

Kristin Alsos og Ragnhild Steen Jensen

Bemanningsbransjens gråsoner

Kristin Alsos og Ragnhild Steen Jensen

Bemanningsbransjens gråsoner

© Fafo 2013

ISBN 978-82-324-0005-8 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0006-5 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
1.1 Oversikt over regelverket.....	8
1.2 Ett arbeidsforhold – tre parter	11
1.3 Risikofaktorer for et useriøst arbeidsliv	12
1.4 Metode og kilder.....	12
1.5 Gangen i rapporten.....	15
2 Oversikt over bransjen	17
2.1 Hvor mange virksomheter driver med utleie?	17
2.2 Organisasjonsformer	23
2.3 Norsk avdeling av utenlandske foretak (NUF)	24
2.4 Søsterselskaper i Øst-Europa	30
2.5 Konsern- og franchiseorganisering.....	31
2.6 Enkeltpersonforetak / selvstendig næringsdrivende	32
2.7 Oppsummering.....	33
3 Hvilke tjenester tilbyr bemanningsforetakene?	35
3.1 Rekruttering	35
3.2 Organisasjonsutvikling, omstilling	37
3.3 Outsourcing, driftsavtaler og entreprisepdrag.....	38
3.4 Konsernbemanning.....	39
3.5 Bemanningsforetak eller ...?.....	40
3.6 Relasjoner mellom bemanningsforetak og kundebedrift	43
3.7 Oppsummering.....	45
4 Bransjestudier	47
4.1 Verftsindustrien.....	47
4.2 Fiskeindustrien	54
4.3 Transportbransjen	61

5 Skatter og avgifter	73
5.1 Arbeidsgiver- og trygdeavgift.....	73
5.2 Skatt.....	79
5.3 Merverdiavgift.....	87
5.4 Skillet mellom arbeidstaker og selvstendig næringsdrivende	88
5.5 Skillet mellom arbeidsleie og entreprise	91
5.6 Ulike land – ulike modeller.....	92
6 Oppsummerende drøfting: gråsoner	95
6.1 Hvor stor er bransjen?	96
6.2 Stillingsvernet.....	96
6.3 Likebehandlingsprinsippet	100
6.4 Innleie i kjeder	103
6.5 Skatter og avgifter.....	104
6.6 Selvstendig næringsdrivende	104
6.7 Får oppdragsgiverne de utleieselskapene de fortjener?	105
6.8 Videre forskning	107
Referanser	109

Forord

Fra år 2000 fikk virksomheter innen alle bransjer lov til å dekke midlertidige arbeidskraftbehov gjennom innleie av arbeidskraft. Dette medførte at sysselsettingen og omsetningen i bemanningsbransjen økte, og særlig sterk økning fikk en etter EU-utvidelsen i 2004. Bransjen har de siste årene vært debattert i en rekke sammenhenger, og innleie av arbeidskraft har også vært et viktig tema mellom partene i de siste hovedoppgjørene. Gjennomføringen av EUs vikarbyrådirektiv i norsk rett skapte stort engasjement både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden og var blant annet gjenstand for politisk streik fra deler av fagbevegelsen. Direktivet ble likevel gjennomført i norsk rett fra 1. januar 2013.

Både reguleringene ved liberaliseringen i 2000 og senere års endringer i regelverket skaper skiller mellom hva som er lov, og hva som ikke er lov. Disse skillene vil i mange tilfeller være klare, men det vil alltid finnes tilfeller som befinner seg i grenseland mellom det lovlige og det ulovlige. Dette kan omfatte tilpasninger som er i strid med lovgivers ønske, eller rene omgåelser. Formålet med denne rapporten er å se nærmere på enkelte av disse gråsonene. Hvordan forholder aktørene i markedet seg til reguleringer, og hvilke muligheter gir gjeldende regelverk for å gjøre denne type tilpasninger og omgåelser? Prosjektets hovedfunn er oppsummert i kapittel 6, hvor det foretas en drøfting av de ulike gråsonene. Rapporten er finansiert av LO.

Vi vil rette en takk til referansegruppen i LO for nyttige innspill og kommentarer. Gruppen har bestått av Mie Opjordsmoen, Stein Reegård, Knut Bodding, Maria Schumacher Walberg, Liv Sannes og Geir Høibråten. Hos Fafo vil vi særlig takke Kristine Nergaard og Sissel C. Trygstad for innspill og kommentarer, samt Inger Marie Hagen for hjelp med datainnsamlingen i kapittel 3. Vi takker også Fafos informasjonsavdeling for utmerket jobb med å klargjøre manus for trykking.

Oslo, april 2013

Kristin Alsos og Ragnhild Steen Jensen

1 Innledning

Bemanningsbransjen er en relativt ny bransje i Norge. Frem til år 2000 var det i hovedsak forbudt både å drive inn- og utleie av arbeidstakere, og denne type arbeidskraft hadde dermed et lite omfang i Norge.¹ Da en i 2000 fikk en generell liberalisering av regelverket, fulgte dette en trend fra flere nordeuropeiske land. Sverige og Danmark fjernet sine restriksjoner på denne type arbeid på 1990-tallet. Siden 2000 har bransjen økt både når det gjelder antall virksomheter og sysselsetting. I 2010 omfattet den i underkant av 1000 virksomheter og i underkant av 50 000 lønnstakere (Nergaard et al. 2011:50 flg.) Liberaliseringen av regelverket var en nødvendig betingelse for denne veksten, men virket ikke alene. Veksten må også ses i sammenheng med økonomiske oppgangstider i Norge kombinert med EU-utvidelsen i 2004 som ga adgang til et stort arbeidsmarked (Friberg, under utgivelse).

Selv om adgangen til å leie inn arbeidskraft er åpnet opp, finnes det fremdeles begrensninger på denne type tjenester. I tillegg har Norge fra 1. januar 2013 gjennomført vikarbyrådirektivet (2008/104/EF) i norsk rett, noe som har medført nye krav både til den som leier inn arbeidskraft, og til den som leier ut arbeidskraft. De nye reglene gjelder kun ved innleie fra bemanningsforetak og ikke der en leier inn arbeidstakere fra andre produksjonsbedrifter (produksjonsutleie). Regelendringene vil i en del situasjoner gjøre det mer kostbart å benytte innleid arbeidskraft og vil innebære at fortjenesten reduseres. Noen vil rammes sterkere enn andre. I den grad dette går ut over fortjenesten, vil virksomhetene tilpasse seg endringene gjennom ulike strategier. Mens noen vil tilstrebe å følge nytt regelverk og lojalt forholde seg til det som har vært lovgivers intensjon, vil andre søke å tilpasse seg regelverket for å oppnå størst fortjeneste innenfor rammene av dette. Andre igjen vil være villige til å omgå regelverket for å øke sine fordeler.

En betydelig del av arbeids- og tjenestevandringen til Norge etter 2004 har kommet fra Øst-Europa og gjennom norske eller utenlandske bemanningsforetak. Ifølge Nergaard et al. (2011:60) kom én av fem sysselsatte innen bransjen i 2010 fra de nye EU-landene i øst. Ser en på andelen av innleide arbeidstakere som er sendt til Norge for å arbeide en kortere periode, er fire av ti fra Øst-Europa. Ifølge Eldring et al. (2011:194) har det grenseløse arbeidsmarkedet gitt økt spillerom for useriøse aktører. Med dette menes arbeidsgivere og virksomheter som til fulle utnytter handlingsrommet EU-

¹ For en mer detaljert beskrivelse av utviklingen på reguleringssiden, se Nergaard et al. (2011:29 flg.).

utvidelsen har gitt med hensyn til å rekruttere billig arbeidskraft, og som på kreative måter omgår og bryter gjeldende lover og regelverk. Lavt lønnsnivå i hjemlandet, høy arbeidsledighet og mangelfulle språkkunnskaper er faktorer som kan bidra til at denne gruppen arbeidstakere lettere havner i det grå eller svarte arbeidsmarkedet. For virksomheter og arbeidstakere som befinner seg i gråsonene, er det ikke mangel på regelverk som nødvendigvis er problemet, men etterlevelse og håndheving.

