

05.12.2023

# Evaluering av HMS-kortordningen

Rapport 33-2023



Rapport nr. 33-2023 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-202-5

Oppdragsgiver: Arbeidstilsynet

Forsidefoto: Ryoji Iwata, Unsplash

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 5. desember 2023

Forfattere: Fernanda Winger Eggen, Jørgen Ingerød Steen og Mona Bråten

Kvalitetssikrere: Andreas Benedictow og Anne Mette Ødegård

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B

N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752

## Forord

Det er krav om at arbeidstakere bærer synlig HMS-kort på jobb i bransjene bygg og anlegg, renhold og bilpleie, hjulskift og hjullagring (sistnevnte omtales heretter som «bilpleie»). HMS-kortet viser hvem arbeidstakeren er og hvilket foretak vedkommende arbeider for, og kortet bekrefter at både foretaket og arbeidstakeren er registrert i nødvendige offentlige registre.

Det overordnede formålet med HMS-kort er å ivareta helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassene, og å redusere forekomsten av arbeidslivskriminalitet (a-krim) og useriøsitet. HMS-kortene skal bidra til bedre oversikt over arbeidstakere og foretak, og mer effektiv gjennomføring av tilsyn.

Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA) og Fafo har utarbeidet denne rapporten på oppdrag for Arbeidstilsynet for å gi ny og oppdatert kunnskap om hvordan HMS-kortordningen virker i praksis, og hvilke barrierer som eventuelt gjør at ordningen ikke virker hensiktsmessig, og tiltak for å styrke ordningen. Rapporten presenterer også tiltak som kan iverksettes for å øke HMS-kortordningens måloppnåelse.

Funnene i denne rapporten baseres i hovedsak på dybdeintervju og spørreundersøkelser, men også registerdata med informasjon om foretak og tilsynsaktivitet. I tillegg er det gjennomført et arbeidsverksted som primært ble brukt til å drøfte tiltak for å bedre ordningens måloppnåelse.

Vi ønsker å takke våre informanter for å ha tatt seg tid til å dele nyttig informasjon med oss gjennom arbeidsverksted, intervju og spørreundersøkelse. I tillegg ønsker vi å takke oppdragsgiver for et spennende oppdrag og gode innspill underveis i arbeidet.

SØA er ansvarlig for rapportens innhold.

Oslo, 5. desember 2023

Fernanda Winger Eggen  
Prosjektleder  
Samfunnsøkonomisk analyse AS

## Sammendrag

Det er krav om at arbeidstakere bærer synlig HMS-kort på jobb i bransjene bygg og anlegg, renhold og bilpleie, hjulskift og hjullagring (omtales heretter som «bilpleie»). HMS-kortet viser hvem arbeidstakeren er, og hvilket foretak vedkommende arbeider for. Kortet bekrefter at foretaket og arbeidstakeren er registrert i nødvendige offentlige registre.

Denne rapporten gir ny og oppdatert kunnskap om hvordan HMS-kortordningen virker i praksis, hvilke barrierer som eventuelt gjør at ordningen ikke virker hensiktsmessig og tiltak for å styrke den. Funnene i rapporten er basert på innsikt fra intervjuer og arbeidsverksted med Arbeidstilsynet, foretak og partene i arbeidslivet. Videre har vi gjennomført to spørreundersøkelser, til henholdsvis inspektører i Arbeidstilsynet og representanter for foretak som er omfattet av HMS-kortordningene, og analysert tilgjengelig statistikk. Vi har brukt intervensjonslogikk som et rammeverk for å systematisere og forstå ordningens antatte virkninger, fra både et myndighets- og et markedsperspektiv.

Det overordnede formålet med HMS-kort er å ivareta helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassene, samt å redusere forekomsten av arbeidslivskriminalitet (a-krim) og useriøsitet. Nyttevirkningene av ordningen består konseptuelt av tre elementer:

1. Krav om HMS-kort fører til at flere registrerer foretak og arbeidstakere i offentlige registre.
2. Krav om HMS-kort kan i seg selv bidra til at flere etterlever andre regelverk, for eksempel som følge av en signaleffekt om at myndighetene følger foretakene og bransjen tett.
3. Tilsynsmyndighetene kan bruke informasjon fra HMS-kortordningen til å målrette sin aktivitet mot foretak som sannsynligvis ikke etterlever regelverket.

Nyttevirkningene vil bidra til å bedre konkurranseforholdene for de som ønsker å etterleve regelverket. Det er utenfor rammene av dette prosjektet å tallfeste balansen mellom nytten og kostnadene drøftet over. Vår datainnhenting tyder likevel på at å bestille og administrere HMS-kort er relativt enkelt og effektivt for foretak som etterlever det generelle regelverket om registrering i arbeidslivet. Det taler isolert sett for at nyttevirkningene sannsynligvis er større enn kostnadene.

Resultatene indikerer at store foretak etterlever krav til HMS-kort i større grad enn små foretak

Totalt er det rundt 425 000 aktive HMS-kort, per november 2023. Mer enn 90 prosent av kortene er HMS-kort for bygge- og anleggsbransjen. Rundt 34 000 er HMS-kort innen renhold, mens det kun er registrert rundt 1 700 aktive HMS-kort innen bilpleie.

Våre kvantitative analyser *indikerer* at store foretak etterlever krav om HMS-kort i større grad enn små foretak. Samlet sett har en høyere andel av foretakene registrert innen renhold HMS-kort, sammenlignet med bygg og anlegg. Årsaken er usikker, men det kan blant annet ha sammenheng med at HMS-kortordningen er knyttet til godkjenningsordningen i renhold. En annen faktor kan være at det er vanligere med kunder i proffmarkedet innen renhold.

Samlet svarer 92 prosent av respondentene i foretaksundersøkelsen at alle deres arbeidstakere som er omfattet av kravet har HMS-kort. Selv om dette er egenrapporterte svar, er det en klar indikasjon på at kravet er kjent og etterleves. Resultatet understøttes også av våre kvantitative analyser, som finner et samsvar mellom totalt antall registrerte arbeidstakere og antallet aktive HMS-kort innen både bygg- og anlegg og renhold.

I foretaksundersøkelsen ble respondentene også spurt om deres oppfatning av om andre i bransjen



oppfyller kravet om HMS-kort. Svarene viser tydelig at det er klart flest i bygg og anlegg som oppfatter at andre aktører i bransjen etterlever kravet om HMS-kort. Andelen er lavest innen bilpleie, noe som delvis kan skyldes at kravet er forholdsvis nytt i denne bransjen. Resultatene kan også henge sammen at er klart flest av respondentene innen bilpleie som opplever å konkurrere med foretak som driver useriøs eller ulovlig virksomhet.

Så langt i år har Arbeidstilsynet avdekket brudd på bestemmelsene om HMS-kort i rundt 25 prosent av de gjennomførte tilsynene. Andel tilsyn som har avdekket brudd er lavest innen bygg og anlegg, noe høyere innen renhold og mer enn dobbelt så høy som gjennomsnittet innen bilpleie.

De siste ti årene er andelen tilsyn med brudd omtrent halvert innen bygg og anlegg. Det har sannsynligvis sammenheng med at det i 2017 ble innført krav om at oversiktslisten over mannskap skal inneholde HMS-kortnummer. Innen bilpleie må den høyere andelen brudd sannsynligvis også sees i sammenheng med at ordningen ble innført så sent som i 2022.

**HMS-kort effektiviserer inspektørenes tilsynsarbeid**  
Mer enn to tredeler av respondentene i inspektørundersøkelsen er enige i at HMS-kort gjør det enklere å fastslå hvem som har ansvar for arbeidsmiljøforholdene på arbeidsplassen og at det blir enklere å avdekke useriøse og ulovlige arbeidsforhold i de tre bransjene. Ni av ti svarer også at mangel på HMS-kort brukes som en indikator på at arbeidsgiveren må følges tettere opp.

Ved kontroll gir HMS-kortene informasjon om arbeidstaker og arbeidsgiver. Det gir inspektørene et bedre grunnlag for gjennomgang av øvrige kontrollpunkter i tilsynet, for eksempel sjekk av arbeidsavtale eller lønnsvilkår. HMS-kortet knytter også arbeidstakeren og foretaket til saken, og even-

tuelle pålegg, overtredelsesgebyr eller anmeldelse. På disse måtene bidrar til HMS-kortene til både kostnadseffektivitet og kvalitet i tilsynssituasjonen.

**HMS-kort er relativt enkle å få, men arbeidsgivernes oppfølging kan bli bedre**

Arbeidsgiver har ansvar for å utstyre sine arbeidstakere med gyldig HMS-kort. Flertallet av respondentene i foretaksundersøkelsen er enige i påstander om at bestilling og administrasjon av HMS-kortene er relativt enkelt og ikke for tidkrevende. Noen respondenter har likevel påpekt at det kreves ressurser for å holde oversikt over gyldighet og generell administrasjon av kortene.

Nesten alle respondentene i foretaksundersøkelsen svarer at arbeidstakere er utstyrt med HMS-kort. I alle tre bransjer svarer også rundt to tredeler at de aktivt påser at arbeidstakere alltid bærer HMS-kortet sitt synlig på jobb.

Arbeidsgiver er også ansvarlig for at kort innhentes og makuleres når de ikke lenger er gyldige eller arbeidsforholdet opphører. Foretaksundersøkelsen tyder på at mer enn en tredel ikke har rutiner for å makulere HMS-kort når arbeidstakere slutter eller kortet går ut på dato. Blant inspektørene er flertallet enige i at det er vanlig å avdekke utgåtte eller ugyldige kort ved tilsyn. Bruk av utgåtte og ugyldige kort vurderes som de vanligste formene for brudd på regelverket, og er sannsynligvis en stor del av utfordringene med misbruk av HMS-kortordningen.

**HMS-kort sjekkes hovedsakelig av kunder i proffmarkedet**

I markedet kan oppdragsgivere, i form av byggherrer, bestillere og forbrukere, bruke HMS-kortene som en del av informasjonsgrunnlaget for å velge seriøse leverandører. I foretaksundersøkelsen er litt mer enn halvparten av respondentene enige i påstanden om at deres oppdragsgivere og kunder sjekker at arbeidstakerne har gyldig HMS-kort.

Blant respondentene som selger til kunder i proffmarkedet er mer enn to tredeler av respondentene enige i at kundene sjekker at arbeidstakere har HMS-kort. Blant de som selger til privatkunder er det under en tredel som er enige i den samme påstanden.

#### HMS-kort øker registreringen, men har mer indirekte virkning på samfunns målet

Det har ikke vært mulig å gjøre statistiske målinger av HMS-kortordningens effekt på samfunns målet om redusert omfang av useriøsitet og a-krim. Vi har imidlertid i spørreundersøkelsene spurt om oppfatninger om virkninger av ordningen. I foretaksundersøkelsen er 60 prosent enige om at krav om HMS-kort har bidratt til at flere i deres bransje er registrert i offentlige registre. Intervju med representanter fra både tilsynsmyndighetene og partene i arbeidslivet understøtter denne oppfatningen.

I inspektørundersøkelsen er mer enn to tredeler av respondentene enige i påstanden om at HMS-kortordningen bidrar til likere konkurransevilkår i de aktuelle bransjene. Nesten like mange er enige i at HMS-kort også kan være et godt tiltak i andre bransjer med utfordringer knyttet til useriøsitet og a-krim. Intervjuobjekter har påpekt at HMS-kort bidrar til bedre markedstilgang for seriøse tilbydere og at tilsynsaktiviteten blir mer effektiv fordi det er enklere å avdekke useriøs eller ulovlig virksomhet.

Respondentene i både inspektør- og foretaksundersøkelsen er i mindre grad enige i påstander om at HMS-kort ordningen har bidratt til å bedre HMS-tilstanden og arbeidsvilkårene i bransjene. Dette skyldes trolig at kravene for å få utstedt HMS-kort er knyttet til riktig registrering av foretak og arbeidsforhold, og i mindre grad til dokumentasjon av faktiske arbeidsvilkår og HMS-tilstand.

Generelt virker respondenter fra bilpleie og renhold å ha mest positive oppfatninger om virkningene av

HMS-kortordningen for å redusere omfanget av useriøsitet og a-krim i deres bransje. En årsak til det kan være at HMS-kortene i disse bransjene er knyttet til en offentlig godkjenningsordning, som stiller strengere krav til dokumentasjon enn HMS-kortordningen i bygg og anlegg.

Samlet tyder våre resultater på at HMS-kortordningen har bidratt *mest* til den formelle registreringen av foretak og arbeidstakere, men også har en positiv effekt på de faktiske arbeidsvilkårene i bransjene. Oppfyllelse av dokumentasjonskravene knyttet til HMS-kort brukes som en indikator på at aktørene opptrer lovlig og seriøst, og dermed bidra til bedre konkurransevilkår, arbeidsvilkår og HMS. Effekten oppstår også indirekte, når Arbeidstilsynet, kunder og andre aktører bruker et mer fullstendig data- og informasjonsgrunnlag gjennom HMS-kortene og tilkoblede offentlige registre for å rette aktivitet og tiltak mot utfordringer i bransjene.

#### Flere tiltak kan bidra til økt måloppnåelse

Våre funn indikerer at HMS-kortordningen overordnet fungerer relativt godt. Likevel er det forbedringspotensial, med tanke på innretning, utforming, etterlevelse og bruk av HMS-kortene.

Vi har vurdert flere mulige tiltak. Overordnet kan tiltakene deles inn: 1) som bidrar til å øke den eksisterende HMS-kortordningens måloppnåelse, og 2) som i større grad endrer HMS-kortordningen. Vår vurdering er at tiltak som gir bedre mulighet for å identifisere arbeidstakere på en sikker måte og å sikre at det er færre kort i omløp som de mest hensiktsmessige.

Under beskrives tre mulige tiltakspakker som kan videreutvikle HMS-kortordningen framover. Den første dreier seg om å styrke den eksisterende HMS-kortordningen og den andre er en mer omfattende og grunnleggende endring av HMS-kortordningens innretning.

### *Tiltakspakke 1: Styrke eksisterende ordning*

I denne tiltakspakken beholder vi i hovedsak dagens strukturer for HMS-kortordningen. Pakken inneholder tre tiltak hvor formålet er å øke kvaliteten på ordningen og effektiviteten i tilsynssituasjonen:

- Utvidet hjemmel til å sjekke arbeidstakeres ID for inspektører
- Tilgang på mer informasjon når HMS-kortet skannes for inspektører
- Strengere dokumentasjonskrav for HMS-kort

Både i intervjuer og spørreundersøkelsen har inspektørene påpekt at det kan være utfordrende å bekrefte at HMS-kortet stemmer overens med identiteten til arbeidstakerne som påtreffes i tilsyn. Med utvidet hjemmel til å sjekke arbeidstakerens ID, kan kvaliteten på tilsynet økes, herunder oppdagelsesrisikoen ved misbruk der arbeidstakere bruker HMS-kort med andre personers identitet.

Det andre tiltaket handler om å gjøre mer informasjon tilgjengelig for inspektører i tilsynssituasjonen. Informasjonen behøver ikke nødvendigvis gjøres tilgjengelig for alle som kan skanne HMS-kortet. Formålet med tiltaket er at Arbeidstilsynets inspektører mer effektivt kan avdekke brudd, både på kravet om gyldig HMS-kort, og eventuelt andre brudd på gjeldende lovverk.

Det tredje tiltaket vi mener kan være hensiktsmessig i denne tiltakspakken er knyttet til strengere dokumentasjonskrav for å få HMS-kort i bygge- og anleggsbransjen. For eksempel sjekk mot register for gyldig opphold. Tiltaket er begrunnet med at inspektører observerer at noen foretak søker HMS-kort for bygge- og anleggsbransjen, men egentlig tilbyr tjenester innen renhold eller bilpleie. Erfaringsmessig kan det skyldes at dokumentasjonskravene i bygg og anlegg ikke er like strenge som i godkjenningsordningene for renhold og bilpleie, men også i noen tilfeller at brukerne bestiller feil kort.

Vi mener at å inkludere en egenerklæring der søker bekrefter at arbeidstakere har arbeidsavtale i tråd med arbeidsmiljøloven er hensiktsmessig, uten at administrasjonskostnadene for hverken foretakene eller myndighetene øker betydelig. Samtidig bør det gis muligheter for sanksjoner dersom den oppgitte informasjonen er feil.

### *Tiltakspakke 2: Ett HMS-kort per arbeidstaker*

Denne tiltakspakken innebærer arbeidstaker får ansvar for å skaffe sitt eget HMS-kort, og at dette følger arbeidstaker og kobles direkte til sikker nasjonal ID. I tillegg inkluderer pakken å koble ytterligere informasjon om arbeidstakeren til kortet.

Å innføre disse tiltakene innebærer en grunnleggende endring av HMS-kortordningens innretning, sammenlignet med i dag. Hovedsakelig fordi ansvaret for å skaffe HMS-kort flyttes fra arbeidsgiver til arbeidstaker. I praksis betyr det at arbeidstaker forventes å betale for HMS-kortet, med mindre det gjøres spesifikke avtaler med arbeidsgiver. Arbeidsgiver må fremdeles ha ansvar for å sørge for at alle sine arbeidstakere har gyldig HMS-kort. Den nye ansvarsfordelingen vil likevel kreve endringer i forskriftene om krav til HMS-kort.

En endring hvor arbeidstaker får ansvaret for å søke om HMS-kort innebærer store juridiske og praktiske endringer, som ikke er nærmere utredet i dette prosjektet. Tiltakspakken forutsetter at arbeidstaker må møte til fysisk ID-kontroll for å få utstedt HMS-kort. Arbeidsgivere og arbeidsforhold kobles til kortet gjennom digitale løsninger. De samme registerkontrollene som i dagens ordning vil gjelde.

At det kun er ett kort per arbeidstaker bidrar til at det er betydelig færre fysiske HMS-kort i omløp. Det kan redusere mulighetsrommet for misbruk i form av at arbeidstakere bruker andre personers kort.

Etter vår forståelse har tiltakene i denne pakken liten betydning for den praktiske gjennomføringen i en tilsynssituasjon. Vi legger til grunn at det er mulig for inspektører å slette ugyldige arbeidsforhold i den digitale løsningen. Med ett kort vil inspektører likevel miste én av dagens sanksjonsmuligheter, som er å inndra HMS-kort som har ett ugyldig arbeidsforhold, når det samme kortet også har ett eller flere gyldige arbeidsforhold. Inspektørene bør likevel mulighet til inndragelse i tilfeller der HMS-kort uten gyldige arbeidsforhold brukes.

Det personlige HMS-kortet gjør det i prinsippet mulig å koble til mer informasjon, for eksempel om arbeidstakerens kvalifikasjoner og sertifiseringer. Ut over formell utdanningsbakgrunn, kjenner vi ikke til løsninger som per i dag omfatter kvalitetssikrede data om andre kvalifikasjoner eller sertifiseringer. Vi stiller derfor spørsmål ved om det er mulig å oppnå tilstrekkelig datakvalitet knyttet til dette i dag. Nye løsninger kan likevel oppstå og kobles til systemet på et senere tidspunkt.

#### *Tiltakspakke 3: Utvikling av digitalt HMS-kort*

Et alternativ til tiltakspakke 2, som unngår å gjøre arbeidstaker ansvarlig for å søke om (og betale for) HMS-kort, er å innføre en digital HMS-kortløsning gjennom utvikling av en applikasjon. Dette kan løse flere av utfordringene pekt på i rapporten.

Applikasjonens egenskaper kan variere, men vi vurderer det som hensiktsmessig å inkludere koblingen mot nasjonal ID. Arbeidsgiver kan fremdeles være ansvarlig for å søke om kortet, men arbeidstaker vil måtte identifisere seg fysisk for at søknadsprosessen skal bli godkjent.

Inspektører kan i tilsynssituasjonen få oppgitt arbeidstakers personnummer, som kan slås opp i en digital applikasjonsløsning som inspektøren har tilgang på. Løsningen bør gi informasjon om det

digitale HMS-kortets gyldighet, slik skanningen av QR-koden på dagens kort gir. I tillegg bør bilde av arbeidstaker vises og alle arbeidsgivere som arbeidstaker har et arbeidsforhold med.

På lik linje som i tiltakspakke 2, vil det være mulig å koble til mer informasjon, for eksempel om arbeidstakerens kvalifikasjoner og sertifiseringer. Også i denne tiltakspakken vurderer vi det som hensiktsmessig å utelukkende bruke kvalitetssikrede offentlige registre i forbindelse med HMS-kortene.

For at kunder og oppdragsgivere skal kunne følge opp at leverandører imøtekommer kravene i HMS-kortordningen, vurderes det som hensiktsmessig å også utvikle en digital applikasjon som arbeidstaker kan logge inn på, og framvise til sin kunde eller oppdragsgiver. Det er i så fall hensiktsmessig at arbeidstaker har tilgang på smarttelefon.

Gitt tilgang på egen applikasjon for arbeidstaker og smarttelefon, er det mulig å utvikle løsninger som sikrer at den digitale HMS-kortløsningen kan brukes til mannskapslistene og adgangskontroll. Det finnes for eksempel applikasjoner hvor personen med innlogging kan skanne en QR-kode på en leser for adgang på en arbeidsplass. I tillegg er det mulig å legge inn en sperre når QR-koden har blitt brukt til å låse arbeidstaker inn, som innebærer at samme person ikke kan gå inn igjen i løpet av et gitt tidsrom.

Merk at en ulempe med innføring av et digitalt HMS-kort, er at HMS-kortet ikke lenger kan bæres synlig av arbeidstaker.

Ut over de tre tiltakspakkene legger vi til grunn at Arbeidstilsynet kontinuerlig arbeider med å optimalisere arbeidet med informasjon og veiledning og gjennomføring av tilsyn. Avslutningsvis er det viktig å bemerke at ingen tiltak alene vil kunne gjøre at alle utfordringer med a-krim og useriøsitet løses.



# Innhold

<b>Forord</b>	<b>II</b>
<b>Sammendrag</b>	<b>III</b>
<b>1 Innledning</b>	<b>2</b>
1.1 Rapportens formål	2
1.2 Metodisk tilnærming	2
1.3 Rapportens oppbygging	5
<b>2 Om HMS-kortordningen</b>	<b>7</b>
2.1 Hva er HMS-kort?	7
2.2 HMS-kortordningen i tre bransjer	8
2.3 Oppfølging av og tilsyn med HMS-kortordningen	10
<b>3 HMS-kortordningens virkemåte</b>	<b>12</b>
3.1 HMS-kortordningen virker via flere kanaler	12
3.2 Arbeidstilsynet sentralt	13
3.3 Arbeidstilsynet operativt	14
3.4 Foretak omfattet av krav om HMS-kort	15
3.5 HMS-kortene tilgjengeliggjør informasjon til kundene	15
<b>4 Erfaringer med HMS-kortordningen fra et myndighetsperspektiv</b>	<b>17</b>
4.1 Aktiviteter knyttet til oppfølging av krav om HMS-kort	17
4.2 Resultater og effekter	22
<b>5 Erfaringer med HMS-kortordningen fra et markedspektiv</b>	<b>26</b>
5.1 Aktiviteter knyttet til å bestille og sjekke HMS-kort	26
5.2 Resultater og effekter	32
<b>6 Brudd på regelverket reduserer ordningens positive virkning</b>	<b>39</b>
6.1 Foretakene oppfatter misbruk av ordningen som lite	39
6.2 Inspektørene avdekker misbruk av ordningen av og til	40
6.3 Manglende og utgåtte HMS-kort er de vanligste bruddene inspektørene avdekker	41
6.4 Eksempler på former for manglende etterlevelse av HMS-kortordningen	43
<b>7 Vurdering av tiltak som kan forbedre HMS-kortordningen</b>	<b>46</b>
7.1 Tiltak som gir økt informasjon og veiledning om HMS-kortordningen	48
7.2 Tiltak som øker kvaliteten på ordningen og/eller HMS-kortet	49
7.3 Tiltak som øker HMS-kortets funksjonalitet	52
7.4 Tiltak som styrker myndighetenes oppfølging av ordningen	57
<b>8 Mulige tiltakspakker for videreutvikling av HMS-kortordningen</b>	<b>62</b>
8.1 Tiltakspakke 1: Styrke den eksisterende HMS-kortordningen	62
8.2 Tiltakspakke 2: Ett kort per arbeidstaker	63
8.3 Tiltakspakke 3: Utvikling av digitalt HMS-kort	64
<b>9 Referanser</b>	<b>67</b>

---



Foto: Christopher Burns (Unsplash)

# 1 Innledning

Det er krav om at arbeidstakere bærer synlig HMS-kort på jobb i bransjene bygg og anlegg, renhold og bilpleie, hjulskift og hjullagring (sistnevnte omtales heretter som «bilpleie»). HMS-kortet viser hvem arbeidstakeren er og hvilket foretak vedkommende arbeider for, og kortet bekrefter at både foretaket og arbeidstakeren er registrert i nødvendige offentlige registre.

Det overordnede formålet med HMS-kort er å ivareta helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassene, og å redusere forekomsten av arbeidslivskriminalitet (a-krim) og useriøsitet. HMS-kortene skal bidra til bedre oversikt over arbeidstakere og foretak, og mer effektiv gjennomføring av tilsyn.

Denne rapporten gir ny og oppdatert kunnskap om hvordan HMS-kortordningen virker i praksis, og hvilke barrierer som eventuelt gjør at ordningen ikke virker hensiktsmessig, og tiltak for å styrke ordningen.

## 1.1 Rapportens formål

Hovedformålet med kartleggingen er å belyse ulike aktørers erfaring med HMS-kortordningen, herunder hvordan og i hvilken grad HMS-kortordningen bidrar til seriøse arbeidsforhold, i tillegg til viktige årsaker til at ordningen eventuelt ikke fungerer etter hensikten. Avslutningsvis drøfter og vurderer vi tiltak for å styrke effekten av ordningen, herunder for å redusere omfanget av misbruk av HMS-kort.

Kartleggingen er gjennomført både overordnet, og for den enkelte bransje. Analyse på bransjenivå er viktig ettersom bransjene har noe ulike rammebetingelser, som kan påvirke hvordan HMS-kortordningen fungerer.

For det første er bygge- og anleggsbransjen og renholdsbransjen omfattet av en allmenngjort tariffavtale. Det innebærer blant annet at oppdragsgiver (bestiller/byggherre) har informasjons- og påseplikt når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår, samt at tillitsvalgte har innsynsrett.<sup>1</sup>

For det andre er kravet om HMS-kort i renhold og bilpleie, hjulskift og hjullagring knyttet til en godkjenningssystem av foretakene.

For det tredje har HMS-kortordningen vært gjeldende i svært ulike tidsperioder. Innen bygg og anlegg og renhold har det vært krav om HMS-kort i over ti år. For bilpleie, hjulskift og hjullagring er det kun et knapt års erfaring med ordningen.

## 1.2 Metodisk tilnærming

Prosjektet har tatt utgangspunkt i kunnskapsdokumenter om HMS-kortordningens virkemåte, samt dokumenter som beskriver ordningens formål. Foreliggende kunnskap er supplert med ny informasjon ved å innhente erfaringer fra ulike aktører gjennom intervju, arbeidsverksted og spørreundersøkelse.

Funnene i denne rapporten baseres i hovedsak på dybdeintervju og spørreundersøkelser, men også registerdata med informasjon om foretak og tilsynsaktivitet. I tillegg er det gjennomført et arbeidsverksted som primært ble brukt til å drøfte tiltak for å bedre ordningens måloppnåelse. På arbeidsverstedet deltok representanter fra ulike deler av Arbeidstilsynet, partene i arbeidslivet og representanter fra utvalgte foretak i de tre bransjene. Under beskrives dybdeintervjuene og spørreundersøkelsene nærmere.

<sup>1</sup> FOR-2008-02-22-166.

### 1.2.1 Dybdeintervju

Det er gjennomført intervju med flere representanter fra Arbeidstilsynet, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene<sup>2</sup>, samt noen virksomhetsledere. Totalt er det gjennomført 19 kvalitative intervjuer med personer som på ulike måter har erfaring med ordningen med HMS-kort.

Fra Arbeidstilsynet har vi gjennomført intervjuer med to representanter for HMS-kortordningen sentralt og fire inspektører med lang erfaring med å gjennomføre tilsyn i de tre bransjene.

Intervjuene ble i hovedsak gjennomført digitalt gjennom videoløsning. Intervjuguidene var semi-strukturert, slik at det var mulig å gi utdypende svar på spørsmålene og følge opp svarene, og tilpasset de ulike intervjuobjektene. Spørsmålene dreide seg overordnet om hvilke erfaringer de ulike aktørene har med HMS-kortordningen og hvilke tilbakemeldinger de får, inntrykk av kjennskap til ordningen hos ulike aktører, utbredelse av og type brudd på regelverket, samt forslag til tiltak som kan bidra til å øke måloppnåelsen.

### 1.2.2 Spørreundersøkelser

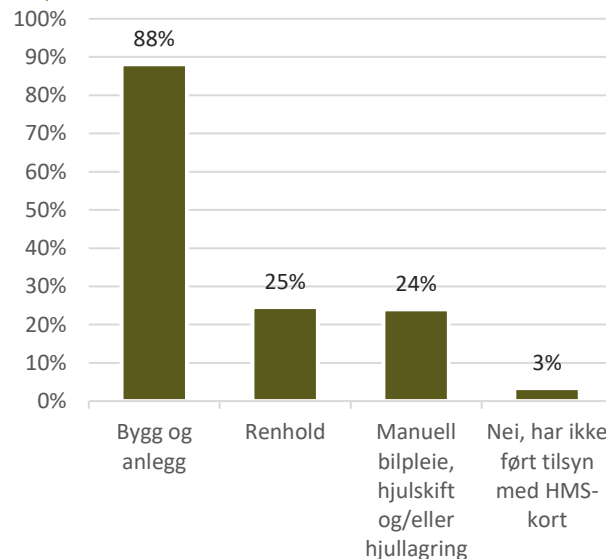
I prosjektet har det blitt sendt ut to spørreundersøkelser. En til Arbeidstilsynets inspektører, som har ført tilsyn med HMS-kort, og en til foretak registrert i næringer omfattet av HMS-kort.

#### Spørreundersøkelse til inspektører

Spørreundersøkelsen til inspektører i Arbeidstilsynet ble sendt til 174 personer, og 118 svarte på undersøkelsen (68 prosent).<sup>3</sup> I rapporten omtaler vi denne undersøkelsen som «inspektørundersøkelsen».

<sup>2</sup> Organisasjonene det er gjennomført intervju med inkluderer NHO Handel og Service, Norges bilbransjeforbund, Byggenæringens landsforbund, Byggmesterforbundet, Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg, Virke, Fellesforbundet for bygg og for bilpleie og Arbeidsmandsforbundets for renhold og anlegg.

Figur 1.1 Respondentens svar på spørsmålet: Har du ført tilsyn med at foretak og arbeidstakere følger kravene til HMS-kort i noen av de følgende bransjene i løpet av de siste to årene. N = 118



Kilde: Inspektørundersøkelsen, SØA

Respondentene inkluderer inspektører fra hele landet, som i gjennomsnitt har gjennomført 41 tilsyn i perioden september 2022 til september 2023. Figur 1.1 oppsummerer i hvilken grad inspektørenes har ført tilsyn med om foretak og arbeidstakere følger kravet om HMS-kort i de tre hovedbransjene omfattet av ordningen. I analysen har vi kun brukt svar fra inspektører som selv bekrefter at de har gjennomført tilsyn med HMS-kortordningen.

