



**Arbeidstilsynet**

VÅR DATO  
11.12.2015

DERES DATO  
11.09.2015

VÅR SAKSBEHANDLER  
Pia Strand tlf 992 32 791  
Trine Rønning  
Marion Ramberghaug  
Inger Petrea Mowinckel

VÅR REFERANSE  
2015/42575 302049/2015  
DERES REFERANSE  
15/3186-

1

Arbeids- og sosialdepartementet  
Postboks 8019 Dep.  
0030 Oslo

Att. Eli Mette Jarbo

## **SVAR PÅ HØRING OM SANNTIDSKONTROLL OG ANDRE ENDRINGER FOR Å HINDRE MISBRUK AV HMS-KORTENE I BYGGE- OG ANLEGGSTRANSJEN OG RENHOLDSTRANSJEN**

Det vises til Arbeids- og sosialdepartementets brev av 11. september 2015 med høring av forslag om sanntidskontroll og andre endringer for å hindre misbruk av HMS-kortene i bygge- og anleggsbransjen og renholdsbransjen.

Arbeidstilsynet har innledningsvis noen kommentarer om HMS-kortordningen som virkemiddel i vår tilsynsaktivitet. Arbeidstilsynet ser det som positivt at det er startet et arbeid for å se på forbedringer og forenklinger med en ordning som er komplisert og involverer flere statlige etater. Etter det vi kjenner til, har det ikke tidligere vært laget en beskrivelse på detaljnivå som viser ordningens styrker og svakheter. På denne bakgrunn ønsker Arbeidstilsynet å supplere med opplysninger og vurderinger basert på de utfordringer med HMS-kortordningen Arbeidstilsynet erfarer. Deretter følger Arbeidstilsynets vurdering av de enkelte forslagene i høringsnotatet.

### **Utfordringer med HMS-kortordningen og tilsyn med denne**

Departementet foreslår flere tiltak for å motvirke misbruk av HMS-kortene. Forslagene bygger på innspill mottatt fra Arbeidstilsynet, byggebransjen, Samarbeid mot svart økonomi med flere og er et ledd i gjennomføringen av regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet.

#### *Forslagenes begrunnelse - presisering*

Som begrunnelse for endringene vises det blant annet til at Arbeidstilsynet erfarer at HMS-kortene blir misbrukt. Arbeidstilsynets innspill om økende grad av misbruk bygger på inspektørenes erfaringer fra tilsynsaktivitet, via informasjonsutveksling og samarbeid med andre aktører og gjennom administrasjon av ordningen med HMS-kort for bygge- og anleggsplasser. Arbeidstilsynet har ikke en fullstendig oversikt over hvordan HMS-kortene misbrukes, av hvem eller i hvor stort omfang.

#### *Utfordringer med tilsyn med sosial dumping og HMS-kortordningene*

Arbeidstilsynet vil understreke at HMS-kortordningene er viktige virkemidler i tilsyn. Forskriftenes formål er å ivareta sikkerhet, helse og arbeidsmiljø henholdsvis i renholdsvirksomheter og på bygge- og anleggsplasser. Forskriftene stiller imidlertid også krav om at virksomhetene skal være registrert i en rekke offentlige registre. Manglende oppfyllelse av disse registerpliktene kan være en indikasjon på at virksomheten operer med svart arbeidskraft, eller på annen måte unndrar seg offentlige plikter, og videre at virksomheten ikke betaler lønn i tråd med aktuelle allmenngjøringsforskrifter. Dette gjør forskriftene til nyttige

POSTADRESSE  
Postboks 4720 Sluppen  
7468 Trondheim  
Norge

E-POST  
post@arbeidstilsynet.no  
INTERNETT  
www.arbeidstilsynet.no

TELEFON  
815 48 222  
TELEFAKS  
73 19 97 01

ORGANISASJONSNR  
974761211



000000006514

2827640-2-13



hjelpemidler også i Arbeidstilsynets sosial dumping-tilsyn. Ordningene, og de bransjene de gjelder for, er imidlertid fremdeles preget av flere utfordringer.

Spesielt situasjonen i privatmarkedet preges av mange mobile utenlandske virksomheter uten fast driftssted i Norge. Arbeidstilsynet benytter ofte pålegg om anskaffelse av HMS-kort i disse tilsynene, og manglende kort inntreffer ofte sammen med andre brudd på lovgivning. I 2014 ble det gitt over 1 200 pålegg om ID-kort, altså tilfeller hvor ID-kort har manglet. Det tverretatlige samarbeidsprosjektet mot arbeidsmarkeds kriminalitet i Bergen fant i sommer i en innsats mot privatmarkedet at 73 % av disse foretakene brøt bestemmelsene om HMS-kort.

En rapport fra i år, *Erfaringer fra Arbeidstilsynets tilsyn med sosial dumping*<sup>1</sup>, viser Arbeidstilsynets inspektørers utfordringer med tilsyn med sosial dumping og HMS-kortordningene. Rapporten slår fast at HMS-kortene er ett av flere viktige virkemidler. Likevel viser mange av Arbeidstilsynets inspektører til at tilgjengelige verktøy og virkemidler ikke strekker til når de står overfor de mest kyniske aktørene som ikke har noen intensjon om å rette seg etter reglene. Kun 16% av de spurte inspektørene var enig i at dagens virkemidler er tilstrekkelige innenfor byggebransjen, mot nesten halvparten mente det samme for renholdsneringen, der det finnes en godkjenningsordning.

I rapporten vises det til at «*[d]et at virksomheter og arbeidskraft i dag har en helt annen og mye høyere mobilitet, er en forklaring på at en ikke opplever å ha tilstrekkelig med virkemidler i dette arbeidet. Store byggeprosjekter og byggeplasser som eksisterer over lang tid er lettere å følge opp på en god måte, mens mindre prosjekter og små virksomheter kan være mer utfordrende å følge opp (...)*»

«*Det er heller ikke uvanlig at en virksomhet «forsvinner» ved at den opphører før Arbeidstilsynets oppfølging er avsluttet, og såkalt konkursrytteri er et velkjent fenomen. Gjennom at virksomheten slås konkurs for deretter å oppstå i ny drakt kort tid etterpå, blir mange aktører gjengangere, selv om virksomheten er ny. For inspektøren kan det også gå på motivasjonen løs når en relativt langvarig og arbeidskrevende saksbehandling avsluttes fordi det ikke lenger eksisterer noen virksomhet.*

...

*Når inspektøren stadig møter såkalte gjengangere og vet at framlagt dokumentasjon ikke er i tråd med faktisk situasjon, kan virkemidler og verktøy bli oppfattet som «papirbestemmelser».*<sup>2</sup>

HMS-kortforskriftene er ikke fullt ut tilpasset de utfordringene Arbeidstilsynet møter i bygge- og renholdsbransjen. Spesielt der virksomhetene er svært mobile, som i privatmarkedet, er tilsynet med plikten til å ha HMS-kort mindre effektivt.

Når Arbeidstilsynets inspektører finner arbeidstakere på byggeplasser uten HMS-kort, må det først avgjøres om arbeidstakerne er omfattet av noen av unntakene fra plikten til å bære HMS-kort. Det må videre avdekkes om det er søkt om kort, og om det er lenge siden det er søkt, og hvorfor kort ikke er blitt utstedt enda. Dersom virksomheten og arbeidstakerne er omfattet av plikten, varsles det et pålegg om å anskaffe HMS-kort. Det er først når pålegget ikke oppfylles innen fristen at virksomheten kan få vedtak om tvangsmidler, som tvangsmulkt eller stans.

<sup>1</sup> Kompass Tema nr. 1 2015

<sup>2</sup> Rapportens side 20



I flyktige foretaksorganiseringer og korte oppdrag, spesielt i privatmarkedet, er risikoen for konsekvenser av brudd på forskriften små. Arbeidstilsynet når ikke over alle virksomhetene, i tillegg er konsekvensene dersom Arbeidstilsynet avdekker bruddet små. Virksomhetene oppløses gjerne eller går konkurs uten at tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr kan innkreves, eller oppdraget er ferdig før HMS-kortene utstedes eller Arbeidstilsynet rekker å gi pålegg og stanse virksomheten.

Arbeidstilsynet tar på alvor den frustrasjonen inspektørene møter på sosial dumping-tilsyn, og setter pris på at departementet fremmer forslag til endringer i HMS-kortforskriftene og byggherreforskriften for å hindre misbruk av HMS-kortordningen.

Arbeidstilsynet savner imidlertid for flere av forslagene en klar vurdering av hvordan det skal føres tilsyn etter reglene, og hvordan de skal håndheves. Dette omtales nærmere under omtalen av de enkelte forslagene. Håndheving av plikten til å utstyre sine ansatte med HMS-kort kompliseres av at manglende HMS-kort ofte indikerer mer alvorlige lovbrudd, som ulovlig underbetaling, og for eksempel skattesvindel, som håndheves av andre etater, men manglende HMS-kort utgjør ikke i seg selv nødvendigvis en stor risiko for ivaretagelsen av sikkerhet, helse og arbeidsmiljø i virksomheten, som er forskriftenes formål. Dersom det skal legges opp til adgang til og forventninger om håndheving som skal være effektiv ut over det som er nødvendig for å oppnå forskriftenes formål om å ivareta sikkerhet, helse og arbeidsmiljø, bør dette fremgå klart, både fordi det er viktig at Arbeidstilsynets myndighet er tydelig, og for å gi enda bedre avskrekkende effekt.

