

Line Eldring og Rolf K. Andersen

# **Kortere kjeder – mindre sosial dumping?**

**Om begrensninger av antall ledd i kontraktkjedene i bygg og anlegg**



Line Eldring og Rolf K. Andersen

## **Kortere kjeder – mindre sosial dumping?**

Om begrensninger av antall ledd i kontraktkjedene i bygg og anlegg

© Fafo 2014  
ISSN 0804-5135

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Innledning og bakgrunn</b> .....	<b>5</b>
Gjennomføring og metode.....	5
Bakgrunn .....	6
<b>2 Kjedebegrensninger: Dagens praksis</b> .....	<b>10</b>
Eksempler på kjedebegrensninger .....	10
Drivkrefter for kjedebegrensninger.....	15
<b>3 Erfaringer og virkninger</b> .....	<b>17</b>
«Alle» er for kjedebegrensninger .....	17
Hvordan virker kjedebegrensningene?.....	18
Sentrale og lokale reguleringer.....	19
<b>4 Oppsummering</b> .....	<b>21</b>
<b>Referanser</b> .....	<b>22</b>

## Forord

I løpet av kort tid har begrensninger av antall ledd i kontraktkjedene seilt opp som et svært aktuelt tiltak mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i byggenæringen. Kjedebegrensninger er et nytt og til dels uprøvd virkemiddel, og formålet med dette notatet er å etablere en første kunnskapsstatus.

Prosjektet er utført på oppdrag av LO, og vi vil særlig takke Jan-Erik Støstad (LO) og Jeanette Iren Moen (Fellesforbundet) for nyttige innspill underveis. Videre vil vi takke alle informantene som på kort varsel har stilt opp på intervjuer.

På Fafo skal Anne Mette Ødegård ha stor takk for sine bidrag til bakgrunnskapitlet og for kommentarer til notatets øvrige deler. Vi vil også takke Fafos informasjonsavdeling, som på kort tid har gjort notatet klart til publisering.

Oslo, oktober 2014

Line Eldring og Rolf K. Andersen

# 1 Innledning og bakgrunn

Produksjonen i byggenæringen er prosjektbasert og mobil, og gjennomføres gjerne i lange kontraktkjeder under byggherrer og hovedentreprenører. I det siste har det å begrense antall ledd i kontraktkjedene stadig oftere blitt foreslått som et mulig virkemiddel for å redusere omfanget av sosial dumping og kriminalitet på bygge- og anleggsplasser i Norge. Gjennom egne kontraktklausuler kan det stilles krav om at hovedentreprenørens underentreprenør for eksempel maksimalt kan ha én underentreprenør. I hvilken grad er dette noe som offentlige byggherrer og private entreprenører faktisk har iverksatt? Og hva er erfaringene så langt? Dette er de to hovedspørsmålene vi vil se nærmere på i dette notatet.

Krav om færre ledd i kjedene knyttes her i hovedsak til anbudsutlysninger i forbindelse med offentlige anskaffelser. Det vil si hvordan offentlige innkjøpere av bygg- og anleggstjenester har utformet sine retningslinjer og kontrakter. Det offentlige er en stor bestiller av bygge- og anleggsprosjekter. Spørsmålet om hva slags krav som kan/bør stilles i forbindelse med offentlige anskaffelser, er blitt aktuelt i forbindelse med innstillingen fra det såkalte forenklingsutvalget (NOU 2014: 4). Utvalget la fram forslag til nye bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser, som nå er på høring.

I dette prosjektet har formålet vært å etablere en første kunnskapsstatus om situasjonen når det gjelder begrensninger i kontraktkjedene. Vi har tatt for oss følgende problemstillinger:

- I hvilken grad stiller offentlige byggherrer og private entreprenører i dag krav om begrenset antall ledd i kontraktkjedene, eller er i ferd med å innføre slike krav?
- Hvordan stiller entreprenørene seg til krav om redusert antall underleverandører/underentreprenører?
- Hvordan gjennomføres slike krav i praksis? Og hvordan håndheves de? Hva er de praktiske konsekvensene?
- Hva er synspunktene og erfaringene fra myndighetenes side?

## Gjennomføring og metode

Foreliggende informasjon tydet på at begrensninger i antall ledd i kontraktkjedene ved offentlige anskaffelser er et forholdsvis nytt og avgrenset fenomen, noe som også ble bekreftet i prosjektets første fase. Vi gjennomførte for det første systematiserte internettsøk ved hjelp av søkemotorene Retriever (mediebase) og Google. Tanken var at dersom kommuner har vedtatt å innføre kjedebegrensninger, vil dette sannsynligvis ha vært omtalt i pressen, eller i andre dokumenter som ligger på nett. Det ble gjennomført

søk for alle kommuner med mer enn 10 000 innbyggere, med «kommunenavn», «leverandørkjede» og/eller «kontrakt(s)kjede» som søkeord. Målet var å finne eksempler på store kommuner som har vedtatt å innføre begrensninger på antall ledd i kontraktkjedene. Nettsøkene avdekket lite informasjon som ikke allerede var kjent, og de bekreftet inntrykket av at svært få kommuner så langt har implementert denne typen krav i sine anskaffelser. Vi fant likevel noen eksempler på at tiltak har vært diskutert, og at flere kommuner har innført såkalte etiske regelverk for anskaffelser. I tillegg gjennomførte Fellesforbundet en kartlegging gjennom sine regioner og tillitsvalgte. Her framkom det at en del ting «er på gang» i offentlig sektor, og ikke minst at flere store entreprenører har eller vurderer å innføre begrensninger i sine kontraktkjeder, uavhengig av om det er en offentlig eller privat byggherre.

På denne bakgrunnen vurderte vi det som lite hensiktsmessig å gå bredt ut i form av kvantitative spørreundersøkelser. Vi har derfor gjennomført kvalitative intervjuer med et begrenset utvalg offentlige byggherrer og private entreprenører, samt andre offentlige aktører og tilsynsmyndigheter, og representanter fra partene i næringen. Til sammen har vi gjennomført cirka 20 intervjuer (både personlige og over telefon), i tillegg til en rekke telefonsamtaler som av ulike grunner ikke har munnet ut i intervjuer (f.eks. fordi problemstillingen var irrelevant, at vi ikke fikk rett person i tale osv.). Intervjuene og dokumentasjon i tilknytning til disse utgjør hovedmaterialet for framstillingen i dette notatet.

