

Kristin Alsos og Line Eldring

Solidaransvar for lønn

Kristin Alsos og Line Eldring

Solidaransvar for lønn

© Fafo 2014

ISBN 978-82-324-0105-5 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0106-2 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

| | |
|---|-----------|
| Forord | 5 |
| 1 Innledning | 7 |
| 1.1 Allmenngjøring av tariffavtaler..... | 8 |
| 1.2 Solidaransvar for lønn | 13 |
| 1.3 Datakilder og metode | 15 |
| 1.4 Gangen i rapporten..... | 18 |
| 2 Brukes solidaransvarsordningen? | 19 |
| 2.1 Lønnskrevsaker | 19 |
| 2.2 Hvor utbredt er bruken av solidaransvar? | 20 |
| 2.3 Hvorfor har det vært få solidaransvarssaker? | 25 |
| 3 Bedriftenes erfaringer med solidaransvar | 31 |
| 3.1 Arbeidsgiverne er positive | 31 |
| 3.2 Kan ordningen føre til at små bedrifter forsvinner? | 34 |
| 3.3 Er solidaransvar ressurskrevende?..... | 36 |
| 3.4 Svakheter ved solidaransvarsordningen? | 42 |
| 4 Arbeidstakersidens erfaringer med solidaransvar | 45 |
| 4.1 Arbeidstakersiden er fortsatt positiv | 45 |
| 4.2 For lite kunnskap om ordningen?..... | 47 |
| 4.3 Erfaringer med solidaransvarssaker | 48 |
| 4.4 Hva kan forbedres? | 51 |
| 5 Lite, men godt..... | 57 |
| 5.1 Et underutnyttet tiltak..... | 57 |
| 5.2 Arbeidsgiverne – positive, men med begrenset erfaring | 58 |
| 5.3 Arbeidstakerne er fortsatt positive..... | 58 |
| 5.4 Er ordningen effektiv for utenlandske arbeidstakere? | 59 |
| 5.5 Rom for forbedringer?..... | 60 |
| 5.6 Solidaransvar gjennom EØS-avtalen | 61 |
| Referanser | 63 |

Forord

I arbeidet mot sosial dumping har styrking og forbedringer av allmenngjøringsordningen stått sentralt. Dette gjelder særlig virkemidler for å sikre at allmenngjorte bestemmelser etterleves. Solidaransvar for lønn og feriepengar har nettopp et slikt formål. Ordningen ble innført i 2010 og skal sikre at arbeidstakere i en kontraktkjede får utbetalt lønn i tråd med gjeldende allmenngjøringsforskrift. Det betyr at det ikke lenger bare er arbeidsgiver som er ansvarlig for å betale arbeidstakerne de allmenngjorte lønssatsene. Dersom arbeidstakerne ikke får lønn til avtalt tid, kan de også rette kravet mot andre virksomheter i kontraktkjeden, for eksempel hovedentreprenøren.

I dette prosjektet har vi studert erfaringene med denne ordningen fire år etter at den ble innført. Prosjektet er finansiert av LO.

Vi vil benytte anledningen til å takke alle som har stilt opp til intervjuer, og som har deltatt i undersøkelsene i forbindelse med prosjektet. En særlig takk går til referansegruppen, Fellesforbundet og Oslo Bygningsarbeiderforening. På Fafø vil vi takke Anne Mette Ødegård for innspill og kommentarer, og publikasjonsavdelingen for ferdigstilling av rapporten.

Mars 2014,
Kristin Alsos og Line Eldring

1 Innledning

Arbeids- og tjenestevandringen til Norge etter EU/EØS-utvidelsene i 2004 og 2007 har vært formidabel. Ved utgangen av 2012 var det registrert drøyt 120 000 sysselsatte fra østeuropeiske EU-land i det norske arbeidsmarkedet, og av disse var om lag en fjerdedel på korttidsopphold¹ (SSB statistikkbanken 2013). I tillegg kommer et betydelig antall sysselsatte fra vestlige EU-land og Norden samt arbeidsvandrere som av ulike grunner ikke fanges opp av den registerbaserte statistikken. Kombinasjonen av stor etterspørsel etter arbeidskraft og åpning av grensene mellom nasjonale arbeidsmarkeder med svært ulike standarder og lønnsnivåer har bidratt til en rekordrask internasjonalisering av det norske arbeidsmarkedet. Denne utviklingen har også synliggjort sårbare punkter i det norske arbeidslivsregimet.

For å møte den raskt økende lavlønnskonkurransen valgte LO i 2003/2004 for første gang å benytte seg av lov om allmenngjøring av tariffavtaler fra 1993. Siden den gang har flere avtaler blitt allmenngjort. Stoltenberg-regjeringen iverksatte i 2006 sin første handlingsplan mot sosial dumping. Denne ble etterfulgt av en ny handlingsplan i 2008 og en tredje handlingsplan i mai 2013. I alle planene har styrking og forbedringer av allmenngjøringsordningen vært sentrale elementer. Dette gjelder særlig virkemidler for å sikre at allmenngjorte bestemmelser etterlevs. *Solidaransvar* i kontraktkjedene har nettopp et slikt formål. Ordningen ble innført i 2010 og skal sikre at arbeidstakere i en kontraktkjede får utbetalt lønn i tråd med gjeldende allmenngjøringsforskrift. På områder der en tariffavtale er allmenngjort, kan arbeidstakere som ikke får utbetalt lønn og feriepenger fra sin arbeidsgiver, rette kravet mot en virksomhet høyere opp i kontraktkjeden. Solidaransvarsordningen var et nytt og omstridt virkemiddel. Formålet med denne studien er å kartlegge erfaringene og virkningene av solidaransvarsordningen så langt. Sentrale spørsmål i prosjektet har vært:

- Hvordan håndterer fagforeninger og rettshjelpere saker hvor arbeidsgiverne ikke utbetaler riktig lønn til arbeidstakerne?
- I hvor mange av lønnskrevsakene påberopes solidaransvar, og hva kjennetegner disse sakene?

¹ Statistisk sentralbyrå (2013), Statistikkbanken, kildetabell 08434.

- Har hovedentreprenørene/verftene sikret seg mot det økonomiske ansvaret gjennom bestemmelser i kontraktene med underleverandører?
- Bidrar solidaransvarsordningen til at arbeidstaker faktisk får utbetalt utestående lønn?
- Hvilke administrative/økonomiske konsekvenser har ordningen hatt for oppdragsgiverne?
- Hvordan vurderer aktørene på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden ordningen? Hva slags erfaringer har de, og hva kan eventuelt forbedres?
- Har tillitsvalgte nødvendig kunnskap og ressurser for å bistå medlemmer?

I det følgende vil vi først gi en nærmere beskrivelse av allmenngjøringsordningen og bestemmelsen om solidaransvar samt kort redegjøre for funnene i en tidligere evaluering (Eldring et al. 2011). Deretter vil vi gå igjennom hvilke metoder og datakilder som har blitt benyttet for å besvare spørsmålene ovenfor.

1.1 Allmenngjøring av tariffavtaler²

Allmenngjøring av tariffavtaler har vist seg å bli et av de viktigste verktøyene for å motvirke sosial dumping og lavlønnskonkurranse i det norske arbeidsmarkedet. Selv om Norge har en sterk fagbevegelse og høy organisasjonsgrad sammenlignet med de fleste europeiske land, er det bare drøyt halvparten av arbeidstakerne i privat sektor som er dekket av en tariffavtale (Nergaard & Stokke 2010). Tradisjonelt har likevel tariffavtalene hatt en normativ effekt, også i de uorganiserte delene av arbeidsmarkedet. Det betyr at det har vært vanlig å holde seg innenfor avtalenes minstesatser for lønn, også i ikke-tariffbundne bedrifter. Tilstrømningen av utenlandsk arbeidskraft som har vært villig til å jobbe for langt lavere lønn enn det som er vanlig i Norge, har imidlertid rokket ved dette bildet. I bransjer med omfattende rekruttering av arbeidstakere fra de østeuropeiske EU-landene viste det seg at det ordinære avtalesystemet kom til kort. Dette medførte at allmenngjøringsloven for første gang ble tatt i bruk. Lov om allmenngjøring av tariffavtaler trådte i kraft 1. januar 1994 og ble initiert av LO i forbindelse med EØS-forhandlingene på begynnelsen av 1990-tallet. Bakgrunnen var frykt for at åpning av arbeidsmarkedet, som følge av EØS-avtalen, skulle føre til at arbeidstakere fra EU/EØS-området (særlig Spania og Portugal) tok arbeid i Norge på langt dårligere vilkår enn det som var vanlig i det norske arbeidsmarkedet (Alsos & Ødegård 2007).

² Avsnitt 1.1 og 1.2 baserer seg delvis på materiale fra kapittel 5 i Eldring et al. (2011).

Strømmen av arbeidstakere fra Sør-Europa kom imidlertid ikke, og første vedtak med hjemmel i loven ble først fattet i 2004 i forbindelse med EUs østutvidelse.

I de fleste andre europeiske land med en allmenngjøringsordning er formålet å sikre tariffmessige vilkår til flest mulig i det ordinære nasjonale arbeidsmarkedet (Alsos & Eldring 2008; Stokke 2010). Den norske loven skiller seg ut fordi den har som formål å sikre at utenlandske arbeidstakere får lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med hva norske arbeidstakere har. I tillegg skal loven hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet, jmfør § 1.³

Om en avtale skal allmenngjøres, avgjøres av en statlig nemnd – Tariffnemnda. Nemnda er sammensatt av én representant fra hver av partene og tre nøytrale medlemmer. Vedtak av nemnda fattes ved flertall, og verken arbeidstaker- eller arbeidsgiversiden har dermed vetorett. Nemnda kan beslutte å allmenngjøre hele eller deler av en avtale dersom den finner det dokumentert at utenlandske arbeidstakere får dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av landsomfattende tariffavtaler (§ 5).

Per januar 2014 finnes det forskrifter om allmenngjøring på fire ulike områder (se tabell 1.1, neste side): i skips- og verftsindustrien, på byggeplasser, for jordbruks- og gartnerinæringene og i renholdsbransjen. Tidligere har det også vært allmenngjort bestemmelser for landbaserte petroleumsanlegg og for elektrofagene i Oslo og Akershus. Allmenngjøring har med andre ord så langt hatt et relativt begrenset omfang, både når det gjelder hvilke bransjer som har vært omfattet av vedtakene, og hvilke bestemmelser som har blitt forskriftsfestet.

Allmenngjøringsloven har blitt endret flere ganger siden det første vedtaket ble fattet i 2004. Rammene for allmenngjøringsmekanismen utformes av lovgiver/myndighetene, samtidig som myndighetene i prinsippet forholder seg nøytrale til om allmenngjøring tas i bruk eller ikke. Myndighetenes rolle har vært avgrenset til å få allmenngjøringsordningen til å fungere når den brukes, og bidra til at den er utformet på en anvendbar måte. Dette gjenspeiles i Stoltenberg-regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping. I handlingsplan 1 var ett av tiltakene å forbedre ordningen med allmenngjøring av tariffavtaler: «Regjeringen vil sikre at allmenngjøringsordningen framstår som et effektivt virkemiddel med bred oppslutning blant arbeidslivets parter.»⁴ Dette ble fulgt opp i handlingsplan 2, hvor forbedring av allmenngjøringsordningen og solidaransvar for oppdragsgivere var to av tiltakene i planen.⁵

De fleste av endringene har hatt som formål å sikre en effektiv håndhevelse av forskriftene. Da loven ble vedtatt, var håndheving lagt til den enkelte arbeidstaker, eventuelt med bistand fra tillitsvalgt og fagforening, eller ved hjelp av boikott.

³ Lovens formålparagraf ble presisert i 2009, da formålet om å hindre konkurransevridning, som tidligere kun var nevnt i forarbeidene, ble tatt inn i selve lovteksten.

⁴ St.meld. nr. 2 (2005-2006) Revidert nasjonalbudsjett

⁵ St.prp. nr. 1 (2008-2009)

Tabell 1.1 Oversikt over allmenngjøringsvedtak 1994-2013. Gjeldende forskrifter per mars 2014 er uthevet.

| Overenskomst | Område | Vedtak, med virkning fra |
|--|--|---|
| Byggfagsoverenskomsten Verkstedoverenskomsten Landsoverenskomsten for elektrofachene | Syv petroleumsanlegg på land (Melkøya, Tjeldbergodden, Mongstad, Kollsnes, Kårstø, Ormen Lange, Sture) | 1.10.2004 |
| Byggfagsoverenskomsten | Oslo, Akershus, Østfold, Buskerud, Vestfold | 1.9.2005 |
| Landsoverenskomsten for elektrofachene | Oslo og Akershus | 1.9.2005 |
| Byggfagsoverenskomsten | Hordaland | 1.1.2006 |
| Byggfagsoverenskomsten | Hele landet | 1.1.2007 |
| Landsoverenskomsten for elektrofachene | Hele landet | Ikke etterkommet (18.12.2008) |
| Verkstedoverenskomsten | Skips- og verftsindustrien | 1.12.2008 |
| Overenskomsten for jordbruks- og gartneri- næringene | Hele landet | 1.1.2010 |
| Overenskomsten for jordbruks- og gartneri- næringene - videreføring | Hele landet | 20.09.2010 |
| Byggfagsoverenskomsten - videreføring | Hele landet | 20.12.2010, med visse endringer |
| Verkstedoverenskomsten - videreføring | Skips- og verftsindustrien | 20.12.2010, med visse endringer |
| Byggfagsoverenskomsten Verkstedoverenskomsten Landsoverenskomsten for elektrofachene - videreføring | Syv petroleumsanlegg på land (Melkøya, Tjeldbergodden, Mongstad, Kollsnes, Kårstø, Ormen Lange, Sture) | Ikke etterkommet (20.12.2010) |
| Landsoverenskomsten for elektrofachene- videreføring | Oslo og Akershus | Ikke etterkommet (20.12.2010) |
| Renholdsoverenskomsten | Hele landet | 1.9.2011 |
| Overenskomsten for jordbruks- og gartnerinæringene - videreføring | Hele landet | 27.11.2012 |
| Industrioverenskomsten (Verkstedoverenskomsten) - videreføring | Skips- og verftsindustrien | 22.3.2013 |
| Byggfagsoverenskomsten - videreføring | Hele landet | 24.4.2013 |
| Renholdsoverenskomsten - videreføring | Hele landet | 23.5.2013, med visse endringer |

Kilde: Fafo Østforum, temaside om allmenngjøring: <http://www.fafo.no/Oestforum/Kunnskapsbase/Temasider/allmenngj.htm>

Fra 2004 fikk Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet ansvaret for tilsyn med loven, men sanksjon av overtredelser ble overlatt til politiet. Gjennom en lovendring i 2006 fikk tilsynene rett til å anvende sine ordinære reaksjonsmidler ved brudd på allmenngjøringsforskriftene. Dette betyr at tilsynene kan vedta pålegg, stanse virksomheten og iverksette tvangsmulkt for å framtvinge dokumentasjon på etterlevelse av allmenn-

gjøringsbestemmelsene. Tilsynsmyndighetene kan imidlertid ikke gi direkte pålegg om at arbeidsgiveren skal utbetale lønn til sine ansatte. Dette er underlagt privat rettsåndhevelse.

Videre ble det i 2006 og 2007 vedtatt flere tiltak for å sikre etterlevelsen av allmenngjøringsvedtak. Dette omfattet:

- innsynsrett for tillitsvalgte i lønns- og arbeidsvilkår til ansatte hos underleverandører,
- en plikt for bestiller og andre som engasjerer leverandører/underleverandører, til å informere om innholdet i allmenngjøringsvedtakene
- samt plikt for hovedleverandøren til å påse at oppdragstakernes lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med regelverket.⁶

Fra og med 1. januar 2010 ble *solidaransvar* innført. Det gir arbeidstakere som ikke får utbetalt lønn og feriepenger i henhold til allmenngjøringsforskriftene, rett til å kreve dette direkte fra oppdragsgivere lenger opp i kontraktkjeden.⁷

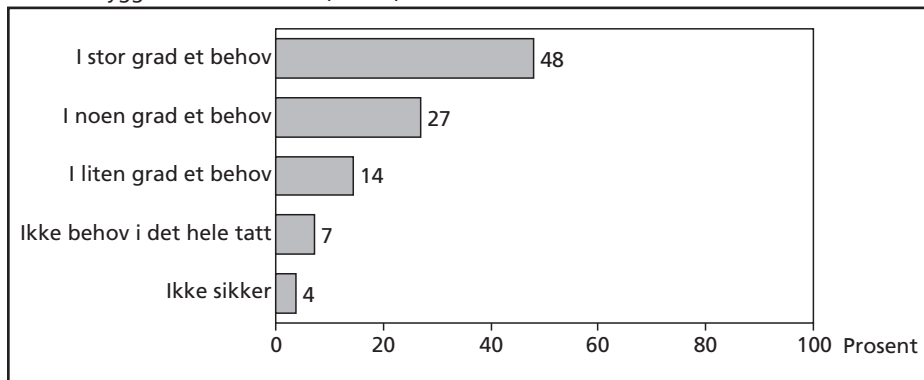
Allmenngjøringsloven og de vedtakene som har vært fattet med hjemmel i den, har vært gjenstand for diskusjoner, konflikter, klager til EFTAs overvåkningsorgan ESA og rettssaker. NHOs holdning har variert fra sterk motstand (skipsverft) til stor støtte (renhold). Også i LO har meningene om allmenngjøring vært delte. Enkelte forbund har vært forbeholdne med å ta i bruk ordningen, selv om de mener det forekommer lavlønnskonkurranse i deres bransjer. Det er i hovedsak to områder som har vært omstridte. Dette gjelder hvilke krav som stilles til dokumentasjon av utenlandske arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår for at et vedtak om allmenngjøring skal kunne fattes, og hvilke bestemmelser i tariffavtalene som skal allmenngjøres. I evalueringen av regjeringens tiltak mot sosial dumping kom det imidlertid fram at berørte bedrifter gjennomgående var positive til allmenngjøring (Eldring et al. 2011). Ulike undersøkelser, referert i evalueringen, fra bygg, industri og landbruk i perioden 2006 til 2010 dokumenterte at flertallet av bedriftslederne i disse bransjene var positive til allmenngjøring. Evalueringen konkluderte videre med at selv om ikke alle arbeidsinnvandrere fikk betalt i tråd med forskriftene, var det grunn til å tro at situasjonen ville ha vært adskillig verre uten allmenngjøring.

⁶ Med «bestiller» menes en fysisk eller juridisk person som engasjerer entreprenører eller leverandører til å utføre et oppdrag, jf. forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett § 3. Det kan for eksempel være en kommune som engasjerer en entreprenør til å sette opp et skolebygg. Entreprenøren som kommunen inngår kontrakt med, vil da være hovedentreprenør/hovedleverandør, og denne kan igjen engasjere ulike underleverandører.

⁷ I tillegg til disse endringene er det vedtatt enkelte endringer som har hatt som formål å effektivisere behandlingen av et krav om allmenngjøring. Dette omfattet en lovfesting av nemndas praksis når det gjaldt forståelsen av kravet til dokumentasjon for at krav om allmenngjøring skal tas under behandling og for at vedtak skal kunne fattes, klarere rammer for hvilke vilkår som skal kunne allmenngjøres, samt en forenklet adgang til å videreføre et allmenngjøringsvedtak for én ny tariffperiode.