Arbeidstilsynet er også noe usikre om endringene i praksis vil ha stor effekt mot de virksomhetene som ønsker å operere utenfor loven, spesielt de av disse som har korte oppdrag eller som forsvinner i møtet med Arbeidstilsynet. Dette henger nært sammen med hvordan forskriftene og endringene skal håndheves. Det er også et moment at flere av forslagene ikke vil få virkning i privatmarkedet, enten på papiret eller i praksis, siden byggherreforskriften ikke kommer til anvendelse for privatpersoner, og det er sjeldent adgangskontroll på disse byggeplassene.

Arbeidstilsynet er enig med departementet i at det kreves endringer i regelverket, herunder HMS-kortforskriftene, for at det skal kunne svare på de utfordringene Arbeidstilsynet møter i våre tilsyn, og de utfordringene de aktuelle bransjene, og spesielt byggebransjen, står overfor. Arbeidstilsynet opplever sterke forventninger til våre tilsyn, både til omfanget og effektiviteten av dem, og vil derfor i det følgende også vurdere om de foreslåtte endringene vil gjøre HMS-kortordningene til effektive virkemidler.

### **Kommentarer til departementets beskrivelse av gjeldende ordninger med HMS-kort**

I høringsnotatets kapittel 2 redegjør departementet for de gjeldende ordninger med HMS-kort. Arbeidstilsynet har enkelte kommentarer til departementets beskrivelse.

#### *Hvem skal ha HMS-kort?*

Det kan i høringsbrevet se ut som at plikten til å ha HMS-kort gjelder for alle som skal inn på en bygge- og anleggsplass. Det fremgår av forarbeidene til forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser (høringsbrev av 20. desember 2006) at kravet gjelder nærmere opplistet arbeid (§ 2), samt andre som regelmessig arbeider eller utfører tjenester på arbeidsplassen. Her er sjåfører som transporterer materialer til bygge- og anleggsplasser spesielt nevnt. Imidlertid vil arbeidstakere som skal utføre et arbeid eller tjeneste og som ikke gjør dette regelmessig, være



129900000000



unntatt plikten til å ha HMS-kort. I tillegg er det noen få grupper som ikke kan få HMS-kort. Oppsummert er dette følgende grupper:

- Arbeidstakere som utfører arbeid eller tjenester av tilfeldig og sporadisk karakter (pizzabud, postleveranser mm)
- Arbeidstakere med arbeidsforhold eller oppdrag av så kortvarig karakter at det ikke er mulig å skaffe HMS-kort for oppdraget. (Kortere enn en uke)
- Offentlige tjenestemenn
- Skoleelever på arbeidstrening/utplassering
- Utvekslingskandidater i utviklingsprogram
- Flykninger i introduksjonsprogram i regi av kommunene
- Personer på praksisplasser eller attføringstiltak fra NAV

Det er altså ikke i dag et absolutt krav om HMS-kort for å oppholde seg på en bygge- eller anleggsplass, og Arbeidstilsynet støtter departementets syn når det ikke i høringsnotatet foreslås et slikt absolutt krav.

#### *Registreringsplikter*

I høringsnotatets avsnitt 2.1 gis en oversikt hvilke register virksomheten og arbeidstakere må være registrert i før HMS-kort kan utstedes. Det angis at registreringspliktene gjelder «*Enhetsregisteret (kun renholdsvirksomheter), Folkeregisteret, Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret, Merverdiavgiftsregisteret, Sentralskattekontoret for utenlandssaker og Bemanningsforetaksregisteret*».

Av denne oppramsingen kan det se ut som om kravet om registrering i Enhetsregisteret kun gjelder for renholdsvirksomheter, men plikten gjelder også innen bygge- og anleggsvirksomhet, jf. forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser § 3.

Virksomheter uten organisasjonsnummer vil, med dagens bestillingssystem, ikke kunne få utstedt HMS-kort.

Videre må renholdsvirksomheter, jf. forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester § 5 andre ledd, i tillegg til å være registrert i registrene nevnt i høringsnotatet, også

- oppfylle registerplikt i Foretaksregisteret.
- oppfylle plikten til å være registrert i registeret over befolkningen på Svalbard, der det er aktuelt.
- dokumentere oppholdstillatelse for utenlandsk arbeidstaker fra land utenfor EØS-området. Tilsvarende gjelder for innehaver av enkeltmannsforetak fra land utenfor EØS-området.

#### *Noen kommentarer til registreringsplikter, tidsbruk og praktiske hinder*

Departementet legger til grunn, som begrunnelse for forslaget om å stille krav om HMS-kort fra første arbeidsdag, at saksbehandlingen hos kortutsteder tar kortere tid nå enn ved oppstarten av ordningen. I utgangspunktet deler Arbeidstilsynet denne oppfatningen og er enig i forslaget. Imidlertid bør man være oppmerksom på at det etter det Arbeidstilsynet kjenner til ikke er laget en sammenstilling eller fullstendig oversikt av hva som faktisk kreves for å bli registrert i de ulike påkrevde registrene og hvor lang tid dette tar. Vår vurdering er at dette kan være viktig bakgrunnsinformasjon når det vurderes endringer i HMS-kortordningen, spesielt de foreslåtte endringene om krav om HMS-kort fra første dag og krav om at bestiller av HMS-kort må være ansatt i virksomheten. Det kunne vært en fornuftig tilnærming å få kartlagt dette og de praktiske



konsekvensene og hva man reelt kan få til i den praktiske løsningen innen man konkluderer på dette punktet. I det videre vil Arbeidstilsynet kommentere de enkelte elementene ut fra egne kunnskaper og erfaringer.

Videre opplever spesielt utenlandske virksomheter som utfører tjenester i Norge utfordringer med å anskaffe seg HMS-kort. Det er imidlertid opp til departementet å vurdere eventuelle EØS-rettslige konsekvenser av dette.

Arbeidstilsynet har heller ikke en oversikt over hva virksomhetene må gjøre for å få utstedt HMS-kort, eller hvor lang tid dette kan ta. Vi har imidlertid gjennom henvendelser fra ulike virksomheter og i dialog med de aktuelle offentlige myndighetene fått noen indikasjoner på hva som i praksis kreves, og hva som kan forårsake forsinkelser i søknadsprosessen. Det vi hittil har avdekket er følgende:

- *«Frysperiode» og saksbehandlingstid hos NAV*

Etter innføringen av den nye A-ordningen hos NAV fra 1. januar 2015, opererer NAV med en fem dagers «frysperiode» for registrene, slik at innmeldte data i A-ordningen blir riktig for foregående måned. I denne perioden blir det ikke overført data andre steder. Det medfører at Oberthur Technologies AS (Oberthur) ikke får hentet opp disse dataene og muligheten til å søke om HMS-kort for arbeidstakere som er meldt inn disse dagene forsinkes. Slike søknader vil resultere i et avslag og oppgi manglende registrering av arbeidsforholdet som grunn. Som det er opplyst om på nettsiden til Oberthur kan HMS-kort bare bestilles fra den 7. i den måneden arbeidsforholdet starter, men ikke før arbeidsforholdet er aktivt.

AA-registeret oppdateres daglig. Det innebærer at arbeidsgiver kan søke om HMS-kort dagen etter at den nyansatte er registrert i AA-registeret. Dette gjelder imidlertid kun for de som har meldt inn arbeidsforholdet elektronisk via Altinn. For de som melder inn arbeidsforholdet på papirskjema vil det fortsatt kunne ta opptil 3 uker før arbeidsforholdet er registrert.

- *Rapporteringsplikten etter ligningsloven § 5-6*

For å oppfylle rapporteringsplikten etter ligningsloven § 5-6, som er en forutsetning for utstedelse av HMS-kort, skal skjema «RF-1199 Opplysninger om kontrakt, oppdragstaker og arbeidstakere» fylles ut og sendes inn til Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU). Arbeidstilsynet har fått tilbakemeldinger fra virksomheter om at Sentralskattekontoret for utenlandssaker har opptil to uker saksbehandlingstid for registrering av arbeidstakere etter at skjemaet innsendt, altså fra rapporteringsplikten er oppfylt fra oppdragsgivers side til det kan søkes om HMS-kort. Arbeidstilsynet har ikke fått bekreftet saksbehandlingstiden hos SFU.

Videre er Skatteetatens frist for innlevering av skjemaet snarest eller innen 14 dager etter arbeidstakers første arbeidsdag på oppdraget i Norge. Et krav om HMS-kort fra første dag vil innebære at det i praksis stilles krav om registrering etter ligningsloven § 5-6 skal skje inntil fire uker tidligere enn det skatteetaten selv fastsetter. Eller, sagt på en annen måte, at virksomhetene nektes å arbeide i Norge fram til HMS-kort er utstedt, på grunn av at registreringen etter ligningsloven § 5-6 mangler, til tross for at fristen til å registrere seg ikke er oversittet.

