

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Konsekvenser av innføring av solidaransvar for lønn

Konsekvensutredning av utarbeidet høringsutkast

SLUTTRAPPORT

03.12.2008

Oppdragsgiver Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Rapportnr 6379

Rapportens tittel Konsekvenser av innføring av solidaransvar for lønn

Ansvarlig konsulent Finn Arthur Forstrøm



Kvalitetssikret av Odd Helgesen

Dato 03.12.2008

Innhold

1	INNLEDNING	7
1.1	BAKGRUNN	7
1.2	METODISK TILNÆRMING	7
1.3	ORGANISERING AV RAPPORTEN	7
2	DEN TYSKE ORDNINGEN	9
3	VIRKEOMRÅDE, AVGRENSING AV ARBEIDSOPPGAVEN, STØRRELSERORDEN OG ANDRE VIRKEMIDLER	11
3.1	HVOR ER LOVEN TATT I BRUK?	11
3.2	AVGRENSNING AV OPPDRAGET	11
3.3	OMFANG – ARBEIDSTAKERE MED LØNN UNDER BYGGOVERENSKOMSTENS MINSTELØNN	11
4	KONSEKVENSER	16
4.1	ANTATTE VIRKNINGER FOR OPPDRAGSGIVER SOM FØLGE AV FORSLAGET	16
4.2	ARBEIDSGIVERSIDENS SYNSPUNKTER PÅ FORSLAGET	18
4.3	ARBEIDSTAKERNES SYNSPUNKTER PÅ FORSLAGET	20
4.4	KONSEKVENSER FOR TILSYNSMYNDIGHETENE	20
5	SAMLET VURDERING – HOVEDKONKLUSJON	21
6	JUSTERINGER AV FORSLAGET?	23
6.1	SVAKHETER MED FORSLAGET	23
6.2	MULIGE JUSTERINGER AV TILTAKET	24

Vedlegg

1. Kort omtale av departementets forslag
2. Rutine for utsendelse av forespørsler og tilbudsevaluering fra Veidekke

AGENDA

Forord

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) utreder muligheten for å innføre et solidaransvar der oppdragsgiver hefter direkte for forpliktelsene til oppdragstaker og dennes oppdragstakere til å betale lønn etter allmenngjøringsforskrifter. Ansvarer gjelder gjennom hele kontraktskjeden.

Som del av denne vurderingen, har AGENDA vært engasjert til å beregne og vurdere konsekvenser av det ovenfor nevnte forslaget. Etter avtale med vår oppdragsgiver i AID, har arbeidet vært konsentrert om å vurdere virkningene av innføring av solidaransvar i byggenæringen.

Konklusjonene finnes i kapittel 5.

Som del av arbeidet har vi blant annet på bakgrunn av innspill fra informanter også påpekt mulige justeringer av tiltaket. Dette er lagt til kapittel 6.

Alle vurderinger er gjort med utgangspunkt i utredningen så langt den foreligger.

Konsulentens arbeid er gjort i nært samarbeid med seniorrådgiver Helen Remman og avdelingsdirektør Eli Mette Jarbo, mens ekspedisjonssjef Gundla Kvam har vært konsulentens oppdragsgiver. Forutsetninger, beregninger og vurderinger i denne rapporten er konsulentens eget ansvar, og er utarbeidet med grunnlag i informasjon hentet fra relevante dokumenter og intervjuer med representanter for bransjen og Arbeidstilsynet.

Finn Arthur Forstrøm har vært prosjektleder for prosjektet, med Odd Helgesen og Ragnar Hedenstad¹ som medarbeidere. Helgesen har også hatt ansvaret for kvalitetssikringen av arbeidet.

Høvik, 03.12.2008

AGENDA Utredning & Utvikling AS

¹ Partner i Revisjonsselskapet Hedenstad & Co, som har vært underleverandør og samarbeidspartner i dette prosjektet.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

AID utreder muligheten for å innføre et solidaransvar der oppdragsgiver hefter direkte for forpliktelsene til oppdragstaker og dennes oppdragstakere til å betale lønn etter allmenngjøringsforskrifter. Ansvarer gjelder gjennom hele kontraktskjeden.

Et forslag skal sendes ut på høring i begynnelsen av desember. Her skal det, så langt det lar seg gjøre, inngå en utredning av økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget. Konsekvensene skal utarbeides i tråd med utredningsinstruksen fastsatt ved kongelig resolusjon 18. februar 2000 og revidert ved kongelig resolusjon 24. juni 2005, pkt. 2.3.1.

Departementet har engasjert AGENDA Utredning & Utvikling AS til å foreta den nevnte konsekvensvurderingen.

Når vi skulle kontakte informantene i forbindelse med dette oppdraget, kjente ingen til forslaget utforming. For at vi skulle kunne diskutere forslaget med våre informanter, utarbeidet vi derfor en beskrivelse som enten ble delt ut og gjennomgått i møte eller sendt ut på forhånd. Denne beskrivelsen hører ikke med i denne rapporten, siden rapporten skal inngå som vedlegg til høringsnotatet som skal sendes ut, men beskrivelsen finnes i vedlegg 1, for å vise hva våre informanter har uttalt som om.

1.2 Metodisk tilnærming

Konsekvensanalysen er, så langt det har vært mulig, gjennomført i samsvar med prinsippene for samfunnsøkonomiske analyser. Dette går i korthet ut på at vi har:

- Gjennomgått departementets forslag
- Innhentet data og synspunkter for å vurdere konsekvenser for ansatte, for næringen og for andre berørte instanser
 - I tillegg til norske kilder, er det også innhentet en del tilgjengelig informasjon om ordningene i Tyskland – siden forslaget tar utgangspunkt i den tyske ordningen.
 - Både nyttevirkninger og kostnadsvirkninger av forslaget er kartlagt og vurdert.

Med bakgrunn i det innsamlede materialet, er det foretatt en samlet vurdering av forslaget om å innføre et solidaransvar. Det er konsekvensene av innføring av solidaransvar for bygnæringen som er vurdert i denne utredningen.

1.3 Organisering av rapporten

Ettersom forslaget til tiltak tar utgangspunkt i ordningen i Tyskland, og det er stor usikkerhet om omfanget av problemet tiltaket skal løse, har vi bygget opp rapporten på følgende måte:

- I kapittel 2 redegjør vi kort for den tyske ordningen og gjengir det vi har kunnet finne vedr. konsekvenser. Som konklusjon sannsynliggjøres noen størrelsesforhold "overført" til norske forhold.
- Kapittel 3 er todelt
 - I avsnitt 1 og 2 redegjøres det kort for hvor (hvilke tariffområder) loven er tatt i bruk og hvilket tariffområde som er satt i fokus i denne rapporten
 - Avsnitt 3 tar for seg ulike kilder vedr. omfanget av problemet som søkes løst gjennom ordningen innenfor bygnæringen.

AGENDA

- Kapittel 4 inneholder en beskrivelse av antatte konsekvenser av forslaget, hovedsakelig basert på informasjon fra intervjuer. I tillegg til konsekvenser, framgår også partenes oppfatning av forslaget.
- Kapittel 5 inneholder vår samlede vurdering og konklusjon.
- Grunnet blant annet partenes oppfatning av forslaget som framkommer som del av kapittel 4, har vi laget et siste kapittel og plassert det bak hovedkonklusjonen.
 - I kapittel 6 gir vi vår vurdering av behovet for justeringer av forslaget, og redegjør kort for noen endringer som kanskje kan bidra til å forbedre forholdet mellom nytte- og kostnadsvirkninger.

2 Den tyske ordningen

Den tyske ordningen med innføring av solidaransvar for betaling av allmenngjort minstelønn innen byggnæringen, danner på mange punkter forbildet for den norske modellen som nå utredes.

Siden det foreslåtte tiltaket er en "kopiering" av den tyske ordningen, var intensjonen å hente inn relevante erfaringer vedr. økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget, og beskrive forskjeller mellom tyske og norske forhold som tilsier at virkningene eventuelt vil bli annerledes i Norge enn i Tyskland.

På grunn av blant annet tidsnød, har vår mulighet for å søke kunnskap gjennom direkte kilder i Tyskland begrenset seg til et kort telefonintervju med Holger Winkler fra ansvarlig departement i Tyskland. Vår oppfatning av den tyske ordningen er derfor skrevet på bakgrunn av AIDs egen oppsummering i forslaget til tiltak, rapport utarbeidet på oppdrag fra den Europeiske bygg- og trearbeiderføderasjonen – ETBF², rapport fra Fellesforbundet presentert på Oslofjordkonferansen i november 2008 og opplysninger som NHO har fått fra sine kontakter i Tyskland.

Solidaransvar

Etter den tyske ordningen for solidaransvar er alle oppover i kontraktskjeden opp til og med hovedentreprenøren, solidarisk ansvarlig for lønn og feriepengene for underentreprenørens arbeidere og innleide arbeidere. Om arbeideren ikke får den lønnen han har krav på, kan han velge hvem i kontraktskjeden han vil kreve *uten først å ha forsøkt å inndrive kravet sitt fra arbeidsgiver*. Solidaransvaret omfatter minstelønn og bidrag til det tyske feriefondet ULAK, og det gjelder bare for netto ytelser. Ifølge reguleringen hefter en entreprenør som en såkalt selvskyldnerkausionist for forpliktelsene til underentreprenøren og dennes underentreprenører til å betale arbeidstakernes lønn. Dette innebærer at dersom lønnsutbetalingen er misligholdt, dvs. forfalt og ikke utbetalt, er det opp til arbeidstaker hvem han ville fremme krav overfor. Arbeidstaker er ikke henvist til å gå til rettslige tvangsinn drivelse overfor egen arbeidsgiver først, før solidaransvaret inntreffer.

