

Anne Mette Ødegård og Øyvind M. Berge

Useriøsitet i bemanningsbransjen

En casestudie i bygg

Anne Mette Ødegård og Øyvind M. Berge

Useriøsitet i bemanningsbransjen

En casestudie i bygg

© Fafo 2010
ISSN 0804-5135

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Innledning og begrepsavklaring.....	7
1.1 Metode og kilder.....	9
1.2 Oppbygging av notatet.....	10
2 Bakgrunn	11
3 Hva karakteriserer den useriøse delen av bemanningsbransjen?	14
3.1 Hva karakteriserer de useriøse firmaene?.....	15
3.2 Fire måter å være useriøs på	16
3.3 Hvem er kundene?	20
3.4 Konsekvenser av useriøsitet i bemanningsbransjen.....	22
3.5 Finanskrisas betydning for useriøsitet i bemanningsbransjen.....	29
4 Reguleringer og tiltak.....	31
5 Avslutning	40
Referanser	43

Forord

Dette notatet er en del av et større Fafo-prosjekt om inn- og utleie av arbeidskraft. Tema her er useriøs virksomhet i bemanningsbransjen. Andre tema er også belyst i prosjektet om inn- og utleie av arbeidskraft. For det første er det laget oppdatering av omfang og utvikling i bemanningsbransjen i Norge (Nergaard og Svalund 2008). For det andre ser vi på reguleringsregimer i noen utvalgte europeiske land (Alsos 2010). Prosjektet om inn- og utleie av arbeidskraft er finansiert av Landsorganisasjonen i Norge (LO). Prosjektledere ved Fafo er Kristine Nergaard og Jon Erik Dølvik.

Et formål med dette notatet var å se hva som var mulig å finne ut om arbeidsforholdene i den useriøse delen av bemanningsbransjen og hvordan virksomhetene opererer, ved å intervjuer aktører og samle informasjon fra media og internettsider. Oppdraget viste seg å være krevende, ikke minst fordi aktørene i den useriøse delen av bransjen er svært lite interessert i å dele informasjon og arbeidstakerne er engstelige for følgene ved å snakke om sine forhold.

I dette notatet prøver vi likevel å gi en beskrivelse av den useriøse virksomheten i bemanningsbransjen, og vi har konsentrert oss om forholdene i bygg. Det er flere grunner til denne avgrensningen: Byggebransjen har i en årrekke hatt problemer med useriøs virksomhet, noe som blant annet har resultert i prosjektet «Seriositet i byggebransjen». Det var derfor grunn til å tro at useriøse aktører innenfor bemanningsbransjen vil være aktive innenfor byggebransjen. Målet var dessuten å få arbeidstakere fra den useriøse delen av bemanningsbransjen i tale. De vi til slutt fikk tak i, var knyttet til byggebransjen. Problemet med useriøs virksomhet har blitt større i kjølvannet av EU-utvidelsene (Dølvik m.fl. 2006). Fafo har i forbindelse med sine mange prosjekter om arbeids- og tjenestevandring fra EUs nye medlemsland avdekket at de med løsest tilknytning til arbeidslivet – inklusive innleide arbeidstakere – er spesielt utsatt når det gjelder useriøs virksomhet (se blant annet Friberg og Tyldum 2007). Bruken av østeuropeisk arbeidskraft – også når det gjelder innleie – har vært stabilt høy i byggebransjen i årene etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007. Byggebransjen er omfattet av allmenngjøring av tariffavtaler og de kontroll- og innsynstiltakene som er iverksatt i de allmenngjorte områdene, som omtales i kapittel 4. Bygg representerer altså en bransje med mangslungen bruk av utenlandsk arbeidskraft og hvor mest omfattende tiltakene mot useriositet er satt i verk. Erfaringene fra bygg kan derfor antas å være nyttige for andre deler av arbeidslivet som vurderer tiltak for å få bukt med useriøse bemanningsfirmaer.

Dette notatet gir, som nevnt, et innblikk i hvordan useriøs virksomhet i bemanningsbransjen kan arte seg, og hvilke konsekvenser den kan ha. De viktigste tiltakene mot useriositet omtales også, som utgangspunkt for hvordan informantene våre vurderer disse. Dette er med andre ord ikke en forskningsbasert evaluering av tiltakene. De som leter etter tall med to streker under, leter forgjeves. Notatet bygger i hovedsak på informasjon fra nøkkelinformanter og avisartikler (se kapittel 1.1 om metode og kilder). Forhåpentligvis vil dette arbeidet være til hjelp dersom det blir aktuelt å lage en bredere kartlegging, som også kan omfatte andre bransjer.

Det er mange som fortjener en stor takk for sine bidrag til dette notatet. For det første må vi takke informantene for å ha stilt opp i forbindelse med dette prosjektet. For noen av dem var det en stor bøyg, fordi de var redde for å bli avslørt som informanter. Det er i seg

selv tankevekkende i et land der de fleste ikke behøver å føle frykt i forbindelse med å fortelle om arbeidsforhold. Tusen takk til kolleger ved Fafø som har lest og kommentert. Takk også til LO, hvor Liv Sannes, Maria Schumacher Walberg, Karen Sophie Steen, Knut Bodding og Geir Høibråten kom med nyttige kommentarer og innspill i slutfasen.

Eventuelle feil og mangler er imidlertid forfatterens ansvar.

Oslo, mars 2010

Anne Mette Ødegård og Øyvind M. Berge
(prosjektleder)

1 Innledning og begrepsavklaring

«... vi er kjent med at det i flere av tilfellene som er avdekket av Arbeidstilsynet og politiet finnes bakmenn som er kjent fra kriminelle miljøer. Politiet mener det kan stå kriminelle bak noen utleiefirmaer som lovlig leier ut arbeidskraft. Dermed kan pengene også hvitvaskes gjennom disse firmaene. Det er også registrert at kriminelle har dukket opp på byggeplasser for å holde oppsyn med dem som arbeider der» (politiinspektør Frode Bjeglerud til ANB, 06.08.07).

Sitatet ovenfor illustrerer det urene farvannet som preger deler av den norske bemanningsbransjen. Tema i dette notatet er det som omtales som den useriøse delen av utleiebransjen, og da spesielt innenfor byggebransjen. Problemstillinger knyttet til den ordinære delen av utleiebransjen er ikke noe som diskuteres i dette notatet.¹

Det er vanskelig å skaffe tall og gjøre undersøkelser om fenomenet useriøsitet. Målet med dette notatet er å gi et bilde av hva som foregår i den useriøse delen av bemanningsbransjen og hvilke konsekvenser useriøsitet kan ha. Dette gjelder spesielt ut- og innleie av arbeidskraft fra de nye medlemslandene i EU.² Utleiebransjen ble endret som følge av EU-utvidelsene i 2004 og 2007, ved at vi både fikk inn nye arbeidstakere og nye virksomheter. Det betyr ikke at norske arbeidstakere er uberørt av useriøs virksomhet, men mye tyder på at utleiearbeidskraften fra de nye EU-landene utgjør et bunnsjikt i det norske arbeidsmarkedet. En undersøkelse fra 2007 indikerte at en tredjedel av de utstasjonerte polske bygningsarbeiderne³ i Oslo arbeidet illegalt (Friberg og Tyldum 2007).

Byggebransjen er valgt ut fordi den i en årrekke hatt problemer med useriøs virksomhet, noe som blant annet har resultert i prosjektet «Seriositet i byggebransjen». I tillegg har denne bransjen hatt stabilt høy bruk av østeuropeisk arbeidskraft i årene etter den første EU-utvidelsen i 2004. Byggebransjen er dessuten omfattet av en allmenngjort tariffavtale og de kontroll- og innsynstiltakene som er iverksatt i de allmenngjorte områdene.

I løpet av det siste tiåret har bemanningsbransjen gjennomgått store endringer, etter at det fra sommeren 2000 ble tillatt å leie ut alle typer arbeidskraft. Bransjen karakteriseres i dag av lav etablerings terskel, høy gjennomtrekk, mange unge arbeidstakere og økt innslag av utenlandsk arbeidskraft. Bemanningsbransjen har vokst kraftig i løpet av disse årene. Blant annet ble omsetningen i bransjen doblet fra 2004 til 2007, og veksten fortsatte i 2008. Det anslås at om lag 1,5 prosent av alle lønnstakerårsverk i Norge er knyttet til bemanningsselskapene (Nergaard og Svalund 2008). I tillegg kommer arbeidsinnvandrere som ikke er registrert som

¹ Med den ordinære delen av utleiebransjen mener vi den virksomheten som foregår lovlig og åpent, og som i hovedsak består av større norske bedrifter med utleie til ulike deler av arbeidslivet. Econ har nylig gitt ut en rapport om bemanningsbransjen, på oppdrag fra Arbeidsdepartementet (Rapport 2009-083: Bemanningsbransjen, struktur, utvikling og rolle).

² Dette er Polen, Estland, Latvia, Litauen, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia, Ungarn (fra 2004) og Romania og Bulgaria (fra 2007).

³ En utstasjonert arbeidstaker er en arbeidstaker som er ansatt i bedriften i hjemlandet og sendt på oppdrag i et annet land, enten som en del av en underentreprise eller som utleid arbeidskraft.

bosatte i Norge.⁴ Selv om de store bemanningsselskapene dominerer (se kapittel 2), har det i løpet av de siste årene vokst fram mange små og mellomstore aktører i markedet.

Denne utviklingen må ses i sammenheng med endringer i arbeidsmarkedets virkemåte og spesielt framvekst av nye arbeidskraft- og fleksibiliseringsstrategier i virksomhetene. For eksempel er den moderne organiseringen av bygg- og anleggsvirksomhet kjennetegnet ved stor grad av underentrepriser og innleie av arbeidskraft. Dette er en del av en internasjonal trend (Ødegård m.fl.2007). Den samlede veksten bemanningsbransjen er også del av en internasjonal trend, med vekst i andelen deltidsarbeidende og midlertidige ansatte som viktige kjennetegn.

Det er altså tre forhold som her virker sammen og som kan føre til større utfordringer når det gjelder useriøsitet: 1) Liberalisering av utleiebransjen, 2) EU-utvidelsene og tilgang på ny arbeidskraft og nye virksomheter og 3) En generell trend i retning av økt bruk av underentrepriser og innleie på bekostning av fast ansatte.

Arbeidsmiljøloven stiller strenge krav til vilkår for innleie av arbeidstakere. Innleie av arbeidstakere kan skje i samme utstrekning som det lovlig kan avtales midlertidig ansettelse. Dette omfatter blant annet vikariater og der arbeidets karakter tilsier det og arbeidet adskiller seg fra det som ordinært utføres i bedriften.⁵ Innleievirksomheter bundet av tariffavtale kan fravike kravet om midlertidig behov for arbeidskraft. Arbeidsgiver og tillitsvalgte, som til sammen representerer flertallet av de ansatte i den kategorien som innleiet gjelder, kan avtale innleie selv om vilkårene for midlertidig ansettelse ikke er tilstede. Også slik innleie skal være tidsbegrenset. Det finnes videre tariffbestemmelser om at innleie og/eller utsetting av arbeid skal drøftes eller avtales med tillitsvalgte i bedriftene. Tillitsvalgte har rett til å få dokumentert lønns- og arbeidsvilkår hos ansatte i disse bedriftene.⁶

Både utleier (bemanningsfirmaet) og innleier har ansvar for arbeidstakeren. I dette trekantforholdet er bemanningsfirmaet arbeidsgiver. Arbeidstakeren har, på lik linje med andre arbeidstakere, rett til skriftlig arbeidsavtale og er beskyttet av arbeidsmiljølovens bestemmelser om stillingsvern. Bemanningsfirmaet er ansvarlig for lønn og andre ytelser som følger av arbeidsavtalen. Innleier har ansvar for arbeidstakeren når det gjelder helse, miljø og sikkerhet og alle nødvendige former for opplæring.

I diskusjonen om useriøsitet er lønn, arbeidstid, helse, miljø og sikkerhet, skatter og avgifter, arbeidskontrakter og boforhold viktige områder. Derfor opptrer ofte begrepene «useriøsitet» og «sosial dumping» samtidig. Innholdet i disse begrepene kan det være ulike oppfatninger av. Når det gjelder «sosial dumping», kan vi i dette notatet holde oss til regjeringens definisjon (se nedenfor). Hva som regnes som useriøs virksomhet, er det derimot ingen fasttømret definisjon på. Enkelte lovbrudd er neppe tilstrekkelig for å karakterisere en virksomhet som useriøs. På samme måte er det å holde seg innenfor loven ikke nødvendigvis en garanti for seriøse forhold. Ett eksempel på dette er bedrifter som går konkurs gang på gang. For å presisere hva vi mener med useriøsitet, kan vi bruke en definisjon som ble brukt i forbindelse med et prosjekt for Fellesforbundet (Dølvik m.fl. 2005):

«Bedrifter og arbeidsgivere som regelmessig og systematisk opererer på kanten av loven, bryter loven og bryter det som regnes som god forretningsskikk».

⁴ Den norske sysselsetningsstatistikken bygger på arbeidstakerregisteret som betinger at vedkommende er bosatt i Norge – det vil si minst seks måneders forventet opphold.

⁵ Dette følger av arbeidsmiljøloven § 14-9. Det gjelder egne regler for inn- og utleie mellom produksjonsbedrifter

⁶ Det er formuleringene i Verkstedoverenskomsten og Fellesoverenskomsten for byggfag som danner basis for de fleste tariffbestemmelsene på dette området.

Det innebærer at de bedriftene som omtales som useriøse i vårt notat gjerne har mer enn én episode eller ett uheldig forhold bak seg. Dette er virksomheter som er gjentakende og systematiske på kant med det som oppleves som skikkelige forhold. Det finnes selvfølgelig firmaer som opptrer i en gråson mellom seriøs og useriøs virksomhet. Men vi har ikke gjort systematiske sammenligning mellom ulike typer firmaer på dette området.

En konsekvens av useriøs virksomhet er ofte det som kalles sosial dumping. Regjeringens brede definisjon av begrepet er:

«Det er sosial dumping både når utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener eller som ikke er i tråd med gjeldende allmenngjøringsforskrifter. Sosial dumping rammer også andre arbeidstakere og virksomheter i Norge. Det kan føre til urettferdig konkurranse med urimelig press på opparbeidede rettigheter og svekket rekruttering til særlige utsatte yrker og bransjer, og seriøse bedrifter kan tape oppdrag og kunder til useriøse aktører» (Prop 1 S 2009-2010).

Til forskjell fra tidligere definisjoner inneholder denne også hensyn til virksomhetene, ved at sosial dumping kan føre til urettferdig konkurranse og dermed tap av oppdrag for seriøse bedrifter. Dette er et viktig aspekt når vi snakker om useriøsitet. Det vil jo variere hvem som utsettes for useriøs virksomhet; det kan være *arbeidstakere*, i form av dårlige lønns- og arbeidsvilkår, det kan være *myndighetene*, i form av manglende skatteinnbetalinger, og det kan være *oppdragsgivere og kunder*, i form av manglende informasjon og dårlig utført arbeid, i tillegg til indirekte konsekvenser for konkurrerende virksomheter både på innleie- og utleiesiden. Bedriftene kan bryte lov- og regelverk på ett, flere eller samtlige områder. Man kan for eksempel tenke seg at alt av skatter og avgifter er i sin skjønneste orden, men at arbeidstakerne i bedriften ikke får de vilkårene de har krav på etter arbeidsmiljøloven og/eller allmenngjorte tariffavtaler. I byggebransjen, som vi ser på i dette notatet, vil for eksempel alle de utleide arbeidstakerne være omfattet av en allmenngjort tariffavtale (se mer om allmenngjøring i kapittel 2 og 4).

Notatet søker å besvare følgende spørsmål:

- Hva karakteriserer den useriøse delen av bemanningsbransjen og hvordan opererer disse virksomhetene?
- Hva slags vilkår har arbeidstakere i denne delen av arbeidslivet?
- Hvilken betydning har finanskrisa for innslaget av useriøsitet i bemanningsbransjen?
- Hvilke tiltak er satt i verk og hvordan virker de? Er det behov for nye tiltak?
- Svarene og konklusjonene må ses i lys av at dette er et vanskelig område å forske på. Det er her snakk om å gi en situasjonsbeskrivelse basert på den relativt begrensede informasjonen som det har vært mulig å få tak i.