- *Identitetskontroll*

Utenlandske arbeidstakere som skal arbeide i Norge må ha D-nummer, og dette er en forutsetning for å bli registrert i Folkeregisteret. Alle som skal ha D-nummer må normalt møte opp personlig på skattekontoret i Norge og vise gyldig legitimasjon i en ID-kontroll. Arbeidstilsynet har ikke fått oversikt over hvor lang tid det deretter vil ta å bli registrert i



885900000000



Folkeregisteret, og dermed ha mulighet til å søke om HMS-kort. I realiteten innebærer dette at arbeidstakerne kan bli tvunget til å reise til Norge to ganger for å få dette på plass.

- *48-timers venteperiode etter avslag hos Oberthur*

Oberthur foretar kun ett søk i døgnet opp mot AA-registeret og SFU. Hvis man søker flere ganger innenfor en periode på 24 timer vil det første avslaget kunne «henge» ved. Registeret oppdateres kun en gang i døgnet (natt). Arbeidstilsynet informerer derfor om at det bør gå 48 timer fra en har mottatt et avslag grunnet manglende registrert arbeidsforhold før en gjør en ny bestilling. Arbeidstilsynet er i dialog med kortutsteder om å redusere denne venteperioden til 24 timer.

- *Mulig å redusere tiden det tar å få utstedt HMS-kort?*

Arbeidstilsynet har innhentet innspill til høringen fra Oberthur, se vedlegg. Oberthur redegjør der for mulighetene for å redusere den interne saksbehandlingstiden. Arbeidstilsynet har ikke rukket å ta stilling til forslagene, Oberthur kan imidlertid ikke påvirke saksbehandlingstiden for de underliggende registerpliktene eller andre statlige etater.

#### *Søknader på papirskjema*

Arbeidstilsynet oppfatter at det forutsettes av all bestilling av HMS-kort skjer elektronisk, jf høringsnotatet pkt. 2.2. Ut fra tall hentet fra Oberthur, opplyses at det i perioden 01.12.14 – 01.12.2015 er mottatt 8 422 papirsøknader, som gir et snitt på nærmere 700 søknader pr måned på papirskjema.

#### *Byggherrens plikt til å sjekke HMS-kort*

I dagens regelverk har ikke byggherren plikt til å sjekke at arbeidstakere på bygge- og anleggsplasser har HMS-kort. Hverken byggherreforskriften eller HMS-kortforskriften har bestemmelser om dette. Departementet fremmer i høringsnotatet forslag om at byggherre skal ha adgang til å kontrollere HMS-kort, men det er ikke foreslått en plikt til å gjøre dette. Arbeidstilsynet kommenterer dette nærmere under forslaget om innstramming i adgangen til å arbeide uten HMS-kort i søknadsperioden.

#### *Nærmere om identitetskontroll ved utstedelse av kort*

I høringsnotatet beskrives arbeidsgiverens og kortutstederens plikt til å sørge for tilstrekkelig identitetskontroll av arbeidstakeren. Departementet viser til at disse reglene langt på vei sikrer at HMS-kort utstedes til riktig person, men at kontrollen ikke er like streng som ved utstedelse av offisielle identifikasjonsdokument, hvor den viktigste forskjellen er at det ikke kreves personlig fremmøte.

Arbeidstilsynet vil understreke at selv om det ikke er knyttet noen identitetskontroll med personlig oppmøte til utstedelse av HMS-kort, må utenlandske arbeidstakere likevel møte for identitetskontroll ved utstedelse av D-nummer fra Skatteetaten. Dette er en forutsetning for å få utstedt HMS-kort.

Gitt denne identitetskontrollen, og sett hen til formålet med HMS-kortene og hensynet til at ordningene skal være effektive, støtter Arbeidstilsynet at det ikke stilles ytterligere krav til id-kontroll ved utstedelse av HMS-kort.

**Forslag om presisering av at bestiller av HMS-kort må være ansatt i eller innehaver av virksomheten**



Arbeids- og sosialdepartementet foreslår å endre forskriftene slik at det fremgår uttrykkelig at den som bestiller HMS-kort må være ansatt i eller innehaver av virksomheten som bestiller HMS-kort.

Arbeidstilsynet legger i dag til grunn at det følger forutsetningsvis av kravet om at virksomhetene skal utføre en identitetskontroll av arbeidstakerne ved bestilling av HMS-kort, at virksomhetene selv må stå for bestilling av HMS-kortene. I praksis betyr dette at ansettelsesforholdet mellom virksomheten det bestilles HMS-kort for, og den som foretar bestillingen, må fremgå enten i AA-registeret eller hos Sentralskattekontoret for utenlandssaker. Arbeidstilsynet støtter en presisering her, slik at det bør fremgå tydelig av forskriften hvem som kan bestille HMS-kort.

Arbeidstilsynet har likevel noen merknader til forslaget, knyttet til bruk av konsulentfirma for bestilling av HMS-kort. Videre har dagens praksis om å stille krav om arbeidsforhold mellom virksomheten og bestiller noe uheldige konsekvenser for utenlandske tjenesteytere og store virksomheter og konsern, som Arbeidstilsynet finner grunn til å peke på.

#### *Konsulentfirma*

Arbeidstilsynet erfart at flere virksomheter velger å benytte konsulentfirma for å bistå i eller stå for bestilling av HMS-kort for bygge- og anleggsplasser, eller søke godkjenning og bestille HMS-kort for renholdsvirksomheter. Dette foregår ved at virksomhetene gir konsulentbyrået adgang til å benytte fødselsnummer eller D-nummer for daglig leder eller en av virksomhetens ansatte ved opprettelse av bestillings-id. Dette innebærer i realiteten at det foreligger et fullmaktsforhold mellom virksomheten og konsulentbyrået.

Arbeidstilsynet har ingen fullstendig oversikt over hvor utbredt denne praksisen er, men det anslås at det i snitt kommer omtrent 20 henvendelser om HMS-kort for byggeplasser til Arbeidstilsynet fra ulike konsulentfirma i uka.

Disse konsulentfirmaene kontakter for eksempel nyetablerte renholdsvirksomheter, og presenterer seg på en slik måte at flere renholdsvirksomheter har oppfattet dem som en del av Arbeidstilsynet, og at de må benytte et slikt konsulentselskap for å søke godkjenning og bestille HMS-kort.

Bruk av konsulentfirma fritar ikke virksomheten for ansvar, blant annet for arbeidsgivers plikt til å gjøre en identitetskontroll av arbeidstakerne. Samtidig kan bruk av konsulentfirma ha negative konsekvenser for HMS-kortordningen. I noen tilfeller går all kommunikasjon om bestilling og fornying av kort til konsulentbyrået, noe som kan medføre at virksomheten selv mister oversikten over søknader, utstedte kort og hvilke kort som eventuelt skulle vært inndratt. Videre blir virksomhetenes utgifter til HMS-kort mangedoblet.

Arbeidstilsynet forstår departementet dithen at det ved forslaget er ment å stenge for at bestilling av HMS-kort utføres av konsulentfirma etter fullmakt fra virksomhetene. Et eventuelt forbud mot å sette ut oppgaven med bestilling av HMS-kort ved bruk av fullmakt vil gripe inn i virksomhetenes autonomi og mulighet til selv å organisere sin virksomhet. Et slikt forbud bør vurderes mot forvaltningslovens § 12 om rett til å la seg bistå av fullmektig på alle trinn i saksbehandlingen, og gå tydelig frem av forskriften.

Arbeidstilsynet ønsker derfor at det klargjøres ytterligere om dagens praksis ved bruk av konsulentfirma for bestilling av HMS-kort er i tråd med bestemmelsen slik den foreslås.



000000000000  
5152900000000



### *Vilkår for bestiller av HMS-kort*

Slik HMS-kortordningen praktiseres i dag må den som står som bestiller av HMS-kort være registrert med et ansettelsesforhold til virksomheten i AA-registeret eller hos Sentralskattekontoret for utenlandssaker, uavhengig av om vedkommende bestiller kort til seg selv eller andre. Dette innebærer i praksis et krav om at kortbestilleren må ha et aktivt arbeidsforhold i Norge. Kortbestillingen kan ikke utføres av for eksempel en ansatt i administrasjonen i utenlandske virksomheter, som selv ikke skal reise til og arbeide i Norge.

Dette bidrar til å gjøre prosessen med bestilling av HMS-kort vanskeligere for utenlandske virksomheter enn for norske. Videre er det ikke gitt at den ansatte som på vegne av virksomheten er best egnet til å ha oversikt over utstedte HMS-kort i virksomheten, og å gjennomføre id-kontroll av de ansatte det søkes HMS-kort for, er en av de ansatte som skal reise til Norge og dermed er registrert hos SFU.

### *Bestillers tilknytning til virksomheten (organisasjonsnummer)*

For virksomheter med mer kompleks selskapsstruktur og mange ansatte som er omfattet av plikten til å ha HMS-kort, er det ikke gitt at den arbeidstakeren virksomheten setter til å bestille HMS-kort er innmeldt i AA-registeret under samme organisasjonsnummer som de som skal ha HMS-kort. Dette kan være tilfellet i kommuner eller store konsern. Bestillingsprosessen bør være så smidig som mulig, og ikke pålegge virksomhetene større administrative byrder enn det som er nødvendig for å oppfylle formålet med forskriften.

Dette spørsmålet bør sees i sammenheng med utfordringen med bruk av konsulentselskaper og for utenlandske virksomheter, og kan for eksempel løses ved at det åpnes for bruk av fullmakter.