Ferske data viser at partene i byggebransjen fremdeles er positive til allmenngjøring. I undersøkelsen blant bedriftsledere i bygg, som ble gjennomført i forbindelse med dette prosjektet, spurte vi om lederne mener det fortsatt er behov for allmenngjøring (se kapittel 1.3). 75 prosent mener at det fortsatt er et behov, og nær halvparten sa at det i stor grad er et behov for allmenngjøring. Svarfordelingen er nesten identisk med en tilsvarende undersøkelse fra 2009 (Andersen et al. 2009:45).

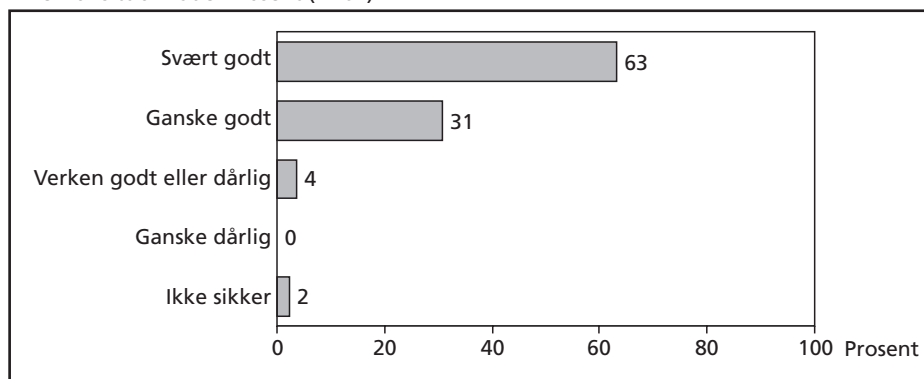
Figur 1.1 Etter din mening, i hvilken grad er det fortsatt behov for allmenngjøring i din bransje? Ledere i byggbedrifter. Prosent (N=600).



Kilde: Bedriftssurvey 2013

Det er mindre overraskende at allmenngjøring har stor tilslutning på arbeidstakersiden. I en undersøkelse blant tillitsvalgte i august 2013 (se kapittel 1.3) svarte et overveldende flertall at allmenngjøring er et godt tiltak for å hindre uakseptable vilkår. Blant Fellesforbundets tillitsvalgte innenfor allmenngjorte områder mente over 90 prosent dette.

Figur 1.2 I hvilken grad vil du si at allmenngjøring av tariffavtale er et godt eller dårlig tiltak for å hindre uakseptable vilkår? Tillitsvalgte i Fellesforbundet, som har allmenngjort tariffavtale innenfor sitt område. Prosent (N=84).



Kilde: LOs tillitsvalgtpanel 2013

Disse resultatene danner et viktig bakgrunnstepp i analysen av erfaringene med solidaransvar. Dersom arbeidsgiverne hadde vært svært negative til allmenngjøringsordningen som sådan, ville det antakelig i stor grad påvirket holdningen til solidaransvar. Det at det er stor konsensus mellom partene (i bygg) om at allmenngjøring er et nyttig virkemiddel, gjør det enklere å analysere både holdningene og erfaringene som er gjort med solidaransvar.

1.2 Solidaransvar for lønn

Solidaransvar for lønn ble altså innført som et virkemiddel mot sosial dumping og useriøs virksomhet i områder med allmenngjorte tariffavtaler. I Stoltenberg-regjeringens andre handlingsplan mot sosial dumping ble det trukket fram to hovedgrunner til å innføre et solidaransvar: «I tillegg til å sikre faktisk lønnsutbetaling er siktemålet for et solidaransvar å gi oppdragsgivere sterkere motivasjon til å velge seriøse underleverandører.»⁸ Tiltaket var omstridt. Mens fagbevegelsen gikk i bresjen for å få innført solidaransvar, var arbeidsgiversiden sterkt imot. På et generelt plan er de aller fleste aktører i norsk arbeidsliv imot dårlige arbeids- og lønnsvilkår, selv om det i mange tilfeller er uenighet om hvor lista skal ligge. Og selv om enkelte parter er prinsipielt imot allmenngjøring av tariffavtaler (som for eksempel arbeidsgiverorganisasjonen Virke), vil de likevel mene at når en regulering først er innført, skal den følges. Med andre ord: Det er ikke nødvendigvis uenighet om formålet med solidaransvarsordningen, men om tiltaket er for voldsomt eller uproporsjonalt i forhold til det som søkes oppnådd. I høringsrunden⁹ kom det fram at arbeidsgiversiden var sterkt bekymret for det man kan kalle uintenderte konsekvenser av ordningen. Det vil si konsekvenser som ikke bidrar i seg selv til å oppfylle formålet, men som gjør driften mer krevende for virksomhetene, som for eksempel store økonomiske og administrative byrder. NHO argumenterte blant annet med at tiltaket ikke kunne forsvares samfunnsøkonomisk, at det ville virke konkurransevridende og hemme verdiskapning nedover i kjeden.

På tross av innvendingene fra arbeidsgiversiden ble solidaransvar innført, og ved inngangen til 2010 trådte allmenngjøringsloven § 13 om solidaransvar i kraft:

⁸ St.prp. nr. 1 (2008-2009)

⁹ Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/hoeringer/hoeringsdok/2008/horing-om-effektivisering-av-allmenngjor/horingsnotat-2.html?id=538630> for høringsnotat og høringsuttalelser i Høring om effektivisering av allmenngjøringsordningen og solidaransvar (høringsbrev datert 5.12.2009, med høringsfrist 5.3.2010).

§ 13. Solidaransvar for oppdragsgivere

Leverandører og underleverandører som setter ut arbeid eller leier inn arbeidstakere, hefter på samme måte som en selvskyldnerkausjonist for utbetaling av lønn og overtidspåbetaling etter allmenngjøringsforskrifter og opptjente feriepenger, jf. lov 29. april 1988 nr. 21 om ferie, til arbeidstakere ansatt hos virksomhetenes underleverandører.

Arbeidstaker må fremme skriftlig krav overfor solidaransvarlig senest innen tre måneder etter lønnens forfallsdato. Forfallstiden for feriepenger reguleres av lov 29. april 1988 nr. 21 om ferie. Solidaransvarlig skal betale kravet innen tre uker etter at kravet er kommet frem. Solidaransvarlig skal snarest mulig og senest innen to uker skriftlig varsle øvrige ansvarlige leverandører og underleverandører om kravet.

Solidaransvarlig kan nekte å dekke kravet dersom arbeidstakeren visste at forutsetningen for arbeidsoppdraget var at lønn mv. helt eller delvis skal dekkes av en solidaransvarlig.

Departementet kan gi nærmere regler om utformingen av ansvaret i forskrift. Departementet kan også gi forskrift om at virksomhet som bestiller et produkt eller et resultat, skal omfattes av solidaransvaret dersom særlige hensyn tilsier det. Dette gjelder ikke bestiller som er forbruker.

Lovbestemmelsen innebærer at leverandører og underleverandører som setter ut arbeid eller leier inn arbeidstakere innenfor allmenngjorte områder, kan bli solidarisk ansvarlig for lønn, overtidspåbetaling og feriepenger til arbeidstakere hos underleverandørene (solidaransvar). Arbeidstakere som ikke får utbetalt den lønnen (med mer) de skal ha etter allmenngjøringsforskriften, kan rette sitt krav direkte mot hovedentreprenøren eller underleverandører av denne. Dersom det finnes flere virksomheter i kontraktkjeden, kan arbeidstakeren selv velge hvilken av virksomhetene lenger opp i kontraktkjeden kravet skal rettes mot. Det er ikke noe krav om at arbeidstakeren først må ha prøvd å inndrive kravet fra sin arbeidsgiver – er ikke lønnen utbetalt til avtalt dato, kan arbeidstakeren gå rett til oppdragsgiver.

På tidspunktet for evalueringen av handlingsplanene mot sosial dumping var ordningen fortsatt helt ny, og aktørene hadde derfor liten erfaring med solidaransvar. For å få en indikator på gjennomslaget fikk likevel tillitsvalgte og bedriftsledere våren 2010 spørsmål om de kjente til ordningen med solidaransvar.

Tabell 1.2 Har du hørt om ordningen med solidaransvar? Tillitsvalgte i bygg og verftsindustri og tilsynsbedrifter¹⁰ i bygg, våren 2010. Prosent.

| | Tillitsvalgte (bygg og verftsindustri) | Tilsynsbedrifter (bygg, ledere) |
|--------------|---|------------------------------------|
| Ja | 67 | 83 |
| Nei | 32 | 17 |
| Ikke sikker | 1 | 1 |
| Total (N) | 100 (371) | 100 (285) |

Kilde: Eldring et al. 2011

Solidaransvarsordningen var, som det framkommer av tabell 1.2, allerede få måneder etter at den ble iverksatt, svært godt kjent. Drøye to tredjedeler av de tillitsvalgte hadde hørt om solidaransvar, og det var så å si ingen forskjell mellom tillitsvalgte i bygg og verftsindustri. Blant ledere i byggbedrifter som hadde hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet knyttet til sosial dumping, oppga hele 83 prosent at de hadde hørt om ordningen, selv om få så langt hadde hatt noen direkte befatning med ordningen. De tillitsvalgte som hadde hørt om solidaransvar, ble spurt om de trodde at solidaransvar vil bidra til å bekjempe sosial dumping i deres bransje – og hele 82 prosent hadde den gangen tro på at ordningen ville bidra positivt. Også i de kvalitative intervjuene med informanter, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, ble det uttrykt positive forventninger (med noe reservasjon blant arbeidsgiverorganisasjonene). Det hadde på det tidspunktet (våren 2010) ikke vært noen saker om solidaransvar, men det ble framhevet av ulike typer informanter at de mente ordningen ville ha en type preventiv effekt og gi et incentiv til å holde orden i egne rekker/kontraktkjeder. Videre ble det hevdet at ordningen ville virke som et pressmiddel overfor hovedentreprenører, som gjerne vil løse saker for å bevare et godt omdømme. Det ble forventet at ordningen ville ha størst effekt der arbeidstakerne var organisert. Fra arbeidstakerhold ble det også trukket fram som et problem at solidaransvaret ikke omfatter byggherre/bestiller (Eldring et al. 2011).

1.3 Datakilder og metode

Til grunn for denne rapporten ligger ulike typer data, og vi vil i det følgende kort redegjøre for hvilke metoder som er brukt ved datainnsamlingen. Det er gjennomført en survey blant Fellesforbundets avdelinger og en survey blant bedrifter innen bygg. I tillegg har vi gjort kvalitative intervjuer og gått gjennom dokumenter. Selv om

¹⁰ Bedrifter som hadde hatt tilsyn i forbindelse med Arbeidstilsynets nasjonale tilsynsprosjekt på området sosial dumping, som blant annet inkluderte kontroll av om allmenngjøringsforskriften ble fulgt.

bestemmelser fra fire tariffavtaler er allmenngjort, har vi i dette prosjektet kun sett på byggebransjen og skips- og verftsindustrien. Solidaransvar vil først og fremst ha effekt i bransjer der arbeidet utføres som et ledd i en kontraktkjede. Slike kontraktkjeder er mer utbredt i bygg og skips- og verftsindustrien enn i renhold og i jordbruks- og gartnerinæringen. Deler av datainnsamlingen har dessuten, av praktiske årsaker, kun omfattet byggebransjen. Siden allmenngjøringen gjelder hele byggebransjen, er det få avgrensingsproblemer ved datainnsamling i denne bransjen. Situasjonen er noe annerledes i skips- og verftsindustrien, da det er mer komplisert å skille ut de virksomhetene som er omfattet av allmenngjøring. I tillegg har solidaransvarsordningen vært initiert av fagforeninger innen byggebransjen, og det var derfor grunn til å tro at erfaringen med ordningen var størst blant disse. Dette gjelder særlig Fellesforbundets avdeling 603, Oslo Bygningsarbeiderforening, som er den foreningen som har mest erfaring med denne type saker. Funnene i denne studien kan derfor ikke uten videre overføres til andre bransjer med solidaransvar.

Survey blant Fellesforbundets avdelinger

Våren 2013 sendte vi en nettbasert spørreundersøkelse til alle Fellesforbundets avdelinger.¹¹ Formålet med undersøkelsen var å få kunnskap om omfanget av solidaransvarssaker og erfaringer med dem. Bakgrunnen for at vi ønsket å få informasjon fra avdelingene, er at det er disse som håndterer lønnskrevsaker blant medlemmene. Undersøkelsen ble sendt ut til totalt 93 avdelinger, basert på e-postlister stilt til rådighet av Fellesforbundet. 57 avdelinger besvarte undersøkelsen, og selv om svarprosenten var god for denne type undersøkelser (61 prosent), er antallet for lavt til at svarene kan brukes i en kvantitativ analyse. Dette forsterkes av at kun 36 av de 57 hadde svart på spørsmål om solidaransvarsordningen. Resterende avdelinger hadde ikke medlemmer innenfor allmenngjorte områder og falt dermed bort i innledningsspørsmålet, eller de falt fra av andre grunner. Vi vil likevel bruke resultatene fra surveyen til å si noe om avdelingenes erfaringer med solidaransvar.

Survey blant bedrifter

Høsten 2013 gjennomførte Respons Analyse en telefonsurvey blant daglige ledere i bygg- og anleggsbedrifter (NACE 41200 oppføring av bygninger og 43000 spesialisert bygge- og anleggsvirksomhet). Utvalget ble trukket fra bedriftsdatabasen Bizweb. Surveyen ble gjennomført i perioden 14. oktober til 12. november 2013 og omfattet et nettutvalg på 600 ledere innen disse NACE-kodene. Siden undersøkelsen var rettet

¹¹ Dette er lokale fagforeninger. Disse har ansvaret for medlemmer i sitt geografiske område, som regel medlemmer fra mange bedrifter og mange ulike tariffområder.

mot byggbedrifter, ble bedrifter som kun drev med anlegg, screenet ut gjennom et innledende spørsmål. For å nå et nettoutvalg på 600 ble totalt 3543 bedrifter med ti ansatte eller mer ringt opp. 319 av bedriftene falt fra fordi telefonnummeret var feil, og 58 ble tatt ut fordi de ikke drev med bygg. Bruttoutvalget besto dermed av 3166 bedrifter. Dette gir en svarprosent på 19 regnet av bedrifter som ble forsøkt kontaktet på telefon. Det er ulike årsaker til frafallet i undersøkelsen: 1364 besvarte ikke telefonen i intervjuperioden, 1138 ønsket ikke å delta, og 64 var uaktuelle på grunn av språkproblemer eller lignende.

Kvalitative intervjuer

Vi har totalt gjennomført 24 kvalitative intervjuer av partene sentralt, av virksomheter, av én tillitsvalgt, av Fellesforbundets avdelinger samt av rettshjelpere (tabell 1.3). «Rettshjelpere» brukes her som samlebegrep på advokater og «fri rettshjelp»-tiltak som for eksempel studenttiltak. Informantene vi intervjuet fra Fellesforbundets avdelinger, ble delvis plukket ut av oss, og delvis tok informanten selv initiativ til å være med: I spørreundersøkelsen kunne avdelingene uttrykke interesse for å delta i kvalitative intervjuer – noe informanter fra tre av avdelingene gjorde. De andre fire avdelingene der informanter deltok i intervjuer, ble plukket ut basert på størrelse, at de var i et område med et stort innslag av utenlandsk arbeidskraft og hadde medlemmer som var omfattet av enten fellesoverenskomsten for byggfag eller industrioverenskomsten (VO-delen).

I enkelte av intervjuene var flere informanter til stede. Disse er telt som ett intervju. Det er laget tilpassede intervjuguider for de ulike intervjuene, avhengig av hvilke roller de ulike informantene har. Intervjuguidene sikrer en felles struktur, samtidig som den kvalitative tilnærmingen gir muligheter for å følge opp emner som kommer opp i de enkelte intervjuene. De fleste av intervjuene ble gjennomført ved at vi møtte informantene, men fem ble gjort over telefon.

Tabell 1.3 Oversikt over kvalitative intervjuer. Antall.

| Informanter | Fellesforbundets avdelinger | Virksomheter | Tillitsvalgte | Arbeidsgiverorganisasjoner | Arbeidstakerorganisasjoner | Retts- hjelpere | Arbeids- tilsynet | Totalt |
|-------------|-----------------------------|--------------|---------------|----------------------------|----------------------------|--------------------|----------------------|--------|
| Antall | 8 | 3 | 1 | 4 | 2 | 5 | 1 | 24 |

Intervjuene ble skrevet ut og analysert gjennom analyseverktøyet Atlas.ti.

LOs tillitsvalgtpanel

LOs tillitsvalgtpanel består av om lag 3500 tillitsvalgte fra hele landet og samtlige LO-forbund som jevnlig får spørsmål om aktuelle tema i det norske arbeidslivet.¹² Spørreundersøkelsene gjennomføres av Fafo, på oppdrag fra LO. Sommeren 2013 fikk de tillitsvalgte også noen spørsmål om allmenngjøring og solidaransvar, og vi har fått anledning til å benytte dette materialet i denne rapporten.

Dokumentgjennomgang

Vi har som en del av prosjektet også gjennomgått ulike dokumenter. Dette omfatter enkeltsaker, medieklipp, lovtekst og forarbeider og informasjonsmateriell utviklet av partene eller rettshjelpere.

1.4 Gangen i rapporten

I kapittel 2 ser vi på om solidaransvarsordningen brukes, og hvem som eventuelt bruker den. Vi vil også se på mulige forklaringer på at ordningen per i dag ikke brukes mer enn den gjør. De to påfølgende kapitlene handler om erfaringer med ordningen. I kapittel 3 tar vi for oss arbeidsgivernes erfaringer, mens vi i kapittel 4 ser på arbeidstakernes erfaringer. Avslutningsvis i kapittel 5 sammenfattes og drøftes funnene i rapporten.

¹² For mer om LOs tillitsvalgtpanel, se her: <http://www.arbeidslivet.no/Politikk-til-frokost/Tillitsvalgtpanelet/Informasjon-om-tillitsvalgtpanelet/>

2 Brukes solidaransvarsordningen?

Formålet med å innføre solidaransvar var å lage en enklere sikring for at arbeidstakere skal få den lønnsutbetalingen de har krav på, samt å motivere oppdragsgivere til å velge seriøse underleverandører og holde orden i kontraktkjedene. I de tilfellene hvor arbeidsgivere ikke følger gjeldende allmenngjøringsforskrifter, kan det være svært vanskelig for arbeidstakerne å nå fram med lønnskrav hos sin egen arbeidsgiver. Det å ikke betale riktig lønn er i seg selv en indikasjon på en såkalt useriøs arbeidsgiver, som er lite interessert i å oppfylle lover og regler – inkludert pålegg som følger ved brudd på reglene. Solidaransvarsordningen framstår dermed som en langt enklere og mer fleksibel metode, som i teorien burde kunne gi bedre resultater enn ordinære lønnskravsaker rettet mot arbeidsgiverne.

I det følgende skal vi se på i hvilken grad ordningen har blitt brukt i løpet av de fire årene som har gått siden den ble innført. Det er mange variabler som kan tenkes å påvirke omfanget av solidaransvarssaker: For det første vil den generelle utviklingen i omfanget av lønnskravsaker ha betydning. Dersom de ulike tiltakene for å motvirke sosial dumping og useriøsitet virker, kan det tenkes at det oppstår færre saker med ubetalt lønn. For det andre er det spørsmål om arbeidstakerne og deres hjelpere velger å ta i bruk det nye verktøyet, eller om de kjører sakene som lønnskravsaker mot arbeidsgiver, uten å bruke solidaransvar.

