

# PÅ GYNGENDE GRUNN

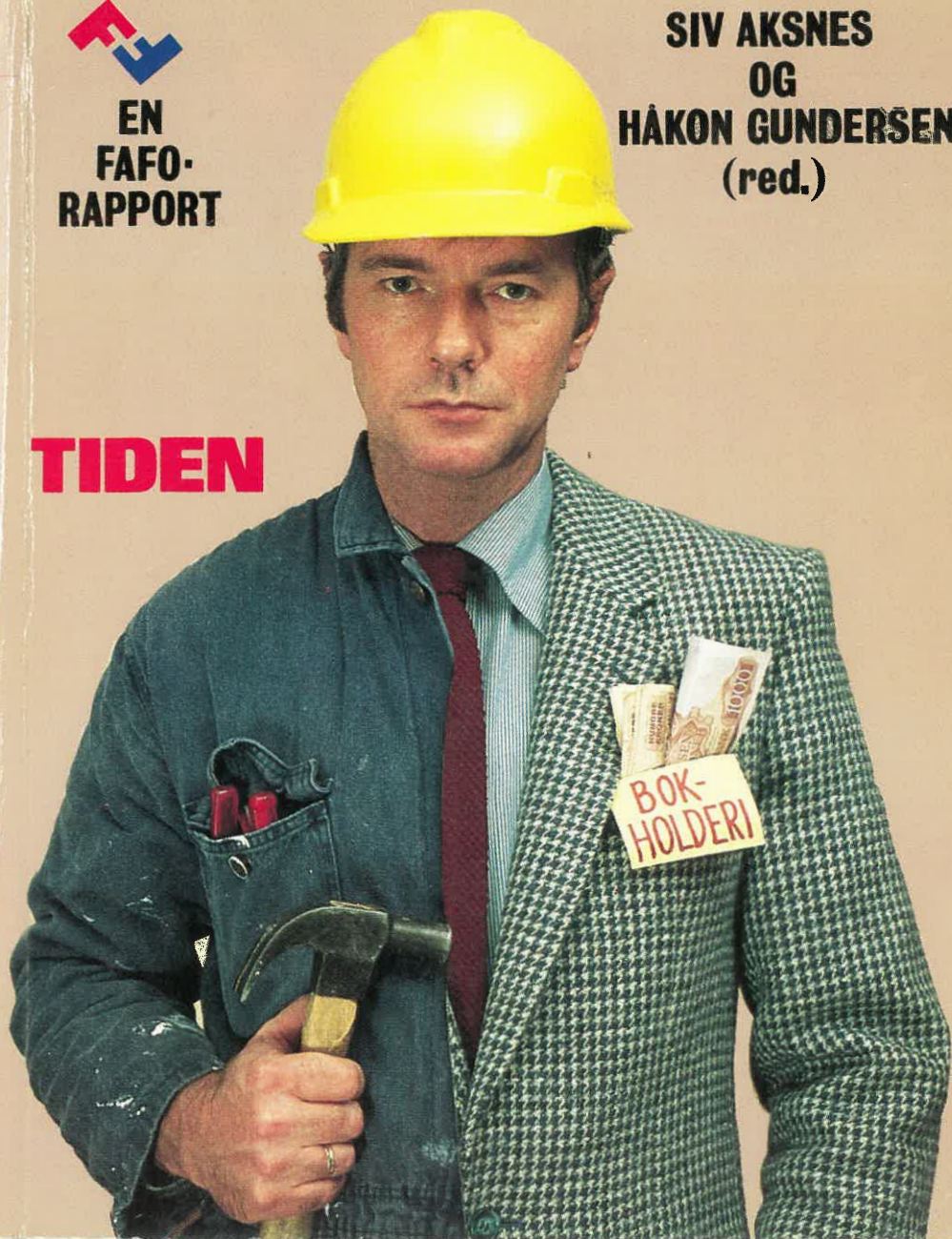
- KONTRAKTØRVIRKSOMHETEN I BYGGEBRANSJEN



EN  
FAFO-  
RAPPORT

SIV AKSNES  
OG  
HÅKON GUNDERSEN  
(red.)

**TIDEN**





Siv Aksnes og Håkon Gundersen (red.)

# PÅ GYNGENDE GRUNN

– *Kontraktørvirksomheten  
i byggebransjen*

EN FAFO-RAPPORT

---

TIDEN NORSK FORLAG

© 1984 Fagbevegelsens senter for  
forskning, utredning og dokumentasjon  
Sats: Müller Fotosats  
Printed in Norway by Follo Grafisk a.s  
Omslag: Konrad Antonsen  
ISBN 82-10-02537-6  
2. opplag 1984

# Forord

Høsten 1982 drøftet Bygningsindustriarbeiderforbundet (NBIF) kontraktørvirksomheten i byggebransjen på sitt landsmøte. Det ble vedtatt at arbeidet med å komme de uheldige deler av denne virksomheten til livs måtte få høyeste prioritet. På denne bakgrunn tok forbundet, i samarbeid med Norges Byggmesterforbund, kontakt med FAFO (Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon), som påtok seg å utrede emnet. Prosjektet ble startet opp 1. august 1983 og avsluttes 1. februar 1984. Det har med andre ord vært en stram tidsramme for prosjektet.

Kontraktørvirksomheten har i forbausende liten grad vært gjenstand for samfunnsvitenskapelig undersøkelse. Hensikten med denne rapporten er derfor å legge fram en sammenfatning av hvorfor kontraktørvirksomheten har oppstått, hvilket omfang den har, hvilke virkninger den får og hvilke tiltak som eventuelt bør settes i verk mot den. Ut fra FAFOs målsetting om handlingsrettet forskning er det lagt spesiell vekt på å skissere handlingsalternativer.

Rapportens umiddelbare brukere er organisasjoner, politikere og offentlige myndigheter. Det er imidlertid vårt håp at dens innhold også vil nå videre. Det er utarbeidet egne spørsmål til bruk i studiearbeidet bak i boka.

I arbeidet har vi hatt god hjelp av en referansegruppe sammensatt av representanter for henholdsvis Bygningsindustriarbeiderforbundet, Norges Byggmesterforbund, Norsk Arbeidsmandsforbund, Norsk Jern- og Metallarbeiderforbund, Norske Murmestres Landsforening, Norske Rørleggerbedrifters Landsforening – VVS, Norges Kobber- og Blikkenslagerforbund, Malermestrenes Landsforbund i Norge og en representant fra LOs miljøkontor. Gruppen har

vært en verdifull informasjonskilde og i tillegg en kilde til inspirasjon. Vi vil rette en takk til denne, spesielt til Kjell Røttereng, Ingjald Schjöt-Iversen og Terje Solheim, samt formann i NBF Odd Isaksen. Vi vil også rette en takk til de enkeltpersoner utenom gruppen som har bidratt med verdifulle kommentarer og informasjon, spesielt til revisor Asta Langeland ved Oslo Fylkesskattekontor. Endelig en takk til Konrad Antonsen for hans arbeid med fotografering og bildeinnsamling til boken.

Under arbeidet med rapporten har vi møtt representanter for de fleste parter som er involvert. Vi arrangerte bl.a. 25. 11.83 et seminar med representanter for alle aktuelle departementer, håndhevende instanser, fagforbund og arbeidsgiversiden til stede (se oversikt over deltakerne). Videre har vi hatt en omfattende kontakt med fagorganiserte på grunnplanet i bygningsbransjen.

I tillegg til vår egen framstilling har vi fått bidrag fra professor dr. jur. Tore Sandvik som inngående framstiller saken i et juridisk lys, forskningsleder Gudmund Hernes som tar opp det videre samfunnsmessige perspektiv, byråsjef Helmer Rygh som gir en oversikt over forholdet til folketrygden, og fra hovedfagsstudent i sosiologi Torbjørn Tjernsberg som belyser kontraktørvirksomheten med lokale eksempler.

Prosjektet er finansiert ved bevilgninger fra Kommunal- og arbeidsdepartementet og fra organisasjonene som har deltatt i referansegruppen.

Oslo 18.1.1984

Siv Aksnes

Håkon Gundersen  
prosjektleder

# Innhold

Sammendrag 11

I Velferdsparadoks og solidaritetskonflikt 13  
Av forskningsleder Gudmund Hernes

II Hva er en kontraktør? 20

III Hvorfor har kontraktørvirksomheten oppstått? 22

1. Ansatt eller selvstendig? 22
2. Hvorfor bruker arbeidsgivere kontraktører? 32
3. Hvorfor blir arbeidstakere kontraktører? 40

IV Omfanget 44

1. Kontraktører i stadig flere bransjer 44
2. Statistisk presentasjon 45

V Virkninger 54

1. Innad i bransjen 54
2. For fagopplæringen 55
3. For arbeidstakerne 57
4. For samfunnet 64
5. For forbrukerne 69
6. For fagbevegelsen 69

VI Kontraktørvirksomheten i byggebransjen	
– det juridiske perspektiv	72
Av professor dr. jur. Tore Sandvik	
I Innledning	72
II «Næringsdrivende» etter merverdiavgiftsloven	84
III Folketrygdlovens tredelte system	95
IV Tjenestebegrepet og virksomhetsbegrepet i arbeidsmiljølovgivningen	104
V Noen konklusjoner	115
VII Kontraktørvirksomheten og forholdet til folketrygden	118
Av byråsjef Helmer Rygh	
VIII Sammenhengen mellom fagbevegelsens styrke og kontraktørvirksomheten lokalt	125
Av stud. sosiol. Torbjørn A. Tjernsberg	
IX Utdrag fra FAFOs kontraktørseminar	132
1. Direktoratet for Arbeidstilsynet ved underdirektør P. A. Larsen	132
2. Påtalemyndighetene ved statsadvokat P. Berg	136
X Hvordan kan kontraktørvirksomheten stoppes?	142
1. Ikke ett tiltak – men mange	142
2. Offentlige tiltak	145
3. Tiltak fra de organisasjoner som er motstandere av kontraktørvirksomheten	151
Referanser	156
Oversikt over aktuelle lover	157
Oversikt over deltakerne på FAFOs kontraktørseminar 25.11.83	158
Spørsmål for studiearbeid	160



# Figurer og tabeller

- Figur 1: Ulike interessegruppes tilknytning til kontraktørspørsmålet 25
- Figur 2: Betydningen av å bli registrert i momsregisteret 27
- Figur 3: Oversikt over yrkesutøvere i byggebransjen 41
- Figur 4: Kontraktørvirksomheten, rettigheter og plikter etter folketrykkløven 119
- Figur 5: Tiltak for å begrense kontraktørvirksomheten 144
- 
- Tabell 1: Enpersoneride firma i bygg og anlegg fordelt på fylke og bransje (pr. sept. 1983) 48
- Tabell 2: Enpersoneride firma i bygg og anlegg fordelt på bransje i Akershus og Oslo (pr. sept. 1983) 49
- Tabell 3: Sysselsetting i bygg og anlegg etter bransje. Fordelt på antall firma og ansatte totalt og for firma med en ansatt (1976–1982) 52
- Tabell 4: Oppføring av bygninger etter eieform og antall ansatte (1976–1982) 52



## Sammendrag

Betegnelsen «kontraktør» har i de senere år kommet i bruk om personer som utfører arbeid som formelt selvstendige næringsdrivende, men i en arbeidssituasjon som utenfra sett er nærmest identisk med en ansatt arbeidstakers.

Det velferdssamfunn som er bygd opp i Norge etter andre verdenskrig står i fare for å bli betydelig svekket hvis kontraktørvirksomheten fortsetter å øke.

Ingen som engasjerer en kontraktør, og heller ingen som lar seg hyre som kontraktører, kan ønske at alle andre skal gjøre det samme. For da ville statsbudsjettet ramle sammen, lærlingeordningene ville falle bort, trygdeinntektene ville svikte samtidig som antallet arbeidsulykker ville øke. Kontraktørsystemet fungerer altså bare så lenge *noen* er kontraktører. Og hvis kontraktørsystemet vokser, bryter det sammen. Vi kan alle *frist*es til å reise gratis, men vi kan ikke alle *være* gratispassasjerer.

Det er vanskelig å si eksakt hvor mange kontraktører man har i bygg- og anlegg totalt. men omfanget fanges delvis inn med momsregisterets tall. I 1982 var det således omlag 30.000 registrerte enpersoneide firma i bygg og anleggsbransjen. Det er i første rekke i oppføring av bygninger, maler- og tapetserarbeid og annet byggearbeid at andelen av enpersoneide firma er særlig høy, mens elektrisk installasjonsarbeide og alminnelig anleggsvirksomhet ha en lav kontraktørandel.

Sagt på en annen måte: Andelen av enpersoneide firma er høy i bransjer hvor det ikke kreves autorisasjon, og hvor det heller ikke trengs stor anleggs kapital for å drive egen virksomhet. I bransjer som derimot er beskyttet av autorisasjon (f.eks. elektrikere) eller

hvor det kreves store og dyre maskiner for å utføre arbeidet er andelen av enpersoneide firma lav.

Den økte kontraktørbruken har virkninger på en rekke samfunnsområder. Disse kan oppsummeres i følgende fem punkter.

1. Konkurransenvidninger og lokal monopoldannelse.
2. Lavere sikkerhet og mindre trivsel for de ansatte, kombinert med ofte stor økonomisk usikkerhet for kontraktørene.
3. Offentlige tap i form av skatteundragelser/tap, redusert innbetaling til folketrygden og en svekkelse av arbeidsmiljølovgivningen.
4. Manglende klagemuligheter og ofte store tap for huskjøperen som følge av uklare ansvarsforhold mellom huskjøper, kontraktør og ferdighusprodusent.
5. Svekkelse av fagbevegelsen ved at bedrifter som bruker kontraktører får rett til ensidig fastsettelse av arbeidsvilkårene.

Når det gjelder tiltak står arbeidsmiljøloven sentralt. Gjøres det tilstrekkelig klart hvilken rekkevidde arbeidsmiljøloven har i kontraktørsammenheng, vil det trolig være tilstrekkelig til at det store antall seriøse oppdragsgivere etterlever sine arbeidsrettslige forpliktelser.

En må imidlertid ikke ha overdrevne illusjoner om hvor meget en kan oppnå ved slike mindre regeljusteringer. Ønsker en å motvirke kontraktørproblemet, trengs det ytterligere virkemidler, også på det juridiske område.

Slik systemet er i dag, kan kontraktørstatus gi rettslige fordeler. Men den medfører også kostnader: Tap av rett til sykelønn, ingen rett til stønad under arbeidsledighet. Informasjon om disse sider av forholdet burde kunne ha en viss effekt i retning av å redusere arbeidstakernes vilje til å gå med på kontraktørordninger. Samtidig må en ha klart for seg at en aldri, uansett hvilke regler en gir, vil kunne hindre omgåelser. En helt effektiv motvirkning av kontraktørsystemet får en neppe uten at en fjerner motiveringen for systemet.

# I Velferdsparadoks og solidaritetskonflikt

Av forskningsleder Gudmund Hernes

## *Utviklingstendenser*

Samfunnsforskningens klassikere hadde en bestemt oppfatning om i hvilken retning den økonomiske utvikling ville gå. Overlatt til seg selv ville markedskonkurransen føre til *konsentrasjon*.

For det første var det gevinster å hente ved lange produksjonsserier. For da kunne de faste kostnader – f.eks. til bygninger eller maskiner – fordeles over mange enheter. Ved standardisering og masseproduksjon kunne varene gjøres billigere. Stikkordet for dette var *stordriftsfordeler*.

Men foretakene kunne også søke å vokse av en annen grunn: av utsiktene til *monopolgevinster*. For den som er alene på markedet, kan ta en overpris sammenliknet med den man ville få når konkurransen presser prisene ned mot kostnadene ved å fremstille varene. Særlig Karl Marx mente at konsentrasjonsutviklingen ikke ville skje gradvis, men i rykk og napp, ved økonomiske *kriser*. Da kunne store grupper kastes ut av posisjonen som eiere av produksjonsmidler, og ned i arbeiderklassen.

Dette var det altså man i forrige århundre trodde ville skje dersom markedet ble overlatt til seg selv, og staten ikke trådte aktivt til for å forhindre konsentrasjon, f.eks. gjennom anti-trustlovgivning. Hva vet vi om utviklingen senere? Og hva har i de senere år skjedd i vårt eget land?

Fra etterkrigstiden finnes det i Norge to større undersøkelser om dette. Den ene er det såkalte *Formuesfordelingskomitéens* innstilling, som kom i 1968. Den studerte konsentrasjonstendensene i norsk næringsliv fra 1952 til 1963. Og hovedkonklusjonen var at konsentrasjonen økte, at den skjedde relativt raskt, at det ga en

skjevete størrelsesfordeling av bedriftene, og at stadig flere arbeidere ble samlet i de store produksjonsenheter.

Den samme problemstilling ble fulgt opp av Maktutredningen, i en egen rapport om *Konsentrasjon og marknadsmakt* (NOU 1978:33), som tok for seg utviklingen fra 1963 til 1974. Hovedkonklusjonen her er at konsentrasjonen har fortsatt, men i lavere tempo. Man fant også at konsentrasjonen skjedde raskest i de næringer som var utsatt for importkonkurranse – altså der hvor man møtte utlendinger på hjemmebane, og særlig der det i utgangspunktet var mange og små produksjonsenheter.

En annen måte å registrere den samme tendensen på, er ved å se at stadig færre eier sine egne produksjonsmidler og sysselsetter seg selv ved det. I løpet av tyveårsperioden fra 1960 til 1980 ble andelen av den yrkesaktive befolkning som sysselsatte seg som selvstendige redusert fra noe over 8 prosent til noe over 4 prosent – altså nær en halvering.

Det er slående at forskerne i så stor grad har vært opptatt av å registrere, dokumentere og forklare denne utviklingen, at de har hatt mindre blikk for en motsatt tendens. De har vært særlige opptatt av de som *både* eier produksjonsmidler og ansetter andre – kapitaleierne – og av de som *verken* eier produksjonsmidler *eller* ansetter andre – altså arbeiderne eller lønntakerne. De har i liten grad sett på dem som *eier egne produksjonsmidler uten å ansette andre* – altså de som jobber for seg selv. De aller seneste år later det til at denne gruppen har vokst i antall, og at deres andel av nasjonalproduktet også har økt. Dette gjelder i flere land, men er kanskje mest diskutert i forbindelse med Italia. Tendensen er også mye drøftet i forbindelse med svart og grått arbeid. Denne tendensen er altså en som går rakt mot den man fant både i Formuesfordelingskomitéens innstilling og i Maktutredningens rapport om konsentrasjon. Og den går mot det Marx ventet ville skje, for de som eier sine egne produksjonsmidler uten å ansette andre kalte han småborgerskapet, og det ventet han ville blitt slått ut i konkurransen med massefabrikasjonen. Hva kan da grunnen være til at vi ha fått en oppblomstring av en ny type småborgerskap generelt og av kontraktører spesielt?

### *Velferdsparadokset*

En betegnelse på logikken bak utviklingen kunne være *velferdsparadokset*. Det kan formuleres på flere måter:

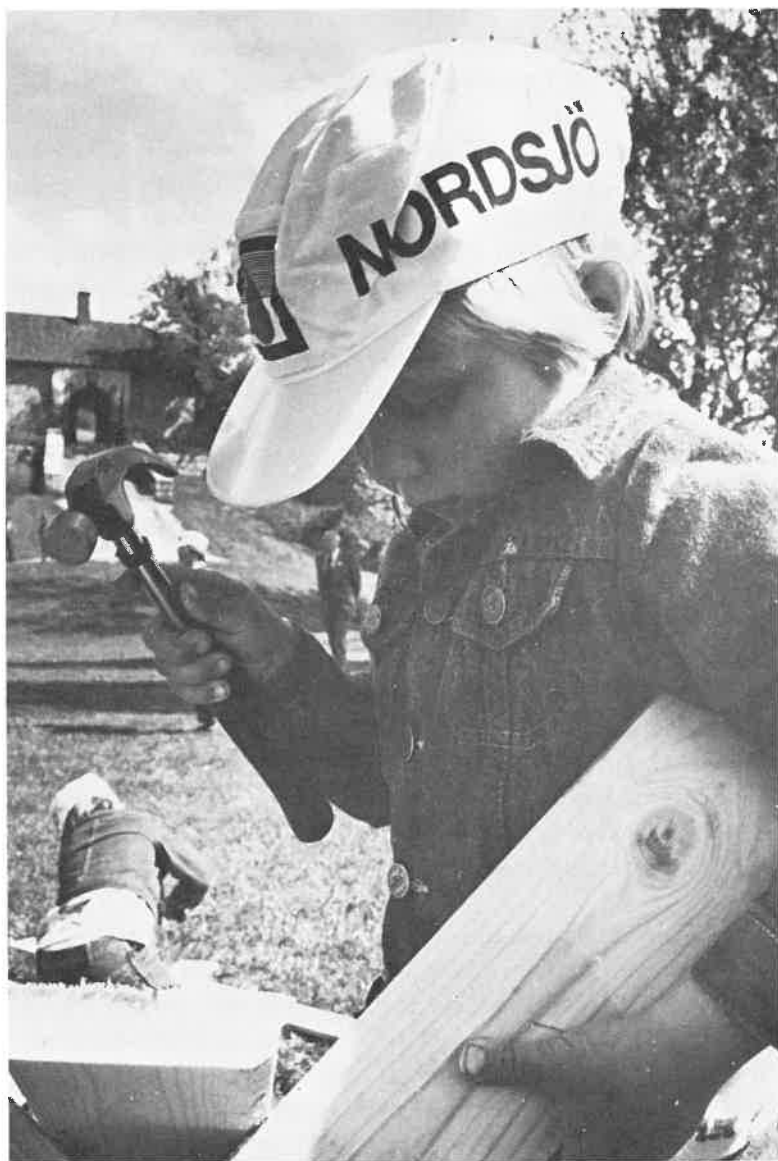
- Jo mer vi får av velferdsordninger, desto mer kan hver enkelt forbedre sin egen stilling ved å unndra seg byrdene ved dem for egen del.
- Jo mer man får av fellesgoder, desto mer kan hver enkelt oppnå hvis en slipper unna de felles pliktene til å opprettholde dem.
- Jo mer vi bygger ut solidariske arrangementer, desto større blir de fristelsene til individuelt utroskap mot dem.
- Jo mer vi har utvidet de offentlige hjelpeordninger, desto mer forlokkende er den private unnaluring.

Eller man kan uttrykke det hele rent konkret: Hvis skatten er 50 %, tjener du fem ganger så mye på skatteunndragelse som når den er 10 %.

Dermed har vi en strukturell forklaring på noe av det som er velferdsstatens problemer. For velferden – enten vi snakker om pensjon eller undervisning, lærlingeordninger eller arbeidsmiljølov – den koster. Og vi vil alle gjerne ha velferden. Men vi får den billigst dersom vi får den gratis.

Her har vi også en hovedforklaring på kontraktørvirksomheten. For både de som *braker* kontraktører og de som lar seg *hyre* som kontraktører, tjener individuelt på det vi, stort sett, taper kollektivt på.

Den som så denne logikken klart, var – av alle – frikonkurransens store teoretiker, Adam Smith. Han mente at vi alle ville tjene på at det var konkurranse fordi det ville føre til at varene måtte fremstilles på de best egnede steder på billigste måte, og at det ville anspore til effektivitet og oppfinnsomhet. Men han mente samtidig at enhver ville søke å unndra seg konkurransen for egen del fordi en da ikke behøver å legge seg så mye i selen og fordi den som er uten konkurranse kan ta overpris. Kort sagt: alle ønsker konkurranse for alle andre enn seg selv. Adam Smith formulerte det slik: «Bransjefolk møtes sjelden, selv i selskapslivet, uten at samtalen



*Morgendagens bygningsarbeider – blir det en kontraktør som ser fagbevægelsen og offentlige miljøforskrifter bare som brysom hindring for privat velferd?*



ender i en konspirasjon mot fellesskapet eller i tiltak for å heve prisene». Spisst uttrykt kunne man også si det slik: Kapitalismens store teoretiker innså at kapitalistene også er kapitalismens verste fiender.

Vi har etablert et økonomisk system som er meget forskjellig fra det Adam Smith anbefalte. Snarere enn en frikonkurransøkonomi der enhver er sin egen lykkens smed, har vi fått en forhandlingsøkonomi innestøpt i en velferdsstat. Dels er dette resultat av bevisst politikk, dels er det bivirkninger av mange små tiltak truffet for andre formål.

Men et av kjennetegnene ved vårt økonomiske system er at utvekslingen av goder – det som med et fint ord kalles «transaksjoner» – koster. Det er moms på goder, det er avgift på biler, det er særskatt på alkohol, det er gebyr for tinglysning.

Det betyr at det koster å være med i den regulære økonomien. I den irregulære økonomien – der en unndrar seg disse transaksjonskostnadene – blir det billigere å være med. Derfor er det noen unndrar seg, og flere som søker å unndra seg disse utgiftene – de utgiftene som gir inntekter til våre felles velferdsordninger.

Det samme ser man hvis transaksjonskostnadene er forskjellige alt etter *hvordan* utvekslingene på makedet løper. Dersom det er billigere å inngå kontrakter med enkeltpersoner organisert som enmannsbedrifter, vil noen la være å ansette dem i fast stilling – de tjener på å la være. Det de tjener, er det vi andre taper gjennom svekkelsen av offentlige budsjetter. De som søker å oppnå velferdsgodene uten å bære sin del av byrdene, søker å privatisere fordelene og sosialisere ulempene.

### *Solidaritetskonflikter*

Forsøker alle å unndra seg kostnadene, blir selve velferdsordningene prisen. Hver og en kan vi lure oss unna, men *alle* kan ikke samtidig gjøre det. Som amerikanerne sier: det finnes ikke noe slikt som en gratis lunch.

Derfor slår velferdsparadokset over i en solidaritetskonflikt. Det som under de rådende forhold er individuelt fornuftig, blir kollektivt skadelig. Og den sviktende solidariteten skyldes ikke personlig skrøpeligheit. Nei, vi har rett og slett organisert økono-

mien slik at det blir individuelt fornuftig å opptre usolidarisk.

Forsøker alle å unndra seg, vil vi hver for oss fort oppdage at jeg alene påvirker min egen velferd mindre enn alle andre gjør det. Sagt på en annen måte: Selv ikke en Sigvald Bergesen kunne ha råd til å bygge og drive Rikshospitalet med alle de avdelinger det har og all den apparatur som der står og venter på hver og en av oss i påkommende tilfelle.

Anvendt på kontraktørvirksomheten står vi derfor overfor en motsigelse. Ingen som engasjerer en kontraktør, og heller ingen som lar seg hyre som kontraktør, kan ønske at alle andre skal gjøre det samme. Ingen kan ønske at alle andre skal være kontraktører. For da ville statsbudsjettet ramle sammen, lærlingeordningene ville falle bort, trygdeinntektene ville svikte, samtidig som antallet arbeidsulykker ville øke.

Sagt på en annen måte: Kontraktørsystemet fungerer bare så lenge *noen* er kontraktører. Og hvis kontraktørsystemet vokser, bryter det sammen. Vi kan alle *frist*es til å reise gratis, men vi kan ikke alle *være* gratispassasjerer.

Rent allment er det dette som er logikken i kontraktørsystemet: Velferdsordningene vi har etablert koster så mye at vi hver for oss tjener dersom vi kan unndra oss kostnadene. Og vi har enkelte ordninger som gjør at *noen* kan gjøre det. Dette skaper solidaritetskonflikter, fordi vi ikke *alle* kan gjøre det. Vi kan ikke *alle* la *andre* betale for *oss* – for *vi* er jo de *andre* for *dem*.

### *Pekefinger eller politikk?*

Spørsmålet er så om svaret er å løfte pekefingeren. Til det vil jeg si nei.

Jeg benytter meg av mange ordninger som er *lovlige* samtidig som jeg syns at disse ordningene er *dårlige*. Ja, noen av dem mener jeg er urettferdige. F.eks. trekker jeg renter fra min egen inntekt, og staten betaler dermed halvparten av min husleie. Ved denne og andre ordninger har vi i Norge overlatt den skattebelastning den enkelte får til det private initiativ. Så lenge ordningene består, er det ikke umoralsk å benytte seg av dem. Det vi da må gjøre er å endre ordningene, endre mulighetene. Å si at man ikke bør trekke fra de renter man har lov til, er moralisme. Å si at man bør endre

fradragsreglene – også når det går mot ens private interesser – det er politikk.

Heller ikke når det gjelder kontraktørvirksomheten var det grunn til å løfte pekefingeren dersom de kun benyttet seg av lovlige muligheter.

Men når det gjelder kontraktørvirksomheten kommer det i tillegg at vi her står overfor en lovmessig grå sone. Det er en del som skyter seg inn under en legal betegnelse som ikke er dekkende for de faktiske forhold – at de *fremtrer* som selvstendige mens de reelt sett er i et ansettelsesforhold. Når vi får slike legale fiksjoner, er det en ekstra grunn til å se nærmere på de bestemmelser som blir benyttet – eller kanskje ikke håndhevet.

Målet må være å erstatte de reglene vi nå har med andre som gjør det til egen interesse å handle solidarisk, og å innføre ordninger som gir fellesskaplige løsninger når den enkelte gjør det som er fornuftig for seg.

## II Hva er en kontraktør?

Kontraktørbegrepet stammer fra det engelske ordet «contractor» som rett og slett betyr en som jobber på kontrakt i motsetning til å være ansatt. Slik selvstendig oppdragsvirksomhet er selvsagt ikke av ny dato. At den ansvarlige hovedentreprenør overlater deler av arbeidet til underentreprenører er et veletablert system.

Med kontraktørvirksomhet mener vi her imidlertid *ikke* denne tradisjonelle underentreprenørvirksomhet. Til tross for at det vi forstår med kontraktørvirksomheten prøves framstilt som *reell* selvstendig næringsvirksomhet, er kontraktørens forhold til oppdragsgiveren i realiteten det *samme som forholdet mellom en ansatt og arbeidsgiveren*. Kontraktørvirksomheten omgår de bestemmelser og avgifter som gjelder ansatte, ved at kontraktørene formelt framstår som selvstendig næringsdrivende *uten at de reelt sett er det*. Dette bekreftes av fylkesskattekontorenes erfaringer.

Det er vanskelig å fange inn alle sider ved kontraktørphenomenet ved et enkelt ord eller en enkelt setning. Et sett av forskjellige forhold må inngå i en definisjon av en kontraktør. Vår definisjon av en kontraktør er sammensatt av følgende momenter:

1. vedkommende utfører arbeidsoppdrag etter en *kontrakt* om en bestemt pris eller på timelønnsbasis. Godtgjørelsen omfatter lønn, sosiale utgifter, feriepenger, osv.,
2. vedkommende gjør en jobb for firmaet som ligger *innen firmaets eget fagområde*,
3. vedkommende har som oftest *ikke håndverksbrev eller entreprenørbevilling*,
4. vedkommendes *arbeidssituasjon er den samme som den ansat-*

tes, med hensyn til instruksjonsmyndighet, materialhold, maskinhold, ansvarsrett osv.,

5. vedkommende er *registrert i momsregisteret og betraktes av alle håndhevende instanser som selvstendig næringsdrivende.*

Kort sagt er en kontraktør en person som jobber som selvstendig næringsdrivende på kontrakt for et firma hvor han normalt skulle vært *ansatt*, hans arbeidssituasjon tatt i betraktning.

På enkelte hold har det vært vanlig å skille mellom «lovlig» og «ulovlig» kontraktørvirksomhet. Med vår definisjon bruker vi begrepet kontraktørvirksomhet bare om den virksomhet som representerer en urettmessig tilsidesettelse av de bestemmelser som gjelder ansatte – rettmessig virksomhet rammes ikke av vår definisjon. Det er med andre ord ikke relevant for oss å skille mellom rettmessig og urettmessig kontraktørvirksomhet i den videre framstillingen.

### III Hvorfor har kontraktørvirksomheten oppstått?

#### 1. Ansatt eller selvstendig

Kontraktørvirksomheten er ikke noe særnorsk fenomen. Antakelig er inspirasjonen i stor grad kommet fra USA, hvor kontraktørmodellen er svært utbredt. Kontraktørvirksomhet av betydelig omfang finnes også i f.eks. Italia, England og Irland, derimot i mindre grad i f.eks. Sverige og Danmark.

Hos oss var det særlig etter innføringen av folketrygdloven (vedtatt 1966, iverksatt 1970) og merverdiavgiftsloven (1969), at utbredelsen av kontraktørvirksomheten skjøt fart. Vedtaket av arbeidsmiljøloven (1977) ble en ytterligere drivkraft.

#### *Ferdighusindustrien og håndverksloven*

Det synes uomtvistelig at det er ferdighusindustrien som har ledet an i denne utviklingen. Etter påtrykk fra ferdighusfirmaene ble håndverkslovens § 15 i 1969/70 endret dithen at disse fikk adgang til å la sine ansatte gjøre det nødvendige håndverksarbeid. I Høyesteretts kjennelse (26.6.81) i «Mandalsdommen» (21.1.81) kom det til uttrykk at kontraktørene i relasjon til denne bestemmelsen blir å anse som *ansatte* i ferdighusfirmaene. Dette betyr at ferdighusindustrien kan benytte kontraktører uten å komme i strid med håndverksloven.

Kontraktører som forøvrig arbeider i lag rammes av hvl. § 16 som inneholder et forbud mot at frihåndverkere jobber i lag. Erfaringer viser imidlertid at anmeldelser av brudd på håndverksloven bare blir henlagt av politiet.



*Den økte bruken av kontraktører fører til en oppsplitting av arbeidsmiljøet. Noen er ansatte, andre «selvstendige». Likevel utfører de nøyaktig de samme jobbene.*

### *Skillet ansatt/selvstendig næringsdrivende*

Vi har et omfattende regelverk som i sterk grad skiller mellom ansatte og selvstendig næringsdrivende. Ja, vi kan faktisk si at dette er et grunnleggende skille i rettssystemet.

Dette skillet har vi i den *arbeidsrettslige* lovgivningen (se f.eks. arbeidsmiljøloven, ferieloven, arbeidstvistloven og tjenestemannsloven). Videre går det igjen i den *offentligrettslige* lovgivningen ellers (f.eks. i skattelovgivningen, trygdellovgivningen, avgiftslovgivningen og kompetanselovgivningen). Endelig har det også relevans i den *privatrettslige* lovgivning (vi nevner her lov om prioritet for lønnskrav i konkurs, panteloven og kommisjonsloven).

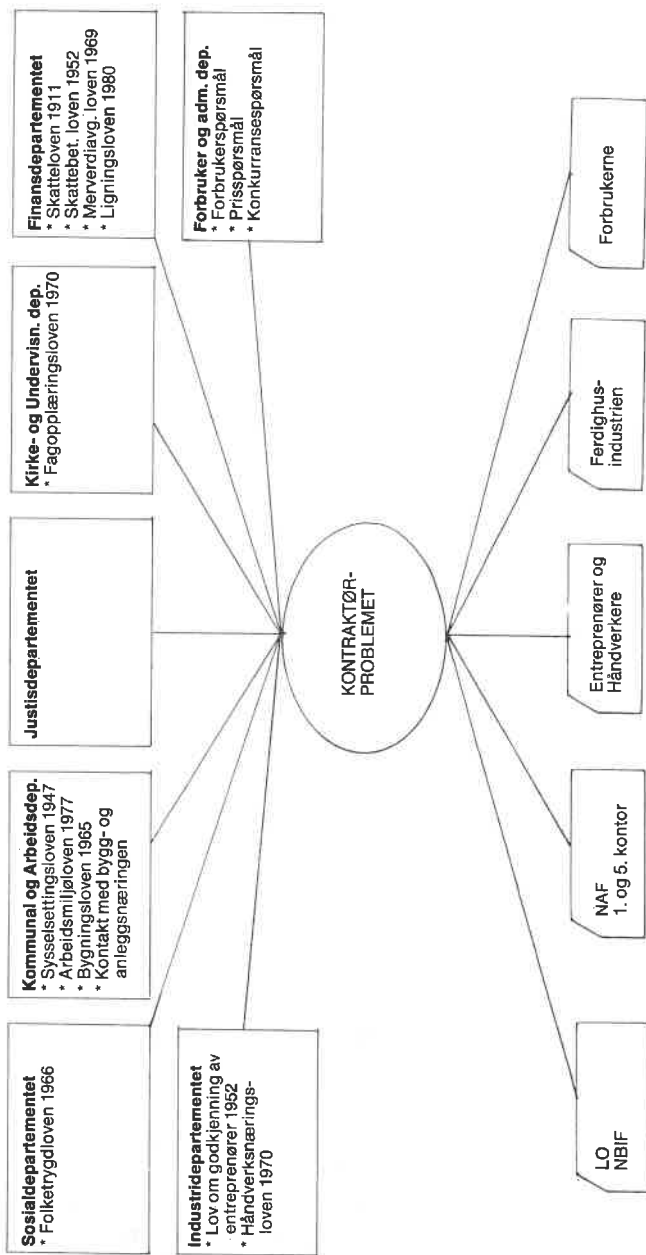
Det er selvsagt ikke uten grunn at lovgiveren opererer med dette skillet: Mellom den ansattes og den selvstendiges situasjon er det forskjeller som gjør at man tar forskjellige hensyn alt etter som hvilken av disse to gruppene det er man skal gi regler for. F. eks. er en ansatt i stor grad underlagt arbeidsgiverens styringsrett og disposisjoner forøvrig, mens en selvstendig næringsdrivende er friere til å bestemme over sin egen arbeidssituasjon. For den ansattes vedkommende vil det derfor være nødvendig å sette grenser for hva arbeidsgiveren kan foreta seg. Som et annet eksempel kan nevnes at den selvstendige har utgifter til inntekts erverv som den ansatte ikke har. Det er således utarbeidet regler som tar dette i betraktning.

