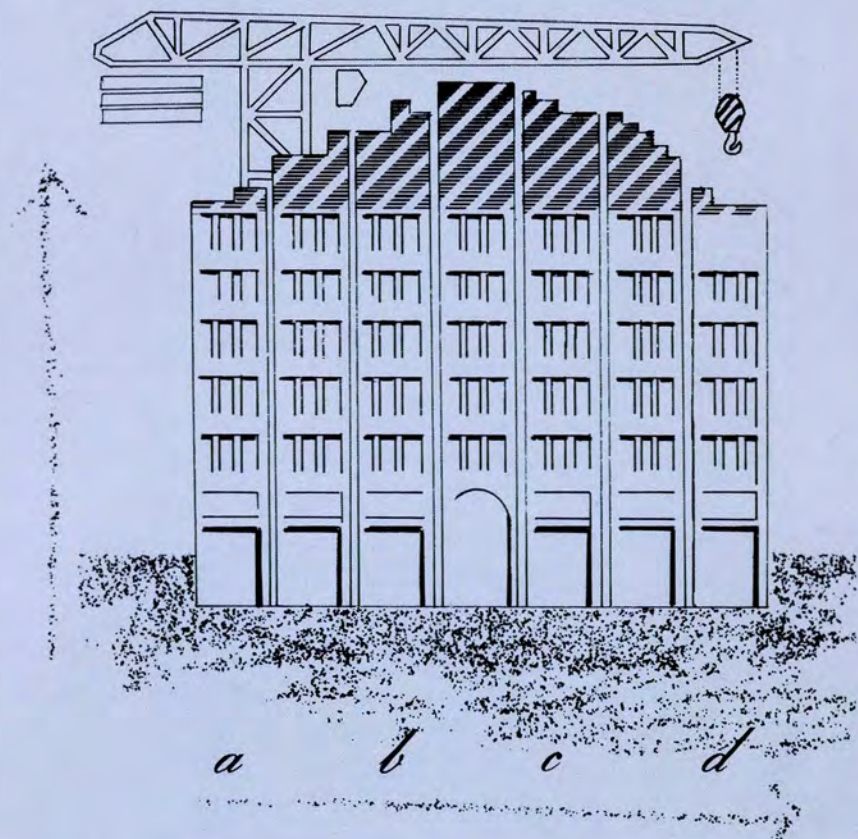


Dag Stokland

OVER STOKK OG STEIN

Arbeidsleie i bygg og anlegg



FAFO

Over stakk og stein

Arbeidsleie i bygg og anlegg

Dag Stokland

FAFO-rapport nr. 091

© Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon 1989

ISBN 82-7422-027-7

Omslag: Karl Rikard Nygaard
Trykk: Otto Falch A/S

Innhold

FORORD	7
SAMMENDRAG	9
KAPITTEL 1 HVA ER ET LEIEFIRMA - PROBLEMSTILLINGER OG BEGREP	37
1.1 Problemstillinger	37
Omfanget	37
Drivkreftene	38
Virkningene	38
1.2 Hva er arbeidsleie?	39
Avgrensning mot kontraktører og vikarbyrå	40
Sysselsettingsloven	41
1.3 Grensen mellom arbeidsleie og underentreprise	41
Ledelse av arbeidet	42
Forarbeidenes kriterier for en helhetsvurdering av grensen mellom arbeidsleie og entreprise	45
Typiske forskjeller mellom leiefirma og underentreprenør	46
1.4 Oppsummering: tre typer arbeidsleie	47
KAPITTEL 2 ARBEIDSLEIE I ETTERKRIGSTIDEN - UTBREDELSE, REGULERING, KONFLIKTER OG ALLIANSER	49
2.1 Arbeidsleie fram til lovforbudet i 1971	49
Industrisektoren og BA-bransjen	49
2.2 Lovregulering av arbeidsleie i 1971 - § 27 i sysselsettingsloven	52
Utredning av arbeidsleie	53
Begrunnelsen for forbudet mot arbeidsleie	54
Partenes holdning til utvalgets innstilling	56
2.3 Sysselsettingslovens § 27 og utviklingen etter 1971	57
Nye offentlige utredninger om arbeidsleie	59
Sysselsettingslovens § 27 - forbud mot bruk av arbeidsleie	61
2.4 Arbeidsleie i bygg og anlegg ved inngangen til 80-tallet	63
Offshore, fleksibilitet og nye utredninger om arbeidsleie	64
2.5 Oppsummering	69

KAPITTEL 3 OMFANGET AV LEIEFIRMAVIRKSOMHET I BYGG OG ANLEGG	71
3.1 Omfanget av lovlig leiefirmavirksomhet	71
Dispensasjoner gitt av Arbeidsdirektoratet	72
Dispensasjoner gitt av fylkesarbeidskontorene	72
Oppsummering	75
3.2 Omfanget av ulovlig arbeidsleie i Oslo 1987	75
Antall årsverk	76
Andel arbeidsleie i forhold til fast ansatte	77
Arbeidsleie i forhold til bedriftsstørrelse	78
Arbeidsleie etter virksomhet	81
3.3 Oppsummering	83
 KAPITTEL 4 ORGANISERING AV ARBEIDSLEIE	 85
4.1 Leiefirmaet og de tilsatte	85
Alder	86
Nasjonalitet	86
Faglig dyktighet/kvalifikasjoner	88
Arbeidskontrakt	89
Arbeidstid	91
Hva betaler oppdragsgiver pr. time til leiefirmaet?	93
4.2 Skatte- og avgiftsunndragelser og leiefirma	94
Muligheter for skatte- og avgiftsunndragelser	95
Registrering av utenlandske firma i Norge	99
Skatte- og avgiftsunndragelser på bedriftsnivå	101
Skatteunndragelser for tilsatte i leiefirma	106
4.3 Organisering av arbeidsleie - oppdragsgiver og leiefirma	107
Formidling av arbeidsleie	108
Byggeprosessen - når brukes leiefirma?	109
Oppdragsgivers definisjon av grensen mellom entreprise og arbeidsleie	111
Ulike utredninger om arbeidsleie framstilt som underentreprise	112
Oppdragsgivers kontroll av leiefirma	113
Informasjonsrutiner mellom ledelse og klubb ved bruk av leiefirma	115
Ledelse av arbeidet ved arbeidsleie og underentreprise	116
Arbeidsleie framstilt som underentreprise	118
Arbeidsleie utgiftsført som underentreprise	119
4.4 Oppsummering	121

KAPITTEL 5 ARBEIDSMARKED OG PERSONALPOLITIKK - LEIEFIRMA OG FLEKSIBILITET	124
5.1 Fra kompromiss til konflikt - leiefirmavirksomhet og fleksibilitet	124
5.2 Fleksibilitet - bra eller dårlig?	125
5.2.1 Hva er fleksibilitet?	125
5.2.2 Den internasjonale debatten om fleksibilisering	127
- Argument mot økt fleksibilitet	128
- Samarbeid	129
5.3 Bedriftens personalpolitikk - en kombinasjon av ulike fleksible tilknytningsformer	130
5.3.1 "Den fleksible bedrift" - tilknytningsformer	130
- Kjennetegn ved ulike tilknytningsformer	132
5.4 Forhold som påvirker bedrifters personalpolitikk og bruk av leiefirma	134
5.4.1 Svingninger i BA-markedet - fleksibilitet og leiefirma	136
5.4.2 Arbeidsmarkedet - ledighet eller full sysselsetting	139
- Sysselsetting og produksjon	139
- Ledighet	141
- Overtid	143
- Produktivitet	144
- Arbeidsmarkedene i Sverige og Danmark	145
5.4.3 Lover og regler - drivende eller hindrende ved bruk av leiefirma?	147
- Fra prosjekt- til fast ansettelse	148
- § 27 - forbudet mot arbeidsleie	149
- Skatte- og avgiftsregler	151
5.4.4 Prosjektorganisering og knappe leveringsfrister	152
- Prosjektorganisering og svingninger i bemanningen	152
- Leveringsfrister og planlegging	153
5.4.5 Bedriftsstørrelse og entrepriseform	154
- Bedriftsstørrelse og produksjonsprosess	154
- Entrepriseformer	155
5.4.6 Utnyttelsesgrad og produksjonsvolum	158
- Valg av produksjonsvolum	158
- Anbudsprosessen	158
- Markedsandeler og kundekontakt	159
- Leiefirma eller underentreprise?	159
5.5 Oppsummering	160

KAPITTEL 6 VIRKNINGER AV LEIEFIRMAVIRKSOMHET	164
6.1 Erfaringer med leiefirmavirksomhet i bygg og anlegg	165
6.1.1 Bedriftsledere	165
- Positive virkninger	165
- Negative virkninger	166
- Konkurransesvridning	167
6.1.2 Tillitsvalgte	169
- Positive virkninger	169
- Negative virkninger	169
6.2 Sluttkommentarer	170
- Vekst og krise	170
- Sysselsetting	171
- Skatte- og avgiftsunndragelser	172
- Bedriftene og bransjen	172
- Fagbevegelsen	173
- Virkninger på 70- og 80-tallet	173
- Arbeidsleie på 90-tallet?	174
LITTERATUR	177
VEDLEGG	
1 Sysselsettingslovens § 27	182
2 Forskriftene til § 27 i Sysselsettingsloven	183

Forord

Rapporten er delt inn i følgende kapitler:

Først gis det et *sammendrag* av rapporten. Kapittelinnndelingen i sammendraget viser til hovedkapitlene og avsnittene i rapporten.

I *kapittel 1* presenteres rapportens målsetninger og problemstillinger. Dessuten drøftes de juridiske sidene ved arbeidsleie, herunder den problematiske avgrensningen til entreprise.

Kapittel 2 er en historisk gjennomgang av leiefirmavirksomheten i etterkrigstiden. Både med hensyn til utbredelsen i ulike bransjer og utviklingen i offentlige reguleringer.

I *kapittel 3* beskrives omfanget av den dispenserte, eller lovlige, leiefirmavirksomheten, samt omfanget og fordelingen av den ulovlige leiefirmavirksomheten i Oslo i 1987.

Kapittel 4 ser nærmere på hvordan arbeidsleien har vært organisert. Dels som forholdet mellom leiefirmaet og den tilsatte, dels i forhold til skatte- og avgiftsregler. Til slutt i kapitlet beskrives forholdet mellom oppdragsgiver og leiefirmaet.

I *kapittel 5* presenteres en figur for å drøfte drivkreftene bak leiefirmavirksomheten. Dernest følger en gjennomgang av forhold som påvirker omfanget og organiseringen av arbeidsleie i bygg og anlegg.

Kapittel 6 gir en beskrivelse av hvilke erfaringer bedriftsledere og tillitsvalgte har fra leiefirmavirksomheten.

"Over stokk og stein" er sluttrapporten i leiefirmaprojektet ved FAFO, der Kommunal- og arbeidsdepartementet og Fellesforbundet, seksjon bygning har vært hovedoppdragsgivere. I tillegg har prosjektet vært finansiert av Entreprenørenes Landssammenslutning, Finansdepartementet, Norges Byggmesterforbund, Norsk Arbeidsmandsforbund, Norsk Elektriker- og Kraftstasjonsforbund, og Næringslivets Hovedorganisasjon.

Prosjektets styringsgruppe har bidratt med nyttige kommentarer underveis. En takk til Johan W. Sverdrup (EL), Magne Brekstad og Kjell Røttereng (Fellesforbundet), Lars Sandvig (KAD), Ingjald Schjøth-Iversen (NBF), Kjell Holst (NAF), Anders Kristoffersen (NEKF), Harry Bjerkeng (NHO) og Fritz Wilberg (Skattedirektoratet).

Ved siden av styringsgruppen ble det opprettet en arbeidsgruppe. I arbeidet med rapporten har arbeidsgruppens kunnskap og kommentarer vært til stor hjelp. Derfor en spesiell takk til arbeidsgruppens medlemmer; Magne Brekstad, Lars Sandvig, Ingjald Schjøth-Iversen og Johan W. Sverdrup.

Ut over dette har en rekke personer bidratt med kommentarer. Jon Erik Dølvik, Jens Grøgaard, Dag Olberg, Tom Pape, Ove Langeland og Nils Arne Bakke ved FAFO har gitt kritiske og nyttige innspill. Bente Bakken har på rekordtid omgjort manus til ferdig rapport.

Videre en takk til Viggo Bondi, Hege Torp (Institutt for Samfunnsforskning), Kristina Vethe og Asta Langeland (Oslo fylkesskattekontor) og Ernst Ravnaas (Bedriftsøkonomisk Institutt).

Oslo, september 1989

Dag Stokland

Sammendrag

1 Hva er et leiefirma - problemstillinger og begrep

Rapporten har to siktemål:

- * For det første å beskrive omfanget og organiseringen av leiefirmavirksomheten i bygg- og anleggsbransjen. Dernest å analysere drivkreftene - målsetningene og valgene - som leder til arbeidsleie. Dessuten å beskrive virkningene av leiefirmavirksomheten slik de erfarer i bransjen.
- * For det andre at beskrivelsen og analysen skal gi kunnskap til bruk i arbeidet for å motvirke uheldig leiefirmavirksomhet.

1.1 Rapporten har fire problemstillinger:

- 1) Hva er arbeidsleie - hvor går grensen mellom ulovlig arbeidsleie og entrepriser?
- 2) Hva er omfanget av leievirksomheten - hvordan er den organisert?
- 3) Hva er bakgrunnen til leievirksomheten - hvilke drivkrefter og hvilke målsetninger og valg har ført til arbeidsleie?
- 4) Hvilke virkninger har leievirksomheten for BA-bransjen, det vil si for arbeidstakere, bedrifter, organisasjoner og offentlige myndigheter?

1.2 Hva er arbeidsleie?

Arbeidsleie innebærer at arbeidstakeren formelt er ansatt i utleiefirmaet som utbetaler lønn, feriepenger og dekker sosiale utgifter. Utleiefirmaet leier på sin side ut arbeidstakeren til en bedrift eller oppdragsgiver, som betaler for utleiefirmaets tjenester etter regning eller avtalt fast pris. Dette beløpet skal dekke utleiefirmaets utgifter til lønn, administrasjon og for tjeneste.

Avgrensning mot kontraktørvirksomhet

En kontraktør skiller seg formelt sett fra leiearbeideren ved at kontraktøren påtar seg arbeidsoppdrag som *selvstendig næringsdrivende*, mens leiearbeideren er *ansatt* i leiefirmaet. Denne rapporten vil i utgangspunktet ikke gå inn på kontraktørvirksomheten. Derimot vil temaet berøres i den grad kontraktører inngår som "ansatte" i et leiefirma, noe det finnes eksempler på.

Syssetningsloven

Det er syssetningsloven og dens forskrifter som regulerer adgangen til både å drive og gjøre bruk av arbeidsleie. Etter syssetningslovens (SL) § 27 og dens forskrifter, er det i utgangspunktet forbudt både å *drive* arbeidsleie og *gjøre bruk* av utleid arbeidskraft. Det er imidlertid åpnet for unntak fra forbudet. Forskriftene gitt i medhold av syssetningsloven regulerer adgangen til å gi dispensasjon fra forbudet mot arbeidsleie.

Syssetningsloven gir ingen generell definisjon av hva som menes med arbeidsleie. Etter syssetningslovens § 27 er det kun utleievirksomhet som drives på en bestemt måte som er forbudt.

1.3 Grensen mellom arbeidsleie og underentreprise

For å komme fram til et rimelig klart innhold i begrepet arbeidsleie, må vi derfor sirkle inn hva syssetningsloven legger i forbudet mot *arbeidsleie som utøves på en bestemt måte*. Dermed er vi over i problemets kjerne, spørsmålet om den arbeidsrettslige grensen mellom arbeidsleie og entreprise. Sentralt i drøftingen av leievirksomhetens rettslige skranker og reguleringer er den definitoriske grensen mellom arbeidsleie og entreprise. Entreprisekontrakter omfattes ikke av forbudet mot arbeidsleie. Spesielt underentreprisekontrakter er svært utbredt i bransjen. Det springende punktet er at de lovbestemte kriteriene for hva som skal anses som henholdsvis arbeidsleie og underentreprise, ikke er entydige. Det er en arbeidsrettslig gråsoner mellom arbeidsleie og entreprise. Følgelig er det av interesse å klargjøre hvilke kontraktsformer en står overfor og deres plassering i forhold til denne gråsonen.

Typiske forskjeller mellom leiefirma og underentreprenør

Kjennetegn	Leiefirma	Underentreprenør
* Utøver arbeidsledelsen (styringsretten)	Nei	Ja
* Ansvar og risiko for arbeidsresultatet	Nei	Ja
* Eget verksted (der normalt 50 % av de ansatte er sysselsatt)	Nei	Ja
* Holder utstyr og materiell	Nei	Ja
* Klart definert arbeidsoppdrag, både i tid og omfang	Nei	Ja
* Bestemmer arbeidsmetodene	Nei	Ja
* Fastsetter og kontrollerer arbeidstiden	Nei	Ja
* Bestemmer arbeidsstyrkens størrelse og sammensetting	Nei	Ja
* Arbeidsoppdraget skiller seg fra oppdragsgiverens egen virksomhet	Nei	Ja/Nei
* Tar betaling pr. time utført arbeid	Ja	Nei

Gråsonen kan tilbakeføres til to forhold. For det første vektleggingen i sysselsettingsloven av at forbudet mot arbeidsleie gjelder når arbeidstakeren er *"underlagt oppdragsgiverens ledelse"*. Altså når leiearbeideren er underlagt ledelsen i den bedriften som kjøper leiefirmaets tjenester. Så langt er loven entydig. Uklarheten, eller gråsonen, oppstår i og med at sysselsettingsloven ikke nærmere klargjør hva det konkret vil si å "utøve den faktiske ledelsen av arbeidet". For det andre understreker forarbeidene til sysselsettingsloven at grensen mellom arbeidsleie og entrepris må fastlegges *på grunnlag av en helhetsvurdering i det enkelte tilfelle*.

Tre typer arbeidsleie

Konklusjonen på spørsmålet om grensen mellom arbeidsleie og underentrepri se må bli at denne er trukket så uklart at den er uegnet som rettesnor for bedriftene, de ansatte og offentlige myndigheter ved avgjørelse om man står overfor arbeidsleie eller underentrepri se. Det er kombinasjonen av ledelsesbegrepets uklarhet, og det store innslaget av

skjønn det legges opp til, som åpner for gråsonen mellom arbeidsleie og underentreprise. *Når det gjelder arbeidsleie, står man altså overfor et uavklart juridisk definisjonsproblem.*

Dette får følgelig også konsekvenser for hva vi i denne rapporten skal forstå med arbeidsleie. Vi skal inndele arbeidsleiebegrepet i tre former:

- * Lovlig arbeidsleie
- * Grå arbeidsleie
- * Ulovlig arbeidsleie

De tre formene for arbeidsleie kan gis følgende arbeidsrettslige kjennetegn:

Lovlig arbeidsleie

Det foreligger dispensasjon fra forbudet mot arbeidsleie i sysselsettingslovens § 27. Denne er gitt av Arbeidsdirektoratet, via Arbeidsutleieutvalget, eller av fylkesarbeidskontorene.

Grå arbeidsleie

Dispensasjon fra forbudet i sysselsettingslovens § 27 foreligger ikke. Kontrakten mellom oppdragsgiver og oppdragstaker ligger i den arbeidsrettslige gråsonen mellom arbeidsleie og underentreprise. Det innebærer at kontrakten mellom oppdragsgiver og leiefirmaet omfatter kjennetegn ved både underentreprise og arbeidsleie. *Det sentrale kjennetegnet på underentreprise er, som nevnt, at firmaet som påtar seg arbeidet selv utøver den faktiske ledelsen.*

Ulovlig arbeidsleie

Dispensasjon fra forbudet i sysselsettingslovens § 27 foreligger ikke. Kontrakten mellom oppdragsgiver og oppdragstaker innholder få eller ingen kjennetegn på underentreprise. Leiefirmaet utøver ikke ledelsen av arbeidet.

2 Arbeidsleie i etterkrigstiden - utbredelse, regulering, konflikter og allianser

Arbeidsleie og de konfliktene vi har sett mellom partene i BA-bransjen i løpet av de siste årene, er ikke et nytt innslag i det norske arbeidslivet.

Etterkrigstidens debatt om bruk av leiefirma har omfattet partene på arbeidsmarkedet, offentlige myndigheter og de politiske partier. 60- og deler av 70-tallet var, til tross for konflikter, kjennetegnet av enighet om bruken av virkemidler for å hindre "uheldig" leiefirmavirksomhet. Dette endret seg på siste halvdel av 70-tallet, da det viste seg at lovforbudet fra 1971 ikke i tilstrekkelig grad hindret den uheldige eller ulovlige leiefirmavirksomheten.

Mens 60-tallets arbeidsleie i stor grad fant sted innen verksted- og skipsbyggingsindustrien og bidro til å overføre faglært arbeidskraft fra norske til svenske industriarbeidsplasser, endret bildet seg utover 70-tallet. I takt med den raske nedbyggingen av skipsverftene og omleggingen til offshorerelatert produksjon, tiltok leiefirmavirksomheten. Men under denne perioden var virkningene andre enn tiåret før. Nå var det utenlandske firma som tok oppdrag i Norge og tilførte arbeidskraft til norsk industri. Holdningene til arbeidsleie endret seg også noe, særlig på industrihold og blant de borgerlige partiene. Argumenter om leiefirmaenes bidrag til fleksibilitet på arbeidsmarkedet, fikk økende tilslutning.

Tjenestemannsutvalget fra 1970 avviste sammenhengen mellom arbeidsleie og økt fleksibilitet. Konklusjonen ble derimot endret i Tamburstuenutvalgets innstilling i 1980. Her understrekes leiefirmaenes positive bidrag til bedriftenes fleksibilitet og muligheten til å variere antallet sysselsatte med topper i produksjonen.

Noe forenklet kan en si at uenigheten på 70-tallet var knyttet til spørsmålet om forbudet fra 1971 mot å *drive* leiefirmavirksomhet skulle

utvides til også å omfatte *bruken* av ulovlig arbeidsleie. I 1980 ble det, med utvalgsdissens fra N.A.F., og mot stemmene fra Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, vedtatt forbud mot bruk av ulovlig arbeidsleie.

Spenningen mellom hensynet til ordnede arbeidsforhold, faste avtale-, lønns- og arbeidstidsordninger på den ene siden, og hensynet til bedriftenes mulighet til å endre bemanningen med variasjoner i aktiviteten på den andre siden, har utgjort stridens kjerne i spørsmålet om arbeidsleie. LO og forbundene har stått på den ene siden, og N.A.F. og bransjeorganisasjonene på den andre.

I et politisk og økonomisk system som det norske, med sterke innslag av *forhandlingsøkonomi* og *blandingsadministrasjon*, kommer denne konflikten bl.a. til uttrykk i det store antallet ulike offentlige utredninger om arbeidsleie. I løpet av femårsperioden 1975 - 1980 ble det oppnevnt 4 forskjellige offentlige arbeidsgrupper eller utvalg, to nordiske og to norske. I tillegg kommer tjenestemannsutvalget fra 1970.

Den gjennomgående konklusjonen i etterkrigstidens ulike utredninger, proposisjoner, uttalelser og avtaler mellom partene på arbeidsmarkedet har vært at arbeidsleie innen industrisektoren ikke skal tillates, men begrenses til det minimale. Mot denne bakgrunn er det noe overraskende at arbeidsleie likevel har forekommet i til tider stort omfang i deler av norsk industri. En må stille spørsmålet om hvilke krefter som driver denne utviklingen, på tvers av de hindringer og forbud som omhegner leiefirmavirksomheten. Men før vi kan drøfte det, må vi få et bilde av dagens situasjon når det gjelder arbeidsleie i bygg og anleggsbransjen.

3 Omfanget av leiefirmavirksomhet i bygg og anlegg

3.1 Omfanget av lovlig arbeidsleie

Hvis det er gitt dispensasjon, er det innen industrisektoren tillatt å *drive* og å *gjøre bruk* av leiefirma. Det er to offentlige myndigheter som kan innvilge dispensasjon:

- 1) Arbeidsdirektoratet ved Arbeidsutleieutvalget
- 2) Fylkesarbeidskontorene

Omfanget av den lovlige, dispenserte leiefirmavirksomheten i bygg og anlegg var på siste halvdel av 80-tallet svært begrenset, både når det gjaldt dispensasjoner gitt av Arbeidsdirektoratet (generelle disp.) og av fylkesarbeidskontorene (midlertidige disp.). Totalt representerte alle dispensasjonene i 1987 121 årsverk.

3.2 Omfanget av ulovlig arbeidsleie i Oslo 1987

For å kartlegge omfanget av leiefirmavirksomheten ble det av FAFO i løpet av våren og høsten 1988 foretatt intervjuer med daglig leder, byggeplassjef og tillitsvalgt i 30 tilfeldig valgte Oslo-bedrifter. Disse bedriftene sysselsatte til sammen 3112 personer eller 15 prosent av alle registrerte i bygg og anlegg i Oslo.

De følgende anslagene for leiefirmavirksomheten er basert på bedriftslederes og byggeplassjefers definisjon av ulovlig leiefirmavirksomhet i forhold til underentreprise.

Antall årsverk

Omfanget av den ulovlige leiefirmavirksomheten utgjorde ca. 4000 leiearbeidere. Dette er et gjennomsnittstall og innebærer noe forenklet at det til enhver tid var rundt 4000 bygningsarbeidere som jobbet for et ulovlig drevet leiefirma i Oslo i 1987.

Anslaget kan forstås som 4000 årsverk, med et visst forbehold i og med at den gjennomsnittlige arbeidstiden for leiearbeideren ligger over årsverksnormen på ca. 1740 timer. Anslaget på 4000 årsverk er snarere for lavt enn for høyt.

Andel arbeidsleie i forhold til fast ansatte

4000 årsverk innebærer at ca. 20 prosent eller hver 5. sysselsatt i BA-bransjen i Oslo i 1987 arbeidet for et ulovlig drevet leiefirma. Til

sammenlikning utgjorde den dispenserte, lovlige arbeidsleien for hele landet i 1987 som nevnt 121 årsverk, eller ca. 3 prosent av den ulovlige leiefirmavirksomheten i Oslo.

Bedriftsstørrelse

Langt de fleste arbeidstakerne i den ulovlige leiefirmasektoren, om lag 70 prosent, var tilknyttet oppdrag for de store entreprenørene. Både de store og de mellomstore entreprenørene brukte i gjennomsnitt rundt 20 prosent innleid arbeidskraft i forhold til egne ansatte. De små bedriftene hadde derimot en mindre andel arbeidsinnleie, i gjennomsnitt 10 prosent av egne ansatte.

Område

Når det gjelder leiefirmavirksomhetens fordeling innen ulike områder av BA-bransjen, er hovedinntrykket at den fordeler seg nokså jevnt, med et visst unntak for næringsbyggsektoren, som har noe mer leievirksomhet. Forskjellene mellom sektorene er små, samtidig som usikkerheten knyttet til anslagene er store.

4 Organisering av arbeidsleie

4.1 Leiefirmaet og de tilsatte

Alder

Den typiske leiearbeideren er mellom 30 og 35 år. Han er altså noe yngre enn de fast ansatte, og det er færre helt unge og færre eldre som jobber for leiefirma. Gjennomsnittsalderen for organiserte i Fellesforbundet, seksjon bygning var i 1987 37.5 år.

Nasjonalitet

Hovedinntrykket fra 1987 er at det var få nordmenn som jobbet i leiefirmabransjen. Den alt overveiende delen, anslagsvis 80 - 90 prosent var bosatt i Danmark, Sverige og Finland.

Ulike miljø med god kjennskap til leiefirmavirksomheten i BA-bransjen er uenige om det faktiske omfanget av arbeidsleie i 1988 og 1989. Derimot er det en felles oppfatning at svenske leiearbeiderne i stor grad har reist tilbake til en ekspanderende svensk byggebransje og knapphet på faglært arbeidskraft. De danske leiearbeiderne har i større grad forsøkt å bli i Norge. På forsommeren 1989 var det ca. 25 000 ledige bygg- og anleggsarbeidere i Danmark.

Faglig dyktighet/kvalifikasjoner

Den gjennomgående vurderingen av leiearbeidernes faglige dyktighet er at denne er svært varierende: Fra det effektivt og faglig sett godt utførte arbeidet, til det rene slurv. Denne vurdering er felles for daglige ledere, byggeplassledere og tillitsvalgte.

Arbeidskontrakt

Forskriftene til § 27 i sysselsettingsloven fastslår at leiefirmaet har det fulle arbeidsgiveransvar for sine tilsatte, uavhengig av forhold mellom utleiefirmaet og oppdragsgiver. Det er ikke tilfellet for den ulovlige leievirksomheten. Hovedregelen er her at de tilsatte i leiefirmaet bare har en muntlig avtale, og de gangene det skrives arbeidskontrakter, representerer ikke disse hva en forstår med "ordnede avtaleforhold om lønns- og arbeidsvilkår". Det er som nevnt vanskelig å få innsyn i denne siden ved leiefirmavirksomheten, men rapporter fra de kontrollerende offentlige myndigheter underbygger påstanden om muntlige og mangelfulle skriftlige arbeidskontrakter.

Mangel på arbeidskontrakter ble bekreftet av de fleste bedriftslederne og så godt som alle byggeplasslederne. Oppdragsgiveren forbeholder seg retten overfor leiefirmaet til når som helst å si opp avtalen med en eller flere av leiearbeiderne, om disse ikke gjør en tilstrekkelig bra jobb.

Det er følgelig ukontroversielt å hevde at leiearbeideren formelt sett har en langt mer usikker arbeidssituasjon enn de ordinært ansatte i bygg og anlegg.

Når det er sagt, må en også trekke inn leiearbeiderens delaktighet i disse forholdene. Leiearbeiderne synes å være klar over det mangelfulle ved arbeidsavtalene. Når dette i stor grad godtas, må det ses i sammenheng med at de usikre arbeidsavtalene inngår i en form for bytte mellom leiefirmaet og den tilsatte. Leiearbeideren bytter bort sikkerheten i arbeidsavtalen mot at leiefirmaet gjør det lettere for den enkelte å unndra skatt. Spissformulert kan en si at det er "to tjuver i samme bygning". Mange leiefirma er interessert i å redusere sitt arbeidsgiveransvar til det minimale, omgå skatte- og avgiftsregler, samt å tilby oppdragsgiverne arbeidskraft på de gunstigst mulige betingelser. Leiearbeideren er på sin side interessert i å tjene mest mulig i den perioden han er i Norge, blant annet ved å jobbe maksimalt antall timer og omgå skattereglene.

Arbeidstid

På spørsmålet om hvordan oppdragsgiver avtalte arbeidstiden med leiefirmaene, svarte bedriftslederne at man stort sett forsøkte å ta utgangspunkt i tariffen. I neste setning tillot de som regel at dette ikke lot seg gjøre, fordi leiefirmaet presset på for utvidet arbeidstid. Leiefirmaenes ønsker om utvidet arbeidstid varierte noe, men det vanligste var 10 timers arbeidsdag og 60 timers uke. Slike krav var høyst reelle, spesielt i 1986 og 87.

Konklusjonen er at tilsatte i den ulovlige leiefirmasektoren har arbeids- tidsordninger som gjennomgående bryter med tarifferte avtaler innen bygg- og anleggsbransjen. Leiearbeidstakeren jobber også flere timer enn de ordinært ansatte i BA-bransjen.

Hva betaler oppdragsgiver pr. time til leiefirmaet?

Bedriftsundersøkelsen viser at det er store forskjeller i fakturert timepris fra oppdragsgiver til de ulike leiefirmaene - fra 120 til 240 kroner. Fakturert timepris omfatter lønn, sosiale utgifter, moms, fortjeneste og administrasjonskostnader. Samtidig oppga rundt 3 av 4 bedriftsledere/ byggeplassjefer at den vanlige eller gjennomsnittlige fakturerte time- prisen i 1987 lå et sted mellom 130 og 140 kroner. Det kan tyde på at

oppdragsgiver og leiefirmaet stort sett har lagt gjennomsnittlig timelønn i bransjen (91 kroner i 1987) til grunn ved kontraktsinngåelse.

En kan ikke av dette slutte at bruk av leiefirma kostnadmessig faller likt ut med tilsvarende bruk av fast ansatte. I et slikt regnestykke må en ta hensyn til langt flere forhold enn direkte sammenlikning av timepris, f.eks. administrasjonskostnader, effektivitet og kostnader knyttet til arbeidsgiverpliktene.

4.2 Skatte- og avgiftsregler og leiefirma

Det er et erkjent faktum i skatteetaten at det unndras betydelige skatte- og avgiftsbeløp i forbindelse med bruk av utenlandsk arbeidskraft i Norge. Bygg- og anleggsbransjen er en av sektorene hvor skatteunndragelsene har vært størst. Dette er ikke nytt, og det kan dokumenteres tilbake til slutten av 70-tallet.

Skatte- og avgiftsunndragelsene er nært knyttet til skatterettslige uklarerheter for grensen mellom arbeidsleie og entreprisvirksomhet, og er en av drivkreftene bak *tilbudet* av arbeidsleie i BA-bransjen. Den komplekse skatte- og avgiftsrettslige situasjonen og landenes ulike definisjoner av grensen mellom arbeidsleie og entreprise, utnyttes av leiefirmaene ved skatte- og avgiftsunndragelse. Når det er sagt, må en også trekke inn kontrollen med overholdelsen av gjeldende regelverk. Det er rimelig å reise spørsmålet om ikke kontrolltiltak og oppfølging med at gjeldende regler overholdes, har vært et forsømt område. Det er i så fall et ansvar som påligger skattemyndighetene, men som i siste instans må tillegges manglende politiske prioriteringer. Både når det gjelder ressurser til de lokale skattekontorene og vilje til å endre eksisterende regelverk.

Skatte- og avgiftsunndragelser er både tilknyttet leiefirmaet og den enkelte tilsatte. Lønnstakernes skatteunndragelser muliggjøres i de fleste tilfelle ved et samarbeid mellom leiefirmaet og den enkelte, i det man ofte har felles interesser i å skjule skatteunndragelsene.

Skatte- og avgiftsunndragelser på bedriftsnivå

Felles for de firmaene skattemyndighetene har kontrollert er at de gjennomgående framstiller virksomheten som underentreprise, mens de reelle forhold tilsier at det dreier seg om arbeidsleie.

Ved kontroll fra skatte- og avgiftsmyndighetene har det likevel vist seg vanskelig å påvise at det dreier seg om arbeidsleie og ikke ordinære underentrepriser. Av 39 saker som gjelder spørsmålet om ulovlig arbeidsleie i forhold til sysselsettingslovens § 27, fremmet av Bygningsindustriarbeiderforbundet i perioden 1984 til 1988, ble samtlige henlagt av påtalemyndighetene "på grunn av bevisets stilling".

En kan skissere to typiske måter leiefirmaene unndrar skatt. For det første ved mangelfullt eller helt manglende regnskap, der man rett og slett unnlater å oppgi inntekter for utførte oppdrag. Eller ved ulike former for *fiktive faktureringer til tredjeselskap*, der en forsøker å skjule inntekter ved å føre de ut av leiefirmaet. Ofte opptrer disse formene samtidig.

Skatteunndragelser for tilsatte i leiefirma

Den vanlige måten å unndra skatt for tilsatte i leiefirma, er å ikke oppgi inntekt, enten det er til norske eller utenlandske skattemyndigheter. Dette gjennomføres som regel i samarbeid med leiefirmaet, der en blir enige om ulike måter å skjule inntekten for den enkelte. Her skal vi nevne noen av de utbredte metodene.

a) En variant er utbetalinger til, og faktureringene fra, "underentreprenører", "underleverandører" eller "konsulenter".

b) En annen metode er at en del av lønnen blir bokført som diett og/eller reisepenger. Skattemyndighetene har sett tilfeller hvor innberettet diett og reisepenger er like stor som innberettet lønn. Leiefirmaene utbetaler sjelden overtidstillegg, i stedet gis det ofte en timediett.

c) En kombinasjon av disse ulike formene betegnes gjerne som *timebanksystemet*. Leiefirmaet bokfører da kun 37.5 timer pr. uke, mens

en del av arbeidstimene utover dette blir avspasert. De resterende overtidstimene blir utbetalt som diett de dagene som avspaseres. Dette kombineres ofte med arbeid de dagene man offisielt skal avspasere, og lønn for disse dagene utbetales svart.

4.3 Organisering av arbeidsleie - oppdragsgiver og leiefirma

Formidling av arbeidsleie

I årene 1985 og 86 var det vanlig at oppdragsgiveren oppsøkte leiefirma. Dette endret seg, og i 1987 og spesielt 1988 mottok oppdragsgiverne et økende antall henvendelser fra ulike leiefirma. De fleste byggeplassjefer i de store og mellomstore bedriftene oppga at de i 1988 nesten daglig mottok henvendelser fra leiefirma.

Inntrykket er at oppdragsgiverne etterhvert bygget opp et nettverk av ulike leiefirma, og i størst mulig utstrekning forsøkte å holde seg til firma de hadde erfaring med. Kontakt mellom forskjellige leiefirma synes også å være utbredt, selv om dette er vanskelig å dokumentere. Det har forekommet at bedrifter som har sagt opp avtalen med et leiefirma har fått tilbake stort sett de samme leiefolkene fra et nytt leiefirma. Dette tyder enten på utbredt rekrutteringssamarbeid mellom ulike leiefirma, eller at de samme eierene står bak flere firma. Slike forhold vanskeligjør kontrollen med leiefirmavirksomheten.

Byggeprosessen - når brukes leiefirma?

Et interessant spørsmål er i hvilken grad bruken av leiefirma er planlagt eller er uttrykk for at bedriften ikke overholder prosjektplanene og derfor må sette bort arbeidet. Av de spurte bedriftslederne og byggeplassjefene svarte de fleste (om lag 80 prosent) at det bare hendte "en sjelden gang" at de satte bort arbeid som var planlagt utført med egne ansatte. De resterende svarte at dette aldri forekom.

Siden uforutsett bortsetting av arbeid er lite utbredt, tyder det på at bruk av underentreprise og leiefirma i hovedsak legges inn i prosjektplan-

leggingen. Konklusjonene er at selv om "brannslukningsaksjoner" forekommer, så er den planlagte bortsetting av arbeid mest utbredt i BA-bransjen.

Bortsetting av arbeid er ikke identisk med arbeidsleie, idet uttrykket også dekker underentreprisekontrakter. Derimot er inntrykket at den ikkeplanlagte bortsettingen av arbeid stort sett utgjøres av arbeidsleie. Det skyldes nettopp tidspress og derav manglende tid for innhenting av anbud og inngåelse av entreprisekontrakt.

Oppdragsgivers definisjon av grensen mellom entreprise og arbeidsleie
Gjennomgående var ledelsen i de små bedriftene dårligere kjent med bestemmelsene om arbeidsleie enn i de store og mellomstore bedriftene. Oppsummeringen er likevel at ledelsen i de intervjuede bedriftene gjennomgående hadde god kjennskap til sysselsettingslovens definisjon av arbeidsleie.

Rundt halvparten av de spurte bedriftslederne mente at når et firma enten ikke hadde ansvar for det utførte arbeidet eller ikke hadde egen ledelse på byggeplassen, så var dette å betrakte som et leiefirma.

Oppdragsgivers kontroll av leiefirma

Det var bare 3 av de 23 bedriftene som hadde brukt leiefirma som sjekket om leiefirmaet hadde dispensasjon. Langt de fleste svarte at de enten kontrollerte om firmaet var registrert i fylkesskattekontorenes momsregister, i Oljeskattekontoret i Sandnes eller at de sjekket leiefirmaene med deres tidligere oppdragsgivere/uformelle kontakter.

På bakgrunn av at bedriftslederne hadde god kjennskap til forbudet mot arbeidsleie, står en tilbake med inntrykket av at ledelsen i de undersøkte bedriftene som oppga at de hadde brukt leiefirma, ikke så seg tjent med å overholde dispensasjonsordningen i SL § 27.

Informasjonsrutiner mellom ledelse og klubb ved bruk av leiefirma
Av de store og mellomstore bedriftene, til sammen 20 bedrifter i undersøkelsen, var det bare 4 som hadde formelle avtaler om informasjonsrutiner ved bruk av leiefirma.

Ledelse av arbeidet ved arbeidsleie og underentreprise

Spørsmålet om hvem som utøver ledelsen av det bortsatte arbeidet - oppdragsgiver eller oppdragstaker - er i sysselsettingslovens § 27 helt sentralt for om arbeidet skal anses som underentreprise eller arbeidsleie.

Byggeplassjefene/ledelsen ved de intervjuede bedriftene vurderte i all hovedsak ledelsen av leiefirma forskjellig fra underentreprise. Det er likevel vanskelig å trekke fram entydige kriterier for hva denne forskjellen bestod i. Det nærmeste man kommer er at "leiefolkene ledes på lik linje med våre egne ansatte", mens underentreprenørene "stort sett utøver en mer selvstendig arbeidsledelse".

Arbeidsleie framstilt som underentreprise

Inntrykket fra bedriftsundersøkelsen er at arbeidsleie framstilles som underentreprise, slik det er hevdet i tidligere utredninger. Derimot er det vanskelig å anslå omfanget. Byggeplassjefene/ledelsen svarte at "dette forekommer", men de kunne eller ville ikke anslå omfanget. På den andre siden ble det nevnt en del typiske trekk ved slike omskrivninger:

Leiefirmaet har gjennomgående ikke kompetanse til å regne ut faste anbud, noe som er et av kriteriene for underentreprise. Følgelig avtales det kun fast timepris for det arbeidet som skal utføres. Etter at arbeidet er utført, summerer byggeplassjefen/ledelsen de fakturerte timene for arbeidet. Med utgangspunkt i dette tallet omgjøres summen til et anbud. Hvis arbeidet f.eks. har bestått i å støpe en grunnmur, fordeles den fakturerte totalsummen på antall løpemeter eller kubikkmeter grunnmur. Dette tallet utgjør utgangspunktet for underentreprisekontrakten oppdragsgiveren så utarbeider for leiefirmaet. Etter at arbeidet er utført, undertegnes kontrakten og arbeidsleien er dermed omskrevet til entreprise.

Hovedinntrykket er at den enkelte bedrift (innleier) og leiefirmaet, ut fra forskjellige hensyn, sto i et sterkt interessefelleskap for å framstille leieforholdet som underentreprise. Bedriftens interesser var i første rekke knyttet til gjennomføringen av topper i produksjonen, samt fleksibiliteten og det begrensede arbeidsgiveransvaret leiefirmaene representerte. Leiefirmaet og leiearbeideren var på sin side interessert i stor fortjeneste, dels ved å omgå arbeidstids- og sikkerhetsbestemmelser, dels ved å unndra skatter og avgifter. Framstillingen av det reelle arbeidsleieforholdet som underentreprise tjente på kort sikt begge parter.

Kapittel 5 Arbeidsmarked og personalpolitikk - leiefirma og fleksibilitet

Fra 1960 og fram til i dag har det pågått en diskusjon om ulike tiltak overfor uheldig leiefirmavirksomhet og deres virkninger for fleksibiliteten i arbeidsmarkedet. Det reiser spørsmål om årsaker og drivkrefter til bedrifters bruk av arbeidsleie.

For å drøfte spørsmålene om den økte leiefirmavirksomheten, har vi tatt utgangspunkt i den internasjonale debatten om arbeidsmarkedsfleksibilitet.

5.2 Fleksibilitet - bra eller dårlig?

5.2.1 Hva er fleksibilitet?

Begrepet fleksibilitet henspiller i denne sammenhengen på i hvilken grad bedrifter organiserer arbeidet og bruken av arbeidskraft på en slik måte at arbeidskraftskostnadene følger variasjonene i bedriftens produksjon eller aktivitetsnivå.

I denne betydningen kan fleksibilitet oppnås bl.a. ved bruk av overtid, årsarbeidstid, deltidsansettelser, utstrakt bruk av midlertidige, sesong- eller korttidsansettelser, leiefirmavirksomhet, permitteringer og oppsigelser.

Den grunnleggende antakelsen er at man i bygg og anlegg har brukt leiefirma for å variere bemanningen med endringene i bedriftens aktivitetsnivå. Påstanden er at dette er gjort for å redusere de faste arbeidskraftskostnadene og dermed over tid øke fortjenesten.

5.2.2 Den internasjonale debatten om fleksibilisering og ulike holdninger til fleksibilitet

Den økte interessen for fleksibilitet på 80-tallet forklares med raske teknologiske endringer og krisetendenser i internasjonal økonomi. Disse er bl.a. kjennetegnet av ustabil vekst og stor arbeidsløshet. Utviklingen har i en rekke land medført nedtoning av tradisjonell keynesiansk motkonjunkturpolitikk og i viss grad et oppsving for nyliberal økonomisk politikk.

Argument mot økt fleksibilitet

Få er uenige i at fleksibilitet kan være ønskelig. Derimot rettes det kritikk mot flere av formene, og måten fleksibiliteten gjennomføres. Fagbevegelsen og deler av den politiske venstresiden har også hevdet at økt fleksibilitet er en fordekt måte for de politiske myndigheter og næringslivet å utvide sin handlingsfrihet; fleksibilitet er et motepreget honnrord som tildekker forsøkene på å reversere de framskritt fagbevegelsen har gjort i løpet av de siste 40 årene. Det egentlige målet med fleksibilitet er ifølge denne kritikken å øke fortjenesten ved å senke lønningene, bryte ned oppsigelsesvernet og øke arbeidsintensiteten.

Samarbeid

På tross av klare uenigheter om hva arbeidsmarkedsfleksibilitet betyr og hvordan den skal organiseres, er det voksende enighet mellom offentlige myndigheter, arbeidsgiverorganisasjoner og fagbevegelse om at disse spørsmålene må løses via samarbeid og kommunikasjon. Det Europeiske Fagforeningsinstituttet oppsummerer diskusjonene om fleksibilitet slik:

"Utgangspunktet for diskusjonene er ikke om fleksibel bruk av arbeidskraft er bra eller dårlig, men om denne fleksibiliteten blir innført av bedriftsledelsen alene eller via et samarbeid mellom ledelsen og fagbevegelsen/de ansatte med sikte på langsiktige, felles interesser" (DEFI, 1985:155).

5.3 Bedriftens personalpolitikk - en kombinasjon av ulike fleksible tilknytningsformer

Til grunn for drøftingen av bakgrunnen for leievirksomheten ligger en antakelse om at bedriften ønsker å organisere arbeidskraften i en stabil "kjerne" og en varierende "periferi". Påstanden er at dette gjøres for å variere bemanningen og dermed redusere de faste arbeidskraftskostnadene, og fordi bedriften ønsker forskjellige former for fleksibel oppgaveløsning fra de ulike arbeidstakergruppene.