1.1 Metode og kilder

Useriøs virksomhet tar mange ulike former og av varierende alvorlighetsgrad. Det vil til dels være snakk om kriminell aktivitet, noe som gjør det vanskelig å forske i. Useriøse aktører gir ikke gjerne fra seg informasjon om egen virksomhet. Et eksempel på dette er et større utleiefirma

som blir beskyldt for i realiteten å være en sammenslutning av selvstendig næringsdrivende. Svaret på vår henvendelse om intervju var at de ikke hadde tid til å snakke med oss før om 2–3 måneder. På den andre siden kan ansatte være redde for å snakke, av frykt for represalier. Dette gjelder spesielt utenlandske arbeidstakere, som kan risikere bli sendt hjem dersom de gjør noe som arbeidsgiver ikke liker. Dette kan illustreres med en av våre potensielle informanter som er ansatt i et slikt firma. Han sa ja til å bli intervjuet, men dukket ikke opp til avtalt tidspunkt og gjorde seg utilgjengelig på telefon i mange dager etterpå.

En tilnæringsmåte er derfor å gripe fatt i den åpne delen av disse bedriftenes virksomhet, som for eksempel markedsføringen deres. Videre er det mulig å samle inn informasjon om forholdene i bransjen hos de som regnes som seriøse virksomheter, samt hos oppdragsgivere, myndigheter og partene i arbeidslivet.

I dette notatet er det foretatt 23 dybdeintervjuer med nøkkelinformanter. Det vil si tidligere og nåværende ansatte i bemanningsbransjen (både i den seriøse og useriøse delen), større bemanningsfirmaer, større oppdragsfirmaer, representanter for myndighetene (Arbeidstilsynet, UDI, Servicekontoret for utenlandske arbeidstakere og Brønnøysundregistrene) og partene i arbeidslivet. Alle intervjuer er foretatt med løfte om anonymitet. Når det gjelder Arbeidstilsynet, så har vi intervjuet tilsynsinspektører som har tilsyn med utenlandsk arbeidskraft som arbeidsområde, i tillegg til personer som har jobbet med registreringsordningen. Det er videre brukt avisartikler og internettinformasjon, både i Norge og Polen. Vi har også fått tilgang til kopier av arbeidskontrakter. Det har ikke vært lett å få tak i materiale som brukes som markedsføring. En av forklaringene er at tilbud og reklame ofte sendes på faks, slik at de ikke lagres på samme måte som når man for eksempel mottar en e-post. De få faksene vi har sett, har imidlertid ikke gitt særlig nyttig informasjon om hvordan virksomhetene opererer. Innsamling av materialet har foregått sommeren og høsten 2009.

Som grunnlagskunnskap har vi dratt nytte av Fafos bedriftsundersøkelse om bruk og erfaringer med østeuropeisk arbeidskraft, der innleie var ett av temaene (Andersen m.fl. 2009), og vi har intervjuet Fafo-forsker Jon Horgen Friberg som gjennom sitt doktorgradsarbeid har vært i kontakt med 25 polske arbeidstakere, mange av dem også med erfaring fra bemanningsbransjen.

1.2 Oppbygging av notatet

I kapittel 2 gir vi en bakgrunn om bemanningsbransjen generelt, inklusive omfang og utviklingstrekk. Her kommer vi også inn på generelle erfaringer med bruk av arbeidskraft fra nye EU-land. Blant annet ser vi på hvordan bedriftene i bygg og anlegg har vurdert økningen i antallet useriøse aktører som følge av EU-utvidelsene, og vi redegjør litt nærmere for allmenngjøring av tariffavtaler.

I kapittel 3 sammenfattes materialet som er samlet inn i forbindelse med dette prosjektet. Vi ser på hva som karakteriserer de useriøse bemanningsfirmaene gjennom fire casebeskrivelser. Casene er ikke faktiske bedrifter, men er basert på de virkelighetsbeskrivelsene vi har fått.

I kapittel 4 ser vi på noen av de tiltakene som kan bidra til å motvirke useriøs virksomhet i utleiebransjen, og hvordan våre informanter ser på disse tiltakene.

Kapittel 5 er en oppsummering av de viktigste funnene i notatet.

2 Bakgrunn

I løpet av de siste 10 årene har bemanningsbransjen gjennomgått en total forvandling. Før år 2000 var utleie av arbeidskraft forbeholdt kontoryrkene. Blaalidutvalgets rapport (NOU 1998:15) foreslo å liberalisere reglene om utleie og formidling av arbeidskraft. Resultatet var at det fra 1. juli 2000 ble tillatt å leie ut alle typer arbeidskraft. Etter den tid har utviklingen gått raskt, godt hjulpet av høykonjunktur i norsk økonomi og tilgang på arbeidskraft fra de nye EU-landene etter 2004.

Bemanningsbransjen har, som nevnt, doblet sin omsetning fra 2004 til 2007 og økningen fortsatte i 2008. Finanskrisa, som slo inn høsten 2008, førte til et stort fall i aktiviteten i bransjen. Høsten 2009 ble det imidlertid rapportert om at bunnen for bemanningsbransjen som helhet var nådd og at aktiviteten hadde økt merkbart siden sommeren.

Det store flertallet av de sysselsatte i bemanningsbransjen befinner seg i større foretak/bedrifter (med mer enn 100 ansatte). De tre største bemanningsbyråene i Norge er Adecco, Manpower og Proffice. Det har imidlertid vært en betydelig vekst i små og mellomstore foretak fra 2004 til 2008. NHO Service, som organiserer om lag 90 prosent av bransjen, uarbeider statistikk over antall fakturerte timer totalt og etter yrke. Denne statistikken viser at de største yrkesgruppene innenfor bemanningsbransjen er kontor og administrasjon, bygg og anlegg, lager, logistikk og transport. Også industri og produksjon har vokst fram som et ikke ubetydelig område for bemanningsbransjen (Nergaard og Svalund 2008). Utleie til bygg, anlegg og industri utgjorde til sammenligning en minimal andel av samlet utleie av arbeidskraft i 2001.⁷ I 2008 utgjorde bygg og anlegg det største området i bemanningsbransjen, med 18 prosent av markedet (NHO Service). Bransjen preges av høy turnover. NHO Service anslår at solgte timer tilsvarte 2810 heltidsstillinger i 2009, men at hele 11 230 arbeidstakere dette året arbeidet innenfor yrkesområdet i kortere eller lengre perioder.

Utviklingen i Norge er del av en internasjonal trend. I hele Europa er bemanningsbransjen sterkt voksende, i takt med økningen i andelen deltidsarbeidende og midlertidige ansatte. Andelen arbeidstakere som er knyttet til bemanningsselskapet utgjorde 1,8 prosent av den totale sysselsettingen i Europa i 2006. Mellom 1996 og 2006 har antall ansatte i bemanningsbransjen mer enn doblet seg (Econ 2009). I Tyskland har eksempelvis antallet arbeidstakere knyttet til bemanningsfirmaer økt med 54 prosent fra 2004 til 2007. I Nederland er økningen på 48 prosent i denne perioden (Eurofound 2007). Det er flere årsaker til veksten. På etterspørselssida gjør bruk av vikarer det enklere å justere arbeidsstyrken og dermed spare kostnader. Vikarer brukes også hyppig i sektorer med store sesongsvingninger (Econ 2009). Organiseringen og virkemåten til bemanningsbransjen varierer mye fra land til land innenfor EØS-området.⁸

Bruk av innleid arbeidskraft var også aktuelt for byggebransjen før EU-utvidelsen, og den viktigste begrunnelsen var økt fleksibilitet. Innleie gjør det lett å regulere størrelsen på arbeidsstokken etter oppdragsmengde (Dølvik m.fl. 2005). Den eksplosjonsaktige veksten i bruk av

⁷ Utleide og formidlede arbeidstakere i 2001. Årsstatistikk fra Brønnøysundregistrene

⁸ Fafo utarbeider for tiden en egen rapport om reguleringsmodeller for bemanningsbransjen i utvalgte europeiske land (Alsos 2010).

innleid arbeidskraft har selvfølgelig sammenheng med høykonjunkturen fra 2004 til høsten 2008. Det var i denne perioden et enormt behov for arbeidskraft, noe som også forklarer den store veksten i bruk av arbeidskraft fra de nye medlemslandene i EU fra 1. mai 2004. Det er blitt svært populært blant norske bedrifter å bruke innleid, østeuropeisk arbeidskraft. Vårt utgangspunkt er at det er innvandrede arbeidstakere på kortidsopphold som i størst grad rammes av useriøs virksomhet. Men det er samtidig umulig å si *hvor mange* som rammes. Tall fra Statistisk sentralbyrå kan likevel gi bilde av hvor mange utenlandske arbeidstakere som var tilknyttet utleiebransjen i den sist tilgjengelige statistikken fra 2008. Totalt var det registrert cirka 7000 østeuropeere på kortidsopphold, tilknyttet utleiebedrifter, i siste kvartal 2008 (SSB 2009).⁹ I tillegg kommer østeuropeere tilknyttet utleiebransjen som er her på mer permanent basis – altså utover seks måneder. I 2008 var det om lag 5700 personer som er registrert som bosatt i Norge og som er sysselsatt innen formidling og utleie av arbeidskraft (nace 74.5). Det tallene *ikke* sier noe om, er de arbeidstakerne som ikke er registrert i det hele tatt.¹⁰

For de norske bedriftene som har brukt østeuropeisk arbeidskraft, har den viktigste begrunnelsen vært midlertidig behov for arbeidskraft (Dølvik m.fl. 2006 og Andersen m.fl. 2009). I Fafos bedriftsundersøkelse fra 2009 (se Andersen m.fl. 2009) svarte 33 prosent av bedriftene i bygg og anlegg at de hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft. Dette er en sterk økning fra 2006, da andelen var henholdsvis 19 prosent. Av bedriftene som hadde benyttet østeuropeisk arbeidskraft i 2009, hadde 54 prosent av brukerbedriftene i bygg og anlegg gjort dette i form av innleie. Ut fra disse tallene går det imidlertid ikke an å si noe om hvor mange personer eller årsverk dette dreier seg om. I noen bedrifter kan det være en håndfull, i andre kan det være hundrevis av innleide. Men vi kan uansett konkludere med at innleie har vært en svært viktig kilde for rekruttering av østeuropeisk arbeidskraft i bygg og anlegg.

Bedriftene som var med i 2009-undersøkelsen hadde i hovedsak leid inn østeuropeiske arbeidstakere via norske firmaer (74 prosent). Kun 12 prosent av bedriftene leide i hovedsak fra utenlandske firmaer, og tilsvarende andel hadde lik fordeling mellom norske og utenlandske firmaer.¹¹

I undersøkelsene fra 2006 og 2009 hadde vi dessuten med et generelt spørsmål om bedriftsledernes hadde inntrykk av om problemet med useriøsitet hadde økt som følge av EU-utvidelsen(e). Dette spørsmålet var ikke knyttet til utleiebransjen, men som et generelt utsagn i forbindelse med bruk av østeuropeisk arbeidskraft. I 2006 – to år etter den første EU-utvidelsen – var det hele 72 prosent av bedriftslederne i bygg og anlegg som mente at det var blitt flere useriøse aktører i deres bransje (Dølvik m.fl. 2006). Tre år seinere, i 2009, var andelen litt mindre (63 prosent av bedriftslederne) (Andersen m.fl. 2009) Dette kan tyde på at forholdene har stabilisert seg, og at man ikke har opplevd useriøsitet som et økende problem de siste tre årene. Bedrifter som det her refereres til, hadde selv brukt østeuropeisk arbeidskraft og var trolig mer bevisste på problemstillingen enn bedrifter som ikke har hatt erfaring med østeuropeisk arbeidskraft. Men for å oppsummere, så er det altså en stor majoritet av bedriftsledere som mener at økt useriøsitet har vært en konsekvens av EU-utvidelsene. Siden innleie representerer den mest flyktige formen for bruk av østeuropeisk arbeidskraft, er det all grunn til å tro at disse vurderingene også gjelde bemanningsfirmaer med oppdrag i byggebransjen.

⁹ <http://www.ssb.no/kortsys/>

¹⁰ For arbeidstakere på kortidsopphold kan det være snakk om høy grad av underrapportering. Ifølge Polonia-undersøkelsen (Friberg m.fl. 2007), manglet hele 52 prosent av polakkene på kortidsopphold (under seks måneder) oppholdstillatelse. Ifølge SSB har registreringsgraden økt det siste året, blant annet som følge av krav om id-kort på byggeplassene. Utstedelse av id-kort er knyttet til registrering i arbeidstakerregisteret.

¹¹ Dette spørsmålet var ikke med i 2006.

Når det gjelder reguleringer innenfor byggebransjen, så er byggfagoverenskomsten allmenngjort til å gjelde alle som jobber innenfor dette området i Norge. Allmenngjøring av tariffavtaler er et av de kraftigste virkemidlene som har kommet i kjølvannet av EU-utvidelsene. I Norge har det vært tradisjon at partene i arbeidslivet har ansvaret for å tariffbinde arbeidsgiverne. Allmenngjøring har imidlertid vært en vanlig praksis i mange europeiske land. Lov om allmenngjøring av tariffavtaler ble vedtatt i 1993, og den har som formål å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdig med det norske arbeidstaker har, samt å hindre konkurransevridding til ulempe for det norske arbeidsmarkedet. Bekymringen for at tilstrømmingen av østeuropeisk arbeidskraft skulle føre til økte press på det som var regnet som en gjengs og akseptabel lønn i Norge var avgjørende for at LO høsten 2003 for første gang begjærte allmenngjøring av tariffavtale. Det første vedtaket trådte i kraft 1. desember 2004 og omfattet sju landbaserte petroleumsanlegg (byggfag-, elektrofag- og verkstedoverenskomstene). Byggfagoverenskomsten ble allmenngjort over hele landet fra og med 2007.

3 Hva karakteriserer den useriøse delen av bemanningsbransjen?

Som nevnt innledningsvis i dette notatet, finnes det ingen klare definisjoner på «useriøs virksomhet». Vi har valgt å holde oss til en avgrensning til bedrifter som *gjentakende og systematisk* opererer på kanten av loven, bryter loven og bryter det som regnes som god forretningskikk (se kapittel 1). Det vil si at vi har konsentrert oss om de verste eksemplene.

Dette kapittelet bygger i hovedsak på den informasjonen vi har hentet inn gjennom intervjuer, avisartikler og diverse nettsøk. Det er som nevnt ikke mulig å si noe bestemt om omfanget. De useriøse aktørene i bemanningsbransjen er heller ikke en ensartet gruppe og det er mange måter å være useriøs på: Mens noen bedrifter betaler sine arbeidstakere svært lav lønn, sier opp folk på dagen, eller har kontrakter som gir urimelige lange karantener og bøter ved egen oppsigelse, er andre opptatt av å ha et ryddig og seriøst forhold til arbeidstakerne. De sistnevnte kan allikevel være useriøse ved at de stadig lar være å betale skatt og moms før de slår selskapet konkurs, for så å opprette et nytt.

Bemanningselskapene varierer også i selskapsform, der noen er norske AS, noen er Norsk-registrert Utenlandsk Foretak (NUF), mens andre er rene utenlandske foretak. Det forekommer også løse nettverk av arbeidstakere, gjerne en kameratgjeng, som framstiller seg som et firma. Også når det gjelder størrelse og geografisk nedslagsfelt er det store variasjoner. Noen av firmaene driver småskala fra kjøkkenbordet i et svært begrenset geografisk område, mens andre driver mer omfattende, og leier ut arbeidstakere over hele landet.

Ut fra avisoppslag de siste årene tyder mye på at problemet med useriøsitet i utleiebransjen er omfattende. Det er likevel slik at overtramp får stor oppmerksomhet, mens seriøs virksomhet ikke gir mange avisoppslag. Bevisstheten omkring useriøsitet i arbeidslivet har også økt i kjølvannet av EU-utvidelsen, noe som igjen kan gi opphav til større oppmerksomhet. Det er derfor en fare for at inntrykket blir skeivt. Vi vet dessuten at oppslag i media brukes som den fremste trusselen mot useriøse firmaer, fordi dette er det som har størst effekt – det vil si som svir mest. Det kan bety at det blir flere avisartikler enn det ville ha blitt om ikke fagbevegelsen bevisst brukte det som et verktøy.

Gjennom media kan man få inntrykk av at det er mye useriøst i denne delen av arbeidsmarkedet. Jeg vil si at det ikke er så galt som man kan få inntrykk av. De mellomstore firmaene jobber som regel veldig seriøst. Men det har vært en økning i det svarte markedet det siste året (intervju, Arbeidstilsynet).

