



Cover

Til Økonomiudvalget

Evaluering af ID-kort pilotprojekt

Resumé

Københavns Kommune startede i 2019 et pilotprojekt med ID-kort på udvalgte byggepladser. Formålet er at undersøge, hvorvidt ID-kort og elektronisk registrering af underleverandørkæden kan være et effektivt værktøj i kampen mod social dumping. Økonomiudvalget får her evaluering ID-kort pilotprojektet til orientering.

Sagsfremstilling

ID-kortpilotprojektet er indtil videre opstartet på to større byggepladser. Der var planlagt opstart på yderligere to pladser i foråret 2020, som dog har måtte udsættes grundet COVID-19.

De foreløbige erfaringer viser, at ID-kortet har stort potentiale som værktøj i indsatsen mod social dumping, da det bl.a. giver bedre muligheder for systematisk vurdering af risiko for social dumping, for at opklare sager om snyd med arbejdstid, bedre kontrol af krav til uddannelse af elever og lærlinge og bedre mulighed for hovedleverandøren til at holde styr på underleverandørkæden.

På de to byggepladser som hidtil har været en del af pilotprojektet har i alt 110 underleverandører og 418 medarbejdere været omfattet af ID-kortprojektet. Der er i perioden gennemført 45 dokumentkontroller og konstateret overtrædelse i 40 af sagerne.

De involverede byggeledelser er positive overfor ID-kortet. Der har i nogle situationer været praktiske udfordringer med systemet, som har krævet lokal tilpasning. Såfremt ID-kortet udrulles på flere byggepladser vil insatsteamet se nærmere på hvilken teknologiløsning der vil være mest hensigtsmæssig fremadrettet.

Interessenter og opmærksomhedspunkter

Med Finansloven 2020 blev det besluttet at igangsætte ID-kortprojekt i Staten med inspiration fra Københavns Kommunes projekt. CSR-enheden i Københavns Kommune har været i dialog med den arbejdsgruppe i Staten, som skal udvikle initiativerne, og har bistået med viden og erfaringer fra pilotprojektet. Staten er af den årsag interesseret i de erfaringer, som Københavns Kommune har gjort sig med ID-kortet og som beskrives i vedlagte evaluering.

3. juni 2020

Sagsnummer
2020-0128784

Dokumentnummer
2020-0128784-1

Sagsbehandler
Nadja Skovlund Andersen

Center for Økonomi
Team Ejendomsoptimering
Københavns Rådhus,
Rådhuspladsen 1
1550 København V

EAN-nummer
5798009800206

Økonomi

Sagen har ingen økonomiske konsekvenser.

Videre proces

Evalueringen af ID-kortet videreformidles til CSR-enhedens samarbejdspartnere, herunder statens arbejdsgruppe.

En endelig evaluering af pilotprojektet udarbejdes primo 2021 og tilgår derefter Økonomiudvalget.

Bilag

- Evaluering af ID-kortprojekt i Københavns Kommune.



CSR-enheden

Evaluering af ID-kortprojekt i Københavns Kommune

Resumé

I 2019 startede Københavns Kommune et pilotprojekt med ID-kort på udvalgte byggepladser. Målet med ID-kortprojektet er at undersøge hvorvidt ID-kort og elektronisk registrering af underleverandørkæden kan være et effektivt værktøj i kampen mod social dumping.

Projektet er indtil videre rullet ud på to større byggepladser (etablering af en ny daginstitution og renovering af en skole). Der var planlagt opstart på yderligere to kontrakter i foråret 2020, men dette har måttet udsættes pga. COVID 19.

I alt har 110 underleverandører og 418 medarbejdere været omfattet af ID-kortprojektet på de to pladser. I perioden er der gennemført 45 dokumentkontroller, og der er konstateret overtrædelser i 40 af sagerne. Alle overtrædelser er fundet hos underleverandører. Indsatsteamet mod social dumping er generelt positive over for resultaterne.

Generelt er også meldingerne fra de involverede byggeledelser positive. ID-kortet giver et øget fokus på kravene i arbejdsklausulen, og på hvem der er til stede på pladserne. Hovedentreprenøren på de to pladser i pilotprojektet har fx rettet henvendelse til indsatsteamet med ønske om at udvide projektet til at omfatte flere af deres byggepladser.