Ansaret gjelder hele kjeden av underentreprenører, dvs. at en entreprenør kan bli ansvarlig overfor arbeidstakere ansatt hos en underentreprenør som entreprenøren selv ikke har inngått kontrakt med. Reguleringen gjelder både ved utsetting av arbeid og innleie. Ansaret er objektivt og gjelder uten hensyn til skyld.

Solidaransvaret omfatter plikten til å betale vanlig lønn, overtidsbetaling og bidrag til det tyske feriefondet (ULAK) med fradrag av skatter, sosiale utgifter mv. (nettolønnen). Ansaret er begrenset til vederlag for faktisk utført arbeid. Ved tvist om solidaransvaret, kan arbeidstaker fremme sak for den tyske arbeidsdomstolen.

Etterlevelseseffekt og omfang

Siden dette er en ordning som tas hånd om partene, har myndighetene få tall vedrørende både kostnader og effekt. De får imidlertid jevnlig tilbakemeldinger fra det tyske feriefondet. Representanten for departementet deler oppfatningen om at utbetalingen gjennom ordningen er begrenset, men ut fra blant annet tilbakemeldinger fra feriefondet er han av den oppfatning

² Liability in subcontracting processes in the European construction sector- Germany. En rapport som beskriver ordningen fra et mer juridisk perspektiv, uten å gi noen viten om konsekvenser.

AGENDA

av den indirekte preventive effekten er betydelig. Departementet har fått lite klager vedr. kostnadene knyttet til ordningen fra arbeidsgiverne, slik at hans oppfatning er at nytten av ordningen overstiger kostnadene.

Informasjonen NHO har fått fra sine kontakter i Tyskland tilsier at den faktiske størrelsesorden som blir utbetalt gjennom ordningen, er svært beskjeden, mens kostnadene er store (angitt til 22 millioner euro pr. år) og spesielt er merkbare for små og mellomstore bedrifter. NHOs kontakter i Tyskland hevder at det heller ikke finnes bevis for at ordningen gir noen preventiv effekt, slik at de oppfatter at de økte kostnadene klart overstiger den begrensede nytten av ordningen.

I henhold til rapporten fra Fellesforbundet, er det følgende to forhold som gjør at ordningen etter deres oppfatning fungerer:

- At det er ett kjedeansvar
- At ansvaret er objektivt, dvs. at det ikke fordrer at den i kjeden som blir stilt krav til å utbetale pengene, har forsømt seg.

Det framkommer ingen totaltall vedr. beløp, men fra Fellesforbundets rapport framgår følgende tall knyttet til de arbeidstakerne som har henvendt seg til arbeidstakerorganisasjonen etc. som "ombud" for å kreve inn pengene:

- Fra og med 2004 til årsskiftet 2007/2008 har Europäischer Verband der Wanderarbeit (EVW) gjort gjeldende krav om solidaransvar for lønn på til sammen 1 million euro innenfor bygnæringen. Det tyske bygningsarbeiderforbundet IG BAU har i samme periode drevet inn krav for til sammen 200 000 euro. Til sammen har altså 1,2 millioner euro blitt utbetalt til i hovedsak utsendte arbeidere fra rundt regnet 40 hovedentreprenører.
- Et supplementært pensjonsfond for byggenæringen har i perioden gjort gjeldende feriepengekrav på til sammen 18 millioner euro. Av dette er 10 millioner euro betalt frivillig, mens krav på til sammen 7,5 millioner euro er forfulgt rettslig.

Regnet ut fra en kurs på 9 kroner pr. euro innebærer dette at arbeidstakerorganisasjonen/-supplementært pensjonsfond totalt har fått utbetalt ca. 100 millioner kroner over 4 år, mens ytterligere ca. 80 millioner kroner er forfulgt rettslig.

Fordelt over 4 år og overført til Norge (ut fra størrelsesorden på folketallet, dvs. ca. 4,7 millioner innbyggere i Norge og 82 millioner i Tyskland) vil dette gi en årlig utbetaling på 1,2 millioner kroner – eller totalt drøyt 2 millioner om en tar med det som er krevd rettslig.

Dersom disse enkle illustrasjonene er noenlunde korrekte, må en kunne konkludere med at beløp på ca. 2 millioner kroner pr. år totalt sett utgjør et svært beskjedent beløp.

Informasjonen NHO har fått fra sine kontakter i Tyskland tilsier at kostnadene er store (angitt til 22 millioner euro pr. år), dvs. ca. 200 millioner norske kroner. Overført til norske forhold ut fra befolkningsstørrelse drøyt 10 millioner kroner.

3 Virkeområde, avgrensning av arbeidsoppgaven, størrelsesorden og andre virkemidler

Som beskrevet tidligere gjelder tiltaket ansvaret for å utbetale lønn etter allmenngjøringsvedtak. Dette betyr at det gjelder for de tariffområdene der loven er tatt i bruk.

3.1 Hvor er loven tatt i bruk?

- (1) Det første vedtaket trådte i kraft 1. desember 2004, og gjaldt allmenngjøring av byggfags-, elektrofags- og verkstedsoverenskomstene på syv landbaserte petroleumsanlegg.
- (2) Fra og med 1. januar 2007 ble allmenngjøringsforskrift på grunnlag av byggfagsoverenskomsten iverksatt for byggeplasser i hele landet.
- (3) Det ble nylig fattet vedtak om allmenngjøring av Verkstedsoverenskomsten innenfor skips- og verftsindustrien. Denne forskriften ble iverksatt fra 1. desember 2008.
- (4) Elektrofagsoverenskomsten er også allmenngjort i Oslo og Akershus. Det ble fattet vedtak om videreføring av denne forskriften for en ny periode med virkning fra 1. september 2008.

3.2 Avgrensning av oppdraget

Selv om allmenngjøring er gjort gjeldende også for skips- og verftsindustrien er oppdraget vårt avgrenset til byggebransjen.

3.3 Omfang – arbeidstakere med lønn under byggoverenskomstens minstelønn

Det finnes ikke gode oversikter over hvor stort omfanget av brudd på allmenngjøringsloven er innenfor bygnæringen. Vi har hatt noen kilder å forholde oss til for å kunne belyse hvor stort dette problemet kan være. Vi har støttet oss til tallmateriale fra SSB, UDI, Sentralskattekontoret for utenlandssaker og erfaringer fra Arbeidstilsynet. Vi har også støttet oss noe til en rapport som er utarbeidet av Econ Pöyry, selv om tallmaterialet i rapporten er fra 2002³. Dette er den eneste kjente kilden hvor en har forsøkt å lage anslag over omfanget av arbeidstakere som tjener under en (hypotetisk) allmenngjort minstelønn..

Det er grunn til å tro at en stor andel av dem som vil falle inn under bestemmelsene om minstelønn etter allmenngjøringsforskriftene, er arbeidstakere fra de nye EU-landene. Det har derfor vært viktig for oss å kunne presentere tall for hvor mange arbeidstakere innenfor bygnæringen som kommer fra disse landene. Det er antatt at brudd på allmenngjøringsforskriften i særlig grad vil kunne finne sted innenfor gruppen av utsendte arbeidstakere ansatt i utenlandske firmaer på oppdrag i Norge.

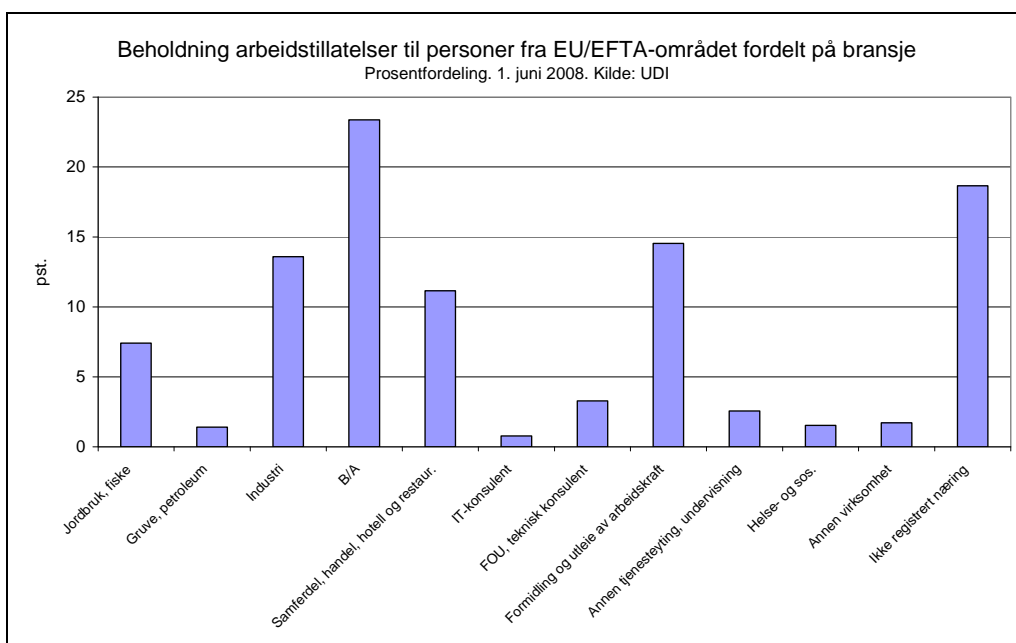
3.3.1 Arbeidstakere fra de nye EU-landene – tilsatt i bygnæringen