I dette notatet konsentrerer vi oss som nevnt om utleide arbeidstakere fra de nye EU-landene, ut fra antakelsen om at det er i denne gruppa vi finner de verste forholdene. Tidligere undersøkelser har vist at det er betydelige forskjeller i arbeidsinnvandreres vilkår med tanke på lønn og jobbsikkerhet, avhengig av om de er ansatt direkte i norske selskaper eller er innleid og/eller ansatt hos underentreprenører. Det er arbeidstakere med løs tilknytning som har de dårligste vilkårene. En undersøkelse fra 2006 viste at en tredjedel av de utstasjonerte polske

byggningsarbeiderne¹² i Oslo arbeidet illegalt. De utstasjonerte hadde også lav lønn og skåret dårligere enn andre på relevante indikatorer som skattekort, personnummer, arbeidskontrakt og arbeidstillatelse. Falske kontrakter viste seg å være mest utbredt i norske leiefirmaer. 12 prosent av polakkene hadde falske kontrakter i sin daværende jobb (Friberg og Tyldum 2007). Useriøs virksomhet omfatter også personer som lever under jorda og som ikke fanges opp av noen statistikker eller undersøkelser. Flere av dem er her ufrivillig, bundet til en arbeidsgiver som de skylder penger for transporten hit eller lignende.

Det finnes ingen undersøkelser som har analysert omfanget av arbeidstakere som er rammet av useriøs virksomhet. Noen av våre informanter anslår at dette rammer bare en liten del av bransjen, mens andre mener at useriøs virksomhet kan utgjøre så mye som 15–20 prosent av hele bransjen. Det er uansett en begrenset andel av det totale arbeidsmarkedet vi snakker om her. Omfanget er også avhengig av hvor man drar grensen mellom seriøs og useriøs virksomhet. Kortvarige ansettelser og mangel på garantilønn er noe som generelt har preget utleiebransjen og kan ikke knyttes til direkte til bruk av østeuropeisk arbeidskraft. For å illustrere gråsonene i skillet mellom seriøse og useriøse firmaer, kan vi vise til funn fra en Econ-undersøkelse¹³ om bemanningsbransjen. I denne undersøkelsen var det kun bedrifter som var medlemmer i NHO Service som deltok. Det vil si bedrifter i som i utgangspunktet regnes som seriøse. Den viser at 21 prosent av vikarene ikke var ansatt i den bemanningsbedriften de jobbet for.¹⁴ Dette er brudd på arbeidsmiljøloven. Kun 16 prosent av vikarene som ble spurt i denne undersøkelsen var fast ansatt med garantilønn, det vil si at de er sikret lønn uavhengig av om bedriften klarer å skaffe oppdrag til dem eller ikke (Econ 2009). Spørsmålene blir da om det regnes som useriøst å bryte arbeidsmiljølovens krav om ansettelsesforhold og/eller ikke betale arbeidstakerne garantilønn? Her vil nok svarene variere, alt etter hvem som blir spurt.

3.1 Hva karakteriserer de useriøse firmaene?

I Brønnøysundregistrene var det i november 2009 registrert mer enn 2000 firmaer som driver med utleie av arbeidskraft. Drøye 700 var aksjeselskaper, nesten 750 var registrert som norskregistrerte utenlandske foretak (NUF), og drøye 500 var enkeltpersonsforetak. Det var også noen firmaer med begrenset/delt ansvar.¹⁵ Til sammenligning var det på samme tidspunkt registrert 1550 bedrifter i Arbeidstilsynets register over bemanningsfirmaer. Antallet organiserte bedrifter – altså medlemmer i NHO Service – er 132 hovedavdelinger med 425 virksomheter.

Det finnes ikke én type firma som våre informanter gjennomgående forbinder spesielt med useriøs virksomhet. Enkelte av informantene var imidlertid spesielt opptatt av problematikken rundt norskregistrerte utenlandske foretak (NUF) og framholdt at det er blant disse man finner mest useriøsitet. I flere av intervjuene påpekes det at man «har til gode å møte et seriøst NUF» og «det står gjerne en nordmann bak». Disse firmaene benyttes spesielt mye til oppdrag for husholdssektoren, eksempelvis til oppussing av (ferie)bolig. Opprettelse

¹² En utstasjonert arbeidstaker er en arbeidstaker som er ansatt i bedriften i hjemlandet og sendt på oppdrag i et annet land, enten som en del av en underentreprise eller som utleid arbeidskraft.

¹³ «Bemanningsbransjen. Struktur, utvikling og rolle.» Rapport 2009-083

¹⁴ Det vil si at de ikke hadde en arbeidsavtale som regulerte forholdet til bemanningsbedriften.

¹⁵ Intervju med Brønnøysundregistrene

av et NUF kan skje ved at personer i Norge oppretter et utenlandsk selskap med en avdeling i Norge, med tanke på å drive virksomhet i Norge. Hovedselskapet vil ofte være uten egen aktivitet. Formålet er som oftest å unngå de krav som stilles i norsk lovgivning til aksjekapital og revisjonsplikt. Etter aksjeloven skal et norsk AS ha en aksjekapital på 100 000 kroner. Etter regler om opprettelse av selskaper i andre land er det mulig å stifte selskaper uten eller med svært lave kapitalkrav. Engelske limitedselskaper kan stiftes med kapital på ett britisk pund. Slike selskaper brukes derfor for å unngå kravene som norsk lovgivning setter til aksjekapital mv. Et NUF er heller ikke revisjonspliktig såfremt omsetningen er under fem millioner kroner. De aller fleste NUFer har sitt utspring fra selskaper i Storbritannia (NOU 2009:4). Det gjelder også de NUFene som er registrert i Arbeidstilsynets register over bemanningsforetak (intervju, Arbeidstilsynet).

En annen utfordring er glidende overganger mellom innleie og underentrepriser. Dette fordi mange underentreprenører ikke har fast ansatte, men bare bruker innleide arbeidstakere. For hovedentreprenør (og dermed oppdragsgiver) kan det derfor i noen tilfeller være vanskelig å vite hva som er hva. Mange bedrifter er dessuten ikke bemanningsforetak, men formidlingsbyråer. Det vil si at de formidler folk som er selvstendig næringsdrivende, men for omverdenen – og gjerne også for oppdragsgiver – ser det ut som om det er et ordinært utleiefirma.

«Vi møter mange små utenlandske firmaer. Noen er rene utleiefirmaer, andre er entreprenørfirmaer i hjemlandet. Det gjelder å ha tunga rett i munnen for å vite hvem som har ansvar for hva. Det er både reelle firmaer og kameratgjenger. Nettverk er viktigste rekrutteringsvei, blant annet gjennom kirken og familiemedlemmer» (intervju, Arbeidstilsynet)

«I perioder er det svært mange bemanningsfirmaer i markedet. Mange utleiefirmaer dukker opp og forsvinner raskt igjen. De er ikke registrert og har som regel utenlandske arbeidstakere. Få nordmenn aksepterer å bli utnyttet på den måten» (intervju, Arbeidstilsynet).

Det har dessuten blitt mer vanlig å drive med utleie av arbeidskraft ved siden av annen virksomhet. For en rekke bedrifter er bemanningsdelen bare en bigeskjeft. En god illustrasjon på dette er følgende beskrivelse av formålet med en virksomhet, hentet fra Brønnøysundregistrene:

«Import og salg av frossen sæd for oppdrett av hest, regnskapsføring og økonomisk rådgivning, utleie av arbeidskraft, samt dertil hørende virksomheter».

3.2 Fire måter å være useriøs på

Våre intervjuer viser at det er stort mangfold blant de useriøse bemanningsbedriftene. Det er norske firmaer med utenlandsk arbeidskraft, norske firmaer med norsk arbeidskraft og utenlandske firmaer med utenlandsk arbeidskraft, både store og små. Useriøse bemanningselskaper finnes altså i mange ulike varianter, og ifølge våre informanter er det ikke én bestemt type som dominerer.

Gjennom fire casebeskrivelser (som bygger på intervjuene) vil vi illustrere hvordan useriøse bemanningselskaper i byggbransjen opererer. Innholdet er basert på virkelighetsbeskrivelser, fra to ulike deler av landet. Men casene representerer ikke faktiske bedrifter. Det er flere grunner til at vi i hovedsak velger å bruke fiktive case. For det første synes det lite formålstjenlig å skulle henge ut enkeltbedrifter. For det andre står vi friere til å lage helhetsbeskrivelser –

altså få med flere poenger fra de ulike informantene. For det tredje er det viktig å sikre våre informanternes anonymitet. Det er svært vanskelig å få ansatte og tidligere ansatte til å fortelle om hva de har vært med på, blant annet fordi de frykter represalier. De som har stilt opp, må derfor beskyttes på en best mulig måte. De forskjellige casebeskrivelsene inneholder følgelig informasjon fra flere ulike informanter, for å gi et best mulig helhetsbilde av ulike sider ved denne typen virksomhet.

«Arbeidsformidling AS»

Virksomheten «Arbeidsformidling» er organisert som et norsk AS og har arbeidstakere av ulike nasjonaliteter. Hovedvekten av dem kommer fra Sverige og Polen, men de har også arbeidstakere fra blant annet Danmark og Norge. De leier ut arbeidstakere over hele landet og deltar på prosjekter med både det offentlige og det private som kunder. Bedriften har over 100 ansatte.

«Arbeidsformidling AS» driver skatteunndragelser i stor skala. Men bedriften passer på å ha et godt forhold til sine ansatte. De polske arbeiderne får 150–160 kroner i timen, og de får dekket kost, losji og reiseutgifter i forbindelse med oppdragene. «Arbeidsformidling» er nøye med å betale sine arbeidere lønn til avtalt tid. Arbeidstakerne har fast jobb og får også lønn i de periodene de ikke er ute på oppdrag. I de beste tidene var etterspørselen etter folk fra dette bemanningsselskapet så stor at man ikke klarte å ta på seg alt. Derfor ville ikke bedriften risikere å miste arbeidstakere til andre firmaer. Som en liten ekstraprofitt brukes likevel overtidbetalingen. Dette får ikke de ansatte, selv om oppdragsgiver blir fakturert for det. Avtalen med arbeidstakerne går ut på at all overtid skal tas ut i lange friperioder og i forbindelse med ferier. Men dette er ikke en stor sak for arbeidstakerne, som tross alt har svært gode betingelser sammenlignet med mange andre.

Som følge av denne strategien, får «Arbeidsformidling» tak i gode fagfolk og blir et populært firma hos oppdragsgivere, som var mest opptatt av hva slags folk de fikk. Ingen oppdragsgivere forsøkte noen gang å gå firmaet nærmere etter i sømmene. Norges største entreprenørfirmaer var blant kundene, og dette kunne man vise til overfor nye, potensielle oppdragsgivere. «Arbeidsformidling» hadde også oppdrag for et offentlig kontor. Oppdragene var dyre, men kvalitet koster, og høye priser ga også et anstrøk av seriøsitet. Dessuten var det høykonjunktur og hard kamp om arbeidskraften.

«Arbeidsformidling» tjener i utgangspunktet svært gode penger. Bedriften fakturerer en timespris som er rundt tre ganger det de betaler sine ansatte, noe som legger grunnlaget for et høyt overskudd. I tillegg henter selskapet ut en superprofitt ved at de systematisk lar være å betale skatt og moms. Ansatte trekkes i skatt, men denne betales ikke videre.

Om noen ville prøve å kontrollere denne bedriften, så er det ikke lett å følge med på hvordan «Arbeidsformidling AS» egentlig driver. Bedriften består i realiteten av en lang rekke selskaper som fakturerer seg imellom, og som løpende blir slått konkurs etter en periode med omfattende unndragelse av skatter og avgifter. Arbeidstakerne må da hente ut sine krav gjennom lønnsgarantifondet. Etter en viss tid legges selskapet helt ned, og det startes opp en ny virksomhet under et helt annet navn. Dette skjedde etter et negativt avisoppslag. Bakmennene i det nye firmaet var imidlertid de samme. Konkurskarantener hindret ikke at bakmennene enda flere ganger kom opp med nye selskaper og driver virksomhet videre under nye navn og fra nye steder.

«Hurra Bemanning AS»

«Hurra Bemanning» er organisert som et norsk AS og driver sin utleie i et svært begrenset geografisk område. De sysselsetter først og fremst arbeidstakere fra Polen, men de har også noen arbeidstakere fra Norge. Selve timelønna til arbeidstakerne er i henhold til allmenngjøringsforskriften, men de mottar ingen tillegg for overtid, bruk av eget arbeidstøy eller for eget verktøy.

Arbeidstakerne har kontrakt for 14 dager om gangen. Dette er i utgangspunktet en utrygg jobbsituasjon. Det gjør heller ikke forholdene bedre at arbeidstakerne bare mottar lønn for de periodene de er tilknyttet et prosjekt. Selv om kontraktene i utgangspunktet ofte er svært korte, kan arbeidstakerne risikere å måtte forlate prosjekter dersom oppdragsgiver ikke er fornøyd. En arbeidstaker kan være ansatt i 4–5 måneder, men bare ha jobbet to månedeverk og mottatt lønn tilsvarende. Men lønningene kommer i hvert fall i tide, og med ordentlige lønns slipper.

Denne bedriften er godkjent som bemanningsfirma i Arbeidstilsynets register og er medlem i NHO Service, noe som gjør at potensielle oppdragsgivere føler seg trygge på at alt er i orden.

En av de ansatte i «Hurra Bemanning» fikk beskjed om å bli HMS-ansvarlig på et oppdrag som firmaet hadde fått. Han tok jobben alvorlig og brukte 3–4 timer, fordelt på to dager, på å rydde i en container der det lå verktøy etc. Hans tanke var at dette ville gjøre arbeidet mer effektivt og trygt. Prosjektleder hos oppdragsgiveren forsøkte å ringe arbeidstakeren fire ganger i løpet av de to timene han brukte på ryddingen den andre dagen. Da arbeidstakeren ringte tilbake, spurte prosjektlederen hvor han hadde vært. Han fortalte at han hadde ryddet litt i containeren og redegjorde for hvorfor. Prosjektlederen sa at dette ikke var en del av oppdraget, og at han aldri hadde fått beskjed om å rydde. Det stod heller ikke i hans arbeidsbeskrivelse. Arbeidstakeren beklaget, men fortalte at han hadde sett på det som en del av oppgaven som HMS-ansvarlig. Dagen etterpå fikk han beskjed fra bemanningsselskapet om at han måtte forlate prosjektet umiddelbart. Det var ikke flere oppgaver for ham på dette prosjektet. Arbeidstakeren spurte om dette hadde noe å gjøre med at han ryddet i containeren, og sjefen hans i bemanningsselskapet kunne bekrefte at han hadde hørt om dette. Arbeidstakeren fikk ikke lønn ut den uka, selv om han hadde over en uke igjen av kontrakten. Etter denne episoden hadde arbeidstakeren inntrykk av at det gikk ekstra lenge før neste oppdrag kom. Han opplevde å bli nektet oppdrag som en straff for det han hadde gjort i containeren.

Selv om det kan gå uker mellom hver gang arbeidstakeren blir tilkalt til et prosjekt, har han ikke lov til å jobbe for andre. Det står i kontrakten. Han har likevel andre prosjekter «på si», som han helst ikke vil snakke om. Men det kommer fram til slutt at det dreier seg om oppussing for privatpersoner.

Arbeidstakeren vi intervjuet med jobb i «Hurra Bemanning», har ikke noe skikkelig sted å bo, fordi inntektene er så uforutsigbare. Han har heller ikke særlig god kontakt med kolleger, fordi han helst ikke vil knytte seg til folk som plutselig forsvinner igjen. Arbeidstakeren har egentlig gått lei og går med planer om å starte for seg selv. Da kan han drive med rehabilitering og oppussing for privatpersoner på heltid.

«Construction rent out»

«Construction rent out» er et selskap registrert i Polen, med fortrinnsvis polske ansatte. Arbeidstakerne jobber 12-timersdag, seks dager i uka, og de har en timelønn på mellom 40 og 60 kroner. «Construction rent out» leier ut folk så billig at det trolig må være umulig for

kundene og *ikke* skjønne at arbeidstakerne ikke får den timelønna de har krav på etter norske satser. Selskapet gikk med 100 millioner i overskudd i fjor, men hvis man ser på timeprisene, så vil de akkurat dekke lønnskostnadene hvis de hadde fulgt regelverket. De ansatte bor i boliger som «Construction rent out» har skaffet dem. Der bor de fire til åtte personer på hvert rom under kummerlige forhold.

