



FRA SKIENSMODELL TIL OSLOMODELL FOR HELE LANDET

Nasjonale retningslinjer for mer rettferdige og bærekraftige innkjøp

05/2019

Sammendrag

Dette notatet sammenlikner ulike modeller for krav til arbeidsvilkår i offentlige innkjøp. Notatet anbefaler at den strengeste modellen, Oslomodellen, i første rekke blir standarden som tas i bruk av landets kommuner og på sikt rulles ut som nasjonal standard i alle offentlige innkjøp i stat, fylkeskommune og kommune. En nasjonal standard kan redusere uklarheter og er fullt mulig å gjennomføre også i små kommuner, med mulighetene for unntak som allerede ligger i Oslomodellen. Vi foreslår i dette notatet å etablere modellen som nasjonal standard.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning og bakgrunn.....	4
2	Utviklingen i krav til arbeidsvilkår i offentlige innkjøp	5
3	Oslomodellen er gullstandard for krav til arbeidsvilkår.....	7
3.1	Kjernen i Oslo-modellen	7
3.2	Andre krav i Oslomodellen	8
3.3	Oslo kommunes erfaringer med bruk av Oslomodellen	9
4	Anbefalinger til nytt nasjonalt regelverk	10
5	Vedlegg: Krav i lov og forskrift.....	12

1 Innledning og bakgrunn

Offentlig sektor er Norges største innkjøper av varer og tjenester. Det offentlige kjøper kollektivtjenester, helse- og omsorgstjenester, bygging av kontorer, skoler, og mye mer. Med stor innkjøpsmakt følger også et stort ansvar: På hvilket grunnlag vinner noen et tilbud? Hvordan er lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte i vinnerbedriften? Det offentlige har også et særlig ansvar for å både følge lover og regler og å sette tydelige krav og å drive fram gode standarder gjennom sine innkjøp. Enten det gjelder inkluderingsarbeid, klimatiltak, teknologiutvikling eller andre forhold for å løse større samfunnsutfordringer.

Ikke alle steder er arbeidsvilkårene slik vi ideelt sett ønsker. Regler blir brutt og omgått, standarder uthules og den generelle utviklingen i enkeltbransjer bærer galt av sted. Særlig bygg- og anleggsbransjen har vært preget av sosial dumping, mye innleie, og lite kontroll. Også produktiviteten og lønnsutviklingen i bransjen har falt, og oversikten over og håndheving av regelbrudd har vært dårlig. Slike forhold kan ha store konsekvenser for den enkelte, men også for samfunnet som helhet.

Flere kommuner har de siste årene rettet sin oppmerksomhet mot disse utfordringene og nærmere 170 kommuner har innført strengere krav enn de nasjonalt pålagte i sine innkjøpskontrakter. Innholdet i disse kravene varierer imidlertid stort, og dermed også den forventede effekten. Dette notatet ser nærmere de mest omtalte av disse, og presenterer en anbefalt modell som bør gjøres til nasjonal politikk.

2 Utviklingen i krav til arbeidsvilkår i offentlige innkjøp

I 2014 innførte Skien som første kommune 14 krav til byggherrer som skal utføre oppdrag for kommunen. Disse kravene kalte de for «Skiensmodellen» og var utarbeidet i samarbeid med partene i arbeidslivet. Skiensmodellen inneholder blant annet krav som at arbeidet som hovedregel skal utføres av fast ansatte, det kun skal være ett leverandørledd under hovedleverandør (maks to ledd i kjeden), majoriteten av de ansatte skal ha fagbrev, norsk skal være hovedspråk, bedriften og underleverandør skal være aktive og godkjente lærlingebedrifter, lønn skal utbetales til konto i norsk bank og at de ansatte hos hovedentreprenør og underentreprenører ikke skal ha dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det den landsomfattende tariffavtalen sier.¹

Telemark Fylkeskommune fulgte opp året etter, og vedtok «Telemarksmodellen». Telemarksmodellen bygger på Skiensmodellen, men inneholder noen flere og skjerpede krav. Det viktigste punktet der Telemarksmodellen går lengre enn Skiensmodellen er kravene som stilles for innleie av arbeidskraft: Eventuell innleid arbeidskraft skal være fast ansatt i utleiebedriften og ha lønn mellom oppdragene. Bemanningsbyråer regnes også som et kontraktsledd i leverandørkjeden. Krav om elektronisk adgangskontroll på byggeplassen er også en viktig skjerping sammenliknet med Skiens-modellen.