5.4 Faktorer som påvirker bedrifters personalpolitikk og bruk av leiefirma

5.4.1 Svingninger i BA-markedet - fleksibilitet og leiefirma

Svingninger i etterspørselen samt den sterke produksjonsveksten fra 1985 til 1988, var viktige årsaker til Oslobedriftenes interesse for leiefirma i 1987. I løpet av årene 1985 - 88 hadde næringsbyggsektoren den kraftigste produksjonsveksten. I Oslo var det også denne sektoren som hadde mest leiefirmavirksomhet i 1987.

De sterke svingningene og spesielt den kraftige veksten i etterspørselen fra 1985 til 1988 skyldes flere forhold; den økonomiske utviklingen i andre næringer og den økonomiske politikken:

- Bevilgninger til statlige bygg eller anlegg over statsbudsjettet,
- kredittpolitikken,
- overføringer til private (f.eks. skattelette),
- planmessig utbygging av vannkraft, oljevirksomhet, veier m.m.,
- tiltak som påvirker kostnadsutviklingen og konkurranseevnen.

5.4.2 Arbeidsmarkedet - ledighet eller full sysselsetting

Ledigheten blant bygg- og anleggsarbeidere var svært lav i perioden 1985 til 1988. I 1986 og 1987 var den gjennomsnittlige ledigheten i Oslo på 0.1 og 0.2 prosent av de sysselsatte. Tilsvarende tall for resten av landet var 1.8 og 1.7 prosent.

Til tross for knapphet på arbeidskraft, moderat overtidsvekst og negativ produktivitetsutvikling, gjennomførte bransjen en sterk vekst i produksjonsvolumet. *Det tyder på at store deler av det økte produksjonsvolumet, spesielt for årene 1986 og 1987, er vanskelig å forklare med annet enn bruk av arbeidstakere utenfor det norske arbeidsmarkedet, gjennomgående formidlet via leiefirma.*

Byggeboomen (1985 - 88) falt i tid delvis sammen med stor ledighet i svensk og dansk BA-bransje. Ledige bygningsarbeidere i disse landene utgjorde i all hovedsak rekrutteringsgrunnlaget for leiefirmaene.

5.4.3 Lover og regler - drivende eller hindrende ved bruk av leiefirma?

Det er usikkert i hvor stor grad lovforbudet fra 1971 har begrenset omfanget av leiefirmavirksomheten. Sett på bakgrunn av 20 prosent ulovlig arbeidsleie i forhold til registrerte sysselsatte i Oslo i 1987, må en si at forbudet ikke har virket i henhold til intensjonene.

Forklaringen er dels å finne i det uklare skillet mellom arbeidsleie og entrepriser. I like stor grad skyldes det manglende politiske prioriteringer. Til tross for en rekke offentlige utredninger og gjentatte understrekninger av forbudet mot leiefirmavirksomhet, har kontrollen med at loven overholdes ikke vært prioritert. Det kan virke som myndighetene i disse spørsmålene har valgt en avventende linje og overlatt kontrollen til partene i bransjen.

5.4.4 Prosjektorganisering og knappe leveringsfrister

Leiefirmavirksomheten har sammenheng med trekk ved bransjen og den enkelte bedrift. Sentralt her er det store innslaget av enkeltproduksjon og tilhørende *prosjektorganisering*. Det innebærer svingninger i bemanningsbehovet og medfører økt press i retning av fleksible tilknytnings- og ansettelsesformer.

Et annet trekk ved bransjen er reduserte byggetider og tendenser til *økt tidspress*. Utvidet bemanning er en måte bedriftsledelsen kan motvirke omfattende forsinkelser. Under tidspress og med et arbeidsmarked med tilnærmet full sysselsetting, benyttet de fleste Osloentreprenørene i 1987 annen nordisk arbeidskraft, formidlet via ulovlig leiefirmavirksomhet.

5.4.5 Bedriftsstørrelse og entrepriseform

Gjennomgående brukte de store og mellomstore bedriftene forholdsvis mer innleid arbeidskraft enn de små. En grunn til denne forskjellen er at produksjonsprosessen i de større bedriftene er mer kompleks, med flere avhengigheter. Mulighetene for forsinkelser, samt spesialiseringsgraden, er mer omfattende, og presset for fleksibilitet og bruk av leiefirma følgerlig større. Et annet forhold er at de mindre bedriftene i stor grad varierte bemanningen ved bruk av enmannsfirma, og i mindre grad brukte leiefirma.

Utbredelsen av nyere entrepriseformer, i første rekke totalentrepriser, har økt i løpet av 80-tallet. I perioder med full kapasitetsutnyttelse kan denne entrepriseformen medføre økt etterspørsel etter leiefirma. Det skyldes at totalentreprisen i stor grad løsriver beslutningen om gjennomføring av et prosjekt fra vurderinger av bemanningssituasjonen ved de utførende bedriftene. Sammenhengen mellom mulig produksjonsvolum og bemanningssituasjonen, blir mindre tydelig ved totalentrepriser sammenliknet med tradisjonelle entrepriser, der større deler av arbeidene utføres i egen regi.

5.4.6 Utnyttelsesgrad og produksjonsvolum

Kapasitetsoverskridelser og tilhørende mangel på faglært arbeidskraft var en av de viktigste betingelsene for leiefirmavirksomheten under byggeboomen. I siste instans var det likevel den enkelte bedriftsledelse som fattet beslutningen om bruk av leiefirmaet. Og - det er ingen automatikk mellom antallet prosjekt bedriften får tilslag på, og antallet som gjennomføres. Gitt en viss oppdragsmengde, er produksjonsvolumet et resultat av en rekke beslutninger foretatt av bedriftsledelsen. Argumentet om at bedriftene "så seg tvunget" til å bruke leiefirma, er en misvisende framstilling av hvilke forhold som lå til grunn for leiefirmavirksomheten i 1987.

Trekk ved anbudsprosessen og den korte planleggingshorisonten i BA-bransjen har derimot medvirket til kapasitetsoverskridelsene under byggeboomen. Viktigere er likevel bedriftenes målsettinger om å beholde markedsandeler og kundekontakten, spesielt med flergangsbyggheier. Gjennomgående oppga bedriftslederne dette som årsakene til at man kun i få tilfelle sa fra seg oppdrag på grunn av manglende produksjonskapasitet. I valget mellom å tilpasse produksjonsvolumet til den egne bemanningssituasjonen og knappheten på faglært arbeidskraft, eller å bryte sysselsetningslovens § 27, valgte langt de fleste Osloentreprenørene det siste.

Kapittel 6 Virkninger av leiefirmavirksomhet

De offentlige utredningene på 70- og 80-tallet viser at motivene for forbudet mot arbeidsleie i industrisektoren ikke har endret seg vesentlig siden 1971. Samtidig ble det utover 70-tallet tydelig at bedriftsledere og deres bransjeorganisasjoner i økende grad anså leiefirmaenes bidrag til arbeidsmarkedsfleksibiliteten som positiv. Mot denne bakgrunn kan en stille spørsmål om hvilke virkninger - både positive og negative - bedriftsledere og tillitsvalgte i bygg og anlegg mener leiefirmavirksomheten har hatt i løpet av de siste årene.

6.1 Erfaringer med leiefirmavirksomhet i bygg og anlegg

6.1.1 Bedriftsledere

Positive virkninger

Så godt som samtlige bedriftsledere påpekte at leiefirmaene økte bedriftenes muligheter til å klare topper i produksjonen og å overholde tidsfrister. For det andre nevnte rundt halvparten av bedriftslederne leiefirmaenes bidrag til økt fleksibilitet. Dette ble gjennomgående knyttet til svingninger i aktiviteten.

Men erfaringene er ikke entydig positive blant bedriftslederne i undersøkelsen. Flere nevnte leiefirmaenes buffervirkninger og bidraget til økt fleksibilitet, samtidig som de var kritiske til ledelsesfilosofien bak en slik personalpolitikk. Selv om en personalpolitikk med en liten, stabil kjerne fast ansatte, kombinert med utstrakt bruk av leiefirma, hadde klare fordeler på kort sikt, var man kritisk til de langsiktige virkningene.

Negative virkninger

Noe over halvparten av bedriftslederne hadde dårlige erfaringer med kvaliteten på det utførte arbeidet. Rundt halvparten av bedriftslederne påpekte også leiefirmaenes negative virkninger for arbeidsmiljøet, i og med at de fast ansatte ofte var kritiske til bruken av leiefirma.

Et tredje forhold som ble nevnt, var leiefirmavirksomhetens negative innvirkning på rekrutteringen til bransjen, særlig blant ungdom. Både fordi leiefirmavirksomheten bidro til å gi bransjen lav status og et useriøst omdømme, og fordi utstrakt arbeidsleie kunne medføre færre lærlingplasser.

Konkurransesvridning

Spørsmålet om leiefirmavirksomheten medførte konkurransevidninger innen bransjen, avdekket i hovedsak to forskjellige erfaringer. For det første mente noe over halvparten av bedriftslederne at leiefirmaene ikke

påvirket konkurranseforholdene. Argumentet var at de konkurrerte på like vilkår, i og med at den fakturerte timeprisen ikke lå vesentlig lavere enn for tilsvarende underentrepriser.

De andre bedriftslederne hevdet at leiefirmaene helt entydig påvirket konkurranseforholdene. Argumentet var i prinsippet det samme, men erfaringen med leiefirmaenes kostnadsnivå det motsatte. Ifølge disse bedriftslederne førte leiefirmaenes lavere fakturering til underprising. Virkningen blir en konkurransevridning der den tradisjonelle bedriftsorganiseringen med en forholdsvis stor stab av egne, utførende bygg- og anleggsarbeidere blir den tapende part.

6.1.2 Tillitsvalgte

Positive virkninger

Ikke overraskende oppga nærmere to tredjedeler av de tillitsvalgte at de i hovedsak ikke så noe positivt ved leiefirmavirksomheten. De gjestående nevnte to positive virkninger. Dels leiefirmaenes buffervirkning - det vil si at de fast ansatte i større grad unngikk permitteringer og hadde jevn sysselsetting over hele året. Dessuten at leiefirmaene i perioder med tidspress avlastet de fast ansatte.

Negative virkninger

Blant de tillitsvalgte var det utbredt enighet om to negative erfaringer. For det første at leiefirmaene sjelden fulgte spillereglene når det gjaldt f.eks. arbeidstids- og sikkerhetsbestemmelser m.m. Dette mente man bidro til å undergrave avtaleverket. For det andre hadde leiefirmaene i noen tilfelle ført til gnisninger og dårligere arbeidsmiljø.

6.2 Sluttkommentarer

Leiefirmaenes formidling av nordisk arbeidskraft medvirket til økt produksjon under byggeboomen. Når det gjelder de samlede virkninger av leievirksomheten, må disse drøftes ut fra spørsmålet: "Hvis den

ulovlige leiefirmavirksomheten var hindret, hvordan ville det påvirket bygg- og anleggsbransjen?"

Vekst og krise

Et mulig forløp ville vært at bransjen, uten leiefirmavirksomheten, hadde tilpasset seg et lavere produksjonsvolum. En alternativ strategi hadde vært å ansette utenlandske arbeidstakere, eller å sette bort deler av oppdragsmengden på entreprisekontrakter til utenlandske selskaper.

Det ble gjort forsøk på å rekruttere utenlandske bygg- og anleggsarbeidere direkte til norske bedrifter, uten at det ga mange ansettelser. En grunn til dette kan ha vært at leiefirma eksisterte som jobbalternativ, og at man valgte leiefirma framfor direkte ansettelse i en norsk bedrift. Spørsmålet en må stille er hvor mange leiearbeidere som hadde tatt fast ansettelse hvis leiefirmaene ikke hadde eksistert som alternativ. Svaret på det spørsmålet er usikkert. Derimot er det en rimelig påstand at forekomsten av leiefirma påvirker formen på arbeidskraftmobiliteten, etter som leiefirmaene formidler arbeidstakere som ellers kunne vært direkte ansatt. Slik leiefirmavirksomheten har vært drevet i bygg og anlegg de seneste årene, har den bidratt til en illegal arbeidskraftmobilitet mellom de nordiske landene.

Det er også usikkert om man uten leiefirmavirksomheten ville fått økt bortsetting av entrepriser til utenlandske selskap. Entreprisekontrakter innebærer egen ledelse. Det medfører at de utenlandske entreprenørene må ha kjennskap til norsk regelverk; byggeforskrifter, sikkerhetsbestemmelser m.m. for å lede arbeidet. På kort sikt er det derfor lite trolig at utenlandske bedrifter på entreprisebasis ville erstattet leiefirmaene. Derimot vil slike samarbeids- og organisasjonsformer på sikt være mer trolig. På sikt begrenser leievirksomhet i viss grad utviklingen av nye samarbeidsformer på entreprisebasis mellom bedrifter, på tvers av landegrensene.

Gitt en reduksjon i produksjonen fordi den ulovlige leiefirmavirksomheten ble hindret, samtidig som etterspørselen etter bygg- og anleggstjenester forble stor, kunne det ha ført til sterkere vekst i lønns- og byggekostnadene. Samtidig kunne bransjen trukket ut oppdragsmengden over lengre tid og i en viss grad unngått dagens høye ledighetstall. Usikkerheten i dette resonnementet er om byggherrene, i en situasjon med lengre leveringstider og høyere byggekostnader, ville inngått kontrakter i samme grad som under boomen i 1985 - 88.

Sysselsetting

Virkningene av leiefirmavirksomheten for sysselsettingen på 80-tallet har vært annerledes enn på 60-tallet, da leiefirmaene tappet norsk næringsliv for arbeidskraft. Det er følgelig vanskelig å si noe generelt om leiefirmaenes virkninger for det samlede tilbudet av arbeidskraft. Virkningene vil i stor grad være avhengige av konjunktursituasjonen i de enkelte bransjer og mellom forskjellige land. Dessuten vil lønns- og skatteforhold påvirke leiefirmaenes tilbud av tjenester. Derimot er det åpenbart at leiefirmaene på siste halvdel av 80-tallet har formidlet ekstra arbeidskraft, og dermed økt den totale sysselsettingen i bransjen. Uten tilførselen av denne arbeidskraften ville nok bransjen ha satset mer både på rekruttering og opplæring, og utvikling av nye arbeidstidsordninger.

En annen antakelse er at utbredt leiefirmavirksomhet over tid bidrar til å redusere andelen fast ansatte. Det betyr ikke nødvendigvis at antallet sysselsatte i bransjen minker, men at det blir relativt flere i bransjen som ikke har fast ansettelse. Antallet midlertidige og arbeidsrettslig sett mindre sikre ansettelser øker.

Skatte- og avgiftsunndragelser

Bygg og anlegg er en av bransjene hvor skattemyndighetene har avdekket de største skatte- og avgiftsunndragelsene. Det dreier seg i overveiende grad om firma med utenlandske lønnstakere, ofte også med nordiske eiere. Flere av firmaene har ikke vært registrert i Norge.

Det er ingen juridisk sammenheng mellom brudd på § 27 i sysselsettingsloven og skatte- og avgiftsunndragelser. Skattemyndighetenes bokettersyn viser derimot at en viss type skatte- og avgiftsunndragelser gjennomgående foretas av firma som driver ulovlig arbeidsutleie.

Når nordmenn unndrar skatt, vil det i liten grad medføre et samfunnsøkonomisk tap, ettersom pengene brukes i norsk økonomi. Derimot oppstår et fordelingspolitisk problem. Når utlendinger unndrar skatt i Norge, f.eks. i tilknytning til arbeidsleie, får ikke dette bare fordelingsvirkninger. Det innebærer også et samfunnsøkonomisk tap, fordi det meste av skatteunndragelsene føres ut av landet.

Bedriftene og bransjen

Hovedinntrykket er at bedriftsledelsen oppsummerte arbeidsleien som positiv. Spesielt nevnes leiefirmaenes positive bidrag til fleksibiliteten og mulighetene for å ta topper i aktiviteten. Samtidig påpekte bedriftslederne arbeidsleiens negative virkninger for rekrutteringen og bransjens omdømme. Men muligheten til å øke aktiviteten i løpet av byggeboomen 1985 til 1988, har veid tyngre for bedriftslederne enn leievirksomhetens negative konsekvenser for bransjen.

Fagbevegelsen

Hovedinntrykket er at fagbevegelsen betrakter leiefirmavirksomheten som undergravende for de faglige rettighetene, rekrutteringen til bransjen og arbeidsmiljøet. Utover dette reiser arbeidsleieproblematikken flere prinsipielle spørsmål for fagbevegelsen. Et spørsmål går på fagbevegelsens strategi for å finne fram til nye måter å løse problemene rundt svingninger i aktiviteten og variasjonene i arbeidskraftbehovet. Et annet spørsmål knytter an til den økende internasjonaliseringen i arbeidslivet og økt innslag av utenlandske selskaper og lønnstakere. Hvilke regler skal gjelde for utenlandske arbeidstakere, skal man godta andre vilkår for utenlandske bygningsarbeidere?

Virkninger på 70- og 80-tallet

De seneste årenes erfaringer med arbeidsleie i bygg og anlegg tilsvarer i hovedsak erfaringene fra tiden rundt 1971 og forbudet mot arbeidsleie i sysselsetningslovens § 27, med et viktig unntak. I 1971 var det utbredt enighet om at leievirksomheten ikke tilførte "nevneverdig ny arbeidskraft til markedet". Dette har åpenbart endret seg på 70- og 80-tallet, i og med den store gruppen utenlandske leiearbeidere i deler av norsk industri.

Leiefirmaenes tilførsel av arbeidskraft kan ha bidratt til at de politiske myndigheter på siste halvdel av 70-tallet og på 80-tallet valgte å nedsette ulike utvalg og prioritere utredningsarbeid framfor konkrete, begrensende tiltak overfor leiefirmavirksomheten. Arbeidskrafttilskuddet fra leiefirmaene har i perioder vært betydelig i næringer som skipsbyggingsindustrien, offshore og på 80-tallet bygg og anlegg. Mange prosjekt ville fått problemer med å overholde ferdigstillingsplanene, hvis myndighetene hadde valgt å foreta en strengere kontroll med leievirksomheten.

Arbeidsleie på 90-tallet?

Det er vanskelig å forutsi framtiden. Leiefirmavirksomhetens omfang og organisering avhenger av en rekke forhold: bransjens aktivitets- og ledighetsnivå, rekruttering, bedriftenes personalpolitikk og ikke minst de politiske myndigheters holdning til arbeidsleie.

Det siste spørsmålet i bedriftsundersøkelsen var "Hvordan tror du leiefirmavirksomheten vil utvikle seg de kommende årene?" Bedriftsledelsen og de tillitsvalgte var gjennomgående enige i vurderingene og svarene var overraskende entydige. De fleste, om lag 3 av 4, mente at når vi får en ny aktivitetstopp/byggeboom, så vil leiefirmavirksomheten på ny tilta. Bransjen vil dermed bli stilt overfor mange av de samme problemene som i de foregående årene.

Om vi vender tilbake til den historiske oversikten i kapittel 2, er det all grunn til å ta bransjens spådommer alvorlig. Leiefirmavirksomheten har vært et stadig tilbakevendende tema i deler av norsk industri siden 60-

tallet. Det er i dag lite som tyder på at denne trenden vil brytes på begynnelsen av 90-tallet - dersom ikke myndighetene i samarbeid med fagbevegelsen og arbeidsgiverne går mer aktivt inn for å hindre den ulovlige arbeidsleien. Det vil i så fall kreve utvikling av nye måter å regulere svingningene i produksjonen og variasjonene i bransjens arbeidskraftbehov. Det vil stille nye krav til samarbeidsformer mellom partene i bransjen, både lokalt og sentralt.

Et spørsmål i forlengelsen av den omfattende leievirksomheten under byggeboomen, er hva som vil skje med leievirksomhet i den lavkonjunkturen bransjen er inne i. Det er først i løpet av de nærmeste årene en kan få svar på om leievirksomheten i bransjen bare er et høykonjunkturfenomen, eller om arbeidsleie snarere må betraktes som et varig innslag i bedriftenes arbeidsorganisering og personalpolitikk.

Dersom leiefirmavirksomhet, slik den har vært drevet i bygg og anlegg, viser seg å bli et varig innslag i bedriftenes personalpolitikk, uavhengig av konjunkturer og ledighetsnivå, vil det medføre en ytterligere oppdeling av arbeidsmarkedet i et A- og B-lag. I så fall vil arbeidsleie bli et svært konfliktfylt tema i 90-årenes arbeidsliv.

Kapittel 1 Hva er et leiefirma - problemstillinger og begrep

1.1 Problemstillinger

Siden midten av 80-tallet har det innenfor bygg- og anleggsbransjen foregått en utbredt bruk av leiefirma. Stadig flere i bransjen og offentlige myndigheter har pekt på vekst i ulovlig inn- og utleie av arbeidskraft og tilhørende ureglementerte arbeidsforhold. Media har de siste årene jevnlig rapportert om "Blikkenslagere til 14 000 pr. stk.", "Leiearbeidere kastes ut" eller at staten "Taper milliarder på ulovlig arbeid". Samtidig har det vært utbredt usikkerhet og uenighet om hva man skal forstå med "arbeidsleie". Og - ingen instanser, verken offentlige myndigheter, arbeidsgiverorganisasjonene eller fagbevegelsen har helt eksakt kunnet dokumentere *omfanget* av leiefirmavirksomheten. Den foreliggende rapporten er et forsøk på å systematisere foreliggende kunnskap og dermed gi et mer helhetlig bilde av leiefirmavirksomheten.

Rapporten har to hovedsiktemål:

- * For det første å beskrive omfanget og organiseringen av leiefirmavirksomheten i bygg- og anleggsbransjen. Dernest å analysere drivkreftene - målsetningene og valgene - som leder til arbeidsleie. Dessuten å beskrive virkningene av leiefirmavirksomheten slik de erfares i bransjen.
- * For det andre at beskrivelsen og analysen skal gi kunnskap til bruk i arbeidet for å motvirke uheldig leiefirmavirksomhet.

Omfanget

Å belyse et fenomen kan gjøres på ulike måter, fra svært forskjellige vinkler og med ulike lyskastere. Man kan belyse arbeidsleie ut fra et

spørsmål om *omfanget* av virksomheten. Hvor mange årsverk utgjorde leiefirmavirksomheten i 1987? I forlengelsen følger spørsmålet om de ulike formene for arbeidsleie. Har leiefirmavirksomheten foregått innenfor de grensene sysselsettingsloven setter for lovlig arbeidsleie? Eller er disse grensene såpass uklare at en må trekke inn en gråsoner mellom det lovlige og det ulovlige arbeidsleieforholdet? I så fall; hvordan har leiefirmavirksomheten fordelt seg mellom det "hvite", det "grå" og det "svarte" arbeidsleieforholdet? Disse spørsmålene behandles i kapittel 3.

Drivkreftene

En annen vinkling til temaet arbeidsleie er å stille spørsmålet om *drivkreftene* bak utviklingen. Hvilke økonomiske, juridiske og politiske forhold fremmer eller hindrer leiefirmavirksomheten? Eller sagt mer konkret: Hvordan har f.eks. konjunktursvingningene og de følgende endringene i BA-bransjens aktivitetsnivå påvirket leiefirmavirksomheten? Er arbeidsleie et uttrykk for en endring i norske entreprenørsers personalpolitikk - i retning av en mer fleksibel arbeidsorganisering - eller er det snarere et resultat av forhold på arbeidsmarkedet og mangel på faglært arbeidskraft? Her kan en også stille spørsmål om tidspress fører til økt leiefirmavirksomhet. Eller er det snarere slik at både leiefirmavirksomhet og økt tidspress er betinget av andre, bakenforliggende forhold - som f.eks. økt rente- og kostnadsnivå?

Og - hvordan har lover og forskrifter som regulerer adgangen til arbeidsleie påvirket omfanget av leievirksomheten, herunder utviklingen av andre personalpolitiske løsninger? Dette er problemstillinger som drøftes i kapittel 2 og i kapittel 5.

Virkningene

En tredje måte å belyse arbeidsleie er å stille spørsmålet om *virkningene*. En må i utgangspunktet skille mellom virkninger for be-

driftene og bransjen, for arbeidstakerne og deres organisasjoner og for de offentlige myndigheter. Når det gjelder bransjen; hvordan har veksten i arbeidsleie påvirket konkurranseforholdene mellom ulike bedrifter? Er det en sammenheng mellom utviklingen i leiefirmavirksomheten og kvaliteten på utført arbeid?

Til slutt - hvilke erfaringer, både positive og negative, har bedriftsledere og tillitsvalgte fra leiefirmavirksomheten i bransjen?

Spørsmålene over gir et bilde av hva rapporten omhandler. Problemstillingene kan oppsummeres i følgende hovedpunkt:

- * Hva er arbeidsleie - hvor går grensen mellom ulovlig arbeidsleie og entreprise?
- * Hva er omfanget av leiefirmavirksomheten - hvordan er den organisert?
- * Hva er bakgrunnen til leiefirmavirksomheten - hvilke drivkrefter og hvilke målsettinger og valg har ført til arbeidsleie?
- * Hvilke virkninger har leiefirmavirksomheten for BA-bransjen, det vil si for arbeidstakere, bedrifter og offentlige myndigheter?

1.2 Hva er arbeidsleie?

For å drøfte spørsmålene over må innholdet i begrepene arbeidsleie og leiefirma avklares.

Arbeidsleie innebærer at arbeidstakeren formelt er ansatt i utleiefirmaet, som utbetaler lønn, feriepenger og dekker sosiale utgifter. Utleiefirmaet leier på sin side ut arbeidstakeren til en bedrift, eller oppdragsgiver som betaler for utleiefirmaets tjenester etter regning eller avtalt fast pris. Dette beløpet skal dekke utleiefirmaets utgifter til lønn, administrasjon og fortjeneste.

"Arbeidsleie innebærer i typetilfellet at den som fremstår som formell arbeidsgiver - utleier - for en tidsbegrenset periode overlater sentrale rettigheter og plikter som arbeidsgiver til oppdragsgiveren. Et helt grunnleggende trekk ved arbeidsleie ligger således i oppdragsgiverens styringsrett - retten overfor den innleide arbeidskraften til, for en kortere periode, å lede, fordele og kontrollere det arbeidet som utføres¹. Utleieren har i utgangspunktet bare ansvaret for selve arbeidskraftens kvalifikasjoner, og bærer ikke noe ansvar eller risiko når det gjelder arbeidsresultatet" (Ravnaas, 1987:322).

Vi kan med en gang slå fast at det er omfattende uklarhet og uenighet i bygg og anlegg om hva en skal forstå med arbeidsleie og leiefirma. Forklaringene til de ulike tolkningene må i stor grad føres tilbake til den svært åpne avgrensningen av arbeidsleie som loven selv legger til grunn².

Avgrensning mot kontraktører og vikarbyrå

En kontraktør skiller seg formelt sett fra leiearbeideren ved at kontraktøren påtar seg arbeidsoppdrag som *selvstendig næringsdrivende*, mens leiearbeideren er *ansatt* i leiefirmaet. Denne rapporten vil i utgangspunktet ikke gå inn på kontraktørvirksomheten³. Derimot vil temaet berøres i den grad kontraktører inngår som "ansatte" i et leiefirma.

I forbindelse med beskrivelsen av leiefirmavirksomhetens omfang, kommer vi heller ikke til å gå nærmere inn på vikarbyråene⁴. Arbeids-

¹ Ot. prp. nr. 84, 1980-81:2 ff. Se tilsvarende for den arbeidsrettslige situasjonen i Jakhelln, 1973:7 og 28, og i Sandvik, 1984:77.

² "Grensedragningen mellom henholdsvis arbeidsleie og entreprise på den ene siden og arbeidsleie og formidling på den annen, er ofte meget problematisk - rettslig sett fordi skjønnsmaet er stort, og rent faktisk på grunn av vanskelighetene med å skaffe nok opplysninger til å kunne avgjøre kontraktens reelle karakter" (Ravnaas, 1987:322).

³ For en gjennomgang av kontraktørvirksomheten, se Gundersen (red.), 1984.

⁴ For en beskrivelse og drøfting av arbeidsleie innen kontorsektoren, herunder vikarbyråvirksomheten, se Torp og Petersen, 1989.

rettslig er disse å betrakte som leiefirma og har innenfor visse sektorer som handel og kontor generell dispensasjon fra sysselsettingsloven. Grunnen til at vikarbyråene holdes utenfor, er at de ikke berører BA-bransjen spesielt. Et av de større vikarbyråene hadde riktignok dispensasjon for utleie av 200 ufaglærte bygningsarbeidere. Dispensasjonen ble ikke fornyet for 1988.

Sysselsettingsloven

Det er sysselsettingsloven og dens forskrifter som regulerer adgangen til både å drive og gjøre bruk av leiefirma/leid arbeidskraft. Etter sysselsettingslovens (SL) § 27 og dens forskrifter er det i utgangspunktet forbudt både å *drive* arbeidsleie og *gjøre bruk* av utleid arbeidskraft. Det er imidlertid åpnet for unntak fra forbudet. Forskriftene gitt i medhold av sysselsettingsloven regulerer adgangen til å gi dispensasjon fra forbudet mot arbeidsleie.

Sysselsettingsloven gir ingen generell definisjon av hva som menes med arbeidsleie. Etter SL § 27 er det bare utleievirksomhet som drives på en bestemt måte som er forbudt.

For å komme fram til et rimelig klart innhold i begrepet arbeidsleie, må vi derfor sirkle inn hva sysselsettingsloven legger i forbudet mot "arbeidsleie som utøves på en bestemt måte" (Ot. prp. nr. 53, 1970-71:5). Dermed er vi over i problemets kjerne, *spørsmålet om den arbeidsrettslige grensen mellom arbeidsleie og entreprise*.

1.3 Grensen mellom arbeidsleie og underentreprise

Sentralt i drøftingen av leievirksomhetens rettslige skranker og reguleringer er den definatoriske grensen mellom arbeidsleie og entreprise. Entreprisekontrakter omfattes ikke av forbudet mot arbeidsleie. Spesielt underentreprisekontrakter er svært utbredt i bransjen. Det springende

punktet er at de lovbestemte kriteriene for hva som skal anses som respektive arbeidsleie og underentreprise, ikke er entydig gitt. Det er en arbeidsrettslig gråsoner mellom arbeidsleie og entreprise. Følgelig er det av interesse å klargjøre hvilke kontraktsformer en står overfor.

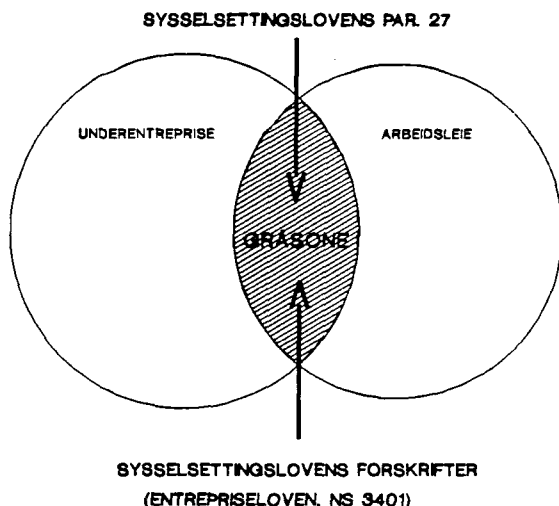
Gråsonen kan tilbakeføres til to forhold. For det første vektleggingen i sysselsettingsloven av at forbudet mot arbeidsleie gjelder når arbeidstakeren er "*underlagt oppdragsgiverens ledelse*" (SL § 27, 1.ledd). Altså når leiarbeideren er underlagt ledelsen i den bedriften som kjøper leiefirmaets tjenester. Så langt er loven entydig. Uklarheten, eller gråsonen, oppstår i og med at sysselsettingsloven ikke nærmere klargjør hva det konkret vil si å "utøve den faktiske ledelsen av arbeidet" (Ot. prp. nr. 53, 1970-71:23). For det andre understreker forarbeidene til sysselsettingsloven at grensen mellom arbeidsleie og entreprise må fastlegges "på grunnlag av en helhetsvurdering i det enkelte tilfelle" (ibid. 5).

I det følgende skal vi drøfte disse sidene ved grenseoppgangen mellom arbeidsleie og entreprise. Dette gjøres ganske omstendelig, fordi spørsmålet er et gjennomgangstema både når det gjelder beskrivelsen av leievirksomhetens omfang (kapittel 3) og i analysen av mulige drivkrefter bak utviklingen (kapittel 5).

Ledelse av arbeidet

Sysselsettingsloven angir, via sammenhengen mellom arbeidsleie og ledelsesbegrepet, den rettslige skranken for entreprisekontrakter. Siden et av hovedkriteriene for arbeidsleie er at oppdragsgiver (innleier) utøver den faktiske ledelse, følger det motsatt at et hovedkriterie for underentreprise er at underentreprenøren utøver den faktiske ledelsen av arbeidet. Samtidig gjenstår problemet med ledelsesbegrepets innhold i.o.m. at sysselsettingsloven og dens forarbeider strengt tatt kun knytter ledelsesbegrepet til *styringsretten*.

Figur 1 A Gråsonen mellom arbeidsleie og underentreprise



Dette problemet er ikke av ny dato. Allerede i 1971, ved høringsrunden i forbindelse med forslaget til § 27 i sysselsetningsloven og det generelle forbudet mot arbeidsleie, påpekte Arbeidsdirektoratet uklarheten.

"Spørsmålet har forøvrig sammenheng med formuleringen i 2. ledd hvor direktoratet har vært i tvil om henvisningen til ordnifgen av arbeidsledelsen er tilstrekkelig kriterium for skillet mellom forbudt utleievirksomhet og tillatt entreprise"⁵.

Arbeidsdirektoratets tvil ble tatt til orientering og problemet består.

For å skille mellom arbeidsleie og entreprise må vi i hvert enkelt tilfelle stille og besvare følgende spørsmål: Er det oppdragstakerens lagbas eller arbeidsformann som utøver ledelsen, eller er det oppdragsgiverens formann eller byggeplassjef? En kan argumentere for at det i

⁵ Brev fra Arbeidsdirektoratet til Kommunal- og arbeidsdepartementet, 26. mars 1971 (Ot. prp. 53, 1970-71:11).

en vid tolkning av begrepet ledelse alltid vil være byggeplassjefen/oppdragsgiver som må betraktes som leder av arbeidet.

"Selv om entreprenøren har egen arbeidsledelse, vil bedriftens (oppdragsgiverens) formann ofte følge arbeidet kontinuerlig for ikke å risikere å få utbedringsarbeider når entreprenøren er ferdig med oppdraget. Underentrepriser av denne art skiller seg således lite fra ren utleievirksomhet" (Tamburstuenutvalget, 1980:8).

Som et alternativ til sysselsettingslovens bestemmelser, kan en delvis oppklaring være å knytte ledelsesbegrepet ikke kun til styringsretten, men også til *ansvaret og risikoen* for det arbeidet som skal utføres. Noe forenklet vil en underentreprise da kjennetegnes ved at underentreprenøren er juridisk og økonomisk ansvarlig overfor oppdragsgiveren m.h.t. kvaliteten og framdriften av det arbeidet som skal utføres. Tilsvarende følger det omvendte at utleiefirmaet, i.o.m. at oppdragsgiveren utøver ledelsen av arbeidet, ikke tillegges ansvaret for det utførte arbeidet.

Fra 1988 har Kommunal- og arbeidsdepartementet lagt seg på en slik tolkning av ledelsesbegrepet (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1988)⁶. Tolkningen samsvarer også med innholdet i NS 3401. Den er for øvrig også i samsvar med skattemyndighetenes definisjonen av arbeidsleie i nordisk trekkavtale⁷.

En slik spesifisering av ledelsesbegrepet innebærer en *formell* klargjøring av grensen mellom arbeidsleie og entreprise.

⁶ Som et av de sentrale kriteriene for entreprise nevnes: "- entreprenøren skal lede arbeidet og er ansvarlig for det utførte arbeidets kvalitet" (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1988:2).

⁷ "Arbeidstaker som nevnt i punkt 1 skal anses utleid når han er stilt til disposisjon av en person (utleier) for å utføre arbeid i en annen persons (brukerens) virksomhet i arbeidsstaten, og *utleieren ikke har ansvaret og risikoen for arbeidsresultatet*" (vår uthevelse). (Nordisk overenskomst om oppkreving av skatt (trekkavtalen), 1982:nr. 3).

Forarbeidenes kriterier for en helhetsvurdering av grensen mellom arbeidsleie og entrepriser

Utover vektlegging av ledelsesbegrepet gir sysselsettingsloven og dens forskrifter ingen ytterligere veiledning i dette spørsmålet. I forarbeidene til § 27 i sysselsettingsloven heter det imidlertid at grensen mellom arbeidsleie og entrepriser må avgjøres etter en *helhetsvurdering i det enkelte tilfelle*. Som kriterier for at et oppdrag skal betegnes som *entrepriser*, påpeker forarbeidene følgende (Ot. prp. nr. 53, 1970-71:24ff):

- 1) Arbeidsoppdraget skal være klart definert, både innholdsmessig (hva som skal utføres) og i tid. At nye, avgrensede arbeidsoppgaver tildeles oppdragstakeren fra en dag til en annen (tilleggsarbeider) bryter følgelig med entreprisen og peker i retning av at denne delen av oppdraget må betegnes som arbeidsleie.
- 2) Underentreprenøren bestemmer selv arbeidsstyrkens sammensetting og størrelse. I motsatt fall, hvis oppdragsgiveren bestemmer dette, peker det i retning av arbeidsleie.
- 3) Et tegn på underentrepriser er videre at arbeidsoppgaven skiller seg fra hva oppdragsgiverens arbeidsstyrke selv arbeider med. Hvis en entreprenør setter bort f.eks. murerarbeid og selv har fast ansatte murere, trekker det i retning av arbeidsleie. I forarbeidene nevnes det at forholdet ikke skal tillegges for stor vekt idet reell underentrepriser kan forekomme innen eget kompetanseområde. Forholdet må imidlertid tolkes slik at i tilfelle bortsetting av arbeid innen eget kompetanseområde, må det stilles strengere krav til overholdelse av de andre kriteriene for at man kan snakke om reell underentrepriser.
- 4) Underentreprenøren bør stille eget materiell og verktøy. Hvis oppdragsgiver selv kjøper inn det nødvendige materiellet for utførelsen av oppdraget, trekker det i retning av arbeidsleie. Her gjelder samme skjønn som i punktet over.
- 5) Videre har det betydning for helhetsvurderingen om underentreprenøren har eget verksted. Antakelsen utvalget gjorde var at den som ikke har eget verksted, ofte ikke har en organisasjon eller ressurser til å påta seg oppdrag som forbindes med underentrepriser.

- 6) Det siste punktet leder til spørsmålet om avtalt pris for arbeidet. Er det avtalt en fast pris, eller har vedkommende påtatt seg det etter anbud, er det tegn på entreprise. På den andre siden åpnes det for at entreprise kan utføres på regning. Ved regningsarbeid må en imidlertid stille skjerpete krav til overholdelsen av de andre kriteriene for at et oppdrag skal forbindes med entreprise.
- 7) Til slutt, for at et oppdrag skal betegnes som entreprise, er det et *utpreget og helt avgjørende kjennetegn at underentreprenøren selv faktisk utøver ledelsen av arbeidet*. Ifølge forarbeidene innebærer det at han selv, eller gjennom noen som er ansatt hos ham, leder, fordeler og kontrollerer det arbeidet som skal utføres (styringsretten).

Et siste og avgjørende kriterium er at underentreprenøren også tillegges ansvaret for det utførte arbeidet. Dette er et kriterium Kommunal- og arbeidsdepartementet tolker inn i forarbeidenes ledelsesbegrep. Ansvar for utført arbeid nevnes ikke som kriterium i forarbeidene⁸.

Typiske forskjeller mellom leiefirma og underentreprenør

Oppsummeringen peker på vesentlige forskjeller mellom arbeidsleie og entreprise. Problemet som gjenstår, og som forarbeidene ikke besvarer entydig, er hvilke kriterier som skal være oppfylt før et oppdrag må oppfattes som leiefirmavirksomhet eller entreprise.

Det er lite hensiktsmessig, både i forhold til intensjonene i entreprenør- og arbeidsleiebestemmelsene, med et så lite eksakt innhold

⁸ Problemene rundt avgrensingen av arbeidsleie mot entreprise gjenfinner vi også i den svenske debatten og lovreguleringen. Allerede i 1964 møttes representanter for Arbeidsmarkedstyrelsen (AMS), Metall, Verkstadsforeningen m.fl. for å behandle spørsmålet. Diskusjonen pågikk fram til 1966, da en vedtok felles retningslinjer der en vektla "sjålvstendig arbeidsoppdrag" som det sentrale kriteriet for entreprise. Som kriterium på selvstendig arbeidsoppdrag vedtok man 4 punkt - punkt som for øvrig gjenfinnes i de norske forarbeidene til § 27 i sysselsetningsloven. Innholdet og tolkningen av disse ble gjenstand for en rekke rettsaker utover 60-tallet. I 1970 fikk man også en skjerping i den svenske lovgivingen på området, i og med at straffebestemmelsen for overtredelse av "ulovlig arbeidsformidling" ble utvidet (Bohlin, 1989:305-316).

Kjennetegn	Leiefirma	Underentreprenør
* Utøver arbeidsledelsen (styringsretten)	Nei	Ja
* Ansvar og risiko for arbeidsresultatet	Nei	Ja
* Eget verksted (der normalt 50 % av de ansatte er sysselsatt)	Nei	Ja
* Holder utstyr og materiell	Nei	Ja
* Klart definert arbeidsoppdrag, både i tid og omfang	Nei	Ja
* Bestemmer arbeidsmetodene	Nei	Ja
* Fastsetter og kontrollerer arbeidstiden	Nei	Ja
* Bestemmer arbeidsstyrkens størrelse og sammensetting	Nei	Ja
* Arbeidsoppdraget skiller seg fra oppdragsgiverens egen virksomhet	Nei	Ja/Nei
* Tar betaling pr. time utført arbeid	Ja	Nei

i arbeidsleiebegrepet. Det uklare innholdet medfører bl.a. at myndighetenes kontroll med leievirksomheten blir problematisk. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.2 og 5.4.2.

1.4 Oppsummering: tre typer arbeidsleie

Konklusjonen på spørsmålet om grensen mellom arbeidsleie og underentreprise må bli at denne er trukket så uklart at den er uegnet som rettesnor for bedriftene, de ansatte og offentlige myndigheter ved avgjørelse om man står overfor arbeidsleie eller underentreprise. Det er kombinasjonen av ledelsesbegrepets uklarhet og forarbeidenes store innslag av skjønn, som åpner for gråsonen mellom arbeidsleie og underentreprise. Når det gjelder arbeidsleie, står man altså overfor et juridisk *definisjonsproblem*.

Dette får også konsekvenser for hva vi i denne rapporten skal forstå med arbeidsleie. Vi skal derfor inndele arbeidsleiebegrepet i tre former:

- * Lovlig arbeidsleie
- * Grå arbeidsleie
- * Ulovlig arbeidsleie

De tre formene for arbeidsleie kan gis følgende arbeidsrettslige kjennetegn:

Lovlig arbeidsleie

Det foreligger dispensasjon fra forbudet mot arbeidsleie i sysselsettingslovens § 27. Denne er gitt av Arbeidsdirektoratet, via Arbeidsutleieutvalget, eller av fylkesarbeidskontorene.

Grå arbeidsleie

Dispensasjon fra forbudet i sysselsettingslovens § 27 foreligger ikke. Kontrakten mellom oppdragsgiver og oppdragstaker ligger i den arbeidsrettslige gråsonen mellom arbeidsleie og underentreprise. Det innebærer at kontrakten mellom oppdragsgiver og leiefirmaet omfatter kjennetegn ved både underentreprise og arbeidsleie.

Ulovlig arbeidsleie

Dispensasjon fra forbudet i sysselsettingslovens § 27 foreligger ikke. Kontrakten mellom oppdragsgiver og oppdragstaker innholder få eller ingen kjennetegn på underentreprise. Leiefirmaet utøver ikke ledelsen eller bærer ansvaret og risikoen for utførelsen av arbeidet.

Begrep som "grått" eller "svart" arbeid forbindes tradisjonelt med arbeid som unndras skattemyndighetenes innblikk. Arbeidet foregår "i mørket", og svenskene omtaler dette som "måneskinnsarbeid" (NU nr. 7, 1983:43). I vår sammenheng er det viktig å skille mellom skatte- og avgiftsrettslige og arbeidsrettslige overtredelser. Når begrepet "grå arbeidsleie" brukes i resten av rapporten, har det kun arbeidsrettslig betydning. Derimot er det ofte sammenfall mellom ulovlig arbeidsleie i den arbeidsrettslige betydning og skatte- og avgiftsunndragelser. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.2.

Kapittel 2 Arbeidsleie i etterkrigstiden - utbredelse, regulering, konflikter og allianser

Arbeidsleie og de konfliktene vi har sett mellom partene i BA-bransjen i løpet av de siste årene, er ikke et nytt innslag i det norske arbeidsmarkedet. Det kan derfor være nyttig med en gjennomgang av arbeidsleie i etterkrigstiden, både når det gjelder utbredelsen i andre bransjer enn bygg og anlegg, konflikter og allianser mellom ulike parter på arbeidsmarkedet og utviklingen i de lover og bestemmelser som regulerer arbeidsleie.

2.1 Arbeidsleie fram til lovforbudet i 1971

Mens kortvarig eller midlertidig arbeid som sådan har en svært lang og konfliktfylt historie, med retten til fast ansettelse og regulert arbeidstid som sentrale kampsaker for fagbevegelsen, er organiseringen av midlertidig arbeid i form av service- eller leiefirma et trekk ved det moderne arbeidsmarked. Leiefirma har eksistert i England, Frankrike og USA siden begynnelsen av dette århundret (Maudland og Sletner, 1973:8). I Norge ble det første leiefirmaet etablert i kontorsektoren i 1948⁹.