En stadig større del av sysselsettingen innen bygg- og anleggsnæringen har i de senere år blitt dekket inn gjennom arbeidskraft fra Øst-Europa. Arbeidstakerne kan være ansatte i:

³ Rapport 2008- 038

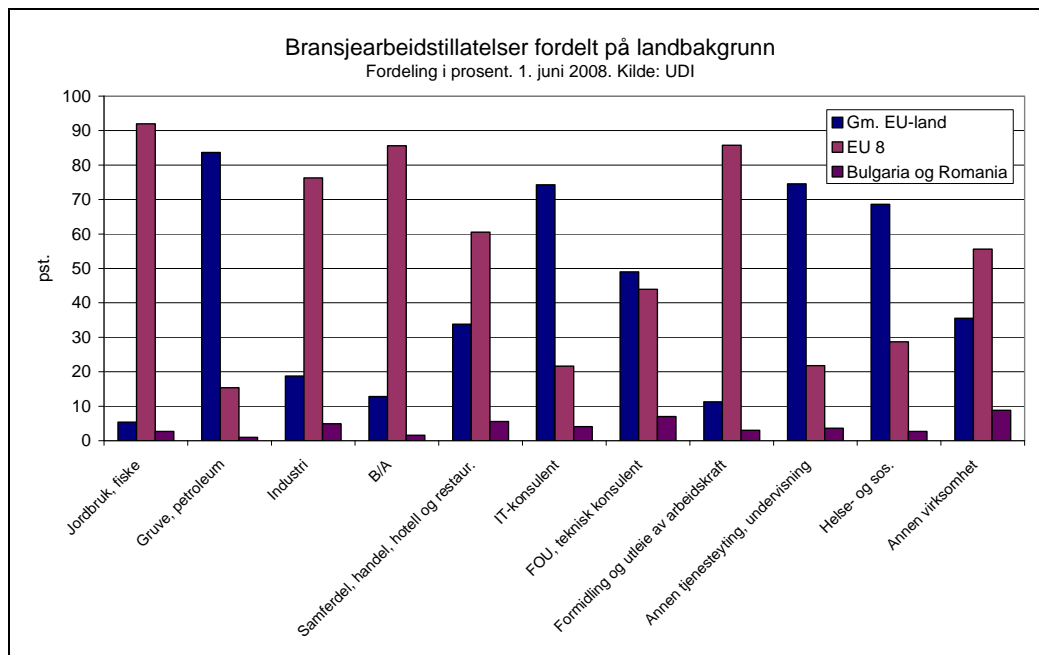
- norske firmaer innen bygg- og anleggsnæringen
- norske vikarbyråer eller bemanningsselskaper
- utenlandske firmaer, herunder utenlandske vikarbyråer eller bemanningsselskaper, som har utstasjonert arbeidstakere i Norge

UDI har publisert statistikk over arbeidstillatelser til arbeidstakere fra EU-/EFTA-området fordelt etter bransje. Ved utgangen av september 2008 hadde om lag 107 000 personer arbeidstillatelse i Norge. Av alle gitte arbeidstillatelser gis om lag 80 prosent til personer fra EØS-/EFTA-området. Det betyr at om lag 85 000 arbeidstillatelser var gitt til personer fra EØS-/EFTA-området. 23 prosent av arbeidstillatelsene hørte hjemme i bygg- og anleggsbransjen. I tillegg må vi gå ut fra at en viss andel av arbeidstillatelsene som sorterer under næringsgruppen *formidling og utleie av arbeidskraft*, er arbeidskraft til bygg- og anleggsnæringen. Det samme kan gjelde arbeidstillatelser under gruppen *ikke registret næring*. Se også figur nedenfor.



Figur 1

I neste figur ser vi at hovedtyngden av arbeidstillatelsene innenfor flere bransjer er gitt til arbeidstakere fra de nye EU-landene. Innenfor bygg- og anleggsbransjen ligger andelen på om lag 87 prosent. Den samme andelen finner vi innenfor bransjen formidling og utleie av arbeidskraft. Se figur 2.



Figur 2

Ved å legge tallene presentert ovenfor til grunn, finner vi at:

- Det er gitt om lag 20 000 arbeidstillatelser til personer fra EU/EFTA innenfor bygg- og anleggsbransjen.
- Om lag 17 000 av disse tillatelsene er gitt til personer fra de nye EU-landene.

I tillegg må vi anta at en stor andel av arbeidstillatelser innenfor bransjen formidling og utleie av arbeidskraft, har gått til bygg- og anleggsbransjen. Innenfor denne bransjen var det pr. 1. juli 2008 gitt om lag 10 500 arbeidstillatelser til personer fra de nye EU-landene. Dersom henholdsvis 50 og 75 prosent av disse personene var arbeidskraft til bygg- og anleggsbransjen, skulle dette tilsi et sted mellom 5 000 og 8 000 personer. I alt kan vi derfor snakke om at et sted mellom 22 000 og 25 000 arbeidstakere fra de nye EU-landene var ansatt i bygg- og anleggsbransjen enten direkte i norske bygg- og anleggsbedrifter, eller i norske firmaer som driver formidling og utleie av arbeidskraft.

Sentralskattekontoret for utenlandssaker hadde i 2007 registrert til sammen 22 503 utenlandske arbeidstakere i Norge tilsatt i utenlandske selskaper. Mange av disse hørte hjemme i bygg- og anleggsbransjen, men det finnes ikke tall for hvor mange det kan dreie seg om. I tillegg står man overfor det faktum at det inntil nylig har vært store mørketall når det gjelder registrering av arbeidstakere innleid via utenlandske selskaper. Det er dermed vanskelig å anslå omfanget av utsendte arbeidstakere i bygg- og anleggsbransjen.

Det finnes ikke sikre opplysninger om hvor stor andel av arbeiderne som er ansatt i byggnæringen, men basert på opplysninger bl.a. fra arbeidstakerorganisasjonene er det grunn til å tro at langt flere hører hjemme i byggnæringen enn anleggsnæringen. Det er også vanskelig å anslå hvor stor andel av de utenlandske arbeidstakerne ansatt enten direkte i norske bygg- og anleggsbedrifter eller i norske firmaer som driver formidling og utleie av arbeidskraft, som eventuelt ikke har allmenngjort tarifflønn.

Econ Pöyry anslo i sin rapport om evaluering av tariffavtaler at om lag 15 av arbeidsstyrken innen bygg- og anlegg hadde lønnsbetingelser under såkalt hypotetisk tariffestet minstelønn. Anslaget var basert på tallmateriale fra 2002, altså før allmenngjøringsforskriften ble innført.

3.3.2 Utviklingstrender

Arbeidstilsynet er i de senere år styrket, slik at innsatsen kunne økes for å sikre at arbeidsinnvandrere fra de nye EØS-landene har lovlig arbeidsmiljø samt lønns- og arbeidsvilkår. Arbeidstilsynet rapporterer at erfaringen fra tilsynet med byggebransjen viser en klar tendens til bedring av lønns- og arbeidsvilkårene for arbeidsinnvandrere. Flere virksomheter enn før har lovlige forhold. Arbeidstilsynets erfaringer er at man i løpet av det siste året har sett en positiv tendens i form av færre avdekkede tilfeller av grove brudd på lønns- og arbeidsvilkår. Allmenngjøring av byggoverenskomsten fra 1. januar 2007, innføring av påseplikten og innsynsretten samt ID-kort på byggeplasser, er viktige tiltak i denne sammenheng.

Arbeidstilsynet melder om at det fortsatt er høyere risiko for sosial dumping for utsendte og innleide arbeidstakere enn for arbeidsinnvandrere ansatt hos norske arbeidsgivere.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet får jevnlig rapporter fra Arbeidstilsynet der tilsynet beskriver sine erfaringer knyttet til omfanget av sosial dumping. I tilsyn mot byggbransjen er det gitt pålegg i nesten 8 av 10 tilsyn så langt i 2008. Dette er en økning fra 2007, som viste en gjennomsnittlig reaksjonsprosent på 60 prosent. Da tilsynene stort sett gjennomføres på bakgrunn av tips og henvendelser, opplyser Arbeidstilsynet at denne økningen i pålegg sannsynligvis kan ha sammenheng med at en har blitt mer treffsikker om hvor man gjennomfører tilsyn.

Arbeidstilsynet antar at økningen også har bakgrunn i at regionene har fått en mer enhetlig reaksjonspraksis og at flere saker følges bedre opp. Det er gitt 2 566 reaksjoner totalt pr. 30. september 2008, av dette er 2 245 gitt i byggbransjen. Sammenlignet med helårstallet for 2007 på 2 418 reaksjoner, antyder halvårsresultatet en vesentlig økning i reaksjonsbruken mot byggbransjen. Arbeidstilsynet peker på at økningen har sammenheng med at pålegg med hjemmel i allmenngjøringslov og utlendingslov, brukes hyppigere enn i 2007. Dette er både pålegg om utlevering av dokumentasjon av lønns- og arbeidsvilkår og pålegg om å rette opp lønns- og arbeidsvilkår i tråd med allmenngjøringsforskrift og gitte oppholdstillatelser etter utlendingsloven. Det er gjennomført 37 stansinger som følge av manglende utlevering av dokumentasjon av lønns- og arbeidsvilkår. Dette er omtrent på samme nivå som i 2007, som viste 46 slike stansinger for året som helhet. De aller fleste virksomheter utleverer slik dokumentasjon.