I 2015 gikk KS, Difi, Byggenæringens Landsforening (BNL), Entreprenørforeningen Bygg- og Anlegg (EBA) og Fellesforbundet sammen om 11 seriøsitetsbestemmelser, eller kontraktskrav. Kravene omtales av noen som EBA-modellen og av andre som Difi-modellen, og refereres her som EBA/Difi-modellen. De ble oppdatert i 2018 og inneholder blant annet krav om maks to ledd av underleverandører (maks tre i kjeden), minst 40 % faglærte, 7 % skal utføres av lærlinger, bruk av gyldig HMS-kort, medlemskap i leverandørregisteret StartBANK, rapporteringsplikt til Sentralskattekontoret, kommunikasjon mellom nøkkelpersoner skal foregå på norsk med mindre annet er avtalt.

I 2016 vedtok et enstemmig storting en ny forskrift for offentlige anskaffelser. I den nye forskriften står det at offentlige oppdragsgivere skal stille krav om maksimalt to ledd i underleverandørkjeden (tre ledd i kjeden). Bemanningsbyrå regnes ikke som et ledd. Offentlige oppdragsgivere skal også kreve at ansatte hos leverandører og underleverandører som utfører bygg- og anleggsarbeid ikke skal ha dårligere arbeidsvilkår enn det landsomfattende tariffavtale tilsier. Det stilles også krav om at leverandørene skal være tilknyttet en lærlingeordning og at en eller flere lærlinger skal delta i arbeidet. Disse bestemmelsene er å anse som lov, og er noe alle offentlige oppdragsgivere må følge i alle

¹ Resterende krav som er tilsvarende og/eller felles hos Skien og Telemark: Anvendelse av innleie eller underentrepriser av enkeltmannsforetak krever skriftlig begrunnelse, meldeplikt til Sentralskattekontoret for utenlandssaker om enhver utenlandsk arbeidstaker som utfører arbeid (ligningsloven §6-10), tilbyder er ansvarlig for å fortløpende å melde om bruk av utenlandsk arbeidskraft og kunne framlegge kopi av innsendt melding for den enkelte arbeidstaker, byggherre kan kreve dagmulkt (1 promille av kontraktssummen) ved bruk av ulovlig eller ikke kontraktsmessig arbeidskraft, ILO-konvensjon nr. 94 må beviselig følges, byggherre kan heve kontrakten ved brudd.

innkjøp, sammen med bestemmelsene i arbeidsmiljøloven om krav til reelt stillingsomfang og at innleid arbeidskraft skal ha de samme lønns- og arbeidsvilkårene som personen ville hatt hvis den var fast ansatt i innleiebedriften.

Oslo kommune innførte i 2017 landets strengeste regelverk for offentlige innkjøp av hovedsakelig bygg- og anleggstjenester, en videre utvidelse av Telemarks- og Skiensmodellen, kalt «Oslomodellen».

Alle modellene vi har beskrevet og kravene i dem er forbedringer fra tidligere, men i ulik grad. Det er viktig å anerkjenne pionerarbeidet som Skien kommune og Telemark fylkeskommune gjorde da de innførte disse kravene. Oslomodellen er i stor grad basert på kravene i Skiens- og Telemarksmoellene, med viktige innstramminger og utvidelser. Oslomodellen tar med seg alt det gode fra Skiens- og Telemarksmoellene, men samtidig tar det ett skritt videre ved å legge til viktige krav og å stramme inn krav som allerede ligger i Skiens- og Telemarksmoellene.