### *Oppsummert*

Arbeidstilsynet er positiv til at det fremgår av forskriften hvem som kan bestille HMS-kort. Det bør imidlertid fremgå av forskriften hvilke andre krav som i praksis stilles til bestiller av HMS-kort, herunder at bestiller må være registrert med et arbeidsforhold i Norge. Videre bør det uttrykkelig fremgå av forskriften, dersom det oppstilles et forbud mot å gi fullmakt til andre for å stå for bestillingsprosessen. I så tilfelle bør det vurderes om et slikt forbud i så fall også skal gjelde for ansatte i andre virksomheter i samme konsern.

### **Forslag om presisering av kortenes gyldighetsperiode**

Arbeids- og sosialdepartementet foreslår at det skal fremgå uttrykkelig av forskriften at HMS-kort utstedes for en periode på inntil to år, i tråd med Arbeidstilsynets praksis og kravspesifikasjonene i avtalen departementet har inngått med kortutsteder.

Arbeidstilsynet mener at kortene ideelt sett burde hatt en gyldighetstid tilsvarende arbeidsforholdets lengde, men søkeprosessen og faktiske forhold gjør at dette er vanskelig å oppnå i praksis. Omfanget av korte oppdrag, midlertidige arbeidsforhold og tilkallingsvikarer innenfor de aktuelle bransjene, gjør at arbeidsgiver stadig ville måtte bestille nye kort dersom kortene skulle utstedes for en periode tilsvarende arbeidsforholdets lengde. Dette ville igjen ha medført at det ble produsert en større mengde HMS-kort, og påfølgende økt fare for ugyldige kort i omløp og misbruk av disse. Endelig ville dette ha medført større kostnader for arbeidsgiver.





Dersom det legges til rette for en reell sanntidskontroll av HMS-kortene, kan det også åpnes for en lengre gyldighetsperiode i framtiden. Frem til man lykkes med dette, støtter Arbeidstilsynet forslaget i denne mellomperioden.

Arbeidstilsynet støtter derfor forslaget om at det forskriftsfestes at kortet utstedes for to år, og at det fremgår tydelig at kortet likevel blir ugyldig når ansettelsesforholdet opphører. Så fremt kortene alltid skal utstedes for to år, kan ordet «inntil» fjernes i den foreslåtte bestemmelsen.

### **Forslag om tydeliggjøring av arbeidsgivers innleveringsplikt**

Arbeids- og sosialdepartementet foreslår å regulere renholdsvirksomheters og arbeidsgivers plikt til å levere tilbake HMS-kortet ved opphør av det aktuelle arbeidsforholdet eller virksomheten, eller utløpet av kortets gyldighetsperiode, i en egen bestemmelse, for å tydeliggjøre innleveringsplikten. Forslaget innebærer ingen materielle endringer.

Arbeidstilsynet er enig i departementets forslag, og støtter at det er behov for en tydeliggjøring av innleveringsplikten. Arbeidstilsynet har noen kommentarer til hvordan innleveringsplikten virker i praksis.

#### *Registrering av tapte kort eller sperring av kort*

I dag kan virksomheten selv logge seg inn på renholdskort.no og byggekort.no og endre status på kortet til tapt eller sperret. Det fremgår ikke av systemet om det er virksomheten eller Oberthur eller saksbehandler i godkjenningseenheten som har endret kortets status. Det er heller ingen begrensning for hvor mange kort som kan bestilles til den samme arbeidstakeren dersom tidligere utstedte kort er satt til for eksempel tapt. Disse mulighetene åpner for misbruk av ordningen. Samtidig er det praktisk viktig at det finnes en mulighet til å registrere at kort for eksempel er mistet, og at en slik registrering også oppfyller plikten til innlevering.

#### *Pliktsubjekt ved opphør av virksomheten*

Departementet foreslår at det «[v]ed opphør av ... virksomheten ... skal arbeidsgiver ... sørge for at HMS-kortet innleveres og sendes til kortutsteder for makulering». Arbeidstilsynet er litt usikker på hvem som er pliktsubjektet når virksomheten er opphørt. Det er kun dersom det legges opp til at håndheving av innleveringsplikten skal være et viktig virkemiddel for å begrense antallet ugyldige kort i omløp, at denne uklarheten vil skape vansker.

#### *Håndheving, og frist for innlevering*

Plikten til å levere inn HMS-kort er underlagt samme håndheving av Arbeidstilsynet som forskriftens øvrige bestemmelser.

Når Arbeidstilsynet i dag avdekker at HMS-kort ikke leveres inn i tråd med bestemmelsen, gis det pålegg om at arbeidsgiver skal iverksette rutine som sikrer at ugyldige HMS-kort innleveres og sendes kortutsteder for makulering. I pålegget gis det samtidig en frist for oppfyllelse.

Det reageres i dag ikke med overtredelsesgebyr for manglende innlevering eller registrering av kort som tapt eller sperret. Brudd på bestemmelsen om innlevering vil kun unntaksvis være et alvorlig brudd. Videre er det vanskelig å anslå på hvilket tidspunkt virksomheten eller arbeidsgiveren har overtrådt innleveringsplikten, eller på hvilket tidspunkt manglende innlevering er et alvorlig brudd, da bestemmelsen ikke fastsetter noen frist for innlevering av HMS-kort.



000000006552



I høringsnotatet vises det til at Arbeidstilsynet ofte finner brudd på bestemmelsen om plikt til innlevering av HMS-kort. Til denne utfordringen foreslår departementet å tydeliggjøre innleveringsplikten. Høringsnotatet omtaler ikke Arbeidstilsynets håndheving av bestemmelsen.

Arbeidstilsynet er enig i forslaget om å ta ut krav om innlevering av HMS-kort i egen bestemmelse. Dette kan bidra til at de virksomhetene som ikke har god nok kjennskap til regelverket, men ønsker å følge det, i større grad enn før oppfyller plikten til å levere inn HMS-kortene. For de virksomhetene som ikke ønsker å følge regelverket, antar Arbeidstilsynet at endringen vil ha begrenset effekt.

Dersom departementet ønsker at det skal legges opp til en mer effektiv håndheving av bestemmelsen, bør dette vurderes særskilt. Det bør videre vurderes om dette er det beste tiltaket for å begrense omfanget av ugyldige kort i omløp, eller om andre tiltak er mer effektive. Hvis så er tilfellet, og det er ønskelig å tilpasse plikten til innlevering til effektiv håndheving, må det vurderes flere endringer i bestemmelsen, herunder fastsette en klar frist for innlevering.

### **Forslag om utvidet hjemmel for inndragning av ugyldige kort**

Arbeids- og sosialdepartementet foreslår å gi Arbeidstilsynet, Petroleumstilsynet og skattemyndighetene hjemmel til inndragning av HMS-kort når de «er ugyldig», slik at inndragningshjemmelen også omfatter tilfeller der kortene er utstedt på bakgrunn av uriktige identifikasjonspapirer, når kortet brukes av andre enn det er utstedt til, og forfalskede kort. Arbeidstilsynet har også ønsket en slik utvidelse av adgangen til inndragning.

En naturlig forståelse av den foreslåtte ordlyden «*dersom kortet av andre grunner er ugyldig*» inkluderer ikke ugyldig bruk av kort, når et gyldig kort brukes av andre enn det er utstedt til. Arbeidstilsynet mener at dette alternativet også bør fremgå tydelig av bestemmelsen.

Slik forslaget er utformet, vil det imidlertid være utfordringer med den praktiske anvendelsen av en slik hjemmel for inndragning.

Arbeidstilsynet kommer enkelte ganger over tilfeller der det er helt klart at HMS-kort bæres av andre enn det er utstedt til, eller at kortet er forfalsket. I disse tilfellene vil en hjemmel til inndragning av kortene være til stor hjelp for Arbeidstilsynet.

Arbeidstilsynet antar at de fleste tilfeller der vi mistenker at kort er ugyldige, vil det være vanskelig å avgjøre med stor sikkerhet om HMS-kort er ugyldig, enten ved at det er utstedt på bakgrunn av uriktige identifikasjonspapirer eller de brukes av andre enn de er utstedt til. Arbeidstilsynet har i dag ikke adgang til å føre identitetskontroll med arbeidstakere vi møter på tilsyn, og det er heller ingen plikt til å bære med seg identifikasjonspapirer i Norge. Å avsløre eventuelle falske kort krever at det er mulig å hente ut øyeblikkelige og korrekte opplysninger om utstedte kort. Dette er ikke mulig med overveiende sannsynlighet i dag, se nærmere om dette under omtalen av forslag om adgang til å kontrollere HMS-kortenes gyldighet i sanntid.

Forslaget om utvidet adgang til inndragning av HMS-kort må også sees i sammenheng med forslaget om å stille krav om at arbeid ikke kan påbegynnes før gyldig HMS-kort er utstedt. Avhengig av hvordan departementets forslag til krav om utstedt HMS-kort før arbeid igangsettes er å forstå, og hvordan dette skal håndheves, kan forslaget i praksis innebære at arbeidstakere uten HMS-kort kan nektes å arbeide, altså et slags yrkesforbud. Det kunne vært en fordel om konsekvensene av inndragning av kort går klarere frem av forskriften eller av forarbeider til forskriften.



