsmuligheter er blitt brukt i forbindelse med brudd knyttet til innleie.

Dersom byggherren oppdager brudd på regelverket knyttet til innleie, får entreprenøren normalt mulighet til å rette opp i feilen, og byggherren krever dokumentasjon på at feilen er rettet opp. Ifølge byggherrene vi har snakket med løses de aller fleste sakene på denne måten. Enkelte byggherrer forteller samtidig at dersom bruddet er grovt har det hendt at de har kastet ut eller vurdert å kaste ut innleide eller underleverandører. Flere peker imidlertid på at de i slike situasjoner opplever å bli stilt overfor et dilemma. Hvis innleide eller innleier fjernes fra prosjektet, vil det kunne forsinke framdriften og kanskje også øke kostnadene. Datagrunnlaget tyder på at slike hensyn ofte veier tyngst.

5. I hvilken grad opplever offentlig byggherrer at regelverk og kontraktkrav knyttet til lovlig bruk av innleie etterleves?

Hovedinntrykket er at byggherrene vanligvis ikke kontrollerer om grunnlaget for bruken av innleie ligger innenfor regelverket. Ett unntak er den nevnte kontrollen som Statsbygg gjennomførte.

En del av informantene har begrunnet manglende kontrolltiltak med at det er ressurskrevende blant annet fordi en del av avgrensningene er uklare (jf. pkt 7 nedenfor). Vi vil her bemerke at vi heller ikke har inntrykk av at det gjennomføres mange kontroller med bestemmelser som er entydige og der det bør være lite ressurskrevende å produsere og kontrollere dokumentasjon. Eksempel på en slik bestemmelse er kravet om drøftelser med tillitsvalgte.

Når vi har spurt byggherrene om hvorvidt de opplever at regelverket etterleves, har vi fått noe varierende svar. De fleste byggherrene mener at det nok finnes en del brudd på regelverket, men de er noe uenige om bakgrunnen for slike brudd. Noen mener at leverandørene i stor grad ønsker å følge regelverket, men at regelverket er uklart, lite kjent og vanskelig å forstå. Andre mener at det er økonomiske gevinster knyttet til å omgå regelverket, og at dette derfor gjøres med overlegg – i hvert fall i en viss grad. Flere peker likevel på at det har skjedd en forbedring i bransjen de siste årene. Dette skyldes flere faktorer, både innstramminger i lovverket og større fokus på oppfølging og kontroll fra byggherrenes, og delvis de store entreprenørenes, side. Flere mener dette har en oppdragende og forebyggende effekt. Likevel peker også enkelte informanter på at det er vanskelig å vite om denne «oppdragelsen» kun fører til overfladiske endringer, for eksempel at leverandørene har lært seg hvilke begrunnelser de skal bruke for å få godkjent innleie, eller om det har ført til faktiske endringer i praksis.

6. *I hvilket omfang brukes innleie i prosjekter offentlige byggherrer har ansvar for, og på hvilket nivå i kontraktskjeden benyttes innleie?*

Det varierer tilsynelatende i hvilken grad byggherrer har oversikt over omfanget av innleie i prosjektene de har ansvar for. Enkelte byggherrer benytter seg av datasystemer for å holde oversikt over de ulike leverandørene med tilhørende mannskap som er involvert i et prosjekt. Et slikt system som er relativt utbredt er HMSREG (se omtale i kap. 4). Byggherrene som benytter seg av slike systemer, primært HMSREG, har i stor grad oversikt over innleie, også fra bemanningsforetak. Byggherrer som ikke benytter HMSREG har ulike forutsetninger for å ha oversikt over innleieandelen. Noen byggherrer har krav om at det skal leveres inn skjemaer og bemanningslister, og kan slik ha noe oversikt.

Det har i liten grad lyktes oss å innhente eksakte tall på omfanget av innleie hos de ulike byggherrene, og tallene vi har fått varierer en del. Flere byggherrer oppgir en innleieandel på mellom 5 og 10 prosent, mens en byggherre oppgir en andel på over 16 prosent. Andelen innleie varierer både etter geografi, type prosjekt og prosjektfase.

7. *Annet: Regulering av kontraktstruktur*

En del byggherrer stiller spesifikke krav til kontraktstrukturen, og da særlig antall ledd. I regelverket for offentlige anskaffelser¹ er det for blant annet bygge- og anleggsarbeider som overstiger terskelverdiene som hovedregel satt en begrensning på to ledd under hovedleverandør, men det spesifiseres i veiledningen til forskriften P-2017-933 kap 29.2 at innleie ikke regnes som et selvstendig ledd. Flere av byggherrene vi har snakket med opererer med noe strengere krav enn dette. Flere regner innleie som et eget ledd, mens et lite mindretall, herunder Oslo kommune har satt en begrensning på ett ledd under hovedentreprenør (en del av «Oslo-modellen»)

Flere av aktørene vi har intervjuet har uoppfordret kommet med kritiske merknader til Oslo-modellen. Et hovedmoment i denne kritikken er at de mener at regelen i Oslo-modellen om antall ledd er urealistisk. Grensen på ett ledd er – ifølge disse - ikke i samsvar med strukturen i bransjen. Dette leder i praksis til mange unntak, noe som gjør at det blir uklart hvilke begrensninger som faktisk er effektive og gjør at byggherren mister kontroll. Enkelte av kritikerne av Oslo-modellen har tatt til orde for mindre restriktive krav til antall ledd.

Fra leverandørsiden er det framkommet synspunkter på at de gjerne ser en større grad av standardisering av kravene til kontraktstruktur og andre begrensninger på bruk av innleid arbeidskraft.

¹ Se anskaffelsesloven § 5 og forskrift om offentlige anskaffelser §§8-13 og 19-3.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Innleie av arbeidskraft har de siste årene fått stadig mer oppmerksomhet, for eksempel i forbindelse med temaer som økt midlertidighet og sosial dumping. Mye av diskusjonen rundt innleie har særlig fokusert på bygg- og anleggsbransjen, som tradisjonelt har hatt et høyt nivå av innleie (Nergaard 2021).

Innleie har økt i omfang de siste tiårene og utgjorde i 2017/2018 mellom 1,5 og 2 prosent av samlet sysselsetting (Nergaard 2018; Strøm og von Simson 2020). Mye av veksten er drevet av arbeidsinnvandring fra Øst-Europa (NOU 2021:9). Veksten har vært størst i bygg- og anleggsnæringen og i Oslo-området (ASD 2017, Arbeidstilsynet 2017). Ifølge beregninger var innleieandelen i byggenæringen i Oslo på 14-15 prosent i 2017-2018, mens den i landet totalt var på om lag 6,5 prosent (Nergaard 2018). I en ny omfangsundersøkelse fra 2021 beregnes andelen innleie i bygg- og anleggsbransjen til å være om lag 9 prosent på landsbasis per 2019. Fra slutten av 2019 virker andelen å ha blitt noe redusert, og ifølge undersøkelsen kan dette skyldes både innstramminger i lovverket knyttet til innleie som trådte i kraft i 2019 og koronapandemien (Nergaard 2021).

Dette prosjektet gjennomføres som en del av ASDs løpende arbeid for å styrke kunnskapsgrunnlaget om bruken av innleie i arbeidslivet. Det offentlig oppnevnte utvalget om «Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv» (NOU 2021: 9) peker i sin utredning på behovet for mer samlet statistikk og analyser når det gjelder innleie.

1.2 Problemstillinger

Prosjektet er primært en kartlegging av hva offentlige byggherrer gjør for å bidra til at reglene om innleie fra bemanningsforetak overholdes i deres bygg- og anleggsprosjekter. Prosjektet omhandler regler om når innleie er tillatt og ikke andre regler knyttet til innleie (herunder krav om likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår). Kartleggingen omhandler i hovedsak:

- Byggherrenes kunnskap om reglene om innleie
- Hvordan byggherrene forplikter leverandørene til å overholde reglene
- Hvilke kontrolltiltak byggherrene kan bruke og hvilke de bruker
- Om regelverket er klart og enkelt å kontrollere
- Konsekvensene av brudd på forpliktelser knyttet til innleie
- Omfang av brudd på reglene

I tillegg har vi også spurt om omfang av innleie. I rapporten gjengir vi også enkelte vurderinger av ulike krav til kontraktstruktur som brukes for å understøtte seriøsitetsbestemmelser (for eksempel antall ledd i kontraktkjeden).

1.3 Metode

Prosjektet bygger på intervjuer og dokumentstudier. Vi har intervjuet (se for øvrig vedlagt liste med organisasjoner og virksomheter):

- Noen sentrale aktører: Arbeidstilsynet, arbeidslivsorganisasjoner, KS

- Offentlige byggherrer: Store statlige aktører samt utvalgte kommuner og fylkeskommuner
- Noen store entreprenører, ett selskap som leverer byggherretjenester og ett som selger systemer som kan understøtte kontroll med innleie

I intervjuene med byggherrer har vi bedt om å få kopi av relevante dokumenter som kontraktsmaler, seriøsitetsbestemmelser, mv. I tillegg har vi studert de få dokumentene som belyser omfang av brudd på regler om bruk av innleid arbeidskraft fra bemanningsforetak.

1.4 Byggherrer i offentlig sektor

Så vidt vi vet, finnes det ikke noen oversikt over hvem som utfører byggherretjenester i prosjekter som bygges for aktører i offentlig sektor. I dette avsnittet vil vi kort presentere noe om størrelsesorden på de aktuelle investeringene og hva vi vet om hvordan byggherreansvaret er organisert.

Investeringsvolumet

Tabell 1-1 viser at påløpte realinvesteringer i offentlig forvaltning var vel 216 mrd.kr. i 2020. Av dette sto statsforvaltningen for 130 mrd.kr. og kommuneforvaltningen for 86 mrd.kr.

Øvre del av tabellen viser en næringsinndeling. Denne dekker både privat og offentlig sektors investeringer i de aktuelle næringene. Vi har inkludert næringer der forvaltningsorganer og offentlige foretak trolig står for en stor del av investeringene. I tillegg til offentlig forvaltning og forsvar, var det særlig omfattende investeringsaktivitet i undervisning, helse- og omsorg og elektrisitet og vannforsyning.

Tabell 1-1: Realinvesteringer – utvalgte spesifikasjoner av næringer og sektorer. Mill.kr. Løpende priser

	2016	2017	2018	2019	2020
Offentlig administrasjon og forsvar	93,5	97,9	113,5	125,5	122,9
Undervisning	37,4	42,4	44,1	45,4	47,3
Helse- og omsorgstjenester	28,0	29,4	29,4	34,7	36,9
Transport utenom utenriks sjøfart	11,0	16,2	17,0	17,7	16,4
Elektrisitets-, gass- og varmtvannsforsyning	26,2	28,9	34,8	34,4	34,8
Vannforsyning, avløp og renovasjon	14,1	13,7	15,4	16,9	18,0
Offentlig forvaltning	165,2	173,8	193,9	213,5	216,4
- Statsforvaltning	94,9	104,1	116,1	127,3	130,2
- Sivil forvaltning	82,0	86,0	94,2	101,2	102,6
- Forsvar	12,8	18,1	21,9	26,2	27,6
- Kommuneforvaltning	70,3	69,8	77,9	86,1	86,2
Totalt for næringer	780,8	809,4	850,3	914,6	907,0
Andel offentlig forvaltning	21 %	21 %	23 %	23 %	24 %

Offentlig forvaltning stod for 24 prosent av samlede investeringer i norsk økonomi (inkl. petroleumsnæringen) i 2020.

Staten

I staten skilles det mellom sivil og militær sektor. Videre går det et skille mellom forvaltningsenheter, på den ene siden, og foretak og statsaksjeselskaper, på den andre.

Statsbygg har byggherreansvar for sivil statsforvaltning. Dette gjelder både bygg innenfor den statlige husleieordningen (der Statsbygg har ansvar for eiendomsforvaltning) og forvaltningsenheter utenfor husleieordningen (herunder store deler av UH-sektoren).

Forsvarsbygg utøver byggherrefunksjonen for forsvarets bygg og anlegg.

Statsforetak og statsaksjeselskaper utøver byggherreansvaret selv. Dette gjelder blant annet:

- Sykehusbygg HF (for de regionale helseforetakene)
- Avinor AS
- Statkraft AS
- Statnett
- Statens vegvesen
- Kystverket
- Nye veier AS

Kommunal sektor

Kommuner og fylkeskommuner har ansvar for å levere en rekke tjenester som krever investeringer. Hvis de selv produserer tjenestene, har de også ansvar for å gjennomføre investeringene, men de kan gjennom samarbeid eller kjøp av byggherretjenester overføre byggherrefunksjonen til andre.

Kommunene og fylkeskommunene velger selv hvordan de organiserer tjenestemånadene og investeringsvirksomheten. Vi kjenner ikke til noen systematisk oversikt over hvordan byggherrefunksjoner er organisert i kommunesektoren og heller ikke om den kjøpes eksternt eller fylles av kommunene og fylkeskommunene selv.

På grunnlag av samtaler med aktører som arbeider på dette feltet, har vi fått følgende hovedbilde:

- Fylkeskommunene og de store kommunene er selv byggherrer på prosjektene de igangsetter
- Mindre kommuner kjøper byggherretjenester fra ulike rådgivende ingeniører

Ulike modeller (byggherrerollen)

Det er den som får utført byggeprosjektet som er byggherre. Loven definerer byggherrens ansvar og plikter, herunder hvilke som ikke kan settes ut til andre.

Ifølge byggherreforskriften kan byggherren gjøre avtale med en koordinator eller byggherreprerentant som kan gjennomføre enkelte av byggherrens plikter på vegne av byggherren. Dette fritar imidlertid ikke byggherren fra sitt ansvar, jfr. byggherreforskriften §§ 13 og 16.