3 Oslomodellen er gullstandard for krav til arbeidsvilkår

Det er i dag flere ulike modeller for seriøsitetskrav til leverandører i offentlige innkjøp. Det er bra, men store variasjoner kan også være en kilde til usikkerhet om hva som gjelder og om hvilke av kravene som er (de mest) effektive. I dette kapitlet sammenlikner vi de sentrale bestemmelsene i Oslo-modellen, Skiens- og Telemarksmodellene, nasjonale innkjøpsregler og EBA/Difi-modellen. Vi skal se at Oslomodellen går lengst, men også at kravene i Oslomodellen er mulig å implementere både nasjonalt og i mindre kommuner.

3.1 Kjernen i Oslo-modellen

Det er mange likhetstrekk ved de fire modellene, som vi skal se, men Oslo-modellen er strengest i kravene om andelen lærlinger og fagarbeidere, og de har en kjerne i sin modell som sammen best ivaretar intensjonen med et strengere regelverk. Kjernen består av at:

- Det i hovedsak skal brukes faste ansatte, i **minimum 80 prosent stilling**.
- Innleid personell skal få **tarifflønn mellom oppdrag**
- Det skal være **reelle og effektive kontroll- og registreringsmekanismer** (HMSREG)

På hvilken måte gir dette mer reelle effekter?

Kravet om **minst 80 prosent stilling** skal forhindre at det skjer en omgåelse av det nasjonale forbudet mot såkalte nulltimers-kontrakter (aml §14-9 (1)). Loven krever i dag kun et «reelt stillingsomfang». Etter at forbudet ble innført i mai 2018, med virkning fra 1.1. 2019, har det blitt observert bruk av veldig lave stillingsbrøker, som kun kan ses på som en omgåelse av lovens hensikt. Uten Oslomodellens krav om minst 80 prosent stillingsbrøk vil i realiteten kravet om fast ansettelse ha lite å si. Å ha en stilling på 5 prosent er ikke å regne som en fast ansettelse. Hverken Arbeidsmiljøloven, Skiens-modellen, Telemarks-modellen eller de 11 seriøsitetsbestemmelsene i EBA/Difi-modellen har dette kravet, kun en hovedregel om fast ansettelse.

Lønn mellom oppdrag stiller innkjøpsmodellene både i Oslo og Telemark krav om. Selv om andelen innleide reduseres når kravet om faste ansettelser er høyt, vil noe innleie være nødvendig. At disse skal ha krav på lønn mellom oppdrag gir den enkelte forutsigbarhet og en lønn å leve av, men det sparer også det offentlige for betydelige velferdskroner i potensielle trygdeytelser.² Sammen med kravet om fast ansettelse er dette et viktig verktøy mot utstrakt bruk av innleie. Også dette tiltaket skal bidra til å oppfylle ønsket om fast ansettelse, fordi kravet om minst 80 prosent stilling gjelder også for innleide. En 5 prosent-stilling sikrer ikke en lønn å leve av eller reell lønn mellom oppdrag. Hverken Skiensmodellen, eller de 11 seriøsitetsbestemmelsene i EBA/Difi-modellen har dette kravet.

² <https://www.abcnyheter.no/penger/2018/03/15/195380224/nav-gir-dagpenger-til-ansatte-hos-bemanningsbyraer>

Arbeidsmiljøloven ilegger som beskrevet forbud mot «nulltimerskontrakter» og krever at arbeidskraft fra et bemanningsbyrå skal sikre like betingelser som bedriften den er utleid til har (Vikarbyrådirektivet).

Enkle og omfattende **kontrollmekanismer** sikrer håndheving av kravene i praksis. Alle som befinner seg på en byggeplass for Oslo kommune skal i dag registre seg elektronisk på et system som kalles HMSREG.³ Innregistreringen baserer seg på buk av gyldig HMS-kort. Da kan leverandører og oppdragsgiver i sanntid holde oversikten over at kravene er oppfylt på den enkelte byggeplass. Siden ordningen ble innført i 2016 har andel HMS-avvik falt fra rundt 45 til rundt 4 prosent.⁴ Hverken Skiens-modellen, Telemarks-modellen eller EBA/Difi-modellen har dette kravet (kun at HMS-kort skal være synlig). HMSREG skal være enkelt å innføre i andre kommuner.