Dersom manglende HMS-kort i praksis innebærer et yrkesforbud, enten ved at myndighetene eller kontraktsparter nekter arbeidstakeren adgang til byggeplassen, vil inndragning av HMS-kort vil i så tilfelle være et svært inngripende virkemiddel, både overfor den enkelte arbeidstakeren, og virksomheten arbeidstakeren arbeider for. Arbeidstilsynets inspektører vil i praksis måtte finne det svært sannsynlig at kortet er ugyldig før kortet kan inndras. En slik sannsynlighet vil være vanskelig å oppnå i de aller fleste tilfeller hvor det mistenkes at HMS-kort er ugyldige, blant annet som følge av at Arbeidstilsynets inspektører ikke kan gjøre noen identitetskontroll av de aktuelle arbeidstakerne. Inndragning av kort som i ettertid viste seg å være feil, vil kunne ha store økonomiske konsekvenser. Uansett hvilken strategi Arbeidstilsynet velger i oppfølgingen av bestemmelsen, vil den kunne skape redusert tillit til Arbeidstilsynet, enten ved at det oppstår tilfeller der kort er uriktig inndratt, eller ved at Arbeidstilsynet i praksis ikke får til å bruke et virkemiddel i tråd med forventningene mange i bransjen vil ha.

Adgangen til å inndra kort må sees på i sammenheng med adgangen til sanntidsoppslag i registre, og kravet om at arbeid ikke skal påbegynnes før gyldig HMS-kort kan fremvises.

#### *Enkeltvedtak*

Avhengig av hvilke konsekvenser det skal ha for arbeidstakere og virksomheter at de ikke har HMS-kort tilgjengelig, må det vurderes om inndragning av HMS-kort er såpass inngripende, at inndragelsen bør omfattes av forvaltningslovens regler om enkeltvedtak. Ut fra volum på HMS-kort, antar vi dette kan utløse ressurskonsekvenser i Arbeidstilsynets saksbehandling dersom inndragning skulle bli benyttet i tråd med intensjonene.

#### **Forslag til innstramming i adgangen til å arbeide uten HMS-kort for bygge- og anleggsbransjen i søknadsperioden**

Arbeids- og sosialdepartementet foreslår å stille krav om at HMS-kort er utstedt før en arbeidstaker eller selvstendig oppdragstaker kan starte arbeidet. Forslaget gjelder kun for forskrift om HMS-kort i bygge- og anleggsbransjen.

Forslaget er begrunnet i byggebransjens særlige utfordringer med useriøsitet og arbeidslivskriminalitet, og at Arbeidstilsynet og aktører i bransjen har sett en tendens til økende grad av misbruk og omgåelse av HMS-kortordningen. Departementet viser også til at saksbehandlingen hos kortutstederen tar kortere tid nå enn da ordningen var ny og at det er enkelt for utenlandske virksomheter å søke om kort fra utlandet.

Departementet foreslår at innstrammingen fremgår gjennom et nytt andre ledd i forskriften § 4. Paragrafen fastsetter arbeidsgiver og enkeltpersonforetaks plikt til å sørge for at alle som utfører arbeid på bygge- og anleggsplasser skal ha HMS-kort. Det foreslåtte andre ledd skal lyde som følger:

*«Arbeidet skal ikke påbegynnes før kortet er utstedt.»*

#### *Utforming av forskriftsbestemmelsen - Forbud mot å oppholde seg på bygge- og anleggsplasser uten HMS-kort?*

Forskriftsbestemmelsen, slik den er foreslått, stiller krav om at HMS-kort må være utstedt før arbeidet igangsettes. Sammenholdt med forskriften § 5 andre ledd om kortinnehaverens plikt til ved opphold på bygge- og anleggsplasser å bære HMS-kortet godt synlig og på oppfordring vise kortet fra for myndigheter og andre, kan den foreslåtte endringen forstås som et forbud mot å oppholde seg på bygge- eller anleggsplassen uten HMS-kort for arbeidstakere som er omfattet



695900000000



av forskriften. I høringsnotatet skriver også departementet at et krav om utstedelse av HMS-kort før arbeidet igangsettes, «*vil for eksempel bety at man ikke får adgang til byggeplassen uten å kunne fremvise kortet*».

Det er ikke i høringsnotatet omtalt om det er ment å innføre en plikt til å kontrollere HMS-kort ved adgang til byggeplassen, hvem som skal ha denne plikten og om den skal håndheves og hvordan. Høringsnotatet impliserer også at manglende HMS-kort har flere følger enn at det nektes adgang til byggeplassen, men dette er ikke presisert nærmere. Dersom forslaget er ment å innebære et forbud mot å oppholde seg på byggeplassen uten HMS-kort, bør dette gå tydelig fram av forskriftsteksten, sammen med en angivelse av hvem som har ansvar det er at et slikt forbud respekteres og håndheves.

Slik forskriften er utformet i dag, og med de foreslåtte endringene, er det arbeidsgiver og enkeltpersonforetak som plikter å sørge for at aktuelle arbeidstakere har HMS-kort, men det er kortinnehaveren som plikter å ha kortet på seg. Det bør tas uttrykkelig stilling til om arbeidsgiver kun har ansvaret for at kortet er utstedt, eller også ansvar for at arbeidstakerne bærer kortet, eller ikke får adgang til byggeplassen uten kortet synlig.

#### *Pliktsubjekt og håndheving*

Etter departementets forslag, er det «arbeidsgiver» som skal sikre at arbeidstakerne har HMS-kort fra første dag. Departementet foreslår at flere private rettssubjekt skal ha adgang til sanntidskontroll av HMS-kortenes gyldighet, men det foreslås ingen plikt for byggherren eller andre til å undersøke og sikre at alle arbeidstakere har HMS-kort før arbeidet påbegynnes. Departementet foreslår en plikt for private med adgang til sanntidskontroll om å varsle myndighetene ved mistanke om misbruk av HMS-kort, men ingen plikt til å undersøke kortene.

Arbeidstilsynets tilsyn med en eventuell plikt til å ha HMS-kort fra første dag, herunder pålegg og eventuell sanksjonering ved brudd på bestemmelsen, vil derfor utelukkende være rettet mot arbeidsgiver. Det bør gå tydelig fram dersom andre, for eksempel byggherren, er tiltenkt som pliktsubjekt etter bestemmelsen.

I høringsnotatet drøfter ikke departementet hvordan plikten til å ha HMS-kort før arbeidet igangsettes skal håndheves av Arbeidstilsynet, eller hva som er konsekvensen av manglende HMS-kort. Arbeidstilsynet antar dermed at håndhevingen av bestemmelsen, også etter endringen, skal følge den vanlige prosessen for Arbeidstilsynets tilsyn.

Dersom Arbeidstilsynet avdekker brudd på plikten til å ha HMS-kort, må Arbeidstilsynet varsle pålegg om at arbeidsgiver må anskaffe HMS-kort i tråd med bestemmelsen. Arbeidstilsynet kan så fatte vedtak om pålegg, og dersom pålegget ikke oppfylles innen fristen, etter varsel om dette, fatte vedtak om tvangsmulkt eller stans som pressmiddel for oppfyllelse av pålegget, jf aml §§ 18-7 og 18-8 første punktum. Manglende HMS-kort alene kan ikke sies å utgjøre en overhengende fare, og gir dermed ikke Arbeidstilsynet adgang til å stanse virksomheten uten varsel og pålegg, jf aml. § 18-8 andre punktum.

Arbeidstilsynet har hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser, jf. aml. § 18-10. Overtredelsesgebyr skal ilegges etter en konkret og uttrykkelig vurdering av en rekke momenter, herunder hvor alvorlig overtredelsen er, om virksomheten har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen og virksomhetens økonomiske evne. Overtredelsesgebyr skal forbeholdes de tilfellene der pålegg og tvangsmulkt viser seg ikke å være tilstrekkelig, for eksempel der en virksomhet gjentatte



ganger begår samme regelverksbrudd til tross for et tidligere pålegg fra Arbeidstilsynet eller for overtredelser som ikke anses alvorlige nok til å bli politianmeldt, men som likevel er så kritikkverdige at bruddet bør avstedkomme en reaksjon.

Selv om det ikke er utenkelig at brudd på plikten til å ha HMS-kort i noen tilfeller kan oppfylle kriteriene for ileggelse av overtredelsesgebyr, har ikke Arbeidstilsynet i dag noen praksis for dette. Det er mange grunner til dette. I tillegg til at det kan være vanskelig å anslå om vilkårene for ileggelse av overtredelsesgebyr er til stede ved brudd på HMS-kortforskriften, er det også i dag usikkert *når* arbeidsgiver har brutt plikten til å ha HMS-kort.

Departementets forslag om at arbeidstakerne må være utstyrt med HMS-kort før arbeidet igangsettes, besvarer Arbeidstilsynets utfordring med at det er uklart *på hvilket tidspunkt* arbeidsgiver klart har brutt kravene i forskriften. Arbeidstilsynet må fremdeles vurdere om personer på bygge- og anleggsplasser er omfattet av plikten til å ha HMS-kort. Arbeidstilsynet vil også måtte forholde seg til forvaltningsrettslige prinsipper om varsling og forsvarlig saksbehandling, og utfordringene med at virksomhetene er ferdig med oppdraget og har forlatt landet før tilsynsprosessen er sluttført består.