Lovgiveren har f.eks. foretatt en avveining der sikkerhetsforskrifter og arbeidstakernes rettigheter skal prioriteres foran maksimal fortjeneste og maksimal effektivitet. Kontraktørvirksomheten underminerer denne avveiningen, i og med at de i realiteten er som ansatte uten at de opererer i tråd med de regler som gjelder for ansatte.

Det er som oftest de samme begreper, nemlig «ansatt» (eller «arbeidstaker») og «selvstendig næringsdrivende», som blir brukt i de fleste aktuelle lover. Dette medfører ikke at begrepene betyr det samme i enhver sammenheng. Begrepene er relative, det vil si det kan legges et noe forskjellig innhold i dem alt etter hva som er formålet med den enkelte lov.

Et praktisk eksempel på dette har vi i Høyesteretts kjennelse om den såkalte «Mandalsdommen». Det presiseres her at kontraktørene meget vel kan være å anse som selvstendige i relasjon til annen





*Figur 1. Ulike grupper tilknytning til kontraktørspørsmålet*

lovgivning, selv om de etter rettens mening bør anses som ansatte i relasjon til håndverksloven, som saken gjaldt.

Begrepene kan altså tolkes vidt eller snevert. I praktiseringen av momslovens bestemmelser om registrering i momsregisteret tolkes begrepet «selvstendig næringsdrivende» vidt. Dette er forståelig ut fra at det å være registrert her representerer en plikt, ikke en rettighet. (Slik er det i hvert fall i teorien.) Som regel må man være mer påpasselig med at bestemmelser som gir *rettigheter* ikke kommer andre enn de tiltenkte til gode, det vil si at bestemmelsen må tolkes snevrere.

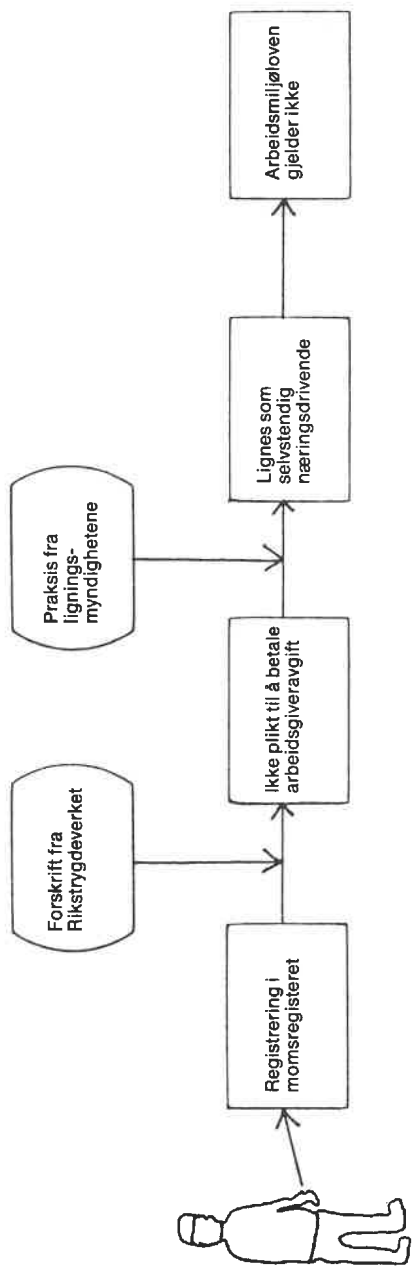
Ofte skjer det en samordning mellom enkelte lover. Det vil si at for de lover samordningen gjelder, skal begrepene forstås på samme måte. Dette innebærer for eksempel at dersom man anses som selvstendig næringsdrivende i relasjon til den ene lov, så anses man automatisk også som selvstendig i relasjon til den andre loven.

### *Momsregistreringens formelle og faktiske betydning*

Med virkning fra 1.1.73. skjedde for byggebransjens vedkommende følgende samordning mellomplikten til å svare merverdiavgift og plikten til å svare arbeidsgiveravgift til folketrygden: Dersom en person i byggebransjen plikter å svare moms, skal han automatisk fritas for plikten til å svare arbeidsgiveravgift. Registrering i momsregisteret medfører vanligvis at man anses momspiktig.

Denne samordningen virker imidlertid ikke så velbegrunnet: Det er ikke så opplagt at den vide tolkningen av begrepet «selvstendig næringsdrivende» i relasjon til momsbetaling lar seg forsvare i relasjon til folketrygdlovens bestemmelser om arbeidsgiveravgift. Som nevnt er jo det å måtte betale moms det samme som å bli pålagt en plikt, mens det å slippe å betale arbeidsgiveravgift er en fordel. Dette skulle tilsi at forskjellige hensyn gjør seg gjeldende. I stedet burde det ut fra folketrygdens formål har skjedd en selvstendig overprøving av hvorvidt vedkommende skulle anses som selvstendig eller ansatt.

Når det gjelder forholdet mellom folketrygdloven og skattebetalingsloven er hovedregelen *forøvrig* at dette er samordnet. For byggebransjen har man imidlertid gjort et unntak (i teorien): Regelen her er at selv om det ikke skal svares arbeidsgiveravgift for det



Figur 2. Betydningen av å bli registrert i momsregisteret

arbeid vedkommende utfører, så skal dette *ikke* automatisk medføre at vedkommende anses som selvstendig næringsdrivende i relasjon til skattebetalingsloven. Det skal i teorien altså skje en selvstendig, konkret overprøving fra ligningsmyndighetenes side, med sikte på å bestemme hvorvidt vedkommende skal anses som selvstendig eller ansatt.

Representanter fra Skattedirektoratet sier imidlertid at ligningsmyndighetene i praksis ikke har kapasitet til å følge sine egne bestemmelser i dette henseende: Å skulle undersøke de bakenforliggende forhold krever nemlig flere ressurser enn det å godta den formelle framstilling av det. Hvis den person det gjelder er momspliktig og det derved ikke skal svares arbeidsgiveravgift for vedkommendes arbeid, har ligningsmyndighetene ved trekkettersyn ikke innsigelser mot at personen anses som selvstendig også i ligningssammenheng. Den overprøving som reglene pålegger ligningsmyndighetene å gjennomføre, skjer altså ikke.

*Kort oppsummert er det altså slik at registrering i momsregisteret medfører plikt til å svare moms som igjen medfører fritak for plikt til å svare arbeidsgiveravgift og status som selvstendig næringsdrivende i relasjon til skattereglene.*

*Dette medfører i praksis også at vedkommende i relasjon til alle andre aktuelle lover (f.eks. arbeidsmiljøloven) anses som selvstendig: Det blir vanskelig å overprøve vedkommendes status når den allerede er entydig fastslått av tre andre instanser (se fig. 2).*

#### *Vilkårene for momsregistrering*

Essensen i de vilkår som må foreligge for at en skal bli registrert i momsregisteret, er at man skal utføre *reell* selvstendig næringsdrift. Det er med andre ord ikke spørsmål om vedkommende *sier* at han skal være selvstendig næringsdrivende. Den måten han driver sitt arbeid på må være av en bestemt karakter for at hans virksomhet skal anses å være reell selvstendig næringsdrift og altså kvalitativt forskjellig fra en ansatts arbeidssituasjon. Momentlistene som følger er basert på Skattedirektoratets arbeidsgiverhefte del I, s. 16–19.

Momenter som tilsier næringsdrift er:

- vedkommende *påtar* seg utførelsen av et bestemt arbeidsresultat
- vedkommende har *større ansvar* for arbeidsresultatet enn lønns-takeren
- vedkommende er *friere* under utførelsen av arbeidet
- vedkommende har et *fast forretningssted* for sin virksomhet
- vedkommende har *egne maskiner og transportmidler* som må til under utførelsen av arbeidet
- arbeidet vedkommende utfører må ha en *viss varighet* og et *visst omfang*.
- vedkommende må påta seg arbeidet *på eller fra et fast driftssted* (kontor, verksted). Hvis dette punktet ikke er tilfredsstillt må det i alminnelighet gjøres bruk av egne driftsmidler, arbeides med egne materialer, benyttes egne ansatte.

Momenter som tilsier *lønnstakerforhold*:

- har bare én oppdragsgiver
- er én av mange engasjert til et bestemt arbeid
- stiller bare sin egen *arbeidskraft* til rådighet mot et bestemt vederlag
- *ikke* fast driftssted
- *ikke* egne maskiner utover det ansatte har
- holder *ikke* selv materialer
- har *ikke* egne ansatte
- arbeidsvederlaget er i hovedsak *nettoinntekt*
- utgifter som følger med arbeidet er i hovedsak av samme slag som de utgifter *lønnstakere* i alminnelighet har, f.eks. reise til og fra arbeidsstedet.

For å bestemme vedkommendes status må man på bakgrunn av de ovennevnte momenter foreta en *helhetsvurdering*.

Vårt poeng er at kontraktørene i virkeligheten *ikke* oppfyller vilkårene for selvstendig næringsdrift.

*Tvert imot lar kontraktørvirksomheten seg mye bedre beskrive ved hjelp av de momenter som (jfr. ovenfor) tilsier lønnstakerforhold.* Erfaringene fra fylkesskattekontorene viser: Kontraktøren har som regel bare én oppdragsgiver (mer eller mindre fast). Han er



*Mange av kontraktørene har liten eller ingen regnskapserfaring, noe som har skapt store ekstraproblemer for de enkelte fylkesskattekontorene.*

én av mange engasjert til et bestemt arbeid. Han stiller bare sin arbeidskraft til disposisjon (oftest mot fast timepris eller avtalt sum). Oppdragsgiveren holder nemlig alle materialer og maskiner, utfører papirarbeidet og har ansvarsretten overfor bygningsmyndighetene. Det er videre oppdragsgiveren som fordeler jobbene mellom lagene og generelt har en instruksjonsmyndighet (med hensyn til selve utførelsen av arbeidet; tid, sted osv.) som går langt utover spesifisering av leveringsbetingelser (som alltid vil være nødvendig). Kontraktøren står kort sagt under oppdragsgivers kontroll. En klausul i kontrakten om at forholdet skal anses som selvstendig næringsdrift er ikke avgjørende – tvert imot skaper den en formodning om at den ikke beskriver det faktiske forhold. Det kan også slås fast at kontraktøren ikke har noe fast driftssted, han har ingen ansatte og hans arbeidsvederlag er i hovedsak nettoinntekt.

Hvorfor blir de så allikevel registrert? Fordi registreringen bare er et spørsmål om å svare «riktig» på de spørsmålene skjemaet stiller. Med «riktig» menes her å skrive de opplysninger som leder til at man blir å anse som selvstendig og derved registreringspliktig, uten at opplysningene er i samsvar med virkeligheten. Fylkesskattekontoret i Oslo bekrefter at dette er et stort problem. Dette fylkesskattekontoret har utarbeidet et eget tilleggsskjema med krav om mer utfyllende opplysninger, men har gjort den erfaring at det ikke tar lang tid før de aktuelle personer lærer seg å fylle ut også dette «riktig».

Det stilles ingen faglige krav til den som skal registreres. Fylkesskattekontorene har ingen hjemmel for å påse at andre lover en momsloven overholdes. Konklusjonen blir at det å registrere seg i momsregistret er en relativt kurant affære.

Det kan være en noe forskjellig praktisering på de forskjellige fylkesskattekontorene. Nektes man registrering på ett fylkesskattekontor vil man kanskje lykkes bedre på et annet. Fra f.eks. Fylkesskattekontoret i Østfold sies det at man, til tross for at det ved et avslag på registrering alltid underrettes om klageadgangen, ennå ikke har fått inn en eneste klage. Den som får avslag løser heller problemet ved å registrere seg i et annet fylke, eller eventuelt i en annen bransje.

Det kan i aller høyeste grad være grunn til å stille spørsmålstegn ved den avgjørende betydning man har tillagt momsregistreringen når det gjelder håndhevelsen av andre lover. *Det er først etterpå (ikke på forhånd, som ved momsregistreringen) og ved stedlig kontroll fra skatte-, avgifts- og andre impliserte myndigheter at de faktiske forhold eventuelt kan komme for dagen.*

Leiefirmaene krever en noe nærmere redegjørelse: Den tradisjonelle leiefirmavirksomheten, som virkelig er utleie av personer som er ansatt i utleiefirmaet, omfattes ikke av momsloven overhodet. Den gjelder bare selvstendig næringsdrivende. Som vi tar opp senere i kapitlet er imidlertid det som kalles leiefirmaer i dag i stor grad organisert kontraktørvirksomhet. At denne private arbeidsformidling som dette representerer er ulovlig, er intet vesentlig hinder så lenge bestemmelsene om dette ikke håndheves. Fylkesskattekontorene har ikke hjemmel for å påtale dette forhold.

Leiearbeideren registrerer seg også i momsregisteret. På samme måte som for andre kontraktører bli det bare spørsmål om hvilke svar han gir på registreringsskjemaene. Det skjer like lite her som ellers en overprøving av de faktiske forhold.

Utenlandske arbeidere har i henhold til fremmedloven plikt til å registrere seg hos politiet. At dette ikke gjøres er heller ikke noe stort problem for disse kontraktørene, all den tid påtalemyndigheten prioriterer også håndhevelsen av *denne* loven lavt.

## *2. Hvorfor bruker arbeidsgivere kontraktører?*

### *Skjerpet konkurranse*

I dag er det et kjøpers marked i byggebransjen, noe som selvfølgelig betyr skjerpet konkurranse. Denne forsterkes ved at firmaer fra våre naboland på grunn av stagnasjonen der søker å komme inn på det norske byggemarkedet. Den harde konkurransen bidrar nok til at eventuelle motforestillinger mot å benytte kontraktører med den urettmessige omgåelse av lover og regler for ansatte som dette innebærer, skyves unna.

Byggebransjen er spesielt sesongbetont. Det kan neppe være dette alene som er avgjørende for bedrifter som bare bruker kontraktø-



rer – det vil jo alltid være *noe* å gjøre, selv i lavsesongen. Imidlertid vil det for bedriften være fordelaktig å kunne bruke kontraktører til å dekke den kapasitet som trengs utover lavsesongnivå.

### *Besparelser og konkurransevidning*

Firmaet betaler en fast pris til kontraktører og intet utover dette. Selv om denne pris pr. time ligger noe høyere enn timelønnen for en ansatt, oppnås allikevel store besparelser. Eksempler på *direkte* besparelser: Firmaet

- slipper å betale arbeidsgiveravgift til folketrygden.
- slipper å betale sykelønn i arbeidsgiverperioden.
- slipper utbetaling av feriepenger.
- slipper utgifter til de sikkerhetstiltak som arbeidsmiljøloven foreskriver.

Som eksempel på *indirekte* besparelser kan nevnes at man slipper utgifter til det administrative arbeid som følger med det å ha ansatte (skattetrekk, utregning av feriepenger, osv.). Ved at lover og regelverk er satt ut av spill kan man dessuten oppnå økt «effektivitet» (lovene tar jo i første rekke sikte på å ivareta ulike interesser, mindre på å øke effektiviteten).

Denne senkningen av kostnadsnivået for bedriften kan gi seg utslag i en direkte økt fortjeneste hvis bedriften beholder det samme prisnivå som ved bruk av ansatte, noe som ofte er tilfelle, særlig for ferdighusfirmaene som opererer med faste prislister.

I andre tilfelle kan imidlertid bedriften av konkurransehensyn velge å benytte de lavere omkostningene til å senke prisene på sine produkter. Dette resulterer selvsagt i en betydelig konkurransevidning til fordel for bedriften (se kap. V).

Resultatet blir at selv bedrifter som har vært blant de mest resolute motstandere av kontraktørvirksomheten kan bli «tvunget» til selv å gå over til å bruke kontraktører, for ikke å bli utkonkurrert.

### *Omgåelse av folketrygdens bestemmelser for arbeidsgivere*

For en ansatt må arbeidsgiveren i tillegg til lønnen betale arbeidsgiveravgift til folketrygden. I avgiftssone 1 (som er den mest vanlige) utgjør denne et beløp tilsvarende 16,8 % av lønnen (pr. 1983). For

de andre avgiftssonene er avgiftssatsene henholdsvis 13,6 %, 11,6 % og 7,6 %.

For en kontraktør blir det ingen arbeidsgiveravgift å betale. Som tidligere nevnt medfører en registrering i momsregisteret at det ikke skal betales arbeidsgiveravgift. Det anses da ikke å foreligge noe ansettelsesforhold. Av samme grunn har bedriften ikke noe sykelønnsansvar for kontraktøren. For en ansatt må arbeidsgiveren betale full lønn de første 14 dager den ansatte er syk, det vil si i den såkalte arbeidsgiverperioden.

Dette innebærer til sammen svært store besparelser for bedriften.

### *Omgåelse av arbeidsmiljøloven*

Fordelene ved å bruke kontraktører var ikke så store før den någjeldende arbeidsmiljøloven trådte i kraft i 1977. Den gamle arbeidervernloven omfattet nemlig også enmannsbedriftene. Den nye arbeidsmiljøloven gjelder ikke for disse. Med sin status som selvstendig næringsdrivende omfattes med andre ord ikke kontraktøren av arbeidsmiljøloven, som bare gjelder for ansatte.

Det synes å være klar sammenheng mellom kortere byggetider og framveksten av kontraktørvirksomheten. Det sterke tidspresset i byggebransjen skyldes både den generelt skjerpede konkurranse, og at dagens inflasjon og rentenivå spesielt oppmuntrer til forsert planlegging og produksjon. På denne bakgrunn er det lett å se at det er gunstig for arbeidsgiverne å bruke kontraktører. Den ansattes arbeidstid er underlagt arbeidsmiljølovens bestemmelser. Noen dispensasjon er det av mange gode grunner vanskelig å oppnå. Kontraktøren derimot kan arbeide så mye han vil, når han vil.

Når det gjelder den ansatte må også arbeidsmiljølovens sikkerhetsforskrifter følges. Kontraktørene er derimot helt ubundet også av disse bestemmelser. Her spares store beløp for bedriften.

Hvis en arbeidsgiver har unnlatt å sørge for de reglementerte vernetiltak for den ansatte, får han pålegg fra Arbeidstilsynet om å sette disse i verk. Svært ofte engasjerer arbeidsgiveren da en kontraktør til å utføre arbeidet og slipper på den måten unna arbeidsmiljølovens bestemmelser.



*Ved at arbeidsgiver bruker kontraktører, slipper man også unna arbeidsmiljølovens bestemmelser. Den gjelder ikke for «selvstendige».*

Det ligger også vesentlige besparelser i at bedriften slipper alle andre typer miljøtiltak, f.eks. bedriftshelsetjeneste.

I henhold til arbeidsmiljøloven har den ansatte et vern mot usaklige oppsigelser. Arbeidsgiveren kan ikke si opp ansatte etter eget forgodtbefinnende, men må følge lovens regler både for begrunnelse og framgangsmåte.

I forhold til kontraktøren trenger ikke bedriften å ta slike hensyn. Heller ikke disse reglene gjelder for kontraktøren. Kontraktøren har bare krav på den beskjeftigelse som avtalen innebærer. Bedriften får altså en adskillig mer «letthåndterlig» arbeidskraft.

### *Omgåelse av fagbevegelsen*

Ansatte er som hovedregel organisert i fagbevegelsen. Dette medfører at bedriften må forholde seg til fagbevegelsen, tariffavtaler og hovedavtalen.

Kontraktørene er i liten grad organiserte. Dette betyr at bedriften, på en helt annen måte enn i forholdet til ansatte, ensidig kan fastsette betingelsene.

Det er flere eksempler på at en bedrift har sagt opp sine ansatte og tilbudt dem jobb som selvstendige like etter at disse ansatte har organisert seg og bedt om overenskomst.

I et demokratisk land som Norge har fagorganiserte streikerett i henhold til inngåtte avtaler. Kontraktører streiker derimot aldri. Tvert imot vil kontraktørene ofte være dem bedriften tyr til dersom dens ansatte har gått til streik. (Under arbeidskonfliktene i 30-åra var dette svært vanlig.)

### *Omgåelse av andre lover*

Det kan også nevnes flere andre bestemmelser som bedriften kan omgå ved å bruke kontraktører istedenfor ansatte. Vi vil her spesielt nevne ferieloven (med bestemmelser om ferie og fritid, samt feriepenger) og aksjelovens bestemmelser om bedriftsdemokrati. I bedrifter av en viss størrelse som er organisert som aksjeselskap, har de ansatte representasjonsrett i bedriftens styrende organer. Denne bestemmelsen er som kjent ikke ensidig populær på arbeidsgiversiden. Ved bruk av kontraktører unngår disse bedriftene be-

stemmelsen. Kontraktørene regnes ikke som ansatte og har derfor ingen slik representasjonsrett.

### *Spesielt om leiefirmaer*

Selv om det er noe på siden av vårt hovedtema, må vi berøre leiefirmavirksomheten (denne vil sannsynligvis bli tatt opp som eget tema i en senere rapport). Det tradisjonelle leiefirma er et firma som leier ut sine ansatte til et annet firma. Parallelt med kontraktørvirksomhetens utbredelse har det imidlertid også vokst fram leiefirmaer av en noe annen karakter. Disse kan kort og godt karakteriseres som en utvidet og organisert form for kontraktørvirksomhet. Det slike leiefirmaer gjør er å formidle kontakt mellom kontraktører og oppdragsfirmaer, mot vederlag. Dette bekreftes også av fylkesskattekontorenes erfaringer.

Leiearbeiderne (som ofte er fra de andre nordiske land), fungerer som en form for arbeidskraftsreserve som kan settes inn der det er akutt behov for masseinnsats. Dette gjør seg spesielt gjeldende når det er spørsmål om å holde tidsfrister, og også når spesielle arbeidsoperasjoner skal dekkes. Erfaringer viser at disse leiearbeiderne ofte er enda mer «samarbeidsvillige» med hensyn til pris, arbeidstid og arbeidsforhold enn det «vanlige» kontraktører er. Disse hever nemlig ikke sjelden arbeidsledighetstrygd i hjemlandet parallelt. Videre har de egeninteresse av å jobbe mest mulig konsentrert, fordi arbeid ofte er deres eneste motiv for å være i Norge.

### *«Her er det kun snakk om inntjening»*

Vi har i dette kapitlet tatt for oss hvorfor arbeidsgiverne bruker kontraktører. Som eksempel på arbeidsgiverens motivasjon gjengir vi her en autentisk samtale mellom en journalist og en arbeidsgiver som har sagt opp samtlige ansatte og tilbudt dem å jobbe som kontraktører i steden.

*Journalisten:* Vi undersøker en sak angående oppsigelser av noen tømmerere i ferdighusfirmaet. Jeg lurte på om jeg kunne få snakke med noen ansvarlige i firmaet?

*NN.* Du kan få snakke med meg.

*J.* Det vi lurte på som er litt uklart, er hvorvidt dere skal slutte å bygge hus eller ikke? Er det derfor man sier opp disse tømmerne eller er det andre årsaker?

*NN.* Vi vil ikke slutte å selge hus, men vi vil ikke sette dem opp med egne snekkere. Vi vil i hvert enkelt tilfelle gå ut og få tilbud på bygging av hus og ta inn underentreprenører.

*J.* Hvorfor beslutter dere plutselig å slutte med å bruke egne ansatte?

*NN.* Vi har jo vurdert dette kostnadmessig. Vi har drevet med egne snekkere siden 68–69, og det har stort sett fungert bra, men vi konkurrerer med et firma som driver på den måten som nevnt, derfor har vi redusert antall snekkere. For et par år siden hadde vi 14–15 snekkere, idag har vi 7.

*J.* Vil det si at dere bygger færre hus, eller at dere bruker selvstendig næringsdrivende?

*NN.* Vi har ikke brukt selvstendig næringsdrivende hittil, så du kan si at vi har satt opp færre hus. Vi er litt i tvil om det er riktig å bruke egne snekkere slik vi gjør idag. Derfor har vi besluttet å prøve den ordningen jeg skisserte i sted. Men, som vi har sagt til snekkerne, så er det ingen kritikk av dem. Hvis vi finner ut at ordningen ikke svarer til forventningene, kan det godt tenkes at vi vil ta dem inn igjen som ansatte.

*J.* Når du sier at det er av konkurransemessige årsaker, vil det si at man senker prisen til kjøper ved at man bruker selvstendige næringsdrivende?

*NN.* Nei, da.

*J.* De må betale det samme?

*NN.* Her er det kun snakk om inntjening. Vi lurer jo litt på om inntjeningen kan bli større ved å bruke underentreprenører. Det er jo det som egentlig er poenget for oss.

*J.* Hvilke poster vil man spare utgifter på?

*NN.* Når man bruker underentreprenører avtaler man på forhånd en fast pris. Det som skjer idag er at man må betale alt som snekkeren fører opp på timeseddelen, blant annet ventetimer som det bli en del av. Poenget for oss er om det kan bli billigere eller gi større inntjening å bruke underentreprenører. Det vet vi selvfølgelig ikke,

men vi er i den situasjonen at vi vil prøve. Dette har ingenting med snekkerne å gjøre, vi er meget godt fornøyd med dem.

*J.* Så det har ingen sammenheng med at Bygning ba om tariffavtale nå? Det faller jo sammen i tid.

*NN.* Nei, det har overhodet ingen ting med det å gjøre. Vi har til og med sagt som så, at vi gjerne vil beholde de snekkerne vi har, hvis de kunne tenke seg å gå over til å bli selvstendige snekkere.

*J.* Når du sier at hvis det viser seg at ordningen ikke svarer til forventningene, vil dere gå tilbake til fast ansettelse etter et par år...

*NN.* Det har jeg ikke sagt.

*J.* Har du ikke litt dårlig samvittighet ved å bruke snekkerne nærmest som prøvekaniner?

*NN.* Jeg sa jo ikke at vi ville gå tilbake til ordningen av idag om et par år. Hadde vi trodd at vi ville gå tilbake til den, ville vi jo aldri ha startet en omlegging.

Jeg føler det ikke slik at vi bruker snekkerne som prøvekaniner. Vi har jo tilbudt dem som ønsker det å bygge våre hus som selvstendig næringsdrivende. Jeg må få opplyse at ca. 90 % av forhandlerne av vår type ferdighus driver slik vi har tenkt å legge om til. Det er et fåtall av disse forhandlerne som driver med egne ansatte.

*J.* Det er jo muligheter for at Bygning vil ta ut stevning for usaklig oppsigelse fordi dere vil si opp tømmerne og tilby dem å begynne som selvstendige næringsdrivende. Har du noen kommentarer til en slik sak? Hvordan tror du den vil bli vurdert av Arbeidsretten?

*NN.* Det har jeg ikke noen formening om. Vi har fått beskjed fra snekkerne som er ansatt nå, om at de vil fortsette inntil oppsigelse er rettslig utprøvd. Det vil vi gå med på, de vil antagelig få skriftlig beskjed idag. Det er klart at vi vil ha dette i lovlige former.

Vi er ikke sikre på hva snekkerne vil oppnå, men jeg tror ikke de vil oppnå annet enn opprivende krangling. Det er ikke vi interessert i, vi kan jo fortsatt tenke oss å la snekkerne få bygge våre hus hvis de ønsker det. Det har det vært maktpåliggende for oss å si. Vi ser jo at vi setter dem i en kinkig situasjon ved at de blir oppsagt.

### 3. *Hvorfor blir arbeidstakere kontraktører?*

#### *Frivillighet eller tvang*

Noen av kontraktørene har blitt dette av egen, fri vilje. Det kan skje ved at en ansatt selv sier opp og går over til å arbeide som selvstendig. Det kan også skje ved at de ansatte godkjenner bedriftens forslag om overgang til kontraktørvirksomhet. Tilsvarende kan en person som er ny i bransjen og uten ansettelse velge å jobbe som selvstendig istedenfor å søke ansettelse.

Imidlertid viser erfaringene at man ofte er tvunget til å operere som kontraktør, for å få beskjeftigelse, fordi de bedrifter som har noe arbeid å tilby utelukkende bruker kontraktører.

Enda mer direkte eksempel på at arbeidsgiverne tvinger folk til å bli kontraktører, har vi i de tilfelle hvor bedriften sier opp samtlige ansatte med et samtidig tilbud om å jobbe som kontraktører. Dette må forøvrig antas å være usaklige og derved ulovlige oppsigelser.

Det er utsikter til økonomisk gevinst som må antas å være den primære motivasjonskilde for det å bli kontraktør. Denne sikres ved følgende forhold:

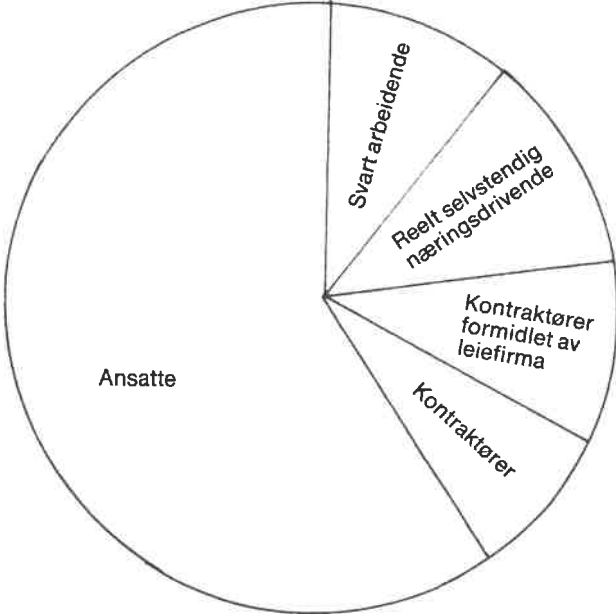
- høyere pris pr. time,
- langt større fradragmuligheter skattemessig enn det den ansatte har,
- muligheter til å jobbe så lenge man vil og når man vil,
- større anledning til å jobbe svart.

I tillegg har det også betydning at man får en noe større frihet i arbeidssituasjonen. Det kan heller ikke utelukkes at det ligger en viss statusverdi i det å være «selvstendig». (Uten at vi tror det har noen avgjørende betydning, kan det nevnes at man f.eks. får adgang til spesielle billigbutikker for selvstendig næringsdrivende.)

Det er som oftest unge folk som velger å bli kontraktører. Mange av disse har på grunn av sin unge alder ikke erfaring fra dårligere tider og fagbevegelsens kamp for gode og sikre arbeidsforhold. Disse vil derfor ha lettere for å gi avkall på den beskyttelse og solidaritet som ligger i ansettelsesforholdet, til fordel for muligheten til å utnytte egne kvalifikasjoner til maksimal fortjeneste.



Figur 3. Oversikt over yrkesutøvere i byggebransjen



### *Godtgjørelsen*

Den godtgjørelse kontraktøren får pr. beregnet time er høyere enn den ansattes timelønn. For arbeidsgiveren er han jo likevel mye billigere enn den ansatte.

Kontraktøren må imidlertid selv dekke sin andel til folketrygden, dvs. 10,8 % (pr. 1983) av det han tjener. Han får ingen inntekter i arbeidsgiverperioden dersom han blir syk. Han får ikke feriepeng-er. Han kan også risikere å bli holdt økonomisk ansvarlig for kontraktens oppfyllelse ved langvarig sykdom. Sannsynligvis velger vel kontraktøren imidlertid å legge vekt på utsiktene til økt gevinst og håper at behovet for sosiale ytelser ikke blir aktuelt og at kontraktens oppfyllelse ikke medfører problemer.

### *Omgåelse av arbeidsmiljøloven*

Fordi han anses som selvstendig næringsdrivende er kontraktøren ikke bundet av arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid og sikkerhetstiltak. Han kan altså jobbe 24 timer i døgnet, kvelder, netter og helger om han så ønsker. For ham betyr dette at han kan tjene langt mer enn som ansatt. Ved å unnlate å koste på sikkerhetstiltak kan han så oppnå maksimal fortjeneste.

### *Nærmere om skattefradragrett*

I og med momsregistreringen får kontraktøren status som selvstendig med hensyn til skattelovgivningen. Uten at det stilles spørsmålstegn ved hvor reell denne påståtte næringsvirksomheten og dermed utgiftene, er kan kontraktøren nå lettere trekke fra en rekke utgifter. Eksempelvis: kjøp og drift av bil, utgifter til bolig og telefon på grunn av «hjemmekontor», kjøp av aviser, tidsskrifter og reiser på grunn av «virksomheten», m.m. Det er ifølge ligningsmyndighetene, langt vanskeligere å kontrollere fradragenes berettigelse når vedkommende er selvstendig enn når han er ansatt.

For utlendinger, som leiefirmaene vesentlig rekrutterer fra, kommer ekstra gunstige regler om skattefrihet (til en viss grad) inn.

### *Svart arbeid*

Som kontraktør kan man lettere jobbe svart. Med dette vil vi ikke si at alle kontraktører gjør det og/eller at ingen ansatte gjør det. Kon-

traktører har imidlertid mye større *muligheter* til å jobbe svart.

For det første disponerer han sin tid friere enn den ansatte. For det andre er det lettere å unndra oppgjør til kontraktøren offentlighetens lys, fordi hans virksomhet er mindre oversiktlig enn den ansattes.

Fra forskjellige hold i bransjen fortelles det om kontraktøren som jobber offisielt en del av året, men så går over til å jobbe svart for på den måten å redusere skatten.

Erfaringene viser at det er særlig vanlig at leiearbeiderne i den nevnte type leiefirma jobber svart. Ofte er timeprisen som forlanges for leiearbeidere så lav at det opplagt må være utbetaling av svarte oppgjør som forutsettes.

## IV Omfanget

### *1. Kontraktører i stadig flere bransjer*

Kontraktørvirksomheten har de siste årene hatt en sterk økning i hele den vestlige verden. Også i Norge har vi registrert en økning i antall kontraktører. Dette gjelder blant annet i følgende sektorer:

- bygg- og anleggssektoren
- transport
- serviceyrker, f.eks. frisørfaget
- industri, f.eks. tekstilindustrien
- oljerelatert virksomhet.

Selv om kontraktørvirksomheten foreløpig opptrer innenfor et begrenset antall sektorer i næringslivet, er det mye som tyder på at denne måten å organisere næringsvirksomhet på kommer til å bre om seg også til andre bransjer. Kontraktørvirksomheten er altså ikke et overgangsfenomen i en enkelt bransje, det er en måte å organisere produksjon og service med sikte på en systematisk omgåelse av offentlige regler og forskrifter.

Når det gjelder godstransport på land har leiebilfirmaene overtatt det meste av markedet. Dette skjer på to måter. I noen tilfeller har sjåførene etablert seg som selvstendig næringsdrivende og kjøpt lastebilene av bedriften de tidligere var ansatt i. I andre tilfeller er det oppdragsgiver som eier lastebilen. Bilen leies ut til oppdragstaker som så går til fylkeskattetekniskontoret for å få registrert sitt firma i momsregisteret.

Også i service-yrkene har kontraktørvirksomheten bredt om seg,

selv om forholdene ikke alltid ligger like godt til rette for det her. Likevel er det en rekke servicesektorer hvor det stadig oftere skjer at personer som har vært ansatte registrerer seg i momsregisteret og så leier maskiner av oppdragsgiver. Dette har man sett eksempler på i frisørfaget, hvor endel frisører har leiet ut enkeltstoler til personer som før var ansatte. Dette er imidlertid blitt begrenset noe etter at fylkesskattekontorene innskjerpet reglene for selvstendig næringsdrift.

Også innenfor industrien blir det stadig mer alminnelig at arbeidsgeberne tilbyr de ansatte å bli kontraktører. I Sør-Norge har f.eks. en entreprenør etablert 17 tekstilfabrikker i løpet av de siste 2–3 årene – uten noen vanlige ansatte.

I handelsnæringen er utbredelsen av kontraktørvirksomheten satt i system med dannelsen av Norges Franchiseforbund. Målsettingen for denne foreningen er å omdanne handelsnæringen fra tradisjonelle sektorer med ansatte til små celler av selvstendig næringsdrivende.

## *2. Statistisk presentasjon*

### *Omfanget på landsbasis*

Det har til nå vært vanskelig å framskaffe tall som klart viser omfanget i bruken av kontraktørvirksomheten i byggebransjen. Dette henger sammen med at dagens statistikk ikke greier å fange opp kontraktørvirksomhetens egentlige omfang. Ved å bruke kombinasjon av ulike dataregistre kan man likevel danne seg et visst bilde av situasjonen, men selv da er det knyttet klare begrensninger til tallmaterialet. På denne bakgrunn har Statistisk Sentralbyrå knyttet visse reservasjoner til hvor god statistikken som ligger til grunn for «enmannsfirmaene» er.

I denne rapporten tar vi utgangspunkt i analyser gjort med basis i momsregisteret og bedrifts/foretaksregisteret. Momsregisteret bygger på tall innsamlet ved de enkelte fylkesskattekontor i landet og gir en løpende oversikt over antall firma, deriblant antall enperson-eide firma i de ulike bransjene. *Det er imidlertid ikke sammenfall mellom våre betegnelser på hva en kontraktør er og tallene i moms-*



*Antall enmannsfirmar har økt sterkt de siste årene og ved utgangen av 1983 var det omlag 30 000 enmannsfirmar i byggebransjen.*

*registeret*. I tillegg til kontraktørene finnes også seriøse enmannsbedrifter i momsregisteret. Det problematiske er således å anslå hvor mange som er kontraktører ut fra det totale antall enperson-eide firma i bygg- og anleggsbransjen.

Bedrifts/foretaksregisteret bygger på opplysninger innhentet av Statistisk Sentralbyrå. Dette registeret tar utgangspunkt i alle arbeidsgivere og alle som driver momspliktig virksomhet. Tallene fra momsregisteret og bedrifts/foretaksregisteret er imidlertid ikke direkte sammenliknbare og vi har derfor valgt å presentere dem hver for seg. (Tabell 1 og 2 presenterer beregningene fra momsregisteret, mens tabell 3 og 4 er basert på bedrifts/foretaksregisteret.)