3.2 Andre krav i Oslomodellen

Oslomodellen stiller også krav om at minst 50 prosent av arbeidet skal utføres av fagutdannede. Bedriften skal også være godkjent lærlingebedrift og minst 10 prosent av arbeidede timer på områder med behov for lærlinger skal utføres av lærlinger. Det skal maksimalt brukes ett underleverandørledd. Det er videre krav om dokumentasjon av yrkesskadeforsikring, fordi man har erfart at dette er et risikområde som kan ha store negative konsekvenser for dem det gjelder dersom det ikke følges opp. Oslo kommune har også fullmakt til å innhente utvidet skatteattest. De stiller et slikt krav i risikoutsatte bransjer gjennom en avtale med Skatteetaten. De kan også heve kontrakter dersom leverandøren misligholder sine skatte- og avgiftsforpliktelser. Oslomodellen er også den eneste som krever at andre typer betalinger enn lønn, for eksempel kjøp av materialer, også må gjøres med elektronisk betalingsmiddel. Dette er viktig for å fremme seriøsitet i alle deler av bygg- og anleggsbransjen.

Ellers deler Oslomodellen følgende krav med de andre modellene:

- Forbud mot kontantbetaling av lønn, som er et viktig krav i kampen mot arbeidslivskriminalitet
- Krav til språk for effektiv og forsvarlig kommunikasjon
- Rapporteringsplikt til Sentralskattekontoret
- Lønn etter allmenngjøringsforskriften eller vilkår i tilsvarende tariffavtale.
- Leverandør skal være registrert i StartBank, et frivillig leverandørregister med selskapsinfo, finansiell informasjon, skatte- og avgiftsforhold, godkjenninger, forsikringer mm.

Kort fortalt så inneholder Oslomodellen krav som ikke er til stede i de andre modellene eller i EBA/Difi: hovedregel om 80 prosent stillingsbrøk, full tarifflønn mellom oppdrag og elektronisk kontroll gjennom HMSREG. Kravene i Oslomodellen er også gjennomgående strengere enn de andre modellene på de områdene som dekkes av alle modellene. Dette

³ <https://www.hmsreg.no/login?ReturnUrl=%2f>

⁴ <https://byggmesteren.as/2019/03/28/oslo-ma-sjekke-at-utforende-foretak-betaler-pensjon/>

gjør at det ikke er uvesentlig hvilke av modellene for et seriøst arbeidsliv kommunene tar i bruk. Det er Oslomodellen som sikrer mot flest former for useriøsitet i arbeidslivet, og faktisk evne til å kontrollere at kravene blir oppfylt.

3.3 Oslo kommunes erfaringer med bruk av Oslomodellen

Erfaring med fast ansettelse med minst 80 prosent stillingsbrøk

Det har ikke vært noen konkrete tilbakemeldinger på at dette er et problem. Nedre grense på 80 prosent er utarbeidet i samarbeid med partene i arbeidslivet og leverandørbransjen.

Erfaringer med antall kontraktsledd

Det kan innvendes at størrelsen på markedet og tilgjengeligheten av leverandører med tilstrekkelig størrelse gjør begrensninger i antall leverandørledd vanskelig å gjennomføre for eksempel i små kommuner. Oslomodellen gir unntak når oppdragsgiver i forkant av konkurranse ser at det er nødvendig av markedsmessige hensyn, eller underleverandøren kan argumentere for hvorfor det er nødvendig med et ekstra ledd (for å gjennomføre oppdraget eller av hensyn til konkurranse). Unntaket skal ikke gjelde for å leie inn personell de «burde hatt». Et malerfirma skal i utgangspunktet ikke kunne leie inn malere. Oslo kommune gir mange dispensasjoner, men leverandøren må altså dokumentere at behovet er reelt/spesielt. Andre kommuner vi har snakket med sier at det heller ikke er noe problem med kun ett underleverandørledd, så lenge man kan gi dispensasjon ved reelt behov.

Erfaring med bruk av innleie

Oslo kommune anslår, basert på HMSREG, at det er under 10 prosent innleie på deres byggeplasser. Dette er betydelig mindre enn før kravene ble innført. Statsbygg hadde på sin side ca. 20 prosent innleie på kontroller de foretok hos sine byggeprosjekter i Oslo.⁵ Oslo kommune opplever også at færre bemanningsbyråer søker om å delta som underleverandør. Dette er trolig en følge av kravene om fast ansettelse i 80 prosent og krav om lønn mellom oppdrag.