Industrisektoren og BA-bransjen

Framveksten av arbeidsleie har hatt forskjellige forløp i ulike bransjer. I industrisektoren ble Arbeidsdirektoratet første gang oppmerksom på

⁹ Firmaet hadde navnet "Contact Service", og ble etablert i Oslo av Else Widerø og Elisabeth Juul. I 1982 inngikk Contact Service samarbeidsavtaler med Norsk Personaltjeneste, etablert i Stavanger i 1966, og fra 1.1. 1984 skiftet samtlige avdelinger navn til Norsk Personal (Gjulem og Ruenes, 1987:55).

utleievirksomhet på midten av 50-tallet. Dette gjaldt to såkalte sveise-firma, som begge ble etablert i Vestfold i januar 1955 (Ot. prp. nr. 53, 1970-71:19). Firmaene leide ut fagarbeidere, sveisere og platearbeidere til mekaniske verksteder¹⁰.

Det er mer usikkert når en fikk de første leiefirmaene i BA-bransjen. På 50- og 60-tallet var det ikke lovforbud mot arbeidsleie, og selve leiefirmabegrepet hadde følgelig noe varierende innhold, alt avhengig av hvem som benyttet det. Allerede på 50-tallet fantes det i BA-bransjen såkalte "monteringsfirma", med flere likhetstrekk til dagens leiefirma. I løpet av 60-tallet økte antallet monteringsfirma og de påtok seg arbeid på anleggs- og byggeplasser, særlig i tilknytning til rørleggerarbeid. Disse firmaene skapte uro på arbeidsplassene, idet de gjennomgående ikke sluttet tariffavtaler (Norsk Bygningsindustriarbeiderforbund, 1964). En annen side ved monteringsfirmaene var at de ofte påtok seg arbeid i grenselandet mellom Jern og Metallarbeider- og Bygningsindustriarbeiderforbundets fagområde, noe som førte til flere fagskilletvister mellom forbundene¹¹.

Et sentralt element i denne sammenhengen er ansettelsesforholdet. Fast ansettelse i BA-bransjen er av nyere dato. Prosjektansettelse var den vanlige ansettelsesformen ut på 70-tallet fram til arbeidsmiljøloven (1977). På 50- og 60-tallet var man ansatt ved en bedrift eller entreprenør for den perioden et visst prosjekt eller bygg varte. Når bygge-

¹⁰ I en studie av årsaker til bruk av leiefirma i verkstedindustrien, hevder Joar Kjersheim at selve tidspunktet for etablering og lokaliseringen av de to leiefirmaene ikke var tilfeldig. Det forklares med avviklingen av hvalfangstflåten og dens lokalisering til Vestfold. Avviklingen skapte problemer på arbeidsmarkedet og hvalfangerne, som var vant til å bo borte i lengre perioder, med uregelmessig arbeidstider, var "velegnet" for leiefirmaenes virksomhet (Kjersheim, 1984).

¹¹ Et eksempel er fagskilletvisten i LO mellom Norsk Jern- og Metallarbeiderforbund og Norsk Bygningsindustriarbeiderforbund i 1963. Saken dreiet seg om et rørleggerarbeid ved Koksverket i Mo i Rana og spørsmålet om hvilket tariffområde som skulle regulere arbeidet - herunder skillet mellom byggerørleggere og industrirørleggere (Norsk Bygningsindustriarbeiderforbund, 1963).

arbeidet var avsluttet, opphørte også ansettelsen, og man måtte søke om ny ansettelse.

Prosjektansettelse har flere fellestrekk med arbeidsleie. Oppdragsgiveren kan til en hver tid tilpasse sysselsettingen i forhold til aktivitetsnivået, både med hensyn til varighet, kvalifikasjoner og størrelse. Prosjektansettelse innebærer følgelig, på samme måte som arbeidsleie, at oppdragsgiveren kan variere de løpende kostnadene knyttet til arbeidsgiveransvaret med svingningene i aktiviteten. En utbredt bruk av prosjektansettelser var en medvirkende årsak til at man i BA-bransjen på 50- og 60-tallet var mindre opptatt av arbeidsleieproblematikken enn tilfellet var i industrisektoren, der fast ansettelse var langt vanligere. Disse påstandene drøftes nærmere i kapittel 5.4.3.

I BA-bransjen begynte man i siste halvdel av 60-tallet å omtale monteringsfirmaene som leiefirma. Samtidig fikk man også et økende samarbeid mellom forbundene når det gjaldt mulige tiltak for å unngå det man oppfattet som uheldig leiefirmavirksomhet, og i 1965 hadde Norsk Jern- og Metallarbeider-, Norsk Bygningsindustriarbeider- og Norsk Transportarbeiderforbund møter med Arbeidstilsynet om dets forhold til leiefirmaer (Norsk Bygningsindustriarbeiderforbund, 1965).

Utover 60-tallet vokste antallet leiefirmaer i industrisektoren, spesielt i sammenheng med ekspansjonen og omstillingene i skipsbyggingsindustrien¹². Den kraftige ekspansjonen i skipsbyggingsvirksomheten, med innføring av ny prosesseteknologi, seksjonsbygg og overgang fra klink til sveising, førte til mangel på faglært arbeidskraft¹³. Dette i kombinasjon med et generelt stramt arbeidsmarked, la grunnen for en omfattende etterspørsel etter leiefirmaenes tjenester (Rønhovde,

¹² I løpet av tiåret 1960 til 1970 økte produsert bruttotonnasje i svensk skipsbyggingsindustri med 100 %, mens den i Norge økte med drøyt 200 % (Stokland, 1986:255).

¹³ For en detaljert og omfattende dokumentasjon av omstillingen i skipsbyggingsindustrien, herunder ny produkt og prosesseteknologi, se With-Andersen, 1985. For Sverige, se Svensson, 1983.

1985:21). Mangelen på faglært arbeidskraft ble ytterligere forsterket ved at leiefirmaene trakk til seg personell fra verftene, men også fordi flere av firmaene leide ut folk til svenske skipsverft, spesielt i Gøteborgregionen. Så tidlig som i 1957 påpekte Svenska Metallarbetarförbundet norske leiefirmaers brudd på svensk arbeidstidslovgivning (Bohlin, 1989:297). Utenlandske leiefirma, i første rekke finske og norske, tok utover 60-tallet i økende omfang arbeid ved Gøteborgsverftene.

"Andelen utländska arbetare i de fremmande firmorna var spesielt stor vid Eriksberg, eftersom man till stor del använde sig av norska firmor" (ibid. 302).

Ved Gøteborgsverftene nådde andelen leiearbeidere en topp i 1970 og utgjorde da over 20 prosent av den totale arbeidskraften (ibid. 301).

En undersøkelse foretatt av fylkesarbeidskontorene sommeren 1970 anslo at det var ca. 40 leiefirmaer innen industrisektoren. Antall arbeidstakere ble beregnet til 2000 - 2500, samtidig som en understreket problemene med å fastslå eksakte tall for denne gruppen arbeidstakere. Innen kontorsektoren var det i løpet av 1970 rundt 20 firma som beskjeftiget snaut 3500 personer (Ot. prp. nr. 53, 1970-71:2).

Leievirksomheten i etterkrigstiden fram til 70-tallet foregikk altså i hovedsak innen den mekaniske verkstedsindustrien, spesielt innen skipsbygging, og i mindre grad innen bygg- og anleggssektoren.

2.2 Lovregulering av arbeidsleie i 1971 - § 27 i sysselsettingsloven

Fra leiefirmaenes spede begynnelse på 50-tallet, har virksomheten vært et politisk kontroversielt tema og skapt konflikter på arbeidsplassene

de har virket. Utover 60-tallet økte leievirksomheten i omfang og situasjonen ble etter hvert stadig mer uholdbar; i første rekke for fagbevegelsen og de ansatte. Bedriftsledelsene i de bedriftene som brukte leiefirmaene gikk også i flere sammenhenger kritisk ut mot leiefirmavirksomheten (ibid. 20ff). Norsk Jern- og Metallarbeiderforbund

"..tok så tidlig som 1964 initiativ overfor SBL og Arbeidsdirektoratet for å få til en ordning som forhindrer leiefirmaenes virksomhet, men dette førte ikke til praktiske resultat" (Norsk Jern- og Metallarbeiderforbund, 1967)

I 1967 vedtok Norsk Jern- og Metallarbeiderforbund at de ikke skulle inngå overenskomster med leiefirma uten at disse hadde en kontinuerlig egenproduksjon, der minst 50 prosent av de ansatte deltok. To år tidligere, i 1965, hadde forbundet på nytt reist krav om at Kommunal- og arbeidsdepartementet måtte fremme et forbud mot leiefirmavirksomheten.

"Saken ligger nå i Arbeidsdirektoratet - og i et brev av 3. oktober 1965 sier vi at hvis vårt nåværende lovverk ikke gir dekning for å gripe inn overfor leiefirmaene, må disse lovene forandres" (ibid.).

Arbeidsdirektoratet kom i 1967 med forslag til lovmessig regulering av leievirksomheten.

Utredning av arbeidsleie

I juni 1970 oppnevnte Kommunal- og arbeidsdepartementet i samråd med Arbeidsdirektoratet et internt tjenestemannsutvalg som skulle utrede leiefirmavirksomheten. Utvalgets mandat var å komme med forslag til endringer i sysselsettingsloven.

Da sysselsettingsloven ble vedtatt 27. juni 1947 var det lite aktuelt å regulere arbeidsleie. Derimot hadde man vedtatt et forbud mot "privat

arbeidsformidling" (§ 26 i sysselsettingsloven). Siden framveksten av leiefirmaene på 50-tallet, hadde skillet mellom privat arbeidsformidling og arbeidsleie vært et sentralt tema i den arbeidsmarkedspolitiske debatten. Følgelig ble spørsmålet om leiefirmaenes status i forhold til § 26 også et viktig spørsmål for utvalget. Forbudet mot privat arbeidsformidling ble i sin tid motivert med ønsket om å hindre privatpersoner eller firma i å tjene penger på å skaffe arbeid til andre. Dette er forøvrig i overensstemmelse med ILO-konvensjon 96, som Norge ratifiserte 1. juni 1947.

Utvalget kom fram til at utleie av arbeidskraft hadde mange felles kjennetegn med ordinær arbeidsformidling, men at det ikke kunne forbyes via forbudet mot privat arbeidsformidling i SL § 26. Man foreslo derfor en egen tilføyelse til sysselsettingsloven. Kommunal- og arbeidsdepartementet, som fulgte utvalgets innstilling, la fram sin tilråding 19. april 1971, og Stortinget vedtok samme dag det generelle forbudet mot arbeidsleie i form av SL § 27

Begrunnelsen for forbudet mot arbeidsleie

I innledningen til Odeltingsproposisjon nr. 53, 1970-71, slås det fast at:

"Bakgrunnen for at en har funnet det nødvendig å foreslå lovregler på dette feltet er at denne utleievirksomheten, særlig inne visse områder, har ført med seg betydelige ulemper" (Ot. prp. nr. 53, 1970-71:1).

Innen industrisektoren nevner utvalget 6 ulemper ved leievirksomheten (ibid. 19ff) For det første at leiefirmaene ikke tilfører nevneverdig ny arbeidskraft til arbeidsmarkedet. Rekrutteringen skjer fra etablerte bedrifter ved at leiefirmaene tilbyr gunstigere lønnsvilkår.

"Ikke sjelden tas folkene fra en bedrift for senere å bli leiet ut til den samme bedriften, med den forskjell at arbeidsgiveren nå må betale langt mer for arbeidskraften" (ibid. 2).

I tillegg nevner utvalget norske leiefirmaers virksomhet ved svenske verft som en ulempe, i og med at disse firmaene tapper norsk industri for arbeidskraft¹⁴. Som et tredje punkt pekes det på en mulig kostnadsøkning for arbeidsgiverne ved bruk av leiearbeidere. I forlengelsen nevner utvalget irritasjonene og misnøyen blant de fast ansatte på grunn av at leiearbeiderne får bedre betalt. Som et siste punkt påpekes det at leiearbeiderne mangler mange av rettighetene til de fast ansatte; tariffavtaler, spesielle pensjonsordninger, medbestemmelsesrett, velferdstiltak o.a. Leiearbeiderne skifter ofte arbeidsplass og vil derfor i liten grad ha mulighet til videreopplæring i bedriften, herunder muligheter til interne opprykk.

Kommunal- og arbeidsdepartementet sluttet seg "i det alt vesentlige" til utvalgets synspunkter og forslag til lovendring. I tillegg til utvalgets nevnte ulemper, fremhevet departementet

"den ugunstige effekt på samfunnsøkonomien som følger av det press på lønninger og priser som utleievirksomheten innebærer" (Ot. prp. nr. 53, 1970-71:12).

Departementet påpekte også at det måtte være en offentlig oppgave å skaffe den nødvendige arbeidskraften,

"enten det gjelder rekruttering til varig eller til tidsbegrenset arbeid. En legger til grunn at dette i det lange løp vil være en fordel for så vel arbeidsgivere som arbeidstakere, foruten at det ut fra samfunnsinteresser er ønskelig å ha kontrollen over den størst mulig del av omsetningen av arbeidskraft, for

¹⁴ "Dessutom förelåg klagomål från Sydnorge att de svenska varven dränerade området på yrkesskicklig arbetskraft" (Bohlin, 1989:308).

derved å kunne føre en arbeidsmarkedspolitikk som er mest mulig i samsvar med de mål myndighetene har satt" (ibid.).

Utvalget drøftet også verkstedsindustriens mulige behov for leiefirma. En tok her utgangspunkt i bransjens pressede leveringsfrister og argumentet om at det ikke er rasjonelt å ha en så stor regulær arbeidsstyrke at den kan dekke alle toppbelastninger. Sett mot denne bakgrunn mente utvalget at det kunne være behov for leilighetshjelp. Derimot endret konklusjonen seg når en tok i betraktning det tidligere nevnte argumentet om at utleiefirmaene ikke tilførte nevneverdig ny arbeidskraft til markedet.

"Utvalget kan derfor ikke se at det er behov for utleiefirmaer i industrien" (ibid. 27).

I kapittel 6 kommer vi tilbake til de ulempene utvalget nevnte og sammenlikner disse med 80-tallets situasjon innen bygg- og anleggssektoren.

Partenes holdning til utvalgets innstilling

Utvalgets innstilling ble sendt til høring hos de berørte partene, og departementet mottok gjennomgående positive svar på utvalgets synspunkter og forslag.

Norsk Arbeidsgiverforening uttalte bl.a. at

"Innenfor dette område (industriektoren) har leiefirmaenes virksomhet hatt uheldige følger, og det er konstatert et behov for inngrep fra myndighetenes side. Vi kan derfor gi vår tilslutning til at leiefirmaenes virksomhet her som hovedregel blir forbudt" (ibid. 6).

Mekaniske Verksteders Landsforbund innskrenket seg til å gi sin tilslutning til uttalelsen fra N.A.F. (ibid. 7).

Landsorganisasjonen støttet utvalgets innstilling, uten videre merknader, på samme måte som Norsk Jern- og Metallarbeiderforbund (ibid.). Den eneste organisasjonen som forholdt seg kritisk til innstillingen, var Norsk forbund for Servicefirmaer i Temporær Arbeidsassistanse. Vikarbyråforeningen i Norge organiserer i dag de største vikarbyråene. Disse leier i hovedsak ut arbeidskraft innen kontorsektoren, og vi går ikke nærmere inn på deres argumentasjon siden vårt fokus er innstilt på industrisektoren.

2.3 Sysselsettingslovens § 27 og utviklingen etter 1971

Ved tidspunktet for Stortingsvedtaket av SL § 27 var det bred enighet mellom arbeidsmarkedsmyndighetene, fagbevegelsen, verkstedsindustrien og de politiske partiene om at leiefirmavirksomheten innen industrisektoren burde avvikles¹⁵.

§ 27, som trådte i kraft 1. juni 1971, fikk følgende ordlyd:

"Det er forbudt å drive virksomhet som går ut på å stille egne ansatte til disposisjon for en oppdragsgiver når disse er underlagt oppdragsgivers ledelse og oppdragsgiveren selv har egne ansatte til å utføre arbeid av samme art eller drive en virksomhet hvor slikt arbeid inngår som et naturlig ledd. Departementet eller den det gir fullmakt, kan gjøre unntak fra forbudet i foregående ledd. For unntaket kan settes slike vilkår departementet bestemmer"¹⁶.

Utfyllende forskrifter ble gitt av Kommunal- og arbeidsdepartementet 20. april 1972, der dispensasjonsadgangen ble tillagt Arbeidsdirekto-

¹⁵ "Den som ved lovens ikrafttreden driver virksomhet som beskrevet i § 27, første ledd er forpliktet til å slutte innen 30. juni 1972, med mindre det gjøres unntak etter annet ledd" (Ot. prp. nr. 53, 1970-71:16).

¹⁶ Sysselsettingslovens § 27 slik den ble vedtatt 19. april 1971. § 27 ble endret, med virkning fra 1. mars 1981; se avsnittet "§ 27 - forbud mot bruk av arbeidsleie".

ratets styre. Et par måneder senere delegerte Arbeidsdirektoratet myndigheten for midlertidige dispensasjoner (opp til 3 måneder) til fylkesarbeidskontorene.

Det er verdt å legg merke til at § 27, slik den ble vedtatt i 1971, kun satte forbud mot å *drive* arbeidsleie, - ikke mot å *bruke* leid arbeidskraft. Som vi skal se ble dette endret 10 år senere.

En viss generell konjunkturoppgang rundt 1972 - 73, samt en tiltakende strukturendring, fra skipsbygging til offshore, falt sammen med ny vekst i omfanget av arbeidsleie¹⁷. Dette til tross for både det nye forbudet mot arbeidsutleie (SL § 27) og en avtale mellom Norsk Jern- og Metall og Mekaniske Verksteders Landsforbund om retningslinjer for bruk av leiefirma på den enkelte bedrift (Kjersheim, 1984:13).

Den nye veksten i leiefirmavirksomheten, tross lovforbudet, skyldes flere forhold. Den voksende offshorevirksomheten førte både til økt aktivitet og varierende behov for arbeidskraft, i og med det sterke innslaget av prosjektorganisering i denne bransjen (sammenhengen mellom prosjektorganisering og svingninger i bemanningsbehovet behandles i kapittel 5.4.4)

Strukturendringen innen verkstedindustrien, fra tradisjonell skipsbygging til offshore, kan være en av grunnene til at man også innen BA-bransjen på denne tiden fikk vekst i leiefirmavirksomheten. Igangsettingen av store offshorerelaterte prosjekt, som f.eks. Rafnes, innebar at tradisjonelle skipsbyggings- og verkstedsbedrifter i langt større grad enn tidligere samarbeidet med bygge og anleggsbedrifter. Mange av de tradisjonelle verkstedsbedriftene tok med seg sitt nettverk og organisasjonsmodeller, herunder bruken av leiefirma, i samarbeidet med bygge-

¹⁷ "Lovforbudet syntes å virke noenlunde etter sin hensikt de første par årene etter at det trådte i kraft. Utviklingen snudde seg imidlertid ved opptrapping av offshorevirksomheten i Nordsjøen utover i 1970-årene" (Tamburstuenutvalget, 1980:7).

og anleggsbedriftene. En kan her snakke om en "læringseffekt", der BA-bransjen tok opp noen av offshoreindustriens modeller for arbeids- og prosjektorganisering.

"Den strukturelle vridningen utover 70-tallet førte tradisjonelle industribedrifter inn i bygg og anleggsbransjen, og bidro dermed til økt leievirksomhet innen bygg og anlegg"¹⁸.

Ved siden av disse strukturelle endringene kommer det enkle forholdet at leiefirmaene rett og slett lot være å søke om dispensasjon og fortsatte aktiviteten med merkelappen entreprenør eller underentreprenør. Både avtalen mellom Norsk Jern- og Metallarbeiderforbund og Mekaniske Verksteders Landsforbund og SL § 27 regulerte arbeidsutleie som sådan og trakk ikke opp grensen mellom arbeidsleie og underentreprise. Leiefirmavirksomheten tiltok i omfang, delvis skjult via avtaler om entrepriser/underentrepriser mellom oppdragsgiver og leiefirma (Kjersheim, 1984:13f).

I Norsk Jern- og Metallarbeiderforbund ble man snart klar over de nye måtene å "skrive seg utenom § 27", og de inngikk i 1975 en ny avtale med M.V.L. Det viste seg likevel vanskelig å hindre den ulovlige arbeidsutleien, i og med at en måtte legge fram bevis for at den formelle avtalen om entreprise ikke samsvarte med det reelle forholdet mellom oppdragsgiver og leiefirmaet.

Nye offentlige utredninger om arbeidsleie

Utover 70-tallet ble det klart at de eksisterende reglene ikke virket i henhold til sine intensjoner om å hindre uheldig leiefirmavirksomhet.

I regi av Nordisk Ministerråd ble det i 1976 nedsatt en nordisk arbeidsgruppe som skulle utrede utleie- og entreprisevirksomhet i

¹⁸ Intervju med Frank Olsen, Fellesforbundet. 17.april 1989. Frank Olsen var bl.a. medlem i LOs referansegruppe i forbindelse med forslaget til § 27 i sysselsettingsloven.

Norden, og sluttrapporten forelå i 1978 (NU A 1978:5). I forhold til foregående norske utredninger innebar arbeidsgruppens konklusjoner et noe endret syn på leiefirmaenes betydning for arbeidslivet. Man understreket for det første at leiefirmavirksomheten hadde en gunstig virkning for fleksibiliteten i arbeidslivet - gitt at virksomheten ble drevet seriøst. Samtidig konkluderte man med nødvendigheten av skjerpede bestemmelser. Blant annet trakk man fram økonomiske sanksjoner som et virkemiddel - samt bestemmelser som nedla forbud mot *bruken* av ulovlig arbeidsleie. Slik sett var dette den første utredningen som uttalt gikk inn for at forbudet mot ulovlig leievirksomhet også skulle omfatte oppdragsgiveren eller brukeren av leiefirma.

Det man oppfattet som uheldig leiefirmavirksomhet ble i 1977 også drøftet i samarbeidskomiteen mellom LO og DNA, og i juli samme år oppnevnte Kommunal- og arbeidsdepartementet i samråd med Arbeidsdirektoratet, LO og N.A.F. en arbeidsgruppe som på nytt skulle vurdere bruken av leiefirma. Arbeidsgruppens medlemmer kom fra Arbeidsdirektoratet, Arbeidstilsynet, N.A.F. ved Mekaniske Verksteders Landsforbund og LO ved Norsk Jern- og Metallarbeiderforbund.

Arbeidsgruppen - også kalt Danielsenutvalget - fikk et todelt mandat. For det første skulle den vurdere mulige kortsiktige tiltak som raskt kunne iverksettes overfor ulovlig arbeidsleie, drevet enten av norske eller utenlandske leiefirma. I tillegg skulle utvalget vurdere om det gjeldende lovverket var tilfredsstillende, eller om det burde endres for å gjøre det lettere å håndheve (Danielsenutvalget, 1978).

At utenlandske leiefirma nevnes i utvalgsmandat, var et uttrykk for at leiefirmavirksomheten på 70-tallet hadde endret karakter. Mens man på 60-tallet var opptatt av at leiefirmaene kanaliserte norske fagarbeidere til Sverige, og dermed tappet norsk industri for nødvendig arbeidskraft, skjedde det i siste del av 70-tallet en omvendt strøm. Nå var det utenlandske leiefirma, med i hovedsak utenlandsk arbeidskraft, som tok

oppdrag i norsk verkstedindustri, særlig innen den voksende offshore-tilknyttede industrien.

Danielsenutvalget leverte sin første delinnstilling den 10. mars 1978, der det gjennomgikk norsk og svensk lovgivning for arbeidsleie, samt mulige årsaker til den fortsatte veksten i arbeidsleie. Utvalget nevnte i den sammenhengen leiefirmaets og den enkelte utenlandske arbeidstakers mulighet til å unndra skatt. En bedret kontroll med leiefirmaenes skattetrekk ville ifølge utvalget ta vekk noen av motivene bak arbeidsleien. Forslaget var at oppdragsgiveren skulle kontrollere at leiefirmaet, norsk eller utenlandsk overholdt sine skatteplikter.

Det andre tiltaket utvalget foreslo var en straffesanksjon knyttet til *bruken* av ulovlige leiefirma. Dette var i tråd med forslaget som den nordiske arbeidsgruppen kom med samme år. Men i første omgang innstilte Danielsenutvalget på et kompromiss, og argumenterte for at en avtale mellom hovedorganisasjonene i arbeidslivet ville være den beste løsningen. Arbeidsgruppen la fram et 16-punktsforslag til avtale mellom LO og N.A.F., men dette ble aldri iverksatt (Kjersheim, 1984:18). Derimot var tanken om forbud mot bruk av leiefirma med dette for alvor bragt inn i debatten. Tjenestemannsutvalget som avga sin innstilling i forbindelse med lovvedtaket i 1971 (§ 27), drøftet også et slikt forbud. Man valgte likevel å la det bero, siden det på det tidspunktet var en så uttalt enighet mellom partene på arbeidsmarkedet om at leiefirmavirksomheten måtte opphøre.

Syssetningslovens § 27 - forbud mot bruk av arbeidsleie

I sin sluttinnstilling (5. mars 1979) videreførte Danielsenutvalget sitt forslag om at også brukeren av ulovlig arbeidsleie skulle gjøres straffansvarlig. Begrunnelsen var antakelsen om at brukeren dermed ville forsikre seg om at leiefirmaet hadde dispensasjon fra forbudet i § 27 (Danielsenutvalget, 1979). Men dermed var også enstemmigheten blant

partene på arbeidsmarkedet brutt, idet N.A.F.s representant i arbeidsgruppen stemte mot¹⁹.

Sluttinnstillingen lå til grunn for Kommunal- og arbeidsdepartementets forslag til endring av SL § 27. I merknadene til innstillingen uttalte departementet:

"Bakgrunnen for at en har funnet det nødvendig å gjøre også bruken av ulovlig utleid arbeidskraft ulovlig og straffbar, er at det nåværende forbud mot utleie ikke har vist seg tilstrekkelig for å bekjempe den ulovlige utleievirksomheten" (Ot. prp. nr. 4, 1980-81:1)

Videre heter det at:

"Departementet vil understreke at det primære mål må være å stoppe den illegale utleie av arbeidskraft. I likhet med utvalget mener vi at et hensiktsmessig middel i denne henseende er å innføre et straffesanksjonert forbud mot bruk av ulovlig utleid arbeidskraft" (ibid. 3).

Danielsenutvalgets forslag ble vedtatt 12. september 1980 og § 27 fikk følgende tillegg:

"Det er også forbudt å gjøre bruk av arbeidskraft fra slik virksomhet som nevnt i først ledd, med mindre det er gjort unntak etter annet ledd".²⁰

¹⁹ N.A.F.s representant begrunnet sin dissens med: "Prinsipielt er Norsk Arbeidsgiverforening motstander av den tiltagende bruk av straffebestemmelser innen arbeidslivets område. Spesielt gjelder dette hvor man på forhånd har store problemer med å avgjøre om et konkret forhold er straffbart eller ikke, slik forholdene er i den aktuelle sak når det gjelder avgrensingen av hva som er forbudt utleie av arbeidskraft og hva som er lovlig underentreprenørvirksomhet" (Ot. prp. nr. 4, 1980-81:2).

²⁰ Det ble også vedtatt å gjøre straffebestemmelsen i § 40 gjeldende for juridiske personer (Ot. prp. nr. 4, 1980-81:6).

N.A.F.s dissens i utvalget fikk et parallelt forløp ved Stortingets behandling av lovendringsforslaget idet Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti stemte mot forslaget om å forby bruken av ulovlig arbeidsleie (Kjersheim, 1984:21). Dermed var også den politiske enigheten fra 1971 brutt, men - bare i dette spørsmålet. Fremdeles hadde ingen av de politiske partiene eller partene på arbeidsmarkedet argumentert for ta vekk forbudet mot arbeidsleie innen industrisektoren. Uenigheten dreiet seg om valg av virkemidler for å hindre ulovlig arbeidsleie.

2.4 Arbeidsleie i bygg og anlegg ved inngangen til 80-tallet

Så godt som alle undersøkelser av leiefirmavirksomhet rundt 1980 konsentrerte oppmerksomheten til verkstedindustrien og offshoresektoren, noe som peker i retning av at disse bransjene hadde mest leiefirmavirksomhet²¹. Følgelig er det vanskelig å få oversikt over hvor omfattende leiefirmavirksomheten i BA-bransjen var ved inngangen til 80-tallet.

Fylkesskattekontoret i Oslo utarbeidet i 1983 en intern rapport om arbeidsleie, med hovedvekt på bygg og anleggsbransjen (Vethe og Langeland, 1983). Ut fra denne kan en ikke slutte seg til det totale omfanget av leiefirmavirksomheten. Derimot fastslås det at nesten alle de 30 undersøkte firmaene hadde drevet arbeidsutleie tilbake til 1978. Det antydes også et omfang av arbeidsleie (industri og BA-bransjen i hele landet) i 1982 på 8000 finske og 15 000 danske leiearbeidere

²¹ Se bl.a.:

- Arbeidstilsynet 7. distrikt, 1982.
- Jordheim, 1980.
- Kjersheim, 1984.
- Ravnaas, 1982.
- Rønhovde, 1981.

(ibid. 2). Svenske leiearbeidere kom i tillegg. Det ble understreket at disse tallene var svært omtrentlige.

I en gjennomgang av historien til Tømmer- og bygningssnekrenes fagforening i Rogaland de siste 100 årene, nevnes leiefirmavirksomhet første gang på slutten av 60-tallet (Johannesen, 1988:245)

Inntrykket av at leiefirmavirksomheten i BA-bransjen var utbredt i siste halvdel av 70-tallet, støttes i viss grad av FAFOs bedriftsundersøkelse²². På spørsmålet "Når begynte man å benytte leiefirma i byggebransjen?" svarte noe over halvparten at det skjedde ved inngangen til 80-tallet eller tidligere. Resten tidfestet leiefirmavirksomheten til byggeboomen fra høsten 1985. Denne forskjellen i tidsfastsettelse må i stor grad forklares med ulike erfaringer. Noen har vært i kontakt med leiefirma på 70-tallet, mens andre først kom i kontakt med arbeidsleie under byggeboomen²³.

Ved inngangen til 80-tallet var leiefirmavirksomheten etablert som en del av BA-bransjen, spesielt i Oslo, Akershus, Rogaland og Hordaland (Vethe og Langeland, 1983:4).

Offshore, fleksibilitet og nye utredninger om arbeidsleie

En måned etter at Danielsenutvalget hadde levert sin sluttinnstilling, oppnevnte Kommunal- og arbeidsdepartementet den 16. april 1980 et

²² FAFOs bedriftsundersøkelse består av intervju med bedriftsleder, byggeplassjef og tillitsvalgt ved 30 tilfeldig utvalgte bedrifter i BA-bransjen i Oslo. For en nærmere beskrivelse av bedriftsundersøkelsen, se "Metode og generaliseringsproblematikk". Leiefirmaprojektet, arbeidsnotat nr.1. FAFO 1989.

²³ Et annet forhold som kan forklare de ulike erfaringene når det gjelder utviklingen av arbeidsleie i BA-bransjen er hva en skal forstå med arbeidsleie eller leiefirmavirksomhet. Som tidligere nevnt er det en utbredt begrepsuklarhet når det gjelder hva man oppfatter som leiefirma, kontraktørvirksomhet/enmannsbedrifter og underentrepriser. Dette bidrar til at det som framstår som leiefirmavirksomhet for en person beskrives som underentreprise for en annen - og omvendt.

nytt utvalg som skulle vurdere arbeidsleie innen industrisektoren. Utvalget var interdepartementalt, med bl.a. statssekretærene i Industri-, Olje- og energi- og Kommunal- og arbeidsdepartementet som medlemmer²⁴.

Oppnevningen av et nytt arbeidsleieutvalg så tett innpå det avsluttede Danielsenuutvalget kan synes noe underlig. Bakgrunnen er å finne i den sterke veksten i offshorevirksomheten på slutten av 70-tallet og den derav følgende mangel på faglært arbeidskraft og omfattende bruk av leiefirma. Argumentet om nytten av leiefirma via den fleksibilitet de representerer, et forhold som ble påpekt i 1978 av den nordiske arbeidsgruppen, ble ved inngangen til 80-tallet gjentatt med økende tyngde. Blant annet fra offshoreindustrien, men også i offentlige innstillinger. I Moe-utvalgets utredning om kostnadsutviklingen på norsk kontinentalsokkel heter det bl.a.:

"Diskusjonen om leiefirmaenes virksomhet har pågått i flere år. Komiteen erkjenner at her foreligger det en del uløste problemer. Det synes imidlertid å være et klart behov for den fleksibilitet i arbeidskrafttilgangen som disse firmaene representerer. Komiteen mener det bør være mulig å innpasse leiefirmaenes virksomhet i det øvrige arbeidsliv på en tilfredsstillende måte, i det den fleksibilitet de representerer er et nødvendig innslag" (Kostnadsanalysen norsk kontinentalsokkel del 1, 1980:19).

Begrunnelsen for at denne fleksibiliteten burde ivaretas var derimot i strid med tidligere utredningers konklusjoner. På 60-tallet og begynnelsen av 70-tallet var det en allment akseptert påstand at leiefirmaene ikke bidro "nevneverdig" med arbeidskraft, idet de i all hovedsak rekrutterte arbeidskraft fra etablerte firma. Med det økende innslaget av utenlandske leiefirma ble den tidligere konklusjonen omstridt.

²⁴ Statssekretærutvalgets innstilling forelå 3. oktober 1980, en snau måned etter vedtaket om forbudet mot bruk av ulovlig arbeidsutleie.

Det var disse nye forutsetningene for virkningene av arbeidsleie, herunder den økede bruken av leiefirma, spesielt innen offshoreindustrien, som lå til grunn for oppnevningen av statssekretærutvalget - det såkalte Tamburstuenutvalget. I mandatet heter det:

"Med utgangspunkt i de konkurranseforhold som rår og de problemer sysselsettings- og arbeidsmiljølovens bestemmelser synes å skape for rasjonell avvikling av arbeidene, bør gruppen vurdere praktiske ordninger og mulige justeringer av lovverket for å kontrollere bruken av leiefirmaer, og hvilke tiltak som kan iverksettes for å gi myndighetene bedre styring med denne virksomheten (vår utheving)" (Tamburstuenutvalget, 1980:4).

Dette utdraget viser at Kommunal- og arbeidsdepartementet på dette tidspunktet var åpen for en mer liberal holdning til arbeidsleie enn tidligere. Utgangspunktet for utredningen var det motsatte av tidligere utredninger - nå var det problemene sysselsettingsloven skapte for "rasjonell avvikling" av arbeidene som skulle fokuseres. Departementet åpnet dermed for en mer uttalt drøfting av sammenhengen mellom en streng tolkning av § 27 i sysselsettingsloven og bedriftenes behov for fleksibilitet, eller "økonomisering med arbeidskraften".

Tamburstuenutvalget konkluderte med følgende:

"Det er ikke økonomisk regningssvarende for bedrifter å dimensjonere slik at de til enhver tid kan dekke alle fagområder og ha kapasitet til å avvikle produksjonstopper. For bedriftene vil det i slike tilfelle nesten alltid falle rimeligere å leie denne arbeidskraften enn å holde den selv hele året.

Bruk av leiet arbeidskraft øker således etablerte bedrifters evne til å være fleksible med hensyn til fagområder og setter dem i stand til å klare toppbelastninger i produksjonen, samt å kunne konkurrere såvel nasjonalt som internasjonalt.

Det er dog fra arbeidslivets organisasjoner og fra myndighetenes side blitt pekt på en rekke negative følger av den økende arbeidsleievirksomheten - følger som både rammer bedriftene og disse bedrifters fast ansatte.

Bruk av utleiefirmaer bør etter deres mening begrenses ved at en del av de forhold som i dag gjør bruken av leiefirma nødvendig, blir endret. Utvalget deler denne oppfatningen og mener at det må iverksettes tiltak som dels bidrar til å begrense omfanget og dels regulerer forholdene i den grad man er nødt til å bruke utleiefirma" (ibid. 12f).

Tamburstuenutvalget inntok dermed et delvis nytt standpunkt, i overensstemmelse med den nordiske arbeidsgruppen. Det nye lå i at utvalget understreket det de oppfattet som leiefirmavirksomhetens positive bidrag til mobilitet og fleksibilitet på arbeidsmarkedet. Samtidig ønsket utvalget å redusere de uheldige sidene ved leiefirmavirksomheten.

"På denne bakgrunn vil Utvalget foreslå at det legges opp til en praktisering av dispensasjonsadgangen etter sysselsettingslovens bestemmelser som, på den ene side kan sikre den nødvendige fleksibilitet på arbeidsmarkedet, og på den annen side føre til at uheldige sider ved utleievirksomheten reduseres" (ibid. 28f).

Utvalgets forslag rettet seg til forskriftene som regulerte dispensasjonsadgangen fra det generelle forbudet i SL § 27. Som nye kriterier ved tildeling av dispensasjon mente utvalget at en burde legge særlig vekt på om virksomheten ville ha sysselsettingsvirkninger i vedkommende distrikt. Dessuten drøftet utvalget arbeidstidsspørsmålet, og tok til orde for en praktisering i retning av mer blokkfritid; dvs. at leiearbeiderne skulle få anledning til å konsentrere arbeidstiden slik at de kunne ta ut

lengre perioder fritid. Videre foreslo utvalget en del kriterier for tildeling av dispensasjon²⁵.

Innstillingen førte til en revidering av dispensasjonsforskriftene. De fleste av utvalgets forslag er å gjenfinne i de nye forskriftene som ble gitt av Kommunal- og arbeidsdepartementet 11. mars 1983. Samtidig med vedtaket om de nye forskriftene, ble selv dispensasjonsmyndigheten overført fra Arbeidsdirektoratets styre til ett nytt utvalg: Arbeidsutleieutvalget²⁶, underlagt Arbeidsdirektoratet. Arbeidsutleieutvalget avgjør de enkelte dispensasjonssøknadene, og ble opprettet for å effektivisere saksbehandlingen.

Parallelt med Tamburstuenutvalgets utredning ble det i 1979 på nytt nedsatt en nordisk arbeidsgruppe i regi av Nordisk Ministerråd. Også denne gangen var temaet "Grå verksamhet", og sluttrapporten forelå i 1983 (NU nr. 7, 1983).

Mens den første utredningen inntok en avventende holdning til muligheten for fellesnordisk lovgivning og kontrollrutiner, var dette hovedtema for den andre utredningen. Arbeidsgruppen konkluderte bl.a. med et fellesnordisk bedriftsregister som virkemiddel for myndighetenes kontroll med entreprenører og leiefirma. I tillegg tok man til orde for at oppdragsgiver burde tillegges registreringsplikt ved bruk av utenlandsk arbeidskraft.

²⁵ Følgende kriterier burde etter utvalgets vurdering tillegges vekt i dispensasjonsspørsmål:

- Utleiefirmaet skal være registrert som aksjeselskap i Norge
- Firmaet skal ha ordnede overenskomstforhold.
- Firmaet skal drive opplæringsvirksomhet.
- Før inngåelse av avtale om å leie arbeidskraft, skal det forhandles og avtales med de tillitsvalgte for innleiebedriftens fast ansatte (Tamburstuenutvalget, 1980:29).

²⁶ Arbeidsutleieutvalget består av tre personer; en fra arbeidstakersiden, en fra arbeidsgiversiden, samt lederen av utvalget som skal ha "innsikt i arbeidsmarkedsspørsmål".

Registreringsplikt - eller opplysningsplikt - for næringsdrivende ved bruk av utenlandske arbeidstakere ble vedtatt i 1980, og administrasjonen er tillagt Oljeskattekontoret i Sandnes²⁷.

2.5 Oppsummering

Etterkrigstidens debatt om bruk av leiefirma har omfattet store deler av arbeidslivet - fra bedrifter og ansatte, deres respektive organisasjoner, offentlige myndigheter - både arbeidsmarkeds- og skatteetaten - til de politiske partiene. 60- og deler av 70-tallet var, til tross for konflikter, kjennetegnet av enighet om bruken av virkemidler for å hindre "uheldig" leiefirmavirksomhet. Dette endret seg på siste halvdel av 70-tallet, da det viste seg at lovforbudet fra 1971 ikke i tilstrekkelig grad hindret den uheldige eller ulovlige leiefirmavirksomheten.

Mens 60-tallets arbeidsleie til stor del fant sted innen verksted- og skipsbyggingsindustrien og bidro til å overføre faglært arbeidskraft fra norske til svenske industriarbeidsplasser, endret bildet seg utover 70-tallet. I takt med den raske nedbyggingen av skipsverftene og omleggingen til offshorerelatert produksjon, tiltok leiefirmavirksomheten på nytt. Men i denne perioden var virkningene andre enn tiåret tidligere. Nå var det utenlandske firma som tok oppdrag i Norge og tilførte arbeidskraft til norsk industri. Holdningene til arbeidsleie endret seg også noe, særlig på industrihold og blant de borgerlige partiene. Argumenter om leiefirmaenes bidrag til fleksibilitet på arbeidsmarkedet fikk økende tilslutning.

Mens tjenestemannsutvalget fra 1970 avviste sammenhengen mellom arbeidsleie og økt fleksibilitet, fikk vi Tamburstuenutvalgets innstilling i 1980. Her understrekes leiefirmaenes positive bidrag til bedriftenes

²⁷ Lovgivningen som regulerer opplysningsplikten for oppdragstakere (leiefirma eller underentreprenør) og oppdragsgiver er gitt i Ligningsloven av 13. juni 1980, §§ 6-10, 10-6 og 10-7.

fleksibilitet og muligheten til å variere antallet sysselsatte med topper i produksjonen.

Noe forenklet kan en si at uenigheten på 70-tallet var knyttet til spørsmålet om forbudet fra 1971 mot å *drive* leiefirmavirksomhet skulle utvides til også å omfatte *bruken* av ulovlig arbeidsleie. I 1980 ble det, med utvalgsdissens fra N.A.F., og mot stemmene fra Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, vedtatt forbud mot bruk av ulovlig arbeidsleie.

Hensynet til ordnede arbeidsforhold, faste avtale-, lønns- og arbeidstidsordninger og hensynet til bedriftenes mulighet til å endre bemanningen med variasjoner i aktiviteten, har utgjort stridens kjerne i spørsmålet om arbeidsleie. I denne konflikten sto LO og forbundene på den ene siden og N.A.F. og bransjeorganisasjonene på den andre.

I et politisk system som det norske, gjerne betegnet som "forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon" (Hernes, 1979), kom denne konflikten bl.a. til uttrykk i det store antallet offentlige utredninger om arbeidsleie. I løpet av femårsperioden 1975 - 80 ble det oppnevnt 4 forskjellige offentlige arbeidsgrupper eller utvalg - to nordiske og to norske. I tillegg kommer tjenestemannsutvalget fra 1970.

Den gjennomgående konklusjonen i etterkrigstidens ulike utredninger, proposisjoner, uttalelser og avtaler mellom partene på arbeidsmarkedet har vært at arbeidsleie innen industrisektoren, herunder bygg og anlegg, ikke skal tillates, men begrenses til det minimale. Mot denne bakgrunn er det noe overraskende at arbeidsleie likevel har forekommet i deler av norsk industri og BA-bransje. En må stille spørsmålet om hvilke krefter som driver denne utviklingen, på tvers av de hindringer og forbud som omhegner leiefirmavirksomheten. Men først må vi få et bilde av dagens situasjon når det gjelder arbeidsleie i bygg- og anleggsbransjen.

Kapittel 3 Omfanget av leiefirma- virksomhet i bygg og anlegg

I det foregående kapittelet har vi sett at leiefirmavirksomheten ikke er et nytt innslag, verken innen kontor-, industri eller bygg- og anleggssektoren. Selv om det er vanskelig å tallfeste, kan en fastslå at det i bygg og anleggsbransjen har forekommet arbeidsleie siden begynnelsen av 70-tallet. Spørsmålet for dette kapittelet er:

Hvor omfattende har leiefirmavirksomheten vært de siste årene?

Det leder til spørsmål av typen; Hvor mange leiearbeidere var i gjennomsnitt sysselsatt? I hvilke deler av byggebransjen var leiefirmavirksomheten mest utbredt; var det de store eller små bedriftene som i størst utstrekning brukte leiefirma? Hvem var "leiearbeideren"?

I den videre framstillingen har vi skilt mellom lovlig og ulovlig leiefirmavirksomhet. Det vil si mellom arbeidsleie som drives med dispensasjon og virksomhet som drives uten dispensasjon fra sysselsettingslovens § 27.

3.1 Omfanget av lovlig leiefirmavirksomhet

Hvis det er gitt dispensasjon, er det innen industrisektoren tillatt å drive og å gjøre bruk av leiefirma. Det er to offentlige myndigheter som kan innvilge dispensasjon:

- 1) Arbeidsdirektoratet ved Arbeidsutleieutvalget
- 2) Fylkesarbeidskontorene

Dispensasjoner gitt av Arbeidsdirektoratet

Arbeidsdirektoratet kan gi dispensasjon for opp til 5 år, men gir i praksis sjelden dispensasjoner for mer enn to års varighet. Fylkesarbeidskontorene kan innvilge dispensasjon knyttet til "leilighetsvis" utleie, for en periode på 6 måneder, med mulighet for 3 måneders forlengelse²⁸.

Arbeidsdirektoratets/Arbeidsutleieutvalgets generelle dispensasjoner til BA-bransjen omfattet i 1987 1 bedrift og 50 årsverk. I 1988 var tilsvarende omfang 1 bedrift og 20 årsverk (Arbeidsutleieutvalget, 1987-88).

Dispensasjoner gitt av fylkesarbeidskontorene

For å få et bilde av omfanget av den lovlige, dispenserte utleien i BA-bransjen, har vi plukket ut fylker med stor byggeaktivitet på 80-tallet. Isolert sett kan en i disse fylkene forvente en relativt stor etterspørsel etter leiefirma. Følgende fylkesarbeidskontor ble valgt:

- * Oslo/Akershus
- * Hordaland
- * Rogaland
- * Vestfold
- * Østfold

Som vi ser av tabell 3.1 var det bare i 1986 og 1987 det forekom dispensasjoner fra Fylkesarbeidskontoret i Oslo og Akerhus. Sett på bakgrunn av ca. 20 000 registrerte bygningsarbeidere i Oslo i 1986, hadde den lovlige arbeidsleie et svært lite omfang. Som vi skal se i det følgende kapittelet utgjør den dispenserte arbeidsleien en forsvinnende liten del av den ulovlige leiefirmavirksomheten.

²⁸ Se forskriftene til § 27 i sysselsettingsloven, vedlegg 1, kap. 2.