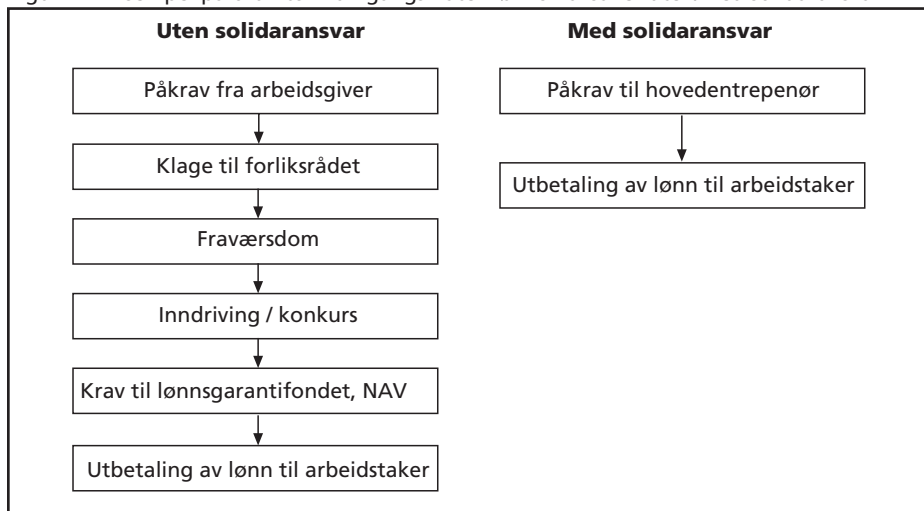
2.1 Lønnskravsaker

Krav mot arbeidsgiver knyttet til utestående lønn er en av de vanligste sakene Fellesforbundets avdelinger får inn fra sine medlemmer. Saker som oppstår i virksomheter med tillitsvalgte, vil som regel bli løst ute i bedriften. Hovedvekten av de sakene som avdelingene får inn, dreier seg derfor om ansatte i virksomheter uten tariffavtale og/eller uten fungerende tillitsvalgte. I tillegg håndterer rettshjelpere, herunder både advokater og fri rettshjelpetiltak, lønnskravsaker. Blant advokatene vil andelen av lønnskravsaker variere mye. Vi har intervjuet tre advokater som har mange saker for utenlandske arbeidstakere. Én av disse hadde lønnskravsaker ukentlig, mens en annen hadde hatt fem til ti lønnskravsaker siden ordningen med solidaransvar ble innført for fire år siden.

Rettsjhelptiltakene tilbyr gratis rådgivning innenfor enkelte sakstyper, og hos de to vi har intervjuet, er lønnskrevsaker de mest vanlige sakene innenfor arbeidsrettsområdet.

Saksbehandlingen i lønnskrevsaker er, ifølge informanter ved Fellesforbundets avdelinger, tid- og ressurskrevende. Noen ganger løses saken etter kontakt med arbeidsgiver, mens andre ganger er prosessen langt mer krevende. Dette gjelder særlig de sakene som ender i konkurs hos arbeidsgiver og dekning av lønn gjennom l nnsgarantifondet. I disse tilfellene startes saken ved å sende et krav til arbeidsgiver og eventuelt følge dette opp med en forlikssklage eller å gå direkte til skifteretten (se figur 2.1 for et eksempel på framgangsmåte). En forlikssklage vil kunne ende i en frav rsdom. Alternativt henviser forliksrådet saken til domstolene. En frav rsdom kan brukes til å drive inn de utestående pengene. Arbeidstakerne kan også velge å gå rett til tingretten med en konkursbegjæring. Blir konkurs åpnet, må lønnskrevet søkes dekt gjennom l nnsgarantifondet, som administreres av NAV. Denne framgangsmåten gjør at det tar lang tid f r pengene blir utbetalt. En av fordelene med solidaransvar er at saker kan løses langt raskere, og at arbeidstakerne får utbetalt lønnen innen kort tid.

Figur 2.1 Eksempel på ordinær framgangsmåte i lønnskrevsaker uten/med solidaransvar.



2.2 Hvor utbredt er bruken av solidaransvar?

Vi har kartlagt i hvilken grad Fellesforbundets avdelinger bruker ordningen med solidaransvar, samt erfaringer i to fri rettsjhelptiltak som ikke er knyttet til fagbevegelsen, og hos tre advokater.  n av advokatene har saker både for fagbevegelsen og for uorganiserte, mens de to andre kun har uorganiserte som klienter. I spørreundersøkelsen som gikk til 93 av Fellesforbundets avdelinger, var det kun seks avdelinger som sa de hadde

brukt solidaransvar i lønnskrevsaker, mens fire var usikre på om de hadde gjort det. Blant avdelingene som hadde brukt dette, var det én som hadde hatt én sak, tre hadde hatt to saker, én avdeling hadde hatt fire saker, mens én hadde hatt rundt 20 saker. Alle sakene var knyttet til byggebransjen.

For å være sikker på at spørreundersøkelsen ikke ga et feil bilde av omfanget, ble dette tatt opp som et tema i de kvalitative intervjuene med informanter i Fellesforbundets avdelinger¹³. I intervjuene ble det bekreftet at ordningen med solidaransvar i liten grad benyttes ute i avdelingene:

Vi bruker ikke solidaransvar. Vet ikke hvorfor. Men ofte har vi ikke den type saker, har for eksempel ikke en byggeplass med en entreprenør. Ofte mindre prosjekter, slik som hytter eller eneboliger, boligfelt. Er ikke noen over. [...] *Hva med skips- og verfts-industrien?* Ja, der er det kontraktkjeder. Men vi har ikke brukt solidaransvar der. Vet ikke hvorfor. Men jeg skriver det ned nå med store bokstaver: SOLIDARANSVAR. Kanskje vi kan bruke det neste gang. (ansatt ved avdeling, Fellesforbundet)

Har bare hatt én solidaransvarssak, og den måtte trekkes på grunn av dårlig dokumentasjon. Tror det blir flere saker. Egentlig kunne vi kanskje hatt flere solidaransvarssaker. Men vi har ikke så mange saker med underentreprenører, mest saker med småbedrifter. (ansatt ved avdeling, Fellesforbundet)

Mange av bedriftene er del av en kontraktkjede med et større foretak på toppen. Har ikke prøvd å bruke solidaransvar, men det er vel på tide. (ansatt ved avdeling, Fellesforbundet)

Uorganiserte arbeidstakere vil i utgangspunktet ikke få hjelp av Fellesforbundets avdelinger. Disse må enten framsette krav selv, eller få hjelp av en advokat eller rettshjelper:

Ikke-medlemmer med lønnskrev blir oppfordret til å kontakte fri rettshjelp. Vi ønsker ikke å starte en sak som vi ikke kan fullføre. (ansatt ved avdeling, Fellesforbundet)

Har også saker for ikke-medlemmer. I utgangspunktet tar vi ikke slike saker, men hvis de melder seg inn, kan det hende at vi tar en telefon for å prøve å ordne opp, men går sjelden lenger. (ansatt ved avdeling, Fellesforbundet)

En del melder seg inn når de kommer med kravet, men da kan de ikke regne med at forbundet kan bistå med kravet. Da viser vi dem rett videre til en advokat. (ansatt ved avdeling, Fellesforbundet)

LOs juridiske avdeling har vært involvert i få saker om solidaransvar. En informant fra avdelingen opplyser (per e-post) at disse sakene ofte håndteres av forbundene selv, slik at advokatene sjelden blir involvert. I den grad solidaransvar kreves, vil dette sjelden

¹³ I Fellesforbundet inngår de lokale fagforeningene i forbundets organisasjon som en avdeling.

resultere i rettstvister (se kapittel 2), og det vil dermed ikke være behov for bistand fra LOs juridiske avdeling.

Vi har foretatt intervjuer med to rettshjelpstiltak. I begge tiltakene ble det oppgitt at lønnskrevsaker er den mest vanlige sakstypen på arbeidsrettsområdet. Det var likevel ingen av dem som hadde brukt solidaransvar i disse sakene. I intervjuene framkom det at de manglet kunnskap om denne muligheten:

Solidaransvarsordningen – spurte litt rundt her, men ingen som har vært borti den så langt. Vi har ikke brukt det, og det burde vi antakelig se litt nærmere på. Vi har mange av disse underentreprenørene og er borte i de siste småfirmaene, så her ville det sikkert være muligheter. (saksbehandler, rettshjelpstiltak)

Vi har ikke vært borti solidaransvar, eller brukt det. Har vel så vidt hørt om det, men måtte sjekke det opp når du ringte og ville intervju oss om det. Bør vel ta et møte og sette oss inn i det for å se om vi kan bruke det. (saksbehandler, rettshjelpstiltak)

Blant de privatpraktiserende advokatene var kjennskapet til solidaransvarsordningen større, men likevel er ordningen lite brukt. Én advokat sa at han alltid påberopte solidaransvar, men han hadde kun hatt et fåtall lønnskrevsaker de siste årene. En annen sa at han hadde for liten kjennskap til ordningen, mens den tredje mente at de sakene han hadde, ikke var egnet til å anvende solidaransvar. Informanten mente at solidaransvar først kunne anvendes der dokumentasjonen var god og hovedentreprenøren «spilte på lag». Dette var sjelden i de sakene han hadde. Denne advokaten hadde brukt solidaransvar ved ett tilfelle, og der var det etter oppfordring fra hovedentreprenøren. Oppfatningen til denne advokaten skiller seg fra de opplevelser informanter i Fellesforbundet har hatt ved bruk av solidaransvar. De mener i hovedsak at hovedentreprenørene er samarbeidsvillige (se kapittel 3). Uavhengig av dette vil det formelt ikke stilles andre krav til dokumentasjon og samarbeidsvilje om det er hovedentreprenøren som holdes ansvarlig, enn der det er arbeidsgiver.

Arbeidsgiverorganisasjonene har heller ikke inntrykk av at solidaransvar blir hyppig påberopt. Verken Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg (EBA) eller Byggenæringens landsforening (BNL) hadde, etter det informantene hadde kjennskap til, hatt henvendelser fra medlemmer om konkrete saker. I Maler- og byggtapetsermestrenes Landsforbund (MLF) hadde de vært involvert i én sak.

Undersøkelsen blant byggbedriftene bekrefter at det ikke har vært mange saker; her svarte kun fem prosent (28 bedrifter) av de daglige lederne at det hadde blitt gjort gjeldende eller varslet krav om solidaransvar mot deres bedrift. Antallet er for lite til at vi kan si noe sikkert om hvilke bedrifter som oftest har opplevd dette, men svarene inkluderer både større og mindre bedrifter. Over to tredjedeler av bedriftene hadde både vært underentreprenører og selv brukt underentreprenører i løpet av det siste året, og de har dermed erfaringer fra ulike deler av kontraktkjedene. Selv om det var et lite antall bedrifter som svarte at det var blitt gjort gjeldende solidaransvar, synes

vi likevel det virker i høyeste laget, basert på informasjonen vi har innhentet fra andre kilder (Fellesforbundets avdelinger og rettshjelpere). En mulig forklaring kan være at vanlige lønnskrav feilaktig har blitt innrapportert som krav om solidaransvar. Uansett er det få saker det er snakk om alt i alt.

Oslo Bygningsarbeiderforenings bruk av solidaransvar

Fellesforbundets avdeling 603, Oslo Bygningsarbeiderforening, skiller seg ut og er den avdelingen som har hatt flest solidaransvarssaker. Avdelingen har også systematisert alle lønnskravsaker de har hatt siden innføringen av solidaransvar. I *Treårsrapport om bruk av solidaransvar* gis en detaljert oversikt over disse sakene fra 1. januar 2010 og fram til og med første halvår 2013. I det følgende gjengis noen hovedpunkter fra denne rapporten.

Avdelingen har i perioden hatt 186 lønnskravsaker. Én sak er definert som «krav mot en arbeidsgiver for arbeid som er utført på helt eller delvis samme tid». Er arbeidet utført som en del av én kontrakt mellom arbeidsgiver og oppdragsgiver, vil flere lønnskrav som regel bli telt som én sak. Er det derimot utført arbeid for samme oppdragsgiver under to ulike kontrakter, vil eventuelle lønnskravsaker som oppstår telles som to. Dersom arbeidstakerne har arbeidet i en kontraktkjede for den samme hovedentreprenøren, men med ett års mellomrom, vil eventuelle saker telles som to. Sakene kan omfatte én eller flere arbeidstakere. I 14 av lønnskravsakene har avdelingen gjort solidaransvar gjeldende. Ansatte, arbeidsgivere og solidaransvarlige kan gå igjen fra sak til sak. Totalt har kravene omfattet 52 medlemmer, 13 arbeidsgivere og 12 solidaransvarlige. Kravene har totalt vært på i overkant av 1,2 millioner kroner, mens de har resultert i utbetalinger på i underkant av 1 million kroner. I tillegg til disse utbetalingene har enkelte arbeidstakere fått utbetalt penger arbeidsgiveren skyldte dem, men som ikke falt inn under solidaransvaret. Et typisk eksempel er at det var avtalt høyere lønn enn allmenngjøringsforskriften. I slike tilfeller kan en bare kreve hovedentreprenøren for satsen som er forskriftsfestet. Når saken først har blitt tatt opp, ender den imidlertid med at alt utestående blir gjort opp.

Hvem som har gjort opp kravene, varierer. 27 lønnskrav er gjort opp av den solidaransvarlige, 31 krav er gjort opp av arbeidsgiver etter påtrykk fra den solidaransvarlige, og 24 krav er trukket eller frafalt. I rapporten sies det at der arbeidsgiver har gjort opp etter påtrykk fra den solidaransvarlige, har det ofte ført til at hele kravet – og ikke bare det solidaransvaret omfatter – er blitt gjort opp.

Oslo Bygningsarbeiderforening er i denne sammenhengen utypisk og kan nærmest beskrives som en pioneravdeling når det gjelder bruk av solidaransvar. Etter vår vurdering er det flere grunner til dette: Avdelingen har for det første et stort innslag av utenlandske medlemmer. Om lag 40 prosent av medlemmene har bakgrunn fra Polen eller Baltikum. Generelt oppgir Fellesforbundets avdelinger at utenlandske arbeidere

er overrepresentert i lønnskrevsaker, slik at et høyt antall utenlandske medlemmer sannsynligvis vil resultere i flere saker. For det andre var ansatte i avdelingen aktive pådrivere for innføringen av solidaransvar og dermed godt kjent med ordningen. Det betyr også at avdelingen har hatt over gjennomsnittlig kunnskap og kompetanse til å drive slike saker. Ansatte i avdelingen har hatt en klar bevissthet om at solidaransvarsordningen gir muligheter til å inndrive lønnskrev raskt og effektivt:

Vi har hatt en policy som vi har fulgt nesten fra første sak. Vi går rett på hovedentreprenøren, uten noe om og men. (ansatt i avdeling, Fellesforbundet)

Vår normale prosess når det gjelder lønnskrev, er at vi først finner ut hva slags sak det er, går igjennom dokumentasjon og så videre, og så vurderer vi om det er mulig å kreve solidaransvar. (ansatt i avdeling, Fellesforbundet)

Boks 2.1 Solidaransvar og medietrykk

Fagforeningen fikk et tips om at utenlandske rørleggere ble grovt underbetalt på en større byggeplass på Østlandet. Arbeidstilsynet var også tipset og på vei ut til byggeplassen. Fagforeningen kontaktet media, som slo opp saken. Foreningen framsatte så krav mot hovedentreprenøren. Arbeidstakerne var ansatt i en virksomhet i tredje kontraktsledd. Kopi av kravet ble sendt både til arbeidstakernes arbeidsgiver og oppdragsgiver. Entreprenøren og dens underentreprenør søkte bistand fra advokater og ordnet opp i saken relativt raskt. Denne saken ble tatt av fagforeningen til tross for at arbeidstakerne ikke var medlemmer. Noen av arbeidstakerne var organisert i hjemlandet, mens noen meldte seg inn da saken oppsto.

Boks 2.2 Bemanningsforetak tar ansvar

Arbeidstakere i et bemanningsforetak hadde ikke fått utbetalt lønn og overtidbetaling. Kravet var relativt lite. Fagforeningen tok direkte kontakt med hovedentreprenøren for å få utbetalt beløpet. Kravet ble framsatt i e-post med kopi til bemanningsforetaket. Dagen etter responderer bemanningsforetaket i e-post til foreningen:

«I denne saken er det vi som har solidaransvaret for [arbeidstaker]. Det vil også si at vi da tar ansvaret for dette kravet, da vi er en svært seriøs bedrift. Kravet vil bli avlønt denne uken, så saken kommer ut av verden. Vi ser i fremtiden (hvis dette skulle skje igjen) at dere kun retter krav til arbeidsgiver og ikke kunder av oss.»

Fagforeningen svarer samme dag:

«Takk skal du ha for det. Vi melder da tilbake til [hovedentreprenør] om at saka er ute av verden for deres vedkommende så snart vi får bekreftelse (i form av lønnsavregning og kopi av betalingsinformasjon) på at kravet er betalt.»

Boks 2.3 Solidaransvar får konsekvenser

Krav på vegne av én arbeidstaker som var ansatt hos en underentreprenør. Arbeidstakeren hadde til gode i underkant av 100 000 kroner. Arbeidstilsynet ble kontaktet, og dette førte ifølge fagforeningen til at arbeidsgiveren «på en stygg og utilbørlig måte presset [arbeidstaker] til å underskrive en ferdig skrevet oppsigelse, hvor [arbeidstaker] samtidig må bekrefte at han har mottatt alt tilgodehavende i [virksomheten]». Fagforeningen tok ikke direkte kontakt med arbeidsgiveren, men satte fram krav om solidaransvar mot hovedentreprenøren. Hovedentreprenøren svarer kjapt og sier de vil se på saken. Dette tar noe tid, blant annet på grunn av at kravet ble framsatt rett før sommerferien, men vel to måneder senere svarer hovedentreprenøren: «Lønnsutbetaling til [arbeidstaker] betales ut den 25. sept. [...] Vi beklager at dette har tatt lang tid. Vi har også gått igjennom våre rutiner og fått ryddet opp internt når det gjelder valg av underentreprenører.»

Oppsummering

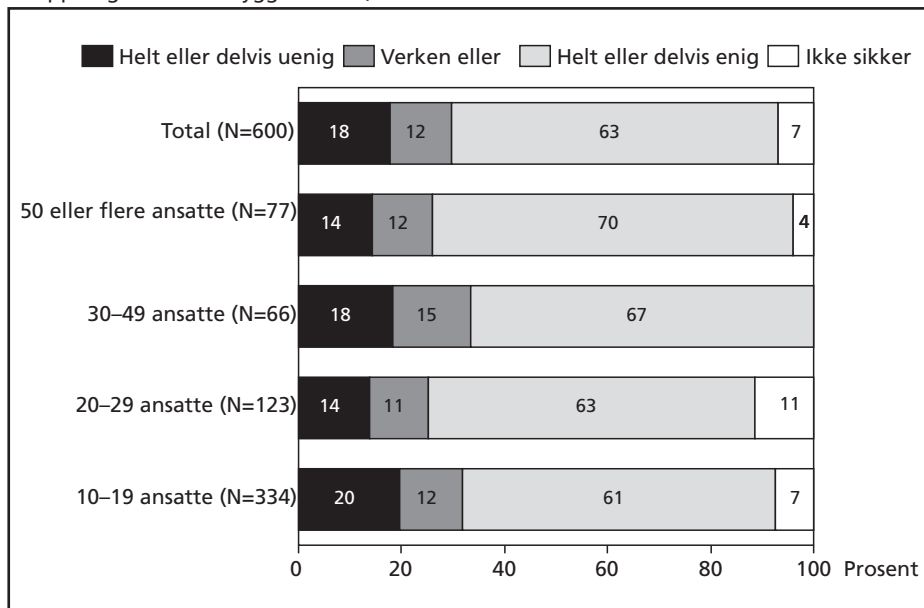
Totalt sett har solidaransvar vært lite brukt når det gjelder inndriving av lønnskrevsaker. Med unntak av Fellesforbundet avdeling 603 synes få aktører å ha brukt solidaransvarsordningen systematisk. Dette gjelder både andre av Fellesforbundets avdelinger, advokater og rettshjelpstiltak. Andelen lønnskrevsaker hvor solidaransvar har blitt brukt, er også lavt sett ut fra det totale antallet lønnskrevsaker som avdeling 603 har hatt. I neste avsnitt vil vi se på årsaker til at antallet solidaransvarssaker ikke er større.