Formålet med denne rapporten er todelt. For det første gir vi en generell beskrivelse av aktørene i bransjen, herunder hvor mange de er, hvilke kjennetegn de har, og hvilke tjenester de tilbyr. Dernest er formålet å se på hvilke regelverkstilpasninger aktører som leier ut arbeidskraft i det norske markedet, gjør. Dette vil omfatte tilpasninger som ligger innenfor de rammene regelverket setter, men som kan sies å være i strid med lovgivers intensjoner, samt tilpasninger som i realiteten dreier seg om omgåelser og brudd på regelverket. Samlet sett betegner vi disse aktørene for sier vi at disse aktørene befinner seg i ulike typer *gråsoner*. Denne betegnelsen vil ikke ha klare grenser, og det kan være vanskelig å avgjøre om aktørene i gråsonene driver lovlig eller ulovlig virksomhet. De aller fleste virksomhetene innen bemanningsbransjen vil trolig i hovedsak forholde seg lojalt til regelverket. I denne rapporten skal vi først og fremst se på de virksomhetene som opererer i gråsonene. Dette kan for eksempel dreie seg om forhold knyttet til vilkårene for å drive med utleie av arbeidskraft, om de tilbyr tjenester som innleiende ikke har lov å benytte seg av, og hvilke tilpasninger som gjøres til det norske velferds-, skatte- og avgiftssystem. At noen befinner seg i gråsonene, trenger likevel ikke være knyttet til alle disse forholdene. Her vil det være store variasjoner – fra de som opererer i ytterkanten av det som er lov etter regelverket for en del av driften, og til de som bryter regelverket på flere områder. Vi vil i rapporten ikke ha som mål å gi noen beskrivelse av omfanget av denne type tilpasninger, men vil forsøke å vise hvilke typer tilpasninger vi har funnet eksempler på.

1.1 Oversikt over regelverket

Utleie av arbeidskraft reguleres i hovedsak av to ulike lover – arbeidsmarkedsloven og arbeidsmiljøloven. Bestemmelser om adgangen til å *leie ut* arbeidskraft finnes i arbeidsmarkedsloven kapittel 8, mens adgangen til å *leie inn* arbeidskraft er regulert av arbeidsmiljøloven kapittel 14. I det følgende skal vi kort redegjøre for de ulike bestemmelsene.

Etter arbeidsmiljøloven skilles det mellom to former for innleie. I § 14-12 reguleres innleie av arbeidskraft fra bedrifter som har til formål å drive utleie, det som i dagligtale kalles *bemanningselskaper eller vikarbyråer*. Etter denne bestemmelsen kan virksomheter kun leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak dersom virksomheten har et

midlertidig behov for arbeidskraft. Utgangspunktet er altså at innleie kan skje dersom virksomheten også kunne ha ansatt noen midlertidig innenfor rammene av § 14-9. I tillegg til dette kan virksomheter også leie inn dersom de er bundet av en tariffavtale og inngår en avtale med tillitsvalgt som representerer minst halvparten av arbeidstakerne innenfor den arbeidskategori innleien gjelder. Etter at vikarbyrådirektivet ble gjennomført i norsk rett fra og med 1. januar 2013, er det innført noen særskilte vilkår for denne type innleie. Dette omfatter at innleie skal likebehandles med direkte ansettelse når det kommer til lønns- og arbeidsvilkår, samt ulike reguleringer som skal sikre at likebehandlingsprinsippet etterleveres (§§ 14-12a flg.). Ett av disse trår i kraft 1. juli 2013 og innebærer at innleiebedriftene har et solidaransvar for lønn, feriepenger med mer dersom arbeidsgiveren – bemanningsforetaket – ikke utbetaler dette.

Den andre formen for innleie som arbeidsmiljøloven regulerer, er såkalt *produksjonsinnleie*, det vil si innleie fra bedrift som ikke har til formål å leie ut arbeidskraft. Dette er regulert i § 14-13. Slik innleie kan skje når arbeidstakerne er fast ansatt hos utleier. For at en virksomhet ikke skal ha til formål å drive utleie, er det et vilkår at utleie skjer innenfor de samme fagområdene som er virksomhetens hovedbeskjeftigelse, og som ikke overstiger halvparten av de ansatte hos utleier. Denne grensen er imidlertid ikke absolutt, og hvert enkelt tilfelle må vurderes for seg.²

Dersom en virksomhet driver produksjonsutleie, gjelder ikke likebehandlingsprinsippet, og det vil være andre grunnlag som avgjør hvilke lønns- og arbeidsvilkår som gjelder. Dette kan for eksempel være lov, allmenngjøringsforskrift, tariffavtale eller individuell avtale.

Arbeidsmarkedsloven definerer hva som regnes som *utleie* av arbeidskraft, og essensen i denne er at arbeidstakere leies fra en utleier til en innleier og er underlagt oppdragsgivers ledelse (§ 25). Arbeidsmarkedsloven fastsetter videre at alle virksomheter som har som formål å drive utleie (bemanningsselskap) i Norge, skal gi melding til Arbeidstilsynet. Dette er regulert i egen forskrift³. Virksomheter som oppfyller nærmere bestemte krav, oppføres i et register (bemanningsforetaksregisteret). Innleie er kun lovlig dersom den skjer fra et registrert selskap, og overtredelse av forskriften er straffebelagt. For å registrere seg må enkelte plikter være oppfylt: Utgangspunktet er at virksomheten må være organisert som et aksjeselskap, eller tilsvarende dersom det er etablert i et annet EØS-land. Er de ikke registrert som et slikt selskap, må de stille en bankgaranti tilsvarende det norske kravet til aksjekapital. Fra 2012 vil dette si 30 000 kroner. Utenlandske bemanningsforetak som ikke har fast forretningssted eller hjemsted i Norge, skal ha en fast representant her i landet som har fullmakt til å motta krav og foreta rettslige handlinger på vegne av foretaket. Videre må selskapet være registrert i Enhetsregisteret og hos norske skattemyndigheter. Dersom disse

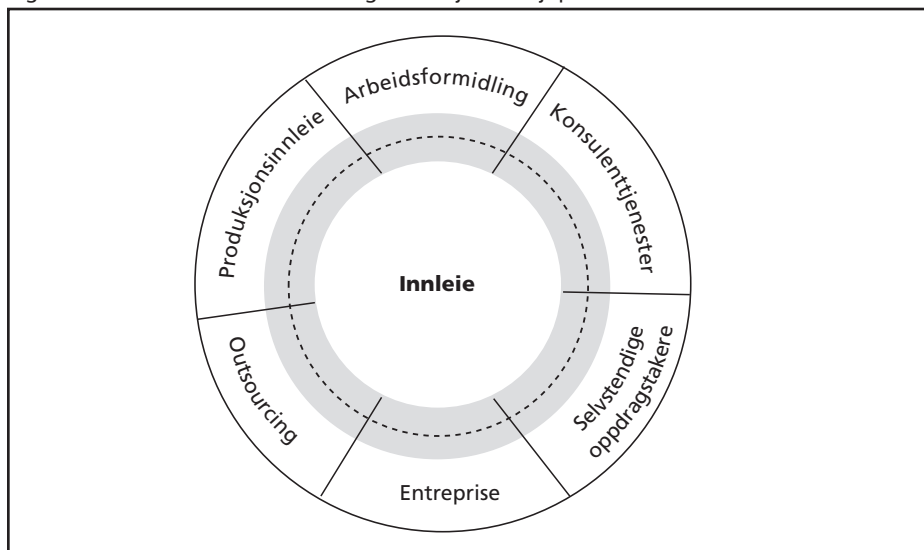
² Se Ot.prp. nr. 70 (1998-1999) s. 50.