Det bør understrekes at de fire tabellene (1–4) ikke direkte måler antall kontraktører, men antall *enpersoneide firma* (momsregisteret) og antall firma med *en person sysselsatt* (bedrifts/foretaksregisteret). Man kan imidlertid med en viss rett slutte noe om antall kontraktører med basis i disse tallene.

### *Fylkesvis oversikt*

Det har vært en betydelig vekst i antall momsregistrerte i bygg- og anleggsbransjen de siste årene. Siden 1978 har tallet steget fra ca. 30 000 registrerte firma til omlag 34 000 i 1980 og hele 38 000 firma totalt i 1983 (se tabell 1).

For landet sett under ett utgjør de enpersoneide selskapene 77 % av det samlede antall selskaper i bygg- og anleggsbransjen. Det er imidlertid visse variasjoner mellom fylkene. Lavest andel enpersoneide firma finner man i Oslo med 68 %, mens de fleste fylkene forøvrig ligger på en andel enpersoneide firma fra 83–87 % av det totale antall firma i bygg- og anleggsbransjen. (jfr. tabell 1).

### *Bransjemessig omfang*

I tabell 2 er det tatt utgangspunkt i de to fylkene Oslo og Akershus som grunnlag for å studere variasjoner i *enpersoneide firma* mellom de ulike bransjene i bygg og anlegg. Oslo har som tidligere nevnt den laveste andelen enpersoneide firma (68 % av alle firma i bygg- og anlegg i Oslo er enpersoneide), mens Akershus har 81 % enpersoneide firma i prosent av det totale antall firma i bygg- og anlegg. Akershus ligger på et slags landsgjennomsnitt når det gjel-

Tabell 1. *Empersonsede firma i bygg og anlegg fordelt på fylke og bransje (pr. sept. 1983)*

ANDEL ENPERSONEIDE FIRMA													
FYLKE	Oppfør. av bygg	Blikken- slagere	Rør- leggere	Elektr. install.	Malere tapetscr.	Glass- mesternr.	Annet bygge- bygearb.	Alm. anleggs- virks.	Graving sprengning grunnar.	Firma i alt i bygg / anl.	Hvorav enperson- sietere	Andel en- personiere i % av firm.	
Østfold	1.057	44	93	35	146	12	67	10	334	2.141	1.798	84	
Akershus	1.287	62	138	44	216	22	158	13	397	2.886	2.338	81	
Oslo	843	60	105	69	294	26	170	6	112	2.488	1.685	68	
Hedmark	994	31	71	18	98	2	39	17	377	1.894	1.665	87	
Oppland	1.167	15	81	35	105	3	32	11	397	2.122	1.846	87	
Buskerud	1.237	30	102	46	168	7	88	7	425	2.489	2.100	85	
Vestfold	824	18	67	49	91	10	45	8	263	1.700	1.375	81	
Telemark	704	17	57	27	89	8	34	16	370	1.524	1.272	83	
Aust-Agder	485	16	33	29	50	5	13	8	176	990	815	82	
Vest-Agder	531	21	44	35	83	4	21	7	203	1.204	949	79	
Rogaland	1.092	20	68	48	129	14	48	9	409	2.442	1.839	75	
Hordaland	1.588	49	157	63	147	11	64	19	522	3.140	2.621	83	
Sogn og Fjordane	663	3	64	19	72	1	9	10	196	1.231	1.037	84	
Møre og Romsdal	1.044	21	94	48	142	15	25	19	360	2.177	1.768	81	
Sør-Trøndelag	806	31	57	23	101	6	42	13	270	1.641	1.349	82	
Nord-Trøndelag	495	10	48	2	73	6	10	3	261	1.048	908	87	
Nordland	1.211	20	87	54	83	5	18	9	405	2.187	1.892	87	
Troms	839	12	59	43	85	6	25	9	274	1.550	1.352	87	
Finnmark	291	16	41	25	35	4	10	1	137	665	560	84	
HELE LANDET	17.158	496	1.466	712	2.207	167	918	195	5.838	38.005	29.264	77	

Kilde: Momsregisteret til skattedirektoratet, kjørt på oppdrag fra FAFO ved Statistisk Sentralbyrå.



Tabell 2. Enpersoneide firma i bygg og anlegg fordelt på bransje for Akershus og Oslo (pr. sept. 1983)

BRANSJE	AKERSHUS			OSLO		
	Firma i alt	Hvorav enperson eide	% enperson eide firma	Firma i alt	Hvorav enperson eide	% enperson eide firma
Oppføring av bygn.	1.509	1.287	85	1.143	843	74
Blikkenslagere	77	62	81	95	60	63
Rørleggere	201	138	69	206	105	51
Elektrisk inst.	103	44	43	155	69	45
Maler og tapetserarb.	244	216	89	372	294	79
Glassmesterarb.	34	22	65	46	26	57
Annet byggearb.	181	158	87	236	170	72
Alm. anleggsvirk.	30	13	43	30	6	20
Graving, sprengn.	503	397	79	201	112	56
Bygg og anlegg totalt	2.886	2.338	81	2.488	1.685	68

Kilde: Momsregisteret til skattedirektoratet, kjørt på oppdrag fra FAFO ved Statistisk Sentralbyrå.

der omfanget av enpersoneide firma i henhold til momsregisterets tall.

Den høyeste andelen av enpersoneide firma finner man innen oppføring av bygg. Mens 85 % av alle firma er enpersoneide i oppføring av bygg i Akershus er det 74 % som er enpersoneide innen denne gruppe i Oslo.

Også når det gjelder såkalt «annet byggearbeid» er andelen enpersoneide firma høyt både i Akershus og i Oslo. Denne gruppen innbefatter parkettlekking og sliping, skumplastisolering, osv. For Akershus' vedkommende er 87 % av alle firma i gruppen «annet byggearbeide» enpersonfirmaer, mens den tilsvarende andelen i Oslo er 72 %.

Også for gruppen malere og tapetserere er andelen enpersoneide firma høyt i begge fylker. I Akershus er hele 89 % av alle firma enpersoneide firmaer, mens andelen enpersoneide firma blant malere og tapetserere i Oslo ligger på 79 %.

Den laveste andelen av enpersoneide firma finner vi blant de

elektriske installasjonsarbeiderne og i det som kalles alminnelig anleggsvirksomhet. For gruppen elektrisk installasjonsarbeid er andelen enpersonede firma 43 % i Akershus og 45 % i Oslo. Dette henger sammen med at elektrisk installasjonsarbeide krever egen autorisasjon. Omfanget av kontraktører er her mye mer begrenset på grunn av disse autorisasjonsbestemmelsene.

Når det så gjelder gruppen «alminnelig anleggsvirksomhet» innbefatter denne bygging og reparasjon av anlegg som veier, bruer, jernbaner etc. Mens 43 % av firmaene i denne gruppen er enpersonede firma i Akershus, er det bare 20 % som er enpersonede firma i denne gruppen i Oslo. Denne lave andelen henger her sammen med at det må anskaffes dyre maskiner for å utføre anleggsarbeide som kontraktører, mens tilsvarende ikke er tilfelle med de fleste andre bransjer i bygg- og anlegg.

Etter denne gjennomgangen kan en slå fast at det i første rekke er følgende bransjer som har *høy* andel av enpersonede firma:

- oppføring av bygninger
- maler- og tapetserarbeid
- annet byggearbeid.

Følgende bransjer har en *lav* andel av enpersonede firma:

- elektrisk installasjonsarbeid
- alminnelig anleggsvirksomhet

Sagt på en annen måte: Andelen av enpersonede firma er høy i bransjer hvor det ikke kreves autorisasjon, og hvor det heller ikke trengs stor anleggskapital for å drive egen virksomhet. I bransjer som derimot er beskyttet av autorisasjon (f.eks. elektrikere) eller hvor det kreves store og dyre maskiner for å utføre arbeidet, er andelen av enpersonede firma lav.

### *Endringer i næring og eieformer*

I tillegg til momsregisteret, kan man også med basis i bedrifts/foretaksregisteret få en oversikt over omfanget av enmannsbedrifter. Visse hovedtendenser peker seg ut når det gjelder endringer i forholdet mellom antall sysselsatte og næringsgren.



*Det er særlig mange enmannsbedrifter i bl.a. de to gruppene oppføring av bygninger og maler- og tapetserarbeid.*

*Tabell 3. Sysselsetting i bygg og anlegg etter bransje, fordelt på antall firma og ansatte totalt og for firma med én ansatt (1976–1982)*

BRANSJE	1976				1982			
	Totalt		Syssgr. 0-1		Totalt		Syssgr. 0-1	
	Antall firma	Syss.	Antall firma	Syss.	Antall firma	Syss.	Antall firma	Syss.
Oppføring av bygn.	13.615	49.979	7.496	6.301	19.101	48.489	12.486	10.426
Blikkenslagere	540	1.856	221	201	708	2.284	320	274
Rørleggere	1.618	8.060	606	531	2.083	8.907	890	750
Elektrisk inst.	1.101	11.161	243	206	1.352	13.497	331	250
Maler- og tapetserarb.	2.318	5.724	1.346	1.153	2.448	5.161	1.512	1.257
Glassmesterarb.	242	1.129	70	63	295	1.450	76	67
Annet byggearbeid	910	3.003	477	385	1.088	3.120	668	554
Alm. anleggsvirks.	336	9.025	110	102	361	10.245	117	100
Graving, sprengning og annet grunnarb.	5.121	13.814	2.610	2.264	6.166	14.838	3.630	2.873
Oljeboring	31	1.024	7	–	50	1.323	3	–
Totalt i bygg og anl.	25.832	104.775	13.186	11.206	33.651	109.314	20.033	16.551

*Kilde:* Bedrifts/foretaksregisteret til SSB, kjørt på oppdrag fra FAFO.

*Tabell 4. Oppføring av bygninger etter eieform og antall ansatte (1976–1982)*

EIEFORM	1976				1982			
	Totalt		Hvorav Syssgr. 0-1		Totalt		Hvorav Syssgr. 0-1	
	Antall firma	Syssl.	Antall firma	Syssl.	Antall firma	Syssl.	Antall firma	Syssl.
Enkeltperson	11.546	20.251	7.223	6.081	16.521	20.228	12.070	10.115
Ansvarlig selskap	1.184	4.360	193	160	1.218	3.442	257	206
Aksjeselskap	837	25.220	74	54	1.343	24.761	153	101
TOTALT	13.615	49.979	7.496	6.301	19.101	48.489	12.486	10.426

*Kilde:* Bedrifts/foretaksregisteret til SSB, kjørt på oppdrag fra FAFO

- Mens veksten i antall sysselsatte totalt bare har hatt en moderat økning fra omlag 105.000 i 1976 til vel 109.000 i 1982 (4 % økning), så har antall firma i bygg og anlegg totalt økt fra i underkant av 26.000 i 1976 til omlag 34.000 i 1982 (31 % økning). (Jfr. tabell 3)
- Antall firma med bare én person sysselsatt har økt fra vel 13.000 i 1976 til vel 20.000 i 1982.
- De aller fleste av disse nye foretakene er enmannseide firma i de to næringsgruppene «*oppføring av bygninger*» og i «*graving, sprengning og annet grunnarbeide*» (jfr. tabell 3).
- I næringsgruppen «*oppføring av bygninger*» har antall sysselsatte totalt økt fra 13.500 i 1976 til vel 19.000 i 1982 (omlag 41 % økning). Det meste av veksten skyldes etablering av enmannseide selskap (jfr. tabell 4).
- I 1976 var det omlag 11.500 enmannseide selskap i «*oppføring av bygninger*». I 1982 var antall slike firma økt til vel 16.500.
- Det har dessuten vært en klar vekst i etableringen av aksjeselskap. I 1976 var det ialt vel 800 aksjeselskap i «*oppføring av bygninger*». I 1982 var denne eieformen økt til vel 1.300. Samtidig er antall ansatte i aksjeselskap i denne næringen konstant på omlag 25.000 ansatte i hele perioden 1976–1982.

### *Oppsummering*

De statistiske undersøkelsene understreker at det har vært en betydelig økning i «enmannsfirmas» innen bygg- og anleggssektoren i Norge de siste årene. Siden 1978 har tallet på firma totalt i momsregisteret økt fra 30 000 til omlag 34 000 i 1980 og hele 38 000 i 1983. Av disse 38 000 firmaene i 1983, er vel 29 000 eller 77 % enperson-eide. Det er særlig innen gruppene oppføring av bygninger, male- og tapetserarbeide og det som i byggstatistikken kalles annet byggearbeide (parkettlekking, sliping, skumplastisolering etc.) at andelen enpersoneide firma er høy.

I følge bedrifts/foretaksregisterets tall har firma med bare en ansatt økt fra vel 13 000 i 1976 til vel 20 000 i 1982. Til sammen gir disse to tallene en ramme for økningen av såkalte «enmannsfirmas» i byggebransjen.

# V Virkninger

Det velferdssamfunn som er bygd opp i Norge etter andre verdenskrig står i fare for å bli betydelig svekket hvis omfanget av kontraktørvirksomheten fortsetter å øke. I dette kapitlet er hensikten å gå nærmere inn på de virkninger kontraktørvirksomheten har for det norske samfunn.

## *1. Virkninger innad i bransjen*

Den økte bruken av kontraktører i byggebransjen er i ferd med å skape store problem ved at mange seriøse firma underbys av firma som bruker kontraktører. Ved at disse kontraktørbrukerne slipper utgifter til for eksempel brakker, hvilerom, godkjente stillaser og andre tiltak som er pålagt bedriftene for å beskytte arbeidernes liv og helse, får disse firmaene et betydelig konkurransefortrinn. Resultatet blir at de bedriftene som har de dårligste sosiale forholdene konkurrerer ut de bedriftene som har skikkelige miljøforhold. De kortsiktige gevinstene for bedriftene ved bruk av kontraktører medfører samtidig en rekke ulemper for samfunnet. F.eks. resulterer innsparingene på sikkerhetstiltak i byggebransjen ofte i utgiftsposter i helsevesenet.

En del av denne konkurransevridningen skyldes også at utenlandske leiefirma som opererer i Norge har greid å unndra seg beskatning og således kan tilby langt lavere priser på anbud i byggebransjen:

«når utlendinger, selskaper og personer, klarer å unndra seg fra beskatning i Norge, vil det kunne medføre *konkurransesvridninger mellom norsk og utenlandsk arbeidskraft og mellom norske og utenlandske selskaper*. Skatten blir det vesentligste konkurransemiddel. Man klarer ikke å konkurrere uten ved selv å inngå på ordninger av mer tvilsom/uakseptabel skattemessig karakter.»

(Ravnaas-notatet, se referanselisten)

Omgåelse av og tilpasning til gjeldende lover og forskrifter gjennom bruken av kontraktører er altså blitt en viktig konkurransefaktor. For å oppheve konkurranseulikheten vil seriøse firmaer ofte tvinges til selv å bruke kontraktører.

Overgangen til kontraktørvirksomhet i byggebransjen fører til at små og mellomstore byggefirma pulveriseres og erstattes av mange enmannsbedrifter. Disse enmannsbedriftene engasjeres så av de store byggefirmaene. Kontraktørvirksomheten bidrar således til en konsentrasjon omkring de største bedriftene i byggebransjen. Dette kan ha uheldige distriktpolitiske såvel som kostnadmessige konsekvenser ved at det utvikler seg lokale monopoler som stiller uten særlig konkurranse fra andre byggefirma.

I enkelte distrikt har denne konkurransevidningen ført til at mange av de lokale, tradisjonelle firmaene er i ferd med å forsvinne. Dette vil sannsynligvis gjøre det vanskeligere å opprettholde en forsvarlig faglig standard innenfor de ulike faggruppene innen bygg- og anlegg.

## 2. Virkninger for fagopplæringen

Et av problemene med kontraktørvirksomheten er at den utnytter den erfaring og de kunnskaper som er bygget opp i bygningsbransjen, uten at kontraktørene selv er med på en tilsvarende fornyelse av bygningsbransjen. Kontraktørene undergraver således loven om fagopplæring i arbeidslivet. Svært få kontraktører har den nødvendige faglige bakgrunn til å bli godkjent som opplæringsbedrifter, og



*Kontraktørvirksomheten betyr svekkete opplæringsmuligheter i byggebransjen. Mange unge som «begynner for seg selv» står fullstendig på bar bakke hva fagkunnskaper angår.*



derved kommer samfunnet i mangel på faglært arbeidskraft. Mange av de firmaene som er blitt godkjent til opplæring, tar inn lærlinger kun for å skaffe seg billig arbeidshjelp. Opplæringen kommer i annen rekke.

Mange av kontraktørene arbeider dessuten på områder som er spesielt egnet for opplæring av lærlinger (f.eks. bygging av eneboliger). Men det er et brudd på lov om fagopplæring hvis kontraktørene tar inn lærlinger. Fra Rådet for fagopplæring i arbeidslivet er det opplyst at enkelte yrkesskoler likevel tar inn elever og utplasserer dem hos kontraktører, ofte i hele skoleåret. Stadig flere læregutter slutter dessuten i bedriftene før de har løst svennebrev, for å registrere seg som «selvstendig» næringsdrivende.

På sikt kan dette få svære uheldige følger for den videre utvikling av nivået i byggfagene.

Ved at antall ansatte i byggebransjen går ned og antall enmannsbedrifter øker, blir det *mindre tid og muligheter for å drive lærlingeinntak*. Dette har uheldige virkninger for *ungdomsarbeidsledigheten* og for *opplæring av faglært personale*. I siste instans betyr en svekket lærlingeordning også fare for flere arbeidsulykker ved at ukyndig personale settes til farefulle oppgaver som de ikke helt behersker.

### 3. Virkninger for arbeidstakerne

#### *Økt økonomisk ansvar og færre rettigheter*

Overgangen fra ansatt til kontraktør er som et tveegget sverd. På kort sikt kan overgangen til kontraktørstatus gi økte økonomiske fordeler. På litt lengre sikt derimot kan det bety store ekstrabelastinger å være kontraktør i forhold til å være ansatt. Det som kan fortone seg som et lokkende prosjekt med store fortjenestemuligheter kan, når byggeoppdraget er over, være skrumpet kraftig inn.

I endel tilfelle får kontraktøren en nedgang i inntekt. I noen grad skyldes dette at kontraktøren får mulighet til ulike former for fradrag slik at nettoinntekten blir lavere, men det kan også skyldes at kontraktøren påtar seg oppdrag til faste timepriser som kan vise seg å være satt for lavt når hele byggearbeidet er overstått.

Idet kontraktøren undertegner kontrakten med oppdragsgiver, som gjerne er en stor ferdighusbudrift eller et større entreprenørfirma, står den enkelte kontraktør juridisk ansvarlig i følge sin kontrakt. Hvis en blir syk kan oppdragsgiver skaffe en annen til å utføre arbeidet på kontraktørens regning. Det finnes eksempler på at betalingen for vikarer kan overstige den opprinnelige lønnen som kontraktøren skulle få for arbeidet. Kontraktørene kan i tillegg bli stående personlig ansvarlig dersom noe skulle skje under byggearbeidet.

Mens en vanlig ansatt bygningsarbeider er ferdig med arbeidet kl. 16, blir enkelte kontraktører plaget med telefoner også utover ettermiddagen og kvelden. Det kan gjelde purringer på arbeide de ikke har rukket å utføre, endringer av avtaler, bestillinger av materiale osv. Kortere og friere arbeidsdag får kontraktørene neppe. Når et arbeide skal utføres for en bestemt sum, vil resultatet ofte være at det må arbeides lange dager.

«I tillegg til dette, gjøres det til stadighet forandringer på husene som medfører ekstraarbeid for oss. Tilleggsbetalingen for dette ekstraarbeidet bestemmes også av firmaet. Vi blir aldri spurt på forhånd og vi har heller ingen mulighet til å diskutere prisen» understreker én kontraktør.

I tillegg til fastprisavtalene frasier kontraktøren seg de rettigheter han tidligere hadde som ansatt i forhold til f.eks. overenskomsten, arbeidsmiljøloven og hovedavtalen.

Ved sykdom får kontraktøren som selvstendig næringsdrivende først sykepenger etter 14 dager, og da bare 65 % av inntekten. Kontraktøren får heller ikke feriepenger eller arbeidsledighetstrygd. Den dagen bedriften ikke lenger har arbeide, står de fritt til å be kontraktøren gå på dagen. Som ansatt har man i det minste oppsigelsesfrister.

Dessuten må kontraktøren føre regnskaper og sørge for rett innbetaling av moms. For mange bygningsarbeidere som har tatt skrittet over i de «selvstendiges» rekker kan dette regnskapsarbeidet bli et mareritt. En kontraktør sier det slik: «Som vanlige arbeidsfolk har vi altfor liten peiling på hvordan vi skal kalkulere oss fram.» Resultatet er at mange kontraktører har avtaler som ender opp med lav fortjeneste, samtidig som man har påført fylkesskattekontorene

en mengde merarbeide ved at en rekke useriøse firma blir registrert i momsregisteret. Mange av disse enmannsbedriftene har ikke de nødvendige forutsetninger for å kunne levere skikkelige regnskaper og passe på riktig momsinnbetaling.

I tilfeller av konflikt mellom kontraktør og oppdragsgiver, står kontraktøren svakt. Fagforeningen har ikke plikt til å hjelpe fordi kontraktøren blir betraktet som selvstendig næringsdrivende.

Et naturlig spørsmål en kan stille seg på bakgrunn av denne gjennomgangen er hvorfor enkelte velger å bli kontraktør når det har så mange negative sider? Som det framgår av bakgrunnen for kontraktørvirksomheten, skyldes ikke omfanget bare enkeltpersoners frie valg. I mange tilfeller er bygningsarbeidere blitt stilt overfor valget; å miste jobben eller bli kontraktør. Hvor stor andel av det totale antall kontraktører som er tvunget ut i slik virksomhet vet vi ikke.

Fylkesskattekontorene flere steder i landet rapporterer at når man stiller spørsmål til folk som åpenbart ikke er ute etter å bli reelt selvstendig næringsdrivende, men virker hjelpeløse i situasjonen når de skal registrere seg, får man ofte som svar at de hadde valget om enten å bli oppsagt eller å bli kontraktør.

Hvorvidt den enkelte kontraktør vil tjene mer eller mindre i forhold til å være ansatt, vil antagelig henge sammen med årsaken til at man ble kontraktør i første omgang. I tilfeller hvor man frivillig har tatt skrittet til å bli kontaktør er motivasjonen for å «stå på» sannsynligvis høyere enn i de tilfellene hvor man er tvunget over i slik virksomhet. Det er imidlertid ikke mulig med basis i vårt materiale å gå videre på spekulasjoner omkring dette forholdet.

### *Mindre trivsel på arbeidsplassen*

Den økte bruken av kontraktører fører, som tidligere nevnt, til en oppsplitting av arbeidsmiljøet. Noen forblir ansatte, andre blir «selvstendig næringsdrivende». Likevel utfører de nøyaktig samme jobben, bare med den forskjell at de såkalt «selvstendig næringsdrivende» kan trekke bilen og mye annet av på skatten, i tillegg til at de også har andre økonomiske fordeler som den ansatte ikke har. Dette kan ha ødeleggende virkninger på arbeidsmiljøet og trivselen mellom folkene på en byggeplass.

I mange tilfeller har ansatte blitt oppsagt i trangere tider, mens kontraktørene har fått fortsette. I et arbeidsnotat fra LO-skolen utarbeidet av tillitsvalgte i bygningsbransjen heter det bl.a.:

«Innenfor f.eks. bygningsbransjen er arbeidsmarkedet periodevis sterkt presset og kontraktørene kan da presse prisene på sine tjenester sterkt opp, hvilket igjen skaper misnøye blant de som bundet av sine tariffavtaler må jobbe på dårligere betingelser. Når arbeidsmarkedet igjen slakkes, opplever man ofte at fast ansatte blir permitterte, endog oppsagte, mens kontraktørene har sikret seg oppdrag hos oppdragsgiverne. Dette skaper misnøye. Irritasjon skaper det også når bedriftene i ulike sammenhenger gir kontraktørene fortrinnsrett ved tildeling av arbeid. Det gjelder både geografisk og arbeidets art. Kontraktørene står fritt til å velge hvilke oppdrag de ønsker å ta, og velger da jobber nærmest bostedet. Dermed blir arbeidstakerne henvist til arbeid lengst unna, som de på grunn av bedriftens styringsrett ikke kan nekte. Akkordlønnssystemet gjør at de inntektsmessig beste jobbene går til kontraktørene, da arbeidsgiveren er mest interessert i å holde på kontraktørene. En slik personalpolitikk kan også ha som hensikt å få flest mulig til å foretrekke å jobbe på kontrakt.»

En slik utvikling bidrar til å svekke de ansattes stilling betydelig, ved at de ansatte opplever at kontraktørene går foran selv om disse ikke har noen avtaler med bedriften. At de ansatte gjennom mange år av forhandlinger har tilkjempet seg rettigheter knyttet til oppsigelse og vern om arbeidsplassene, får mindre verdi.

Kontraktørvirksomheten fører også til en siling av arbeidsmarkedet, ved at de yngre arbeiderne blir oppfordret til å la seg registrere i momsregisteret og bli «selvstendige», mens de eldre arbeiderne ( gjerne de over 50 år) blir værende som en slags annenrangs arbeidstakere. Dette skaper lett usolidariske holdninger, særlig i de tilfeller hvor arbeidsstokken består både av fast ansatte og av kontraktører.

Enmannsbedriftene behøver ikke å innkalkulere utgifter til ar-



*Arbeidsfelleskapet mellom de ansatte blir splittet opp med overgangen til kontraktørvirksomhet.*

beidsmiljøinvesteringer i sine anbud. Dette er en konkurransefordel som kan presse andre virksomheter til å nedprioritere sine utgifter til slike investeringer for å konkurrere i pris. F.eks. koster bedriftshelsetjenesten 600 kroner pr. ansatt. Dette er en utgift arbeidsgiver slipper ved å bruke kontraktører.

### *Arbeidsmiljøloven gjelder ikke*

Norsk arbeiderbevegelse har gjennom mange år arbeidet for bedre arbeidsmiljø gjennom en skjerpet lovgivning. Den nye arbeidsmiljøloven i 1977 representerte et gjennombrudd for en restriktiv linje i arbeidsmiljøspørsmål. Som Odd Høydahl uttalte, er arbeidsmiljøloven «et av verdens mest utviklede lovverk og sikrer den enkelte arbeidstakers deltakelse i utformingen av arbeidsplassen. Her har man bygget inn krav og fastlagt rettigheter som skal være ufravikelige. Adgangen til å gi dispensasjoner fra regler i loven er ytterst liten» (Bergens Arbeiderblad, intervju med Odd Høydahl).

Det hjelper imidlertid lite om vi har verdens beste arbeidsmiljølov, hvis mulighetene til å omgå loven er så store. Loven blir da bare en papirbestemmelse. For enmannsbedriftene gjelder ikke arbeidsmiljøloven. Det betyr at kontraktørene som kommer på markedet gjennom å registrere seg i momsregisteret, samtidig frikjøper seg fra arbeidsmiljøloven i tillegg til en rekke andre lover og forskrifter.

Bygningsindustriarbeiderforbundet har påpekt dette forholdet og legger bl.a. vekt på følgende forhold når det gjelder arbeidsmiljølovens manglende anvendelse overfor enmannsbedrifter:

1. Slik loven er i dag vil intensjonen med loven om et totalt forsvarlig arbeidsmiljø bli undergravet. Heri ligger at de som unntas loven står helt fritt, og ingen administrative forføyninger rammer disse.
2. Verne- og sikkerhetsbestemmelsene blir ikke overholdt. Det vil falle billigere for en arbeidsgiver å bruke selvstendige framfor egne ansatte som er beskyttet av loven. Et eksempel er at de ikke trenger å bruke godkjent stillaseutstyr. Et annet eksempel er at de utkonkurrerer mer seriøse bedrifter f.eks. med gulvbelegg som befinner seg i et kjemisk grenseland. Organiserte arbei-

dere ville ikke benyttet belegget. Ved å skaffe uorganisert arbeidskraft på kontraktørbasis får bedrifter utført slike arbeidsoppdrag. Dette har som følge at seriøse bedrifter med en type gulvbelegg, som medfører langt mindre helserisiko, blir utkonkurrert. Det er først når andre arbeidstakere på bygget reagerer at Arbeidstilsynet kan gripe inn, og da bare med pålegg om at jobben skal utføres på andre tider enn det som er vanlig arbeidstid for de øvrige på bygget.

3. Velferds- og sanitær-rom (brakker) er også et kostnadsspørsmål for arbeidsgiverne. Da man erfaringsvis vet at «egne næringsdrivende» ofte bruker egne biler o.l. til hvile- og spiserom, vil også dette være en fordel for arbeidskjøper når det gjelder å bruke disse i forhold til egne ansatte.
4. Arbeidsulykker/skader. Arbeidsgiver har ikke meldeplikt til politi/arbeidstilsyn når det gjelder disse grupper.
5. Arbeidstilsyn/regionale verneombud kan ikke gi pålegg.
6. Arbeidstidsbestemmelsene gjelder ikke, og er et stort «minus» når man blant annet tenker på den store arbeidsledighet bl.a. i bygg- og anleggsbransjen.

En kontraktør kan bryte arbeidsmiljøloven på de fleste sentrale punkter uten at Arbeidstilsynet kan gripe inn.

Enmannsbedrifter representerer med andre ord et vernemessig problem. De benytter ofte utstyr som ikke lenger holder mål etter arbeidsmiljølovens bestemmelser. Videre opptre «enmannsbedrifter» på bygg- og anleggsplasser sammen med virksomheter som faller inn under loven. Dette innebærer at også andre arbeidstakere kan bli utsatt for økt ulykkesrisiko forårsaket av en «enmannsbedrift». Med hensyn til håndhevingen innebærer denne sammenblandingen et problem, ved at arbeidsmiljølovens bestemmelser ikke gjelder for alle innen et bygge- eller anleggsområde.

LO skrev på bakgrunn av denne omgåelsen av arbeidsmiljøloven i brev til Kommunal- og arbeidsdepartementet (6.1.83) bl.a. at:

«Det er viktig at lover og forskrifter gjelder for alle på en arbeidsplass. At noen personer skal ha en eksklusiv rett til å drive virksomhet uten hensyntaken til de lover og regler som

gjelder i norsk arbeidsliv, er med på å undergrave respekten for lov og forskrifter – noe som gjør det vanskelig å drive et aktivt vernearbeid for verneombudene. Det at Arbeidstilsynet ikke kan gripe inn overfor disse bedrifter, er med på å undergrave Arbeidstilsynets autoritet blant våre medlemmer.»

Det skjer mange arbeidsulykker i forbindelse med enmannsbedriftene. Det er sannsynlig at kontraktørvirksomheten, med den totale frihet dette gir til å jobbe så lenge man vil og når man måtte ønske det, kan føre til økt antall arbeidsulykker.

Vi er dermed i ferd med å komme dithen at liv og helse blir brukt som salderingsposter i konkurranse om byggeoppdrag. Et viktig krav kan derfor være at hele arbeidsmiljøloven snarest kommer til anvendelse også overfor de mange enmannsbedriftene i byggebransjen (jfr. Arbeidstilsynets innlegg på kontraktørseminaret 25. nov. 1983 trykt i kapittel IX).

#### *4. Virkninger for samfunnet*

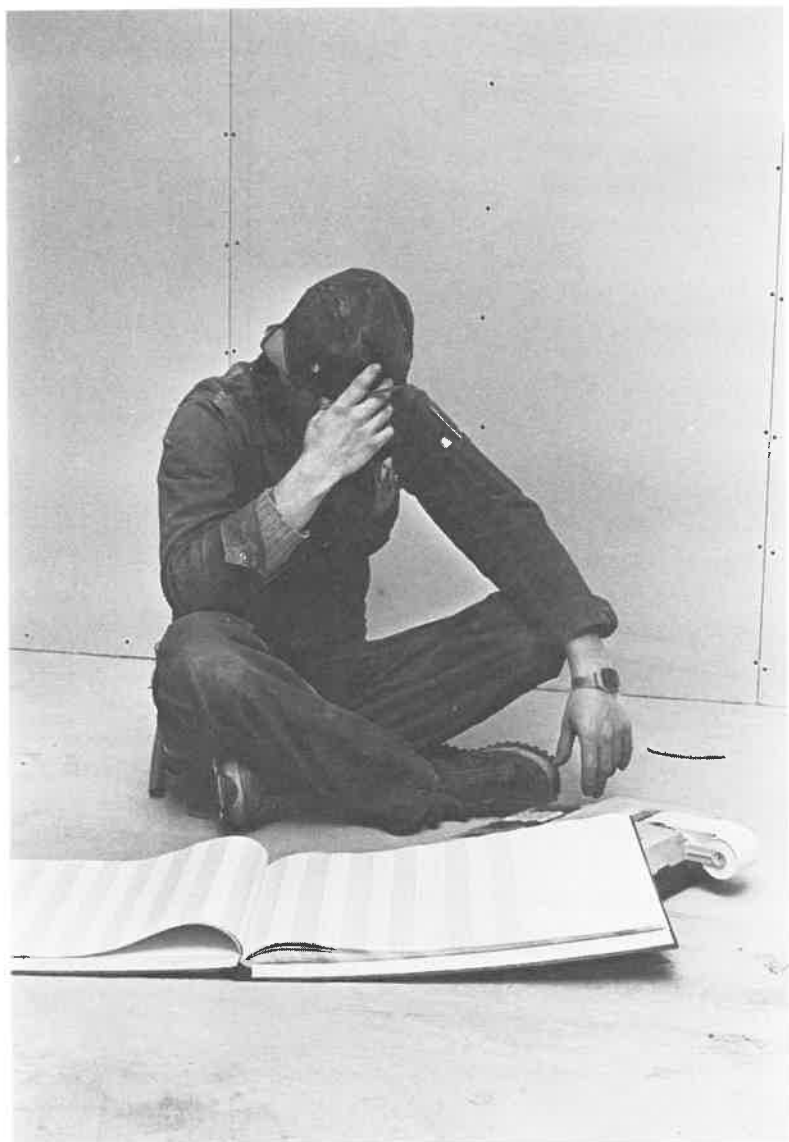
Ved siden av virkningen på arbeidsgiver og arbeidstaker, har vi også en god del virkninger for det offentlige. Som kontraktør greier man, som vi tidligere har vært inne på, å omgå en rekke av de lover og forskrifter som er etablert i etterkrigstiden. Det kan være en lett vei til å høy fortjeneste, men for samfunnet sett under ett fører det til en undergraving av den velferdsstat vi har bygget opp. Følgende er noen eksempler:

##### *Skattemessige virkninger*

For det første får kontraktørene helt uberettiget en rekke fradrag som selvstendig næringsdrivende, uten at de har krav på det. Det er videre grunn til å tro at kontraktørvirksomheten også drar med seg svart arbeid.

Mens svart arbeid tidligere i første rekke var individuelt betinget, vokser det nå også fram et uoffisielt formidlingsapparat for svart arbeid. Det skjer ved at bedrifter som på overflaten opptrer





*Kontraktørene får helt uberettiget en rekke fradrag som selvstendig næringsdrivende, uten å være det.*

lovlig, benytter seg av underleverandører som arbeider svart.

I Frankrike har entreprenørforbundet anslått at det bare innen byggfagene er ca. 500 000 som arbeider svart. I Italia viser tilsvarende undersøkelser at mellom 15–40 % av de som arbeider i byggfagene arbeider svart.

I Norge er omfanget trolig ikke så stort, men enkelte anslag går likevel ut på at det norske samfunnet taper beskatning av 14 milliarder svarte kroner årlig (ifølge beregninger foretatt ved Norges Handelshøyskole i Bergen).

Når det gjelder skatteunndragelse i byggebransjen brukes et sett av ulike metoder for å skjule utbetalinger av svarte lønninger (oppsummeringen bygger på en gjennomgang av en serie dommer fra byggebransjen):

- Bokførte utbetalinger og fakturering til såkalte «underentreprenører» og «konsulenter». At dette dreier seg om fiktiv fakturering blir først innrømmet når politiet kommer inn i bildet.
- En del av lønnen blir bokført som diett og reisepenger. I mange tilfeller er innberettet diett og reisepenger like høy som innberettet lønn. De fleste leiefirmaene betaler ikke overtidstillegg, her gis det ofte en timediett i stedet.
- Timebanksystemet synes å være ganske utbredt. Her bokføres kun 40 timer pr. uke, arbeidede timer ut over dette blir avspasert. En del av de utførte arbeidstimene blir bokført som diett på de dagene som brukes til avspasering. Dagene som blir benyttet til avspasering kan arbeidstakerne arbeide svart. Dette blir gjerne fakturert fra en «underentreprenør».
- Visse deler av bygget omfattes ikke av kontrakten (garasje, kjellerstue e.l.) eller en viss del av kontraktsbeløpet går under bordet.

Det er grunn til å tro at andelen svart arbeid er langt høyere blant kontraktører enn blant fast ansatte bygningsarbeidere. Det henger sammen med at kontraktørene i større grad disponerer over tiden sin og lettere kan ta på seg svart arbeid.

For lønnstakere plikter arbeidsgiver å innberette lønnsinntekten ved årets slutt. Dette er i seg selv en kontroll ved vurdering av

selvangivelsen. For selvstendig næringsdrivende bygger selvangivelsen kun på egne oppgaver. På grunn av manglende kontrollkapasitet er det små sjanser for bokettersyn.