2.3 Hvorfor har det vært få solidaransvarssaker?

Har de useriøse forsvunnet?

Formålet med solidaransvar var å sikre utbetaling av lønn til utenlandske arbeidstakere og å bidra til at oppdragsgivere foretok et forsvarlig valg av leverandører (Ot.prp. nr. 88 (2008-2009)). En mulig grunn til at det har vært få saker, er at reguleringen har fungert etter sin hensikt, og at de useriøse aktørene i mindre grad enn tidligere får oppdrag. Vi har ikke statistikk over innkomne lønnskrevsaker til Fellesforbundet før og etter at solidaransvar ble innført, og har dermed ikke mulighet til å si noe om utviklingen i antall saker. Vi vil derfor støtte oss på de oppfatninger aktørene i bransjen har om denne problemstillingen. Både bedriftsledere, Fellesforbundets avdelinger og informantene i de kvalitative intervjuene har blitt presentert for denne problemstillingen. I bedriftsundersøkelsen skulle respondentene ta stilling til om solidaransvar hadde ført til at det var vanskeligere for useriøse aktører å få oppdrag (figur 2.2).

Figur 2.2 Vurderinger av utsagnet «Solidaransvar gjør det vanskeligere for useriøse aktører å få oppdrag». Ledere i byggbedrifter, etter bedriftsstørrelse. Prosent.



Kilde: Bedriftssurvey 2013

I alt sier 63 prosent av respondentene seg helt eller delvis enig i denne påstanden, mens 18 prosent er helt eller delvis uenig. En klar majoritet mener med andre ord at ordningen på denne måten har oppfylt sitt formål. Surveyen blant Fellesforbundets avdelinger viste imidlertid at ansatte og tillitsvalgte i avdelingene er usikre på hvilken betydning ordningen har hatt. Avdelingene ble spurt om antall brudd på allmenngjøringsforskriften hadde endret seg etter innføring av solidaransvaret i 2010. Totalt svarte 33 avdelinger på spørsmålet. Bare åtte av disse mener at det har blitt færre brudd, mens 16 er usikre. Tre mener det har blitt flere og seks at det er uendret. Det er flere grunner til å tolke disse svarene med forsiktighet. For det første har avdelingene i liten grad tatt i bruk solidaransvarsordningen, slik at effekten kan være dårlig av den grunn. For det andre er det ingenting i veien for at antallet saker kan øke samtidig som solidaransvarsordningen virker. Svarene kan likevel tyde på at innføringen av ordningen i seg selv ikke har skjøvet useriøse aktører ut av markedet, og på at ansatte i avdelingene er noe mer skeptiske til virkningen av solidaransvaret enn det lederne i bygg er. Blant de som mener at antall saker har blitt redusert, sier seks av åtte at en svært viktig eller viktig årsak til dette er at kravene til leverandørene har blitt skjerpet, samt at oppdragsgiverne er mer nøye med hvilke leverandører de bruker (se også kapittel 3 for mer om dette).

Tillitsvalgte ordner opp lokalt

Dersom tillitsvalgte i en virksomhet får kjennskap til avlønning i strid med allmenngjøringsforskriften, vil den tillitsvalgte selv kunne ta initiativ til ordne opp i saken. I slike tilfeller vil saken kunne løses uten at den blir sendt inn til avdelingskontorene i Fellesforbundet. En del lønnskrevsaker løses derfor uten at det opprettes en sak på avdelingsnivå. Gjelder lønnskrevet egen arbeidsgiver, vil den tillitsvalgte sannsynligvis ta saken opp med denne før videre skritt blir tatt. Gjelder lønnskrevet en arbeidsgiver som befinner seg lenger ned i kontraktkjeden, vil solidaransvar muligens være mer aktuelt. Det er imidlertid ikke gitt at den tillitsvalgte i slike tilfeller vil peke på solidaransvaret og jobbe for at arbeidstakerne får utbetalt utestående lønn. Dette kan avhenge av om arbeidstakerne er organisert. Hvis de ikke er det, vil det være opp til tillitsvalgte om de likevel prioriterer å bruke tid på å hjelpe disse arbeidstakerne. En alternativ framgangsmåte er å unngå at det aktuelle selskapet får flere oppdrag på byggeplassen eller verftet. Våre informanter i avdelingene har ulike oppfatninger om hva som skjer i virksomhetene. Én av informantene mener at tillitsvalgte i bedriftene gjennom sine arbeidsgivere legger press på underleverandører for å få ordnet opp i lønnskrevsaker. En annen mener at de tillitsvalgte i utgangspunktet prioriterer å få useriøse arbeidsgivere ut av kontraktkjeden, men at de i mindre grad sikrer at de ansatte hos den useriøse arbeidsgiveren får den lønnen de har krav på etter allmenngjøringsforskriftene.

Lønnskrevsaker inndrives på tradisjonell måte

Fellesforbundets avdelinger og rettshjelpere utenfor organisasjonene håndterer et betydelig antall lønnskrevsaker hvert år, men som vist ovenfor er det få saker som ender opp som solidaransvarssaker. Det er to hovedkategorier av årsaker som gjør at solidaransvarsordningen ikke benyttes mer enn det den gjør i dag. Den første er årsaker knyttet til begrensninger i ordningen, mens den andre kategorien gjelder begrensninger i hvordan aktørene praktiserer eller forholder seg til ordningen. Vi vil i det følgende gå nærmere inn på disse to kategoriene.

Begrensninger i ordningen

Ifølge rapporten fra Oslo Bygningsarbeiderforening er det to grunner til at solidaransvar ikke brukes, som peker seg ut: enten at kravet gjelder annet enn lønn, eller at det ikke fantes noen solidaransvarlig i kjeden fordi arbeidstakerne var ansatt direkte hos hovedentreprenøren.

Den tredje hyppigste årsaken er at kravet er eldre enn tre måneder og dermed foreldet. I slike saker må kravet inndrives på ordinær måte, der foreldelsesfristen er tre år. I intervjuer med informanter i Fellesforbundets avdelinger blir det trukket fram at fristen er for kort. De har erfart at utenlandske arbeidstakere bruker lang tid på å områ seg. For det første hevdes det at de er mer tålmodige og ikke reagerer med en

gang dersom lønnen uteblir. Deretter bruker de tid på å finne ut hvordan de skal gå videre. Tremånedersfristen var en avveining mellom ulike parters behov. Arbeidsgiverne ønsket opprinnelig en kortere frist. De argumenterte for at det var nødvendig dersom oppdragsgiverne skulle ha mulighet til å begrense kravet gjennom å ta saken opp med den aktuelle underleverandøren.

Tabell 2.1 Årsaker til at solidaransvar ikke har blitt gjort gjeldende i lønnskrevsaker i Oslo Byggningsarbeiderforening

| Årsak | Antall saker |
|---|--------------|
| Kravet gjaldt bare feriepenger* eller andre ytelser som ventelønn, sykepenger med mer | 52 |
| Arbeidstakere var ansatt hos hovedentreprenør e.l. | 41 |
| Kravet foreldet (3-månedersfrist) | 22 |
| Uklart hvem som var oppdragsgiver / dårlig dokumentasjon | 18 |
| Arbeidsgiver betalte ganske raskt | 13 |
| Arbeidsgiver konkurs | 10 |
| Arbeidstaker ikke medlem eller oppnådde ikke kontakt med arbeidstaker | 10 |
| Tariffavtalen var ikke allmenngjort | 2 |
| Kravet var opptjent før 1. januar 2010 | 2 |
| Medlemmet var selvstendig næringsdrivende | 1 |

*Feriepenger kan bare kreves dersom det inndrives sammen med lønnskrev.

Kilde: Oslo Byggningsarbeiderforening

Begrensninger knyttet til praktiseringen

Gitt at avdelingene har lønnskrevsaker innenfor allmenngjorte områder, og at solidaransvar forenkler saksbehandlingen, burde avdelingene ha en egeninteresse i at solidaransvarsordningen tas i bruk. I avdelingssurveyen ble det derfor spurt om hvorfor avdelingene ikke hadde brukt solidaransvar. Den mest brukte forklaringen var at *avdelingen ikke hadde hatt lønnskrevsaker*. 13 avdelinger krysset av på dette. Fem avdelinger var usikre, mens to til fire krysset av på følgende forklaringer:

- Det foregår ikke underbetaling i avdelingens område.
- Arbeidstakerne var ansatt hos hovedentreprenøren/verftet.
- Underentreprisen/leieavtalen var inngått før 1. januar 2010.
- Kravet var foreldet.
- Arbeidstakerne ville ikke at vi skulle fremme det.
- Arbeidstakerne var ikke medlemmer av Fellesforbundet eller annet LO-forbund da kravet oppsto.

I intervjuene fikk vi anledning til å gå nærmere inn på årsaker til at solidaransvar ikke hadde blitt benyttet. Her ble det nevnt årsaker som at arbeidstakerne var ansatt hos hovedentreprenør / at det ikke var noen over i kontraktkjeden, og at det ikke ble gjort en reell vurdering av å bruke solidaransvar, uten at informantene kunne gi noen nærmere forklaring på dette. «Det er vel på tide», sa en av informantene. En annen ga uttrykk for at de helst vil gå «tjenesteveien», og at det får være opp til Fellesforbundet sentralt å bruke solidaransvar. Vedkommende mente at enkeltmedlemmers krav på lønn er for lite for en solidaransvarssak, og at dette bør reserveres til de større sakene.

En annen avdeling hadde hatt noen få saker, men langt færre enn det antallet lønnskrevsaker skulle tilsi. Informanten ved denne avdelingen sa at det var opp til den enkelte saksbehandler om de skulle bruke solidaransvar eller ikke, og mente at avdelingen brukte det for lite.

I ti av sakene til Oslo Byggningsarbeiderforening ble ikke solidaransvar brukt, enten fordi de ansatte ikke var medlemmer av foreningen, eller fordi de ikke fikk kontakt med arbeidstakeren (se tabell 2.1). I disse sakene har ikke avdelingen bistått arbeidstakerne. Reelt sett er nok dette tallet høyere, fordi henvendelsene fra uorganiserte som regel ikke blir registrert som saker. Disse blir henvist videre til Arbeidstilsynet eller til rettshjelpiltak.

Uorganiserte arbeidstakere er også en del av forklaringen fra de andre avdelingene på hvorfor solidaransvar ikke har blitt brukt. Dette framkom både i tillitsvalgtssurveyen og i intervjuer med de øvrige avdelingene. Avdelingene forholder seg imidlertid noe ulikt til de uorganiserte. I noen avdelinger hjelpes kun arbeidstakere som hadde meldt seg inn før kravet oppsto. Dette innebærer at mange arbeidstakere avvises før det har blitt opprettet en sak. I andre avdelinger hjelper de noen, for eksempel så langt de har kapasitet. Det er dessuten grunn til å tro at uorganiserte arbeidstakere i liten grad kontakter Fellesforbundet i slike saker fordi de på forhånd vet de ikke kan få hjelp.

Vi har intervjuet saksbehandlere ved to fri rettshjelpiltak, og begge kunne fortelle at lønnskrevsaker fra utenlandske, uorganiserte arbeidstakere var de vanligste sakene innenfor arbeidsrettsområdet. De hjalp arbeidstakerne gjennom ordinære virkemidler for å inndrive pengekravfordringer. Ingen av dem brukte solidaransvar, og de hadde lite kjennskap til ordningen.

Heller ikke blant de utenlandske arbeidstakerne synes det som om kjennskapet til ordningen er utbredt. Ifølge informantene i avdelingene og i fri rettshjelpiltakene har ikke arbeidstakere som henvender seg til dem, hørt om solidaransvar. Disse vil derfor ikke selv kunne gå til entreprenøren for å få dekket sitt krav.

3 Bedriftenes erfaringer med solidaransvar

I dette kapittelet vil vi se nærmere på arbeidsgiversidens og virksomhetenes erfaringer med solidaransvarsordningen. Som vist i forrige kapittel har det vært en begrenset bruk av ordningen siden den ble iverksatt for fire år siden. Det er likevel høstet en del erfaringer på ulike nivåer. Virksomhetenes erfaringer kan både være knyttet til tiltak de har iverksatt for ikke å komme i ansvar, i tillegg til erfaringer med konkrete saker hvor solidaransvar har vært gjort gjeldende. Vi vil i dette kapittelet i hovedsak bygge på data fra byggebransjen, fordi det er her ordningen har hatt størst betydning så langt (se kapittel 1). Sentrale spørsmål er hva slags strategier bedriftene har hatt for å imøtekomme den nye situasjonen, i hvilken grad de har endret policy når det gjelder bruk av underentreprenører, erfaringer med enkeltsaker samt mer generelle vurderinger av ordningen.

3.1 Arbeidsgiverne er positive

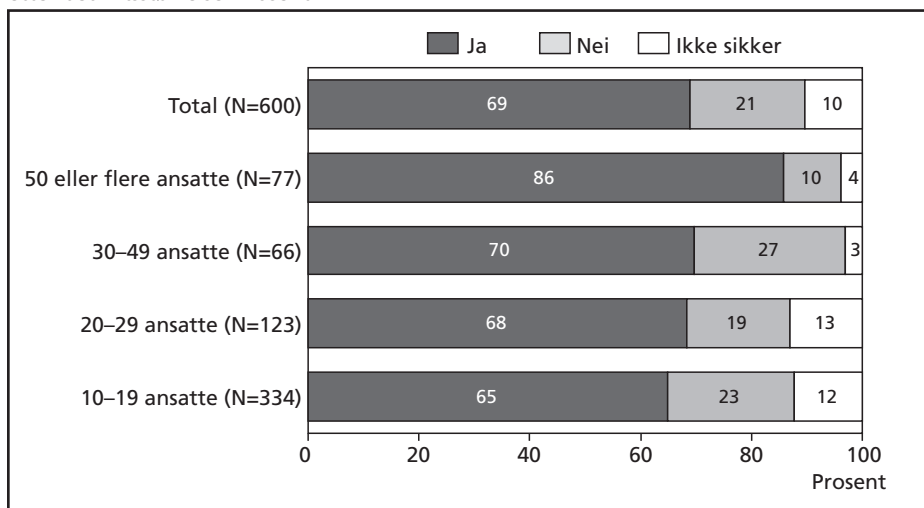
Det var i utgangspunktet stor skepsis blant organisasjonene på arbeidsgiversiden til innføring av solidaransvar. På tross av dette har det vært lite debatt om ordningen etter at den ble innført.¹⁴ Vi ønsket å lodde stemningen blant arbeidsgiverne i den sektoren som er mest berørt, nemlig bygg. Hvordan ser lederne i virksomhetene på solidaransvarsordningen – fire år etter at den ble implementert? Ideelt sett burde vi hatt en «før og etter-måling», men vi tar utgangspunkt i at skepsisen på forhånd var begrunnet i bedriftenes bekymringer for konsekvensene av innføring av solidaransvar. Vi valgte å gå rett på sak ved å spørre bedriftslederne om de ønsket at ordningen videreføres. Det er liten grunn til å tro at de som fortsatt er negative til ordningen, vil svare ja på et slikt spørsmål.

Resultatene er tydelige: Et stort flertall – nær syv av ti bedriftsledere – svarte at ordningen bør videreføres (figur 3.1). 21 prosent svarte at de ikke ønsker at ordningen skal videreføres, mens 10 prosent var usikre. Videreføring av ordningen fikk støtte fra

¹⁴ Basert på søk i Retriever i Aftenposten, Dagens Næringsliv, Dagsavisen og Klassekampen i perioden 2008–2013.

daglig ledere i både små og store bedrifter, men oppslutning var størst i bedrifter med 50 ansatte eller flere. Her ville 86 prosent videreføre ordningen, mens bare 10 prosent ikke ønsket dette.

Figur 3.1 Mener du at ordningen med solidaransvar bør videreføres? Ledere i byggbedrifter, etter bedriftsstørrelse. Prosent.



Kilde: Bedriftssurveyen 2013

At arbeidsgiverne nå er positive til solidaransvarsordningen, bekreftes også av de kvalitative intervjuene. Det var ingen av informantene som var tydelig på at de ville ha ordningen bort, og flere støttet den fullt ut:

Vi er veldig positive til solidaransvar. Vi er opptatt av at næringen skal framstå som seriøs. (hovedentreprenør)

Vi er positive til allmenngjøring og til solidaransvar. Vi ser innenfor anlegg at det konkurreres på lønn på private anlegg. Mye større konkurranse nå, og andelen som går til utenlandske selskaper, har økt betraktelig. (ansatt i arbeidsgiverorganisasjon)

Hva er så årsaken til at arbeidsgiverne tilsynelatende har endret standpunkt når det gjelder solidaransvar? En forklaring kan være at det har vært få saker om solidaransvar. Bedriftene har dermed brukt lite administrative ressurser på konkrete saker, og de har i liten grad fått utgifter som følge av at de har måttet dekke opp det andre arbeidsgivere skylder. Den opplevde negative effekten av solidaransvar har dermed vært liten. En representant fra arbeidsgiverne innen industrien er imidlertid uenig i at det at ordningen er lite brukt, innebærer at den ikke er belastende for virksomhetene. Informanten peker på at alle krav til virksomhetene representerer en større eller mindre byrde. Der som virksomhetene skal etterleve regelverket, vil det kreve ressurser til administrasjonen,

blant annet til informasjon og opplæring. Det påpekes at dette er særlig krevende for det store antallet av små virksomheter.