Av de 6 bedriftene som fikk innvilget dispensasjon i Oslo/Akershus i 1986 var 4 norske og 2 svenske. De tilsvarende tallene for 1987 var 2 norske og et dansk firma. De utleide bygningsarbeiderne var forskalingssnekkere, betongarbeidere, murere, tømrere og rørleggere, med hovedvekt på snekkere og tømrere.

Tabell 3.1 Midlertidige dispensasjoner fra § 27 innen bygg og anleggsbransjen, gitt ved Fylkesarbeidskontoret i Oslo/Akershus og Hordaland. 1982-89.

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Oslo/Akershus								
Årsverk	0.5	0.5	0.0	0.1	30	13	0.2	0.0
Utleiebedrifter	1	1	0	1	6	3	1	0
Hordaland								
Årsverk	0.	0.	0.	0.	15	58	3	0.0
Utleiebedrifter	1	1	0	1	3	6	3	0

Kilde: Arbeidsdirektoratet; arkiv

Bildet av den dispenserte, lovlige leiefirmavirksomheten i Hordaland er i hovedsak likt det vi fant for Oslo/Akershus. Dispensasjonene begrenser seg til årene 1986 og 1987, og har et lite omfang. I motsetning til i Oslo/Akershus, der noen av leiefirmaene var svenske og danske, var det kun norske firma i Hordaland. En annen forskjell er hvilke faggrupper som er gitt dispensasjon. Mens hovedvekten i Oslo/Akershus berstod av snekkere og tømrere, utgjorde grunn/betong og forskaling/jernbindere nærmere 3/4 av dispensasjonene i Hordaland i 1987. Disse dispensasjonene ble gitt til to firma, som begge leiet ut til bedrifter tilknyttet Mongstadprosjektet.

For fylkesarbeidskontorene i Rogaland, Vestfold og Østfold har det ikke vært mulig å få opplysninger fra årene før 1987. I løpet av årene

1987 og 1988 ble det til sammen i disse fylkene kun gitt 1 dispensasjon til BA-bransjen (Arbeidsdirektoratet, 1989).

Arbeidsutleieutvalget avsto 56 prosent av alle søknadene i perioden 1985 - 1988 (Torp, 1989:113), mens en ved fylkesarbeidskontorene i Oslo/Akershus og Hordaland i samme periode ikke foretok avslag²⁹.

Det kan tenkes ulike forklaringer på det begrensede omfanget av midlertidige dispensasjoner i BA-sektoren. En mulighet er at bedriftene ikke søker, fordi de ikke er informert om forbudet mot arbeidsleie og saksgangen for dispensasjonssøknader. En annen forklaring er at de unnlater å søke fordi de vet at det er vanskelig å få innvilget dispensasjon. Bare de som er rimelig sikre på å få innvilget dispensasjon - de mer seriøse firmaene - velger å søke. Såkalte rene leiefirma, uten egenproduksjon og ordnede lønns- og arbeidsvilkår, vil i henhold til kriteriene for tildeling av dispensasjon stille svakt og ifølge en slik forklaring unnlate å søke.

I forlengelsen kan en også stille spørsmålet om firmaenes motiv for å drive arbeidsleie. Hvis det er slik at motivet ligger i mulig fortjeneste ved å omgå arbeids- og skatterettslige regler og avtaler, så vil firmaet forsøke å skjule leieforholdet. Følgelig vil en heller ikke søke om dispensasjon. En slik antakelse er utbredt ved de arbeidskontorene som har innvilget dispensasjoner innen BA-bransjen. For de skriftlige søknadene som kommer til fylkesarbeidskontorene, har avslagsprosenten som nevnt vært svært liten. Derimot mottok man en del telefonforespørsler, spesielt i 1986 og 1987 om mulighetene for å få dispensasjon. Gjennomgående var dette såkalte "useriøse leiefirma" som ikke ville ha fått dispensasjon. Telefonforespørlene ble sjelden fulgt opp i form av skriftlige søknader³⁰.

²⁹ Opplysningene er gitt av Hans Werner Eriksen og Evelyn Mugaas, ved henholdsvis fylkesarbeidskontoret i Oslo/Akershus og Hordaland.

³⁰ (ibid.)

Oppsummering

Omfanget av den lovlige, dispenserte leiefirmavirksomheten i bygge- og anleggsbransjen var på siste halvdel av 80-tallet svært begrenset, både når det gjaldt dispensasjoner gitt av Arbeidsdirektoratet (generelle dispensasjoner) og av fylkesarbeidskontorene (midlertidige dispensasjoner). Totalt representerte alle dispensasjonene i 1987 121 årsverk.

3.2 Omfanget av ulovlig arbeidsleie i Oslo 1987

For å kartlegge omfanget av leiefirmavirksomheten i Oslo, ble det av FAFO i løpet av våren og høsten 1988 foretatt intervjuer med daglig leder, byggeplassjef og tillitsvalgt i 30 tilfeldig valgte BA-bedrifter³¹. Disse bedriftene sysselsatte til sammen 3112 personer eller 15 prosent av alle registrerte i bygg og anlegg i Oslo.

De tallene som presenteres i det følgende tar utgangspunkt i bedriftslederes og byggeplassjefers svar på følgende spørsmål:

"Har bedriften i løpet av 1987 benyttet leiefirma, og i så fall; hvor stort var omfanget målt som andel av antall fast ansatte?".

Et problem ved å stille dette spørsmålet har sammenheng med den uklare grensen mellom arbeidsleie og underentreprise. Når det ikke er entydig gitt hva et leiefirma faktisk er, blir det vanskelig å oppgi et anslag for bruken av leiefirma. Forut for spørsmålet over ble følgende de intervjuede stilt spørsmål om hva de oppfattet som grensen for leiefirmavirksomhet i forhold til underentreprise. Hvilke kriterier som ble vektlagt og hvordan man trakk grensen, behandles nærmere i

³¹ Gjennomføringen av intervjuene, herunder bruk av metode og problemer knyttet til generalisering fra små utvalg, er beskrevet i et eget arbeidsnotat: Stokland, D. Bedriftsundersøkelsen. Metode, generalisering og utvalgssørrelse. Arbeidsnotat, leiefirma-prosjektet. FAFO 1989.

kapittel 4. Poenget her er at de følgende anslagene for leiefirmavirksomheten er basert på bedriftslederes og byggeplassjefers egen definisjon av grensen mellom arbeidsleie og underentreprise. Eller sagt med andre ord - *anslagene er uttrykk for den virksomheten bedriftslederne og byggeplassjefene selv oppfattet som ulovlig leiefirmavirksomhet.*

Antall årsverk

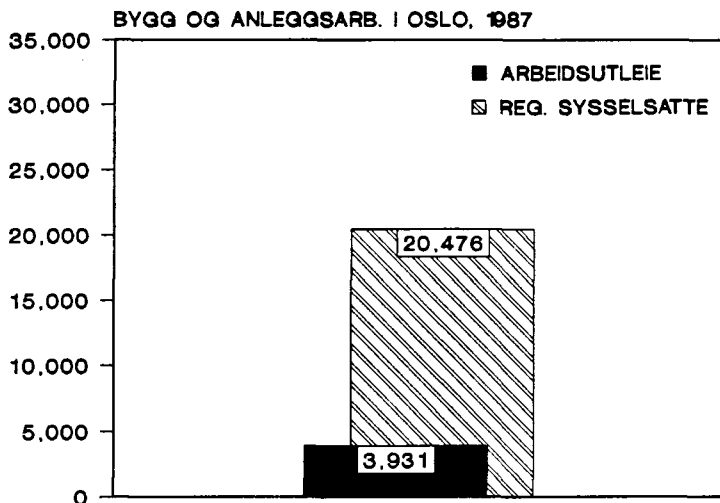
Figur 3 A viser at omfanget av den ulovlige leiefirmavirksomheten utgjorde ca. 4000 leiearbeidere. Dette er et gjennomsnittstall og innebærer noe forenklet at det til en hver tid var 4000 bygningsarbeidere som jobbet for et ulovlig drevet leiefirma i Oslo i 1987³².

Dette tallet kan forstås som 4000 årsverk, med et visst forbehold om at antall årsverk lå høyere i og med at den gjennomsnittlige arbeidstiden for leiearbeideren ligger over årsverksnormen på ca. 1740 timer. Dette drøftes nærmere i kapittel 4.1. Anslaget på 4000 årsverk er snarere for lavt enn for høyt³³.

³² Tallet 4000 er framkommet som et veiet gjennomsnitt for alle bedriftene som inngår i undersøkelsen. Bedriftenes sysselsettingsandel i forhold til totalt antall BA-sysselsatte er brukt som veiefaktor. Framgangsmåten for veiing er hentet fra Hellevik, 1977:320-322.

³³ Anslaget på 4000 er forbundet med en viss usikkerhet som kan angis å ligge mellom 3439 og 5119 årsverk. Det betyr at vi med 90 % sikkerhet kan si at det faktiske omfanget ligger mellom 3439 og 5119 årsverk, med 3931 som det mest sannsynlige eller realistiske anslaget. Denne usikkerheten, gjengitt i form av det lave og det høye anslaget, skyldes både metodiske og utvalgstekniske forhold. I tillegg kommer usikkerheten knyttet til hvor "sant" bedriftsledere og byggeplassjefer besvarte spørsmålet om bruk av leiefirma. Disse metodiske usikkerhetene peker i retning av at bedriftsintervjuenes anslag ligger noe lavt. Dette er det tatt et visst hensyn til ved at det opprinnelige utvalgsresultatet på 3414 er korrigert noe opp, til 3931. For nærmere drøftinger og begrunnelser, se Arbeidsnotat 1; Stokland, 1989.

Figur 3 A Omfanget av ulovlig, ikkedispensert arbeidsleie i Oslo, 1987



Kilde: FAFO

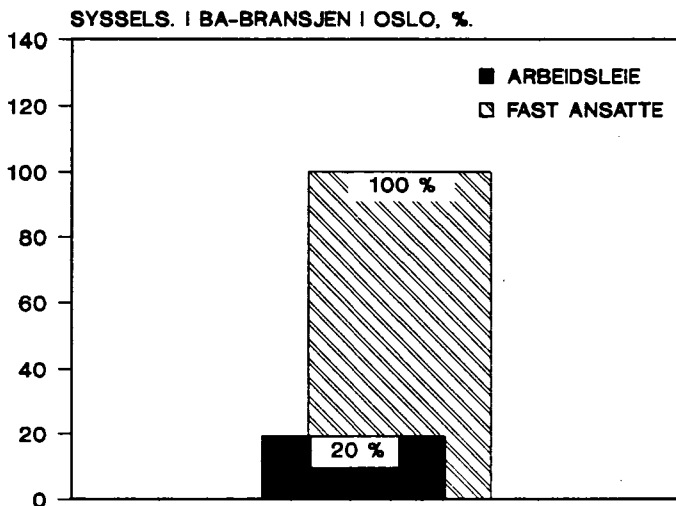
Andel arbeidsleie i forhold til fast ansatte

Figuren foran angir omfanget av den ulovlige leiefirmavirksomheten i absolutte tall. En annen måte å framstille omfanget er å se antallet leiearbeidere i forhold til bedriftenes egne fast ansatte.

Figur 3 B viser at ca. 20 prosent, eller hver 5. sysselsatt i BA-bransjen i Oslo i 1987 arbeidet for et ulovlig drevet leiefirma.

Hvorvidt noen eller alle de 4000 leiearbeiderne som inngår i andelen på ca. 20 prosent var registrerte arbeidstakere, i Oslo eller i et av de andre fylkene har ingen innvirkning på figur 3 B. Selv om et leiefirma har registrert sine arbeidstakere, innebærer ikke det at de fritas av forbudet mot ulovlig arbeidsleie. Det er sysselsettingslovens § 27 som

Figur 3 B Andelen ulovlig arbeidsleie i tillegg til fast ansatte (arbeidere og funksjonærer). Oslo 1987³⁴



Kilde: FAFO

regulerer arbeidsleie, ikke oppdragsgivers og oppdragstakers opplysningsplikt til skattemyndighetene.

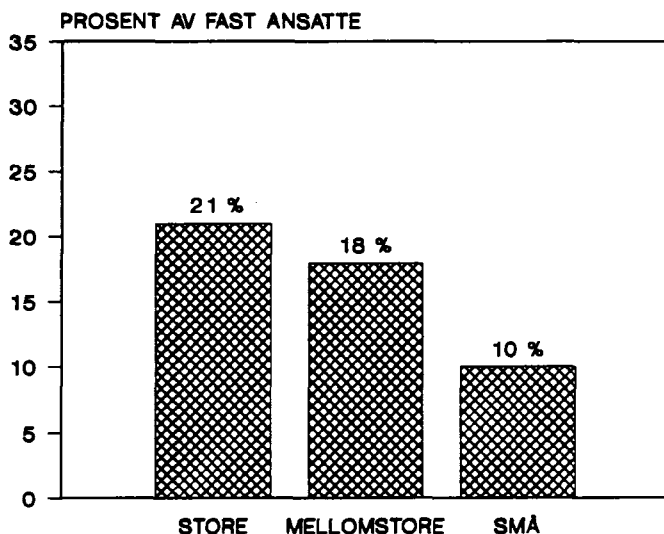
Arbeidsleie i forhold til bedriftsstørrelse

En tredje måte å framstille omfanget er å se hvordan det var i bedrifter med forskjellig størrelse.

Forut for bedriftsintervjuene ble BA-bedriftene i Oslo inndelt i tre grupper etter bedriftsstørrelse. De store bedriftene med mer enn 50

³⁴ Usikkerhetsmarginene er på -2.4 % og +5.8 %. Det betyr at vi med 90 % sikkerhet kan si at det faktiske omfanget ligger mellom 16.8 og 25.0 %, med 19.2 % som det mest sannsynlige anslaget.

Figur 3 C Bruk av leiearbeidere i prosent av fast ansatte i bedrifter med forskjellig størrelse. Oslo 1987



Kilde: FAFO

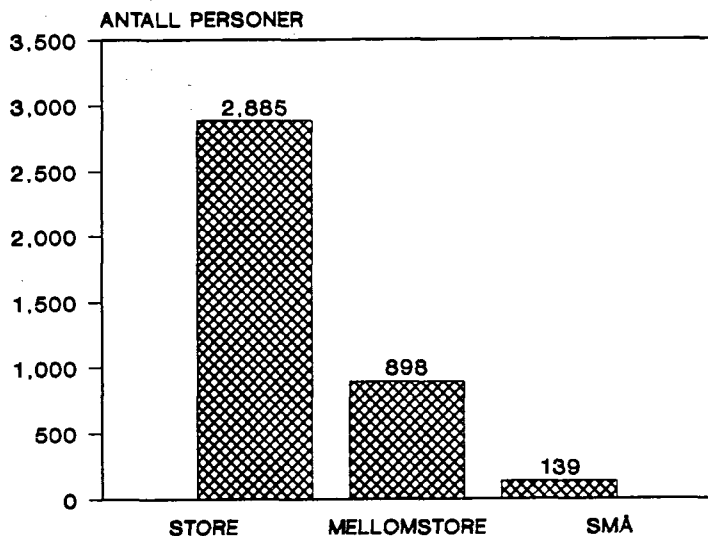
ansatte, de mellomstore med 10 til 49 ansatte og de små bedriftene med 4 til 9 ansatte.

Figur 3 C viser at det er de store og de mellomstore bedriftene som i størst utstrekning bruker leiefirma.

Om vi ser på det totale omfanget av leiefirmavirksomheten, framstilt som ca. 4000 årsverk, viser figur 3 D at ca. 75 prosent av disse - 2885 personer - var tilknyttet de store bedriftene med mer enn 50 ansatte. For de mellomstore bedriftene arbeidet 898 - eller ca. 22 prosent av alle leiearbeiderne, mens de små bedriftene benyttet 140 leiearbeidere, eller ca. 3 prosent.

Grunnen til at de store bedriftene stod for 3/4 av all leiefirmavirksomheten, var ikke at disse bedriftene sammenliknet med de mindre var vesentlig større brukere av leiefirma. Figur 3 B viste at både de store og de mellomstore bedriftene i gjennomsnitt utførte ca. 20 prosent av bygge- og anleggsvirksomheten med ulovlig arbeidsleiekontrakter. Grunnen var snarere det enkle forhold at de store bedriftene sysselsatte ca. 70 prosent av alle personer som jobbet i BA-bransjen i Oslo og dermed veide disse bedriftenes leiefirmaandel såpass tungt.

Figur 3 D Bruk av leiearbeidere i bedrifter med forskjellig størrelse. Antall personer (tilsvarer antall årsverk). Oslo 1987.



Kilde: FAFO

Andelstallene over fanger inn den gjennomsnittlige bruken av leiefirma for de ulike bedriftsgruppene, og sier ikke noe om forskjellene i

bruken av leiefirma innen den enkelte gruppe. Riktignok oppga alle de store og mellomstore bedriftene i utvalget at de hadde brukt leiefirma, men omfanget av bruken varierte kraftig³⁵.

I utvalget viste det seg at det var flest bedrifter - ca. en tredjedel - som hadde brukt 5 til 10 prosent arbeidsinnleie i forhold til egne ansatte. Det var synkende antall bedrifter ved økende bruk av arbeidsleie. Den høyeste leiefirmaandel var på 100 prosent, dvs. at denne bedriften til en hver tid i løpet av 1987 brukte like mange leiearbeidere som egne ansatte.

For de store bedriftene varierte bruken mellom 5 og 100 prosent, mens de mellomstore varierte mellom 5 og 35 prosent. De små bedriftene hadde mindre spredning, idet de fleste oppga at de ikke brukte leiefirma, samtidig som bedriften med det største omfanget oppga dette til 20 prosent.

Arbeidsleie etter virksomhet

En fjerde måte å beskrive leiefirmavirksomheten er å se hvordan den fordeler seg på ulike deler av BA-næringen. En vanlig inndeling er i følgende områder:³⁶

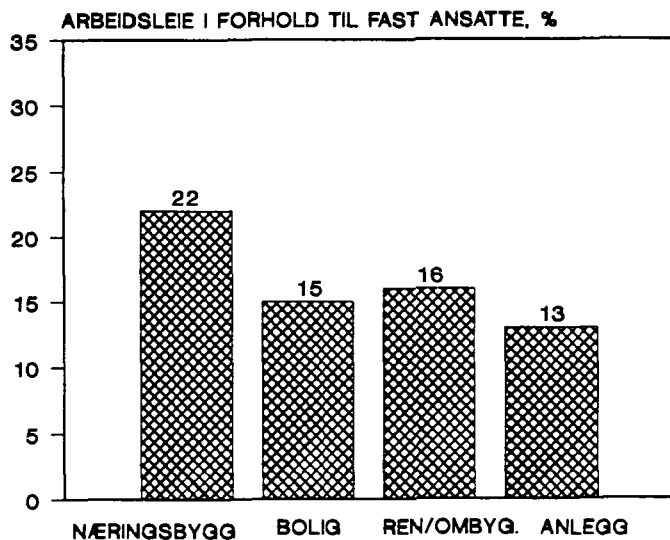
- * Oppføring av boligbygg
- * Oppføring av næringsbygg
- * Reparasjon og vedlikehold
- * Anleggsvirksomhet

³⁵ Nettopp det forholdet at alle bedriftene i disse to gruppene hadde brukt leiefirma, gjorde at feilmarginene ved generalisering fra utvalgsresultat til alle bedrifter i BA-bransjen i Oslo ble små, sett på bakgrunn av det lille utvalget på 30 bedrifter. Dette er drøftet nærmere i Arbeidsnotat 1; Stokland, 1989:13-15.

³⁶ I forhold til SSBs inndeling har vi slått sammen Industri, Kontor- og forretningsbygg og Andre bygg til kategorien Næringsbygg. Statistisk Sentralbyrå, Bygge og Anleggsstatistikk, Prosjektspesifikasjon.

Problemet med å måle leiefirmavirksomheten etter virksomhetsområde er at bedriftene i løpet av et år har oppdrag innen flere av områdene, og følgelig ikke har fullstendig oversikt over fordelingen av den innleide arbeidskraften. Den videre framstillingen er derfor bare ment som et anslag, og må ikke tillegges for stor vekt. Et annet metodisk problem er at antall bedrifter i intervjuundersøkelsen er så lavt at det strengt tatt ikke forsvarer oppdeling på for mange undergrupper. Det innebærer at man skal være forsiktig hvis man vil generalisere fra utvalgsfordelingen til bygge- og anleggsbransjen i Oslo.

Figur 3 E Andel leiefirmavirksomhet etter virksomhetsområde. Oslo 1987



Kilde: FAFO

Gitt disse reservasjonene, gir intervjuundersøkelsen to ulike måter å få et bilde av leiefirmavirksomhetens fordeling. For det første ved å

sammenstille bedriftenes faktiske bruk av arbeidsleie med bedriftens hovedarbeidsområde. For det andre ved et direkte spørsmål.

Figur 3 E viser at leiefirmavirksomheten fordeler seg stort sett nokså jevnt på de fire områdene. Med et visst unntak for næringsbygg som har den største andelen, og anlegg som har den minste andelen leiefirmavirksomhet.

På det direkte spørsmålet: "Hvilke sektorer mener du har mest leievirksomhet; - næringsbygg/yrkessbygg, boligbygg, anlegg eller reparasjons- og vedlikeholdsarbeid ?", svarte ca. en tredjedel av de intervjuede næringsbyggsektoren. Det var ingen forskjell i svarene mellom daglig leder, byggeplassjef og tillitsvalgt. Hver fjerde mente derimot at leiefirmavirksomheten fordelte seg jevnt på de ulike delene av bygge- og anleggsbransjen. De resterende var usikre på fordelingen. Oppfatningen av hvordan leiefirmavirksomheten fordeler seg stemmer godt med beskrivelsen i figur 3 E.

3.3 Oppsummering

Arbeidsleie innenfor bygg og anlegg i 1987 ble i all hovedsak drevet som ulovlig, ikkedispensert leiefirmavirksomhet. I Oslo var hver 5. bygningsarbeider - tilsvarende 4000 årsverk - i 1987 engasjert av firma som drev ulovlig arbeidsleie. Til sammenlikning utgjorde den dispenserte, lovlige arbeidsleien i 1987 121 årsverk, eller ca. 3 prosent av leiefirmavirksomheten i Oslo.

Langt de fleste arbeidstakerne i den ulovlige leiefirmasektoren - ca. 70 prosent - var via leiefirmaet tilknyttet oppdrag for de store entreprenørene. Dette skyldes ikke at de store entreprenørene isolert sett var større brukere enn de mellomstore entreprenørene. Både de store og de mellomstore entreprenørene brukte i gjennomsnitt rundt 20 prosent innleid arbeidskraft i forhold til egne ansatte. De små bedriftene hadde

derimot en mindre andel arbeidsinnleie, i gjennomsnitt ca. 10 prosent av egne ansatte.

Når det gjelder leiefirmavirksomhetens fordeling innen ulike områder av BA-bransjen er hovedinntrykket at den fordeler seg nokså jevnt, med et visst unntak for næringsbyggsektoren. Forskjellene mellom sektorene er små, samtidig som usikkerheten knyttet til anslagene er store.

Kapittel 4 Organisering av arbeidsleie

I dette kapittelet skal vi se nærmere på organiseringen av leiefirmavirksomheten og *beskrive typiske trekk* ved beslutningene og valgene som påvirker omfanget og fordelingen av arbeidsleie i bygg og anlegg.

Hvem jobber for leiefirma? Hvordan vurderes deres faglige kvalifikasjoner? Hva slags avtaler inngår leiefirmaet med sine tilsatte - hvor mye jobber de og hva betaler oppdragsgiver ved bruk av innleid arbeidskraft? Det leder videre til spørsmål om leiefirmaenes forhold til skatte- og avgiftsregler. Og til slutt - hvordan leiefirmavirksomheten organiseres i forhold til forbudet mot arbeidsleie (SL § 27).

Den videre framstillingen beskriver arbeidsleie som ikke har dispensasjon, og følgelig befinner seg fra gråsonen over til det klart ulovlige arbeidsleieforholdet.

4.1 Leiefirmaet og de tilsatte

Hvem er leiearbeideren? Spørsmålet har strengt tatt like mange svar som det finnes leiearbeidere. Det er den unge, nyutdannede bygningsarbeideren som ønsker å ta et skippertak og tjene litt ekstra. Det er den ufaglærte, med forskjellig yrkeserfaring, som har hørt at visse typer firma i BA-bransjen gir muligheter til gode fortjenester. Det er den arbeidsledige bygningsarbeideren, med hus og familie, bosatt i et av de skandinaviske landene, som tar jobb i et leiefirma for å bedre økonomien. Det er også den ofte noe yngre og ufaglærte "skandinav", med utsikter til "raske penger" som prøver lykken i den norske byggebransjen. Og det er polakken, amerikaneren, engelskmannen, jugoslaven og portugiseren. De har alle det felles at de er menn og at de arbeider for et leiefirma. Samtidig skiller de seg fra hverandre på

en rekke områder, både når det gjelder alder, kvalifikasjoner, fagområde, yrkserfaring og nasjonalitet.

Alder

Den typiske leiarbeideren er mellom 30 og 35 år³⁷. Aldersspredning rundt dette gjennomsnittet er liten. De yngste er rundt 25, og det er få som er over 45 år. Slik sett skiller leiarbeideren seg fra de fast ansatte, fagorganiserte bygg- og anleggsarbeiderne. Gjennomsnittsalderen for organiserte i Fellesforbundet, seksjon Bygning var i 1987 37.5 år, og bestod av bygningsarbeidere fra rundt 20 opp til 65 år³⁸. Den typiske leiarbeideren er altså noe yngre enn de fast ansatte og det er færre unge og færre eldre som jobber for leiefirma.

Nasjonalitet

Hovedinntrykket fra 1987 er at det var få nordmenn som jobbet i leiebransjen³⁹. Den alt overveiende delen, anslagsvis 80 - 90 prosent, var personer bosatt i Danmark, Sverige og Finland⁴⁰. Inntrykket fra spørreundersøkelsen var også at andelen finske arbeidere hadde sunket de siste årene, både i absolutt antall og i forhold til andelen svensker og dansker⁴¹.

³⁷ Følgende spørsmål ble stilt: "Hvilke erfaringer har du med leiarbeideren når det gjelder alder?"

³⁸ Gjennomsnittsalderen varierer noe mellom de ulike faggruppene. Innen jord og stein er gjennomsnittsalderen 40 år, for jernbindere 39 år, tømrere 36.9 år, murere 40.6 år og kran- og maskinførere 35.6 år. (Fellesforbundet seksjon Bygning, 1989).

³⁹ Følgende spørsmål ble stilt: "Hvilke erfaringer har du med leiarbeideren når det gjelder nasjonalitet?"

⁴⁰ Det er noe usikkert hvor stor andel nordmenn som jobbet for firma med dispensasjon. Et grovt anslag for 1987, basert på forholdet mellom utenlandske (svenske og danske) og norske firma med dispensasjoner, gir en langt mindre andel svenske og danske bygningsarbeidere i den lovlige, sammenliknet med den ulovlige delen av leiefirma-bransjen (Arbeidsdirektoratet, 1989).

⁴¹ En indikator for omfanget av nordiske arbeidstakere er Oljeskattekontorets oversikt (fortsettes...)

Det er vanskelig å anslå forholdet mellom antallet svenske og danske leiearbeidere, men inntrykket for 1987 er at det var flest dansker. Dette er for øvrig i overensstemmelse med en undersøkelse foretatt av Bygningsarbeidernes seksjon Hordaland i Bergensdistriktet i løpet av høsten 1986 (Henriksen, 1986).

For perioden 1980 - 85 finnes det som nevnt få undersøkelser av både omfanget og sammensetningen av leiefirmavirksomheten i BA-bransjen. En rapport fra Fylkesskattekontoret i Oslo for årene 1980 - 82 nevner at det i første rekke var danske og finske arbeidstakere som jobbet i leiebransjen. I denne sammenhengen skiller riktignok ikke rapporten mellom arbeidsleie til bygg og anlegg og til industri/verkstedsektoren.

Hvordan sammensetningen av leiefirmavirksomheten har utviklet seg i løpet av 1988 og fram til i dag, er vanskelig å vurdere, idet vårt datamateriale først og fremst beskriver situasjonen i 1987. Selv om ulike miljø med god kjennskap til leiefirmavirksomheten i BA-bransjen er uenige om det faktiske omfanget i 1988 og 1989, er det en felles oppfatning av den nasjonale sammensetningen. De svenske leiearbeiderne har i stor utstrekning reist tilbake til en ekspanderende svensk byggebransje med knapphet på faglært arbeidskraft. De danske leiearbeiderne valgte i større grad å bli i Norge. På forsommeren 1989

⁴¹(...fortsatt)
over registrerte arbeidstakere:

	1986	1987	1988
Dansker	3450	5250	4570
Svensker	3060	4245	3600
Finner	1400	1330	1115

Denne oversikten beskriver kun hvor mange nordiske arbeidstakere som er registrert ved Oljeskattekontoret. Ved Oljeskattekontoret påpeker man at det finnes mange arbeidstakere, særlig innen BA-bransjen som ikke er registrert. Dessuten registreres det fremdeles nye arbeidsforhold for disse årene, slik at "tallene for 1988 vil nærme seg 1987".

Kilde: Oljeskattekontoret i Sandnes, spesialkjøring for FAFO.

var det ca. 25 000 ledige bygg- og anleggsarbeidere i Danmark, tilsvarende rundt 25 prosent ledighet i bransjen⁴².

Faglig dyktighet/kvalifikasjoner

Den gjennomgående vurderingen av leiearbeidernes faglige dyktighet var at denne varierte: Fra det effektivt og faglig sett godt utførte arbeidet, til det rene slurv⁴³. Denne vurderingen var felles for daglige ledere, byggeplassledere og tillitsvalgte. Bare 1 av 10 svarte at de hadde "stort sett kun bra erfaringer" med kvaliteten på leiefirmaenes arbeid, på samme måte som bare 1 av 10 svarte at de "hadde kun dårlige erfaringer".

En annen utbredt og felles oppfatning blant de spurte var at den faglige kvaliteten på leiefirmaenes arbeid hadde avtatt fra begynnelsen av byggeboomen i 1985 og fram til 1988. Dette ble forklart med at stadig flere av de som jobber for leiefirmaene, mangler både formelle kvalifikasjoner og ofte også yrkeserfaring fra bransjen. Eller som en byggeplassjef noe ironisk uttrykte det:

"Noen ganger virker det som de har forsøkt å avlegge fagprøven ombord på danskebåten i løpet av overfarten til Oslo".

Gjennomgående vurderes danske murere som faglig dyktige, på samme måte som svenske forskalere og tømrere får god karakter. Finske leiearbeidere får dårligere karakter.

En mer detaljert oversikt over leiearbeidernes formelle kvalifikasjoner er ikke mulig å framskaffe. Oppdragsgiveren foretar svært sjelden en reell kontroll av leiearbeiderens formelle kvalifikasjoner.

⁴² Opplysning gitt ved Oslo fylkesarbeidskontor, 1989.

⁴³ Følgende spørsmål ble stilt: "Hvilke erfaringer har du med leiearbeidere når det gjelder kvalifikasjoner og faglig dyktighet?"

Arbeidskontrakt

Forskriftene til sysselsettingslovens § 27 fastslår at et vilkår for innvilgelse av dispensasjon, er at leiefirmaet har ordnede avtaleforhold om lønns- og arbeidsvilkår. Videre heter det at

"Arbeidstakere tilsettes i utleiefirmaet ved skriftlig kontrakt..... Kontraktsformularet skal være godkjent av Arbeidsdirektoratet".

Forskriftene fastlegger også at leiefirmaet har det fulle arbeidsgiveransvar for sine tilsatte, uavhengig av forhold mellom utleiefirmaet og oppdragsgiver som ikke vedkommer den tilsatte. For leiefirmaer med dispensasjon må en regne med at dette også er praksis.

Det er som nevnt vanskelig å få innsyn i denne siden ved den ulovlige leiefirmavirksomheten, men rapporter fra de kontrollerende offentlige myndigheter peker på muntlige og mangelfulle skriftlige arbeidskontrakter.

"Av de saker 7. distrikt har behandlet har det vist seg at bare få utleierye følger bestemmelsene. Ansettelsesavtalen er ofte muntlig og svært løs. Særlig har vi merket oss mange løse ansettelsesavtaler ved utleievirksomhet gjennom flere ledd" (Arbeidstilsynet 7. distrikt, 1982:34).

Sitatet over sikter til arbeidsleie innen oljesektoren. En rapport fra Fylkesskattekontoret i Oslo påpeker samme forhold for BA-bransjen:

"Leiefirmaene tilbyr kun arbeidskraft, men har ingen fast ansatte. Arbeidstakerne er kun ansatt så lenge oppdragsgiverne har bruk for dem" (Vethe og Langeland, 1983:8).

I bedriftsundersøkelsen bekreftet de fleste bedriftslederne og så godt som alle byggeplasslederne dette forholdet. Oppdragsgiveren forbeholder seg retten overfor leiefirmaet til når som helst å si opp avtalen

med en eller flere av leiearbeiderne, om disse ikke gjør en tilstrekkelig bra jobb. En byggeplassjef ved en mellomstor entreprenørbedrift uttrykte dette svært klart:

"Vi kan når som helst sparke de som ikke fungerer"⁴⁴.

Hovedregelen er at de tilsatte i leiefirmaet bare har en muntlig avtale, og de gangene det skrives arbeidskontrakter, representerer ikke disse hva en forstår med "ordnede avtaleforhold om lønns- og arbeidsvilkår". Det er følgelig ukontroversielt å hevde at leiearbeideren formelt sett har en langt mer usikker arbeidssituasjon enn de ordinært ansatte i bygg og anlegg.

Når det er sagt, må en også trekke inn leiearbeiderens delaktighet i disse forholdene. Uten å kunne dokumentere dette direkte, synes de fleste leiearbeiderne å være klar over det mangelfulle ved arbeidsavtalene. Når dette i stor grad, godtas må det ses i sammenheng med at de usikre arbeidsavtalene inngår i en form for bytte mellom leiefirmaet og den tilsatte. Leiearbeideren bytter bort sikkerheten ved arbeidsavtalen mot at leiefirmaet gjør det mulig for den enkelte å unndra skatt. Spissformulert kan en si at det er "to tjuver i samme bygning". Mange leiefirma er interessert i å redusere sitt arbeidsgiveransvar til det minimale, omgå skatte- og avgiftsregler, samt å tilby oppdragsgiverne arbeidskraft på de gunstigst mulige betingelser. Leiearbeideren er på sin side interessert i å tjene mest mulig i den perioden han er i Norge, blant annet ved å jobbe maksimalt antall

⁴⁴ Tilsvarende forhold dokumenteres også av Arbeidstilsynet: "Det som gjennomgående har vist seg i slike saker er at oppdragsgiver har gitt beskjed til utleiefirmaet om at person "A" ikke er ønsket p.g.a. eksempelvis misnøye med arbeidets utførelse. Utleiefirmaet har da i en del tilfeller avskjediget vedkommende, d.v.s. at leiearbeidstakeren må gå på dagen" (Arbeidstilsynet 7. distrikt, 1982:35).

timer. Det spørsmålet en kan stille, uten at vi skal gå inn på det, er om dette bytte bygger på ulikt byttegrunnlag⁴⁵.

Disse påstandene leder oss i første omgang til spørsmål om arbeidstid og lønnsforhold.

Arbeidstid

På spørsmålet om hvordan oppdragsgiver avtalte arbeidstiden med leiefirmaene, svarte bedriftslederne at man stort sett forsøkte å ta utgangspunkt i tariffen⁴⁶. Ofte tilla bedriftslederne i neste setning at dette ikke lot seg gjøre fordi leiefirmaet presset på for utvidet arbeidstid. Følgende uttalelse fra en byggeplassjef er representativ:

"Vi har forsøkt å begrense arbeidstiden, men vi har latt oss presse. Hvis vi sa nei til utvidet arbeidstid ville leiefirmaene forsvinne. Særlig i 1987 var ikke leiefirmaene interessert i å jobbe etter tariff. I dag (sommeren 1988) er dette noe endret".

Leiefirmaenes ønsker om utvidet arbeidstid varierte noe, men det vanligste var 10 timers arbeidsdag og 60 timers uke. Slike krav var høyst reelle, spesielt i 1986 og -87. Samtidig kan en stille spørsmål ved i hvor stor grad oppdragsgiver forsøkte å stå i mot kravene. På

⁴⁵ Til dette spørsmålet kan en hevde at leiearbeiderne "tvinges" til leiearbeid via strukturelle faktorer som arbeidsløshet, dårlig økonomi eller manglende kunnskap om regelverk og avtaler. M.a.o. strukturell tvang basert på ulikt bytte og ikke et frivillig valg (Elster, 1979:88). At arbeidsledighet er en betingende faktor til hvorfor f.eks. mange svenske, finske og danske arbeidstakere søkte arbeid i norsk BA-bransje, er opplagt. Men slike forhold forklarer på ingen måte hvorfor flere av disse valgte å ta jobb i den ulovlige leiefirmasektoren. I 1987 var det lett å få fast ansettelse hos norske entreprenører. Flere av disse gikk bl.a. til det skritt å reise til Aalborg for å rekruttere danske bygg- og anleggsarbeidere. Det ble kun ansatt et fåtall. En del av forklaringen til det store omfanget av danske, svenske og finske arbeidstakere i den ulovlige leiefirmasektoren, må søkes i arbeidstakerens fortjenestemuligheter via diettordningen og ved å omgå gjeldende skatteregler. Dette behandles nærmere i kapittel 4.2.

⁴⁶ Følgende spørsmål ble stilt: "Hva slags avtaler inngår dere med leiefirmaene når det gjelder fastsettelse av arbeidstiden?".

grunn av tidspress har oppdragsgiverne ofte sammenfallende interesser med leiefirmaet og deres tilsatte når det gjelder utvidet arbeidstid. Leiefirmaet på sin side har interesse av flest mulig fakturerte timer pr. tilsatt idet firmaets fortjeneste framkommer som en viss andel av hver utførte time.

De tilsatte i leiefirmaet ønsket også utvidet arbeidstid. Enten for å jobbe inn arbeidsdager som senere kunne avspaseres i hjemlandet, eller for å tjene mest mulig den tiden man jobbet for leiefirmaet. I perioder med knappe tidsfrister, med utsikter til dagsbøter ved overskridelse av leveringsfristene, vil oppdragsgiver ha direkte interesse i at arbeidet forseres. Knappe tidsfrister oppgis også av bedriftsledere som en av grunnene til bruk av innleid arbeidskraft (kapittel 5.4.4).

Flere tillitsvalgte uttalte en viss skepsis til bedriftsledelsens motstand mot utvidet arbeidstid:

"Vårt inntrykk er at dette ikke blir markert fra bedriftens side - markeres det for sterkt så forsvinner leiefirmaet".

De enkelte leiearbeidstakernes arbeidstid kan grovt sett inndeles i to grupper. For det første de som jobber rundt 60 timer i uka og tar ut den opparbeidede overtiden i avspasering. Dette skjer gjerne ved at man jobber to uker og deretter avspaserer en uke. En kommer da ut med et totalt timeantall tilsvarende normal arbeidstid i løpet av en treukersperiode. Den andre gruppen avspaserer ikke overtiden og kommer følgelig opp i månedsarbeidstider langt ut over det normale og tarifferte.

Det har ikke vært mulig å dokumentere det gjennomsnittlige månedsverket for tilsatte i leiefirma. Timelister på mellom 60 og 100 timer i uka er likevel ikke uvanlig.⁴⁷

⁴⁷ "Det er ikke uvanlig at en arbeidstaker jobber 100 timer i uka, og det sier seg da selv at fortjenesten kommer opp i betydelige beløp" (Vethe og Langeland, 1983:8).

Konklusjonen er at tilsatte i den ulovlige leiefirmasektoren har arbeids-
tidsordninger som gjennomgående bryter med tarifferte avtaler innen
bygg og anleggsbransjen. Leiearbeidstakeren jobber også flere timer
enn de ordinært ansatte i BA-bransjen⁴⁸.

Hva betaler oppdragsgiver pr. time til leiefirmaet?

Bedriftsundersøkelsen viser at det er store forskjeller i fakturert time-
pris fra oppdragsgiver til de ulike leiefirmaene - fra 120 til 240
kroner, inkludert moms⁴⁹. Fakturert timepris omfatter lønn, sosiale
utgifter, moms og fortjeneste eller administrasjonskostnader. Samtidig
oppga rundt 3 av 4 bedriftsledere/byggeplassjefer at den "vanlige" eller
gjennomsnittlige fakturerte timeprisen i 1987 lå et sted mellom 130 og
140 kroner.

Sosiale utgifter, moms og administrasjonskostnader ble oppgitt til rundt
40 - 50 prosent på toppen av timelønn. En fakturert timepris på 135
kroner tilsvarte dermed en lønnsandel rundt 90 - 95 kroner. Tilsvaren-
de gjennomsnittlige lønnsandel for fast ansatte i BA-bransjen lå i 1987
på 91 kroner⁵⁰. Dette kan tyde på at oppdragsgiver og leiefirmaet ved
kontraktsinngåelse stort sett tok utgangspunkt i gjennomsnittlig utbetalt
timelønn for de fast ansatte.

De store variasjonene i fakturert timepris ble forklart på ulike måter.
En del oppga arbeidets art som forklaring, der mer kvalifisert arbeid
ble betalt bedre enn mindre kvalifisert. Andre, særlig de tillitsvalgte,

⁴⁸ Det gjennomsnittlige timeårsverket i BA-bransjen lå i 1987 på 1544 timer. I dette
gjennomsnittet inngår sykefravær og permisjoner (N.A.F., 1987).

⁴⁹ Beskrivelsen bygger på følgende spørsmål: "Hvordan er lønnsnivået for de tilsatte i
leiefirmaene sammenliknet med de fast ansatte?"

⁵⁰ Den gjennomsnittlige lønnsandelen (landsgjennomsnitt) beregnes som et veid gjennomsnitt av tidlønn, akkord/premiearbeid og diverse tillegg (bonus m.m), og omfatter både faglærte og ufaglærte. Av gjennomsnittet på 90.92 kr. utgjorde tidlønn 81.63 og akkord/premiearbeid 91.51 kr. pr. time (N.A.F., 1987).

mente at nasjonaliteten på leiearbeiderne var utslagsgivende. Spesielt firma som leiet ut jugoslaver og portugisere ble trukket fram som eksempler på firma som fakturerte svært lave timepriser, mens tilsvarende firma som leiet ut svenske og danske bygningsarbeidere lå høyere.

Hvis en sammenlikner oppdragsgivers timekostnader for fast ansatte og innleide bygningsarbeidere, er hovedinntrykket at disse stort sett falt likt ut. Samtidig fantes det klare unntak, både i retning av høyere og lavere fakturerte timepriser for den innleide arbeidskraften.

En kan ikke av dette slutte at bruk av leiefirma kostnadmessig faller likt ut med tilsvarende bruk av fast ansatte. I et slikt regnestykke må en ta hensyn til langt flere forhold enn direkte sammenlikning av timepris: administrasjonskostnader i videre forstand, herunder det vidt forskjellige arbeidsgiveransvar oppdragsgiver har overfor de fast ansatte sammenliknet med leiearbeideren. Dessuten må en trekke inn effektiviteten og kvaliteten på det utførte arbeidet, et forhold som kan virke begge veier.

En kan heller ikke fastslå inntektsnivået for leiearbeiderne. Hva leiefirmaet fakturerer som lønn, er ikke nødvendigvis det samme som utbetalt lønn til arbeidstakerne i firmaet. Lønnsforholdene for bygningsarbeiderne i leiefirmasektoren er i stor grad påvirket av de ulike reglene for beskatning av leiefirma og entreprise/underentrepriekontrakter. Og - ikke minst av hvilke avtaler leiefirmaet og den enkelte tilsatte inngår når det gjelder skattereglene. Det leder oss videre til spørsmål om skatte- og avgiftsforhold.

4.2 Skatte- og avgiftsunndragelser og leiefirma

Det er et erkjent faktum i skatteetaten at det unndras betydelige skatte- og avgiftsbeløp i forbindelse med bruk av utenlandsk arbeids-

kraft i Norge. Bygg- og anleggsbransjen er en av sektorene hvor skatteunndragelsene har vært størst. Fenomenet er ikke nytt, og er dokumentert tilbake til slutten av 70-tallet (Vethe og Langeland, 1983). Tilsvarende forhold har vært utbredt innen offshorevirksomhet fra begynnelsen av 70-tallet (Ravnaas, 1987:374).

Skatte- og avgiftsunndragelsene er nært knyttet til skatterettslige uklarheter for grensen mellom arbeidsleie og entreprisevirksomhet, og er en av drivkreftene bak *tilbudet* av arbeidsleie i BA-bransjen⁵¹.

I det følgende skal vi peke på trekk ved skatte- og avgiftsreglene som gjør det mulig å unndra skatter og avgifter i tilknytning til leiefirma-virksomheten. Deretter ser vi nærmere på de vanlige selskapsformene og de typiske formene for skatte- og avgiftsunndragelser.

Muligheter for skatte- og avgiftsunndragelser

Omfanget av skatte- og avgiftsunndragelser, både for bedrifter og lønnstakere, har bl.a. sammenheng med sjansen for å bli avslørt. I forbindelse med arbeidsleie og bruk av utenlandsk arbeidskraft i bygg og anlegg har sjansene for å bli avslørt vært små. Dette skyldes dels at saksområdet er svært komplisert, dels mangel på effektiv kontroll fra myndighetenes side.

Når det gjelder saksområdet, skatte- og avgiftsregler ved bruk av utenlandsk arbeidskraft, tilhører det juridisk sett et av de mer kompliserte delene av skatteretten⁵². Det må ses i sammenheng med problemene som oppstår når f.eks. norske skatte- og avgiftsregler skal

⁵¹ Muligheten for skatteunndragelse som en av drivkreftene bak tilbudet av ulovlig arbeidsutleie påpekes i flere offentlige utredninger, se bl.a.: Danielsenuutvalget, 1978:6; Tamburstuenutvalget, 1980:12. Se også Ravnaas, 1987.

⁵² I denne sammenheng skal vi ikke forsøke å gi et sammendrag av regelverket da det lett vil føre til uaktige forenklinger og snarere virke mer forvirrende enn oppklarende. For en gjennomgang viser vi til Ernst Ravnaas artikkel "Skatte- og avgiftsspørsmål ved innleie av utenlandsk arbeidskraft mv." (Ravnaas, 1987).

samordnes med andre nasjoners. Dels har en interne regler - norske skatteregler og folketrygdloven, dels internasjonale avtaler - skatteavtaler og sosialkonvensjoner. De internasjonale avtalene begrenser de nasjonale, eller interne, reglenes rekkevidde. Hva som er gjeldende regler - rettstilstanden - er med andre ord til dels usikkert og varierer med hvilket land utleiefirmaet eller leiearbeideren tilhører.