### *Et eksempel fra Oslo*

En undersøkelse som er gjort av Oslo Fylkesskattekontor av likningen til 16 kontraktører og diverse leiefirmaer kan bare gi én konklusjon: Det er en utstrakt svindel og skattesvik i bransjen.

Selvangivelsen til 16 kontraktører med norsk personnummer ble tilfeldig utvalgt. De var blitt registrert i avgiftsmanntallet i 1982, og ingen av dem hadde håndverksbrev. Gjennomsnittlig omsetning for de 16 var 86 000 kroner. 7 hadde mottatt syketrygd på tilsammen 106 600 kroner og 1 hadde mottatt sosialstønad på 7 700 kroner.

Alle unntatt 2 hadde hatt betydelige bilutgifter, fra 10 000 til 40 000 kroner. Kjøp av håndverktøy varierte fra 0 til 10 000 kroner.

En av kontraktørene hadde en inntekt i 1982 på 29 000 kroner og fikk 10 640 kroner i syketrygd.

«Jeg vil tro at det her dreier seg om svart arbeid og dermed skatteunndragelse», sier revisor Asta Langeland ved Fylkesskattekontoret i Oslo. («Bygningsarbeideren» nr. 12 1983).

Hun stiller også spørsmålet om dette kan dreie seg om trygdemisbruk eller om det er utbetaling av sykepenger p.g.a. at disse har vært mer utsatt fordi arbeidsmiljølovens bestemmelser ikke gjelder for dem.

En av kontraktørene hadde en omsetning på 10 000 kroner i 1982, og fikk 7 700 i sosialstønad. Han ble skjønnsliknet for 80 000 i inntekt, og protesterte ikke.

Det er folk i sin mest produktive alder som viser slike bemerkelsesverdige lave inntekter. Bortsett fra én er de alle i begynnelsen av tredveårene eller yngre. Ingen av dem har noen formue å tære på fra tidligere, og ingen har ektefelle med høy inntekt.

Han som hadde en inntekt på 29 000 og fikk 10 640 kroner i syketrygd hadde på tross av denne lave inntekten både bil og båt.

Når en sammenholder opplysningene om omsetningen til kontraktørene og det faktum at alle uten én har bil, og flere har båt, må det dreie seg om skattesvik.

### *Virkninger for folketrygden*

I det siste har diskusjonen om folketrygdens framtid blitt satt på dagsorden. En komité holder på å utrede mulige utviklingslinjer for folketrygden, og man er blant annet opptatt av den svikten i innbetaling man kan vente i årene som kommer sett i forhold til de stønadene som folketrygden må betale ut. En grunn blant mange andre til at gapet mellom innbetalinger og utbetalinger øker, kan være overgangen til kontraktørvirksomhet.

For en ansatt betaler bedriften et beløp tilsvarende 16,8 % av lønnen til folketrygden. Den ansatte betaler selv 5,9 %. Til sammen blir innbetalingen til folketrygden et beløp tilsvarende 22,7 % av lønnen. En kontraktør betaler derimot 10,8 % av inntekten til folketrygden, mens arbeidsgiveren som nå er blitt oppdragsgiver ikke betaler noen avgift til folketrygden.

Samtidig er det slik at kontraktøren som betaler inn 10,8 % av inntekten til folketrygden ikke har de samme kravene fullt ut som en ansatt ved sykdom osv. .

Hva totalregnestykket blir er vanskelig å ha noen formening om, men at folketrygden taper store inntekter er likevel klart. I tillegg kommer de økte belastninger som kontraktørene kan påføre vårt sosialbudsjett ved arbeidsledighet, sykdom og arbeidsulykker. En bygningsarbeider uttalte det slik til en avis:

«Med den stagnasjonen vi nå er vitne til innen byggebransjen ser vi stadig vekk at bygningsarbeidere går arbeidsledige. Flesteparten av disse, jeg snakker da fortsatt om kontraktører, har ikke betalt inn til staten de nødvendige midler slik at de kan få arbeidsledighetstrygd. De som er blitt sjuke får heller ikke sjukepenger. Og hvem er det da som må betale for at kontraktørenes punger har vært tykke? Jo, det er du og jeg det. På en eller annen måte får alle som ikke klarer seg økonomisk i Norge i dag hjelp. Da er det vi som samvittighetsfullt har betalt våre avgifter som må hjelpe de som tror de har vært så smarte.»

(Bergen Arbeiderblad 10.11/1983)

(Se forøvrigt kap. VI for en fylligere redegjørelse om forholdet til folketrygden).

## 5. Virkninger for forbrukerne

Om byggherren oppdager feil og mangler ved huset sitt og klager til firmaet, skylder firmaet i en del tilfeller på kontraktøren. Kontraktøren kan da være sporeløst forsvunnet eller skylder på firmaet. Det er byggherren som i praksis ofte må bære tapet fordi ansvarsforholdet mellom utførende «håndverker» og den «ansvarlige» byggesmester framstår som uklart.

Mot dette syn hevder Forbruker- og administrasjonsdepartementet (FAD) at forbrukerne kan tape penger på at kontraktørvirksomheten blir avskaffet, fordi bruken av kontraktører kan føre til lavere priser på hus. På den bakgrunn stiller FAD seg avvisende til å gå imot kontraktørvirksomheten.

Som tidligere påpekt (se kap. III) blir prisen på husene ofte den samme enten det er ansatte eller kontraktører som har satt dem opp for firmaet. Det er vel dessuten tvilsomt å legge vekt på lavere pris dersom denne skyldes omgørelser av lovverket.

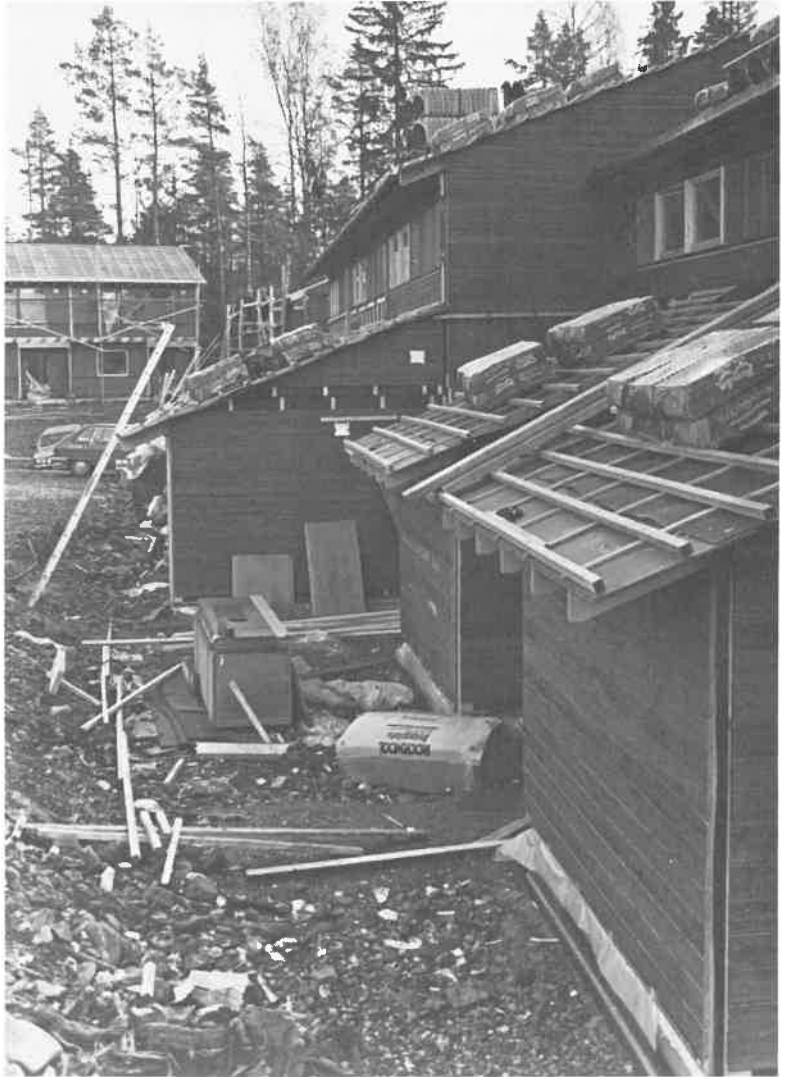
## 6. Virkninger for fagbevegelsen

Kontraktørvirksomheten har også flere uheldige virkninger for fagbevegelsen.

*For det første* vil denne virksomheten svekke fagbevegelsens forhandlingsposisjon overfor arbeidsgiverne. Ettersom antall kontraktører stiger, reduseres også fagbevegelsens mulighet til å øve innflytelse på arbeidsplassene.

*For det andre* svekker det muligheten for å drive effektive lønnsforhandlinger ved at oppdragsgiver på egne premisser fastsetter prisen på arbeidet som skal utføres av kontraktøren. Det er ikke lenger snakk om to likeverdige parter ved forhandlinger.

*For det tredje* fører det til en uheldig oppsplitting av arbeidsmiljøet i ulike grupper der kontraktører og ansatte som arbeider side



*Bruken av kontraktører skaper ofte uklare ansvarsforhold mellom huseier og entreprenørfirma. Dette kan i mange tilfeller fordyre byggeprosessen.*

om side får svært ulike interesser i forhold til oppdragsgiver.

*For det fjerde* fører det til større gjennomtrekk på arbeidsplassen. En er avhengig av mobil arbeidskraft. Dette skaper problem når det gjelder aktivisering og kontinuitet i det faglige arbeidet.

### *Oppsummering*

Den økte kontraktørbruken har virkninger på en rekke samfunnsområder. Disse kan oppsummeres i følgende punkter:

1. Konkurransesvridninger og lokal monopoldannelse.
2. Dårligere fagopplæring.
3. Lavere sikkerhet og mindre trivsel for de ansatte, ofte kombinert med stor økonomisk usikkerhet for kontraktørene.
4. Offentlige tap i form av skatteunndragelser/tap, redusert innbetaling til folketrygden og en svekkelse av arbeidsmiljølovgivningen.
5. Manglende klagemuligheter og ofte store tap for huskjøperen som følge av at ansvarsforholdet mellom kontraktøren og firmaet kan framstå som uklart.
6. Svekkelse av de fagorganisertes stilling ved at bedrifter som bruker kontraktører får rett til ensidig fastsettelse av arbeidsvilkårene.

# VI Kontraktørvirksomheten i byggebransjen – det juridiske perspektiv

*Av professor dr. jur. Tore Sandvik*

## *I. Innledning*

### *A. Betegnelsen «kontraktør»*

Betegnelsen «kontraktør» har i de senere år kommet i bruk om personer som utfører arbeid som formelt selvstendige næringsdrivende, men i en arbeidssituasjon som utenfra sett er nærmest identisk med en ansatt arbeidstakers.

Men ordet «kontraktør» er ikke nytt i norsk terminologi. Fram til henimot siste århundreskifte var ordet i bruk som synonymt med «entreprenør». I de kontraktsvilkår som ble utarbeidet bl.a. av statsetatene ble således brukt dels ordet «kontraktør», dels ordet «entreprenør». (Se *Indstilling og Forslag angaaende Forskrifter om Bortsættelse af Leverancer og Arbeider for Statens Regning* (1892) bilag 1 (s. 121, veivesenet), 2 (s. 125, jernbanen) og 6 (s. 137, private anbuds- og kontraksregler) som bruker betegnelsen «kontraktør», mens bilag 3 (s. 130, fyrvesenet) og 4 (s. 133, havnedirektøren) benytter betegnelsen «entreprenør»). I rettspraksis ses de to uttrykk brukt om hverandre, se således *Rettstidende 1893* s. 423 («Kontraktør»), 1895 s. 337 og 1898 s. 227 («Entreprenør») og 1906 s. 220 (begge betegnelser). Etterhvert vant ordet «entreprenør» overtaket, trolig bl.a. fordi dette ble brukt i de nye felles statlige anbudsregler i kongelig resolusjon av 15/12 1899.

Når ordet «kontraktør» nå igjen er bragt frem, er det neppe fordi en har funnet fram til den gamle betegnelsen. Mer trolig er det tale om en fornorsket versjon av det engelske «contractor». Men også dette ordet er nærmest synonymt med vår vanlige betegnelse «entreprenør». Og egentlig betegner altså ordet «kontraktør» enhver



som påtar seg å utføre arbeid som *selvstendig* oppdragstaker, altså uten å være ansatt i tjenesteforhold.

### *B. Skillet ansatt – selvstendig*

Juridisk sett står en altså bare overfor en variant av spørsmålet om skillet mellom ansatte og selvstendige. Det er ikke tale om noe nytt problem, men om en urgammel juridisk problemstilling. Som rettsproblem kan det i hvert fall føres tilbake til klassisk romerrett og dennes skille mellom «arbeidsleie», «tjenesteleie» («*locatio conductio operarum*») og «verksleie» («*locatio conductio operis*»), se nærmere *Ingstad: Om Leie efter romersk Ret* (1911) s. 37 ff.

Og denne skillelinjen har en beholdt som en av de grunnleggende skillelinjer i vårt rettssystem, som er lagt til grunn og benyttet i et utall rettslige regelsystemer.

At skillet er så gammelt og så grunnleggende, betyr også at det hører til de juridiske emner som har vært gjort til gjenstand for rettsvitenskapelig behandling. Det har således i større eller mindre utstrekning vært behandlet i flere nordiske doktoravhandlinger, som f.eks. i *Adlercreutz: Arbetstagarbegreppet* (1964), *Aarbakke: Virksomhetsbegrepet i norsk skatterett* (1967) og *Selvig: Det såkalte husbondsansvar* (1968). Det foreligger også i vekslende sammenhenger en rikholdig domstols- og forvaltningspraksis til belysning av skillet.

### *C. Anvendelse av skillet*

1. Skillet mellom ansatte og selvstendige er for det første selvsagt grunnleggende ved avgrensingen av virkeområde for det *arbeidsrettslige* regelverk.

Etter arbeidsmiljølovens § 3, og arbeidstvistlovens § 1, (jfr. også tjenestemannsloven 4/3 1983 nr. 3 § 1) får disse reglene anvendelse på de som utfører arbeid «i tjeneste».

Tilsvarende angivelse finner en også i en rekke lover om mer spesielle forhold, se f.eks. ferieloven 14/11 1947 § 1 og jordbruksarbeiderloven 19/12 1958 § 2. En tilsvarende avgrensing ligger implisitt i at en del arbeidsrettslige særregler bruker betegnelser som «arbeidsgiver» og «arbeidstaker», se f.eks. hushjelploven 31/5 1963 § 1.

2. Men en har også valgt å basere seg på dette skillet i en rekke regelverk av offentligrettslig art. Det er lagt til grunn i *skatterettslig* sammenheng, både når det gjelder skatteberegning og skatteinnkreving, se f.eks. skattelovens §§ 44 og 50, skattebetalingslovens §§ 5 og 33. Stor vekt har en lagt på skillet i *trygderettslige* regler, se folketrygdlovens §§ 1-2, 3-4, 4-3 og 6-4.

Skillet kommer også inn i *avgiftslovgivningen*, ved reglene i merverdiavgiftsloven §§ 10 og 27, se nærmere nedenfor under II.

Sondringen legges til grunn også i den faglige *kompetanselovgivning*, hvor særlige kompetansekrav stilles til den som arbeider som selvstendig, men ikke til ansatte i tjeneste. På byggesektoren gjelder dette entreprenørloven 24/10 1952 § 2, håndverksloven 19/6 1970 § 6 og reglene gitt etter lov av 24/5 1929 § 12 om vilkår for å drive virksomhet som elektroinstallatør. (De sistnevnte regler oppstiller forøvrig også krav som gjelder for ansatte montører som skal arbeide selvstendig.)

Skillet har også betydning etter regnskapsloven 13/5 1977.

3. Men skillet har betydning også i en rekke rent *privatrettslige* forbindelser.

Det gjelder i erstatningsloven, der *arbeidsgiveransvar*, «husbondsansvar», bare gjelder for medhjelper ansatt i tjenesteforhold, erstatningsloven § 2-1.

En avledning av arbeidervernsynspunktet er det vel når vederlaget i tjenesteforhold, lønn, er *unntatt fra utlegg*, dekningsloven § 2-5, og gitt *prioritet i konkurs*, prioritetsloven § 3. (Tilsvarende regler er foreslått i Ot.prp. nr. 39 (1982–83), som dekl. § 9-3. Et forsterket vern er gitt ved reglene om lønnsgaranti i lov 14/12 1973).

Et spesialforhold hvor skillet også trer fram i dagen møter en i mellommannsretten, i kommisjonslovens særregler om ansatte handelsreisende, «faste reisende», kommisjonsloven §§ 86, 88 og 91–93.

Nylig er sondringen også tillagt vidtrekkende *panterettslig* betydning, ved den utvidete pantsettelsesadgang for alle næringsdrivende, panteloven §§ 3-4 ff. og 3-11 ff.

Også kontraktsbestemmelser bygger undertiden uttrykkelig på sondringen. Når Norsk Standard 3401, Alminnelige kontraktsbe-

stemmelser om utførelse av bygg- og anleggsarbeider, i pkt. 1 angir at den gjelder for tilfelle hvor arbeid påtås utført av «selvstendig ervervsdrivende», er det ment som en markering av at den ikke er relevant i kontraktsforhold mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, der i stedet *tariffavtalen* har en beslektet funksjon, se *Sandvik: Entreprenørrisikoen* (1966) s. 48–55.

#### *D. Strukturen i reglene*

1. Når skillet ansatt/selvstendig brukes i en rettsregel for å angi regelens virkeområde, skjer det gjennomgående ved at regelen angir at den bare gjelder for tilfelle som faller på den ene siden av skillelinjen.

a) Hvor regelen bare skal gjelde for *ansatte*, bruker regelen gjerne formuleringer som «arbeider i annens tjeneste» eller «utfører arbeid i annens tjeneste», se f.eks. arbeidsmiljøloven § 3 nr. 1, erstatningsloven § 2-1 nr. 3 og ferielovens § 1. Og ihvertfall i nyere lovgivning synes det som om presiseringen skjer ved bruk av ordene «i tjeneste» eller «i tjenesteforhold».

Men en har også eksempler på at en tilsvarende avgrensning skjer ved at partene i kontraktsforholdet betegnes som «arbeidsgiver» og «arbeidstaker», se f.eks. hushjelploven § 1, eller ved at vederlaget for arbeidet betegnes som «lønn», se f.eks. dekningsloven § 2-5. Ordene «ansatt» (eller «tilsatt») vil også kunne brukes for å indikere et tjenesteforhold.

b) Når en regel bare skal gjelde for de som arbeider *selvstendig*, er ordbruken noe mer variert. Dels skjer det ved at aktiviteten betegnes som «næring», «næringsvirksomhet», «næringsdrift», «ervert», «ervertsvirksomhet», «virksomhet», «forretning», «forretningsforetak», «bedrift», «foretak» (se f.eks. *Aarbakke: Virksomhetsbegrepet i norsk skatterett* (1967) s. 1.3–1.4 om den skatterettslige terminologi). Dels skjer det ved at utøveren betegnes som «næringsdrivende», «ervertsvirksom» e.l. Dels benyttes også i tillegg ordet «selvstendig» for ytterligere markering, se f.eks. *entreprenørloven* § 2. Det vanligste i nyere lovgivning synes å være at en bruker ordene «næring» eller «næringsdrivende».

En har også eksempel på regler som bruker den teknikk å angi at de ikke gjelder for ansatte, se prisloven § 2, første ledd i.f. Beslektet effekt har det når kommisjonsloven § 91 gir en generell regel, men gjør unntak for ansatte, «faste reisende».

2. a) Karakteristikkene «næring» og «tjeneste» synes oftest gjensidig å utelukke hverandre. Om en i relasjon til en regel om tjenesteforhold karakteriserer en person som næringsdrivende, betyr det altså at en tar det standpunkt at vedkommende ikke går inn under regelen. Og omvendt: Om en i forhold til en regel om næring klassifiserer en som utfører arbeid som ansatt i tjenesteforhold, betyr det at regelen ikke får anvendelse på ham.

Men det må understrekes at det ikke nødvendigvis er grunnlag for den omvendte slutning, at en som ikke arbeider som ansatt dermed går inn under en regel om næring. For det første er begrepene relative, se nedenfor under E. Og for det annet kan det være tale om en større eller mindre gruppe av mellomtilfelle, som ikke kan regnes som ansatte, men som heller ikke vil falle inn under regler om næring, fordi begrepet næring ihvertfall i enkelte sammenhenger innebærer vilkår om at det skal være tale om aktivitet av en viss varighet, regelmessighet og et visst omfang. (Se *Aarbakke* 1.c. s. 2.11 ff.).

Og i de fleste tilfelle er systemet slik at en regel angir at den gjelder for tjenesteforhold eller for næringsdrivende, og at det er upåkrevet å ta standpunkt til hvordan en skal klassifisere dem som faller utenfor regelen.

b) En har imidlertid ett sentralt regelverk som tar sikte på en mer total gruppering av alle som mot vederlag utfører arbeid.

Folketrygdlovens § 6-4 om pensjonsgivende inntekt bygger på en tredeling: 1. Lønn og annen godtgjørelse i tjenesteforhold, 2. Godtgjørelse for arbeid utenfor tjenesteforhold, 3. Inntekt av selvstendig næringsvirksomhet. Tredelingen er relevant først og fremst for stønad under sykdom, idet gruppe 1 får 100 % dekning fra første sykedag, fra arbeidsgiveren i de første to uker, § 3-5, gruppe 2 får 100 % etter 14 dagers karenstid, § 3-18, mens gruppe 3 får 65 % etter 14 dager, men kan tegne frivillig tilleggstrygd for 100 % dek-

ning og uten karensdager, § 3-10. Men sontringen har betydning også ellers, idet gruppe 1 har rett til dagpenger under arbeidsløshet, § 4-3 nr. 2, mens både gruppe 1 og 2, men ikke gruppe 3, har krav på yrkesskadetrygd, § 11-1. Og i relasjon til kontraktørproblemet er det sentrale at det for gruppe 1 og 2, men ikke 3, skal beregnes *arbeidsgiveravgift*, § 16-3.

3. En særskilt kombinasjon av begrepene møter en i arbeidsmiljøloven.

Denne får anvendelse dersom den som *utfører* arbeidet, gjør dette «i annens tjeneste», § 3 nr. 1. Men det er dessuten et ytterligere vilkår at den arbeidet utføres for, arbeidsgiveren, driver «virksomhet», § 2 nr. 1, og dette antas å innebære et krav med hensyn til formål, omfang, varighet og stabilitet for aktiviteten. (Se *Friberg: Arbeidsmiljøloven med kommentar* (2. utg., 1980) s. 42–43). Denne loven baserer altså avgrensningen av sitt virkefelt på kriterier som gjelder begge parter i arbeidsforholdet.

### *E. Begrepene er relative*

1. Når begreper som «tjenesteforhold» og «selvstendig næring» brukes i mange forskjellige forbindelser, og det som nevnt er tale om en grunnleggende og tversgående sontring i vårt rettssystem, innebærer det at det ihvertfall kan konstateres en felles kjerne i begrepsinnholdet i alle sammenhenger hvor begrepet anvendes. Det er visse grunnleggende kriterier en bygger på når en skal fastlegge om et forhold faller inn under begrepet, visse momenter som alltid anses relevante for bedømmelsen.

Et *tjenesteforhold* innebærer at en stiller sin arbeidskraft til disposisjon, og er det forutsatt at en annen part skal ha en relativt vidtrekkende instruksjons- og kontrolladgang med hensyn til når og hvordan arbeidet skal utføres, peker det i retning av et tjenesteforhold. I denne sammenheng kan partenes kvalifikasjoner tillegges betydning som et moment; har den som påtar seg et arbeid spesielle faglige kvalifikasjoner for dette, innebærer det jo gjerne at han ihvertfall ikke forutsettes underlagt den annen parts instruksjoner om *hvordan* arbeidet skal utføres. Tjenesteforholdet er et *personlig* rettsforhold, og forutsettes det at den som skal utføre et arbeid, kan

eller skal for egen regning engasjere medhjelpere, vil det innebære at det ikke foreligger et tjenesteforhold. Og forutsettes det at den som skal utføre et arbeid skal bruke egne, større driftsmidler, selv holde materialer og hjelpestoffer, mister forholdet også lett karakteren av tjenesteforhold. Tradisjonelt legges det også noe vekt på vederlagsberegningen og varigheten av oppdraget. Men på byggesektoren gir disse faktorer liten veiledning: Resultatvederlag (akkord) er utbredt for ansatte, og timepris ikke uvanlig for selvstendige. Og både for ansatte og selvstendige gjelder arbeidsoppdraget det enkelte bygg eller anlegg.

Oppdrag som selvstendig, i næring, karakteriseres da på den annen side av forutsetning om eller frihet til bruk av medhjelpere, av bruk av egne driftsmidler, hold av materialer, av frihet med hensyn til arbeidsopplegg osv.

Normalt baseres bedømmelsen på en totalvurdering, der de legges vekt på i hvilken grad de enkelte faktorer preger oppdragsforholdet, men hvor det oftest er vanskelig å si at noen enkelt faktor er utslagsgivende. (Se f.eks. *Friberg* 1.c. s. 49).

2. Men selv om en kan påvise en felles kjerne, er det likevel anerkjent at det nærmere innhold i begrepene, og dermed detaljavgrensingen av virkeområdet for de enkelte regler som bruker begrepene, må skje i relasjon til den enkelte regel. Hvordan et arbeidsoppdrag er plassert i forhold til ett eller flere av de øvrige regelsett der begrepet er anvendt, kan nok tillegges en viss vekt ved vurderingen, men er ikke avgjørende. Det har således vært antatt at det ikke er avgjørende for anvendelsen av arbeidsmiljøloven hvordan et arbeidsoppdrag er plassert f.eks. i relasjon til trygdlovgivningen (*Friberg* 1.c. s. 48). Og i *Rettstidende* 1968 s. 726 1a Høyesterett til grunn at det forelå et arbeidstakerforhold som gikk inn under ferieloven, og førstvoterende uttalte at «Hvordan forholdet skal bedømmes etter andre lover, hvor også «arbeidstaker»-begrepet er brukt, finner jeg det ikke nødvendig å ta standpunkt til». (Den det gjaldt, var ikke innmeldt i syke- og arbeidsledighetstrygd, se s. 728 i *Rettstidende*) I *Rettstidende* 1981 s. 872 («Mandal-saken») fant Høyesterett at personer som, gjerne to og to sammen, overfor en typehusbedrift hadde påtatt seg arbeidet med oppføring av typehus, ikke

kunne sies å utøve håndverksnæring. Det ble antatt at de måtte vurderes på linje med fast engasjerte montører i typehusbedriften, da bedriften hadde det fulle faglige ansvar overfor byggherren, og ved sine inspektører utøvnet full kontroll og hadde full instruksjonsmyndighet over montørene. I relasjon til håndverksloven utøvnet montørene da ikke næring, selv om de i relasjon til sosial- og skatte-lovgivningen hadde vært betraktet som selvstendig næringsdrivende. (Se også Kjæremålsutvalgets kjennelse 10/10 1975, referert nedenfor under II.B.).

En ser nok dels at det henvises til «det vanlige arbeidstakerbegrep» (se f.eks. *Ulsaker*: Ferieloven (16. utg., 1981) s. 41), men det kan nok likevel fastslås at det ikke eksisterer noe slikt «vanlig» begrep hva detaljavgrensingen angår.

Det nærmere innhold av begrepene må fastlegges i relasjon til hvert enkelt regelsett hvor de blir brukt, og ut fra de formål vedkommende regelverk skal fremme og den situasjon som reguleres. Det kan lede til at begrepene gis en vid tolkning i enkelte tilfelle, en snevrere i en annen. Det kan således synes som om ferielovens arbeidstakerbegrep dels har vært gitt en nokså vid tolkning, mens på den annen side begrepet «næringsdrivende» i reglene om omsetnings- og merverdiavgift har vært strukket langt, se nedenfor under II. Om en som utfører arbeid klassifiserer som avgiftspliktig næringsdrivende, vil det da ikke berøve ham hans rett til ferie etter ferieloven.

3. Innenfor ett og samme regelverk, en og samme lov e.l., får en imidlertid gå ut fra at begrepene når de anvendes, normalt har ett og samme begrepsinnhold. (Se likevel *Aarbakke* 1.c. s. 1.4). Ihvertfall må dette vel gjelde der hele loven er utarbeidet og gitt ved en og samme anledning. En liten reservasjon må imidlertid tas for tilfelle hvor et felt først har vært regulert ved et selvstendig regelverk, men dette senere avløses av regler som innarbeides som en del av et annet regelsett. Her *kan* det vel etter omstendighetene tenkes at en ved detaljanalysen må bygge på det begrep som var fastlagt i relasjon til den opprinnelige særlov, selv om det leder til et resultat som ikke svarer til det en får i forhold til andre deler av denne senere felleslov. (Et beslektet tilfelle synes å foreligge når det gjelder vir-

kefeltet for yrkesskadetrygden, se *Kjønstad: Yrkesskadetrygden* (1979) s. 46–47).

Når ett og samme lovverk knytter både rettigheter og plikter til begrepene, må en selvsagt legge til grunn at begrepet er det samme i begge relasjoner. Når folketrygdloven bruker begrepene «arbeid i og utenfor tjenesteforhold» og «selvstendig næringsdrivende» både ved reguleringen av trygdeytelser, f.eks. i kap. 3 om sykepenger og i bestemmelsene i kap. 16 om avgifter og premie, må begrepene ha samme innhold i begge sammenhenger. Men oppstår det tvist, vil den vel gjelde enten rett til ytelser eller plikt til avgift, og den involvertes praktiske interesse i utfallet vil vel kunne lede til ulikhet med hensyn til hvordan saken presenteres, og dermed kunne påvirke utfallet.

4. Prinsippet om at begrepsinnholdet fastlegges i relasjon til det enkelte regelverk der begrepene er brukt, modifiseres ved at det i noen utstrekning uttrykkelig er foretatt en samordning av flere regelsett, ved bestemmelser i ett regelsett om at det som anses som henholdsvis «næring» eller «tjenesteforhold» i et annet sett regler skal gå inn under begrepene også i de aktuelle regler.

En slik samordning er foretatt når det gjelder begrepet «næringsdrivende» i pantelovens § 3–5, ved at det i forskriftene i kongelig resolusjon 21/11 1980 § 1 er fastsatt at som næringsdrivende etter panteloven bl.a. skal regnes personer og foretak registrert som næringsdrivende etter merverdiavgiftslovens §§ 27 ff.

En samordning er også skjedd av reglene om skatteinnkreving og innkreving av trygdeavgifter, ved bestemmelsene i folketrygdlovens kap. 17 om at avgiftsinnkrevingen og avgiftsfastsettelsen skjer i forbindelse med skattelikningen og skatteinnkrevingen.

Av særlig interesse for kontraktørspørsmålet er det at det når det gjelder *bygg og anlegg*, har Skattedirektøren 15/12-71 fastsatt at merverdiavgiftspliktig godtgjørelse skal regnes som næringsinntekt etter folketrygdloven, se nærmere nedenfor under III.C.2.

#### *F. Preseptoriske regler*

1. De regler der begrepene «tjenesteforhold» og «selvstendig næring» er brukt, beveger seg gjennomgående i det tvingende plan.



Selv hvor reglene regulerer forholdet mellom partene i det arbeidsforhold det gjelder, er reglene gjerne preseptoriske, se f.eks. arbeidsmiljølovens § 5, ferielovens § 16 og kommisjonslovens § 86, siste ledd. Og ofte regulerer reglene tredjemannsrelasjoner, der spørsmålet om fravikelighet ikke blir aktuelt, som hvor erstatningsloven § 2-1 pålegger erstatningsansvar for skader en ansatt har påført tredjemann, eller hvor merverdiavgiftsloven pålegger en næringsdrivende å betale merverdiavgift.

2. En konsekvens av dette er at en eller begge parter i arbeidsforholdet ofte vil være motivert for å unngå anvendelsen av vedkommende regel. Siden reglene baserer seg på karakteristika ved rettsforholdet mellom den som utfører arbeidet og den det utføres for, har partene det selvsagt i vidt omfang i sin hånd å organisere sitt mellomværende slik at det faller på den ene eller andre siden av den rettslige skillelinje som gjelder i de enkelte regelsett. Og valget i så måte vil gjerne bli truffet på basis av praktiske, tekniske og økonomiske overveielser. Og det er også fullt legitimt i denne forbindelse å ta hensyn til de rettslige konsekvenser av det valg som treffes, f.eks. de skattemessige implikasjoner av valget mellom utførelse av et byggarbeid «i egen regi» med egne ansatte, eller bortsetting av arbeidet til en entreprenør.

Men det ligger selvsagt her hele tiden en motivering for å unngå rettslige ulemper ved den organisering av arbeidsforholdet en har valgt, og en fristelse til å søke å *omgå* de gjeldende regler ved å søke å gi rettsforholdet et ytre, formelt preg som ikke korresponderer med de reelle, bakenforliggende forhold.

En konsekvens av reglenes tvingende karakter er det imidlertid at spørsmålet om anvendelsen av reglene må bygge på de reelle forhold. En må skjære igjennom ytre formelle arrangementer, og søke mer til og basere avgjørelsen på realitetene ved de arbeidsoppdrag en vurderer.

I «kontraktør»-sammenheng forekommer det kontraktsbestemmelser der det uttrykkelig sies at «Det presiseres at arbeidet er utenfor tjenesteforhold», «N.N. påtar seg arbeidet som selvstendig næringsdrivende» e.l. En slik klausul er selvsagt uten virkning, dersom det som sies ikke korresponderer med resten av rettsfor-

holdet. Og det må vel kunne sies at klausuler som dette heller gir grunn til mistanke om at en kan stå overfor et omgåelsesforsøk. I forhold som reelt er enten ansettelsesforhold eller næringsoppdrag vil det jo være overflødig og virke unaturlig å presisere dette i avtalen.

### *G. Det enkelte oppdrag vurderes*

Når en skal bedømme om en som utfører et arbeid, gjør dette som næringsdrivende eller som ansatt i tjenesteforhold, må vurderingen skje i forhold til det enkelte arbeidsoppdrag, ikke generelt for den person som utfører arbeidet. Det er jo intet irregulært ved at en person som klart er ansatt i et tjenesteforhold samtidig kan ha et bierverv av en slik karakter at det anses som næringsvirksomhet, eller tar bioppdrag utenfor tjenesteforhold. Og det forekommer jo ikke sjelden at personer som ubestridelig og i relasjon til alle regelsett driver næring, samtidig er ansatt i tjenesteforhold i en bistilling.

Det er forsåvidt heller ikke noe særsyn at ulike deler av en persons arbeid for en og samme oppdragsgiver klassifiseres forskjellig i forhold til de sondringer det her gjelder.

### *H. Kontraktørproblemet*

1. Kontraktørfenomenet er en særlig akutt variant av de avgrensings- og omgåelsesspørsmål som er nevnt. Og etter det som foreligger om motiveringen for etablering av kontraktørordninger, er det relasjonene til noen få regelverk som her har spilt en særlig rolle:

For oppdragsgiversiden er det et poeng at den overfor ansatte arbeidstakere har omfattende og byrdefulle forpliktelser etter arbeidsmiljøloven, forpliktelser som den unngår ved å gi oppdrag til selvstendige.

Nå er dette et forhold som gjør seg gjeldende generelt i næringslivet, og som neppe ville vært tilstrekkelig til å skape noe kontraktørproblem dersom det ikke var fordi også oppdragstakersiden så fordeler ved å unngå de regler som gjelder for tjenesteforhold. Og det forekommer nok at også de som skal utføre arbeidet, kan føle deler av arbeidsmiljølovgivningen som en tvangstrøye. Ihvertfall deler av reglene om arbeidstid har dels vært oppfattet av arbeidstakere som for restriktive.

Det som også har spilt inn som motivering for de som skal utføre arbeidet, synes imidlertid å være det forhold at dersom en i forhold til trygdellovgivningen oppnår status som selvstendig næringsdrivende, medfører det reduserte trygdeavgifter. Av næringsinntekt svarer den næringsdrivende medlemsavgift etter folketrygdloven § 16-2 nr. 1 med «høy sats», 10,8 % i 1984. Av lønn og godtgjørelse for arbeid i og utenfor tjeneste svares medlemsavgift med «lav sats», 5,9 %, og arbeidsgiveravgift etter § 16-3, som hovedregel 16,8 %, altså tilsammen 22,7 %. En sparer altså 11,9 % dersom den som utfører arbeidet kan regnes som næringsdrivende. En oppdragsgiver kan altså la den som utfører arbeidet få hele denne besparelsen, og selv nyte godt av besparelsene ved å slippe kostnadene ved arbeidsmiljøtiltak m.v.

Nå må imidlertid en næringsdrivende betale merverdiavgift, og må derfor plusse på 20 % på det vederlag han skal ha. Men er oppdragsgiveren selv avgiftspliktig næringsdrivende, betyr dette ingen ekstra belastning for ham, (bortsett fra en mindre likviditetseffekt) fordi han kan trekke fra det beregnede avgiftsbeløp som «inngående avgift» ved sitt avgiftsoppgjør.

Til tross for at plikten til betaling av merverdiavgift altså ikke egentlig er noen reell faktor i dette bildet, er det likevel på det rene at den har en faktisk og juridisk betydning i forbindelse med de andre juridiske sider av kontraktørproblemet.

En nærmere behandling av begrepet «næringsdrivende» i merverdigavgiftsloven er derfor påkrevet.

I det følgende tas dessuten opp til noe mer inngående behandling begrepsstrukturen i trygdellovgivningen og i arbeidsmiljøloven, da dette synes å være de mest sentrale regelverk i forbindelse med kontraktørproblemet.