3.3.3 Oppsummert

Sannsynligheten for brudd på allmenngjøringsforskriften innenfor bygnæringen synes å være størst for utstasjonerte arbeidstakere ansatt i utenlandske firmaer på oppdrag i Norge. Det finnes ikke sikre tall for hvor mange arbeidstakere i bygnæringen som har denne type tilsetningsforhold og hvor mange av disse som eventuelt ikke har allmenngjort lønn. Vi har ovenfor vist at det i 2007 var til sammen 22 503 arbeidstakere tilsatt i utenlandske bedrifter, og antydnet at mange av dem hører hjemme innenfor bygg- og anleggsbransjen. Det har ikke vært mulig å splitte dette tallet ytterligere opp etter henholdsvis byggbransjen og anleggsbransjen.

Det forekommer også brudd på allmenngjøringsforskriften for arbeidstakere tilsatt i norske bedrifter innenfor byggbransjen eller bedrifter som driver formidling og utleie av arbeidskraft. Erfaringstall fra Arbeidstilsynet sier imidlertid at forekomsten av brudd på allmenngjøringsforskriften er mindre for denne gruppen av arbeidstakere.

Allmenngjøring av minstelønn fra 1. januar 2007, innføring av påseplikt, innsynsrett (iverksatt fra våren 2008) og ID-kort (fra 1. januar 2008) samt styrking av Arbeidstilsynets kontroll med at arbeidsinnvandrere har lovlige lønns- og arbeidsvilkår, har ført til en klar bedring av lønns- og

arbeidsvilkårene for arbeidsinnvandrere i byggebransjen. Arbeidstilsynet fikk dessuten fra desember 2006 forsterkede virkemidler og rett til å stanse arbeid på byggeplasser i forbindelse med tilsyn etter allmenngjøringsforskriftene. Alt i alt synes disse virkemidlene å ha ført til større etterlevelse av allmenngjøringsforskriften innenfor bygnæringen, men man kjenner ennå ikke til de eksakte virkningene i form av nedgang i brudd på forskriftene.

Som følge av at enkelte av tiltakene kun har virket noen måneder, har det ikke vært mulig å tallfeste virkningene.

4 Konsekvenser

Som et ledd i arbeidet med vurdering av konsekvensene av innføring av solidaransvar innenfor byggbransjen, har vi vært i kontakt med én stor byggentreprenør, Byggenæringens landsforening (BNL), Byggmesterforbundet, NHO, Fellesforbundet samt Arbeidstilsynet.

Grunnen til at vi har klart flere møter med representanter for arbeidsgiversiden enn arbeidstakersiden, skyldes at vi i utgangspunktet har antatt at det var svært viktig å få verifisert hvilke tiltak oppdragsgiver antas å iverksette for å søke å begrense ansvaret⁴.

4.1 Antatte virkninger for oppdragsgiver som følge av forslaget

Solidaransvaret vil bli økonomisk tyngende, hvis ansvaret blir gjort gjeldende. Dette gjør at det er stor sannsynlighet for at oppdragsgiver vil forsøke å bli fritatt for dette ansvaret. Dette vil gjøres gjennom to typer tiltak:

- (1) Endre valg av underleverandører (i hele kjeden så langt det lar seg gjøre) ved å luke ut bedrifter som kan gi oppdragsgiver et ansvar, i hvert fall så lenge dette ikke medfører økte kostnader eller en vesentlig begrensning av konkurransen.
- (2) Gjennomføre tiltak for å sørge for at en ikke blir rammet, dersom krav blir gjort gjeldende.

Tiltak av kategori (1) er en ønsket positiv effekt av forslaget, mens kategori (2) først og fremst blir nødvendig å iverksette pga. ansvarets utforming, særlig:

- Mangel på enkle fritaksmuligheter, som f.eks. at oppslag i et seriøsitetsregister fritar for ansvar.
- Ansvaret utformet som et objektivt kjedeansvar, gjør at en selv med gode kontrakter ikke kan vri seg fra ansvaret dersom en underleverandør velger andre useriøse underleverandører enn oppgitt i kontrakten.

Kategori (1) effekten utgjør med andre ord den tilsiktede, ønskede endringen om at oppdragsgivere i større grad enn nå benytter seriøse aktører. Kategori (2) effekten gir imidlertid utelukkende økte kostnader, som følge av tiltak oppdragstaker må iverksette som en "forsikringsordning" for ikke å bli rammet selv. Dette til tross for at kategori (1) effekten slår inn ved at en så langt ens makt og innflytelse strekker seg i kjeden, har sørget for at en bruker underleverandører som overholder allmenngjøringsforskriftene.

Begge effektene gir økning i administrative kostnader, mens "forsikringsordningen" som følge av kategori-effekt 2, også gir effekt i forhold til likviditet. Disse økte kostnadene er tema for neste avsnitt.

4.1.1 Økte kostnader

Likviditet

Selv om arbeidsgiverne oppfatter omfanget av problemet⁵ som relativt beskjedent, sier våre informanter at det likevel vil være problematisk hvis det rammer en selv – dvs. at en må dekke kostnadene for "synder" i eget underleverandørnett.

⁴ Siden dette ville medføre hoveddelen av kostnadene knyttet til tiltaket.

⁵ At arbeidsgiver ikke utbetaler lønn eller utbetaler lønn under lønnsnivået fastsett i allmenngjøringsforskriftene.

Tiltaket vil derfor gi likviditetsmessige kostnader/belastninger, fordi oppdragsgiver vil beskytte seg selv, da en som nevnt selv med gode kontrakter ikke kan vri seg fra et objektivt ansvar dersom en underleverandør velger andre useriøse underleverandører enn oppgitt i kontrakten.

Denne beskyttelsen vil enten bestå av en i økning av størrelsen på bankgarantier eller tilbakeholdt likviditet. Den vil trolig være like stor som det ansvaret en potensielt pådrar seg om krav blir gjort gjeldende multiplisert med en faktor for risiko for utbetalinger.

Effekten vil trolig framkomme for alle ledd i kjeden i hvert prosjekt, noe som vil føre til at det er virksomheter som i hovedsak opptrer som underleverandør nede i kontraktskjeden, som vil få den klart største belastningen.

Det er vanskelig så si noe eksakt om størrelsesorden på økning av størrelse på bankgarantier eller tilbakeholdt likviditet, men det er opplagt at f.eks. tilbakeholdt likviditet i prosjektet med ca. 30 prosent⁶ av kontraktssum x faktor for risiko for utbetalinger, vil tære sterkt på mange virksomheters likviditet og evne til å påta seg nye prosjekter.

Bankenes vurdering av kredittverdighet vil stoppe kreditt etter hvert som garantirammene når taket, og likviditetsbelastningen kommer til uttrykk ved at medkontrahent tilbakeholder større del av likviditeten. Dette vil øke sannsynligheten for flere konkurser.

Administrative kostnader

De administrative kostnadene vil være knyttet til kontraktarbeid, sjekking/kontroll av ulike forhold hos underleverandører (utover det som er nødvendig for å oppfylle allerede innførte tiltak, som påseplikten) og arbeid knyttet til den beskrevne prosedyren omkring kontroll/-utbetaling, varsling og regress når krav gjøres gjeldende. Det er vanskelig å anslå hva de administrative kostnadene vil utgjøre. Kontrollen må etableres hos samtlige aktører i bransjen på ulike nivåer og vil tillegges HR, økonomiavdeling samt linjen og tillitsmannsapparatet.

De største ressursene vil være:

- Løpende administrativ oppfølging i alle selskaper som inngår i leverandørnettets som omfattes av allmenngjøringsforskriftene
- Saksbehandling av oppståtte saker
- Gjennomføring av stedlige ettersyn hos underleverandører, for å kontrollere riktigheten av mottatt skriftlig erklæring om at en følger allmenngjøringsforskriftene

Til tross for gjennomføringen av de nye tiltakene, vil en entreprenør likevel måtte sikre seg mot at krav kan gjøres gjeldende ved å holde tilbake likviditet, fordi man garanterer (risikerer?) å få krav ut fra det objektive solidaransvaret.

Hvor i kjeden får en effektene?

Det er som sagt vanskelig å anslå hvor store kostnadene vil bli, men det kan antas at de administrative kostnadene vil dominere "høyt" i kjeden, mens likviditetsbelastningene med de beskrevne effektene om framskynding av oppsigelser, permitteringer og konkurs, vil være dominerende lenger ned i kjeden.

Hvordan vil dagens konjunkturer påvirke effekten av forslaget?

Konjunktorene har de seneste uker og måneder endret seg så raskt at det fortsatt ikke synliggjøres gjennom statistikk. Gjennom en kombinasjon av inntrykk fra intervjuene, de seneste publiserte statistiske tallene og oppslag i pressen, framkommer følgende bilde:

⁶ Vanlig lønnsandel

AGENDA

- I løpet av 2008 har antall konkurser i bransjen økt betydelig i forhold til tidligere år, og en forventer økning av konkurser i 2009 i forhold til i år.
- Det er mange oppsigelser, antall utenlandske arbeidstagere/innleiet hjelp er betydelig redusert:
 - Adecco, som er den største aktøren innenfor utleiemarkedet, opplyser at de har redusert sin tilbudte arbeidsstokk fra EU-landene i Øst-Europa med ca. 30 prosent i løpet av 2008.
 - Dette firmaet har stort sett inngått langsiktige kontrakter med sine oppdragsgivere. Dette tilsier, også ut fra annen informasjon, at nedmanningen er høyere enn 30 prosent.
- Næringen forventer ytterligere nedgang i aktivitet de nærmeste årene.
 - Antall nyigangsatte bolig- og næringsbygg er nær halvert.
 - Mange byggherrer har stanset nye prosjekter, da de avventer utviklingen i konjunktorene.
 - En rekke utbyggere går konkurs.
- Næringen forventer betydelig press på priser framover.
- Flere større og mindre aktører har likviditetsutfordringer. Mange entreprenører har lav egenkapital og trang likviditet. Bankene har i vesentlig grad stoppet lån til nye kunder og er restriktive med nye lån til eksisterende kunder.