³ Se forskrift av 4. juni 2008 nr. 541 om bemanningsforetak.

vilkårene er oppfylt, kan foretaket ved å gi en melding til Arbeidstilsynet bli oppført i bemanningsforetaksregisteret. Melding om at vilkårene er oppfylt, må deretter gis årlig, og foretak som ikke oppfyller dette, kan bli slettet fra registeret. Forskriften inneholder også en bestemmelse som er rettet mot innleier.

Ved hjelp av de ulike definisjonene i lovverket avgrenser en innleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak mot andre type kontrakter, enten dette dreier seg om produksjonsinnleie, kjøp av konsulenttjenester, outsourcing av tjenester eller entrepriser med mer. Det sentrale for innleieforholdene er at arbeidstakeren som leies inn, er underlagt oppdragsgivers ledelse. Utleier vil dermed ikke ha noe ansvar for arbeidsresultatet denne arbeidstakeren produserer, men kun for å levere arbeidskraften. Dette vil som regel være et greit skille i de situasjoner det er snakk om tradisjonell vikarleie der den innleide arbeidstakeren skal dekke innleiebedriftens behov i forbindelse med syke arbeidstakere, avvikling av ferie med mer. I andre situasjoner, for eksempel der det er snakk om et stort volum av innleide over lang tid, der de ansatte jobber delvis selvstendig og delvis under andres ledelse og så videre, kan grensene være mer diffuse. Tilsvarende kan grensen mellom innleie fra produksjonsbedrift og innleie fra bemanningsforetak være vanskelig å trekke i praksis. Temaet for dette notatet er de ulike gråsonene som oppstår i randen av de ulike kategoriene som regelverket opererer med, som illustrert i figur 1.1. Den stiplede linjen indikerer et skille mellom innleie og andre typer kontrakter, og nettopp i dette skillet kan det være uklart hvilke typer relasjoner det er mellom virksomheter som etterspør arbeidskraft/tjenester, og de som leverer.

Figur 1.1 Gråsoner mellom innleie og annet tjenestekjøp.

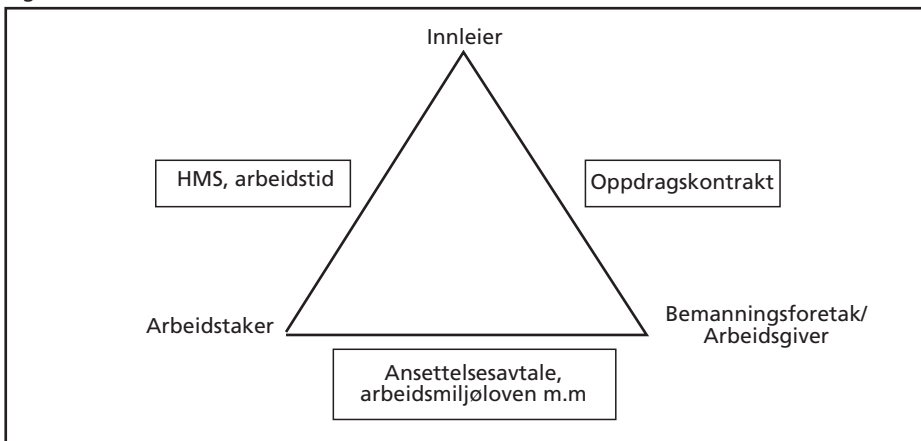


1.2 Ett arbeidsforhold – tre parter

Utleie av arbeidskraft kan sies å innebære en oppsplitting av den tradisjonelle arbeidsgiverrollen ved at arbeidstakeren må forholde seg til to ulike organisasjoner – utleier og innleier. En slik triangulering (se figur 1.2), er ikke enestående for utleie av arbeidskraft, men finnes også i andre bransjer, for eksempel konsulentbransjen og i enkelte former for entrepriser. Forholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver (bemanningsselskapet) reguleres av en arbeidskontrakt. Dersom vilkårene for de enkelte oppdragene varierer, vil arbeidskontrakten suppleres med en oppdragskontrakt. I tillegg vil arbeidstaker være beskyttet av arbeidsvernlovgivningen. Forholdet mellom bemanningsselskapet og innleier reguleres gjennom en kontrakt mellom disse to. Arbeidsmarkedsloven setter visse grenser for hva som kan avtales, men i hovedsak står partene fritt til å avtale det de vil. Mellom arbeidstaker og innleier er det ikke noe kontraktsforhold. Enkelte bestemmelser i arbeidsmiljøloven vil gjelde også i dette forholdet, men i hovedsak skal arbeidstaker forholde seg til sin arbeidsgiver (bemanningsforetaket). Arbeidstakeren er imidlertid pliktig til å følge de instruksjoner innleier gir når det kommer til hvordan arbeidet skal utføres, med mer.

Bemanningsselskapet vil som arbeidsgiver ha ansvaret for at lovverk, eventuell tariffavtale og ansettelsesavtalen etterleves. Innleiebedriften har imidlertid også noen egne plikter. Dette omfatter plikt til å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for de innleide samt at arbeidstiden er i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser (arbeidsmiljøloven § 2-2). At innleier er pålagt disse pliktene, fritar imidlertid ikke arbeidsgiver for sitt ansvar etter arbeidsmiljøloven.

Figur 1.2 Partsforholdene ved utleie av arbeidskraft.



1.3 Risikofaktorer for et useriøst arbeidsliv

Bemanningsbransjen er en arbeidskraftintensiv bransje, og virksomhetenes kostnader vil avhenge av kostnader til lønn og sosiale utgifter. Dette innebærer at seriøse bedrifter ikke vil kunne konkurrere med virksomheter som bryter lov- og avtaleverk og betaler de ansatte langt under minstebestemmelser eller det som er gjengs i markedet. Bemanningsbransjen har dermed sterke likhetstrekk med andre arbeidskraftintensive bransjer, for eksempel renholdsbransjen. Tidligere forskning har vist at det er enkelte faktorer som øker risikoen for useriøse aktører. Et stort innslag av utenlandske arbeidstakere kan innebære en risiko for lav lønn, jobbusikkerhet og svart arbeid (Friberg & Tyldum 2006; Friberg & Eldring 2011). Innen renholdsbransjen har også offentlige anbud blitt utformet på en måte som kan presse de seriøse aktørene ut av markedet. Bruk av korte kontrakter hvor prisen på tjenesten er avgjørende for tildeling av anbudet, kan medføre at de seriøse virksomhetene presses ut av de useriøse (Trygstad et al. 2011). Lange kontraktskjeder, uklare ansvarsforhold og mangel på kundekontroll kan være en annen faktor som gir spillerom for useriøse aktører (Trygstad et al. 2012). Dersom kundene ikke kontrollerer hvilke vilkår de ansatte hos leverandørene har, vil dette gjøre spillerommet for de useriøse aktørene større. Fra januar 2013 har imidlertid innleiebedriftene fått et større lovpålagt ansvar når det gjelder kontroll. Både likebehandlingsprinsippet og håndhevingsmekanismene vil gjøre at handlingsrommet for useriøse aktører snevres inn. En slik innsnevring har en også fått i de bransjer hvor tariffavtaler har blitt allmenngjort. Erfaringene fra disse bransjene tilsier imidlertid at det ikke alltid er mangel på reguleringer som er problemet, men mangel på etterlevelse (Eldring et al. 2011).