Tilslutningen til ordningen kan også være knyttet til at den virker preventiv. Informantene i de kvalitative intervjuene vektla at ordningen har en disiplinerende effekt:

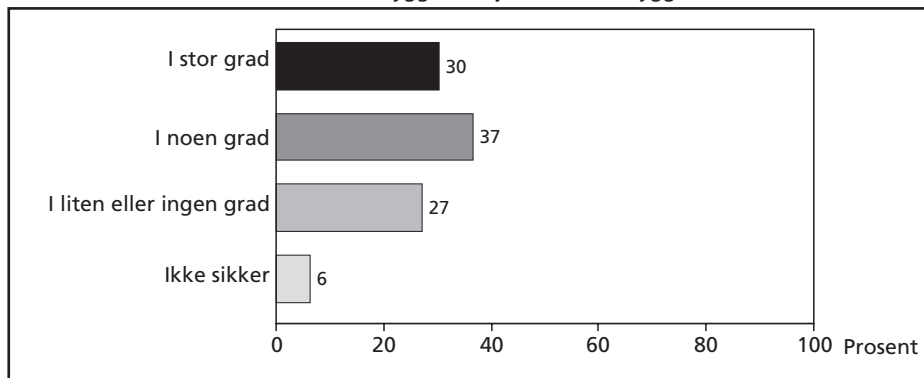
Fordelen med solidaransvar er at det ansvarliggjør og har en oppdragende funksjon. En tvinges til å skaffe seg oversikt over hvem som er lenger ned i kjeden, og at disse får anstendige lønns- og arbeidsvilkår. (ansatt i arbeidsgiverorganisasjon)

Den preventive effekten kan komme av at seriøse bedrifter legger seg mer i selen for å holde orden i kontraktkjedene, og at det blir vanskeligere for useriøse aktører å få oppdrag. Vi ba lederne i byggbedriftene vurdere i hvilken grad solidaransvarsordningen har bidratt til å bekjempe useriøsitet i bransjen. Dette er et sentralt tema for den organiserte delen av næringen, og det å fremme seriøsiteten i næringen tillegges stor vekt:

Seriøsitet er et av de viktigste bena vi står på. (informant i arbeidsgiverorganisasjon)

Det er grunn til å tro at dersom bedriftene opplever at solidaransvaret styrker bransjens seriøsitet, vil motivasjonen for å videreføre ordningen være større. Svarene på spørsmålet er nok likevel først og fremst et uttrykk for en mer overordnet holdning til ordningen. Det vil være vanskelig for respondentene å vite noe helt sikkert om dette. I figur 3.2 ser vi at flertallet av lederne mener at solidaransvar i stor eller noen grad motvirker useriøsitet.

Figur 3.2 I hvilken grad mener du at ordningen med at oppdragsgivere har solidaransvar for lønn bidrar til å motvirke useriøsitet i byggebransjen? Ledere i byggbedrifter. Prosent (N=600).



Kilde: Bedriftssurveyen 2013

Uansett bedriftsstørrelse mener flertallet av lederne at ordningen i stor eller noen grad bidrar til å bekjempe useriøsitet. Lederne i bedrifter med mer enn 50 ansatte mener dette i noe større grad enn de andre. Det har heller ingen betydning for svargivingen hvilken region bedriften opererer i, og om de har vært underentreprenører og/eller

brukt underentreprenører det siste året. Som beskrevet i kapittel 2 var flertallet også enige i påstanden om at ordningen gjør det vanskeligere for useriøse aktører å få oppdrag. Totalt sett er det kun 27 prosent som mener at solidaransvar i liten eller ingen grad motvirker useriøsitet.

En viktig forutsetning for at ordningen skal kunne bidra til å presse de useriøse ut av bransjen, er at oppdragsgiverne har iverksatt tiltak for å få større kontroll over kontraktkjeden. BNL sier at de ved innføringen av solidaransvaret la ned mye arbeid i å informere og rådgi sine medlemmer om ordningen. Organisasjonen opplevde et stort trykk fra medlemsbedriftene i starten, men etter den første gjennomføringsfasen har imidlertid antall henvendelser om solidaransvar gått ned.

3.2 Kan ordningen føre til at små bedrifter forsvinner?

Formålet med solidaransvarsordningen var som nevnt at oppdragsgiverne skulle stille strengere krav til de leverandørene de brukte, og dermed hindre at useriøse oppdragstakere fikk oppdrag. Strengere krav kan imidlertid også føre til at det blir vanskeligere for nyetablerte virksomheter å få kontrakter. I forbindelse med lovforarbeidet i 2009 påpekte NHO i sin høringsuttalelse at ordningen kan føre til at oppdragsgiverne velger leverandører som er store, og aktører som har økonomi til å gjøre opp for seg. Dette ville, ifølge NHO, kunne presse små og mellomstore virksomheter ut av markedet og påvirke nyetablering i negativ retning.¹⁵

Hvorvidt ordningen har hatt denne effekten, er vanskelig å måle. Strukturendringer vil være påvirket av mange ulike faktorer, noe som gjør det utfordrende å skulle studere konsekvensene av solidaransvarsordningen alene. Hvis en ser på antall virksomheter innenfor næringsområdet «Oppføring av bygninger» (NACE 41), har dette økt fra 2009 til 2013 fra 21 486 til 25 239 bedrifter. Antall bedrifter har økt i alle størrelsesgrupper, men størst økning har det vært i bedrifter under 20 ansatte og over 250 ansatte. For de med under 20 har økningen vært mellom 16 og 24 prosent, mens bedrifter med mer enn 250 ansatte har økt med 33 prosent. I den siste kategorien inngår imidlertid et lavt antall bedrifter, slik at selv om den prosentmessige økningen er størst, innebærer dette i antall en økning fra 12 til 16 virksomheter. I mellomgruppene – bedrifter mellom 20 og 249 ansatte – har økningen vært fra 2 til 6 prosent. Antallet bedrifter med mellom 20 og 49 ansatte har økt minst.

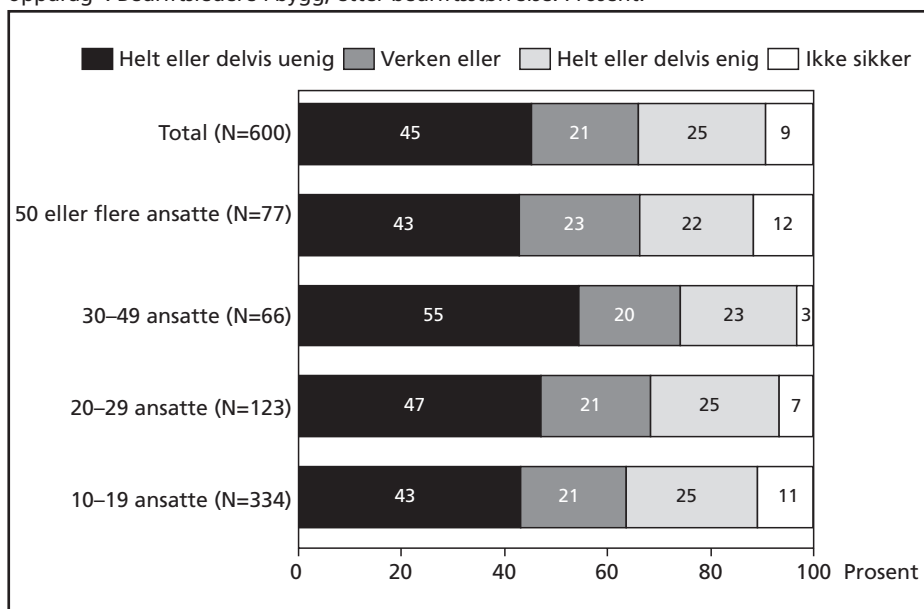
I den aktuelle perioden har det vært økt aktivitet i næringen, slik at en økning i antall virksomheter er forventet. Hvorvidt økningen er mindre enn forventet, og om dette kan ha sammenheng med solidaransvarsordningen, er det vanskelig å si noe om.

¹⁵ NHOs brev av 5. mars 2009 «Høring om effektivisering av allmenngjøringsloven og solidaransvar».

Det kan være ønskelig for næringen at antall bedrifter reduseres, forutsatt at det er de useriøse som forsvinner ut av markedet. Dette vil forbedre konkurransevilkårene for de seriøse som står igjen.

I bedriftssurveyen spurte vi lederne i byggbedriftene om de mente at solidaransvarsordningen har gjort det vanskeligere for små bedrifter å få oppdrag.

Figur 3.3 Vurderinger av utsagnet «Solidaransvar gjør det vanskeligere for små bedrifter å få oppdrag». Bedriftsledere i bygg, etter bedriftsstørrelse. Prosent.



Kilde: Bedriftssurveyen

En fjerdedel av de daglige lederne var enige i påstanden om at solidaransvar gjør det vanskeligere for små bedrifter å få oppdrag, mens 45 prosent var uenige. En femtedel hadde ikke noen mening om dette. Dersom solidaransvaret har svekket småbedriftenes markedssituasjon, kunne vi forventet at særlig de minste bedriftene ville vært enige i denne påstanden. Ut fra tallene i figur 3.3 ser vi imidlertid at det er små forskjeller mellom bedrifter av ulik størrelse. I alle størrelseskategorier er mellom 43 og 55 prosent uenige i at det har blitt vanskeligere for småbedriftene. Dette innebærer at et flertall av bedriftene, også blant de med færrest ansatte, ikke har opplevd at det er en sammenheng her. Det at én av fire daglig ledere sier seg helt eller delvis enig i påstanden, er likevel en indikasjon på at dette er en problemstilling bedriftene er oppmerksomme på.

En annen faktor som kan påvirke oppdragsmengden for små og mellomstore bedrifter, er byggherrenes og hovedentreprenørens innkjøpspolitikk. En løvbegrensning på antall kontraktsledd har også vært framsatt som et ønske, blant annet fra

Fellesforbundets side. BNL har tatt til orde for at bestillere og entreprenører i større grad selv gjør vurderinger av hvor mange kontraktsledd man bør ha i en kontraktkjede (Aftenposten 06.11.2013). Flere av aktørene innenfor bygg og anlegg har også innført begrensninger i antall kontraktsledd i kjeden. Dette gjelder blant annet Statsbygg, Vegvesenet, Veidekke og AF-gruppen. Disse har nå som utgangspunkt at det ikke skal være mer enn to ledd i kontraktkjeden. En av aktørene begrunner dette med at de har erfart at problemene oppstår i femte eller sjette ledd, og at de i realiteten ikke har behov for å ha så mange ledd.

Vi må ta ansvar for hele pyramiden, og jo større den er, jo mer ansvar. (konsernsjef)

En slik begrensning kan føre til at kun de større leverandørene vil ha mulighet til å levere det som etterspørres av byggherre eller hovedentreprenør. Dette er et tiltak som virksomhetene selv har innført, men som sannsynligvis også kan ses i sammenheng med de økte kravene som har blitt stilt til bedriftene, samt omdømmebelastningene ved negative saker.

3.3 Er solidaransvar ressurskrevende?

Solidaransvar kan være ressurskrevende for bedriftene på minst to ulike måter. For det første må bedriftene innføre rutiner og verktøy for å forhindre at oppdragstakere opptrer på en slik måte at solidaransvar utløses, og for det andre vil saker som oppstår, kreve ressurser.

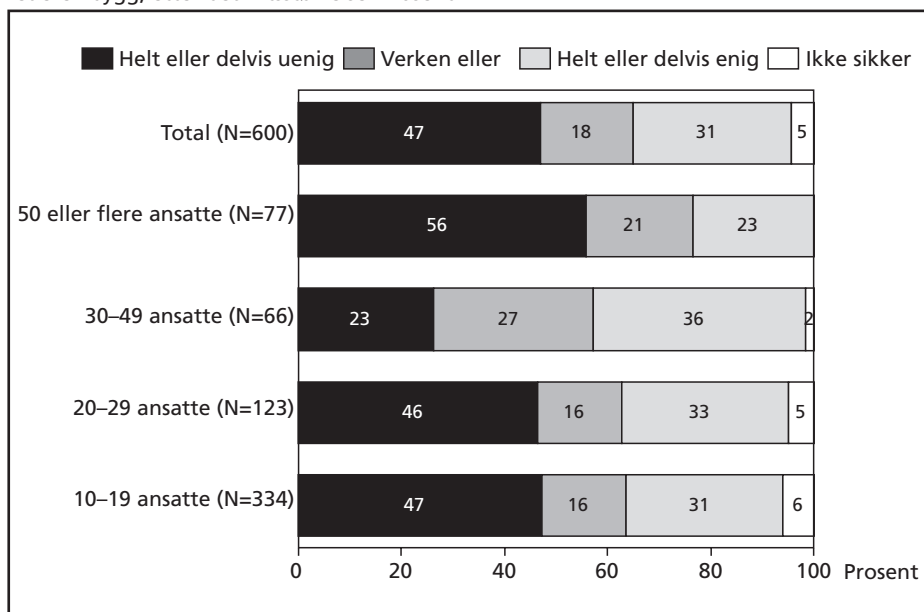
Når det gjelder solidaransvarskrav, har dette så langt hatt et beskjedent omfang, og dermed vil det ikke være mange bedrifter som har opplevd denne siden av ordningen som ressurskrevende.

Innføring av rutiner som skal forhindre at virksomhetene blir stilt til ansvar, synes å ha vært mer ressurskrevende. BNL sier at bedriftene brukte mye ressurser på implementeringen av solidaransvaret da det kom i 2010. Dette omfattet innføring av nye verktøy og rutiner, og mange tok også en ekstra gjennomgang av påseansvaret i den forbindelse. BNL holdt mange informasjonsmøter for sine medlemsbedrifter, i tillegg til at de utarbeidet materiell til virksomhetene. Arbeidet ble på mange måter gjort i denne fasen. Siden omfanget av solidaransvarskrav har vært svært begrenset, har ordningen ikke vært arbeidskrevende i ettertid. Dette bildet bekreftes også i intervjuene vi har gjort med ledere i virksomheter. I en av virksomhetene sies det riktignok at de ikke iverksatte særlige tiltak i 2010, men at de hele tiden arbeider med å få bedre kontroll med kontraktkjeden.

I bedriftssurveyen svarte halvparten av lederne at de er helt eller delvis uenige med en påstand om at solidaransvar er ressurskrevende for bedriften. Tre av ti mener at

ansvaret er ressurskrevende, uavhengig av om virksomheten har vært oppdragsgiver eller oppdragstaker.

Figur 3.4 Vurderinger av utsagnet «Solidaransvar er ressurskrevende for min bedrift». Bedriftsledere i bygg, etter bedriftsstørrelse. Prosent.



Kilde: Bedriftssurveyen

De minste bedriftene er i størst grad enige i at solidaransvaret er ressurskrevende. I bedrifter med mer enn 50 ansatte er 23 prosent av lederne enige i dette, mot 31 prosent blant lederne i bedriftene med 10–19 ansatte. De største virksomhetene vil som regel ha administrativt ansatte som kan implementere denne type virkemidler, noe som oftest mangler i de små. Da vil det være opp til personer som i det daglige er ute i produksjonen, å følge dette opp, og nye krav og pålegg vil antakelig føles belastende. I et intervju med en entreprenør kom det også fram at selv om solidaransvar krever ressurser, oppleves det ikke nødvendigvis som negativt:

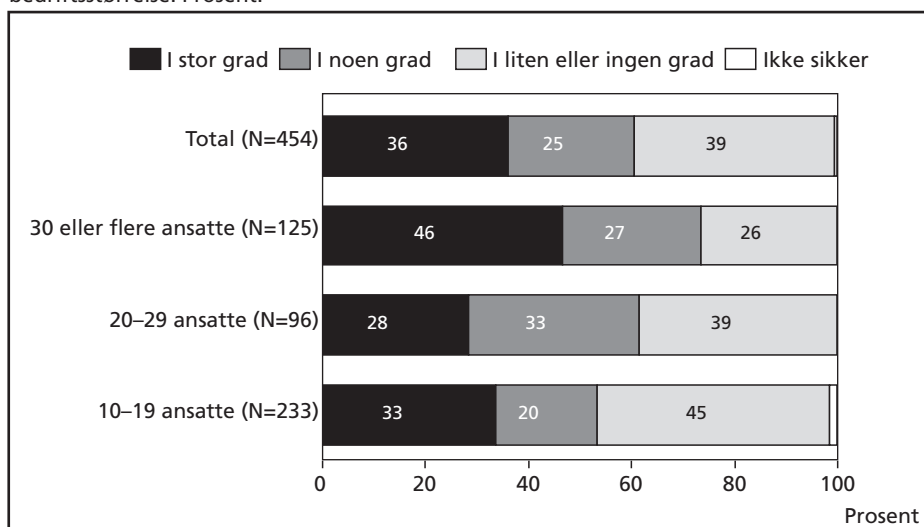
Om solidaransvar er ressurskrevende? Ja, men det skjerper oss også. (hoved-entreprenør)

Vi skal i det følgende se nærmere på hva slags tiltak bedriftene oppgir å ha innført som følge av solidaransvarsordningen.

I figur 3.5 framkommer det at majoriteten av bedriftene oppgir en strengere praksis når det gjelder underentreprenører etter at solidaransvarsordningen ble innført. Dette

underbygger antakelsen om at ordningen trolig har en preventiv og disiplinerende effekt, samt at bedriftene sannsynligvis bruker noen ressurser på ordningen.

Figur 3.5 I hvilken grad stiller dere strengere krav til underentreprenører etter at solidaransvar ble innført? Ledere i byggbedrifter som har benyttet underentreprenører siste året, etter bedriftsstørrelse. Prosent.

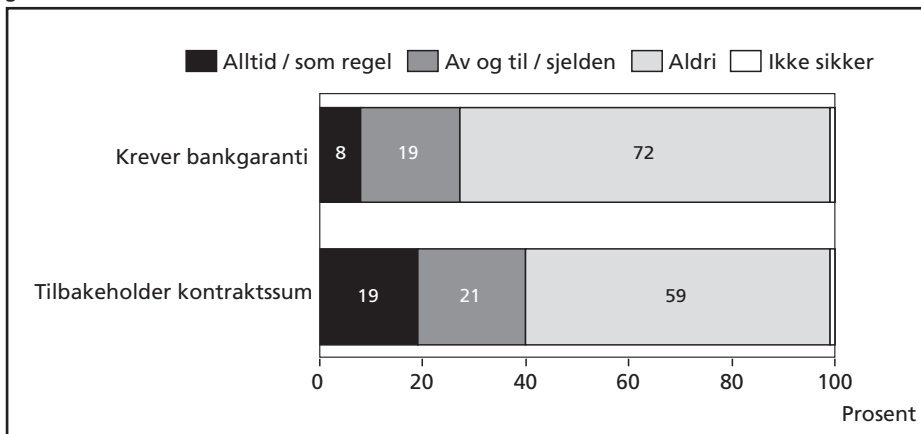


Kilde: Bedriftssurveyen

Totalt sett oppgir drøyt 60 prosent av bedriftslederne at de nå stiller strengere krav til sine underentreprenører. Denne andelen var definitivt høyest blant de største bedriftene (73 prosent). I bedrifter med 10–19 ansatte svarer 53 prosent det samme. En forklaring på forskjellen kan være at de større bedriftene oftere bruker underentreprenører og derfor har iverksatt rutiner og prosedyrer for dette, slik at de mer systematisk stiller strengere krav.