Tidsrammen for prosjektet har ikke tillatt at vi kunne gjennomføre intervjuer med alle offentlige byggherrer eller alle private entreprenører som har innført kjedebegrensninger, men vi har klart å etablere et ganske godt oversiktsbilde samt en mer detaljert innsikt i noen eksempler. Intervjuene inkluderer informanter fra to store offentlige byggherrer og to kommuner som har innført kjedebegrensninger, fra seks store entreprenører, samt representanter fra Difi, Arbeidstilsynet, Skatteetaten og partene sentralt og lokalt.

## Bakgrunn

Lange kontraktkjeder i bygg og anlegg kan gjøre det vanskelig å ha oversikt over og kontroll med de ulike underleverandørene. Tidligere undersøkelser har vist at det er problematisk å ha kontroll i mer enn to ledd nedover. Mange ledd i kontraktkjeden kan i tillegg føre til uklare ansvarsforhold og vanskeligheter med en helhetlig oppfølging på HMS-området. Dette var et viktig tema allerede i forbindelse med bransjeprosjektet «Seriositet i byggenæringen» i 2002. Der ble det påpekt at de useriøse bedriftene gjerne dukket opp lengst nede i kjeden og derfor var vanskelige å få oversikt over. Prosjektet tydeliggjorde blant annet hovedentreprenørenes manglende kontroll med egne kontraktkjeder (Dølvik m.fl. 2005). Også Arbeidstilsynet peker på lange kjeder som et problem. Deres erfaring fra tilsyn er at ulovlige lønns- og arbeidsbetingelser oftest forekommer hos utenlandske virksomheter som utfører oppdrag nederst i en leverandørkjede (Arbeidstilsynet 2013).



Etter EU/EØS-utvidelsene i 2004 og i årene etterpå, har dermed disse utfordringene blitt enda mer aktuelle. Østeuropeiske arbeidstakere er ofte å finne som innleide eller som ansatt hos underentreprenører, langt nede i kjedene. Det viser seg å være betydelige forskjeller i arbeidsinnvandreteres vilkår med tanke på lønn og jobbsikkerhet, avhengig av om de er ansatt direkte i norske selskaper eller er innleid og/eller ansatt hos underentreprenører. Det er arbeidstakere med løs tilknytning som har de dårligste vilkårene (Friberg & Eldring 2011). Dette er bakgrunnen for at forslaget om å begrense antall ledd i kontraktkjeden også dreier seg om å motvirke sosial dumping.

Begrepet «sosial dumping» er ikke entydig. Det er som regel forbundet med at utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på HMS-regelverket, har for lang arbeidstid, dårlig bolig eller får uakseptabel lav lønn sammenliknet med det som norske arbeidstakere mottar.<sup>1</sup>

I kjølvannet av bruken av allmenngjorte tariffavtaler<sup>2</sup> kom det nye reguleringer knyttet til overholdelse og kontroll med allmenngjøringsforskrifter. I 2008 ble det vedtatt en ny forskrift om tillitsvalgtes innsynsrett og oppdragsgivers plikt til å påse at allmenngjøringsforskrifter etterleves.<sup>3</sup> Påseplikten innebærer at hovedleverandør skal påse at lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med allmenngjøringsforskriftene *i alle ledd i kjeden* av underleverandører. Den kan oppfylles ved at det tas inn kontraktklausuler om at arbeidstakere minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskrifter, og at dette følges opp gjennom innhenting av dokumentasjon (Eldring m.fl. 2011). I 2010 ble det innført solidaransvar for lønn, som skal sikre at arbeidstakere i en kontraktkjede får utbetalt lønn i tråd med gjeldende allmenngjøringsforskrift. På områder der en tariffavtale er allmenngjort, kan arbeidstakere som ikke får utbetalt lønn og feriepenger fra sin arbeidsgiver, rette kravet mot en virksomhet høyere opp i kontraktkjeden (Alsos & Eldring 2014).

Offentlige innkjøp er et marked av stor betydning, og måten regelverket praktiseres på, kan påvirke konkurranse- og arbeidsforhold på tilbudssiden. Med EØS-avtalen er Norge en del av EUs indre marked for varer, tjenester, kapital og personer, og Norge må følge EUs anbudsregler for offentlige innkjøp. Anskaffelsesreglene kommer til anvendelse på offentlige oppdragsgiveres tildeling av kontrakt på leveranser av varer, tjenester og bygg og anlegg, og disse er underlagt ulike terskelverdier og regler.

Ved tildelinger er hovedregelen at det billigste eller det økonomisk mest fordelaktige tilbudet skal velges. Grunnleggende krav er konkurranse, ikke-diskriminering, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og god forretningsskikk.

I tillegg har Norge innført nasjonale regler for offentlige anskaffelser, som går videre enn det EU/EØS-retten krever. I én og samme lov- eller forskriftsbestemmelse kan det være elementer av både EU/EØS-rett og nasjonal rett, og det er ikke alltid enkelt å vite nøyaktig hvor grensen går (NOU 2014: 4).

---

<sup>1</sup> St.meld. nr. 2 (2005-2006):63.

<sup>2</sup> Ved inngangen til oktober 2014 er det allmenngjorte tariffavtaler i bygg, skipsverft, landbruk og renhold.

<sup>3</sup> Forskrift av 22. februar 2008 nr. 166 om informasjons- og påseplikt og innsynsrett.

Det er lov å stille krav til leverandørene. Betingelsen for å stille krav er at vilkårene er spesifisert i anbudspapirene og at de ikke virker diskriminerende. Kravet til likebehandling er grunnleggende.