Id-kortprojektet har indtil videre afdækket følgende muligheder:

- Bedre mulighed for systematisk vurdering af risiko for social dumping
- Bedre mulighed for at opklare sager om snyd med arbejdstid
- Bedre kontrol af krav til uddannelse af elever og lærlinge
- Bedre mulighed for hovedleverandøren til at holde styr på underleverandørkæden

Såfremt ID-kortprojektet skal skaleres til et større antal byggepladser, skal der foretages en vurdering af teknologivalget til fremadrettet understøttelse af id-kort og registrering.

Baggrund

I 2019 startede Københavns Kommune et pilotprojekt med ID-kort og elektronisk registrering af leverandørkæden på udvalgte byggepladser. Målet var at afsøge, om ID-kort er et effektivt middel i kampen mod social dumping.

Forhåbningen med kortet var dels at give Københavns Kommunes indsatsteam mod social dumping et bedre overblik over hvem der udfører arbejde på Københavns Kommunes projekter, og dels at give kommunens hovedleverandører et værktøj til at holde bedre styr på deres underleverandører i alle led af leverandørkæden.

De foreløbige erfaringer har vist, at ID-kortet har stort potentiale som værktøj i kampen mod social dumping. For at være effektivt skal kortet dog kombineres med fysisk tilstedeværelse på byggepladserne og målrettet arbejde med at afdække social dumping. Begge dele gør indsatsteamet



CSR-enheden

mod social dumping som en del af deres daglige arbejde, hvorfor kortet har fungeret glimrende som supplement til indsatsen.

ID-kortet vurderes at have en positiv effekt for både indsatsteamet og leverandørerne, særligt hovedleverandøren, som jf. kædeansvaret er forpligtet til at sikre fair løn og ansættelsesvilkår for alle medarbejdere på projektet, uanset hvor i leverandørkæden de er ansat. Kortet har samtidig været et godt værktøj til afdækning af sager med snyd omkring over- og weekendarbejde og har vist stort potentiale til kontrol af krav til lære- og praktikpladser på kontrakter med uddannelsespotentiale.

På Finansloven 2020 blev det besluttet at: *"...igangsætte initiativer til at udbrede anvendelsen af ID-kort på offentlige byggerier med inspiration fra Københavns Kommunes pilotprojekt..."* Indsatsteamet har siden været i dialog med den arbejdsgruppe i Staten, som skal udvikle initiativerne og har bistået med viden om bekæmpelsen af social dumping og erfaringer fra kommunens pilotprojekt. Det forventes at arbejdsgruppen fremlægger et forslag til aftaleparterne inden sommerferien 2020.

Københavns Borgerrepræsentation bevilligede på budget 2019 1 mio. kr. pr. år over 2 år til projektet. Bevillingen dækker ansættelsen af en projektleder, samt indkøb af softwareløsning og leje af hardware på de enkelte arbejdspladser.

Oprindeligt var forventningen at projektet ville dække 3 byggepladser og en servicekontrakt, f.eks. rengøring. Det har dog vist sig, at det ikke er hensigtsmæssigt at køre projektet på de nuværende rengøringskontrakter og projektets korte varighed, har ikke gjort det muligt at få ID-kortløsningen med i et nyt udbud. Derfor har projektet alene rettet sig mod byggeri, som også er et område, hvor indsatsteamet har stort fokus og hvor risikoen for social dumping er latent. Desuden er det en branche, som har store udfordringer med mange underleverandører.

Såfremt ID-kortprojektet skal skaleres til flere byggepladser, skal der foretages en vurdering af teknologivalget til fremadrettet understøttelse af kort og registrering.

Erfaringer fra Sverige og Norge

Indsatsteamet har projektet indledende fase været i dialog med fagforbundet Byggnads og arbejdsgiveren Skanska i Sverige og Stavanger og Oslo kommune i Norge for at høre deres erfaringer med ID-kort i de to lande.