2. Ved behandlingen av disse spørsmålene vil vekten bli lagt på den situasjon der kontraktørspørsmålet har hatt størst aktualitet, nemlig i bygge- og anleggsbransjen. Tendensen til en beslektet utvikling har en nok også sett på andre sektorer. Men de rent faktiske forhold veksler så meget fra det ene felt til det annet at en mer generell behandling lett vil bli blodfattig og lite retningsgivende.

3. Som allerede nevnt, frembyr nettopp bygg- og anleggsbransjen også særtrekk som skaper særlige problemer med å trekke grensen mellom tjenesteforhold og selvstendig oppdrag.

Mens en på andre sektorer kan søke noe støtte i den måte godtgjørelsen for arbeidet beregnes, er situasjonen i bygg og anlegg at også lønnen i klare tjenesteforhold normalt er resultatlønn, akkord, dels fastlagt i detaljerte akkordtariffer, dels avtalt som «slumpakkord» eller «omforenet akkord» for det enkelte arbeid.

Et annet problem ligger i at virksomheten etter sin natur er ambulanselignende og vekslende i sitt omfang. Arbeidsplassen er en byggeplass, og altså bestemt til å opphøre som arbeidsplass innen kortere eller lengre tid. I stor utstrekning ansettes arbeidere for den enkelte byggeoppgave, og begge parter er innforstått med at arbeidsforholdet gjelder for denne byggeoppgaven, opphører når denne er ferdig, og at arbeidsgivers styringsrett ikke innebærer rett til å sende arbeidstakeren til byggeplasser andre steder. Dermed svikter grunnlaget for å skille mellom de som har påtatt seg det aktuelle byggearbeid, og de som er ansatt i bedriften.

Et tredje problem ligger i at arbeiderne under utførelsen organiseres i lag, og at lønnen, akkorden, er avtalt for laget og ikke for den enkelte arbeider. Det utvikles en tendens til at arbeiderne også lar seg ansette som lag, på grunn av det naturlige ønske om å arbeide sammen med folk en kan samarbeide med, og på grunn av at produktivitetseffekten av samkjøring ved akkordsystemet påvirker fortjenesten. Dette lagsystemet skaper imidlertid problemer i relasjon til arbeidstakerbegrepets forutsetning om personlig utførelse.

## *II. «Næringsdrivende» etter merverdiavgiftsloven*

### *A. Bakgrunn*

1. Lov av 19/6 1969 nr. 66 om merverdiavgift avløste lov 19/5 1933 om omsetningsavgift, som ikke selv ga noen regulering av avgiftsplikten, men forutsatte at denne ble gitt i det årlige avgiftsvedtak og i regler gitt i forskrift, se lovens § 1.

I de årlige avgiftsvedtak var det fastsatt avgiftsplikt for alt vare-

salg, og dessuten pliktet *selvstendig næringsdrivende* å betale avgift av visse slag arbeid, først bare arbeid på varer, senere også på installasjoner i bygg, og fra 1955 også på vanlig bygge- og anleggsarbeid, men inntil 1968 med unntak bl.a. for boligbygg.

Omsetningsavgiften var en «sisteledds-avgift», idet avgiftsvedtakene fastsatte at det ikke skulle betales avgift av salg til eller arbeid for selvstendig næringsdrivende som drev videreomsetning av varen eller arbeidsresultatet.

2. I forbindelse med at en i 1955 innførte avgiftsplikt for bygge- og anleggsarbeid, oppsto det raskt spørsmål om avgrensingen av begrepet «selvstendig næringsdrivende», og ved Skattedirektørens rundskriv nr. 322 av 28/6 1958 fastsatte en for første gang følgende bestemmelse:

«Som selvstendig næringsdrivende i bygge- og anleggsvirksomhet anses enhver som mot vederlag overfor forskjellige eiere eller på forskjellige bygg og anlegg påtar seg bygge- eller anleggsarbeid, enten *regelmessig*, eller *i kraft av særskilt ferdighet*, eller *med bruk av betydelige driftsmidler*.

Det spørres ikke om varigheten av de enkelte oppdrag eller om oppgjørsmåten.»

Likelydende bestemmelse ble gjentatt ved Skattedirektørens rundskriv nr. 358/avd. III av 15/1 1968, gitt i forbindelse med at en da opphevet avgiftsunntaket for boligbygg m.v., noe som betinget en mindre justering i merknadene til bestemmelsene.

3. Det synes på det rene av lovhistorien at begrepet «næringsdrivende» i merverdiavgiftsloven er en direkte videreføring av begrepet «selvstendig næringsdrivende» slik det var fastlagt i reglene om omsetningsavgift, se Odelstingsproposisjon nr. 17 (1968–69) s. 53, der det i merknadene til § 10 fremgår at endringen her besto i at samme begrep ble gjort relevant for avgiftsplikten for varesalg. Om innholdet i begrepet uttales det bare:

«Lønnstakere faller ikke inn under avgiftsplikten etter bestemmelsene i denne paragraf. Grensen mellom lønnstakere

og næringsdrivende kan i praksis være vanskelig å trekke. Departementet bør derfor kunne gi nærmere forskrifter om avgrensingen.»

En ytterligere, markering av at den nye lov bygget på samme begrep, fikk en ved at Finansdepartementet 27/10 1969 ga bestemmelser som var en gjentakelse av den eldre angivelse:

«Som avgiftspliktig i bygge- og anleggsvirksomhet etter § 10, første ledd i lov om merverdiavgift av 19. juni 1969 anses den som mot vederlag overfor forskjellige eiere eller på forskjellige bygg og anlegg påtar seg bygge- og anleggsarbeid enten

- a) regelmessig,
- b) i kraft av særskilt ferdighet, eller
- c) med bruk av betydelige driftsmidler.»

Bestemmelsen er nærmere kommentert i rundskriv 11/avd. III av 18/12 1970, som også for det meste er ordlydende likt de tidligere rundskriv.

### *B. Nærmere om begrepet*

1. Et særlig trekk ved angivelsen av merverdiavgiftslovens begrep «næringsdrivende», slik det er angitt i forskriftene, er at det gir en klar angivelse av *alternative* kriterier for bedømmelsen, slik at det angis forskjellige kriterier som hver for seg er *tilstrekkelige* for å bringe en oppdragstaker inn under begrepet. De kriterier som nevnes; regelmessighet, fagkunnskap og driftsmidler, angis ikke som momenter ved en sammensatt totalvurdering.

Og dette understrekes i de merknader som er gitt til bestemmelsene (og som her har praktisk talt samme ordlyd både i 1958, 1968 og 1969, man har sitert fra Skattedirektoratets rundskriv 11/avd. III av 18/12 1970 om bestemmelsene av 27/10 1969):

«Det er således flere grunnlag som skal føre til at en som arbeider innen bygge- og anleggsvirksomheten, blir å anse som selvstendig næringsdrivende og dermed avgiftspliktig for sitt arbeid. Yrkesutøvere som påtar seg arbeid overfor for-

skjellige eiere eller på forskjellige bygg og anlegg, skal anses avgiftspliktige når ett av de vilkår som er nevnt nedenfor under a, b og c er til stede:

- a) Vedkommende påtar seg *regelmessig* arbeid på bygg eller anlegg. Dette vil også gjelde bygnings- og industriarbeidere, så vel faglærte som ufaglærte, samt enhver annen som regelmessig, i den tid han ikke er opptatt i hovedyrke, påtar seg arbeid på bygg og anlegg, herunder så vel reparasjonsarbeider som nybygg, f.eks. av hytter, garasjer, verksteder o.l., uten hensyn til varigheten av det enkelte oppdrag.
- b) Vedkommende påtar seg arbeidet i kraft av *særskilt ferdighet*, noe som vil være tilfelle for elektriske installatører, rørleggere, murere, blikkenslagere og andre fagfolk, selv om de påtar seg leilighetsvise oppdrag uten å ha næringsbrev som håndverkere.
- c) Vedkommende gjør bruk av betydelige driftsmidler som f.eks. bulldozere, kompressorer, betongblandere, motorsager, patentstillaser og annet enn vanlig håndverktøy for yrkesgrupper som tømmermenn, snekkere, malere og tapetserere m.fl.»

Dette leder til at grensen for begrepet trekkes svært langt ut, og kommer til å omfatte tilfelle som en ut fra en mer ordinær vurdering ikke ville falle på å betegne som næring, og også tilfelle en ut fra en friere vurdering ville vurdere å betegne som tjenesteforhold. Om en person som har håndverksbrev er ansatt i offentlig eller privat tjeneste, men rent leilighetsvis bistår en kjenning med oppførelse av f.eks. en garasje, regnes han som næringsdrivende. Og om en bygningsarbeider på fritiden tar strøjobber for å skjøte på inntekten, gjelder det samme, så sant dette skjer med en viss hyppighet. Det er riktignok etter lovens § 28 et vilkår for avgifts- og registreringsplikt at årsomsetningen overstiger en viss beløpsgrense, opprinnelig kr. 6.000, fra 1/7 1982 kr. 12.000, men så lav som denne er, betyr den lite.

Og det betones også uttrykkelig at en skal se bort fra visse momenter som ellers ville indikere et tjenesteforhold:

«Det legges ikke vekt på hvordan oppgjøret med oppdragsgiveren blir ordnet... Hvis den som har utført bygge- eller anleggsarbeidet rammes av avgiftsplikt etter det som er sagt ovenfor, vil det være uten betydning om det skjer akkordoppgjør eller om godtgjørelsen fastsettes på time- eller dagsbasis. Det har således prinsipielt ingen avgjørende betydning hva som er grunnlag for oppgjøret. Det er likeledes uten betydning om oppdragsgiveren foretar vanlig skattetrekk.

Hvorvidt og i hvilken utstrekning vedkommende er underlagt oppdragsgivers instruksjonsmyndighet, er heller ikke avgjørende, men vil i tvilstilfelle måtte tillegges en viss betydning.»

*Vik:* Merverdiavgiftsloven i praksis, Lov og Rett 1971 s. 308–309 nevner en rekke illustrerende eksempler på at en i relasjon til merverdiavgiftsloven regner som næringsdrivende grupper av personer som neppe ville falle inn under dette begrepet i andre sammenhenger. Han peker på at det ikke er utelukket at vurderingen kan falle forskjellig ut i relasjon til andre lovregler, og at en oppdragsgiver kan måtte utbetale både merverdiavgift og arbeidsgiveravgift til folketrygden på grunnlag av samme utbetaling.

Og Høyesteretts kjæremålsutvalg har også i en kjennelse 11/10 1975 (referert i Avgifts-Nytt 1976 s. 30) slått fast at det ikke er noen rettslig feil at både arbeidsgiveravgift og merverdiavgift pålegges. Saken gjaldt en bygningshåndverker som var etterberegnet merverdiavgift. Det ble holdt utpanting for avgiften, og utpantingen ble angrepet under henvisning til at skattemyndighetene hadde ansett håndverkeren som arbeidstaker i relasjon til arbeidsgiveravgiften, og at en slik dobbeltbetaling var i strid med lovgiverens intensjoner. Staten gjorde imidlertid gjeldende at «Det er i merverdiavgiftsloven ikke noe krav om at de forskrifter som departementet har hjemmel for å utferdige i § 10 skal ha et innhold som medfører at den som er arbeidstaker etter andre regelsett (arbeidervernlov, ferielov, lov om syketrygd m.v.) ikke må anses som næringsdrivende i relasjon til lov om merverdiavgift.» Kjæremålsutvalget, som bare hadde den begrensede prøvingsadgangen etter tvistemålsloven § 404, anså det ikke som noen saksbehandlingsfeil at anførselen om



dobbeltbetaling ikke var forstått som anførsel om manglende lov-hjemmel for forskriftene i rundskriv 11/avd. III da dette ikke kunne anses som noen nærliggende forståelse.

2. Når en tøyde begrepet næringsdrivende så langt, var det fordi det opprinnelig inngikk i et sisteleddsystem, der det altså bare refererte seg til arbeid utført for den egentlige byggherre. Her ønsket en mest mulig å unngå at en ved å organisere arbeidsforholdet som et tjenesteforhold, skulle kunne unngå avgiftsplikten og dermed få en konkurransefordel. I rundskriv nr. 322 av 28/6 1958 uttales det således:

«Ved utarbeidelsen av bestemmelsene har Finansdepartementet lagt vekt på å gjøre konkurranseforholdene like for de forskjellige næringsdrivende som arbeider i byggefaget, nemlig entreprenører og håndverkere med egne verksteder eller med avhengige lønnstakere og frihåndverkere og andre som utfører arbeid på bygg og anlegg etter oppdrag fra eiere (byggherrer).»

For den som utførte arbeid for en entreprenør som overfor byggherren hadde påtatt seg arbeidet, spilte det ingen rolle for avgiftsplikten om arbeidet ble utført som næring eller i tjenesteforhold. Den vide næringsdefinisjon medførte her ingen problemer, fordi arbeid *for* næringsdrivende var avgiftsfritt.

3. Ved innføringen av systemet med merverdiavgift, endret en imidlertid bildet. Nå fikk skillet næring/tjenesteforhold aktualitet i en ny sammenheng. Og ved å gjenta den gamle definisjon og gjøre den anvendelig også på arbeid for entreprenør, kom en nok i skade for å ta munnen for full.

Da en ga forskriftene av 1969, har en åpenbart hatt en følelse av dette. Men i stedet for å endre forskriftsordlyden, slik at en skilte mellom arbeid for byggherren og arbeid for en entreprenør, valgte en i stedet å søke å tolke inn den ønskelige begrensning i ordene «*påtar seg bygge- og anleggsarbeid*». I rundskriv 11/avd. III uttales det således:

«En annen sak er at vedkommende må påta seg oppdraget, jfr. ordlyden i ovennevnte forskrift. Har arbeidsgiveren adgang til å pålegge ham å utføre arbeidet, må en vanligvis kunne regne med at det foreligger tjenesteforhold.»

Og videre heter det:

«Det kan i enkelte tilfelle oppstå tvil om hvorvidt en næringsdrivende i byggefagene påtar seg et avgiftspliktig oppdrag for en annen eller om han blir ansatt som lønnsmottaker hos denne. Ved vurderingen av forholdet må det bl.a. legges vekt på om vedkommende bare er inntatt for å utføre bestemte arbeider i et på forhånd avtalt tidsrom (kortsiktig engasjement), eller om ansettelsen er fast, dvs. uten tidsbegrensning og uten tilknytning til et enkelt oppdrag. Tidsfaktoren bør her tillegges stor betydning, slik at kortsiktige engasjementer ofte ikke vil føre til at selvstendige næringsdrivendes regulære plikt til å kreve avgift av sine ytelser dermed opphører.»

Det er påtakelig at en her legger inn et nytt innhold i de anvendte ord. Verre er det at en neppe her har funnet noe egnet avgrensningskriterium, av grunner som nevnt ovenfor under I. H. 3: Også bygningsarbeidere blir «inntatt for å utføre bestemte arbeider». Og også en (under)entreprenør kan av byggherre/hovedentreprenør «pålegges å utføre arbeidet».

4. Den vide rammen for begrepet «næringsdrivende», og særlig den omstendighet at en har tillagt momsregistreringen betydning i annen rettslig sammenheng, har ledet til en pågang om registrering som har påført avgiftsmyndighetene arbeid med å vurdere *registreringsadgangen* for de som ønsker å bli registrert.

I denne sammenheng synes det som om en dels har lagt til grunn kriterier for skillet næring/tjeneste hentet fra andre rettslige regelsett, f.eks. om den som utfører arbeidet har eget, fast forretningssted (verksted, kontor), om arbeidet har en viss varighet og et visst omfang, om det forutsettes brukt medhjelpere, om oppdraget omfatter levering av materialer osv. Bruken av slike momenter søker



en å forankre i en tolkning av uttrykket «påtar seg», noe som synes å være av tvilsom holdbarhet.

En ser også tilløp til at ordene «påtar seg» anses å referere seg til forholdet til byggherren, altså slik at den som ikke står i kontraktsforhold til byggherren, men f.eks. til en typehusbedrift som har sluttet kontrakt med byggherren, ikke anses å «ha påtatt seg» arbeidet. Dette synes å ha vært hovedmomentet i et brev av 12/3 1981 fra Skattedirektøren til Fylkesskattesjefen i Rogaland, der det ble antatt at montører for en typehusbedrift ikke ble ansett som registreringsberettigete næringsdrivende, men der det ble tatt forbehold dersom montørene på «fyrabend» utførte arbeid for andre enn sin hovedoppdragsgiver. Her har en forsåvidt festet seg ved det legislative vesentlige punkt. Det er imidlertid vanskelig å forene dette med forskriftenes oppbygning. Legges det avgjørende vekt på dette momentet, leder det jo til at den som tar oppdrag hos en entreprenør e.l., aldri anses å ha «påtatt seg» arbeidet.

5. Det kan muligens også settes spørsmålsteget når det gjelder adgangen til å nekte registrering etter merverdiavgiftslovens § 27.

Riktignok er det på det rene at registrering kan nektes dersom det er åpenbart at den som søker registrering hverken driver eller har til hensikt å drive avgiftspliktig virksomhet. Da reglene ble utformet, var det et relevant hensyn at registeret ikke måtte bli for omfattende. Registreringen medfører også umiddelbart visse rettigheter også etter merverdiavgiftsloven, nemlig rett til fradrag for inngående avgift, lovens §§ 21 ff., og på denne bakgrunn kan det ikke opereres med en fri registreringsadgang. Dette var også grunnlaget for regelen i § 28a om «frivillig registrering», (se Ot.prp. nr. 31 (1969–70) s. 2–3) en regel som jo i seg selv forutsetter at registreringsadgangen er begrenset.

Et annet spørsmål er om en kan nekte registrering for en som planlegger å starte avgiftspliktig virksomhet, men som ennå ikke har startet virksomheten eller ikke nådd opp i avgiftspliktig omsetning. Riktignok vil denne kunne fradragsføre tidligere betalt «inngående avgift» når han når opp i avgiftspliktig omsetning, slik at en utsatt registrering her ikke påfører ham tap. Men for mange vil det vel kunne fortone seg som hensiktsmessig å ordne alle formaliteter

allerede ved forretningsetableringen, og uhensiktsmessig å måtte endre priskalkulasjonen i det øyeblikk beløpsgrensen passerer. Et behov for «forhåndsregistrering» kan således synes å foreligge. Og myndighetene har åpenbart forutsatt en adgang til slik registrering. I veiledningen til det utarbeidete skjema for «Registreringsmelding» heter det således at den som ikke er kommet opp i omsetning på kr. 12 000, men venter at han vil gjøre det på et senere tidspunkt, kan «ta opp spørsmålet om forhåndsregistrering med fylkesskattesjefen».

En slik adgang til forhåndsregistrering innebærer selvsagt at en må bygge på planer og prognoser, og ikke kan kreve dokumentasjon for hva som faktisk har skjedd eller foreligger.

### *C. En vurdering*

1. Det synes for meg påtakelig at en ved de bestemmelser som er gitt, som trekker såvidt vide grenser for begrepet «næringsdrivende», og ved å gi disse anvendelse også på arbeid for entreprenører, ikke bare for byggherrer, har skapt en situasjon som letter etablering av kontraktørforhold. Så lenge en har regler der det uttrykkelig understrekes at det ikke skal legges vekt på momenter som ellers ville indikere et tjenesteforhold, slikt som varighet, vederlagsform og skattemessig behandling, og som lar et moment som f.eks. fagkunnskap («særskilt ferdighet») være tilstrekkelig for å betegnes som næringsdrivende, synes det vanskelig å legge særlig vidtgående restriksjoner på adgangen til registrering i «momsregistret». Slik reglene nå er formet, kunne en heller være fristet, for å sette saken svært på spissen, til å si at reglene langt på vei skaper en plikt til å bli kontraktør, i fall en lar det være avgjørende om engasjementet gjelder det enkelte bygg eller anlegg.

Dersom en kunne betrakte regelverket om merverdiavgift helt isolert, ville det for så vidt ikke spille særlig rolle hvordan en utformet næringsbegrepet i denne forbindelse. Men det er jo anerkjent at den avgiftsmessige plassering av et arbeidsoppdrag i alle tilfelle er en faktor ved vurderingen i forhold til skillet næring/tjenesteforhold i andre rettslige regelsett. Og uansett hvordan dette måtte stille seg juridisk, må en regne med rent faktiske sidevirkninger av den avgiftsmessige registrering som næringsdrivende. Uten hensyn til om

en måtte ønske en samordning av begrepene i de ulike regelverk, synes det derfor påkrevet med en nokså fundamental omlegging av reglene om hvem som i moms-sammenheng anses som næringsdrivende ved bygg og anlegg. Ved en slik omlegging må en bygge på et skille mellom arbeid for byggherre og arbeid for entreprenør.

2. Når det gjelder arbeid for byggherren, kan det synes som om de gjeldende regler er vel tilpasset. Og med den høyere avgiftssats en i dag har, har hensynet til konkurransemessig nøytralitet jo også fått forsterket vekt. (Da reglene opprinnelig ble utformet, var avgiftssatsen 10 %).

Men en må være oppmerksom på at dette da innebærer at fritidsjobber som nevnt ovenfor under B. 1 da også medfører plikt og rett til registrering etter merverdiavgiftslovens § 27. I forbindelse med merverdiavgiften spiller dette liten eller ingen rolle. Men en må ha det in mente ved spørsmålet om å tillegge momsregistreringen betydning, rettslig eller faktisk, i annen sammenheng.

3. For at arbeid utført for entreprenør, altså for en næringsdrivende som selv overfor byggherren (eller overfor en annen entreprenør) har påtatt seg vedkommende byggearbeid, burde det foretas en betydelig innstramning, og da først og fremst slik at kriteriene «regelmessig» og «særskilt ferdighet» ikke blir avgjørende og tilstrekkelige for klassifiseringen.

For arbeid som ikke utføres i siste omsetningsledd, svikter grunnlaget for å operere med et særskilt vidt «næringsdrivende»-begrep. Hvorvidt ytelsen i siste instans blir belagt med merverdiavgift, beror jo på oppdragsgiverens status i forhold til avgiftsreglene.

Og da kan vel gode grunner tale for å *basere seg på en grense mer svarende til den en bygger på i andre regelverk, og dermed redusere risikoen for uheldige forhold som «kontraktør»-fenomenet.*

3. I denne sammenheng kan det også pekes på at den noe særegne definisjon av begrepet «næringsdrivende» som er gitt i bestemmelsene av 1958, 1968 og 1969, *bare* gjelder for bygg og anlegg. Utenfor dette området må en gjennomgående basere seg på en mer

ordinær begrepsdannelse. Og her har en også eksempler på at omlegging til kontraktørforhold ikke har vært godtatt som selvstendig næringsvirksomhet i forhold til avgifts- og skattelovgivningen. Et illustrerende eksempel er referert i Avgifts-Nytt 1981 s. 20. Det gjaldt her et transportfirma som på grunn av «dårlig erfaring med den nye sykelønnsordningen» sluttet kontrakt med 4 av sine ansatte sjåførere om at disse for fremtiden skulle leie vogntog hos bedriften, og registrere seg som selvstendig næringsdrivende og betale moms av sin godtgjørelse. «Utleier» skulle dekke alle driftsomkostninger, og innkjørt beløp skulle deles med 75 % til «utleier» og 25 % til leietaker. Skattedirektoratet antok at sjåførene både avgiftsmessig og likningsmessig måtte anses som ansatte. Leieavtalen var svært spesiell, og skilte seg fra det en vanligvis forstår med en leieavtale. Sjåførenes arbeid inngikk i transportfirmaets virksomhet og kunne ikke sies å ha et selvstendig preg. At avlønning skjedde på prosentbasis kunne ikke endre vurderingen når situasjonen ellers var så lik den som gjelder for fast ansatte sjåførere. Sjåførene hadde derfor hverken rett eller plikt til registrering etter merverdiavgiftsloven:

*Det er særbestemmelsene om bygg og anlegg med sitt uvanlig vide næringsbegrep, som har vært medvirkende til den særlige utvikling av kontraktørvirksomhet nettopp på dette området. Og søkelyset må rettes mot dette dersom en vil unngå de uønskete sidevirkninger av den avgiftsmessige regulering.*

### *III. Folketrygdlovens tredelte system*

*«I tjenesteforhold», «utenfor tjenesteforhold» og «selvstendig næringsvirksomhet»*

#### *A. Innledning*

1. Som nevnt foran under I. D. 2, baserer folketrygdlovens regler seg på et system der inntekt av utførelse av arbeid henføres til en av tre grupper, nemlig arbeidsinntekt *i tjenesteforhold*, arbeidsinntekt *utenfor tjenesteforhold* og inntekt av *selvstendig næringsvirksomhet*. Det karakteristiske er at en har som egen gruppe inntekt av arbeid utenfor tjenesteforhold.

2. De tidligere trygdlover, som etter hvert ble avløst av folketrygdloven, synes ikke å ha operert med noe slikt system. Dels ga disse rettigheter uavhengig av inntekt og ervervsstatus, som lov 6/7 1957 om alderstrygd og lov 22/1 1960 om uføretrygd. Dels ga de bare rettigheter til ansatte i tjenesteforhold, se f.eks. lov 28/5 1958 nr. 4 om arbeidsløsetrygd § 1 nr. 1 og lov 3/12 1948 nr. 7 om pensjonstrygd for sjømenn § 1 nr. 1. (Den siste ga riktignok også rett til trygd for arbeidende reder, § 1 nr. 4.)

Syketrygdloven 2/3 1956 nr. 2 opererte med et skille mellom arbeidstakere «i annens tjeneste», § 8 nr. 1, og det loven betegnet som «ikke-arbeidstaker», § 19. «Ikke-arbeidstakere» måtte tegne frivillig «tilleggstrygd» for å få rett til sykepenger, § 41 nr. 2 jfr. §§ 61 ff.

Også yrkeskadetrygdloven 12/12 1958 nr. 10 bygget på et skille mellom «pliktig trygd» for den som arbeidet «i annens tjeneste», § 1, og en adgang for andre til å tegne «frivillig trygd», § 5. Og her brukte loven betegnelsen «selvstendig næringsdrivende» om den som fikk adgang til å tegne frivillig trygd.

3. Begrepsstrukturen med en egen gruppe med betegnelser «arbeid utenfor tjenesteforhold» synes først brukt i Stortingsmelding nr. 75 (1963–64) s. 22, der det bl.a. heter:

«Pensjonsgivende inntekt i form av arbeidsinntekt utenfor tjenesteforhold (inntekt av eget erverv) kan være vederlag for utført oppdrag utenfor tjenesteforhold eller inntekt av næringsvirksomhet.»

Og det går fram at årsaken til at en brakte inn skillet mellom «oppdrag» og «næringsvirksomhet» var at en forutsatte at en for næringsdrivende skulle bygge på «det skatterettslige begrep «næringsinntekt», altså nettoavkastningen – med fradrag av gjeldsrenter og i samsvar med oppgjørsskjema». Dette ble så tatt opp i Odelstingsproposisjon nr. 17 (1965–66) s. 22 ff., s. 86–87 og i folketrygdloven § 6-4, slik den forelå 17/6 1966. Loven skilte mellom «lønn» m.v. «i offentlig eller privat tjeneste», § 6-4 nr. 1, og «annen ervervsinntekt», § 6-4 nr. 2, nemlig etter litra a) «godtgjørelse for arbeid



utenfor tjenesteforhold», og etter litra b) «inntekt av selvstendig næringsvirksomhet», fastsatt bl.a. med utgangspunkt i «nettoinntekten etter skattelovens regler». Og etter § 16-3 skulle arbeidsgiveravgift bare betales av inntekt nevnt i § 6-4 nr. 1, altså lønn m.v. i tjenesteforhold.

Reglene ble endret ved lov av 9/6 1972 nr. 41. Under henvisning til praktiske problemer med skillet mellom arbeid i og utenfor tjenesteforhold, opphevet en betydningen av dette skillet for avgiftsberegningen, slik at det avgjørende i denne forbindelse bare ble om et arbeid er utført som ledd i selvstendig næringsvirksomhet. (Se Ot.prp. nr. 53 (1971–72) s. 7–9.) Etter den nye utforming av §§ 6-4, 16-2 og 16-3 svares det nå medlemsavgift med lav sats og arbeidsgiveravgift av godtgjørelse for arbeid i og utenfor tjeneste, og medlemsavgift med høy sats av pensjonsgivende inntekt i selvstendig næringsvirksomhet, jfr. foran under I. H. 1.

Men endringen i 1972 innebar altså bare at en «flyttet» en gruppe, ikke noen endring i begrepene og skillelinjene. Dette siste gjelder likevel med en modifikasjon: I § 6-4 nr. 1 ble under bokstav b. tatt med «godtgjørelse som medlem av styre, representantskap, utvalg, råd og lignende», slik at slik godtgjørelse ikke behandles som næringsinntekt selv om vedkommende er styremedlem e.l. som ledd i sin næringsvirksomhet.

Etter endringen av 1972 har altså skillet mellom arbeid i og utenfor tjeneste ikke betydning for avgiftsberegningen. Men skillet har fortsatt, som nevnt foran, trygderettslig betydning i annen sammenheng, bl.a. for sykepenger, arbeidsløshetsstrygd og yrkesskadestrygd.

Ved lov av 4/6 1976 nr. 47 ble det foretatt en tilsvarende justering av reglene i skattebetalingsloven av 21/11 1952 nr. 2.

### *B. Nærmere om begrepene*

1. Ved at det uttrykkelig innføres en tredeling som nevnt, med en egen gruppe «arbeid utenfor tjenesteforhold», ofte kalt «oppdrag», ved siden av de konvensjonelle kategorier, næring og tjeneste, markeres det klart at en i rettsanvendelsen ikke behøver å tøye de konvensjonelle begreper for å dekke alle tilfelle. En unngår den problemstilling som har vært den dominerende etter merverdiav-

giftsloven, der en har formet reglene slik at tjenestebegrepet og næringsbegrepet til sammen dekker alle tilfelle. En kan i stedet plassere tilfelle som vanskelig kan innpasses i de konvensjonelle kategorier, i mellomgruppen «utenfor tjeneste».

Dette betyr likevel ikke at en helt unngår å måtte velge mellom karakteristikkene næring og tjeneste. Alle de tre kategorier grenser mot hverandre, og en stilles altså overfor spørsmål om grensen næring/tjeneste, næring/oppdrag og oppdrag/tjeneste.

2. Når det gjelder begrepet «*selvstendig næringsvirksomhet*» fremgår det som nevnt av forarbeidene, Odelstingsproposisjon nr. 17 (1965–66) s. 24, og også direkte av lovtekstens uttrykk «nettoinntekten etter skattelovens regler», at en skal bygge på «det næringsbegrep som gjelder ved beskatning». Forarbeidene går derfor ikke i synderlig grad i detalj når det gjelder dette begrepet, men uttaler at «det må foreligge en vedvarende virksomhet drevet for skattyterens egen regning og med erverv for øye». Forøvrig går en bare inn på spørsmålet om avgrensingen mot kapitalinntekter, inntekt «vunnet ved eiendom, kapital», skatteloven § 42. I denne sammenheng uttales det forøvrig at «inntekt av enkeltstående, kortvarige forretningsforetakender i alminnelighet ikke (vil) kunne regnes som pensjonsgivende inntekt, men anses som kapitalinntekt».

Det «næringsbegrep» som i denne sammenheng er relevant, er da det som er nærmere analysert bl.a. i *Aarbakke*: Virksomhetsbegrepet i norsk skatterett (1967), se om terminologien l.c. s. 1.3–1.4, jfr. også *Vårdal*: Skatterett for næringsdrivende (6. utg. 1983) s. 169 ff.

I Skattedirektoratets arbeidsgiverhefter, Del 2: Arbeidsgiveravgiften – beregning og oppgjør (desember 1981) er det søkt gitt en nærmere presisering. Illustrerende til belysning av forskjellen fra merverdiavgiftens næringsbegrep er det når det her heter:

«Leilighetsvis arbeid, eller enkeltstående forretningsiltak, er derimot ikke selvstendig næringsvirksomhet. For at et arbeid skal være utøvd som ledd i selvstendig næringsvirksomhet, kreves det en vedvarende virksomhet for utøverens egen regning, gjerne slik at den næringsdrivende yter en innsats av

materialer, arbeidslokaler, leid hjelp, maskiner, verktøy eller andre driftsmidler. Når lønnskakere tar tilfeldig ekstraarbeid, f.eks. om kvelden eller i ferien, blir det derfor i alminnelighet ikke tale om at de driver selvstendig næringsvirksomhet.»

Og det sies også i denne generelle redegjørelse at momsregistrering ikke er avgjørende:

«Selv om mottakeren er registrert i avgiftsmanntallet for merverdiavgiften, må det med hensyn til arbeidsgiveravgiftsplikten vurderes selvstendig om inntekten skal anses opptjent i eller utenfor næring.»

3. Når det gjelder begrepet «arbeid i tjenesteforhold», betoner lovens forarbeider, Odelstingsproposisjon nr. 17 (1965–66) s. 23 at folketrygdloven bygger på det vanlige tjenestebegrep, og da særlig i begrepet slik det er utformet i relasjon til skattereglene. En siterer fra forarbeidene til skattebetalingsloven, Odelstingsproposisjon nr. 17 (1951) s. 49:

«Karakteristisk for et tjenesteforhold er i alminnelighet at det er inngått en avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker om at sistnevnte for et bestemt vederlag skal stille sin arbeidskraft til rådighet for utførelsen av arbeid for arbeidsgiverens regning, og slik at arbeidstakeren plikter å følge arbeidsgiverens instruksjoner med omsyn til utførelsen av arbeidet m.v.»

Og i Skattedirektørens rundskriv nr. 2/Avd. I av 3/3 1967 pekes det på at tjenestebegrepet etter folketrygdloven vil være «det alminnelige tjenestebegrepet som også legges til grunn bl.a. etter skattelovene og skattebetalingsloven». Her uttales det dessuten:

«Det er som regel ved mer kortvarige og tilfeldige arbeidsforhold eller ved bibeskjeftigelse av forskjellig art at det oppstår tvil om det foreligger et tjenesteforhold. For lønnskakere med bibeskjeftigelse hos annen arbeidsgiver vil det som regel ha formodningen for seg at det foreligger tjenesteforhold også

når det gjelder bibeskjeftigelsen. Særlig vil dette være tilfellet når det dreier seg om mer underordnet arbeid.»

Det er påtakelig at en her opererer med en «formodning» om at det foreligger et tjenesteforhold ved oppdrag av samme art som det ved bestemmelsene om omsetningsavgift av 1958 var meningen å trekke inn under næringsbegrepet ved reglene om omsetningsavgift, se foran under II.B.

4. De mer tilfeldige og kortvarige oppdrag synes likevel etter folketrygdloven mest naturlig å falle i gruppen «arbeid utenfor tjenesteforhold». Her plasseres også tilfelle som ikke kan regnes som tjeneste, f.eks. fordi det forutsettes at oppdragstakeren skal holde produksjonsmidler eller bruke medhjelpere.

Inntekter av mose- og bærplukking, foreleserhonorar ved kurser, gjesteforeleserhonorar og bedømmelseshonorar, forfatterhonorar for tidsskrift- og avisartikler, honorar for betenkninger og utredninger, godtgjørelse for takstopppdrag, og undersøkelsesoppdrag synes i praksis henført til denne gruppen, se rundskriv nr. 30/Avd. I av 16/6 1977.

Opprinnelig ble også godtgjørelse til medlemmer av styre, råd, komitéer o.l. henført til denne gruppen. Det var antatt at dette ikke kunne regnes som lønn i tjeneste, se Rundskriv nr. 2/Avd. I av 3/3 1967, og normalt ville jo ikke innehaverne av slike verv falle inn under næringsbegrepet. Ved lovendringen av 9/6 1972 ble det imidlertid som nevnt uttrykkelig fastsatt at slik godtgjørelse skulle behandles på linje med lønn i tjeneste, folketrygdloven § 6-4 nr. 1 bokstav b.

### *C. Særlig om bygge- og anleggsarbeid*

1. I den første tid etter vedtakelsen av folketrygdloven ble bygge- og anleggsarbeid vurdert etter de generelle prinsipper det er redegjort for under B. Og en hadde hatt opp spørsmål om forhold beslektet med dagens kontraktørforhold, og antatt at det her forelå *tjenesteforhold*. I Skattedirektørens rundskriv nr. 2/Avd. I av 3/3 1967 gjengis således følgende uttalelser om *bygningssnekkere*:

«1. En bygnings snekker som påtar seg reparasjonsarbeid, oppføring av boliger etc. og lønnes pr. time eller etter akkord basert på timebetaling, selv holder vanlig håndverktøy og er uten fast driftssted, står i alminnelighet i *tjenesteforhold* til oppdragsgiver når denne holder materialene. Det forutsettes da at oppdragsgiveren har anledning til å føre tilsyn med arbeidstakeren og til å gi ham instruksjoner under utførelsen av arbeidet.

2. Firmaer/fabrikker som selger ferdighus overdrar undertiden for et bestemt tilbud tømmermanns-, snekker- og malerarbeidet til arbeidsgjenger/lag hvor ingen av deltakerne har håndverksbrev eller er selvstendig næringsdrivende med fast driftssted. Anbudssummen blir i disse tilfeller som regel utbetalt til en «gjengleder» som fordeler beløpet videre i forhold til antall arbeidstimer på den enkelte deltaker.

Skattedirektøren har antatt at de enkelte medlemmer av gjengene må anses å være i ferdighusfirmaenes tjeneste så lenge arbeidet varer.»