I forbindelse med handlingsplanene mot sosial dumping fikk det offentlige større ansvar. Fra 1. mars 2008 ble kommunene pålagt å sikre at de ved offentlige anskaffelser ivaretar lønns- og arbeidsvilkårene for ansatte hos leverandører. Forskriften gjelder for bygge- og anleggskontrakter (tjenester, ikke varer) som overstiger 1 million kroner (ekskl. mva.) for statlige myndigheter og 1,55 millioner kroner (ekskl. mva.) for andre oppdragsgivere. Kravene til lønns- og arbeidsvilkår knyttes til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje. Bakgrunnen er ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter.<sup>4</sup>

Når det gjelder leverandører og underleverandører som er bundet av allmenngjorte tariffavtaler, er kravet at arbeidstakerne har vilkår i henhold til gjeldende allmenngjøringsforskrifter (Alsos m.fl. 2012). I denne forbindelsen gjelder dette bygg, som er allmenngjort, og ikke anlegg. Oppdragsgiver skal i kontrakten kreve at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt. Kontrakten skal også inneholde rett til å gjennomføre nødvendige sanksjoner dersom forpliktelsene ikke etterleves.

### **Forslag fra forenklingsutvalget**

Forenklingsutvalget (NOU 2014: 4) avga sin innstilling i juni 2014. Der foreslås det nye bestemmelser i lov og forskrift om offentlige anskaffelser, altså i den særnorske delen av regelverket om offentlige anskaffelser. Enklere regler var en målsetting for utvalgets arbeid. Flertallet i utvalget går inn for at anskaffelsesregelverket skal ivareta andre hensyn (såkalte «ikke-anskaffelsesfaglige hensyn» som for eksempel miljø, HMS, skatteinn drivelse, antall lærlinger osv.) bare når disse er forenlige med lovens formål om å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser og konkurranse om offentlige kontrakter. Regler som skal fremme andre hensyn, vil raskt kunne komme i konflikt med disse formålene. Regelverket bør, ifølge utvalget, likevel ikke være til hinder for at oppdragsgivere *kan* legge vekt på ikke-anskaffelsesfaglige hensyn.

Flertallet i utvalget vil fjerne dagens bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser. Det samme gjelder skatteattest og HMS-egenerklæring, lærlingklausul<sup>5</sup> og antikontraktørklausul.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Den internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO vedtok i 1949 en konvensjon om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter, med krav om at arbeidstakerne får samme lønns- og arbeidsvilkår for samme typen arbeid innenfor det samme geografiske området.

<sup>5</sup> Oppdragsgiver kan sette som betingelse at leverandørene skal være tilknyttet en offentlig godkjent lærlingordning.

<sup>6</sup> Oppdragsgiver kan sette som betingelse for gjennomføringen av kontrakten at arbeidet skal utføres av entreprenøren og dennes ansatte i tjenesteforhold, eventuelt av underentreprenører og deres ansatte, eller ved bruk av lovlig innleid arbeidskraft.

I vår sammenheng er det eventuelle bestemmelser om antall leverandører i en kjede som er mest interessant. Det finnes ingen direkte bestemmelser om bruk av underleverandører i dagens regelverk. Hovedregelen er at en leverandør fritt kan velge å benytte underleverandører for å oppfylle kontrakten. Konkurransesgrunnlaget skal imidlertid inneholde en beskrivelse av eventuelle krav til opplysninger om bruk av underleverandører (NOU 2014: 4).

*Mindretallet* i forenklingsutvalget (Marianne Breiland, LO) foreslo å innføre en bestemmelse om maksimalt tre leverandører i kjeden. Begrunnelsen er at det blir lettere å føre kontroll og ha kommunikasjon med de enkelte ledd i kjeden. Hun pekte på at jo lenger bort fra hovedleverandøren man kommer, desto sjeldnere finner man lærebedrifter, tariffavtaler og skikkelige HMS-vilkår. Det å sette krav til antall ledd i kjeden, kan i dette perspektivet være et av flere grep for å sikre et seriøst arbeidsliv.

## 2 Kjedebegrensninger: Dagens praksis

Det finnes fortsatt et begrenset utvalg av eksempler på kjedebegrensninger, og i de tilfellene det er innført, er det av ganske ny dato. Våre data viser imidlertid at dette er et svært aktuelt tema, og at mange aktører både i offentlig og privat sektor har slike tiltak på trappene. Blant statlige byggherrer (Statens vegvesen, Statsbygg, Jernbaneverket og Forsvarsbygg) viser vår kartlegging at samtlige per i dag har innført bestemte krav om antall kontraktledd ved anskaffelser. I kommunal sektor er det færre som har innført dette, men det finnes eksempler på at «noe er på gang».

I det følgende vil vi presentere noen korte casebeskrivelser, basert på informasjon fra offentlige og private virksomheter som allerede nå har innført begrensninger på antall ledd i kontraktkjedene. Vi vil legge vekt på bakgrunnen for at dette ble innført, og også kort beskrive hvordan det gjennomføres i praksis. Vi har her valgt å anonymisere entreprenørbedriftene, mens vi navngir de offentlige aktørene.

### Eksempler på kjedebegrensninger

#### **Case 1: Statens vegvesen**

Statens vegvesen innførte etter et ekstraordinært HMS-møte i 2013 krav i sine kontrakter om at det maksimalt skal være tre ledd i deres leverandørkjeder – det vil altså si kun to ledd under deres hovedentreprenører. Etaten var en av de aller første (og muligens den første) offentlige byggherren som innførte kjedebegrensninger i sine kontrakter. Bakgrunnen var en sterk bekymring for utviklingen både når det gjaldt HMS og sosial dumping i prosjekter som ble utført på oppdrag av Statens vegvesen. Vegvesenet er en desentralisert organisasjon, og det er de ulike regionene som er byggherrer, men med et standardisert konkurransegrunnlag. I de standardiserte kontraktbestemmelsene heter det nå:

## **15 Bruk av underentreprenør (se NS 8406 pkt. 12)**

Der entreprenøren er et arbeidsfellesskap (leverandørgruppe), gjelder denne bestemmelsen for den enkelte deltaker i arbeidsfellesskapet.

Virksomhet som foretar utleie av personell sidestilles i denne bestemmelsen med underentreprenør.