#### Spørreundersøkelse til foretak

Undersøkelsen sendt til foretak tar utgangspunkt i foretak med registrert e-postadresse i Brønnøysundregisteret, i næringene bygg og anlegg, renhold og bilpleie.<sup>4</sup> I rapporten omtales denne som «foretaksundersøkelsen».

<sup>3</sup> Totalt ble undersøkelsen sendt til 183 inspektører, men ni av epostadressene fungerte ikke.

<sup>4</sup> Næringskodene som inkluderes er 35, 41, 42, 43, 4520, 4531, 4532, 7820, 8121 og 8122.



Totalt er foretaksundersøkelsen sendt til 15 000 e-postadresser. Antallet er bestemt for å imøtekomme et ønske om representativitet innenfor hver næring. Se vedlegg 1 for ytterligere beskrivelse av utvalgets størrelse. I hovedsak er undersøkelsen sendt ut til foretaksledere, men i mange tilfeller til postmottak. For tilfellene der undersøkelsen er sendt til postmottak erfarer vi at den videresendes til personen foretaket mener er best egnet til å svare.

Totalt har om lag 11 prosent, 1 141 respondenter, svart på foretaksundersøkelsen. Figur 1.2 viser fordelingen av antall svar, antallet undersøkelsen er sendt til, og antallet aktive HMS-kort per oktober 2023 innenfor de tre bransjene vi har sendt undersøkelsen til. Figuren viser at størrelsen på de tre bransjene er svært ulik, men at fordelingen per bransje er relativt lik for antall svar, antallet undersøkelsen er sendt til, og antallet som har HMS-kort.

91,6 prosent av alle HMS-kort, er utstedt for tilbydere av bygge- og anleggstjenester, mens andelen av foretakene som tilbyder bygge- og anleggstjenester trukket ut til prosjektet fra enhetsregisteret er 86,1 prosent. Av respondentene som har svart på undersøkelsen er 77,5 prosent tilbydere av bygge- og anleggstjenester. Videre så er åtte prosent av de utstedte HMS-kortene registrert innen renhold, mens 3,9 prosent av foretakene hentet fra enhetsregisteret er innen renhold. 5,6 prosent av alle våre respondenter i foretaksundersøkelsen tilbyr renholdstjenester. Figur 1.2 illustrerer at andelen som har svart er relativt høy, i forhold til andelen utstedte HMS-kort, innen bilpleie, men relativt lav i de to øvrige bransjene.

14 prosent av respondentene i undersøkelsen har svart at de ikke utfører noen av de tre bransjenes tjenester. At de likevel har fått tilsendt undersøkelsen kan ha flere årsaker, for eksempel at foretaket ikke lenger er aktivt, at foretaket er registrert med feil næringskode eller at mottakeren

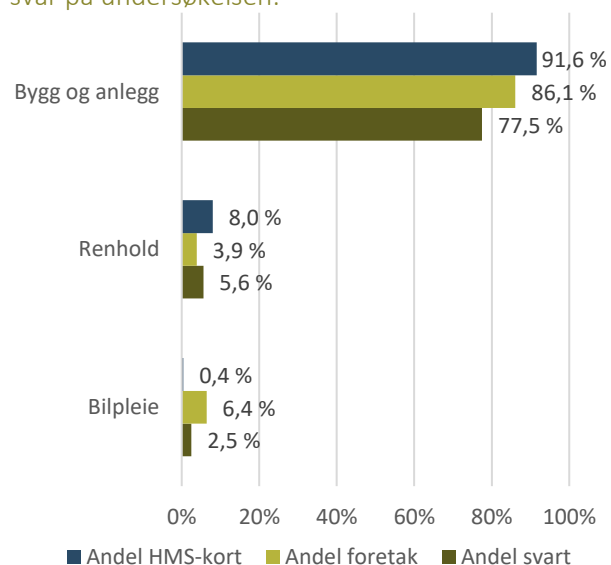
av undersøkelsen er regnskapsfører eller revisor for et foretak i en av de tre bransjene.

Videre er det 3,5 prosent som har valgt å avvise undersøkelsen (klikket på avvis-lenke i utsendelseposten). Det kan skyldes at noen i utvalget opplever undersøkelsen som irrelevant eller at respondenten er usikker på om foretaket er omfattet av HMS-kortordningen.

Enkelte har for eksempel skrevet at deres HMS-arbeid er så godt at de ikke trenger å svare. Andre tror at de ikke er omfattet av ordningen fordi virksomheten er registrert som et enkeltpersonforetak, selv om kravet om HMS-kort omfatter også enkeltpersonforetakene i de tre bransjene.

Det totale antallet respondenter overstiger kravet om representativitet for ordningen samlet. Grunnet få svar fra foretakene innen både renhold og bilpleie tilfredsstilles ikke kravet til representativitet for disse to bransjene, og svarene må tolkes med særlig forsiktighet.

Figur 1.2 Oversikt over den bransjemessige fordelingen av HMS-kort, foretak i populasjonen og svar på undersøkelsen.



Kilde: Foretaksundersøkelsen, SØA



Det er sannsynlig at frafallet fra undersøkelsen ikke er tilfeldig. For eksempel kan det antas at representanter for foretak som ønsker å etterleve gjeldende regelverk har høyere sannsynlighet for å delta, enn de som av ulike årsaker ikke etterlever regelverket. Dette påvirker også representativiteten i svarene.

Det er flere faktorer som kan bidra til å forklare den lave responsen fra foretakene innen renhold og bilpleie. Det er langt færre HMS-kort utstedt i disse to bransjene, og særlig innen bilpleie. Dette innebærer at det også er færre foretak som kjenner og forholder seg til ordningen, og som dermed har interesse av å svare.

En del av foretakene innen bilpleie, og antakeligvis særlig en del av de som driver med hjulskift eller hjullagring, er godkjent av Statens Vegvesen (SVV). Foretak som er godkjent av SVV skal ikke søke HMS-kort til arbeidstakere, og er derfor ikke omfattet av ordningen. Spørreundersøkelsen vil derfor være irrelevant. Dette har vi fått tilbakemelding om av flere av foretakene som har mottatt undersøkelsen.

Videre er kravet om HMS-kort relativt nytt innen bilpleie, noe som også kan føre til at interessen for ordningen og kunnskapen om den er begrenset. Det er også inntrykket fra intervju og fra en ringe-runde vi gjennomførte til foretakene i denne bransjen, med mål om å få flere svar i undersøkelsen. Noen kan også ha valgt å ikke svare på undersøkelsen som følge av svake norskferdigheter.

### **1.3 Rapportens oppbygging**

I kapittel 2 beskriver vi først hva HMS-kortet er, og hvilken informasjon det inneholder. Deretter beskriver vi innretningen av ordningen i hver av de tre bransjene, før vi avslutningsvis redegjør for myndighetenes oppfølging av ordningen.

I en analyse av HMS-kortordningens virkninger er det viktig å etablere en prinsipiell forståelse av hvordan ordningen er ment å fungere. I kapittel 3 bruker vi derfor intervensjonslogikk som et rammeverk for å systematisere og forstå ordningens virkemåte overordnet, og for ulike aktører.

I kapittel 4 presenterer vi funn knyttet til de delene av intervensjonslogikken som omfatter HMS-kortordningen fra et myndighetsperspektiv. I dette perspektivet handler kartleggingen om erfaringer knyttet til myndighetenes administrasjon av ordningen og operative oppfølging gjennom tilsyn.

I kapittel 5 presenterer vi funn knyttet til markeds-perspektivet fra intervensjonslogikken om HMS-kort. Det betyr at vi i hovedsak konsentrerer oss om bruk og virkninger fra foretakenes, arbeidstakernes og kundes perspektiv.

I kapittel 6 presenterer vi funn om omfanget av og typer brudd på regelverket om HMS-kort som er avdekket. Formålet er å få en bedre forståelse av utfordringene som gir et grunnlag for å drøfte mulige forbedringer i ordningen.

I kapittel 7 drøfter vi begrunnelser for og mulige virkninger av en rekke tiltak som kan bidra til ytterligere måloppnåelse for eksisterende og nye målsetninger med HMS-kortordningen. Fordi flere av tiltakene bør sees i sammenheng, har vi ikke gjort konkrete vurderinger av om tiltakene er hensiktsmessige hver for seg.

I kapittel 8 beskrives tre tiltakspakker som kan være hensiktsmessige for å videreutvikle HMS-kortordningen framover. Den første dreier seg om å styrke den eksisterende HMS-kortordningen og den andre er en mer omfattende endring av HMS-kortordningen.



Foto: Van Tay Media (Unsplash)

## 2 Om HMS-kortordningen

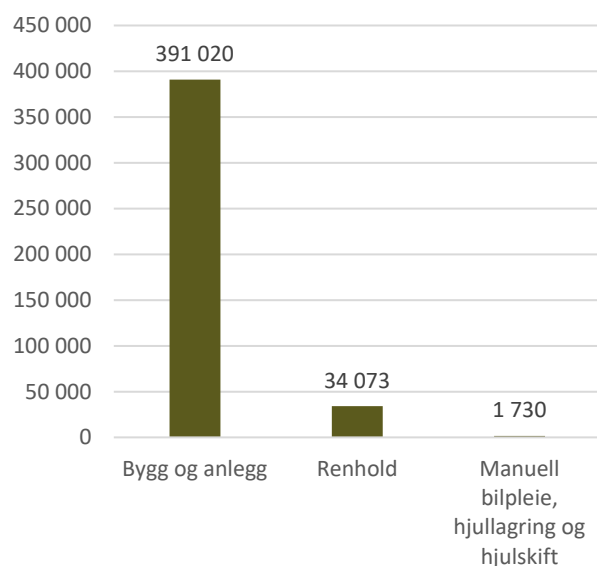
Enkelte bransjer og arbeidsoppgaver i arbeidslivet har egenskaper som gjør at arbeidstakerne kan være særlig utsatt for ulykker, sykdom eller skader. Derfor åpner arbeidsmiljøloven § 4-1 (7) for at:

*«Departementet kan gi forskrift som pålegger bruk av HMS-kort for arbeidstakere innenfor bransjer der det er nødvendig eller hensiktsmessig for å ivareta arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet og om oversiktslister over hvem som til enhver tid er sysselsatt på arbeidsplassen».*

Per november 2023 er det innført krav om at foretak som tilbyr renholdstjenester, som utfører arbeid innen bilpleie, hjulskift og hjullagring eller på bygge- og anleggsplasser skal utstyre sine arbeidstakere med gyldige HMS-kort.

Figur 2.1 viser antallet HMS-kort som er utstedt i de tre bransjene.

Figur 2.1 Antall utstedte HMS-kort, per oktober 2023



Kilde: Arbeidstilsynet

I dette kapittelet beskriver vi først hva HMS-kortet er, og hvilken informasjon det inneholder. Deretter beskriver vi innretningen av ordningen i hver av de tre bransjene, før vi avslutningsvis redegjør for myndighetenes oppfølging av ordningen.

### 2.1 Hva er HMS-kort?

HMS-kortet er et fysisk kort, som arbeidstaker skal bære synlig på jobb dersom de utfører arbeid i en av de tre bransjene. Det er arbeidsgiver som har ansvar for å utstyre sine arbeidstakere med HMS-kort.

Kortet har følgende innhold og egenskaper:

- Navn og bilde av arbeidstakeren<sup>5</sup>
- Navn, organisasjonsnummer og bransjekode for foretaket
- Utstedt kort bekrefter at både foretaket og arbeidstakeren er registrert i nødvendige offentlige registre
- HMS-kortet har en QR-kode som gir tilgang til mer informasjon
- HMS-kortet har en innebygget RFID-chip, som gir mulighet for utvidet funksjonalitet
- HMS-kortet er gyldig i to år fra utstedelsesdato

Figur 2.2 viser et eksempel på et HMS-kort for bygg og anlegg.

Arbeidsgiver kan selv bestille HMS-kort gjennom Arbeidstilsynets nettløsning på [hmskort.no](https://hmskort.no). Nettløsningen er i dag levert av Tietoevry, på oppdrag fra Arbeidstilsynet. I tillegg finnes det en rekke tredjepartsleverandører som tilbyr å skaffe og fornye HMS-kort.

<sup>5</sup> Merk at HMS-kortet ikke er gyldig legitimasjon.

Figur 2.2 Eksempel på hvordan det fysiske HMS-kortet ser ut i 2023 (for bygg og anlegg).



Kilde: Arbeidstilsynet.no

## 2.2 HMS-kortordningen i tre bransjer

Det er krav om å utstyre arbeidstakere med HMS-kort på bygge- og anleggsplasser, i renholdsbransjen og innen manuell bilpleie, hjulskift og hjullagring. Hovedregelen for å kunne søke om HMS-kort er at foretaket og arbeidstakeren er registrert i følgende offentlige registre:

- Enhetsregisteret og Foretaksregisteret
- Merverdiavgiftsregisteret
- Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret)
- Folkeregisteret
- Oppdrags- og arbeidsforholdsregisteret (for arbeidstakere på oppdrag i Norge)
- Arbeidstilsynets register for bemanningsforetak (for foretak som driver utleie av arbeidskraft)
- Oppholdstillatelse med arbeidsadgang (for arbeidstakere fra land utenfor EØS-området)

For foretak som har søkt om eller har HMS-kort, vil det hver eneste natt automatisk sjekkes om arbeidstaker og foretak er registrert i de aktuelle

registrene. Dersom informasjon om arbeidstaker eller -giver ikke valideres i alle registre, vil HMS-kortet bli ugyldig.

HMS-kortene har i hovedsak samme funksjon, men det er likevel forskjeller i spesifikke bestemmelser for krav til og bruk av HMS-kort mellom de tre bransjene. Forskjellene er særlig knyttet til at det eksisterer godkjenningsordninger for foretak i renhold og bilpleie, hjulskift og hjullagring, men ikke tilsvarende i bygge- og anleggsbransjen. Det innebærer at prosessen for å få HMS-kort er mer omfattende innen renhold og bilpleie, hjulskift og hjullagring. Under beskriver vi kort kjennetegnene ved HMS-kortordningen i de tre bransjene i mer detalj.

### 2.2.1 Bygge- og anleggsplasser

Krav om HMS-kort ble innført i bygge- og anleggsbransjen fra 1. januar 2008, spesifikt for arbeidstakere som utfører arbeid på bygge- og anleggsplasser.<sup>6</sup> Kravet gjelder alt bygge-, anleggs- og monteringsarbeid som oppføring og ombygging av bygninger, innrednings- og installasjonsarbeid, alminnelig anleggsvirksomhet og grunnarbeid.<sup>7</sup> Kravet gjelder også i forbrukermarkedet. Også personer i støttefunksjoner, som kantinedrift, skal utstyres med HMS-kortet hvis arbeidet er fast etablert eller regelmessig foregår innenfor anleggets område.

Tiltaket var et ledd i den første handlingsplanen mot sosial dumping i 2006 (St. meld. 2 (2005-2006)). Motivasjonen var først og fremst knyttet til problemer som fulgte av den økende arbeids- og tjenesteinnvandringen etter utvidelsen av EU i 2004 (Eldring, et al., 2011). Det ble blant annet pekt på

<sup>6</sup> Jf. forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser ([FOR-2019-12-20-2085](#)).

<sup>7</sup> Se Arbeidstilsynet.no (2023) *HMS-kort for bygg og anlegg* for en fullstendig beskrivelse av hva som regnes som bygge- og anleggsarbeid.

økte vanskeligheter med å samordne HMS-arbeidet på bygge- og anleggsplassene.

### 2.2.2 Renholdsbransjen

Fra 1. september 2012 skal alle foretak som tilbyr renholdstjenester være godkjent av Arbeidstilsynet.<sup>8</sup> Godkjenningsordningen inneholder et krav om at arbeidstakerne utstyres med HMS-kort.

Bakgrunnen er blant annet utfordringer knyttet til kritikkverdige lønns- og arbeidsvilkår, herunder avdekkede avvik knyttet til HMS-standard og arbeidstid, samt manglende kunnskap hos innkjøpere om gjeldende lover og regler (Trygstad, Andersen, Jordfald, & Nergaard, 2018; Andersen, Bråten, Nergaard, & Trygstad, 2016).

Godkjenningsordningen stiller ytterligere krav til dokumentasjon fra foretakene. Foretak som har arbeidstakere, må dokumentere at de:

- Er tilknyttet godkjent bedriftshelsetjeneste
- Oppfyller kravene til vernetjenesten
- Har minst én skriftlig arbeidsavtale for alle typer arbeidsavtaler i tråd med arbeidsmiljøloven
- Oppfyller kravene i forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for renholdsforetak
- Har en ordning som sikrer arbeidstakerne økonomisk kompensasjon i tilfelle yrkesskade

Godkjente foretak skal hvert år sende melding til Arbeidstilsynet som bekrefter at foretaket fortsatt oppfyller kravene til godkjenning.

### 2.2.3 Billeie, hjulskift og hjullagring

I 2022 ble det etablert en godkjenningsordning for foretak innenfor bransjen som omfatter manuell

billeie, hjulskift og hjullagring.<sup>9</sup> I rapporten vil denne bransjen for enkelhets skyld omtales som billeie. Ordningen omfatter foretak som driver:

- Manuell innvendig og utvendig bilvask, vedlikehold og reparasjon av overflater og interiør i bilen og reparasjon av småskader
- Av- og påmontering av dekk som er ferdig montert på felg
- Lagring av dekk som er ferdig montert på felg

Godkjenningsordningen er i stor grad basert på godkjenningsordningen for foretak som tilbyr renholdstjenester beskrevet over. Foretakene må dokumentere tilknytning til bedriftshelsetjeneste, at de har verneombud, skriftlige arbeidsavtaler og yrkesskedeforsikring. I tillegg må foretak som har utslipp, for eksempel vaskehaller, dokumentere gyldig utslippsavtale med kommunen for alle lokasjoner der aktiviteten pågår.

Også for billeie var bakgrunnen for innføringen av godkjenningsordningen at det ble avdekket dårlige lønns- og arbeidsvilkår og unndragelse av skatter og avgifter i bransjen over tid (SØA, 2020; Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022).

Innen bilbransjen er foretak som er godkjent av Statens vegvesen unntatt fra kravet om å utstyre arbeidstakerne med HMS-kort. Godkjenningsordningen til Statens vegvesen omfatter i hovedsak verksteder som utfører arbeid på kjøretøy, men som i flere tilfeller også kan tilby tjenester innen billeie, hjulskift og hjullagring. Ordningen til Statens vegvesen stiller krav til lokaler, utstyr og kompetanse.<sup>10</sup> En konsekvens av tilstedeværelse av Statens Vegvesens godkjenning

<sup>8</sup> Jf. forskrift om offentlig godkjenning av renholdsforetak og om kjøp av renholdstjenester ([FOR-2019-12-20-2084](#)).

<sup>9</sup> Jf. forskrift om offentlig godkjenning av foretak som tilbyr billeie, hjulskift og hjullagring, og om kjøp av slike tjenester ([FOR-2022-02-11-206](#)).

<sup>10</sup> Jf. forskrift om arbeid på kjøretøy (verkstedforskriften) ([FOR-2023-06-13-844](#)).



er at det ikke kan forventes at flertallet av sysselsatte innen bilpleie er omfattet av HMS-kort.

### 2.3 Oppfølging av og tilsyn med HMS-kortordningen

---

Arbeidstilsynet har det overordnede ansvaret for at ordningen fungerer etter hensikten. Utstedingen av HMS-kort driftes som en tjenestekonsesjon, der bestilling, kontroll av kriteriene, produksjon og utstedelse av kort skjer via en ekstern leverandør, som fra 1. januar 2020 har vært Tietoevry.

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet fører tilsyn med at krav til HMS-kort etterleves. Brudd på regelverket skal medføre at foretaket utsettes for en reaksjon i form av pålegg, overtredelsesgebyr eller anmeldelse.

I tillegg til Arbeidstilsynet, kan følgende aktører kreve å få se arbeidstakers HMS-kort:

- Skatteetaten
- Politiet
- Byggherre
- Bestiller eller hovedleverandør med påseplikt
- Verneombud og regionale verneombud

Det er primært Arbeidstilsynet som sanksjonerer når det avdekkes brudd på HMS-kortregelverket, men også Petroleumstilsynet og Skatteetaten har også sanksjonsmuligheter. I tillegg er tips fra andre er en viktig kilde til Arbeidstilsynets oppfølging av HMS-kortordningen. I tillegg har Skatteetatens inspektører hjemmel til å inndra kort.





Foto: Pop & Zebra (Unsplash)



## 3 HMS-kortordningens virkemåte

I en analyse av HMS-kortordningens virkninger er det viktig å etablere en prinsipiell forståelse av hvordan ordningen er ment å fungere. I dette kapittelet bruker vi intervensjonslogikk som et rammeverk for å systematisere og forstå ordningens virkemåte overordnet, og for ulike aktører.

### 3.1 HMS-kortordningen virker via flere kanaler

Intervensjonslogikken viser hvordan HMS-kortordningen er ment å fungere, herunder ordningens forventede resultater og effekter. Utgangspunktet for analysen av virkemåte er en offentlig innsats, i dette tilfellet innføringen av krav om HMS-kort i de tre utvalgte bransjene. Den ønskede samfunns-effekten av innsatsen er redusert a-krim og useriøsitet.

Veien fra innsatsen til redusert a-krim og useriøsitet kan belyses og systematiseres med en intervensjonslogikk. Intervensjonslogikken gir innsikt i hvilke aktiviteter som er igangsatt, og hvilke resultater og effekter som kan følge av disse.

Nyttevirkningene av HMS-kortordningen består konseptuelt av tre elementer:

1. Krav om HMS-kort fører til at flere registrerer foretak og arbeidstakere i offentlige registre.
2. Krav om HMS-kort kan i seg selv bidra til at flere etterlever andre regelverk, for eksempel som følge av en signaleffekt om at myndighetene følger foretakene og bransjen tett.
3. Tilsynsmyndighetene kan bruke informasjon fra HMS-kortordningen til å målrette sin aktivitet mot foretak som sannsynligvis ikke etterlever regelverket.

Nyttevirkningene vil videre kunne bidra til å redusere omfanget av useriøsitet og a-krim, og å forbedre konkurranseforholdene i bransjene.

HMS-kortordningen vil virke ulikt for ulike aktører, og på tvers av bransjene. Med dette menes at aktivitetene som igangsettes som respons på innføringen av krav om HMS-kort, og dermed også resultater og effekter, varierer.

I tillegg til at foretak skal sørge for at relevante arbeidstakere har HMS-kort, er det flere som kan benytte HMS-kortordningen i arbeidet for å redusere omfanget av a-krim og useriøsitet i arbeidsmarkedet. Sentrale aktører er Arbeidstilsynet, andre kontroll- og tilsynsmyndigheter, samt aktører i markedet som byggherrer, hovedleverandører, verneombud og forbrukere.

Hvordan HMS-kortordningen virker for de ulike aktørene kan likevel variere betydelig. For eksempel vil Arbeidstilsynet sentralt, via ekstern tjenesteleverandør, utføre aktiviteter knyttet til å behandle søknader og utstede HMS-kort, mens den operative delen av Arbeidstilsynet vil gjennomføre aktiviteter knyttet til å gjennomføre veiledning og tilsyn. Foretakene skal gjennomføre aktiviteter som gjør at arbeidstakere får HMS-kort.

Aktører som kjøper tjenester fra foretak som er omfattet av kravet til HMS-kort blir også påvirket av innsatsen, og deres aktivitet er knyttet til å stille krav om HMS-kort og påse at arbeidstakere hos leverandører har HMS-kort.

På grunn av de sammensatte virkemåtene har vi delt intervensjonslogikken inn i innsatsens virkemåte for Arbeidstilsynet sentralt og operativt, foretak og markedet. Figur 3.1 oppsummerer intervensjonslogikken. Under figuren beskriver vi de ulike aktørenes aktiviteter, og hvilke resultat og effekter aktivitetene fører til for de ulike aktørene.

### 3.2 Arbeidstilsynet sentralt

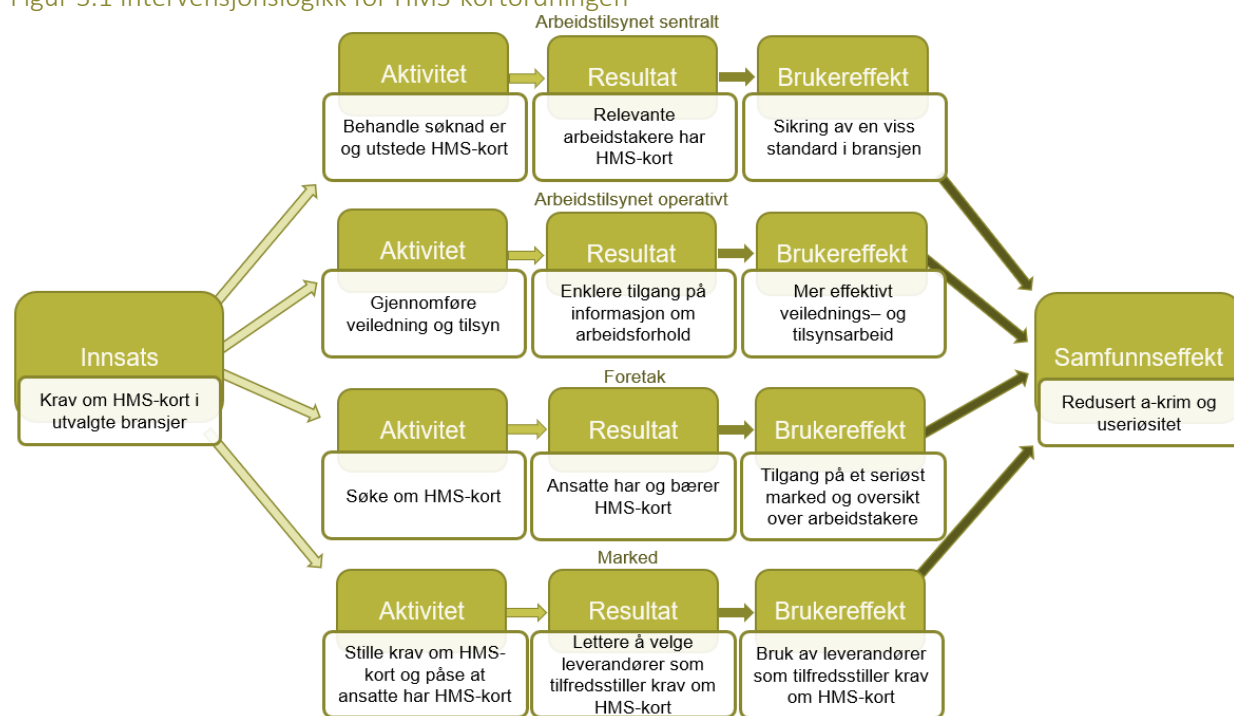
Arbeidstilsynet sentralt har ansvar for å behandle søknader og utstede HMS-kort.<sup>11</sup> Denne aktiviteten skal resultere i at arbeidstakere som skal ha HMS-kort, får dette. Gjennom økt seriøsitet blant foretakene som ønsker å etterleve regelverk vil innsatsen føre til sikring av en viss standard, og dermed redusert a-krim og useriøsitet, selv i fravær av tilsyn.

Sikringen av standard skjer ved at godkjenning av søknad om kort krever at både foretaket og arbeidstakeren er registrert i sentrale offentlige registre. Kravet kan bidra til at foretak med mindre kjennskap til det norske regelverket oppfyller sine plikter om registrering.

For renholdsforetak og bilpleie, som er omfattet av en godkjenningsordning, må det i tillegg dokumenteres tilknytning til bedriftshelsetjeneste, vernetjeneste, skriftlige arbeidsavtaler, yrkes-skadekompensasjon og allmenngjort lønn i renhold (FOR 2012-05-08-408, FOR-2022-02-11-206).

Ut over strengere dokumentasjonskrav, er det likevel ingen grunnleggende forskjell i kravene til å utstyre arbeidstakere med HMS-kort på tvers av bransjene. Det må vi ha i bakhodet når vi skal kartlegge erfaringer med HMS-kortordningen, fordi godkjenningsordningen i prinsippet kunne vært gjeldende uavhengig av krav til HMS-kort. En godkjenningsordning uten krav til HMS-kort, ville trolig ikke stilt samme krav til dokumentasjon av at også arbeidstakere er registrert i offentlige registre.

Figur 3.1 Intervensjonslogikk for HMS-kortordningen



Kilde: SØA

<sup>11</sup> Merk at Arbeidstilsynet har delegert deler av dette arbeidet til en ekstern leverandør, som i 2023 var Tietoevry. Tietoevry administrerer portalen der HMS-kort blir bestilt, og er ansvarlig for å utstede kortene. Dersom alle kravene til kortene imøtekommes, vil Tietoevry utstede kortet og sende til

bestiller. Dersom noen av kravene ikke imøtekommes vil Arbeidstilsynet måtte behandle søknaden. Det kan for eksempel være dersom personen det søkes om kort til, ikke er registrert i Folkeregisteret.

### 3.3 Arbeidstilsynet operativt

For å sikre etterlevelse av regelverket følger myndighetene opp kravene knyttet til HMS-kort med veiledning og tilsyn overfor relevante aktører. Informasjon og veiledning er avgjørende for å gjøre ordningen kjent og forståelig for de som er omfattet. Gjennomføring av tilsyn er videre et sentralt tiltak for å sikre at foretakene følger opp kravet.

For Arbeidstilsynet, og andre kontroll- og tilsynsmyndigheter, gir HMS-kortene enklere tilgang på informasjon om arbeidstakere og arbeidsgivere. Det gir grunnlag for mer effektivt tilsynsarbeid. I myndighetenes operative oppfølging virker HMS-kortene på flere måter:

- Inspektører sparer tid og ressurser knyttet til oversikt og identifikasjon i tilsyn.
- Informasjon fra HMS-kortordningen kan gi bedre faktagrunnlag for tilsyn med andre temaer og forhold i foretakene.
- Signaleffekt om at myndighetene følger markedet tett, som øker insentivet til å etterleve regelverk.

For det første kan kortene bidra til mer effektiv gjennomføring av det enkelte tilsyn, fordi HMS-kortet gir inspektørene enklere oversikt over og informasjon om arbeidstakere og deres arbeidsforhold. Oversikten bidrar til å redusere tiden inspektørene bruker på å undersøke hvem arbeidstaker og arbeidsgiver er. Gjennomføringen av tilsynene blir derfor mer kostnadseffektive.

I det enkelte tilsyn kan resultatene fra gjennomgangen av HMS-kortene brukes som en indikasjon på om andre forhold bør undersøkes nærmere. I den grad det avdekkes andre brudd som følge av frigjort tid i tilsynet, vil dette være en indirekte effekt av HMS-kortene.