Det er vanlig at byggherren engasjerer et såkalt byggherreombud med ansvar for å følge opp kontrakten med hovedentreprenør og å gjennomføre kontrolltiltak, herunder kontroll med bestemmelser om bruk av innleid arbeidskraft.

Offentlige aktører som har omfattende bygge- og anleggsvirksomhet vil ofte velge å utføre de fleste oppgaver knyttet til kontraktsoppfølging og kontroll selv. Andre, som med mindre byggeaktivitet, kjøper en del tjenester knyttet til disse oppgavene.

2 Regelverk og byggherres ansvar

Som hovedregel skal virksomheter ansette arbeidstakere fast uten tidsbegrensning jfr. arbeidsmiljøloven § 14-9 (1). Det er likevel tillatt å ansette midlertidig eller leie inn arbeidskraft på nærmere bestemte vilkår. På grunn av økt bruk av innleid arbeidskraft og mulige negative konsekvenser ved innleie, samt for å sikre hovedregelen om fast ansettelse, forutsigbarhet og trygghet i stillingen for arbeidstakerne, ble det i 2019 gjort endringer i arbeidsmiljøloven med den hensikt å begrense bruken av innleie (Prop. 73 L (2017-2018)).

Under presenterer vi kort regelverket knyttet til bruk av innleid arbeidskraft, samt hvilket ansvar offentlige byggherrer har på dette området.

2.1 Regelverk knyttet til innleie av arbeidskraft

Generelt om utleie

Det er tillatt med utleie av alle typer arbeidskraft. Utleie defineres i arbeidsmarkedsloven § 25 som leie av arbeidstakere fra en arbeidsgiver (utleier) til en oppdragsgiver (innleier) der de innleide er underlagt oppdragsgivers ledelse. Det kreves at virksomheter som leier ut arbeidstakere oppfyller visse betingelser jfr. arbeidsmarkedsloven § 27 og forskrift om bemanningsforetak, FOR-2008-06-04-541.

Generelt om innleie

Arbeidsmiljøloven regulerer adgangen til og vilkårene for innleie. Arbeidsmiljøloven har i dag ingen definisjon av innleie. I NOU 2021:9 er det imidlertid foreslått en ny § 14-11 a, med definisjon av innleie, dette særlig for å trekke grensen mot bemanningsentrepriser. Langt på vei er forslaget en kodifisering av gjeldende ulovfestet rett hvor det skal foretas en helhetsvurdering med utgangspunkt i reelle forhold. Gjennom rettspraksis er det trukket opp en liste over momenter som er særlig relevante, men ikke uttømmende. Lovforslaget inneholder fortsatt de klassiske momentene, men nevner også nye momenter som ikke i samme grad følger av gjeldende rett.

Ulike utleievirksomheter – ulike regler

Arbeidsmiljøloven skiller mellom innleie fra virksomheter som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak) og innleie fra virksomheter som ikke har et slikt formål (produksjonsbedrift). Sistnevnte vil typisk leie ut ansatte dersom de i perioder har overskudd av arbeidskraft. For å regnes som en produksjonsbedrift er det et minimumskrav at utleien skjer innenfor de samme fagområdene som utgjør utleierens hovedbeskjeftigelse, og at utleieaktiviteten ikke omfatter mer enn 50 prosent av de fast ansatte hos utleier, jfr. aml § 14-13 (1). Det skal imidlertid gjøres en helhetsvurdering der også virksomheter som innfrir minimumsvilkårene kan falle utenfor, f.eks. dersom virksomheten over en stabil periode har et virksomhetsområde med fast utleie.

Utleie fra produksjonsbedrifter er særlig utbredt i bygge- og anleggsnæringen (NOU 2021:9). Ifølge en undersøkelse Maskinentreprenørenes forbund (MEF) gjennomførte i 2017 blant sine medlemmer, hadde 66,4 prosent av entreprenører benyttet innleie. Av disse hadde 80,3 prosent leid inn fra andre produksjonsbedrifter, mens kun 6,3 prosent hadde leid inn fra bemanningsforetak. 9,2 prosent hadde benyttet seg av begge deler (MEF 2017).

Vilkårene for innleie er ulike alt ettersom innleien skjer fra et bemanningsforetak eller en produksjonsbedrift og reguleres henholdsvis i arbeidsmiljøloven §§ 14-12 og 14-13.

Det er begrenset adgang til innleie fra et bemanningsforetak og slik innleie utløser også krav om likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår for den innleide jfr. nærmere redegjørelse nedenfor. Brudd på bestemmelsene i arbeidsmiljøloven § 14-12 har som virkning av retten kan avsi dom for at innleide har et fast arbeidsforhold hos innleier.

Innleie fra produksjonsbedrift er i utgangspunktet ikke begrenset, men den innleide er sikret ved kravet om at vedkommende må være fast ansatt i produksjonsbedriften jfr. arbeidsmiljøloven § 14-13. Videre skal innleier drøfte bruken av innleie med tillitsvalgte før det tas en beslutning om innleie. Dersom innleien overstiger 10 prosent av de ansatte hos innleier (men ikke færre en tre personer) eller varer i mer enn ett år, skal det inngås skriftlig avtale med tillitsvalgte for at innleien skal være lovlig.

Innleie fra produksjonsbedrifter er utbredt i bygg- og anleggsnæringen, men den innleides stillingsvern anses bedre ivaretatt ved slik innleie på grunn av tilknytningen til produksjonsbedriften og kravet om fast ansettelse der.

Dette oppdraget har derfor primært rettet seg mot innleie fra bemanningsforetak, og vi vil i det følgende fokusere på regelverket knyttet til dette.

Når er innleie fra bemanningsforetak lovlig?

Det er kun tillatt å leie inn arbeidskraft fra bemanningsforetak som er registrert hos Arbeidstilsynet, og innleievirksomheten er forpliktet til å undersøke om utleier er registrert, jfr. arbeidsmarkedsloven § 27 og forskrift om bemanningsforetak §§ 5 og 6.²

De materielle begrensningene i adgangen til innleie fra bemanningsforetak fremgår av § 14-12. Det er i utgangspunktet bare to type tilfeller der bruk av innleie fra bemanningsforetak er lovlig.

For det første kan en virksomhet leie inn arbeidskraft i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelses etter aml § 14-9 andre ledd bokstav a-e. Dette omfatter tilfeller der arbeidet er av midlertidig karakter, vikariater, praksisarbeid, for deltakere i arbeidsmarkedstiltak eller innen organisert idrett inkludert utøvere, trenere, dommere og andre ledere.

For det andre er bruk av innleie tillatt dersom innleievirksomheten er bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett etter arbeidstvistloven, og det er inngått en skriftlig avtale om tidsbegrenset innleie mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte som til sammen representerer et flertall av den arbeidstakerkategorien innleien gjelder. I dette tilfellet skal innleievirksomheten og bemanningsforetaket kunne fremlegge dokumentasjon på forespørsel fra Arbeidstilsynet om at innleievirksomheten er bundet av tariffavtale og at det er inngått avtale med de tillitsvalgte.

I tillegg fremgår det av § 14-12 tredje ledd at arbeidsgiver minst én gang i året skal drøfte bruken av innleid arbeidskraft med de tillitsvalgte.

Likebehandlingsprinsippet

Dersom en virksomhet leier inn arbeidskraft fra et bemanningsselskap, skal den innleide arbeidstakeren sikres minst de samme vilkårene som vedkommende ville hatt dersom han eller hun var ansatt i innleievirksomheten for å utføre samme arbeid, jfr. aml § 14-12 a. Dette omtales som likebehandlingsprinsippet og omfatter de lønns- og arbeidsvilkår som fremgår av § 14-12 a (1) bokstavene a) til e), herunder arbeidstid, overtidsarbeid, pauser og hvileperioder, ferie og fridager samt lønn og utgiftsdekking. Videre skal den

² Se Arbeidstilsynets register over bemanningsforetak på <https://www.arbeidstilsynet.no/registre/registrerte-bemanningsforetak/>.

innleide arbeidstakeren har tilgang på de samme felles goder og tjenester hos innleier som virksomhetens egne arbeidstakere, slik bestemmelsens annet ledd fastsetter.

Likebehandlingsprinsippet medfører derfor plikter for både utleie- og innleievirksomheten, hvor utleier er ansvarlig for vilkårene i første ledd, mens innleier er ansvarlig for de fysiske felles godene som fastsettes i andre ledd. Begge parter har ansvar knyttet til opplysningsplikt om og innsynsrett i lønns- og arbeidsvilkår, jfr. § 14-12 b. Det vil si at både innleievirksomheten, utleievirksomheten og arbeidstakeren selv skal kunne få nødvendige opplysninger for å kunne sørge for at likebehandlingsprinsippet ivaretas. Innleier har også solidaransvar for utbetaling av lønn, feriepenger og eventuell annen godtgjøring, forutsatt at dette fremmes innen tre måneder etter kravets forfallsdato jfr. aml § 14-12 c.

Håndheving av regelverket

Ettersom en arbeidskontrakt er en privatrettslig avtale mellom den enkelte arbeidsgiver og arbeidstaker, må brudd på reglene i utgangspunktet håndteres av den enkelte arbeidstaker, jfr. aml § 14-14. Den enkelte arbeidstaker, eventuelt med støtte fra fagforbund, tillitsvalgte, rettshjelpsorganisasjoner eller andre, kan bringe saken inn for rettsapparatet. Dersom vedkommende får medhold, kan det avsies dom om at det foreligger et fast ansettelsesforhold. Arbeidstakeren kan også tilkjennes erstatning. En undersøkelse fra 2019 fant imidlertid at relativt få arbeidstakere tar opp sin sak, verken med arbeidsgiver, fagforening eller eventuelt rettsapparatet (Svalund, Øistad og Alsos 2019). Dette tyder på at reglene ofte ikke håndheves.

Arbeidstilsynet har tidligere kun hatt en veilednings- eller rådgivningsrolle når det gjelder vilkår for bruk av innleie. For å sikre bedre håndheving av reglene om innleie, fikk imidlertid Arbeidstilsynet fra 1. juli 2020 myndighet til å gi pålegg og treffe de enkeltvedtak ellers som er nødvendige for gjennomføring av deler av innleie- og likebehandlingsreglene i arbeidsmiljøloven, jfr. arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd (se Prop. 61 LS (2019-2020)). Myndigheten omfatter reglene om når det er adgang til å bruke innleid arbeidskraft i § 14-12 første til tredje ledd, kravene om likebehandling i § 14-12 a første ledd, samt reglene om innleiers opplysningsplikt etter § 14-12 b. Arbeidstilsynet fikk samtidig også myndighet til å ilegge gebyr ved overtredelse av disse reglene jfr. arbeidsmiljøloven § 18-10.

På grunnlag av dette gjennomførte Arbeidstilsynet høsten 2020 et pilotprosjekt der de førte tilsyn med reglene om bruk av innleie (§ 14-12 første til tredje ledd) blant bygg- og anleggsvirksomheter i Oslo og omegn. Av totalt 81 tilsynssaker ble det gitt en reaksjon i 19 saker (23 prosent), mens det ikke ble funnet tilfeller av innleie i 36 av sakene (Arbeidstilsynet 2020).

Erfaringen fra prosjektet var at det var svært krevende å innhente tilstrekkelig dokumentasjon for å belyse sakene godt nok. De fleste virksomhetene som inngikk i tilsynene begrunnet bruken av innleie med at arbeidet som skulle utføres var av midlertidig karakter, blant annet som følge av svingninger i oppdragsmengde, byggeprosjekter som tar lengre tid enn planlagt og lignende. Ifølge Arbeidstilsynet var det i mange tilfeller krevende å fastslå hvorvidt arbeidet faktisk var av midlertidig karakter. Arbeidstilsynet viste delvis til at dette ikke er klart definert i lovverket, og at det resulterte i at Arbeidstilsynet måtte ta i bruk en del skjønn i vurderingen av om innleien var lovlig eller ikke.³

³ Intern oppsummering av pilotprosjektet, tilsendt fra Arbeidstilsynet.

2.2 Byggherrenes ansvar for oppfølging av regelverket

Innleie er et triangulært sysselsettingsforhold, der arbeidskontrakten mellom arbeidstaker og utleievirksomheten er underlagt det kommersielle avtaleforholdet mellom innleievirksomheten og utleievirksomheten. Det er ikke noe kontraktsforhold mellom den enkelte arbeidstaker og innleiebedriften. Reglene for innleie som er presentert over pålegger imidlertid både innleie- og utleievirksomheten ulike ansvar og plikter. Når en leverandør, eller en underleverandør, leier inn arbeidskraft, har byggherren i utgangspunktet ikke noe ansvar for at vilkårene for lovlig innleie iht. arbeidsmiljøloven er oppfylt.

Offentlige byggherrer, som oppdragsgiver i offentlige kontrakter, er imidlertid pålagt ulike ansvar og plikter etter andre lover og forskrifter. I kontrakter som faller inn under virkeområde til Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter FOR-2008-02-08-112, vil offentlige byggherrer ha et informasjons- og påseansvar for at ansatte får lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med forskrifter om allmenngjorte tariffvilkår. På områder som ikke er dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale, skal oppdragsgiver stille krav om, informere om og ha påseansvar for lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje.

For kontrakter som faller utenfor denne forskriften, eksempelvis som følge av terskelverdiene, vil byggherrene uansett ha informasjonsplikt om allmenngjorte lønns- og arbeidsvilkår etter Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett FOR-2008-02-22-166 § 5. Hvis byggherre driver næringsvirksomhet har byggherren også påseplikt dersom det ikke brukes underleverandører.

En tilsvarende informasjons- og påseplikt finnes altså ikke når det gjelder reglene om bruk av innleie av arbeidskraft, og etterlevelsen av disse.