1.4 Metode og kilder

Utfordringer

Erfaringsmessig er det krevende å undersøke gråsoneproblematikk (Ødegård & Berge 2010:10). For det første har de involverte aktørene ofte interesser i å skjule de faktiske forholdene, slik at en vil ha problemer med å få tak i relevant informasjon gjennom forskningsbaserte metoder. Dette vil både omfatte problemer med å komme i kontakt med ulike aktører og at kvaliteten på den informasjonen vi får, er dårlig. For det andre vil det versere mange rykter i markedet om hvordan andre aktører opptrer, men uten at disse kan verifiseres. I dette arbeidsmarkedet er det dessuten mange utenlandske selskaper samt stor utskifting av arbeidstakere og mange arbeidstakere med dårlige kunnskaper i norsk. Vi har tilnærmet oss problemstillingene gjennom bruk av åpne kilder. Dette har vi supplert med intervjuer med myndigheter og partene i arbeidslivet

samt telefonintervjuer med et stort antall aktører på ut- og innleiesiden. I det følgende vil vi redegjøre nærmere for de ulike tilnærmingene vi har brukt.

Nettsøk og dokumentstudier

En stor del av datainnsamlingen har skjedd gjennom nettsøk. Dette har omfattet informasjon som ligger ute på bemanningsselskapers hjemmesider, men også andre sider der de ulike selskapene har vært omtalt. De virksomheter vi har sett nærmere på, har vært plukket ut etter ulike kriterier. Vi har for det første sett på virksomheter som informanter har ment at det kan være aktuelt å se nærmere på. For det andre har vi tatt utgangspunkt i informasjon i Brønnøysundregistrene og brukt dette for å plukke ut aktuelle kandidater. Faktorer vi har sett på, er antall ansatte, omsetning sett i forhold til antall ansatte og lønnskostnader og ulike personers roller i ulike selskaper. Oppslagene i Brønnøysundregistrene har blitt gjort gjennom tjenesten Proff Forvalt. Denne informasjonen har så blitt sjekket mot andre åpne kilder og/eller fulgt opp med intervju av de aktuelle aktørene. Denne type datainnsamling har til dels vært tidkrevende. Informasjonen i registrene er omfattende og må systematiseres, og ikke sjelden opplevde vi at det var vanskelig å avklare hva som egentlig lå bak de opplysningene som var registrert.

Vi har også gjort oppslag i utenlandske bedriftsregistre gjennom The European Business Register samt direkte oppslag i nasjonale registre slik som E-MS-Portal for polske virksomheter og www.lursoft.lv i Latvia. Ved oppslag i disse registrene kan en blant annet se på selskapsstrukturer, eiere, antall ansatte og regnskap for de ulike virksomhetene. Utfordringene knyttet til de utenlandske registrene er at det er variabelt hvor mye informasjon som ligger ute om de ulike selskapene, og hvor oppdatert denne er. I tillegg er det lite informasjon på engelsk, slik at det også av den grunn kan være vanskelig å benytte seg av den informasjonen som hentes ut.

I tillegg til nettsøk har vi studert ulike juridiske dokumenter, som lover, dommer og utkast til avtaler mellom bemanningsforetak og kundebedrifter.

Intervjuer

Vi har intervjuet en rekke aktører med tilknytning til bemanningsbransjen. Dette har i hovedsak vært kortere eller lengre telefonintervjuer, men vi har også gjennomført enkelte dybdeintervjuer i direkte kontakt med informantene. Bakgrunnen for at vi har valgt telefonintervjuer, er at vi på denne måten har nådd langt flere informanter enn det som ville vært mulig ved personlige intervju, og vi har også fått en langt større geografisk spredning på intervjuene. I mange tilfeller er det også lettere å komme i kontakt med informanter over telefon enn å få til personlige intervjuer. Dette kan ha sammenheng med at de vi har snakket med, har begrenset tid til denne type henvendelser. Samtidig

vil enkelte heller ikke ha noe ønske om å snakke med oss, særlig dersom de er usikre på om det de gjør, er i tråd med regelverket. Noen informanter vi har ønsket å snakke med, har det ikke vært mulig å nå, enten fordi de ikke har besvart våre henvendelser, eller fordi de har lagt på røret når vi har ringt.

Tabell 1.1 gir en oversikt over hvilke typer informanter vi har vært i kontakt med, og hvordan dette har skjedd. I noen av de personlige intervjuene deltok flere informanter i det samme intervjuet. Disse er ført opp som ett intervju. Utvalget av informanter er i utgangspunktet basert på personer som kan regnes som sentrale aktører sett i henhold til de problemstillinger rapporten tar opp. Ut over dette har utvelgelsen vært basert på opplysninger vi har fått i andre intervjuer, gjennom oppslag i media eller gjennom dokumentstudien.

Tabell 1.1 Oversikt over intervjuer.

Informant	Telefonintervju	Personlig intervju	Totalt antall intervju
Bemanningsforetak	21	3	24
Innleiebedrift	15		15
Tillitsvalgte hos innleier	15	3	18
Fagforbund	3	4	7
Arbeidsgiverorganisasjoner	3		3
Myndigheter	4	6	10
Andre	2	1	3
Totalt	63	17	80

Intervjuene har hatt noe ulikt innhold alt etter hvem som har vært intervjuet. For de fleste har spørsmålene vært knyttet til egen virksomhet og hvem disse leier inn fra eller leier ut til. I tillegg har vi søkt å kartlegge hvordan relasjoner mellom aktørene oppstår, samt hvilke aktører som finnes i utleiemarkedet. Intervjuene med myndighetene har vært rettet mer inn mot gjeldende regelverk, kontroll og hva disse har observert i sitt tilsynsarbeid.

I tillegg til disse intervjuene har vi gjort et avgrenset antall telefonintervju med virksomheter der formålet var å se nærmere på hvorfor virksomheter er eller ikke er registrert i bemanningsforetaksregisteret. I denne runden ble totalt 60 virksomheter kontaktet, og det er redegjort nærmere for dette i kapittel 3.

Kvantitative data

Vi har tatt ut oversikt over alle virksomheter registrert under næringskoden for utleie av arbeidskraft (NACE 78.2) i Enhetsregisteret per november 2012 og gjennomgått disse. Av disse har vi tatt ut alle norskregistrerte utenlandske foretak og søkt opp hvilke

land disse er etablert i. Vi har også fått stilt til disposisjon lister fra Arbeidstilsynet over virksomheter registrert i bemanningsforetaksregisteret på samme tidspunkt.

Ut over dette har vi gjort oss nytte av data hentet inn i forbindelse med andre Fafo-prosjekter. Dette omfatter registeret til Sentralskattekontoret for utenlandssaker som er analysert i forbindelse med Fafos prosjekt om arbeidsinnvandring på oppdrag for Arbeidsdepartementet. I tillegg har vi brukt data fra Fafos bedriftsundersøkelse i 2009.

1.5 Gangen i rapporten

Vi vil i kapittel 2 gi en oversikt over bransjen og beskrive hvilke virksomheter som driver med utleie av arbeidskraft, samt si noe om annen form for arbeidskrafttilbud som grenser mot utleie av arbeidskraft. I kapittel 3 ser vi nærmere på hvilke tjenester som tilbys, samt hvilke typer kontrakter som inngås mellom bemanningsforetakene og innleiebedriftene. Dernest retter vi i kapittel 4 blikket mot utleie innenfor tre enkeltbransjer, nærmere bestemt fiskeindustrien, skips- og verftsindustrien og transportnæringen. I bransjestudiene konsentrerer vi oss om å beskrive hvilke aktører som tilbyr arbeidskraft i disse bransjene, samt å peke på gråsoner som er typiske for disse markedene. Enkelte av aktørene gjør tilpasninger for å minimere skatte- og avgiftsbelastningen. I kapittel 5 vil vi derfor se på skatte- og avgiftsregelverket og hvilke bestemmelser som gjelder for bemanningsbransjen, samt hvordan disse håndheves. I kapittel 6 oppsummerer vi funnene og diskuterer nærmere gråsonene i bemanningsbransjen.