For det andre kan informasjonen myndighetene samler inn gjennom HMS-kortordningen brukes til å forbedre faktagrunnlaget for risikobasert utvelgelse av foretak det skal føres tilsyn med. Både informasjon om utstedte HMS-kort til foretakene i seg selv, og de mer generelle kravene til registrering av foretaket og arbeidstakere som ordningen krever er relevant informasjonsgrunnlag for gjennomføring av tilsyn. For eksempel kan foretak registrert innen en næringskode hvor det stilles krav om HMS-kort, men hvor ingen HMS-kort er utstedt, eller hvor det er utstedt få kort i forhold til antall arbeidstakere, velges ut for tilsyn. Ved å utnytte det utvidede informasjonsgrunnlaget kan myndighetene målrette ressursbruken for å mer effektivt avdekke brudd på arbeidsmiljøloven eller annet lovverk.

En tredje virkning er signaleffekten av myndighetenes operative oppfølging av HMS-kortordningen. For det første kan ordningens eksistens og krav i seg selv bidra til å redusere omfanget av useriøsitet og a-krim, ved at foretak etterlever registreringskravene. At det føres tilsyn med kravet, vil øke foretakenes insentiv til å etterleve, og dermed ha som effekt at det blir færre useriøse foretak. Økt effektivitet frigjør også ressurser til å gjennomføre tilsyn med flere foretak og andre tema, som øker sannsynligheten for å avdekke og sanksjonere useriøse og ulovlige forhold.

Tidligere forskning har vist at skattytere som tidligere har blitt kontrollert opplever sannsynligheten for å bli kontrollert som høyere og unndrar mindre skatt enn de som ikke har blitt kontrollert (Spicer & Hero, 1985). Dersom HMS-kortordningen bidrar til at foretak opplever høyere oppdagelsesrisiko, er det derfor sannsynlig at ordningen bidrar til å redusere omfanget av a-krim og useriøsitet i arbeidsmarkedet.



### 3.4 Foretak omfattet av krav om HMS-kort

---

For foretakene som er omfattet av kravet til å utstyre sine arbeidstakere med HMS-kort må innsatsen følges opp med aktiviteter knyttet til å søke om HMS-kort. Hvor omfattende denne aktiviteten er vil variere på tvers av både foretak og bransjer. Hvor mye som kreves for å oppfylle kravene avhenger blant annet av antall arbeidstakere og om foretaket er omfattet av en godkjenningsordning.

Når foretakene har søkt om og fått utstedt HMS-kort for sine arbeidstakere, skal dette resultere i at arbeidstakere bærer dette synlig på jobben.

For foretaket er brukereffekten for det første, at de har tilgang på et seriøst kundemarked, altså at de kan bli valgt som leverandør av kunder som er opptatte av å følge gjeldende regelverk. HMS-kortordningen bidrar, for det andre, til å tilgjengeliggjøre informasjon for kundene, og bidrar dermed til redusert a-krim og useriøsitet.

I tillegg er en brukereffekt for foretakene, for det tredje, at de kan bruke HMS-kortene til å få bedre oversikt over arbeidstakere.

Oversikt over arbeidstakerne er ikke minst viktig i bygg og anlegg, hvor arbeidstakere fra mange foretak kan arbeide på samme sted, og hvor det kan være utfordrende å holde oversikt over både egne og andre foretaks arbeidstakere. Videre gjør HMS-kortene det enklere å føre mannskapslistene og gi arbeidstakere adgang til bygge- og anleggsplass.

### 3.5 HMS-kortene tilgjengeliggjør informasjon til kundene

---

I markedet kan oppdragsgivere, i form av byggherrer, bestillere og forbrukere, bruke HMS-kortene som en del av informasjonsgrunnlaget for å velge seriøse leverandører. Det er imidlertid en forutsetning at oppdragsgiverne har kjennskap til ordningen, for at ordningen skal kunne ha effekt.

Oppdragsgivere kan for eksempel kreve at arbeidstakere som jobber hos leverandøren har HMS-kort i sine kontrakter. Videre kan oppdragsgiverne selv sjekke at leverandørens arbeidstakere har synlige HMS-kort når de utfører arbeidet.



Foto: Windows

## 4 Erfaringer med HMS-kortordningen fra et myndighetsperspektiv

I dette kapitlet presenterer vi funn knyttet til de delene av intervensjonslogikken som omfatter HMS-kortordningen fra et myndighetsperspektiv. Det vil si erfaringer knyttet til myndighetenes administrasjon av ordningen og operative oppfølging gjennom tilsyn.

### 4.1 Aktiviteter knyttet til oppfølging av krav om HMS-kort

I intervensjonslogikken har vi delt myndighetenes aktiviteter i forbindelse med HMS-kortordningen i to hoveddeler. Aktiviteten knyttet til administrasjonen av ordningen handler om å sørge for at foretak som søker om og kvalifiserer til å få HMS-kort, får disse utstedt innen rimelig tid. Den operative aktiviteten er på sin side knyttet til å veilede foretakene om HMS-kortordningen og å gjennomføre tilsyn med at foretakene etterlever regelverket.

Under drøftes våre funn knyttet til begge deler.

#### 4.1.1 Antall søknader og utstedelser av HMS-kort

Det var over 400 000 aktive HMS-kort totalt per fjerde kvartal 2023, jf. figur 4.1. Bygge- og anleggsbransjen er samlet sett klart størst i antall sysselsatte, og her finner vi mer enn 90 prosent av alle aktive HMS-kort.

Videre er det per fjerde kvartal 2023 samlet sett i overkant av 51 000 foretak som er registrert med minst ett aktivt HMS-kort. Rundt halvparten av alle foretakene som har HMS-kort registrert er innen bygge- og anleggsnæringene, jf. figur 4.1.

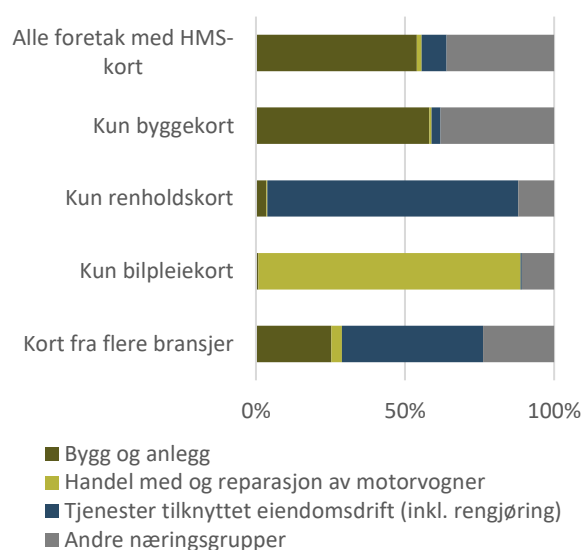
At det er flest foretak med HMS-kort innen bygge- og anleggsnæringene samsvarer med at den største andel av HMS-kortene er utstedt for bygge- og anleggsplasser, samtidig som dette er en stor næring målt i antall foretak totalt.

Tabell 4.1 Antall aktive HMS-kort per fjerde kvartal 2023, fordelt på type HMS-kort

Bransje	Aktive HMS-kort
Bygg og anlegg	391 000
Renhold	34 000
Bilpleie, hjulskift og hjullagring	1 700

Kilde: Arbeidstilsynet

Figur 4.1 Alle foretak med HMS-kort, fordelt på type HMS-kort og registrert næringsgruppe



Kilde: Arbeidstilsynet.

Når det gjelder foretak som kun har HMS-kort innen renhold og bilpleie, er det en helt klar sammenheng med at de fleste foretakene er registrert innen henholdsvis renhold og handel med og reparasjon av motorvogner. Når det gjelder HMS-kort for bygg og anlegg, er det en betydelig større andel av foretakene som er registrert i andre næringsgrupper. Det omfatter blant annet en del støttetjenester innen faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting.

For å kartlegge om de forventede foretakene skaffer HMS-kort til arbeidstakerne, har vi koblet informasjonen om foretak fra Arbeidstilsynet med Enhetsregisteret, som inneholder informasjon om alle registrerte foretak i Norge. Vi har sett nærmere på hvor stor andel av foretakene innen henholdsvis bygge- og anleggsnæringene og rengjørings-

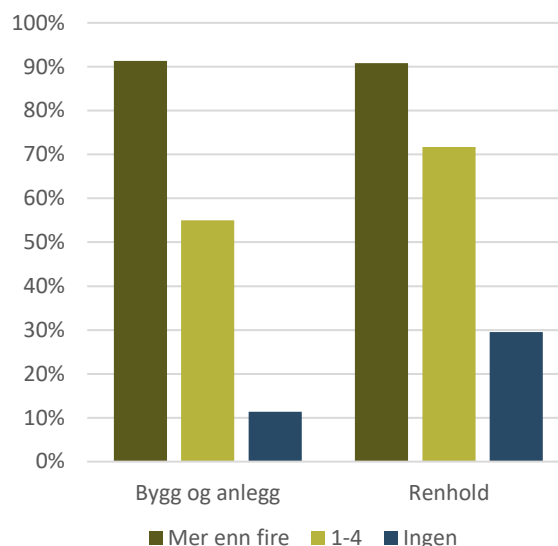
virksomhet som har minst ett HMS-kort og andelen av arbeidstakerne som har HMS-kort.<sup>12</sup> Billeie er ikke inkludert den kvantitative analysen, fordi det er uforholdsmessig stor usikkerhet i den relevante statistikken om denne bransjen.<sup>13</sup>

Vi vil understreke at denne kvantitative analysen *kun* skal tolkes som en indikator på etterlevelse av regelverket. Det er flere mulige feilkilder i analysen, for eksempel at foretak er registrert i feil næringskode. En annen feilkilde er at registrerte foretak ikke har noen reell aktivitet og derfor heller ikke trenger å ha gyldige HMS-kort. Vi presenterer likevel resultatene, fordi de kan gi informasjon om ordningen som vi ikke får gjennom andre kilder.

Den kvantitative analysen indikerer for det første at foretak med flere arbeidstakere i større grad etterlever krav om HMS-kort, enn foretak med færre arbeidstakere, jf. figur 4.2. Innen både bygg og anlegg og renhold har over 90 prosent av de registrerte foretakene med flere enn fire arbeidstakere minst ett HMS-kort. Andelen av foretakene med minst ett HMS-kort faller til henholdsvis 55 og 72 prosent i bygg og anlegg og renhold blant dem som har én til fire arbeidstakere.

Blant foretakene som er registrert uten arbeidstakere er det 10 prosent av foretakene innen bygg og anlegg og 30 prosent av foretakene innen renhold som er registrert med minst ett HMS-kort. Merk at denne andelen påvirkes negativt dersom det er mange inaktive foretak som ikke slettes fra registeret. Likevel indikerer resultatene samlet sett at det er betydelig vanligere at arbeidstakerne i større foretak har HMS-kort.

Figur 4.2 Andel foretak som har minst ett HMS-kort, fordelt på bransje og antall arbeidstakere i foretaket



Note: Merk at det særlig blant foretak som ikke er registrert med arbeidstakere kan være flere som er reelt inaktive. I så fall er det flere som etterlever kravet enn andelen tilsier. Kilde: Arbeidstilsynet og Enhetsregisteret, koblet av SØA.

Den kvantitative analysen indikerer videre at det samlet sett er en høyere andel av foretakene innen renhold som har minst ett HMS-kort, sammenlignet med bygg og anlegg. Data gir ikke informasjon om årsaken til det, men det kan ha sammenheng med at HMS-kortene er en del av godkjenningsordningen for renhold. En annen faktor kan være at det er vanligere, særlig blant mindre renholdsforetak, å ha kunder i proffmarkedet, se drøfting i kapittel 5.1.1.

At foretakene har minst ett aktivt HMS-kort betyr ikke nødvendigvis at det riktige antallet arbeidstakere er utstyrt med personlige HMS-kort. For å belyse dette har vi brukt tilgjengelige tall om antall arbeidstakere og antall aktive HMS-kort.

<sup>12</sup> Følgende næringskoder (NACE) er inkludert. Bygg og anlegg: 41, 42 og 43. Renhold: 81.2.

<sup>13</sup> Usikkerheten er dels knyttet til at det ikke finnes veldefinerte næringskoder for manuell billeie, hjulskift og hjullagring. De relevante foretakene er registrert innen flere ulike næringskoder knyttet til handel og reparasjon av motorvogner. I de samme næringskodene finnes det imidlertid også mange foretak som ikke er omfattet av HMS-kortordningen,

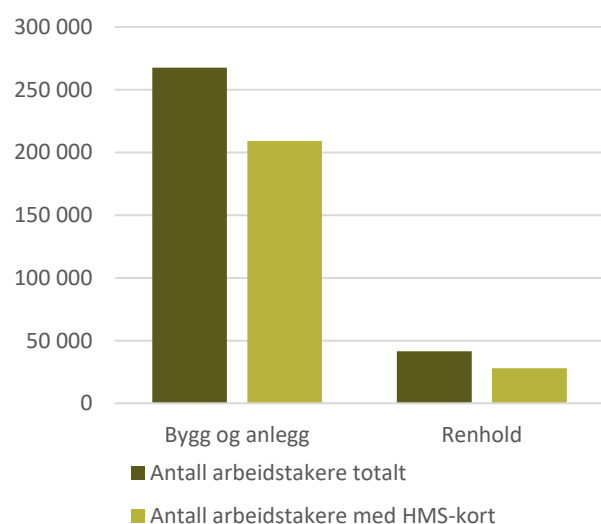
fordi de ikke tilbyr disse spesifikke tjenestene. Videre er ikke foretak som har godkjenning fra Statens vegvesen omfattet av krav om HMS-kort. En manuell gjennomgang av resultatene etter at vi, så langt det er mulig, har kontrollert for faktorene nevnt over, viste at det er for store feilkilder i datamaterialet til at vi velger å presentere resultater for billeie, hjulskift og hjullagring.



I Enhetsregisteret rapporteres alle arbeidstakere som har et aktivt arbeidsforhold i foretaket. Faktisk antall arbeidstakere oppgis imidlertid kun for foretak som har flere enn fire arbeidstakere. I tillegg kan vi identifisere foretak som ikke er registrert med noen arbeidstakere. Foretakene som har mellom en og fire arbeidstakere oppgir kun at det er registrert arbeidstakere i foretaket, men ikke det nøyaktige antallet.

I bygge- og anleggsnæringen er det registrert rundt 210 000 personer med aktive HMS-kort, noe som tilsvarer rundt 80 prosent av alle registrerte arbeidstakere, jf. Figur 4.3. Innen renhold er andelen rundt 70 prosent. Et avvik mellom totalt antall arbeidstakere og antall HMS-kort er forventet, blant annet fordi foretakene har ansatte med oppgaver som ikke er omfattet av HMS-kortordningen, som for eksempel administrasjonen. Resultatene indikerer derfor at foretakene med minst ett HMS-kort i stor grad sannsynligvis har riktig antall HMS-kort.

Figur 4.3 Antall arbeidstakere i foretak med flere enn fire arbeidstakere, totalt og antall med HMS-kort.



Note: Figuren viser kun statistikk for foretak registrert med flere enn fire arbeidstakere, fordi vi ikke har nøyaktige tall for antall arbeidstakere i mindre foretak.

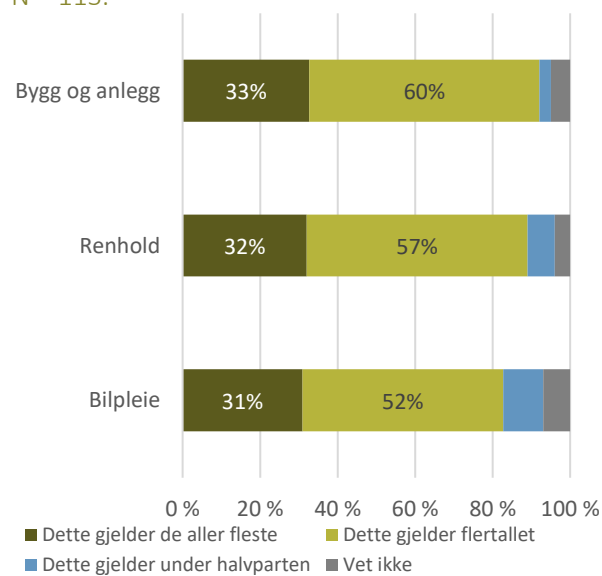
Kilde: Arbeidstilsynet og Enhetsregisteret, koblet av SØA.

I Inspektørundersøkelsen svarer samlet 32 prosent at de aller fleste som det førest tilsyn med er registrert i registrene som kreves gjennom HMS-kortordningen. Ytterligere 60 prosent svarer at det gjelder flertallet, og kun 4 prosent svarer at det gjelder under halvparten. Samlet gir både den kvantitative analysen og funnene fra spørreundersøkelsen en tydelig indikasjon på at bransjene er kjent med kravene knyttet til HMS-kortordningen, og imøtekommer disse.

Andelene er ganske like i de tre bransjene det er ført tilsyn med, men andelen som svarer at flertallet er registrert korrekt er noe høyere innen bygg og anlegg, og lavest innen bilpleie, jf. figur 4.4. Innenfor bilpleie er det en andel på 10 prosent som svarer at registreringen gjelder under halvparten. Denne bransjeforskjellen må sees i sammenheng med at ordningen med HMS-kort har eksistert i en kortere periode innen bilpleie.

Figur 4.4 Inspektørens svar på påstanden «Aktører det føres tilsyn med er registrert i registrene som kreves gjennom HMS-kortordningen».

N = 113.



Kilde: Foretaksundersøkelsen

#### 4.1.2 Gjennomførte tilsyn med HMS-kort i de tre bransjene

Arbeidstilsynet har ført tilsyn med foretakenes etterlevelse etter at kravet om å utstyre arbeidstakerne med HMS-kort ble innført på bygge- og anleggsplasser i 2007, for tilbydere av renholds-tjenester i 2011 og i bilpleie i 2022. Siden den gang er det gjennomført tusenvis av tilsyn relatert til HMS-kortordningen, noe som danner et grunnlag for beskrivelser av utviklingen i resultatene.

De siste ti årene er det årlig gjennomført totalt mellom 4 000 og 6 000 tilsyn der forhold knyttet til HMS-kortordningen er sjekket. 2020 og 2021 var unntak, da antallet gjennomførte tilsyn var omtrent det halve. Det skyldes at Covid-19-pandemien førte til både endrede forutsetninger og prioriteringer for gjennomføring av tilsyn med HMS-kort, blant annet for etterlevelse av myndighetenes smittevernstiltak.

I tråd med at det er flest aktive HMS-kort innen bygg og anlegg, gjennomfører Arbeidstilsynet klart flest tilsyn med HMS-kort der. Bygge- og anleggsnæringene er også generelt næringene det gjennomføres flest tilsyn med. Mer enn 90 prosent av de gjennomførte tilsynene har vært i bygge- og anleggsbransjen. Med unntak av pandemien, har det vært gjennomført mellom 4 000 og 5 000 tilsyn med HMS-kort på bygge- og anleggsplasser hvert år siden 2015.

Når det gjelder renholdsbransjen, har Arbeidstilsynets prioriteringer variert mer over tid. Fra godkjenningsordningen ble innført i 2011 var renholdsbransjen prioritert, både politisk og i Arbeidstilsynet. I perioden fra 2014 til 2018 ble det gjennomført mellom 200 og 300 tilsyn med HMS-kortordningen i renholdsbransjen. Det høye antallet henger sammen med at renholdsbransjen var en av flere strategiske satsninger i Arbeidstilsynet i perioden fra 2012 til 2017, og en uttrykt prioritert bransje også i 2018.

Mellom 2019 til 2022 var det en betydelig reduksjon i antallet tilsyn. Dette skyldes en omprioritering av tilsynsinnsatsen ut fra risikovurderinger, men i hovedsak smittevernhensyn i forbindelse med pandemien. Så langt i 2023 er imidlertid antall tilsyn i renholdsbransjen tilbake på nivået før 2019, og bransjen er prioritert for tilsynsinnsatsen i 2023.

Kravet om HMS-kort innen bilpleie, hjulskift og hjullagring ble innført i 2022. Totalt sett er det derfor gjennomført få tilsyn i denne bransjen hittil. Per oktober 2023 er det gjennomført i underkant av 200 tilsyn med HMS-kort.

#### 4.1.3 Andelen av tilsynene som avdekker brudd har falt over tid

Selv om datagrunnlaget inneholder mange tilsyn, må resultatene sees i sammenheng med Arbeidstilsynets strategier, prioriteringer og tildelingsbrev. For eksempel stilles det krav i Arbeidstilsynets tildelingsbrev om at innsatsen skal være ressurs-effektiv, risikobasert og treffsikker slik at innsatsen på best mulig måte rettes mot de områder hvor utfordringene er størst. Dette innebærer at vi må forvente at andelen brudd er høyere blant foretakene det er ført tilsyn med enn i populasjonen for øvrig, fordi de i mange tilfeller er valgt ut fra risikobaserte kriterier.

Videre varierer prioriteringene for hvor det gjennomføres tilsyn over tid. For eksempel kan det i hovedsak gjennomføres tilsyn med foretak med godkjenning innen renhold og bilpleie noen år, mens det i andre år er foretak i de samme bransjene *uten* offentlig godkjenning som prioriteres. Fra år til år kan også de ulike bransjene være prioritert ulikt, slik at antall gjennomførte tilsyn innad i bransjene varierer.

Alle faktorene nevnt over betyr at resultatene fra gjennomførte tilsyn ikke speiler den reelle tilstanden

ute blant foretakene. Vi velger likevel å omtale noen av de mønstrene vi observerer i data.

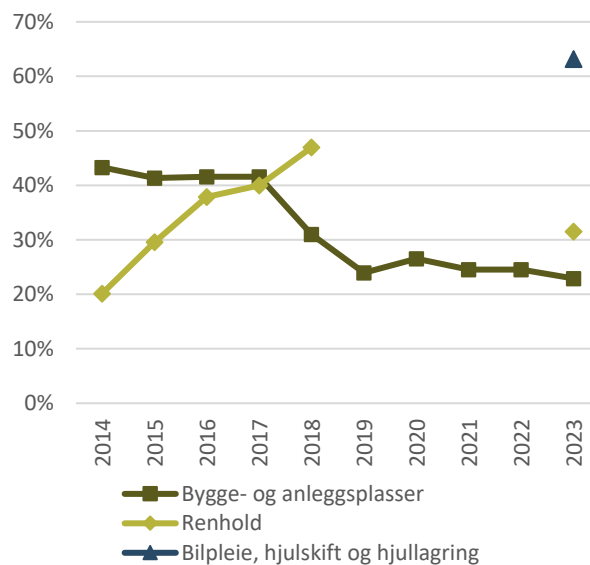
For 2023, fram til september, er det gjennomført rundt 3 800 tilsyn med forskriftene som stiller krav til HMS-kort. Totalt er det avdekket brudd i rundt 25 prosent av tilsynene.

Kravet til HMS-kort ble først innført på bygge- og anleggsplasser, og det er derfor gjennomført klart flest tilsyn med ordningen i denne bransjen. På bygge- og anleggsplassene har det vært en betydelig reduksjon i andelen av tilsynene der det avdekkes brudd på kravet om HMS-kort, jf. figur 4.5.

Det var en særlig klar reduksjon i andelen av tilsynene der det ble avdekket brudd fra 2017 til 2019, men tegn til nedgang både før og etter denne perioden. Ifølge våre informanter har muligheten for Arbeidstilsynet til å gi overtredelsesgebyr og krav om at HMS-kortnummer skal inngå i mannskapslistene på bygge- og anleggsplassene blitt pekt på som mulige årsaker til den betydelige nedgangen etter 2018. Særlig overtredelsesgebyret har trolig virket avskrekkende for mange.

I renholdsbransjen var det fram til 2018 en klart økende trend i andelen av tilsynene med HMS-kort som avdekket brudd. Fra 2019 til 2022 ble det gjennomført veldig få tilsyn med HMS-kort i renholdsbransjen, slik at det ikke kan beregnes en meningsfull andel i disse årene. Så langt i 2023 er imidlertid andelen av tilsynene som avdekker brudd betydelig lavere enn i 2018, men fortsatt høyere enn på bygge- og anleggsplasser. Nedgangen i andelen av tilsyn som avdekker brudd i renholdsbransjen har sannsynligvis sammenheng med at flere etterlever kravet om HMS-kort, men kan også ha sammenheng med at Arbeidstilsynets innsats har vært rettet mot andre krav enn HMS-kort i 2023.

Figur 4.5 Andel tilsyn med brudd på kravet om HMS-kort. 2014 = 100.



Note: Figuren viser kun år der det er gjennomført minst 100 tilsyn i bransjen. Kilde: Arbeidstilsynet

Godkjenningsordningen og kravet til HMS-kort innen bilpleie ble først innført i 2022, og det er derfor ikke gjennomført like mange tilsyn som i de andre bransjene.

Resultatene fra tilsynene gjennomført så langt i 2023 viser imidlertid at det avdekkes brudd i en betydelig høyere andel enn i de to andre bransjene. Det kan henge sammen med at de reelle utfordringene knyttet til a-krim er større enn i de andre bransjene, se for eksempel situasjonsbeskrivelse for 2019 om bilpleiebransjen i Oslo og Akershus (A-krimssenteret i Oslo, 2019). Andre årsaker kan både være at kravet er nytt og hvordan foretakene det er ført tilsyn med er valgt ut.

I tillegg til riktig bruk av HMS-kortene i seg selv, fører Arbeidstilsynet tilsyn med foretakenes rutiner for administrasjon og innlevering av HMS-kort. Det er imidlertid gjennomført betydelig færre tilsyn på dette området. Resultatene indikerer likevel at det oftere avdekkes brudd på rutiner for HMS-kort, enn det avdekkes brudd på arbeidstakernes bruk av

HMS-kort. At rutinene særlig knyttet til innlevering av utgåtte HMS-kort ikke er gode nok, bekreftes også i vår spørreundersøkelse til foretak, hvor kun 41 prosent svarer at de innhenter og makulerer kortene når arbeidstakere slutter eller kortene går ut på dato. Se kapittel 5 for mer informasjon om dette.

## 4.2 Resultater og effekter

For Arbeidstilsynet sentralt skal aktiviteten knyttet til utstedelse av kort resultere i at arbeidstakere som skal ha HMS-kort, får dette. Gjennom økt seriositet blant foretakene som ønsker å etterleve regelverk vil innsatsen føre til sikring av en viss standard, og dermed redusert a-krim og useriositet, selv i fravær av tilsyn. For den operative delen av Arbeidstilsynet gir HMS-kortene bedre oversikt over og informasjon om arbeidstakere og arbeidsgivere i tilsynssituasjonen. Det gir grunnlag for mer effektivt tilsynsarbeid, og dermed redusert a-krim og useriositet. Under presenterer vi våre empiriske funn knyttet til resultater og effekter av ordningen for Arbeidstilsynet.

### 4.2.1 HMS-kort bidrar til bedre oversikt over og informasjon om arbeidstakere

En sentral egenskap ved HMS-kortordningen er at den skal sørge for at både foretak og arbeidstakere som utfører oppgaver omfattet av ordningen er registrert i offentlige registre. Dermed bør HMS-kortene bidra at inspektørene enklere får oversikt over personene på arbeidsplassen og at eventuelle brudd på arbeidsmiljøloven kan avdekkes mer effektivt.

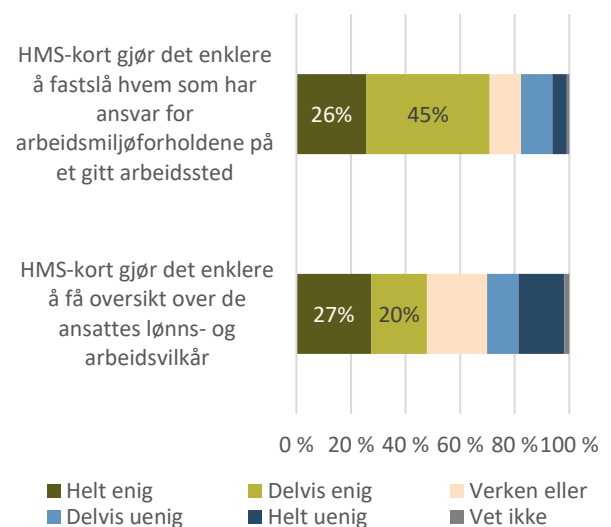
I inspektørundersøkelsen er i overkant av 70 prosent enige (helt eller delvis) i at HMS-kort gjør det enklere å fastslå hvem som har ansvar for arbeidsmiljøforholdene på et gitt arbeidssted, jf. figur 4.6. Dette er det bred enighet om blant inspektørene, uavhengig av hvilken av bransjene de har ført tilsyn med. I intervju peker en inspektør på

at tilsyn med HMS-kort gjør det mer effektivt å gjennomføre tilsyn med samtlige arbeidstakere på en arbeidsplass.

Videre er 48 prosent av inspektørene enige i at HMS-kort gjør det enklere å få oversikt over arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår. At denne andelen er lavere kan skyldes at informasjon om arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår ikke kan leses direkte ut av HMS-kortet. Informasjon om arbeidsvilkår og andre forhold må hentes fra andre kilder, og er derfor ikke nødvendigvis lett tilgjengelig selv om HMS-kortet bæres synlig av arbeidstakeren.

I inspektørundersøkelsen er det flere som har ført tilsyn på bygge- og anleggsplasser som er helt enige i at HMS-kort gjør det enklere å få oversikt over arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår, sammenlignet med de som har gjennomført tilsyn i renhold og bilpleie. En mulig grunn kan være at det på bygge- og anleggsplasser ofte er arbeidstakere fra flere foretak til stede, mens de fysiske forholdene innen renhold og bilpleie i utgangspunktet er mer oversiktlige. Dermed kan HMS-kortene oppfattes som nyttigere innen bygg og anlegg.

Figur 4.6 Inspektørenes svar på spørsmål om sine tilsynserfaringer. N=113.



Kilde: Inspektørundersøkelsen, SØA



I intervju har inspektører pekt på flere aspekter ved HMS-kortordningen som bidrar til god kvalitet i tilsynene gjennom bedre oversikt over arbeidstakere og arbeidsgivere. Et praktisk aspekt er at HMS-kortet gjør det enklere for inspektørene å få korrekte navn på arbeidstakerne. Det har særlig betydning fordi relativt mange av arbeidstakerne i de tre bransjene er fra utlandet.

Bildet på HMS-kortet bidrar også til å koble personen som bærer kortet til både navn og arbeidsgiver, selv om kortet ikke er godkjent som gyldig legitimasjon. Dette er av betydning fordi hverken arbeidstakerne i de tre bransjene, eller andre personer i Norge, er pålagt å bære legitimasjon. Arbeidstilsynet har ikke hjemmel til å kreve å se ID, og kan kun kreve at arbeidstakerne identifiserer seg med fødsels- eller D-nummer.

Med utgangspunkt i korrekt informasjon om arbeidstaker og arbeidsgiver, bidrar HMS-kortet til god kvalitet når inspektørene i tilsynet plukker ut arbeidstakere til verifisering av lønn ved å for eksempel be om lønns slipper. HMS-kortet knytter arbeidstaker og foretaket til saken, og eventuelle pålegg, overtredelsesgebyr eller anmeldelse.