I Sverige har man indført et nationalt krav om elektronisk registrering af personale. Kravet er udmøntet i et kort ved navn ID06, som er et krav til alle medarbejdere i byggebranchen. Kortet bliver udstedt og administreret af ID06 AB, som er en non-profitvirksomhed, der ejes af byggebranchen, samt bygherrerne, forsyningsselskaber og en række brancheforeninger. Det er Skatteverket, som kontrollerer om kravene til personregistrering bliver overholdt.

I Norge er det Arbejdstilsynet, der er ansvarlig for det nationale ID-kort, som skal anvendes indenfor byggeri og rengøring. Alle hovedentreprenører er ansvarlige for at sikre ID-kort og elektronisk registrering af medarbejdere og stille informationen til rådighed for bygherre, Arbejdstilsynet, Skatteetaten, sikkerhedsrepræsentanter mv. Også i Norge bliver kortet således udstedt af en national aktør, men her knytter kortet sig til hver enkelt ansættelse og man skal have udstedt et nyt kort, hvis man skifter arbejde.

Vi har brugt erfaringer fra de nordiske lande til at tilrettelægge vores ID-kortprojekt, samt indkøbt en softwareløsning oprindeligt udviklet til Oslo Kommune.



CSR-enheden

Opstart og foreløbig status i København

Indsatsteamet har gennem de seneste år erfaret, at risikoen for social dumping stiger jo længere ned i leverandørkæden man kommer. Københavns Kommunes arbejdsklausul indeholder et kædeansvar der forpligter hovedleverandøren til at sikre løn og arbejdsvilkår hos alle underleverandører i hele kæden. Ofte har byggeledelsen dog ikke overblik over hvilke virksomheder og medarbejdere, der er til stede på pladserne. Hovedleverandøren har dermed dårlige muligheder for at sikre, at arbejdsklausulen overholdes ned igennem leverandørkæden. Dette billede gælder selv hos virksomheder, der har fokus på ordentlige løn- og arbejdsvilkår, og som har indført forskellige former for egenkontrol.

I 2019 er der indført elektronisk kontrol på 2 udvalgte byggepladser. På den ene plads er byggeriet nu færdigt, mens projektet kører videre på den anden. Der var planlagt opstart på yderligere to kontrakter i foråret 2020, men dette har måttet udsættes pga. COVID 19.

Alle virksomheder der udfører arbejde på pladserne skal melde deres medarbejdere ind i systemet, for at de kan få udleveret et ID-kort af byggeledelsen, når de ankommer på pladsen. Det bliver samtidig registreret, hvor i leverandørkæden den pågældende virksomhed befinder sig.

Medarbejderne skal tjekke ind og ud af pladsen ved at føre deres ID-kort gennem en kortlæser. Informationerne lagres elektronisk i et softwaresystem, hvor hovedleverandøren og Københavns Kommune har overblik over hvem der befinder sig på pladsen, hvor mange led i der er i leverandørkæden, samt en række andre informationer, bl.a. om medarbejderne er faglærte, ufaglærte eller lærlinge og hvilken type arbejde de udfører. Information om tidspunkter for ind- og udtjekning er det kun Københavns Kommune der har adgang til.

Siden opstart har insatsteamet fået flere uopfordrede henvendelser fra leverandører, der ønsker at deltage i projektet. Indsatsteamet er i dialog med disse om et muligt samarbejde.

Der er udført et antal dokumentkontroller på pladserne i projektperioden, ligesom der har været udført jævnlige screeningsbesøg og compliancetjek på ID-kortet. Se oversigt nedenfor.

	Plads 1	Plads 2
Periode	07.11.2019 - 23.03.2020	27.01.20 -
Antal underleverandører	64	46
Antal medarbejdere	239	179
Virksomheder udtaget til kontrol	1	5
Medarbejdere udtaget til kontrol	12	33
Konstaterede overtrædelser	12	28

Overtrædelserne har bl.a. handlet om underbetaling, rod med timesedler og manglende SH-betaling (tillæg). Der har også været en sag om snyd med weekendarbejde, hvor leverandøren oplyste, at medarbejderne ikke havde arbejdet weekend og derfor ikke havde ret til overarbejdstillæg, men hvor indtjekninger i ID-systemet viste, at de havde været på pladsen i weekender. Endelig har der været en sag, hvor leverandøren, efter at insatsteamet havde konstateret underbetaling af de først undersøgte medarbejdere, oplyste, at de kun havde haft få ganske få folk på pladsen. Her hjalp ID-kortet med at identificere, hvor mange medarbejdere leverandøren reelt havde haft på pladsen i perioden, hvilket var et langt højere tal end det angivne.