For å sikre etterlevelse av lovkrav og seriøsitet i bygg- og anleggsprosjekter, er det flere offentlige byggherrer som regulerer dette kontraktuelt, med egne seriøsitetsklausuler, som i mange tilfeller inntas som et vedlegg til kontrakten. I enkelte tilfeller går seriøsitetsbestemmelsene også ut over kravene som følger av anskaffelsesregelverk og relevant lovverk (KS 2020). Så langt vi kan se har alle slike seriøsitetsbestemmelser et vilkår om at leverandøren skal sørge for tilsvarende seriøsitetsbestemmelser i kontrakter med eventuelle underleverandører. Dette vil si at byggherrens seriøsitetsbestemmelser skal gjelde for alle underleverandører, i alle ledd i kontraktskjeden.

I utgangspunktet kan hver byggherre fastsette egne seriøsitetsbestemmelser (se beskrivelse av ulike byggherrens seriøsitetsbestemmelser i kapittel 3.1).

3 Forståelse for og anvendelse av regelverket

I dette kapitlet beskriver vi aktørenes kunnskap om regelverket samt erfaringene med å anvende det.

3.1 Kjennskap til regelverket

Vi finner at det varierer i hvilken grad offentlige byggherrer kjenner til regelverket om innleie.

En del byggherrer oppgir at de kjenner regelverket godt. De fremhever at det er deres plikt å kontrollere at kontraktsparter følger regelverket, og at de som byggherre derfor må ha kjennskap til regelverket. Blant noen byggherrer er det tilsynelatende svært god kunnskap om, og fokus på, innleiereglene. Disse byggherrene har eksempelvis egne rutiner som skal følges, skjemaer som skal utfylles, samt opplæring/veiledning til entreprenører og prosjektledere om hvordan de skal følge opp innleiereglementet. Store offentlige byggherrer har tilsynelatende bedre kjennskap til, og fokus på, regelverket, enn de fleste av de øvrige byggherrene vi har intervjuet.

En relativt stor andel av informantene fra offentlige byggherrer kjenner imidlertid ikke innleieregelverket særlig godt. For noen skyldes dette at de ikke benytter seg av innleie i stor grad, og/eller at de som byggherre sjelden leier direkte fra bemanningsforetak selv. I andre tilfeller kan informantens manglende kjennskap til regelverket skyldes at de vi har intervjuet jobber i avdelinger hvor det er mindre fokus på regelverket, slik som prosjekt/utførelsesfasen. Dermed har de ikke førstehåndskunnskap om regelverket selv. Store byggherrer har gjerne egne enheter med ansvar for seriøsitetsbestemmelser og utforming av kontrakter. Det er de som har best kunnskap om regelverket. Mange informanter opplever å ha god kjennskap til organisasjonens kontraktskrav og seriøsitetsbestemmelser, men mindre kunnskap om innleieregelverket. De forteller at kravene i deres seriøsitetsbestemmelser skal følges videre nedover i kjeden, og at de stoler på at entreprenører forholder seg til disse bestemmelsene samt regelverket for øvrig.

Et fellestrekk blant flere av informantene er imidlertid at de snakker om regelverket knyttet til *lønns- og arbeidsvilkår* generelt når de får spørsmål om regelverket knyttet til innleie. Informantene forteller eksempelvis om hvilke krav de stiller i forbindelse med lønn- og arbeidsvilkår i kontraktene, og kontroller av lønn- og arbeidsvilkår. Selv om regelverket knyttet til lønn- og arbeidsvilkår er tilgrenset til, og svært relevant i forbindelse med, innleie, kan det indikere at (noen av) byggherrene i mindre grad kjenner til innleieregelverket konkret, eller at innleieregelverket tillegges mindre fokus. En del byggherrer forteller eksempelvis at innleie ikke utgjør et eget fokusområde, men at det inngår som et av flere temaer de har fokus på.

Også andre aktører vi har intervjuet oppfatter at det varierer i hvilken grad offentlige byggherrer har kjennskap til, og fokus på, innleie. De erfarer dessuten at store byggherrer kjenner til regelverket godt, mens mindre aktører har mindre fokus på dette.

Økende kjennskap til regelverket

Flesteparten av byggherrene vi har intervjuet opplever at de har bedre kjennskap til regelverket i dag enn hva som var tilfellet for noen år siden. Økt kjennskap til regelverket skyldes økt fokus på innleie – både internt i organisasjonen, i (fylkes)kommuner og generelt i bransjen. I tillegg har politiske diskusjoner knyttet til innleie og hvorvidt/på hvilke måter innleie skal kunne benyttes, samt regelendringene fra 2019, medført at byggherrer har satt seg mer inn i tematikken.

I noen (fylkes)kommuner er innleie nå et område som det jobbes aktivt med, noe som har medført større kjennskap til regelverket blant en del byggherrer. Mange av byggherrene er i gang med å utarbeide seriøsitetsbestemmelser, interne rutiner, samt å ta i bruk HMSREG.

Også flere informanter blant de øvrige aktørene som vi har intervjuet opplever at byggherrer kjenner til innleieregelverket bedre i dag, og at innleie i økende grad har kommet på agendaen de senere år. Imidlertid presiserer noen at det ikke rettes mer oppmerksomhet mot innleie «i seg selv», men at det har blitt økt oppmerksomhet mot forhold som seriøsitet, lønn- og arbeidsvilkår og arbeidskriminalitet generelt. Innleie inngår som en komponent blant disse forholdene.

Ulik kjennskap til regelverket internt hos byggherrer

Vi finner at kjennskap til regelverket ikke bare varierer mellom offentlige byggherrer, men også innad hos den offentlige byggherre, nemlig mellom ulike avdelinger.

Byggherrene som vi har intervjuet, har ulike organisasjonsstrukturer. Felles for de fleste er at de har en egen avdeling med personer som i særlig grad har kjennskap til relevant lovverk, herunder lønn- og arbeidsvilkår, skatte- og avgiftsmessige forhold, a-krim, innkjøp etc. og hvordan slike forhold hensyntas i utforming av kontrakter. De ansatte i slike avdelinger har gjerne juridisk bakgrunn, og dermed god forståelse for regelverket. De er involvert i oppstarten av prosjekter, og er potensielt involvert i senere deler av prosjektet for eksempel ved utføring av kontroller og/eller avdekking av brudd på kontraktkrav.

Vi finner imidlertid at det er mindre kjennskap til, og bevissthet rundt, innleieregelverket blant aktører med ansvar for prosjektledelse. En generell oppfatning er at det er mer fokus på den praktiske gjennomføringen i denne fasen. Flere av informantene som jobber i prosjektledelse erkjenner at de ikke har svært inngående kjennskap til regelverket. De kjenner til kontraktsmalene og/eller seriøsitetsbestemmelsene, men erfarer at det er juristene som har kunnskap om innleiereglene utover dette. En informant som jobber med innleieregelverket opplever at personer i prosjekt/utførelsesfasen ikke bare mangler kunnskap om regelverket, men at de også mangler forståelse for hvorfor fokus på innleie, og det å etterleve innleiereglementet, er viktig. Informanten opplever ikke at ansatte i prosjekt/utførelsesfasen nødvendigvis forstår hvorfor regelverket eksisterer, eller ser det «store bildet».

Flere byggherrer har tett samarbeid med aktører som Skatteetaten, a-krimsentrene⁴, Fair Play, LO og Arbeidstilsynet. Slike samarbeid kan bidra til å øke bevisstheten rundt regelverket.

Også andre aktører som har blitt intervjuet, for eksempel entreprenører, oppfatter at innleieregelverket er ganske godt kjent blant de som har ansvar for kontrakter og utforming av seriøsitetsbestemmelser, men i varierende grad i enheter som har ansvar for prosjektgjennomføring.

3.2 Tolkning og anvendelse av regelverket uklart

Kun et fåtall av informantene opplever at regelverket er uproblematisk å forholde seg til eller håndheve. Vi finner at det er informanter som jobber i prosjekt/utførelsesfasen som

⁴ A-krimsentrene er tverretatlige sentre som jobber for å forebygge og avdekke arbeidslivskriminalitet. A-krimsentrene består av medarbeidere fra Arbeidstilsynet, NAV, Skatteetaten og politiet, samt andre relevante myndigheter. Det finnes sju a-krimsentre i Norge som er lokalisert i Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim, Kristiansand, Bodø og Tønsberg.

i størst grad svarer at de opplever regelverket som tydelig og lett å forstå, men vi finner også at disse aktørene har dårligere enn kjennskap til reglene. Flertallet i utførerenhetene lener seg på avdelingen med juridisk kompetanse ettersom de selv ikke besitter førstehåndskunnskap til regelverket (jf. tidligere avsnitt).

Det er juristene/ansatte i avdelinger med ansvar for kontraktsutforming og overholdelse av regelverk som oftest uttrykker at regelverket er vanskelig å anvende. Flere uttrykker at (deler av) regelverket kan være komplisert, og kan være gjenstand for ulike tolkninger. Vår tolkning av utsagnene er likevel at de fleste oppfatter at regelverket er enkelt å forstå, men at det er vanskelig og ressurskrevende å fastslå faktiske forhold som skal ligge til grunn for den skjønsmessige avveiningen som regelverket krever.

Det er krevende og komplekst. Ikke til å legge skjul på. Det er behov for mye spisskompetanse i flere deler av bransjen. Byggherre

Men det er ikke veldig enkle regler å forholde seg til må jeg si. For det forutsetter ganske inngående kjennskap til bedriften, hvor mange ansatte etc. Realiteten som er avgjørende og ikke hva bedriften velger å kalle virksomheten for. Så om det er snakk om å bedre tydeligheten på regelverket så er det absolutt rom for det. Byggherre

Det oppleves av jurister hos oss som vanskelig å tolke, og Arbeidstilsynet klarer ikke komme tilbake til oss om når det er lovlig. Når er det legitimt og når er det ikke. Det skillet er vanskelig å trekke, det er en skjønsmessig vurdering. Byggherre

Også Arbeidstilsynet har uttrykt at regelverket er krevende å arbeide med:

Men hvis det går på forståelsen av regelverket er ikke det slik at det er veldig udefinert. Det finnes rettspraksis på området om midlertidighet, entreprise vs innleie. Poenget er vel at selv om man har det, så er det skjønsmessige vurderinger som skal gjøres i hvert tilfelle, og det er det som er mest krevende og bruker mye tid. Momentene er kjent, elementene er der, men konkret vurdering av det enkelte tilfellet vil kreve tid (...) Det er ikke jussen i seg selv som er komplisert, men kartlegging av faktum og den skjønsmessige vurderingen, og det er tidkrevende. Arbeidstilsynet

Det er særlig tre områder som er utfordrende ifølge våre informanter.

Midlertidig behov/arbeid av midlertid karakter

Det området som flest informanter opplever utfordrende gjelder *midlertidig behov/arbeid av midlertid karakter*. Mange byggherrer opplever det som utfordrende å avgjøre hva som utgjør et «midlertid behov», og mange byggherrer opplever det som ressurskrevende å etablere et faktagrunnlag for å avgjøre «midlertidighet» av et arbeidskraftbehov.

En del byggherrer opplever at entreprenører har en annen oppfatning av hva som utgjør midlertidig behov/er av midlertidig karakter enn hva de som byggherre har. Flere byggherrer erfarer eksempelvis at entreprenører oppfatter at prosjektet som sådan er av midlertid karakter. Imidlertid oppfatter ikke byggherrene et prosjekt som av midlertidig karakter, til tross for at det er tidsavgrenset.

En annen ting som er vanskelig er at i byggebransjen er alt prosjekter, kan lett argumentere for at det er av midlertidig karakter selv om vi også ser at i en del veiledninger som er gitt regnes ikke byggeprosjekter som midlertidig, for det er en del av karakteren. Men det skjer ute blant våre entreprenører at de tenker at «Dette er midlertidig, da kan vi bruke det!». Så jeg, selv om jeg er rimelig godt kjent [med regelverket], har vi en topp kan vi leie inn, men når er det en topp? (...) på den ene siden står det ganske mye om innleie, men samtidig opp for

mange tolkninger og mange huller som byggebransjen som sådan sier «Her, vi trenger folk, vi hyrer inn». Lettere og billigere enn å ha en stor grunnbemanning.
Offentlig byggherre

Fra leverandørsiden opplever enkelte at ulike byggherrer kan tolke «midlertidig behov/karakter» på egne måter. Dersom byggherrene har ulike tolkninger av lovverket, kan det medføre at entreprenører må forholde seg til ulike tolkninger av regelverket i ulike prosjekter.

Flere byggherrer opplever at innleie på bakgrunn av denne hjemmelen (aml § 14-9 andre ledd bokstav a-e) skiller seg fra innleie basert på tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett etter arbeidstvistloven. Mange byggherrer opplever regelverket rundt innleie med tariffavtale med fagforening med innstillingsrett som enkelt å forstå. Dette er også noe som kan dokumenteres. Behovet for innleie grunnet midlertidig behov blir derimot en vurderingssak og blir således vanskeligere å avgjøre.

Skillet mellom produksjonsselskap og bemanningsforetak

Selv om flesteparten av byggherrene vi har intervjuet ikke problematiserer skillet mellom produksjonsselskap og bemanningsforetak, opplever noen byggherrer at dette forholdet kan være utfordrende. Disse byggherrene opplever at det er utfordrende å vite når et selskap er et bemanningsforetak og når det er et produksjonsselskap, hvorfor de definerer selskapet som de gjør og hvordan byggherrene skal forholde seg til det. Noen byggherrer opplever at det kan være vanskelig å finne ut av om det er snakk om et produksjonsselskap eller bemanningsforetak. Noen informanter, både byggherrer og øvrige aktører som vi har intervjuet, problematiserer også at enkelte bemanningsforetak kan «kamoufleres» som del av produksjonsbedrifter og på denne måten omgå deler av regelverket.