Siden sjefen oppbevarer det meste av papirer, er arbeidstakerne gjerne usikre på hva de har skrevet under på av kontrakter og hvorvidt de har oppholdstillatelse, eller betaler skatt. Arbeidstakerne har ikke skattekort og får ikke lønnslipp. De har gått med på å signere en kontrakt der de binder seg til å betale 15 000 kroner dersom de velger å slutte hos «Construction rent out» før prøvetidens utløp. Dette beløpet blir hevdet å være kostnaden «Construction rent out» har hatt for arbeidstøy/verktøy og «kostnader for utført arbeid med papir og tilatelser til det offentlige».

I kontrakten «Construction rent out» har med sine arbeidstakere står det også at den ansatte ikke har mulighet til å søke jobb eller bli ansatt i annen bedrift han har vært utleid til uten samtykke. Videre er der en karantene på 6 måneder etter at arbeidsforholdet er avsluttet, der arbeidstaker er erstatningspliktig på inntil 50 000 kroner for det inntektsmessige tapet han har påført arbeidsgiver. Selv om disse kontraktene er ulovlige og langt fra holdbare juridisk, kan de virke skremmende for ansatte som signaliserer at de kunne tenke seg å slutte. Selskapet har doble sett med kontrakter, der det ene settet er ment for å vise til tilsynsmyndigheter, og det andre settet inneholder de reelle arbeidsvilkårene for arbeidstakerne.

Flere av de seriøse bemanningsselskapene får stadig henvendelser fra personer som er tilknyttet «Construction rent out» og andre bedrifter av samme type, med ønske om jobb. Dersom de ønsker å ansette noen av disse arbeidstakerne, bryr de seg ikke om at de har kontrakter med bindinger av typen beskrevet ovenfor. De seriøse bemanningsselskapene er klar over at «Construction rent out» uansett ikke vil komme noen vei med slike kontrakter juridisk, og har heller ikke opplevd at «Construction rent out» eller andre faktisk har fremmet krav overfor arbeidstakere som de har overtatt. Det kan likevel være mulig at disse kontraktene som enkelte useriøse bemanningsselskaper benytter overfor sine ansatte, i praksis fungerer bindende for arbeidstakerne, siden de ikke kjenner lovverket. Når de i tillegg er usikre på om de har lovlig oppholds- eller arbeidstillatelse, er de redd for å ta kontakt med tillitsvalgte i innleiebedriften eller andre bedrifter for å få hjelp til å finne ny jobb. Faren for å miste jobben er reell. Dette har skjedd flere av kollegene, og disse har måttet returnere til Polen. Blant annet var det et par av arbeidstakerne som ble oppsagt rett etter at de hadde fått en sykmelding. Oppsigelsen ble begrunnet med nedgangstider og færre oppdrag.

De ansatte føler seg også bundet fordi det er bemanningsselskapet som eier boligen de bor i. Dersom de slutter, må de forlate boligen på dagen. Siden disse arbeidstakerne har svært lav inntekt, er det vanskelig å legge seg opp penger til depositum til ny leilighet, og derfor i praksis svært vanskelig å leie egen bolig.

«Lei meg inn»

«Lei meg inn» har ingen egne ansatte, men er en sammenslutning av selvstendig næringsdrivende. Det er utelukkende østeuropeere som er knyttet til firmaet. Arbeidstakerne er imidlertid ikke klar over at de er selvstendig næringsdrivende, og mottar lønn og arbeidsklær av «Lei meg inn». Selskapet ordner med registrering og annet papirarbeid, og sørger også for kost og losji.

Siden de ikke er lønsmottakere, men fakturerer en tjeneste, har de ikke mulighet for å kreve eventuelt solidaransvar dersom lønnen uteblir. De er heller ikke omfattet av allmenngjøringen av tariffavtalen, og man står følgelig fritt til å betale dem den lønnen de vil. «Lei meg inn» betaler sine folk 140 kroner timen, og de ansatte må holde verktøy selv. Penger under sykdom har de ikke krav på som selvstendig næringsdrivende. En av arbeidstakerne får til sin overraskelse et stort skattekrav som selvstendig næringsdrivende, et krav han verken vet om eller er i stand til å oppfylle.

Selv om det synes åpenbart at denne sammenslutningen av selvstendig næringsdrivende reelt sett er vanlig ansatte, er det nærmest umulig for tilsynsmyndigheter å bevise dette. Skillet mellom arbeidstaker og selvstendig næringsdrivende må vurderes i hver enkelt sak, og hovedvilkåret for å være selvstendig er at arbeidet skjer for egen regning og risiko. Oppdragsgiverne har også problemer med å skille, fordi mennene går med like kjeledresser med «Lei meg inn» på ryggen. At den enkelte arbeidstaker holder seg med eget verktøy, er det ikke noen som legger merke til.

En av de ansatte får nok og prøver å snakke med en lokal fagforening. Han blir oppdaget og frykter det verste. Han mister ikke jobben, men må betale en klekkelig bot som straff. Slike bøter er kontraktsfestet. Det er ikke lov å snakke med noen utenfra om hva slags vilkår man har i «Lei meg inn». Sjefen er også polsk. Arbeidstakerne opplever polakker som de verste sjefene, fordi noen av dem tar oppgaven med å presse mest mulig ut av arbeidsstokken svært alvorlig.

3.3 Hvem er kundene?

For mange av de useriøse bemanningsselskapene vil det være et poeng å holde en lavest mulig profil for å unngå oppmerksomhet. Dette medfører at de ikke annonserer i særlig grad i det offentlige rom. Heller ikke de entreprenørene som bevisst benytter seg av useriøse bemanningsselskaper ønsker å tiltrekke seg for mye oppmerksomhet. Som en av våre informanter påpekte:

«Det står ofte på byggeplasser hvem som er entreprenører. På flere rehabiliteringsprosjekt i Oslo står det ikke skilt eller noen ting. Da blir jeg mistenksom. Hvorfor ønsker man ikke å reklamere for selskapet sitt? Da er jeg ikke trygg på at alt er som det skal».

Men hvordan skaffer de seg kunder uten å reklamere? En av våre informanter som har jobbet for et useriøst bemanningsselskap kunne fortelle at de ikke hadde behov for å reklamere. De fikk så mange forespørsler fra bedrifter som hadde behov for folk at de kunne leie ut alle sine arbeidstakere uten å drive reklame. Dette endret seg imidlertid etter at høykonjunkturen i byggebransjen begynte å avta, og etter finanskrisa høsten 2008 var det ingen slike henvendelser. Etter denne tid har selskapet benyttet e-post, faks og telefon direkte mot kundene.

Andre informanter har inntrykk av at de useriøse bemanningsselskapene først og fremst henvender seg direkte til entreprenørene per faks. Særlig i perioder der entreprenøren har fått et større prosjekt som er omtalt i media, øker antall slike faks-henvendelser.

I synet på hvem som er kundene til de useriøse bemanningsselskapene, er våre informanter delt. Både de seriøse bemanningsselskapene og entreprenørene har en oppfatning om at det i første rekke er småbedrifter som leier inn fra de useriøse. Entreprenørene viser til at de bare benytter seg av de store seriøse utleierne, men at de ikke alltid kan garantere for hva alle

underentreprenørene gjør til enhver tid. De viser til at de flere ganger har vært borti situasjoner der de har oppdaget at det de trodde var en seriøs underentreprenør, benyttet seg av bemanningsselskaper som hadde uholdbare arbeidsforhold for sine ansatte. Like fullt er det deres inntrykk at også underentreprenørene som de bruker, i hovedsak benytter seg av de seriøse utleierne, samt egne ansatte. Dette inntrykket bekreftes av de seriøse utleiebedriftene, som peker på at de useriøse ikke ønsker å ha sine folk på samme byggeplass som de seriøse. Arbeiderne begynner ganske fort å diskutere lønns- og arbeidsforhold seg imellom, og de useriøse aktørene ønsker derfor ikke at deres ansatte skal jobbe side om side med arbeidstakere fra seriøse utleiebedrifter med bedre vilkår.

Andre informanter avviser påstanden om at det bare er mindre selskaper som benytter seg av useriøse bemanningsselskaper. Ansatte og tidligere ansatte som har vært tilknyttet useriøse bemanningsselskaper, framholder at «alle» er deres kunder. Både de store entreprenørene, så vel som det offentlige, var viktige kunder for deres bemanningsselskaper. Også informanter fra arbeidstakerorganisasjonene viser til dette. Videre framholdes det fra våre informanter som har vært tilknyttet de useriøse bemanningsselskapene, at det er særdeles få prosjekt de ikke er velkommen til å delta i, eller er nødt å forlate, til tross for at de ikke følger alle regler og bestemmelser når det gjelder forhold for sine ansatte eller skatt.

«Så lenge de (oppdragsgiverne) fikk dyktige folk, så brydde de seg ikke om noe annet. Det spilte ingen rolle. Vi hadde oppdrag hos mange av de store entreprenørene. Det skjedde én gang at vi fikk nei. Det var en kunde som hadde hatt med min sjef å gjøre tidligere» (intervju, tidligere ansatt i utleiefirma).

«Vi er medlem i Startbank og er registrert i Arbeidstilsynets register. Men når vi opplyser dette til kunder, så virker de ikke interessert. De er ikke opptatt av det» (intervju, bemanningsfirma).

Bedriftene tilpasser seg hele tiden, blant annet når det gjelder kontroller fra Arbeidstilsynet, og følger gjerne nøye de delene av loven som de vet blir undersøkt (intervju). Konkurransen er dessuten hard, og det skal mye til for å stå imot fristelsen til å benytte seg av billig arbeidskraft når det er store summer å spare/tjene. Som en av våre informanter uttrykte det:

«Det er ofte enorme summer vi snakker om. Bedriftene blir målt på framdrift og pris. Det gis bonus for å spare en million, mens det gis et klapp på skulderen for å følge loven» (intervju, tillitsvalgt).

Det er likevel grunn til å tro at de store entreprenørene i all hovedsak *ønsker* å benytte, og benytter seg av, de store seriøse bemanningsselskapene når de leier inn selv direkte, og at de useriøse aktørene i hovedsak får sitt innpass via underentrepriser.

Det finnes selvfølgelig også useriøse oppdragsgivere. Vårt inntrykk er at det ofte er slik at useriøse oppdragsgivere finner fram til useriøse leiefirmaer, noe som reduserer sjansene for å bli avslørt av tilsynsmyndighetene.

«Jeg fikk henvendelse fra en som ville leie inn 15 mann. Pris var ikke noe problem. Synes likevel han var rar, så jeg googlet ham. Fant ut at han hadde vært hovedmann i en organisert liga. Så hadde han bare startet nytt firma. Slik er det i bygg og anlegg. Selv om du vet hvem som er banditter, så kan de likevel starte firma» (intervju, bemanningsfirma).

3.4 Konsekvenser av useriøsitet i bemanningsbransjen

Casebeskrivelsene våre er typiske for det materialet som er samlet inn til denne studien, og viser ulike konsekvenser av useriøs virksomhet. Som nevnt innledningsvis kan denne typen virksomhet ramme både arbeidstakere, oppdragsgivere og myndigheter – og selvfølgelig rammer dette de seriøse aktørene i bransjen. Historiene kan gi grunnlag for diskusjon om hva som egentlig er useriøs virksomhet. På samme måte som at ulike aktører tolker begrepet sosial dumping på forskjellig vis, vil det også være gjeldende for begrepet useriøsitet. Hvor mye trekk kan man tåle, for eksempel for kost og losji? Hva er akseptable tilleggsgodtgjørelser? Hva er akseptable boforhold? Dette er bare noen få eksempler på områder som kan diskuteres, og hvor det vil være ulike oppfatninger. Våre informanter har i hovedsak fortalt om de verste utslagene i bransjen, både når det gjelder behandling av arbeidstakere og unndragelse av skatter og avgifter.

Kortsiktig profitt regnes for å være den viktigste motivasjonsfaktoren for å drive useriøst i denne bransjen. I tillegg kan det være dårlig kjennskap til regelverket eller at det oppleves som urettferdig eller urimelig. Skatter kan oppleves som høye, det er gjerne få kontroller, og på den andre siden har man gjerne kunder som krever svarte tjenester. Alt dette er årsaker til useriøs virksomhet. Et viktig spørsmål er derfor om oppdragsgiver kan spille en rolle. Flere av våre informanter peker på at kundene faktisk etterspør aktører som tilbyr så lav pris at de umulig kan drive i henhold til lover, regler og med anstendige arbeidsforhold. Så lenge det eksisterer en slik etterspørsel, vil det alltid være noen som oppretter bemanningsselskaper som kan tilfredsstille etterspørselen. Informantene er følgelig opptatt av at det ikke bare er disse bemanningsselskapene som bør karakteriseres som useriøse, men også de kundene som holder liv i dem

Konsekvenser for arbeidstakerne


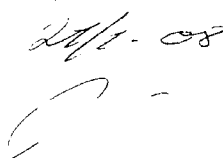

«Det er utsendte og innleide arbeidstakere som er nederst på rangstigen. Det er de som må betale prisen når anbudene går i mange ledd og alle skal ha sitt påslag» (intervju, Arbeidstilsynet).

Det er store forskjeller på hva slags konsekvenser useriøs virksomhet får for arbeidstakerne. Noen har for lange arbeidsdager og lønn under tariff, mens andre lever under det som må betegnes som rene slavelignende forhold. Andre igjen blir ofre for konkursryttere, og står igjen med store ubetalte lønnkrav. For denne typen virksomhet er det fellesskapet som blir rammet, gjennom ubetalte skatter og avgifter og utbetaling av lønn gjennom lønnsgarantifondet.

Selv om det er store forskjeller, så avtegnert det seg noen fellestrekk ut fra vårt materiale: Våre informanter er ganske entydige på at det er *usikkerheten* som oppleves verst for utleide arbeidstakerne i den useriøse delen av bransjen. Det dreier seg for det første om usikkerhet med hensyn til *arbeid og inntekt*. Der er vanlig at man bare får betalt for den tida man jobber – altså at man ikke har noen form for garantilønn i de periodene hvor det ikke er oppdrag. Er du ikke på godfot med sjefen, kan det kanskje gå uker mellom hvert oppdrag. Når som helst kan det komme beskjed om en tvungen ferie. Kontraktene varierer fra prosjektkontrakter til ukeskontrakter og endatil fra dag til dag, uten oppsigelsestid. Der er et vanlig problem for utleide arbeidstakere at det er uoverensstemmelse mellom kontrakten og det som arbeidstakerne faktisk har fått. Det kan være uenighet om hva man skal trekkes for, som husleie og arbeidstøy, eller at man ikke får jobbet mange nok timer. Dette omfatter også den seriøse delen av bransjen (intervju, Servicekontoret for utenlandssaker). I ett firma, med rundt 600

arbeidstakere fordelt på 60 nasjonaliteter, er man ansatt fra dag til dag og noen ganger fra time til time. Dette er et firma som er registrert og godkjent i Arbeidstilsynets register over bemanningsforetak (se kapittel 4).

Det finnes også eksempler på kontrakter (se nedenfor) hvor lønna er avhengig av at oppdragsgiver er fornøyd med jobben. Det er med andre ord ikke nok å utføre arbeidet, men oppdragsgiver må også være fornøyd med kvaliteten. Hvis ikke, så utbetales det ikke lønn. Et annet eksempel på kontrakt som vi har fått tak i, viser at arbeidstakeren må tilbakebetale for utstyr m.m. hvis vedkommende slutter før avtalt tid. Dette firmaet er for øvrig registrert som «Konsulentvirksomhet tilknyttet informasjonsteknologi» i Brønnøysundregistrene og finnes ikke i Arbeidstilsynets register over godkjente bemanningsforetak.