Hvorvidt UE (underentreprenøren) blir i stand til å avgi de bankgarantiene som hovedentreprenøren krever i dagens marked, er derfor svært sentralt i vurderingen av forslaget. Kreditt-rammen for garantier for en kunde i en finansinstitusjon vurderes etter stort sett samme kriterier som om de skulle tatt opp lån. Det er godt kjent at bankene for tiden er meget restriktive og i praksis har innført utlånsstopp. Dette kombinert med reduksjon i aktiviteten i byggemarkedet, vil med stor sannsynlighet medføre ytterligere permitteringer, oppsigelser samt konkurser.

Vi anser det også som sannsynlig at seriøse aktører i bransjen vil kunne påføres ekstra kostnader ved at underleverandører går konkurs, og de må inngå nye avtaler med andre underentreprenører til sannsynligvis høyere pris i løpet av prosjektgjennomføringen.

4.2 Arbeidsgiversidens synspunkter på forslaget

Hovedsynspunktet fra entreprenørenes side er at problemet rundt useriøse aktører på byggeplasser ikke lenger ser ut til å være noe overhengende problem. Den siste tiden (fra sommeren 2008) har det ikke vært noen rapport om useriøse forhold. Noen småting har dukket opp på enkelte plasser som Arbeidstilsynet har hatt innsyn med, men dette mener man er raskt rettet opp. Det gis uttrykk for at de allerede innførte regler og retningslinjer som er innført fra myndighetene side, ser ut til å virke etter intensjonen. Det oppleves å være klart mer ryddighet blant aktørene i bransjen enn tidligere. De vi har vært i kontakt med bekrefter dette synet. Entreprenørene har på bakgrunn av påseplikten innført nye kontrakter samt sender forespørsler til underentreprenører om innhenting av dokumentasjon på arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår.

I tillegg har mange utarbeidet rutine for utsendelse av forespørsler og tilbudsevaluering⁷, der det bl.a. fremgår:

- Dersom prosjektet skal forespørre ukjente leverandører, må de gjøre en vurdering av leverandøren på forhånd. Denne vurderingen må omfatte økonomi, gjennomførings- evne, kompetanse, referanser og øvrige krav.
- I tillegg til å evaluere tilbudet, skal leverandøren også kvalitetssikres.

Dertil har byggherren rett til å nekte entreprenørens valg av underentreprenør jf. NS 3430 pkt. 11,2; NS 3431 pkt. 16,2; NS 845 pkt. 15,2; NS 8406 pkt 12. Dette er en rett som nok ikke benyttes i særlig grad av private byggherrer, og muligens også i liten grad av forsikrings- selskaper.

Ytterligere innføring av regler om solidaransvar vil, etter oppdragsgivernes syn, være et forhastet og fordyrende tiltak. Synspunktet er at de allerede innførte lover og regler i 2008 bør få lov til å virke over en litt lengre periode, slik at man kanskje unngår at flere og kanskje unødvendige innstramminger iverksettes.

Dersom tiltaket innføres, er det etter arbeidsgivernes vurdering viktig å ha en begrensning på 4 uker, fordi kravet (og tiltakene som oppdragsgiver må iverksette) ikke skal bli for stort. Krav tidlig i kontraktperioden kan løses enkelt ved at hovedentreprenør (eller hvem som vil få kravet) trekker fra beløpet ved neste utbetaling. Dette vil trolig gi konkurser, men da er det mulig for aktører høyere i kjeden å få inn nye entreprenører, eventuelt ansette de som blir rammet selv.

Oppfatningen er at tiltaket vil ha sine begrensninger siden byggherre ikke omfattes av ordningen. Effekten av tiltaket kan også bli mindre ved omdanning av arbeidsforhold til enkeltmannsforetak.

Innføring av solidaransvar slik det er beskrevet i forslaget fra AID, vil at arbeidsgivernes oppfatning være tiltak som legger en ny byrde på de seriøse. De mener at det igangsettes et stort administrativt arbeid hos entreprenørene som vil kreve relativt betydelige ressurser, ramme mange aktører og hjelpe relativt få arbeidstakere.

I tillegg mener representanter for arbeidsgiverne at tiltakets utforming ikke gir arbeidstaker noen forpliktelser til å undersøke om vedkommende firma som den enkelte arbeidstaker velger å ta ansettelse i, er seriøst, dvs. at det kan se ut som om det stilles færre krav før det skal utbetales lønn fra valgfri leverandør i kjeden enn f.eks. ved en konkurs.

Arbeidsgiverne er svært opptatt å få til tiltak som utelukker useriøse, men tror veien å gå er følgende:

- Iverksette tiltak som er altomfattende, dvs. tiltak som inkluderer byggherrer, inkl. det private markedet.
- Innføre fritaksmuligheter for ansvar om vedkommende hoved- eller underentreprenør står oppført i et "seriøsitetsregister".
 - Registeret må være offentlig og bør inneholde kvalifikasjonskrav. I dag er det alt for få krav stilt til å drive en virksomhet i bransjen, f.eks. gjelder ansvarsretten bare over visse beløp.

⁷ Eksempel fra Veidekke vedr dette følger vedlagt i vedlegg 3

- I tillegg mener man at forbrukermyndighetene bør komme med innspill, slik at entreprenører med massive klager bør kunne utelukkes fra registeret.
- Det er viktig at registeret er offentlig og tilgjengelig, slik at det kan erstatte registre som store entreprenører har selv.

4.3 Arbeidstakernes synspunkter på forslaget

Fellesforbundet, som har vært en pådriver for innføring av solidaransvar for avlønning etter allmenngjøringsforskrifter, er av den oppfatning at allmenngjøring av tariffavtaler ikke er et tilstrekkelig virkemiddel for hindre avlønning under minstelønnsatsene. Det henvises til at forbundet har bistått et hundretall polske og baltiske bygningsarbeidere som ikke har fått minstelønn etter allmenngjøringsvedtaket. Det er den utstrakte bruken av underentreprenører, og spesielt utleiefirmaer (utleie av personell) i kontraktskjeden, som har vært medvirkende til at byggenæringen har vært særlig utsatt for useriøse aktører.

Oppfatningen i Fellesforbundet er at innføring av solidaransvar i større grad enn i dag vil føre til at arbeidstakere – med lønnskrav etter allmenngjøringsforskriften – vil fremme krav om å få utbetalt skyldig lønn. Det antydes likevel at det er forhold som medfører at etterlevelseseffekten blir vesentlig mindre enn 100 prosent. Med etterlevelseseffekt menes andel arbeidstakere med lønnskrav etter allmenngjøringsforskriften som vil gjøre krav gjeldende. Følgende forhold nevnes:

- Noen arbeidstakere vil ikke rette krav, enten pga. manglende informasjon om egne rettigheter, eller fordi maktforholdene mellom arbeidstaker/arbeidsgiver gjør at de vil avstå fra å gjøre dette.
- Arbeidstakere ansatt i utenlandske selskaper/utleieselskaper vil være tilbakeholdne med å rette krav mot arbeidsgiver pga. forhold i hjemlandet.
- Forslaget, slik det foreligger i utkast fra AID, er begrenset til at arbeidstaker kan gjøre krav gjeldende for lønn forfalt til betaling kun de siste 4 ukene.

Alt i alt vil dette innebære lavere etterlevelseseffekt.

4.4 Konsekvenser for tilsynsmyndighetene

Arbeidstilsynet har i de senere år blitt styrket for å sikre at arbeidsinnvandrere fra de nye EØS-landene har lovlig arbeidsmiljø, lønns- og arbeidsvilkår. Arbeidstilsynet er styrket både gjennom økte ressurser og virkemidler, for å kunne iverksette tiltak overfor virksomheter med brudd på allmenngjøringsforskriftene. Som omtalt tidligere rapporterer Arbeidstilsynet at erfaringen fra tilsynet med byggebransjen viser en klar tendens til bedring av lønns- og arbeidsvilkårene for arbeidsinnvandrere. Flere virksomheter enn før har lovlige forhold. De større virksomhetene er bedre enn de mindre. Det er fortsatt høyere risiko for sosial dumping for utsendte og innleide arbeidstakere, enn for arbeidsinnvandrere ansatt hos norsk arbeidsgiver. Erfaringen fra tilsynsukene i byggebransjen er at Arbeidstilsynet kommer over færre av de svært grove tilfellene av sosial dumping, selv om slike saker fortsatt eksisterer.

Etter det vi forstår vil ikke innføring av solidaransvar i byggbransjen føre til økt ressursbehov eller omlegging av selve tilsynsvirksomheten. På grunn av tiltakene som er innført allerede kan det se ut til at antall henvendelser fra utenlandske arbeidstakere – som ikke har fått allmenngjort minstelønn, har blitt mindre.

5 Samlet vurdering – hovedkonklusjon

Nytteeffekt

Ethvert tiltaks samfunnmessige nytteeffekt av denne art, vil være svært avhengig av omfanget av problemet det primært er tenkt å løse – dvs. manglende eller for lite utbetalt lønn i henhold til minstetimesatsene etter allmenngjøringsforskriftene for de områdene der forskrifter er satt i verk.