Likebehandlingsprinsippet

Noen byggherrer (og særlig ansatte i prosjekt/utførelsesfasen) opplever at det kan være utfordringer knyttet til *likebehandlingsprinsippet*. De opplever at det kan være vanskelig å finne ut hva de skal «likebehandle med» (eksempelvis hvilken tariffavtale som gjør seg gjeldende, om det er andre satser enn minstelønnsatser, overtidsbestemmelser etc.) Noen informanter i prosjekt/utførelsesfasen opplever at de er avhengig av eksemplvis a-krimkoordinatorer for å innhente denne informasjonen, og at de ikke ville klart å finne ut av denne informasjonen på egen hånd.

Et fellestrekk blant flere byggherrer er at det mest utfordrende med regelverket ikke nødvendigvis er å *forstå* det, men at det er arbeidskrevende å *følge opp* at alle krav blir fulgt. Noen byggherrer opplever at det er mange gråsoner i det praktiske arbeidet som er vanskelig å forholde seg til. Ofte er aktører inne på prosjekt hos dem over kort tid, noe som gjør det praktiske oppfølgingsarbeidet utfordrende.

4 Informasjon om faktisk innleie

Byggherren har plikt til å føre en oversiktsliste over alle som skal utføre arbeid på bygge- eller anleggsplassen, jfr. byggherreforskriften § 15. Listen skal inneholde blant annet navn på arbeidsgivere, enmannsbedrifter eller navnet på innleievirksomheten for innleide arbeidstakere. I tillegg skal listen inneholde navn, fødselsdato, arbeidsgiver og HMS-kortnummer på alle som skal utføre arbeid på bygge- eller anleggsarbeidet. For innleide arbeidstakere vil arbeidsgiver være utleievirksomheten/bemanningsforetaket. Ifølge forskriften skal listen føres elektronisk, kontrolleres og oppdateres daglig. Den skal også være tilgjengelig og på oppfordring vises til blant annet Arbeidstilsynet og skattemyndighetene.

Bruk av systemer - HMSREG

Det varierer mellom byggherrene hvordan de holder oversikt med leverandører som er involvert i et prosjekt og fører mannskapslister. I 2017 tok Oslo kommune i bruk HMSREG, et datasystem som gir byggherrene oversikt over blant annet leverandører/foretak som er inne i prosjektene deres, og mannskapet på byggeplassen.⁵ Stadig flere byggherrer tar i bruk systemet, inkludert flere av byggherrene vi har intervjuet.

Noen av byggherrene vi har intervjuet benytter seg tilsynelatende av HMSREG konsekvent på alle prosjekter, mens andre benytter seg av HMSREG på noen/nye prosjekter ettersom allerede pågående prosjekter ikke kan rulleres inn i systemet. Flere byggherrer er for tiden i en prosess med å ta systemet i bruk. Vi har ikke fått informasjon om at det finnes flere tilsvarende systemer.

Systemet gir en leverandøroversikt, som bygges opp når underleverandører inviteres inn for oppdrag. Her legger man inn leveransen de skal bidra med. Dersom selskap er oppført som bemanningsbyråer i Brønnøysundregisteret kommer dette opp i HMSREG.

I HMSREG får man også mannskapslister og oversiktslister. Byggherre har mulighet til å se hvem som er til stede på byggeplassen, og fra hvilke leverandører de er. Systemet gir mulighet for å se personer/HMS-kort som er logget inn på byggeplassen, og gir oversikt over antall fagbrev, lærlinger etc. på byggeplass.

HMSREG gir også mulighet for å fange opp hendelser og avvik, slik som *mangel på HMS-kort*. Ettersom HMSREG er koplet opp mot STARTBANK⁶ vil byggherren få opp varsel dersom for eksempel et bemanningsforetak ikke har innfridd alle krav i de andre systemene. HMSREG utgjør dermed et godt verktøy for å understøtte risikobaserte kontroller.

HMSREG er et verktøy som gir byggherrene en helhetlig oversikt over prosjektene. Byggherrene som vi har intervjuet, og som benytter HMSREG, opplever at det gir løpende oversikt og kontroll.

Byggherrenes oversikt over innleie

Vi finner at det varierer noe i hvilken grad byggherrer har oversikt over omfanget av innleie fra bemanningsforetak i prosjektene de har ansvar for. Byggherrer som benytter HMSREG har i stor grad oversikt over innleie, også fra bemanningsforetak. Ikke alle byggherrer har mulighet til å benytte seg av HMSREG for alle prosjekter. Det kan skyldes

⁵ Se beskrivelse av systemet på f.eks. Oslo kommunes nettsider, <https://www.oslo.kommune.no/for-vare-leverandorer/krav-til-leverandorer/fellessystem-for-elektronisk-mannskapskontroll>, eller HMSREGs egen hjemmeside, <https://www.hmsreg.com/no/om-hmsreg>.

⁶ Et nettverk og register som blant annet gir informasjon om leverandører oppfyller ulike krav

at entreprenørene ikke benytter systemet, eller at allerede igangsatte prosjekter ikke kan rulleres inn i systemet. At noen prosjekter faller utenfor HMSREG medfører mindre oversikt i disse prosjektene.

Byggherrer som ikke benytter HMSREG har ulike forutsetninger for å ha oversikt over innleieandelen, og opplever noe mindre grad av oversikt. Flere har krav om at innleie skal varsles (jf. avsnitt 5.2.4). Det store flertallet oppgir at de har krav om mannskapsregistrering og at det leveres mannskapslister. Noen byggherrer oppgir å få oversikt over ressursene også i byggmøter. Dette gir en viss oversikt over hvem som er/har vært på byggeplassen. Imidlertid følges mannskapslister opp i varierende grad (for eksempel hvis byggherren ikke har tid til å sjekke alle skjemaer). I tillegg kan byggherrene som ikke benytter HMSREG få tilsendt dokumentasjon og oversikt på etterskudd. Dette kan medføre mindre oversikt over innleieandelen.

Oversikt over de som bruker HMSREG, men ellers... Byggherre

Der vi har HMSREG har vi oversikt, men for de andre har vi ikke samme oversikt. De skal sende inn månedsrapport og det skal fremkomme, men det er ymse praksis. Byggherre

Omfang av innleie

Flere informanter erfarer at det har skjedd endringer når det gjelder bruk av innleie. En endring er at innleiebruken har gått ned den senere tid. Noen informanter peker på regelendringen i 2019 som en forklaring på innleiebruken har gått ned, og erfarer at markedet har endret seg som konsekvens av regelendringen. En del byggherrer erfarer at de selv har redusert innleieandelen betydelig de senere år.

Andre peker på at innleie fra bemanningsforetak har gått ned, men at dette skjules av bruk av entreprise eller produksjonsbedrifter.

Vi har en hypotese i forhold til det. Om at innleie av bemanningsforetak har gått ned, men er kamuflert gjennom entreprise eller produksjonsbedrifter (...) men bortsett fra det, innleie fra produksjonsbedrifter er på en måte en ønsket form for å ta topper. Det vil si at noen har mye å gjøre og andre lite, så kan de leie fra hverandre og unngå permittering. Det ønsker vi ikke å stoppe. Men hvis de kaller det innleie fra produksjon og det er fra bemanning, vil vi slå ned på det. Byggherre

Mange byggherrer opplever at det å være offentlige byggherrer som stiller strenge krav bidrar til at de har mindre innleiebruk (fra bemanningsforetak) enn resten av bransjen. Noen byggherrer mistenker dessuten at den ulovlige innleien flyttes til andre prosjekter og byggherrer uten like mange krav.

Det har i liten grad lyktes oss å innhente eksakte tall på omfang av innleie blant byggherrene som vi har intervjuet. At vi i liten grad har fått oppgitt tall på innleieandelen kan skyldes flere forhold. For det første kan byggherrene, som nevnt over, i varierende grad ha oversikt over innleie fra bemanningsforetak i sine prosjekter. Videre kan det knyttes usikkerhet til tallene som byggherrene opererer med. Byggherrer som har tatt i bruk HMSREG de senere år kan ha oversikt over innleieandelen i *noen* prosjekter, men ikke alle prosjekter, og kan derfor ikke si noe om omfanget av innleie helhetlig sett. I tillegg kan svakheter ved HMSREG, eksempelvis at firma kan være lagt inn med flere næringskoder (både produksjonsbedrift og bemanningsforetak), utgjøre en potensiell feilkilde. Andre byggherrer oppgir tall på innleie generelt, men ikke nødvendigvis fra bemanningsforetak og/eller knyttet til bygg- og anleggsprosjekter konkret. Periodene som byggherrene opererer med kan også variere – noen oppgir tall for innleie for det siste året, mens andre oppgir innleieandel over en lengre periode. Dette gjør at det kan knyttes usikkerhet til de relativt få tallene vi har fått oppgitt, samt at innleieandelen blant ulike byggherrer ikke kan sammenliknes.

Vanskelig å sette tall på lovlig innleie, forskjellige kilder, og enda vanskeligere å sette tall på den ulovlige innleien, for da kommer man inn på skjønnsmessige kriterier. Midlertidighet, er det lovlig midlertidighet, er det reell midlertidighet (...) vi vet lite om omfanget innleie og ulovlig innleie. Annen aktør

Flere byggherrer oppgir innleieandel under 10 prosent (dog gjennom noe ulike rapporteringsmåter). En byggherre oppgir at 5,2 prosent av alle som registrerte seg i HMSREG i 2021 kom fra bemanningsforetak. Byggherren opplever ikke at dette tallet er særlig høyt. En annen byggherre oppgir at 7,1 prosent av arbeidstakere på deres prosjekter er fra bemanningsforetak. Imidlertid understreker vedkommende at innleieandelen vil variere veldig gjennom prosjektperioden. En annen byggherre oppgir at 6 prosent var fra bemanningsselskap, mens ytterligere en byggherre oppgir 16,6 prosent fra bemanningsforetak, men understreker at tallene ikke er helt riktige.

Et par byggherrer oppgir at de per nå ikke har en fullstendig oversikt ettersom HMSREG ikke er tatt ordentlig i bruk. Et fåtall byggherrer oppgir å ikke ha tall på innleieomfanget (til tross for at de har tatt i bruk HMSREG).

Når og hvor brukes innleie (fra bemanningsforetak)?

Det finnes mange former for innleie, og flere former for innleie benyttes i forbindelse med prosjekter som offentlige byggherrer har ansvar for. Innleie fra bemanningsforetak benyttes både blant hoved- og underentreprenører, men flertallet av informantene opplever at det oftest benyttes blant underentreprenører.

En del byggherrer opplever at innleieomfanget kan ha sammenheng med størrelsen og arten på prosjektene. En oppfatning er at byggherrer med mindre prosjekter/kortere byggeperiode vil ha behov for innleie fra bemanningsforetak i større grad enn byggherrer med lengre og større prosjekter. Innleieandelen kan også bero på oppgavene i prosjektet, og hvilke aktører som ivaretar disse (utenlandsk arbeidskraft eller norsk/skandinavisk arbeidskraft).

Flere aktører, både blant byggherre selv samt andre aktører som vi har intervjuet, erfarer at det er store regionale forskjeller når det gjelder bruk av innleie. De opplever at innleie benyttes mest i store byer, og særlig Oslo og østlandsområdet.

Enkelte har også gitt en framstilling basert på en dynamikk drevet av regelendringer. Før 2013 var det stort sett hovedentreprenører som leide inn. Så ble likebehandlingsprinsippet (lønns- og arbeidsvilkår) innført. En del entreprenører oppdaget at det ble dyrt å leie inn. Dette gjorde at mye av innleien ble flyttet til underentreprenører. Etter 2019, da gjeldende regelverk ble innført, er pendel i ferd med å svinge litt tilbake. Dette har sammenheng med at hovedentreprenører normalt har tariffavtale, og dermed større mulighet for å leie inn lovlig, mens en del underentreprenører ikke har det.

5 Byggherrenes krav til bruk av innleie

I dette kapitlet beskriver vi hvilke krav byggherrene stiller når det gjelder bruk av innleid arbeidskraft.

5.1 Bruk av standardkontrakter og seriøsitetsbestemmelser

Tilnærmet alle byggherrene vi har intervjuet baserer seg på standardkontrakter fra Standard Norge i sine bygge- og anleggsprosjekter. Hvilke standardkontrakter som brukes, avhenger av type prosjekt, hvilken del av prosjektet det er snakk om og organiseringen av det enkelte prosjekt. Mange tar utgangspunkt i NS 8405 – Norsk bygge- og anleggskontrakt (eventuelt NS 8406 – Forenklet norsk bygge- og anleggskontrakt). De fleste vi har intervjuet hyrer stort sett inn en totalentreprenør som tar ansvar for gjennomføringen av hele prosjektet. I slike tilfeller brukes ofte NS 8407 – Alminnelige kontraktbestemmelser for totalentrepriser.

Byggherrene gjør i stor grad egne tilpasninger av standardkontraktene og legger inn egne kontraktkrav. Slike kontraktkrav kan dekke samtlige deler av organiseringen og gjennomføringen av et prosjekt, herunder forhold som gjelder å sikre et seriøst arbeidsliv og forebygging av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Dette kan inkludere både krav som pålegges byggherrene gjennom lovverket og byggherrenes egne bestemmelser og krav.

Byggherrenes egne kontraktkrav omtales noen ganger som spesielle eller særskilte kontraktkrav og andre ganger som seriøsitetsbestemmelser. I praksis inngår ofte seriøsitetsbestemmelser som vedlegg til kontraktene, og blir dermed å anse som kontraktkrav.