Våre funn er i tråd med tidligere undersøkelser. Eldring mfl. (2011) fant at HMS-kortene i bygg og anlegg har lettet tilsynsarbeidet, blant annet fordi det brukes mindre tid på å finne ut av arbeidsgiverforholdet til arbeidstakerne. Det har videre blitt enklere å få oversikt på byggeplassene og ordningen har dermed bidratt til å avdekke ulovlige arbeidsforhold.

#### 4.2.2 HMS-kort gjør tilsyn mer effektive

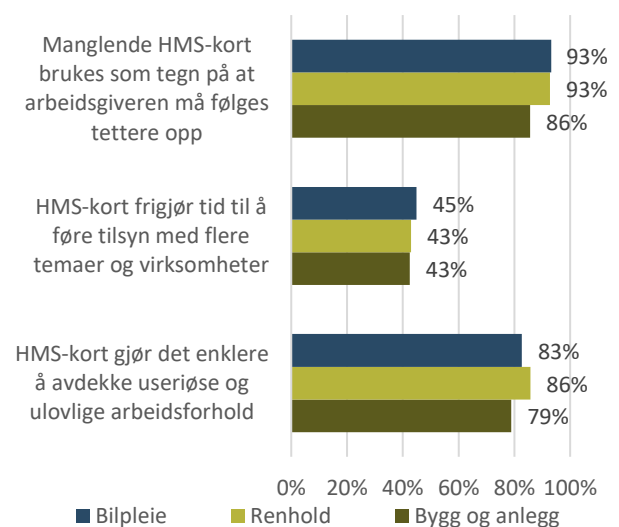
Resultatene overfor indikerer at HMS-kortordningen har bidratt til å gjøre oversikten over arbeidstakere og foretak enklere tilgjengelig. En effekt av bedre oversikt er at tilsynene kan gjennomføres mer

effektivt. Slik vil inspektørene kunne bidra til redusert forekomst av a-krim og useriøsitet.

I inspektørundersøkelsen er rundt 80 prosent av inspektørene enige i at HMS-kortene bidrar til at det er enklere å avdekke useriøse og ulovlige arbeidsforhold i de tre bransjene, jf. Figur 4.7. Ni av ti svarer at mangel på HMS-kort brukes som en indikator på at arbeidsgiveren må følges tettere opp. Funnene er også understøttet av intervju med inspektørene. Samtidig er det flere som påpeker at gyldige HMS-kort ikke er en garanti for seriøse foretak. I noen tilfeller kan synlige HMS-kort brukes som et seriøsitetsstempel overfor kundene, samtidig som andre forhold i foretakene bryter med loven.

Videre er 43 prosent av respondentene i inspektørundersøkelsen enige i at HMS-kort frigjør tid til å føre tilsyn med flere tema og foretak, og bidrar dermed til mer kostnadseffektive tilsyn. I hvilken grad det gir flere ressurser til å føre tilsyn for Arbeidstilsynet samlet sett, avhenger av prioriteringer av ressursbruken og hvor store administrasjonskostnadene knyttet til ordningen er.

Figur 4.7 Inspektørenes svar på spørsmål om sine tilsynserfaringer. Figuren viser andelen som er helt eller delvis enig i påstandene. N=113.



Kilde: Inspektørundersøkelsen, SØA

### 4.2.3 HMS-kort bidrar til seriøsitet

I inspektørundersøkelsen svarer 74 prosent at kravet om HMS-kort bidrar til likere konkurransevilkår i de aktuelle bransjene. I intervju kommer det fram at HMS-kort bidrar både gjennom at markedstilgangen blir bedre for seriøse tilbydere og at tilsynsaktiviteten blir mer effektiv.

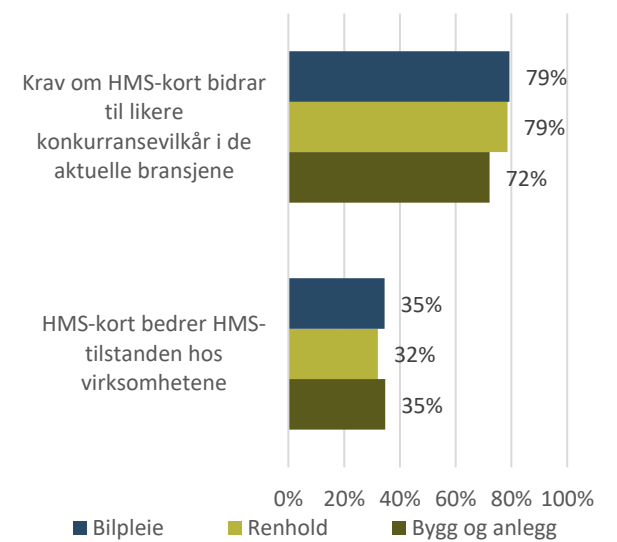
I tillegg kan det tenkes at kravene til registrering og dokumentasjon knyttet til utstedelse av HMS-kortene skaper en signaleffekt om at offentlige myndigheter følger bransjene tett.

«HMS-tilstand» er et samlebegrep om forhold knyttet til arbeidstakeres arbeidssituasjon og arbeidsplass (Bråten, Andersen, & Svalund, 2008). I inspektørundersøkelsen svarer 35 prosent at de er enige i at kravet om HMS-kort bidrar til å bedre HMS-tilstanden i foretakene, jf. figur 4.8. Dette skyldes trolig at kravene for å få utstedt HMS-kortet hovedsakelig er knyttet til riktig registrering av foretak og arbeidstakere. Ordningen kontrollerer ikke faktiske forhold knyttet til HMS-tilstanden på arbeidsplassene. Likevel vurderer vi det slik at tilstedeværelse av HMS-kort kan brukes som en *indikator* på at tilstanden er bedre, sammenlignet med tilfeller der det mangler HMS-kort.

I intervju har inspektører påpekt at det ikke er en veldig tydelig sammenheng mellom tilstedeværelse av HMS-kort og god HMS-tilstand. Den klare sammenhengen er mellom tilstedeværelse av HMS-kort, oversikt over arbeidstakere og arbeidsforhold, samt frigjøring av tid for å undersøke andre forhold i foretaket, jf. kapittel 4.3.

En tidligere evaluering fant imidlertid at *godkjenningsordningen* innen renhold har bidratt til positiv utvikling knyttet til lønns- og arbeidsvilkår (Andersen, Bråten, Nergaard, & Trygstad, 2016). Hvor stor del av effekten som skyldes kravet til HMS-kort sammenliknet med andre deler av godkjenningsordningen, er imidlertid usikkert.

Figur 4.8 Inspektørens svar på spørsmål om sine tilsynserfaringer. Figuren viser andelen som er helt eller delvis enig i påstandene. N=113.



Kilde: Inspektørundersøkelsen, SØA



Foto: Eugene Chystiakov (Unsplash)

## 5 Erfaringer med HMS-kortordningen fra et markedspektiv

I dette kapitlet presenterer vi funn knyttet til markedspektivet fra intervensjonslogikken om HMS-kort. Det betyr at vi konsentrerer oss om bruk og virkninger fra foretakenes, arbeidstakernes og kundes perspektiv.

### 5.1 Aktiviteter knyttet til å bestille og sjekke HMS-kort

For foretakene som er omfattet av kravet om HMS-kort, må ordningen følges opp med aktiviteter knyttet til å søke om HMS-kort. Når foretakene har søkt om og fått utstedt HMS-kort for sine arbeidstakere, skal dette føre til at de arbeidstakere bærer dette synlig på jobben.

I markedet kan oppdragsgivere, i form av byggherrer, bestillere og forbrukere, bruke HMS-kortene som en del av informasjonsgrunnlaget for å velge seriøse leverandører. Kundernes aktivitet er knyttet til å påse at deres leverandører har HMS-kort.

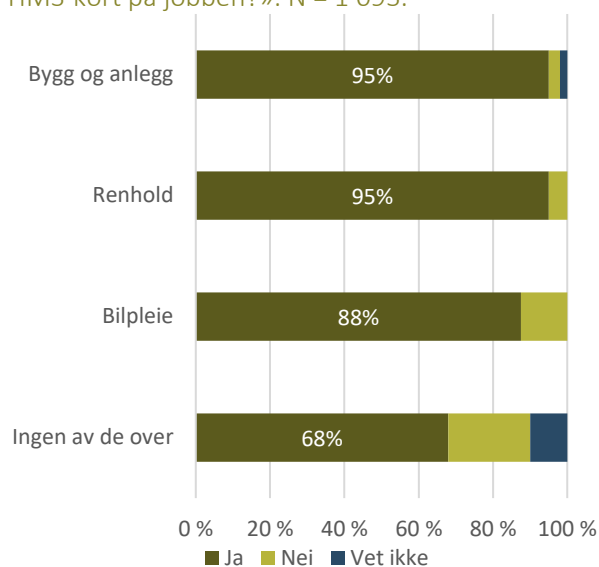
Under presenterer vi indikatorer på aktiviteter i markedet som følger av krav om HMS-kort.

#### 5.1.1 Kjennskap til ordningen er en forutsetning for suksess

For at ordningen med HMS-kort skal kunne bidra til redusert forekomst av a-krim og useriøsitet, er det en forutsetning at foretakene som omfattes av ordningen kjenner kravet, og deretter bestiller og bruker kortene.

I foretaksundersøkelsen svarer samlet 91 prosent av respondentene at de kjenner til kravet om HMS-kort i bransjene. Både blant de som utfører arbeid på bygge- og anleggsplasser og renholdstjenester svarer 95 prosent av respondentene at de kjenner til at arbeidstakerne skal bære HMS-kort synlig på jobben, jf. figur 5.1. I begge bransjene har det vært krav om HMS-kort i mer enn ti år.

Figur 5.1 Respondentenes svar på spørsmålet «Kjenner du til kravet om at arbeidstakere innenfor bygg og anlegg, renhold og manuell bilpleie, hjulskift og/eller hjullagring skal bære et synlig HMS-kort på jobben?». N = 1 093.



Kilde: Foretaksundersøkelsen.

Blant de som utfører manuell bilpleie, hjulskift eller hjullagring er andelen noe lavere, med 88 prosent. Både at kravet er betydelig nyere og grenseflaten mot Statens vegvesens godkjenningsordning for verksteder kan være årsak til at kjennskapet er noe lavere i denne bransjen. Likevel er det et klart flertall som svarer at de kjenner til ordningen.

Vi har også stilt spørsmålet om kjennskap til kravet om synlig HMS-kort til respondenter som har svart at de ikke har arbeidstakere som utfører noen oppgaver som er omfattet av kravet. Av disse svarer om lag to tredeler at de har kjennskap til ordningen. Det tyder på at også et flertall i tilgrensende næringsgrupper kjenner til ordningen, selv om deres arbeid ikke er omfattet.

Blant foretakene som svarer at de har arbeidstakere som utfører oppgaver som er omfattet av kravet om HMS-kort svarer 65 prosent av respondentene at de er helt enige i at det er enkelt å forstå om de er



omfattet av HMS-kortordningen eller ikke. Ytterligere 10 prosent svarer at de er delvis enig. Figur 5.2 viser at andelen som er helt eller delvis enige i påstanden er relativt lik på tvers av de tre bransjene.

Samlet sett er det, i alle bransjene, en lavere andel av respondentene som er enige i at det er enkelt å forstå om deres virksomhet er omfattet av HMS-kortordningen eller ikke, sammenlignet med andelen som har kjennskap til ordningen. Dette indikerer at det er et visst udekket informasjonsbehov hos foretakene.

Akkurat hva som gjør at det er vanskelig å forstå om virksomheten er omfattet av ordningen har vi ikke kunnskap om. Vi observerer at noen som har mottatt spørreundersøkelsen har svart på e-post at virksomheten er registrert som enkeltpersonforetak (ENK), og derfor ikke er omfattet av kravet. Det stemmer imidlertid ikke med forskriftene, der også ENK er omfattet av kravene om HMS-kort innen både bygg og anlegg, renhold og bilpleie, hjulskift og hjullagring.

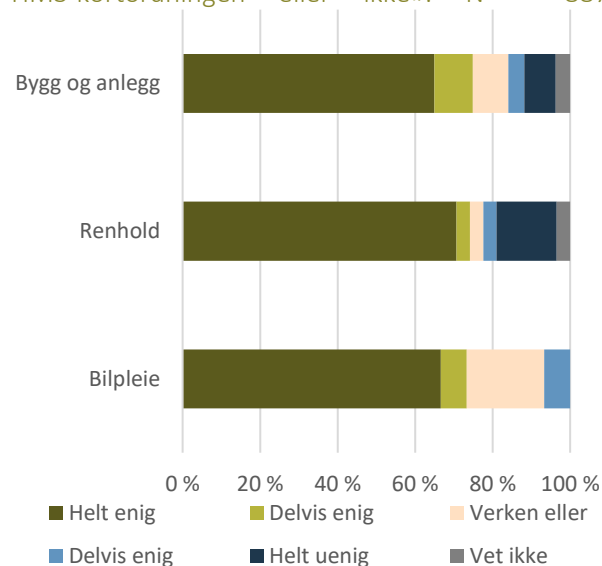
I spørreundersøkelsen svarer respondentene at Arbeidstilsynet er den viktigste informasjonskilden om HMS-kortordningen, jf. figur 5.3. Det kan tenkes at personer som driver enkeltpersonforetak i mindre grad forholder seg til Arbeidstilsynets generelle informasjonstiltak, og at kundene deres i forbrukermarkedet sjelden etterspør HMS-kort. Dette ble spesielt fremhevet som en utfordring i intervjuene med representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene innen renhold.

Som nevnt svarer det store flertallet av respondentene i foretaksundersøkelsen at de har fått informasjon om HMS-kortordningen fra Arbeidstilsynet, jf. figur 5.3. Dette gjelder i alle de tre bransjene.

Når det gjelder andre informasjonskilder, så oppgir relativt flere innen bygg og anlegg at de har fått informasjon fra oppdragsgivere eller kunder, sammenlignet med renhold og bilpleie. Én årsak kan være at det er flere offentlige og store private oppdragsgivere i bygg og anlegg, som har systemer for å påse at deres leverandører følger gjeldende regelverk.

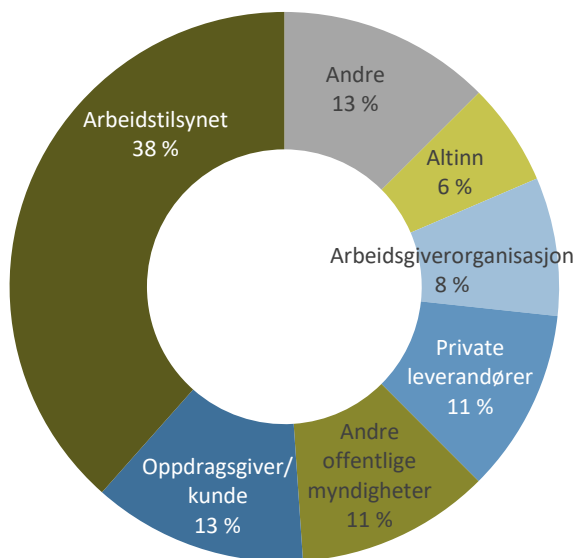
Det er også vanlig at HMS-kortene brukes for adgangskontroll og mannskapslistene på større bygge- og anleggsplasser, noe som forutsetter gyldige HMS-kort. Innen bilpleie, hjulskift og hjullagring selger respondentene i vår foretaksundersøkelse hovedsakelig tjenester til privatpersoner, mens kundemassen hovedsakelig består av private foretak hos de som svarer at de utfører renholdstjenester.

Figur 5.2 Respondentenes svar på påstanden «Det er enkelt å forstå om virksomheten er omfattet av HMS-kortordningen eller ikke». N = 887.



Kilde: Foretaksundersøkelsen

Figur 5.3 Respondentenes svar på spørsmålet «Hvor har du fått informasjon om HMS-kortordningen? (flere svar mulig)» N = 920.



Kilde: Foretaksundersøkelsen

Note: Andre inkluderer egne arbeidstakere, tillitsvalgte/verneombud, arbeidstakerorganisasjoner og andre (skrivet i synkende rekkefølge).

I intervjuer med representanter for arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene fikk vi inntrykk av at informasjon om ordningen først og fremst ble gjort i felles kampanjer gjennom bransjeprogrammene. Ut over dette handlet informasjonsarbeidet mest om å informere på organisasjonen internetsider eller veilede egne medlemmer som tok kontakt om ordningen.

### 5.1.2 Foretak synes det er relativt lett å skaffe HMS-kort

Om lag 83 prosent av foretakene svarer at de har bestilt HMS-kort fra Arbeidstilsynet direkte. Andelen er den samme for alle tre bransjer, jf. Figur 5.4. Av foretakene innen bygg og anlegg og renhold svarer 17 prosent at de har bestilt HMS-kort gjennom ekstern leverandør, mens innen bilpleie er denne

andelen lavere. Merk imidlertid at det innen bilpleie, hjulskift og hjullagring er omtrent 17 prosent av respondentene som svarer at de ikke har noen erfaring med å bestille HMS-kort.

I spørreundersøkelsen har vi bedt respondentene ta stilling til et utvalg påstander knyttet til bestilling og administrasjon av HMS-kortene i deres foretak, jf. Figur 5.5. Generelt er en stor andel respondenter enige i påstander om at bestilling og administrasjon av HMS-kortene er enkelt, mens en lavere andel sier seg enige i påstander om at det tar lang tid å få kort, at de bruker unødvendig mye tid eller at det er tungvint å holde oversikt over behov for å bestille nye kort. Likevel er det mer enn én av fem som sier seg enige også i de mer negative påstandene.

Intervjuer med representanter for arbeidsgiverorganisasjonene bekrefter inntrykket av at det er nokså enkelt for foretakene å bestille HMS-kort. I foretak med mange arbeidstakere og høy utskifting, spesielt innen renholdsbransjen, kan det være en del administrativt arbeid knyttet til å skaffe en stor mengde kort, men det er enighet om at selve bestillingsløsningen er blitt enkel nok. Flere trekker fram at den tidligere bestillingsløsningen var langt mer tidkrevende. Merk at det i 2022, etter innspill fra foretakene gjennom en brukerundersøkelse, ble gjort endringer i bestillingsordningen, som har gjort bestillingene lettere og mindre arbeidskrevende for foretakene.<sup>14</sup>

Det stilles relativt strenge krav til bildet på HMS-kortet, herunder at øyne og ører skal være synlige og at det ikke skal være skygge på bakgrunnen.<sup>15</sup> Enkelte foretak kan oppleve at bildet blir avvist flere ganger på grunn av for lav kvalitet og at informasjon for å få utstedt kortet må sendes inn flere ganger før kortet blir validert og utstedt. Det trekkes fram som

<sup>14</sup> Endringene inkluderer nytt brukergrensesnitt, mer effektive registersjekker, hyppigere oppdatering av behandlingsstatus, og forbedret sjekk opp mot oppdrags- og arbeidsforholdregisteret (OAR).

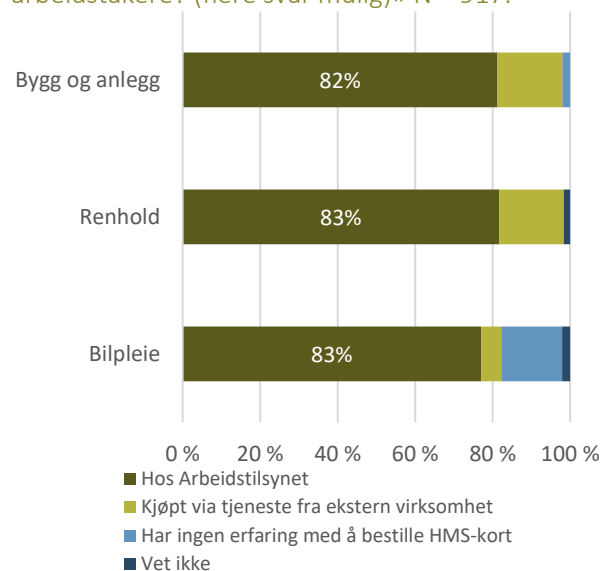
<sup>15</sup> Les mer om kravene som stilles til bildet på HMS-kortet [her](#), på Arbeidstilsynets nettsider.

en utfordring fra enkelte, men samtidig vurderes det som hensiktsmessig at kravene er strenge.

Det ville likevel vært en fordel om bildet ble avvist automatisk og umiddelbart for å spare tid. Utfordringen er til stede i forbindelse med søknad om HMS-kort for utenlandske arbeidstakere, da bildet for norske statsborgere kan hentes fra passregisteret dersom bestillingsapplikasjonen brukes til å søke om HMS-kort.<sup>16</sup>

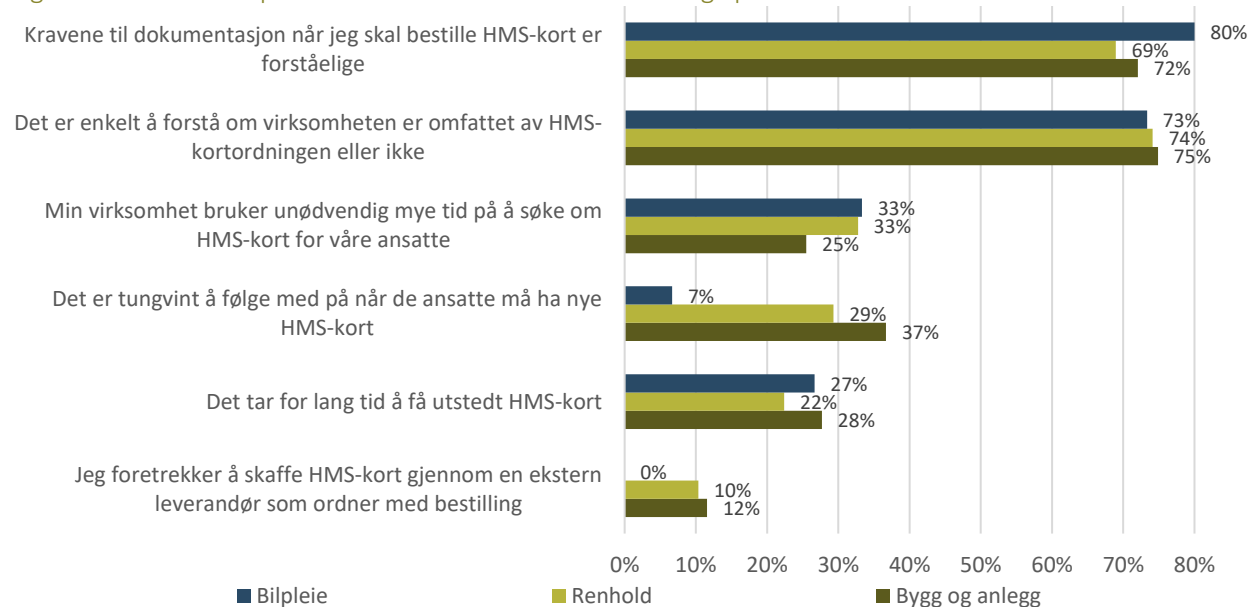
Selv om foretaksundersøkelsen overordnet indikerer at det er relativt lite ressurskrevende å skaffe HMS-kort, har intervju gitt innsikt i enkelte utfordringer. Omtrent en tredjedel av foretakene fra spørreundersøkelsen svarer at de bruker unødvendig mye tid på å søke om HMS-kort for våre arbeidstakere og at det er tungvint å følge med på når arbeidstakere må ha nye HMS-kort, jf. figur 5.5.

Figur 5.4 Respondentenes svar på spørsmålet «Hvordan har din virksomhet bestilt HMS-kort til arbeidstakere? (flere svar mulig)» N = 917.



Kilde: Foretaksundersøkelsen

Figur 5.5 Andelen respondenter som er helt eller delvis enig i påstandene. N = 888.



Kilde: Foretaksundersøkelsen

<sup>16</sup> Ved bestilling gjennom den mobile applikasjonen for å søke om HMS-kort, brukes NFC-teknologien i mobiltelefonen til å skanne passets RFID, slik legitimeres passet og bildet vil hentes fra passregisteret.

Gjennom arbeidsverkstedet og intervjuer har det blant annet blitt pekt på at for foretak med flere underenheter, så har typisk leder for foretaket ansvar for å søke om HMS-kort og å følge opp de er gyldige. For store foretak kan dette innebære at en leder har ansvar for flere hundre arbeidstakeres HMS-kort.

Det kan oppfattes som nødvendig ressurskrevende og utfordrende at en eller få personer har ansvar for mange HMS-kort, særlig dersom personen med Altinn-tilgangen ikke har et godt system for å ha oversikt over alle foretakets arbeidstakere.

At tilgangen til å søke om HMS-kort er begrenset skyldes personvern hensyn. Det er imidlertid mulig å for dem med Altinn-tilgang å delegerer tilgang til å bestille og følge opp HMS-kort til andre.<sup>17</sup> Delegeringen kan primært gjøres internt i foretaket, på grunn av innstramminger i mulighetene for eksternt delegering fra juni 2023, som følge av personvern hensyn. Flere av intervjuobjektene peker på at uten bistand fra eksterne leverandører er arbeidet med bestilling av HMS-kort blitt mer ressurskrevende.

Det er i underkant av en tredjedel som svarer at det tar for lang tid å få utstedt HMS-kort. I utgangspunktet skal det ta under en uke å få utstedt HMS-kort dersom registreringen i ulike registre er på plass. I intervjuer peker imidlertid flere på at behandlingstiden er en utfordring, særlig i forbindelse med ansettelse av nye arbeidstakere som skal registreres i flere registre. Dette kan gjelde både egne ansatte og for eksempel arbeidstakere hos utenlandske underentreprenører. Utfordringen er altså ikke knyttet til selve kortet, men til

registreringen i registrene som kreves for å få utstedt kortet.

Det er videre viktig å bemerke at det stadig skjer forbedringer knyttet til å effektivisere registreringen i registrene. For eksempel ble HMS-kortets kobling mot Oppdrags- og arbeidsforholdsregisteret (OAR) effektivisert i 2022. Effektiviseringen innebærer blant annet at personer registrert i OAR kan få HMS-kort 30 dager før oppdragsperioden og ble slettet fra liste over arbeidstakere i perioder mellom oppdrag, mens det tidligere var slik at koblingen kun var gyldig fra start av oppdragsperioden. Dette kunne føre til forsinkelser og utfordringer i forbindelse med oppstart av nye oppdrag.

Konsekvensene av lang behandlingstid er trolig begrenset for arbeidsforhold hvor både arbeidsgiver og -taker er registrert i registrene som kreves. Systemet for bestilling av HMS-kort sender umiddelbart en QR-kode til bestiller når bilder og registersjekken er godkjent. For eksempel ved bestilling av HMS-kort til arbeidstaker i byggebransjen innebærer det at systemet bekrefter at foretaket er registrert i MVA-registeret, og at arbeidstaker er registrert i folkeregisteret og i AA-registeret eller OAR. Den midlertidige QR-koden vil være gyldig i 60 dager, og skal gjøre det enkelt for dem som er registrert i rette registre, men vanskelig for dem som ikke er det..

### 5.1.3 Oppdragsgivere og kunder kunne sjekket HMS-kort oftere

I foretaksundersøkelsen har vi spurt de som tilbyr en av de tre tjenestene om deres erfaring med at oppdragsgivere og kunder undersøker om arbeidstakere har HMS-kort. Litt mer enn halvparten av respondentene er helt eller delvis enige i

<sup>17</sup> Personer med en rolle tilknyttet virksomheten (som for eksempel daglig leder), har automatisk tilgang til sin virksomhet for bestilling og administrering av HMS-kort via elektronisk ID.



påstanden om at deres oppdragsgivere og kunder sjekker at arbeidstakere har gyldig HMS-kort.

Andelen av respondentene som opplever at kundene sjekker HMS-kort er høyest innen bygg og anlegg og lavest innen bilpleie, hjulskift og hjullagring, jf. Figur 5.6. Undersøkelsen tyder på at type kundemasse har stor betydning for om HMS-kort sjekkes. Blant foretakene som i hovedsak selger sine tjenester i proffmarkedet, altså til private eller offentlige foretak, er mer enn to tredeler enige i at kundene sjekker at arbeidstakere har HMS-kort. Blant de som selger til privatkunder er det under en tredel som er enige i den samme påstanden.

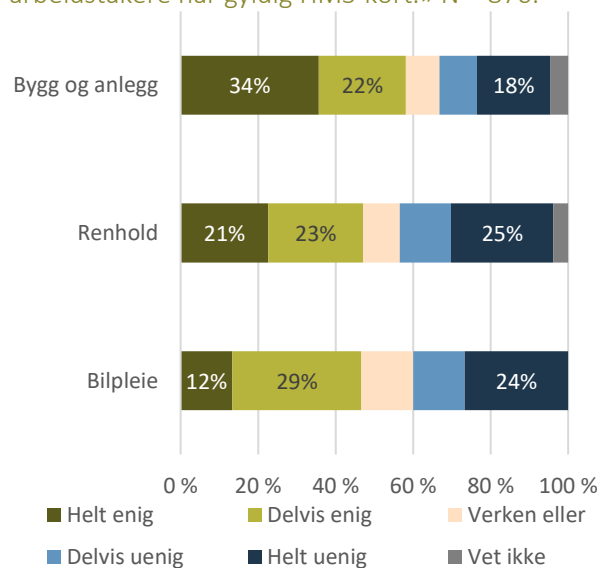
Blant respondentene i undersøkelsen retter de fleste innen bilpleie, hjulskift og hjullagring sin virksomhet mot privatmarkedet, mens de som leverer både bygg og anlegg og renholdstjenester i større grad har private og offentlige foretak som kunder. Dette kan bidra til å forklare de opplevde forskjellene i kundenes sjekk av HMS-kort.

I tillegg til erfaring med egne kunder, har vi spurt foretakene om de sjekker at leverandørens arbeidstakere har HMS-kort når de selv kjøper enten bygge- og anleggstjenester, renholdstjenester eller bilpleietjenester. Samlet svarer 45 prosent at de alltid sjekker HMS-kort, mens 20 prosent svarer at de som regel gjør det. Det er klart vanligst å sjekke HMS-kort ved kjøp av bygge- og anleggstjenester, mens andelen er lavest for kjøp av tjenester innen bilpleie, jf. figur 5.7.

I tolkningen av disse resultatene er det verdt å bemerke på nytt at utvalget i hovedsak består av foretak som selv tilbyr tjenester innenfor en av de tre bransjene. For eksempel kan det være et foretak som tilbyr byggetjenester, men kjøper renholdstjenester til sine egne lokaler. Det er rimelig å anta at personer i disse foretakene har bedre kjennskap til krav om HMS-kort i egen og andre

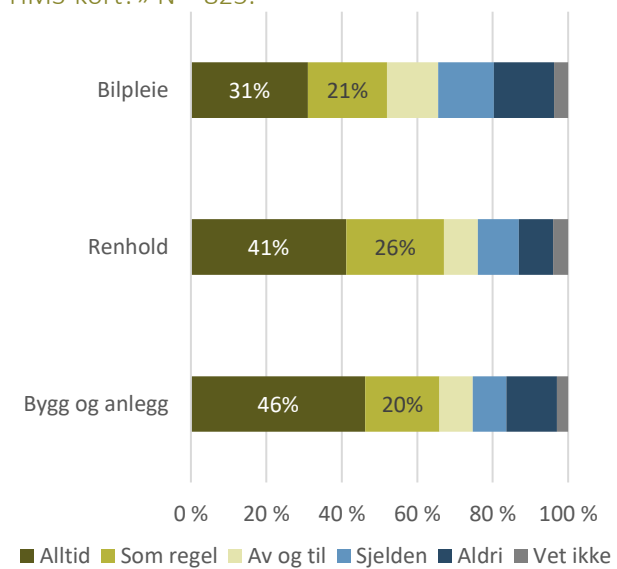
bransjer enn personer som jobber i øvrig næringsliv. Andelen av kunder i næringslivet for øvrig som sjekker HMS-kort er derfor sannsynligvis lavere.