Det har ikke vært mulig å kvantifisere hvor mange arbeidstakere innen bygnæringen som pr. i dag ikke har lønnsbetingelser i henhold til allmenngjøringsforskriften. Arbeidstilsynet rapporterer at erfaringen fra tilsynet med byggebransjen viser en klar tendens til bedring av lønns- og arbeidsvilkårene for arbeidsinnvandrere. Flere virksomheter enn før har lovlige forhold. Det meldes om at det fortsatt er høyere risiko for sosial dumping for utsendte og innleide arbeidstakere, enn for arbeidsinnvandrere ansatt hos norsk arbeidsgiver. Vi har tidligere i rapporten vist tall for antall arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene med arbeidstillatelse innenfor bygg- og anleggsbransjen, og antall utenlandske arbeidstakere sysselsatt i Norge gjennom utenlandske selskaper.

Forslagets nytteeffekt vil i tillegg til primæreffekten – dvs. redusert innslag av sosial dumping ved at større andel av utenlandske arbeidstakere sikres lønnsvilkår fastsatt i allmenngjøringsforskriftene – innebære en ”beskyttelse” av det nasjonale arbeidsmarkedet, særlig små og mellomstore virksomheter, mot konkurranse fra virksomheter fra lavkostland.

Nytteeffekten vil komme gjennom to ulike effekter:

- ”Direkte”, ved at ansatte i større grad faktisk får utbetalt det de har krav på ved at en kan gå til valgfri oppdragsgiver i kjeden.
- Indirekte, ved at oppdragsgiverne pga. tiltaket gjør endringer i sitt nett av underleverandører, for å forsikre seg mot at en får et ansvar:
 - Dels hvilke underleverandører en velger å inngå kontrakt med
 - Dels gjennom bestemmelser om godkjenning av bruk av underleverandører lenger ned i kjeden ved inngåelse av kontrakter med underleverandør

Uten å ha eksakt viten om størrelsesorden på problemet, er det umulig å være særlig konkret om nytteeffekten, men ut fra de beskrevne beskjedne direkte effekten fra tilsvarende ordning i Tyskland og begrensingen om at kravet gjelder lønn inntil 4 uker etter forfallsdato, er det rimelig å anta at nytteeffekten hovedsakelig vil være indirekte – dvs. at oppdragsgivere i større grad enn i dag velger underleverandører som utbetaler lønn i henhold til allmenngjorte tariffbestemmelser. Ut fra våre intervjuer og riktignok noe mangelfulle inntrykk av ordningen fra Tyskland, er vår oppfatning at det heller ikke er sikkert at denne effekten vil være særlig stor. Dette fordi en allerede har innført mange virkemidler som hver for seg skal sørge for at det lønner seg å bruke seriøse underleverandører.

Kostnader

Kostnadene med forslaget vil hovedsakelig måtte bæres av næringslivet (inkludert byggherre i form av økte priser) og bestå av administrative og likviditetsmessige kostnader/belastninger knyttet til de tiltak oppdragsgiver antas å iverksette for å søke å begrense solidaransvaret.

Selv om arbeidsgiverne oppfatter at problemet med manglende eller for lite utbetalt lønn etter allmenngjøringsforskriften er beskjedent, sier våre informanter at det likevel vil være problematisk hvis det rammer en selv – dvs. at en må dekke kostnadene for ”synder” i eget underleverandørnett.

AGENDA

Tiltaket vil derfor gi likviditetsmessige kostnader/belastninger, fordi oppdragsgiver vil beskytte seg selv, ved å holde tilbake deler av kontraktssummen eller kreve økte beløp i bankgarantier, da en selv med gode kontrakter ikke kan vri seg fra et objektivt ansvar dersom en underleverandør velger andre useriøse underleverandører enn oppgitt i kontrakten. I en bransje med generell lav egenkapital vil dette fort gi seg utslag i kredittbegrensninger fra kredittinstitusjonene, som så vil resultere i opphør av virksomheten. I dagens situasjon, med betydelige restriksjoner hos bankene og konjunkturedgang som rammer byggbransjen spesielt hardt, vil forslaget til tiltak framskynde oppsigelser, permitteringer og konkurs.

De administrative kostnadene vil være knyttet til kontraktarbeid, sjekking/kontroll av ulike forhold hos underleverandører (i tillegg til det som er allerede er innført som følge av nylig innførte tiltak) og arbeid knyttet til den beskrevne prosedyren omkring kontroll/utbetaling, varsling og regress når krav gjøres gjeldende. Det er vanskelig å anslå hva de administrative kostnadene vil utgjøre. Kontrollen må etableres hos samtlige aktører i bransjen på ulike nivåer og vil tillegges HR, økonomiavdeling samt linjen og tillitsmannsapparatet.

Det er vanskelig å anslå hvor store kostnadene vil bli, men det kan antas at de administrative kostnadene vil dominere "høyt" i kjeden, mens likviditetsbelastningene med de beskrevne effektene om framskynding av oppsigelser, permitteringer og konkurs vil være dominerende lenger ned i kjeden.

Nytten i forhold til kostnadene

Hvorvidt nytten knyttet til redusert sosial dumping kan anses å være høyere eller lavere enn næringslivets administrative og likviditetsmessige kostnader/belastninger med ringvirkninger, er det vanskelig å gi et eksakt svar på. Det vil i tillegg alltid være et subjektivt spørsmål pga. blant annet ulik vurdering av størrelsen på nytten av redusert sosial dumping.

Avtagende potensiell nytte pga. virkningen av allerede igangsatte virkemidler og relativt stor negativ effekt i form av oppsigelser, permitteringer og konkurs pga. konjunktorene vi er inne i, indikerer imidlertid at kostnadene overstiger nytten.

Feil innretning?

Tilbakemeldinger fra partene i arbeidslivet, spesielt fra arbeidsgiversiden og i noen grad fra arbeidstakersiden, indikerer at en bør søke å gjøre tilpasninger eller eventuelt bør se etter andre typer av tiltak for å løse det samme problemet. Dette er gjort i neste kapittel, der vi etter drøfting av innspillene fra partene i avsnitt 6.1 med "medfølgende" tilpasninger til foreslåtte tiltak i avsnitt 6.2, lanserer noen ideer til hva som kan endres for å forbedre forholdet mellom nytte og kostnader som avslutning av rapporten.

6 Justeringer av forslaget?

6.1 Svakheter med forslaget

Det beskrevne tiltaket skal løse problemet med at entreprenører innenfor bygnæringen⁸ benytter underentreprenører som ikke betaler lønn og feriepengar i henhold til allmenngjøringsforskriftene.

Vår vurdering er at tiltakets innretning har følgende svakheter, sett fra partenes synsvinkel:

- Fra arbeidstakersiden:
 - At kravet i forslaget er begrenset til å gjelde lønn 4 uker etter forfallsdato, gjør at mange av arbeidstakerne ikke får ivaretatt sine rettigheter på en god måte. Erfaring tilsier at avvikene ofte kommer i slutfasen av oppdragene – som kan ha ulik varighet.
- Fra arbeidsgiversiden:

I tillegg til at et objektivt solidaransvar i kjede for lønn bryter med allmenne prinsipper, pekes det på følgende:

 - Tiltaket er ikke målrettet og vil ramme alle i kjeden, fordi kjedeansvar tilsier at en ikke kan forsikre seg mot at underleverandører lenger nede i kjeden engasjerer entreprenører som ikke betaler minstelønn etter loven gjennom kontrakter.
 - Det pekes i tillegg på at tiltaket ikke vil løse problemet det er satt til å løse, blant annet ved at byggherren ikke ansvarliggjøres.
 - Tiltaket gir ingen forpliktelser for arbeidstaker til å undersøke om vedkommende firma er seriøst, dvs. at det kan se ut som om det stilles færre krav før det skal utbetales lønn fra valgfri leverandør i kjeden i henhold til den foreslåtte ordningen enn ved en konkurs.
 - Når målet er å få på plass tiltak som utelukker useriøse bedrifter, mener man at veien å gå er følgende:
 - Etablere tiltak som er altomfattende, dvs. inkluderer byggherrer.
 - Innføre fritaksmuligheter for ansvar når vedkommende hoved- eller underentreprenør står oppført i et ”seriøsitetsregister”.

Dette innebærer at tiltakets innretning kanskje bør endres. Dette drøftes nærmere i neste avsnitt.

⁸ Gjelder alle områder der allmenngjøring er gjort gjeldende, men vårt oppdrag begrenser seg til å si noe om konsekvenser for bygg.

6.2 Mulige justeringer av tiltaket

Partenes synspunkter innebærer at det kan være aktuelt å vurdere følgende tilpasninger til modellen.

- Dagens modell justeres ved at kravet kan gjelde forfalt lønn for en lengre del av perioden bakover i tid (f.eks. harmonisert i forhold til rettigheter for de ansatte ved en konkurs).
- En mellomløsning, som innebærer at kjedeansvar erstattes av et medkontrahentansvar⁹ som et alternativ til forslaget, dvs. at arbeidstakers rettigheter innskrenkes til å kreve sine rettigheter fra oppdragsgiver ett nivå over i kjeden – ytterlige begrenset ved at en fritas for ansvaret dersom en benytter seriøse underleverandører som står oppført i et opprettet, offentlig fritaksregister.

Vår vurdering er at ingen av de to modifiseringene bidrar til å endre totale netto samfunnsøkonomiske kostnader vesentlig, bare til å endre hvor fornøyd partene blir med løsningen.