Byggherrene stiller krav i form av kontraktkrav og seriøsitetsbestemmelser til sin kontraktspart. I de fleste tilfeller er dette en hoved- eller totalentreprenør, men enkelte byggherrer, eller enkelte prosjekter, tar også i bruk en modell der byggherren koordinerer flere entreprenører. Uavhengig av om byggherren har én kontraktspart (i form av en totalentreprenør) eller flere, stilles det krav i kontrakten om at spesielle kontraktkrav og seriøsitetsbestemmelser skal videreføres i samtlige kontrakter som er en del av prosjektet, altså nedover i leverandørkjeden.

På bakgrunn av intervjuene vi har gjennomført med byggherrer, opplever vi at det varierer noe hvem som er involvert i utarbeidelsen av slike kontraktkrav eller seriøsitetsbestemmelser. Selv om det i stor grad er jurister, gjerne egne juridiske avdelinger, som utarbeider kontrakter, kan også andre deler av organisasjonen bli involvert. Hos enkelte byggherrer virker de seksjonene som har ansvar for selve gjennomføringen av prosjekter å være inkludert i stor grad, mens det hos andre byggherrer er et mer markant skille mellom de som utarbeider kontrakter og de som gjennomfører prosjekter. I flere av kommunene og fylkeskommunene vi har intervjuet, har seriøsitetsbestemmelsene blitt politisk vedtatt. I slike tilfeller kan seriøsitetsbestemmelsene være påvirket av partipolitiske hensyn og prioriteringer.

Selv om byggherrene i stor grad tar utgangspunkt i de samme standardkontraktene, gjør de altså ulike tilpasninger og legger inn egne krav. Dette bidrar til at byggherrene i stor grad stiller lignende, men fortsatt ulike krav. Dette gjelder også krav knyttet til bruk av innleid arbeidskraft.

I et forsøk på å harmonisere ulike seriøsitetsbestemmelser hos ulike byggherrer, har Fellesforbundet, KS, Byggenæringens Landsforening (BNL) og Direktoratet for

forvaltning og økonomistyring (DFØ) utarbeidet omforente seriøsitetsbestemmelser til bruk i bygg- og anleggskontrakter. Bakgrunnen for å utvikle felles bestemmelser er at bred oppslutning og lik praktisering kan bidra til mer forutsigbarhet og å sikre seriøsitet mer effektivt (Fellesforbundet, BNL, KS og DFØ 2020). Selv om en del byggherrer har tatt i bruk eller basert seg på de omforente seriøsitetsbestemmelsene, har det så langt ikke ført til en fullstendig harmonisering i bransjen. Byggherrene opererer fortsatt i relativt stor grad med ulike krav og bestemmelser.

Vi får inntrykk av at flere av byggherrene snakker sammen og lar seg inspirere av hverandres krav. Flere peker på noen kjente «modeller» som utgangspunkt for egne krav. Her trekkes både de omforente seriøsitetsbestemmelsene og andre modeller, som for eksempel Oslo-modellen, frem. Oslo-modellen er Oslo kommunes sett med seriøsitetsbestemmelser. Aktørene vi har intervjuet som representerer entreprenører og bemanningsselskaper etterlyser felles krav og mener det skaper usikkerhet og forvirring når de ulike byggherrene stiller forskjellige krav. I Hurdalsplattformen annonserte den nye regjeringen at de ønsker å utarbeide en såkalt «Norgesmodell» med nasjonale seriøsitetskrav for alle offentlige anskaffelser (Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021). Vi erfarer at flere av våre informanter, både blant byggherrene og andre aktører, stiller seg avventende til hvordan en slik Norgesmodell vil se ut og hvilke krav som vil inngå.⁷

5.2 Hvilke krav stilles?

Det er stor variasjon mellom de ulike byggherrene vi har sett på når det kommer til hvilke krav de stiller knyttet til innleid arbeidskraft. Enkelte byggherrer har eksplisitte krav knyttet til bruk av innleid arbeidskraft, mens andre i liten grad nevner innleie i sine bestemmelser.

5.2.1 Bruk av innleie

Når det gjelder krav knyttet til bruk av innleie, er det flere byggherrer som i sine egne krav presiserer at innleien skal være lovlig. I tillegg er det enkelte byggherrer som legger begrensninger på innleie utover det som finnes i lovverket. Mange byggherrer krever også at bruk av innleid arbeidskraft skal varsles på forhånd.

Lovlig bruk av innleie

En del byggherrer viser til reglene for innleie i arbeidsmiljøloven og inkluderer i sine krav at bruk av innleie skal være lovlig. For eksempel kan det formuleres som at «bruk av bemanningsselskap [...] underlagt arbeidsmiljøloven, herunder kravet om likebehandling i § 14-12» eller i en mer generell form, som for eksempel at «det forutsettes at den innleide arbeidskraften er lovlig».

Et par av byggherrene inkluderer også tariffavtaler og har krav som sier at «innleie fra bemanningsbyrå skal kun skje innenfor de vilkår og intensjoner som følger av arbeidsmiljøloven og de aktuelle tariffavtaler». Her understrekes det også at «all omgåelse av regelverk skal forebygges».

Noen få byggherrer presiserer også vilkårene i arbeidsmiljøloven og krever at leverandøren følger opp og dokumenterer at disse følges. Et eksempel på dette er Stavanger kommune, som i sine seriøsitetsbestemmelser skriver følgende:

Leverandør skal påse at bemanningsbyrå er registrert i Arbeidstilsynets register.

⁷ Begrensninger på leverandørkjedene er også under vurdering hos ESA.

Der det foreligger en lokal avtale om innleie, har innleie- og utleiebedriften en gjensidig plikt til å kunne dokumentere at innleiebedriften er bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett og at avtalen om innleie er inngått med tillitsvalgt.

Øvrig innleie fra bemanningsforetak, er kun tillatt i samme utstrekning som midlertidig ansettelse og må oppfylle lovens strenge krav. Innleiebedriften må kunne begrunne og dokumentere grunnlaget (Stavanger kommune 2021).

Her skiller kommunen altså mellom de ulike vilkårene for å ta i bruk innleie og presiserer hvilken dokumentasjon som skal fremlegges. Også et par andre byggherrer krever at entreprenøren fremlegger dokumentasjon dersom bruken av innleie er basert på avtale med tillitsvalgte, jfr. arbeidsmiljøloven § 4-12 annet ledd.

Selv om disse kravene ikke går utover det som følger av lovverket, kan det likevel ha en skjerpene effekt at vilkårene for bruk, samt krav om dokumentasjon, inkluderes eksplisitt i kontrakter og seriøsitetskrav.

Andre byggherrer mener det ikke er nødvendig å referere til lovverket i kontrakter fordi man må kunne regne med at leverandørene følger loven. En informant fra en kommune sier for eksempel at de forventer «at kontraktsparter følger gjeldende lover og regler uten at vi skal skrive det, for vi kan ikke gjengi alle lover i kontrakter».

Begrensninger i bruken av innleie

Flere av byggherrene vi har intervjuet mener at de ikke kan begrense noe som er lovlig i henhold til norsk lov. Så lenge innleien gjøres etter vilkårene i loven, mener de at byggherren ikke kan sette ytterligere begrensninger.

Følgelig er det kun et fåtall av byggherrene vi har intervjuet som har krav som begrenser innleie utover det som fremgår av arbeidsmiljøloven. I den grad dette gjøres, er det ofte i form av noe vagt formulerte mål heller enn konkrete begrensninger. For eksempel understreker en av byggherrene at entreprenørene i «størst mulig grad» skal benytte egen bemanning.

I sine seriøsitetsbestemmelser krever Statsbygg at minst 80 prosent av kontraktsarbeidet til enhver tid skal utføres av fast ansatte, og det presiseres at innleid arbeidskraft ikke regnes som fast ansatte. Dette begrenser i praksis mulighetene for innleie ettersom innleide arbeidstakere kun kan stå for maksimalt 20 prosent av kontraktsarbeidet. Unntak kan imidlertid gjøres dersom en midlertidig ansatt erstatter en fast ansatt som er i permisjon, er syk eller lignende. Videre krever Statsbygg at det skal være fast ansatte fagarbeidere fra innleier på alle arbeidslag til enhver tid (Statsbygg 2019). Dette for å unngå at hele arbeidslag kun består av innleid personale.

I veiledningen til sine seriøsitetskrav, understreker Oslo kommune at innleie «ikke bør tillates i større omfang enn det som er nødvendig for gjennomføring av det konkrete oppdraget» (Oslo kommune 2019). De skriver videre at det er opp til oppdragsgiver (altså byggherren) å vurdere hvorvidt innleie skal tillates i den enkelte kontrakten eller rammeavtalen, og at dette skal tolkes relativt strengt. Selv om det her etterlates rom for skjønnsmessige vurderinger i hvert enkelt tilfelle, gir det likevel signal om at bruken av innleie skal begrenses.

Relativt mange av byggherrene inkluderer imidlertid i sine krav at byggherren kun kan nekte bruk av innleid arbeidskraft «der han har saklig grunn». Det er ikke presisert hva som kan utgjøre «saklig grunn», og vi får i intervjuene inntrykk av at dette tolkes noe ulikt. Enkelte informanter nevner for eksempel at byggherre kan nekte dersom bruk av innleid arbeidskraft fører til manglende kompetanse eller kvalifikasjoner.

Bruk av innleie skal varsles

Selv om få byggherrer stiller krav som begrenser bruken av innleie, er det svært vanlig å kreve at bruk av innleie skal varsles til byggherren på forhånd. De fleste byggherrene vi har sett på har enten et punkt i sine krav om at byggherren *kan* kreve skriftlig varsel om innleie, eller et direkte krav om slik varsling.

Det varierer noe mellom byggherrene hvorvidt slik varsling kun skal gjøres ved innleie fra bemanningsforetak, innleie generelt eller ved bruk av alle underleverandører. I mange tilfeller innebærer slik forhåndsvarsling en form for inntakskontroll der underleverandøren, eller bemanningsselskapet i tilfeller av innleie fra bemanningsselskap, skal oppgi en del informasjon om virksomheten (se avsnitt 6.1 og 6.2). Flere av byggherrene opererer også med en bestemmelse om at innleide arbeidstakere som ikke er varslet til byggherre på forhånd vil bortvises fra byggeplassen.

Krav om at innleie skal varsles begrenser ikke innleie i seg selv. Det kan imidlertid bidra til å gi byggherren bedre oversikt over hvilke leverandører som er involvert i prosjektet, samt ansettelsesforholdet til de individuelle arbeiderne. Det kan også gi byggherren mulighet til å sjekke at utleievirksomheten (bemannings-selskapet) er registrert i Arbeidstilsynets register over bemanningsforetak.

5.2.2 Krav om fast ansettelse

Som tidligere nevnt fastslår arbeidsmiljøloven at hovedregelen i norsk arbeidsliv skal være fast ansettelse med reell stillingsprosent. Noen av byggherrene vi har sett på inkluderer derfor krav om at dette også skal gjelde arbeidstakere som leies inn fra bemanningsselskap.

For eksempel fastslår enkelte byggherrer i sine seriøsitetsbestemmelser at arbeidstakere som leies inn fra bemanningsforetak skal være fast ansatte og/eller ansatte med reell stillingsprosent (gjernest minst 80 prosent). En av byggherrene som krever dette er Oslo kommune. De fastslår blant annet at «det i all hovedsak» skal benyttes fast ansatte i minst 80 prosent stilling i oppdrag for kommunen. Dette omfatter både fast ansatte hos leverandøren og fast ansatte hos underleverandører, inkludert bemanningsselskap. Det er imidlertid ikke fastsatt en grense eller prosentsats for når dette kravet vil regnes som oppfylt (Oslo kommune 2019). Unntak kan gjøres i enkelte tilfeller, for eksempel for vikarer som erstatter fast ansatte som er i svangerskapspermisjon, er syke eller lignende. For å dokumentere at kravet oppfylles ber kommunen leverandører om å jevnlig oversende bemanningsplaner og rapporter, samt at det ved kontraktavslutning skal fremlegges oversikt over bemanningen og oppfylleelsesgrad.

Et par av byggherrene stiller også krav om at bemanningsselskaper som anvendes skal praktisere og dokumentere minimum 80 prosent stillingsandel og forutsigbare arbeidsperioder for sine arbeidstakere, eller at de innleide arbeidstakerne skal ha tariff-lønn også mellom oppdrag. I praksis betyr dette at kontrakter uten garantilønn ikke godtas. For å kunne kontrollere dette må altså byggherren få innsyn i arbeidsavtalene mellom den enkelte innleide arbeidstaker og bemanningsbyrået vedkommende er ansatt i.

5.2.3 Lønns- og arbeidsvilkår og likebehandling

Som nevnt i avsnitt 2.2 har byggherrer et ansvar knyttet til å sikre alle som jobber på deres prosjekter visse lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med gjeldende tariffavtaler eller allmenngjorte tariffvilkår. Når det kommer til innleid arbeidskraft, skal innleide arbeidstakere sikres de samme lønns- og arbeidsvilkårene som de ville fått dersom de var direkte ansatt i virksomheten for å utføre samme arbeid. Dette omtales som likebehandlingsprinsippet. Flere av byggherrene har egne krav i sine kontrakter knyttet til dette.

I de fleste tilfellene er innleide arbeidstakere inkludert i byggherrens generelle krav til lønns- og arbeidsvilkår. For eksempel har mange av byggherrene krav som sier at entreprenøren er ansvarlig for at egne ansatte, ansatte hos underentreprenør og *innleide* har lønns- og arbeidsvilkår i henhold til enten forskrift om allmenngjort tariffavtale eller landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje. Her nevnes ikke likebehandling eksplisitt, men innleide inkluderes i mer generelle krav.