	
ARBEIDSAVTALE	
1. Arbeidsgiver:	
1.1 Navn:	Engineering AS
1.2 Adresse:	Oslo, 0157 Oslo
1.3 Org. nr:	
Arbeidstaker:	
Navn:	Pers...
Adresse: 8 108	Fødselsda... KVEIEN 22 Telefon: ... Ansattnummer:
3. Arbeidsplass:	
Norge – oppdrag i Norge for	
4. Ansatt som:	
som: SNEKKER	
5. Ansettelsesforholdets varighet og arbeidstid:	
5.1 Ansatt fra: 25/2-08	5.2 Eventuelt til: oppdrag avtales med Engineering AS
5.3 Ukentlig arbeidstid: Variabel	5.4 Daglig arbeidstid: (fra – til): variabel
5.5 Pauser: Avtales med oppdragsgiver	5.6 Oppsigelsestid: 1 mnd
6. Prøvetid:	
1 mnd	
7. Lønn:	
Nkr 163,- per time og nkr 200,- per dag. Dersom kunde ikke er fornøyd med arbeidet, vil arbeidstaker bli sagt opp og punkt 5.6 i kontrakten vil falle bort.	
8. Andre opplysninger:	
Arbeidstaker holder seg med egen bil under oppdraget (sett kryss): JA <input checked="" type="checkbox"/> NEI <input type="checkbox"/>	
Se håndbok fra ; for øvrige opplysninger.	
9. Signaturer:	
 Dato: 21.01.08 AS	 Dato: 21.01.08 Arbeidstaker

6. Pensjonsalder

Ordinær pensjonsalder er 67 år. betaler avgifter i forhold til gjeldende pensjonspolicy.
Dersom den generelle pensjonsalder, jfr. folketrygdlovens § 19-1, blir endret, vil ordinær pensjonsalder i bedriften endres tilsvarende.

7. Ferie

Arbeidstageren har rett på ferie iht. lov av 29. april 1988, nr. 21, om ferie.

Uttak av ferie skal være forhåndsavtalt med arbeidsgiver i så god tid som mulig før den tilsiktes avviklet.

Arbeidstageren er innforstått med å måtte tilpasse sitt uttak av ferie i henhold til bedriftens behov/situasjon til enhver tid, dog innenfor de grenser for fastsettelse av ferie som fremgår av ferielovens §§ 7 - 9.

8. Opphør av ansettelsesforholdet

Det gjelder en gjensidig oppsigelsesfrist på en (1) måned.

Ansettelsesforholdet opphører umiddelbart når / hvis nødvendige tillatelser fra det offentlige ikke lenger er gyldig, utløpt eller inndratt. Hvis ansettelsesforholdet skal fornyes når evt. tillatelser er innhentet på ny, skal det lages en ny arbeidskontrakt

Ved vesentlig mislighold av arbeidsavtalen kan arbeidstageren avskjediges, jfr. arbeidsmiljølovens § 15-14

9. Prøvetid

Prøvetid skal være: 6 måneder

Oppsigelsesfrist i prøvetiden er gjensidig 14 dager, fra dato til dato. Det orienteres samtidig om at prøvetiden kan forlenges dersom det har vært fravær i prøveperioden. Prøvetiden vil da kunne forlenges tilsvarende lengde.

Hvis arbeidstagerforholdet avsluttes før prøvetidens utløp, belastes arbeidstager kostnader for arbeidstøy/verktøy og kostnader for utført arbeid med papir og tillatelser til det offentlige med kr 15.000,-

10. Temporære eller permanente endringer av arbeidsoppgaver

Innenfor rammen av denne arbeidsavtale har arbeidsgiveren - når forholdene gjør det nødvendig - rett til å sette arbeidstageren til annet arbeid enn det som naturlig følger av ovennevnte stillingsbeskrivelse.

Bedriften kan også ellers etter behov foreta endringer av de arbeidsoppgaver som er tillagt arbeidstagerens stillingsfunksjon ved tiltredelsestidspunktet.

Det er også vanlig at bostedet regnes for å være der du til enhver tid jobber. Altså hvis man befinner seg i Oslo og blir leid ut til et oppdrag i Trondheim, så er det Trondheim som da regnes som bosted. Resultatet er at arbeidstakerne sendes rundt i landet uten å få dekket kostnader med reise m.m.

ARBEIDSAVTALE

1. Partenes identitet:

Arbeidstagerens na
Bopelsadresse:
Postnr./Sted:
Telefonnummer: 40212777

Personnr.:

Født:
Pass:

Virksomhetens navn:
Adresse:
Postnr./Sted

Org.nr.:

2. Stillingsfunksjon:

Arbeidstageren er ansatt på timebasis i følgende stilling:

Arbeidsomfang og arbeidsinstruks: Håndverkertjenester

3. Tiltredelse

Arbeidstageren begynner i sitt arbeid den; 30. Mars 2009, eller så snart tillatelse fra UDI og andre papirer fra det offentlige er i orden.

4. Arbeidssted

Ordinært arbeidssted:

Dersom arbeidsgiveren beslutter at virksomheten flytter til andre lokaler eller annet sted vil arbeidstagerens arbeidssted endres tilsvarende.

I særlige tilfeller kan arbeidsgiveren v/daglig leder bestemme at arbeidstageren – ut fra dennes stillingsfunksjon – må utføre arbeid, for et kortere eller lengre tidsrom, på annet sted (ref. ordinært arbeidssted) erin nevnt ovenfor.

5. Ansettelsesforholdet

Ansettelsesforholdet er basert på vilkårene i denne arbeidsavtale og de betingelser som er fastsatt i bedriftens eventuelle reglementer og tariffavtaler, samt gjeldende instruks, herunder særskilte stillingsinstruks. For øvrig er ansettelsesforholdet basert på LOV 2005-06-17 nr 62: Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).

Denne arbeidsavtale erstatter og avløser i sin helhet eventuelle forutgående arbeidsavtaler mellom arbeidstager og arbeidsgiver, herunder også avtaler - muntlige og skriftlige - om særskilte arbeidsvilkår.

En viktig usikkerhet for mange er, for det andre, knyttet til *bolig*, som vist i casebeskrivelsen «Construction rent out». Svært mange av de innleide arbeidstakerne er i Norge på midlertidig basis og har derfor ikke fast bopel her i landet. Det kan føre til at arbeidstakere som er misfornøyde føler seg avskåret fra å søke andre jobber, fordi det er arbeidsgiver som sørger for tak over hodet. Hvis man ikke vet hvor høy inntektene blir hver måned, så er det vanskelig å skaffe seg sitt eget.

For det tredje knyttes det usikkerhet til *opparbeiding av rettigheter*, for eksempel til sykepenge og arbeidsledighetstrygd. Mange av de utenlandske arbeidstakerne har heller ikke klart å sette seg inn i det norske regelverket om hva de eventuelt har krav på. Når de mister jobben, går de gjerne rett over i det svarte markedet, uavhengig av om de har trygderettigheter eller ikke. I firmaer som «Lei meg inn» vil ikke arbeidstakerne ha rett på sykepenge og/eller ledighetstrygd, fordi de er selvstendig næringsdrivende. Denne formen for virksomhet er, ifølge Servicekontoret for utenlandssaker, omfattende i det såkalte utleiemarkedet. I slike saker oppstår det ofte problemer fordi arbeidstakeren ikke vet hva han har skrevet under på. Etter at overgangsordningene for arbeidskraft fra åtte av de nye EU-landene ble opphevet (les mer om overgangsordningene i kapittel 4), er det for eksempel ikke lenger krav om full stilling. Dette kan gjøre tilsynsarbeidet mer komplisert. På den andre siden er det blitt lettere for dem som ikke hadde full stilling å jobbe hvitt.

For det fjerde rapporteres det om usikkerhet med hensyn til *opplæring, verneutstyr og sikkerhet*. Som utleid i et useriøst marked forekommer det ikke sjelden at verken utleier (bemanningsfirma) eller oppdragsgiver (innleier) tar ansvar, fordi de mener at det er den andre parten som skal sørge for slike forhold. Dersom det skulle skje en ulykke, vil det være overveiende sannsynlig at arbeidstakere i useriøse virksomheter ikke er omfattet av yrkesskadeforsikring. En europeisk undersøkelse fra 2009, som omfattet fem EU-land, konkluderte med at innleide arbeidstakere ikke hadde samme beskyttelse som fast ansatte i innleiebedriftene. Forklaringen var at innleide faller mellom to stoler, fordi de som regel ikke har sine egne tillitsvalgte/ansatterepresentanter som blant annet kan etterlyse HMS-opplæring. I Nederland regner det nasjonale arbeidstilsynet med at innleide er utsatt for tre ganger så høy risiko som fast ansatte i innleiebedriften.¹⁶

For det femte er det usikkerhet *overfor kolleger*. For arbeidstakere som blir utnyttet av en useriøs bemanningsbedrift, kunne man anta at det etter en tid oppsto et indre samhold hos de ansatte. Våre intervjudata indikerer imidlertid at forholdet mellom de ansatte ikke er særlig godt.

«Dersom du kan få sparken på dagen, vil du ikke gjøre deg avhengig av folk» (intervju med ansatt).

Det er vanlig at de som leier inn ansetter den beste og mest hardt arbeidende arbeidstakeren. Siden de ansatte i bemanningselskapet først og fremst ønsker en fast jobb for en entreprenør, oppstår det en relativt hard konkurransesituasjon mellom arbeiderne. Dette gjelder også mange arbeidstakere i den seriøse delen av bransjen. En typisk situasjon er at man leier inn 20 mann, og så blir én fast ansatt etter hvert. Oppdragsgivere bruker dette som en måte å teste folk på, og arbeidstakerne opplever det som å gå på «catwalken».¹⁷

¹⁶ Disse undersøkelsene er referert i CLR News 3/2009.

¹⁷ Dersom bedriftene benytter innleie av arbeidskraft som en rekruttering til fast stilling for å redusere kostnader og usikkerhet knyttet til rekruttering, er det brudd på arbeidsmiljøloven (Arbeidsmiljøloven § 14-12 jf. 14-19).

De useriøse bemanningselskapene er som regel påpasselige med å sørge for høy turnover og at de samme arbeidstakerne ikke jobber på samme prosjekt over lang tid. Dersom man får et for godt forhold til oppdragsgiver, er det gjerne over på et nytt oppdrag. Dersom man skulle finne på å melde seg inn i en fagforening, er det som regel slutt på oppdragene fra bemanningselskapet. Det er også eksempler på at norske og østeuropeiske arbeidstakere settes opp mot hverandre, for eksempel gjennom ulik betaling. Tillitsvalgtes innsynsrett (se kapittel 4) kan føre til at tillitsvalgtes rapporteringer går utover arbeidstakerne i den andre enden, som risikerer å miste jobben og bli sendt hjem.

I bredere forstand utfordrer bemanningsbransjen partsrelasjonene i arbeidslivet. Vikarer rekruttert via bemanningsbyrå kan ikke inkluderes i tariffavtalen i bedriften de er utleid til. At vikarene har en juridisk (bemanningsbyrået) og en faktisk (innleiebedriften) arbeidsgiver, svekker arbeidstakernes forhandlingsposisjon (Econ 2009).¹⁸

Konsekvenser for oppdragsgivere

Oppdragsgivere kan både være den som bestiller, for eksempel et bygg (byggherre), eller det kan være en entreprenør som leier inn arbeidskraft i forbindelse med et oppdrag. Uten å gå nærmere inne på privatoppdrag for husholdssektoren, da vi ikke har noe mer informasjon om forholdene der, så er dårlig utført arbeid en opplagt risiko for oppdragsgiver. Hvis man har betalt svart, eller firmaet har forlatt landet, så er det vanskelig å få kompensert eventuelle tap.

I vår sammenheng er det snakk om bedriftsmarkedet (til forskjell fra privatmarkedet), og vi har intervjuet noen av de store entreprenørfirmaene om deres erfaringer. På samme måte som privatmarkedet vil disse eventuelt blir rammet av dårlig arbeid og misfornøyde kunder, uten å få gjort noe med det i ettertid. En åpenbar konsekvens er altså risiko for økonomisk tap. Men entreprenørene medgir at det er svært vanskelig å sikre seg mot useriøse aktører og at de har brent seg på dette flere ganger. På tross av gode rutiner, er det nesten aldri nok ressurser til å følge opp alle forhold. Problemet er som regel ikke den direkte innleien til entreprenøren. Det er innleie hos underentreprenørene, kanskje i 3. og 4. ledd, som stort sett har vært problematisk. En konsekvens for oppdragsgivere som tar dette på alvor, er altså at man bruker store ressurser på å sikre at det er orden i rekkene. En av de store entreprenørene forteller at de har kontrakter på 30 sider, men likevel så er det noen som klarer å lure seg unna.

Det som framstår som den umiddelbare – og for mange den største – faren for oppdragsgivere i forbindelse med bruk av useriøse firmaer, er avsløringer i media. For de større entreprenørfirmaene er det viktig å beholde et godt renommé for å få nye oppdrag hos bevisste oppdragsgivere. For oppdrag tilknyttet det offentlige er det en politisk belastning å bli avslørt for å ha brukt firmaer som regnes som useriøse. Derfor brukes dette virkemiddelet bevisst, spesielt fra fagbevegelsens side.

Konsekvenser for myndighetene og samfunnet

Unndragelse av skatter og avgifter er den viktigste negative effekten for myndighetene og fellesskapet, og for denne bransjen alene kan det dreie seg om store summer. Ved konkurser er det skattebetalerne som må betale uoppgjorte lønnskrav gjennom lønnsgarantiordningen,

¹⁸ Det er nylig blitt enighet om en ny, midlertidig overenskomst mellom LO og NHO for bemanningsbransjen. Les mer om denne i kapittel 4.

eventuelt også sykepenger og/eller ledighetstrygd. Manglende opplæring og sikkerhetsutstyr kan føre til skader som gir økte kostnader for helsevesenet.

I tillegg krever useriøs virksomhet store ressurser fra tilsyns- og skattemyndigheter som går på bekostning av annen tilsynsvirksomhet. Det samme gjelder den oppryddingsjobben som foregår i fagbevegelsen. Ifølge Fellesforbundet er de fleste alvorlige saker som forbundet blir koblet inn i, som omfatter østeuropeisk arbeidskraft, knyttet til innleid arbeidskraft. Det er med andre ord betydelige samfunnsmessige ressurser som brukes på dette området. Som vist tidligere i dette notatet utgjør useriøs virksomhet i bemanningsbransjen en liten andel av det totale arbeidsmarkedet. Det er dermed fare for at store ressurser og oppmerksomhet brukes på forhold som omfatter relativt få arbeidstakere. Ikke sagt at det dermed er uviktig. Dersom useriøs virksomhet får bre om seg, er det også sannsynlig at toleransen overfor dette grå og svarte markedet vokser, og man får en ytterligere økning i denne typen virksomhet. Meldingene om at disse firmaene har en høy andel av oppdragene i husholdsmarkedet, tyder på at mange privatpersoner er svært tilbøyelige til å engasjere slike firmaer, bare de er billige nok.

Det må også regnes som en samfunnsmessig konsekvens at seriøse bemanningsfirmaer mister oppdrag – og kanskje må redusere sin virksomhet – på grunn av konkurransen med den useriøse delen av bransjen. I et konkurranseutsatt marked hvor man hele tiden er avhengig av å vinne nye kontrakter, har de store firmaene små muligheter til å konkurrere på pris. En av våre informanter fra ett av de store firmaene sier at det var for cirka tre år siden – altså i 2005–2006 – at man for alvor merket konkurransen fra useriøse bemanningsbyråer. Spesielt gjelder dette malere (fasade og mur). På dette markedet regner vår informant det som umulig å komme inn. De seriøse bedriftene kan derfor fristes til å «kutte hjørner» for å hevde seg i konkurransen.

En annen informant uttrykte frustrasjonen på denne måten: «Det er så deilig hver gang det er kontroll. Vi blir så glade!» Oppmerksomheten rundt de useriøse virksomhetene er med på å sverte hele bransjen: «Vi ønsker oss en bemanningsbransje der man er kvitt de som forsøpler vårt renommé.»

Dersom de seriøse firmaene ikke klarer å hevde seg gjennom å tilby kompetanse og kvalitet, er det også fare for at den nasjonale kompetansen forringes på sikt:

«Bedrifter med norske fagarbeidere har det vanskelig i konkurransen med de useriøse virksomhetene. Dette er en nedadgående spiral, og vi risikerer at kompetansen forsvinner» (intervju, arbeidstakerrepresentant).

Det er viktig å påpeke at disse ulike utfordringene når det gjelder useriøsitet ikke oppstod plutselig med liberaliseringen av utleievirksomheten og utvidelsen av EU østover. Spesielt når det gjelder byggebransjen har man i en årrekke jobbet for å redusere svart arbeid og andre former for useriøsitet. Men både liberaliseringen av utleiemarkedet og EUs utvidelse østover har bidratt til å forsterke problemene i markeder som har «tradisjon» for unnlattelsessynder på dette feltet.