Erfaringer med HMSREG

Med god kontroll gjennom HMSREG eller et liknende system har i utgangspunktet antall ledd av underleverandører mindre å si. Det blir lettere å gi unntak, fordi all oppfølging av kravene blir lettere med HMSREG. Mangel på kontroll er en fordel for de useriøse.

⁵ <https://www.nrk.no/norge/statsbygg-avdekker-ulovlig-innleie-av-arbeidere-1.14443368>

4 Anbefalinger til nytt nasjonalt regelverk

Et nasjonalt regelverk kan gi en grunnplanke for hvilke standarder som skal gjelde for offentlige innkjøp. Videre gir det forutsigbarhet for tilbyderne at kravene er like over hele landet, uavhengig av hvem de ønsker å levere til. Opprettelsen av seriositetsbestemmelsene fra EBA/Difi-modellen som kom på initiativ fra bygg- og anleggsbransjen selv, viser at ønsket om et felles regelverk finnes i bransjen.

Regelverket som eksisterer i dag utgjør en viss minstestandard, men går ikke langt nok i å sikre at forholdene på arbeidsplassene blir gode nok. På tross de nye reglene i arbeidsmiljøloven ser vi at intensjonen om reelle stillingsbrøker og lønn mellom oppdrag omgås.

Det er derfor behov for å innføre flere og strengere nasjonale krav til offentlige innkjøp. Det nasjonale anskaffelsesregelverket stiller ikke tilstrekkelige krav i dag. Skal vi ha nasjonale krav med reell effekt, ser vi det som nødvendig å innføre kravene i Oslomodellen som nasjonal standard. Grunnen til dette er at det er kun summen av disse tiltakene som sikrer anstendige nok forhold i bygg- og anleggsbransjen.

Kjernen i Oslomodellen er: fast stilling med en fast angitt stillingsbrøk, lønn mellom oppdrag, og god oversikt og kontroll med at kravene følges. Til sammen viser erfaringene fra Oslo at kravene gir tryggere ansettelsesforhold, sikrer arbeidstaker en faktisk og reell lønn å leve av, mindre bruk av innleie, og en tryggere arbeidsplass for alle. Dette gir igjen utsikter til bedre rekruttering til bransjen.

De nøyaktige prosentbestemmelsene for stillingsbrøk, andel lærlinger og fagarbeidere kan være opp til lokale forhandlinger og tilpassinger. I Oslo ble kravet om 80 prosent bestemt gjennom dialog med partene og leverandørene. Det er likevel viktig at det formuleres slik at kravene blir reelle, og uten for store unntaksmuligheter. EBA/Difi-modellen har for eksempel en formulering om at kravet om bruk av lærlinger er «forholdsmessig i den enkelte konkurranse» og åpner dermed opp for at det kan omgås i enkelte konkurranser. Arbeidsmiljølovens formulering om «reell stillingsbrøk» har foreløpig ikke vist seg å være tilstrekkelig.

Når det kommer til antall ledd i leverandørkjeden bør hovedregelen være kun ett ledd under hovedleverandør. Det bør også være en unntaksbestemmelse der man kan godta ett ekstra ledd for. Oppdragsgivere bør kunne åpne opp for dette der de i forkant av konkurransen ser at det er nødvendig, men det er også viktig at leverandørene kan og må søke om, begrunne og få godkjent det hvis det viser seg at de er nødt til å benytte ekstra ledd underleverandør for å få gjennomført arbeidet i kontraktsperioden.

For at arbeidslivet fortsatt skal være bra for alle, og blir bedre for de som ikke opplever det i dag, må vi stanse spredningen av sosial dumping og at «useriøse» aktører utkonkurrerer de seriøse. Bedre kontroll og oversikt vil også redusere risikoen for innkjøpere landet over. Et trygt arbeidsliv kommer ikke av seg selv. Det har det heller aldri gjort.