Det behøver ingen nærmere påvisning at det her er tale om en vurdering helt vesensforskjellig fra den en har operert med etter merverdiavgiftsloven. Men særlig kan det pekes på at et tjenesteforhold anses å foreligge selv hvor arbeidet overlates «for et bestemt tilbud», tiltross for den overtakelse av risiko m.v. som dette innebærer. Det er også grunn til å understreke hvordan det legges vekt på hvorvidt den som påtar seg oppdraget har «fast driftssted», åpenbart fordi det forutsettes at slik etablering av fast driftssted er et sentralt kriterium ved vurderingen av hvorvidt vedkommende skal regnes som næringsdrivende.

Det synes påtakelig at ut fra de kriterier som her ble lagt til grunn, ville det overveiende antall av dagens kontraktører ikke bli ansett som selvstendig næringsdrivende, men som ansatt i tjenesteforhold, slik at arbeidsgiveravgift skulle beregnes.

2. En markert omlegging skjedde imidlertid her ved Skattedirektørens bestemmelser av 15/12 1972, der det heter i § 1:

«Som pensjonsgivende næringsinntekt etter folketrygdlovens § 6-4, første ledd, nr. 2, regnes enhver godtgjørelse for arbeid eller oppdrag innen bygge- og anleggsvirksomhet når den som har utført arbeidet eller oppdraget etter gjeldende regler har plikt til å svare merverdiavgift av godtgjørelsen.

Godtgjørelse som nevnt i første ledd skal ikke regnes som avgiftspliktig ytelse etter folketrygdlovens § 16-3, første ledd.»

Reglene ble gitt ut fra et ønske om å samordne trygde- og avgiftsbehandlingen. (En tilsvarende samordning er foretatt for tømmertransport, se Rundskriv nr 20/Avd. I av 31/7 1973, Utv. 1973 s. 425 ff.) Det er imidlertid intet som tyder på at en fullt har vært oppmerksom på at dette innebar en forholdsvis radikal endring når det gjaldt kriteriene for plikt til betaling av arbeidsgiveravgift m.v. I Skattedirektørens rundskriv nr. 19/Avd. I av 15/12 1972 om de nye bestemmelser (Utv. 1972 s. 711–716) refereres riktignok rundskriv nr. 11/Avd. III av 18/12 1970, men uten noen betoning av at det her er tale om en vidtgående endring i reglene.

I merknadene til bestemmelsene uttales det riktignok (Utv. 1972 s. 712):

«Reglene om at godtgjørelsen skal regnes som pensjonsgivende næringsinntekt gjelder ikke for det vederlaget som ordinære arbeidstakere innen bygge- og anleggsvirksomhet mottar som lønn i tjeneste fra sin arbeidsgiver. Som eksempel kan nevnes arbeidstakere hos entreprenører, byggmestere, rørleggerfirmaet, firmaer i den elektriske bransje og andre. Påtar imidlertid slike ansatte seg bygge- eller reparasjonsoppdrag i sin fritid, kommer reglene til anvendelse for denne fritidsinntektens vedkommende i den utstrekning de plikter å svare merverdiavgift av de mottatte vederlag. »

En synes imidlertid her å forutsette et gitt tjenestebegrep, og overser at bestemmelsene av 27/10 1969 også påvirker vurderingen av hvorvidt det foreligger et tjenesteforhold.

Og med disse reglene åpnet en muligheten for å spille på merver-

diavgiftslovgivningen og registreringen etter merverdiavgiftslovens § 27, og la dermed forholdene til rette for utviklingen av kontraktørvirksomheten.

3. Nå må det likevel understrekes at det avgjørende etter bestemmelsene *ikke* er om en oppdragsgiver er registrert i momsregisteret, men om vedkommende har *plikt* til å svare merverdiavgift av vederlaget ved det aktuelle oppdrag. Om en person med rette er registrert som næringsdrivende på grunn av fritidsinntekt som omtalt i sitatet foran under 2 fra Utv. 1972 s. 713, innebærer det i prinsippet ikke at han skal regnes som næringsdrivende i forbindelse med andre oppdrag, dersom disse har slik karakter at de ikke oppfyller kriteriene for å si at han «påtar seg» arbeidet, men at vedkommende må anses som «ordinær arbeidstaker».

Men så uklare som grensene her blir, er det ikke til å unngå at momsregistreringen får en sterk faktisk effekt. At den skal ha dette, synes forøvrig også forutsatt i merknadene til bestemmelsene der det heter:

«Oppdragsgiveren må i alminnelighet kunne gå ut fra at mot-takeren har plikt til å svare merverdiavgift i de tilfeller hvor slk avgift er ført opp i regningen for arbeidet eller oppdraget.

Ved henvendelse til vedkommende fylkesskattesjef kan det i tvilstilfeller bringes på det rene om det foreligger plikt til å svare merverdiavgift.»

Og dermed unngås det ikke at også den som på grunnlag av uriktige eller ufullstendige opplysninger har oppnådd å bli registrert, eller som er registrert på bakgrunn av andre oppdrag, kan skaffe seg den fordel som ligger i at det ikke betales arbeidsgiveravgift av hans godtgjørelse.

4. Slik reglene om bygg og anlegg er formet, må det understrekes at kontraktørvirksomhet her i vidt omfang *ikke* kan sies å innebære noen illegitim omgåelse av reglene om trygdeavgifter, men at det er en rettslig korrekt anvendelse av reglene som leder til at en ved bygge- og anleggsarbeid oppnår en lavere total belastning av tryg-

deavgifter ved å arbeide som kontraktør. I forhold som beskrevet foran under 1 i sitatet fra rundskriv nr. 2/Avd. I av 3/3 1967 må det antakelig foreligge plikt til å betale merverdiavgift og dermed lovlig fritakelse for arbeidsgiveravgift. Når det gjelder monteringsgjenger som beskrevet i «Mandals-dommen» i Rettstidende 1981 s. 872 synes det samme å være tilfelle.

*På dette felt vil derfor en skjerpet håndheving av reglene ikke være tilstrekkelig til å motvirke kontraktørphenomenet. Det trengs en endring av reglene, enten en endring av kriteriene for hvem som anses som næringsdrivende, en opphevelse av samordningen mellom trygde- og merverdiavgiftsreglene, eller begge deler.*

#### *IV. Tjenestebegrepet og virksomhetsbegrepet i arbeidsmiljølovgivningen*

##### *A. Innledning*

1. Lov 4/2 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. er hovedloven i vår arbeidsrett, og har sine forløpere i lover av 27/6 1892, 10/9 1909, 18/9 1915, 19/6 1936 og 7/12 1956.

Lovens ramme er angitt ved to hovedbegreper.

Det ene er knyttet til den som utfører arbeidet, ved definisjonen i § 3 nr. 1 av ordet «arbeidstaker» (i tidligere lover «arbeider»). Siden loven av 1936 er i denne sammenheng brukt uttrykket «arbeid i annens tjeneste». De tidligere lover brukte ordet «ansatt», som ble antatt å være noe snevrere, se Odelstingsproposisjon nr. 31 (1935) s. 12. Men ihvertfall siden 1936 har en bygget på samme avgrenskingskriterium, slik at eldre rettsstoff på dette punkt kan brukes til belysning også av dagens rettsituasjon.

Det andre begrep knytter seg til den arbeidet utføres for. Etter § 2 gjelder loven bare for «virksomhet». Lovene av 1936 og 1956 brukte i denne forbindelse ordet «bedrift», men endringen av formuleringen tilsiktet ingen synderlig realitetsendring, men bare at ordet «virksomhet» passet bedre når offentlig forvaltning skulle trekkes inn under loven.

2. Prinsipielt gjelder også her at tjenestebegrepet og bedrifts- eller



virksomhetsbegrepet er relativt, og at den nærmere fastleggelse av begrepsinnholdet må skje i relasjon til arbeidervernlovene, uten at det kan legges avgjørende vekt på hvordan et arbeidsforhold er rubrisert i annen forbindelse.

Samtidig må det imidlertid nevnes at arbeidsmiljøloven med sitt tjenestebegrep inngår som et sentralt ledd i et mer omfattende *arbeidsrettslig* regelverk, der en også har en del særlover som for spesielle områder behandler beslektete emner, forvaltes av de samme myndigheter, og der det dels mer beror på tilfældigheter at de ikke er innpasset i en og samme lov. Det nære samspill mellom lov- og tariffregulering, og arbeidstvistlovgivningens sammenheng med tariffavtalesystemet, gjør det nærliggende å basere seg på en enhetlig begrepsfastsettelse for arbeidsmiljø- og arbeidstvistreglene. Tilsvarende gjelder forholdet mellom den generelle arbeidsmiljølov og f.eks. særloven om arbeidsvilkår i jordbruket. Trolig kan det også antas at ferieloven bygger på samme «tjenestebegrep» som arbeidsmiljøloven, hensett til at denne loven har vært forvaltet av de samme myndigheter.

### *B. Nærmere om tjenestebegrepet*

1. Da en ved loven av 19/6 1936 innførte tjenestebegrepet som avgrenskingskriterium, ble det understreket at dette innebar en begrensning til tilfelle der den som utfører arbeidet, står i et underordningsforhold til den som gir oppdraget. I Odelstingsproposisjon nr. 31 (1935) s. 12 heter det:

«Når lovforslaget krever som kjennetegn at arbeidet blir utført i fremmed tjeneste, vil det derved fremheve forskjellen mellom den avhengige arbeidstager og den selvstendig arbeidende person. For at en person ifølge lovforslaget skal kunne betegnes som arbeider, må der foreligge et visst avhengighetsforhold eller om man vil kalle det så, en viss «lydighetsplikt», i henhold til hvilken arbeidstageren er forpliktet til å etterkomme arbeidsgiverens anvisninger som står i forbindelse med tjenesten. Avhengighetsforholdet kan være mer eller mindre utpreget efter den stilling vedkommende person innehar i bedriften.»

Et viktig skillemerke blir det derfor om arbeidet skal utføres under oppdragsgiverens ledelse og tilsyn, eller om den som utfører arbeidet står fritt til å ta avgjørelser om arbeidsmåten, arbeidstiden o.l. uten arbeidsgivers innblanding.

Noen klar grense gir dette ikke. For det første må det være avgjørende om oppdragsgiveren har instruksjonsmyndighet og kontrolladgang, ikke om denne myndighet og adgang er benyttet. For det annet har en bestiller også overfor en selvstendig oppdrags-taker en rett til kontroll med kontraktmessig oppfyllelse, slik at det mer blir tale om en grads- enn en vesensforskjell.

Et støttemoment i denne forbindelse finner en i partenes faglige kvalifikasjoner hos den som utfører arbeidet. Er den som utfører arbeidet uten særskilt fagkunnskap, mens den arbeidet utføres for (eller den som opptrer for denne) i kraft av utdanning m.v. har faglig spesialkompetanse på området, impliserer det lett et slikt underordningsforhold som tyder på et tjenesteforhold. Dette leder lett til at dersom oppdraget gis av en som driver bedrift i vedkom-mende bransje, vil det tendere mot et tjenesteforhold.

Det sies ofte at det karakteristiske for tjenesteforholdet er at arbeidstakeren «stiller til rådighet sin arbeidskraft» (se f.eks. *Kris-ten Andersen: Fra arbeidslivets rett* (1967) s. 15). Dels er dette bare en annen formulering av underordningskriteriet. At arbeidsgiveren gis rådighet over arbeidstakers arbeidskraft, innebærer nettopp at han gis myndighet til å instruere og lede arbeidets utførelse.

2. Når en bruker uttrykket «stiller sin arbeidskraft til rådighet» henspiller det imidlertid også gjerne på at tjenesteforholdet er en kontrakt om *personlig* oppfyllelse. Fremgår det av forholdene at partene har forutsatt at det arbeid avtalen gjelder, skal utføres av avtaleparten selv, uten at han skal bruke medhjelpere og uten at han har adgang til å overlate utførelsen til andre, vil det etter om-stendighetene kunne indikere et tjenesteforhold. Er det på den an-nen side på det rene at medhjelpere kan eller må benyttes, vil det ofte lede til at en ikke kan karakterisere forholdet som et tjeneste-forhold. Er arbeidsoppgaven så omfattende at den som overlates denne, ikke vil kunne utføre den alene, vil det tale mot å anse oppdraget som et tjenesteforhold.

Men dette gjelder med en viktig modifikasjon, som har særlig betydning i byggebransjen. Tendensen til organisering i arbeidslag (akkordlag) med en «bas», fører i vidt omfang til at basen opptrer på lagets vegne ved overtakelse av arbeidsoppdrag. Men en har likevel sett slike forhold som tjenesteforhold, og alle lagets medlemmer som arbeidstakere hos den arbeidet utføres for, så lenge basen selv deltar i arbeidet. (Se *Friberg* l.c. s. 50, jfr. også *Sandvik: Entreprenørrisikoen* (1966) s. 52–53.)

For fullstendighets skyld nevnes forøvrig at selv om et slikt lag *ikke* anses i tjenesteforhold *til oppdragsgiveren*, men laget anses å drive virksomhet for felles regning, skal likevel bare en av disse anses som arbeidsgiver, de øvrige som arbeidstakere, § 3 nr. 1 annet ledd. Loven får altså her anvendelse selv om det ikke foreligger noe tjenesteforhold, men på forholdet innen laget, ikke til oppdragsgiveren.

4. Når spørsmålet er om det foreligger et tjenesteforhold, der arbeidskraft stilles til rådighet, eller et selvstendig oppdrag, får det også betydning i hvilken grad den som skal utføre arbeidet, for egen regning skal holde nødvendige produksjonsmidler for gjennomføring av arbeidsoppgaven.

Skal den som utfører arbeidet holde materialer, hjelpestoffer o.l., taler det mot å anse forholdet som et tjenesteforhold. Og det samme gjelder dersom vedkommende skal bruke betydelige produksjonsmidler som han selv eier. Skal han selv holde f.eks. lastebil, gravemaskin o.l. ved arbeidsutførelsen, kan en gjerne ikke karakterisere forholdet som et tjenesteforhold. Ubetinget gjelder dette likevel ikke. En har enkelte eksempler på at et tjenesteforhold ble ansett å foreligge selv om arbeidstakeren holdt egen hest (se ARD 1968 s. 36 og saker referert i *Ulsaker: Ferieloven* (16. utg., 1981). s. 46 og 50 og *Friberg* l.c. s. 51), egen lastebil (se Brd. referert i *Meddelelser fra Arbeidstilsynet* 1939 s. 243) og egen traktor (ARD 1977 s. 56, der resultatet riktignok ble basert på en tariffavtaleklausul).

Hvem som holder vanlig håndverktøy e.l., kan ikke tillegges noen betydning. Heller ikke kan en legge vekt på eierforholdet for personbil som brukes i arbeidet. Det er gjerne rene hensiktsmessig-

hetsbetraktninger som bestemmer om en i et arbeidstakerforhold baserer seg på «firmabil» eller privatbil og bilgodtgjørelse.

5. Tradisjonelt har en lagt en viss vekt på den avtalte vederlagsberegning. Og dersom godtgjørelsen for arbeidet er satt til et beløp pr. uke, måned eller år, er det en sterk indikator på at en står overfor et tjenesteforhold.

Men om vederlaget er satt pr. time, gir det ingen indikasjon i noen retning. Timeprisavtale for selvstendige og timelønn for ansatte skiller seg ikke prinsipielt fra hverandre.

Heller ikke kan en søke noen veiledning i at vederlaget er satt i forhold til arbeidsresultatet. Det er ingen prinsipiell forskjell på resultatlønn som stykkakkord eller slumpakkord i tjenesteforhold, og enhetspris- eller sumkontrakt for selvstendige.

Hvordan vederlaget er fastsatt får likevel betydning om en ser det i sammenheng med hvilke ytelser det skal dekke. Skal en fastsatt sum pr. time, pr. enhet eller for hele arbeidet ikke bare dekke selve arbeidsinnsatsen, men også bruk av betydelige produksjonsmidler eller leveranser av materialer og hjelpestoffer, er det en faktor som taler mot å betrakte forholdet som et tjenesteforhold. Da overtar jo den som utfører arbeidet hold av materialer og utstyr mer «for egen regning».

Er det avtalt en egen godtgjørelse for selve arbeidet, mens materialer, utstyr m.v. skal holdes for selvkost, stiller saken seg annerledes. Når vederlaget er fastsatt slik, kan det være mindre grunn til å legge vekt på det formelle om hvem som skal stå som bestiller av leveransene og ansvarlig overfor leverandøren. Selv om dette er den som utfører arbeidet, vil oppgjør nemlig da ofte skje ved betaling direkte til leverandøren fra oppdragsgiveren for arbeidet.

6. Også engasjementets *varig het* kan nok tillegges en viss vekt, for så vidt som det nok kan indikere et tjenesteforhold dersom engasjementet skal gjelde inntil videre, på ubestemt tid, inntil det bortfaller ved oppsigelse m.v. Men mer enn en faktor ved bedømmelsen er dette ikke. Slike varige kontraktsforhold er jo velkjent også for selvstendige oppdragstakere, f.eks. mellommenn som agenter.

Og som nevnt foran under I H. 3. kan en ikke i byggebransjen si

at engasjement for et bestemt oppdrag taler mot å anse forholdet som et tjenesteforhold, da byggeplassansettelse her er normalt i klare arbeidstakerforhold. På andre sektorer kan dette stille seg annerledes.

7. Det er anerkjent at det ved bedømmelsen av om det foreligger et tjenesteforhold også kan legges vekt på hvordan partene ha innrettet seg og blitt betraktet i relasjon til andre regelsett der tjenestebegrepet e.l. har betydning. Dette kan gi en indikasjon på hvordan partene selv har oppfattet forholdet og dette preger selvsagt den reelle karakter av rettsforholdet mellom dem på punkter der avtalen selv ikke gir veiledning. I RG 1957 s. 222 fant en således at to personer som hadde påtatt seg maling av to oljetanker for en avtalt sum, ikke kunne sies å stå i tjenesteforhold, og derfor ikke kunne kreve feriegodtgjørelse i tillegg til summen. Det ble bl.a. lagt vekt på at «ingen av partene synes å ha tenkt på innmelding i syke- og ulykkestrygd. Dette tyder på at partene selv har oppfattet det som entreprise».

Men i denne sammenheng må en selvsagt ta hensyn til at begrepene er relative, jfr. foran under I E. Om en person er betraktet som næringsdrivende i forhold til et annet regelverk, har det liten vekt ved vurderingen av om han er å anse som arbeidstaker i arbeidsmiljølovens forstand, dersom det kan påvises forskjell i nyanser mellom begrepene i de to regelsett.

Og en må også være våken for muligheten av at status i forhold til andre regelsett er etablert som ledd i et forsøk på en omgåelse av arbeidsmiljølovens (og evt. andre lovers) preseptoriske regler.

8. Avgjørelsen av om det foreligger et tjenesteforhold som går inn under loven treffes på basis av en samlet vurdering av forholdets helhetspreg, der de ulike momenter kan spille inn med vekslende tyngde. Som det allerede vil ha fremgått, er det vanskelig å peke på noen enkeltfaktor som i seg selv er fullt ut avgjørende.

Ved vurderingen i forhold til arbeidsmiljølovens tjenestebegrep kan det nok også være berettiget å legge vekt på at denne loven bare gjelder arbeid utført for en bedrift, «virksomhet». Dette ekskluderer i seg selv mer tilfeldig arbeid, arbeid for privatpersoner

o.l., noe som gjør at en unngår særproblemer som oppstår i slike tilfelle, og derfor lettere kan operere med et forholdsvis vidt strukket tjenestebegrep. Det er allerede nevnt (foran under 1) at tilknytningen til en bedrift rent faktisk lett skaper et underordningsforhold. Men rent generelt kan det hevdes at selve tilknytningen til en bedrift, ihvertfall hvis den er mer varig, også etablerer en slik avhengighetssituasjon som loven tar sikte på.

### *C. Arbeidsmiljølovens virksomhetsbegrep*

1. I arbeidervernlovene fram til 1915 var det gjort uttrykkelig unntak for ansettelser i «Foretagender . . . , der som kortvarige og ubetydelige ikke kan lægges ind under en ordnet Bedrift». Ved loven av 19/6 1936 fikk en inn den gjeldende begrensning til arbeidstakere i «bedrift», nå «virksomhet». Dette var foreslått i Arbeidervernkomitéinnstillingen (1922) s. 7, der det går fram at en bygget på svensk forbilde, og at ordet «bedrift» ble antatt å svare til det svenske ord «rörelse».

I Odelstingsproposisjon nr. 31 (1935) s. 7 uttales at «virksomhetens varighet og betydning» må tillegges vekt, og at «Rent tilfeldige, løse og forbigående arbeidsforhold» derfor ikke vil komme inn under lovreglene.

2. For at det skal foreligge en «virksomhet» eller «bedrift» antas det derfor at det må være tale om en aktivitet med en fast organisasjon, en viss varighet eller stabilitet og ikke av rent ubetydelig omfang. (Se *Friberg* 1.c. s. 42–43). I ARD 1981 s. 49 fant Arbeidsretten at en snekker som var engasjert av en eier av en privat bolig for å føre opp tilbygg, ikke hadde krav på oppsigelsesvern etter arbeidsmiljøloven § 62, da byggherren ikke kunne sies å drive «virksomhet» i arbeidsmiljølovens forstand. Det ble lagt vekt på at byggherren ikke var yrkesmessig engasjert i byggevirksomhet, ikke hadde noe administrativt apparat, og heller ikke hadde noen slik fagkyndighet at det kunne skape et faglig underordningsforhold for snekkeren.

### *D. Nærmere om kontraktørsituasjonen i byggebransjen*

1. Som dommen i ARD 1981 s. 49 viser, får *arbeidsmiljøloven* ikke anvendelse hvor kontraktøren tar oppdrag direkte fra byggherren.

Det spiller her ingen rolle om oppdraget reelt eller formelt har karakter av et tjenesteforhold. I 1981-saken var forholdet nokså klart ordnet som et tjenesteforhold. Oppgjør skulle skje etter akkordtariff (med garantert minstelønn), det skulle betales feriegodtgjørelse og foretas skattetrekk, byggherren holdt materialer osv.

Dette innebærer da at de hyppig forekommende tilfelle der en typehusbedrift leverer «byggesett», men kjøper/byggherre selv engasjerer folk til oppføring av huset, faller utenom arbeidsmiljølovens virkekrets. Det gjelder selv om typehusbedriften bistår med å skaffe folk og formidler avtalen mellom byggherren og disse.

Såpass hyppig som denne organisasjonsformen er, betyr dette i seg selv en meget vidtgående begrensning i arbeidsmiljølovens anvendelse i kontraktørforhold i byggebransjen. Lovens § 2 nr. 5 åpner imidlertid for å gjøre lovens regler om tilsyn med tekniske innretninger og utstyr gjeldende også for arbeid som ikke utføres for virksomhet, slik at f.eks. stillasforskrifter, forskrifter om rassikring av grøfter osv. vil kunne gjøres gjeldende også for denne type kontraktører.

Men i det alt vesentlige må en ha klart for seg at begrensningen til arbeid for «virksomhet» innebærer at en stor del av kontraktørvirksomheten i byggebransjen vil være upåvirket av arbeidsmiljølovens regler. Når oppdragsgiveren er en privatperson, er den rent praktiske situasjon slik at det vil være unaturlig å anvende store deler av arbeidsmiljølovgivningen. Reglene er slik utformet at de forutsetter at arbeidsgiveren har en noenlunde etablert og stabil organisasjon. En privatperson vil neppe ha slike praktiske og økonomiske ressurser at han kan forventes å etterleve det omfattende regelverk som er gitt i eller i medhold av arbeidsmiljøloven.

2. Annerledes stiller det seg når kontraktøren er engasjert hos byggmester, entreprenør eller typehusleverandør.

I så fall gjelder arbeidsmiljøloven dersom engasjementet *reelt* har karakter av et tjenesteforhold, et arbeidstakerforhold. Og litt forenklet kan det vel sies at når en har definert en kontraktør som en som arbeider som formelt selvstendig næringsdrivende for et firma det hadde vært naturlig at han var ansatt i, og sier at forholdet til oppdragsgiveren i virkeligheten er det samme som forholdet mel-

lom en ansatt og arbeidsgiveren, så innebærer det egentlig at en ved karakteristikken «kontraktør» har angitt at arbeidsmiljøloven får anvendelse.

Nå har likevel ikke kontraktørbetegnelsen så helt faste konturer, og en kan selvsagt ikke trekke slutninger fra det faktum at denne betegnelsen blir brukt om et arbeidsforhold. Men poenget er i denne sammenheng at selv om partene i et arbeidsforhold benytter terminologi som henspiller på et selvstendig oppdrag, og selv om det ellers etableres en formell situasjon som svarer til dette, hindrer det ikke at forholdet likevel anses som et arbeidstakerforhold som helt ut går inn under arbeidsmiljølovens regler.

I de forhold som er særskilt aktuelle i forbindelse med kontraktørproblemet, kan en vel nærmest fastslå at enkelte typetilfelle kan *presumeres* å være arbeidstakerforhold, men at det så kan påvises forhold som kan bryte presumsjonen.

3. Er situasjonen at den som utfører arbeidet til enhver tid bare har en bedrift som oppdragsgiver, og forutsetningsvis ikke skal arbeide på andre oppdragsgiveres bygg, gir det preg av «å stille arbeidskraft til rådighet» som er typisk for arbeidstakersituasjonen. Nå er det vel sjelden at det i tilfelle som dette ved avtalen bli angitt noe uttrykkelig om adgangen til arbeid for andre. Men ofte vil det som foreligger om arbeidets omfang og tidsrammen for dette være tilstrekkelig til markering av at den som engasjeres, utelukkende eller i alt vesentlig skal være beskjeftiget for vedkommende oppdragsgiver.

Dette gjelder dersom engasjementet gjelder for ett eller flere konkrete byggeobjekter. Gjelder det på den annen side ikke noe bestemt byggeobjekt, men engasjementet skjer for ubestemt tid for de byggeoppgaver oppdragsgiveren måtte få, leder det enn mer til at forholdet får preg av et arbeidstakerforhold, der arbeidsgiver kan gi instruks om hvilket arbeid som skal utføres.

Har kontrakten denne karakter, er det imidlertid visse forhold som etter omstendighetene kan lede til at det ikke anses å foreligge et arbeidstakerforhold.

Innebærer oppdraget bruk av egne mer betydelige produksjonsmidler, vil det lett lede til at en kommer utenom arbeidstakerbegre-



pet. Gjelder det grunnarbeid, og den som skal utføre arbeidet skal bruke egen kompressor og borutstyr, gravemaskin og lastebil, vil en vanskelig kunne betrakte kontraktsforholdet som et tjenesteforhold. Når det gjelder annet byggearbeid, brukes det ved småhusbygging i liten grad slike større utstyrsenheter, så her får dette moment helst liten eller ingen betydning.

Omfatter oppdraget også material-leveranse, og det er avtalt en pris som omfatter både arbeid og leveranse, mister også forholdet sitt arbeidstakerpreg. Skjer material-leveranse på kostpris- (regnings-)basis, har dette moment mindre vekt.

Også på byggesektoren får det betydning om den som påtar seg arbeidet skal utføre dette personlig, eller om det forutsettes at han kan eller skal engasjere medhjelpere for egen regning. Men samtidig må en holde fast på at engasjement som lag ikke anses å utelukke at alle lagets medlemmer anses ansatt som arbeidstakere. Her kan en selvsagt få vanskelige grensetilfelle. I slike tilfelle kan en nok som støttemoment se hen til om utbetaling *faktisk* skjer til de enkelte som utfører arbeidet, og om oppdragsgiver faktisk utfører de mer formelle arbeidsgiveroperasjoner.

En viss betydning har også faglige kvalifikasjoner og kompetanse hos den som utfører arbeidet. Selv om denne har håndverksbrev eller autorisasjon som entreprenør, er det riktignok ikke til hinder for at han likevel kan ta ansettelse som arbeidstaker. Men i tilfelle der bedømmelsen ellers er tvilsom, får denne faktor betydning, fordi som nevnt kvalifikasjon indikerer selvstendighet og ikke underordning.

4. Det er grunn til å understreke at avgjørende betydning ikke kan legges på hvorvidt den som utfører arbeidet, er blitt klassifisert som arbeidstaker eller selvstendig i annen sammenheng. I ARD 1968 s. 36 (se nedenfor under 5) fant en således at det forelå et arbeidstakerforhold selv om det var opplyst at «såvel Skattedirektøren som trygdekassene har gått ut fra at man har med kontrakter å gjøre som etablerer et forhold mellom en oppdragsgiver på den ene side og en selvstendig oppdragsmottaker på den annen side».

Skatte- og avgiftsmyndighetene vil lett ha basert sitt standpunkt på formelle, ytre forhold og på meldinger e.l. som partene

selv har gitt, og har liten mulighet for å vurdere realitetene.

Når det særlig gjelder registrering som næringsdrivende i momsregistret, kommer dessuten i tillegg den omstendighet at kriteriene er andre. Selv om en person *med rette* er klassifisert som næringsdrivende i forhold til merverdiavgiften, kan han være arbeidstaker i forhold til arbeidsmiljøloven. Når underordning og instruksjonsmyndighet er et sentralt poeng etter arbeidsmiljøloven, men nærmest er frakjent betydning etter momsreglene, illustrerer det klart forskjellen her. *Og dermed bør momsregistrering nærmest frakjennes enhver betydning ved spørsmålet om anvendelse av arbeidsmiljøloven.*

5. Kontraktørphenomenet har dels vært motivert av et ønske om å komme unna de byrder som etter arbeidsrettslige regler påhviler en arbeidstaker. Og dette leder til at en kan ha skjerpet oppmerksomhet henvendt på tilfelle der det foretas en omlegging fra bruk av ansatte til anvendelse av kontraktører, for å fastslå om det er tale om en virkelig omdanning, eller bare en tilsynelatende, formell ordning i et forsøk på omgåelse av reglene.

Illustrerende er her ARD 1968 s. 36. Det gjaldt her en skogeierbe-drift som hadde tariffavtale om kjøring og hogst, men som gikk til en omlegging der sesongengasjerte hestekjørere, traktorkjørere og skogsarbeidere i maskinlag ble søkt overført fra arbeidstakerstatus til status som selvstendig næringsdrivende. Fagforeningen hevdet at de nye kontraktsforhold hadde «karakteren av kamuflasje, i den forstand at de representerer et forsøk på å befri seg fra de tariffrettslige og sosiale forpliktelser bedriften har overfor sine arbeidstakere». Bedriften hevdet at endringen var reell, da de nye kontrakter ikke ga bedriften noen instruksjonsmyndighet, den annen part i kontrakten hverken var underkastet noen personlig arbeidsplikt eller noen arbeidstidsbestemmelser, og (jfr. foran) at skatte- og trygdemyndighetene også hadde oppfattet kontraktene som oppdrag til selvstendig næringsdrivende. Arbeidsrettens flertall (6 dommere) ga fagforeningen medhold, idet den fant at de nye kontrakter ikke medførte at hestekjørere og individuelle traktorkjørere hadde tapt sin arbeidstakerstatus. Det sentrale innhold i kontraktene var fortsatt at kjørerne påtok seg kjøring fra et bestemt sted til

en bestemt velteplass for en bestemt pris pr. kubikkmeter. Prisen var basert på tariffavtalens satser, bare med den endring at sosiale utgifter, feriepenger m.m. var inkludert som et tillegg til tariffsat- sen. Retten uttalte:

«Det kan videre ikke sees at kontraktene i nevneverdig grad har medført noen faktisk forandring i hestekjørerernes samlede arbeidsmessige status overfor Treschow-Fritzøe. Det gjelder reelt sett såvel med hensyn til instruksjonsmyndighet, arbeidstid som personlig arbeidsplikt. Hva spesielt den sistnevnte plikt angår, er det riktignok fra de saksøktes side presisert at denne plikt ikke eksisterer i relasjon til de nye kontrakter, idet disse kontrakter etter ordlyden går ut på at man påtar seg «å stille til rådighet traktor/hestekjøretøy til bruk for fremkjøring». Dette kan dog ikke tillegges noen betydning. Det er nemlig opplyst at forholdet også etter de nye kontrakter i det alt overveiende antall tilfeller er at den kjører som har påtatt seg oppdraget personlig utfører det.»

Når det gjaldt kontrakter sluttet med kjørere sammensluttet i «selv- eiende maskinlag» fant imidlertid retten at disse ikke kunne anses som arbeidstakerforhold. Den måte disse lag drev på og den kapitalinnsats denne forutsatte, var slik at kontrakten klart fremtrådte som et forhold til en selvstendig oppdragsmottaker.

I dommer dissenterte, idet han anså omleggingen som reell, og som en vesentlig endring i forhold til det tidligere arbeidstakerforhold.

## *V. Noen konklusjoner*

### *A. Håndheving og regelendring*

1. Gjennomgåelsen vil forhåpentlig ha vist at utviklingen av kontraktørproblemet i noen grad kan ha sin bakgrunn i innholdet og utformingen av de regler som er gitt felter som tillegges betydning av dem som er involvert i kontraktørordningene. *Det er ihvertfall iøynefallende at de særregler som er gitt for bygg og anlegg når det*

*gjelder momsregisteret, og den videre betydning disse reglene er gitt i relasjon til andre områder, nærmest må ha virket som en stimulan til utviklingen av kontraktørordninger. På denne bakgrunn er det pekt på det ønskelige i endringer i disse reglene, endringer som bedre kan demme opp mot en lite heldig utvikling som den en har hatt.*

2. Selv om det er fullt forståelig at en er interessert i den forenkling som ligger i en samordning av flere regelsett, har analysen forhåpentlig vist at det er tvilsomt om det er hensiktsmessig å basere anvendelsen av andre regelsett på de standpunkter som tas av avgiftsmyndighetene. Dels leder det til at avgjørelser blir truffet på et lite relevant grunnlag. Og i alle tilfelle leder det til at avgiftsmyndighetene belastes med et arbeid som har liten sammenheng med deres primære oppgaver. Det er paradoksalt når disse myndigheter må ofre arbeid på å motvirke og forhindre betaling av merverdiavgift, samtidig som det er erkjent at avgiftsunndragelser er et betydelig problem.

*Forholdet kan i det hele reise tvil om hensiktsmessigheten av å knytte anvendelsen av andre regelsett sammen med momsregistreringen. Og i forhold til de regler som er særlig aktuelle i kontraktør-sammenheng, kan det ihvertfall synes som om den avgiftsmessige behandling heller burde bygge på den skatte- og trygderettslige bedømmelse, og ikke som nå omvendt.*

3. *Undersøkelsen vil også ha vist at den arbeidsrettslige behandling ikke er avhengig av den avgiftsmessige.* Her er det for såvidt i prinsippet bare tale om at en ved håndhevingen av de arbeidsrettslige regler ikke lar seg dupere av ytre, formelle forhold etablert i forhold til de øvrige regelsett. Og en del kan sikkert også oppnås om en i en del praktiske tilfelle får markert dette. Gjøres det tilstrekkelig klart hvilken rekkevidde arbeidsmiljøloven har i kontraktørsammenheng, vil det trolig være tilstrekkelig til at det store antall seriøse oppdragsgivere etterlever sine arbeidsrettslige forpliktelser.

Det betyr likevel ikke at det i arbeidsrettslig sammenheng er uten betydning om en endrer de skatte-, trygde- og avgiftsrettslige reg-

ler. En rent faktisk sideeffekt av disse regler vil en jo vanskelig unngå.

### *B. Andre virkemidler*

1. En må imidlertid ikke ha overdrevne illusjoner om hvor meget en kan oppnå ved slike mindre regeljusteringer som nevnt ovenfor. Ønsker en å motvirke kontraktørproblemet, trengs det ytterligere virkemidler, også på det juridiske område.

Slik systemet er i dag, kan kontraktørstatus gi rettslige fordeler. Men den medfører også kostnader: Tap av rett til sykelønn, ingen rett til stønad under arbeidsledighet. Informasjon om disse sider av forholdet burde kunne ha en viss effekt i retning av å redusere arbeidstakernes vilje til å gå med på kontraktørordninger.

2. Samtidig må en likevel ha klart for seg at en aldri, uansett hvilke regler en gir, vil kunne hindre omgåelser. *En helt effektiv motvirkning av kontraktørsystemet får en neppe uten at en fjerner motive- ringen for systemet.* Og da må en nødvendigvis gi seg inn i en vurdering av det materielle innhold i de regelsett som i praksis virker med i motiveringen, så som trygdellovgivningens avgiftssatser og arbeidsmiljølovgivningens arbeidstidsbegrensning.

## VII Kontraktørvirksomheten og forholdet til folketrygden

Av byråsjef Helmer Rygh, Sosialdepartementet

### Oversikt

I figur 6 er det gitt en oversikt over visse virkninger for arbeidsgiver/oppdragsgiver, den trygdede/yrkesutøveren og folketrygden av at yrkesutøveren er trygdet som henholdsvis arbeidstaker, oppdragstaker (frilanser) eller selvstendig næringsdrivende.

Som det vil framgå, gjelder det til dels forskjellige regler for plikter og rettigheter i forhold til folketrygden for de tre trygdeformene når det gjelder avgiftsplikten (arbeidsgiveravgiften), sykepengerettighetene og yrkesskadedekningen.

Sett fra *folketrygdens* side, vil det fra gruppen *arbeidstakere* innløpe arbeidsgiveravgift av lønnsutbetalingen (ved siden av medlemsavgift), og trygden har ansvar for sykepengedekning fra 15. sykedag og for yrkesskadedekning. For den som er trygdet som *oppdragstaker* (gruppe 2), innløper også arbeidsgiveravgift til trygden, som også her har fullt sykepengeansvar fra 15. sykedag, men som ikke har ansvar for yrkesskadedekning etter særreglene for yrkesskader. Hvis vedkommende etablerer seg (blir betraktet) som *selvstendig næringsdrivende*, beregnes det ikke arbeidsgiveravgift av vederlaget for utførelsen av oppdraget, men ilegges høyere medlemsavgift av pensjonsgivende inntekt. Som obligatorisk ytelse har trygden ansvaret for sykepengeutbetaling med 65 % dekningsgrad fra 15. sykedag. For frivillig tilleggstrygd for sykepenge utover dette og for frivillig yrkesskadetrygd innbetales tilsvarende medlemspremier (de frivillige ordningene skal være selvfinansierende).