Erfaringer og potentialer

Den foreløbige vurdering af ID-kortet er, at det har vist store potentialer i kampen mod social dumping.



CSR-enheden

Et af målene i projektet er at finde en god model for ID-kort på alle kommunens byggepladser, der giver overblik over hvem der udfører arbejde på kontrakterne, og som samtidig er praktisk anvendelig for leverandørerne. Den skal give hovedleverandøren overblik over underleverandører og medarbejdere på pladsen og dermed bedre mulighed for at leve op til kædeansvaret i arbejdsklausulen. Samtidig er målsætningen at registreringen af medarbejdere og virksomheder, skal give indsatssteamet mulighed for at gennemføre målrettede kontroller af arbejdsklausulen. Begge dele ser ud til at kunne opnås med brug af ID-kortet.

De foreløbige erfaringer har vist, at ID-kortet har stort potentiale både som værktøj til indsatssteamets arbejde med at afdække og løse sager om social dumping og som hjælp til at give hovedleverandørerne overblik over deres underleverandørkæde. Kortet kan dog ikke stå alene, men skal kombineres med fysisk tilstedeværelse på byggepladserne og målrettet arbejde med at afdække social dumping.

Potentialer og udfordringer for leverandørerne

Indsatssteamet har brugt meget energi på løbende dialog med leverandørerne og løsning af tekniske og praktiske problemer, som kan give flaskehalse. En af udfordringerne har været selve printet af kortene. Der er bevidst valgt en løsning, hvor kortet printes lokalt på hver enkelt plads. Hensigten er at undgå lange leveringstider og fejlliverancer. I travle perioder på et byggeri, kan der ofte komme nye folk og underleverandører fra dag til dag. For at undgå tidsspilde og eventuelle forsinkelser i byggeriet, skal det være muligt at oprette og printe kort til nye folk, på en enkel og effektiv måde.

Erfaringerne har indtil videre vist, at dette er en fornuftig løsning. Den er fleksibel og enkel for leverandørerne og relativt effektiv på den enkelte plads. Der har dog været nogle tekniske problemer undervejs i forhold til at få de to systemer (den overordnede softwareløsning og den lokale opkobling) til at tale effektivt sammen. Det har primært handlet om opstartsproblemer, bl.a. forårsaget af, at norske Omega er ny på det danske marked, samt at systemet er komplekst og har mange funktionaliteter, som Københavns Kommune ikke for nuværende har brug for. De fleste problemer har kunnet løses indenfor en dag.

Derudover har det til tider været en udfordring, at underleverandørerne ikke har registreret deres mandskab i systemet, inden de ankommer på pladsen. Årsagen er, udover at det er et nyt system, som de fleste skal lære at kende, at pilotprojektet har baseret sig på samarbejdsaftaler indgået efter opstart af entreprisekontrakten, i stedet for at kravene har været en del af udbudsmaterialet. Det har betydet, at de fleste underleverandøraftaler allerede var indgået, da projektet startede. Dermed har der ikke været kontraktuelle krav til underleverandørerne omkring ID-kortet, da samarbejdsaftalen kun forpligtede hovedleverandørerne. Selvom de fleste underleverandører og medarbejdere har taget godt imod kortet, har der også været udfordringer med at få kravet om registrering af medarbejdere gennemført ned igennem kæden. Ofte har byggeledelsen været nødsaget til at foretage registreringen af virksomheder og medarbejdere i systemet, selvom om det burde have været underleverandøren. Samtidig har det betydet, at hverken hovedleverandør eller underleverandører har været omfattet af sanktioner, når de ikke levede op til kravene i ID-kortet.

I juni 2020 forventes der kontraktindgåelse på en af de næste pladser, hvor ID-kortet skal indføres. Her har kravene inkl. sanktioner været en del af udbudsmaterialet, og der vil derfor kunne stilles andre krav overfor hovedleverandør og særligt underleverandører. Indsatssteamet ser frem til at erfare, hvorvidt det vil gøre en forskel på compliance i forhold til registrering og udstedelse af kort.