Entreprenøren plikter å gi byggherren informasjon om underentreprenørens økonomi, finansielle stilling, kapasitet og tekniske kompetanse, inklusive dokumentasjon på registreringer (Brønnøysundregisteret, autorisasjon for arbeider etc.) som er nødvendig for at byggherren skal kunne vurdere spørsmål om godkjenning. Videre skal entreprenøren klarlegge om valgte underentreprenør vil utføre alt arbeid selv, eller om denne planlegger ytterligere ledd under seg. Ytterligere ledd begrenses til ett ledd med mindre annet er spesielt avtalt med byggherren. Entreprenøren skal videreføre alle aktuelle krav i denne kontrakten til underentreprenørene.

Kontraktgrunnlaget inneholder også bestemmelser om ekstra kompensasjon for bedrifter som bruker lærlinger, som har omfattende HMS-prosedyrer, språkkrav og krav til at underleverandørene skal ha minst 25 prosent egenbemanning. Videre har Statens vegvesen ansatt en person som jobber på heltid med å styrke arbeidet mot sosial dumping, ved å samordne tiltak og innsats, og dette har styrket den interne revisjonen.

## **Case 2: Statsbygg**

Statsbygg innførte maks to ledd under hovedentreprenøren i sine kontraktkjeder i 2013, og de har nå drøyt ett års erfaring med dette. Bakgrunnen var erfaringer med at sannsynligheten for svikt og useriøsitet var større jo lenger ned en kom i kontraktkjedene. Kjedebegrensning ble dermed innført for å få bedre kontroll over leverandørene og bedre garantier for at det vil være seriøsitet i prosjektene. Prosessen med å innføre dette som et krav i kontraktene, startet med at det ble luftet (av Statens vegvesen) i et nettverksmøte mellom flere statlige utbyggere. Deretter gjorde Statsbygg en vurdering av om et slikt kontraktkrav ville begrense konkurransen i deres prosjekter på en utilbørlig måte, og om det på en urimelig måte la føringer på hvordan entreprenørene skal organisere sin virksomhet. Statsbygg var i utgangspunktet usikre på om det ville medføre en urimelig konkurransebegrensning, men landet altså på at dette lå innenfor rammene og at det ikke var noe i veien for å innføre et slikt krav i standardkontraktene. I Statsbyggs generelle og spesielle kontraktbestemmelser for entrepriser (Blåboka) er kjedebegrensningene formulert slik:

### **12 Bruk av underentreprenør (NS 8405 pkt 15)**

#### **12.1 Generelt (NS 8405 pkt 15.1)**

Bestemmelsen utfylles av følgende tekst:

##### **Plikter**

Arbeidet skal utføres av entreprenøren og dennes ansatte i tjenesteforhold, eventuelt av underentreprenør og deres ansatte, eller ved bruk av lovlig innleid arbeidskraft. Byggherren kan bestemme at avtale om underentreprise med enkeltpersonforetak eller anvendelse av innleid arbeidskraft skal godkjennes skriftlig av byggherren. Byggherrens godkjenning endrer ikke entreprenørens forpliktelser overfor byggherren.

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

### Case 3: Oslo kommune

Oslo innførte i juni 2014 krav om maks to ledd etter hovedentreprenør i sine kontrakter. Det skal svært gode grunner til for å gjøre unntak fra dette, og alle unntak skal forhåndsgodkjennes av kommunen. Bakgrunnen for det nye regimet var flere alvorlige saker som involverte sosial dumping i tilknytning til kommunale prosjekter, og kommunen ønsket derfor å styrke kontrollen med sine anskaffelser. En ytterligere skjerping er at *all* bruk av underentreprenører/underleverandører skal godkjennes av Oslo kommune. De ulike etatene må lage sine egne godkjenningsrutiner. Ved mislighold av kontraktens bestemmelser kan kommunen heve kontrakten uten at leverandøren får anledning til å rette opp forholdet. Kontrollen av etatene gjøres av kommunerevisjonen. Kommunen har også etablert et leverandørregister som skal sikre informasjonsflyt mellom etatene, for eksempel for å forhindre at useriøse tilbydere flytter virksomheten over mot en annen etat om de blir tatt ett sted (gir også mulighet for avvisning med videre). Det er dessuten strammet inn på fakturakrav, ved at alle underleverandører som leverer til et prosjekt skal framgå av fakturaen, noe som vil gi nye kontrollmuligheter. Oslo kommune hentet inspirasjon fra Statsbygg ved utforming av kontraktklausul da de innførte kjedebegrensninger, og de har lagt seg på samme formuleringer i kontrakten som Statsbygg:

Ordlyd i kontraktsformularene blir som følger (dog med individuelle tilpasninger):

*«Arbeidet skal utføres av Entreprenøren og dennes ansatte i tjenesteforhold, eventuelt av underentreprenør og deres ansatte, eller ved bruk av lovlig innleid arbeidskraft. Bruk av underentreprise eller anvendelse av innleid arbeidskraft, og de underleverandører/innleide personer dette gjelder, skal før underskriving av kontrakt godkjennes skriftlig av byggherren. Det samme gjelder før utskifning av underleverandører/innleid mannskap i kontraktperioden. Byggherrens godkjenning endrer ikke Entreprenørens forpliktelser overfor Byggherren.*

*Entreprenøren kan ikke ha flere enn to ledd underentreprenører i kjede under seg, med mindre det foreligger særskilte forhold og Byggherrens har gitt skriftlig samtykke.*

Kilde: Byrådens sak 6/2014, saksnr. 200802587-124

### Case 4: Skien kommune

Bystyret i Skien kommune fattet nylig et enstemmig vedtak om å innføre en rekke tiltak for å motvirke sosial dumping i forbindelse med offentlige anbudskontrakter innenfor bygg og anlegg, og deriblant også krav om strenge begrensninger i leverandørkjeden:

«Byggherren tillater ikke mer enn ett ledd i kontraktskjeden. Oppdragsgiver kan godkjenne to ledd når det foreligger en god begrunnelse. Det skal aldri være mer enn to ledd i kontraktskjeden.» (Møteprotokoll bystyret i Skien kommune, 4.9.2014)

Vi forstår dette slik at Skien kommune normalt kun vil tillate én hovedentreprenør under byggherren, men at hovedentreprenøren kan få tillatelse til å ha ett ekstra ledd i kontraktskjeden dersom det er gode grunner til det. I tiltakspakken ligger også en rekke andre punkter som har til formål å sikre at useriøse bedrifter ikke vinner offentlige an-

bud og at kontrollen i leverandørkjedene styrkes.<sup>7</sup> Bakgrunnen for vedtaket var en stadig økende uro for utviklingen i det lokale bygge- og anleggsmarkedet. Høsten 2013 kom det bekymringsmeldinger fra Fellesforbundet i Telemark, og det ble tatt initiativ til en dialogkonferanse med bred deltakelse av bedrifter, lokale myndigheter og lokale og sentrale parter. På denne konferansen varslet fylkesordføreren et offentlig taktskifte i Telemark, og i løpet av workshops på konferansen kom det opp 40 forslag til ulike tiltak. På bakgrunn av disse utarbeidet Skien kommune en tiltaksplan på 14 punkter, som nå er vedtatt.