Bildet kompliseres ytterligere i og med arbeidsleiebegrepets uklare innhold i forhold til entreprise, herunder spørsmål om deling av arbeidsgiveransvaret. Det kan i viss grad forklares med at skattereglene ikke helt fanger inn nyere selskapsformer og bruk av utenlandsk arbeidskraft, representert ved leiefirmavirksomhet.

"De skatterettslige problemer med (internasjonal) arbeidsleie har til dels bunnet i skatteavtalenes bestemmelser, som i stor grad ikke har vært utformet/formulert med henblikk på slike tilfeller" (Ravnaas, 1987:318).

Det største problemet skattemyndighetene står overfor i denne sammenhengen er likevel de forskjellige tolkingene ulike land tillegger arbeidsleiebegrepet. I og med at skatte- og avgiftsreglene er ulike for arbeidsleie og entreprisekontrakter, så vil ulike tolkninger føre til uenighet i spørsmålet om i hvilket land bedriften eller lønnstakeren skal skattlegges.

Et eksempel kan belyse dette. For entreprisebedrifter uten fast driftssted i Norge, er hovedregelen at de er avgiftspliktige (arbeidsgiveravgift) i Norge først når oppdragets varighet overstiger 12 måneder. For kortere oppdrag er bedriften avgiftspliktig i hjemlandet (Nordisk sosialkonvensjon, artikkel 8, 1982).

Et unntak fra reglene over gjelder når et norskregistrert firma bruker ansatte fra et utenlandsk registrert moder/søsterselskap ved en entreprisekontrakt i Norge. De utenlandske arbeidstakerne kan da i henhold til

Nordisk sosialkonvensjon søke fritak for innbetaling av medlemsavgiften til Folketrygden. Fritaksmeldingen gis av trygdemyndighetene i hjemlandet, og godkjennes av norske trygdemyndigheter. Betingelsen for fritaket og godkjennelsen er at oppdraget som skal utføres er et entrepriseoppdrag, ikke arbeidsleie. Dessuten må den ansatte dokumentere tilslutning til arbeidsløshetskassen i hjemlandet.

Når fritaksmelding gis, slipper det norskregistrerte firmaet å innbetale arbeidsgiveravgiften, under forutsetning at det utenlandske moderselskapet betaler tilsvarende avgift i hjemlandet. Problemet norske skatte- og trygdemyndigheter står overfor, er igjen skillet mellom entrepriseoppdrag og arbeidsleie. Selv om norske trygdemyndigheter, via kontakt med Oljeskattekontoret i Sandnes, kan vise at oppdraget må betraktes som arbeidsleie, vil de utenlandske skattemyndighetene ofte anse oppdraget som entreprise. Dette gjelder spesielt for danske skattemyndigheter, som har en mer utvidet definisjon av entreprise enn tilfellet er i de norske reglene³³.

De danske trygdemyndighetenes fritaksmelding vil i slike tilfelle legge et sterkt press i retning av "hvitvasking" av arbeidsleieforholdet, både i forhold til de norske arbeids- og skatte- og avgiftsrettslige regler. Dette gjelder spesielt når de norske trygdemyndighetene på grunn av tidspress ikke kan vente på Oljeskattekontorets vurdering av spørsmålet om arbeidsleie og entreprise.

Landenes ulike grensedragning mellom entreprise og arbeidsleie skyldes flere forhold, men i skatte- og avgiftssammenheng har det nok spilt en avgjørende rolle om landets næringsliv i overveiende grad har brukt utenlandsk arbeidskraft eller selv leiet ut arbeidskraft til andre land. Innen bygg og anlegg, men også i verkstedindustrien har norsk næringsliv vært brukere av leiefirma siden begynnelsen av 70-tallet.

³³ Samtaler med Egil Førsum, Knut Hanasand og Odd Inge Aarstad, Oljeskattekontoret i Sandnes. 11. april 1989.

Dansk næringsliv har i tilsvarende periode leiet ut arbeidskraft, og har sammenliknet med Norge mindre strenge regler for arbeidsleie. Eksempelet over viser at danske skattemyndigheter er tjent med en utvidet definisjon av entreprise. Dermed vil flere oppdrag bli betegnet eller godkjent som entreprise, som i sin tur fører til at Danmark øker skatte- og avgiftsinnbetalingene.

Ordningen avdekker noen av de samordningsproblemene de ulike offentlige etater står ovenfor, både internt og i forhold til tilsvarende myndigheter i andre land.

Den komplekse skatte- og avgiftsrettslige situasjonen og landenes ulike definisjoner av grensen mellom arbeidsleie og entreprise, utnyttes av leiefirmaene ved skatte- og avgiftsunndragelse. Når det er sagt, må en også trekke inn kontrollen med at gjeldene regelverk overholdes.

Hvilke ressurser som brukes til oppfølging og kontroll av gjeldende regler, er et spørsmål om politisk prioritering. Dels i form av økonomiske ressurser til konkrete kontrollfunksjoner, som bokettersyn og byggeplassbesøk, dels i form av klargjørende endringer i lovverket.

Vi skal ikke gå inn på en vurdering av skattemyndighetenes kontrolltiltak overfor skatte- og avgiftsunndragelser tilknyttet leiefirmavirk-somhet. Det er likevel rimelig å reise spørsmålet om ikke kontrolltiltak har vært et forsømt område, et forhold som i tilfelle de politiske myndigheter i siste instans står ansvarlige for:

"Det som imidlertid er svært vanskelig å forstå er den sendrekthet man har kunnet observere m.h.t. å få vedtatt nye, tidsmessige lovbestemmelser m.v. For eksempel tok det, som tidligere nevnt, rundt ti år fra skattemyndighetene og næringsdrivende begynte å fokusere på svakhetene/hullene i gjeldende skatte- og trekkregler i arbeidsleietilfeller (blant annet gjennom brev til Finansdepartementet) til man i 1982 fikk en viss lovgivingsmessig opppydding på feltet. Andre spørsmål er dessuten fortsatt ikke forsøkt avklart av lovgiver, som f.eks.

hvem som er arbeidsgiveravgiftspliktig i slike tilfeller." (Ravnaas, 1987:374).

Registrering av utenlandske firma i Norge

Som vi skal se i neste avsnitt fører oppdragsgiver i viss grad kontroll med at leiefirmaet er registrert. Skattemyndighetenes registreringspraksis er derfor av betydning for formen og organiseringen av leiefirmavirksomheten.

Langt de fleste firmaene som driver ulovlig leiefirmavirksomhet er registrert i enten bedrifts- og foretaksregisteret i Brønnøysund eller ved Skattedirektoratets momsregister. En kan dele firmaene inn i fire typer etter registreringsform:

- I) *Norsk aksjeselskap*
 - registrert ved foretaksregisteret i Brønnøysund og momsregisteret ved et av fylkesarbeidskontorene.
- II) *Personlig eide selskap med adresse i Norge*
 - registrert i momsregisteret ved et av fylkesarbeidskontorene.
- III) *Utenlandske selskap registrert i momsregisteret ved norsk representant*
 - registert i momsregisteret ved et av fylkesskattekontorene.
- IV) *Utenlandske selskap som påtar seg oppdrag i Norge, men som ikke er momsregistrert i Norge*
 - registert i utlandet, ofte i et av de nordiske land.

Arbeidsleie eller leiefirmavirksomhet er ingen egen bransje man kan registrere et firma i forhold til. Dels er det forbudt, dels faller det utenfor merverdiavgiftsloven, og de som driver leiefirmaet oppgir derfor andre bransjer for å bli registrert. Eksempler på slike bransjer er entreprenør, snekker, mekanisk verksted, konsulentvirksomhet, import og salg av varer og maskiner (Vethe og Langeland, 1983:7).

Skattemyndighetene er på det rene med at flere av de utenlandske firmaene som registreres i Norge, særlig i gruppe II) og III), er useriøse i den forstand at de ikke kan dokumentere virksomhet i hjemlandet innen den bransjen de oppgir i registreringssøknaden. Det kan knyttes følgende kommentarer som gjennomgående gjelder alle selskapstypene:

I) *Norsk aksjeselskap*

"I de tilfelle hvor det foreligger regnskap, forekommer det som regel en rekke utenlandske "underleverandører". Grunnen til dette er at regnskapet skal se mest mulig riktig ut overfor norske myndigheter. Dette blir gjort for å skjule utbetaling av "svarte" lønninger" (ibid. 5).

II) *Personlig eide selskap med adresse i Norge*

"Den oppgitte adressen på registreringsmeldingen hit til kontoret er ofte kun en papiradresse. Det er nødvendig å ha en norsk adresse for å bli registrert ved kontoret, men det er sjelden at vedkommende har noen tilknytning til den oppgitte adressen. Her er det også adresser som går igjen, bl.a. en del pensjonater" (ibid. 6).

III) *Utenlandske selskap registrert i momsregisteret ved norsk representant*

"3 av de kontrollerte firmaene har vært registrert ved representant. 2 personer har fungert som representant og ingen av disse har overholdt sine plikter i henhold til Forskrift nr. 71⁵⁴. F.eks. har ingen av representantene ført regnskap her i landet. Det mottatte regnskap fra utlandet har vært svært mangelfullt" (Vethe og Langeland, 1983:6).

IV) *Utenlandske selskap som påtar seg oppdrag i Norge, men som ikke er momsregistrert i Norge*

"Ingen av firmaene vi har sett er seriøse, etablerte firma i utlandet. Etter det vi har erfart har disse firmaene ofte ikke engang forretningskontor i det land som har utstedt registreringsbevis. Det er konstatert at disse firmaene har fakturert fiktivt til norskregi-

⁵⁴ Forskrift om registrering av utenlandsk næringsdrivende ved representant m.v. (nr. 71). Fastsatt av Finansdepartementet, med hjemmel i merverdiavgiftslovens §§ 10 og 61. 31. mars 1977.

strerte leiefirma. Dette blir først innrømmet når politiet kommer inn i bildet" (ibid.).

For skattemyndighetene er det et dilemma om man skal være streng i forhold til kravet om dokumentasjon, eller om man skal være liberal og registrere alle som søker. Holdningen i skatteetaten varierer. Et argument er at man skal være liberal for å unngå en del "svarte, uregistrerte" firma. Ved enkelte fylkesskattekontor praktiseres en liberal tolking, mens man ved andre har en strengere praksis i det man i større grad vektlegger kravet til dokumentasjon av virksomheten.

Skatte- og avgiftsunndragelser forekommer både i forbindelse med leiefirmaet og den enkelte tilsatte. Lønnstakernes skatteunndragelser muliggjøres i de fleste tilfelle ved et samarbeid mellom leiefirmaet og den enkelte, idet man ofte har felles interesser i å skjule skatteunndragelsene.

De ulike former eller "modeller" som brukes ved skatteunndragelser kan deles i to. Først følger en beskrivelse av typiske former for leiefirmaenes skatte- og avgiftsunndragelser, deretter organiseringen av de tilsattes skatteunndragelser⁵⁵.

Skatte- og avgiftsunndragelser på bedriftsnivå

Felles for de firmaene skattemyndighetene har kontrollert, er at de gjennomgående framstiller virksomheten som underentreprise, mens de reelle forhold tilsier arbeidsleie.

Ved underentreprise skal det beregnes merverdiavgift, mens arbeidsleie faller utenfor reglene i merverdiavgiftsloven. For den type virksomhet det her er snakk om - ulovlig leiefirmavirksomhet og bruk av utenlandsk arbeidskraft - er inntrykket at det gjennomgående faktureres

⁵⁵ Framstillingen bygger på notater fra fylkesskattekontorene og samtaler med personer ved noen av fylkesskattekontorene.

merverdiavgift fra oppdragsgiver til leiefirmaet. Det bidrar til å framstille oppdraget som underentreprise.

Ved kontroll fra skatte- og avgiftsmyndighetene har det vist seg vanskelig å avdekke om det gjelder arbeidsleie eller ordinære underentrepriser⁵⁶. Dette fordi oppdragsgiver og leiefirma ofte skjuler arbeidsleieforholdet via fiktive faktura og fiktive entreprisekontrakter. Inntrykket er at domstolene på grunn av de uklare lovmessige holdpunktene og det ofte svært kompliserte saksforholdet, ikke ønsker å ta stilling til spørsmålet om arbeidsleie kontra underentreprise.

Av 39 saker som er fremmet av Norsk Bygningsindustriarbeiderforbund i perioden 1984 til 1988 om påstått ulovlig arbeidsleie i forhold til sysselsettingslovens § 27, er samtlige henlagt "på grunn av bevisets stilling"⁵⁷.

En kan skissere to typiske måter leiefirmaene unndrar skatt. For det første ved mangelfullt eller helt manglende regnskap, der man rett og slett unnlater å oppgi inntekter for utførte oppdrag. Eller ved ulike former for fiktive faktureringer til tredjeselskap, der en forsøker å skjule inntekter ved å føre de ut av leiefirmaet. Ofte opptrer disse formene samtidig.

⁵⁶ Når det gjelder saker fylkesskattekontorene bringer inn for påtalemyndighetene, gjøres ikke det med utgangspunkt i §27 i SL. Utgangspunktet for fylkesskattekontorene er om firmaet har unndratt skatt og avgifter. Arbeidsleie faller som nevnt utenfor merverdiavgiftsloven, og leiefirma skal derfor ikke innbetale moms. Gjennomgående fakturerer leiefirmaene moms til oppdragsgiver, ofte uten å innberette og innbetale disse beløpene. Det fritar dem likevel ikke i forhold til påtalemyndighetene, i det momslovens § 44, 3. ledd fastslår at også uriktig fakturert moms skal innbetales. I flere av disse sakene har man i domsavsigelsene påpekt at firmaet har drevet arbeidsutleie - "stilt personer til rådighet" - uten at dette er lagt til grunn for videre tiltale. Det virker også som påtalemyndighetene helst unngår spørsmålet om arbeidsleie og derfor ikke tar inn § 27 som et punkt i påtalen.

⁵⁷ Opplysningen gitt av Fellesforbundet, seksjon Bygning, 1989.

En vanlig form for unndragelse av avgifter er at leiefirmaet mottar fakturert merverdiavgift fra oppdragsgiver, men unnlater å innberette og innbetale denne til skattemyndighetene. En stikkprøve blant 8 firma i BA-bransjen som har benyttet utenlandsk arbeidskraft, foretatt av Oslo fylkesskattekontor for perioden 1987 - 88, viste at samtlige mer eller mindre hadde unnlatt å innbetale den fakturerte merverdiavgiften - til sammen 12.9 millioner kroner. Så godt som hele omsetningen kunne føres tilbake til lønninger. Arbeidet var utført av danske, svenske, finske og portugisiske leiearbeidere, der danskene utgjorde den største gruppen. Antatte lønninger beløp seg til 106.2 millioner kroner. Det meste av dette beløpet er unndratt beskatning (Oslo fylkesskattekontor, 1989).

En annen kontroll Oslo fylkesskattekontor har foretatt av BA-bedrifter registrert i merverdiavgiftsmanntallet for virksomhetsåret 1986, viser også betydelige skatteunndragelser. Disse firmaene har innbetalt fakturert merverdiavgift, men unnlatt å oppgi lønninger og næringsinntekt. Til sammen dreier det seg om 8 firma; 4 registrert som norske aksjeselskap med svenske og danske eiere og 4 registrert som personlige firma, også disse med både svenske og danske eiere. Oslo fylkesskattekontor har kommet til at de 8 firmaene i 1986 unnlot å oppgi lønninger og næringsinntekt for til sammen 102 millioner kroner (Oslo fylkesskattekontor, 1989B).

Når det gjelder fiktiv fakturering ("luftfakturering") til annet selskap, gjøres dette i hovedsak på to måter:

Fiktive faktura til "underentreprenør" (I)

Dette brukes i hovedsak for å skjule utbetalinger av "svarte" lønninger til tilsatte i firmaet. Regnskapsposten skjuler rene lønnsutbetalinger og oppgis verken av firmaet eller av lønnsmottakeren ved innberetning av skattbar inntekt.

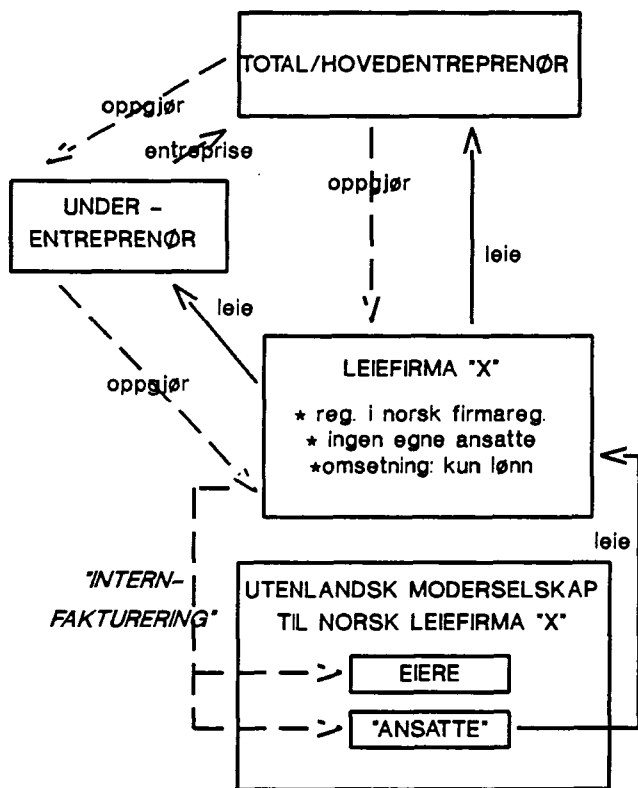
Fiktive faktura til "underentreprenør" (II)

Denne ordningen brukes også til å skjule "svarte" lønnsutbetalinger, men benyttes i tillegg ved mer kompliserte former for skatteunndragel-

ser. Mønsteret er at leiefirmaet mottar faktura fra et utenlandsk selskap:

a) Enten ved at leiefirmaet - mot en viss provisjon - "kjøper" faktura fra et annet selskap. De som driver leiefirmaet kan putte de fakturerte beløpene ubeskattet i egen lomme.

Figur 4 A "Fiktiv internfakturering"



b) Den andre modellen - som er svært utbredt - kan betegnes som "fiktiv internfakturering"; se figur 4 A. Det norskregistrerte leiefirmaet har da et søster/moderselskap registrert i utlandet. Det norske leie-

firmaet har ofte ingen egne ansatte og "leier" arbeidstakere fra sitt eget moderselskap i utlandet. For disse tjenestene fakturerer så moderselskapet i utlandet til det norske leiefirmaet. Selskapene kan være registrert i et av de nordiske landene, men det finnes også eksempler på at slike selskap er registrert i skatteparadis som Isle of Man og Lichtenstein.

Det forekommer også ved slike internfaktureringer at det overførte beløp til utlandet er større enn det de pålydende faktura tilsier. Differansen blir avskrevet som tap på fordringer.

Nedenfor er det gjengitt et eksempel på "internfakturerings" fra den ovenfor nevnte kontrollen foretatt av Oslo fylkesskattekontor (beløpene er avrundet):

Firma "X" Norsk aksjeselskap, danske eiere

Omsetning 1986 (N.kr.)	22 000 000
Innsendt selvangivelse; oppgitt overskudd	65 000
Oppgitte lønninger i Norge	390 000
Omsetning ifølge selvangivelse, Danmark	27 000 000
Innfakturert fra Danmark, antas å være lønninger	24 000 000
For lite oppgitt lønninger i Norge	24 800 000

Ved denne typen "internfakturerings" oppnår leiefirmaet å utføre betydelige ubeskattede beløp. Disse utbetales både til de som driver leiefirmaet og i form av "svarte" lønninger til de som har jobbet for leiefirmaet i Norge.

En annen side ved denne type fakturerings til tredje person er at det tømmer firmaer for likvide midler. Ved kontroll og bokettersyn vil det følgelig ikke være midler til å dekke eventuelle krav fra det offentlige. Uansett representerer disse typene fiktiv fakturerings brudd på skatte- og avgiftsplikt for norskeregistrerte selskap, enten arbeidsforholdet er underentreprise eller arbeidsleie.

Skatteunndragelser for tilsatte i leiefirma

Den vanlige måten å unndra skatt for tilsatte i leiefirma er å ikke oppgi inntekt, enten det er til norske eller utenlandske skattemyndigheter. Inntrykket er at dette gjennomføres i samarbeid med leiefirmaet, der en blir enige om ulike måter å skjule inntekten for den enkelte. Her skal vi nevne noen av de utbredte metodene.

a) En variant er de nevnte utbetalingene til og faktureringene fra "underentreprenører", "underleverandører" eller "konsulenter".

b) En annen metode er at en del av lønnen blir bokført som diett og/eller reisepenger. Skattemyndighetene har sett tilfeller hvor innberettet diett og reisepenger er like store som innberettet lønn. Leiefirmaene utbetaler sjelden overtidstillegg, i stedet gis det ofte en timediett.

c) En kombinasjon av disse ulike formene betegnes gjerne som "timebanksystemet". Leiefirmaet bokfører da bare 37,5 timer pr. uke, mens en del av arbeidstidene utover dette blir avspasert. De resterende "overtidstidene" blir utbetalt som diett de dagene som avspaseres. Dette kombineres ofte med arbeid de dagene man "offisielt" skal avspasere, og lønn for disse dagene utbetales da "svart".

Den ulovlige leiefirmasektoren kjennetegnes av svært uryddige og som regel kun muntlige avtaleforhold. Og det er ikke uvanlig at "alliansen" mellom de som driver leiefirmaet og de tilsatte sprekker. Dette skjer som regel når de som driver leiefirmaet ikke holder sin del av avtalen og de tilsatte ikke får utbetalt lønn. Følgelig er det vanlig med kontantoppgjør og korte avregningsperioder, gjerne en uke. Danske leiearbeidere har i så stor grad vært utsatt for dette, at danske bygningsarbeiderforbund i fellesskap har kontaktet advokat i Oslo for å følge opp slike saker.

En annen måte leiefirmaene underslår sine tilsatte, er å oppgi at de har innbetalt forskuddstrekk. Beløpet er da også fratrullet på avregningen. Samtidig unnlater firmaet å innbetale forskuddstrekket til skattemyndighetene, men legger dette til egen fortjeneste.

At slike former for bedrageri forekommer, har sammenheng med at både leiefirmaene og de som jobber for slike firma vet at de driver i den "svarte" delen av arbeidsmarkedet. Overtredelse og omgåelse av sikkerhetsbestemmelser, arbeidstidsordninger, skatte- og avgiftsforhold, er hovedregelen snarere enn unntaket. Dette preger også avtalene mellom leiefirmaet og den ansatte. Ofte har disse avtalene karakter av et svarteper-spill, der arbeidstakerne løper den største risikoen.

Hvis en av partene bryter avtalen, har den gjenstående få sanksjonsmuligheter. Når en har begitt seg ut på et ulovlig oppdrag og ens sammensvorne svikter, er det ikke særlig beleilig å rope på politiet med appell om rettferdighet. I slike situasjoner er det gjennomgående leiefirmaet som trekker det lengste strået. Som nevnt registreres slike firma ofte med fiktive adresser, i og med at de sjelden har eget driftssted i landet. Det som skjer når en gruppe tilsatte ikke får utbetalt lønn, er at vedkommende som drev firmaet forblir sporløst borte.

4.3 Organisering av arbeidsleie - oppdragsgiver og leiefirma

I dette avsnittet skal vi se på *mellom oppdragsgiver og leiefirmaet*. For det første ved å beskrive formidlingen av arbeidsleien. For det andre ved å beskrive hvordan ledelsen i BA-bedrifter definerer grensen mellom arbeidsleie og underentreprise. I forlengelsen vil vi belyse typiske trekk ved bransjens ulike måter å omgå sysselsettingslovens forbud mot arbeidsleie ved å framstille arbeidskontrakten som underentreprise.

Beskrivelsene gir et bilde av hvordan den ulovlige arbeidsleien organiseres. Derimot sier de strengt tatt ikke noe om årsakene eller drivkreftene bak den ulovlige arbeidsleien i BA-bransjen. Det er spørsmål vi kommer tilbake til i kapittel 5.

Formidling av arbeidsleie

Arbeidsleie i BA-bransjen har foregått på hele 80-tallet, om enn i varierende omfang geografisk og totalt. Den ulovlige arbeidsleien formidles gjennom ulike typer uformelle nettverk. Mønsteret for hvem som tok kontakt ved arbeidsleie - oppdragsgiver eller leiefirmaet - endret seg i løpet av 1987/88. I årene 1985 og 86 var det vanlig at oppdragsgiveren oppsøkte leiefirma. Dette endret seg, og i 1987 og spesielt i 1988 mottok oppdragsgiverne et økende antall henvendelser fra ulike leiefirma⁵⁸. De fleste byggeplassjefer i store og mellomstore bedrifter oppga at de i 1988 nesten daglig mottok henvendelser fra leiefirma. En typisk henvendelse er den følgende:

"Jag har et mycket bra lag her - mycket billig".

Inntrykket er at oppdragsgiverne etter hvert bygget opp et nettverk av ulike leiefirma, og i størst mulig utstrekning forsøkte å holde seg til firma de hadde erfaring med. Hvis dette er riktig kan en forvente at flere leiefirma ville inngått i ulike nettverk og følgelig ha flere oppdragsgivere i løpet av en viss periode. Et slikt mønster bekreftes i viss grad av en undersøkelse gjort av Oslo fylkesskattekontor for årene 1979 - 1982 (Vethe og Langeland, 1983)⁵⁹. De 30 tilfeldig valgte leiefirmaene som ble kontrollert, hadde i denne perioden til sammen 112 forskjellige oppdragsgivere. 40 prosent av disse tilhørte BA-bransjen i Oslo, herunder de fleste storentreprenørene. En av oppdragsgiverne hadde brukt opp til 6 av de kontrollerte leiefirmaene (ibid. 4).

Kontakt mellom forskjellige leiefirma synes også å være utbredt, selv om dette er vanskelig å dokumentere. Det har forekommet at bedrifter som har sagt opp avtalen med et leiefirma, har fått tilbake stort sett

⁵⁸ Beskrivelsen bygger på følgende spørsmål: "Hva har vært den vanligste formen for kontakt mellom leiefirma og oppdragsgiver?"

⁵⁹ Tilsvarende kontaktnett mellom produksjonsbedrift og leiefirma er dokumentert for verftsindustrien på 70-tallet (Kjersheim, 1984:60).

de samme leiefolkene fra et nytt leiefirma⁶⁰. Det tyder enten på utbredt rekrutteringssamarbeid mellom ulike leiefirma, eller at de samme eierene står bak flere firma. Slike forhold vanskeliggjør kontrollen med leiefirmavirksomheten.

Byggeprosessen - når brukes leiefirma?

Utgangspunktet for å undersøke hvordan bruken av leiefirma varierer med selve forløpet og organiseringen av byggeprosessen, er spørsmålet om hvilke drivkrefter som ligger bak omfanget og variasjonene i arbeidsleien. BA-bransjen har tradisjonelt vært preget av sesongsvingninger i aktivitetsnivået, med lavere bygge- og anleggsvirksomhet om vinteren enn om sommeren og høsten.

Ut fra bedriftsundersøkelsen er det uklart om omfanget av leiefirmavirksomheten også følger slike svingninger⁶¹. Omtrent halvparten av de spurte svarte at leiefirmavirksomheten varierer med sesongsvingningene i byggevirksomheten, med størst virksomhet om sommeren og høsten. Den andre halvdelten hevdet at leiefirmavirksomheten ikke varierte med sesongsvingningene, men med hvilke faser det enkelte byggeprosjektet var inne i. I tillegg ble det påpekt at de tradisjonelle sesongsvingningene i BA-bransjen ikke var like utbredt på 80-tallet.

De to svarene er ikke gjensidig utelukkende, men representerer forskjellige måter å beskrive variasjonene i bedriftenes bruk av arbeidsleie. De ulike beskrivelsene kan skyldes forskjellige erfaringer og ulik personalplanlegging i bedriftene. Visse bedrifter bruker arbeidsleie som et fast, planlagt innslag i byggeprosessen. Følgelig vil ikke variasjonene i deres bruk av leiefirma variere så mye med sesongsvingningene som med hvilke faser man er i byggeprosjektet. Andre bedrifter bruker

⁶⁰ Tilsvarende forhold er også dokumentert i skipsbyggingsindustrien (Kjersheim, 1984:61ff).

⁶¹ Følgende spørsmål ble stilt: "Brukes leiefirma året rundt eller er det spesielle perioder da omfanget øker eller avtar?".

leiefirma mer til "brannslukningsaksjoner" ved forsinkelser, spesielt når aktiviteten er uvanlig stor.

Selv om svarene peker i litt forskjellige retninger, vektlegger de aktivitetsendringer og innholdet i selve byggeprosessen som sentrale faktorer bak leiefirmavirksomheten i BA-bransjen.

Et interessant spørsmål vil følgelig være i hvilken grad bruken av leiefirma er planlagt eller er uttrykk for at bedriften ikke overholder prosjektplanene og derfor må sette bort arbeidet. Av de spurte bedriftslederne og byggeplassjefene svarte de fleste (ca. 80 prosent) at det bare hendte "en sjelden gang" at de satte bort arbeid som var planlagt utført med egne ansatte. De resterende svarte at dette aldri forekom⁶².

På oppfølgingsspørsmålet; "De gangene dere setter bort arbeid - hvorfor skjer dette?", var det tre svar som gikk igjen.

For det første, forekomsten av ikkeplanlagte tilleggsarbeider og nye prosjekter som beslagla kapasitet. For det andre, usikkerhet og forskyvelser rundt byggherrens igangsettelse av det planlagte prosjektet, der bedriften i mellomtiden hadde påtatt seg nye arbeider. Den tredje forklaringen på ikkeplanlagt bortsetting av arbeid var endringer i personalsammensetningen, i første rekke ved at folk sluttet. Det gjaldt særlig i de små og mellomstore bedriftene. En uttalelse fra en byggeplassjef i en stor entreprenørbedrift kan stå som en foreløpig oppsummering:

"I den grad vi setter bort arbeid vi har planlagt å utføre med egne ansatte skyldes det en kombinasjon av for streng personalplanlegging og uforutsette arbeider".

⁶² Følgende spørsmål ble stilt: "Hender det under byggeprosessen at det settes bort arbeid som dere i utgangspunktet hadde planlagt å utføre med egne ansatte?"

Siden uforutsett bortsetting av arbeid er lite utbredt, tyder det på at bruk av underentreprise og leiefirma i hovedsak legges inn i prosjektplanleggingen. Konklusjonene så langt må bli at selv om brannslukningsaksjoner forekommer, så er den planlagte bortsetting av arbeid mest utbredt i BA-bransjen.

Bortsetting av arbeid er ikke identisk med arbeidsleie, i det uttrykket også dekker underentreprisekontrakter. Derimot er inntrykket at den ikkeplanlagte bortsettingen av arbeid stort sett utgjøres av arbeidsleie. Det skyldes nettopp tidspress og derav manglende tid for innhenting av anbud og inngåelse av entreprisekontrakt.

Det leder oss videre til spørsmålet om bedriftslederes og byggeplassjefers egen forståelse og definisjon av grensen mellom arbeidsleie og entreprise.

Oppdragsgivers definisjon av grensen mellom entreprise og arbeidsleie

Bakgrunnen for dette avsnittet er følgende spørsmål, som ble stilt til bedriftsleder/personalsjef og byggeplassjef:

"Hva oppfatter du som grensene for leiefirmavirksomhet i forhold til underentreprise?"

Spørsmålet kartlegger to sider ved arbeidsleie. Dels hvilken kjennskap bedriftsledere og byggeplassjefer har til sysselsettingslovens definisjon av arbeidsleie i forhold til underentreprise. Dels gir spørsmålet en beskrivelse av hva ledelsen i de intervjuede BA-bedriftene selv mener er de viktigste kriteriene for arbeidsleie. Som nevnt i kapittel 2.3, legger sysselsettingsloven opp til et stort innslag av skjønn når det gjelder definisjonen av arbeidsleie.

Gjennomgående var ledelsen i de små bedriftene dårligere kjent med bestemmelsene enn i de store og mellomstore bedriftene. I de siste var ledelsen klar over den nevnte gråsonen mellom arbeidsleie og underentreprise. Over halvparten av de spurte svarte at det var vanskelig å trekke en klar grense og at vurderingen hvilte på flere ulike forhold⁶³.

Som det viktigste kriteriet på underentreprise, nevnte en av fire ansvar for utført arbeid. En annen fjerdedel nevnte egen ledelse på byggeplassen. Eller sagt på en annen måte - *rundt halvparten av de spurte bedriftslederne mente at når et firma enten ikke hadde ansvar for det utførte arbeidet eller ikke hadde egen ledelse på byggeplassen, så var dette å betrakte som et leiefirma.*

Resten av de spurte vektla ulike forhold som tegn på underentreprise: Eget materiale og verktøy, forekomsten av anbud, at arbeidet skulle være avgrenset i tid og klart definert, at firmaet skulle levere et produkt og ikke mannskap, og at arbeidet lå utenfor oppdragsgivers eget kompetanseområde. Spesielt lederne i de små bedriftene la vekt på at "seriøsitet" definerte en bedrift som underentreprenør, i motsetning til de "useriøse" som de betraktet som leiefirma. Kriterier på seriøsitet var bl.a. at firmaet hadde mange år i bransjen - at det var et etablert firma.

Ulike utredninger om arbeidsleie framstilt som underentreprise

I samtlige offentlige utredninger og forskningsrapporter om ulovlig leiefirmavirksomhet påpekes det at denne gjennomgående foregår skjult bak merkelappen "entreprise" eller "underentreprise". Det gjelder både innen industrisektoren og i BA-bransjen.

⁶³ For en gjennomgang av de ulike forholdene som skal vektlegges ved spørsmålet om arbeidsleiens grenser, se kapittel 2.3.

"I stor utstrekning foregår den del av utleievirksomheten hvor det ikke er innvilget dispensasjon under navn av "entreprise" (Tamburstuenutvalget, 1980:7).

Forholdet er kjent ved Oslo fylkesskattekontor:

"Et av våre største problemer er at det blir fremlagt entreprisekontrakter som kamouflerer utleie/formidling av arbeidskraft. Det er tydelig at både oppdragsgiver og oppdragstaker på forhånd er blitt enige om å fremstille leiefirmaet som en ordinær underentreprenør. I denne sammenhengen blir det satt opp fiktive entreprisekontrakter.

Dette gjøres bevisst da begge parter er oppmerksomme på at både innleie og utleie av arbeidskraft er forbudt etter sysselsettingsloven. Dessuten ønsker ikke oppdragsgiver å ha arbeidsgiveransvaret" (Vethe og Langeland, 1983:14-15).

De to sitatene over henviser til henholdsvis industri og BA-bransjen rundt 1980. Spørsmålet er om disse beskrivelsene også gjelder for BA-bransjen på siste del av 80-tallet. Og mer spesifikt - hva er de typiske kjennetegn ved avtalen mellom oppdragsgiver og leiefirmaet - hva slags form for kontroll foretar oppdragsgiver av leiefirmaet, hvordan organiseres ledelsen av det bortsatte arbeidet. Og - hvordan gjennomføres den konkrete utarbeidelsen av fiktive underentreprisekontrakter?

Oppdragsgivers kontroll av leiefirma

Følgende spørsmål ble stilt til bedriftsleder/byggeplassjef:

"Foretar dere noen form for kontroll av de leiefirmaene dere bruker ved bortsetting av arbeid?".

Skillet mellom lovlig og ulovlig bruk av leiefirma går i denne sammenheng ved hvorvidt leiefirmaet har dispensasjon eller ikke. Svarene var følgelig opplysende på to måter. For det første at kun 3 av de 23 bedriftene som oppga at de hadde brukt leiefirma, opplyste at de

sjekket om firmaet hadde dispensasjon⁶⁴. For det andre at godt over halvparten av de spurte oppga at de kontrollerte om firmaet var registrert i fylkesskattekontorenes momsregister, mens en femtedel oppga Oljeskattekontoret i Sandnes som kontrollinstans. De resterende firmaene, ca. en fjerdedel, svarte enten at de sjekket leiefirmaene med deres tidligere oppdragsgivere, eller andre uformelle kontakter.

Denne fjerdedelen omfatter i stor grad de mindre bedriftene i undersøkelsen. En typisk kommentar som ble gitt av bedriftslederne i disse bedriftene var den følgende:

"For å si det rett ut - det viktige for oss er at de (leiefirmaet - vår tilføyelse) gjør jobben - det legale er uvesentlig".

Det noe overraskende hovedinntrykket av at bedriftsledelsene gjennomgående ikke sjekket om leiefirmaet hadde dispensasjon, kan forstås på flere måter. Enten ved at bedriftslederne/byggeplassjefene ikke har kjennskap til SL § 27 og at leiefirma må ha dispensasjon for at bruken skal være lovlig. Eller ved at de har kjennskap til forbudet i SL § 27 og at de derfor forsøker å "hvitvaske" arbeidsleien ved å framstille den som entreprise. En tredje mulighet er at oppdragsgiverne vet at risikoen for at leieferholdet skal oppdages er liten og følgelig ikke legger særlig vekt på lovforbudet.

Drøftingen av spørsmålet om bedriftsledelsens oppfatning av grensen mellom arbeidsleie og entreprise, viste at man hadde god kjennskap til

⁶⁴ Det var det samme firmaet som ble oppgitt av de tre bedriftene. Firmaet hadde i 1987 generell dispensasjon gitt av Arbeidsdirektoratet for utleie av 50 mann til BA-bransjen, og var for øvrig det eneste firmaet i Norge som hadde generell dispensasjon i 1987. De 50 årsverkene inngår ikke som underlag for beregningene i kapittel 3 av omfanget av den ulovlige leifirmavirksomheten. Derimot er det noe underlig at de tre bedriftene som nevnte dette firmaet, til sammen oppga en bruk som oversteg de 50 årsverkene leiefirmaet hadde dispensasjon for. Forklaringen til denne uoverensstemmelsen er enten at firmaet har leid ut flere årsverk enn det dispensasjonen tilsier. Eller at de tre oppdragsgiverne i intervjusituasjonen har forsøkt å skjule bruk av leiefirma bak dette firmaets dispensasjon. Hvilken forklaring som er den rette, eventuelt en kombinasjon, kan man bare spekulere over.

§ 27 i sysselsettingsloven. Tilbake står inntrykket av at ledelsen i de undersøkte bedriftene som oppga at de hadde brukt leiefirma, av ulike grunner vi skal drøfte i kapittel 5, ikke så seg tjent med å overholde dispensasjonsordningen i § 27.

Informasjonsrutiner mellom ledelse og klubb ved bruk av leiefirma

I forlengelsen av temaet over ble det i undersøkelsen også stilt spørsmål om bedriften hadde innarbeidet rutiner der ledelsen informerte/kontaktet klubben ved bruk av leiefirma⁶⁵.

I de små bedriftene, med mindre enn 10 ansatte, fantes det ikke slike rutiner. Her skal en også være klar over at det bare var 3 av 10 bedrifter som oppga at de hadde brukt leiefirma. I denne gruppen var det valgt tillitsmann i to bedrifter.

Av de store og mellomstore bedriftene, til sammen 20 bedrifter, var det 4 som hadde formelle avtaler om informasjonsrutiner ved bruk av leiefirma. I ytterligere en bedrift informerte ledelsen om bruken, men kun via uformelle kontakter med hovedtillitsmann.

I resten av bedriftene hadde man enten ikke en fungerende fagforening (ca. 40 prosent), eller så var spørsmålet bare en sjelden gang satt på dagsorden, da etter initiativ fra klubben.

Innholdet i avtalene ved de fire bedriftene slår fast at klubben skal kontaktes/informeres ved bruk av leiefirma. I tillegg forpliktet bedriften seg til ikke å bruke leiefirma innenfor eget kompetanseområde, "utenom i de tilfelle det er strengt nødvendig".

⁶⁵ Følgende spørsmål ble stilt: "Finnes det innarbeidede informasjonsrutiner mellom klubb - ledelse ved spørsmål om bruk av leiefirma?" Spørsmålet er bl.a. relevant i forhold til Hovedavtalen mellom N.A.F og LO, § 9 - 3.

Bedriftsledelsene i de fire bedriftene som hadde slike avtaler, mente gjennomgående at avtalene virket tilfredsstillende. De tillitsvalgte i de samme bedriftene var derimot kritiske. Deres erfaringer var dels at i den grad de ble informert, så skjedde dette alltid etter at ledelsen hadde gått til innleie av et firma. Dels at hva som til enhver tid ble betraktet som "strengt nødvendig", alltid ble definert av ledelsen. Til den siste kommentaren nevnte imidlertid tre av de hovedtillitsvalgte at de innså nødvendigheten av innleie i slike "strengt nødvendige" tilfelle.

Kommentaren fra en hovedtillitsvalgt i en større entreprenørbedrift er typisk:

"De gangene vi blir informert får vi alltid beskjed om at det skal skje; vi gis ingen påvirkningsmuligheter, vi får ikke noe gratis. Det vi ønsker er å bli informert på et tidligere tidspunkt - slike "strengt nødvendige" situasjoner skjer jo ikke over natta. Ble vi informert tidligere kunne vi i større grad sjekke leiefirmaene".

Ledelse av arbeidet ved arbeidsleie og underentreprise

Spørsmålet om hvem som utøver ledelsen av det bortsatte arbeidet - oppdragsgiver eller oppdragstaker - er i sysselsettingslovens § 27 helt sentralt for om arbeidet skal anses som underentreprise eller arbeidsleie (se kapittel 2.3). For å belyse hvordan ledelsen av byggeprosjektene ble organisert, stilte vi spørsmålet:

"Hvordan organiseres ledelsen av det bortsatte arbeidet når det gjelder henholdsvis arbeidsleie og underentreprise?"

Ikke særlig overraskende viste det seg store forskjeller i svarene, spesielt mellom bedriftene, men i mindre grad mellom ledelsen og de tillitsvalgte.

Ved 3/4 av bedriftene oppga man at det gikk et skille mellom ledelsen av underentreprenør og leiefirma, mens man ved de resterende ikke oppfattet et slikt skille.

De bedriftene som praktiserte forskjellig ledelse, svarte at leiefirmaene var underlagt bedriftens egen ledelse. Underentreprenørene arbeider utøvet en mer selvstendig rolle ved organiseringen av arbeidet, og ble ofte trukket inn i byggeplassledelsen via deltakelse i oppdragsgivers lagbasemøter. Det forekom bare en enkelt gang at leiefirmaenes lagbas - i den grad det fantes en slik person - deltok på disse møtene.

Når det gjaldt leiefirmaer, oppga bedriftsledelsen at disse ble ledet av byggeplassjefen, på lik linje med de fast ansatte. Dette gjaldt enten leiefolkene dannet egne lag eller gikk inn i oppdragsgiverens egne lag.

Svaret fra en byggeplassjef ved en mellomstor bedrift belyser den forskjellen man i 3/4 av bedriftene mente det var mellom ledelse av underentreprise og arbeidsleie:

"Underentreprenørene utøver stort sett det jeg vil betegne som reell ledelse. Leiefirmaene leder derimot vi, på samme måte som våre egne ansatte. Det har bl.a. sammenheng med kvalitetskontroll og oppfølging av arbeidet siden leiefirmaet formelt sett ikke har ansvar for det utførte arbeidet. Men dette er ofte tungvint. Sjefen deres er for det meste ikke tilstede og ved klager må vi gå omveier, via leiefolkene - men ingen av disse har ledende funksjoner i denne sammenheng. Og når sjefen så dukker opp går det en masse tid til klager og kaffedrikking. Så reiser han videre, med mobiltelefonantennen vaiende på toppen av Mercedesen".

Uttalelsen fra en annen byggeplassjef ved en større entreprenørbedrift belyser det samme forholdet:

"Det en kan kalle ledelse av et leiefirma brukes til å bringe folkene til byggeplassen og regne ut timeprisen, mens vi

styrer hva de konkret skal gjøre på plassen. Underentreprise organiseres gjennomgående annerledes, og deres arbeidsleder inngår gjerne i de ukentlige lagbasmøtene".

Konklusjonen er at byggeplassjefene/ledelsen ved de intervjuede bedriftene i all hovedsak vurderte ledelsen av leiefirma forskjellig fra underentreprise. Det er likevel vanskelig å trekke fram entydige kriterier for hva denne forskjellen bestod i. Det nærmeste man kommer er at "leiefolkene ledes på lik linje med våre egne ansatte", mens underentreprenørene "stort sett utøver en mer selvstendig arbeidsledelse".

Ved en av fire bedrifter mente man som nevnt at det var vanskelig å påpeke generelle forskjeller. I henhold til disse bedriftene varierte måten ledelsen ble utført på tvers av skillet arbeidsleie - underentreprise, og var i større grad et resultat av det arbeidet som skulle utføres - både med hensyn til innhold og omfang.

Arbeidsleie framstilt som underentreprise

Et fellestrekk ved tidligere utredninger om leiefirmavirksomhet, er som nevnt påstanden om at arbeidsleie ofte framstilles som underentreprise. Forklaringene som har vært gitt er at dette, både overfor arbeids-, markeds- og skattemyndighetene og i forhold til arbeidstakerorganisasjonene og andre bedrifter i bransjen, bidrar til å "hvitvaske" den ulovlige leiefirmavirksomheten. Og - at både leiefirmaet og oppdragsgiveren har felles interesser i en slik omgåelse av forbudet mot arbeidsleie. Vi skal se nærmere på denne påstanden.

Hovedinntrykket fra bedriftsundersøkelsen er at det foregår en omgåelse slik det er påstått. Derimot er det vanskelig å anslå omfanget. Byggeplassjefene/ledelsen svarte at "dette forekommer", men det var ikke mulig å få et presist anslag for omfanget. På den andre siden ble det nevnt en del typiske trekk ved slike "omskrivinger":

Leiefirmaet har gjennomgående ikke kompetanse til å regne ut faste anbud, noe som er et av de sentrale kriteriene for underentreprise. Følgelig avtales det ofte fast timepris for det arbeidet som skal utføres. Etter at arbeidet er utført, summerer byggeplassjefen/ledelsen de fakturerte timene for arbeidet. Med utgangspunkt i dette tallet omgjøres summen til et anbud. Hvis arbeidet f.eks. har bestått i å støpe en grunnmur, fordeles den fakturerte totalsummen på antall løpemeter eller kubikkmeter grunnmur. Dette tallet utgjør utgangspunktet for underentrepriskontrakten oppdragsgiveren utarbeider for leiefirmaet⁶⁶. Etter at arbeidet er utført, undertegnes kontrakten, og arbeidsleien er dermed formelt blitt til entreprise.