2 Oversikt over bransjen

I dette kapitlet gir vi en oversikt over bemanningsbransjen. Vi tar utgangspunkt i virksomheter som fremgår i offentlige registre og statistikker, og formålet er å gi et riss av hvilke typer virksomheter som driver utleie av arbeidskraft i Norge. Dette vil omfatte antall virksomheter og sysselsatte, hvem de leier ut til, hvordan de organiserer seg, og om de er norske eller utenlandske.

2.1 Hvor mange virksomheter driver med utleie?

Utleie av arbeidskraft kan skje enten fra bemanningsselskaper eller fra produksjonsbedrifter. I dette kapitlet retter vi oppmerksomheten mot den første kategorien. Hvor mange virksomheter som driver med inn- og utleie av arbeidskraft, varierer noe etter hvilket datagrunnlag en legger til grunn. I en rapport om utleie av arbeidskraft fra 2011 fremkom det, basert på tall fra Statistisk sentralbyrås strukturstatistikk, at det var en økning i antall foretak fra 207 i 1999 til 927 i 2010. Veksten i antall foretak forklares delvis med at de store selskapene innen bransjen har fått en mer kompleks struktur, blant annet i form av konserndannelser, der enheter skilles ut som egne selskaper. I tillegg har enkelte av selskapene etablert flere selvstendige avdelinger rundt i landet (Nergaard et al. 2011). Det har imidlertid også vært en vekst i antall nye foretak (ibid.). Tallet fra Statistisk sentralbyrå er langt lavere enn det som fremkommer hvis man tar ut et øyeblikksbilde over selskaper som er registrert i Brønnøysundregistrene. Her var det i november 2012 rundt 3000 bemanningsselskaper registrert under næringskoden 78.2, som er koden for virksomheter som driver med utleie av arbeidskraft. Bakgrunnen for den store forskjellen mellom disse to kildene er at det i Brønnøysund er oppført en rekke selskaper uten økonomisk aktivitet. Selskapene har selv plikt til å melde fra dersom de ikke lenger oppfyller vilkårene for å stå registrert, men der dette ikke skjer, kan selskapene bli stående. Registrene sletter selskaper i den grad de får kunnskap om at det ikke er noe aktivitet i dem, men der dette ikke fanges opp, vil altså selskapene bli stående i registeret. I SSBs strukturstatistikk har en imidlertid søkt å ta ut virksomheter uten økonomisk aktivitet.

Bemanningsbransjen er dominert av store selskaper. Ifølge oversikter fra NHO Service (2011) står de 15 største bemanningsforetakene for 84 prosent av omsetningen,

se figur 2.1. De fleste av disse er organisert i NHO Service, og organisasjonen anslår at deres medlemmer totalt sto for 80 prosent av omsetningen i bransjen i 2011 (NHO Service 2011).

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at foretakene som driver med rekruttering, formidling og utleie av arbeidskraft, hadde en samlet omsetning på 29,4 milliarder kroner i 2011. Foretakene innfor utleie av arbeidskraft (NACE 78.2) omsatte for 28,2 milliarder kroner. Til sammenligning viser tall fra NHO Service en omsetning på 13 milliarder kroner (Nyhetsbrev for Bemanningsbransjen nr. 4 2012). NHO Service' anslag over omsetningen i bransjen er dermed langt lavere enn det SSBs tall viser. Dette vil også innebære at NHO Service' medlemmer har en mindre andel av markedet enn det som SSBs tall omfatter. Forskjellen mellom disse tallene kan muligens forklares ved at kildene er noe ulike. NHO Service' tall er basert på en kombinasjon av data fra Brønnøysundregistrene og innrapporteringer fra deres medlemmer. Ut fra dette lager de et estimat over den totale omsetningen i bransjen. Estimatet omfatter norske bemanningsselskaper, slik at aktiviteten til utenlandske selskaper ikke er medregnet. Tallet er videre basert på en gjennomgang av aktører registrert i Brønnøysundregistrene i bransjen og en vurdering av om disse driver med utleie av arbeidskraft.

For å illustrere disse forskjellene har vi i tabell 2.1 sammenlignet tallene fra 2010 fra de to ulike statistikkene. I 2010 utgjorde NHO Service tall for den totale omsetningen 54 prosent av SSBs tall. Bransjeinndelingene i de to statistikkene er noe ulike, og grupperingen som er gjort gir derfor ikke helt sammenlignbare data. Tabellen illustrerer likevel hvilke bransjer eller tjenester som representerer avviket i omsetning mellom statistikkene. Som vi ser er forskjellen særlig stor når det gjelder utleie til industri og bygg og anlegg, hvor tallene fra NHO Service utgjør henholdsvis 18 og 49 prosent av SSBs tall.

Tabell 2.1 Omsetningstall for bedrifter innen utleie av arbeidskraft 2010. Grove estimater per bransje.

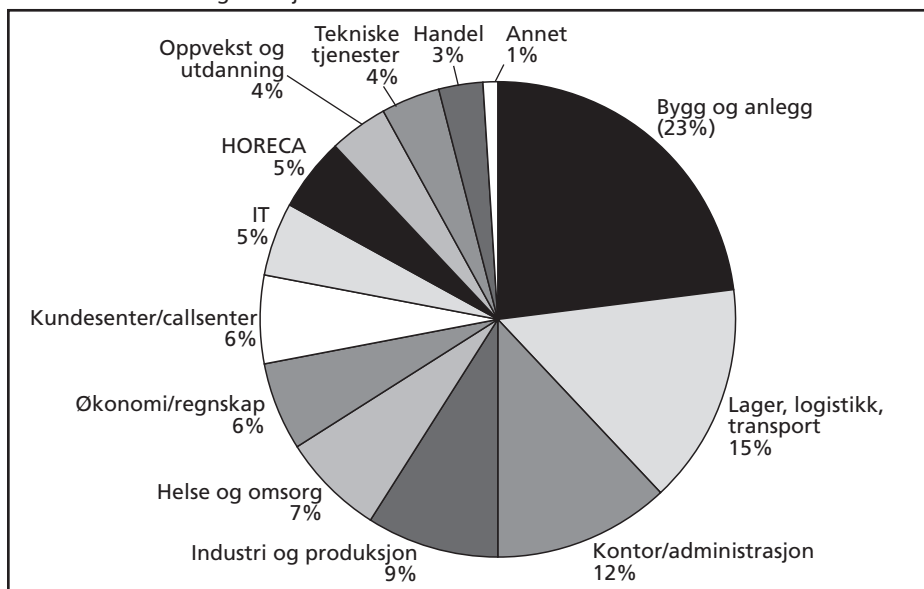
	SSB - omsetning (millioner kr)	NHO Service - omsetning (millioner kr)	NHO Service omsetning som prosent av SSB omsetning
Butikk, lager og transport og hotell og restaurant	2862	2085	73
Data, kontor (inkl. IT og tekniske tjenester)	5621	4565	71
Bygg og anlegg	3242	1581	49
Industri	4986	915	18
Helse	1997	1219	61
Annet	1784	645	
Totalt	20493	11011	54

Eventuelle feilmarginer av betydning er særlig knyttet til skillet mellom utleie og konsulentvirksomhet og da spesielt til konsulenter offshore.⁴ I tillegg vil NHO Service' tall ikke omfatte utleie innad i konsern og bemanningsselskapene innen skipsfart.