Arbeidstilsynet vil altså fremdeles stå uten mulighet for å reagere øyeblikkelig på manglende HMS-kort, med pålegg eller stans av arbeidet. Forslaget vil eliminere utfordringen med å fastslå på hvilket tidspunkt arbeidsgiver har brutt plikten til å ha HMS-kort, men manglende HMS-kort kan fremdeles kun sanksjoneres med overtredelsesgebyr der dette kan sies å utgjøre et alvorlig nok brudd til at gebyr kan ilegges.

#### *Privatrettslig krav om og håndheving av HMS-kort fra første dag*

Arbeidstilsynet er kjent med at flere oppdragsgivere i bygge- og anleggsbransjen i dag stiller krav i kontrakter med underleverandører om at HMS-kort skal være utstedt før arbeidet igangsettes. Disse oppdragsgiverne innfører gjennom dette et privatrettslig krav om HMS-kort, som håndheves gjennom kontraktsanksjoner. Etter Arbeidstilsynets erfaring nektes arbeidstakere uten HMS-kort adgang til bygge- eller anleggsplassen.

Slik systemet for utstedelse av HMS-kort er i dag, er det ikke tilrettelagt for slike kontraktsvilkår.

Det tar som vist over tid å få utstedt kort, spesielt for utenlandske virksomheter. Arbeidstakerne som skal arbeide i Norge, og den som skal søke om HMS-kort, må komme til Norge for å få utstedt D-nummer og gjennomgå identitetskontroll av skatteetaten før søknadsprosessen om HMS-kort kan starte. Videre må arbeidsforholdet deres registreres som aktivt i det norske AA-registeret. Utenlandske virksomheter har også fått oppgitt at Sentralskattekontoret for utenlandssaker har en saksbehandlingstid på to uker for å få registrert at rapporteringsplikten etter ligningsloven § 5-6 er oppfylt.

Kontraktsvilkår om utstedelse av HMS-kort før arbeidet igangsettes har skapt store utfordringer for utenlandske virksomheter, og flere virksomheter har henvendt seg til Arbeidstilsynet for å få gjort unntak fra noen av kravene eller få søknadene behandlet raskere.

Arbeidstilsynet har i disse sammenhengene vist til at forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser i dag ikke stiller krav om at arbeidstakerne skal ha HMS-kort før de starter arbeidet. Arbeidstilsynet informerer om dette og at det for enkelte grupper kan ta lengre tid å få utstedt HMS-kort på våre nettsider. Videre har Arbeidstilsynet uttalt at dersom det til tross for



9/5900000000



dette stilles som vilkår i en kontrakt at arbeidstakerne skal ha HMS-kort «fra første dag», må partene i avtalen ta høyde for de praktiske utfordringene med å oppfylle et slikt krav.

Arbeidstilsynet anser som vist over at det fremdeles vil være betydelige utfordringer for en effektiv offentligrettslig håndheving av kravet om HMS-kort fra første dag. Avhengig av hva konsekvensene av manglende HMS-kort skal være, vil forskriften i praksis legge opp til bruk av private håndhevingsmekanismer, som kontraktsvilkår om HMS-kort fra første dag, med tilhørende kontraktsrettslige sanksjoner. Arbeidstilsynet mener det er grunn til å vurdere nærmere om et slikt samspill kan ha uheldige konsekvenser, herunder erstatningsansvar som følge av forsinkelser i utstedelse av kort eller forsinkelser i ulike registre.

Arbeidstilsynet vil videre understreke at også en slik privatrettslig håndheving vil ha mindre effekt i privatmarkedet, der det gjerne ikke er noen adgangskontroll til byggeplassen, og byggherren eller oppdragsgiveren er en privatperson.

#### *Konsekvenser av lang saksbehandlingstid*

Arbeidstilsynet mener at dersom det innføres et krav i forskriften om at HMS-kort skal være utstedt før arbeidet igangsettes, må det samtidig vurderes om dette kravet gir virksomheten en rett til, eller en berettiget forventning om, en rask saksbehandling fra myndighetenes side. Dette gjelder ikke bare saksbehandlingen hos kortutsteder, men også hos de offentlige myndighetene som står for de underliggende registreringspliktene.

Det er flere forhold som kan gjøre at det tar tid før virksomheten får utstedt HMS-kort, uten at dette skyldes forhold på virksomhetens side. Dette kan være økt arbeidsbelastning og saksbehandlingstid hos alle de ulike offentlige etatene som står for registreringsordningene som ligger til grunn for HMS-kortene, problemer i postgangen, feilregistreringer i de ulike registre, endringer i datasystemene til offentlige etater osv. Det bør være klart hvem som ansvaret og den økonomiske risikoen for slike forsinkelser, enten de økonomiske konsekvensene skyldes Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet, kontraktsvilkår eller sanksjoner knyttet til HMS-kortordningen.

#### *EØS-rettslig vurdering*

I høringsnotatet gjør departementet en vurdering av om den foreslåtte innstrammingen i adgangen til å arbeide uten HMS-kort vil være i tråd med EØS-retten. Arbeidstilsynet tar ikke stilling til konklusjonene av vurderingen. Arbeidstilsynet vil imidlertid peke på noen flere momenter i forslagene og HMS-kortordningen i sin helhet, som også kan ha betydning for vurderingen.

I høringsnotatet legger departementet til grunn at saksbehandlingstiden hos kortutsteder tar kortere tid nå, enn da ordningen var ny. Prosessen for produksjon av HMS-kortene er den samme i dag, som den var da ordningen trådte i kraft. Utfordringene det første året besto i at deler av den tekniske produksjonsprosessen måtte kjøres inn, og at det måtte etableres en del unntaksløsninger for virksomheter som ikke er registreringspliktige i de registre som ordningen krever. I tillegg var ikke registrene rustet til å ta imot den relativt store mengden meldinger som fulgte innføringen av HMS-kort. Etter denne første perioden, har produksjonstiden vært som i dag, det vi si at fra søknadstidspunktet, til kortet er hos virksomheten, tar det vanligvis en uke (produksjonstid, samt postgang). Papirsøknader tar gjerne noe lengre tid. HMS-kort for renholdsbransjen for personer fra tredjeland vil kunne ta opptil flere uker grunnet manuell utsjekk hos UDI av arbeidsadgang.



Hvor lang tid det tar å få utstedt HMS-kort, avhenger ikke bare av saksbehandlingstiden hos kortutsteder. Uten en del endringer enten i saksbehandlingen til de offentlige etatene som administrerer de ulike registrene forskriften viser til, eller i omfanget av registreringspliktene i forskriften, vil det fremdeles ta en del tid å få utstedt et HMS-kort.

Det vil ta spesielt lang tid for virksomheter etablert i et annet EU-land som ønsker å sende arbeidstakere til Norge for å utføre tjenesteoppdrag i bygge- og anleggsbransjen, se beskrivelsen under *Merknader til departementets beskrivelse av gjeldende ordninger om HMS-kort*. Noen av kravene innebærer i praksis en forskjellsbehandling av utenlandske virksomheter. Dette gjelder for eksempel krav om registrering i folkeregisteret og dermed utstedelse av D-nummer som i praksis forutsetter en reise til Norge for å gjennomgå identitetskontroll noen uker før kort kan utstedes, samt kravet om registrering etter ligningslovens § 5-6, som medfører saksbehandling hos Sentralskattekontoret for utenlandssaker. Arbeidstilsynet tar ikke stilling til om en slik forskjellsbehandling likevel er lovlig etter EØS-retten.

Arbeidstilsynet vil også presisere at forslaget om et krav om at HMS-kort må være utstedt før arbeidet igangsettes, ikke bare innebærer at virksomheter må *registrere* seg hos norske myndigheter før de kan påta seg eller starte arbeid i Norge, men at registreringene saksbehandles og at HMS-kortet utstedes som et bevis på at registerpliktene er oppfylt. Arbeidstilsynet er derfor usikker på om ordningen tilsvarer den registreringsordningen Direktiv 2014/67/EU (håndhevingsdirektivet) åpner for, eller om ordningen vil ha flere likhetstrekk med det EU-kommisjonen og –domstolen har omtalt som forhåndsgodkjenning («prior authorisation»).

#### *Enkeltvedtak*

Avhengig av hvordan forslaget om krav om at HMS-kort skal være utstedt før arbeidet igangsettes er å forstå, bør det gjøres en vurdering av om innvilgelse av eller avslag på søknad om HMS-kort utgjør et enkeltvedtak. Arbeidstilsynet har ikke tatt stilling til spørsmålet, men vil løfte problemstillingen. Situasjonen med et krav om HMS-kort før arbeidet igangsettes, avhengig av hvordan det er å forstå, kan skille seg vesentlig fra situasjonen da spørsmålet ble vurdert sist.

#### *Effekt av forslaget*

Etter høringsnotatet begrunnes forslaget med at byggebransjen har særlige utfordringer med useriøsitet og arbeidslivskriminalitet, og at Arbeidstilsynet ser en tendens til økende grad av misbruk og omgåelse av HMS-kortordningen. Forslagets effekt på disse lovbruddene avhenger av hvordan bestemmelsen er tenkt håndhevd. Ettersom dette ikke er vurdert i høringsnotatet er det vanskelig å gjøre en vurdering av hvor effektivt et krav om at HMS-kort må utstedes før arbeidet igangsettes vil være.