Slike omskrivninger foregår ikke ved enhver bruk av leiefirma. Det vanlige er at arbeidsleien ikke formelt omgjøres til entreprise. Oppdragsgiver og leiefirma nøyer seg, i den grad det stilles spørsmål ved arbeidets art, å påstå at det dreier seg om underentreprise (Henriksen, 1986).

Arbeidsleie utgiftsført som underentreprise

Av bedriftsundersøkelsen framgikk det at oppdragsgiverne ofte utgiftsførte arbeidsleien som "bruk av underentreprise". En indikator på at arbeidsleie regnskapsføres på denne måten, er endringer i underentreprisens andel av bransjens bruttoproduksjonsverdi i løpet av 80-tallet. Med en påstand om økt leiefirmavirksomhet i forbindelse med byggeboomen - regnskapsført som "bruk av underenterprise" - vil en forvente at andelen fakturert til underentreprenører skal tilta fra midten av 80-tallet.

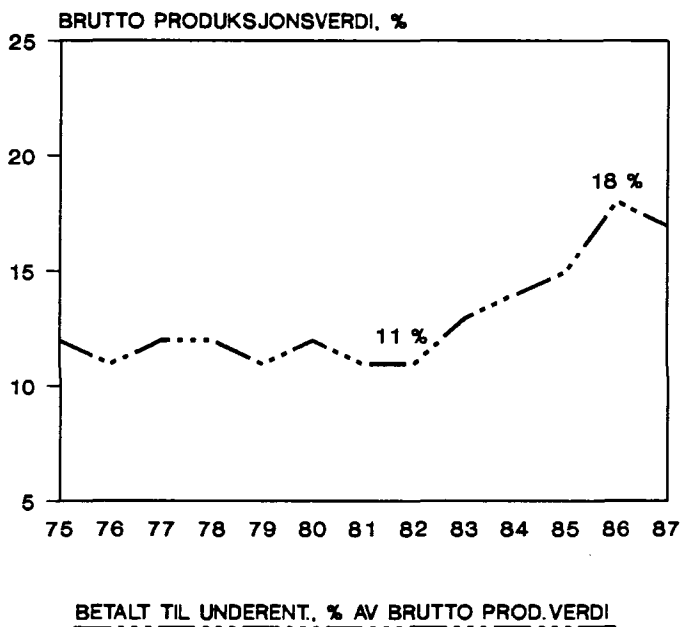
Fra midten av 70-tallet fram til 1983 ser vi av figur 4 B at underentrepriseandelen ligger stabilt rundt 11 - 12 prosent av bransjens

⁶⁶ Dette ble registrert av Oslo fylkesskattekontor i 1982: "Vi har også sett at der det er satt opp entrepriskontrakter er disse utformet av oppdragsgiverne" (Vethe og Langeland, 1983:7).

bruttoproduksjonsverdi. I løpet av 3 år når andelen en topp i 1987 på 18 prosent, tilsvarende en relativ vekst på ca. 50 prosent i forhold til det tidligere nivået. Denne veksten kan i viss grad tilbakeføres til oppdragsgivernes regnskapsføring ved bruk av leiefirma.

Veksten i underentrepriseandelen skyldes ikke alene økt omfang av leiefirmavirksomhet regnskapsført som underentreprise. Den er også et uttrykk for endringer i bedriftsstrukturen og utbredelsen av nye entreprisereformer, noe vi kommer tilbake til i kapittel 5.4.5.

Figur 4 B Utgifter til underentreprise; andel av BA-bransjens bruttoproduksjonsverdi



Kilde: SSB, Bygge- og Anleggsstatistikken

4.4 Oppsummering

I dette kapittelet har vi beskrevet trekk ved organiseringen av arbeidsleie som kan være med å belyse drivkreftene bak leiefirmavirksomheten.

Leiearbeiderne kom i hovedsak fra et av de nordiske landene, og var gjennomgående noe yngre enn de fast ansatte bygg- og anleggsarbeiderne. Arbeidskontrakten mellom leiefirmaet og leiearbeideren var ofte mangelfulle, kun i form av muntlige avtaler. Inntrykket er at leiearbeideren var klar over det mangelfulle ved kontrakten. Når det i stor grad ble godtatt, må det ses i sammenheng med at de usikre arbeidsavtalene inngikk i en form for bytte mellom leiefirmaet og leiearbeideren. Leiearbeideren byttet bort sikkerheten i arbeidsavtalen mot at leiefirmaet gjorde det mulig å unndra skatt.

Fakturert timepris fra oppdragsgiver til leiefirmaet varierte i 1987 fra 120 til 240 kroner. Samtidig oppga 3 av 4 bedriftsledere at den vanlige timeprisen lå et sted mellom 130 og 140 kroner. Det kan tyde på at oppdragsgiver og leiefirmaet ved kontraktsinngåelse tok utgangspunkt i gjennomsnittlig utbetalt timelønn til de fast ansatte (ca. 91 kroner i 1987).

En annen side ved organiseringen av arbeidsleie er bruk av utenlandsk arbeidskraft og forholdet til skatte- og avgiftsreglene. Det er et erkjent faktum i skatteetaten at det unndras betydelige skatte- og avgiftsbeløp i forbindelse med leiefirmavirksomheten.

Skatte- og avgiftsunndragelsene er nært knyttet til skatterettslige uklarheter for grensen mellom arbeidsleie og entreprisvirksomhet, og er en av drivkreftene bak *tilbudet* av arbeidsleie i BA-bransjen. Den komplekse skatte- og avgiftsrettslige situasjonen og landenes ulike definisjoner av grensen mellom arbeidsleie og entreprise, utnyttes av leiefirmaene ved skatte- og avgiftsunndragelse. Når det er sagt, må en

også trekke inn kontrollen med at gjeldene regelverk overholdes. Det er rimelig å reise spørsmålet om ikke kontrolltiltak og oppfølging med at gjeldene regler overholdes, har vært et forsømt område. Det er i så fall et ansvar som påligger skattemyndighetene, men i siste instans må tillegges manglende politiske prioriteringer. Både når det gjelder ressurser til de lokale skattekontorene og vilje til å endre eksisterende regelverk.

Felles for de firmaene skattemyndighetene har kontrollert, er at de gjennomgående framstiller virksomheten som underentreprise, mens de reelle forhold tilsier arbeidsleie. En kan skissere to typiske måter leiefirmaene unndrar skatt. For det første ved mangelfullt eller helt manglende regnskap, der man rett og slett unnlater å oppgi inntekter for utførte oppdrag. Eller ved ulike former for fiktive faktureringer til tredjeselskap, der en forsøker å skjule inntekter ved å føre de ut av leiefirmaet. Ofte opptrer disse formene samtidig.

Den vanlige måten å unndra skatt for tilsatte i leiefirma er å ikke oppgi inntekt, enten det er til norske eller utenlandske skattemyndigheter. Inntrykket er at dette gjennomføres i samarbeid med leiefirmaet, der en blir enige om ulike måter å skjule inntekten for den enkelte.

Når det gjelder kontakten mellom oppdragsgiver (innleier) og leiefirmaet, reguleres den av sysselsettingslovens § 27 og tilhørende forskrifter. Gjennomgående var ledelsen i de små bedriftene (oppdragsgiver) dårligere kjent med bestemmelsene om arbeidsleie enn i de store og mellomstore bedriftene. Oppsummeringen er likevel at ledelsen i de intervjuede bedriftene gjennomgående hadde god kjennskap til sysselsettingslovens definisjon av arbeidsleie.

Rundt halvparten av de spurte bedriftslederne mente at når et firma enten ikke hadde ansvar for det utførte arbeidet eller ikke hadde egen ledelse på byggeplassen, så var dette å betrakte som et leiefirma.

Hovedinntrykket er at den enkelte bedrift (innleier) og leiefirmaet, ut fra forskjellige hensyn, sto i et sterkt interessefellesskap for å framstille leieforholdet som underentreprise. Bedriftens interesser var i første rekke knyttet til gjennomføringen av topper i produksjonen, samt fleksibiliteten og det begrensede arbeidsgiveransvaret leiefirmaene representerte. Leiefirmaet og leiearbeideren var på sin side interessert i stor fortjeneste. Dels ved å omgå arbeidstids- og sikkerhetsbestemmelser, dels ved å unndra skatter og avgifter. Framstillingen av det reelle arbeidsleieforholdet som underentreprise tjente på kort sikt begge parter.

Kapittel 5 Arbeidsmarked og personalpolitikk - leiefirma og fleksibilitet

Leiefirmavirksomhet er som nevnt ikke et nytt innslag i norsk næringsliv. Fra 1960 og fram til i dag har det pågått en diskusjon om ulike tiltak overfor uheldig leiefirmavirksomhet og virkningene for fleksibiliteten i arbeidsmarkedet. Det reiser spørsmål om årsaker og drivkrefter til bedrifters bruk av arbeidsleie. Utgangspunktet for dette kapitlet er:

Hva er grunnlaget for leievirksomheten - hvilke krefter har vært drivende og hindrende? Hvilke valg og målsettinger har ligget til grunn for omfanget av leievirksomheten og måten den er blitt organisert?

5.1 Fra kompromiss til konflikt - leiefirmavirksomhet og fleksibilitet

Diskusjonen om arbeidsleie var på 60- og et stykke inn på 70-tallet kjennetegnet av en uttalt enighet mellom partene på arbeidsmarkedet om at leiefirmavirksomheten ikke tilførte nevneverdig ny arbeidskraft. Forholdet var snarere det omvendte, idet norske firma drev leievirksomhet, bl.a. ved svenske verft.

Bildet endret seg utover 70-tallet. Utenlandske arbeidstakere tok i økende grad arbeid i Norge, spesielt innen offshoreindustrien. Samtidig ble den tidligere enigheten mellom arbeidsmarkedspartene mer slitt. Arbeidsgiversiden la i sterkere grad vekt på argumentet om fleksibilitet og leiefirmaenes gunstige virkninger for avvikling av toppbelastninger i produksjonen. LO og forbundene holdt på sin side fast ved leiefirmavirksomhetens uheldige virkninger.

Forholdet mellom reguleringer og fleksibilitet utgjør et sentralt konflikttema mellom partene i arbeidslivet. Utviklingen av leiefirmavirksomhet kan ut fra en slik synsvinkel ses som et kompromiss mellom bedriftenes ønske om fleksibel tilgang på arbeidskraft og fagbevegelsens ønske om full sysselsetting, bygd på et system av sosiale og arbeidsrettslige reguleringer med faste ansettelser, oppsigelsesvern, lønns- og arbeidstidsforhold m.m.

Fleksibilitet har vært et sentralt stikkord i den internasjonale arbeidsmarkedsdebatten på 80-tallet⁶⁷. Det gjenspeiler endringer i arbeidslivets organisering - endringer som både er påvirket av og har virkninger for myndigheter, arbeidsgiverorganisasjoner, fagbevegelsen, bedrifter og ansatte.

Spørsmålene knyttet til arbeidsmarkedsfleksibilitet er sentrale for å drøfte drivkreftene - hvilke målsetninger og valg som ligger til grunn for leievirksomheten. Vi skal derfor knytte noen kommentarer til diskusjonen om fleksibilitet.

5.2 Fleksibilitet - bra eller dårlig?

5.2.1 Hva er fleksibilitet?

Ordet fleksibilitet leder oppmerksomheten til endring og tilpasning. En OECD-rapport om arbeidsmarkedsfleksibilitet definerer fleksibilitet som "individers og institusjoners evne til å tilpasse seg nye situasjoner" (OECD, 1986b:7). Slik sett sier fleksibilitet alt og ingenting, siden tilpasning til endringer alltid har vært nødvendig og som sådan ikke representerer noe nytt.

⁶⁷ Se

- Piore og Sabel, 1984.
- Olberg, 1989.
- Karlsen, 1989.

I debatten om fleksibilitet møter man en rekke forskjellige definisjoner. Disse er dels makroøkonomiske (refererer til samfunnsøkonomien), dels mikroøkonomiske (refererer til bedriftsøkonomi). Definisjonene er snevre eller vide, analytiske eller ideologiske.

Den vanligste definisjonen er likevel å sette fleksibilitet i sammenheng med variasjoner i arbeidskraftskostnader og bedriftens aktivitetsnivå (Gaudier, 1987:399). Vi skal legge følgende definisjon til grunn:

Begrepet fleksibilitet henspeiler på i hvilken grad bedrifter organiserer arbeidet og bruken av arbeidskraft på en slik måte at arbeidskraftskostnadene følger variasjonene i bedriftens produksjon eller aktivitetsnivå.⁶⁸

I denne betydningen kan fleksibilitet oppnås bl.a. ved bruk av overtid ved stor aktivitet, deltidansettelser, årsarbeidstid, utstrakt bruk av midlertidige, sesong- eller korttidsansettelser, leiefirmavirksomhet og permitteringer.

Det er forskjeller mellom bransjer når det gjelder de mest utbredte formene for fleksibilitet. I varehandelen er det vanlig med deltid og ekstrahjelp. Det øker forretningens mulighet til å endre betjeningen med både daglige, ukentlige og sesongmessige variasjoner i etterspørselen (Olberg, 1989). I andre bransjer, som f.eks. skipsbygging, offshore og innen bygg og anlegg er bortsetting av arbeid og bruk av leiefirma andre eksempler på fleksibilisering. Fleksibilitetshensyn kan også ivaretas internt ved omplassering av de fast ansatte innen bedriften ut fra varierende arbeidspress i forskjellige avdelinger.

Felles for disse formene for fleksibilitet er at de gir bedriften mulighet til å redusere arbeidskraftskostnadene, ved å endre bruken av arbeidskraften med variasjoner i aktiviteten. Dels med hensyn til antall syssel-

⁶⁸ En tilsvarende definisjon med utgangspunkt i arbeidsmarkedet er "Arbeidsmarkedets evne til å tilpasse seg nye økonomiske, sosiale og teknologiske situasjoner" (Standing, 1986).

satte, hvilke arbeidsoppgaver den enkelte settes til og hvordan produksjonen organiseres. Dels i valget mellom innleid arbeidskraft og bortsetting på kontrakt - utført på bedriftens produksjonssted eller produsert ved en annen bedrift. Fellesnevneren ved disse formene for fleksibilitet er økonomisering med arbeidskraften⁶⁹.

Likevel er diskusjonen av fleksibilitet problematisk. For det første fordi begrepet er svært vidt, men også fordi det er verdiladet (Salvati, 1988:3ff). Det Europeiske Fagforeningsinstituttet betegner fleksibilitet som "et åleglatt begrep" (DEFI, 1985:150). Motsatsen til fleksibilitet er rigiditet eller stivhet, som uvilkårlig assosieres med noe negativt.

5.2.2 Den internasjonale debatten om fleksibillisering

Den økte interessen for fleksibilitet på 80-tallet forklares med raske teknologiske endringer og krisetendenser i internasjonal økonomi (Gaudier, 1987). Disse er bl.a. kjennetegnet av ustabil vekst og stor arbeidsløshet. Utviklingen har i en rekke land medført nedtoning av tradisjonell keynesiansk motkonjunkturpolitikk og i viss grad et oppsving for nyliberal økonomisk politikk.

⁶⁹ Den arbeidsorganiseringen og følgende personalpolitikk som ligger til grunn for fleksibilitet i denne betydningen, står i motsetning til den vanlige organisasjonsmodellen som ble anvendt i USA og Europa under vekstårene på 60-tallet. Den var kjennetegnet av vertikal integrasjon, dvs. at de større bedriftene i stedet for å sette bort arbeid ("subcontracting"), forsøkte å kjøpe opp og administrativt kontrollere underleverandører. Argumentet for en slik strategi var den økede kontrollen og planleggingen bedriftene kunne utøve overfor underleverandører og konkurrerende bedrifter. Dessuten gikk kostnadsargumentet den motsatte veien i forhold til argumentene for fleksibilitet. Resonnementet har vært at kostnadene ved å organisere produksjonen i markedet vil være relativt større enn ved intern bedriftsorganisering. Dette knyttes til begrepet transaksjonskostnader, og ble første gang presentert i 1937 i den etter hvert klassiske artikkelen av Ronald Coase, "The Nature of the firm" (Coase, 1937).

Selv om fleksibilitetsperspektivet på flere områder står i motsetning til tidligere teoriretninger som vektlegger monopolisering og sentralisering i produksjonslivet (jf. Braverman, 1974), innebærer ikke dette at disse tendensene er brutt. Snarere innebærer det at den tradisjonelle tayloristiske eller "fordistiske" produksjonsmodellen i dag utfordres fra andre måter å organisere arbeidet. For en diskusjon av disse spørsmålene, se Wood, 1989 og Gustavsen, 1986.

Samtidig har de reduserte ledighetstallene i USA ledet mange til å hevde at rigiditeter på arbeidsmarkedet hindrer stabil vekst og økt sysselsetting.

Gjennomføringen av økt fleksibilitet skaper konflikt mellom partene i arbeidslivet, idet de ansatte og fagbevegelsen blir utsatt for et press mot de arbeidsrettslige standardene som er gjennomført i løpet av etterkrigstiden. Det er også uenighet blant økonomer og arbeidsmarkedsforskere i analysen av fleksibilitetens betydning for økonomisk vekst og sysselsetting (Bluestone og Harrison, 1988).

Argument mot økt fleksibilitet

Få er uenige i at fleksibilitet kan være ønskelig. Derimot rettes det kritikk mot flere av formene, og måten fleksibiliteten gjennomføres. Kritikken går i hovedsak ut på at fleksibilitetstilhengernes analyse av sysselsettingskrisen bygger på forenklinger. Det finnes ingen bevis for at arbeidsledighet først og fremst er et resultat av dagens organisering av arbeidsmarkedet (Gaudier, 1987). Forklaringen av den positive sysselsettingsutviklingen i USA etter 1982 med henvisning til fleksibiliteten på arbeidsmarkedet er for enkel. Analyser av det amerikanske arbeidsmarkedet peker på at det ikke er mer fleksibelt enn de europeiske, men mer oppdelt (DEFI, 1985:153).

Fagbevegelsen og deler av den politiske venstresiden har også hevdet at økt fleksibilitet er en fordekt måte for næringslivet og de politiske myndigheter å utvide sin handlingsfrihet (Bluestone og Harrison, 1988); fleksibilitet er et motepreget honnørord som tildekker forsøkene på å reversere de framskritt fagbevegelsen har gjort i løpet av de siste 40 årene (DEFI, 1985). Det egentlige målet med fleksibilitet er ifølge denne kritikken å øke fortjenesten ved å senke lønnskostnadene, bryte ned oppsigelsesvernet og øke arbeidsintensiteten.

Et annet argument som framføres, er at mange strategier for økt fleksibilitet hindrer et godt samarbeid mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Ifølge et slikt standpunkt vil økt fleksibilitet føre til færre

samarbeidsmuligheter på den enkelte arbeidsplass og øke bedriftsledelsens styringsrett og forhandlingsstyrke. Faren ved fleksibilitetsstrategien ligger i en avregulering av dagens forhandlingssystem og en følgende nedbryting av etablerte forhandlingskanaler og konsensus (Gaudier, 1987:53).

Mens bedriftsledere på 80-tallet har hatt en gjennomgående positiv holdning og vært drivende for økt fleksibilitet, har fagbevegelsen vært mer kritisk, men også mindre enhetlig til disse spørsmålene. Dilemmaet for fagbevegelsen går mellom ønsket om å bidra til fornyelse og økt konkurranseevne og behovet for å handle enhetlig uten å miste arbeidsrettslige og sosiale rettigheter.

Dette bidrar til å gi fagbevegelsen et handikap i diskusjonen om fleksibilitet, siden de fleste mennesker i begrepet's allmenne betydning ønsker å være fleksible og dynamiske, i motsetning til rigide og konservative (Atkinson, 1986:12). Fagbevegelsen utsettes dermed for "krysspress" i disse spørsmålene. Dels forsøker man å forsvare tradisjonelle arbeidsrettslige og sosiale rettigheter, dels ønsker man å unngå stemplet "rigid og firkantet".

Samarbeid

På tross av klare uenigheter om hva arbeidsmarkedsfleksibilitet betyr og hvordan den skal organiseres, er det voksende enighet mellom offentlige myndigheter, arbeidsgiverorganisasjoner og fagbevegelse om at disse spørsmålene må løses via samarbeid og kommunikasjon (Gaudier, 1987:54). Selv om fleksibilitetsoffensiven oppstod i forbindelse med krisen i den vestlige økonomi, så vil dens virkninger for arbeidets organisering og for de ansatte vedvare (Atkinson, 1986:13).

Det Europeiske Fagforeningsinstituttet oppsummerer diskusjonene om fleksibilitet slik:

"Utgangspunktet for diskusjonene er ikke om fleksibel bruk av arbeidskraft er bra eller dårlig, men om denne fleksibiliteten blir

innført av bedriftsledelsen alene eller via et samarbeid mellom ledelsen og fagbevegelsen/de ansatte med sikte på langsiktige, felles interesser" (DEFI, 1985:155)⁷⁰.

5.3 Bedriftens personalpolitikk - en kombinasjon av ulike fleksible tilknytningsformer

Spørsmålene og konfliktene knyttet til fleksibilitet berører sentrale forhold og mekanismer bak bedriftenes beslutninger om bruk av innleid arbeidskraft.

Først skal vi se nærmere på en figur som skisserer ulike former for fleksibilitet bedriftene kan velge mellom. Deretter skal vi utvide figuren med forhold vi antar påvirker bedriftens organisering av arbeidet, herunder valg av personalpolitikk.

5.3.1 "Den fleksible bedrift" - tilknytningformer

Organisering av arbeidet med sikte på å variere arbeidskostnadene etter endringer i etterspørselen eller bedriftens aktivitetsnivå, kan oppnås på forskjellige måter. Eksempler er kombinasjoner av forskjellige tilknytnings-, ansettelses-, arbeidstids- og lønssystemer⁷¹. Vi skal i det følgende konsentrere oss om organiseringen av arbeidet i forhold til ulike ansettelses- eller tilknytningsformer.

⁷⁰ Se også OECD, 1986 og Gaudier, 1987:57.

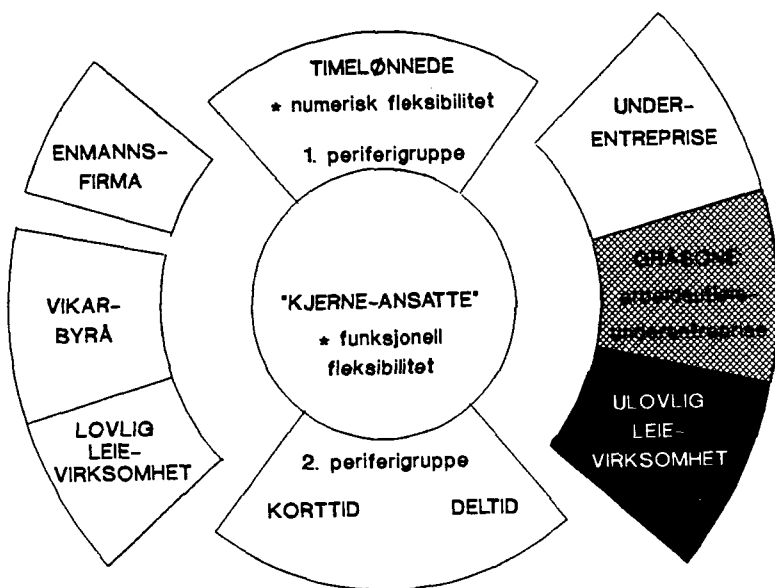
⁷¹ Nettopp de ulike kombinasjonene av, og sammenhengen mellom ulike former for fleksibilitet, påpekes i flere forskningsrapporter som et av de sentrale kjennetegn ved 80-tallets fleksibiliseringsoffensiv, se bl.a.:

- Salvati, 1986.
- Gaudier, 1987.
- Boyer, 1988.

For en oversikt over fleksibiliseringens ulike dimensjoner, se

- Olberg, 1989.

Figur 5 A "Den fleksible bedrift"⁷²



Figur 5 A viser hvilke tilknytningsformer eller arbeidsavtaler bedriftsledelsen i utgangspunktet kan velge mellom ved organiseringen av et visst arbeid/byggeprosjekt. Figuren sier ikke noe om årsakene til bruk av leiefirma. Derimot gir den oss noen begrep som gjør det mulig å drøfte drivkreftene bak leiefirmavirksomheten⁷³.

Til grunn for figuren ligger en påstand om at bedriften ønsker å organisere arbeidskraften i en stabil "kjerne" og en varierende "periferi". Dette gjøres for å redusere de faste arbeidskraftskostnadene og fordi bedriften

⁷² Figuren er basert på Atkinson, tilpasset norsk BA-bransje (Atkinson, 1984).

⁷³ Stephen Wood karakteriserer John Atkinsons modell av "Den fleksible bedrift" på følgende måte: "Atkinsons modell har særlig vakt oppmerksomhet som et mulig analytisk begrepsapparat for 'hovedfaktorene bak endringer' i bedriftenes personal- og ansettelsespolitikk, og som et ideologisk verktøy for å hjelpe bedriftsledelsen i planleggingen av nye strategier, såvel som å hjelpe fagbevegelsen til å reagere på disse" (Wood, 1989).

ønsker forskjellige former for fleksibel oppgaveløsning fra de ulike arbeidstakergruppene (Atkinson, 1984 og 1984).

Kjennetegn ved ulike tilknytningsformer

Den indre sirkelen i figuren representerer de fast ansatte med lang ansiennitet. Denne gruppen utgjør kjernen og har et relativt høyt lønnsnivå og gode kvalifikasjoner i forhold til bedriftens hovedarbeidsområder. De vil være de siste som blir oppsagt ved innskrenkinger. De kjerneansatte kjennetegnes av *funksjonell fleksibilitet*. Det vil si at de skal kunne utføre flere ulike arbeidsoppgaver eller funksjoner innen bedriften, avhengig av aktivitetsnivået og innføring av ny produksjonsteknologi.

Den neste gruppen består også av fast ansatte, i BA-bransjen kalt timelønnede. Antakelsen er at de skiller seg fra kjernegruppen ved mindre ansiennitet, ofte lavere kvalifikasjoner og mindre erfaring fra bransjen. Påstanden er videre at de lønnsmessig ligger noe lavere, og de vil være de første som blir oppsagt hvis bedriften må innskrenke. Denne periferigruppen kjennetegnes av høy turnover - mange arbeidstakere begynner og slutter i løpet av et år. Derav begrepet *numerisk*, eller antallsmessig *fleksibilitet*⁷⁴.

Den andre periferigruppen består av ulike former for midlertidig ansatte, f.eks. tilknyttet et bestemt prosjekt eller anleggsperiode. Denne formen for ansettelser - prosjektansettelser - var den vanlige i BA-bransjen ut på 70-tallet. For bedriften er dette en fleksibel ansettelsesform, idet man kan tilpasse antall ansatte til omfanget av det enkelte byggeprosjekt.

De andre gruppene er ikke direkte tilknyttet den bedriften de tar oppdrag for. Arbeidstakerne er enten selvstendig næringsdrivende, fast ansatte i andre firma eller har ulike former for mer eller mindre lovlige, midlertidige arbeidsavtaler. Felles for disse firmaene - konsulentfirma,

⁷⁴ Amerikanske bedrifter og det amerikanske arbeidsmarkedet kjennetegnes i stor grad av numerisk fleksibilitet, også betegnet som "hire and fire".

vikarbyrå, selvstendig næringsdrivende, underentreprenører og leiefirma - er at de representerer en stor grad av numerisk fleksibilitet samtidig som de ofte kan bidra med spesialkompetanse.

Bruk av fleksible tilknytningsformer skjer med andre ord også innen arbeidsområder med krav til lang utdanning og spesiell kompetanse. Det gjelder bl.a. ulike typer konsulentvirksomhet. Prosjektansatte eller utleide ingeniører er utbredt innen f.eks. offshorerelatert virksomhet.

Underentreprenører/selvstendig næringsdrivende skiller seg fra leiefirma. Ved underentreprise har oppdragsgiveren formelt sett færre muligheter til å styre og instruere arbeidskraften, ettersom arbeidet utføres med utgangspunkt i en bindende avtale om arbeidets art, omfang og varighet (anbud). Den innleide arbeidskraften kan derimot bedriften instruere på lik linje med de ansatte. Samtidig har ikke oppdragsgiveren det samme arbeidsgiveransvar og -plikter som overfor de fast ansatte. Og - ved arbeidsleie har oppdragsgiveren utbredt mulighet til når som helst å avslutte leiefirmaets engasjement. Arbeidsleie representerer slik sett en mer fleksibel organisering av arbeidet enn bruk av underentreprise.

Leiefirmavirksomhet utgjør et viktig trekk ved arbeidsorganiseringen slik den presenteres i Atkinsons figur av "Den fleksible bedrift". Og leiefirmavirksomhet er på ingen måte et særnorsk fenomen. Forskning fra andre land viser at ulike former for midlertidige ansettelser, lovlig og ulovlig leiefirmavirksomhet, herunder bruk av utenlandsk arbeidskraft, er et fellestrekk ved fleksibilitetsoffensiven på 80-tallet (Gaudier, 1987:43).

Atkinsons figur av "Den fleksible bedrift" ses av mange i sammenheng med pågående endringer i arbeidsmarkedet⁷⁵. Påstanden er at veksten i

⁷⁵ Se bl.a.

- Atkinson, 1984 og 1986.
- DEFI, 1985
- Syrett, 1985.
- Salvati, 1988.
- Drache og Glasbeek, 1988.

antallet sysselsatte innen periferigruppene, dvs. ulike former for midlertidige og usikre ansettelser, har sammenheng med bedriftenes offensiv for en fleksibel arbeidsorganisering (DEFI, 1985:103).

Slike tendenser til oppdeling av arbeidsmarkedet i et A-lag av fast ansatte med gode og sikre arbeidsforhold og et B-lag med mer usikre ansettelsesvilkår, dårligere karrieremuligheter og ofte lavere lønn, reiser en rekke spørsmål for fagbevegelsen, både når det gjelder samhold, rekruttering og faglig aktivitet.

Problemene med å rekruttere og organisere arbeidstakerne i periferigruppene er innlysende. Med mange jobbskifter, knyttet til bedrifter med få ansatte, sjelden eget fast driftssted og ulike former for ikketarifferte arbeidskontrakter, er det vanskelig å få gjennomslag for kollektive ordninger. Organiseringsproblemet er mindre i forhold til kjernegruppene. I første rekke fordi disse arbeidstakerne er knyttet til større bedrifter med fast driftssted, og følgelig større kontinuitet knyttet til arbeidet. I tillegg kan det oppstå spenninger mellom kjerne- og periferiarbeidstakere.

Et sentralt spørsmål for fagbevegelsen vil være om man skal favne vidt eller mer snevert. Noe forenklet kan en si at periferigruppene er voksende, men vanskelige å organisere. Kjernegruppene er enklere å organisere, men muligens minkende i antall. Skal man forsøke å nå både kjerne- og periferigruppene, eller bare kjernegruppene? Dette er ikke bare spørsmål om taktikk og strategi, men i like stor grad et spørsmål om grensene og vilkårene for solidaritet.

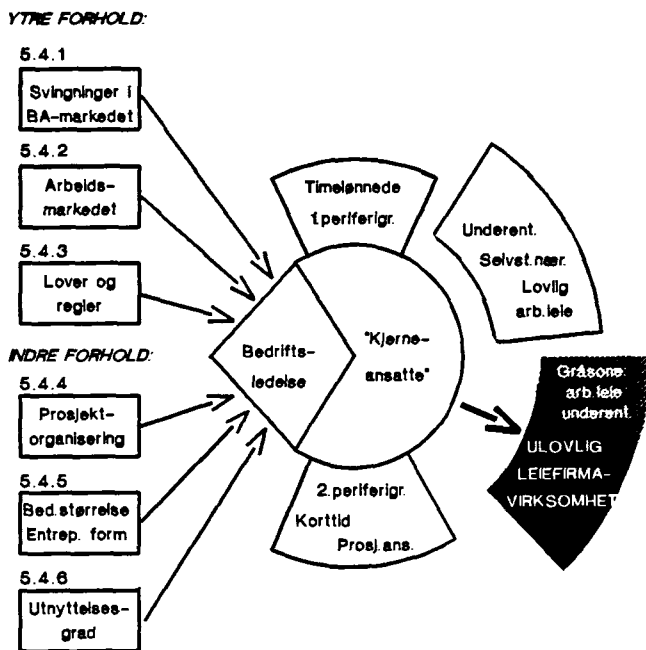
5.4 Forhold som påvirker bedrifters personalpolitikk og bruk av leiefirma

Figur 5 A "Den fleksible bedrift" beskriver forenklet ulike valg en bedrift kan foreta for å oppnå ulike typer fleksibilitet. For å drøfte utviklingen

i leiefirmavirksomheten skal vi utvide perspektivet med faktorer som påvirker bedriftenes personalpolitikk og arbeidsorganisering⁷⁶.

I figur 5 B har vi skilt mellom det en kan kalle ytre og indre faktorer. Ytre faktorer er knyttet til etterspørselen etter byggetjenester, arbeidsmarkedet og ulike lover og reguleringer. Indre faktorer viser til bedriftsledelsens valg og målsetting for produksjonsprosessen og arbeidsorganiseringen i den enkelte bedrift.

Figur 5 B "Den fleksible bedrift" - forhold som påvirker bruk av leiefirma i BA-bransjen



⁷⁶ I en dynamisk modell (stimulus - responsmodell), referer fleksibilitet til responsiden i modellen; egenskaper ved situasjonen og aktørene som fører til ulike valg av fleksibilitet. I en analyse av utvikling må en utvide responsperspektivet med en drøfting av hvilke faktorer, eller "stimuli" som betinger bedriftenes personalpolitikk (Salvati, 1988:25).

Hver av de tre ytre og indre faktorene blir drøftet i de følgende seks underkapitlene (5.4.1 - 5.4.6).

5.4.1 Svingninger i BA-markedet - fleksibilitet og leiefirma

Den internasjonale forskningen peker særlig på stagnasjonsperioder som en sentral faktor bak bedriftenes fleksibiliseringsstrategier⁷⁷. Leiefirmavirksomheten i Norge i etterkrigstiden synes å ha en annen bakgrunn. Den historiske drøftingen i kapittel 2 viste at årene med utbredt leiefirmavirksomhet falt sammen med sterk bransjemessig vekst. Det gjaldt både svensk og norsk skipsbyggingsindustri på 60-tallet, offshoreindustrien på 70-tallet og BA-bransjen på 80-tallet. Den nærliggende påstanden er at leiefirmavirksomheten, som en type fleksibel arbeidsorganisering, også kan vokse fram som følge av sterk økonomisk vekst og press i arbeidsmarkedet⁷⁸.

Resonnementet er knyttet til endringer i aktivitetsnivået - dvs. både krise og vekst - som en betingende faktor for bedriftenes personalpolitikk. På grunn av tilnærmet full sysselsetting har forutsetningene for bedriftenes rekrutterings- og personalpolitikk på 80-tallet vært andre i Norge enn i f.eks. USA og Europa for øvrig.

Utviklingen i fullført bruksareal er en indikator på svingninger i BA-bransjens aktivitetsnivå. I tillegg kommer aktiviteten innen renovering og anleggsvirksomhet. Perioden fra midten av 70- til midten av 80-tallet var

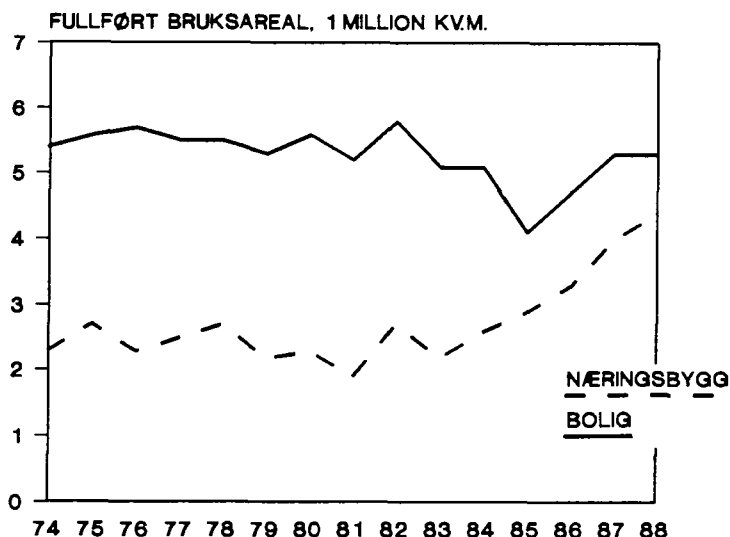
⁷⁷ Se bl.a.

- Bluestone og Harrison, 1989.
- Gaudier, 1987.
- OECD, 1986.
- DEFI, 1985.
- Standing, 1986.
- Atkinson, 1984, 1986.
- Lind, 1988.

⁷⁸ Påpekingen av at leiefirmavirksomheten kan øke både i perioder med stagnasjon og i perioder med vekst drøftes ut i fra tyske forhold av Krüger, 1987. Tilsvarende analyser for bruk av leiefirma i svensk skipsbyggingsindustri finnes hos Bohlin, 1989.

kjennetegnet av regelmessige toårs konjunktursvingninger rundt et stabilt produksjonsareal på 8 millioner kvadratmeter pr. år. Men i 1985 uteble den forventede lavkonjunkturen. Ser vi på produksjonen av *Næringsbygg* (nærings-, kontor-, helse- og undervisningsbygg) og *Boliger*, var det den sterke veksten i *Næringsbygg* fra 1983 som bidro til bruddet med de faste toårssyklusene. Fra 1985 vokste også boligproduksjonen, noe som førte til uvanlig sterk og vedvarende vekst fram til 1989.

Figur 5 C Svingninger i produksjonen - fullført bruksareal i BA-bransjen 1974 - 1988



Kilde: SSB, Byggearealstatistikk

Grunnene til denne sterke veksten er flere. Uten å gå i detalj, er det verdt å peke på at etterspørselen og BA-bransjens aktivitetsnivå i stor grad er påvirket av politiske beslutninger. Statlige virkemidler som påvirker etterspørselen etter bygg- og anleggnæringenes produkter er blant annet (St. meld. nr. 15, 1986-87:32):

- Bevilgninger til statlige bygg eller anlegg over statsbudsjettet,
- endring i lånevilkårene i statsbankene, kredittpolitikken,
- overføringer til kommunene,
- overføringer til private (f.eks. skattelette),
- planmessig utbygging av vannkraft, oljevirksomhet, veier m.m.,
- tiltak som påvirker kostnadsutviklingen og konkurranseevnen.

I tillegg er investeringene i BA-sektoren påvirket av de generelle økonomiske konjunkturerne og forventningene til disse (NOU nr. 28, 1983:150ff).

Svarene fra bedriftsundersøkelsen viste at næringsbyggsektoren hadde størst leiefirmavirksomhet (kapittel 3). Sektoren hadde også den sterkeste produksjonsøkningen, noe som støtter antakelsen om at sterk vekst kan bidra til bruk av leiefirma.

"Lærdommen vi bør trekke etter den siste boomen er klar. Vi kan ikke tillate slike svingninger. Ingen er tjent med dem, hverken bransjen eller investorene, og aller minst boligkjøperne. Vi må finne fram til et opplegg, slik at vi kan styre unna de største toppene og fylle igjen de dypeste hullene. Dette krever samarbeid mellom bransjen og myndighetene." (Statsråd Kjell Borgen, i Byggeindustrien nr. 14, 1988:23).

Selv om mange i bransjen vil si at dette er en erkjennelse som kommer noe sent, peker den på de uheldige virkningene av sterke svingninger i aktiviteten.

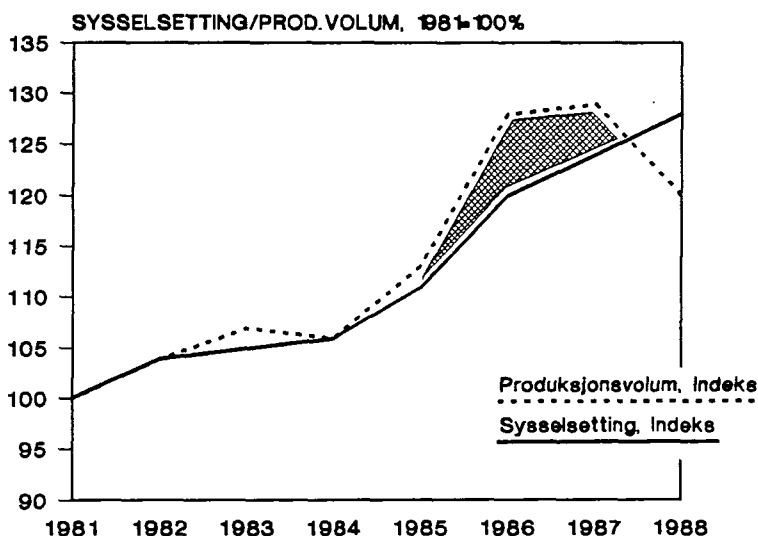
Svingninger i produksjonen er en sentral faktor bak bedriftenes interesse for en fleksibel arbeidsorganisering, men forklarer ikke hvorfor bedriftene valgte nettopp arbeidsleie som en av flere fleksible måter å organisere arbeidet. Her må vi trekke inn andre forhold; lover og regler, entrepriseform, organisering av produksjonsprosessen og - ikke minst - situasjonen på arbeidsmarkedet.

5.4.2 Arbeidsmarkedet - ledighet eller full sysselsetting

Sysselsetting og produksjon

Figur 5 D viser utviklingen i bransjens aktivitetsnivå og tilsvarende sysselsetting, der *Produksjonsvolum* er en indikator for bransjens aktivitetsnivå eller produksjon⁷⁹. Fra 1985 steg aktivitetsnivået raskere enn bemanningen. Bedriftene økte med andre ord produksjonen mer enn de økte antallet sysselsatte⁸⁰.

Figur 5 D Utvikling i sysselsetting og produksjonsvolum, privat sektor. Hele landet. Prosent/Indeks, 1981 - 1988



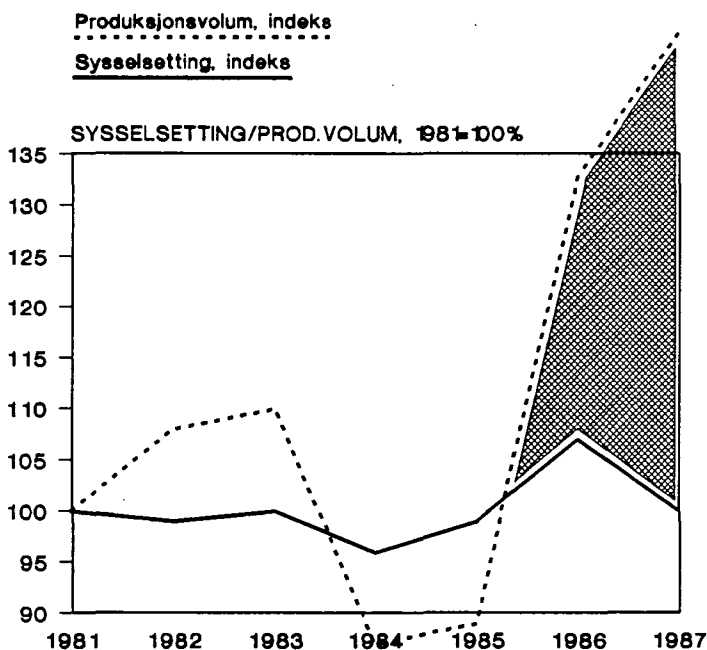
Kilde: SSB, Bygge- og anleggsstatistikk

⁷⁹ "Produksjonsvolum" er utregnet på bakgrunn av bygge- og anleggsstatistikkenes brutto produksjonsverdi minus summen av faktura til andre bygge- og anleggsforetak (tabell 2 i bygge- og anleggsstatistikken). Grunnen er at bruttoproduksjonverdi er definert på en slik måte at arbeid utført av underentreprenører ellers ville bli registrert to ganger. De årlige tallene for "Produksjonsvolum" er deflatert med byggekostnadsindeksen, slik at de uttrykker en reell vekst i omsetningen. I sysselsettingstallene inngår også enmannsbedrifter.

⁸⁰ Bildet endres ikke vesentlig om en i stedet for antall sysselsatte ser på utførte timeverk. Forskjellen mellom produksjonsvolum og sysselsetting fra 1985 øker noe ved å bruke timeverk som indikator for bemanningskapasiteten.

Av figur 5 E framgår det at for bedriftene i Oslo sammenliknet med resten av landet har det vært større variasjoner både i produksjonsvolumet og i sysselsettingen. Og - produksjonsveksten i forhold til sysselsettingen er fra 1985 til 1988 større enn for resten av landet.

Figur 5 E Utvikling i sysselsetting og produksjonsvolum, Oslo. Prosent/Indeks, 1981 - 1987



Kilde: SSB, Bygge- og anleggsstatistikk

I figur 5 A skisserte vi tre måter bedriften på kort sikt kunne øke produksjonen:

- Ansette flere (timelønnede eller prosjektansatte)
- Sette bort deler av entreprisen til andre firma - underentreprenører eller selvstendig næringsdrivende
- Bruke leiefirma

Bedriften kan i tillegg øke arbeidstiden og produktiviteten, noe vi kommer tilbake.

Bedriftsundersøkelsen viste at bortsetting av arbeid gjennomgående var planlagt og ble foretatt i forkant av prosjektstart. Rene brannslukningsaksjoner forekom, men i begrenset omfang (kapittel 4.3).

Ledighet

Hvilke alternativ som ble valgt, må forklares ut fra det enkelte prosjekt, entrepriseform og mer allment - ledelsens holdninger til bruk av leiefirma. Samtidig kunne ikke ledelsen velge fritt. Valget mellom ansettelser, bortsetting av arbeidet eller bruk av leiefirma var i stor grad påvirket av situasjonen på arbeidsmarkedet. Knappheten på arbeidskraft under byggeboomen la begrensninger på bedriftenes personalpolitikk etter som de i liten grad kunne foreta ansettelser.