Det kan av dette trekkes den slutning at *arbeidsgiveren* (*oppdragsgiveren*) kan se seg tjent med å overlate oppdraget til en «selvstendig næringsdrivende» for så vidt som han da slipper å betale

arbeidsgiveravgift av arbeidsvederlaget. Derimot er det for arbeidsgiveren (oppdragsgiveren) likegyldig om han har med en arbeidstaker eller en «oppdragstaker utenfor tjenesteforhold» å gjøre, for så vidt angår plikten til å betale arbeidsgiveravgift. Men sett i forhold til arbeidsgiveransvaret for lønnsutbetaling under sykdom, vil kontraktørløsningen være gunstigst for oppdragsgiveren.

I forhold til folketrygden vil *yrkesutøveren* være best dekket som «arbeidstaker», med fulle rettigheter både under sykefravær og ved

*Figur 4. Kontraktørvirksomheten. Rettigheter og plikter etter folketrygdløven.*

Trygdet som	kontraktører		
	(1) arbeidstakere	(2) enmanns-bedrift utenfor tjenesteforhold, ikke selvstendig næringsdr.	(3) selvstendig næringsdr.
Arbeids/ oppdrags- giveren	Plikt til å betale arbeidsgiveravg. Plikt til å betale sykelønn i 14 dg.	Plikt til å betale arbeidsgiveravgift Ikke plikt til å betale sykelønn	Ikke plikt til å betale arbeidsgiveravgift Ikke plikt til å betale sykelønn
Den trygdede (yrkes- utøveren)	Rett til full lønn under sykdom Rett til særytelser ved yrkesskader	Rett til sykepenger med 100 % av årsinntekten fra 15. sykedag Ikke rett til særytelser ved yrkesskader	Rett til sykepenger fra folketrygden fra 15. sykedag (65 % dekning). Adgang til friv. trygd for bedre sykepengedekning og for særytelser ved yrkesskader
Folke- trygden	Arbeidsgiveravgift fra arbeidsgiver Ansvar for sykepenger fra 15. sykedag Ansvar for særytelser ved yrkesskader	Arbeidsgiveravgift fra oppdragsgiver Ansvar for sykepenger fra 15. sykedag Ikke ansvar for særytelser ved yrkesskader	Ikke arbeidsgiveravgift Ansvar for sykepenger med 65 % dekning fra 15. sykedag. Frivillig sykepengetrygd selvfinansierende. Frivillig yrkesskadetrygd selvfinansierende

*Kilde:* Byråsjef Rygh i Sosialdepartementet 1983.

yrkesskader. I praksis er det heller ikke hensynet til «trygderettighetene» som er avgjørende når valget står mellom å opptre som arbeidstaker eller som kontraktør. Ved å framstå (registrere seg) som selvstendig næringsdrivende (og dermed «spare» oppdragsgiveren for arbeidsgiveravgift og sykelønnsansvar) vil han ha muligheter for å oppnå/tilby en gunstigere avtale med oppdragsgiveren. Til dette kommer mulighetene for skatteunndragelser og unndragelse av andre plikter som er pålagt næringsdrivende.

Det vil framgå av figur 4 at det for «kontraktørene» vil være mer gunstig å velge formen «selvstendig næringsdrivende» enn formen «enmannsbedrift utenfor tjenesteforhold» (oppdragstaker). Som oppdragstaker vil han stort sett være dårligere dekket under sykdom og ved yrkesskader – og han vil belaste oppdragsgiveren med arbeidsgiveravgift. Men også i disse tilfellene foreligger jo risikoen for avgifts- og skatteunndragelser osv. ved å forsømme plikten til å sende lønnsinnberetning og andre oppgaver til skattemyndighetene og andre.

### *Enkelte hovedspørsmål*

Enkelte hovedspørsmål når det gjelder forholdet til folketrygden:

1. Inneholder folketrygdsystemet elementer som gjør det attraktivt (lønnsomt) for partene å velge kontraktørformen i stedet for et arbeidstakerforhold/tjenesteforhold?
2. Innebærer valget av kontraktørformen en uforutsatt merbelastning for folketrygden – vil «trygd som kontraktør» medføre at trygdens utgifter til denne gruppen ikke dekkes av avgiftsinnbetalingene?
3. Vil «trygd som kontraktør» gi andre økonomiske fordeler?

Pkt. 1 og 3 kan naturlig ses i sammenheng. Valg av kontraktørformen vil gi en klar økonomisk fordel dersom det fører til at det ikke skal betales arbeidsgiveravgift, det vil si hvis kontraktøren anses som selvstendig næringsdrivende. På den andre siden vil kontraktøren i så fall miste en arbeidstakers rettigheter under sykdom og ved yrkesskader. Det kan tegnes frivillig trygd mot full risikobereg-



net premie. – Derimot vil kontraktørformen ikke gi noen tilsvarende økonomisk fordel hvis kontraktøren anses som oppdragstaker uten å være registrert som selvstendig næringsdrivende.

Unnlatelse av/fritagelse for å betale arbeidsgiveravgift gir kontraktøren en fordel i konkurransen med andre interessenter (firmaer).

Det er neppe dekning for å si at kontraktørgruppen «utnytter» folketrygden på den måten at folketrygdens utgifter til denne gruppen ikke dekkes av avgiftsinnbetalingene fra samme. For «oppdragstakerne» (gruppe 2 i figur 4) er trygdens obligatoriske ytelser de samme som for arbeidstakere, bortsett fra at oppdragstakerne ikke får særytelser ved yrkesskader. Arbeidsgiveravgift skal beregnes og betales for begge gruppene. – Noe mer uklart kan forholdet se ut når det gjelder «selvstendig næringsdrivende» som slipper arbeidsgiveravgiften. Trygdeøkonomisk er imidlertid resultatet bare «riktig» – en kontraktør som er trygdet som selvstendig næringsdrivende, har rettigheter fra trygden som står i beregnet forhold til avgiftsinnbetalingen fra denne gruppen.

#### *Tiltak mot kontraktørvirksomheten*

Når det gjelder forholdet mellom kontraktørene og folketrygden bør søkelyset først og fremst rettes mot «valget» av status som *selvstendig næringsdrivende* for kontraktøren. Er det her grunn til å stramme inn eller legge om folketrygdlovens bestemmelser med sikte på

- (a) å gjøre det «mindre attraktivt» å bli regnet som selvstendig næringsdrivende i folketrygdlovens forstand?
- (b) å gjøre det vanskeligere for kontraktører å bli ansett som selvstendig næringsdrivende i folketrygdlovens forstand?

#### *Gjøre det mindre attraktivt å være selvstendig*

Det anses ikke aktuelt eller realistisk å innføre særregler som gir kontraktører med status som selvstendig næringsdrivende dårligere trygdedekning og/eller større avgiftsbelastning enn andre selvstendig næringsdrivende. Heller ikke anses det saklig begrunnet eller politisk gjennomførbart å senke dekningsnivået/øke avgiftsbelastningen for selvstendig næringsdrivende generelt.

*Gjøre det vanskeligere for kontraktørene å bli ansett som selvstendige næringsdrivende*

Hovedbestemmelsen når det gjelder arbeidsgiveravgift finner vi i folketrygdlovens § 16-3, jfr. § 16-1 bokstav a. Arbeidsgiveravgift fastsettes i prosent av det beløp arbeidsgiveren plikter å innberette som lønn og annen godtgjørelse for arbeid eller oppdrag i og utenfor tjenesteforhold, men slik at avgift ikke skal beregnes når arbeidet eller oppdraget er utført som ledd i selvstendig næringsvirksomhet.

Avgiftsgrunnlaget – og avgiftsplikten – er altså knyttet til det innberetningspliktige inntektsbegrep etter skatteloven/skatteinnbetalingsloven. Skattedirektoratet har trukket opp nærmere retningslinjer, blant annet er det for virksomhet innen bygge- og anleggsbransjen og for transport av skogsvirke gitt forskrifter som samordner plikten til å svare avgift til folketrygden med plikten til å svare merverdiavgift. Skattedirektoratet har også gitt nærmere orienteringer om beregning av arbeidsgiveravgift av utbetalinger til en rekke andre yrkesgrupper, f.eks. dagmammaer, håndverks- og husflidarbeidere i hjemmet, musikere og salgrepresentanter.

Ansvar for beregning og innbetaling/innkreving av arbeidsgiveravgift er lagt til skattemyndighetene. Det er også disse som i første rekke har ansvaret for oppfølgingen og kontrollen med at lønnsinnberetninger og avgifter kommer riktig inn.

Det er på dette område et samarbeid mellom trygdemyndigheter og skattemyndigheter. I stor utstrekning skjer denne kontakt ved at trygdekontoret konfererer med likningskontoret når det er i tvil om en person skal anses som selvstendig næringsdrivende, som oppdragstaker eller som arbeidstaker. Som regel følger trygdekontoret skattemyndighetenes vurdering og avgjørelse i slike saker. Da likningsmyndighetene ikke skjeler mellom arbeidstakere i eller utenfor tjeneste, foretar trygdemyndighetene en selvstendig vurdering av om et arbeidsforhold skal anses for å være utført i eller utenfor tjeneste.

Beregningen av arbeidsgiveravgiften er altså knyttet til utbetalingen av lønn og annet arbeidsvederlag i arbeidsforhold og oppdragsforhold når oppdraget ikke er å anse som selvstendig næringsvirksomhet, og plikten til å betale avgiften er lagt til arbeidsgiveren/oppdragsgiveren. Definisjonen og avgrensingen av «selvstendig

næringsvirksomhet» er først og fremst et næringspolitisk spørsmål som ikke naturlig kan eller bør løses (reguleres) gjennom folketrygdlovens regler.

Trygdekontorene har begrensede muligheter for å føre kontroll med at avgiftspliktige tjeneste- eller oppdragsforhold blir registrert og innberettet. Dette er som nevnt først og fremst skattemyndighetenes ansvar. Men særlig i forbindelse med aktuelle krav på f.eks. sykepenger, pensjonsytelser, ved yrkesskader m.v. vil trygdekontoret kunne få grunnlag for kontroll med tjenesteforhold.

*Arbeidsgiverregisteret* og *arbeidstakerregisteret* gir visse kontrollmuligheter for skattemyndighetene og trygdemyndighetene. Når det gjelder forholdet til kontraktørvirksomheten, nevnes at oppdragsgiveren (arbeidsgiveren) plikter å la seg registrere i arbeidsgiverregisteret når han benytter seg av arbeidstaker for utførelse av arbeid mot vederlag. Som arbeidsgiver anses i alle tilfelle den som utbetaler vederlag som det skal betales arbeidsgiveravgift av til folketrygden. Arbeidsgiverregisteret vil etter dette omfatte alle avgiftspliktige arbeidsgivere/oppdragsgivere – så langt innmeldinger sendes i rett tid og registrering faktisk foretas.

Arbeidstakerregisteret skal på sin side omfatte enhver som arbeider i annens tjeneste for lønn eller annen godtgjørelse. I praksis skal melding om inntak i tjeneste sendes når arbeidsforholdet antas å vare mer enn seks dager og innebære mer enn gjennomsnittlig tre timers arbeid pr. uke. I prinsippet må det anses på det rene at en kontraktør *ikke* skal meldes inn i arbeidstakerregisteret fordi det da ikke foreligger noe tjenesteforhold (selvstendig næringsvirksomhet eller oppdrag utenfor tjenesteforhold).

Regelverket sikrer ikke at rett-tidige meldinger kommer inn 100%. Dette fører til at verken arbeidsgiver- eller arbeidstakerregisteret i dag anses for å være helt «pålitelig». Registerne gir derfor ikke en helt uttømmende og riktig oppgave over registreringspliktige virksomheter/personer. Men det arbeides med å finne fram til tiltak som kan sikre en bedre inngang av meldinger.

En standard-/kvalitetsforbedring av disse registrene ville nok lette myndighetenes muligheter for å føre kontroll med at avgiftspliktig inntekt blir innberettet og skatt og avgift utliknet. Men føringen og bruken av slike registre vil neppe løse det som i denne sammen-

heng er et av hovedproblemene når det gjelder kontraktørvirksomheten: Adgangen for kontraktøren til å etablere seg som selvstendig næringsdrivende etter loven om merverdiavgift (registrering i moms-registeret) med den følge at det ikke beregnes arbeidsgiveravgift av vederlaget for oppdraget.

## VIII Sammenhengen mellom fagbevegelsens styrke og kontraktørvirksomheten lokalt

*Av stud. sociol. Torbjørn A. Tjernsberg*

De tre kommunene Sør-Odal, Kongsvinger og Eidskog befinner seg i ulik situasjon når det gjelder utbredelsen av antall kontraktører. I dette kapitlet skal jeg forsøke å vise hva disse ulikhetene består i, og peke på hvordan uønsket kontraktørvirksomhet er blitt forsøkt redusert eller fjernet.

For å beskrive dette har jeg intervjuet flere ledende tillitsvalgte i de lokale foreninger av Landsorganisasjonen, samt snakket med representanter for den politisk valgte ledelse i kommunene.

Sør-Odal, Kongsvinger og Eidskog ligger plassert i Glåmdalen, i Søndre Hedmark. Kongsvinger er den største av de tre kommunene og har vært gjennom den mest særegne utviklingen i og med vekstsenteretableringen i 1964. Sør-Odal og Eidskog er begge nabokommuner til Kongsvinger og har fått føle såvel positive som negative ringvirkninger av utviklingen i storkommunen.

### *Kongsvinger*

Det har aldri vært mange kontraktører på byggeplassene innenfor grensene til Kongsvinger kommune. Heller ikke i løpet av vekstsenterperioden, fra midten av 1960 årene og til siste halvdel av 1970 tallet, har det vært noe stort antall kontraktører i arbeid her. Dette på tross av at den omfattende boligbyggingen i kommunen kunne ha vært et svært viktig marked for ferdighusfirmaer som gjorde bruk av kontraktører i sin virksomhet.

Den lokale fagbevegelsen begynte allerede i slutten av 70-årene å gå aktivt og prinsipielt ut mot kontraktørvirksomheten. Dette initiativet har fortsatt utover i 80-årene på flere direkte og indirekte måter.

Til og med et større ferdighusfirma som andre steder i landet bruker kontraktører, måtte i Kongsvinger ansette folk hvis de ville sette opp hus. Firmaet har imidlertid «fått lov» til å bruke slik arbeidskraft i spesielle sesongtopper, men ikke ellers.

Ved enkelte større anlegg deltok en del underentreprenører som gjorde bruk av kontraktører. Representanter for Samorg møtte da opp og krevde at disse skulle ansettes så lenge de jobbet på dette spesielle anlegget.

Utgangspunktet for å forstå den vellykkede skjermingsstrategien mot kontraktørvirksomheten ligger i at utviklingen i sterkere grad enn vanlig ble styrt av offentlige myndigheter ut fra politiske målsettinger. Det er også av vesentlig betydning at boligpolitikken var et eget og sentralt styringsmiddel for å virkeliggjøre intensjonene i vekstsenterpolitikken. Boligbyggingen ble koordinert via de kommunale planetater samt via Kongsvinger og Omegn Bolig Byggelag. Kommunen og KOBBL var den største byggherren og det ble hovedsaklig brukt en lokal entreprenør til å utføre det meste av byggingen.

Utviklingen av vekstsenteret med etablering av ny industri og alle ringvirkninger av dette (med befolkningsvekst og utvikling innen servicenæringene) styrket medlemstallet i mange av de lokale LO-foreningene. Resultatet ble en sterk lokal fagbevegelse med god organisasjonsbevissthet.

Når det ble etablert kommunale boligfelter kunne Samorg og Bygning påvirke planetater, kommunestyret og opinionen, for å hindre kontraktørbrukende ferdighusfirmaer å slippe til i anbuds-konkurransen. Strategien lyktes.

### *Sør-Odal*

Situasjonen i denne kommunen er utvilsomt svært annerledes enn i Kongsvinger. Det er mange ferdighusprodusenter som er etablert her, og det er også svært mange kontraktører i arbeid for disse foretakene. Det er vanskelig å fastslå hvor mange bygningsarbeidere som er registrert som kontraktører, men tallet 200 er blitt nevnt. Disse personene hører hjemme både i Sør- og Nord-Odal og arbeider både i hjemkommunene og ellers i landet der det er behov for dem. De utfører jobber for ferdighusforetak som ligger plassert i og omkring kommunesenteret i Sør-Odal.



*En sterk lokal fagbevegelse har muligheten til å si nei takk til foretak som benytter kontraktører i sin byggevirkksomhet.*

De ansatte og organiserte ved en av de store ferdighusprodusentene i kommunen ligger for lavt i lønn, fordi ledelsen ved bedriften bruker utbetalingene til sine kontraktører som pressmiddel overfor de ansatte. Sett fra de ansatte produksjonsarbeidernes side, har bedriftsledelsen etablert en reell splitt-og-hersk situasjon, hvor arbeiderne blir splittet og ledelsen kan herske.

Ferdighusforetak av alle kategorier – med eller uten kontraktører – har fått utvikle seg forholdsvis fritt i Sør-Odal. Grunnen ser ut til å være at den lokale fagbevegelsen ikke har lyktes i å opprette en fungerende skjermingsstrategi mot kontraktørvirksomheten – slik det er blitt gjort i nabokommunen.

Det bør understrekes at det ikke har manglet på vilje til å få i stand slike strategier fra de fagorganisertes side. En av årsakene til at det har mislyktes kan være at den lokale fagbevegelsen og Bygning har vært tallmessig for svake til å kreve for eksempel utestengning av kontraktørbrukende ferdighusprodusenter fra anbudsdeltaelse på kommunale boligfelt.

Hovedpoenget er at Odalskommunen er i en svært vanskelig sysselsettingssituasjon. Mange er arbeidsledige i Sør-Odal. Ferdighussektoren sysselsetter mange mennesker og ser dessuten ut til å være en av de ekspanderende foretakssektorene i området. Når de fagorganiserte forsøker å påvirke kommunen og de politiske myndighetene til å begrense bruken av kontraktører, svarer ferdighusforetakene med trusler om å nedlegge eller flytte foretaket til en annen kommune.

En slik foretaksflytting/nedleggelse vil få svært omfattende ringvirkninger for kommuneøkonomien og for sysselsettingssituasjonen. Mange mennesker ville bli uten arbeid – både ansatte og kontraktører. I tillegg vil skatteinntektene fra foretakene utebli. Det ville dessuten berøre det lokale skogbruket som produserer tømmer til lokale sagbruk, som i sin tur leverer materialer til ferdighusprodusentene. Sysselsettingen på sagbrukene ville dermed også rammes. Alt i alt en dramatisk utvikling for en allerede vaklende kommunal økonomi.

Lokale LO-folk i Sør-Odal sier at medlemstallet i de lokale avdelingene må styrkes før noe kan gjøres. De ser dermed fram til at Bygning i Glåmdal nå skal omorganisere seg. 13 avdelinger i Byg-



ning – alle avdelingene i seksjon Glåmdal – nedlegges ved utgangen av 1983, og den tidligere seksjonen blir en ny storavdeling med 2000 medlemmer. Basis for denne avdelingen blir 40 klubber. I Sør-Odal sier man at dette vil gi bygningsarbeiderne i kommunen så mange organiserte i ryggen at de vil kunne kreve langt mer overfor ferdighusprodusenter og kommunale myndigheter. Det vil kunne føre til at man også i denne kommunen kan skjerme seg mot kontraktørvirksomheten lokalt.

### *Eidskog*

Eidskog er nabokommunen til Kongsvinger i øst. I løpet av 1970-årene har det vært en betydelig bygging av eneboliger på flere boligfeltet innen kommunens grenser. Mange av husene er ferdighus som er satt opp av foretak som bruker kontraktører. Det er ingen ferdighusforetak med hovedsete i Eidskog, men derimot kommer flere av boligene fra de foretakene som hører hjemme i Sør-Odal.

Eidskog Bygningsindustriarbeiderforening har lenge forsøkt å klargjøre de mest negative utslagene av kontraktørvirksomheten. Foreningen har pekt på at det utføres mye dårlig arbeid av ofte ufaglærte kontraktører. Et faktum som i siste omgang rammer husieren økonomisk fordi det trengs mer penger til å utføre reparasjoner.

Det har også blitt understreket at det rammer den lokale sysselsettingen i flere mindre byggmesterfirmaer når ferdighusforetak med kontraktører vinner i en generell anbudskonkurranse. En seier som kan tilskrives lavere byggekostnader som følge av lavere lønn til ufaglærte og uorganiserte kontraktører. Får denne utviklingen fortsette, vil de lokale faglærte håndverkerne miste jobben og bli erstattet av ufaglært arbeidskraft. Det vil uthule det generelt høye kunnskapsnivået blant faglærte bygningsarbeidere, sier representanter for Bygning i Eidskog.

Foreningen har på flere måter forsøkt å få kontroll over kontraktørbruken i kommunen. Noe av det første som ble forsøkt var å samordne virksomheten til de mange byggmesterfirmaene slik at man kunne konkurrere med ferdighusforetakene. Dette var ikke særlig vellykket.

Dernest forsøkte foreningen å påvirke de kommunale myndigheter i forbindelse med tildeling av byggeoppdrag på kommunale boligfelt, slik at disse oppdragene gikk til lokale firmaer. I slutten av 1982 og de første månedene av 1983 hadde Bygning flere møter med den kommunale boligkontrollen. Denne kontrollinstansen ble orientert om arbeidsmåten til flere ferdighusprodusenter, og om den ofte dårlige kvaliteten på det utførte arbeidet. I februar -83 ble man enige om at boligkontrollen skulle være ekstra påpasselig med å sjekke kvaliteten på hus satt opp av ferdighusprodusenter. Resultatet av dette er at det stadig er mulig for alle ferdighusforetak å sette opp hus i Eidskog, men det er blitt vanskeligere å drive med ufaglært arbeidskraft. På den måten har det blitt slått en sprekke i en av konkurranse-fordelene til enkelte større ferdighusforetak.

Grunnlaget for avtalen ligger i samspillet mellom de lydhøre politiske myndigheter og en medlemssterk lokal fagbevegelse.

### *Oppsummering*

I Kongsvinger kunne en sterk lokal fagbevegelse si nei til foretak innen bygningssektoren som bruker kontraktører. De fikk dette til ved påvirkning av valgte politiske organer, gjennom deltagelse i viktige planorganer, samt ved aktiv bruk av en lokal presse. Det var også en viktig betingelse at det ikke foregår noen ferdighusproduksjon i kommunen, og at det er stor bredde i den lokale næringsprofilen. Sist, men ikke minst, er det av betydning at Kongsvinger var et vekstsenter, med boligbygging som en sentral styringsmekanisme.

I Sør-Odal er de fagorganiserte for få til å kunne begrense kontraktørvirksomheten. Store ferdighusprodusenter har hovedsete i kommunen og er viktige for den kommunale økonomien og for store deler av sysselsettingen. Problemet er at når den lokale fagbevegelsen blir sterk nok til å aksjonere mot ferdighusprodusenter, så rammes kommuneøkonomien hardt som følge av at ferdighusprodusentene nedlegger virksomheten eller flytter ut av kommunen.

I Eidskog har fagbevegelsen brukt sin styrke til å skape en avtale med boligkontrollen om grundig kvalitetssjekking av ferdighus som blir satt opp av ufaglærte kontraktører. Dette fjerner ikke kontraktørvesenet som sådan, men jevner ut konkurranseforholdet mellom

de mange mindre lokale byggmestrene og ferdighusforetakene. Det fungerer også som et forsvar for den høye faglige standard innen bygningsfagene.

Kort oppsummert ser det ut til å være en sammenheng mellom muligheten til å begrense kontraktørvesenet og fagbevegelsens styrke, kommunens næringsprofil og økonomiske status, og den totale sysselsetting i kommunen.

## IX Utdrag fra FAFOs kontraktørseminar

### *1. Direktoratet for Arbeidstilsynet ved underdirektør P. A. Larsen*

Jeg vil også innledningsvis få si at problemet vedrørende kontraktørers virksomhet ikke er noe nytt eller ukjent problem for oss. Jeg tror også de aller fleste i salen vet sånn noenlunde hva vi har holdt på med i Arbeidstilsynet og hvor langt vi er kommet i dette arbeidet.

Jeg skal kort repetere noen hovedpunkter i alle fall. Jeg gjør oppmerksom på at Arbeidstilsynet har konsentrert seg om sikkerhetsproblematikken. De andre sidene av kontraktørens virksomhet er ikke vi inne i. Arbeidsmiljøloven omhandler ikke det vi for enkelthets skyld kaller kontraktører. Den omhandler virksomhet som ikke sysselsetter arbeidstaker. Vi kaller disse for enmannsbedrifter.

Det er et problem å skille mellom enmannsbedrifter og arbeidslag. Dette problemet er jo for så vidt heller ikke nytt. Hvis vi går tilbake i gamle arbeidstilsynsrådsavgjørelser vil man også finne igjen denne spørsmålsstillingen. En side ved denne problematikken løser arbeidsmiljøloven, i og med at den sier noe om arbeidslagene, disse «gjengene» som det ble sagt: Hvis flere påtar seg et oppdrag som et arbeidslag, skal en av dem være arbeidsgiver etter arbeidsmiljølovens § 3.

Det som videre er av betydning etter arbeidsmiljøloven, er bestemmelsen om at det ved kongelig resolusjon kan bestemmes at tekniske innretninger og utstyr skal undergis tilsyn etter loven, selv om de ikke blir brukt i virksomhet som går inn under loven. Det

samme gjelder for arbeid som ikke går inn under loven, når arbeidet foregår under forhold som kan innebære fare for liv eller helse. Det er denne bestemmelsen som er grunnlaget for vårt arbeid.

Vi har tatt opp problematikken både med arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, og vi står vel overfor en situasjon hvor vi har motstridende signaler både fra arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden. Vi har fått disse som ønske om at loven eller deler av loven skal gjøres gjeldende for deler av næringslivet. Vi har også fått det i forbindelse med visse forskrifter som vi har fastsatt hos oss. Jeg tenker da på forskrifter om masseforflytningsmaskiner og gravemaskiner, som er gjort gjeldende for enmannsbedrifter. Dette har blant annet av konkurransemessige hensyn blitt sett på som en fordel for arbeidsgiversiden, og selvfølgelig også da fra arbeidstakersiden.

Når vi mer generelt har tatt opp problematikken hos oss ut fra arbeidsmiljølovens § 2 nr. 5, forutsettes det at vi foretar en vurdering av et område for å se om det er problemer. Vi kan ikke med hjemmel i § 2 nr. 5 fastsette at hele loven skal gjøres gjeldende for enmannsbedrifter generelt sett. Men i de drøftingene vi har hatt med partene i arbeidslivet har LO sett på dette mer som et allment problem. Som Eriksson var inne på tidligere her, er dette blitt sett på som et problem som går mye lenger enn byggebransjen, og de ser dette slik at en konsekvens som man vil få framover er utbredelse av kontraktørvirksomhet til andre bransjer. De vil derfor ha dette regulert generelt.

På arbeidsgiversiden har de kommet med argumentet om at regulering av enmannsbedrifter i byggevirksomhet, i anleggsvirksomhet, kan bli sett på som en slags stigmatisering av bransjen. Derfor ønsker også de at dette skal bli gjort på generell basis. Til tross for dette har vi, sett ut fra de problemene vi har (ulykkene og arbeidsmiljøproblemene som vi ser i bransjen), funnet ut at vi må begrense vårt arbeid til enkeltbransjer. Vi har foreslått for Kommunal- og arbeidsdepartementet at deler av arbeidsmiljøloven skal gjøres gjeldende for enmannsbedrifter i bygge- og anleggsbransjen.

For å illustrere problemet har jeg lyst til å lese fra en intern rapport vi har fått, som har sitt utspring i en dødsulykke. I forbindelse med politiets etterforskning av denne, og også vår etterforsk-



*Ved å bruke kontraktører, slipper arbeidsgiver utgifter til spisebrakker og oppholdsrom.*

ning, om jeg kan kalle det det, er det laget et notat. Det som er utgangspunktet her, er at de holdt på å bygge et hus. De var kommet så langt at de skulle legge noe som heter plasttro i en takrenne. Vedkommende holdt på å jobbe ytterst på hjørnet av et tak. Det som skjedde var at han falt ned. Hvorfor ulykken skjedde, det er noe uklart, men det som fremgår av materialet er at det ikke var noen sikring under eller på taket hvor han arbeidet, og han brukte heller ikke hjelm eller noen form for personlig verneutstyr. Så står det videre i notatet at arbeidsgiver/arbeidstakerforholdet er i dette tilfellet noe uklart. Alle snekkere på bygget er, etter hva jeg har fått opplyst, registrert som selvstendig næringsdrivende, selv om de i realiteten er fast engasjert av firmaet. Dette firmaet har 7–8 snekkerlag à 2 personer, som må sies å være fast engasjerte. De driver for det meste med småhusbygging. Oppgjøret mellom firmaet og snekkerne skjer på den måten at snekkerlagene gir opp til firmaet hvor mange timer hver enkelt snekker har brukt på et oppdrag, og hver enkelt får så oppgjør enten etter fast timepris eller etter avtalt akkord. Beløpene blir så påplussset moms, og firmaet betaler ikke arbeidsgiveravgift for disse snekkerlagene. Firmaet leverer alle materialer til byggene og gjør alt papirarbeid og har ansvarsretten overfor bygningsmyndighetene og har videre garantiansvar overfor byggherren. De fordeler jobbene mellom snekkerlagene, men hevder at snekkerlagene administrerer seg selv. Firmaet holder ikke snekkerne med personlig verneutstyr, og heller ikke med brakker. Hvert snekkerlag får imidlertid gratis låne stillasmaterialer etter behov og ønske. Firmaet kontrollerer dog ikke om stillaser blir bygd, eller standarden på de stillasene som blir oppsatt. I dette spesielle tilfellet, hvor firmaet selv var byggherre, hadde imidlertid vedkommende henstilt til snekkerne å sette opp ordentlige stillaser. På denne arbeidsplassen var det selvfølgelig ingen verneorganisasjon.

Dette bare til en viss illustrasjon om at vi har en rekke organisasjonsproblemer og sikkerhetsproblemer i denne bransjen. Jeg kan videre nevne at vi har vurdert spørsmålet om å regulere arbeidstiden for enmannsbedrifter og funnet ut at dette ikke er noe som vi vil foreslå. Men vi har pekt på at vernemessig uheldige virkninger i den sammenhengen vil kunne komme inn i forbindelse med § 12,

slik at de verste utslagene må kunne tas når det gjelder dette med direkte helsemessige belastninger.

Så det vi har gjort, er gjennom vårt styre å foreslå overfor Kommunal- og arbeidsdepartementet at bestemte kapitler i arbeidsmiljøloven skal gjøres gjeldende. Imidlertid har Kommunal- og arbeidsdepartementet funnet ut at dette kanskje ikke er den mest hensiktsmessige måten å gjøre det på, så vi har fått saken tilbake til oss. Det forutsettes at vi i denne sammenhengen skal gå nøye gjennom bransjen og se hva som ligger i dette bransjebegrepet, og at vi skal gå gjennom hver enkelt paragraf i loven for å se om det er hensiktsmessig å anvende dem på enmannsbedrifter. Vi skal lage et forslag til en forskrift. Så det betyr jo at det det fortsatt vil gå noe tid før vi kan komme med et nytt forslag til regulering av enmannsbedrifters virksomhet etter arbeidsmiljøloven.

## 2. Påtalemyndighetene ved statsadvokat Pål Berg

Jeg representerer påtalemyndigheten. Man skal være klar over at prioriteringsspørsmål er det kun påtalemyndigheten som befatter seg med. Når det gjelder lovgivningsspørsmål, straffeprosess og straffelov er det Justisdepartementet.

Jeg vil gå inn på de praktiske tingene her, nemlig det som egentlig påtalemyndigheten under Riksadvokaten befatter seg med.

Når det gjelder disse sakene, har vi kjent dem lenge. Vi har hatt en rekke store straffesaker som vi har klart å gjennomføre. Men vi har jo store problemer, og det har man jo også lest om i pressen i det siste. Man har plutselig begynt å interessere seg for øko-etterforskning nå, og vi er glad for det. Vi har fått noen flere personer tilsatt i øko-avdelingen på Kripos, men det er på langt nær nok.

Problemene er tredelt. Vi har et *ressurs*problem som er veldig stort, det skal jeg snakke litt om. Så har vi *bevis*problemene: det er straffesaker – all mulig tvil skal komme tiltalte til gode her som i alle andre saker. Så har vi det tredje problemet, det er *håndhevelses*problemer av mer generell art.

For å ta det siste først: Politiets og påtalemyndighetens behandling av håndverksloven, bygningsloven, lærlingeloven osv. Det er



ikke prioritert, og det blir neppe prioritert i fremtiden heller. Det regnes ikke som alvorlige økonomiske lovbrudd. Det behandles ikke ved øko-avdelingene, de behandles ved forseelsesavdelingene. Det er så vidt det er straffbart. Når man velger hva man skal prioritere, så tar man de alvorlige sakene. Det er klart, en del saker gjennomføres her også, og jeg er helt enig i at bøtenivået er for lavt.

Når det gjelder fremmedloven, som praktiseres ved en god del straffesaker – jeg har selv hatt fremmedavdelingen i flere år – så ga vi bøter på opptil 20.000 kroner til arbeidsgivere som hadde ulovlig arbeidskraft. Det er noe vi lærte i Danmark, hvor de ga kjempebøter. Og det er helt klart at det har en preventiv effekt. 500 kroner hører ingensteds hjemme, det er jeg enig i, selv om det er håndverksloven.

Det andre punktet, når det gjelder håndhevelse, det er at det ofte ikke anmeldes graverende forhold. Vi får en del småtteri, men mange veldig store og graverende saker anmeldes ikke, selv ikke fra offentlige myndigheter. Vi hørte beskrevet eksempel på alvorlige bedrageriforhold her fra fylkesskattesjefens representant, jeg hadde lyst til å spørre: Hvordan gikk det strafferettslig med den saken?

Politiets spaningsmuligheter, altså evnen til å følge med sjøl, den er meget begrenset. Vi må bruke våre folk til aktuelle saker, men vi følger med. Vi leser avisene, vi klipper i avisene. Vi kan skrive anmeldelse selv på det vi leser i Kapital eller hvor det nå skulle være.

Så har vi problemet med taushetsplikt mellom offentlige organer. Det går ut over politiet. Vi har taushetsregler, særlig når det gjelder direkte skatt. Det er ikke alle som er like glade i å gi opplysninger til politiet der, opplysninger som er helt nødvendige i økonomiske straffesaker. Men problemene er blitt mindre med årene, særlig er det godt samarbeid mellom fylkesskattesjef og politi. Det var håndhevelsen.

Så var det ressursene. Det er et lite utbygd økonomisk politi i Norge. Man holder en lav profil, man er vel kanskje redd for at vi skal begynne å spane og legge oss opp i menigmanns affærer og begynne å undersøke i området mellom grått og svart, at vi skal få så store ressurser at vi begynne å stikke nesa oppi affærer som vi

kanskje ikke skulle befatte oss med – jeg vet ikke, men i alle fall ligger vi langt bak de andre nordiske land. Vi vil få en viss skjerpelse nå, men det er ikke på langt nær nok. Så får vi ligningslovens gjennomførelse nå, og den har vært brukt som brekkstang for å øke politiets ressurser. Den gjør situasjonen ytterligere uholdbar for politiet. Vi får en masse små anmeldelser som vi neppe kommer til å prioritere høyt. Det er helt vesentlig med en styrkelse av politi og påtalemyndighet for å gjennomføre saker på dette området, og vi vil neppe komme til å ta annet enn store saker.

Så har vi bevisproblemene. «Svart arbeid»-saker er kompliserte på små politikamre hvor det er én ansatt alene som driver med øko-saker. I våre saker har vi problemer med verksleie kontra arbeidsleie. Vi skal prejudisielt, altså på forhånd, ta avgjørelse som om det skulle være en sivil sak, og så skal vi straffe etterpå. Det kan være veldig komplisert, vi har straffedommer på opptil 40–50 sider hvor de diskuterer hvem som har holdt arbeidsredskap osv. (straffesaker).

Men vi har en rekke straff-fellelser fra de senere år. Vi har også eksperter på dette i politiet. Vi mener at vi klarer slike saker av større omfang. Særlig har vi klart flere saker i Grenlands-distriktet, og Oslopolitiet er blitt meget dyktig på dette felt. Det blir imidlertid de store sakene, det vil ikke bli noen enmannsbedrifter som blir aktuelle i det hele tatt.

Når det gjelder det klassiske eksemplet på en straffbar handling som blir behandlet, så kan jeg beskrive det, så kan man jo stille seg spørsmålet om dette har skattemessig interesse: La oss si at et norsk sveisefirma får en underentreprise ved et anlegg. De har ikke nok folk til å klare dette her, de trenger et tilskudd på 30 mann til den faste arbeidsstokken. De har et par utlendinger, fortrinnsvis finner, som tidligere har jobbet ved anlegget i distriktet. De blir da spurt om de kan skaffe arbeidskraft, og det klarer de fint: de får tak i venner og bekjente, og de får tilstrekkelig antall – 30 mann. Så reiser en av disse på underentreprenørens bekostning til hjemlandet, fortrinnsvis Finland, og lar et firma registrere der. Deretter kommer han tilbake med registreringsdokumentene og så blir det foretatt en registrering i avgiftsmanntallet hos fylkesskattesjefen. Da har man konstruksjonen klar mellom oppdragsgiver og arbeids-



*Ved større byggeprosjekter blir arbeidet som oftest splittet opp i underentrepriser. Disse underleverandørene bruker ofte kontraktører i sine oppdrag. For myndighetene kan denne sterke oppsplittingen av arbeidsoppgavene bety svekkete innsyns- og kontrollmuligheter.*

taker på dette nivå. De arbeider offisielt for seg sjøl («ryggsekkfirma») – ikke for underentreprenøren. Etter som arbeidet går fremover får underentreprenøren betaling av hovedoppdragsgiveren, som kan være noen av de virkelig store, som vi neppe kommer borti. Det kunne ha interesse kanskje av og til det også, når man ser på de fordelene som går oppover.