#### **Forslag om adgang til å kontrollere HMS-kortenes gyldighet i sanntid (gyldighetskontroll)**

Arbeids- og sosialdepartementet foreslår at de aktørene som har HMS-ansvar etter arbeidsmiljøloven og forskrifter skal gis adgang til å be om å få HMS-kortene fremlagt og til å kontrollere kortenes gyldighet gjennom sanntidskontroll. Departementet foreslår videre en plikt for disse til å varsle tilsynsmyndighetene dersom ugyldige kort avdekkes, men ingen adgang til å inndra kortet, da dette er et for inngripende tiltak overfor arbeidstakeren. Byggherren og andre kan imidlertid bortvise arbeidstakere eller selvstendig næringsdrivende fra byggeplass eller virksomhet.

#### *Dagens gyldighetskontroll i sanntid for myndighetene*



899000000000



Arbeidstilsynet har, sammen med kortutsteder Oberthur, laget en forenklet løsning for å kunne kontrollere gjeldende status for HMS-kort, til bruk ved kontroll av HMS-kort på tilsyn. Det er også mulig å kontrollere om kortholder samlet sett oppfyller vilkårene for utstedelse av kort basert på om de ulike registerpliktene fremdeles er oppfylt.

I denne løsningen kan det søkes på status for et konkret kortnummer eller for en konkret person. Det kan søkes både på kortnummer, fødselsdato samt organisasjonsnummer for virksomheten, eller på fullt fødselsnummer /d-nummer.

Dersom kortnummer eller personen er registrert i kortdatabasen hos kortutsteder, vil et søk gi svar på status på ett eller flere kort. Status blir vist som en grønn hake ved gyldig treff, et rødt kryss når krav for utstedelse av HMS-kort ikke er oppfylt eller et oransje spørsmålstegn der det ikke er kjent informasjon. Gyldighetssøkets vil vise tre ulike typer statuser tilsvarende eksemplet under:

FORNAVN ETTERNAVN
Kortnummer: 01315335 - Utlepsdato: 14-05-2016
<input checked="" type="checkbox"/> Kortet er gyldig.
Organisasjonsstatus
<input checked="" type="checkbox"/> OBERTHUR TECHNOLOGIES NORWAY AS (936441114)
Ansettelsesstatus
<input checked="" type="checkbox"/> Gyldig ansettelsesforhold.

Det første det gjennom søket gis svar på, er om HMS-kortet er aktivt, altså kortets registrerte status hos kortutsteder. «Kortet er gyldig» refererer til at kortet ikke har utgått på gyldighetsdato. Dersom kortet er meldt tapt, sperret eller registrert makulert, vil dato for dette også komme opp. I disse tilfellene gjøres det ikke videre søk, og da vil organisasjonsstatus og ansettelsesstatus stå som oransje spørsmålstegn.

Det andre punktet angir om virksomheten som kortholder er knyttet til, oppfyller de registerkrav som stilles for utstedelse av HMS-kort innen bygg og anlegg og renholdsvirksomheter.

Det tredje punktet angir om personen er registrert med et aktivt arbeidstakerforhold i Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret hos NAV tilknyttet den oppgitte virksomheten som kortet er utstedt til. For enkeltpersonsforetak angir den om kortholder er registrert i tilknytning til virksomheten tilsvarende som på tidspunktet for utstedelsen av kortet.

Bruken av dagens sanntidssøk begrenses av forsinkelser i oppdatering til de ulike registrene samt at for eksempel NAV AA-register ikke er tilgjengelig for registeroppslag normalt de første 7 virkedagene i hver måned. Dette vil kunne gi uheldige konsekvenser både knyttet til forsinkelser i bestillingsperioden, feilaktig svar i gyldighetssøk og dermed feilaktig inndragning av myndighetene eller manglende adgang til arbeidsplassen.

Arbeidstilsynet vil understreke at sanntidskontrollen gir ett av to svar; at HMS-kortet er gyldig, eller at kortets gyldighet ikke kan utledes av systemet, men må undersøkes nærmere. Dersom man får et rødt kryss, at man ikke kan få bekreftet at kortet, virksomheten eller arbeidstakeren er registrert riktig, kan det ikke automatisk legges til grunn at kortet er ugyldig.

#### *Endringer i dagens gyldighetssøk i sanntid*

Arbeidstilsynet mener at dersom byggherren og andre aktører skal ha tilgang til oppslag i offentlige registre i sanntid, må det foreligge god informasjon om begrensningene i oppslaget,





og det bør tas forbehold om forsinkelser og feilregistreringer. Det bør ikke åpnes for at flere aktører får adgang til den gyldighetskontrollen i sanntid som myndighetene bruker i dag, det bør eventuelt lages en egen modul, der kontrollen bør være avgrenset til om et konkret HMS-kort er gyldig eller ikke. Dette kan løses med en QR-kode påtrykt kortet som vil kunne gi alle med barkodeleser og nettforbinding en mulighet for å kontrollere gyldigheten av det konkrete kortet for eksempel tilsvarende som i dagens gyldighetssøk. Videre må det sikres at private aktører ikke får tilgang til sensitive personopplysninger.

Tilsynsmyndigheten har behov for å kunne gjøre mer detaljerte oppslag med mer detaljert status knyttet til de ulike registeroppslagene enn dagens søk. Dette vil kreve både mere funksjonalitet i hva det søkes på, fremvisning av svar (mulighet til å se mer enn bare ja/nei svar) samt at løsningen vil inneholde mer personopplysninger enn dagens forenklete gyldighetssøk. Dette vil forutsette en tilgangskontroll som ikke finnes for dagens søk.

#### *Bortvising av arbeidstakere uten HMS-kort*

Departementet foreslår at private ikke skal ha adgang til å inndra ugyldige kort, da dette vil være svært inngripende. Byggherre og oppdragsgivere vil imidlertid kunne bortvise arbeidstakere uten gyldig HMS-kort.

Arbeidstilsynet er enig i at private ikke bør kunne inndra ugyldige kort, så lenge kortene er offentligrettslige virkemidler pålagt i lov. Videre er ikke sanntidskontrollen, som vist over, egnet til å avgjøre om kort er ugyldig.

Arbeidstilsynet mener imidlertid at en adgang til å bortvise arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende uten gyldige HMS-kort i praksis vil være like inngripende for virksomheter og arbeidstakere som å inndra kortet, da de fleste kort benyttes i forbindelse én arbeidsplass. Samtidig er adgangen til byggeplassen et privatrettslig spørsmål mellom byggherren og oppdragstakeren, og ikke et tema for offentlig regulering.

#### *Bruk av sanntidskontroll*

Arbeidstilsynet er meget positiv til en effektiv sanntidskontroll. Men for at dette skal løses i praksis må arbeidsprosess for utstedelse forenkles. Det krever sannsynligvis endringer i flere etaters regelverk og rutiner.

Siden sanntidskontrollen slik den er i dag ikke gir klare svar på om HMS-kortet er gyldig eller ikke, bør ikke dette brukes alene som grunnlag for å frata arbeidstakere eller virksomheter adgang til byggeplassen eller for andre beslutninger, hverken av det offentlige, av byggherrer eller andre.

Arbeidstilsynet er også usikker på hva som vil bli konsekvensene av forslaget om at alle som bruker sanntidskontrollen får en plikt til å varsle Arbeidstilsynet dersom de kommer over kort som ikke blir bekreftet som gyldige gjennom sanntidssøket. Det er i dag ingen oversikt over hvor stor andel av HMS-kortene som det ikke er mulig å fastslå gyldigheten til gjennom sanntidskontroll. Det er også vanskelig for Arbeidstilsynet å anslå hvor mange som vil benytte seg av en eventuell adgang til sanntidskontroll, og dermed hvor mange varslinger Arbeidstilsynet vil få og hvor godt disse indikerer faktiske brudd på HMS-kortforskriftene eller annet regelverk. Arbeidstilsynet ser ikke bort fra at dette kan gi mange tips som det vil kreve ressurser å følge opp.



0659000000000



### **Forslag om unntak fra kravet om HMS-kort for ansatte i renholdsvirksomheter som utfører arbeid på byggeplasser**

Arbeids- og sosialdepartementet foreslår å unnta ansatte i renholdsvirksomheter som utfører arbeid på byggeplasser fra forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser, da disse uansett vil være forpliktet til å ha HMS-kort for renholdsvirksomheter.

Arbeidstilsynet er enig i departementets vurderinger. Arbeidstilsynet mener imidlertid at forslaget må utformes slik at det er klart om også disse arbeidstakerne skal omfattes av et eventuelt krav om at HMS-kort skal utstedes før arbeidet settes i gang.

Arbeidstilsynet vil samtidig be departementet vurdere om det i to andre tilfeller også kan gjøres unntak for kravene om HMS-kort for henholdsvis renholdsvirksomheter eller bygge- og anleggsplasser. Dette gjelder besetningsmedlemmer i helikopter som transporterer varer og materialer til og fra bygge- og anleggsplasser og arbeidstakere som utfører renholdsarbeid for petroleumsvirksomhet på norsk sokkel.