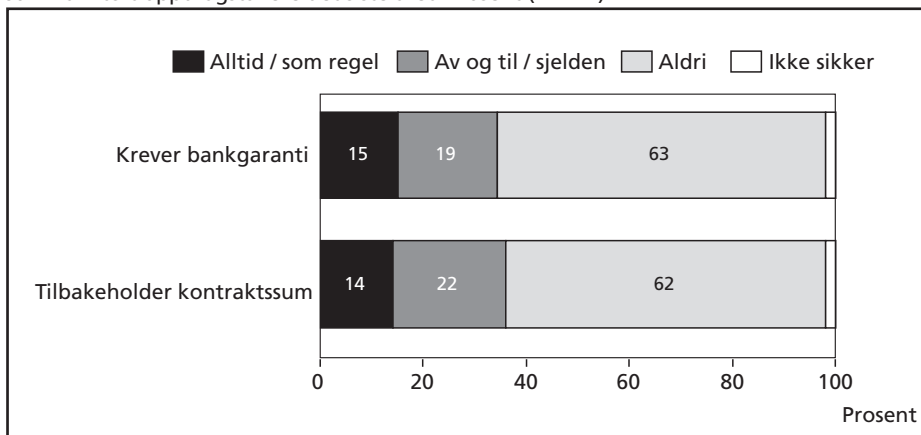
Det er ingen sterk sammenheng mellom det å oppgi at solidaransvar er ressurskrevende for bedriften, og i hvilken grad bedriften har skjerpet kravene til underentreprenørene. Det er altså ikke slik at bedriftslederne som sier det er ressurskrevende, oppgir å ha gjort mye mer enn de andre. Dette tyder nok på at spørsmålet om ordningen er «ressurskrevende» favner bredt, og til en viss grad måler holdningen til ordningen mer generelt. To indikatorer på i hvilken grad bedriftene har lagt om rutineene, er hvorvidt de kontraktfester rett til å holde tilbake deler av kontraktssummen og/eller krever bankgarantier fra underentreprenører som sikkerhet mot manglende lønnsutbetalinger og eventuelle lønnskav. Både bedriftene som hadde benyttet underentreprenører det siste året, og bedrifter som hadde vært underentreprenører, fikk disse spørsmålene.

Figur 3.6 Pleier dere som oppdragsgiver å avtale/kontraktsfeste at deler av kontraktssummen kan tilbakeholdes som sikkerhet for eventuelle lønnskrav og/eller kreve bankgarantier som sikkerhet mot manglende lønnsutbetalinger? Ledere i byggbedrifter som har vært oppdragsgivere det siste året. Prosent (N=454).



Kilde: Bedriftssurveyen

Figur 3.7 Når din bedrift er oppdragstaker, pleier deres oppdragsgivere å avtale/kontraktsfeste at deler av kontraktssummen kan tilbakeholdes som sikkerhet for eventuelle lønnskrav og/eller kreve bankgarantier som sikkerhet mot manglende lønnsutbetalinger? Ledere i byggbedrifter som har vært oppdragstakere det siste året. Prosent (N=421).



Kilde: Bedriftssurveyen

Resultatene viser at både oppdragstakere og oppdragsgivere rapporterer at det er relativt sjelden at det avtales at deler av kontraktssummen kan tilbakeholdes som sikkerhet for eventuelle lønnskrav, eller at det kreves bankgarantier. Dette bildet bekreftes også gjennom intervjuene vi har foretatt:

Bankgaranti – bedriftene kan kreve det, men det er ikke vår anbefaling. Koster penger å ha dette på plass. (ansatt i arbeidsgiverorganisasjon)

Hovedentreprenøren har ofte noe uoppgjort med underentreprenøren som de avregner i sluttoppgjøret. Derfor ikke nødvendig med et strengt kontraktregime, det trengs ikke noen hjemmel for å motregne eventuelle solidaransvarskrav i sluttoppgjøret. (ansatt i arbeidsgiverorganisasjon)

Det er utarbeidet egne klausuler i samarbeid med oss og Fellesforbundet. Vet ikke hvor mye disse benyttes. Brukes nok også en del motregning. (ansatt i arbeidsgiverorganisasjon)

I intervjuene med informanter i bedriftene ble det gitt uttrykk for at ordningen har virket skjerpene, og til en viss grad har utløst nye tiltak og noe mer ressursbruk. Hovedinntrykket var imidlertid at dette ikke hadde medført endringer som ble opplevd som negative:

Vi sikrer både penger og bankgaranti hos UE. (hovedentreprenør)

I praksis har vi ikke endret noe, men stadig mer fokus på dette. Ordningen virker skjerpene. (hovedentreprenør)

Solidaransvar har helt sikkert ført til økt ressursbruk, men samtidig har det ført til mer forutsigbarhet. (hovedentreprenør)

Ikke i noen av virksomhetene der vi har gjennomført intervjuer, sies det at det er gjort store endringer knyttet til valg av underentreprenører i forbindelse med solidaransvaret. Samtidig gir informantene uttrykk for at de arbeider kontinuerlig med å få større kontroll med kontraktkjeden. Dette kan for eksempel dreie seg om rutiner ved valg av leverandører eller begrensninger i antall ledd i kontraktkjeden. Samtidig er de klare på at det er en utfordring å ha kontroll på alle underleverandørene som er inne på prosjektene. En av lederne peker på at prosjektledere kan ha en egen nytte av at prosjektene gjennomføres så billig som mulig, siden det er knyttet bonuser til det økonomiske resultatet på et prosjekt.

Blant tiltakene som ble nevnt i de kvalitative intervjuene, var hyppigere stikkprøvekontroller av dokumentasjon og lønnslipper hos underentreprenørene, endringer i kontraktene med underleverandørene, kortere kontraktkjeder samt aktivt samarbeid med egne tillitsvalgte for å avdekke uregelmessigheter. Man er blitt mer årvåken og skjerpet i valg av underentreprenører, og man prøver å unngå leverandører man tidligere har hatt dårlig erfaring med. Vi vet imidlertid ikke hvor utbredt slike tiltak er, eller hvor effektive de er.

At det kan være vanskelig å unngå useriøse aktører i kontraktkjeden, framheves også av en av informantene fra en avdeling i Fellesforbundet.

[Entreprenør] har 130 firmaer inne på [byggeplass]. Det er 100 prosent sikkert at de ikke har kontroll. For 10 til 20 år siden ville det vært dobbelt så mange egne ansatte, færre underentreprenører og flere med tariffavtale. (informant, Fellesforbundet)

Det er en gjennomgående enighet blant informantene, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, om at solidaransvar har ført til større kontroll med kontraktkjedene hos de større entreprenørene; de har blitt mer forsiktige med hvem de tar inn, og mer opptatt av å holde oversikt over underleverandørene.

Tror mange entreprenører har blitt mer bevisste – sikker på at dette har hatt en preventiv effekt. (ansatt i avdeling, Fellesforbundet)

Solidaransvar har hatt stor betydning, det funker preventivt ved at arbeidsgiver tar ansvar. Allmenngjøring ville ikke betydd så mye uten solidaransvar. (ansatt i avdeling, Fellesforbundet)

Fordelen med solidaransvar er at det ansvarliggjør og har en oppdragende funksjon. (ansatt, arbeidsgiverorganisasjon)

Solidaransvar gjør at vi skjerper oss. (hovedentreprenør)

Det er usikkert om det er den økonomiske risikoen entreprenørene har som solidaransvarlige som bidrar til at de eventuelt har mer kontroll med leverandørene. EBA har i samarbeid med BNL og Fellesforbundet utarbeidet kontraktklausuler som medlemmene kan bruke for å sikre seg mot et økonomisk ansvar. Virksomhetene har likevel ingen mulighet til å sikre seg mot tap av omdømme, og det synes å være dette som er den største drivkraften til å ordne opp i de sakene som oppstår.

Verre enn økonomisk tap er tap av omdømme. (ansatt, arbeidsgiverorganisasjon)

Vi er både bekymret for omdømme og for økonomiske konsekvenser, men først og fremst mener vi at det ikke skal foregå ting som ikke er på rett side av loven. (hovedentreprenør)

Samtidig peker en av informantene fra arbeidstakersiden på at omdømmebelastningen alene ikke er nok til å få entreprenørene til å ta ansvar. Dette begrunnes med at en før solidaransvaret ble iverksatt, hadde tilfeller der entreprenøren tok avstand fra underbetaling som hadde skjedd lenger ned i kontraktkjeden, men samtidig sa at dette var arbeidsgivers og ikke deres ansvar å ordne opp i. Denne informanten mener derfor at solidaransvaret har en avgjørende betydning for at entreprenørene bidrar til at lønnskravsaker løses. Omdømmebelastningen vil sannsynligvis også kunne være ulik alt etter hvilke entreprenører det er snakk om. Mindre entreprenører med kort horisont vil være mindre belastet med oppslag i media, sammenlignet med større virksomheter.

3.4 Svakheter ved solidaransvarsordningen?

Forbedringsforslag?

Virksomhetene og arbeidsgiverorganisasjonene hadde i liten grad formening om solidaransvarsordningen burde forbedres, og i så fall på hvilken måte. Dette henger nok både sammen med at virksomhetene har hatt liten erfaring med konkrete saker, og at hovedtyngden av bedriftene er positive til ordningen. De aktørene vi intervjuet, hadde så å si ikke kritiske kommentarer til dagens ordning. På direkte spørsmål om forbedringer, kom det imidlertid fram at det var liten oppslutning om for eksempel å forlenge tidsfristen for krav. Dette var et av punktene hvor det var stor uenighet mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden da ordningen kom. Dagens frist på tre måneder er lenger enn det arbeidsgiverne ønsket, og kortere enn det fagbevegelsen krevde. Arbeidsgiverne sier ikke at dagens frist er for lang, men vil altså ikke utvide den. Dette kan være et uttrykk for at dagens frist ikke har skapt store problemer, eller at de innser at det vil være svært vanskelig å få til en forkortning. Igjen kan svarene ha sammenheng med at aktørene har hatt få konkrete erfaringer med solidaransvarssaker.

Et annet spørsmål er om ordningen bør utvides til å omfatte byggherren/bestilleren. BNLs standpunkt før ordningen ble innført, var at disse måtte omfattes, noe organisasjonen fremdeles mener. Dette støttes også av to av virksomhetene. Den tredje hovedentreprenøren sier ikke noe konkret om dette, men mener at byggherrene er for fokusert på pris og dermed er mindre opptatt av om hovedentreprenøren de bruker, er seriøs eller ikke.

For byggherrene er det pris som gjelder, og de offentlige kundene er verst. (hovedentreprenør)

En av informantene fra en arbeidsgiverorganisasjon sa at enkelte av arbeidsgiverne nok vil mene at det bør knyttes en rimelighetsbegrensning til solidaransvaret. Med dette menes at det vil føles urimelig for en virksomhet som hadde brukt mye tid på å kontrollere, likevel å bli stilt til ansvar. Disse bedriftene vil derfor kunne ønske å begrense solidaransvaret til de virksomhetene som ikke har gode nok kontrolltiltak.

Misbruk?

En motforestilling mot solidaransvarsordningen, både fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, var at den kunne misbrukes av useriøse aktører. For det første var det en risiko for at useriøse bedrifter tok oppdrag med den hensikt bevisst å velte lønnskostnadene over på den solidaransvarlige. For det andre var det en fare for at arbeidstakerne ville sende lønnskrav til ulike virksomheter i kjeden for å få dekket kravet flere ganger. Da ordningen ble innført, ble det derfor tatt inn bestemmelser som skulle motvirke dette. Den ene var en varslingsbestemmelse for å sikre at andre virksomheter i kjeden

får beskjed om krav som blir rettet mot andre. Den andre bestemmelsen gikk på at arbeidstakere som visste at forutsetningen for oppdraget var at lønnsutgiftene skulle dekkes av solidaransvarlige, ikke kunne få dekket kravet under solidaransvarsordningen. Ingen av informantene i prosjektet har hatt erfaring med denne typen misbruk. En av informantene på arbeidsgiversiden peker imidlertid på at det kan være tilfeller hvor flere arbeidstakere urettmessig «hiver seg på» et krav som framsettes av andre arbeidstakere. Vedkommende har ikke opplevd dette selv, men har hørt om denne type saker. Det framheves også at dette kan bli et økende problem dersom kravfristen utvides.

Omdømmeeffekten

I intervjuene kom det tydelig fram at bedriftene er opptatt av omdømmet sitt. Som nevnt ovenfor innebærer ikke dette nødvendigvis at omdømmebelastningen alene vil være nok til at bedriftene tar et ansvar som ikke er pålagt dem, og hvor stor belastningen er, vil også kunne variere mellom ulike virksomheter. At virksomheter er opptatt av omdømme, vil innebære at de fleste vil strekke seg langt for å unngå negativ oppmerksomhet relatert til underbetaling og sosial dumping. I intervjuene med arbeidsgiverne ble det referert til at man hadde en type samforstand med tillitsvalgte og fagforeninger om at dersom det blir raskt ordnet opp, prøver begge parter å bidra til at det ikke blir noen offentlig oppmerksomhet om saken. Frykten for tap av omdømme kan utvilsomt ha en disiplinerende effekt på bedriftene, men dersom bedriftene opplever at de urettmessig blir hengt ut (for eksempel i saker hvor de selv mener de har gjort alt for å sikre at lover og reguleringer blir fulgt, men har svikefulle underentreprenører), kan det bidra til å forsure forholdet mellom partene. Solidaransvarsordningen ble av en informant på arbeidsgiversiden beskrevet som et knallhardt virkemiddel, og det ble sagt at redselen for negativ omtale kan føre til at hovedentreprenøren også betaler for uberettigede krav:

Det kan fort bli en heksejakt. [...] Verre enn økonomisk tap er tap av omdømme. Det vi mangler, er bestemmelser som sier at hovedentreprenøren kan heve kontrakten. Belastende å dras med underentreprenører som holder på sånn, og dette handler om mer enn økonomi. (ansatt arbeidsgiverorganisasjon)

Intervjuene med tillitsvalgte og informantene i Fellesforbundets avdelinger viste at disse er svært klar over bedriftenes bekymring for omdømmet sitt, og at dette er en faktor som kan bidra til at saker blir løst raskt. Når det gjelder bruk av medier, virket det som om fagforeningene har et reflektert forhold til dette, men med ulike vurderinger av når dette virkemiddelet bør tas i bruk. Dette er et sensitivt område, og det er åpenbart at dersom bedriftene opplever at det er stor risiko for å bli (urettmessig) hengt ut, kan det bidra til å forsure forholdet mellom partene og også til å minske bedriftenes entusiasme for ordningen.

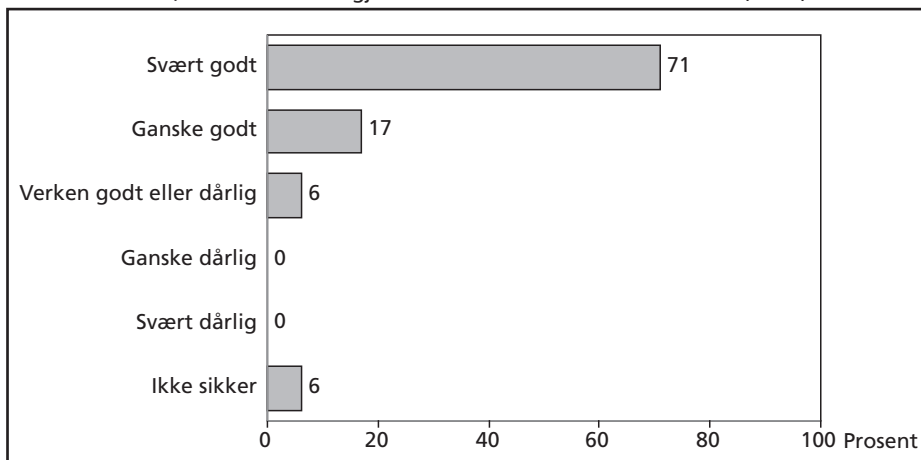
4 Arbeidstakersidens erfaringer med solidaransvar

Fellesforbundet var en sentral pådriver for solidaransvar, og innføringen av ordningen ble regnet som en viktig seier. I evalueringen av regjeringens tiltak mot sosial dumping framkom det at ordningen allerede etter få måneder var godt kjent blant forbundets tillitsvalgte (Eldring et al. 2011). Våren 2010 oppga mer enn to tredjedeler av tillitsvalgte innenfor bygg og skips- og verftsindustrien at de kjente til ordningen med solidaransvar. Blant disse hadde et stort flertall tro på at ordningen ville bidra til å bekjempe sosial dumping. Den gangen hadde Fellesforbundet høstet få faktiske erfaringer med ordningen. Selv om det så langt har vært få saker hvor solidaransvar har blitt brukt, har ordningen vært virksom over flere år enn ved forrige evaluering. Vi skal i det følgende se nærmere på noen ulike sider ved ordningen sett fra fagforeningenes og tillitsvalgtes perspektiv.

4.1 Arbeidstakersiden er fortsatt positiv

Det helt klare inntrykket, både fra spørreundersøkelsen i avdelingene og gjennom de kvalitative intervjuene, er at ordningen med solidaransvar fortsatt har stor oppslutning blant Fellesforbundets tillitsvalgte. Dette ble også bekreftet gjennom en spørreundersøkelse blant LOs tillitsvalgtpanel, som ble gjennomført av Fafo sommeren 2013. Blant Fellesforbundets tillitsvalgte innen allmenngjorte områder svarte nær ni av ti at solidaransvar for lønn er et svært godt eller godt tiltak. Ingen mente at det er et dårlig tiltak. Data fra LOs tillitsvalgtpanel viser også at det er en gjennomgående positiv holdning til dette virkemiddelet i fagbevegelsen, også blant tillitsvalgte som ikke er direkte berørt.

Figur 4.1 I hvilken grad vil du si at solidaransvar for lønn er et godt eller dårlig tiltak? Tillitsvalgte i Fellesforbundet, som har allmenngjort tariffavtale i sitt område. Prosent (N=83).



Kilde: LOs tillitsvalgtpanel 2013

Alt i alt ser det altså ut til at de tillitsvalgtes positive forventninger i 2010 har slått til. I de kvalitative intervjuene bekreftet arbeidstakerrepresentantene i hovedsak dette bildet:

Arbeidet på prosjektene har bedret seg veldig. Tror det ville vært dårligere uten solidaransvar. (hovedtillitsvalgt, hovedentreprenør)

Det er tidsbesparende, solidaransvarssaker går mye raskere. (ansatt i avdeling, Fellesforbundet)

Solidaransvar har hatt stor betydning, funker preventivt ved at arbeidsgiver tar ansvar. Allmenngjøring ville ikke betydd så mye uten solidaransvar. (ansatt i avdeling, Fellesforbundet)

Vi er veldig fornøyd! Fra inferno til paradiso. Virkelig en så annerledes måte å få løst problemene på. Solidaransvar gir raske løsninger, og det er de som skal betale, som betaler. (ansatt, Fellesforbundet sentralt)

Det var særlig to momenter som ble vektlagt i intervjuene med tillitsvalgte og representanter for Fellesforbundet på lokalt og sentralt nivå: for det første at ordningen har en disiplinerende effekt på entreprenørene, og for det andre at sakene lar seg løse langt raskere enn ved vanlige lønnskrevsaker.

4.2 For lite kunnskap om ordningen?

I kapittel 2 så vi at det har vært få saker hvor solidaransvar har vært brukt – selv om ordningen som sådan er godt kjent i Fellesforbundets avdelinger og blant tillitsvalgte. Forklaringene på hvorfor det ikke har blitt gjort gjeldende solidaransvar i flere saker, varierte, men manglende kunnskap ble sjelden oppgitt som direkte årsak. Spørsmålet er likevel om ikke dette kan ha større betydning enn det som framkom på direkte spørsmål i intervjuene.