Figur 5.6 Respondentenes svar på påstanden «Våre oppdragsgivere/kunder undersøker om våre arbeidstakere har gyldig HMS-kort.» N = 870.



Kilde: Foretaksundersøkelsen

Figur 5.7 Respondentene som kjøper minst en av tjenestenes svar på spørsmålet «I forbindelse med kjøp av tjenestene, hvor ofte følger din virksomhet opp at arbeidstakerne som utfører arbeidet har HMS-kort?» N = 825.



Kilde: Foretaksundersøkelsen

En spørreundersøkelse om private foretaks kjøp av renholdstjenester i proffmarkedet fant at rundt to tredeler hadde sjekket om leverandøren er offentlig godkjent i 2020 (Andersen, et al., 2021). Samme undersøkelse fant at 55 prosent av respondentene kjente til ordningen med HMS-kort.

Vår foretaksundersøkelse tyder på at foretakene opplever at oppdragsgivere og kunder i størst grad kontrollerer HMS-kort innen bygg og anlegg, og i minst grad innen bilpleie, hjulskift og hjullagring.

Det samme mønsteret gjør seg gjeldende når de samme respondentene svarer om egne kjøp av de samme tjenestene. Samlet sett indikerer undersøkelsen at et mindretall av foretakene opplever hyppig kontroll av arbeidstakers HMS-kort.

I 2018 var det i en undersøkelse blant renholdere over halvparten som svarte at kunden aldri hadde etterspurt HMS-kortet (Trygstad, Andersen, Jordfald, & Nergaard, 2018). Ifølge representanter fra både arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene, er dette fortsatt tilfellet i dag. Det er sjelden at renholderne blir spurt om HMS-kort, og derfor er det mange renholdere som heller ikke bærer kortet synlig på jobb. Både arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene ønsket at HMS-kortet oftere etterspørres av kundene.

Resultatene understøttes av informasjon og erfaringer vi har fått fra både intervjuer og deltakerne på arbeidsverkstedet. Våre informanter peker blant annet på at informasjon om ordningen ut til kunder og oppdragsgivere så langt vært mangelfull, særlig for den nye ordningen innen bilpleie, hjulskift og hjullagring. Videre opplever flere informanter en særlig utfordring knyttet til private forbrukeres oppfølging av at leverandørens arbeidstakere har HMS-kort. Det er derfor behov for innsats rettet mot kunders og oppdragsgiveres oppfølging av HMS-kort.

## 5.2 Resultater og effekter

For foretakene i de tre bransjene er brukereffekten av HMS-kortordningen at de har tilgang på et seriøst kundemarked. Altså at de kan bli valgt som leverandør av kunder som er opptatte av å følge gjeldende regelverk.

For kundene tilgjengeliggjør HMS-kortordningen informasjon om at leverandører og deres arbeidstakere er registrert i offentlige registre. Det er en indikator på at leverandøren driver seriøst, og kan derfor bidra til redusert omfang av a-krim og useriøsitet.

Under presenterer vi våre empiriske funn knyttet til resultater og effekter av ordningen i markedet.

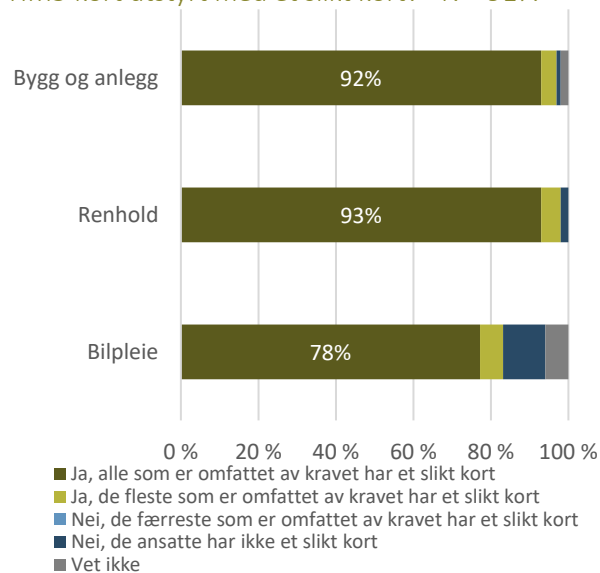
### 5.2.1 Høy egenrapportert etterlevelse av kravet om HMS-kort

Samlet sett svarer 92 prosent av respondentene i foretaksundersøkelsen at alle deres arbeidstakere som er omfattet av kravet har HMS-kort, jf. figur 5.8. Kun 2 prosent svarer enten at de færreste eller ingen av arbeidstakere omfattet av ordningen har HMS-kort.

Selv om dette er egenrapporterte svar, er det en klar indikasjon på at kravet i hovedsak etterleves. Bilpleie skiller seg ut, der en relativt lavere andel av respondentene svarer at alle arbeidstakere som er omfattet av kravet er utstyrt med HMS-kort.

Det er viktig å understreke at det er grunn til å anta at respondentene i undersøkelsen representerer den mer seriøse delen av bransjene. Dette understøttes av at det er en lavere andel foretak registrert med minst et HMS-kort enn andelen som svarer at alle arbeidstakere har HMS-kort, jf. figur 5.8 og 4.2, og en langt mindre andel som er enige i at de fleste oppfyller kravet om HMS-kort, jf. figur 5.9.

Figur 5.8 Respondentenes svar på spørsmålet «Er arbeidstakere i din virksomhet omfattet av krav om HMS-kort utstyrt med et slikt kort?» N = 917.



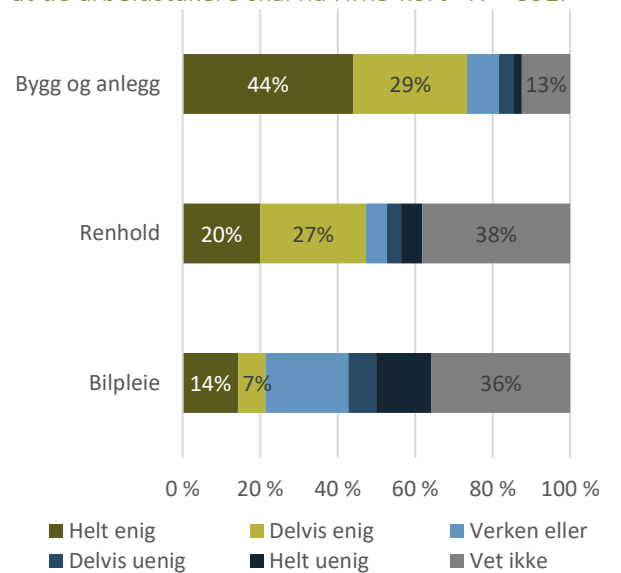
Kilde: Foretaksundersøkelsen

I undersøkelsen ble nemlig respondentene spurt om deres oppfatning av hvorvidt andre i bransjen oppfyller kravet om HMS-kort. Svarene viser tydelig at det er flest som oppfatter at andre aktører i bransjen etterlever kravet om HMS-kort i bygg og anlegg, og færrest innen bilpleie, jf. figur 5.9.

Resultatene henger trolig sammen med oppfatningen om utbredt konkurranse med foretak som driver useriøst eller ulovlig. Innen bilpleie er det 70 prosent av våre respondenter som er helt enige i at de konkurrerer mot foretak med lavere kostnader fordi de driver useriøst eller ulovlig. Innen renhold svarer 40 prosent at de konkurrerer med foretak som driver useriøst eller ulovlig, og innen bygg og anlegg er andelen 22 prosent.

Merk at dersom andelen som er delvis enig også inkluderes, vil fordelingen på tvers av de tre bransjene bli langt likere. Overordnet er våre resultater i tråd med funn fra Skatteetatens undersøkelse om etterlevelse, rapportering og oppdagelsesrisiko (SERO) (Skatteetaten, 2021).

Figur 5.9 Respondentenes svar på påstanden «I min bransje oppfyller de fleste foretak kravet om at de arbeidstakere skal ha HMS-kort» N = 851.



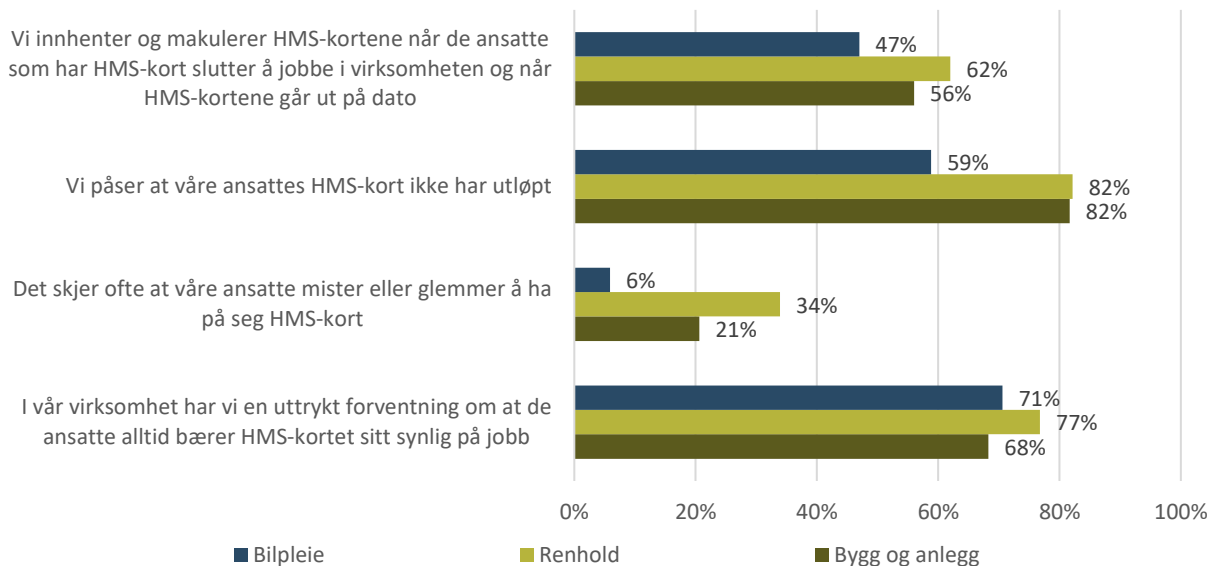
Kilde: Foretaksundersøkelsen

### 5.2.2 Mange foretak har rutiner for oppfølging av egne arbeidstakers bruk av HMS-kort

Informasjon vi har fått, både gjennom intervjuer og arbeidsverkstedet, indikerer at foretakene omfattet av HMS-kortordningen i all hovedsak har gode rutiner for oppfølging av sine egne arbeidstakers bruk av HMS-kort. Vår foretaksundersøkelse viser likevel at det er et betydelig forbedringspotensial.

I alle de tre bransjene svarer mer enn to tredeler av respondentene at det er en uttrykt forventning om at arbeidstakere alltid bærer HMS-kortet sitt synlig på jobb, jf. figur 5.10. Innen både renhold og bygg og anlegg er andelen av foretakene som svarer at de aktivt påser at arbeidstakers HMS-kort ikke er utløpt omtrent like høy. Innen bilpleie er andelen imidlertid rundt 60 prosent. Informasjon fra intervjuer og arbeidsverkstedet kan tyde på at forskjellene, særlig for bygg og anlegg, er knyttet til bruken av HMS-kortene til adgangskontroll og mannskapslistene.

Figur 5.10 Andelen respondenter som er helt eller delvis enig i påstandene. N = 870.



Kilde: Foretaksundersøkelsen

Videre tyder resultatene fra foretaksundersøkelsen på at utfordringer knyttet til at arbeidstakere mister eller glemmer å ha med seg HMS-kortet sitt er relativt begrenset i alle tre bransjer. Merk at foretaket ikke nødvendigvis har informasjon om at kortet er glemt, med mindre det brukes til mannskapslistene eller adgangskontroll. Dermed kan den reelle andelen som glemmer eller mister kortet være noe høyere enn undersøkelsen indikerer.

I tillegg til å sørge for at arbeidstakere bærer et gyldig kort synlig, er en viktig del av foretakets oppfølging knyttet til å sørge for at kort innhentes og makuleres når arbeidsforholdet opphører. I foretaksundersøkelsen er det under to tredeler av respondentene som er helt eller delvis enige i påstanden om at de makulerer kortene når en person slutter i foretaket eller kortet går ut på dato. Dette gjelder i alle tre bransjer, men andelen er lavest innen bilpleie, jf. figur 5.10.

I intervjuer med foretak bekreftes det at rutinene knyttet til å innhente og makulere HMS-kort er varierende, også hos store foretak. En årsak er at arbeidstakerne kan ha flere arbeidsperioder hos

foretaket, og ved avslutning av en periode er det usikkert om arbeidstaker vil arbeide for foretaket igjen.

En annen årsak som pekes på er at arbeidstaker er vanskelig å få tak i etter endt arbeidsforhold. For eksempel fordi personen har reist ut av landet. Intervjuobjektene er likevel enige i at det er viktig at kort innhentes, for å unngå at de kan misbrukes.

### 5.2.3 Noen foretak har rutiner for å følge opp andre foretaks bruk av HMS-kort

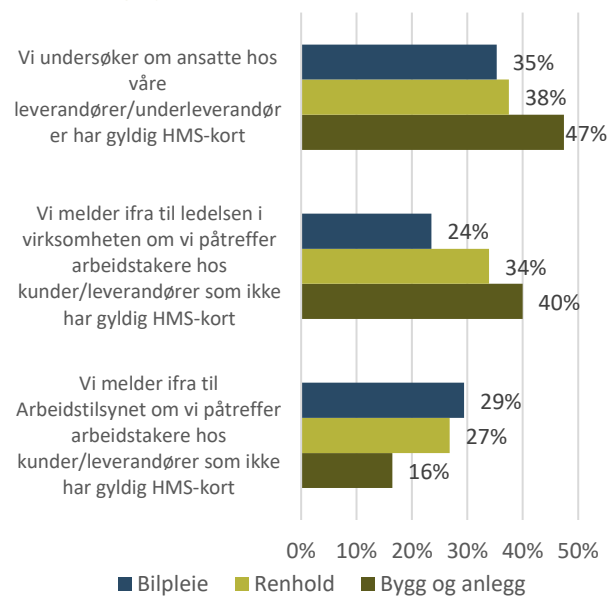
En viktig egenskap ved HMS-kortordningen, er at den tilrettelegger for at kunder som kjøper tjenester fra en av bransjene kan følge opp sine leverandører. Det omfatter også foretak som bruker underleverandører fra en av bransjene, for eksempel en hovedentreprenør som kjøper tjenester fra en underleverandør. Oppdragsgivere og kunder innen bygg og anlegg og renhold har også en lovpålagt påseplikt knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, som følge av allmenngjøring av tariffavtaler.



I vår foretaksundersøkelse er nesten halvparten enige i påstanden om at de undersøker om arbeidstakere hos underleverandører har gyldig HMS-kort. Det er mest vanlig å følge opp underleverandører i innen bygg og anlegg, jf. Figur 5.11. Det er som forventet da det er mer vanlig å ha underleverandører innen bygg og anlegg enn de to andre bransjene.

Videre viser undersøkelsen at det er mest vanlig å melde fra til ledelsen i foretaket, dersom de påtreffer arbeidstakere hos leverandører som ikke har gyldig HMS-kort. Samlet er nærmere 40 prosent enige i at de melder fra til foretakets ledelse, mens kun 17 prosent er enige i at de melder fra til Arbeidstilsynet.<sup>18</sup> Om flere tipset Arbeidstilsynet, kunne det bidratt til mer treffsikkert og effektivt tilsynsarbeid med den samlede etterlevelsen av kravene i bransjen.

Figur 5.11 Andelen respondenter som er helt eller delvis enig i påstandene. N = 870.



Kilde: Foretaksundersøkelsen

<sup>18</sup> Merk at den høye andelen som melder fra til ledelsen er drevet av respondentene fra bygg og anlegg.

#### 5.2.4 HMS-kort gjør det lettere å få oversikt over arbeidstakere, også for foretakene

Ifølge foretaksundersøkelsen svarer over halvparten av respondentene at de bruker HMS-kortene til mannskapslistene eller adgangskontroll på byggeplasser. I intervjuer og arbeidsverkstedet blir denne funksjonen trukket fram som svært nyttig. Også i en dansk rapport som beskriver lignende ordninger i andre land trekkes det fram at bruk av denne type kort er nyttig for adgang- og mannskapskontroll (Møller & Pilmark, 2023).

Det er RFID-brikken som på de norske HMS-kortene kan brukes til registrering i mannskapslistene eller adgang på byggeplasser. Det stilles krav om mannskapslistene i Byggherreforskriften, og sikring av at uvedkommende ikke får tilgang til bygge- og anleggsplassen.

I henhold til Byggherreforskriften skal byggherre sørge for at det føres elektroniske lister over alle som utfører arbeid på bygge- eller anleggsplasser.<sup>19</sup> Oversiktslisten inneholder blant annet informasjon om navn, fødselsdato, HMS-kortnummer og arbeidsgiver til alle som skal utføre arbeid på bygge- eller anleggsplassen. Også renholdere som utfører arbeid på bygge- eller anleggsplasser, skal føres inn i listen med HMS-kortnummer.

I foretaksundersøkelsen svarer 55 prosent av respondentene at de bruker HMS-kortet i forbindelse med å føre mannskapslistene, og det trekkes fram at denne funksjonaliteten til HMS-kortet er svært nyttig.

Overordnet er det bred enighet om at misbruket av HMS-kort har blitt mye vanskeligere på bygge- og anleggsplasser med elektronisk portåpner og adgangskontroll basert på skanning av QR-koden

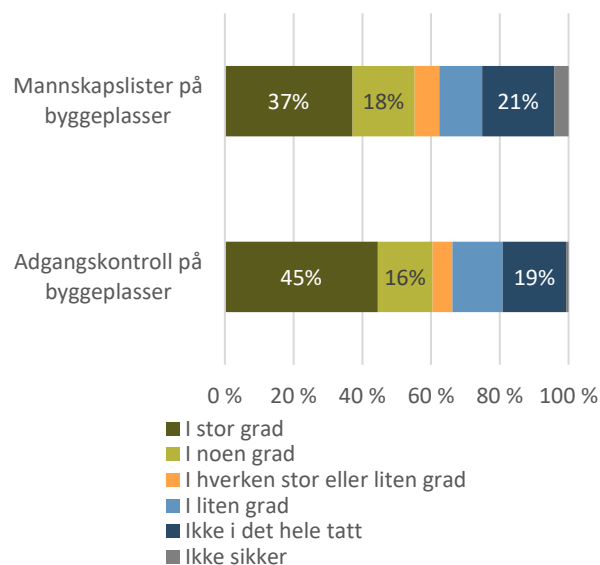
<sup>19</sup> Oppgaven med å føre listene kan gjennom skriftlig avtale overlates til en virksomhet som har oppdrag på stedet. Oftest er det hovedentreprenøren som står for føringen.

på HMS-kortet. Elektronisk adgangskontroll bidrar til bedre registrering av hvem som er på bygge- og anleggsplassen i sanntid og kan forhindre at flere personer er inne på plassen med samme kort samtidig.

Det finnes flere private leverandører av lesere som registrerer arbeidstakere inn og ut av mannskapslisten eller gir adgang med HMS-kort. Vårt inntrykk er at leserne har noe varierende egenskaper. Et intervjuobjekt forteller for eksempel at det ofte er mulig å komme seg inn på byggeplassen med samme HMS-kort flere ganger. Konsekvensen er at en person kan gå gjennom først, for deretter å gi HMS-kortet til en person på utsiden som også kan låse seg inn med samme kort.

Et alternativ for å unngå slike situasjoner er for eksempel at det ikke er mulig å bruke samme HMS-kort til å låse seg inn innenfor et gitt tidsintervall. En felles lesere for adgang og mannskapsliste ville også forhindre denne problematikken i noen grad.

Figur 5.12 Respondentenes svar på spørsmålet «I hvilken grad vil du si at din virksomhet bruker HMS-kortene til:». N = 813



Kilde: Foretaksundersøkelsen, SØA

Note: Spørsmålet er kun stilt til foretak som leverer tjenester innen bygg og anlegg.

I intervju og i åpne svarfelt i undersøkelsen blir det vist til at mobilapplikasjoner og andre kort arbeidsgiver kan dele ut også brukes til å føre mannskapsliste og adgang, men HMS-kort virker å være den foretrukne metoden.

### 5.2.5 HMS-kort bidrar til et mer seriøst arbeidsliv

Det er utfordrende å isolere effekten HMS-kortordningen har på omfanget av useriøsitet og akrim. Vi har likevel forsøkt å kartlegge hvilke erfaringer og oppfatninger representanter for foretakene i de tre bransjene har om virkningene av HMS-kortordningen.

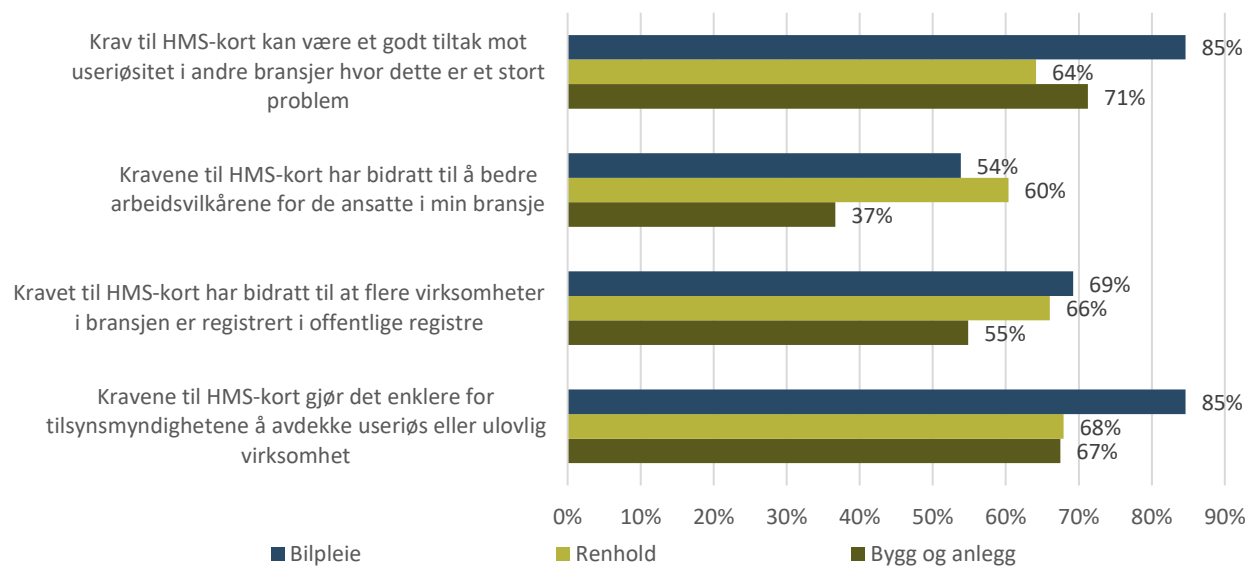
I samsvar med inspektørens erfaringer, indikerer foretaksundersøkelsen at HMS-kortordningen har bidratt til et mer seriøst arbeidsliv. Dette er det også bred enighet om blant våre intervjuobjekter og deltakerne på arbeidsverkstedet.

Rundt 60 prosent av respondentene i foretaksundersøkelsen er enige i at krav om HMS-kort har bidratt til at flere i bransjen er registrert i offentlige registre, jf. figur 5.13. Det er flest innen bilpleie og renhold som er enige i påstanden, mens andelen er noe lavere innen bygg og anlegg.

At over to tredeler av respondentene er enige om at HMS-kort kan være et godt tiltak også i andre bransjer med utfordringer knyttet til useriøsitet understøtter at ordningen har ønsket effekt. Det samme gjelder for påstanden om at kravet til HMS-kort gjør det enklere for tilsynsmyndighetene å avdekke useriøs eller ulovlig virksomhet.

I underkant av 40 prosent av foretakene i undersøkelsen er enige i påstanden om at HMS-kort har bidratt til å bedre arbeidsvilkårene i deres bransje. Samlet indikerer resultatene at HMS-kortordningen har bidratt *mest* til den formelle registreringen av foretak og arbeidstakere, men også har en viss effekt på de faktiske arbeidsvilkårene i bransjen.

Figur 5.13 Andelen respondenter som er helt eller delvis enig i påstandene. N = 882.



Kilde: Foretaksundersøkelsen

Generelt virker respondenter fra bilpleie og renhold å ha mest positive oppfatninger om virkningene av HMS-kortordningen for å redusere omfanget av useriøsitet og a-krim i deres bransje.

En årsak til det kan være at HMS-kortene i disse bransjene er knyttet til en offentlig godkjenningsordning, som stiller strengere krav til dokumentasjon enn HMS-kortordningen i bygg og anlegg. Merk også at antallet respondenter innen bilpleie er svært begrenset, jf. kapittel 1.

Et av intervjuobjektene fra renholdsbransjen erfarer en stor økning i andelen seriøse foretak i bransjen siden HMS-kort, og godkjenningsordningen ble implementert. Innen bilpleie er intervjuobjektene også positive til ordningen, men påpeker at det er for tidlig å slå fast i hvilken grad kortet har bidratt til økt seriøsitet i bransjen.

Selv om en betydelig andel av respondentene i foretaksundersøkelsen er enige i påstander om at HMS-kortordningen bidrar til å redusere omfanget av useriøsitet og a-krim, er det likevel utfordringer knyttet til ordningen. Innen renhold og i bygge- og

anleggsbransjen er rundt 40 prosent av respondentene helt eller delvis enige i påstanden om at det først og fremst er foretakene som ønsker å etterleve regelverket som forholder seg til HMS-kortordningen, mens de som ikke følger reglene unngår kostnadene knyttet til etterlevelse.

En kostnad med HMS-kortordningen er altså at foretak som uansett vil etterleve regelverket, påføres administrative kostnader knyttet til krav om HMS-kort. Omfanget av denne kostnaden må vurderes opp mot nyttevirkningene av ordningen for å konkludere på om ordningen er samfunnsøkonomisk lønnsom, jf. kapittel 3.

Det er utenfor rammene av dette prosjektet å tallfeste balansen mellom nytten og kostnadene drøftet over. Informasjonen fra både foretaksundersøkelsen, våre intervjuer og arbeidsverksted tyder likevel på at å bestille og administrere HMS-kort er relativt enkelt og effektivt for foretak som etterlever det generelle regelverket om registrering i arbeidslivet. Det taler for at nyttevirkningene sannsynligvis er større enn kostnadene.





Foto: Ashwini Chaudhary (Unsplash)



## 6 Brudd på regelverket reduserer ordningens positive virkning

Både statistikk fra Arbeidstilsynets gjennomførte tilsyn, intervjuer og spørreundersøkelsene indikerer at ordningen med HMS-kort bidrar til økt seriositet i bransjene omfattet av kravet. Imidlertid avdekker også våre datakilder en viss utbredelse av brudd på regelverket for HMS-kort. Mange av bruddene skyldes sannsynligvis mangel på informasjon eller rutiner, mens andre framstår som mer bevisst misbruk av HMS-kortordningen. Omfang og type brudd varierer.

I dette kapitlet presenterer vi funn om omfanget av og typer brudd på regelverket om HMS-kort som er avdekket. Formålet er å få en bedre forståelse av hvilke utfordringer det er med HMS-kortordningen, noe som gir et grunnlag for å drøfte mulige forbedringer.

### 6.1 Foretakene oppfatter misbruk av ordningen som lite

Foretaksundersøkelsen viser at kun 9 prosent er helt eller delvis enig i at det er utbredt misbruk av ordningen med HMS-kort i egen bransje. Nærmere 30 prosent er helt uenige. Videre er det nesten 40 prosent som svarer at de ikke vet.

Fordelt på bransje er det flest innen bilpleie som er *helt* enig i påstanden om utbredt misbruk, men flest innen renhold som er *delvis* enig. Samlet er det flest innen renhold som er helt eller delvis enig, med 16 prosent, jf. figur 6.1. Det er om lag en like stor andel av foretakene innen renhold som svarer at det er for lett å misbruke HMS-kortene. Samlet svarer 11 prosent at de er helt eller delvis enig i at det er for lett å misbruke kortene.

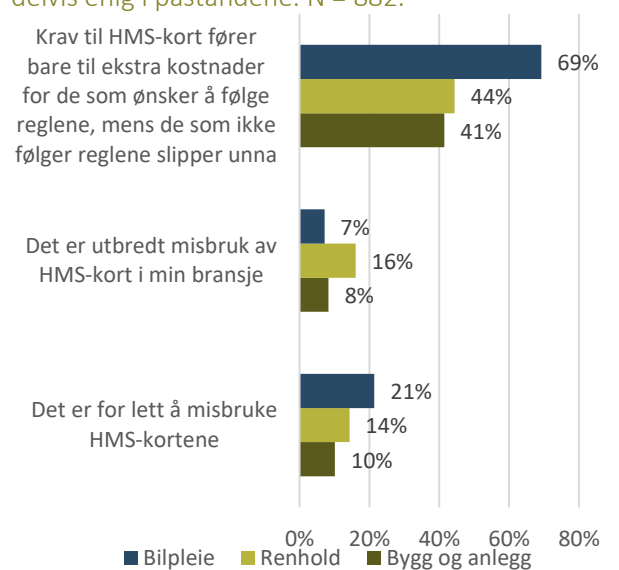
I foretaksundersøkelsen stilles det også spørsmål om i hvilken grad det forekommer misbruk av HMS-kort hos respondentene som kjøper tjenester fra en av de tre bransjene, Kun fire prosent samlet svarer at dette skjer i stor eller noen grad hos deres

leverandører. Det er en noen større andel av dem som kjøper renholdstjenester som svarer i stor grad, og andelen er lavest blant dem som kjøper tjenester innenfor bygg og anlegg.

I intervjuer og arbeidsverkstedet blir det påpekt at tilstedeværelse av HMS-kort ikke betyr at alle krav som stilles etterlevs. Flere av inspektørene erfarer at HMS-kort i noen tilfeller kan brukes som et ledd i å framstå som et seriøst foretak, når foretaket i realiteten bryter med flere regelverk.