3.5 Finanskrisas betydning for useriøsitet i bemanningsbransjen

Første kvartal 2009 stupte aktiviteten i bemanningsbransjen med nesten 30 prosent. Dette er den sterkeste nedgangen fra et kvartal til et annet siden 1986, og man kom trolig tilbake til samme nivå som i 2006. Nedgangen i etterspørselen var størst i bygg og anlegg. Fra 4. kvartal 2008 til 4. kvartal 2009 ble bemanningsvirksomheten i bygg og anlegg redusert med 27 prosent, til tross for at aktiviteten da hadde tatt seg noe opp igjen som følge av regjeringens krisepakke (NHO Service). Ett spørsmål som vi stilte våre intervjupersoner, var hva slags betydning finanskrisa ville ha for den useriøse delen av utleiebransjen. Høykonjunkturen bidro nok til at mange øynet mulighetene for å tjene raske penger, uten å bry seg med alle formaliteter. På etterspørselssida var man mest av alt opptatt av å få dekket behovet for arbeidskraft. Etter at høykonjunkturen høsten 2008 ble avløst av en alvorlig finanskrisa, opplevde byggebransjen og industrien, der flertallet av arbeidsinnvandrerne jobber, produksjonsfall og stigende ledighet. Fafos bedriftsundersøkelse fra 2009 viste at etterspørselen etter østeuropeisk arbeidskraft ble vesentlig redusert som følge av det økonomiske omslaget, og det første bedriftene kuttet ned på, var innleid arbeidskraft (Andersen m.fl. 2009).

Hos Servicekontoret for utenlandssaker mener man at det er en lavere tilstrømming, men har inntrykk av at en like stor andel av dem som er her, jobber i utleiefirmaer. De er bare færre i antall. Dessuten kommer det østeuropeiske arbeidsinnvandrere som har mistet jobbene sine i Storbritannia eller Spania. Kontoret har derfor like mange henvendelser som tidligere.

Andersen m.fl. (2009) drøfter også finanskrisas betydning, og peker på at økonomiske krisetider og lavere etterspørsel kan ha ulike konsekvenser for arbeidsmarkedet. For det første kan det bidra til opprydding. Mange såkalt useriøse bedrifter, som i oppgangstidene etablerte seg i det overopphetedde underleverandørmarked for formidling av utenlandsk arbeidskraft, risikerer å gå konkurs og tvinges ut av markedet som følge av dårligere tider. Fra finanskrisas utbrudd høsten 2008 og i løpet av første kvartal 2009, gikk en rekke bemanningsselskaper konkurs.¹⁹ Bedrifter lenger opp i oppdragskjeden overlever, med en større andel av produksjonen basert på faste ansettelser, ettersom bedriftene kutter bruken av innleid arbeidskraft og bruk av underentreprenører. Denne effekten tilsier at mange arbeidsinnvandrere har mistet jobbene sine, men at det blir mer ordnede vilkår for dem som beholder jobbene. På den andre siden er det ikke nødvendigvis slik at når de med løsest tilknytning må gå, så bidrar det til en opprydding. Når prisene presses og usikkerheten øker, vil sannsynligvis etterspørselen etter billig og fleksibel arbeidskraft øke. Selv om regelverket tvinger bedriftene til å skjerme egne ansatte og kutte bruken av innleie og underentrepriser, vil nok mange bedrifter også slanke staben av egne ansatte. Økt konkurranse vil normalt føre til pris- og fleksibiliseringspress i bunnen av arbeidsmarkedet, der arbeidsinnvandrere ofte befinner seg. Etter de første rundene med nedbemanning er det derfor grunn til å tro at bruken av innleid arbeidskraft og underentrepriser kan ta seg opp igjen raskere enn faste ansettelser, og at konkurransen på pris og fleksibilitet kan bli hardere i underleverandørmarkedet. En av våre informanter pekte nettopp på disse mer langsiktige virkningene av finanskrisa, med henvisning til tidligere erfaringer. I utgangspunktet er det slik at i nedgangstider vil arbeidstakere med løsest tilknytning, deriblant innleide, mister jobben først, og at man på den måten følger kjørereglene i arbeidslivet. Men det er også fast ansatte som mister jobben. Disse blir sjelden erstattet med nye fast ansatte når

¹⁹NHO Service viser til at hele 44 selskaper gikk konkurs i perioden, og at det i tillegg ble en bråstopp i nyetableringer. Det er selvsagt ikke mulig å forutsette at alle disse bemanningsselskapene er useriøse.

konjunktorene snur. I stedet kommer det nye innleide inn, for at bedriftene skal redusere sin risiko. Derfor kan man få en utvikling på lang sikt med en stadig økende andel arbeidstakere i randsonen av det ordinære arbeidslivet.

Våre informanter er videre splittet i synet på hva slags virkninger krisa har hatt. En av de store entreprenørene mener at krisa vil føre til en opprydding i bransjen, fordi oppdragsbedriftene vil ha mer egenproduksjon. Blant tilsynsmyndighetene er det frykt for at problemet med use-riøsitet øker som følge av finanskrisa. Mange arbeidsledige arbeidsinnvandrere blir oppfordret til å starte eget firma. Og det kan klart oppleves som lettere å henge opp en lapp der man tilbyr seg selv som arbeidskraft enn å reise hjem, selv om man kun er i Norge på midlertidig basis. Blant flere bosatte og mer etablerte østeuropeere er det for eksempel en oppfatning at det er bedre å få norsk arbeidsledighetstrygd enn å returnere til jobb i hjemlandet (IMDi 2009).²⁰ I tillegg er det verdt å nevne at økningen i arbeidsledigheten i Norge har vært svært moderat sammenlignet med utviklingen i ledigheten i mange andre europeiske land. Det er følgelig grunn til å anta at mange østeuropeere som har mistet jobben som følge av krisa, ikke vurderer det som mer sannsynlig å få seg jobb ved å returnere til hjemlandet.

²⁰ http://www.faf.no/Oestforum/091203/IMDi_arbeidsinnvandreres%20fremtidsplaner.pdf

4 Reguleringer og tiltak

I de seinere årene er det satt i verk en rekke tiltak for å bekjempe lavlønnskonkurranse og useriøsitet i norsk arbeidsliv, særlig etter den første EU-utvidelsen østover i 2004. Noen av tiltakene er direkte rettet mot byggebransjen, fordi det er her problemene med useriøsitet regnes for å være størst. Både arbeidet mot useriøsitet og tiltakene i forbindelse med EU-utvidelsene har dessuten avdekket de problemene som kan oppstå ved manglende tariffavtaledekning.

Utleiebransjen berøres av disse tiltakene, både direkte og indirekte. For eksempel er allmenngjøringsbestemmelsene i byggebransjen førende for arbeidstakere som leies ut til denne bransjen. Flere andre tiltak er også knyttet til de allmenngjorte områdene.

I forbindelse med utvidelsene av EU i 2004 og 2007 ble det innført overgangsordninger for arbeidstakere som ville komme til Norge for jobbe.²¹ Det vil si at det ble stilt krav om full jobb og norske vilkår for å få arbeidstillatelse. Dette er trolig forklaringen på at mange østeuropeiske arbeidstakere i bemanningsbransjen har nytt godt av garantilønn, altså lønn i perioder hvor det ikke er oppdrag (Econ 2009). I 2009 ble overgangsordningen for arbeidskraft fra åtte av landene avviklet. Fram til 2011 gjelder regelverket fremdeles for arbeidskraft fra Bulgaria og Romania, som kom med i EU i 2007.

I dette kapittelet belyser vi hvordan noen sentrale tiltak virker når det gjelder å begrense useriøs virksomhet, og om det eventuelt er behov for nye tiltak. Vurderingene her er i stor grad en sammenfatning av hva våre informanter har sagt om tiltakene og må ikke regnes som en forskningsbasert evaluering av tiltakene.

Registreringsordninger

I 2005 ble det satt i verk to registreringsordninger for å bekjempe useriøsitet i byggebransjen: Registerinfo i Skatteetaten og StartBANK som administreres av næringen selv. Registerinfo gir oppdragsgivere opplysninger om potensielle oppdragstakere har betalt skatt, merverdiavgift og arbeidsgiveravgift. Oppdragstaker må gi fullmakt til at disse opplysningene hentes inn. I StartBANK må leverandørene oppgi finansielle nøkkeltall og levere egenerklæringer. Kravene er blant annet at bedriftene er à jour med skatter og avgifter og ikke er i konkurs. Oppdragsgivere får tilgang til slike opplysninger ved å registrere seg hos StartBANK.

I forbindelse med liberaliseringen av bemanningsbransjen ble det i 2001 innført en registreringsordning – Arbeidsformidlings- og utleieregisteret i Brønnøysund. Dette registeret ble avviklet i 2003, fordi det ble oppfattet som unødig og byråkratisk for arbeidsgiverne.²² I 2009 kom et nytt register på plass, som følge av regjeringens handlingsplan mot sosial dumping. Dette er et av de mest konkrete tiltakene rettet mot useriøsitet i utleiebransjen. Fra 1. mars 2009 skal alle bemanningsforetak som skal drive virksomhet i Norge være registrert i Arbeidstilsynets register. Det er heller ikke lovlig for oppdragsbedrifter å leie inn fra bemanningsforetak som ikke er registrert. Dersom innleier blir klar over at bemanningsforetaket

²¹ Dette gjaldt ikke Malta og Kypros i forbindelse med utvidelsen i 2004. Det var heller ikke krav om arbeidstillatelse for arbeidstakere som var utstasjonerte på tjenesteoppdrag. Det vil si at de var ansatt i et utenlandsk selskap og var på oppdrag i Norge.

²² Pressemelding fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 27.01.03

ikke er registrert, sier Arbeidstilsynet at man umiddelbart bør kreve at foretaket registrerer seg. Videre anbefaler tilsynet at innleiery formulerer både et krav om registrering og om hvilke konsekvenser unnlatt registrering kan ha, i sine kontrakter.

Det var per november 2009 registrert 1550 bedrifter i registeret, altså langt færre enn firmaer som var registrert som bemanningsselskaper i Brønnøysundregistrene (over 2000 bedrifter). Registreringen har foregått løpende gjennom hele året, så noen av disse kan være på vent. Arbeidstilsynet har blant annet etterlyst dokumentasjon fra en lang rekke bedrifter som må være på plass før man får godkjenning.²³ Noen bedrifter som er registrert i Brønnøysundregistrene er antakelig ikke aktive lenger. Det finnes også eksempler på bedrifter som har utleie som en bigeskjeft, altså ved siden av en rekke andre virksomheter, og som derfor ikke har plikt til å registrere seg. Registreringsplikten avgjøres ut fra type virksomhet, omfang og hyppighet av utleie og hvor stor andel av virksomheten utleie utgjør.

Bemanningsforetak skal være registrert som aksje- eller allmennaksjeselskap i Norge og må være registrert i Enhetsregisteret, og som arbeidsgiver hos skatteoppkreveren. Ordningen stiller også krav om en fast representant i Norge. Bemanningsforetak som er registrert som aksje- eller allmennaksjeselskap eller tilsvarende i et annet EØS-land, oppfyller kravet til å kunne drive virksomhet i Norge. Foretaket må vedlegge dokumentasjon for registreringsforholdet. Bemanningsforetak som ikke er registrert som aksje- eller allmennaksjeselskap, og foretak utenfor EØS-området, må stille sikkerhet i form av garanti fra bank eller forsikringsselskap. Egenkapitalen må tilsvare egenkapitalkravet for aksjeselskap i Norge. For tiden er kravet til egenkapital 100 000 kroner.²⁴ Enkeltpersonforetak uten ansatte er ikke registreringspliktig. Norskregistrerte utenlandske foretak (NUF) er unntatt fra det norske egenkapitalkravet og behøver ikke ha garanti så lenge de er registrert innenfor EØS-området.

Arbeidstilsynets inspektører rapporterer at det store flertallet av utleiefirmaer som de møter ute på arbeidsplassene, er registrert. En stor fordel med registeret er at bedriften må ha en norsk representant for bli godkjent. Dermed blir det lettere, for eksempelvis Arbeidstilsynet, å få tak i kontaktpersoner i firmaene. Dette var tidligere et omfattende problem, som tilsynsmyndighetene brukte mye tid på.

Men utover dette, reises det spørsmål ved betydningen av å være registrert. For begge registrene gjelder det at det både er for lett å bli godkjent og at kundene ikke bryr seg.

Registeret er nesten ubrukelig, fordi det stilles for få krav til å bli godkjent. Det bør innføres en strengere godkjenningsordning. Det er ikke nødvendigvis slik at du er seriøs fordi du betaler skatt (informant, bemanningsbransjen).

Det samme argumentet gjelder også overfor eksempelvis StartBANK:

Ingen kunder spør om vi er registrert i Startbank. Jeg håper jo likevel det er verdt det. Men man kan jo godt være kjeltring selv om man er registrert der. Det er ingen garanti (informant, bemanningsbransjen).

Tariffavtaler og allmenngjøring

Bemanningsbransjen har lenge blitt omtalt som et tariffomt rom. Adecco var først ute med å inngå tariffavtale med Fellesforbundet. I påvente av en overenskomst mellom LO og NHO

²³ Intervju med Arbeidstilsynet

²⁴ http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=99818# Innleie_fra_bemanningsforetak

ble det også inngått tariffavtale mellom Fellesforbundet og bemanningsfirmaet Jobzone Bygg og Anlegg AS. I mars 2010 ble det imidlertid enighet mellom LO og NHO om en ny prinsippavtale for bemanningsbransjen. Denne avtalen trer i kraft 1. mai 2010 og skal gjelde inntil EUs bemanningsdirektiv er implementert i norsk rett. Implementeringsfristen er 5. desember 2011 (se eget avsnitt om bemanningsdirektivet i dette kapittelet). Årsaken til denne koblingen er at direktivet inneholder mange av de samme problemstillingene som i avtalen. Denne nye prinsippavtalen slår blant annet fast at lønna til de ansatte i bemanningsfirmaene skal kobles til bransjeoverenskomsten og lønnsnivået for tilsvarende arbeid i innleiebedriften. Hovedavtalen mellom LO og NHO gjøres gjeldende. Avtalen inkluderer også avtalefestet pensjon (AFP). Prinsippavtalen forutsetter at partene utarbeider en fullverdig overenskomst etter at bemanningsdirektivet er implementert i norsk rett.

Utleide arbeidstakere til bygg, skips- og verftsindustrien og petroleumsanlegg på land²⁵ er omfattet av allmenngjorte tariffavtaler. Allmenngjøring innebærer at deler av tariffavtalene gjennom forskrift blir gjort gjeldende for alle som arbeider innenfor et område. Formålet er å sikre at utenlandske arbeidstakere skal ha likeverdige lønns- og arbeidsvilkår med norske arbeidstakere, samt å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet (jf. § 1 i allmenngjøringsloven).

Arbeidstilsynet (og Petroleumstilsynet for sine ansvarsområder) skal føre tilsyn med at allmenngjøringsforskriftene etterlevs. Ved brudd på reglene kan bedriftene få pålegg, mulkt, bli meldt til politiet eller arbeidet kan stanse. Disse sanksjonsmulighetene for tilsynsmyndighetene ble innført i forbindelse med regjeringens handlingsplan mot sosial dumping i 2006.²⁶ Byggebransjen har siden 2007 vært et allmenngjort område i hele landet. Arbeidstilsynet har derfor fått tid til å sette seg inn nye oppgaver, som for eksempel tilsyn med lønn. De har også fått økte ressurser til å føre tilsyn på disse områdene.

De seriøse aktørene i bemanningsbransjen, som vi intervjuet, er positive til allmenngjøring som virkemiddel. Dersom det kommer på plass en tariffavtale for bemanningsbransjen, vil den kunne allmenngjøres, og dermed sikre utleide arbeidstakere som ikke jobber i de områdene som i dag er omfattet av allmenngjøringsvedtak.

Men det er samtidig usikkerhet om allmenngjøring faktisk bidrar til å redusere omfanget av useriøs virksomhet. Flere av våre informanter peker på at de firmaene som virkelig vil omgå regelverket, klarer det, blant annet gjennom å trekke arbeidstakerne for arbeidstøy, verktøy, kost og losji m.m.

Id-kort

Id-kort i byggebransjen var et tiltak som ble gjennomført i forbindelse med regjeringens handlingsplan mot sosial dumping. Formålet med ordningen er å bidra til mer seriøsitet i bransjen, samt en mer effektiv kontroll med helse, miljø og sikkerhet. Etter 1. januar 2008 ble alle virksomheter som utfører arbeid på bygge- og anleggsplasser pålagt å utstyre alle sine arbeidstakere med Id-kort. Dette kravet gjelder også for arbeidstakere som er ansatt i utenlandske selskaper og enkeltmannsforetak.

«Id-kort var et stort framskritt og har fungert veldig bra til nå. Flere og flere skaffer seg disse kortene» (intervju, Arbeidstilsynet).