Som nevnt over opererer også flere byggherrer med krav om at bruk av innleie skal følge arbeidsmiljøloven. I slike krav er det mange som presiserer at dette inkluderer et krav om likebehandling, jfr. arbeidsmiljøloven § 14-12.

5.2.4 Krav som skal bidra til oversikt og kontroll

Over har vi gjennomgått krav som er mer eller mindre direkte knyttet til bruken av innleie og de innleide arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår. I tillegg til slike krav har også mange av byggherrene vi har intervjuet trukket frem andre typer krav som også kan være relevante. Mange av disse handler om at byggherren skal få bedre oversikt og kontroll over leverandørkjeden og de individuelle arbeidstakerne som arbeider på et prosjekt. Bedre oversikt gjør det lettere for byggherren å følge opp at samtlige leverandører og underleverandører overholder gjeldende regelverk og kontraktsbestemmelser.

Begrensning i antall ledd

Et av temaene som har dukket opp oftest i intervjuene er byggherrenes ulike krav til antall ledd i leverandørkjeden. Flere trekker frem begrensninger i antall ledd som et viktig tiltak for å få oversikt og kontroll som byggherre, samt å begrense ulovlig innleie.

Offentlige byggherrer er omfattet av forskrift om offentlige anskaffelser. Ifølge forskriften skal oppdragsgiver, i dette tilfelle byggherren, stille krav om at leverandøren kan ha maksimalt to ledd i leverandørkjeden under seg. Det vil si at en hovedleverandør kan engasjere en underleverandør, som igjen kan engasjere en underleverandør. I dette tilfellet vil det være to ledd med underleverandører under hovedleverandør. Denne regelen gjelder for oppdrag innen bygg- og anleggs- og renholdsbransjen, fordi disse bransjene anses som særlig sårbare for arbeidslivskriminalitet. En begrensning i antall ledd har som formål å gi oppdragsgiver bedre oversikt over de ulike aktørene som er involvert i gjennomføringen av prosjektet, jf. Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (Nærings- og fiskeridepartementet u.å.).

For offentlige byggherrer vil regelen om begrensning i antall ledd kun gjelde for anskaffelser over terskelverdien på 1,3 mill. kroner ekskl. mva. Oppdragsgiver har likevel mulighet til å stille tilsvarende krav for oppdrag under terskelverdien. Ifølge veilederen til forskriften vil *ikke* innleid arbeidskraft regnes som et ledd i kontraktskjeden (Nærings- og fiskeridepartementet u.å.).

Flere av de offentlige byggherrene vi har snakket med, opererer med strengere krav til antall ledd enn det som følger av anskaffelsesforskriften. Dette kan enten være krav om enda færre ledd (kun ett ledd under hovedleverandør), eller at innleie regnes som et eget ledd i kontraktskjeden.

Et flertall av byggherrene vi har sett på opererer med en begrensning på to ledd under hovedentreprenør, noe som følger forskriften om offentlige anskaffelser. Et lite antall byggherrer har imidlertid krav om maksimalt ett ledd under hovedentreprenør som hovedkrav. Dette inkluderer blant annet Oslo kommune. Enkelte av disse nyanserer imidlertid dette kravet noe. For eksempel inkluderer Stavanger kommune en presisering om at «telling av ledd starter på utførende fag, slik at det innenfor hvert fagområde er tillatt med ett ledd underleverandører» (Stavanger kommune 2021). Også et par byggherrer som i utgangspunktet opererer med maksimalt to ledd, åpner for å begrense dette til ett ledd i visse tilfeller:

Oppdragsgiver vil unntaksvis kunne stille krav om maksimalt ett ledd, basert på en konkret vurdering av marked, kompleksitet og risiko m.m. i den enkelte anskaffelse. Dette vil i tilfelle fremgå av konkurransegrunnlaget for den aktuelle anskaffelsen. (Fylkeskommune)

Dersom leverandør utfører fagspesifikke oppdrag/delte entrepriser, som for eksempel rene male-, rørlegger- eller elektroarbeider, kan leverandør kun ha én underleverandør. (Kommune)

Rundt halvparten av byggherrene inkluderer innleie av arbeidskraft som et ledd i leverandørkjeden, slik at utleievirksomheten (bemanningsselskapet) regnes som en underleverandør. Dette gjelder både byggherrer som opererer med en begrensning på ett og to ledd.

Tilnærmet alle byggherrene har imidlertid lagt inn muligheter for unntak fra disse begrensningene i sine bestemmelser. Flere opererer for eksempel med følgende, eller lignende formuleringer:

Entreprenøren kan ikke, uten byggherrens skriftlige samtykke, ha flere enn to ledd underentreprenører i kjede under seg.

Andre presiserer at unntak kan gis dersom det på grunn av uforutsette omstendigheter er nødvendig for å oppfylle kontrakten. En statlig byggherre understreker at flere enn ett ledd kan aksepteres etter spesiell avtale med byggherren, men at det *ikke* kreves saklig grunn for at byggherre skal kunne nekte en slik avtale.

Registrering i HMSREG

Som nevnt tidligere (avsnitt 4) er det stadig flere byggherrer som tar i bruk HMSREG i sine prosjekter. Disse byggherrene har også i stor grad krav om at leverandørene på deres prosjekter skal ta i bruk systemet og registrere ulike former for informasjon og dokumentasjon der. Ofte gjøres dette som en del av en inntakskontroll der nye leverandører på prosjektet må registrere en del informasjon om virksomheten og hvordan de skal oppfylle sin del av kontrakten (se nærmere om inntakskontroll i kapittel 6).

Noe av dette følger av lover og forskrifter og er noe byggherren er pålagt å gjøre. For eksempel sier byggherreforskriften § 14 at byggherren skal føre en oversiktsliste over alle som skal utføre arbeid på bygge- og anleggsplassen. Oversiktslisten skal føres elektronisk og kontrolleres og oppdateres daglig. Som følge av dette har byggherrene gjerne inkludert krav i kontraktene at samtlige entreprenører og underentreprenører skal oversende mannskapslistene og varsle byggherren ved eventuelle endringer i arbeidsstokken. Flere av byggherrene forteller at dette har blitt enklere etter at de tok i bruk HMSREG.

For eksempel skriver Stavanger kommune i sine seriøsitetsbestemmelser at:

Oppdragsgiver benytter HMSREG som system for oppfølging av seriøsitetsbestemmelsene. [...] Leverandør skal før oppstart av arbeidene registrere opplysninger om eget foretak og eventuelle underleverandører i systemet. Tilsvarende skal det registreres opplysninger om underleverandører som kommer inn senere i prosjektet/oppdraget.

Leverandører og underleverandørers ansatte skal registrere inn og utpasseringer når de utfører arbeid på oppdragsgivers lokasjoner. Registrering skal skje ved å gi oppdragsgiver tilgang til data fra adgangskontrollsystemet. Egen mobilapp kan benyttes for inn- og ut-registrering på lokasjoner som ikke har annet registreringsutstyr.

Her benytter Stavanger kommune altså HMSREG både til inntakskontroll og til kontinuerlig registrering av ansatte som befinner seg på byggeplassen.

5.2.5 Krav knyttet til byggherres muligheter for oppfølging og kontroll

For å følge opp de ulike kravene som stilles i kontrakter og seriøsitetsbestemmelser, må byggherrene gjennomføre ulike former for kontrolltiltak og revisjoner blant hoved- og underentreprenørene. Dette gjelder både på områder der byggherren er pålagt å føre en viss form for kontroll, som for eksempel lønns- og arbeidsvilkår og HMS, og andre krav og bestemmelser som er vedtatt i den enkelte kontrakt. De fleste byggherrene vi har sett på gir seg selv relativt vide fullmakter til å gjennomføre kontroller i kontraktene.

I sine seriøsitetsbestemmelser, formulerer Statsbygg (2019) seg for eksempel slik:

Byggherren, eller den som er bemyndiget av byggherren, skal ha rett til innsyn i entreprenørens kvalitets-, internkontroll- (HMS) og miljøstyringssystem og de deler av styringssystemet for øvrig og regnskap, som kan ha betydning for entreprenørens oppfyllelse av kontrakten.

Innsynsretten omfatter revisjon ved intervjuer, inspeksjon, kontroll og dokumentgjennomgåelse. Entreprenøren skal vederlagsfritt yte rimelig assistanse ved slikt innsyn. Innsynsretten er begrenset til tre år etter at siste betaling har funnet sted.

Entreprenøren skal sikre at byggherren har tilsvarende innsynsrett hos entreprenørens direkte og indirekte kontraktsmedhjelpere.

Stort sett inkluderer kontraktene eller seriøsitetsbestemmelsene krav om at byggherren, eller eventuelt en representant utpekt av byggherren, skal kunne kontrollere at entreprenøren oppfyller sine forpliktelser i henhold til kontrakten og at entreprenøren skal yte nødvendig bistand i dette arbeidet uten kostnad for byggherren.

Videre kreves det at disse kravene videreføres i samtlige kontrakter som inngås som en del av prosjektet, slik at byggherren også kan gjennomføre kontroller av underleverandører. Oslo kommune (2019) formulerer dette slik:

Leverandøren skal vederlagsfritt stille nødvendige ressurser og dokumentasjon til disposisjon for Oppdragsgivers kontroll. Medvirknings- og dokumentasjonsplikten omfatter også underleverandører. Alle avtaler Leverandøren inngår for utføring av arbeid under denne kontrakten skal inneholde tilsvarende bestemmelser.

Til tross for at kontraktsbestemmelsene åpner for en relativt høy grad av kontroll, kan dette være utfordrende i praksis. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 6.

5.3 Oppsummering og drøfting

Vi opplever at det er stor variasjon mellom byggherrene når det kommer til hvorvidt de stiller krav knyttet til innleie – og i så fall hvilke krav som stilles.

Kun en mindre andel av byggherrene vi har undersøkt, stiller krav knyttet til bruk av innleie. Enkelte byggherrer stiller for eksempel eksplisitte krav til at bruk av innleid arbeidskraft skal være lovlig og følge reglene i Arbeidsmiljøloven. Et lite fåtall av byggherrene stiller krav til at entreprenører og underentreprenører som hovedregel skal bruke egne ansatte eller at også innleide skal være fast ansatte i utleievirksomheten.

De fleste byggherrene stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår som også skal gjelde innleid arbeidskraft. På dette området har byggherrene et juridisk ansvar, og dette kan være grunnen til at det er vanligere med slike krav enn krav til selve bruken av innleie.

I tillegg stiller mange av byggherrene ulike krav som skal bidra til oversikt og kontroll over leverandørkjedene og de som jobber på det aktuelle prosjektet. Slike krav inkluderer begrensninger i antall ledd (stort sett ett eller to ledd under hovedentreprenør), krav til registrering og egenrapportering for nye leverandører, bruk av ulike datasystemer (som HMSREG) og innlevering av mannskapslistene. En del av byggherrene krever også at bruk av innleid arbeidskraft skal varsles til byggherre. Selv om slike krav ikke er direkte knyttet til lovlig bruk av innleie, mener flere byggherrer at slike krav har en oppdragende og forebyggende effekt som kan hindre bruk av ulovlig innleie. I tillegg stilles det (andre) krav om rapportering og adgang for byggherre til å gjennomføre kontrolltiltak, herunder å få innsyn.

I den grad byggherrene stiller krav knyttet til bruk av innleid arbeidskraft, erfarer vi at det varierer noe hva motivet eller fokuset bak disse kravene er. Enkelte virker å ha som mål å begrense innleie. Her pekes det på arbeidsmiljøloven og politiske føringer som sier at faste, hele stillinger skal være normen i norsk arbeidsliv. Andre ønsker ikke å begrense innleie i seg selv, men i større grad å sikre at innleien som foregår er lovlig. Her pekes det på at innleie tross alt er lovlig ifølge arbeidsmiljøloven, og at byggherrene derfor ikke kan begrense noe som er lovlig praksis. En informant mener for eksempel at dersom man ønsker å begrense innleie bør dette gjøres gjennom lovverket, og ikke gjennom kontrakter og seriøsitetskrav. Videre understreker en del byggherrer at de har forståelse for at leverandørene kan trenge midlertidig arbeidskraft i perioder for å håndtere produksjonstopper eller å fylle konkrete kompetansebehov.

Mangfoldet av ulike seriøsitetsbestemmelser og krav blir trukket frem som en utfordring av mange. Dette gjelder særlig de aktørene vi har intervjuet som representerer entreprenørene og bemanningsselskapene. Det at hver byggherre har sine egne regler, gjør det til en krevende oppgave å skulle sikre at man er innenfor det som kreves i hvert enkelt prosjekt. Stor variasjon i krav som stilles – samt svært strenge krav – kan også virke begrensende på konkurranse ved å favorisere større aktører. Store entreprenører med nødvendig kompetanse og ressurser til å sette seg inn i de ulike kravene som stilles vil være i bedre stand til å sikre at kravene etterleves. Flere etterspør derfor et felles sett med regler som kan gjelde for samtlige (offentlige) byggherrer.