Endringene i forhold til den foreslåtte løsningen, vil være følgende:

- Dagens modell med økning av 4 ukers perioden vil føre til:
 - en bedring av etterlevelseseffekten
 - og føre til økte administrative og spesielt likviditetsmessige kostnader/belastninger knyttet til de tiltak oppdragsgiver antas å iverksette for å søke å begrense ansvaret. Det er f.eks. rimelig å anta at de likviditetsmessige problemene for entreprenører "nede i kjeden", vil være proporsjonal med periodens lengde. Dvs. at oppdragstaker vil holde tilbake den delen av kontraktssummen som tilsvarer ansvaret.
- Mellomløsningen vil føre til:
 - Langt lavere administrative og likviditetsmessige kostnader/belastninger, da arbeidstaker i mye større grad vil ha muligheter til å ha kontroll over sitt ansvar.
 - Langt lavere etterlevelseseffekt pga. maktforholdet mellom arbeidstaker og oppdragstaker. I motsetning til innenfor skatt/avgift, der skatteetatens maktposisjon i forhold til oppdragsgiver er en helt annen.

6.2.1 Annen innretning av forsikringselementet.

Store deler av de beskrevne kostnadene knyttet til ordningen er knyttet til tiltak for å sørge for at oppdragsgiver ikke blir rammet, dersom krav blir gjort gjeldene. Dette er tidligere beskrevet som en slags forsikringsordning.

Det kan tenkes at det finnes muligheter for å etablere en slik forsikringsordning litt annerledes, f.eks. med en løsning som kombinerer følgende elementer;

- Reduserer behovet for "forsikring", som vi i avsnitt 4.1 har beskrevet å kunne føres tilbake til en kombinasjon av mangel på enkle fritaksmuligheter og ansvaret utformet som et objektivt kjedeansvar, med utgangspunkt i en løsning som Skattedirektoratet har foreslått vedr ansvar fra arbeidsgiveravgift og skattetrekk.
- Oppretter en instans eller mellomledd som sørger for at arbeidstaker får ubetalt den lønn, inklusive feriepengene, vedkommende har krav på og krever inn igjen disse pengene fra følgende i rekkefølge;

⁹ Der ansvar i enkelte tilfeller blir gjort gjeldende overfor flere ledd i en kontraktskjede når det er gjort avtaler med ett eller flere selskaper med begrenset ansvar som mellomledd for å avbryte et medkontrahentansvar.

- Aktuell arbeidsgiver
- Medkontrahent, dersom medkontrahent har benyttet oppdragstakere som på kontraktstidspunktet ikke står registrert i et nærmere beskrevet kvalifikasjonsregister eller fritaksregister.

Hvem en slik instans skal være og hvordan ordningen skal finansieres¹⁰ blir selvsagt en utfordring, men innretningen er rettet mer direkte mot formålet:

- sikre arbeidstakerne det de har krav på
- ”straffe” oppdragsgivere som inngår avtale med useriøse underleverandører.

I tillegg vil det trolig være noe lettere å inkludere byggherrer i en slik ordning, pga. fritaksordningen.

¹⁰ Dvs administrasjonskostnader og kostnader som en ikke får dekket inn igjen av arbeidsgiver eller medkontrahent som har brukt useriøs underleverandør

Vedlegg

Vedlegg 1 – Kort omtale av departementets forslag

Vedlegg 2 – Rutiner for utsendelse av forespørslar og tilbudsevaluering fra Veidekke

Vedlegg 1

Kort omtale av departementets forslag

Kort omtale av departementets forslag

Det er arbeidsgiver som har ansvaret for å utbetale lønn etter allmenngjøringsvedtak til egne arbeidstakere. Forslaget innebærer å innføre *et objektivt solidaransvar der oppdragsgiver hefter direkte for forpliktelsene til oppdragstaker og dennes oppdragstakere til å betale lønn etter allmenngjøringsloven¹¹ med forskrifter.*

Utdypning av ansvaret

- Ansvaret gjelder gjennom hele kontraktkjeden¹². Solidaransvaret utformes som et kausjonistansvar, der kausjonisten har frasagt seg retten til å kunne kreve at arbeidstaker først må gå til tvangsinndrivelse hos hoveddebitor (arbeidsgiver) før han kan gå på kausjonisten, såkalt selvskyldnerkausjon.
- Reguleringen skal omfatte lønn¹³ som er opptjent og forfalt for arbeid som faktisk er utført i tilknytning til oppdrag som springer direkte ut fra den aktuelle kontraktkjeden.
- Solidaransvaret skal gjelde i situasjoner der en entreprenør- eller leverandørvirksomhet har påtatt seg å utføre et oppdrag, som f.eks. oppføring av bygg, bygging av skip eller offshoreinnretning, og benytter en eller flere underleverandører/underentreprenører til å utføre en del av oppdraget.
- Reguleringen skal gjelde både ved utsetting av arbeid og innleie av arbeidstakere.

Når inntre det, og hvilke dokumentasjonskrav kreves fra arbeidstaker?

- Solidaransvaret skal inntre så snart arbeidstakers lønn er misligholdt, dvs. er forfalt, men ikke utbetalt. Arbeidstaker kan på dette tidspunktet rette krav mot en valgfri oppdragsgiver i kontraktkjeden. Selv om oppdragsgivers ytelsesplikt i prinsippet inntre straks et skriftlig krav fra arbeidstakeren er kommet fram, har oppdragsgiver en 14 dagers frist på å utbetale lønnsytelsen til arbeidstaker.
- For at oppdragsgiver skal anses å ha en betalingsplikt, må arbeidstaker ha rettet påkrav mot vedkommende. Oppdragsgiver vil ikke ha noen oppfordring til å utbetale lønn, så lenge han ikke har mottatt et krav om dette.
- Kravet fra arbeidstaker må utformes skriftlig innenfor fristen på *fire uker*¹⁴ etter lønnens forfallsdato. Det foreslås dessuten at arbeidstaker skal vedlegge:
 - kopi av arbeidsavtalen
 - lønsslipp
 - timelister
 - skattekort
 - kontoutskrift eller annen relevant dokumentasjon på hva som eventuelt er utbetalt, slik at oppdragsgiver med rimelig sikkerhet kan fastslå solidaransvarets omfang

¹¹ Lovens formål er å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, for å hindre at arbeidstakere utfører arbeid på vilkår som samlet sett er påviselig dårligere enn hva som er fastsatt i gjeldende, landsomfattende tariffavtaler for vedkommende fag eller bransje

¹² dvs. at en oppdragsgiver kan bli holdt ansvarlig overfor arbeidstakere ansatt hos en oppdragstaker som oppdragsgiveren selv ikke har inngått kontrakt med

¹³ omfatter brutto lønn og overtidsbetaling i henhold til allmenngjøringsforskrifter samt opptjente feriepengene etter ferieloven

¹⁴ fristavbrudd skal regnes fra det tidspunktet hvor et skriftlig krav er kommet frem til oppdragsgiver, eventuelt den datoen kravet ville ha kommet frem etter vanlig postgang dersom oppdragsgiver bestrider å ha mottatt dette innenfor fristen

AGENDA

Begrensinger av ansvaret

- Av hensyn til oppdragsgiver kreves det en viss aktivitetsplikt fra arbeidstaker som ikke har fått utbetalt lønn ved forfallsdato og som ønsker å gjøre solidaransvaret gjeldende. Arbeidstaker må derfor rette krav mot oppdragsgiver senest *innen fire uker* etter lønnens forfallsdato.
- Reguleringen skal bare gjelde der entreprenøren eller leverandøren driver næringsvirksomhet. Ifølge forslaget skal ansvaret ikke gjelde for den som bestiller selve produktet eller resultatet, f.eks. et bygg, skip etc. Det vil typisk si en byggherre eller reder.
- Solidaransvaret avgrenses mot de tilfeller der det er åpnet konkurs hos arbeidsgiver.
 - Dersom det er åpnet konkurs hos arbeidsgiver, må arbeidstakeren rette alle krav på lønn- og feriepenger som på dette tidspunktet ikke er dekket, verken av arbeidsgiver eller solidaransvarlig, mot statens lønnsgarantiordning.

Selvskyldnerkausjonistens rett til å kreve regress

- En oppdragsgiver som utbetaler lønn som følge av solidaransvaret, kan kreve regress av arbeidstakerens arbeidsgiver.
- På samme måte som det i enkelte tilfeller har vist seg vanskelig for arbeidstakere å kreve inn penger fra arbeidsgiver som befinner seg i utlandet, vil det kunne være vanskelig for oppdragsgiveren å få oppfylt sitt regresskrav hos arbeidsgiver.
 - Innfrie oppdragsgiver må derfor i tillegg kunne kreve regress av de øvrige ansvarlige oppdragsgiverne i kontraktskjeden, slik at *eventuelt tap som følge av at arbeidsgiver ikke oppfylder regresskravet, kan fordeles mellom de ansvarlige oppdragsgiverne i kjeden.*
 - En slik regressrett må sies å følge av rettspraksis. Begrunnelsen er at arbeidstaker som kreditor ikke bør kunne avgjøre hvem av oppdragsgiverne som endelig skal bære tapet.
 - Det presiseres imidlertid i *forslaget at oppdragsgiverne uansett bør sikre seg uttrykkelig i kontraktene, slik at eventuelt ansvar vil kunne spres nedover i kontraktskjeden på en hensiktsmessig måte sett hen til de underliggende forhold.*
- En oppdragsgiver som innfrir et lønnskrav, skal kunne tre inn i arbeidstakers krav mot konkursboet på vanlig måte.