Indsatssteamet har i samarbejde med KK Design, Koncern Kommunikation og en ekstern leverandør udviklet infovideoer til hhv. leverandører og medarbejdere. Målet er at give dem information om ID-kortet på en måde, der er enkelt og letforståelig. Infovideoen til medarbejderne kan ses på både dansk,



CSR-enheden

engelsk, polsk og rumænsk og bliver sendt til alle medarbejdere, der registreres i systemet, sammen med information om GDPR.

Indsatsteamet gennemfører løbende tjek af compliance på pladserne og er i dialog med virksomhederne, med henblik på at finde praktiske løsninger og undgå unødvendige flaskehalse. Billedet er, at compliance var for opadgående indtil COVID 19-situationen, hvor mange af de almindelige praksisser har været udfordret. På den tilbageværende plads har flere af de ansvarlige fra byggeledelsen desuden været smittet med COVID 19, og derfor været nødsaget til at holde sig i karantæne.

Generelt er meldingerne fra byggeledelserne positive. ID-kortet giver et øget fokus på kravene i arbejdsklausulen, og på hvem der er til stede på pladserne. Enemærke og Petersen A/S, som er hovedleverandør på begge de første pladser, har givet meget positive tilkendegivelser omkring projektets potentialer til at hjælpe dem i forhold til deres egenkontrol og de har været glade for samarbejdet om ID-kortordningen. Enemærke og Petersen har yderligere rettet henvendelse til indsatsteamet med ønske om at udvide projektet til at omfatte flere af deres byggepladser.

Et godt værktøj for indsatsteamet

ID-kortet har vist sig at være et godt værktøj til afdækning af løsning af sager om social dumping på Københavns Kommunes byggerier. Potentialer ligger i både risikovurdering af virksomhedstyper, led i leverandørkæden, arbejde udenfor almindelig arbejdstid og faggrupper. Her har indsatsteamet mulighed for at holde øje med byggepladserne og tage ud på fysisk besøg, så snart der kommer medarbejdere eller virksomheder på pladsen, som man vurderer, udgør en risiko for social dumping. ID-kortet har samtidig været med til at sætte fokus på løn og arbejdsvilkår både blandt virksomheder og hos medarbejderne, som til dagligt bruger kortet til at tjekke ind og ud.

ID-kortet har samtidig været et konkret værktøj i løsningen af flere sager på de pågældende pladser. Det har først og fremmest drejet sig om sager, hvor underentreprenører har haft medarbejdere, der har arbejdet i weekender uden at det har fremgået på timesedlerne. I de tilfælde har indsatsteamet gennem registreringer i softwaresystemet kunnet påvise, at der har været medarbejdere på pladsen i de givne weekender. Sager omkring snyd med arbejdstid, er sædvanligvis meget vanskelige at løse, medmindre de pågældende medarbejdere er i aktiv dialog med indsatsteamet, hvilket til tider kan være en udfordring, særligt med udenlandske medarbejdere. Her har ID-kortet vist sig som et rigtig godt redskab til at påvise både fejl og bevidst snyd fra leverandørernes side.

Mens indsatsteamet kan trække oversigter over tilstedeværelse for hver enkelt medarbejder, har man valgt at skjule denne information for leverandørerne. Alle leverandører kan til en hver tid se en live-oversigt over hvem der er på pladsen. Men de kan ikke trække opgørelser og historiske data. Årsagen er, at indsatsteamet gennem indgående dialog med medarbejderne og ledelsen forud for projektstart har erfaret, at der var stor bekymring for at blive overvåget af sin arbejdsgiver eller at fejl i ind- og udtjekning og forglemmelser kunne bruges til at trække dem i løn. Det er indsatsteamets vurdering, at det er afgørende for projektets succes, at medarbejderne er velvilligt indstillet og føler sig trygge ved ID-kortet. Derfor har man taget beslutningen om at skjule disse data for leverandørerne. Denne beslutning er kommunikeret klart til både medarbejdere og leverandører på opstartsmøderne på de to pladser.