I foretaksundersøkelsen svarer i overkant av 40 prosent av foretakene innen bygg og anlegg og renhold at de er helt eller delvis enige i at krav om HMS-kort fører til ekstra kostnader for de som ønsker å følge reglene, mens de som ikke følger reglene slipper unna, jf. figur 6.1. Innen bilpleie er andelen hele 70 prosent. Også i åpne svarfelt i undersøkelsen er det flere som trekker fram at de kjenner til konkurrenter som oppnår lavere kostnader fordi de ikke etterlever regelverk, herunder kravet om HMS-kort.

Figur 6.1 Andelen respondenter som er helt eller delvis enig i påstandene. N = 882.



Kilde: Foretaksundersøkelsen

Den svært høye andelen innen bilpleie som opplever dette kravet om HMS-kort som kostbart, må også ses i sammenheng med at både kravet om HMS-kort og godkjenningsordningen er ny og at mange ikke har alle rutiner på plass enda. I tillegg er det gjennomført relativt få tilsyn i denne bransjen foreløpig, noe som kan redusere foretakenes insentiv til å imøtekomme kravet.

Intervjuene og arbeidsverkstedet gir imidlertid inntrykk av at mange ikke skiller mellom ressurser knyttet til godkjenningsprosessen, som gjelder innen renhold og bilpleie, og etterlevelse av kravet om HMS-kort. Flere fra bilpleie trekker fram at det er ressurskrevende å bli godkjent, særlig som følge av utfordringer knyttet til utslippstillatelse fra kommunene som må være på plass før godkjenning.

Vi antar derfor at en del av dem som har svart at etterlevelse av HMS-kortordningen er kostbart svarer på kostnadene knyttet til både godkjenningsordningen og HMS-kort. Opplevelse av høye kostnader knyttet til godkjenningsordningen og erfaringer med at HMS-kortene sjelden kontrolleres av Arbeidstilsynet, kan gi et inntrykk av at de som ikke etterlever reglene slipper for lett unna.

Det bør derfor være et mål med ordningen at det ikke er for ressurskrevende for de seriøse foretakene å imøtekomme kravene, samtidig som ordningen stenger ute useriøse. I intervjuer pekes det også på at både lønn og timelister kan tilpasses eller forfalskes, slik at en HMS-kortordning som stiller flere krav til foretaket ikke nødvendigvis vil bidra til å begrense markedet for de useriøse.

En annen utfordring knyttet til regelverket om HMS-kort som blir trukket fram i intervju med partene i arbeidslivet er knyttet til en næringsstruktur preget av mange små foretak, med norske eiere og en relativt stabil arbeidsstokk, som ikke ser formålet

med ordningen. Dette kan være foretak som i hovedsak leverer tjenester til faste leverandører, og ofte til private forbrukere. Disse foretakene viser ytterst sjeldent fram HMS-kortet, med mindre Arbeidstilsynet har ført tilsyn med virksomheten. At kravet til HMS-kort oppleves som lite relevant, kan føre til at enkelte ikke etterlever kravet.

Det er bred enighet blant partene i arbeidslivet om at kunder i privatmarkedet i svært liten grad sjekker om deres leverandører imøtekommer krav om HMS-kort, dette finner vi også i vår undersøkelse, jf. kapittel 5.1.3. Derfor kan det ikke utelukkes at det er en del foretak som tilbyr tjenester til privatmarkedet og kan unnlate å følge kravet om HMS-kort uten at dette oppdages.

Virkningen av HMS-kort på omfanget av useriøsitet avhenger i stor grad av at myndighetene, oppdragsgivere eller kunder følger opp at kravet etterleveres.

## 6.2 Inspektørene avdekker misbruk av ordningen av og til

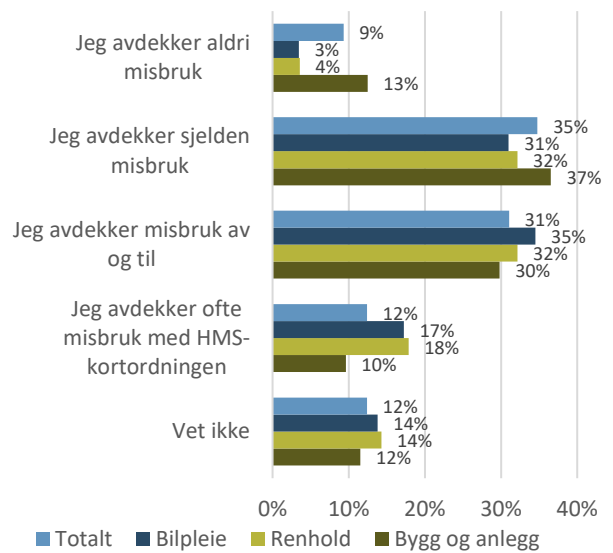
---

Arbeidstilsynets statistikk viser at det er avdekket brudd på bestemmelser knyttet til HMS-kortordningen i rundt 25 prosent av de gjennomførte tilsynene i 2023 (fram til og med september). I tallgrunnlaget er det lavest andel brudd i tilsyn på bygge- og anleggsplasser, og flest avdekkede brudd innen bilpleie, hjulskift og hjullagring.

I inspektørundersøkelsen har vi spurt inspektørene hvor ofte de, basert på egen erfaring, opplever å avdekke misbruk av HMS-kortordningen. Til sammen svarer rundt to tredeler av inspektørene at de «sjelden» eller «av og til» avdekker misbruk, jf. Figur 6.2. Andelen er relativt lik på tvers av de tre bransjene.

Når vi ser på ytterpunktene, nemlig de som aldri og de som ofte avdekker misbruk, er det imidlertid større avvik mellom bransjene, jf. figur 6.2.

Figur 6.2 Inspektørens svar på spørsmål om hvor utbredt de vil si at misbruk med HMS-kortordningen er, basert på egen erfaring. N=113.



Kilde: Inspektørundersøkelsen, SØA

En betydelig lavere andel av inspektørene som fører tilsyn i bygge- og anleggsbransjen svarer at de *ofte* avdekker misbruk av HMS-kortordningen, sammenlignet med de som fører tilsyn innen renhold eller bilpleie, hjulskift og hjullagring.

At noen inspektører svarer at de aldri avdekker misbruk av HMS-kortordningen kan framstå lite intuitivt. Det kan imidlertid ha sammenheng med hvordan respondentene har tolket begrepet «misbruk» i undersøkelsen. Om inspektøren vurderer mangel på HMS-kort som misbruk kan for eksempel avhenge av om arbeidsgiver mangler informasjon om sine plikter eller bevisst har omgått regelverket.

### 6.3 Manglende og utgåtte HMS-kort er de vanligste bruddene inspektørene avdekker

I inspektørundersøkelsen har vi spurt respondentene om hvilke typer brudd på regelverket om HMS-kort som er mest vanlig. Nesten ni av ti inspektører svarer at arbeidstakere ikke har HMS-kort eller at kortet er gått ut på dato er

de to klart vanligste bruddene, jf. Figur 6.3. Dette gjelder på tvers av alle de tre bransjene.

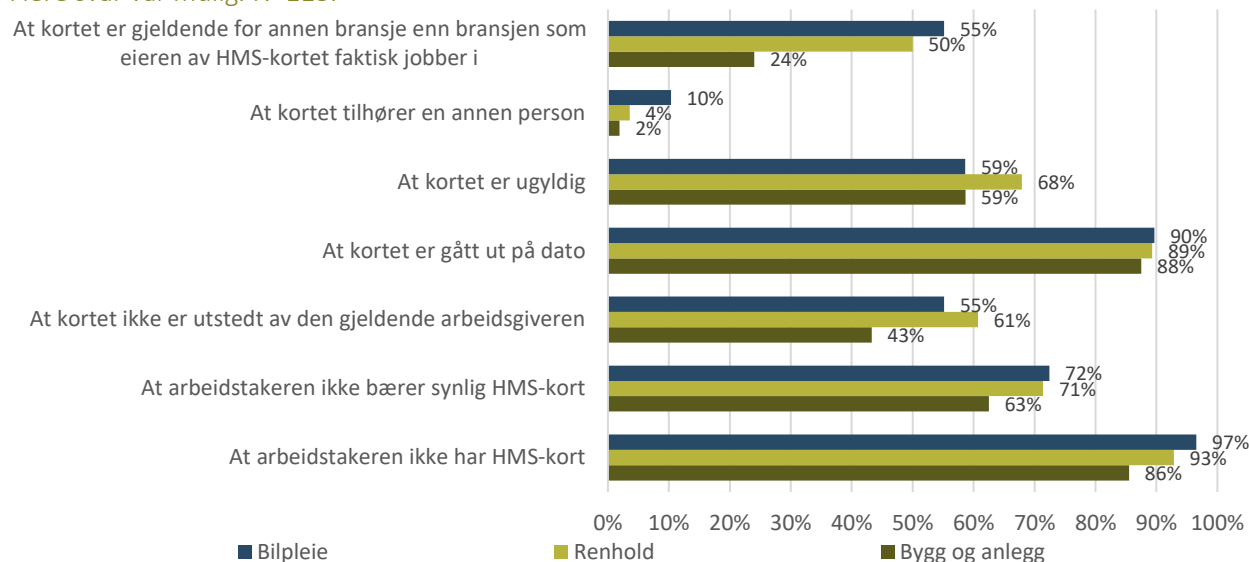
Rundt 60 prosent av inspektørene svarer at arbeidstakere som ikke bærer synlig HMS-kort eller at kortet er ugyldig er vanlige brudd. Statistikk fra Arbeidstilsynets gjennomførte tilsyn viser at det avdekkes brudd på rutiner knyttet til håndtering av HMS-kort.

I vår foretaksundersøkelse er det, som nevnt i kapittel 5.2, under to tredeler av respondentene som er helt eller delvis enige i påstanden om at de makulerer kortene når en person slutter i foretaket eller kortet går ut på dato. Dette gjelder i alle tre bransjer, men andelen er lavest for leverandører innen bilpleie.

På to områder tyder inspektørundersøkelsen at det er betydelige forskjeller i type brudd som avdekkes mellom bransjene. Den første knyttet til at arbeidstakere har HMS-kort for en annen bransje enn de selv jobber i, og den andre at kortet som kontrolleres ikke er utstedt av den riktige arbeidsgiveren.

At arbeidstakere har HMS-kort som gjelder for en annen bransje er betydelig vanligere innen renhold og bilpleie enn i bygge- og anleggsbransjen. Våre intervjuer med inspektører tyder på at disse bruddene i hovedsak omfatter tilfeller der arbeidstakere innen renhold og bilpleie er utstyrt med kort som gjelder for bygge- og anleggsbransjen. Det skyldes at godkjenningsordningene i renhold og bilpleie stiller strengere krav til dokumentasjon før virksomheten blir godkjent og kan få utstedt HMS-kort til arbeidstakerne. Derfor bestiller arbeidsgiver bevisst HMS-kort for bygge- og anleggsbransjen, selv om arbeidstakerne utfører renhold eller bilpleie. På den måten kan arbeidstakerne utstyres med HMS-kort, selv om virksomheten ikke er godkjent i henhold til godkjenningsordningen.

Figur 6.3 Inspektørens svar på spørsmål om hvilke brudd på regelverket om HMS-kort som er mest vanlig. Flere svar var mulig. N=113.



Kilde: Inspektørundersøkelsen, SØA

I intervjuer har det også blitt trukket fram at HMS-kort som vises fram ved tilsyn er gjeldende for en annen bransje enn arbeidstakeren er på arbeid i, ikke er uvanlig. Videre pekes det på at feil HMS-kort ikke nødvendigvis fører til registrerte avvik i en tilsynssituasjon. For eksempel at en arbeidstaker som utfører byggetjenester, har et HMS-kort for renhold. Dette skyldes i hovedsak at foretak som har ansatt både renholdere og bygningsarbeidere fra 2020 kun kan få utstedt HMS-kort for renholdsbransjen. Det er altså ikke mulig å utstede HMS-kort for flere bransjer til en virksomhet. Dette innebærer at inspektører ikke fører avvik dersom de fører tilsyn med arbeidstakere med HMS-kort fra feil bransje, dersom bransjen HMS-kortet gjelder for stiller flere krav. Det innebærer at kort for renhold eller bilpleie kan brukes på byggeplasser, men ikke omvendt.

At arbeidstakere bærer HMS-kort fra feil arbeidsgiver på kortet er også vanligere innen

renhold og bilpleie enn i bygg- og anlegg. Årsaken til bruddet kan være at arbeidstakeren har flere arbeidsgivere, og har tatt med feil kort. I andre tilfeller kan det være at én eller flere av arbeidsgiverne bevisst ønsker å unngå å utstyre arbeidstakeren med eget HMS-kort, for eksempel for å unngå at arbeidsforholdet blir registrert i offentlige registre.

Bare tre prosent av inspektørene har svart at det at arbeidstakere bruker HMS-kort som tilhører en annen person er blant de mest vanlige bruddene å avdekke.

Inspektørene har også fått spørsmål om hvorvidt de har avdekket falske kort. Ingen svarer at å avdekke falske kort er blant de vanligste bruddene.<sup>20</sup> Resultatene må ikke tolkes som at disse bruddene ikke forekommer, men at inspektørene erfarer at de ikke er like vanlige som andre typer brudd. I intervju

<sup>20</sup> Fordi ingen har svart at å avdekke falske kort er blant de vanligste bruddene, er påstanden tatt ut av figur 6.3.



med inspektører pekes det på at falske kort har blitt uvanlig etter at kortet fikk QR-kode.

Videre pekes det i intervju med inspektører på at muligheten for å gi overtredelsesgebyr dersom gyldig HMS-kort mangler, sannsynligvis er svært viktig for foretakenes etterlevelse av HMS-kortordningen.

#### 6.4 Eksempler på former for manglende etterlevelse av HMS-kortordningen

Resultatene fra både tilsyn og spørreundersøkelsen, gir et overordnet innblikk i utfordringer knyttet til misbruk av HMS-kortordningen. I forbindelse med datainnsamlingen har vi fått ytterligere eksempler på spesifikke brudd i de tre bransjene, som vi drøfter nærmere under. Eksempelene skal ikke tolkes som å være de mest vanlige eller alvorlige formene for misbruk, men kan likevel bidra til å belyse sentrale utfordringer knyttet til utforming og etterlevelse av regelverket.

##### 6.4.1 Bygg og anlegg

Omfanget av misbruk virker å være lavest innen bygg og anlegg. Dette henger sannsynligvis sammen med at dette er bransjen som har hatt HMS-kort lengst, at det ikke er noen godkjenningsordning i bransjen (og derfor færre krav som skal imøtekommes), at det er mange tilsyn med bransjen og bruk av overtredelsesgebyr, samt at HMS-kortet brukes til både mannskapslistene og adgangskontroll i relativt stor grad.

En måte inspektører erfarer at HMS-kortordningen misbrukes på innen bygg og anlegg er at arbeidstakere meldes inn til Aa- eller Oppdrags- og arbeidsforholdsregisteret (OAR) for å bestille HMS-kort. Så fort kortet er mottatt meldes arbeidstakeren ut av registeret igjen, noe som gjør kortet ugyldig. Kortets gyldighet oppdateres i sentrale systemer. Så lenge ingen tilsynsmyndigheter eller

oppdragsgivere skanner QR-koden på kortet, men bare kontrollerer utløpsdatoen på det fysiske kortet, kan likevel arbeidstakeren jobbe i to år uten å være registrert i noen offentlige registre. Dette kan for eksempel muliggjøre svart arbeid. Merk at tilsvarende form for misbruk av HMS-kort er mulig innen både renhold og bilpleie også, men akkurat i dette prosjektet har eksempelet blitt trukket fram i forbindelse med bygge- og anleggsbransjen.

Vi spurte også representantene for arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene om deres erfaringer med misbruk av ordningen i intervjuer. Innen bygg og anlegg ble det lagt vekt på at QR-kodene har gjort det vanskeligere å misbruke kortene fordi alle har mulighet til å skanne denne å få informasjon om gyldighet.

Kortenes RFID-brikke brukes også av mange til adgangskontroll på bygge- og anleggsplasser, noe som også har bidratt til at misbruk av kortene har blitt vanskeligere. For eksempel kan ikke to personer være inne på plassen med samme kort, og det samme kortet må brukes for å registrere seg både inn og ut av arbeidsplassen. Misbruk av HMS-kort skjer ifølge informantene først og fremst på mindre bygge- og anleggsplassene uten adgangskontroll.

En utfordring som trekkes fram knyttet til RFID som adgangskontroll, er tilfeller hvor arbeidstakere bruker utgåtte eller ugyldige kort til å komme inn på byggeplass. I motsetning til kortets QR-kode, er det ikke en automatisk funksjon som gjør at kortets RFID-brikke ikke fungerer til adgang når kortet blir ugyldig. Dette må arbeidsgiver selv ta ansvar for.

##### 6.4.2 Renhold

Innen renhold ble det i intervjuer først og fremst pekt på utfordringer med at HMS-kortene i liten grad blir kontrollert, og at det er for lett å komme på en arbeidsplass uten HMS-kort. Det ble også pekt på

risikoen knyttet til å låne bort et kort uten at dette oppdages er liten. Ellers var det større bekymring knyttet til kriminelle foretak uten godkjenning, og uten HMS-kort, som driver renhold på natten.

For Arbeidstilsynet er det utfordrende å gjennomføre fysiske tilsyn med renholdere, fordi de ofte reiser til ulike lokasjoner for å utføre renhold hos kundene. Dersom Arbeidstilsynet påtreffer en arbeidstaker uten HMS-kort, kan det være utfordrende å identifisere både arbeidstakeren selv og hvem som er arbeidsgiver.

I intervjuer har inspektører påpekt at de innen renhold er særlig avhengig av gode tips som gjør det mulig å komme i kontakt med arbeidstakere. I den forbindelse har det blant annet blitt trukket fram at informasjon kan innhentes gjennom et godt samarbeid med regionale verneombud.

En annen utfordring er når foretak som utfører renholdstjenester er registrert under en annen næringskode. Én av inspektørene vi intervjuet hadde for eksempel opplevd at en virksomhet som var registrert med næringskode innen skjønnhetspleie, men som utførte renholdstjenester. At foretak er registrert i feil næringskoder påvirker oversikten over hvem som faktisk tilbyr renholdstjenester, og kan derfor påvirke utvalget av foretak å føre tilsyn med. I tillegg til at foretaket kan drive uten godkjenning og HMS-kort, uten at det framgår som mistenkelig i registre.<sup>21</sup>

En tredje erfaring fra en inspektør innen renhold er at mange foretak mangler gode rutiner for å håndtere HMS-kort, både med tanke på å følge opp at kortene som brukes er gyldige, og for innsamling og makulering av kort som er ugyldige, utgåtte eller

hørte til arbeidstakere som har sluttet. Sannsynligvis gjelder mange av de samme utfordringene også innen både bilpleie og bygg og anlegg.

#### 6.4.3 Bilpleie, hjulskift og hjullagring

Innen bilpleie ble det i intervjuer med partene i arbeidslivet pekt på at ordningen har virket i kort tid og er lite kjent, men også her ble det pekt på at mange ikke bærer HMS-kortet synlig slik de skal. Mangel på kontroll med HMS-kortene var også et problem som ble trukket frem i denne bransjen.

I bilbransjen har de ulike aktørene to godkjenningsordninger å forholde seg til; Arbeidstilsynets godkjenningsordning for foretak som tilbyr bilpleie, hjulskift og hjullagring og Statens vegvesen (SVV) sin godkjenningsordning for verksteder. Foretak som er godkjent av SVV trenger ikke å utstyre sine arbeidstakere med HMS-kort, selv om de for eksempel også har dekkhotell. Hvis virksomheten derimot ikke er godkjent av SVV, faller den inn under Arbeidstilsynets godkjenningsordning, og må utstyre arbeidstakerne med HMS-kort.

Både aktører i bransjen og inspektørene opplever at det er uklarheter i grenseflaten mellom de to ordningene. Inspektører har for eksempel opplevd alt fra tilfeller der foretak har dobbelt godkjenning og foretak som mangler godkjenning. Atter andre er godkjent i én av ordningene, men burde vært godkjent i den andre. Konsekvensen av feilaktig godkjenning kan være at færre arbeidstakere har HMS-kort enn det ordningen i utgangspunktet skulle tilsi.

<sup>21</sup> Om det var et bevisst valg å registrere virksomheten med feil næringskode i dette tilfellet, er imidlertid ukjent.



Foto: James Sullivan (Unsplash)



## 7 Vurdering av tiltak som kan forbedre HMS-kortordningen

Våre funn fra både spørreundersøkelser, intervjuer og arbeidsverksted med relevante aktører indikerer at HMS-kortordningen overordnet fungerer relativt godt. Likevel er det være forbedringspotensial, med tanke på både innretning, utforming, etterlevelse og bruk av HMS-kortene.

I dette kapittelet drøfter vi begrunnelser for og mulige virkninger av en rekke tiltak som kan bidra til ytterligere måloppnåelse for eksisterende og nye målsetninger med HMS-kortordningen.<sup>22</sup>

Tiltakene vi drøfter kan overordnet sorteres inn i fire hovedgrupper av tiltak som:

- Øker kjennskap til og kunnskap om ordningen
- Øker kvaliteten på ordningen
- Utvider HMS-kortets funksjonalitet
- Styrker myndighetenes oppfølging av ordningen

Figur 7.1 oppsummerer hvor stor andel av respondentene i henholdsvis inspektørundersøkelsen og foretaksundersøkelsen som i stor eller noen grad er enige i at de spesifikke forslagene til tiltak kan bidra til å forbedre HMS-kortordningen.

Blant foretakene er det flest som mener at HMS-kortordningen vil forbedres gjennom lengere gyldighetsperiode og at kortet blir gratis. Dette er tiltak som vil virke kostnadsbesparende for foretak, og som kan gjøre at flere ønsker å etterleve kravet om HMS-kort.

I inspektørundersøkelsen er det flest som er enige i at strengere krav til dokumentasjon og bedret tilgang på informasjon om kortet når QR-koden skannes er de best egnede tiltakene.

Det tiltaket som det er bredest enighet om blant både inspektører og foretak, er kobling av HMS-kortet mot nasjonal ID. I dag er det ingen fysisk identitetskontroll ved utstedelse av HMS-kort, men arbeidstakeren må ha fødselsnummer eller D-nummer og laste opp bilde av seg selv og bilde av egen ID. I intervjuer har flere, både representanter fra Arbeidstilsynet og næringslivet, påpekt at HMS-kortet ikke er knyttet en sikker nasjonal ID og at det øker muligheten for misbruk, som for eksempel at flere arbeidstakere bruker det samme HMS-kortet. Videre pekes det på at det er mulig å forfalske bildene som lastes opp i nettløsningen for å søke om HMS-kort, slik at en ID-sjekk hos politiet ville vært langt mer sikker. Å koble HMS-kortet til nasjonal ID gjør det enklere for inspektører, oppdragsgivere og andre å stole på at informasjonen på HMS-kortet er korrekt.

I de påfølgende underkapitlene drøfter vi egenskaper knyttet til antatte virkninger, samt vurderinger av eventuelle praktiske, økonomiske eller juridiske barrierer for hvert enkelt forslag til tiltak. Analysen er i hovedsak basert på informasjon innhentet fra spørreundersøkelsene, intervjuer og arbeidsverkstedet som er gjennomført i forbindelse med prosjektet.

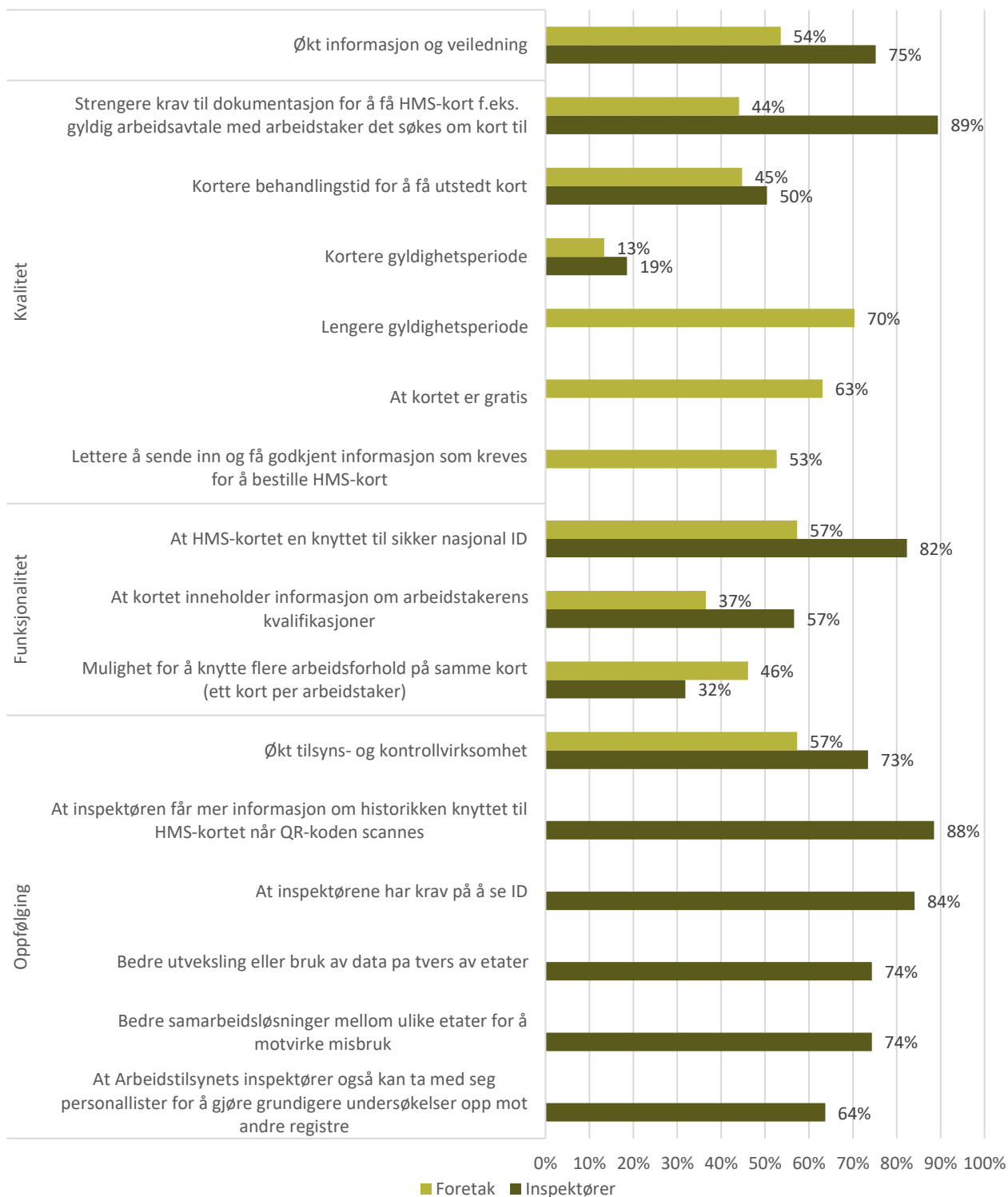
Vår samlede vurdering er at tiltak som gir bedre mulighet for å få sikker identifikasjonen til arbeidstaker og færre kort i omløp virker mest hensiktsmessig. Samtidig bør flere av tiltakene sees i sammenheng, og vi har derfor ikke gjort konkrete vurderinger av om tiltakene er hensiktsmessige hver for seg. I kapittel 8 beskriver vi derfor tre tiltakspakker som kan være hensiktsmessige for å videreutvikle HMS-kortordningen framover.

<sup>22</sup> Vi er kjent med at DigØk initiativet, i samarbeid mellom Arbeidstilsynet og Skatteetaten, har nedsatt en arbeidsgruppe med mandat om å se på behovene for et fremtidig HMS-kort og komme med forslag til løsninger. Arbeidsgruppen har vært bredt sammensatt, med representanter fra

offentlig og privat sektor i tillegg til representanter fra arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner. Det var flere av de samme aktørene som deltok i arbeidsverkstedet og intervjuene, og det ble ved flere anledninger referert til forslagene som var resultatet fra DigØk initiativet.



Figur 7.1 Andel respondenter som mener at tiltaket gjør at HMS-kortordningen i noen eller stor grad bidrar til økt seriøsitet eller økt brukervennlighet i ordningen.



Note: Der det kun er én søyle knyttet til tiltaket har spørsmålet kun blitt stilt i den ene undersøkelsen. For eksempel er spørsmålet om bedre utveksling eller bruk av data på tvers av etater kun spurt i inspektørundersøkelsen. Kilde: Inspektørundersøkelsen (N = 113) og foretaksundersøkelsen (N = 875).

## 7.1 Tiltak som gir økt informasjon og veiledning om HMS-kortordningen

---

At relevante aktører har både informasjon og kunnskap om ordningen er en forutsetning for at ordningen skal ha positive virkninger. Det gjelder både arbeidsgivere og arbeidstakere som er omfattet av ordningen, men også oppdragsgivere og kunder som kan benytte informasjonen HMS-kortordningen gjør tilgjengelig for dem.

Responsen på vår foretaksundersøkelse indikerer at det kan være spesifikk mangel på informasjon om HMS-kortordningen blant personer som driver ENK i de tre bransjene. I forbindelse med undersøkelsen fikk vi flere tilbakemeldinger fra respondenter med ENK at de ikke er omfattet av ordningen, og derfor ikke ville svare på undersøkelsen.<sup>23</sup> Som vi har påpekt tidligere, er imidlertid også ENK omfattet av kravet om HMS-kort i alle de tre bransjene.

En spesifikk utfordring knyttet til å informere personer med ENK, kan være at disse i mindre grad forholder seg til Arbeidstilsynets nettsider og informasjonskampanjer, sammenlignet med større foretak som har flere arbeidstakere. For å sørge for informasjon om HMS-kortordningen også i denne delen av næringslivet, kan det være hensiktsmessig å sende ut brev i Altinn til foretak registrert som ENK innenfor næringskoder som typisk tilbyr tjenester innenfor de tre bransjene omfattet av krav om HMS-kort. Som et generelt informasjonstiltak om ordningen, kan det være hensiktsmessig å sende dette brevet til alle foretak, uavhengig av organisasjonsform, innenfor de aktuelle næringene.

Merk at denne type brevløsning vil innebære at en del som ikke er omfattet av kravet også mottar

brevet fordi næringskoden ikke er avgjørende for om foretaket tilbyr en av de tre bransjenes tjenester.<sup>24</sup>

Videre viser både resultatene fra foretaksundersøkelsen og våre intervjuer at private forbrukere sjelden sjekker om arbeidstakerne som utfører tjenestene har HMS-kort. Både mangel på informasjon og at det oppleves som vanskelig å kontrollere den enkelte arbeidstakers HMS-kort kan tenkes å spille inn. Det kan åpne for at arbeidstakere som ikke er registrert i offentlige registre likevel utfører tjenester omfattet av HMS-kortordningen.

Etter vår vurdering er det sentralt å gjøre private forbrukeres oppfølging og kontroll av sine leverandører så enkelt som mulig. Innen renhold og bilpleie mener vi at det er mest hensiktsmessig å informere om og motivere forbrukere til å sjekke om sine leverandører er godkjent, enten ved å sjekke om arbeidstakere har HMS-kort eller ved å sjekke om foretaket er oppgitt i nettløsningen som gir oversikt over godkjente foretak. Basert på en antagelse om at terskelen for å sjekke den enkelte arbeidstakers HMS-kort er høyere enn å sjekke at foretaket er godkjent i nettløsningen, anbefaler vi å rette arbeidet mot å gjøre nettløsningen kjent. En del av dette kommunikasjonsarbeidet bør også være å motivere godkjente foretak til å markedsføre sin godkjenning i sine egne kanaler.