I 2011 var 145 bemanningsforetak medlemmer av NHO Service. Ifølge SSBs strukturstatistikk var det i 2011 1048 bemanningsselskaper i Norge med økonomisk aktivitet. Dette innebærer at det også er mange selskaper står utenfor arbeidsgiverfellesskapet i NHO Service. Noen av disse er organisert i Hovedorganisasjonen Virke, og det finnes også enkelte bemanningsforetak som er tilknyttet andre landsforeninger i NHO. Det er likevel mange som er uorganiserte. Dette er i all hovedsak mindre virksomheter som til sammen har en liten andel av den totale omsetningen i bransjen, men vi vet også at enkelte mellomstore selskaper med virksomhet over hele landet er uorganiserte. I tillegg vil det finnes mange norskregistrerte utenlandske foretak (NUF) i denne gruppen.

NHO Service fører statistikk over hvilke bransjer medlemsbedriftene leverer tjenester til, og statistikken gir et bilde av hvilke bransjer som er de viktigste markedene for bemanningsforetakene. Figur 2.1 viser forholdet mellom de ulike bransjene i 2012. Vi ser her at bygg og anlegg står for nesten en fjerdedel av markedet til bemanningsforetakene. Kontor og administrasjon er fremdeles en viktig bransje for bemanningsforetakene, men er i 2012 forbigått av lager, logistikk og transport. Vi ser også at virksomheter innen industri og produksjon utgjør et viktig marked for bemanningsforetakene.

Figur 2.1 Fordeling av utfakturerte timer etter yrkesområde blant NHO Service' medlemsbedrifter i bemanningsbransjen 2012. Prosent.



Kilde: NHO Service (2013)

⁴ Opplysninger fra NHO Service.

Bemanningsbransjen opplevde vekst frem til 2009, da finanskrisen medførte en tilbakegang (Nergaard et al. 2011:48). Markedet tok seg imidlertid raskt opp igjen og var igjen i vekst i 2010. Veksten i 2012 var på 7,2 prosent, noe som var noe lavere enn året før (NHO Service 2013:2). Statistikken viser dessuten at flere av yrkesområdene var i tilbakegang. Det var først og fremst veksten innen yrkesområdene bygg og anlegg (25,2 prosent), oppvekst og utdanning (15,4 prosent) samt industri og produksjon (10,4 prosent) som bidro til at bransjen vokste også i 2012 (NHO Service 2013:11).

De største aktørene i Norge er internasjonale selskaper med hovedkontor i utlandet: Det gjelder Adecco med hovedsete i Sveits, Manpower med hovedkontor i USA, Proffice med hovedkontor i Sverige og ISS Personalhuset AS med hovedkontor i København. Av norskeide bemanningsforetak er Jobzone det største, fulgt av Xtra personell og Top Temp, mens Workshop Bemanning er Norges største bemanningsforetak innenfor bygg- og anleggsbransjen.

Utleiebedrifter uten utleie og produksjonsbedrifter uten produksjon?

SSBs statistikker over antall virksomheter i ulike næringer tar utgangspunkt i hvilken næringskode virksomhetene selv har registrert seg under i Brønnøysundregistrene. Selv om opplysningene kvalitetssikres av SSB, kan det være feilkilder knyttet til at virksomheter har registrert seg med feil næringskode eller ikke har endret næringskode selv om driften er endret. I tillegg til foretak registrert under NACE 78.2 i Brønnøysundregistrene vil vi derfor også finne bemanningsforetak registrert under andre næringskoder. Dette gjelder særlig NACE 78.1 som er næringskoden for formidling av arbeidskraft. Virksomhetene kan også være registrert med andre næringskoder, for eksempel der en produksjonsbedrift har endret hovedvirksomheten sin fra produksjon til utleie, men uten at dette har ført til at de har meldt endringen til registrene. I tillegg kan det være feilregistreringer som går motsatt vei – at produksjonsbedrifter er registrert i Brønnøysund som bemanningsbedrifter. Det er vanskelig å si noe om omfanget av denne type feilregistreringer.

Etter forskrift om bemanningsforetak⁵ skal alle virksomheter som har til formål å drive utleie av arbeidskraft, sende melding til Arbeidstilsynet (§ 5, jf. § 1, se også avsnitt 1.1). Enkelte virksomheter vil klart falle inn under denne definisjonen, mens det for andre tilfeller vil være mer usikkert om de er meldingspliktige.⁶ Virksomheter oppført i Arbeidstilsynets register består da også av en blanding av virksomheter innenfor ulike næringer. I Eldring (2011:147 flg.) vises det til at det i januar 2011 var i overkant av 1300 bedrifter som var oppført i dette registeret. Av disse var det kun 400 som var

⁵ Forskrift av 4. juni 2008 nr. 541 om bemanningsforetak.

⁶ Enkeltpersonforetak uten ansatte er ikke registreringspliktige, og forskriften gjelder heller ikke ved utleie av sjøfolk, se http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=99818#Om_meldeplikten.

registrert som å drive med utleie av arbeidskraft i SSBs Bedrifts- og foretaksregister (BoF-registeret). Dette innebærer for det første at kun 400 av 1800 bemanningsforetak registrert i BoF-registeret også var oppført i Arbeidstilsynets register. For det andre var rundt 900 av bedriftene i Arbeidstilsynets register *ikke* registrert som bemanningsforetak i BoF-registeret. Dette var virksomheter registrert med varierende næringskoder. Mange var registrert med rekruttering og formidling av arbeidskraft eller ulike typer konsulenttjenester, men det var også avløserlag, bedrifter knyttet til byggebransjen, oljeutvinning og hjemmehjelpstjenester (op.cit.:148). Dette kan tyde på at flere av virksomhetene som registrerer seg i Arbeidstilsynets register, gjør det for å være på den sikre siden. Eldring et al. (2011) peker på at det til dels er uklart både for bemanningsforetak og innad i Arbeidstilsynet hvilke bedrifter som har plikt til å registrere seg. I tillegg pekes det på at enkelte selskaper driver med flere ulike tjenester, der utleie er en av dem. Enkelte konsern har dessuten egne bemanningsbedrifter som bidrar med mannskap internt i konsernet.

En annen mulig grunn til at virksomheter som ikke er pålagt å registrere seg, gjør det, kan være at registeret feilaktig oppfattes som en godkjenningssordning. Arbeidstilsynet viser til at de opplever at enkelte bedrifter som leier inn arbeidskraft, feilaktig oppfatter registeret som en slik godkjenningssordning eller et kvalitetsstempel, som innebærer en garanti for at bemanningsforetaket forholder seg til de avtaler, regler og lover som gjelder for utleie av arbeidskraft (Eldring et al. 2011:147). I kapittel 3.5 vil vi se litt nærmere på det manglende samsvaret mellom hva bemanningsforetaksregisteret er ment å inneholde, og hva det faktisk inneholder.

Virksomheter med flere næringskoder

Virksomheter som driver med ulike aktiviteter, har mulighet for å registrere seg med flere næringskoder i Brønnøysundregistrene. På bakgrunn av lister levert av Brønnøysundregistrene har vi sett på om virksomheter som er registrert under næringskoden for utleie av arbeidskraft, også er registrert under andre næringskoder. Ut fra dette kan en danne seg et inntrykk av om utleie er eneste aktivitet eller bare en av flere aktiviteter som virksomheten driver med. Noe nøyaktig oversikt vil imidlertid ikke en slik gjennomgang gi. Selskaper kan i praksis ha virksomhet som ikke fremkommer av registreringen. Det kan også være virksomheter som er registrert med en sideaktivitet uten at de i praksis har noen aktivitet på det området.