### **Case 5: Entreprenør A**

Entreprenør A innførte kjedebegrensninger høsten 2013 og var en av de første entreprenørene som satte dette som standardkrav i sine kontrakter. Det tillates nå kun to ledd i kjeden, det vil si ett ledd under deres egne underentreprenører. Innleie defineres i denne sammenhengen også som et kontraktledd. Avvik fra dette må godkjennes av ledelsen (ikke prosjektleder, men på distrikt-/regionnivå). Typiske begrunnelser for avvik kan være at det er behov for å kontrahere ut oppgaver som krever spesiell teknisk kompetanse, eller at det skjer uforutsette endringer i bemanningssituasjonen eller i prosjektet. Bakgrunnen for innføring av kjedebegrensninger var at bedriften opplevde at de hadde manglende kontroll nedover i kjeden. Dette ble satt på spissen da det viste seg at kriminelle firmaer utførte oppdrag på deres byggeplasser. Bare noen uker etter besluttet entreprenøren å begrense kontraktkjedene, og de har også innført flere andre tiltak for å sikre seriositeten i sine prosjekter. Det at Statsbygg på det tidspunktet hadde innført liknende krav, blir sagt å ha gjort det enklere å gjennomføre det samme på egen kjøp.

### **Case 6: Entreprenør B**

Entreprenør B har innført som krav i kontraktene at alle underentreprenører skal godkjennes av dem, og har slik sett innført en type kjedebegrensning. Ifølge tillitsvalgte i bedriften gjenstår mye når det gjelder implementeringen og etterlevelsen av dette kravet. Prosjektlederne er lite bevisst på kravet, og manglende etterlevelse har få eller ingen konsekvenser. Det er også et problem at kunder som krever begrenset antall ledd i kjedene, ikke nødvendigvis følger opp dette. I denne bedriften kom ikke innføringen av kjedebegrensninger som resultat av en konkret hendelse, men det var flere elementer som bidro.

### **Case 7: Entreprenør C**

Entreprenør C innførte i 2014 en begrensning på maks to ledd i kjeden under seg. Bedriften har også tidligere hatt i kontrakten at underentreprenørens underentreprenører skal godkjennes, men begrensninger i antallet er nytt. De jobber dessuten med å lage

---

<sup>7</sup> Se <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/skien/AgendaItems/Details/205541> for mer informasjon om tiltakene knyttet til anskaffelser i Skien kommune.

oversikt over de «gode» underentreprenørene, for å kunne luke ut dem de ikke ønsker å ha inne i sine prosjekter. Bedriften har videre styrket informasjonsopplegget rettet mot underentreprenørene, og har egen revisjon og kontroll av prosjektene. Bakgrunnen for innføring av kjedebegrensninger blir sagt å være at de fanget opp at dette var en allmenn debatt, og at Skatteetaten, Arbeidstilsynet og politiet har vært tydelige på hva som kan skje nedover i leddene. Bedriften har dessuten vært involvert i noen «uheldige saker», som har bidratt til denne løsningen. Det ble vist til at: «Statsbygg har også begynt med dette, men hovedproblemet er at vi mister kontrollen fra tredje ledd og utover. Det var en fornuftsbedømmelse.»

### **Case 8: Entreprenør D**

I denne bedriften ble kjedebegrensninger innført høsten 2013, og det tillates kun to kontraktledd under dem selv. Det er mulig å gjøre unntak, men kun etter strenge prosedyrer. Dersom det dukker opp flere underentreprenører, blir de «kasta ut på dagen». Den direkte årsaken til at kjedebegrensninger ble innført, var at det ble avdekket organisert kriminalitet på entreprenørens byggeplasser. I kjølvannet av dette ble det startet et omfattende arbeid mot useriøsitet, etablert som det som kalles en kompromissløs holdning mot sosial dumping, og at dette skal tas like alvorlig som HMS. Det er gjennomført en grunnleggende prosess for å utøve påseplikten på en god måte, og det diskuteres om det skal lages et eget prekvalifiseringssystem for underentreprenører.

### **Hvor mange ledd?**

Vi har i de fleste tilfellene ikke fått tilgang til kontraktdokumenter, så vi har ikke grunnlag for å gjøre noen detaljert analyse av hvordan krav om begrenset antall ledd i kjedene utformes. Det som imidlertid er klart, er at det er visse variasjoner i hvor mange ledd i kjedene som tillates. Det strengeste eksemplet er Skien, som i utgangspunktet kun tillater ett ledd i kjeden. Det vanligste er to ledd, også blant entreprenørene. Det innebærer at der en hovedentreprenør med selvpålagte begrensninger har oppdrag for en offentlig byggherre uten slike begrensninger, vil det i praksis kunne være tre ledd i kjeden.

### **Et av flere tiltak mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet**

I så å si alle casene har man i tillegg til kjedebegrensninger også innført andre tiltak for å motvirke sosial dumping og kriminalitet. En del av disse tiltakene handler om å sikre etterlevelse av kjedebegrensningene, men også mer generelt om å sikre HMS og sosiale standarder i alle ledd av kjeden. Flere av informantene var opptatt av at kontraktbestemmelser har liten verdi hvis de ikke også følges opp med kompetanseheving, veiledning og kontroll, samt sanksjoner ved manglende etterlevelse.