Utlendingene fakturerer sine tjenester til underentreprenøren med moms. Underentreprenøren betaler utlendingene etter fakturaene, men han betaler ikke momsen. Disse utlendingene deler broderlig seg imellom beløpene de får igjen, uten å betale skatt eller å innberette dette. Det er *ikke* disse utlendingene som skriver fakturaene, det er det underentreprenøren som gjør bestandig. Fakturablankettene får han laget med finsk tekst, gjerne i hjembyen sin, det finner vi fort ut. Han utgiftsfører trykkingsutgiftene i regnskapene, det kan vi finne av og til, hvis vi ser godt etter.

Her betaler altså ikke utlendingene skatt og ikke merverdiavgift, og underentreprenøren får urettmessig fradrag for inngående merverdiavgift i sitt avgiftsoppgjør. Han har jo reelt ikke betalt noen moms. Underentreprenøren betaler heller ikke arbeidsgiveravgift og feriepenger.

Så skal vi se hva som er straffbart her: Når det gjelder utlendingene, er det skattelovens bestemmelser, skattelovens § 118. Så har vi underentreprenøren: Det er bedrageri med en strafferamme på 6 år etter den nye merverdiavgiftsloven. Han har ikke trukket skatt av de som virkelig var ansatt hos ham – skattebetalingsloven § 51. Han har brutt sysselsettingslovens § 27, og kanskje også regnskapslovgivningen. Straff på mellom to og tre års fengsel vil sannsynligvis bli utfallet.

La oss si at denne underentreprisen er på 2 millioner kroner. Da taper stat og kommune på denne transaksjonen mellom 700.000 og 800.000 kroner. Disse finnene kan vi variere, vi kan skifte dem ut med nordmenn. De går konkurs – da har vi akkurat samme konstellasjon.

Dette viser en klassisk sak fra området. Det er denne type saker vi vil behandle. Domseksemplet vi fikk fra Asta Langeland om Oslo byretts dom av 6. desember 1982 der vedkommende fikk ett års fengsel er helt typisk. Der orket ikke Oslo byrett gå igjennom alt

bevismateriale som gjaldt spørsmålet om verksleie eller arbeidsleie, så de droppet hele sysselsettingslovens § 27. Da sparte man 20 siders diskusjon i dommen. Sysselsettingsloven har en prinsipal straff på bot, så her hadde det ikke hatt noen straffeutmålingsmessig betydning . Men det er klart, det er et prinsipielt spørsmål. Det hadde vært fint å kjøre gjennom dette, men det gjør man ikke gjerne i en straffesak.

## X Hvordan kan kontraktørvirksomheten stoppes?

### 1. Ikke ett tiltak – men mange

Det er nødvendig med umiddelbar handling for å stoppe utviklingen av kontraktørvirksomheten.

Det finnes imidlertid ikke ett vidundermiddel som løser problemet. Det må settes i verk en rekke enkelttiltak. Til dette er det nødvendig med et utstrakt samarbeid mellom alle impliserte instanser og organisasjoner. Den sektortenkning som råder må man komme til livs.

Det å ha regler i det hele tatt vil lett oppfattes som hemmende for dem som må rette seg etter dem. Dersom man i motsetning til nå sikrer seg at *alle* og ikke bare noen følger reglene, blir det relativt sett ingen hemming: alle opererer da innenfor den samme ramme som reglene utgjør.

Ett er sikkert: moralske pekefinger har ingen funksjon. Det som må til er konkrete tiltak som tvinger kontraktørvirksomheten til opphør.

Som tidligere påpekt vil man komme et godt stykke på vei ved at allerede eksisterende regler praktiseres korrekt. *Dette krever først og fremst at det settes inn langt flere ressurser enn i dag på å kontrollere de faktiske forhold.* Vi tenker her f.eks. på momsregistreringen og den betydning den i dag har ved at den automatisk medfører status som selvstendig næringsdrivende i relasjon til alle aktuelle lover.

I enkelte sammenhenger vil det også være nødvendig å foreta en endring av reglene. Vi tenker f.eks. på folketrygdlovens forskrifter om automatisk kobling til momsplikten.

Som et supplement eller eventuelt alternativ til ovennevnte tiltak, kan det også være på sin plass med tiltak som reduserer motivasjonen for det å være/bruke kontraktører. Dette kan gjøres ved at forskjellen mellom dette og det å være/ha ansatte reduseres.

Det er det offentlige selv, det vil si politikerne og byråkratiet, som har ansvaret for at ovennevnte tiltak iverksettes. Deres holdning er imidlertid avhengig av at det øves et *press* fra grunnplanet. Dette presset må alle motstandere av kontraktørvirksomheten gå i spissen for å øve, i ennå sterkere grad enn det som er gjort til nå.

Fagbevegelsen og andre organisasjoner som vil ha slutt på kontraktørvirksomheten må i tillegg iverksette *egne* tiltak mot arbeidsgivere som bruker kontraktører og mot kontraktørene selv.

Det vil være nødvendig å bryte ned den følelsen av handlingslamelse overfor problemet som har rådet grunnen.

### *Anmeldelser*

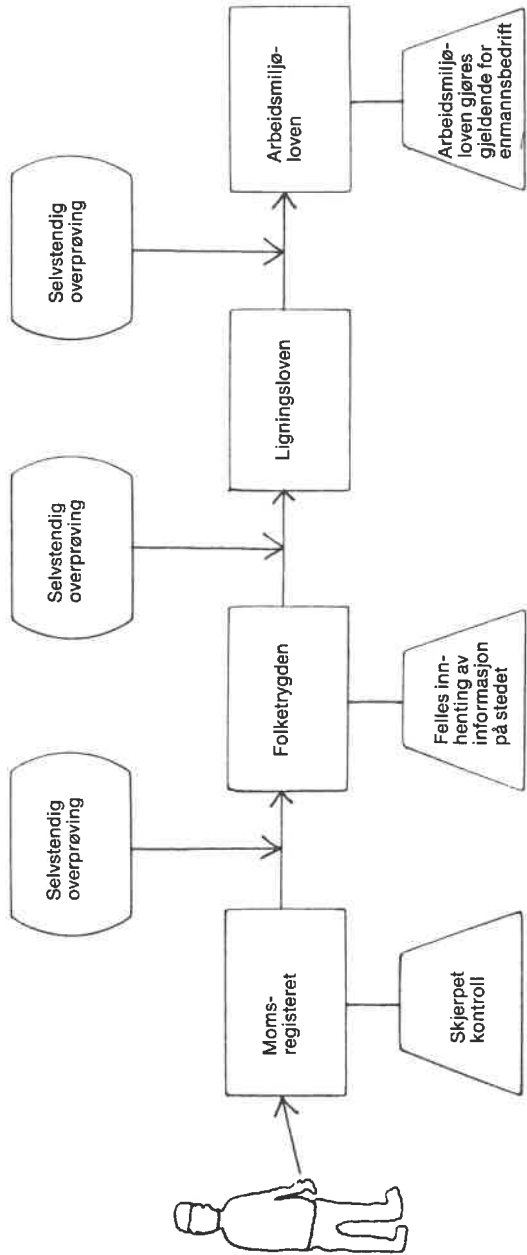
Det må skilles mellom de regler som primært håndheves av den instans de hører innunder (f.eks. momsregistreringsregler) og de regler hvis håndhevelse er overlatt til påtalemyndighetene (f.eks. håndverksloven og fremmedloven). For sistnevnte gruppe vil graden av effektiv håndheving avhenge av påtalemyndighetenes prioritering.

Denne type etterforskning er lavt prioritert pr. i dag. Det er utelukkende i enkeltsaker med svært store dimensjoner en kan regne med etterforskning. En forandring på dette er i aller høyeste grad berettiget, men vil nok ikke komme på lang tid. Både av denne grunn, og fordi denne type overtredelser bare er en del av kontraktørvirksomheten, kan ikke det å anmelde til politiet være noen hovedstrategi.

### *Tiltak mot leiefirmaene*

For leiefirmavirksomheten kommer i tillegg til det som allerede er nevnt, at den representerer åpenbare brudd på sysselsettingsloven og fremmedloven.

Også for sysselsettingsloven gjelder det at det må tilføres større ressurser til kontroll. I dag er det altfor lett å komme unna loven ved å operere med fiktive entreprisekontrakter.



Figur 5. Tiltak for å begrense kontraktøvrirksomheten. Del 1



Angående fremmedloven bør den registreringsplikt som er pålagt nordiske statsborgere (som er fritatt for å skaffe arbeidstillatelse) pålegges den arbeidsgiver som skal benytte arbeidskraften.

For leiefirmaers vedkommende vil hver enkelt virksomhet som regel ha såpass stort omfang at det vil være lettere enn ellers å nå fram med en anmeldelse av ulovlige forhold. Henleggelse av saken er imidlertid hovedregelen også her. Oslo Fylkesskattekontor kan imidlertid berette at i de saker politiet har latt seg involvere, har dette gitt svært gode resultater. Man har f.eks. fått avdekket skatteunndragelser som det ikke hadde vært mulig å få avdekket uten politiets bistand.

På grunn av leiefirmaenes mobile karakter er det av aller største viktighet at etterforskningen skjer raskt, og i et nært samarbeid mellom politiet og de andre involverte instanser. Fordi det ofte er utlendinger som formidles av leiefirmaene, er det også nødvendig med et samarbeid over landegrensene. (I de andre nordiske land er det forøvrig mye hyppigere samarbeid mellom politiet og andre myndigheter enn hva som er tilfelle i Norge.) Det er av avgjørende betydning at bøter, som er (den vanligste reaksjon fra påtalemyndighetene) blir så høye at de kan ha en reell preventiv effekt.

En mer utfyllende fremstilling av tiltak spesielt mot leiefirma- virksomheten krever imidlertid egen behandling i et nytt prosjekt.

## 2. Offentlige tiltak

*Momsregistreringens formelle og faktiske betydning må oppheves*  
Kort oppsummert er systemet i dag slik at registreringen i momsregisteret blir ensbetydende med at man i enhver henseende regnes som selvstendig næringsdrivende. Vårt hovedpoeng er at kontraktøren reelt sett ikke er selvstendig næringsdrivende. Hovedmålsetningen må derfor bli å sikre at det heretter ikke skal være tilstrekkelig å fylle ut et skjema med de opplysninger man vet må til. Praktisk må legges om slik at man reelt sett må drive en virksomhet som er å regne som selvstendig næringsdrift, for at man skal regnes som selvstendig næringsdrivende i relasjon til hver enkelt aktuell lov.

Det kan tenkes flere modeller for å oppnå ovennevnte målset-

ting. Den første er å ta konsekvensen av den betydningen momsregistreringen er tillagt i dag, ved at man gjennom å tilføre fylkesskattekontorene økte ressurser gir disse muligheten til å utøve en reell og effektiv kontroll på etterskudd av hvorvidt registreringen er berettiget.

Det kan tenkes innvendinger mot dette. For det første er det lite hensiktsmessig å belaste ett ledd i apparatet med en kontrollfunksjon som gjelder langt flere lover enn den lov dette ledd skal håndheve. Det andre, og aller viktigste er at en slik ordning ville være i dårlig samsvar med hensikten bak momsregistreringen.

Denne registreringen innebærer jo egentlig en plikt, nemlig plikten til å betale inn moms. Ut fra dette formål skulle ikke det offentlige ha noen interesse av å nekte personer å ta på seg denne plikten, dersom de selv anser det for riktig i henhold til reglene at de skal gjøre dette.

Vi mener det bør skje en omlegging av vilkårene for registrering i momsregisteret i tråd med det som påpekes i kapittel VIII. Utover dette mener vi at den riktige strategi er å oppheve den formelle og reelle automatikken mellom momsregistreringen og alle andre impliserte lover, først og fremst folketryktdoven, ligningslovgivningen og arbeidsmiljøloven. *Isteden må hver enkelt håndhevende instans ha en selvstendig plikt til i etterhånd å overprøve konkret hvorvidt den det gjelder er å anse som ansatt eller selvstendig næringsdrivende.*

Til en slik utstrakt kontrollvirksomhet, som er den eneste muligheten til å få avdekket de faktiske forhold, kreves en betydelig tilføring av ressurser til de instanser dette gjelder. I tillegg til at dette er nødvendig ut i fra mange andre hensyn enn de rent økonomiske, vil det også være en investering som vil gi god avkastning, (jfr. den tidligere fremstilling av de samfunnsøkonomiske tap kontrollørvirksomheten leder til).

Selve arbeidet med å sende kontrollører ut i marka bør samordnes, slik at opplysningene man finner fram til kommer flere instanser til gode. Hver instans kan så like fullt foreta sin selvstendige vurdering på bakgrunn av informasjonene, sammenholdt med intensjonen bak akkurat den lov instansen er satt til å håndheve.

Det er et viktig moment at vurderingen alltid må skje i relasjon til

det enkelte arbeid – ikke for en person generelt. Vedkommende kan godt være selvstendig i det arbeid han utfører i én sammenheng, selv om han er ansatt i det arbeid han gjør i en annen sammenheng.

Som et første ledd i å markere at man har sluttet å se på det formelle og nå bare er interessert i det reelle forhold, kunne eksempelvis folketrygden iverksette en *etterberegning av den arbeidsgiveravgiften som rettelig skulle vært betalt i kontraktørtilfellene* (begrenset av foreldelsesreglene). Man kan i første omgang nøye seg med å plukke ut noen graverende omgåelsestilfeller, og så statuere eksempler ved hjelp av disse. Vi tror dette vil være et svært effektivt tiltak som er lett å iverksette og vil få stor oppmerksomhet.

Dersom det ble satt i system kunne grunnplanet i fagbevegelsen muligens være villig til å rapportere jevnlig til de ansvarlige instanser om den kontraktørvirksomhet man blir vitne til.

#### *Tiltak mot skatte- og avgiftsunndragelser*

Når det gjelder problemet med direkte skatte- og avgiftsunndragelser (det gjelder jo videre enn vårt område), krever dette sine spesifikke forholdsregler. Et skritt i riktig retning kan være å gi ligningsmyndighetene større innsynsrett i firmaregnskaper. I den nylig vedtatte ligningslov (som trådte i kraft pr. 1/1 -84) er det dessuten gitt hjemmel for å kreve en utstrakt oppgaveplikt fra bedriftene. Dette kan være et ytterligere virkemiddel dersom adgangen blir benyttet.

Et samarbeid mellom lignings- og bygningsmyndighetene har i Oslo vist seg å være en vei å gå: Med hjemmel i momsloven er det utarbeidet en blankett, «Kontrolloppgave vedrørende oppføring av bygg», om hvem vederlag er utbetalt til. Denne oppgaven sender bygningsmyndighetene til byggherren med pålegg om at oppgaven i utfylt stand må følge søknaden om brukstillatelse/ferdigattest. Svakheten er at skattemyndighetene ikke er bygningskyndige, og derfor har små muligheter til å vurdere om de oppførte beløp svarer til det arbeid som er utført. Det bør derfor bli bygningsmyndighetene som vurderer dette. Et opplegg som dette bør (med nevnte tillegg) innføres for hele landet, og ikke som nå være basert på en frivillig avtale mellom fylkesskattesjefen og bygningsmyndighetene i den enkelte kommune.

### *Tilnærming mellom regler for ansatte og selvstendige*

Alternativet å forsøke å fjerne noe av motivasjonen for å være/ bruke kontraktører er også aktuelt parallelt med de tiltak vi har nevnt. Det kan være grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt de store forskjeller mellom regler og avgifter for selvstendige lar seg begrunne tilfredsstillende. Det som imidlertid er sikkert er at så lenge det forholder seg slik vil det alltid være en sterk motivasjon for å søke omgåelser, slik kontraktørvirksomheten er et eksempel på.

Ett alternativ er å la avgiften til folketrygden være den samme for begge grupper og i begge tilfelle innbetales av arbeids/oppdrags-giver. Til gjengjeld måtte begge grupper selvsagt få like rettigheter. Å gi like rettigheter med den ulike innbetaling som skjer i dag må unngås, da det jo ville være en ytterligere favorisering av kontraktørvirksomheten.

Dersom man gjør arbeidsmiljøloven gjeldende for enmannsbedrifter vil man slippe overprøving av de reelle forhold, fordi reglene da vil gjelde begge grupper. For enkelte bestemmelser i arbeidsmiljøloven har dette allerede skjedd. Arbeidet med å få samme regler med hensyn til arbeidstid og sikkerhetsbestemmelser (som er de viktigste) har imidlertid ikke lyktes ennå, tross for et kraftig påtrykk fra Direktoratet for Arbeidstilsynet og annet hold.

Det vil også bidra til å redusere motivasjonen for kontraktørvirksomheten om ligningsmyndighetene intensiverte kontrollen med hvorvidt de skattefradrag som selvstendig næringsdrivende påberoper seg virkelig er berettigede. Så lenge det er mye lettere for selvstendige å få godkjent uberettigede fradrag fordi det krever mer ressurser til å kontrollere selvstendige enn til å kontrollere ansatte, vil det virke attraktivt å være selvstendig.

### *Håndverksloven o.l.*

Håndverksloven er i dag ikke noe virksomt middel mot kontraktørvirksomheten. Det er flere forhold som må forandres for at det skal bli tilfelle. For det første trengs en klargjøring av hva som ligger i forbudet mot å jobbe i lag. Det har også vært fremme i debatten at adgangen til å drive fri-håndverk helt må oppheves. Om anmeldelser av hvl. § 16 (se kap III) viser vi til punkt 3 i dette kapittel. Hvis



*Det er få kontraktører i de deler av byggebransjen hvor man må anskaffe dyre anleggsmaskiner for å drive som selvstendig.*

de foreslåtte offentlige tiltak setter en effektiv stopper for kontraktørvirksomheten vil endringen av hvl. § 15 og tolkningen av denne (se kap. III) ikke lenger representere samme fortrinn for ferdighusfirmaene. Det har også vært foreslått at denne adgangen ferdighusfirmaene har til å la ansatte utføre håndverksarbeid bør oppheves.

Håndverksloven kan søkes innført i alle landets kommuner. I dag er den bare vedtatt i 104 av 430 kommuner. Det vil her være naturlig å samarbeide med Norske Kommuners Sentralforbund.

Bygningsloven kan med visse endringer også bli et virkemiddel. For det første bør kravene til tildeling av ansvarsrett skjerpes. Slik loven lyder i dag stilles det bare krav om at vedkommende skal stå ansvarlig for at arbeidet utføres på en riktig og fagmessig måte. Det bør i tillegg kreves at ansvarshavende selv innehar håndverksbrev eller entreprenørbevilling (se nedenfor).

Et annet virkemiddel kan være å kreve at et firma for å få byggetillatelse må dokumentere at det har tilstrekkelig kapasitet av ansatte til å gjennomføre arbeidet. Videre bør det som tidligere påpekt kreves opplysninger om hvem som har utført arbeidet før ferdigattest kan utstedes.

For entreprenørlovens vedkommende foreslås det at kravet om autorisasjon skal gjelde fra første mann, ikke som i dag bare for bedrifter med mer enn fem ansatte.

Det bør under ingen omstendigheter tillates at kontraktører driver opplæring. Det bør settes en stopper for den praksis enkelte yrkesskoler driver i så henseende.

### *Bygging i offentlig regi*

Det er også en oppgave for det offentlige, ved hjelp av forskjellige tiltak, å sørge for at det offentlige ikke selv bruker kontraktører til sine bygg. Hittil har dette forekommet i stort omfang. I Oslo var kommunen blant de første som gikk over til å bruke kontraktører. Statens Eiendomsdirektorat og OBOS er eksempler på andre offentlige instanser som benytter kontraktører til sin byggevirksomhet. Enkelte kommuner har allerede (etter påtrykk) vedtatt at de kun skal benytte firmaer med fast ansatte fagarbeidere til bygging i kommunal regi. Det kan kanskje også være på sin plass å vurdere hvorvidt det offentlige gjennom Husbanken og Landbruksbanken

(som finansierer ca. 60 % av byggingen her i landet) kan sette betingelser om ikke-bruk av kontraktører ved den bygging som disse bankene yter lån til.

Et krav som Bygningsindustriarbeiderforbundet har reist er at myndighetene ved hjelp av ulike tiltak må motvirke de kraftige svingninger i etterspørselen. En mer jevn virksomhet innen bygg- og anleggsbransjen svekker behovet for å bruke kontraktører/leiefirmaer som reservearbeidskraft.

Det offentlige bør iverksette informasjonskampanjer i flere retninger. Statens Informasjonstjeneste kan være et virkemiddel.

For det første kan arbeidsgiverne og kontraktørene informeres om at kontraktørvirksomheten ikke er å regne som selvstendig næringsdrift, *og at den heretter heller ikke vil bli betraktet slik av de håndhevende instanser.* Kort sagt må det informeres om den nødvendige omlegging av praksis som vi har skissert forut, med stor vekt på at det heretter vil bli kontroll av de faktiske omstendigheter – ikke bare utfylling av skjemaer.

Forbrukerne kan informeres om hvilke ansvarsforhold som gjelder juridisk sett. Har byggherren inngått en kontrakt om bygging med et firma er det firmaet som står ansvarlig overfor byggherren, og det må selv eventuelt søke regress hos kontraktøren. Dette vil bidra til å hindre at firmaene kan unndra seg sitt ansvar overfor forbrukerne.

### *3. Tiltak fra de organisasjoner som er motstandere av kontraktørvirksomheten*

Det er ikke vår oppgave å velge strategi for andres arbeid, heller ikke å utarbeide noen konkret arbeidsplan på andres vegne. Det følgende er utelukkende ment som et kortfattet oppsummerende forslag.

#### *Øve press på myndighetene*

Som nevnt må det være fagbevegelsen og de andre organisasjoner som er motstandere av kontraktørvirksomheten som går i spissen for å øve et kontinuerlig påtrykk på lokale og nasjonale myndighe-

ter for at disse skal iverksette tiltak som skissert i foregående punkt. Dette gjøres både direkte overfor byråkratiet og via de politiske partier som igjen gir signaler til byråkratiet.

Det finnes selvsagt mange måter å gjøre dette på. Vi antar at man i første omgang vil benytte forhandlingsveien. Vi har imidlertid et svært bestemt inntrykk av at dette er et så betent område at man ikke vil vente for lenge på resultater ad denne vei før man griper til mer drastiske midler; det være seg sittnedaksjoner, politiske punktstreiker eller andre former for aksjoner. Blant annet er 55.000 bygningsarbeidere en anselig maktfaktor. Det vil generelt være viktig at også grunnplanen i de organisasjoner det gjelder trekkes med i arbeidet (se kapittel X).

#### *Tiltak direkte overfor arbeidsgivere og kontraktører*

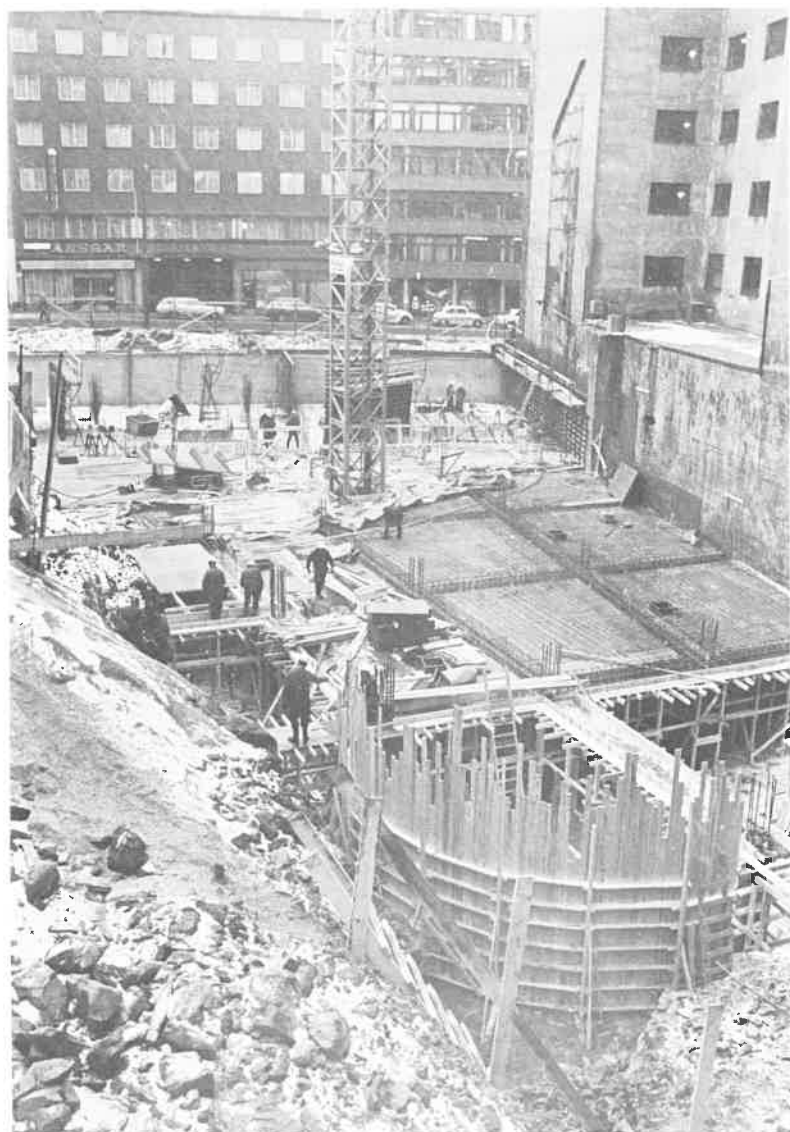
Parallelt med arbeidet for å øve press på myndighetene bør det iverksettes tiltak *direkte* overfor arbeidsgiverene og kontraktørene. Jo sterkere organisasjonene selv er, jo mer kan oppnås ad denne vei direkte, uten myndighetenes hjelp.

Ved hjelp av de virkemidler man har til rådighet bør det stilles krav til bedriftene om ikke å benytte kontraktører, hvilket bare er å kreve at de skal slutte å omgå lovverket! Det bør som et minimum kreves at bedriftene ikke foretar permitteringer av ansatte så lenge de beskjeftiger kontraktører. Om mulig (f.eks. med henvisning til at lavere sikkerhet for kontraktøren også medfører større risiko for ansatte, så lenge man jobber side om side) bør man nekte å jobbe med kontraktører. Allerede nå har det lyktes å få mange bedrifter til å inngå avtale om at inntak av *leiet* arbeidskraft bare skal skje etter godkjenning av klubben.

Overfor seriøse bedrifter, som bare benytter ansatte, bør det henstilles om ikke å ta reklamasjonsarbeid etter kontraktører. Firmaer som bare bruker kontraktører er avhengige av at reklamasjoner på det arbeid disse har utført kan overlates til firmaer med ansatte. Dette er nemlig et lite attraktivt arbeid som det er vanskelig å få kontraktører til å ta (og ofte vil disse ikke en gang være faglig kvalifisert til å påta seg det).

I de tilfeller hvor en bedrift prøver å si opp de ansatte for å gå over til å bruke kontraktører må det påberopes at det er usaklig





*En rekke entreprenører bruker kontraktører til å ta toppene ved hardt pressede byggeprosjekter.*

oppsigelse. Det har i de sakene som vi kjenner til alltid ført til at oppsigelsene har blitt trukket tilbake.

Det har også vært nevnt at ansatte bygningsarbeidere kan kreve påslag på tariffen hvis deler av jobben skal tas ut for å gis til kontraktører. Videre at man skal benytte retten til å skrive dagtid når arbeidet blir forsinket ved slik oppstykkning av anbudet.

Man bør også sørge for å spre informasjon om bedrifter som velger å gå tilbake til å ha ansatte etter å ha benyttet kontraktører (vi kjenner eksempler på dette blant annet fra Tromsø), med vekt på hvilke fordeler det er forbundet med å ha ansatte.

#### *Anmeldelser av brudd på håndverksloven o.l.*

De fleste lover som det er aktuelt å anmelde etter er slik formulert at det er kontraktørene, og ikke de som benytter seg av dem, som må anmeldes. Dette gjelder f.eks. både håndverksloven og fremmedloven (sistnevnte gjelder leiarbeiderene). En idé er å lage en antipiratgruppe etter det mønster seriøse videoforhandlere har benyttet: Man tar for seg et avgrenset distrikt og innenfor dette anmelder man samtidig alle brudd på f.eks. håndverksloven som man kjenner til. I tillegg sørger man for oppslag i pressen slik at politiet ikke så lett kan henlegge alle anmeldelsene.

Overfor leiefirmaer må man gå til anmeldelse av brudd på sysselsettingsloven.

#### *Informasjon til de offentlige instanser*

I tråd med det vi tidligere har antydnet vil vi påpeke den mulighet at folk på arbeidsplassene får en kanal som de kan informere byråkratiet gjennom: Hvis man f.eks. vet at X har status som selvstendig næringsdrivende, men samtidig kjenner til at han i realiteten er ansatt, skal man kunne gi denne informasjonen videre til den som håndhever de bestemmelser det gjelder. Muligens smaker dette for mye av angivervirksomhet – det må man vurdere nærmere. Vi tror imidlertid at dette vil være en brukbar metode dersom informasjonen blir kanalisert fra grunnplanet i de aktuelle organisasjoner via den sentrale ledelse i disse, og så videre til de håndhevende instanser.

### *Interne tiltak*

Det bør kreves av boligkooperasjonene at disse ikke benytter firmaer som bruker kontraktører. Dette har allerede blitt gjennomført flere steder. Også ellers må fagbevegelsen sørge for at all bygging den er involvert i skjer utelukkende med ansatte, og aldri med kontraktører (slik det har skjedd i enkelte tilfeller).

Fagorganiserte, og særlig tillitsmenn, må informeres grundig om kontraktørvirksomheten og hvordan denne skal bekjempes. Dette er av avgjørende betydning for at grunnplanet effektivt skal kunne bekjempe kontraktørvirksomheten lokalt.

Det bør legges stor vekt på å arrangere samlinger hvor både representanter for alle offentlige instanser og representanter for arbeidsgiverene, samt fagbevegelsen selv er tilstede (jfr. vårt seminar 25.11.83). Dette gir en helt nødvendig mulighet for alle involverte til å kommunisere og samordne arbeidet med å eliminere kontraktørvirksomheten.

Greier man ikke å begrense kontraktørvirksomheten i løpet av de nærmeste årene er det grunn til å tro at denne formen for økonomisk aktivitet vil bre seg til stadig flere bransjer. I så fall vil noe av fundamentet for det velferdssamfunn som er bygd opp i Norge etter krigen stå i fare for å bli varig svekket.

## Referanser

- Bygningsarbeideren*: Organ for NBIF. Årgangene 1980–1983.
- Ettergranskingsutvalget*: «Rapport fra ettergranskingsutvalget med døden til følge». 1982.
- Harbek, K.*: «Grensene mellom arbeidstaker og selvstendig næringsdrivende». Upublisert foredrag 21/11 1983.
- Isachsen, A. J. og S. Strøm*: «Skattefritt – svart sektor i vekst». Universitetsforlaget 1981.
- Norsk Bygningsindustriarbeiderforbund*: Referat fra Landsmøte 1982.
- Ravnaas, E.*: «Svart arbeid i tilknytning til oljeutbygging i Nordsjøen».
- O'Rourke, C.*: «The Case of Labour only subcontracting». Upublisert notat.
- Skattedirektoratet*: «Arbeidsgiverhefte. Del I».

# Oversikt over aktuelle lover

Lov om *merverdiavgift*, 19. juni 1969 nr. 66.

Lov om *folketrygd*, 17. juni 1966 nr. 12.

Lov om *skatt av formue og inntekt*, 18. august 1911 nr. 8 (av lov om ligning, 13. juni 1980, som trer i kraft i sin helhet fra 1.1.1984).

Lov om *skattebetaling*, 21. november 1952 nr. 2.

Lov om *arbeidervern og arbeidsmiljø*, 9. februar 1977 nr. 4.

Lov om *håndverk*, 19. juni 1970 nr. 59.

Lov om *bygning*, 18. juni 1965, nr. 7.

Lov om *godkjenning av entreprenører*, 24. oktober 1952.

Lov om *fagopplæring i arbeidslivet*, 23. mai 1980 nr. 13.

Lov om *arbeidstvister*, 5. mai 1927 nr. 1.

Lov om *ferie*, 1. november 1947 nr. 3.

Lov om *aksjeselskaper*, 4. juni 1976 nr. 59.

Lov om *sysselsettingstiltak*, 27. juni 1947 nr. 9.

Lov om *utlendingers adgang til riket (Fremmedloven)*, 27. juli 1956.

# Oversikt over deltakerne på FAFOs kontraktørseminar 25.11.83

Forskningsleder G. Hernes	FAFO
Forsker/prosjektleder H. Gundersen	FAFO
Vitenskapelig assistent S. Aksnes	FAFO
Formann O. Isaksen	Norsk Bygningsind.arb.forbund
Sekretær K. Røttereng	Norsk Bygningsind.arb.forbund
Journalist T. Solheim	Norsk Bygningsind.arb.forbund
Direktør I. Schjøt-Iversen	Norges Byggmesterforbund
Byggmester T. Tunge	Norges Byggmesterforbund
Nestformann A. Nilsen	Norsk Arbeidsmandsforbund
Adm. direktør A. Malme	Norske Murmestres Landsforening
Direktør T. Backe	Norske Rørleggerbedr. Landsfor.
Yrkeshygieniker B. Erikson	LO, Miljøkontoret
Blikkenslagermester T. A. Johansen	Norges Kobber- og Blikkenslager- mestres Landsforbund
Direktør E. Halle	Norges Håndverkerforbund
Ass. direktør A. Getz	Norges Håndverkerforbund
Underdirektør B. Aakre	Kommunal- og Arbeidsdep.
Undedirektør E. Saxlund	Finansdepartementet
Underdirektør Sommernes	Industridepartementet, adm.avd.
Byråsjef H. Rygh	Sosialdepartementet, trygdeavd.
Konsulent A. Ystenes	Forbruker- og Administrasjonsdep. prisavdelingen
Førstekonsulent P. Holing	Kirke- og Undervisningsdep.
Statsadvokat P. Berg	Skattedirektoratet, avgiftsavd.
Underdirektør D. Toftegaard	Skattedirektoratet, avgiftsavd.
Kontorsjef F. Fari	Skattedirektoratet, avgiftsavd.
Kontorsjef N. J. Dahl	Skattedirektoratet, ligningsavd.
Kontorsjef H. Naas	Skattedirektoratet, ligningsavd.
Konsulent F. Steinsvik	Oslo Fylkesskattekontor
Revisor K. Vethe	Oslo Fylkesskattekontor
Revisor A. Langland	

Politiførstebetjent P. Nerby  
Underdirektør (fung.) P. A. Larsen  
Kontorsjef T. Nygaard  
Profesor dr. juris T. Sandvik  
Stud. sosiol. T. Tjernsberg  
Stud. sosiol. A. Eriksen

Oslo Politikammer, økonomiavsn.  
Direktoratet for Arbeidstilsynet  
Statistisk Sentralbyrå  
Universitetet i Bergen  
Universitetet i Oslo  
Universitetet i Tromsø

# Spørsmål for studiearbeid

1. Hva menes med «velferdsparadokset»?
2. Hva er en kontraktør?
3. Hva skjer hvis alle ansatte blir kontraktører?
4. Hvilke typer leiefirmaer fins det?
5. På hvilken måte kan det sies at skillet mellom ansatte og selvstendige er grunnleggende i vårt rettssystem?
6. Hvorfor står momsregistreringen så sentralt for utbredelsen av kontraktørvirksomheten?
7. Hvorfor bruker arbeidsgivere kontraktører?
8. Hvorfor blir arbeidstakere kontraktører?
9. Hvilke virkninger har kontraktørvirksomheten
  - a) – innad i bransjen?
  - b) – for fagopplæringen?
  - c) – for arbeidstakere?
  - d) – for samfunnet?
  - e) – for forbrukerne?
  - f) – for fagbevegelsen?
10. Hvilke offentlige tiltak kan iverksettes mot kontraktørvirksomheten?
11. Hvilke tiltak kan de organisasjonene som er motstandere av kontraktørvirksomheten iverksette?





**PÅ GYNGENDE GRUNN** tar for seg den stadig økende kontraktørvirksomheten i byggebransjen. Til tross for at kontraktørens arbeidssituasjon i realiteten er nøyaktig lik den ansattes, framstår kontraktøren formelt som selvstendig næringsdrivende. På denne måten unngås de regler og avgifter som gjelder for det å ha ansatte, samtidig som mulighetene for å jobbe svart øker.

I tillegg til å peke på årsakene til denne utviklingen, viser boka til de virkningene den har for bransjen, forbrukerne og samfunnet. Samtidig beskrives hva som kan stoppe denne virksomheten.

Utredningen er et banebrytende arbeid på området, og det legges fram opplysninger som er oppsiktsvekkende også for folk innen byggebransjen.

Rapporten er utarbeidet av FAFO (Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon) på oppdrag av en rekke organisasjoner i arbeidslivet.

ISBN 82-10-02537-6

**Tiden Norsk Forlag**