Gjennomgangen viser at det er få virksomheter som har registrert seg med andre næringskoder i Brønnøysundregistrene i tillegg til utleie av arbeidskraft (NACE 78.2). Hvis en ser på virksomheter som har registrert seg med næringskoden 78.2 som hovedkode, er det i mars 2013 i underkant av 130 virksomheter (av totalt 3172) som også er oppført med en sidenæringskode (NACE 2). Dette er i hovedsak aksjeselskap, og hovedvekten av disse selskapene er oppført under næringskoden 70.1, som er hoved-

kontortjenester. Dette er tilfelle for nesten 60 av selskapene. Ut over disse er det stor spredning i hvilke andre næringskoder som er oppført. Hvis en ser på selskaper med flest ansatte, gjelder dette Adecco Solutions som også er oppført med 30.113 bygging av oljeplattformer og moduler (1826 ansatte), ISS Personalhuset med sidekoden 78.1 Formidling av arbeidskraft (1391 ansatte), Adecco Helse med sidekode 87.102 somatiske sykehjem (234 ansatte) og Ingeniør Compagniet med sidekode 71.129 annen teknisk konsulentvirksomhet (123 ansatte).

Vi har også sett på selskaper som er oppført med utleie av arbeidskraft som sideaktivitet. Totalt 49 selskaper har en annen hovedaktivitet, men er også registrert som å drive med utleie. Også her er det i all hovedsak snakk om norske aksjeselskaper, og det er stor spredning i næringskoder. Flest (åtte virksomheter) treff får vi på NACE 09.101 som er boretjenester tilknyttet utvinning av rågass og olje. Dernest er det sju virksomheter som driver med utenriks sjøfart med gods (50.201). Hvis vi ser på virksomheter med størst antall ansatte, er det 16 selskaper med mer enn 100 ansatte. Flest har Nobina Norge AS, som er et selskap som driver med kollektiv busstransport i Norge. Dernest følger to selskaper innenfor boretjenester tilknyttet olje og rågass, COSL offshore management og Deep sea management. Av selskaper som i navnet fremstår som bemanningsselskaper, er det største i antall ansatte Kidsa Bemanning (405 ansatte), som driver en rekke barnehager i Bergensområdet. Disse er også registrert med barnehage som hovedaktivitet.

Sysselsettingen i bransjen

Nergaard et al. (2001) viser at det fra 2000, da det ble åpnet for utleie av arbeidskraft innen alle yrker, har vært en økning av både små og store foretak målt etter antall ansatte. Mens det i 2000 knapt fantes noe foretak uten ansatte, var det i 2008 169 foretak som var definert som uten. Ser vi på foretak med under ti sysselsatte, økte de med nesten 400 fra 2000 til 2008, antall foretak med 50, og flere sysselsatte økte fra 37 til 150, og også blant de største med mer enn 100 ansatte var det en vekst fra 22 til 70 foretak.

Selv om det har vært en sterk økning i antall virksomheter og omsetning i bemanningsforetakene fra 2000, utgjør denne veksten en forholdsvis liten del av arbeidsmarkedet i betydningen andel av den totale sysselsetting og årsverk. SSB anslår at det i 2011 var rundt 38 000 personer sysselsatt innen utleie av arbeidskraft. Dette inkluderer imidlertid ikke ansatte på korttidsopphold. Hvis en inkluderer disse, finner en at drøye 41 000 personer er sysselsatt i bransjen per 2011. Personer ansatt i utleieselskaper utgjorde i 2010 rundt 1,4 prosent av alle sysselsatte lønnstakere i Norge. Tar en med dem på korttidsopphold, er andelen rundt 1,7 (Nergaard et al. 2011). Disse tallene er basert på ansatte i selskaper som er registrert innen næringskoden 78.2, og inkluderer dermed ikke selskaper som befinner seg i gråsonene mellom utleie av arbeidskraft og

andre næringer. Det kan også være enkelte feilkilder knyttet til omfanget av personer på korttidsopphold (se også avsnitt 2.3).

2.2 Organisasjonsformer

Valg av organisasjonsform har, som tidligere nevnt, konsekvenser for ansvar, plikter, skatte- og avgiftsforhold samt trygderettigheter for de ansatte. Opprettelse av aksjeselskap forutsetter at det stilles aksjekapital på 30 000 kroner (frem til 2012 var kravet 100 000 kroner). Enkeltpersonforetak er det enkleste å etablere. I denne typen foretak er det verken krav til egenkapital eller styre. Eieren hefter med sin personlige formue. Det mest vanlige er at enkeltpersonforetakene ikke har ansatte, men det er ingenting i veien for dette. Har foretaket mer enn 30 ansatte, gjelder enkelte av kravene for ansvarlige selskaper (for eksempel ansattrepresentasjon i styret). Siden 2009 har alle bemanningsforetak som skal leie ut arbeidstakere i Norge, hatt plikt til å registrere seg i et register drevet av Arbeidstilsynet. I utgangspunktet må virksomheter som ønsker å bli oppført i registeret, være organisert som aksjeselskap (se kapittel 1.1).⁷ Bakgrunnen for dette var at en skulle ha en rimelig forsikring om at selskapet ble drevet på en økonomisk forsvarlig måte.⁸ Enkeltpersonforetak uten ansatte er ikke registreringspliktige.

Hvis en ser på bemanningsforetak registrert i Norge, er det tre organisasjonsformer som skiller seg ut. I 2011 var 57 prosent av de registrerte enhetene aksjeselskap, mens 21 prosent var registrert som enkeltpersonforetak og 17 prosent som norskregistrert utenlandsk foretak (NUF). Det innebærer at de fleste enten oppfyller registreringsordningens krav til selskapsform, eller at de er unntatt fra registreringsplikten. Hovedvekten av de sysselsatte er ansatt i aksjeselskap. I 2008 var 98 prosent av de sysselsatte ansatt i et aksjeselskap eller et allmennaksjeselskap (Nergaard et al. 2011:53). Lønnstakere på korttidsopphold er imidlertid ikke medregnet i denne statistikken, noe som innebærer at andelen sysselsatte i NUF nok er noe større enn det disse tallene viser (se nedenfor). Frem til 2004 var NUF som organisasjonsform omtrent fraværende innen denne bransjen. Siden da har antallet økt, og i 2008 var det i henhold til SSBs statistikk over foretak 91 NUF innen denne næringskoden (ibid.). Dette er selskaper som er etablert i andre land, men som skal leie ut arbeidstakere i Norge. Disse må da registrere seg i Enhetsregisteret og får betegnelsen NUF. Mange av disse er ikke registrert med ansatte

⁷ Se forskrift av 4. juni 2008 nr. 541 om bemanningsforetak §§ 2 og 3. Likestilt med norsk aksjeselskap anses utenlandske foretak som har tilsvarende organisasjonsformer fra andre EØS-land. Selskaper som ikke oppfyller dette vilkåret, må stille bankgaranti tilsvarende det norske kravet til aksjekapital.

⁸ Se Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Høring – Forskrift om bemanningsforetak/vikarbyrå av 10. oktober 2007.

i Norge. Dette innebærer ikke at de ikke har ansatte, men at disse ikke er omfattet av den norske folketrygden og dermed ikke er meldt inn i Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret hvor disse opplysningene er hentet fra. Vi vil i det følgende se litt nærmere på utenlandske bemanningsforetak som er registrert i Norge.

2.3 Norsk avdeling av utenlandske foretak (NUF)

De første NUF-ene ble etablert i Norge på 1980- og 1990-tallet. Dette var store internasjonale virksomheter som ønsket å etablere seg i Norge, for eksempel franske Total og amerikanske Exxon (Lamøy & Pettersen 2009). Dette endret seg etter årtusenskiftet hvor det fant sted en sterk vekst i tallet på NUF. Veksten skyldes i hovedsak to forhold: For det første medførte rettsutviklingen innenfor EU at etablering av utenlandske selskaper ikke kunne begrenses i vertslandene ved å stille krav til aktivitet i etableringslandet. For det andre bidro store forskjeller i selskapslovgivningen i de ulike EU-landene til at en kunne unngå strenge krav til selskapene ved å etablere seg i land med få krav. For Norges del var det særlig kravet til aksjekapital på 100 000 kroner og ulikheter i revisjonsplikten som gjorde det attraktivt å unngå den norske selskapslovgivningen. Personer som ønsket den samme ansvarsbegrensningen som aksjeselskap gir, men som ikke ville eller kunne reise den nødvendige aksjekapitalen, kunne dermed heller etablere seg i Storbritannia der minstekravet til aksjekapital var ett pund. NUF-ene unngikk også utgifter til revisorer i Norge så lenge årsomsetningen var under 5 millioner kr. Disse fordelene gjorde at enkelte norske konsultentselskaper tilbød tjenester som omfattet etablering av selskap i Storbritannia for noen få tusenlapper. Det er dermed to «kilder» til etableringer av NUF i Norge: utenlandske selskaper som ønsket å drive virksomhet i Norge, og nordmenn som ønsket å unngå norsk selskapslovgivning gjennom å etablere seg i utlandet for å drive virksomhet i Norge.