## Drivkrefter for kjedebegrensninger

Vi vil i det følgende peke på noen hovedpunkter når det gjelder årsaker til at kjedebegrensninger er innført i de casene vi har undersøkt.

### Oppmerksomhet og omdømme

Mange av informantene peker på at virksomhetene de representerer, i løpet av de siste årene har fått øynene opp for problemene knyttet til useriøse aktører i byggenæringen – og at dette faktisk kan gripe helt inn i deres egne virksomheter, både som byggherrer, hovedentreprenører og underentreprenører. Det virker dermed som om den generelt økte oppmerksomheten rundt useriositet, sosial dumping og arbeidslivskriminalitet har aktualisert det å sette begrensninger på kontraktkjedenes lengde. Ikke minst gjør det inntrykk når de offentlige kontroll- og tilsynsmyndighetene gir klare bekymringsmeldinger om tilstanden i bransjen. Det er likevel liten tvil om at det å selv komme i politiets søkelys, har en spesielt sterk effekt. En informant sa det slik: «Toppledelsen var i avhør hos Økokrim – da sitter tiltakene løst etterpå.» Antakelig når denne effekten også ut til andre i utgangspunktet seriøse bedrifter eller byggherrer, som neppe har følt seg sikre på at dette ikke kunne skjedd hos dem. Erkjennelsen av at manglende kontroll med hva som skjer lenger nede i kontraktkjedene kan ha til dels store konsekvenser – og føre til tap av omdømme – har utvilsomt bidratt til at kjedebegrensninger framstår som et stadig mer aktuelt tiltak.

### Hvor tar de det fra?

Så langt er kjedebegrensninger noe som initieres og iverksettes «lokalb», enten det dreier seg om statlige virksomheter/byggherrer, kommuner eller entreprenører. Et interessant spørsmål er dermed hvorfor noen har valgt å implementere slike begrensninger, mens andre ikke har gjort det. Når det gjelder de statlige virksomhetene og kommunene, har vi i denne runden kun rukket å innhente informasjon fra offentlige byggherrer som allerede har innført kjedebegrensninger, og vi vet derfor mindre om dem som så langt ikke har gjort det. Når det gjelder offentlige byggherrer, spiller Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) en viktig rolle for overføring av kunnskap og nettverk. Ifølge Difi er det nå mange statlige byggherrer som har innført kjedebegrensninger (to ledd), og Difi koordinerer et nettverk av offentlige byggherrer som møtes jevnlig. Her er både statlige (som Vegdirektoratet, Statsbygg, Jernbaneverket, Forsvarsbygg) og kommunale (som Bærum kommune, Oslo kommune v/ Omsorgsbygg, Boligbygg og Undervisningsbygg) byggherrer representert. Per i dag har ikke Difi noen klar anbefaling om at kjedebegrensninger bør innføres, men sier at det er ett mulig virkemiddel, og at siden «alle de store» bruker det, har det blitt det mer aktuelt.

For de private entreprenørene kommer inspirasjonen fra flere hold. For det første har mange av dem oppdrag for offentlige byggherrer som har innført begrensninger i leverandørkjedene. For det andre fikk de første entreprenørene som innførte slike tiltak, mye oppmerksomhet, og dette har nok motivert flere til å komme etter (selv om mange

fortsatt sitter på gjerdet). For det tredje er tillitsvalgte i bedriftene opptatt av at kjedebegrensninger kan være et aktuelt virkemiddel, og de får også informasjon og kunnskap om dette gjennom sine faglige nettverk. For det fjerde har bransjeorganisasjonene på arbeidsgiversiden oppfordret sine medlemmer til å vurdere tiltak som kan begrense kontraktkjedene. Byggenæringens Landsforening mener at dette er et godt tiltak, og sier det er en felles forståelse i bransjen for at det er behov for slike restriksjoner (uten at det innebærer at de mener det er behov for å legge det inn i det sentrale anskaffelsesregelverket).

### **Barrierer mot kjedebegrensninger?**

Hos to av entreprenørene vi intervjuet, hadde de så langt ikke innført begrensninger i leverandørkjedene. I den ene bedriften ble det sagt at det ikke var noe poeng, siden nesten alle byggherrene de forholder seg til har dette inne i sine kontrakter. Det ble dermed oppfattet som overflødig å ha dette også som en del av entreprenørens egne prosedyrer – men de presiserte at de er positive til de offentlige byggherrenes restriksjoner.

I den andre bedriften er det vedtatt å innføre kjedebegrensninger, men det har tatt tid å få det igjennom administrativt. Ifølge tillitsvalgte har det vært noen motforestillinger i ledelsen, blant annet knyttet til at det i denne bedriften er mange fag som må dekkes inn via underentrepriser.

## 3 Erfaringer og virkninger

Hovedfunnet når det gjelder virkninger av å begrense kontraktkjedene er at det fortsatt er «early days». Resultatperioden er i de aller fleste tilfellene kortere enn ett år, slik at det er vanskelig å måle effekter, både kvantitativt og kvalitativt. Vi vil også understreke at vår analyse baserer seg på informasjon fra et begrenset antall informanter. Det er likevel høstet visse erfaringer, selv om det gjenstår å se hvordan dette bildet vil se ut på litt lenger sikt.

### «Alle» er for kjedebegrensninger

Et dominant funn i denne undersøkelsen er at så å si alle våre informanter mener at det å begrense antall ledd i kontraktkjedene er et positivt tiltak. Det gjelder både arbeidsgivere, tillitsvalgte, byggherrer, entreprenører, myndighetsrepresentanter med videre. De er ikke nødvendigvis enige om *hvordan* dette skal reguleres; gjennom sentralt anskaffelsesregelverk, lokale regler eller selvpålagte restriksjoner. Men, at det er en god idé å unngå for lange leverandørkjeder, virker det å herske nærmest en unison enighet om. Riktignok er vårt utvalg begrenset, og kanskje er det ikke så overraskende at virksomheter som allerede har innført kjedebegrensninger mener at det er en god idé. Vi er likevel ganske sikre på at vi her har målt rett temperatur i det vi vanligvis kaller den seriøse og organiserte delen av byggenæringen, og dens omland – det vil si deres kunder, oppdragsgivere og kontrollører. Forklaringen på denne omforente holdningen til kjedebegrensninger tror vi særlig bunner i:

- *Bransjekunnskap.* Aktører som kjenner bygg- og anleggsbransjen ser utviklingen med stadig lengre kontraktkjeder som lite produktiv, og de er også bekymret for at det kan svekke kvaliteten i leveransene. Det framstår som uproduktivt og lite hensiktsmessig å ha en rekke ledd i en leverandørkjede som ikke produserer, men som først og fremst viderefremidler oppdrag.
- *Kriminalitet.* Skatteetaten og Arbeidstilsynet er krystallklare: Jo færre ledd, jo enklere er det å kontrollere. Enkelte av de kriminelle nettverkene som opererer også i byggenæringen, er ifølge Skatteetaten enormt store, og driver med storstilt fiktiv fakturering med uttaksleddene langt ned i kjeden. På dette punktet er offentlige byggherrer vel så utsatt som private. Som vi så i casebeskrivelsene, erkjenner også de store private entreprenørene at de ikke klarer å kontrollere sine egne oppdragskjeder, dersom de blir for lange og kompliserte.

- *Seriøsitet.* Det hersker for tiden stor bekymring for utviklingen i norsk byggenæring, og det virker nærmest som allment akseptert at det å temme lange leverandørkjeder er et av flere virkemidler for å bekjempe useriøsitet.

I intervjuene har vi også forsøkt å få fram kritiske synspunkter, særlig på følgende to punkter:

- *Hva med småbedriftene?* En hypotese kan være at småbedrifter ofte befinner seg nederst i leverandørkjedene, og i en del tilfeller kanskje under andre og tredje ledd. Vi har likevel funnet liten støtte for bekymringen for at seriøse småbedrifter vil bli presset ut på grunn av kjedebegrensninger. De aller fleste mener at disse ikke vil rammes – dels fordi de ikke er inne i den typen oppdrag som omfattes av begrensninger, dels fordi det tross alt er «sikkerhetsventiler» i restriksjonene som muliggjør flere ledd i spesielle tilfeller. Heller ikke bransjeorganisasjonene virker å være spesielt bekymret for dette. Vi vil likevel ta et visst forbehold om at siden vi i denne undersøkelsen ikke har gjort intervjuer i små- og mellomstore bedrifter, kan det derfor være noen problemstillinger vi ikke har fanget opp i denne omgangen. En av organisasjonene som organiserer mange mindre bedrifter, framhevet at det som regel vil være bedre å være nederst i en kort kjede, enn i en lang. Her ble det også understreket at det å involvere og samordne alle aktørene på bygge- og anleggsplassen i HMS-arbeidet, fortsatt vil være det viktigste virkemiddelet for å unngå ulykker. Det ble videre uttrykt at dersom samhandlingen mellom de ulike leddene fungerer, er ikke antallet ledd i kjeden nødvendigvis et problem.
- *Fortsatt vanskelig å kontrollere?* En annen antakelse kan være at dersom man reduserer lengden på kontraktkjedene, vil man riktignok få korte kjeder, men til gjengjeld brede vifteformede kjeder – som ikke nødvendigvis er enklere å kontrollere. De fleste informantene mente definitivt at det er naivt å tro at det ikke fortsatt vil være behov for god og skjerpet kontroll, men ingen mente det ville bli vanskeligere. Tvert imot framhevet flere at «viftene» neppe ville bli like brede som kjedene var lange, blant annet fordi de lange kjedene har en del uproduktive mellomledd.

## Hvordan virker kjedebegrensningene?

Som nevnt innledningsvis, dette er nye tiltak, og det foreligger ingen dokumentasjon som så langt som kan si noe sikkert om virkninger. Dette ble også framhevet av informantene, men det ble gjerne etterfulgt av utsagn om at de er helt sikre på at det i hvert fall ikke er noen negative effekter. Det ble også påpekt at ved å ha maks to ledd, vil underentreprenørene komme nærmere hovedentreprenørene, og det vil i seg selv ha en positiv effekt. På tross av at det er for tidlig å si noe sikkert om virkninger, er det noen punkter som kan være nyttig å ta med seg i senere vurderinger:

- *Flere tiltak.* Både blant de offentlige byggherrene og hos de fleste entreprenørene er kjedebegrensninger som oftest et av flere tiltak for å fremme seriøsitet og å demme

opp for sosial dumping. Det innebærer at ved en eventuell senere vurdering av effekter, må det også tas høyde for at tiltakene samlet kan gi effekter som kan være vanskelige å tilbakeføre til hvert enkelt tiltak. Uansett vil et enkelt mål være å se om leverandørkjedene faktisk blir kortere.

- *Ukontroversielt tiltak.* Den positive stemningen (blant våre informanter) til kjedebegrensninger tyder på at dette generelt er et lite kontroversielt tiltak. Det betyr at det er mye drahjelp i byggenæringen når det gjelder å følge opp krav fra offentlige byggherrer, og det burde også borge for gode prosesser for eventuell videreutvikling av og erfaringsutveksling om slike virkemidler.
- *Konkurranserefremmende eller -hemmende?* Vi spurte representantene for entreprenørene om hvorvidt det å innføre kjedebegrensninger hadde påvirket konkurransevnen deres i positiv eller negativ forstand. Her ga de fleste svært nøytrale svar, og de ga uttrykk for at det neppe hadde særlig betydning, verken den ene eller den andre veien. Sannsynligvis er det for tidlig å si noe om slike effekter. Om ikke annet, tyder svarene på at bedriftene nøler med å profilere dette som et konkurranserefremmende tiltak. Så å si ingen oppga å ha mottatt negative reaksjoner på å ha innført kjedebegrensninger, heller ikke de offentlige byggherrene.
- *Hvor er smutthullene?* Erfaringen når det gjelder tiltak mot sosial dumping er at «skurkene» og aktører i arbeidsmarkedets gråsoner er gode på å finne smutthullene. Det vil dermed måtte bli en del av framtidige vurderinger å finne smutthullene og løsninger for å tette dem – uten at dette medfører ytterligere belastninger for leverandører som allerede følger regelverket. Ett eksempel på smutthull, som kom opp i et par av intervjuene, er at det kan være uklart i hvilken grad innleie defineres som et eget ledd.