Arbeidstilsynet har allerede jobbet med informasjonskampanjer om begge godkjenningsordningene, som kan videreføres om erfaringen tilsier en netto positiv effekt. En spørreundersøkelse gjennomført for Skatteetaten i 2022 fant imidlertid at kun 16 prosent av forbrukere som oppga å ha kjøpt

---

<sup>23</sup> Totalt fikk vi tilbakemeldinger om at undersøkelse ikke var aktuell fordi de som ENK ikke var omfattet fra om lag 15 foretak. To av disse tilbød renholdstjenester, og resten bygge- og anleggstjenester.

<sup>24</sup> Denne utfordringen er trolig særlig gjeldende for bilpleie, der en del ikke er omfattet som følge av godkjenningsordningen til Statens Vegvesen.

Imidlertid er det også færre foretak registrert som ENK som skal ha HMS-kort innen bilpleie, og vi har ikke fått informasjon fra noen innen bilpleie om denne problemstillingen knyttet til ENK.

renholdstjenester i løpet av de to siste årene hadde sjekket om leverandøren var registrert i Renholdsregisteret (Opinion, 2022). Det kan tyde på at mange forbrukere ikke kjenner til godkjenningsordningen.

Innen bygg og anlegg er det ikke en tilsvarende godkjenningsordning å forholde seg til. I denne bransjen blir det derfor særlig viktig at forbrukere har informasjon om HMS-kortordningen, og motiveres til å faktisk sjekke om arbeidstaker har gyldig kort.

Generelt vil informasjons- og veiledningsarbeid alltid være et relevant tiltak for å styrke måloppnåelsen med både HMS-kortordningen og godkjenningsordningene innen renhold og bilpleie. Samtidig må det vurderes om, og i hvilken grad, oppdragsgivere og kunder er interessert i å bruke de ordningene som eksisterer. Ellers kan det være andre tiltak som er mer hensiktsmessige å bruke ressurser på.

## 7.2 Tiltak som øker kvaliteten på ordningen og/eller HMS-kortet

Den andre hovedgruppen av tiltak vi har drøftet i prosjektet er knyttet til tiltak som kan bidra til å øke kvaliteten på ordningen som helhet eller på HMS-kortet spesifikt. Med kvalitet mener vi her tiltak som kan gjøre at HMS-kortordningen mer direkte bidrar til å redusere omfanget av useriøsitet og a-krim. I denne hovedgruppen har vi sett på følgende tiltak:

- Strengere krav til dokumentasjon for å få HMS-kort
- Kortere behandlingstid for å få utstedt kort
- Kortere eller lengre gyldighetsperiode
- At det blir enklere å sende inn og få godkjent dokumentasjon som kreves for å bestille HMS-kort.

### 7.2.1 Strengere krav til dokumentasjon for å få HMS-kort

Strengere krav til dokumentasjon for å få utstedt HMS-kort vil bidra til økt seriositet, fordi foretakene nødvendigvis må oppfylle kravene. Ett eksempel kan være krav om å dokumentere skriftlige arbeidsavtaler med arbeidstakerne eller kobling mot register for gyldig opphold.

Som følge av godkjenningsordningene, er det strengere dokumentasjonskrav før foretakene kan søke HMS-kort innen renhold og bilpleie enn i bygg og anlegg. Det gjelder blant annet dokumentasjon av minst én arbeidsavtale per gruppe av arbeidstakere.

I inspektørundersøkelsen er nesten 90 prosent av respondentene enige i at strengere dokumentasjonskrav kan bidra til økt seriositet i bransjene, jf. Figur 7.1. I foretaksundersøkelsen er det derimot bare rundt 45 prosent som svarer det samme. Resultatene kan ha sammenheng med at bedre dokumentasjon tilrettelegger for bedre tilsyn, men samtidig øker de administrative kostnadene knyttet til etterlevelse i foretakene. Det kan også sees i sammenheng med at en relativt stor andel av respondentene i foretaksundersøkelsen opplever at seriøse påføres kostnader knyttet til etterlevelse, mens useriøse aktører unngår kostnadene.

Basert på innspill fra intervjuer og arbeidsverkstedet er det særlig dokumentasjon av arbeidsforhold og arbeidsvilkår som står sentralt. I tillegg til grenseflatene mellom de tre bransjene. Det kan derfor tenkes to særlig relevante varianter av dette tiltaket:

1. Dokumentasjon av arbeidsavtaler
  - a) Kreve dokumentasjon av arbeidsavtaler i bygg og anlegg tilsvarende som i dagens godkjenningsordninger for renhold og bilpleie

- b) Kreve dokumentasjon av den enkelte arbeidstakers arbeidsavtale
  - c) Egenerklæring om at den enkelte arbeidstaker har gyldig arbeidsavtale i tråd med arbeidsmiljølovens § 14-6
2. Dokumentasjon av overensstemmelse mellom type næringsvirksomhet og bransje for HMS-kort

Godkjenningsordningene i renhold og bilpleie stiller krav om at arbeidsgiver dokumenterer minst én skriftlig arbeidsavtale med alle grupper av arbeidstakere. I intervjuer har det også blitt påpekt at én form for misbruk av ordningen er at foretak innen renhold og bilpleie søker HMS-kort for bygg og anlegg, for å omgå dokumentasjonskravene i egen bransje. Selv om foretaket da ikke blir godkjent i godkjenningsordningen. Det underbygger at det kan være hensiktsmessig å særlig skjerpe dokumentasjonskravene i bygg og anlegg.

At foretaket må dokumentere arbeidsavtaler vil bidra til at bruk av HMS-kortet i enda større grad blir en direkte indikator på seriøse aktører og lovlige arbeidsvilkår. At dokumentasjonskravene blir likere på tvers av bransjene, kan i tillegg redusere misbruk i form av at arbeidstakere har kort for feil bransje.

Selv om behovet for dokumentasjonskrav framstår størst for bygg og anlegg, trekkes det både i intervjuer og arbeidsverkstedet fram at det er svakheter knyttet til dokumentasjonskravet i de to andre bransjene. For eksempel at foretak kun må legge ved én skriftlig arbeidsavtale i søknaden om godkjenning, og øvrige arbeidstakeres avtaler kan være mangelfulle eller manglende. En løsning som pekes på av flere er derfor å kreve skriftlig arbeidsavtale for alle det søkes om HMS-kort til. Dette til ytterligere styrke HMS-kortets funksjon som et seriositetsstempel. Dersom arbeidsgivere dokumenterer skriftlige arbeidsavtaler, skal disse også inneholde beskrivelse av arbeidet.

Ellers kan det være aktuelt å kreve mer konkret dokumentasjon av sammenhengen mellom type næringsaktivitet og hvilken bransje det søkes HMS-kort for. Teknisk kan det være at HMS-kortene for den enkelte bransje kobles til de mest aktuelle næringskodene for foretakene, for eksempel at HMS-kort for renhold er koblet til foretak registrert med næringskode 81.2 Rengjøringsvirksomhet fra Standard for næringsgruppering. Dersom det er avvik mellom foretakets registrerte næringsgruppe og hvilken bransje det søkes HMS-kort for, må dette begrunnes spesifikt i søknaden. Med denne innretningen kan første sjekk av overensstemmelse skje automatisk basert på registerdata. Eventuelle avvik må håndteres manuelt i søkeprosessen.

Merk at det er foretaket selv om registrerer næringskode i Enhetsregisteret, slik at et foretak som tilbyr renholdstjenester både kan registrere foretaket innen for eksempel 41.2 Oppføring av bygninger i Enhetsregisteret og i søknaden om HMS-kort. Denne type spekulasjon knyttet til registrering vil ikke avdekkes av forslaget over.

Samlet sett virker administrasjonskostnadene, for både foretakene og for Arbeidstilsynet å være den viktigste ulempen knyttet til tiltakene drøftet over. For omfattende dokumentasjonskrav kan undergrave ordningen fra foretakenes perspektiv, særlig dersom kostnadene i hovedsak påføres de som i utgangspunktet opptre seriøst i markedet. Fra Arbeidstilsynets side kreves det også betydelige ressurser å gå gjennom og sjekke at innsendte arbeidsavtaler er i henhold til både arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsforskrifter.

Dokumentasjonskravet kan løses gjennom at søknaden om HMS-kort til hver enkelt arbeidstaker inkluderer en egenerklæring fra arbeidsgiver om at arbeidstakeren har skriftlig arbeidsavtale i tråd med arbeidsmiljøloven, og at lønns- og arbeidsvilkår er i



henhold til allmenngjøringsloven der det er aktuelt.<sup>25</sup> Det kan også være aktuelt å inkludere flere forhold knyttet til foretakets ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet i egenerklæringsskjema, for eksempel håndtering av kjemikalier. Det kan være hensiktsmessig å utforme et slikt skjema i tråd med det europeiske egenerklæringsskjemaet.<sup>26</sup>

Egenerklæringen antas å gi en disiplinerende effekt på søker, uten at administrasjonskostnadene for hverken foretakene eller myndighetene øker unødvendig. Det bør også være muligheter for å sanksjonere feil opplysninger i et slikt egenerklæringsskjema.

Strengere dokumentasjonskrav om overensstemmelsen mellom type næringsaktivitet og bransje for HMS-kortet vil medføre mindre økning i de administrative kostnadene, gitt at første sjekk kan gjøres basert på data fra offentlige registre som allerede er knyttet til ordningen. Det vil likevel være manuelt arbeid knyttet til de avvikene som oppstår.

### 7.2.2 Kortere behandlingstid for å få utstedt kort

Det er i underkant av en tredjedel av foretakene i spørreundersøkelsen som svarer at det tar for lang tid å få utstedt HMS-kort. I utgangspunktet skal det ta under en uke å få utstedt HMS-kort ifølge Arbeidstilsynet.

Som nevnt i kapittel 5, peker imidlertid flere av våre intervjuobjekter på at behandlingstiden er en utfordring. Dette gjelder særlig i forbindelse med ansettelse av nye arbeidstakere som skal registreres i flere registre. Dette kan både gjelde for egne arbeidstakere og for eksempel for arbeidstakere hos utenlandske underentreprenører.

Konsekvensene av lang behandlingstid for arbeidet som utføres av seriøse foretak er trolig begrenset. Systemet for bestilling av HMS-kort sender umiddelbart en QR-kode til bestiller når bilder og registersjekken er godkjent. For eksempel ved bestilling av HMS-kort til arbeidstaker i byggebransjen innebærer det at systemet bekrefter at foretaket er registrert i MVA-registeret, og at arbeidstaker er registrert i folkeregisteret og i AA-registeret eller OAR. Den midlertidige QR-koden vil være gyldig i 60 dager, og skal gjøre det enkelt for dem som er registrert i rette registre, men vanskelig for dem som ikke er det, å tilby tjenestene.

At nesten en tredjedel svarer at lang behandlingstid er en utfordring *kan* være preget av at noen ikke skiller mellom behandlingstiden knyttet til å søke om godkjenning og behandlingstiden for å få utstedt HMS-kort. At det ikke er stor forskjell i andelen som svarer at lang behandlingstid er en utfordring på tvers av de tre bransjene, indikerer at dette trolig ikke er en omfattende misforståelse.

Det vurderes derfor som hensiktsmessig at prosessen for utstedelse av HMS-kort ikke endres med mål om å få behandlingstiden ned.

### 7.2.3 Endret gyldighetsperiode

Blant inspektørene og foretakene svarer kun henholdsvis 19 og 13 prosent at kortere gyldighetsperiode i stor eller noen grad vil gjøre at ordningen bidrar til økt seriøsitet eller brukervennlighet. Det er imidlertid 70 prosent av foretakene som svarer at lenger gyldighetsperiode vil bidra til økt brukervennlighet.

Både spørreundersøkelsen, intervjuer og arbeidsverkstedet indikerer en bred enighet i næringslivet om at lenger gyldighetsperiode er en fordel. Dette

<sup>25</sup> Arbeidsmiljølovens § 14-6 krav til innhold.

<sup>26</sup> Klikk [her](#) for mer informasjon om Det europeiske egenerklæringsskjemaet.

skyldes at det blir mindre ressurskrevende for foretakene å etterleve kravet om HMS-kort.

Dersom gyldighetsperioden forlenges, vil foretak med arbeidstakere som arbeider i mer enn to år sjeldnere måtte søke om nytt HMS-kort. Dette vil være ressursbesparende for både arbeidsgiver og for Arbeidstilsynets administrasjon av ordningen.

Dersom en arbeidstaker arbeider kortere enn kortets gyldighetsperiode, skal arbeidsgiver inndra kortet, som vil bli ugyldig når arbeidstakeren ikke lenger er registrert med arbeidsforholdet i AA-registeret. Også når gyldighetsperioden er nådd og kortet utgår, skal arbeidsgiver også ta inn kortet. Dersom kort innsamles og makuleres ved opphør av arbeidsforhold, er behovet for en lengre gyldighetsperiode liten.

Som nevnt tidligere er det imidlertid ikke sjeldent at rutineene for innsamling og makulering av ugyldige og utgåtte HMS-kort er mangelfulle. I inspektørundersøkelsen svarte nærmere 90 prosent at utgåtte HMS-kort er blant de vanligste formene for brudd som avdekkes ved tilsyn. Om lag 60 prosent svarte at ugyldige kort er blant de vanligste formene for brudd. I intervjuer forteller inspektører det at HMS-kortene er ugyldige fordi arbeidsforholdet har opphørt, selv om gyldighetsperioden ikke er over.

En utfordring knyttet til å forlenge gyldighetsperioden (når denne framgår av kortet), er altså at sannsynligheten for at HMS-kort framstår som gyldige, selv om de i realiteten ikke er det, øker. Dermed kan arbeidstakere fortsette å bruke det ugyldige, men ikke-utgåtte HMS-kortet uten at dette nødvendigvis avdekkes.<sup>27</sup>

Gyldighetsperioden har, slik vi ser det, ingen praktisk betydning når det er hvorvidt arbeids-

forholdet er registret i registrene som kreves som avgjør om kortet er gyldig. Manglende praktisk betydning forutsetter imidlertid at skanning av QR-kode er standard, slik at informasjon om gyldighet blir oppgitt. Dersom kortets QR-kode alltid ble skannet forsvinner behovet for en utløpsdato.

Gitt at skanning av QR-koden *ikke* virker å være en standard, vurderes det som hensiktsmessig å fortsette med en form for gyldighetsperiode på HMS-kort. Med utgangspunkt i bred enighet blant inspektører og foretak, bør det vurderes om gyldighetsperioden bør øke noe, for eksempel til fem år. For å redusere bruken av utgåtte kort foreslås det uansett at foretaket får et digitalt varsel i god tid før utløpsdato, slik at de kan sørge for å bestille nytt kort.

### 7.3 Tiltak som øker HMS-kortets funksjonalitet

Den tredje hovedgruppen av tiltak vi har drøftet i prosjektet er knyttet til tiltak som kan utvide HMS-kortets funksjonalitet. Med funksjonalitet mener vi her tiltak som kan gjøre at HMS-kortordningen gir mer informasjon om arbeidstaker og dermed kan bidra til å redusere omfanget av useriøsitet og akrim. Tiltakene som inngår:

- Knytte HMS-kortet til sikker nasjonal ID
- Ett kort per arbeidstaker
- At kortet inneholder informasjon om arbeidstakerens kvalifikasjoner

#### 7.3.1 Knytte HMS-kortet til sikker nasjonal ID

Både i inspektør- og foretaksundersøkelsen er det å knytte HMS-kortet til arbeidstakerens nasjonale ID blant forslagene til tiltak som flest respondenter mener kan bidra til å styrke HMS-kortordningen, jf. figur 7.1.

<sup>27</sup> Merk at gyldighetsperioden ikke lenger er oppgitt fysisk på HMS-kortet, men fordi utstedelsesdato er oppgitt er også utgått dato implisitt

tilgjengelig. Gyldighetsperioden til kortet oppgis heller ikke når QR-koden skannes, men er tilgjengelig i TietoEvry sin nettløsning.

I dag er det ingen fysisk identitetskontroll ved utstedelse av HMS-kort, men arbeidstakeren må ha fødselsnummer eller D-nummer. I bestillingsløsningen må søkeren laste opp eget portrettbilde til bruk på HMS-kortet og et bilde av gyldig legitimasjon. For personer med utenlandsk opprinnelse forutsetter D-nummer at personen har møtt til identitetskontroll hos Skatteetaten.

I vurderingen av dette tiltaket legger vi til grunn at arbeidstaker må møte til fysisk ID-kontroll også for å få utstedt HMS-kort. Det er forbundet med høyere kostnader enn dagens digitale løsning for HMS-kort, som sannsynligvis vil føre til at prisen må øke. Dersom det er politiet som skal utføre ID-kontrollen påføres de også ekstra oppgaver, i tillegg til at det kan oppstå kø for denne kontrollen. Kontrollen bør kunne skje i sammenheng med identitetskontroll for D-nummer.

I intervjuer har flere, både fra Arbeidstilsynet og næringslivet, påpekt at HMS-kortet burde være koblet mot sikker nasjonal ID for å redusere muligheten for misbruk, blant annet knyttet til at flere arbeidstakere bruker det samme HMS-kortet. Flere har også påpekt at mange i praksis bruker HMS-kortet som et ID-kort, selv om det ikke er et godkjent identitetsdokument.<sup>28</sup>

Å koble HMS-kortet til nasjonal ID gjør det enklere for inspektører, oppdragsgivere og andre å stole på at informasjonen på HMS-kortet er korrekt. Et annet element er at det kan redusere utfordringer knyttet til godkjenning av bilder, fordi HMS-kortet kan bruke samme bilde som det nasjonale ID-kortet.

En ulempe ved å koble HMS-kortet til nasjonal ID er at det ikke vil være mulig å få HMS-kort for arbeidstakere som ikke har person- eller D-nummer. Det vil

for eksempel gjelde arbeidstakere som har svært korte opphold i Norge. Fordi hovedregelen er at alle som jobber i Norge skal ha enten fødselsnummer eller D-nummer, er antageligvis antallet arbeidstakere dette gjelder begrenset. For denne gruppen kan lånekort med kort gyldighet være en løsning.<sup>29</sup>

I intervjuer har inspektører påpekt at det kan være vanskelig å fastslå om identiteten på HMS-kortet samsvarer med personen de påtreffer i tilsynet. Avvik kan for eksempel skyldes at arbeidstakere byttelåner kort. Kobling til nasjonal ID vil ikke løse denne utfordringen, med mindre det gir tilgang til bedre bilder eller annen identifiserende informasjon om arbeidstakeren.

Dersom HMS-kortet, gjennom koblingen til nasjonal ID, muliggjør straffeforfølgelse av personer for bruk av lånt eller stjålet legitimasjon kan denne type misbruk reduseres. Bruk av lånt eller stjålet legitimasjon har en strafferamme på opptil to år i fengsel, som kan virke avskrekkende og derfor redusere antallet som er villige til å bruke andres kort.

Basert på funn fra vår kartlegging av erfaringer med ordningen og drøftingen av tiltakets virkninger, er vår vurdering at det kan være hensiktsmessig å koble HMS-kortene til sikker nasjonal ID, ut over koblingen til fødsels- eller D-nummer som allerede gjøres i dag. Tiltaket er imidlertid mest aktuelt når det sees i sammenheng med neste tiltak, om ett kort per arbeidstaker, jf. kapittel 7.3.2.

### 7.3.2 Ett HMS-kort per arbeidstaker

I gjeldende regelverk er det arbeidsgiver som har ansvar for å utstyre arbeidstakere med HMS-kort. Dersom en arbeidstaker har flere arbeidsgivere, vil hver arbeidsgiver ha ansvar for å bestille et HMS-

<sup>28</sup> Merk at HMS-kort ved innføring var kalt «Identitetskort (ID-kort) på bygge- og anleggsplasser».

<sup>29</sup> Også innenfor dagens ordning er det i enkelte tilfeller mulighet for å bruke lånekort.

kort for arbeidsforholdet de har med arbeidstakeren. Konsekvensen av dette er at arbeidstakere med flere arbeidsgivere skal ha flere HMS-kort. Det er altså ett kort per arbeidsforhold.

I inspektørundersøkelsen er det 32 prosent av respondentene som mener ett HMS-kort per arbeidstaker i noen eller stor grad kan bidra til økt seriøsitet i bransjene.<sup>30</sup> I foretaksundersøkelsen mener 46 prosent av respondentene at ett kort per arbeidstaker i stor eller noen grad vil bidra til å gjøre ordningen mer brukervennlig.

For arbeidstakere som arbeider for flere arbeidsgivere, vil det kunne være en fordel om et HMS-kort kunne representert de ulike arbeidsforholdene fordi de bare trenger ett kort selv om de har flere arbeidsgivere eller om de skifter arbeidsgiver. Ulempen for arbeidstaker er at finansieringen av kortet vil pålegges dem.

Forenkling til ett kort per arbeidstaker vil gi redusert risiko for at arbeidstaker har med feil kort og det ville redusert mulighetene for misbruk, fordi det er færre kort i omløp. I inspektørundersøkelsen svarte 43 prosent at et vanlig brudd på regelverket om HMS-kort er at arbeidstakers HMS-kort ikke er utstedt av den gjeldende arbeidsgiveren. Dette omfatter imidlertid både tilfeller der arbeidstaker for eksempel har glemt sitt HMS-kort, men også tilfeller med bevisst misbruk av ordningen.

En sentral utfordring med ett kort per arbeidstaker, er knyttet til at det innebærer en overføring av ansvaret om å søke om HMS-kort fra arbeidsgiver til arbeidstaker. Krav om HMS-kort er hjemlet i arbeidsmiljøloven, som er en vernelov for arbeidstakerne og hvor det er arbeidsgiver som er

pliktsubjekt. Det kan derfor argumenteres for at det er mot hensikten med lovgivningen å pålegge arbeidstaker å selv sørge, og betale, for HMS-kortet.

Videre trekker flere av inspektørene fram at tilsynsobjektet er foretak, og ikke arbeidstakere. Det skaper et spesifikt behov for å avklare hvordan ansvaret for at arbeidstaker har gyldig HMS-kort tilknyttet riktig arbeidsgiver skal fordeles. Og hvem og hvordan Arbeidstilsynet kan sanksjonere for avdekkede brudd.

Fra et inspektørperspektiv er det påpekt i intervju at ett kort per arbeidstaker kan skape uklarheter i tilsynssituasjonen. For eksempel kan Arbeidstilsynets inspektører risikere å møte arbeidstakere på en byggeplass hvor flere av deres arbeidsgivere har oppdrag. Dette kan gjøre det vanskeligere å vite hvilket av arbeidsforholdene det føres tilsyn med. Hvordan dette skiller seg fra en situasjon der arbeidstakeren har fysiske HMS-kort fra alle de samme arbeidsgiverne med seg på byggeplassen er imidlertid uklart for oss.

En annen utfordring som blir trukket fram i intervjuer er at inspektører ikke vil ha mulighet til å inndra kortet dersom et arbeidsforhold er ugyldig (for eksempel fordi det har opphørt), dersom et av de andre arbeidsforholdene er gyldige. Det vil derfor være viktig at det kommer på plass en mulighet for inspektør til å fjerne arbeidsforhold som er ugyldige fra kortet, hvor arbeidsgiver får beskjed om dette automatisk. Beskjeden må gi arbeidsgiver informasjon om at de må søke om å koble seg til HMS-kortet på nytt dersom arbeidsforholdet skal fortsette.

<sup>30</sup> Merk at intervju med en av inspektørene kan tyde på at andelen som har svart at de mener ett kort per arbeidstaker er hensiktsmessig, kan være overdrevet fordi spørsmålsformuleringen ikke tydeliggjør at dette innebærer at arbeidstaker vil være ansvarlig for å skaffe HMS-kortet. Det

kan derfor ikke utelukkes at andelen ville vært lavere dersom spørsmålsformuleringen hadde tydeliggjort dette.



En mulig ulempe ved ett kort per arbeidstaker for næringslivet, er knyttet til at rundt 60 prosent av respondentene i foretaksundersøkelsen svarer at kortets RFID-brikke i stor eller noen grad brukes til adgangskontroll.<sup>31</sup> Dette trekkes fram som en veldig nyttig funksjon ved HMS-kortet. For at praksisen med RFID som adgangskontroll skal kunne fortsette, må arbeidsgiver ha mulighet til å koble RFID på arbeidstakeres kort mot adgang på aktuelle byggeplasser. Dette er teknisk utfordrende da foretakene vil måtte bruke RFID-teknologi som er kompatibel med hverandre.

Dersom systemet som gir informasjon om arbeidsforholdets tilknytning til ulike registre blir stabilt nok, kan QR-koden kan brukes til adgangskontroll. Merk at en statisk QR-kode enkelt vil kunne registreres som gyldig for adgang, men kan også enkelt kopieres opp, og vil dermed i mindre grad sørge for at det er rett person som får adgang.

Utvikling av en mobil applikasjon for HMS-kort ville kunne løst utfordringene, men forutsetter at alle arbeidstakere har tilgang på smarttelefon i arbeidstiden. Det ville være mulig å vise for eksempel en QR-kode for gyldighet fra en applikasjon med sikker innlogging, eller at de oppgir informasjon som gjør at inspektør kan finne personen i en applikasjon på inspektørens telefon. Uansett hvilken teknisk tilnærming som velges, er det viktig å sørge for at det er samsvar med sikkerhetsstandarder og personvernregler.

Dersom HMS-kortet skulle gå fra å være arbeidsgivers til arbeidstakers personlige kort, vil det forutsette store tekniske og systemiske endringer knyttet til administrasjonen av kortet, i tillegg til juridiske endringer knyttet til forskriften om

HMS-kort. Det ville for eksempel måtte være arbeidstakers ansvar å søke om kortet, selv om arbeidsgiver må være delaktig i prosessen. I arbeidstakers søknad om kort for et arbeidsforhold må det sjekkes at gjeldende krav til arbeidsgivers registrering imøtekommes, herunder krav om godkjenning for foretak innen renhold og bilpleie. Dette må gjelde for alle arbeidsforhold som legges til kortet.

Fra et markedsperspektiv er det sannsynlig at de samlede administrative kostnadene knyttet til etterlevelse av regelverket om HMS-kort reduseres noe med ett kort per arbeidstaker. Det skyldes hovedsakelig at det nå blir færre kort å administrere totalt sett, fordi arbeidstaker kun søker ett kort som kan brukes hos forskjellige arbeidsgivere over tid. Likevel må de samme kontrollene av offentlige registre for arbeidstaker, arbeidsgiver og arbeidsforholdet sjekkes på samme måte som i dagens ordning.

Vår vurdering er at ett kort per arbeidstaker aktualiseres særlig dersom HMS-kortet skal kobles til nasjonal ID. I så fall vil det være et konkret mål å unngå at antall sikre ID-kort multipliseres med antall arbeidsgivere den enkelte arbeidstaker har. På denne måten vurderer vi at de to tiltakene i stor grad vil begrunne hverandre gjensidig. Samtidig mener vi at en endelig vurdering av dette tiltaket må se hen til juridiske og praktiske konsekvenser som går ut over rammene for dette kartleggingsprosjektet.

Å innføre ett kort per arbeidstaker vil innebære en fundamental endring av HMS-kortordningen. Det vil være en ressurskrevende prosess, og krever en rekke både praktiske og juridiske avklaringer.

---

<sup>31</sup> RFID-teknologi gjør det mulig å identifisere og spore objekter ved hjelp av radiofrekvenskommunikasjon mellom en leser (leserenhet) og en RFID-brikke (transponder) som er festet til et objekt eller innebygd i et kort.

### 7.3.3 Informasjon om arbeidstakeren knyttet til HMS-kortet

Det er flere av våre intervjuobjekter og deltakere på arbeidsverkstedet som har fremmet et ønske om at mer informasjon om arbeidstaker skal legges inn i HMS-kortet, og at informasjonen blir synlig ved skanning av kortets QR-kode. Informasjonen kan for eksempel være om arbeidstakeres kvalifikasjoner, sertifikater, status for arbeidstillatelse, arbeidstakers tittel (arbeidsoppgaver) eller arbeidstid.

I intervjuer har det for eksempel blitt trukket fram HMS-utfordringer som følge av at arbeidstaker ikke har kunnskap om rengjøringsmidler og helseskadelige kjemikalier. Hvorvidt arbeidstaker har fått nødvendig opplæring i helseskadelige kjemikalier og tilgang til stoffkartotek/datablad er også informasjon som kan knyttes til HMS-kortet. Det kan øke incentivet til å gi arbeidstakere nødvendig opplæring for tjenestene som skal utføres, og forenkle arbeidet for inspektører ved tilsyn.

Ifølge en evaluering av et pilotprosjekt med ID-kort å byggeplasser i Danmark er det flere andre land som har implementert HMS-kortordninger hvor et av kortets formål er å dokumentere utdanning og erfaring (Møller & Pilmark, 2023). Dette gjelder i Storbritannia, Spania, Luxemburg og Danmark.

I Storbritannia skiller kortet seg imidlertid vesentlig fra det norske ved at det ikke er lovpålagt, men et frivillig kort som har blitt standard i bygge- og anleggsbransjen. I Storbritannia finansieres også kortet av arbeidstaker. Det er enda flere land som inkluderer informasjon om kompetanse på kortet, uten at dette er beskrevet som formålet til kortet (Williams, 2022). Dette inkluderer for eksempel Belgia.

I rapporten om HMS-kort til DigØk-initiativets arbeidsgruppe blir også kundens mulighet til å sjekke kvalifikasjoner fremmet som et tiltak som kan bidra til å øke seriøsiteten i bransjene, og da også i privatmarkedet. Det kan også bidra til bedre HMS-tilstand i bransjene, fordi det blir enklere å kontrollere at kvalifiserte arbeidstakere utfører arbeidet.

I foretaksundersøkelsen svarer 14 prosent at de i stor grad tror informasjon om arbeidstakers kvalifikasjoner vil gjøre at ordningen med HMS-kort i større grad bidrar til seriøsitet. Blant inspektørene er det 25 prosent som svarer det samme. Samlet er dette blant tiltakene færrest mener vil bidra til økt måloppnåelse for HMS-kortordningen.

Et praktisk spørsmål blir hvilken informasjon som kan og bør kobles til HMS-kortet. Det finnes for eksempel gode registerbaserte data om formell utdanningsbakgrunn for personer som har vokst opp i Norge. Det vil sannsynligvis være mye vanskeligere å skaffe tilsvarende informasjon om utenlandske arbeidstakere, hvis de ikke har søkt om og fått godkjenning for sitt utenlandske fag- og svennebrev hos NOKUT (Andersen, Bråten & Bøckmann, 2021).