²⁵ I tillegg er Elektrofagoverenskomsten allmenngjort i Oslo og Akershus og bestemmelser i jordbruks- og gartneroverenskomstene er allmenngjort fra 1. januar 2010.

²⁶ St.meld.nr.2 (2005-2006) og Ot.prp.nr.92 (2005-2006).

Alle våre informanter er positive til ordningen med id-kort, men flere av dem skulle ønske at ordningen ble utvidet til en identitetskontroll mot et sentralt register. En entreprenør viser til at man per i dag har ansvaret for det som foregår på deres byggeplasser, også for underentreprenørene, men har få kontrollmuligheter. Derfor kunne denne entreprenøren tenke seg at man laget et system der det kom opp et rødt lys dersom en person med id-kort gikk inn på en byggeplass der ikke alle forhold var i orden med selskapet han eller hun jobber for. Eksempelvis dersom virksomheten ikke var registrert i Arbeidstilsynets register. Informanten framholder at dette er noe som bransjen ønsker, men at Datatilsynet så langt har vært negative av personvern hensyn.

Det er også delte erfaringer med hvordan ordningen virker ute på arbeidsplassene:

«Arbeidsgiver trekker ikke tilbake id-kortene når arbeidstaker slutter. Derfor finner vi igjen arbeidstakere med id-kort fra forrige arbeidsgiver på mange byggeplasser. Det blir også tatt ut flere id-kort på samme person, som man da låner ut til andre. Det er helt umulig å avsløre dette ved hjelp av bildet» (intervju, Arbeidstilsynet).

Solidaransvar for skatt og lønn

En utenlandsk utleid arbeidstaker vil være skattepliktig i Norge fra første arbeidsdag, uavhengig av varighet og om vedkommende arbeider for et utenlandsk eller norsk bemanningsfirma. Skatteplikten gjelder selv om arbeidstakeren ikke anses som bosatt i Norge. Når det gjelder innleie av arbeidskraft gjelder det solidaransvar for skatt og trygdeavgift. Det vil si at oppdragsgiver er solidarisk ansvarlig for manglende innberetning og innbetaling av skatt fra utleiers side, med mindre det er gjort avtale om noe annet mellom utleier og innleier (Fafo Østforum 2005).

Det er også nylig innført en annen form for solidaransvar, i forbindelse med de områdene som er omfattet av allmenngjøring av tariffavtaler. Fra 1. januar 2010²⁷ gjelder solidaransvar for lønn, som innebærer at arbeidstakerne kan rette krav til bedriftene oppover i en kontraktskjede og ikke begrense seg til den bedriften de er ansatt i. Solidaransvaret inntreffer når lønna er forfalt til utbetaling, men ikke utbetalt eller bare delvis utbetalt. Dette vil normalt være når tidspunktet for lønnsutbetaling etter arbeidsavtalen er kommet. Arbeidstaker må fremme et skriftlig krav innen tre måneder som må dokumenteres med for eksempel kopi av arbeidsavtalen, lønns slipper, timelister, kontoutskrift eller annen relevant dokumentasjon. Oppdragsgiver har en frist på tre uker til å betale. Arbeidstaker står fritt til å fremme kravet overfor hvem han vil der det er flere oppdragsgivere, uten at han først har fremmet kravet overfor egen arbeidsgiver. Dette er en del av regjeringens andre handlingsplan mot sosial dumping.

Så langt har man naturlig nok ikke rukket å samle erfaringer med dette tiltaket. Fagbevegelsen har etterlyst et slikt virkemiddel, mens det fra arbeidsgiverhold har vært en utstrakt skepsis til dette tiltaket. Dette gjelder også i utleiebransjen. Bekymringen omfatter seriøse bedrifter som er små eller mellomstore, og som kan få problemer med å håndtere en slik ordning. Det kan også føre til at useriøse virksomheter vil spekulere i at andre tar regningen, og at det dermed vil lønne seg å være useriøs. Andre mener at informasjon vil være helt avgjørende for om denne ordningen vil fungere i praksis. Som en av våre informanter uttrykte det: «Det finnes jo fremdeles dem som ikke kjenner til at det er allmenngjøring i byggebransjen».

²⁷ Lov om endringer i allmenngjøringsloven, Ot.prp. nr. 88 (2008–2009)

Innsynsrett og påseplikt – tar oppdragsgiver dette på alvor?

Som et resultat av Soria Moria-erklæringen og regjeringens handlingsplan mot sosial dumping, er det innført en forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett for tillitsvalgte i de allmenngjorte områdene. Formålet med dette var å sikre at lønns- og arbeidsvilkår fra de allmenngjorte tariffavtalene blir etterlevd. Med denne forskriften, som trådte i kraft fra 14. mars 2008, fikk hovedleverandørene en plikt til å påse at lønns- og arbeidsvilkår hos de som tar oppdrag for firmaet er i samsvar med allmenngjøringsforskriftene.

I kontrakter med entreprenører eller leverandører har bestilleren et ansvar for å informere om at virksomhetens arbeidstakere minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskrifter. Tilsvarende har entreprenører og leverandører den samme informasjonsplikten overfor sine underleverandører (jf. § 5 i forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett).

De tillitsvalgte, som representerer en part i den allmenngjorte tariffavtalen, har rett til innsyn i lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandørene. Dette praktiseres ved at de tillitsvalgte ber sin egen arbeidsgiver om å skaffe slike opplysninger til veie. Det er da hovedleverandørens oppgave å dokumentere at lønns- og arbeidsvilkår blir overholdt i henhold til den allmenngjorte tariffavtalen. Dette gjøres ved å framlegge kopier av arbeidsavtaler lønnslipper og timelister (jf. § 7 og § 9 i forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett). De tillitsvalgte har imidlertid taushetsplikt når det gjelder opplysninger som er framskaffet etter denne forskriften, men taushetsplikten gjelder ikke overfor Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet.

Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet fører tilsyn med at påseplikten etterleves, (jf. allmenngjøringslovens § 8.) Dersom tilsynsmyndighetene finner at bestiller eller hovedleverandør følger opp brudd på allmenngjøringsforskrifter, kan de ilegge dem pålegg, tvangsmulkt eller stanse virksomheten.

I forbindelse med Fafos siste bedriftsundersøkelse (Andersen m.fl. 2009) ble bedriftslederne spurt om de ba om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos underentreprenører og utleiefirmaer. Det ble der avdekket at et flertall av oppdragsbedriftene som er omfattet av allmenngjøringsforskrifter ikke praktiserte påseplikt og innsynsrett. Kun 43 prosent av bedriftene ba alltid om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår hos underentreprenører og utleiefirmaer. I den andre enden av skalaen var det én av fire bedrifter (25 prosent) som sjelden eller aldri ba om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår hos sine underentreprenører og utleiefirmaer. Det viste seg også å være små forskjeller mellom organiserte og uorganiserte bedrifter. Det er vanskelig å tro at man kan oppfylle påseplikten uten å be om slikt innsyn. Resultatene tyder derfor på at under halvparten av bedriftene var i stand til å følge opp denne bestemmelsen i praksis. Konsekvensen er at det blir lettere for useriøse utleiefirmaer å fortsette med for eksempel underbetaling av sine arbeidstakere, så lenge oppdragsgiver ikke tar denne oppgaven på alvor.

I de allmenngjorte områdene har oppdragsgiverne altså fått både verktøy og forpliktelser overfor de som skal utføre et oppdrag, men Fafos undersøkelser viser at disse i for liten grad etterleves. Samtidig er oppdragsgivers holdninger og evne/vilje til å kontrollere underleverandører og innleiefirmaer av stor betydning for å få bukt med useriositet, fordi man ikke kan regne med at kontroller kan løse alt.

«Mitt inntrykk er at hovedentreprenørene fremdeles har dårlig oversikt nedover i rekkene, på tross av nye bestemmelser. I 2., 3. og 4. ledd finner vi grumset. Det typiske her er utenlandske firmaer som ikke har sendt melding til Sentralskattekontoret for utenlandsaker om oppdraget, arbeidstakerne har ikke id-kort og lønn er på 40-60 kroner timen» (intervju, Arbeidstilsynet).

«Den viktigste grunnen til at det er useriøsitet i bemanningsbransjen er at kundene ikke går til de seriøse på grunn av prisen. Jeg vet mange har tøffe tider og at mange leier inn, men de vil ikke komme til oss på grunn av prisen» (intervju, bemanningsbransjen).

Pris er, ifølge våre informanter, det utslagsgivende kriteriet for hvilket firma oppdragsgiverne velger, og det gjelder også offentlig sektor. Ofte vurderes ikke noe annet enn pris, og konkurransen har blitt hardere. Ikke minst på grunn av utvidelsen av EU/EØS-området med 12 nye medlemsland, med til dels dramatisk lavere pris på arbeidskraft. Bedriftene utvikler forskjellige metoder for å møte konkurransen. Tilbakemeldinger fra våre informanter i den useriøse delen av bemanningsbransjen er at det aldri var vanskelig å skaffe seg nye kunder, og at de færreste reagerte på lave priser. Bedrifter (og privatpersoner) kan dermed ha blitt fristet til å barbere kostnadene – inklusive lønn – utover det som er rimelig eller i samsvar med lov- og avtaleverket. Dette skaper ytterligere press på lønns- og arbeidsvilkårene i bransjen og man kommer inn i en nedadgående spiral.

«Det er jo et paradoks. Myndighetene vil at du skal være seriøs og setter i verk en hel rekke tiltak. Samtidig ser de bare på pris på sine egne prosjekter. Vi ønsker en rein bransje, men når myndighetene gir oppdrag til laveste pris, gjør de det vanskelig å holde bransjen rein» (intervju, entreprenørfirma).

«Det er dessverre lite bevissthet hos offentlige byggherrer. På et offentlig bygg vi hadde tilsyn med, var det en mannskapliste på 25. Vi sluttet å telle da vi kom til 117. Det offentlige går etter billigste pris» (intervju, Arbeidstilsynet).

EU-direktiv for ansatte i bemanningsforetak²⁸

I november 2008 ble EUs direktiv for ansatte i bemanningsforetak vedtatt.²⁹ Direktivet skal gjennomføres i medlemslandene innen 5. desember 2011. Formålet med direktivet er å beskytte arbeidstakere i bemanningsforetakene, og redusere behovet for restriksjoner. I tillegg skal direktivet bidra til å skape nye arbeidsplasser og utvikle nye arbeidsformer.

Arbeidstakerne skal beskyttes gjennom innføringen av et prinsipp om likebehandling: De ansatte i bemanningsforetakene skal ha samme grunnleggende ansettelsesvilkår som om de var direkte ansatt i tilsvarende jobb i innleiebedriften. Kravet til likebehandling omfatter vilkår som lønn, arbeidstid, pauser, hviletid, nattarbeid, ferie og offentlige fridager. Likebehandlingsprinsippet er imidlertid ikke absolutt. Medlemsstatene kan gjøre unntak fra dette kravet i følgende tilfeller:

1. Dersom arbeidstakeren er fast ansatt, og også blir betalt i perioder der vedkommende ikke har oppdrag,
2. Dersom det er hjemlet i en tariffavtale, forutsatt at arbeidstakernes behov for beskyttelse er ivaretatt i avtalen, eller
3. I land som ikke har tradisjon for allmenngjøring av tariffavtaler kan en på basis av en tariffavtale etablere ordninger som fraviker kravet om likebehandling. Også her er det krav til at det generelle beskyttelsesnivået er ivaretatt.

²⁸ Fafo er i gang med en egen utredning om bemanningsdirektivets innhold og konsekvenser for Norge.

²⁹ Europaparlamentet og Rådets direktiv 2008/104/EF

Arbeidstakernes rettigheter sikres også gjennom enkelte andre bestemmelser. Arbeidstakerne skal blant annet ha informasjon om ledige stillinger i innleiebedriften, og ha tilgang til fellesskapsgoder i innleiebedriften. Arbeidslivets parter skal også arbeide for å sikre arbeidstakernes tilgang til opplæring både i bemanningsforetaket og i innleiebedriften.

Hvordan de ulike landene regulerer bemanningsforetak per i dag, varierer i stor grad. Direktivet skal også bidra til at medlemsstatenes restriksjoner på denne typen arbeid reduseres. Tanken er at dersom en høyner beskyttelsesnivået for arbeidstakerne så er det ikke lenger behov for å ha like strenge restriksjoner på denne type virksomhet. Restriksjoner er kun lovlige dersom de kan begrunnes i allmenne hensyn, herunder særlig hensynet til de ansatte i bemanningsforetakene, HMS, et velfungerende arbeidsmarked og å motvirke misbruk. Registreringsordninger og lignende vil imidlertid ikke utgjøre en restriksjon i denne sammenheng.

Bransjetiltak

Bemanningsbransjens forening i NHO Service har sin egen justis for å få bukt med useriøsitet. Foreningen kaster for eksempel ut vikarbyråer som ikke er registrert hos Arbeidstilsynet. I tillegg har foreningen vedtatt etiske retningslinjer for sine medlemsbedrifter.³⁰ Norskregistrerte utenlandske foretak (NUF) godkjennes ikke som medlemmer i foreningen. Begrunnelsen er at disse selskapene ikke trenger egenkapital for å drive og at de slipper innsyn. Endelig følger de kontinuerlig med på eiere og daglige ledere for useriøse bemanningsselskaper. Dersom personer som stadig har drevet med useriøs virksomhet starter opp en ny bedrift, får ikke de være medlem i foreningen.

Bransjeforeningen mener at en seriøs bedrift har ordnede forhold til lønn, HMS, skatter og avgifter, arbeidskontrakter og en ordentlig behandling av arbeidstakere. Likevel er det verdt å påpeke at vi i denne studien har vært borti bemanningsselskaper som har vært medlem i NHO Service, og som til dels driver useriøst (jf. casebeskrivelse i kapittel 3).

Det at NHO Service følger med på sine medlemsbedrifter, og at det vil gi et dårlig rykte å bli kastet ut av NHO, kan virke preventivt mot useriøsitet. Det vil også redusere sjansene for at useriøse bedrifter bruker medlemskap i bemanningsbransjens forening som en falsk «garanti» overfor oppdragsgivere. Et argument for likevel å ha en forholdsvis liberal holdning til hvem som tillates medlemskap, er innsikt og kontroll. Når man først har fått virksomheten som medlem, er det lettere å lede dem over «på den gode vei».

Fellesforbundet, som organiserer arbeidstakere både i bygg og industri, opplever også henvendelser fra firmaer som gjerne vil ha tariffavtale og som man mistenker gjør dette for å skaffe seg et seriøsitetsstempel. Det er vanskelig å organisere arbeidstakerne i bemanningsbransjen, både på grunn av stor utskiftning og løs tilknytning til arbeidsmarkedet. Siden det er få tariffavtaler og få tillitsvalgte i bemanningsbransjen, er det tillitsvalgte i oppdragsfirmaer som får rollen som «vaktbikkjer». En representant for de store entreprenørene sier det på denne måten:

«Vi får god hjelp av de tillitsvalgte. Dersom underentreprenørene betaler andre lønninger til sine arbeidere enn det vi har fått opplyst, så tipser de tillitsvalgte oss. Bedriften og de tillitsvalgte har samme intensjoner og spiller på lag. De er vårt politi i felten».

I oppdragsbedrifter uten tillitsvalgte ville denne kontrollposten være fraværende. Selv om byggebransjen etter norske forhold har høy organisasjonsgrad, er det også mange bedrifter

³⁰ <http://www.nhoservice.no/article.php?articleID=46&categoryID=164>

som er uorganiserte,³¹ og det gjelder særlig små firmaer. Bruk av useriøst leiefirma vil derfor trolig forekomme hyppigst i uorganiserte firmaer.

Ønsker om mer kontroll og tiltak mot konkursgjengangere

Det trengs altså lite kapital, både for å opprette og drive et utleiefirma. Dette kan virke som et trekkplaster for useriøse lykkejegere med et kortsiktig profittmotiv.

Øverst på ønskelista til våre informanter står det følgende: Mer kontroll og mer effektiv hindring av konkursgjengangere. Alle trekker fram behovet for et sterkere arbeidstilsyn og hyppigere kontroll med byggeplasser. De seriøse bemanningsbedriftene, entreprenørene, så vel som tilsynet selv, framholder at dette er et viktig tiltak for å fremme seriøsitet i bransjen. Flere viser til at det vil være viktigere med økte ressurser til å føre tilsyn, enn et strengere regelverk:

«Vi må ha ressurser til tilsyn, og Arbeidstilsynet og Skatteetaten må styrkes. Det er der slaget står. Uten dette hjelper det ikke med andre eller flere ordninger. Det viktigste tiltaket ligger i rammebetingelsene til tilsynene» (leder i bemanningsfirma).