Det virker imidlertid som om det er vanskelig å komme til en enighet rundt en del av bestemmelsene. Et eksempel på dette er de ulike kravene til antall ledd i leverandørkjeden. Flere av informantene vi har intervjuet har tatt opp dette temaet og mange mener at en for sterk regulering av antall ledd kan ha uhenksomme konsekvenser, og at et krav om maksimalt ett ledd under hovedentreprenør er for strengt. Selv om flere byggherrer opererer med et krav om maksimalt ett ledd, er det ofte Oslo-modellen som trekkes frem som eksempel her. Bygg- og anleggsbransjen har etter hvert blitt relativt spesialisert, slik at det er behov for å involvere flere leverandører for å få gjennomført alle delene av et prosjekt. Flere mener derfor at en begrensning på ett ledd ikke er i samsvar med behovene i bransjen. I tillegg trekker flere frem at Oslo gir unntak fra regelen dersom flere ledd anses som nødvendig. Dette leder i praksis til mange unntak, noe som gjør at det blir uklart hvilke begrensninger som faktisk er effektive og gjør at byggherren mister kontroll. Et annet problem er at entreprenører unngår kravet ved at alle leverandører registreres som underleverandør til hovedentreprenør, selv om de egentlig befinner seg lenger nedover i kjeden. Dette fører til at prosjektet heller blir større i bredden og at det blir vanskelig å holde oversikt over hvem som jobber under hvem i praksis. Enkelte av kritikerne av Oslo-modellen har tatt til orde for mindre restriktive krav til antall ledd.

Ulike byggherrer har også ulike prosjektporteføljer. Vi har intervjuet både de store, statlige byggherrene, store bykommuner og mindre kommuner og mindre sentraliserte fylkeskommuner. Omfanget av prosjekter hos disse byggherrene vil være svært ulikt, og dette kan påvirke hvilke krav de kan stille. For eksempel er det et par av kommunene og fylkeskommunene vi har snakket med som har tatt utgangspunkt i Oslo-modellen i utformingen av sine egne krav. En av disse, en fylkeskommune, påpeker imidlertid at de ikke kunne inkludere krav om at innleide arbeidstakere skulle være fast ansatte i bemanningsforetaket og ha tarifflønn mellom oppdrag. Vedkommende mente at det i deres område var langt mindre oppdragsmengde enn i Oslo og at et slik krav derfor ikke er mulig å gjennomføre.

En faktor som flere av våre informanter trekker frem er at det ikke er nok å stille krav – man må også følge opp at de etterleves. Flere mener at byggherrer i for stor grad stiller krav uten å ha kompetanse eller ressurser til å gjennomføre nødvendige kontrolltiltak, og at dette kan ha en negativ effekt. Et par av informantene peker for eksempel på at useriøse leverandører kan spekulere i at byggherren ikke kommer til å følge opp kravene og dermed tilby en bedre pris enn seriøse aktører. De som kalkulerer inn kostnadene ved å følge opp krav, for eksempel knyttet til registrering av informasjon og innsamling av dokumentasjon, vil kunne tape på dette. På denne måten kan det å stille strenge krav virke mot sin hensikt dersom man ikke har mulighet til å følge dem opp.

6 Oppfølging av krav og regelverk

Hos mange av byggherrene er det en ganske sterk kontrast mellom kontraktsmiljøene og enheter som har ansvar for gjennomføring av det enkelte prosjekt. Enheter med ansvar for gjennomføring av prosjektene ser i flertallet av organisasjonene ut til å ha varierende oppmerksomhet omkring regler om lovlig innleie.

Det er unntak fra dette, blant annet i organisasjoner som har egne enheter for hvor overholdelse av regler («compliance») gjennomføres som en egen kontrollfunksjon eller som en del av internkontrollen. Dette er en organisering av compliance som er egnet til å sikre oppmerksomhet om regler om innleie.

En gjennomgående tilbakemelding er at byggherrene har kontraktsfestet at de *kan* gjennomføre kontroller og at byggherren kan be om innsyn i entreprenørens system for å kontrollere underleverandører.

6.1 Former for kontrolltiltak

Offentlige byggherrer gjennomfører kontrolltiltak på ulike kontraktsområder. Kontroll knyttet til omfang og bruk av innleie er en del av dette arbeidet. Hovedinntrykket er at mange følger med på omfang av innleie, men at det dels skjer lite oppfølging av lovligheten i bruk av innleie, og dels at det er enkelte klare unntak fra dette.

Ofte er det andre deler av regelverket rettet mot å hindre sosial dumping som i større grad blir vektlagt enn lovlig innleie. Blant annet fant vi at en del var mer opptatt av regler om likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår enn regler som begrenser bruk av innleid arbeidskraft. En av byggherrene forteller for eksempel følgende:

Ikke så mye kontroller på innleie. Men ber gjerne om dokumentasjon, ordrebekreftelse fra bemanningsforetaket. Og så blir det en del av det å kontrollere lønn og arbeidsvilkår, for vi kontrollerer de som er innleide og fra bemanningsforetak, om de har det de skal ha. Så de blir omfattet av seriositetskontroller, men det blir ikke gjort spesifikk kontroll på innleie (Fylkeskommune)

Mange av byggherrene forteller at de i pågående prosjekter følger med på bruk av innleie. Dette gjøres dels gjennom en «inntakskontroll» der hovedentreprenør varsler byggherren om bruk av innleid arbeidskraft og dels gjennom opplysninger i HMSREG. I tillegg fremhever flere betydning av tilstedeværelse på byggeplassen som viktig for å avdekke eventuell innleie som ikke er varslet eller godkjent hos byggherren.

Inntakskontroll

Som nevnt over krever flere byggherrer at bruk av for eksempel underleverandører, enkeltpersonforetak og innleide arbeidstakere skal forhåndsvarsles til byggherre. Mange byggherrer praktiserer en form for inntakskontroll der de ber om en del informasjon og dokumentasjon fra nye leverandører før disse skal sette i gang arbeid på prosjektet.

Mange av byggherrene vi har snakket med trekker frem inntakskontrollen som et viktig virkemiddel som bidrar til bedre oversikt over samtlige leverandører, samt at det blir lettere å sjekke om de oppfyller krav og eventuelt sette i gang ytterligere kontrolltiltak.

Inntakskontrollen gjøres ofte i form av et egenrapporterings skjema, eventuelt med tilhørende krav om dokumentasjon. Et eksempel på et slikt krav er for eksempel følgende krav fra Forsvarsbygg (2020):

Entreprenøren skal levere byggherrens skjema for inntakskontroll for alle underentreprenører. Et ferdig utfyllt skjema per underentreprenør skal leveres til

byggherren så tidlig som mulig, og senest 10 dager før underentreprenørens oppstart på byggeplass.

Det varierer hva byggherrene spør om i inntakskontrollen, men egenrapporterings-skjemaet brukes i stor grad til å sjekke at de ulike vilkårene i kontrakten etterleves. Ettersom det varierer hvorvidt det stilles krav til bruk av innleie, og i så fall hvilke krav som stilles, varierer det også hvorvidt dette er et tema i inntakskontrollen.

Enkelte av byggherrene vi har snakket med stiller spørsmål om bakgrunnen for bruk av eventuell innleie og ber leverandøren dokumentere hvilken hjemmel som ligger til grunn for innleien. Dette er imidlertid en liten andel.

En av byggherrene som stiller spørsmål om hjemmel for innleie i inntakskontrollen er Forsvarsbygg. De stiller følgende spørsmål (Forsvarsbygg 2021):

Kommer UE til å benytte seg av innleid arbeidskraft?

Hvis ja, opplys om på hvilket grunnlag det leies inn arbeidskraft:

- *Fra bemanningsbyrå pga. midlertidig behov, aml. § 14-12 (1)*
- *Fra bemanningsbyrå etter avtale med tillitsvalgte, aml. § 14-12 (2)*
- *Fra produksjonsbedrift, aml. § 14-13*

Er innleide arbeidstakere fast ansatt?

Hvis ja, har arbeidstakere garantilønn mellom oppdrag?

Her spørres det altså både om hvilken lov hjemmel som ligger til grunn for bruken av innleie, samt den innleides lønns- og arbeidsvilkår i sitt ansettelsesforhold. Også et par av de andre byggherrene vi har sett på inkluderer lignende spørsmål i sin inntakskontroll. Det er imidlertid relativt mange som ikke gjør det, og hvor bruken av innleie ikke er et tema i denne kontrollen.

En gjennomgående tilbakemelding er at det er relativt greit å innhente dokumentasjon på at det er inngått skriftlig avtale med tillitsvalgte. Imidlertid erfarer mange at det er utfordrende å vurdere lovligheten av innleie som begrunnes i behovet for midlertidig arbeidskraft. Et par av byggherrene forteller for eksempel at det kreves mye informasjon om den aktuelle (under-)leverandøren for å gjøre vurderinger av behovet for midlertidig arbeidskraft, og de opplever at de som byggherre ikke kan kreve så omfattende innsyn i virksomheten. Noen nevner også at de opplever at entreprenørene tilpasser begrunnelsen for innleie til lovverket på en slik måte at det er vanskelig å avvise varsler om bruk av innleie. Et par av byggherrene forteller for eksempel følgende:

Å kontrollere adgang til innleie er en ganske voldsom affære. Det vil kreve mer av oss enn det vi gjør i dag. Entreprenørene vil gjerne vinkle det til sin fordel – hvis vi mener det ville vært mulig å ansette folk i stedet, kan de si at det ikke er innenfor vårt kjerneområde. [...] Det er vanskelig for oss å si «stopp, du får ikke være med» - hvor skal vi hjemle det? (Statlig byggherre).

Det som skjer, er at entreprenørene lærer seg hva som er godkjente grunner og så er det det hver gang. Der vi sliter med å si nei, kanskje vi kunne se av regnskapet for å virkelig se at de har en topp, men da griper vi veldig langt inn i virksomheten. Vi sier noen ganger ja til noe som sikkert er ulovlig, men opplever ikke at vi kan kreve så mye dokumentasjon. (Kommune).

Den kommunale byggherren som uttalte det overnevnte forteller samtidig at det hender at de avslår varsler om innleie. Blant annet hender det at de avslår varsler som begrunnes med «kompetanse» og «kapasitet», da det ikke gir byggherren tilstrekkelig informasjon. Herunder forteller byggherren at de kan be om dokumentasjon på at de har forøkt å lyse ut stillingen, noe det hender at entreprenøren ikke kan gjøre. Ofte er det

også et spørsmål om behovet er midlertid eller løpende, og det hender at varsler blir avslått fordi byggherren anser behovet for å være løpende.

En annen byggherre forteller at de for eksempel har avslått varsel om innleie begrunnet med sesongarbeid, der situasjonen tyder på at det ikke handler om sesongarbeid.

Kontrolltiltakene er at vi etterspør dokumentasjon, dokumentasjon på lovlig innleie etter arbeidsmiljøloven. For eksempel i forhold til midlertid ansettelser. I så fall må de ha landsdekkende tariffavtale. Hvis de ikke har tariffavtale eller skriftlig avtale med tillitsvalgte, må de redegjøre for at de kan bruke midlertidig innleie. Det tolker vi strengt. Noen bruker for eksempel åpningen med sesongarbeid hele året. Det godtar ikke vi. (Statlig byggherre).

Flere forteller at de sjekker om utleier er registrert som bemanningsbyrå hos Arbeidstilsynet, men en av byggherrene stiller samtidig spørsmål ved betydningen av dette. Informanten forteller at inntrykket er at «alle» kan registrere seg i dette registeret og at det ikke sier noe om seriøsitet.

Videre er HMSREG et viktig verktøy for byggherrene til å følge med på hvem som er til stede på byggeplassen (herunder blant annet omfang av innleie). Systemet er koblet til brønnøysundregisteret og skal blant annet gi informasjon om hvem som er den enkeltes arbeidsgiver og hva slags virksomhet dette er.

Tilstedeværelse på byggeplass

I tillegg til inntakskontroll og opplysninger i HMSREG, er det flere som påpeker at byggherrens tilstedeværelse på byggeplass er viktig, blant annet for å avdekke eventuell innleie som ikke er varslet til byggherren eller som ikke er registrert i HMSREG. Byggherren kan for eksempel foreta stikkprøver av adgangskort, sjekke innregistrering i HMSREG eller foreta større seriøsitetkontroller. Slike kontroller er i stor grad risikostyrt. Risikofaktorer anses blant annet for å være nye migrantgrupper, slitent arbeidstøy, dårlig verneutstyr, dårlig innkvartering, mv.

Et lite mantra er at vi må være til stede. Vi må ha stor grad av tilstedeværelse på byggeplassen, en ting er de som registrere seg inn, men vi må se at det ikke er andre også til stede. (Kommune).

Kan se på type bransje, eller om det er nye arbeidsmigrantgrupper. De gruppene som har vært i Norge lenge, der er det gjerne mer kunnskap om hvilke rettigheter de har. Nye grupper har ikke like mye kunnskap eller nettverk. Alt på byggeplass er på polsk, men ikke nødvendigvis rumensk eller portugisisk. (Kommune)

Seriøsitetkontroll

I tillegg til å gjennomføre inntakskontroller og oppfølging av omfang av innleie, gjennomføres det også seriøsitetkontroller i en del prosjekter underveis. Dette kan betegnes som en større revisjon der byggherrene blant annet gjennomgår dokumenter som arbeidsavtaler, lønnslipper, timelister, kontoutskrifter, innkvartering, gjør intervjuer, mv.

Noen ganger gjør vi intervjuer på byggeplass, uanmeldt eller sammen med hovedleverandør. Enten på tips eller magesfølelse. Noen kan si at det er noe rart, noen på byggeplassen kan melde fra. For eksempel hvis de har slitent utstyr, eller får ikke det samme i lønn. Kan f.eks gjennomføre dokumentkontroll og intervjuer. (Kommune).

HMSREG er et viktig verktøy i dette arbeidet. Blant annet forteller noen at de bruker HMSREG til å innhente dokumentasjon i form av for eksempel lønnslipper, timelister,

kontoutskrifter, mv. I tillegg til informasjon om oppdragsbeskrivelse mellom entreprenør og bemanningsforetak.