#### *Om besetningsmedlemmer i helikopter:*

Av forskrift om HMS-kort for bygge- og anleggsplasser følger det at arbeidsgiver/enkeltpersonforetak skal sørge for at alle som utfører arbeid på bygge- og anleggsplasser skal ha HMS-kort. Virkeområdet for forskriften er regulert i § 2 pkt. 1-8. Av pkt. 8 fremgår det at forskriften også gjelder for «annet arbeid som utføres i tilknytning til bygge- eller anleggsarbeid». Dette kan omfatte besetningsmedlemmer i helikopter som transporterer varer og materialer til og fra bygge- og anleggsplasser.

Arbeidstilsynet har i høring om forslag til ny forskrift om arbeidsmiljø og arbeidervern m.v for besetningsmedlemmer i sivil luftfart, vurdert at besetningsmedlemmer bør unntas fra krav om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser. Arbeidstilsynet mener at forskrift om HMS-kort for bygge- og anleggsplasser gjelder for arbeid som tradisjonelt sett ikke forbindes med det arbeid som besetningsmedlemmer utfører om bord i et helikopter. Besetningsmedlemmer er således ikke målgruppen for krav om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser. Funksjonen for bygg og anleggs HMS-kort er å identifisere den enkelte arbeidstaker og opplyse om hvem som er arbeidsgiver. Luftfartstilsynets id-kort skal imidlertid vise både identitet, vandel og cv, og utstedes til de som har tjenstlig behov for adgang til sikkerhetsbegrenset område på lufthavnen. Etter Arbeidstilsynets syn vil det derfor være tilstrekkelig at besetningsmedlemmer benytter Luftfartstilsynets id-kort ved arbeid på bygge- og anleggsplasser.

Arbeidstilsynet vurderer at det gir en god sammenheng i regelverket dersom unntaket for besetningsmedlemmer i sivil luftfart reguleres i ny § 4 tredje ledd sammen med unntaket for arbeidstakere eller innehavere av enkeltpersonforetak som er omfattet av forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdsvirksomheter.

#### *Om arbeidstakere som utfører renholdsarbeid for petroleumsvirksomhet på norsk sokkel*

Arbeidstilsynet har tidligere gitt departementet innspill på at arbeidstakere som utfører renholdsarbeid for petroleumsvirksomhet på norsk sokkel bør være unntatt forskriftens krav om HMS-kort. Begrunnelsen for dette er at disse arbeidstakerne må gjennom omfattende sikkerhetsprosedyrer, og det kan derfor stilles spørsmål ved hvorvidt det i tillegg er nødvendig å kreve HMS-kort.

Godkjenningsordningen for renholdsvirksomheter mottar søknader fra renholdsvirksomheter som skal tilby renholdstjenester på sokkelen.



På denne bakgrunn ber vi departementet vurdere å endre forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter i forbindelse med denne høring, slik at krav om HMS-kort ikke vil gjelde for arbeidstakere som skal utføre renholdsarbeid på norsk sokkel. Det bør da også tas stilling til om arbeidstakere som utfører renholdsarbeid på landanleggene bør likestilles i denne sammenheng.

### **Hjemmel for forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser**

I forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser er det oppgitt at forskriften er hjemlet i aml. § 1-4 første ledd og § 4-1 sjette ledd. Det er imidlertid aml. § 4-1 sjuende ledd som nå hjemler adgangen til å fastsette forskrift om krav om identitetskort. Arbeidstilsynet foreslår at henvisningen oppdateres.

### **Forslag til endringer i byggherreforskriften**

#### *Elektroniske oversiktslister*

I høringsbrevet foreslås det å innføre et krav om elektronisk føring av oversiktslister ved endring av byggherreforskriften § 15 første ledd. Videre foreslås det å innføre et krav om oppføring av fødselsnummer eller D-nummer i oversiktslisten i byggherreforskriften § 15 første ledd bokstav e.

Bestemmelsen i byggherreforskriften § 15 innebærer i dag et krav om at alle som utfører arbeid skal være registrert med navn og fødselsdato. Hensikten med bestemmelsen er at byggherren skal vite hvem som til enhver tid utfører arbeid byggeplassen, slik at de ulike virksomheters arbeid kan koordineres for å redusere faren for ulykker og andre risikoforhold.

Arbeidstilsynet støtter i utgangspunktet forslaget om å innføre et krav om at oversiktslister skal føres elektronisk. Slike lister vil være mer oversiktlig og lettere å lese enn de listene som Arbeidstilsynet ofte møter i dag, som er håndskrevne og stasjonære. Arbeidstilsynet støtter også at det skal være mulig for verneombud og Arbeidstilsynet å ta med en utgave av listen rundt på byggeplassen. Arbeidstilsynet mener imidlertid at det kan finnes flere og bedre løsninger som oppnår samme formål, som ulike nettbrett og lignende. Det bør åpnes for andre løsninger i forskriften.

Arbeidstilsynet mener et krav om tilgjengelig pc og skriver på bygge- eller anleggsplassen vil være uproblematisk å gjennomføre for større byggherrer eller i større bygge- eller anleggsprosjekt. Forslaget kan imidlertid innebære større utfordringer for mindre bygge- eller anleggsprosjekter, som ofte ikke har brakker eller andre fasiliteter med mulighet for å oppbevare pc med skriver.

#### *Registrering av fødselsnummer eller D-nummer i oversiktslister*

Hva gjelder forslaget om å innføre krav til registrering av hele fødselsnummeret til arbeidstaker eller D-nummer, er det i høringsnotatet vist til at dette vil bidra til å effektivisere kontrollen og tilsynene med forskriften, samt øke muligheten for å avdekke misbruk av HMS-kort. Det foreligger i dag ingen plikt for byggherren om å kontrollere at antall arbeidstakere som utfører arbeid stemmer med antall registrerte i oversiktslisten. Koordinators plikter fremgår av § 14. Det vises i denne sammenheng særlig til § 14 bokstav d) som uttaler;

*«å koordinere arbeidsgivere og enmannsbedrifiers arbeid som kan påvirke hverandre med hensyn til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø, inkludert samarbeid mellom arbeidsgivere og enmannsbedrifter».*



909900000000



Å føre oversiktslister og kontrollere disse er en del av dette arbeidet, jf. ordlyden «som ledd i koordineringen» i § 15 første ledd. Koordinator skal ha oversikt over hvilke *typer* arbeid som utføres, for å kunne koordinere de ulike arbeidsoppgaver som kan utgjøre en fare for hverandre. Oversiktslisten er ikke ment som et virkemiddel til å drive adgangskontroll (id-kontroll). Kravet om registrering av fødselsdato er først og fremst tiltenkt tilfeller hvor to arbeidstakere har samme navn, slik at det er mulig å skille disse.

Arbeidstilsynet fører tilsyn med om byggherren kan dokumentere at oversiktsliste er utarbeidet og inneholder opplysninger som følger av forskriften. Arbeidstilsynet fører ikke kontroll med at antall registrerte arbeidstakere stemmer med antall arbeidstakere som faktisk utfører arbeid på arbeidsplassen ved tilsynsgjennomføringen, eller om disse er registrert med riktig fødselsdato. Kravet om oversiktslisten har i dag en sikkerhetsmessig betydning med et formål om å forebygge ulykker på bygge- eller anleggsplassen. Slik Arbeidstilsynet ser det, er det ikke avgjørende for å oppnå formålet med oversiktslister at arbeidstakerne registreres med riktig fødselsnummer.

Et krav om registrering av riktig fødselsnummer og D-nummer er viktig for HMS-kortordningen. Det er imidlertid i dag ingen kobling mellom byggherreforskriften og HMS-kortforskriften på bygge- og anleggsplassen. Forslaget om registrering av fødselsnummer eller D-nummer, og kontroll av riktigheten av disse, innebærer en utvidelse av formålet med bestemmelsen om oversiktslister i byggherreforskriften og byggherreforskriften som sådan. En eventuell endring i forskriftens formål bør fremkomme tydelig i forskriften.

I høringsbrevet legges det opp til at byggherren og tilsynsmyndighetene skal kontrollere om den registrerte arbeidstakers fødselsnummer eller D-nummer i oversiktslisten stemmer med opplysningene på arbeidstakers HMS-kort. Arbeidstilsynet legger til grunn at dette skal gjøres ved å kontrollere om opplysningene i oversiktslisten stemmer med opplysningene på arbeidstakers HMS-kort, som igjen må kontrolleres med kortutsteders registrerte opplysninger. En slik kontroll vil være svært tid- og ressurskrevende, noe som vil gå på bekostning av tilsyn eller kontroll med elementer som kan antas å ha større direkte betydning for HMS-forholdene på arbeidsplassen.

Formålet med både byggherreforskriften og HMS-kortforskriften er å sikre trygge arbeidsplasser. Det kan kanskje vurderes om kontroll av samsvar mellom opplysningene i oversiktslisten og HMS-kortene er det mest effektivt virkemiddel for å oppnå formålet. Dersom det med forslagene menes å utvide formålet med forskriftene, vil det være en fordel om dette kommer klarere frem.

Med hilsen  
Direktoratet for arbeidstilsynet

Ingrid Finboe Svendsen  
Direktør  
Arbeidstilsynet  
(sign.)

Gry Singsaas  
avdelingsdirektør, Lov og regelverk  
(sign.)

*Dette brevet er godkjent elektronisk i Arbeidstilsynet og har derfor ingen signatur.*