Arbeidstilsynet har egne aksjonsuker i løpet av året, der man ser spesielt på bruk av utenlandske arbeidskraft. I noen av aksjonsukene har tilsynet vært spesielt opptatt av bemanningsfirmaer, men det har ikke vært egne aksjoner rettet mot disse firmaene. Tilsynet får også tips om uregelmessigheter som de sjekker opp, uavhengig av disse aksjonsukene.

Entreprenørene og bemanningsselskapene peker på at Arbeidstilsynet bør prioritere hyppigere tilsyn på mindre byggeplasser, fordi de mener at omfanget av useriøse bemanningsselskaper er høyere der.

Mange informanter etterlyser også en bedre og økt samhandling mellom ulike tilsynsmyndigheter. Det trekkes stadig fram at Skatteetaten og Arbeidstilsynet burde samarbeide enda tettere enn de gjør i dag. Selv om det er et visst samarbeid mellom de to, erkjenner våre informanter at man hadde vært tjent med en mer samordnet strategi overfor de useriøse aktørene i bemanningsbransjen.

«Skattemyndighetene har store fullmakter og sterke virkemidler. Skulle gjerne sett at det var en mer samordnet strategi mellom Arbeidstilsynet og Skatteetaten» (intervju, Arbeidstilsynet).

Flere av våre informanter viser til at det er en utfordring at aktørers konkurshistorikk, av hensyn til personvern, bare er tilgjengelig for de tre siste måneder. Etter karantenetidens utløp, får man ikke opplysninger om personer som har vært under konkurskarantene. Det blir således svært vanskelig for kundene å sikre seg mot bakmenn som om og om igjen starter useriøse bemanningsselskaper. Våre informanter viser til at slike konkursgjengangere er et problem for seriøsitet i bygnæringen generelt, og blant bemanningsselskaper spesielt. Videre blir det pekt på at det er alt for lett å skjule sporene fra tidligere virksomheter. Både gjennom avisoppslag og intervjuer har vi igjennom denne studien kommet over aktører som har gått konkurs en rekke ganger, men likevel kan starte opp igjen bemanningsselskaper som systematisk unndrar beskatning (jf. casebeskrivelse i kapittel 3). Et bedre regelverk for å identifisere konkursgjengangere er derfor sterkt etterspurt.

Flere informanter framholder at det er vanskelig å hindre konkursgjengangere, fordi det er for enkelt å starte opp firma i Norge. Særlig blir det vist til at det er svært lett å etablere

³¹ Organisasjonsgraden i bygg er rundt 40 prosent.

norskregistrerte utenlandsselskaper (NUF). Slike selskaper er både fritatt fra krav om aksjekapital og revisjonsplikt. For rundt 2000 kroner kan man få hjelp til å registrere et utenlandsk selskap med en avdeling (NUF) i Norge. Hovedselskapet vil typisk være uten egen aktivitet, mens det er i NUF-avdelingen i Norge virksomheten faktisk skjer. Siden selskapet er uten aksjekapital, vil det ofte være lite å hente for kreditorer ved en konkurs. Skatteunndragelsesutvalget foreslo i sin rapport (NOU 2009:4) blant annet å innføre revisjonsplikt også for NUFer med driftsinntekter under fem millioner kroner og å stille krav om reell virksomhet i etableringslandet.

5 Avslutning

Målet med dette notatet var å gi en beskrivelse av useriøs virksomhet i bemanningsbransjen. Ifølge Fafos bedriftsundersøkelser i 2006 og 2009 har problemet med useriøsitet økt kraftig i kjølvannet av EU-utvidelsene. Bruk av østeuropeisk arbeidskraft og firmaer har derfor vært et sentralt utgangspunkt for dette arbeidet. Dernest valgte vi å se nærmere på forholdene i byggebransjen, både fordi denne bransjen tradisjonelt har slitt med useriøse aktører og har hatt omfattende og stabil bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Dessuten er byggebransjen omfattet av en allmenngjort tariffavtale og de tiltakene som har kommet i tilknytning til allmenngjorte områdene (innsynsrett, informasjons- og påseplikt og solidaransvar for lønn).

Begrepet useriøsitet er ikke entydig, og ulike oppfatninger kan prege diskusjonen om omfang og tiltak. Vårt utgangspunkt var at det må være regelmessige og systematiske brudd på lov- og avtaleverk, og brudd på det som regnes som god forretningskikk. Når det gjelder useriøsitet er lønn, arbeidstid, HMS, skatter og avgifter, arbeidskontrakter og boforhold viktige områder.

Det kommer også fram at bedrifter som regnes som seriøse, kan ha arbeidsforhold som ikke kan betegnes som seriøse. Kortvarige ansettelse og mangel på garantilønn er heller ikke noe som er uvanlig i denne bransjen, uten at dette nødvendigvis omtales som useriøs virksomhet.

Innledningsvis stilte vi fire spørsmål som vi ønsket å gi svar på gjennom dette arbeidet. Avslutningsvis tar vi utgangspunkt i disse spørsmålene for å oppsummere hva våre informanter har fortalt oss.

- Hva karakteriserer den useriøse delen av bemanningsbransjen og hvordan opererer disse virksomhetene?

De useriøse aktørene er ikke en ensartet gruppe og graden av useriøsitet varierer betraktelig. Bedriftene varierer i størrelse og selskapsform, men det synes å være en tendens til at de fleste og mest useriøse virksomhetene er små firmaer, eller en kameratgjeng som framstår som et firma. Norskregistrerte utenlandske firmaer (NUF) nevnes av flere som de mest useriøse. En annen karakteristik er at det ofte er vanskelig å vite hva slags type firma det dreier seg om; er dette et bemanningsfirma, et formidlingsbyrå, et entreprenørfirma eller en samling selvstendig næringsdrivende? Det er også blitt mer vanlig å drive utleie av arbeidskraft i kombinasjon med annen virksomhet, noe som blant annet gjør at man ikke nødvendigvis trenger å registrere seg i Arbeidstilsynets register.

På større byggeplasser finner man disse firmaene et stykke ut i kjeden, noe som gjør det vanskeligere for en hovedentreprenør å ha kontroll. Mange av firmaene forsvinner raskt – altså før de blir avslørt som useriøse. Bakmennene starter gjerne et nytt firma, med nytt navn og nye arbeidstakere. De useriøse firmaene er både norske og utenlandske, mens flertallet av arbeidstakerne er utenlandske. Majoriteten av utleiefirmaer med arbeidstakere fra de nye EU-landene er norske, ifølge Fafos siste bedriftsundersøkelse (Andersen m.fl. 2009).

Firmaene kan drive useriøst på flere måter, noe vi beskriver i casebeskrivelsene i kapittel 3.2. Ett firma spesialiserte seg på skatteunndragelser og gjentakende konkurser, men har gode vilkår for arbeidstakerne. Andre spiller bevisst på arbeidstakernes usikre situasjon (ingen

garantilønn, bolig knyttet til arbeidsgiver m.m.). En tredje variant er firmaer som egentlig er en sammenslutning av selvstendig næringsdrivende, men som framstår som et firma med ansatte. Forhold som går igjen for de to sistnevnte er: Manglende rapportering til myndighetene, for lav lønn, usikre arbeidstider, mangelfulle arbeidskontrakter, arbeidskontrakter i flere varianter og dårlige boforhold.

Våre informanter som har vært tilknyttet useriøse bemanningsselskaper, påpeker at det er særdeles få prosjekter de ikke har vært velkommen til å delta i, eller er nødt å forlate, til tross for at de ikke følger alle regler og bestemmelser når det gjelder arbeidsvilkår for sine ansatte eller skatt. Dette gjelder også prosjekter i regi av det offentlige. Flere peker på at kundene etterspør aktører som har så lav pris at de umulig kan drive i henhold til lover og regler og med anstendige arbeidsvilkår. Så lenge denne etterspørselen eksisterer, er det bortimot umulig å få bukt med useriøse virksomheter.

De færreste reagerer heller ikke på at prisene er urimelig lave – det vil si så lave at innleiebedriftene umulig kan følge lov- og avtaleverket. Pris framtrer altså som det viktigste – og ofte det eneste kriteriet – som brukes for å velge ett firma framfor et annet.

Firmaene rekrutterer arbeidskraft nær sagt overalt. Det skjer gjennom familie og kjente, i kirken, på arbeidsplassene og så videre. De skaffer seg oppdrag gjennom nettverk og gjennom direkte kontakt med større entreprenører. Tilbudene kommer som regel på faks, slik at de skal bli vanskeligere å spore enn for eksempel e-post. For mange er det et poeng å holde lavest mulig profil for å unngå oppmerksomhet. I perioden med høykonjunktur var det ikke nødvendig å reklamere i det hele tatt. Da var det en konstant etterspørsel etter firmaer som kunne ta oppdrag. Bedriftene tilpasser seg hele tiden, blant annet når det gjelder kontroller og følger nøye opp de delene av loven som de vet eller tror kommer til å bli undersøkt.

- Hva slags vilkår har arbeidstakerne i denne delen av arbeidslivet?

Vårt utgangspunkt var at deler av den utleide arbeidskraften fra de nye EU-landene utgjør et bunnsjikt i det norske arbeidsmarkedet (jf. Polonia-undersøkelsen i 2006). Denne antakelsen styrkes i dette notatet. Usikkerhet med hensyn til arbeid og inntekt er svært utbredt i denne delen av arbeidslivet. Kontraksperioden kan i verste fall være fra time til time. Lønna kan i enkelte tilfeller gjøres avhengig av at oppdragsgiver er fornøyd (se eksempel på arbeidskontrakt i kapittel 3). Arbeidstakerne opplever videre usikkerhet med hensyn til bolig, opplæring, verneutstyr og opparbeiding av rettigheter (sykepenger m.m.). Det er store forskjeller, men noen lever under rene slavelignende forhold (se casebeskrivelse Construction rent out).

Arbeidstakerne føler også mangel på kollegiale forhold. De fleste oppdrag er korte, slik at man ikke får opparbeidet kontakt. I tillegg opplever mange konkurranse seg imellom om å få de beste oppdragene. De useriøse firmaene sørger som regel for høy turnover slik at arbeidstakerne ikke jobber på samme prosjekt over lang tid for å unngå gode relasjoner til oppdragsgiver, kolleger og kontakt med fagbevegelsen.

- Hvilken betydning har finanskrisa for innslaget av useriøsitet i bemanningsbransjen?

Første kvartal 2009 stupte aktiviteten i bemanningsbransjen og nedgangen i etterspørsel var sterkest i bygg og anlegg. Dette har ført til lavere tilstrømming av østeuropeisk arbeidskraft, også til bemanningsbransjen. Et slikt fall kan bidra til opprydding ved at useriøse aktører mister oppdrag og tvinges ut av markedet. På den andre siden kan krisa ha ført til enda mer press på prisene og økt usikkerhet blant arbeidstakerne, slik at mange er villige til å godta dårligere forhold for å beholde jobben.

Det er uenighet blant våre informanter om virkningen av finanskrisa. Noen mener den har bidratt til opprydding i bransjen. Andre mener at krisa har ført til mer svart arbeid, for eksempel blant østeuropeere som har mistet jobben. Blant tilsynsmyndighetene er det frykt for at problemet med useriøsitet øker. Mange arbeidsledige arbeidsinnvandrere oppfordres til å starte eget firma eller de jobber svart.

- Hvilke tiltak er satt i verk og hvordan virker de? Er det behov for nye tiltak?

I byggebransjen er det en allmenngjort tariffavtale som skal gjelde for alle som jobber innenfor dette området. I motsetning til de fleste andre deler av arbeidslivet som bruker bemanningsbyråer er det derfor ingen tvil om hva som for eksempel er minstelønn. Arbeidstilsynet har også fått mulighet til å føre tilsyn med at de allmenngjorte tariffavtalene overholdes. Det er kommet en rekke andre tiltak i forbindelse med allmenngjøring, som innsynsrett for tillitsvalgte, påseplikt for oppdragsgivere og solidaransvar for lønn. I tillegg er det innført en ordning med obligatorisk id-kort på byggeplassene. Det har i en årrekke blitt jobbet med seriøsitet i byggebransjen, noe som har ledet til to registreringsordninger (Registerinfo og StartBANK). Når det gjelder bemanningsbransjen har det kommet en ny, obligatorisk registreringsordning, i regi av Arbeidstilsynet. Det er altså en rekke reguleringer og tiltak knyttet til utleievirksomhet i byggebransjen. Informantene ser ikke behov for endringer eller nye tiltak, men bedring av eksisterende tiltak som for eksempel registreringsordningene og flere tilsyn. Når det gjelder den nye registreringsordningen for bemanningsbyråer, pekes det på at kravene må skjerpes dersom den skal kunne sile ut useriøse aktører. Det er for lett å bli godkjent og kundene bryr seg ikke. Solidaransvar for lønn ble bare i liten grad tema for våre intervjuer fordi ordningen ikke trådte i kraft før i januar 2010.

Etterlevelse og tilsyn ser altså ut til å være de største utfordringene. Samtidig pekes det på bedre samordning mellom offentlig tilsyn, spesielt mellom skatteetat og Arbeidstilsynet. Oppdragsgivers holdninger og evne/vilje til å kontrollere innleiefirmaer som brukes, er av stor betydning for å få bukt med useriøsitet. Bedriftene er ikke flinke nok til å ta de nye verktøyene (som påseplikt) i bruk.

Det er mange felles interesser mellom fagbevegelsen og de seriøse bemanningsfirmaene på dette området. Derfor kan det kanskje være en idé om partene ble enige om en ordning med sertifisering eller prekvalifisering av bemanningsbyråer for å unngå de useriøse aktørene.

Referanser

- Alsos, K. (under utgivelse), *Reguleringsmodeller for bemanningsbransjen i utvalgte europeiske land*
- Andersen, R. M. Bråten, L. Eldring, J.H. Friberg, A.M. Ødegård (2009), *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft*. Oslo: Fafo-rapport 2009:46.
- Dølvik, J.E. L. Eldring, A. M. Ødegård (2005), *Lavlønnskorransse og sosial dumping. Utfordringer for det seriøse arbeidslivet*. Oslo: Fafo-rapport 485
- Dølvik, J. E., L. Eldring, J.H. Friberg, T. Kvinge, S. Aslesen og A. M. Ødegård (2006), *Grenseløst arbeidsliv? Endringer i bedrifters arbeidskraftsstrategier etter EU-utvidelsen*. Oslo: Fafo-rapport 548.
- Econ (2009), *Bemanningsbransjen. Struktur, utvikling og rolle*. Rapport 2009-083.
- Eurofound (2007), Fourth European working conditions survey. Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Fafo Østforum (2005), *Skatter og avgifter for arbeidstakere fra nye EØS-land*. Fafo-notat 2005:28
- Friberg, J.H. og G. Tyldum, red., (2007) *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. Oslo: Fafo-rapport 2007:27
- Nergaard, K. og J. Svalund (2008), *Utleie av arbeidskraft 2008. Omfang og utvikling over tid*. Oslo: Fafo-notat 2008:25
- NOU 1998:15, *Arbeidsformidling og arbeidsleie*, Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 2009:4, *Tiltak mot skatteunndragelser*, Finansdepartementet.
- Ødegård, A.M., S. Aslesen, M. Bråten og L. Eldring (2007), *Fra øst uten sikring? EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser på norske bygge- og anleggsplasser*. Oslo: Fafo-rapport 2007:3.

Useriøsitet i bemanningsbransjen

Dette notatet er en del av et større Fafo-oppdrag om inn- og utleie av arbeidskraft, og dreier seg om den useriøse delen av bemanningsbransjen. Vi forteller fire ulike historier om hvordan useriøs virksomhet i byggebransjen foregår. Gjennom en rekke informantintervjuer med ansatte i seriøse og useriøse bemanningsbyråer, myndighetene, entreprenører og partene i arbeidslivet, beskrives en del av arbeidslivet som er skjult for de fleste. Useriøsitet kommer i forskjellige former, og kan ramme både arbeidstakere i form av usikkerhet med hensyn til lønn og dårlige arbeidsvilkår, oppdragsgivere i form av dårlig utført arbeid og staten og fellesskapet gjennom unndragelse av skatter og avgifter. I notatet presenterer vi også informantenes vurdering av de ulike tiltakene som har blitt iverksatt for å hindre useriøsitet og sosial dumping.