Indsatsteamet har dog været i dialog med byggeledelserne omkring muligheden for at lave en løsning, hvor leverandørerne kan trække data for præsterede arbejdstimer for deres egne underleverandører, for at kunne holde øje med, at den præsterede tid stemmer overens med faktureringen.



CSR-enheden

Stort potentiale til kontrol af uddannelsesklausuler

Selvom det ikke var en del af den oprindelige målsætning med ID-kortprojektet, har kortet vist store potentialer til at kontrollere overholdelsen af kommunens uddannelsesklausuler. Københavns Kommune stiller krav om et antal praktikårsværk på kontrakter med uddannelsespotentialer. Indsatsteamet foretager løbende kontrol af, at leverandørerne lever op til deres praktikplaner, ligesom leverandørerne ved kontraktudløb skal dokumentere at de har uddannet det aftalte antal lærlinge/elever. Bøden for ikke at beskæftige det krævede antal lærlinge/elever er 100.000 kr. pr. årsværk.

Med ID-kortet vil indsatsstemaet til en hver tid screene et projekt gennem softwaresystemet og trække en opgørelse over antal lærlingetimer. Dermed bliver risikovurderingen langt mere effektiv om man vil kunne sætte ind tidligere, i tilfælde hvor det vurderes at hovedleverandøren vil få vanskeligt ved at leve op til kravene i uddannelsesklausulen. I de tilfælde vil temaet kunne gå i dialog med byggeledelsen og sammen med dem lægge en plan for, hvordan det krævede antal praktikårsværk vil kunne realiseres i den resterende kontraktperiode.

Softwareløsning og lokal opkobling

Københavns Kommune har indkøbt softwaresystemet HMSREG hos norske Omega. HMSREG er det system, der bliver brugt af bl.a. Oslo-kommune i Norge. Systemet har rigtig mange funktionaliteter, hvoraf en del ikke er relevante for Københavns Kommune. I Norge bliver kortene, som nævnt ovenfor, udstedt centralt af Arbejdstilsynet. Derfor har løsningen med kortprintere direkte på pladsen været et nyt setup, som har krævet lidt tilpasning. Det vil fremadrettet være hensigtsmæssigt at vælge en løsning, der er så enkelt som mulig for de enkelte underleverandører, der skal registrere medarbejdere. Enten ved at vælge et system, hvor funktionaliteterne er mere målrettet den københavnske virkelighed eller hvor de ekstra funktionaliteter i høj grad er skjult og brugerfladen er meget enkel.

Der er indgået aftale med virksomheden SmartGuard, om opsætning af scannere og hegn/porte, samt udvikling og drift af integrationen til Omega, så alle data fra ind- og udtjekning bliver sendt til HMSREG. Det er ligeledes SmartGuard der leverer kortprintere og kort.

Der har været lidt forskellige tilbagemeldinger fra de to pladser. På den åbne plads, som var den første, der blev sat i drift, har administrationen af kortet givet nogle udfordringer. Byggeledelsen har givet udtryk for at der nogle dage er blevet brugt flere timer på at udstede kort og registrere medarbejdere, når der er startet mange nye folk på samme dag. Andre dage har det været mindre administrativt tungt. Der er undervejs indført et system med midlertidige gæstekort, for at løse op for problemer ved sygdom blandt byggeledelsen og lign. På den måde kan nye medarbejdere komme ind med det samme og være registreret med et gæstekort, mens der bliver udstedt et kort til dem. Det har virket efter hensigten.

På den lukkede byggeplads har tilbagemeldingen fra byggeledelsen været meget positive og meldingen har været, at det tager højst et par minutter at udstede et ID-kort til en ny medarbejder. Det har også betydet at byggeledelsen nu har et meget præcist overblik over, hvem der arbejder på deres plads.

Der har undervejs i projektet været overvejelser om en mulig app-løsning i stedet for kortlæsere på pladserne. Indsatsteamet har været i dialog med forskellige leverandører, som mener at kunne levere noget sådan, men har pga. tid og økonomi i projektfasen valgt at holde sig til at teste en løsning med fysiske kortlæsere. Det vil dog være hensigtsmæssigt at undersøge de mulige fordele, herunder økonomiske fordele, ved en app-løsning, hvis ID-kortet skal udrulles til flere pladser.