Følgende ti krav bør innføres i det nasjonale innkjøpsregelverket for offentlige virksomheter:⁶

1. Det skal i all hovedsak benyttes fast ansatte i minst 80 prosent stilling ved utførelse av arbeidet.
2. Eventuell innleid arbeidskraft skal som hovedregel være fast ansatt i minst 80 % i utleiebedriften og få tarifflønn mellom oppdrag. Innleie regnes som ett ledd i leverandørkjeden og bruk av disse må dermed godkjennes på forhånd dersom de kommer inn som underleverandør.
3. HMS-kort fra dag én, og registrering i et elektronisk registreringssystem ala HMSREG.
4. Minimum 50 prosent av arbeidede timer skal utføres av fagarbeidere eller personer med dokumentert fagopplæring.
5. Minimum 10 prosent av arbeidede timer skal utføres av lærlinger på områder med behov for lærlinger.
6. Det skal kun tillates ett ledd av underleverandører i vertikal kjede. Oppdragsgiver kan åpne for bruk av ekstra ledd (i den grad det er strengt nødvendig av markedsmessige hensyn eller spesielle behov.)
7. Utbetaling av lønn til konto i bank, og forbud mot kontant betaling av andre utgifter (kjøp av materiale mm).
8. Nøkkelpersoner skal forstå og gjøre seg forstått på norsk. Minst én person per arbeidslag skal kunne forstå og gjøre seg forstått på norsk eller engelsk.
9. Oppdragsgiver har fullmakt til å innhente utvidet skatteattest. Oppdragstaker skal være registrert i StartBank.
10. Yrskesskadeforsikring og OTP må kunne dokumenteres på forespørsel.

Notatet er skrevet av Tiril Rustand Halvorsen og Trond Flaarønning våren 2019. Stor takk til alle bidragsyter, samarbeidspartnere og arbeidets referansegruppe. Forfatteren står ansvarlig for alle eventuelle feil og mangler. Ta gjerne kontakt om du finner slike.

⁶ Disse forslagene er ment som tillegg eller skjerpelser av det allerede eksisterende innkjøpsregelverket. Kravet om lønn etter allmenngjøringsforskrift eller tariffavtale er allerede lovfestet i dag, og er dermed ikke inkludert i kravene. Vi forutsetter selvfølgelig at alle kommuner følger dette kravet. Dette kravet bør også gjøres gjeldende uansett kontraktssum, og ikke kun for kontrakter over nasjonal terskelverdi på 1,3 millioner kroner.

5 Vedlegg: Krav i lov og forskrift

I forskrift for offentlige anskaffelser kom det i 2017 en bestemmelse om at offentlige oppdragsgivere skal stille krav om maksimalt to ledd i leverandørkjeden under hovedleverandør, når leverandøren skal utføre bygge- og anleggsarbeider eller renholdstjenester. Det kan gjøres unntak ved spesielle forhold, og bemanningsbyrå regnes ikke som et ledd i leverandørkjeden.

I forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, stilles det krav om at ansatte hos hovedleverandør og underleverandører, som skal utføre bygge- og anleggsarbeider for offentlige oppdragsgivere, ikke skal ha dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av allmenngjøringsforskriftene, eller landsomfattende tariffavtaler på områder som ikke er dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale.

I forskrift om plikt til bruk av lærlinger i off. kontrakter, stilles det krav om at leverandørene skal være tilknyttet en lærlingeordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten. Dette gjelder for arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev. Alle reglene ovenfor gjelder for kontrakter som overstiger 1.3 millioner kroner for staten, og 2 millioner kroner for andre offentlige instanser.

I de nye reglene tatt inn i arbeidsmiljøloven, med virkning fra 1.1.2019, er det bestemt at en fast ansatt arbeidstaker har rett på et reelt stillingsomfang, noe som i praksis gjør såkalte «nulltimerskontrakter» ulovlig. Arbeidsmiljøloven bestemmer også at utleid arbeidskraft fra et bemanningsbyrå skal sikres de samme lønns- og arbeidsvilkårene som personen ville ha hatt hvis den var ansatt hos bedriften den er utleid til.