Flere peker på at digitalisering gjennom blant annet HMSREG er viktige verktøy i arbeidet med å følge opp og kontrollere seriøsitet. Samtidig viser enkelte til at systemet er relativt nytt og at de kan oppleve noen utfordringer. Blant annet nevnes det at noen entreprenører ikke er så flinke til å legge inn informasjon. En av byggherrene trekker også frem at HMSREG har noen feilkilder når det kommer til innregistrering av virksomheter, da det hender at virksomheter blir lagt inn med flere næringskoder. I praksis innebærer dette at virksomheter både kan bli lagt inn som produksjonsbedrift og bemanningsforetak, og informanten forteller at det finnes eksempler på at virksomheter har blitt registrert som bemanningsforetak selv om de egentlig er underleverandør, eller omvendt, at en virksomhet blir registret som en underleverandør selv om det egentlig er snakk om innleie.

Noen byggherrer erfarer at det kan være utfordrende å få tilgang til dokumentasjon de etterspør. En utfordring kan være at underleverandører eller innleide kan være ferdig med jobben sin og «langt av gårde» innen byggherren har mottatt etterspurt dokumentasjon. En av byggherrene forteller også at det kan være vanskelig å få forståelse hos entreprenøren at de må levere dokumentasjon på et firma de leier inn noen folk fra. Det kan også være utfordrende å få tilgang til dokumentasjon fra utenlandsregistrerte virksomheter.

En av byggherrene nevner spesielt NUF'er⁸ som et problem. Enkelte ganger fikk de inntrykk av at lønningslister var fabrikkerte. De så ikke mulighet til effektiv kontroll med dette.

6.2 Omfang av kontroller

Selv om datagrunnlaget tyder på at byggherrene til en viss grad følger med på bruk og omfang av innleie, er hovedinntrykket at kontroll av lovligheten av innleie og seriøsitetkontroller gjøres i varierende og dels begrenset grad. Dette arbeidet fremheves som ressurskrevende og ifølge byggherrene i stor grad basert på en kost/nytte vurdering.

Hovedinntrykket er at byggherrene mener at dette arbeid bør være risikobasert og baseres på en kost/nytte vurdering. Flere forteller at de i liten grad kontrollerer store og veletablerte entreprenører, da de har inntrykk av at disse er seriøse og opererer i henhold til lover og regler.

Det er ganske begrenset. Du skal dekke alt fra a-å, skal ikke bare gjøre kontroller. Kan ikke gjøre kontroller hver dag.

Vi kan ikke jobbe på den måten [jevnlige kontroller]. Det er knapphet på ressurser. Det er risikobasert. Det er ikke vits å kontrollere store seriøse, de har jo alt på stell. Må velge ut basert på risiko. Bemanningsbransjen har lenge ligget høyest på risiko. (Kommune).

Det er krevende å følge opp [vilkårene for bruk]. Lett å sjekke om det er lovlig registrert bemanningsbyrå, det er en enkel sjekk. Men å gå videre derifra for å finne ut om situasjonen er slik at man kan bruke midlertidig tilsatte – det er veldig

⁸ NUF=Norskregistrert utenlandsk foretak

kronglete som jeg i liten grad følger opp. Det må jeg bare innrømme. Kan gjøre kontroller på det, men kan ikke gjøre det 100 prosent. (Statlig byggherre)

Samtidig er det en av byggherrene som forteller at det fremstår noe uklart hva som forventes av byggherrene på dette området, og etterspør en avklaring av hva som forventes. Vi kommer nærmere inn på dette nedenfor

Hos noen få av byggherrene er det sterk oppmerksomhet om regler om innleie. Vi regner Statsbygg som et eksempel på en slik byggherre. Statsbygg er også blant byggherrene som forteller at de systematisk og regelmessig har gjennomført kontroller i alle prosjekter. De forteller blant annet at de tidligere hadde som hovedregel at de skulle inn to ganger i året i alle byggeprosjekter. Denne praksisen er imidlertid i ferd med å endres, da de nå legger opp til at kontrollene skal være mer risikobasert. Dette handler ifølge Statsbygg om å bruke ressursene der det er størst behov og ikke dels på prosjekter som har alt i orden.

6.3 Byggherrenes behov når det kommer til kontroll av innleie

På spørsmål om hva som skal til for å kunne følge opp/kontrollere innleie av arbeidskraft på en bedre måte, trekker byggherrene frem flere punkter

En gjennomgående tilbakemelding er at det er behov for at lovverket klargjøres og at Arbeidstilsynet kobles tettere på både når det gjelder tolkning av loven, kompetanseheving og veiledning i enkeltsaker. Når det gjelder klargjøring av lovverket er det særlig «behovet for midlertid arbeidskraft» som byggherrene opplever som utfordrende å tolke og vurdere.

Noen forteller at de ønsker mer bistand fra arbeidstilsynet når det kommer til å vurdere lovligheten av innleie i enkeltsaker og noen mener arbeidstilsynet bør gjennomføre flere kontroller. Blant annet trekkes det frem at Arbeidstilsynet har andre sanksjonsmuligheter enn byggherrene, som for eksempel forelegg. En av ekspertene vi har intervjuet forteller at de opplever at kompetansen på dette området er for lav hos en del offentlige byggherrer og de mener offentlige byggherrer, særlig de mindre/kommuner, ikke bør pålegges ansvaret for dette. De mener dette bør overlates til tilsynsmyndighetene, for eksempel Arbeidstilsynet.

Enkelte av byggherrene viser videre til at kontroller er en kost/nytte vurdering og peker på at det er behov for å tydeliggjøre hva som forventes av byggherrene på dette feltet. Herunder er det for eksempel en av byggherrene som uttrykker at de har behov for en avklaring av [...] *hva er godt nok og hva forventes, og, veiledning og opplæring fra tilsynsmyndighet om hvordan vi kan utføre jobben innenfor rimelighetens grenser*». Noen fremhever også behovet for mer ressurser for å gjennomføre kontroller.

Det fremgår av flere av intervjuene at det foreligger et behov for å sette arbeidet med kontroll av innleie mer i system. Blant annet trekkes det frem at det er behov for mer kompetanse, verktøy og informasjon, og flere etterspør en veileder, som er operativ og kan brukes på flere nivåer.

Det å ha en veileder i forhold til å tolke regelvekt. Skulle gjerne hatt verktøy, ferdige sjekklister, maler, hva gjør vi når vi avdekker de og de avvikene. Slik at ikke vi må finne opp det hver for oss.[...]. [N]år skal vi varsle arbeidstilsynet, når skal vi melde politiet, når skal vi selv be om [...]. (fylkeskommune).

Enkelte av byggherrene viser også til at ett av satsningsområdene til arbeidstilsynet fremover vil være ulovlig innleie, og de håper at dette kan gi økt kunnskap om hvordan man kan avdekke ulovlig innleie.

Også en av ekspertene vi har intervjuet mener at det er viktig å sette kontroll av innleie i system. Herunder for eksempel ha sjekklister som kan brukes i kontraktsoppfølging. Det pekes på at den som er prosjektansvarlig ofte kan være mest opptatt av «riktig kvalitet til riktig pris» og/eller mangle kompetanse og ressurser til følge opp. Det pekes også på at kontrollfunksjonen som følger av byggherreforskriften har ført til at man har tatt inn flere seriositetsbestemmelser i kontraktene uten at man har kompetanse eller ressurser til å følge opp. En av entreprenørene vi har intervjuet erfarer også at det stilles mer krav enn hva byggherrene klarer å følge opp, og de mener dette særlig gjelder de mindre byggherrene.

6.4 Konsekvenser ved brudd

I kontraktene er det bestemmelser om dagmulkt og/eller adgang til ensidig oppsigelse av kontraktene ved brudd på kontraktsvilkårene. Vi har ikke funnet eksempler på at slike sanksjonsmuligheter er blitt brukt.

Dersom byggherren oppdager brudd på regelverket knyttet til innleie, får entreprenøren normalt mulighet til å rette opp i feilen og byggherren krever dokumentasjon på at feilen er rettet opp. Ifølge byggherrene vi har snakket med løses de aller fleste sakene på denne måten, og mange forteller at de ikke har hatt behov for å vurdere andre sanksjoner. Enkelte byggherrer forteller samtidig at det har det hendt at de har kastet ut eller vurdert å kaste ut innleide eller underleverandører, dersom bruddet er grovt. Et eksempel på grovt brudd kan i følge en av byggherrene være at underleverandører eller innleide ikke er meldt inn til byggherren. Enkelte peker imidlertid på at de opplever å bli stilt overfor et motsetningsforhold i slike situasjoner, der de på den ene siden har et budsjett og en tidsramme for prosjektet og der sanksjoner som utkastelse av underentreprenører eller innleide på den andre siden vil føre til utsettelse og økte kostnader. Datagrunnlaget tyder på at det siste hensynet ofte veier tungt.

Det er vanskelig å slå ned på å gjøre noe konkret for vi har et prosjekt som skal komme i havn og i mange tilfeller er de godt i gang på byggeplassen. Så hvis vi skal si stopp og hive de ut, så blir det forsinkelser, [...]. Det som kan være enklest å følge opp er om de ansatte ikke har fått god nok lønn, overtidsbetalt. Lettere å følge opp konkret, men at de har innleid, innleie eller har brukt bemanningsforetak med brudd på bestemmelser, er erfaringsmessig vanskelig å følge opp. (Fylkeskommune).

Det som er, er at det i et prosjekt er motsetningsforhold – hvis jeg sier at de må hives ut i dag og de må søke de inn i igjen. Da kommer prosjektleder til meg, «hvis jeg hiver de ut i dag stopper alt opp og det koster fem mill, det går ikke». Der må jeg innrømme at man avveier kostnaden ved å gjøre det. Det spiller en rolle. (kommune).

Ofte er byggetiden stram. Mye skoler og dårlig tid for å få med elever. Politikere sier hopp og vi må hoppe. Må ha mer tid rett og slett. Blir pålagt utrolig mange krav, men innen samme tiden som tidligere. [...]. Kan ikke ha 600 elever i hagen, risikoen. Krevende for oss der og da. (Fylkeskommune).

Litteratur

Arbeiderpartiet og Senterpartiet (2021) *Hurdalsplattformen. For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021-2025.* Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf>.

Arbeidstilsynet (2020) Årsrapport 2020. En analyse av Arbeidstilsynets innsats i 2020. Hentet fra: <https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/7ec576afb75a45b69f8a74705ebe9c18/arsrapport-2020.pdf>.

Fellesforbundet, BNL, KS og DFØ (2020) *Anbefalte seriøsitetsskrav i bygg- og anleggskontrakter.* Hentet fra: https://anskaffelser.no/sites/default/files/seriositetsbestemmelser_bygg_og_anlegg_revidert_12_2020.pdf.

Forsvarsbygg (2020) Konkurransesgrunnlagets del II – Entrepriser NS 8405. Hentet fra: <https://forsvarsbygg.no/contentassets/91375cce8de34b768fa67ea2f0bee4b8/del-ii---kontraktsbestemmelser-ns-8405-7.10.20142.pdf>.

Forsvarsbygg (2021) Egenrapportering inntakskontroll. Hentet fra: <https://forsvarsbygg.no/no/om-oss/for-leverandorer/kontraktsbestemmelser/>.

MEF (2017) Høringssvar til endringer i arbeidsmiljøloven om fast ansettelse, midlertidig ansettelse i og innleie fra bemanningsforetak. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-arbeidsmiljoeloven/id2563621/?uid=63f4aada-9ebb-48b7-a4d6-2f434c7876f1>.

Nergaard, K. (2021) Omfanget av inn- og utleie i norsk arbeidsliv. Målemetoder og omfang. Fafo-notat 2021:17. Hentet fra: <https://www.fafo.no/images/pub/2021/10354.pdf>.

NOU 2021:9 (2021) Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv. Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsstyring.

Nærings- og fiskeridepartementet (u.å.) *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften).* Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/?ch=33>.

Oslo kommune (2019) *Oslo-modellen – med veiledning til leverandørene.* Hentet fra: <https://www.oslo.kommune.no/for-vare-leverandorer/krav-til-leverandorer/oslomodellen/#gref>.

Prop. 73 L (2017-2018) Endringer i arbeidsmiljøloven (fast og midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-73-l-20172018/id2596670/>.

Prop. 61 LS (2019-2020) Endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven mv. (håndheving av innleie- og likebehandlingsreglene og Arbeidstilsynets krav om opplysninger mv.) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 39/2020 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2016/1628. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/915047f040474498831a618eec52239f/no/pdfs/prp201920200061000dddpdfs.pdf>.

Statsbygg (2019) *Statsbyggs seriøsitetsskrav.* Hentet fra: <https://dok.statsbygg.no/wp-content/uploads/2020/06/reviderteSeriositetsbestemmelser2019.pdf>.

Stavanger kommune (2021) *Seriøsitetsbestemmelser bygg og anlegg*. Hentet fra: <https://www.stavanger.kommune.no/om-stavanger-kommune/informasjon-til-vare-leverandorer/seriositetsbestemmelser/#seri-sitetsbestemmelser-stavanger-kommune>.

Svalund, J., Øistad, B.S. og Alsos, K. (2019) *Håndheving av regler for midlertidige ansettelser og innleie*. Fafo-rapport 2019:38. Oslo: Fafo.

Aktører som er intervjuet

Statlige byggherrer

Statsbygg

Statnett

Statens Vegvesen

BaneNor

Avinor

Forsvarsbygg

Kystverket

Sykehusbygg HF

Kommunale byggherrer

Oslo kommune

Viken (eiendom)

Viken (samferdsel)

Vestland

Trøndelag

Møre

Stavanger kommune

Bergen kommune

Lillehammer kommune

Private leverandører

HMSreg

Skanska

Veidekke

AF Gruppen

Adecco

OPAK

Andre

Arbeidstilsynet

EBA (BNL)

Fellesforbundet

NHO Bemanning og rekruttering

KS