Tabell 5.1 Ledige bygg- og anleggsarbeidere, Oslo og hele landet. Gjennomsnitt, 1982 - 1989

	1982	-83	-84	-85	-86	-87	-88	-89 ⁸¹
Oslo	100	189	216	112	35	45	137	414
Hele landet	3838	5485	6062	4299	2527	2547	4777	9770

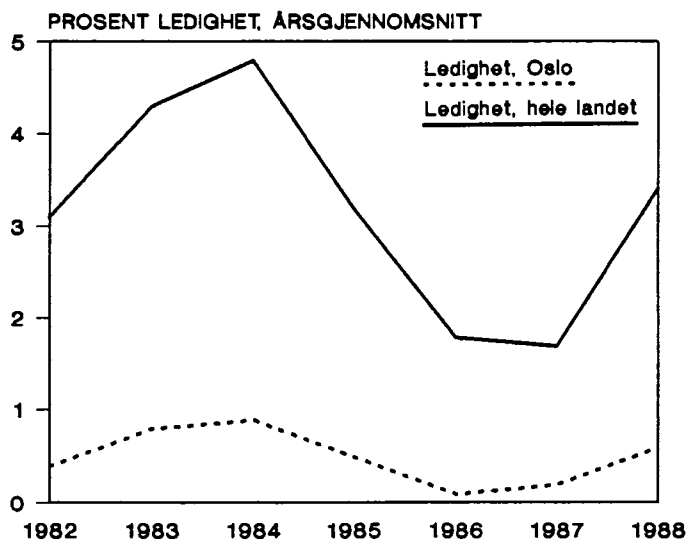
Kilde: Arbeidsdirektoratet

⁸¹ Gjennomsnitt for første halvår.

Tabell 5.1 viser utviklingen i arbeidsledighet i bygg og anlegg. Spesielt kan en legge merke til den lave ledigheten i løpet av årene 1986 og 87, og at ledigheten vokser dramatisk fram til sommeren 1989.

Disse svingningene kan også illustreres ved å sammenlikne ledighets-tallene med antall sysselsatte.

Figur 5 F Prosent ledige bygg- og anleggsarbeidere i forhold til antall registrert sysselsatte. Oslo og hele landet, 1982 - 1988



Kilde: Arbeidsdirektoratet og Statistisk Sentralbyrå

Figur 5 F viser for det første den nevnte lave ledigheten i bygg og anlegg i løpet av årene 1986 og 1987. Det medførte mangel på faglærte bygningsarbeidere, spesielt i Osloområdet, men også ellers i landet.

For det andre viser figuren at Oslo har hatt svært lav ledighet på 80-tallet sammenliknet med landet forøvrig⁸². Til tross for det ulike ledighetsnivået, har ledigheten i Oslo utviklet seg nokså parallelt med landet forøvrig.

Knappheten på arbeidskraft i 1986 og 87 kan ikke alene tilskrives den sterke produksjonsveksten fra 1985. De foregående årene var preget av høy ledighet blant bygg- og anleggsarbeidere. Oppsigelsene og permisjonene, spesielt i 1984, bidro til å tappe BA-bransjen for faglært arbeidskraft. Daværende formann i Norsk Bygningsindustriarbeiderforbund, Odd Isaksen, formulerte dette slik:

"Dette (den lave aktiviteten i 1984) resulterte i permitteringer og oppsigelser. En del av den kvalifiserte arbeidskraften følte usikkerheten så sterkt - ikke minst av økonomiske grunner - at de søkte og fikk arbeide innenfor andre yrkesområder og således ble byggfagene tappet for arbeidskraft det tar lang tid å erstatte" (Isaksen, 1987:35).

Det mest nærliggende alternativet som gjensto på kort sikt, både for hoved- og underentreprenørene, var bruk av innleid arbeidskraft fra andre land. I et fleksibiliseringsperspektiv viser dette at bedriftenes valg mellom ulike måter å organisere arbeidet er påvirket av ledighetsnivået. Muligheten til økt produksjon via nyansettelser reduseres når arbeidsmarkedet i bransjen nærmer seg full sysselsetting.

Overtid

Økt produksjon med samme antall ansatte kan oppnås via bruk av overtid og økt produktivitet.

⁸² Her bør en påpeke en svakhet ved tallmaterialet som ligger til grunn for figuren og som fører til at forskjellen i relativ ledighet mellom Oslo og resten landet framstår som større enn den egentlig er. En stor del av de som jobber for en Oslobedrift bor utenfor Oslo. Samtidig blir de i Bygg- og anleggsstatistikken registrert som sysselsatte i Oslo, ettersom bedriften er registrert i Oslo. Ved oppsigelser registreres de derimot som arbeidsledige i bostedsfylket.

Perioder med tiltakende aktivitet fører vanligvis til økt bruk av overtid. Av tabell 5.2 ser vi at dette også var tilfellet for BA-bransjen under byggeboomen fra 1985 til 1988. Den voksende bruken av overtid gjorde at bransjen i noen grad kunne øke produksjonen uten å ansette flere. Grovt regnet kan en si at økningen i overtid mellom 1985 og 1987 alene bidro til en vekst i bransjens produksjonsvolum for samme periode på rundt 1.5 prosent.

Tabell 5.2 Overtid i BA-bransjen, 1982 - 1988

	-82	-83	-84	-85	-86	-87	-88
Overtid i % av arbeidede timer	2.9	2.7	3.4	4.1	4.6	5.7	5.2

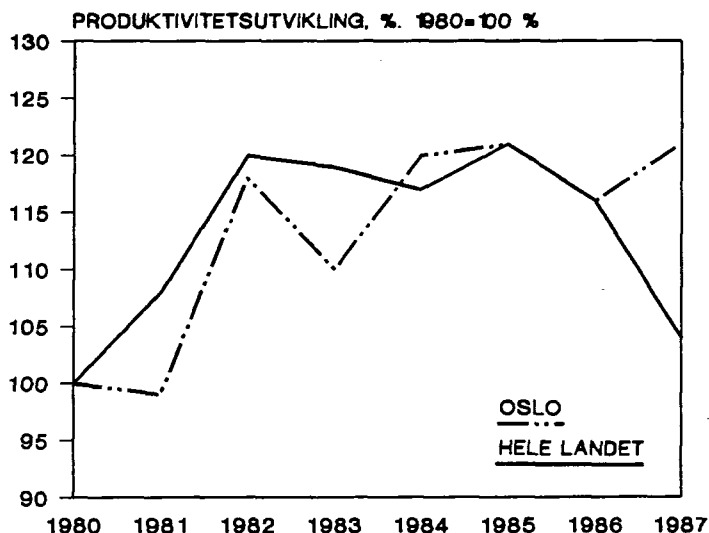
Kilde: Lønns og fraværstatistikk, NHO

Produktivitet

Ved bedret produktivitet kan bransjen øke produksjonen med samme antall sysselsatte. Figur 5 G viser at BA-bransjen som helhet har hatt en klar produktivetsnedgang fra 1985 til 1988. I Oslo har produktiviteten holdt seg mer stabil, med et svakt produktivetsfall i 1986.

Til tross for knapphet på arbeidskraft, moderat overtidsvekst og negativ produktivetsutvikling gjennomførte bransjen en stor produksjonsvekst. *Det tyder på at store deler av det økte produksjonsvolumet, spesielt for årene 1986 og 1987 (se skravert område i figur 5 D og E), er vanskelig å forklare med annet enn bruk av arbeidstakere utenfor det norske arbeidsmarkedet, gjennomgående formidlet via leiefirma.*

Figur 5 G Produktivitet⁸³ i BA-bransjen, 1980 - 1987. Indeks



Kilde: SSB, Bygge- og anleggsstatistikk

Arbeidsmarkedene i Sverige og Danmark

Omfanget av arbeidsleie i BA-bransjen siden 1985 skyldes ikke alene den sterke aktivitetsveksten og tilhørende mangel på arbeidskraft. Når bruken av leiefirma med nordiske arbeidstakere ble så utbredt, må det ses i sammenheng med et tilsvarende høyt ledighetsnivå blant svenske og

⁸³ Produktivitet er beregnet som bearbeidingsverdi/sysselsatte (SSB, Bygge- og anleggsstatistikk). Tallet er deflatert med byggekostnadsindeksen. Ved indeksering er 1980=100 prosent.

Dette produktivitetsmålet er problematisk på flere måter. Blant annet fordi SSBs sysselsettingstall i mange tilfelle ikke omfatter en del grå arbeidskraft, blant annet nordiske arbeidstakere som jobber i den ulovlige leiefirmasektoren. I perioder med utstrakt ulovlig leiefirmavirksomhet vil produktivitetsmålet ligge for høyt sammenliknet med perioder med mindre bruk av leiefirma.

danske bygningsarbeidere⁸⁴. Noe forenklet kan en si at den høye ledigheten i de nordiske BA-bransjene økte tilbudet fra leiefirma i norsk BA-bransje.

Dette støttes av det siste årets utvikling i leiefirmavirksomheten. Selv om denne utviklingen ikke kan dokumenteres eksakt, er det utbredt enighet i BA-bransjen at svenske leiefirmaarbeidere i løpet av 1988 gjennomgående valgte å reise hjem til en ekspanderende svensk bygg- og anleggsbransje. I Danmark var ledigheten blant bygningsarbeiderne våren 1989 oppe i ca. 25 prosent, og danske leiearbeidere har i langt større grad forsøkt å bli i Norge⁸⁵.

Arbeidsledighet er altså en viktig grunn til at så mange bygningsarbeidere søkte seg til norsk BA-bransje. Det forklarer likevel ikke hvorfor de valgte å jobbe nettopp for leiefirma. Hvorfor tok de ikke i større grad fast ansettelse hos mer etablerte, norske entreprenørbedrifter?

En grunn kan være at de ikke ble tilbudt jobb. Men i bedriftsundersøkelsen nevnte flere bedriftsledere at de hadde forsøkt å rekruttere folk fra leiefirmaene. I forhold til antallet som jobbet for leiefirma, var det få som benyttet seg av jobbtilbudet. Et annet eksempel der norske entreprenørbedrifter forsøkte å ansette nordiske bygningsarbeidere, var rekrutteringskampanjen i Danmark, i regi av Entreprenørenes Landsammenslutning, Oslo fylkesarbeidskontor og Arbeidsformidlingen i

⁸⁴ Ledigheten på 80-tallet i svensk bygningsindustri nådde en topp i 1983 med 11 252 ledige. Deretter falt ledigheten nokså kjevt og var i 1988 nede i 3 392 (Statistiska Centralbyrån, 1989)

⁸⁵ Dansk byggebransje var inne i en høykonjunktur fra 1983 til 1986 og ledigheten sank, fra ca. 36 000 i 1983 til snau 9 000 bygningsarbeidere i 1986. Mange danske bygningsarbeidere valgte selv under denne vekstperioden å reise til Norge. Forklaringen er dels de gode inntekstmulighetene i norsk byggebransje, dels at det til tross for økt sysselsetting, var betydelig ledighet blant danske bygningsarbeidere.

Aalborg. Utfallet av møtene, der arbeidssøkende danske bygningsarbeidere ble tilbudt direkte ansettelse, var kun et fåtall ansettelser⁸⁶.

Dette tyder på at inntektsforskjellene mellom å jobbe for et leiefirma og fast ansettelse var utslagsgivende. Stikkord her er muligheten for å jobbe mange timer, diett og reisepenger og muligheter for unndragelse av skatt (kapittel 4.1).

Gitt de generelle drøftingene over, vil en vente at lederne i de intervjuede bedriftene angir mangel på fagfolk som viktigste grunn til bruk av leiefirma. Dette viser seg å stemme idet 8 av 10 bedriftsledere i bedriftsundersøkelsen oppga byggeboomen og problemene med å ansette faglærte bygningsarbeidere som den viktigste årsaken⁸⁷. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 5.4.6.

5.4.3 Lover og regler - drivende eller hindrende ved bruk av leiefirma?

Med *Lover og regler* sikter vi her i første rekke til forbudet mot arbeidsleie i sysselsettingslovens § 27, og skatte- og avgiftsregler knyttet til arbeidsleie. For det andre sikter vi til lover og avtaler knyttet til arbeidsgiveransvaret; ansettelser, oppsigelser, arbeidstids-, og arbeidsmiljøbestemmelser m.m.

Slike lover og bestemmelser regulerer forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og angir dermed rammene, eller spillereglene, for arbeidslivets organisering og virkemåte. Det generelle spørsmålet en kan stille, er hvordan slike lover og regler virker inn på bedriftenes ansettelsespolitikk. Eller mer konkret - har den omfattende bruken av leiefirma

⁸⁶ Informasjonene baserer seg på samtaler med personalsjefene i de deltagende bedriftene 2 måneder etter møtene i Aalborg.

⁸⁷ Følgende spørsmål ble stilt: "Hva mener du har vært den viktigste og nest viktigste grunnen til bruk av leid arbeidskraft?"

sammenheng med andre arbeidsrettslige bestemmelser som ikke direkte berører arbeidsleie, som f.eks. oppsigelsesvernet?

Fra prosjekt- til fast ansettelse

På 70-tallet gikk BA-bransjen bort fra prosjektansettelser over til faste ansettelser. Det innebar at bedriftene i mindre grad enn tidligere kunne variere antall ansatte med de ulike byggeprosjektenes omfang. En rimelig antakelse er derfor at bedriftene søkte etter andre måter å tilpasse arbeidsstokken, for eksempel bruk av underentreprise, kontraktører og leiefirma. I kapittel 2 og 3 så vi også at leiefirmavirksomheten i BA-bransjen først fikk en viss utbredelse på slutten av 70-tallet.

Av dette kan vi ikke slutte at overgangen til faste ansettelser var en direkte årsak til leiefirmavirksomheten. Selv om årsaksforholdene er mer sammensatte, viser eksemplet fra dansk BA-bransje at det er en sammenheng mellom gjeldende lover og regler for ansettelser, oppsigelsesvern m.m. og bedrifters utforming av personalpolitikken.

I Danmark har man et forbud mot arbeidsleie tilsvarende det norske. Til forskjell fra Norge er bruken av ulovlig arbeidsleie minimal. En viktig årsak til denne forskjellen er de såkalte "sjak" i dansk byggebransje.

Et "sjak" er et arbeidslag, uten å være registrert som firma (Lind, 1989). Sjakene rekrutterer egne folk via uformelle kontakter og nettverk, og ledes av lagbasen. En bedrift som vil sette bort et stykke arbeid tar kontakt med sjakets lagbas. Man avtaler pris, fast eller pr. time, antall personer, dato for oppstart og avslutning. Så langt har avtalen likhetstrekk både med underentreprise og arbeidsleie. Forskjellen oppstår ved at oppdragsgiveren ansetter sjaket, både lagbas og resten av arbeidslaget, for den perioden arbeidet varer, og dermed påtar seg arbeidsgiveransvaret. Med andre ord en form for prosjektansettelse⁸⁸.

⁸⁸ Slike arbeidslag er ikke tillatt i norsk arbeidsliv. Hvis flere går sammen om å påta seg et oppdrag, skal en av dem registreres som arbeidsgiver (Arbeidsmiljøloven, § 3.1).

I og med at slike prosjektansettelser er akseptert, kan danske bedrifter variere arbeidsstokken med omfanget av de ulike byggeprosjektene (numerisk fleksibilitet). Etterspørselen etter leiefirma faller dermed stort sett bort.

Eksemplet over viser at bedriftenes bruk av leiefirma ikke alene er påvirket av lover og regler som direkte omhandler arbeidsleie (§ 27 i sysselsettingsloven). Bestemmelser som regulerer ansettelser, oppsigelsesvern, arbeidstidsordninger m.m. kan ha indirekte betydning, i og med at disse kan få utilsiktede virkninger for andre sider ved bedriftenes personalpolitikk.

§ 27 - forbudet mot arbeidsleie

Kapittel 3 og 4 viste at langt de fleste BA-bedriftene i Osloregionen i 1987 brøt forbudet mot arbeidsleie. Hvilken virkning har sysselsettingslovens § 27 hatt på leiefirmavirksomheten?

Forbudet mot arbeidsleie har utvilsomt hatt innvirkning på *formen* og måten leiefirmavirksomheten har vært organisert. Vi har sett at oppdragsgiver og leiefirma ofte har forsøkt å skjule arbeidsleien i form av fiktive entreprisekontrakter (kapittel 4.3). I hvor stor grad forbudet har bidratt til å begrense omfanget av leiefirmavirksomheten, er det derimot umulig å besvare. Det er likevel rimelig å anta at § 27 har hatt en viss begrensende effekt. Dels via straffesanksjonene forbundet med bruk av ikkedispensert arbeidsleie, dels via fagbevegelsens motstand og medias fokusering av de uryddige forholdene i BA-bransjen.

Lovforbud som SL § 27 hindrer ikke i seg selv bruk av leiefirma. Hvorvidt forbudet skal virke effektivt, er i stor grad avhengig av arbeidsmarkedspartene og den politiske vilje til å gjennomføre intensjonene i loven. Det fører oss tilbake til kontrollproblemet.

Omfanget av den ulovlige leiefirmavirksomheten i 1987 viser, noe spissformulert, at SL § 27 i forhold til BA-bransjen har vært en "papirlov". Den har ikke virket etter intensjonene.

Det er neppe et oppsiktsvekkende funn at en lov ikke blir etterlevd. Men sett i forhold til rekken av utredninger som har fastslått nødvendigheten av forbudet, framstår det som overraskende.

Dette kan ha flere grunner. Dels at de ansvarlige myndigheter ikke har vært klar over lovbruddene, en lite rimelig forklaring. En mer nærliggende sammenheng er at leiefirmaproblematikken berører en helt sentral konflikt mellom næringslivets behov for fleksibilitet og fagbevegelsens politikk for arbeidsrettslig trygge og ordnede arbeidsvilkår. Stilt overfor denne konflikten har de politiske myndigheter, Kommunal- og arbeidsdepartementet og Arbeidsdirektoratet, i praksis lagt seg på en avventende linje. Man har iverksatt en rekke utredninger, vedtatt straffesanksjoner og foretatt visse endringer i lovteksten. Kontrollen med at forbudet mot arbeidsleie overholdes, har derimot vært lavt prioritert.

Ved siden av de politiske myndigheter er fagforbundene viktige aktører i denne sammenhengen. Fellesforbundet, seksjon Bygning, Norsk Arbeidsmandsforbund og Norsk Elektriker- og Kraftstasjonsforbund har drevet en politikk for å begrense den ulovlige leiefirmavirksomheten. Det har i stor utstrekning vært disse forbundene og klubbene som har fungert som kontrollinstanser og påpekt den ulovlige leiefirmavirksomheten. Samtidig har ikke forbundene hatt vesentlige sanksjonsmuligheter.

På den andre siden kan det hevdes at de fagorganiserte i perioder ikke har framstått enhetlig i disse spørsmålene. De ansatte på den enkelte bedrift kan ha hatt en viss interesse av bedriftens bruk av leiefirma, særlig i tider med vekst og høyt arbeidspress. Noen av de tillitsvalgte i bedriftsundersøkelsen påpekte også at de godtok innleie i "strengt nødvendige tilfelle" (kapittel 3.3.3).

Argumentene de ansatte møter fra bedriftsledelsen i "strengt nødvendige tilfelle" er:

- 1) Vi må bruke leiefolk for å påta oss dette oppdraget/anbudet og sikre fortsatt sysselsetting for de ansatte.
- 2) Vi må bruke leiefolk for å klare leveringsfristene.
- 3) Hvis vi ikke tar inn leiefirma kan vi ikke påta oss oppdraget, noe som gir bedriften dårlig renomme og svakere konkurranseposisjon i framtiden.

Bruken av leiefirma framstilles med andre ord som en buffer, ved svingninger i aktiviteten, som sikrer jobbene og demper presset på de fast ansatte. Til dette kan man innvende at arbeidsplassene ikke er truet i perioder med sterk vekst. Dette er en grunn til at de ansatte i slike perioder viser mindre motstand mot ulovlig leiefirmavirksomhet enn ved synkende aktivitet. Det bidrar også til at forbundene i perioder med vekst har vanskeligere for å få tyngde bak tiltak mot leiefirmaene på den enkelte byggeplass. Ved lavere aktivitet tiltar motstanden mot leiefirma, særlig hvis leiefirma brukes samtidig med permisjoner og oppsigelser. Eksempler på slike forhold ble omtalt i media rundt årsskiftet 1988/89 (Arbeiderbladet, 1988). I april 1989 arrangerte Fellesforbundet, seksjon bygning en streik i Oslo rettet bl.a. mot ulovlig bruk av leiefirma.

Skatte- og avgiftsregler

Sammenhengen mellom skatte- og avgiftsreglene og leiefirmavirksomheten er drøftet i kapittel 4.2. Hovedinntrykket er at den skatte- og avgiftsrettslige uklarheten og kompleksiteten, sammen med den begrensede kontrollen fra myndighetenes side, har åpnet for betydelige skatte- og avgiftsunndragelser. Denne muligheten, samt den forholdsvis lave risikoen for å bli oppdaget, har virket drivende på tilbudet av leiefirmaenes tjenester. Det har samtidig bidratt til at flere har valgt leiefirma framfor fast ansettelse direkte hos en norsk bedrift.

Som tidligere nevnt ligger det utenfor tema for denne rapporten å vurdere skattemyndighetenes oppfølging og kontroll med gjeldende regelverk.

Samtidig er det ikke særlig kontroversielt å påstå at den begrensede kontrollen på bedrifts-/byggeplassnivå gjør det nokså enkelt å unndra skatter og avgifter. Noe som ikke bidrar til å begrense denne typen leiefirmavirksomhet.

5.4.4 Prosjektorganisering og knappe leveringsfrister

Prosjektorganisering og svingninger i bemanningen

Produksjonsprosessen i bygg og anlegg skiller seg på flere måter fra tradisjonell industrivirksomhet. Mens masseproduksjon via samlebånd-prinsippet fremdeles er det vanlige ved industriproduksjon, kjennetegnes BA-bransjen av enkeltproduksjon. Produktet, f.eks. et kontorbygg, er ikke likt bedriftens foregående bygg, en tunnel eller en veifylling er ikke lik den foregående⁸⁹.

Bransjer med stort innslag av enkeltproduksjon, som skipsbygging og bygg og anlegg, men også nyere industrier som offshore og visse høytteknologibransjer, preges i stor grad av såkalt prosjektorganisering. Denne består, til forskjell fra tradisjonell, hierarkisk linjeorganisering, i større grad av team eller grupper med spesielle arbeidsområder. Størrelsen og sammensetningen av gruppene varierer og er ofte overlappende.

Hensikten med prosjektorganiseringen er å oppnå større fleksibilitet i forhold til de arbeidsoppgaver som skal utføres i løpet av en prosjektperiode (Gustavsen, 1986). Ved oppføring av et bygg, danner den enkelte entreprenør en egen prosjektorganisasjon, med personer og ansvar fordelt mellom flere grupper.

⁸⁹ Masseproduksjon knyttets gjerne til begrepet "taylorisme". Taylorisme som teoriretning omfatter ulike organisasjonsmodeller der et fåtall ledende prinsipper legges til grunn for produksjonen. Samlebåndet er det viktigste av disse; andre er kontinuerlig produksjon, spesialisering og automatisering. "Fordisme" har på 80-tallet blitt et stadig mer brukt begrep for det samme. Det henspiller på Henry Fords bruk av samlebåndet ved produksjonen av de første T-Fordene. Samtidig ser en tendenser til brudd med tayloristisk eller fordistisk produksjonsorganisering, med innslag både fra masseproduksjon og enkeltproduksjon (Gustavsen, 1986).

Virksomheter som bygger på enkeltproduksjon og prosjektorganisering får gjerne svingninger i bemanningsbehovet, både med hensyn til antallet sysselsatte og deres kvalifikasjoner (Harrison, 1981:67ff). Ved prosjektstart er det f.eks. jobb for et vist antall grunnarbeidere og jernbindere. Senere blir behovet for snekkere og tømrere, og etter hvert elektrikere, større, mens grunn- og betongarbeidene kan være avsluttet.

Prosjektorganisering er ikke enerådende i bygg og anlegg. Tradisjonell masseproduksjon utgjør en viktig del, bl.a. via prefabrikasjon og utbygging av store boligfelt med nokså ensartet boligmasse. Poenget er likevel at selve produksjonsprosessen og de følgende svingningene i bemanningsbehovet gjør bransjen hva en kan kalle fleksibilitetsintensiv. *Enkeltproduksjon og tilhørende prosjektorganisering er en viktig grunn til det store omfanget av leiefirmavirksomhet innen skipsbygging, offshore og bygg og anlegg sammenliknet med andre industrier.*

Leveringsfrister og planlegging

Tidspress og kortere leveringsfrister nevnes av rundt en tredjedel av de spurte i bedriftsundersøkelsen som en av de viktigste årsakene til bruk av leiefirma. Det var forholdsvis flest av de tillitsvalgte som nevnte dette forholdet.

Tidspress oppstår som følge av en rekke faktorer:

- * Høyere rente, økt kapitalintensitet og økte byggekostnader fører til reduserte tidsfrister og økte produktivitetskrav.
- * Den tekniske utviklingen har medført flere avhengigheter og derfor flere muligheter til forsinkelser i byggeprosessen.
- * Offentlig godkjenning av byggeplaner og behandling av lånesøknader tilknyttet byggeprosjekt kan føre til forsinkelser av byggestart.
- * Endringer av byggets utforming underveis kan medføre forsinkelser.

Overskridelse av leveringsfrister innebærer i de fleste tilfelle dagsbøter. Uten å trekke parallellen for langt, viser beregninger at oljeselskaper på 70-tallet i visse tilfelle valgte å øke totalkostnadene med opp til 25 prosent pr. år for å unngå overskridelse av ferdigstillingsplanene (Kostnadsanalysen del I, 1980:23).

Når det oppstår avvik fra den opprinnelige tidsplanen, vil bedriften forsøke å komme med motiltak. Ved mindre forsinkelser, eller begrenset tidspress, kan eksempler på tiltak være økt arbeidstempo eller mer bruk av overtid. Ved mer omfattende forsinkelser forsøker bedriftene vanligvis å øke bemanningen (Sjøholt, 1983). I perioder med mangel på faglært arbeidskraft kan det være vanskelig. Det er bl.a. her bruk av leiefirma kan være aktuelt.

5.4.5 Bedriftsstørrelse og entreprisereform

I kapittel 3 viste vi at de store og mellomstore Oslo-bedriftene i 1987 brukte rundt 20 prosent innleid arbeidskraft i forhold til egne ansatte. Det tilsvarende tallet for de små bedriftene var 10 prosent. Hva er årsakene til denne forskjellen mellom store og små bedrifter?

Bedriftsstørrelse og produksjonsprosess

To forhold synes vesentlige. For det første er presset for fleksibilitet større for de store bedriftene enn de mindre. Dette skyldes at produksjonsprosessen i de større bedriftene er kjennetegnet av flere og mer sammensatte arbeidsoppgaver. Den er mer kompleks og teknikken og produksjonsmetodene mer avanserte. Komplexiteten fører til at sjansene for tidspress og forsinkelser øker.

For det andre virker det som små bedrifter bruker andre personalløsninger enn arbeidsleie i situasjoner med svingninger i bemanningsbehovet. Inntrykket fra bedriftsundersøkelsen var at de mindre bedriftene foretrakk bruk av enmanns-/enpersoneide bedrifter, deriblant kontraktører,

framfor leiefirma. Dette var ofte firma bedriften hadde erfaring med fra tidligere.

En grunn til denne forskjellen kan være de ulike administrasjonskostnadene ved bruk av henholdsvis leiefirma og enmannsfirma. Dersom bemanningsbehovet for en liten og en stor bedrift øker med det samme, f.eks. 20 prosent, må den store bedriften med 200 ansatte skaffe 40 bygningsarbeidere. For den lille bedriften med 8 ansatte utgjør det to personer som kan skaffes innenfor dens uformelle kontaktnett via avtaler med to enmannsfirma. De store bedriftene bruker også enmannsfirma. Ved større endringer i bemanningsbehovet, er det likevel forbundet med lavere administrasjonskostnader å gjøre en avtale om 40 mann med et leiefirma, enn 40 avtaler med enmannsfirma.

Entreprisereformer

Bygg og anleggsbransjen har gjennomgått viktige strukturendringer i løpet av de siste 10 - 15 årene. Mens utviklingen i bygg og anlegg fram til 80-tallet var preget av jevn vekst i bruttoinvesteringene, kjennetegnes 80-tallet av større endringer i etterspørselen. Samtidig har det skjedd vridninger i etterspørselen mellom markedssegmentene. Spesialiseringsgraden har også økt i og med nye produkt og produksjonsteknikker.

Slike endringer påvirker entreprenørenes ønske om å sette bort arbeid, og dermed leievirksomheten. Her skal vi kort nevne to forhold:

- * Økende andel av bruttoproduksjonsverdi fakturert som underentreprise.
- * Sterk vekst i bruken av ny entreprisereformer, spesielt totalentreprisefiguren.

På 70-tallet, fram til 1982 lå andelen av bruttoproduksjonsverdi fakturert til underentreprenør stabilt mellom 11 og 14 prosent (Borg, 1986). Fra 1983 økte den og nådde en foreløpig topp i 1986 med 18 prosent (kapittel 4.2, figur 4 B).

Denne utviklingen gjenspeiler økt bortsetting av arbeid, eller økt bruk av underentreprisekontrakter. En annen side ved utviklingen er endringer i entreprisformene. De vanlige prosjekterings- og entreprisformene er:

Tradisjonelle entreprisformer

- * Delt entreprise
- * Hovedentreprise
- * Generalentreprise

Nyere entreprisformer

- * Totalentreprise
- * Prosjektstyring; "Construction Management" eller "Åke Larsson-modellen"⁹⁰

Omfanget av totalentrepriser økte på 80-tallet. I 1981 utgjorde tradisjonelle entrepriser 86 prosent av markedet, mens totalentrepriser sto for 5 prosent. I løpet av de neste 5 årene sank andelen tradisjonelle entrepriser til 41 prosent, mens totalentreprisenes andel steg til 55 prosent (Borg, 1986:22).

To sider ved denne utviklingen berører entreprenørenes personalpolitikk. For det første ved at totalentreprisene og prosjektstyringsmodellen fører til ytterligere reduserte byggetider. Overlapping mellom detaljprosjektering og bygging er en av årsakene. Dette brukes også som et argument for totalentrepriser i entreprenørenes reklamebrosjyrer (Hugsted, 1987). Den reduserte byggetiden øker sjansene for tidspress og situasjoner hvor det er nødvendig med midlertidig økning av bemanningen.

⁹⁰ Prosjektstyringsmodellen har bakgrunn i amerikansk bygningsindustri og har flere likhetstrekk med totalentreprise. I sin rendyrkede form skiller den seg derimot fra totalentreprisen ved at den ikke inneholder noen form for entreprenørtjenester. Alt arbeid på byggeplassen settes bort i entrepriser (Hugsted, 1987). Byggebransjens grunnbok for prosjektstyringsmodellen er Kavanaghs "Construction Management. A professional approach" (Kavanagh, 1978).

Det andre sammenhengen er at de nye entrepriseformene kan ha bidratt til redusert bearbeidingsgrad og økt bruk av underentrepriser i de store bedriftene (Borg, 1986). Sammenliknet med tradisjonelle entrepriser innebærer det mer marked og konkurranse - via flere anbudsrunder - som en løpende del av byggeprosessen.

En faktor bak utbredelsen av de nye entrepriseformene er den økte muligheten for fleksibilitet, både med hensyn til bortsetting av arbeid og spesialisering. Selv om intensjonene bak disse strukturelle og organisasjonsmessige endringene ikke er å øke bruken av leiefirma, kan de medføre det som utilsiktet virkning.

Totalentreprenøren fatter beslutningen om å gjennomføre et akseptert anbud. Byggearbeidene utføres på sin side av flere underentreprenører. I en situasjon med ledig kapasitet vil totalentrepriseformen ikke virke drivende på leiefirmavirksomheten. Derimot endrer dette seg i en situasjon med full kapasitetsutnyttelse.

Det skyldes at totalentreprisen, og kanskje spesielt prosjektstyringsmodellen, i større grad enn tradisjonelle entrepriser løsriver beslutningen om igangsettelse av et prosjekt fra kapasitetsvurderinger. Totalentreprenørens bemanningssituasjon er på grunn av den store andelen bortsetting ikke avgjørende for entreprenørens beslutning om iverksettelse. Kapasitetsvurderingen skyves dermed over fra totalentreprenørene til de utførende underentreprenørene. Siden totalentreprenøren samtidig er ansvarlig for gjennomføringen og tidsfrister, ligger det sterke føringer mot at totalentreprenøren i praksis ikke legger seg opp i hvordan underentreprenørene løser sine bemanningsproblemer. Samtidig åpner dette for flerleddede underentrepriser - der det utførende sisteleddet under byggeboomen på 80-tallet ofte viste seg å være innleid arbeidskraft.

5.4.6 Utnyttelsesgrad og produksjonsvolum

I kapittel 5.4.2 så vi at 8 av 10 ledere i bedriftsundersøkelsen oppga mangel på arbeidskraft som den viktigste årsaken til bruk av leiefirma i 1987. Dette ble gjennomgående framstilt som at bedriften så seg tvunget til å bruke leiefirma på grunn av situasjonen på arbeidsmarkedet⁹¹. Denne påstanden må nyanseres.

Valg av produksjonsvolum

Det er ingen automatikk mellom økt etterspørsel og økt produksjon. Bedriftsledelsen foretar et valg når den beslutter å gjennomføre et akseptert anbud. Når bedriftslederne gjennomgående framstilte mangelen på arbeidskraft som den viktigste årsaken til leiefirmavirksomheten, ser de bort fra at de selv valgte et produksjonsvolum som oversteg deres bemanning. Alternativt kunne man igangsatt færre av de aksepterte anbudene, og dermed tilpasset produksjonen til den egne kapasiteten og situasjonen på arbeidsmarkedet⁹². Spørsmålet er hvorfor ikke dette ble gjort i større grad?

På spørsmålet "Hvorfor setter dere i gang flere prosjekt enn det dere har kapasitet til?", var det to svar som gikk igjen; anbudsprosessen og målsettinger om markedsandeler og kundekontakt.

Anbudsprosessen

Det er vanlig at entreprenører regner og leverer anbud på flere prosjekt enn det de normalt får akseptert og har kapasitet til å gjennomføre. I perioder med vekst vil følgelig antallet aksepterte anbud øke og på et visst tidspunkt overskride bedriftens produksjonskapasitet.

⁹¹ En slik framstilling er for øvrig i overensstemmelse med forklaringene som gis i forarbeidene til § 27 i sysselsettingsloven: "Bedriftene ser seg tvunget til å gjøre bruk av utleiefirmaenes tjenester, i det de tross de største anstrengelser ikke har klart å oppretholde den nødvendige faste arbeidsstokken" (Ot. prp. nr. 53, 1970-71:20).

⁹² Det var 7 av 30 bedrifter i undersøkelsen som ikke hadde brukt leiefirma. 4 av de 7 bedriftslederne forklarte dette med at de sa nei til oppdrag de ikke kunne utføre med den "vanlige" bemanningen.

Bedriftsledelsen kan i stor grad beslutte hvilke av de aksepterte prosjektene som skal gjennomføres. Følgelig er ikke anbudsprosessen i seg selv en årsak til kapasitetsoverskridelsen og knappheten på arbeidskraft under byggeboomen. Derimot er det riktig at anbudsprosessen via denne mekanismen fører til usikkerhet og en kort planleggingshorisont for bygg- og anleggsbedrifter. Det legger i sin tur et sterkt press på bedriftsledelsen i retning av til enhver tid å påta seg flest mulig prosjekt.

Markedsandeler og kundekontakt

Målsettingen om å sikre markedsandeler og kundekontakten, bidro til at bedriftene under byggeboomen påtok seg flere oppdrag enn kapasiteten tilsa. Spesielt faren for å miste faste kunder, såkalte flergangsbygherrer, opptok bedriftsledelsene. Oppsigelse av et akseptert tilbud ble vurdert som svært uheldig for muligheten av framtidige byggeoppdrag.

Leiefirma eller underentreprise?

Et spørsmål som ble stilt i forlengelsen var: "I de tilfellene dere har brukt leiefirma; hvorfor satte dere ikke istedet arbeidet bort på en reell underentreprise?"

Det ble gitt fire forskjellige forklaringer. Oppnåelsen av større fleksibilitet og reduserte kostnader ved bruk av leiefirma ble nevnt av så godt som samtlige bedriftsledere (til sammen 23 bedrifter hadde brukt leiefirma). Et svar fra en byggeplassjef i en mellomstor bedrift belyser dette:

"I situasjoner hvor vi ikke har ledig kapasitet er det mye mer økonomisk med leie. Bruk av underentrepriser krever tid og planlegging. Leiefirma kan vi få nesten på dagen. Det er selvsagt en nødløsning, men på kort sikt og særlig under tidspress er det mer hensiktsmessig å dele jobben på flere mindre leiefirma enn en stor underentreprise".

I denne sammenhengen ble det også påpekt at kostnadene ved bruk av leiefirma på kort sikt var lavere. Dels fordi leiefirmaene ofte fakturerte lavere timepris sammenliknet med entreprise. Dessuten at leiefirmaene

kunne styres friere i forhold til avtalte arbeidsoppgaver. Sammenliknet med underentreprise oppnådde man dermed reduserte administrasjons-, planleggings- og styringskostnader.

To bedriftsledere påpekte også den lavere inntjeningen ved bortsetting av arbeid på underentreprise. Utføring av det samme arbeidet i egen regi, ved bruk av innleid arbeidskraft, ga bedre fortjeneste.

En annen forklaring var at arbeidets art ikke alltid egnet seg like godt til bortsetting på entreprise. Ofte var dette arbeid som inngikk i oppgaver bedriften gjennomførte med egne ansatte.

En tredje forklaring var at selv om i bedriften ønsket arbeidet utført som entreprise, var ikke det alltid mulig. Under byggeboomen hadde som nevnt også underentreprenørene kapasitets- og bemanningsproblemer.

Konkurransmomentet kan også ha påvirket valget av leiefirma framfor underentreprise. Lederen i en mellomstor bedrift uttrykte dette slik:

"Hvis vi i stor utstrekning bruker visse underentreprenører innebærer det oppbygging av morgendagens konkurrenter. Riktignok ønsker vi et marked med dyktige underentreprenører, men vi ser helst at disse ikke blir for store. Vokser de seg store møter vi dem som reelle konkurrenter i morgendagens anbudsrunder".

5.5 Oppsummering

Utgangspunktet for å drøfte årsakene til den økte leiefirmavirksomheten, er begrepene knyttet til figuren "Den fleksible bedrift" og den internasjonale debatten om arbeidsmarkedsfleksibilitet. *Den grunnleggende antakelsen er at bygg- og anleggsbransjen har brukt leiefirma for å redusere arbeidskraftskostnadene og dermed over tid øke fortjenesten.*

Dette er gjort ved å variere bemanningen med endringene i bedriftens aktivitetsnivå.

Numerisk eller "antallsmessig" fleksibilitet kan oppnås på flere måter. Bruk av underentreprise, midlertidige ansettelser, permisjoner, enmanns-bedrifter og leiefirma er noen eksempler.

En rekke forhold påvirker bedriftens valg mellom ulike former for fleksibilitet. Svingninger i etterspørselen samt den sterke produksjonsveksten fra 1985 til 1988 var viktige årsaker til Oslobedriftenes interesse for leiefirma i 1987. I kombinasjon med knapphet på faglært arbeidskraft bidro det til at bedriftene søkte arbeidskraft utenfor det tradisjonelle arbeidsmarkedet. Byggeboomen (1985 - 88) falt i tid delvis sammen med stor ledighet i svensk og dansk BA-bransje. Ledige bygningsarbeidere i disse landene utgjorde i all hovedsak rekrutteringsgrunnlaget for leiefirmaene.

Leiefirmavirksomhet uten dispensasjon har vært forbudt siden 1971 (§ 27 i sysselsetningsloven). Det er usikkert i hvor stor grad lovforbudet har begrenset omfanget av virksomheten. Sett på bakgrunn av 20 prosent ulovlig arbeidsleie i forhold til registrerte sysselsatte i Oslo i 1987, må en si at forbudet ikke har virket i henhold til intensjonene.

Leievirksomheten er omgitt av et skatte- og avgiftsregelverk som dels er svært komplisert, dels uklart. Samtidig har sjansene for å bli oppdaget ved skatte- og avgiftsunndragelser vært små. Dette har bidratt til å øke tilbudet og omfanget av arbeidsleie.

Forklaringen er dels å finne i det uklare skillet mellom arbeidsleie og entreprise. I like stor grad skyldes det manglende politiske prioriteringer. Til tross for en rekke offentlige utredninger og gjentatte understrekninger av forbudet mot arbeidsleie, ble kontrollen med leievirksomheten lavt prioritert. Det kan virke som myndighetene i disse spørsmålene har valgt en avventende linje og overlatt kontrollen til partene i bransjen.

Sett fra en litt annen synsvinkel har leiefirmavirksomheten sammenheng med trekk ved bransjen og den enkelte bedrift. Sentralt her er det store innslaget av enkeltproduksjon og tilhørende prosjektorganisering. Det innebærer svingninger i bemanningsbehovet og medfører økt press i retning av fleksible tilknytnings- og ansettelsesformer.

Et annet trekk ved bransjen er reduserte byggetider og tendenser til økt tidspress. Økt bemanning er en måte bedriftsledelsen kan motvirke omfattende forsinkelser. Ved tidspress og med et arbeidsmarked med tilnærmet full sysselsetting benyttet de fleste Osloentreprenørene i 1987 annen nordisk arbeidskraft, formidlet via ulovlig leiefirmavirksomhet.

Gjennomgående brukte de store og mellomstore bedriftene mer innleid arbeidskraft enn de små. En grunn til denne forskjellen er at produksjonsprosessen i de større bedriftene er mer kompleks, med flere avhengigheter. Mulighetene for forsinkelser, samt spesialiseringsgraden, er mer omfattende og presset for fleksibilitet og bruk av leiefirma følgerlig større. En annen forklaring er at de mindre bedriftene i stor grad varierte bemanningen ved bruk av enmannsfirma, og i mindre grad brukte leiefirma.

Utbredelsen av nyere entrepriserformer, i første rekke totalentrepriser, har økt i løpet av 80-tallet. I perioder med full kapasitetsutnyttelse kan denne entrepriserformen medføre økt etterspørsel etter leiefirma. Det skyldes at totalentreprisen i stor grad løsriver beslutningen om gjennomføringen av et prosjekt fra kapasitetsvurderinger. Sammenhengen mellom mulig produksjonsvolum og bemanningssituasjonen blir mindre tydelig ved totalentrepriser sammenliknet med tradisjonelle entrepriser, der større deler av arbeidene utføres i egen regi.

Kapasitetsoverskridelser og tilhørende knapphet på faglært arbeidskraft var en av de viktigste betingelsene for leiefirmavirksomheten under byggeboomen. I siste instans var det likevel den enkelte bedriftsledelse som fattet beslutningen om bruk av leiefirmaet. Og - det er ingen

automatikk mellom antallet prosjekt bedriften får tilslag på og antallet som gjennomføres. Gitt en viss oppdragsmengde er produksjonsvolumet et resultat av en rekke beslutninger foretatt av bedriftsledelsen.

Bedriftenes rammebetingelser legger sterke føringer på valg av produksjonsvolum. Det betyr derimot ikke at bedriftsledelsen bare sto overfor et eneste alternativ. Argumentet om at bedriftene "ser seg tvunget" til å bruke leiefirma, er derfor en forenkling av hvilke forhold som ligger til grunn for leiefirmavirksomheten.

Trekk ved anbudsprosessen og den korte planleggingshorisonten i BA-bransjen har medvirket til kapasitetsoverskridelsene under byggebooomen. Viktigere er likevel bedriftenes målsettinger om å beholde markedsandeler og kundekontakten, spesielt med flergangsbyggheier. Gjennomgående oppga bedriftslederne dette som årsakene til at man kun i få tilfelle frasa seg oppdrag på grunn av manglende produksjonskapasitet. I valget mellom å tilpasse produksjonsvolumet til den egne bemanningssituasjonen og knappheten på faglært arbeidskraft eller å bryte sysselsettingslovens § 27, valgte langt de fleste Osloentreprenørene det siste.

Kapittel 6 Virkninger av leiefirma-virksomhet

Ved vedtaket av sysselsettingslovens § 27 i 1971, var det utbredt enighet blant partene på arbeidsmarkedet og de politiske myndigheter om at leiefirmavirksomheten hadde "ført med seg betydelige ulemper" og derfor måtte begrenses.

De politiske myndigheter ønsket å begrense leiefirmavirksomheten ut fra følgende motiv (dette er beskrevet mer utførlig i kapittel 2):

- Bedre styringsmulighetene i arbeidsmarkedspolitikken
- Bedre kontrollen med lønnsglidningen
- Hindre omgåelser og tilsidesettelse av arbeidsrettslige lover og avtaler
- Hindre skatte- og avgiftsunndragelser

I tillegg påpekte LO de uheldige virkningene for det faglige arbeidet. Leiearbeiderne var sjelden organiserte og lite interessert i hva klubbene foretok seg. Vernearbeidet ble vanskeliggjort og arbeidsmiljøet dårligere (Kjersheim, 1984:26).

De offentlige utredningene på 70- og 80-tallet viser at motivene for forbudet mot arbeidsleie i industrisektoren ikke har endret seg vesentlig siden 1971. Samtidig ble det utover 70-tallet tydelig at bedriftsledere og deres bransjeorganisasjoner i økende grad anså leiefirmaenes bidrag til arbeidsmarkedsfleksibiliteten som positiv. Mot denne bakgrunn kan en stille spørsmål om hvilke virkninger - både positive og negative - bedriftsledere og tillitsvalgte i bygg og anlegg mener leiefirmavirksomheten har hatt i løpet av de siste årene.

6.1 Erfaringer med leiefirmavirksomhet i bygg og anlegg

6.1.1 Bedriftsledere

Vi ba bedriftslederne i undersøkelsen nevne de viktigste virkningene av leiefirmavirksomheten - både de positive og negative⁹³. Det var 3 svar som gikk igjen.

Positive virkninger

Så godt som samtlige bedriftsledere påpekte at leiefirmaene økte bedriftenes muligheter til å klare toppe i produksjonen og til å overholde tidsfrister. For det andre nevnte rundt halvparten av bedriftslederne leiefirmaenes bidrag til økt fleksibilitet. Dette ble gjennomgående knyttet til svingninger i aktiviteten. Leiefirmaene gjorde det mulig for ledelsen å foreta raske endringer i bemanningen, både i form av reduksjon og vekst i antall tilknyttede. Et svar fra en personalsjef belyser dette:

"En gunstig virkning av leiefirmavirksomheten er at vi kan planlegge etter et mer fleksibelt aktivitetsnivå. Det blir lettere å overholde tidsfrister og vi kan påta oss større oppdrag. Vi behøver altså ikke være så livredde for at vi ikke skal klare toppene i produksjonen. Leiefirmaene er der på dagen og vi kan si dem opp like raskt".