Selv om «alle» har hørt om ordningen og kjenner hovedtrekkene i den, er vår vurdering at det kan være mangel på kunnskap om i hvilke situasjoner ordningen kan anvendes, og hvordan. Det er påfallende at avdelinger som man i utgangspunktet skulle tro har ganske like saksfelt, har så ulik praksis med hensyn til å bruke solidaransvar. Det er opplagt en type smitteeffekt internt i avdelingene ved at når en først har erfaring fra noen saker, blir det lettere å bruke solidaransvar i nye saker. Mens i avdelinger hvor det er liten erfaring, har man en tendens til å fortsette å løse saker som ordinære lønnskrevsaker, også når solidaransvar kunne vært gjort gjeldende. Dersom utfallet er likt, er dette kanskje uproblematisk. Men dersom konsekvensen er at medlemmer må vente lenger på utestående lønn og opplever en mer kronglete saksgang, er det grunn til bekymring. Nåværende praksis kan tyde på at kunnskapen om ordningen i en del tilfeller er for overfladisk og/eller for lite konkret til at avdelinger og tillitsvalgte faktisk tar verktøyet i bruk. En avdelingsrepresentant uttrykte følgende:

Jeg snakker med Fellesforbundet sentralt og har fått informasjon om solidaransvar. Men kunne kanskje ønsket å vite mer om hva som skjer, for eksempel i andre avdelinger. Her er det bare jeg som arbeider med lønnskrevsaker i avdelingen, og føler meg litt alene. Er en øy og vet ikke hva som skjer ellers. Ville lette situasjonen med flere eksempler fra andre.

I avdelingsundersøkelsen spurte vi om avdelingene opplever at tillitsvalgte i bedriftene har god kjennskap til ordningen, og resultatene tyder på at bildet er blandet. Omtrent like mange mente at de fleste har god kjennskap til solidaransvar, som at de færreste har det. På spørsmål om hvor fornøyde avdelingene var med bistanden fra Fellesforbundet når det gjelder solidaransvar, var svarene i hovedsak positive. Også i intervjuene ble det gitt uttrykk for at når man spurte om hjelp, fikk man det. Men spørsmålet kan vel snarere være i hvilken grad avdelingene faktisk spør om hjelp, gitt at mange fram til nå har hatt et ganske passivt forhold til å bruke ordningen. Dette ser ut til å være en erkjennelse også sentralt i Fellesforbundet:

Vi bør nok sette sterkere fokus på solidaransvar i internopplæring. Kartlegge hva behovet er. Kanskje en egen kursmodul eller trinn for trinn. (ansatt, Fellesforbundet sentralt)

Mye tyder på at kunnskapen om solidaransvar er svært liten utenfor Fellesforbundets rekke. Dette er problematisk, ikke bare for Fellesforbundet, som kan oppleve at «alle» peker på dem, men ikke minst for arbeidstakere som kunne hatt nytte av tiltaket, men som ikke er organiserte. Våre intervjuer med andre rettshjelpere viste at det var minimal kunnskap om og erfaring med ordningen selv hos rettshjelpstiltak som har til dels mye kontakt med utenlandske arbeidstakere. På sentralt nivå i forbundet ble det gitt uttrykk for at de på ingen måte ønsker at solidaransvar bare skal være en sak for organiserte arbeidstakere:

Det er et viktig tiltak/rettighet for alle arbeidere. Trenger ikke være bare en fagforeningssak. Solidaransvar er så enkelt. Ved vanlige lønnskrav er det mange terskler, med solidaransvar er det stikk motsatt. Alt ligger til rette for at den kan brukes i større grad enn i dag. Men klart det kan være vanskelig for utenlandske arbeidere. Men særlig enklere virkemiddel kan jeg knapt tenke meg.

Ifølge Arbeidstilsynet har de delt ut faktaark til utenlandske arbeidstakere om solidaransvarsordningen, og de gir i prinsippet veiledning etter behov, ved tilsynsbesøk og på Servicesentrene for utenlandske arbeidstakere. Men inntrykket er at det ikke har vært veldig stort trøkk på dette, kanskje nettopp fordi de kun har en veiledende funksjon og ikke kan bruke noen av sine reaksjonsmidler for å tvinge fram at lønnen blir betalt:

Vi var veldig begeistra da solidaransvar kom, så det ville dekke et hull. Forebyggende og at folk får pengene sine. Men så: mistenkelig taust. [...] Vi kan jo ikke pålegge noen i kjeden å betale lønn. I en del andre land kan arbeidstilsynene det, men ikke i Norden på grunn av partenes rolle. (informant, Arbeidstilsynet)

Arbeidstilsynet har imidlertid stor kunnskap knyttet til sosial dumping-problematikk og er i kontakt med mange arbeidstakere på sine tilsyn. At Arbeidstilsynet prioriterer å formidle kunnskap om solidaransvar, vil derfor kunne ha stor betydning for kjennskapen til bruken av ordningen.

4.3 Erfaringer med solidaransvarssaker

Gjennom intervjuene med avdelinger og tillitsvalgte har vi forsøkt å kartlegge hvordan ordningen fungerer når den faktisk tas i bruk. Aktuelle spørsmål var hva slags kontakt det var med arbeidsgiver/entreprenør før kravet formelt settes fram, når det varsles bruk av solidaransvar og framsettes krav, om det er problemer med manglende dokumentasjon med videre.

Et effektivt tiltak

Solidaransvarssaker er i realiteten det samme som en lønnskrevsak. Dette er altså saker hvor medlemmer ikke har fått utbetalt avtalt lønn, feriepenger med mer, og på denne bakgrunn tar kontakt med sin avdeling i Fellesforbundet. Avdelingens videre håndtering avgjør om dette inndrives ved hjelp av solidaransvarsordningen eller på ordinær måte. Sakene starter ved at medlemmer tar kontakt via telefon, e-post eller fysisk oppmøte i avdelingens kontorer. Disse sakene kommer sjelden inn via tillitsvalgte – er det tillitsvalgte i bedriften som saken gjelder, vil disse som regel håndtere saken. Enkelte saker oppstår fordi tillitsvalgte hos hovedentreprenøren varsler om mistanke om brudd på allmenngjøringsforskriften.

Når saken er opprettet i avdelingen, vil saksbehandlerne gjennomgå saken og medfølgende dokumentasjon. Deretter vil avdelingen vurdere om det er en sak hvor det er mulig å kreve solidaransvar. Dersom vilkårene for å bruke solidaransvar er til stede, vil avdelingen som regel henvende seg direkte til hovedentreprenøren. Det er ikke vanlig at avdelingen først framsetter kravet mot arbeidsgiver og prøver å drive det inn den veien, selv om enkelte saksbehandlere synes dette er mest naturlig. I Oslo Bygningsarbeiderforening, som har hatt desidert flest saker, beskrives den påfølgende prosessen slik:

Det hender jeg ringer hovedentreprenøren og sier at saken kommer, men normalt sender jeg den bare over. Som regel sender vi ikke kravet med kopi til medlemmenes arbeidsgiver. Så har vi en dialog etter at de har mottatt kravet. De vil gjerne ha all dokumentasjonen først, så derfor enklest å gjøre det slik. Alle sakene jeg har hatt, er løst, men noen har tatt lang tid – 6 måneder i en sak, men det var på grunn av prosjektlederen. Firmaet sendte saken rett ut til prosjektleder uten å behandle den sentralt. Ulikt hvordan de gjør det. Noen firmaer behandler saken sentralt, noen sender rett til advokat.

Et viktig poeng er at enkelte saker løser seg uten at det noen gang blir formelt krav om solidaransvar, rett og slett fordi arbeidsgiveren umiddelbart ønsker å ordne opp når solidaransvar blir varslet. Dette har sammenheng med at arbeidsgiveren ikke ønsker et dårlig rykte hos hovedentreprenøren. Hovedentreprenøren kan i enkelte tilfeller også være interessert i å få saken raskt ut av verden, slik at det ikke er nødvendig med et formelt krav fra avdelingens side – saken kan løses ved at entreprenørene får informasjon om at arbeidstakere lenger ned i kjeden har lønn utestående.

Avdelingene gjør saksbehandlingen på vegne av medlemmet og avslutter ikke en sak før utbetaling er dokumentert. Dette skjer som regel ved at avdelingen får kopi av lønnsavregningen fra arbeidsgiver eller hovedentreprenør. Deretter kontakter de medlemmene og får bekreftelse.

Dokumentasjon kan være et problem

Fra noen avdelinger ble det nevnt at saker var blitt trukket på grunn av dårlig dokumentasjon, eller at manglende dokumentasjon bare førte til at deler av kravet ble dekket. I forarbeidene til lovbestemmelsen om solidaransvar heter det at «[...] etter departementets oppfatning vil det være naturlig at arbeidstaker dokumenterer lønnskravet med kopi for eksempel av arbeidsavtalen, lønsslipp, timelister, kontoutskrift eller eventuell annen relevant dokumentasjon [...]».¹⁶ Dette er ofte dokumentasjon som mangler i de lønnskravsakene som våre informanter får inn. Mange arbeidstakere sørger for å ha egen dokumentasjon på timer de arbeider, og foreningene informerer også medlemmene aktivt om at de må passe på at timelister og lønnslipp føres og er i orden. Det er imidlertid ikke uvanlig at det er mye uklarhet knyttet både til arbeidstid, overtid, trekk for husleie, skattetrekk og så videre. Ofte godkjennes de listene arbeidstakerne selv har ført, og det ble ikke rapportert om problemer med falske lister eller lignende. En av rettshjelperne mente imidlertid at problemer knyttet til dokumentasjon var grunnen til at han ikke kunne fremme solidaransvar i de sakene han hadde på vegne av klienter (se kapittel 2).

Det ble også nevnt at hovedentreprenørene i noen tilfeller velger å ikke sette formelle krav til dokumentasjon på spissen, for at sakene skal bli løst på en rask og minnelig måte. En avdeling la vekt på at de prøver å bygge sakene på den dokumentasjonen de har, og at det også kan dukke opp mer når de setter seg ned med bedriften.

Stor ressursbruk på kortvarige medlemmer

Avdelingene som har hatt erfaring med solidaransvarssaker, er helt klart positive til ordningen og det at den muliggjør en enkel og effektiv saksgang. Samtidig er det noen dilemmaer knyttet til disse sakene. Også solidaransvarssakene medfører en betydelig arbeidsbelastning, og de berører ofte utenlandske medlemmer. Denne medlemsgruppen har stor gjennomstrømning, og selv om hovedprinsippet er kun å hjelpe de som allerede er medlemmer, er det mange av disse som ikke opprettholder medlemskapet over tid. Det kan være fordi de flytter hjem, mister jobben – eller fordi problemet er løst. Utenlandske medlemmer vet gjerne lite om hvordan fagforeninger fungerer, og det er språklige utfordringer i kontakten med dem. I en av avdelingene ble det sagt slik:

Et problem at disse arbeiderne veit lite om fagforeningene – på den ene siden må vi hjelpe dem, men kan ikke gi dem inntrykk av at vi er et inkassokontor. Det er litt svingdør – folk går inn og ut etter om de har et krav eller ikke.

Disse momentene er ikke spesielle for solidaransvarssaker, men knytter seg også mer generelt til utfordringene fagforeningene møter som følge av flere utenlandske

¹⁶ Ot.prp. nr. 88 (2008-2009).

medlemmer. I Oslo Bygningsarbeiderforening gjaldt seks av ti lønnskrevsaker i 2012 enten polske, latviske eller litauiske medlemmer, mens to av ti gjaldt norske. Lønnskrevsaker er klart den mest vanlige saken avdelingen håndterer. Mer enn fem av ti saker i 2012 gjaldt krav om lønn. Fellesforbundets avdelinger har hatt litt ulike strategier på dette området; noen har organisert svært mange utenlandske medlemmer, mens andre har vært mindre aktive, eller hatt færre utlendinger i sine områder. Dette vil igjen antakelig resultere i en varierende saksmengde når det gjelder solidaransvar, så vel som noe ulik motivasjon for å gå inn i sakene eller promotere ordningen. I avdelingsundersøkelsen mente de aller fleste at utenlandske arbeidstakere har liten eller ingen kunnskap om ordningen med solidaransvar, og de vil derfor neppe ta slike initiativ på egen hånd.

Får tillitsvalgte for mye ansvar?

Et beslektet tema er tillitsvalgtes og avdelingenes rolle når det gjelder å bekjempe sosial dumping. Fellesforbundet har kjempet for nye verktøy, og til en viss grad lyktes. Vi tok dette opp i noen av intervjuene og spurte om tillitsvalgtes rolle i solidaransvarssaker, bruk av innsynsrett med mer, og om det er slik at tillitsvalgte får for mye ansvar.

Hovedinntrykket er at det er positivt. Veldig fint at bedriften ser at tillitsvalgte blir en ressurs. Samtidig er det stor bekymring over at så mye av virkemiddelapparatet legges på tillitsvalgtes skuldre. Arbeidet mot sosial dumping har vært en vitamininnsprøytning og har virket revitaliserende, men det kan være en fare for å brenne ut tillitsvalgte. Vi har solskinnshistoriene, men også historiene om utbrente tillitsvalgte. (ansatt, Fellesforbundet sentralt)

Selv om denne typen betraktninger i liten grad kom fram i intervjuene med tillitsvalgte og i avdelingene, kan dette sitatet peke mot en mulig forklaring på hvorfor en ordning som er så ønsket og vel ansett, likevel ikke blir brukt i større grad.

4.4 Hva kan forbedres?

Bør byggherren omfattes?

Hvorvidt byggherren skal omfattes av solidaransvaret, var et av momentene som ble drøftet av Arbeidsdepartementet ved innføringen av solidaransvaret. Oslo Bygningsarbeiderforening hadde påpekt at selv om bestillere generelt ikke ble omfattet av solidaransvaret, så burde situasjonen vurderes annerledes for bestillere innen byggeprosjekter, altså byggherrer. Bakgrunnen var, etter foreningens mening, at byggherrer har en mer aktiv rolle i bestillingen. De stiller produksjonsstedet til rådighet og bestemmer hvordan byggeprosessen skal være. Avdelingen mente derfor at det var rimelig at byggherren

hadde et ansvar for de ansatte hos hovedentreprenøren. Avdelingens standpunkt i dette spørsmålet er i dag uforandret. Dette er også den avdelingen som har håndtert flest solidaransvarssaker, og dermed har mest erfaring med denne type saker. En av de andre avdelingene ønsker ikke at byggherrer omfattes. Standpunktet var knyttet til at byggherrene ofte var små eiendomsutviklere. Informanten mente at det var vanskelig å drive inn krav fra disse aktørene.

I forbindelse med evalueringen av regjeringens tiltak mot sosial dumping ble en utvidelse av solidaransvaret drøftet (Eldring et al. 2011:99–100). Her heter det:

«I den grad informantene har erfaring med solidaransvar, er det ett problem de trekker fram. De mener det er en ulempe at solidaransvaret ikke omfatter byggherre/bestiller. Arbeidstilsynet har blant annet sett eksempler på at den norske entreprenøren står som byggherre og setter ut oppdraget til et utenlandsk selskap som lønner under allmenngjøringsforskriftens nivå. De ansatte i denne virksomheten har da ingen mulighet til å få krevd inn mellomlegget siden oppdragsgiveren ikke er omfattet av regelverket. Spørsmålet er imidlertid om dette problemet er stort nok til å foreta en generell utvidelse av ansvaret til også å gjelde byggherre/bestiller.

Fra næringslivets side ble det pekt på at det kunne være en urimelig byrde å pålegge byggherrer, særlig der disse er mindre virksomheter, et ansvar for leverandørenes lønnsplikter. Eksempler som ble nevnt i denne sammenheng, var mindre hoteller og bønder. Da departementet falt ned på at bestiller skulle utelates, argumenterte de med at det er leverandøren som står nærmest til å bære risikoen med organiseringen og utføringen av oppdraget og dermed også nærmest til å følge opp at underleverandører er seriøse virksomheter.

Avgrensningen er ikke uten videre enkel. I enkelte tilfeller vil det være mer rimelig at bestiller omfattes, enn i andre. Eksempler på det siste er nettopp slike eksempler som ble trukket fram i høringsrunden, der bestiller klart er den 'svake' part sammenlignet med hovedentreprenøren. I den andre enden finner vi tilfeller der en entreprenør tar på seg bestillerrollen og setter ut oppdraget til en østeuropeisk virksomhet, for eksempel der en entreprenør bygger boliger eller hytter som skal selges videre til privatpersoner. Dersom de østeuropeiske arbeidstakerne ikke får lønn fra sin arbeidsgiver, har de ingen andre å rette kravet mot. I slike tilfeller eksisterer det ingen solidarisk ansvarlige. I intervjuer med Arbeidstilsynet kom det også fram at det var et problem at bedriftene var i Norge i en kort periode, og at det på denne bakgrunnen kunne være hensiktsmessig å utvide ansvaret til også å gjelde bestiller.

I de tilfeller det offentlige er bestiller, kan man spørre seg om ansvaret burde være mer vidtgående. Her mangler det sammenheng med regelverket for offentlige anskaffelser. Etter dette regelverket har stat og kommune ansvar for å sikre at lønns- og arbeidsvilkår hos leverandør og underleverandører er i tråd med norske vilkår, her-

under allmenngjorte forskrifter, jf. forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.¹⁷ I dette ligger det at offentlige virksomheter har en form for påseplikt. Reguleringen gir imidlertid ingen korresponderende rettigheter til arbeidstakerne [...] I den grad offentlige myndigheter kunne holdes solidarisk ansvarlige i de situasjoner der leverandører og underleverandører ikke overholdt allmenngjøringsvedtakene, ville dette kunne gjøre denne reguleringen mer virkningsfull. Arbeidstakere kunne da ha rettet sitt krav mot den offentlige virksomheten.»

Problemstillingen er i stor grad den samme per i dag. Hvor er det rimelig å trekke grensen for hvem som skal være ansvarlig, og hvilken effekt vil et ansvar som omfatter byggherren, ha?

Enkelte byggherrer stiller også i dag krav til entreprenørene om bruk av underentreprenører. En av informantene viser til at de kontraktene som byggherrene inngår med entreprenørene, kan angi vilkår. Enkelte byggherrer stiller for eksempel krav om begrensninger i antall ledd i kontaktskjeden, mens andre forbeholder seg retten til å godkjenne entreprenører. Slike vilkår er det i hovedsak de store byggherrene som stiller.

I Økokrims trusselvurdering for 2013–2014 er arbeidsmiljøkriminalitet rangert som den tredje største trusselen. Innen arbeidsmiljøkriminaliteten er det særlig sosial dumping som anses som den største trusselen.¹⁸ Økokrim peker på at det «bør jobbes for å hindre at det utvikler seg en sosial aksept av utnyttelse av mennesker i sårbare situasjoner, særlig utnyttelse av rimelig arbeidskraft på en ulovlig måte [...] Det er sannsynlig at særlig virksomheter i konkurranseutsatte bransjer lettere kan være tilbøyelige til å utnytte situasjonen for å presse ned prisene på sine produkter.» (s. 10). Økokrim peker videre på at de useriøse aktørene er vanskelige å følge opp og kontrollere: «Det rapporteres om at personer oppretter virksomheter for enkeltoppdrag. Disse legges ned eller går konkurs etter endt oppdrag, før de samme personene oppretter nye virksomheter. Virksomhetene tar ofte kortvarige oppdrag, og i noen grad reiser innehaveren(e) ut av landet etter endt arbeid. Noen virksomheter organiseres med mange selskaper, der det sjongleres med både ansatte, utstyr og oppdrag.» (s. 31).

Myndighetenes problemer knyttet til å kontrollere understreker viktigheten av at aktører i bransjen bidrar til å sikre at de useriøse aktørene ikke får oppdrag. For tilsynene vil det være lettere å kontrollere at mindre mobile aktører (hovedentreprenørene) oppfyller sitt ansvar når det gjelder underleverandørene, enn å kontrollere de enkelte mobile underleverandørene. Slikt ansvar har hovedentreprenørene fått gjennom nettopp solidaransvaret og påseplikten. Også byggherrene vil være enkle å kontrollere for myndighetene. Dette taler for at et byggherreansvar for kontraktkjeden vil kunne være effektivt.