Videre oppnås sertifiseringer ofte gjennom ikke-formelle kurs som tilbys av private aktører. Hvordan innhold i og gjennomføring av slike kurs skal kvalitetssikres, samt hvordan denne informasjonen skal inkluderes i HMS-kortordningen, krever avklaring. Én mulighet er løsninger som Kompetanseregisteret, men dette er avhengig av at markedsaktørene selv går inn og registrerer informasjon manuelt. Kompetanseregisteret vurderes imidlertid som lite hensiktsmessig, da dette registeret ikke er kvalitetssikret av offentlig

myndighet slik de andre registrene koblet til HMS-kortet er.<sup>32</sup>

I en internasjonal sammenligning av ulike lignende HMS-kortordninger blir det også trukket fram at det er svært viktig for ordningens legitimitet at informasjonen som er tilgjengelig på kortet er av høy kvalitet (Møller & Pilmark, 2023). I samme undersøkelse trekkes det også fram at for tilsynsformål er den viktigste tilleggsinformasjonen som kan inkluderes på kortet, sannsynligvis informasjon om arbeidstid og eventuelt lønns slipper. Det er vår vurdering at informasjon om arbeidstid i så fall bør komme fra en objektiv kilde som en adgangsleser, og at foretaket ikke har tilgang til å endre denne informasjonen.

En utfordring som pekes på av ansvarlige for HMS-kortløsningen i Arbeidstilsynet, er at mer informasjon på kortet også innebærer at flere offentlige systemer må kobles sammen. Dersom flere systemer skal kobles for å gi informasjon til HMS-kortet, er vil risiko for systemfeil øke. Konsekvensen er at gyldige kort står som ugyldige når QR-koden skannes, som følge av en systemfeil.

Allerede i dag kobles kortet med informasjon fra flere registre, jf. kapittel 2. Hver natt valideres HMS-kortenes kobling til disse registrene. I intervjuer med inspektører blir det pekt på et ønske om sanntidstilgang til Aa-registeret og oppdragsregisteret for å heve kvaliteten på informasjonen som ligger i HMS-kortet. Både representanter fra Arbeidstilsynet og fra bransjene trekker imidlertid fram at det er systemutfordringer og -tregheter som gjør informasjonen på kortet noe ustabil. Det begrenser verdien av sanntidstilgang. Vårt inntrykk er at informasjonen på kortet i dag er

for ustabil til å for eksempel benytte QR-koden som innstemplingsmetode ved en arbeidsplass.

Risiko for økte systemutfordringer og -tregheter må bli i hensyntatt dersom det skal legges mer informasjon på kortet. Nyten av å for eksempel få informasjon om arbeidstakers kvalifikasjoner må dermed veies opp mot ressursene som går med for å koble opp denne informasjonen og risikoen for at systemfeil oftere vil oppstå.

Per nå er vår vurdering at å koble på ytterligere databaser om kvalifikasjoner eller andre egenskaper ved arbeidstakerne vil være svært krevende, både praktisk og ressursmessig. Det framstår også for oss som at hvis eksisterende registerdata fra Norge brukes, vil det føre til ulik informasjonstilgang for arbeidstakere som har gjennomført utdanning eller annen opplæring i henholdsvis Norge og utlandet.

Videre vurderes det som hensiktsmessig at dersom informasjon om kvalifikasjoner skal legges til kortet, så avgrenses dette til kvalifikasjoner knyttet til HMS. Dette fordi det vurderes som viktig at kortets formål ivaretas, nemlig å bidra til bedre HMS-vilkår. Brukervennlighet og klarhet i kortets design vurderes som svært viktig, og å ha for mye informasjon på ett kort kan gjøre det vanskeligere å innhente viktig informasjon.

#### 7.4 Tiltak som styrker myndighetenes oppfølging av ordningen

Den fjerde hovedgruppen omfatter tiltak som er rettet mot å styrke myndighetenes oppfølging av ordningen gjennom tilsyn. Tiltakene som inngår, er:

- Økt tilsyns- og kontrollvirksomhet

<sup>32</sup> Kompetanseregisteret er et informasjonssystem for å sikre kompetanse på arbeidsplassen i bl.a bygge- og anleggsnæringen. Basert på informasjon fra opplæringsvirksomheter og arbeidsgivere, utstedes rundt

50 000 kompetanse-bevis per år og over 1.3 millioner bevis er registrert i Kompetanseregisteret. Klikk [her](#) for å lese mer om Kompetanseregistret.

- Inspektører får tilgang til mer informasjon når HMS-kortet skannes
- At inspektører får hjemmel til å kreve å se arbeidstakerens ID
- Samarbeid på tvers av etater

#### 7.4.1 Økt tilsyns- og kontrollvirksomhet

Selv om innføring av HMS-kort og eventuelle justeringer av ordningen kan ha en direkte effekt på adferd i markedet, antas effekten å være begrenset i fravær av kontroller og tilsyn. I fravær av oppfølging gjennom tilsyn og sanksjoner, er det også en risiko for at tiltak kan forverre konkurransesituasjonen i bransjen. Det kan for eksempel skje ved at seriøse foretaks kostnader til å etterleve regelverket øker, kostnader som kriminelle aktører unngår.

Tiltaket om økt tilsyns- og kontrollvirksomhet med HMS-kortordningen handler i hovedsak om å øke nivået på myndighetenes oppfølging av HMS-kortordningen. Formålet er at det skal bidra til økt oppdagelsesrisiko for de som ikke etterlever regelverket, for å motvirke misbruk av ordningen i seg selv og redusere omfanget av useriøsitet og akrim.

I underkant av 60 prosent av respondentene i foretaksundersøkelsen og litt mer enn 70 prosent av respondentene i inspektørundersøkelsen svarer at økt kontroll- og tilsynsaktivitet i noen eller stor grad kan bidra til økt seriøsitet i bransjene.

Om det er hensiktsmessig å øke ressursbruken på tilsyn med og kontroll av HMS-kort må sees i sammenheng med nyttevirkninger av andre tilsyns- og kontrollaktiviteter myndighetene gjennomfører. Fordi vi ikke har kartlagt erfaringer med andre ordninger i dette prosjektet, har vi heller ikke grunnlag for å vurdere om det er hensiktsmessig å omprioritere den eksisterende fordelingen av

ressursene mellom de ulike kontroll- og tilsynsaktivitetene.

Dersom ressursbruken på tilsyn med og kontroll av HMS-kort skulle økes, vurderer vi det som hensiktsmessig at ressursene rettes mot bilpleie fordi ordningen er såpass nytt. Intervjuene tilsier at tilsvarende satsning mot renhold etter innføring av godkjenningsordning og krav om HMS-kort har bidratt til økt seriøsitet i bransjen, og det ville sannsynligvis også vært tilfelle for bilpleie.

Merk også at samtidig som den opplevde oppdagelsesrisikoen ved lovbrudd ikke må være for lav, må avdekkede lovbrudd følges opp med sanksjoner for å få god effekt.

#### 7.4.2 Inspektører får tilgang til mer informasjon når HMS-kortet skannes

Når QR-koden skannes åpnes en nettside som viser om kortet er gyldig eller ikke, i tillegg til informasjonen som også står skrevet på det fysiske kortet.

I inspektørundersøkelsen svarer nærmere 90 prosent at tilgang til mer informasjon når HMS-kortets QR-kode skannes vil bidra til økt seriøsitet. I intervju utdypes det at det bør blir lettere å få informasjon *hvorfor* et kort har status som ugyldig, også i tilsynssituasjonen. Det eksisterer allerede en egen inspektørtilgang som gir informasjon om statusendringer på kortet, herunder tid og årsak til endringene. Vår forståelse fra intervju er imidlertid at denne tilgangen ikke er tilgjengelig ute på tilsyn.

Det vurderes som nyttig for både inspektører på tilsyn og for andre foretak som kjøper tjenester med tilgang til mer informasjon når kortets QR-kode skannes. En tekstboks med noe utfyllende informasjon, eksempelvis "Ugyldig - utløpt" eller "Ugyldig - arbeidstaker er ikke registrert i Aa-registeret eller OAR" ville gitt betydelig mer innsikt.



Inspektører har mulighet til å finne denne informasjonen i de underliggende systemene, men dette er ikke tilgjengelig i tilsynssituasjonen.

Enkelte intervjuobjekter foreslår også at inspektøren kunne fått opp dokumentasjonen som er innsendt i forbindelse med prosessen med å få HMS-kort ved skanning av HMS-kortets QR-kode. Som for eksempel arbeidsavtaler eller foretakets tilknytning til bedriftshelsetjeneste. Sannsynligvis er det ikke hensiktsmessig at alle som skanner QR-koden får den ekstra informasjonen som er tilgjengelig. Det bør derfor i så fall lages en løsning som gjør at kun enkelte får tilgang, som Arbeidstilsynets inspektører.

I intervjuer med inspektører, blir det også trukket fram som nyttig om data om inn- og utstemping kunne vært lagret på kortet i en gitt periode (for de tilfeller hvor kortet brukes til dette). Dette ville være svært nyttig i forbindelse med kvalitetssikring av timelister i forbindelse med tilsyn.

#### 7.4.3 At inspektører får hjemmel til å kreve å se arbeidstakerens ID

Flertallet av respondentene i inspektørundersøkelsen svarer at mulighet til å kreve å se nasjonal ID vil gjøre tilsynene mer effektive. Formålet med hjemmelen er at inspektørene kan kontrollere at identiteten på HMS-kortet stemmer overens med arbeidstakerens sikre nasjonale ID. Det kan bidra til å avdekke flere former for misbruk av ordningen.

Å innføre tiltaket vil kreve en lovendring, som gir inspektører i Arbeidstilsynet denne hjemmelen. Det er en betydelig barriere. Ved lovendringer må det alltid gjøres grundige vurderinger, både av hvordan hjemmelen skal utformes og hva virkningene vil bli. Innenfor rammene av dette prosjektet har ikke vi klart å avdekke ulemper knyttet til at Arbeidstilsynets inspektører får hjemmel til å be om arbeidstakernes ID.

Dette tiltaket må særlig sees i sammenheng med om HMS-kortet skal kobles til sikker nasjonal ID eller ikke. Dersom HMS-kortet kobles til nasjonal ID, vil det ikke være behov for å gi inspektørene hjemmel til å kontrollere ID, så lenge de har hjemmel til å kontrollere HMS-kortet.

#### 7.4.4 Samarbeid med andre relevante parter

Avvik knyttet til HMS-kort kan være en indikasjon på mer alvorlige brudd hos en virksomhet. I tilfeller hvor avvik som vekker mistanke om mer alvorlige forhold avdekkes, forteller inspektørene vi har gjennomført intervju med at det ofte er behov for å koble på enten andre norske myndigheter eller myndigheter i andre land.

Fordi lovbrudd knyttet til arbeidsforholdene som avdekkes i de tre bransjene, ofte faller under ulike tilsynsmyndigheters forvaltningsområder, er samarbeid på tvers av etater viktig. Samarbeid med andre relevante parter kan bidra til økt kunnskap om bransjene og dermed utvikling, implementering og drift av passende tiltak. Økt satsning på å styrke det tverretatlige samarbeidet om tilsyn og kontroller, og sanksjoner, vurderes som svært viktig for å øke seriøsiteten i bransjene mer generelt. Altså utover HMS-kortordningens virkeområde.

I inspektørundersøkelsen svarer nærmere tre fjerdedeler at bedre samarbeid og bedre datautveksling på tvers av etater vil bidra til økt seriøsitet i bransjen. Dette gjelder mer generelt, og ikke utelukkende i tilknytning til HMS-kortordningen. HMS-kortordningen er imidlertid et eksempel på et tiltak hvor ulike myndigheters registre kobles sammen for å bidra til økt seriøsitet.

Det er allerede etablert flere samarbeidsarenaer mot useriøsitet og kriminalitet i arbeidslivet. En del er generelle, for eksempel det tverretatlige a-krimisamarbeidet i og utenfor a-krimisentrene. For

bilbransjen og renhold er det etablert Treparts bransjeprogram.

Ifølge KPMGs evaluering av samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (2022) har samarbeidet og datautvekslingen mellom norske myndigheter blitt forbedret gjennom opprettelsen av a-krimsentrene, selv om det fremdeles er utnyttet potensiale. Dette trekkes også fram i flere intervjuer. Opprettelsen gjør det mulig for Arbeidstilsynet å sende saken sin, med et fødsels- eller D-nummer, til andre etaters inspektører og linjer gjennom a-krimsenderet. Informasjon om sakens utfall er i liten grad mulig å følge opp, men deling av informasjon til a-krimsenderet fungerer.

Når det gjelder deling av informasjon på tvers av land, varierer det i hvilken grad Arbeidstilsynet i andre land deler informasjon om enkeltpersoner. Både deling på tvers av etater og på tvers av land kan bidra til redusert useriøsitet i næringslivet.

En konkret utfordring som trekkes fram i intervjuer med inspektørene til Arbeidstilsynet, er at de ikke har hjemmel til å ta med personallister ut av arbeidsplassen for grundig gjennomgang. Over 60 prosent av inspektørene mener at hjemmel til å ta med personallistene vil bidra til økt seriøsitet. Tilgangen på personallister vil muliggjøre en grundigere undersøkelse av arbeidstakere og tidsbruk opp mot andre registre.

Dersom tilsynet gjennomføres sammen med Skatteetaten er det imidlertid mulig å ta med personallistene, noe som er et eksempel på nytteverdien av samarbeid i tilsynssituasjonen. Tiltaket om å gi Arbeidstilsynets inspektører hjemmel til å ta med personallister har mer generell betydning for tilsynene, men liten direkte betydning for HMS-kortordningen i seg selv.



Foto: Dylan Gillis (Unsplash)

## 8 Mulige tiltakspakker for videreutvikling av HMS-kortordningen

I kapittel 7 ble det gjennomgått flere tiltak som hver for seg eller samlet kan gjøre at HMS-kortordningen i større grad bidrar til seriøsitet i de tre bransjene. Flere av tiltakene bør imidlertid sees i sammenheng.

Overordnet kan tiltakene deles inn i tiltak som bidrar til å øke den eksisterende HMS-kortordningens måloppnåelse, og tiltak som i større grad endrer HMS-kortordningen. I dette kapitlet beskriver vi derfor tre tiltakspakker som kan være hensiktsmessige for å videreutvikle HMS-kortordningen framover:

1. Styrke den eksisterende HMS-kortordningen
2. Ett HMS-kort per arbeidstaker
3. Digitalt HMS-kort

Ut over de tre tiltakspakkene legger vi til grunn at Arbeidstilsynet kontinuerlig jobber for å optimalisere arbeidet med både informasjon og veiledning og gjennomføring av kontroll og tilsyn.

Merk at det også kan være hensiktsmessig med andre kombinasjoner av de ulike tiltakene presentert i kapittel 7, enn dem som presenteres under.

### 8.1 Tiltakspakke 1: Styrke den eksisterende HMS-kortordningen

---

I denne tiltakspakken beholder vi i hovedsak dagens strukturer for den eksisterende HMS-kortordningen. Formålet med tiltakene er derfor i hovedsak å øke kvaliteten på informasjonen i ordningen, og myndighetenes oppfølging gjennom tilsyn.

Basert på analysen i kapittel 7, omfatter denne tiltakspakken følgende:

- Utvidet hjemmel for inspektører til å sjekke arbeidstakeres ID

- At inspektører får tilgang på mer informasjon når HMS-kortet skannes
- Strengere dokumentasjonskrav for å få HMS-kort for bygg og anlegg

Både i intervjuer og spørreundersøkelsen har inspektørene påpekt at det kan være utfordrende å bekrefte at HMS-kortet stemmer overens med identiteten på arbeidstakerne som påtreffes ved tilsyn. Med utvidet hjemmel til å sjekke arbeidstakerens ID, kan det øke kvaliteten på tilsynet. Det vil bidra til å øke oppdagelsesrisikoen ved misbruk der arbeidstakere bruker HMS-kort med andre personers identitet. Tiltaket vil kreve en lovendring.

Det andre tiltaket handler om å gjøre mer informasjon tilgjengelig for inspektører som kontrollerer HMS-kort, særlig i de tilfellene de påtreffer personer med ugyldige kort. Inspektørene uttrykker at mer informasjon om årsaken til at kortet er ugyldig vil effektivisere deres arbeid. For eksempel at det kommer en tekstboks som forklarer at årsaken er at arbeidsforholdet ikke er registrert i Aa-registeret. Denne og annen type tilleggsinformasjon bør ikke nødvendigvis gjøres tilgjengelig for alle som kan skanne HMS-kortet, og kan derfor kreve noe større endringer i det tekniske systemet, som gjør at ulike brukere får tilgang til ulik informasjon. Formålet med tiltaket er at Arbeidstilsynets inspektører mer effektivt kan avdekke brudd på både kravet om gyldig HMS-kort, og eventuelt andre brudd på gjeldende lovverk.

Det tredje tiltaket vi mener kan være hensiktsmessig i denne tiltakspakken er knyttet til strengere dokumentasjonskrav for å få HMS-kort i bygge og anleggsbransjen. Tiltaket er begrunnet med at inspektører observerer at noen foretak søker HMS-kort for bygge- og anleggsbransjen, men egentlig jobber med renhold eller bilpleie. Erfaringsmessig skyldes det at dokumentasjons-



kravene i bygg og anlegg ikke er like strenge som i godkjenningsordningene for renhold og bilpleie.

Det vil kreve for mye ressurser at Arbeidstilsynet skal gå gjennom og godkjenne arbeidsavtalene i alle foretak som søker HMS-kort til arbeidstakere innen bygg og anlegg, uavhengig av om det gjelder én arbeidsavtale per foretak eller om alle arbeidsavtaler skulle vært kontrollert. Et krav om innsending av dokumentasjon som ikke skal kontrolleres er også unødvendig bruk av ressurser.

Vi mener at å inkludere en egenerklæring der søker bekrefter at arbeidstakeren har arbeidsavtale i tråd med arbeidsmiljøloven kan bidra til å øke terskelen for brudd, uten at administrasjonskostnadene for hverken foretakene eller myndighetene øker betydelig. Likevel mener vi egenerklæringen vil ha en disiplinerende effekt, samtidig som det bør gi muligheter for sanksjoner dersom den oppgitte informasjonen er feil.

## 8.2 Tiltakspakke 2: Ett kort per arbeidstaker

Som omtalt i kapittel 7.3 er det særlig hensiktsmessig å se alle enkelttiltakene knyttet til HMS-kortets funksjonalitet i sammenheng. Det handler spesifikt om å koble HMS-kortet direkte til sikker nasjonal ID, at det blir ett kort per arbeidstaker og at det kan kobles ytterligere informasjon om arbeidstakeren til HMS-kortet.

I denne versjonen av ordningen må arbeidstaker møte til fysisk ID-kontroll for å få utstedt HMS-kort. Deretter kobles arbeidsgivere og arbeidsforhold til kortet gjennom digitale løsninger. Her gjennomføres de samme registerkontrollene som i dag. For å få utstedt nytt HMS-kort kreves det et aktivt arbeidsforhold.

Å innføre disse tiltakene innebærer en grunnleggende endring av HMS-kortordningens innretning, sammenlignet med i dag. Hovedsakelig

fordi ansvaret for å skaffe HMS-kort flyttes fra arbeidsgiver til arbeidstaker. I praksis betyr det at det må forventes at arbeidstaker betaler for HMS-kortet, med mindre det gjøres spesifikke avtaler med arbeidsgiver. Arbeidsgiver må fremdeles ha ansvar for å sørge for at alle sine arbeidstakere har gyldig HMS-kort.

En endring hvor arbeidstaker får ansvaret for å søke om HMS-kortet innebærer store juridiske og praktiske omveltninger, som ikke er nærmere utredet i dette prosjektet.

Kvalitetsmessig kan alle sjekkene som gjennomføres av offentlige registre i dag, fremdeles gjennomføres. En mulig utfordring er imidlertid at det kan oppstå kø for fysisk ID-kontroll i forbindelse med utstedelse av nye HMS-kort. Den fysiske ID-kontrollen kan bidra til høyere kvalitet, sammenlignet med dagens digitale sjekk av legitimasjon.

At det kun er ett kort per arbeidstaker bidrar til at det er betydelig færre fysiske HMS-kort i omløp. Det kan redusere mulighetsrommet for misbruk i form av at arbeidstakere bruker andre personers kort.

En annen sentral endring ved dette tiltaksalternativet er at det fysiske HMS-kortet ikke lenger er knyttet til et konkret arbeidsforhold. Vi legger til grunn at det fysiske kortet arbeidstakeren skaffer har en gyldighet på fem år, uavhengig av om det opprinnelige arbeidsforholdet avsluttes tidligere. Ved skanning for kontroll, vil kortet imidlertid være inaktivt. Dette kan gi mulighetsrom for økt misbruk, fordi det inaktive kortet kan bæres som signal på seriøsitet, selv om bruddet vil avsløres når kortet skannes.

Etter vår forståelse har de tre tiltakene liten betydning for den praktiske gjennomføringen og bruken av HMS-kortene i en tilsynssituasjon. Ulempen som flest har pekt på er at arbeidsgiver



ikke vil stå på det fysiske kortet, som er en særlig utfordring når arbeidstakeren har arbeidsforhold med flere arbeidsgivere. Hvorvidt inspektøren må sortere ut riktig arbeidsforhold som skal føres tilsyn med i en bunke fysiske HMS-kort med ulike arbeidsgivere, eller om alle arbeidstakerens registrerte arbeidsforhold er tilgjengelige i den digitale løsningen, vurderer vi likevel at har liten betydning.

Vi legger til grunn at det er mulig for inspektører å slette ugyldige arbeidsforhold i den digitale løsningen. Med denne ordningen vil inspektører fra Arbeidstilsynet og Skatteetaten likevel miste én av dagens sanksjonsmuligheter, som er å inndra ugyldige HMS-kort. Det er fordi det ikke lenger er en direkte kobling mellom det fysiske HMS-kortet og det enkelte arbeidsforhold.

Når det gjelder kunder og oppdragsgivere, indikerer informasjon fra intervjuer at en del kunder og oppdragsgivere utelukkende sjekker HMS-kortet, og ikke skanner QR-koden. Dersom kortet ikke oppgir arbeidsgiver, vil det å be om å få se HMS-kortet ikke informasjon om at arbeidstaker er registrert hos riktig arbeidsgiver. Konsekvensen av at arbeidsgiver ikke oppgis på kortet kan derfor være et lavere insentiv til å registrere arbeidsforholdet.<sup>33</sup>

Det personlige HMS-kortet gjør det i prinsippet mulig å koble til mer informasjon, for eksempel om arbeidstakerens kvalifikasjoner og sertifiseringer. Ut over formell utdanningsbakgrunn, kjenner vi ikke til løsninger som per i dag omfatter kvalitetssikrede data om andre kvalifikasjoner eller sertifiseringer. Vi stiller derfor spørsmål ved om det er mulig å oppnå tilstrekkelig datakvalitet knyttet til dette i dag. Nye

løsninger kan likevel oppstå og kobles til systemet over tid.

Ett kort per arbeidstaker skaper utfordringer for systemer med adgangskontroll, som er særlig relevant for bygge- og anleggsbransjen. Dette bør imidlertid være mulig å løse, så lenge arbeidsgiver kan få tilgang til nødvendig informasjon om arbeidstakerens HMS-kort gjennom den digitale løsningen.

### 8.3 Tiltakspakke 3: Utvikling av digitalt HMS-kort

Et alternativ til tiltakspakke 2, som unngår å gjøre arbeidstaker ansvarlig for å søke om (og betale for) HMS-kort, er å innføre en digital HMS-kortløsning gjennom utvikling av en applikasjon. Utvikling av et digitalt HMS-kort ville likevel kunne løst en del av utfordringene pekt på i denne rapporten.

Applikasjonens egenskaper kan variere, men vi vurderer det som hensiktsmessig å inkludere koblingen mot nasjonal ID. Dette kan skje ved at arbeidstaker må gjennom fysisk ID-sjekk i forbindelse med søknaden om det første digitale HMS-kortet.<sup>34</sup> Arbeidsgiver kan fremdeles være ansvarlig for å søke om kortet, men arbeidstaker vil måtte identifisere seg for at søknadsprosessen skal bli godkjent. Den fysiske ID-sjekken må derfor kunne kobles opp mot selve søknadsprosessen for å få HMS-kort.

Inspektører kan i tilsynssituasjonen få oppgitt arbeidstakers personnummer, som kan slås opp i en digital applikasjonsløsning inspektøren har tilgang på. Løsningen bør gi informasjon om det digitale HMS-kortets gyldighet slik skanningen av QR-koden på dagens kort gir. I tillegg bør bilde av arbeidstaker vises og alle arbeidsgivere som arbeidstaker har et arbeidsforhold med.

<sup>33</sup> Arbeidstaker kan for eksempel bruke et HMS-kort fra en tidligere eller annen arbeidsgiver, og satse på å at QR-koden ikke skannes av kunde eller oppdragsgiver.

<sup>34</sup> Det vurderes som lite hensiktsmessig å kreve fysisk ID-sjekk ved opprettelse av nye arbeidsforhold.

På lik linje som i tiltakspakke 2, vil det være mulig å koble til mer informasjon, for eksempel om arbeidstakerens kvalifikasjoner og sertifiseringer. Også i denne tiltakspakken vurderer vi det som hensiktsmessig å utelukkende bruke kvalitets-sikrede offentlige registre i forbindelse med HMS-kortene.

Kunder og oppdragsgivere har i dag ikke hjemmel til å be arbeidstakere om å identifisere seg med personnummer. For at kunder og oppdragsgivere skal kunne følge opp at deres leverandører imøtekommer kravene som stilles i HMS-kortordningen, vurderes det som hensiktsmessig å utvikle en digital applikasjon som arbeidstaker selv kan logge inn på, og framvise HMS-kortinformasjonen til sin kunde eller oppdragsgiver. Det er i så fall forutsetning at arbeidstaker har tilgang på smarttelefon.

Gitt tilgang på egen applikasjon for arbeidstaker og smarttelefon, er det mulig å utvikle løsninger som sikrer at også den digitale HMS-kortløsningen kan brukes til mannskapslistene og adgangskontroll. Det finnes for eksempel applikasjoner hvor personen med innlogging kan skanne en midlertidig QR-kode på en leser for å komme inn på en arbeidsplass. At koden er midlertidig gjør at det er vanskelig å sende bilde av QR-koden til andre for å misbruke «kortet». Slike løsninger for adgang har for eksempel treningssenteret Sats, hvor QR-koden endres hvert tiende sekund. Dette er også lignende teknologi som brukes av Ruter til billettkontroll.

I tillegg er det mulig å legge inn en sperre når QR-koden har blitt brukt til å låse arbeidstaker inn, som innebærer at samme person ikke kan gå inn igjen i løpet av et gitt tidsrom, for eksempel de neste 30 minuttene. Sistnevnte egenskap reduserer risiko for at flere bruker samme HMS-kort for å komme inn på en arbeidsplass, slik intervju viser at er en utfordring med dagens HMS-kortløsning.

I Danmark er det etablert en applikasjon som fungerer som HMS-kort og til adgang på byggeplasser (Møller & Pilmark, 2023). Denne danske løsningen er en pilot hvor det er arbeidstaker som har applikasjonen på sin telefon, og viser denne ved tilsyn.

Merk at en ulempe med innføring av et digitalt HMS-kort, er at HMS-kortet ikke lenger kan bæres synlig av arbeidstaker. Det innebærer at kunder og oppdragsgivere i større grad aktivt må påse at arbeidstakeren har gyldig HMS-kort gjennom dialog med arbeidstaker. Det er trolig en del som opplever dette som en større barriere, enn å se om arbeidstaker har et kort hengende. Dermed kan en del arbeidstakere tilby tjenestene og satse på å ikke bli sjekket. Informasjon fra intervjuer indikerer at dette er et problem også med dagens HMS-kortordning, og særlig blant dem som tilbyr tjenester til private husholdninger.

Møller og Pilmark (2023) gjennomgår flere lignende HMS-kortløsninger i ulike land, og trekker fram at det i de fleste land er krav om fysisk kort som skal være synlig på arbeidstaker.





Foto: Goh Rhy Yan (Unsplash)

## 9 Referanser

- A-krimssenteret i Oslo. (2019). *Arbeidslivskriminalitet i bilpleiebransjen i Oslo og Akershus*.
- Andersen, R. K., Bråten, M., Nergaard, K., & Trygstad, S. C. (2016). *Vi må ha is i magen og la tiltakene få virke - evaluering av godkjenningsordningen i renhold*. FAFO.
- Andersen, R. K., Bråten, M., Steen, J., Steen-Jensen, R., Trygstad, S. C., & Walbækken, M. M. (2021). *Innkjøp av renholdstjenester i proffmarkedet*. Fafo-rapport 2021: 19.
- Andersen, R., Bråten, M., & Bøckmann, E. (2021). *Godkjenningsordningen for utenlandske fag- og svennebrev. Virkninger på arbeidsvilkår*. Fafo-rapport 2021:12.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2022). *Godkjenningsordning for bilpleie, dekklagring og dekkskift*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/godkjenningsordning-for-bilpleie-dekklagring-og-dekkskift/id2901204/>
- Bråten, M., Andersen, R. K., & Svalund, J. (2008). *HMS-tilstanden i Norge 2007*. Fafo-rapport 2008:20.
- Eldring, L., Ødegård, A., Rolf, A. K., Bråten, M., Nergaard, K., & Alsos, K. (2011). *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*. FAFO.
- Fremtidens byggenæring. (2019). *Fortsatt mange brudd på HMS-kortplikten*. Hentet fra Fremtidens byggenæring: <https://www.fremtidensbygg.no/fortsatt-mange-brudd-pa-hms-kortplikten/>
- FriFagbevegelse. (2022). *Arbeidstilsynet har ikke besøkt en renholdsbedrift siden 2019: - Dette er en katastrofe*. Hentet fra FriFagbevegelse.no: <https://frifagbevegelse.no/arbeidsmanden/arbeidstilsynet-har-ikke-besokt-en-renholdsbedrift-siden-2019--dette-er-en-katastrofe-6.158.844987.7cc662bb15>
- KPMH. (2022). *Evaluering av etatssamarbeid mot arbeidslivskriminalitet*.
- Møller, L., & Pilmark, A. (2023). *Evaluering af pilotprojekt om brug af ID-kort til kontrol af arbejdsklausuler på statslige byggeprojekter*. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø.
- Opinion. (2022). *Undersøkelse om svart arbeid*. Opinion.
- Regjeringen Støre. (2022). *Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Skatteetaten. (2021). *Skatteetatens undersøkelse om etterlevelse, rapportering og oppdagelsesrisiko (SERO)*.
- Spicer, M. W., & Hero, R. E. (1985). Tax evasion and heuristics: A research note. *Journal of Public Economics*, 26(2), 263-267.
- St. meld. 2 (2005-2006). (2006). *Revidert nasjonalbudsjett 2006*. Finansdepartementet.
- SØA. (2020). *Kartlegging av arbeidsforhold i bilbransjen*.
- Trygstad, S. C., Andersen, R. K., Jordfald, B., & Nergaard, K. (2018). *Renholdsbransjen sett nedenfra*. FAFO.

Williams, c. (2022). *Comparative Study of the Use of Social Identity Cards in the Construction Sector in Various European Countries*. University of Sheffield.





# SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE



Foto: Tolu Olubode (Unsplash)