Det tredje svaret som gikk igjen var leiefirmaenes virkninger for stabiliteten blant de fast ansatte. Noe under halvparten av de spurte, mente at bruk av leiefirma reduserte oppsigelser av de fast ansatte.

"Leiefirmaene utgjør det en kan kalle en buffer i forhold til våre egne ansatte. Siden leiefolkene er så lette å si opp, slipper vi å gå til permitteringer eller oppsigelser av våre egne når aktiviteten er lavere. Du kan si at leiefirmaene bidrar til en jevnere sysselsetting blant våre egne - noe vi mener er positivt" (Bedriftsleder i en stor bedrift).

⁹³ Følgende spørsmål ble stilt: "Hva mener du er de viktigste virkningene av leiefirmavirksomheten - positive og negative?"

De nevnte virkningene illustrerer de personalpolitiske valgene og sammenhengene som ble skissert i figuren av "Den fleksible bedrift" (kapittel 5.3.1). Men - utbredelsen av slike vurderinger er ikke entydige blant bedriftslederne i undersøkelsen.

Flere nevnte leiefirmaenes buffervirkninger og bidraget til økt fleksibilitet, samtidig som de var kritiske til ledelsesfilosofien bak en slik personalpolitikk. Selv om en personalpolitikk med en liten, stabil kjerne fast ansatte, kombinert med utstrakt bruk av leiefirma, hadde klare fordeler på kort sikt, nevnte flere at de langsiktige virkningene var uheldige. Det leder oss til bedriftsledernes negative erfaringer med arbeidsleie i bygg og anlegg.

Negative virkninger

Det ble oppgitt flere negative erfaringer enn positive. Det betyr ikke at de negative sidene ved leiefirmavirksomheten veide tyngre enn de positive, men at bedriftsledernes negative erfaringer var mindre entydige enn de positive.

Den mest utbredte negative erfaringen var kvaliteten på utført arbeid. Over halvparten av bedriftslederne opplevde den varierende kvaliteten på leiefirmaenes arbeid som et problem. Den manglende ansvarsfølelsen blant leiearbeiderne ble nevnt som en årsak til dårlig kvalitet og mye oppfølgingsarbeid med egne ansatte.

Rundt halvparten av bedriftslederne påpekte leiefirmaenes negative virkninger for arbeidsmiljøet, i og med at de fast ansatte ofte var kritiske til bruken av leiefirma. Dette påvirket også i viss grad forholdet til ledelsen på en negativ måte. Noen bedriftsledere nevnte i denne sammenhengen at leiefirmavirksomheten innebar en oppdeling i et A- og B-lag på byggeplassen. Ved siden av at dette kunne føre til visse styringsproblemer, kunne det også ha uheldige virkninger for bedriftskulturen.

Et tredje forhold som ble nevnt av flere bedriftsledere, var leiefirmavirksomhetens negative innvirkning på rekrutteringen til bransjen, særlig blant ungdom. En personalsjef hos en større entreprenør uttrykte dette slik:

"Bruk av innleid arbeidskraft, særlig utenlandsk arbeidskraft, løser i viss grad bransjens kortsiktige problemer. På lengre sikt betyr det derimot at vi ikke rekrutterer på tradisjonelt vis - via opplæring og lærlingeordningen. Dermed gjør vi oss på sikt avhengig av en rekrutteringsform som hverken bransjeorganisasjonene, bedriftene eller de offentlige myndigheter har styring og kontroll med. Vi gjør oss selv en bjørnetjeneste - med omfattende bruk av leiefirma sager vi av den grenen vi sitter på".

I denne sammenhengen ble det også nevnt at den ulovlige leiefirmavirksomheten var med å gi bransjen et dårlig rykte blant folk. Man mente at det gjorde bransjen mindre interessant, spesielt for ungdom som er i ferd med å velge yrke⁹⁴.

Konkurransesvridning

Bedriftslederne ble også stilt et spørsmål om leiefirmavirksomhetens mulige virkninger for konkurranseforholdene i bransjen⁹⁵. Det avdekket i hovedsak to forskjellige holdninger eller erfaringer.

For det første at noe over halvparten av bedriftslederne mente at leiefirmaene ikke påvirket konkurranseforholdene. Argumentet var at de konkurrerte på like vilkår, i og med at den fakturerte timeprisen ikke lå vesentlig lavere enn for tilsvarende underentrepriser.

De andre bedriftslederne hevdet at leiefirmaene helt entydig påvirket konkurranseforholdene. Argumentet var i prinsipp det samme, men

⁹⁴ Sammenhengen mellom rekruttering og BA-bransjens "status" eller renomme er drøftet av Sjøvik, 1988.

⁹⁵ Følgende spørsmål ble stilt: "Har leiefirmavirksomheten noen virkninger for konkurranseforholdene i bransjen - anbud, kalkyler og kompetanse?"

erfaringen med leiefirmaenes kostnadsnivå den motsatte (kapittel 4.1). I følge disse bedriftslederne førte leiefirmaenes lavere fakturering til underprising.

Gitt at leiefirmaene har ligget lavere i pris, i første rekke på grunn av skatte- og avgiftsunndragelser, men også via lave administrasjonskostnader, vil det påvirke konkurranseforholdene på to måter. Dels direkte, ved at oppdragsgiverne på grunn av leiefirmaenes fleksibilitet og lave kostnader i visse situasjoner foretrekker arbeidsleie framfor underentrepise. For det andre indirekte, via konkurransen mellom norske underentreprenører. Ved anbud vil underentreprenører med relativt få egne ansatte, kombinert med bruk av leiefirma, kunne presse prisen lavere enn konkurrenter med flere ansatte og mindre eller ingen bruk av leiefirma. Virkningen blir en konkurransevidning der den tradisjonelle bedriftsorganiseringen med en forholdsvis stor stab av egne, utførende bygg- og anleggsarbeidere blir den tapende part.

Som nevnt er skatteunndragelser et av leiefirmaenes viktigste konkurransemiddel. Dette kan via anbudsprosessen og den sterke fokuseringen på pris føre til at tradisjonelle, seriøse underentreprenører i økende grad søker å redusere kostnadene i forhold til skatte- og avgiftsregler. Med andre ord en påstand om at man ikke klarer seg i konkurransen uten selv å finne fram til mer tvilsomme skatteordninger.

Spørsmålet om konkurransevidning avdekket altså en konflikt blant bedriftsledere i synet på arbeidsleie. Flere ledere i de tradisjonelle bygghandverksbedriftene var mer kritiske til leiefirmavirksomheten enn sine kolleger hos de større entreprenørene. Ikke fordi bedriftslederne i bygghandverksbedrifter er mer lovlydige i forhold til § 27 i sysselsettingsloven. Snarere fordi ledelsen i disse bedriftene vurderte leiefirmaenes konkurransevidende effekt som spesielt uheldig.

6.1.2 Tillitsvalgte

De tillitsvalgte ble stilt samme spørsmål som bedriftslederne.

Positive virkninger

Ikke overraskende oppga nærmere to tredjedeler av de tillitsvalgte at de i hovedsak ikke så noe positivt ved leiefirmavirksomheten. De gjensstående nevnte to positive virkninger. Dels leiefirmaenes buffervirkning - det vil si at de fast ansatte i større grad unngikk permitteringer og hadde jevn sysselsetting over hele året. Dessuten at leiefirmaene i perioder med tidspress avlastet de fast ansatte.

Negative virkninger

Blant de tillitsvalgte var det stor enighet om to negative erfaringer. For det første at leiefirmaene sjelden fulgte spillereglene når det gjaldt f.eks. arbeidstids- og sikkerhetsbestemmelser m.m. Dette bidro til å undergrave avtaleverket. To klubbledere nevnte også at dette hadde hatt uheldige virkninger for forholdet mellom ledelsen og de ansatte. For det andre hadde leiefirmaene i noen tilfelle ført til gnisninger og dårligere arbeidsmiljø.

Sammenhengen mellom leiefirmavirksomheten og sikkerheten på byggeplassene er flere ganger påpekt av Arbeidstilsynet:

"Derimot har vi en del problemer med "piratfirma" - firma uten ordnet organisasjon og vernetjeneste. De overtrår freidig loven om at alle arbeider utover 6 ukers varighet må rapporteres. Ofte får vi ikke engang vite at firmaene eksisterer, medmindre det skjer en ulykke eller vi oppdager dem under våre inspeksjoner" (Byggeindustrien, 1989:13).

Andre negative erfaringer som ble nevnt av en eller flere tillitsmenn var:

- Mistanke om at leiearbeiderne ble bedre betalt for samme arbeid.
- Bransjen får dårlig omdømme og lav status på grunn av den ulovlige leiefirmavirksomheten og skatteunndragelsene.
- Rekrutteringen og opplæringen svekkes.

- Leiefirmavirksomheten undergraver det faglige arbeidet.
- Forekomsten av leiefirmaene brukes av ledelsen for å presse de fast ansatte til mer fleksibilitet⁹⁶.

6.2 Sluttkommentarer

Leiefirmaenes formidling av nordisk arbeidskraft bidro til økt produksjon under byggeboomen. Når det gjelder de samlede virkninger av leievirksomheten må disse drøftes ut fra spørsmålet: "Hvis den ulovlige leiefirmavirksomheten var hindret, hvordan ville det påvirket bygg og anleggsbransjen?" I det følgende skal vi peke på andre, mulige forløp.

Vekst og krise

Et mulig forløp ville vært at bransjen, uten leiefirmavirksomheten, hadde tilpasset seg et lavere produksjonsvolum. En alternativ strategi hadde vært å ansette utenlandske arbeidstakere, eller å sette bort deler av oppdragsmengden på entreprisekontrakter til utenlandske selskaper.

Som vi har sett (kapittel 5.4.2, Arbeidsmarkedene i Sverige og Danmark), ble det gjort forsøk på å rekruttere utenlandske bygg- og anleggsarbeidere direkte til norske bedrifter, uten at det ga mange ansettelser. Her må en ta hensyn til at leiefirma eksisterte som jobbalternativ, og at man valgte leiefirma framfor direkte ansettelse i en norsk bedrift. Spørsmålet er hvor mange leiearbeidere som hadde tatt fast ansettelse hvis leiefirmaene ikke hadde eksistert som alternativ. Svaret på det spørsmålet er usikkert. Derimot er det en rimelig påstand at forekomsten av leiefirma påvirker

⁹⁶ Uten sammenlikning for øvrig er dette et argument som har vært oppe i bl.a. den tyske debatten om leiefirma. De tyske reglene for leiefirmavirksomhet i industrien er noe forskjellige fra de norske, og virksomheten foregår derfor mindre i det skjulte. Flere tyske leiefirma reklamerer åpent for sine tjenester. De potensielle oppdragsgiverne blir bl.a. sult overfor muligheten til lettere å avskjedige mindre kvalifisert personale. En reklamebrosjyre for et leiefirma uttrykker dette slik: "Ved vår medvirkning blir deres arbeidstakere klar over at de er utbyttable, noe som senker de totale sjukemeldingene og fraværstimene." Og man fortsetter: "Mange av deres arbeidstakeres privilegier som ble oppnådd i løpet av tidligere "gode tider" blir på grunn av oss satt ut av kraft. Det åpner vei for dem, skritt for skritt til en tilnærming til vår personalpolitikk" (Krüger, 1987:431).

formen på arbeidskraftmobiliteten, etter som leiefirmaene formidler arbeidstakere som ellers kunne vært direkte ansatt. Slik leiefirmavirksomheten har vært drevet i bygg og anlegg de seneste årene, har den bidratt til en illegal arbeidskraftmobilitet mellom de nordiske landene.

Det er også usikkert om man uten leiefirmavirksomheten ville fått økt bortsetting av entrepriser til utenlandske selskap. Entrepriekontrakter innebærer egen ledelse. Det medfører at de utenlandske entreprenørene må ha kjennskap til norsk regelverk; byggeforskrifter, sikkerhetsbestemmelser m.m. for å lede arbeidet. På kort sikt er det derfor lite trolig at utenlandske bedrifter på entreprisbasis ville erstattet leiefirmaene. Derimot vil slike samarbeids- og organisasjonsformer på sikt være mer trolig. På sikt begrenser leievirksomhet i viss grad utviklingen av nye samarbeidsformer på entreprisbasis mellom bedrifter, på tvers av landegrensene.

Gitt en reduksjon i produksjonen fordi den ulovlige leiefirmavirksomheten ble hindret, samtidig som etterspørselen etter bygg- og anleggstjenester forble stor, kunne det ha ført til sterkere vekst i lønns- og byggekostnadene. Samtidig kunne bransjen trukket ut oppdragsmengden over lengre tid og i en viss grad unngått dagens høye ledighetstall. Usikkerheten i dette resonnementet er om byggherrene i en situasjon med lengre leveringstider og høyere byggekostnader, ville inngått kontrakter i samme grad som under boomen i 1985 - 88.

Sysselsetting

Virkningene av leiefirmavirksomheten for sysselsettingen på 80-tallet har vært annerledes enn på 60-tallet, da leiefirmaene tappet norsk næringsliv for arbeidskraft. Det er følgelig vanskelig å si noe generelt om leiefirmaenes virkninger for det samlede tilbudet av arbeidskraft. Virkningene vil i stor grad være avhengig av konjunktursituasjonen i de enkelte bransjer og mellom forskjellige land. Dessuten vil lønns- og skatteforhold påvirke leiefirmaenes tilbud av tjenester. Derimot er det åpenbart at leiefirmaene på siste halvdel av 80-tallet har formidlet ekstra arbeidskraft, og dermed

økt den totale sysselsettingen i bransjen. Uten tilførselen av denne arbeidskraften ville nok bransjen ha satset mer både på rekruttering og opplæring, og utvikling av nye arbeidstidsordninger.

En annen antakelse er at utbredt leiefirmavirksomhet over tid bidrar til å redusere andelen fast ansatte. Det betyr ikke nødvendigvis at antallet sysselsatte i bransjen minker, men at det blir relativt flere i bransjen som ikke har fast ansettelse. Antallet midlertidige og arbeidsrettslig sett mindre sikre ansettelser øker (kapittel 5.3.1).

Skatte- og avgiftsunndragelser

Bygg og anlegg er en av bransjene hvor skattemyndighetene har avdekket de største skatte- og avgiftsunndragelsene. Det dreier seg i overveiende grad om firma med utenlandske lønnstakere, ofte også med nordiske eiere. Flere av firmaene har ikke vært registrert i Norge.

Det er ingen juridisk sammenheng mellom brudd på § 27 i sysselsettingsloven og skatte- og avgiftsunndragelser. Skattemyndighetenes bokattersyn viser derimot at en viss type skatte- og avgiftsunndragelser gjennomgående foretas av firma som driver ulovlig arbeidsutleie (kapittel 4.2).

Når nordmenn unndrar skatt, vil det i liten grad medføre et samfunnsøkonomisk tap, ettersom pengene brukes i norsk økonomi. Derimot oppstår et fordelingspolitisk problem. Når utlendinger unndrar skatt i Norge, f.eks. i tilknytning til arbeidsleie, får ikke dette bare fordelingsvirkninger. Det medfører også et samfunnsøkonomisk tap, fordi det meste av skatteunndragelsene føres ut av landet (Ravnaas, 1982:3).

Bedriftene og bransjen

Hovedinntrykket er at bedriftsledelsen oppsummerte arbeidsleien som positiv. Spesielt nevnes leiefirmaenes positive bidrag til fleksibiliteten og mulighetene for å ta topper i aktiviteten. Samtidig påpekte bedriftslederne arbeidsleiens negative virkninger for rekruttering og bransjens omdømme.

Men muligheten til å øke aktiviteten i løpet av byggeboomen 1985 til 1988 har veid tyngre for bedriftslederne enn leievirksomhetens negative konsekvenser for bransjen.

Fagbevegelsen

Hovedinntrykket er at fagbevegelsen betrakter leiefirmavirksomheten som undergravende for de faglige rettighetene, rekrutteringen til bransjen og arbeidsmiljøet. Utover dette reiser arbeidsleieproblematikken flere prinsipielle spørsmål for fagbevegelsen. Et spørsmål går på fagbevegelsens strategi for å finne fram til nye måter å løse problemene rundt svingninger i aktiviteten og variasjonene i arbeidskraftbehovet. Et annet spørsmål knytter an til den økende internasjonaliseringen i arbeidslivet og økt innslag av utenlandske selskaper og lønnskakere. Hvilke regler skal gjelde for utenlandske arbeidstakere; skal man godta dårligere vilkår for utenlandske bygningsarbeidere?

Virkninger på 70- og 80-tallet

De seneste årenes erfaringer med arbeidsleie i bygg og anlegg tilsvarer i hovedsak erfaringene fra tiden rundt 1971 og forbudet mot arbeidsleie i sysselsettingslovens § 27, med et viktig unntak. I 1971 var det utbredt enighet om at leievirksomheten ikke tilførte "nevneverdig ny arbeidskraft til markedet". Dette har åpenbart endret seg på 70- og 80-tallet i og med den store gruppen utenlandske leiearbeidere i deler av norsk industri.

Leiefirmaenes tilførsel av arbeidskraft kan ha bidratt til at de politiske myndigheter på siste halvdel av 70-tallet og på 80-tallet valgte å nedsette ulike utvalg og prioritere utredningsarbeid framfor konkrete, begrensende tiltak overfor leiefirmavirksomheten. Arbeidskrafttilskuddet fra leiefirmaene har i perioder vært betydelig i næringer som skipsbyggingsindustrien, offshore og på 80-tallet bygg og anlegg. Mange prosjekt ville fått problemer med å overholde ferdigstillingsplanene hvis myndighetene hadde valgt å foreta en strengere kontroll med leievirksomheten.

Arbeidsleie på 90-tallet?

Det er vanskelig å forutsi framtiden. Leiefirmavirksomhetens omfang og organisering avhenger av en rekke forhold: bransjens aktivitets- og ledighetsnivå, rekruttering, bedriftenes personalpolitikk og ikke minst de politiske myndigheters holdning til arbeidsleie.

Det siste spørsmålet i bedriftsundersøkelsen var "Hvordan tror du leiefirmavirksomheten vil utvikle seg de kommende årene?" Bedriftsledelsen og de tillitsvalgte var gjennomgående enige i vurderingene og svarene var overraskende entydige. De fleste, om lag 3 av 4, mente at når vi får en ny aktivitetstopp/byggeboom, så vil leiefirmavirksomheten på ny tilta. Bransjen vil dermed bli stilt overfor mange av de samme problemene som i de foregående årene.

Om vi vender tilbake til den historiske oversikten i kapittel 2, er det all grunn til å ta bransjens spådommer alvorlig. Leiefirmavirksomheten har vært et stadig tilbakevendende tema i deler av norsk industri siden 60-tallet. Det er pr. i dag lite som tyder på at denne trenden vil brytes ved inngangen til 90-tallet - dersom ikke myndighetene i samarbeid med fagbevegelsen og arbeidsgiverne går mer aktivt inn for å hindre den ulovlige arbeidsleien. Det vil i så fall kreve utvikling av nye måter å regulere svingningene i produksjonen og variasjonene i bransjens arbeidskraftbehov. Det vil stille nye krav til samarbeidsformer mellom partene i bransjen, både lokalt og sentralt.

Et spørsmål i forlengelsen av den omfattende leievirksomheten under byggeboomen, er hva som vil skje med leievirksomhet i den lavkonjunkturen bransjen er inne i. Det er først i løpet av de nærmeste årene en kan få svar på om leievirksomheten i bransjen bare er et høykonjunkturfenomen, eller om arbeidsleie snarere må betraktes som et varig innslag i bedriftenes arbeidsorganisering og personalpolitikk.

Dersom leiefirmavirksomhet, slik den har vært drevet i bygg og anlegg, viser seg å bli et varig innslag i bedriftenes personalpolitikk, uavhengig

av konjunkturer og ledighetsnivå, vil det kunne medføre en ytterligere oppdeling av arbeidsmarkedet i et A- og B-lag. I så fall vil arbeidsleie bli et svært konfliktfylt tema i 90-årenes arbeidsliv.

Litteratur

- Arbeidstilsynet 7. distrikt, 1982. *Arbeidskraftutleie innen oljeindustrien*. Stavanger.
- Atkinson, J. 1986. "A flexible future. Britains dual labourforce". *Marxism Today*. April.
- 1984. *The flexible firm and the shape of jobs to come*. Labour market issues no. 5. The trade union research center. Ruskin College, Oxford.
- Bluestone, B. og B. Harrison. 1988. *The great U-turn: Corporate Restructuring and the Polarizing of America*. New York.
- Bohlin, J. 1989. *Svensk varvsindustri 1920 - 1975: Lönsamhet, finansiering och arbetsmarknad*. Doktorgradsavhandling. Ekonomisk-Historiska Institutionen, Göteborgs Universitet. Göteborg.
- Bondi, V. 1988. *Arbeidsleie. Noen rettslige betraktninger*. Arbeidsnotat. FAFO. Oslo.
- Borg, A., Ø. Kvåle, M. Raaholt og J.E. Nilsson. 1986. *Strukturendringer i byggevirkksomheten*. Gruppen for ressursstudier. Oslo.
- Boyer, R. 1988. *The search for labour market flexibility. The european economies in transition*. Oxford. 1988.
- Braverman, H. 1974. *Labour and Monopoly Capital*. London.
- Byggeindustrien. 1988. "Næringsbygg-boomen kjørte byggemarkedet av hengslene". Referat fra Kjell Borgens foredrag ved 3Bs konferanse 16. nov. *Byggeindustrien* nr. 14.
- 1989. "99% av alle ulykkene kunne vært unngått." *Byggeindustrien* nr. 4.
- Coase, R. 1937. "The Nature of the firm". *Economica* Vol. 4.
- Danielsenutvalget. 1978. *Delinnstilling fra arbeidsgruppen for å vurdere spørsmål i forbindelse med bruk av leiefirma i Norge*. Arbeidsdirektoratet. Oslo.
- 1979. *Sluttinnstilling fra arbeidsgruppen for å vurdere spørsmål i forbindelse med bruk av leiefirma i Norge*. Arbeidsdirektoratet. Oslo.
- DEFI. 1985. "Flexibility and Jobs - Myths and Realities". *Det Europeiske Fagforeningsinstitutt*. Brussels.

- Drache, D. og H.J. Glasbeek. 1988. "The new Fordism in Canada - Capitals offensive, labours opportunity." Artikkel til *International conference on the theory of regulation*. Barcelona.
- Elster, J. 1979. *Forklaring og dialektikk*. Oslo.
- Gaudier, M. 1987. *Labour market flexibility: A magic wand or the foundation of a new industrial society? A bibliographical essay*. Institut international d'etudes sociales. Geneve.
- Standing, G. 1986. *Unemployment and labour market flexibility: The United Kingdom*. ILO. Geneve.
- Gjulem, S. og F. Ruenes. 1987. *Nytten av vikarbyråtenester*. Diplomoppgave. Bedriftsøkonomisk Institutt. Oslo.
- Gundersen, H. og S. Aksnes. 1984. *På gyngende grunn*. FAFO. Oslo.
- Gustavsen, B. 1986. "Evolving patterns of enterprise organisation: The move towards greater flexibility". *International Labour Review*, vol. 125.
- Harrison, F.L. 1981. *Advanced project management*. New York.
- Hellevik, O. 1977. *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 4. utgave, 1980. Oslo.
- Henriksen, P.R. 1986. *Rapport ang. kampen mot ulovlig inn- og uleie av arbeidskraft*. Bygningsarbeidernes seksjon Hordaland.
- Hugsted, R. 1987. *Totalentrepriser. Karakteristikk, omfang, begrensninger*. Artikkel. Institutt for anleggsdrift. Norges tekniske høyskole. Trondheim.
- Isaksen, O. 1987. "Er det nødvendig med utenlandsk arbeidskraft for å nå målsettingene på boligsektoren?". *Søkelys på boligproduksjonen framover*. Foredragsmanus. Norske Boligbyggelags Landsforbund. Oslo.
- Jakhelln, H. 1973. *Temporær arbeidsassistanse (arbeidsutleie)*. Oslo.
- Jordheim, O. og N. Tormodsæter. 1980. *Leiefirma - Et problem for norsk verkstedsindustri? Utredning i særømrådene: Markedsøkonomi, Personaladministrasjon- og arbeidsøkonomi*. Norges Handelshøyskole. Bergen.
- Karlsen, T. *Arbeidstid og fleksibilitet i arbeidslivet*. FAFO. Oslo.

- Kavanagh, P.E., F. Muller og J.J. O'Brian. 1978. *Construction Management. A Professional Approach*. New York.
- Kjersheim, J. 1984. *Årsaker til bruk av leigefirma i verkstadsindustrien. Målbrettjanger og resultat*. Hovedoppgave. Institutt for offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap, Universitetet i Bergen.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet. 1988. *Brev til Arbeidsdirektoratet. 5. mai 1988*. Oslo.
- Kostnadsanalysen. 1980. *Kostnadsanalysen Norsk Kontinentalsokkel*. (Moeutvalget). Oslo.
- Krüger, M. 1987. "Leiharbeit - Zur Entwicklung eines personalpolitischen Flexibilisierungs Instruments." *WSI-Mitteilung*, nr. 7.
- Lind, J. m.fl. 1989. *Personalplanlegging og samspill med offentlig arbeidsmarkeds- og uddannelsesmyndigheter indenfor Bygge- og Anlægssektoren*. ATA-prosjektet. Aalborg Universitetscenter.
- 1988. *Labour market policy and industrial relations in Denmark*. ATA-prosjektet. Aalborg Universitetscenter.
- Maudland, H. og I.J. Sletner. 1973. *Temporær arbeidsassistanse. En undersøkelse av private servicefirmaers virksomhet i relasjon til offentlig arbeidsformidling*. Oppgave, Samfunnsøkonomisk seminar. Norges Handelshøyskole. Bergen.
- Norsk Jern- og Metallarbeiderforbund. 1967. *Leiefirma - spørsmål om organisasjons- og tarifforhold*. Notat til LO, fra Norsk Jern- og Metallarbeiderforbund. Oslo 29. juni 1967. Fellesforbundets arkiv. Oslo.
- Norsk Bygningsindustriarbeiderforbund. 1963. *Fagskilletvist mellom Norsk Jern- og Metallarbeiderforbund og Norsk Bygningsindustriarbeiderforbund*. Protokoll, 3. oktober 1963. Fellesforbundets arkiv. Oslo
- 1964. Notat, stilet til Målekantorene, fra Norsk Bygningsindustriarbeiderforbund. Oslo, 14. januar 1964. Fellesforbundets arkiv. Oslo.
- 1965. *Leiefirmaenes arbeidstid og organisasjonsforhold*. Notat fra LO til Norsk Bygningsindustriarbeiderforbund, 25. mai 1965. Fellesforbundets arkiv. Oslo
- NOU nr. 28, 1983. *Perspektivanalyse for bygg- og anleggsnæringene 1980 - 2000*.

NU nr. 5 A, 1978. *Uthyrnings- och entreprenadföretag i Norden. "Grå arbeidskraft"*. Nordisk Ministerråd.

NU nr. 7, 1983. *Grå verksamhet*. Nordisk Ministerråd.

OECD. 1986. *Labour market flexibility*. Paris.

-- 1986B. *Flexibility in the labour market. The current debate*. Paris.

Olberg, D. 1989. *Fleksibilitet og fagorganisering*. FAFO. Oslo.

Oslo Fylkesskattekontor. 1989. Notat. Oslo Fylkesskattekontor, mai.

-- 1989. *Notat vedrørende utenlandsk arbeidskraft i Norge*. Oslo Fylkesskattekontor, april.

Ot. prp. nr. 84, 1981-82. *Skattlegging av leid arbeidskraft m.m. i forbindelse med oppdrag i Norge eller på kontinentalsokkelen*.

Ot. prp. nr. 4, 1980-81. *Om lov om endringer i lov av 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak for å fremme sysselsetting*.

Ot. prp. nr. 53, 1970-71. *Om lov om endringer i lov av 27. juni 1947 om tiltak for å fremme sysselsettingsloven*.

Tamburstuenutvalget. 1980. *Innstilling fra statssekretærutvalget om bruk av leiefirma i verkstedindustrien*. Oslo.

Piore, M. og C. Sabel. 1984. *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York.

Ravnaas, E. 1982. *Svart arbeid i tilknytning til oljeutbyggingen i Nordsjøen*. Notat, Fylkesskattesjefen i Oslo.

-- 1987. "Skatte og avgiftsspørsmål ved innleie av utenlandsk arbeidskraft mv." *Skatterett* nr. 4, 1987:311-374. Oslo.

Rønhovde, L. 1981. *Notat om leigefirma og fagleg strategi*. Rogaland distrikthøgskole.

-- 1985. *Leigearbeid i verkstadsindustrien*. Møre og Romsdal Distrikthøgskole.

Salvati, M. 1988. "Rapport salarial and flexibility". Artikkel til *International conference on the theory of regulation*. Barcelona.

- Sjøholt, O. 1983. *Tidspress i byggeprosessen. Problemer og tiltak*. Byggefagrådet. Oslo.
- Sjåvik, R. 1988. "Bedriftsledere mangler interesse for rekrutteringen." *Byggeindustrien* nr. 4.
- St. meld. nr. 15, 1986-87. *Om bygg- og anleggsnæringene*.
- Stokland, D. 1986. *Økonomisk politikk og politisk økonomi. Statlige støtteordninger i internasjonal skipsbyggingsindustri 1955 - 1983*. Hovedoppgave. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- 1989. *Leiefirma. Bedriftsundersøkelsen; metode, generalisering og utvalgsstørrelse*. Arbeidsnotat. FAFO.
- Svensson, T. 1983. *Från acord till månadslön*. Doktorgradsavhandling. Historiska Institutionen, Universitetet i Gøteborg.
- Syrett, M. 1985. *Temporary Work today*. The federation of recruitment and employment services limited. London.
- Torp, H. og S. Pettersen. 1989. *Markedet for korttidsarbeid. En utredning om utleie og formidling av arbeidskraft*. Institutt for Samfunnsforskning. Oslo.
- Vethe, K. og A. Langeland. 1983. *Våre erfaringer og problemer med utleie og formidling av arbeidskraft, samt kontraktørvirksomhet*. Notat til kontrollsjefen. Fylkesskattekontoret i Oslo.
- Williamson, O. 1975. *Markets and Hierarchies*. London.
- With-Andersen, H. 1985. "Teknologi og arbeid i skipsbyggingsindustrien." *Vardøger* nr. 15.
- Wood, S. 1989. *The transformation of work?* London.

Vedlegg 1 Sysselsetningslovens § 27

Det er forbudt å drive virksomhet som går ut på å stille egne tilsatte til disposisjon for en oppdragsgiver når disse er underlagt oppdragsgiverens ledelse og oppdragsgiveren selv har tilsatte til å utføre arbeid av samme art eller driver en virksomhet hvor slikt arbeid inngår som et naturlig ledd.

Departementet eller den det gir fullmakt, kan gjøre unntak fra forbudet i foregående ledd. For unntaket settes slike vilkår som departementet bestemmer.

Det er også forbudt å gjøre bruk av arbeidskraft fra slik virksomhet som nevnt i første ledd, med mindre det er gjort unntak etter annet ledd.

Vedlegg 2 Forskriftene til § 27 i Sysselsettingsloven

FORSKRIFTER OM UNNTAK FRA FORBUDET MOT UMLEIE AV ARBEIDSKRAFT, JFR. LOV AV 27. JUNI 1947 NR.9 OM TILTAK TIL FREMME AV SYSSELSETTING § 27

Kommunal- og arbeidsdepartementet har den 11. mars 1983, med hjemmel i lov av 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak til å fremme sysselsetting § 27, 2. ledd fastsatt følgende forskrifter:

Endret ved departementets forskrift av 6. februar 1987 og 18. april 1988.

Innhold:

KAP. I GENERELLE UNNTAK

KAP. II DISPENSASJONSADGANG OG VILKÅR FOR Å OPPNÅ DISPENSASJON

KAP. III FORHOLDET MELLOM UMLEIEFIRMAET OG ARBEIDSTAKERNE

KAP. IV DIVERSE BESTEMMELSER

KAP. I GENERELLE UNNTAK

§ 1

Forbudet i lovens § 27, første ledd, mot utleie av arbeidstakere skal ikke gjøres gjeldende for følgende virksomheter:

a) Firma som driver reisereparasjonsvirksomhet og vedlikeholdsarbeid om bord på skip i utenriksfart. Unntaket gjelder ikke virksomhet som firmaet eventuelt driver i land.

b) Losse- og lastekontorer eller tilsvarende organer som er opprettet i samarbeid mellom partene i transportsektoren for utleie av arbeidskraft til lossing og lasting av skip.

c) Godkjente bedrifter for vernet arbeid som stiller arbeidstakere til disposisjon for oppdragsgivere som ledd i utførelsesvirksomhet, når virksomheten drives i samarbeid med den offentlige arbeidsformidling.

Forbudet skal heller ikke gjøres gjeldende for norsk firma som stiller arbeidstakere til disposisjon for oppdragsgivere til kontor-, regnskaps-, sekretær-, butikk-, demonstrasjons- og kantinearbeid, teknisk tegning eller lagerarbeid i tilknytning til varehandelen. Firma som driver eller vil sette igang slik virksomhet, må imidlertid enten være registrert som aksjeselskap eller stille garanti fra bank eller forsikringsselskap på minimum kr 50 000. Videre må de oppfylle bestemmelsene i disse forskrifters § 8, tredje og fjerde ledd, kap. III og § 14, femte ledd.

KAP. II DISPENSASJONSADGANGEN OG VILKÅR FOR Å OPPNÅ DISPENSASJON

§ 2

For virksomhet som omfattes av forbudet i lovens § 27, første ledd, og ikke går inn under de unntak som er nevnt i forskriftenes § 1, kan Arbeidsutleiutvalget, jfr. § 15, etter søknad gi dispensasjon med hjemmel i lovens § 27, annet ledd, og etter retningslinjer i disse forskrifter.

Søknad om dispensasjon etter første ledd framsettes skriftlig for Arbeidsdirektoratet.

Dersom et firma leilighetsvis, ved siden av egen næringsvirksomhet, vil stille egne ansatte til disposisjon for en oppdragsgiver, kan samtykke til slik virksomhet gis av fylkesarbeidskontoret etter Arbeidsdirektoratets nærmere bestemmelse.

§ 3

Ved vurdering av søknader som nevnt i § 2 skal det legges særlig vekt på behovet for den virksomhet det søkes tillatelse til å drive, herunder i hvilken grad offentlig arbeidsformidling er i stand til å dekke behovet og om virksomheten vil ha betydning for sysselsettingen i vedkommende distrikt.

Det skal også legges vekt på om utleiefirmaet driver eller har drevet bransjemessig vanlig opplæringsvirksomhet som kvalifiserer arbeidskraft til det eller de oppdrag de vil leie ut til.

Videre må utleiefirmaet tilfredsstille følgende krav:

- være registrert i norsk firmaregister når dette er pliktig eller loven gir adgang til det,
- ha ordnede avtaleforhold om lønns- og arbeidsvilkår,
- ha tilstrekkelig utbygd organisasjon og administrasjon.

Ved behandling av søknader fra firma som vil leie ut arbeidstakere til oppdrag innen industrisektoren, herunder også bergverks- og bygg- og anleggssektoren, skal det legges vekt på om firmaet har en egenproduksjon ved etablerte anlegg, enten her i landet eller i utlandet, som står i rimelig forhold til utleievirksomheten. Egenproduksjon omfatter også vedlikeholdsarbeid, reparasjoner, byggevirksomhet o.l. ved eller utenfor eget anlegg når dette foregår som selvstendig oppdrag.

Før dispensasjon for utleie til enkeltoppdrag i industrisektoren kan tilstås etter forskriftenes § 2, skal det dokumenteres skriftlig at innleiebedriften har drøftet saken med tillitsvalgte for sine ansatte innen de berørte arbeidsområder.

Slik drøfting skal også finne sted før en bedrift leier inn arbeidskraft til oppdrag i industrisektoren fra en utleier som har generell dispensasjon etter § 2 første ledd.

§ 4

Dispensasjonen skal lyde på bestemt person, selskap eller liknende og anses bortfalt når den fysiske eller juridiske person som har fått dispensasjon, ikke lenger driver virksomheten.

Ved konkurs, akkordforhandlinger eller dødsfall går dispensasjonen over på boet når dette etter gjeldende regler kan fortsette driften.

§ 5

Dispensasjon etter § 2, første ledd, i disse forskrifter kan gis for et tidsrom av inntil fem år.

Søknad om fornyet dispensasjon må fremmes senest ett år før dispensasjonen utløper. Er det etter § 2, første ledd, gitt dispensasjon for kortere tid enn to år, fastsetter Arbeidsdirektoratet i det enkelte tilfelle når søknad om fornyet dispensasjon senest må fremmes. Oversittes søknadsfristen, kan oppreisning gis av Arbeidsutleiutvalget dersom særlige forhold taler for oppreisning. Dispensasjon for utleie til enkeltoppdrag etter § 2, første ledd, kan om nødvendig forlenges av fylkesarbeidskontoret.

Arbeidsdirektoratet fører oversikt over gitte dipensasjoner. For dispensasjoner gitt etter § 2, tredje ledd, føres oversikten av fylkesarbeidskontoret.

Dispensasjoner etter § 2, første og tredje ledd, kan tilbakekalles med øyeblikkelig virkning ved brudd på disse forskrifter eller vilkår fastsatt i dispensasjonen eller brudd på norsk lovgivning forøvrig. Ved mindre graverende overtredelser skal firmaet først gis en skriftlig advarsel og en frist til å rette på forholdet før vedtak om tilbakekalling eventuelt fattes.

§ 6

Ved dispensasjon skal det fastsettes innen hvilke yrkesgrupper utleiefirmaet skal kunne leie ut arbeidstakere og dessuten fastsettes et nærmere geografisk område som de tilviste arbeidsplasser må ligge innenfor. Oppdragsgiver som ordinært har tilsatte innen området, skal likevel uten særskilt tillatelse unntaksvis kunne nytte utleiefirmaets arbeidstakere utenfor dette området.

Ved tilståelsen av dispensasjon skal det dessuten fastsettes et høyeste antall arbeidstakere firmaet til enhver tid kan ha utleid. Fylkesarbeidskontoret kan samtykke i at det for et tidsrom av inntil seks måneder kan leies ut et høyere antall arbeidstakere enn det som er fastsatt ved dispensasjonen. Søknad om slikt samtykke fremsettes skriftlig for fylkesarbeidskontoret.

§ 7

Gitt dispensasjon gir ikke rett til å opprette filialer.

§ 8

Det enkelte oppdrag som arbeidstakerne kan leies ut til, kan ha en uavbrutt varighet av høyst 6 måneder.

I særlige tilfeller kan fylkesarbeidskontoret gi tillatelse til utleie i ytterligere 3 måneder. For oppdrag innen industrisektoren gjelder ikke begrensningen i første ledd.

For arbeidstakere som leies ut til oppdrag som faller inn under § 1, annet ledd, kan det enkelte oppdrag ha en varighet av inntil 12 måneder.

Oppdrag som nevnt i foregående ledd kan fortsette i ytterligere 12 måneder, dersom skriftlig melding sendes fylkesarbeidskontoret før utløpet av tidsbegrensningen.

KAP. III FORHOLDET MELLOM Utleiefirmaet OG ARBEIDSTAKERNE

§ 9

Arbeidstakerne tilsettes i utleiefirmaet ved skriftlig kontrakt. Kontraktens innhold må ikke stride mot bestemmelsene i disse forskrifter. Kontraksformularet skal være godkjent av Arbeidsdirektoratet.

§ 10

For arbeidstakere som blir tilsatt i utleiefirmaet for det enkelte oppdrag, har utleiefirmaet ikke adgang til å begrense arbeidstakernes rett til fritt å kunne ta fast eller midlertidig arbeid hos utleiefirmaets oppdragsgivere så snart det tidsbegrensede oppdrag er avsluttet, jfr. § 8. Arbeidstakerne må heller ikke bindes til å stå til disposisjon i noe bestemt tidsrom ut over det tildelte oppdrag.

§ 11

En arbeidstaker som har sluttet hos en arbeidsgiver og deretter har tatt arbeid gjennom et utleiefirma, kan ikke leies ut til den tidligere arbeidsgiver før det har gått seks måneder etter at arbeidstakeren sluttet hos denne.

Bestemmelsen i første ledd gjelder ikke dersom arbeidstakeren åpenbart har sluttet hos den tidligere arbeidsgiver av andre grunner enn for å ta arbeid gjennom et utleiefirma.

§ 12

Diettgodtgjøring må bare utbetales når arbeidstakeren må bo borte fra hjemmet.

§ 13

Av kontrakten må det gå klart fram at at utleiefirmaet garanterer arbeidstakeren lønn og andre ytelser som han har rett til, og påtar seg ansvaret for arbeidstakeren som arbeidsgiver uansett de forpliktelser som påhviler oppdragsgiver og uten omsyn til oppdragsgivers solvens eller andre forhold mellom utleiefirmaet og oppdragsgiver som ikke vedkommer arbeidstaker.

KAP. IV DIVERSE BESTEMMELSER

§ 14

Utleiefirma som har fått dispensasjon etter disse forskrifter plikter å sende melding til Arbeidsdirektoratet over antall mottatte oppdrag, antall utleide personer fordelt etter kjønn og alder, samlet utbetalt lønn i kvartalet, oppdragenes varighet og hva slags arbeid som er utført. Oppgavene kan gis i statistisk form.

Foruten opplysninger som nevnt i første ledd skal oppgis hvilke oppdragsgivere det er leid ut arbeidskraft til.

Oppgavene samles for hvert kvartal, innen den 20. i den på følgende måned. Arbeidsdirektoratet kan i det enkelte tilfelle fastsette at utleiefirmaet skal gi andre opplysninger som er nødvendig for kontrollen med virksomheten.

Oppgaveplikt etter denne paragraf gjelder ikke for firmaer som har fått dispensasjon etter disse forskrifters § 2, tredje ledd.

Firma som driver eller vil sette i gang virksomhet som nevnt i disse forskrifter, § 1, annet ledd, skal sende følgende meldinger til Arbeidsdirektoratet:

- a) Før ny virksomhet igangsettes skal det sendes melding om firmaets kontoradresse, og om hvor omfattende virksomheten antas å bli. Det samme gjelder ved oppretting av filialer.
- b) For hvert halvår skal det sendes melding om antall mottatte oppdrag, antall sysselsatte personer fordelt etter kjønn, samt innen hvilket geografisk område utleie i det vesentligste har funnet sted. Oppgavene kan gis i statistisk form. Oppgavene skal sendes innen den 20. i den første påfølgende måned etter halvårets avslutning.

§ 15

Søknader om dispensasjon etter § 2, annet ledd, avgjøres av et eget utvalg under Arbeidsdirektoratets styre, Arbeidsleieutvalget. Arbeidsleieutvalget består av tre medlemmer med personlige vararepresentanter. Ett av medlemmene skal være målsmann for arbeidstakerne og ett målsmann for arbeidsgiverne. Det tredje medlem som er utvalgets leder skal ha innsikt i arbeidsmarkedsspørsmål.

§ 16

Før det blir tatt stilling til en dispensasjonssøknad etter § 2, første ledd, skal det innhentes uttalelse fra partene i arbeidslivet.

Dersom det konstateres uenighet mellom medlemmene i Arbeidsutleieutvalget om avgjørelsen i en sak, kan et medlem som anser saken å være av prinsipiell betydning kreve den forelagt Kommunal- og arbeidsdepartementet til avgjørelse. Slikt krav må fremsettes i det møte i utvalget hvor saken er tatt opp til behandling.

For vedtak truffet av Arbeidsutleiutvalget er Kommunal- og arbeidsdepartementet klageorgan. For vedtak truffet av Kommunal- og arbeidsdepartementet i henhold til bestemmelsen i annet ledd, er Kongen klageorgan.

Forøvrig gjelder reglene i lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Klage over enkeltvedtak som gjelder fortsatt drift av virksomhet som var i lovlig drift på det tidspunkt det påklagede vedtak ble truffet, har oppsettende virkning, slik at virksomheten tidligst kan kreves stanset eller innskrenket en måned etter at avgjørelsen i klagesaken er meddelt vedkommende. 2.ledd og 3.ledd siste punktum, trer i kraft 15. februar 1987.

§ 17

Arbeidsdirektoratet kan gi utfyllende bestemmelser til disse forskrifter.

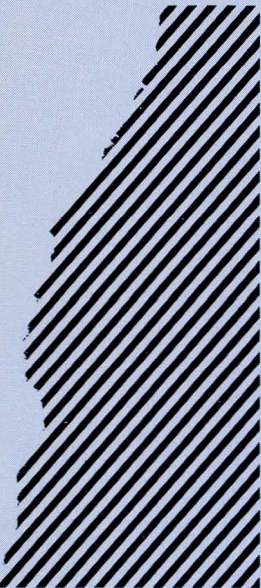
§ 18

Overgangsbestemmelser..... .

OVER STOKK OG STEIN

Stadig flere har de seneste årene påpekt en omfattende arbeidsleie i bygge- og anleggsbransjen. Samtidig har det vært uenighet og usikkerhet om hva som menes med arbeidsleie og leievirksomhet. Denne uenigheten har også dreid seg om omfanget av leievirksomheten.

Følgende spørsmål stilles i rapporten:



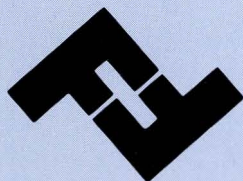
Hva er arbeidsleie – hvor går grensen mellom ulovlig leievirksomhet og entrepriser?

Hvilket omfang hadde leievirksomheten i løpet av byggeboomen – hvordan ble virksomheten organisert?

Er leievirksomheten et nytt trekk ved bygge- og anleggsbransjen på 80-tallet, eller har den en lengre historie?

Hva er bakgrunnen til leievirksomheten – hvilke drivkrefter, hvilke målsettinger og valg har ført til arbeidsleie?

Hvilke erfaringer har bedriftsledere og tillitsvalgte med leievirksomheten i bransjen?



FAFO-rapport nr. 91
ISBN 82-7422-027-7

Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon.

Fossvn. 19, 0551 OSLO 5, tlf. (02) 71 60 00