¹⁷ Forskrift av 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

¹⁸ Økokrim (2012) Trusselvurdering økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2013–2014.

Spørsmålet er om et byggherreansvar vil være effektivt også dersom det omfatter de minste byggherrene, som kun er i denne posisjonen få ganger, og når det gjelder mindre prosjekter. Det vil være en utfordring å nå fram til byggherrene med informasjon om eventuelle nye krav. En mulighet er å prøve å sikte seg inn mot de største byggherrene ved å begrense ansvaret til å gjelde kontrakter av en viss størrelse.

Utvidet frist?

I intervjuer med informanter i avdelingene blir det trukket fram at fristen på tre måneder for å kreve solidaransvar er for kort. Som nevnt i kapittel 2 var oversittelse av fristen den tredje hyppigste årsaken til at saker ikke ble forsøkt løst ved hjelp av solidaransvar. Bakgrunnen er at utenlandske arbeidstakere ofte bruker lang tid til å områ seg. For det første hevdes det at de er mer tålmodige og ikke reagerer med en gang dersom lønnen uteblir. Deretter bruker de tid på å finne ut hvordan de skal gå videre. Tremånedersfristen var en avveining mellom ulike parters behov. Arbeidsgiverne ønsket opprinnelig en kortere frist og argumenterte for at en kort frist var nødvendig dersom oppdragsgiverne skulle ha mulighet til å begrense kravet. I en kontrakt mellom en entreprenør og en underentreprenør vil det som regel være regulert at det skal foretas et sluttoppgjør etter at oppdraget er fullført. I sluttoppgjøret avregnes alt utestående mellom partene og gjenværende vederlag for oppdraget betales av entreprenøren. Flere informanter peker på at sluttoppgjøret mellom oppdragsgiver og oppdragstaker foretas så sent at oppdragsgiver ofte vil ha dekning for eventuelle tilbakebetalingskrav i dette beløpet. Oppdragsgivers mulighet for å begrense kravet vil dermed ikke være et tungtveiende argument i slike tilfeller.

Fristen for solidaransvarskrav vil imidlertid måtte ses i sammenheng med fristene etter dekningsloven. Den solidaransvarlige har som nevnt anledning til å tre inn i arbeidstakernes krav mot lønnsgarantiordningen. Skal oppdragsgiver beholde sin rett til å tre inn i arbeidstakernes krav, må dette som utgangspunkt gjøres innen fire måneder. Dette innebærer at en for lang frist til å gjøre kravet gjeldende kan frata oppdragsgiver muligheten til å få dette dekket.¹⁹

Det er imidlertid ikke gitt at en lengre frist vil medføre flere krav fordi det kan bli vanskeligere å dokumentere kravet. Av de sakene Oslo Bygningsarbeiderforening har hatt, var det 18 saker som ikke ble fremmet på grunn av manglende dokumentasjon. Jo lengre tid som går etter at kravet er forfalt, jo vanskeligere vil det sannsynligvis være å dokumentere kravet. For de som derimot har timelister og annen dokumentasjon, vil en forlenget frist gi større mulighet for at de får den lønnen de har krav på etter allmengjøringsforskriftene.

¹⁹ Se dekningsloven § 9-5 og drøftingen av dette spørsmålet i Ot.prp. nr. 88 (2008-2009) Om lov om endringer i allmenngjøringsloven m.m. (solidaransvar mv.), pkt. 4.6.9.

Andre tiltak

I spørreundersøkelsen blant Fellesforbundets avdelinger var det i hovedsak to andre typer innspill til forbedringer. Det ene gjaldt at Arbeidstilsynet burde få utvidet myndighet. To av respondentene mente at Arbeidstilsynet burde kunne bistå utenlandske arbeidstakere eller ha myndighet til å pålegge utbetaling av lønn. Andre mente at arbeidsmiljølovens straffebestemmelser er for lave.

I dag risikerer synderne stort sett ingenting. Ingen firma kan i dag si at de ikke kjenner til prinsippene [reguleringene]. (respondent, Fellesforbundets avdeling)

En av respondentene mener også at offentlige innkjøp kun burde gjøres fra tariffbundne virksomheter, og at dette burde gjelde for hele kontraktkjeden.

5 Lite, men godt

Datamaterialet som ligger til grunn for denne rapporten, peker klart i én retning: Solidaransvar har vært et langt mindre kontroversielt tiltak etter at det ble innført, enn før. I byggebransjen er både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden stort sett positive til ordningen. Det har likevel kommet fram en del momenter som kan gi grunnlag for diskusjon og det videre arbeidet med å få ordningen til å fungere. I det følgende vil vi ta for oss noen hovedpunkter.

5.1 Et underutnyttet tiltak

Solidaransvarsordningen framstår som en ordning som ikke er fullt utnyttet av arbeidstakerne og deres rettshjelpere. Til tross for at kjennskapen til ordningen var stor kort tid etter den ble innført, er det få aktører som har tatt den i bruk. Årsaken til dette synes både å være knyttet til begrensninger med selve ordningen og til lite kunnskap om den. Få av Fellesforbundets avdelinger har tatt ordningen i bruk. Dette kan ha sammenheng med at mange av dem ikke har hatt lønnskrevsaker der solidaransvar var aktuelt, for eksempel fordi kravene ikke har oppstått innenfor allmengjorte områder eller i kontraktkjeder. Det kommer også fram at mange har for liten kunnskap om i hvilke saker solidaransvar kan påberopes, og hvordan de går fram. Det framstår derfor som at mer informasjon og opplæring kan bidra til at ordningen kan utnyttes mer effektivt. Kjennskapen til ordningen synes dessuten å være lav utenfor fagbevegelsen. Solidaransvar ble iverksatt som følge av et krav fra fagbevegelsen. Og som nevnt er kjennskapen til ordningen i denne delen av arbeidslivet stor. Det kan imidlertid se ut som myndighetene i liten grad har lyktes i å informere godt nok om ordningen til andre miljøer. Rettshjelpstiltak, som har en stor andel lønnskrevsaker for uorganiserte utenlandske arbeidstakere, har for eksempel ikke god kjennskap til denne måten å inndrive lønnskrev på.

5.2 Arbeidsgiverne – positive, men med begrenset erfaring

Virksomhetslederne – både i spørreundersøkelsen blant bedrifter i bygg og i de kvalitative intervjuene – uttrykker at de er positive til solidaransvarsordningen. Informanter fra virksomhetene og arbeidsgiverorganisasjonene framhever at den preventive effekten av ordningen er et gode for bransjen. Den positive holdningen kan også ha sammenheng med at få bedrifter selv har fått krav om solidaransvar. Ifølge BNL var ordningen ressurskrevende da den kom, da medlemsbedriftene skulle implementere den i sine rutiner og verktøy. Etter denne første fasen virker det som om virksomhetene har brukt mindre tid på dette. Mye av kontrollarbeidet vil uansett påligge virksomhetene gjennom påseplikten etter allmenngjøringsloven.²⁰

I og med at det er få saker, er totalbelastningen når det kommer til ressursbruk, liten. Risikoen for økonomiske tap blant hovedentreprenørene som følge av ordningen er sannsynligvis liten. Hovedentreprenørene kan sikre seg ved motregning i utestående beløp, eller gjennom kontraktklausuler med andre virksomheter i kontraktkjeden. Går den aktuelle virksomheten konkurs, kan hovedentreprenørene kreve kravet dekket gjennom lønnsgarantiordningen. Derimot vil hovedentreprenøren ikke kunne beskytte seg mot svekket omdømme.

En av informantene på arbeidsgiversiden peker imidlertid på at selv om et tiltak ikke krever mye ressurser, så er ikke det i seg selv et argument for å beholde det. Ethvert tiltak vil kreve noen ressurser, og hvis tiltaket ikke er treffsikkert, og dessuten krever uforholdsmessig mye ressurser sammenlignet med hvilken nytteeffekt det har, så er det bedre å fjerne det, ifølge denne informanten.

5.3 Arbeidstakerne er fortsatt positive

Det er fremdeles en stor støtte til solidaransvarsordningen blant tillitsvalgte og fagforeninger. Dette gjelder uavhengig av om disse har brukt ordningen eller ikke. I den grad solidaransvar har vært påberopt, er erfaringene gode. Kravene går raskt å drive inn, og i tillegg har ordningen trolig hatt en preventiv virkning ved at entreprenørene skaffer seg bedre oversikt over kontraktkjeden. Dette kan resultere i at de mest useriøse aktørene får større problemer med å skaffe seg oppdrag på byggeplassene.

I flertallet av lønnskravsaker som håndteres av avdelinger som bruker solidaransvar, gjør begrensninger med ordningen at solidaransvar ikke kan kreves. Dette er knyttet

²⁰ § 12 med tilhørende forskrift.

til at det ikke er andre ledd over arbeidsgiveren enn byggherren, eller at arbeidstakeren kontakter fagforeningen etter at fristen for å framsette krav er gått ut.

5.4 Er ordningen effektiv for utenlandske arbeidstakere?

Formålet med å innføre solidaransvar var å lage en enklere sikring for at arbeidstakere skal få den lønnsutbetalingen de har krav på. Slike lønnskrevsaker vil ofte omfatte utenlandske arbeidstakere. Selv om disse er overrepresentert blant de medlemmene som fagforeningene hjelper med lønnskrevsaker, er det kun en liten andel av denne gruppen som er organisert. Noen av dem får hjelp hos andre rettshjelpere, men disse har i liten grad brukt solidaransvar. Få av dem kjenner trolig til ordningen og kan selv drive inn krav. At utenlandske arbeidstakere kan falle utenfor ordningen, er en erfaring som også er gjort i andre land. Både Frankrike, Tyskland, Italia, Finland, Østerrike, Belgia og Spania har ordninger for solidaransvar i byggebransjen. Ordningene er ulikt utformet og har ulike formål og konsekvenser. I alle landene med unntak av Belgia finnes det et solidaransvar som omfatter lønn. I alle landene har imidlertid solidaransvaret begrenset effekt når det kommer til arbeidstakere utstasjonert til landet. Dette kommer ikke av at disse arbeidstakerne ikke omfattes av regelverket, men problemer knyttet til anvendelse av regelverket. For Østerrike og Frankrike er dette delvis relatert til følgende grunner:

- Arbeidstakerne frykter å miste jobben / flere oppdrag.
- Dokumentasjon på at regelverket er brutt, mangler.
- Fagforeninger kan i begrenset grad ta juridiske skritt for utenlandske arbeidere som for det meste er uorganiserte.
- Arbeidstakerne er kun midlertidig i landet.
- Illegalt arbeid er til en viss grad sosialt og økonomisk akseptert, og ansatte vil derfor ikke forfølge det.
- Lønnen er høyere enn i hjemlandet selv om den er lavere enn minstelønnen. (Houwertzijl & Peters 2008)

Dette er erfaringer som i stor grad også kan gjenfinnes i Norge. Sannsynligheten er imidlertid stor for at disse tersklene vil være like høye eller enda høyere uten solidaransvarsordningen. Dette gjelder særlig tidsaspektet. For arbeidstakere som er i Norge midlertidig, vil det være stor forskjell på mulighetene for å drive inn pengene om saksgangen tar noen uker eller måneder, eller om den tar opp mot to år. På den ene siden kan en si at utenlandske arbeidstakere har hatt begrenset nytte av ordningen

fordi de ikke kjenner til den. Samtidig har ordningen i hovedsak kun vært benyttet av utenlandske arbeidstakere, og dermed hatt god effekt for disse.

5.5 Rom for forbedringer?

Begrensninger med ordningen gjør at ikke alle lønnskrevsaker er mulig å inndrive gjennom solidaransvar. Manglende dokumentasjon, at kravene er for gamle, at det ikke er flere ledd i kjeden, er typiske grunner til at kravene må inndrives på tradisjonell måte og ikke ved bruk av solidaransvar. En utvidelse av fristen kan gjøre at flere saker kan fremmes mot arbeidsgiverens oppdragsgivere. Enkelte aktører på arbeidstakersiden ønsker en frist på ett år, mens arbeidsgiversiden er negativ til å utvide fristen. Utvidelse av fristen vil kunne gå på bekostning av oppdragsgivernes mulighet til å få dekket sine økonomiske utlegg, enten gjennom regress mot andre virksomheter i kjeden eller gjennom lønnsgarantiloven ved konkurs. Samtidig er det ikke gitt at et slikt argument skal være avgjørende. Spørsmålet er hvem som er nærmest til å bære tapet – oppdragsgiverne eller arbeidstakerne. I slike tilfeller vil det være snakk om ulovligheter som uansett eksisterer, uavhengig av om oppdragsgiver har fått anledning til å begrense tapet eller ikke. Arbeidstakerne bør oppfordres til å melde kravet så raskt som mulig. Disse lønnskravene dreier seg imidlertid ofte om utenlandske arbeidstakere med begrenset kjennskap til norske reguleringer. Disse synes å være mer tålmodige enn norske arbeidstakere når det kommer til å vente på lønnsutbetalingen, og de trenger dessuten tid til å områ seg og finne ut hvem de kan få hjelp av. Til syvende og sist blir fristfastsettelsen et spørsmål om å finne en rimelig balanse mellom hvem som er nærmest til å ta den økonomiske risikoen for at en oppdragstaker/arbeidsgiver ikke følger allmenngjøringsforskriftene.

For at et krav skal kunne framsettes, må det naturlig nok dokumenteres. I forarbeidene til loven ble det vist til ansettelsesavtaler, timelister, lønnslipper, kontoutskrifter med mer. I den grad dette materialet foreligger, brukes det også som underlag. Problemet oppstår der det er lite skriftlig dokumentasjon. En av advokatene har løst dette ved å la arbeidstakere vitne for hverandre. En slik framgangsmåte fungerer imidlertid best i rettsalen. Noen informanter sier at de ved solidaransvarskrav i byggebransjen har brukt informasjon fra oversiktslister som skal føres på bygge- og anleggsplasser i henhold til byggherreforskriften (§ 15).²¹ En mulig forbedring av mulighetene for å dokumentere krav kan være at arbeidstakeren kan be om innsyn i slike lister.

De arbeidsgiverne som vi har intervjuet i forbindelse med dette prosjektet, mener at solidaransvaret også bør omfatte byggherren. Økokrim viser i sin trusselvurdering

²¹ Forskrift av 3. august 2009 nr. 1028 om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser (byggherreforskriften).

at det er vanskelig for myndighetene å kontrollere en del av de useriøse aktørene fordi de er mobile. Dersom ansvaret utvides til byggherren, får man forsterket kontrollen i bestillerleddet, og da blant aktører som ikke er mobile. Som nevnt er det imidlertid store variasjoner i hvor store og profesjonelle byggherrene er. Solidaransvaret synes i dag å fungere fordi hovedentreprenørene har makt over oppdragstakerne – også ut over det som er kontraktfestet. Etterlever ikke oppdragstakerne allmenngjøringsbestemmelsene, vil de risikere å bli utestengt fra framtidige jobber. Byggherrene kan også ha en tilsvarende makt. Her kan det imidlertid være variasjon alt etter hvor store og profesjonelle byggherrene er. En virksomhet som jevnlig igangsetter byggeprosjekter, vil normalt ha større kompetanse til å stille krav til hovedentreprenøren enn det en mindre virksomhet som mer sporadisk bestiller et byggeoppdrag, vil ha. En mulighet vil være å avgrense byggherreansvaret til kontrakter av en viss kontraktssum. På denne måten vil en unngå at de bygherrer som bestiller mindre oppdrag, blir omfattet av ansvaret.

5.6 Solidaransvar gjennom EØS-avtalen

Solidaransvar kan bli obligatorisk for alle EU- og EØS-stater i 2016. I 2012 fremla EU-kommisjonen et forslag til et direktiv om håndheving av utsendingsdirektivet (96/71/EF).²² Bakgrunnen for forslaget var EU-domstolens avgjørelser i den såkalte Laval-kvartetten (Viking Line, Laval, Luxembourg og Rüffert), som førte til debatt om hvilken adgang statene har til å stille krav til virksomheter som yter tjenester over landegrensene. Dette gjaldt blant annet hvilke lønns- og arbeidsvilkår statene kan kreve at virksomhetene gir sine arbeidstakere. Sakene har også reist spørsmålet i forholdet mellom retten til kollektive forhandlinger og arbeidskamp og indre markedreguleringene om rett til fri etablering og rett til å tilby tjenester.²³

Som en del av dette håndhevingsdirektivet foreslo Kommisjonen at alle medlemsstatene skal innføre et solidaransvar innenfor bygg- og anleggsnæringen. Dette var et av punktene som i ettertid har skapt uenighet mellom statene. I februar 2014 kom Rådet og EU-parlamentet til en enighet om en direktivtekst der et solidaransvar ligger inne. Det er imidlertid ennå noe uklart hvordan dette til slutt blir utformet. Kompromisset skal godkjennes både i Rådet og i Europaparlamentet før direktivet blir endelig vedtatt. Direktivet kan imidlertid innebære at solidaransvar blir obligatorisk for Norge gjennom

²² KOM(2012) 131 Forslag til Europa-parlamentets og rådets direktiv om håndhevelse af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser.

²³ Se departementets EØS-notat av 15. juli 2011, sist endret 19. april 2013, <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos/eos-notatbasen/notatene/2011/juli/handhevingsdirektiv-og-monti-klausul.html?id=660957>

dette regelverket. Dette vil i så fall innebære at det skal gjelde et solidaransvar også i perioder hvor byggfagsoverenskomsten ikke er vedtatt allmenngjort.

Referanser

- Alsos, K. & Eldring, L. (2008). Labour mobility and wage dumping: The case of Norway. *European Journal of Industrial Relations*, 14(4), 441–459.
- Alsos, K. & Ødegård, A. M. (2008). Allmenngjøring: Fører det til likeverdige forhold mellom norske og utenlandske arbeidstakere? *Søkelys på arbeidslivet*, 25(1), 63–72.
- Andersen, R. K., Bråten, M., Eldring, L., Friberg, J. H. & Ødegård, A. M. (2009). *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft*. Fafo-rapport 2009:46.
- Eldring, L., Ødegård, A. M., Andersen, R. K., Bråten, M., Nergaard, K. & Alsos, K. (2011). *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*. Fafo-rapport 2011:09.
- Houwerzijl, M. & Peters, S. (2008). *Liability in subcontracting processes in the European construction sector*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions.
- Nergaard, K. & Stokke, T. Aa. (2010). *Arbeidslivets organisasjoner 2008/2009. Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og tillitsverv*. Fafo-rapport 2010:47.
- Stokke, T. Aa. (red.) (2010). *Allmenngjøring i EU og Norge*. Fafo-rapport 2010:14.
- Økokrim (2012). *Trusselvurdering økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2013-2014*.

Solidaransvar for lønn

I arbeidet mot sosial dumping har styrking av allmenngjøringsordningen stått sentralt. Dette gjelder særlig virkemidler for å sikre at allmenngjorte bestemmelser etterleves. Solidaransvar for lønn og feriepenger har nettopp et slikt formål. Ordningen ble innført i 2010 og skal sikre at arbeidstakere i en kontraktkjede får utbetalt lønn i tråd med gjeldende allmenngjøringsforskrift. I dette prosjektet har vi studert erfaringene med solidaransvar så langt.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2014:15
ISBN 978-82-324-0105-5
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20362