Rutiner og ansvar for å hindre dobbel utbetaling

I en kontraktskjede med flere ansvarlige oppdragsgivere kan det bli vanskelig å sikre kontroll over hva som blir utbetalt til den berørte arbeidstakeren. For å sikre de øvrige oppdragsgiverne tilstrekkelig informasjon og kontroll over utbetalingen og f.eks. hindre doble utbetalinger, foreslås det at oppdragsgiver som har mottatt påkrav fra arbeidstaker, skal sende skriftlig varsel til de øvrige oppdragsgiverne.

- Varslingen skal skje så snart som mulig etter at påkrav er kommet fram og senest innen 14 dager.
 - Oppdragsgiver som misligholder varslingsplikten, vil kunne bli erstatningsansvarlig overfor de øvrige oppdragsgiverne etter de alminnelige ulovfestede erstatningsreglene, dersom misligholdet har ført til lidt tap hos disse.
-

Vedlegg 2

Rutiner for utsendelse av forespørsler og tilbudsevaluering fra Veidekke

Bedrift
Adresse
Postnr Poststed



VEIDEKKE ENTREPRENØR AS
Distrikt Oslo
Skabos vei 4
Postboks 506 Skøyen
0214 Oslo
Telefon: 21 05 50 00
Telefaks: 21 05 50 41
Foretaksregisteret:
NO 984 024 290 MVA

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:

Prosjekt:
Veidekkes saksbehandler:

Forespørsel om tilbud på

I forbindelse med ovennevnte prosjekt ønsker vi å motta Deres tilbud.

Vi regner anbud på ovennevnte prosjekt / Vi har ovennevnte prosjekt for gjennomføring

Evt. oppstart på prosjektet er satt til Byggetiden er beregnet til måneder.

Prosjektet har følgende organisering:

Arkitekt:

Byggherre:

Rådgivende ingeniør:

Tilbudet skal baseres på følgende vedlegg:

Beskrivelse side:

Tegning nr.:

Vedlagte beskrivelse utfylles med netto priser fritt levert / montert byggeplass. Enhetspriser, delsummer og sluttsum skal være utfylt, da tilbudene ellers ikke kan sammenliknes.

Vi ber om at Deres tilbud gjøres bindende i 3 måneder fra tilbudsdato. Hvis det tilsendte materialet ikke er tilstrekkelig for å gi bindende pris, ber vi Dem varsle oss omgående. Vi ber også om omgående beskjed dersom De ikke ønsker å gi tilbud.

Tilbudet sendes til vår saksbehandler, og må være oss i hende senest :

Som vedlegg til dette brevet oversendes en anmodning om innhenting av dokumentasjon på arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår. Vi ber om at dere utleverer den dokumentasjonen som etterspørres sammen med tilbudsinnleveringen.

Med vennlig hilsen
VEIDEKKE ENTREPRENØR AS

Fornavn Etternavn
(sign.)

Vedlegg:

- Anmodning om innhenting av dokumentasjon på arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår
-

B 9.1.2 Forespørsler og tilbudsevaluering

Formål: Gi leverandørene nødvendig grunnlag for å kunne gi Veidekke et komplett og riktig tilbud. Gi Veidekke grunnlag for å velge rett leverandør.

Beskrivelse: 1. **Ansvar**
Prosjektets innkjøpsansvarlig

2. **Innhold**
Rutinen beskriver utsendelse av forespørsler og evaluering av de tilbud vi mottar.

3. **Utarbeidelse**

Lage og sende ut forespørsler:

En forespørsel skal alltid være skriftlig og inneholde de opplysningene leverandøren behøver for å kunne gi Veidekke et riktig tilbud.

Ved innleie av arbeidskraft eller utsetting av arbeid i form av underentrepriser innen våre egenkompetanseområder skal behov og omfang drøftes med de tillitsvalgte før forespørsel sendes ut, jfr. Fellesoverenskomsten for byggfag § 1-2 og Hovedavtalens § 9-3.

Forespørslene lages i V-Kjøp; standardteksten kan redigeres. Beskrivelse (inkl. relevante krav fra byggherren), tegninger og annen informasjon som er nødvendig for å kunne gi Veidekke et riktig tilbud skal følge med forespørselen. I tillegg skal våre innkjøpsbetingelser (ved varekjøp) eller relevant kontraktsmal, anmodning om innhenting av dokumentasjon på arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår samt skjema B 1.2-02 SKAV Fullmakt (ved underentrepriser) vedlegges. Det må avklares hvilket avtaledokument som skal benyttes (NS 3406, NS 3433, NS 8405 eller NS8406).

Dersom prosjektet skal forespørre ukjente leverandører må de gjøre en vurdering av leverandøren på forhånd. Denne vurderingen må omfatte økonomi, gjennomføringsevne, kompetanse, referanser og alle krav som stilles i våre kontraktsdokumenter.

Evaluering av tilbud

Alle tilbud skal evalueres. Vedlagte tilbudsevalueringsskjema viser eksempler på elementer som bør evalueres. Alle forbehold, avvik eller mangler skal kommenteres særskilt. Ved ufullstendig tilbud skal leverandør kontaktes for avklaring.

Vær spesielt oppmerksom på leverandørens salgsbetingelser. Ta kontakt med juridisk avdeling eller distriktets innkjøpsansvarlig dersom du er i tvil. Ved tilbud fra leverandører som ikke er forespurt må det sjekkes at tilbudsgrunnlaget er riktig.

I tillegg til å evaluere tilbudet skal også leverandøren kvalitetssikres. Som hjelp til dette er det utarbeidet ett skjema som er vedlagt denne rutinen.

Avslagsbrev:

Avslagsbrev sendes de leverandører som har gitt tilbud, men som ikke vil bli benyttet i prosjektet. V-Kjøp benyttes; standard avslagsbrev kan redigeres.

4. **Bruk**

Tilbudsevalueringen er grunnlaget for å innlede kontraktsforhandlinger.

Referanse: www.skatteetaten.no
www.startbank.no

Revisjon og rutineansvar : Se rutine C0.0.2

Vedlegg til forespørsel om tilbud

Anmodning om innhenting av dokumentasjon på arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår

Dette i forhold til: "Forskrift om informasjons- og påseplikt om informasjons- og innsynsrett".

Arbeidsgiver er ansvarlig for å yte lønns- og arbeidsvilkår som tilfredstiller kravene i forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser i Norge.

Som hovedleverandør har Veidekke Entreprenør AS ansvar for å påse at lønns- og arbeidsvilkår hos virksomhetens underleverandører er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrifter, se § 6 i Forskriften.

I medhold av denne anmoder vi derfor som hovedleverandør om at dere som underleverandør utleverer følgende dokumentasjon for alle deres arbeidstakere eller kan bekrefte at bedriften har tariffavtale med Fellesforbundet.

- Arbeidsavtaler (Kopi)
- Timelister (Kopi)
- Lønns slipper (Kopi)
- Arbeidstidsordninger som er i samsvar med Arbeidsmiljølovens bestemmelser.
- Boforhold pendlere

I tillegg til ovennevnte skal alle underleverandører levere dokumentasjon på følgende:

- Pensjonsordning (minimum Obligatorisk Tjenestepensjon (OTP))
- Yrkesskadeforsikring
- ID-kort for medarbeidere

Det er dere som underleverandør som er ansvarlig for at deres underleverandørkjede tilfredstiller kravene.

Vi anbefaler om at likelydende brev blir sendt fra dere til deres leverandører.

DOKUMENTASJON AV LØNNS- OG ARBEIDSVILKÅR

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har vedtatt ny forskrift, Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett. Forskriften pålegger bedriftene å påse at underentreprenør betaler sine ansatte korrekt lønn, reisegodtgjørelse, kost, innkvartering, arbeidstøy i henhold til allmenngjøringsforskrifter.

Ifølge Veidekkes kontrakt med underentreprenør (TUE), skal denne uoppfordret gi VD skriftlig informasjon om de allmenngjorte lønns- og arbeidsvilkårene. Det samme gjelder vedrørende ansatte hos TUEs eventuelle underentreprenører.

Veidekke gjennomfører nå en stikkprøvekontroll iht. ovennevnte forskrifter og ber TUE og arbeidsgiver fylle ut og dokumentere opplysningene i dette skjema. Informasjonen vil bli behandlet konfidensielt og vil bli slettet når kontrollen er avsluttet.

Kontrollen gjelder følgende prosjekt:

Underentreprenør (TUE):

Stikkprøvekontrollen gjelder følgende arbeidstaker:

Ansatt i følgende selskap:

Stikkprøvekontrollen gjelder følgende periode: 2008

Arbeidsavtale: (kopi av arbeidsavtale vedlegges)

Antall timer arbeidet i perioden: (kopi av timelister vedlegges)

Utbetalt lønn for perioden: (kopi av lønnslipp vedlegges)

Arbeidstidsordning: (kopi av avtale vedlegges)

Holder arbeidsgiver innkvartering for arbeidstakeren?

Hvilket beløp trekkes i lønn for eventuell innkvartering?

Annen godtgjørelse for perioden:
..... (dokumentasjon vedlegges)

Oppgi eventuelle andre trekk i lønn:
.....

Pensjonsordning: (dokumentasjon vedlegges)

Yrkesskedeforsikring: (dokumentasjon vedlegges)

ID-kort for medarbeider: (dokumentasjon vedlegges)

Annen informasjon som berører stikkprøvekontrollen?

.....

.....

	Signatur arbeidsgiver	Sted/dato
	Signatur TUE (hvis denne er en annen enn arbeidsgiver)	Sted/dato