## Sentrale og lokale reguleringer

Offentlige byggherrer kan per i dag velge å ikke legge noen begrensninger på leverandørkjedene, eller de kan utforme et eget avtaleverk og anskaffelsesregelverk, slik en del av dem har gjort. Så langt ser det ut til at det finnes en del ulike varianter av kjedebegrensninger, blant annet når det gjelder antall ledd som tillates i kjedene. Fordelen kan være at de offentlige byggherrene lager kontrakter som er tilpasset deres behov og deres lokale markeder. Ulempen kan være at bedrifter i byggenæringen må forholde seg til forskjellige regelverk fra oppdrag til oppdrag, noe som kan virke kompliserende snarere enn forenklende.

I vår undersøkelse sto ikke spørsmålet om eventuelle endringer i det offentlige anskaffelsesregelverket sentralt, vi har konsentrert oss om hvordan situasjonen er per i dag. Det var likevel ett punkt vi var interessert i å utforske nærmere, og det var om informantene hadde noen synspunkter på effekten av en sentral regulering i tillegg til eller i stedet for den «lokale» kjedebegrensningen. Her var vurderingene sprikende, og det var ikke systematiske forskjeller mellom aktørgruppene. Representantene for de offentlige byggherrene var blant de mest forbeholdne når det gjelder eventuell innføring av kjede-

begrensninger i det generelle anskaffelsesregelverket. Begrunnelsen var gjerne todelt; for det første at de har gjennomslag nok ved å ta det inn i egne kontrakter, og for det andre at det er viktig med en viss fleksibilitet. Blant entreprenørene ble det i noe større grad gitt uttrykk for at det ville være en fordel med et konsistent og enhetlig offentlig regelverk på dette punktet, mens det på organisasjonsnivå på arbeidsgiversiden ble vektlagt at det ikke ses som hensiktsmessig å legge det inn i anskaffelsesregelverket. På arbeidstakersiden er det ingen tvil om at både lokale og sentrale tillitsvalgte mener at en innføring av generelle begrensninger på antall ledd i leverandørkjedene ville gitt betydelig drahjelp i arbeidet for en seriøs byggenæring.

## 4 Oppsummering

Formålet med prosjektet har vært å etablere en første kunnskapsstatus om situasjonen når det gjelder begrensninger av antall ledd i kontraktkjedene i byggenæringen. Intervjuene med representanter for offentlige byggherrer, entreprenører, organisasjoner og myndighetsrepresentanter har faktisk gitt et klarere og mer entydig bilde enn vi hadde forventet. Gitt at vi blant byggherrene og entreprenørene i hovedsak har snakket med aktører som allerede har, eller er i ferd med å innføre kjedebegrensninger, kan det være nyanser som ikke er fanget opp her. Likevel mener vi det er grunnlag for å trekke fram følgende hovedpunkter:

- *Kjedebegrensninger er i vinden.* Krav om begrensninger i antall ledd i kontraktkjeden har på kort tid seilt opp som et svært aktuelt tiltak for å motvirke sosial dumping og kriminalitet i bygge- og anleggsprosjekter. Flere av de største offentlige byggherrene, som for eksempel Statens vegvesen og Statsbygg, har nå som krav i sine kontrakter at det maksimalt skal være to ledd under hovedentreprenøren. Blant kommunene har vi funnet eksempler på at det er innført kjedebegrensninger (som for eksempel i Oslo, Skien og Trondheim), og det er en pågående diskusjon i flere kommuner om å innføre liknende tiltak. På entreprenørsiden har flere av de største valgt å ta inn slike bestemmelser i sine kontrakter, og informasjonen vi har innhentet, tyder på at dette nå er et mye omtalt tema i næringen og at flere vil komme etter.
- *«Alle» er for kjedebegrensninger.* Så å si alle våre informanter mener at det å begrense antall ledd i kontraktkjedene er et positivt tiltak. Det gjelder både arbeidsgivere, til-litsvalgte, byggherrer, entreprenører, myndighetsrepresentanter med videre. De er ikke nødvendigvis enige om *hvordan* dette skal reguleres; gjennom sentralt anskaffelsesregelverk, lokale regler eller selvpålagte restriksjoner. Men, at det er en god idé å unngå for lange leverandørkjeder, virker det å herske stor enighet om.
- *For tidlig å si noe om virkningene.* I alle eksemplene vi har funnet på kjedebegrensninger, er tiltaket av for ny dato til at det foreligger dokumentasjon på virkningene. Likevel understreket alle informantene fra disse casene at de var sikre på at det ikke var noen negative effekter så langt. Det framkom heller ingen informasjon som tyder på at denne typen tiltak skaper spesielle utfordringer for mindre bedrifter, eller at det har oppstått nye problemer med hensyn til kontroll og etterlevelse.

## Referanser

- Alsos, K. & Eldring, L. (2014). *Solidaransvar for lønn*. Fafo-rapport 2014:15.
- Alsos, K., Berge, Ø. M. & Ødegård, A. M. (2012). *Kampen om vikarene. Arbeidskraftstrategier i kommunesektoren*. Fafo-rapport 2012:06.
- Arbeidstilsynet (2013). *Tilstandsanalyse i bygg og anlegg*. Kompass Tema nr. 4. Trondheim: Direktoratet for arbeidstilsynet.
- Dølvik, J. E., Eldring, L. & Ødegård, A. M. (2005). *Lawlønnskonkurransen og sosial dumping. Utfordringer for det seriøse arbeidslivet*. Fafo-rapport 485.
- Eldring, L., Ødegård, A. M., Andersen, R. K., Bråten, M., Nergaard, K., Alsos, K. (2011). *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*. Fafo-rapport 2011:09.
- Friberg, J. H. & Eldring, L. (2011). *Polonia i Oslo 2010. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden*. Fafo-rapport 2011:33.
- NOU 2014: 4. *Enklere regler – bedre anskaffelser. Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.





# Kortere kjeder – mindre sosial dumping?



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-notat 2014:09  
ISSN 0804-5135