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser en økning i tallet på NUF innen alle bransjer fra 1178 i 2001 til 12 296 i 2011. I første kvartal 2008 ble det etablerte 14 039 nye foretak, og av disse var 1023 NUF, altså litt i overkant av 10 prosent. To år senere, i første kvartal 2010, var andelen nyetablerte NUF 1360 eller rundt 14 prosent av alle nyetableringer. Fra 2012 ble kravet til aksjekapital redusert til 30 000 kroner og revisorplikten falt bort for de minste virksomhetene (omsetning mindre enn 5 millioner kroner). Revisjonsplikten ble dermed den samme for norske selskaper som for NUF. En av grunnene til at disse endringene ble gjort, var økningen man hadde sett i etableringer av NUF. Denne endringen ser også ut til å ha påvirket etableringsmønsteret. I første kvartal 2012 ble det registrert 521 nye NUF, som var rundt 5 prosent av alle nyetableringene. Til sammenligning ble det etablert 7554 nye aksjeselskaper, noe som utgjorde rundt 75 prosent av alle nyetableringene.

Et av ønskene med å redusere tallet på NUF var at myndighetene opplevde at det var vanskelig å kontrollere dem, og man mistenkte at de kunne brukes som et verktøy for økonomisk kriminalitet (Lamøy & Pettersen 2009). Økokrim og Skatteetaten uttrykte også bekymring for NUF-ene og pekte på at denne organisasjonsformen blant annet benyttes for å omgå ilagt konkursskarantene i Norge. Slik karantene har bare virkning i Norge og er dermed ikke en hindring for å starte et utenlandsk selskap (Økokrim 2008). Hva så med andelen NUF i bemanningsbransjen – har en også der sett en tilbakegang i løpet av 2012?

Tabell 2.1 viser antall foretak i Norge fordelt på organisasjonsform. Tallene er ikke helt sammenlignbare med dem som er presentert tidligere, ettersom vi her har inkludert virksomheter som driver med rekruttering og formidling av arbeidskraft, i tillegg til de bedriftene som driver med utleie. Bemanningsforetakene utgjør imidlertid hovedtyngden av foretakene innenfor næringsgruppen (SSB 2013).

Tabell 2.1 Foretak i alt etter år og organisasjonsform. NACE 78 Arbeidskrafttjenester. Antall.

	2008	2009	2010	2011
ENK	296	335	307	329
NUF	176	229	252	274
AS	758	890	900	901
Annet	73	73	66	66
Totalt	1303	1527	1525	1570

Kilde: SSB Foretak- og bedriftsstatistikk. Statistikkbanken.

Tallene i tabell 2.1 viser at det har vært en vekst i antall foretak i perioden 2008 til 2011 sett under ett. Totalt økte antall foretak i denne perioden med 17 prosent. Veksten var størst fra 2008 til 2009, og finanskrisen kan være en mulig forklaring på at en ikke fikk noe vekst fra 2009 til 2010. Vi ser imidlertid at antallet foretak igjen har økt fra 2010 til 2011. Hvis vi ser på utviklingen for de ulike organisasjonsformene, er det i perioden også en vekst i antallet NUF. Denne organisasjonsformen synes i mindre grad å være påvirket av finanskrisen. Dette kan være et utslag av at denne krisen rammet hardere i andre europeiske land, og at Norge tross alt ble sett på som et attraktivt marked også i denne perioden. Tabell 2.1 viser at NUF-ene utgjorde 14 prosent i 2008 mot i overkant av 17 prosent i 2011.

Sammenligner vi dette tallet med tall på foretak generelt, finner vi at andelen NUF innenfor arbeidskrafttjenester er langt høyere enn for næringslivet generelt. Andelen NUF utgjorde samlet kun 3 prosent av alle foretak i 2011. En annen bransje som utmerker seg med en høy andel NUF, er bygg- og anleggsbransjen (Lamøy & Pettersen 2009). I tabell 2.2 har vi sammenlignet andelen NUF innenfor denne bransjen med NUF innen næringskoden for arbeidskrafttjenester (NACE 78). Selv om volumet er

langt høyere innenfor bygg- og anlegg, ser vi at andelen NUF er større for arbeidskraft-tjenester.

Tabell 2.2 Foretak innenfor bygg og anlegg og arbeidskrafttjenester etter organisasjonsform. 2011.

	Foretak i alt	NUF	Andel NUF av foretak totalt
Oppføring av bygninger	21 220	929	1,4
Anleggsvirksomhet	929	59	6,3
Spesialisert bygge- og anleggsvirksomhet	29 553	1121	4
Arbeidskrafttjenester	1570	274	17,4

Kilde: SSB Foretak- og bedriftsstatistikk. Statistikkbanken.

I likhet med for resten av næringslivet er det imidlertid også innenfor arbeidsmarkeds-tjenester en nedgang i antall nyregistreringer av NUF. Mens mer enn hver fjerde regis-trering innenfor denne næringskoden var et NUF i årene 2008–2010, sank andelen i 2011 og de tre første kvartalene i 2012 til henholdsvis 18 og 13 prosent. Hvorvidt dette er en indikasjon at det også innenfor denne bransjen har vært en viss andel NUF med norske eiere, vet vi ikke. Nedgangen kan også ha sammenheng med den økonomiske krisen i Europa hvor flere virksomheter har hatt problemer med å overleve.

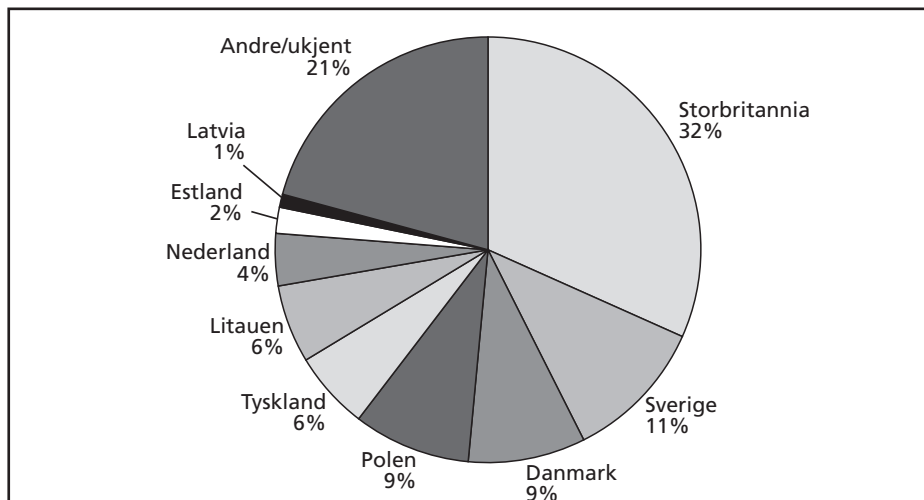
Hvor kommer NUF-ene fra?

Tall fra Brønnøysundregistrene i 2009 viste at NUF-ene for en stor del lå i Storbritan-nia. Hele 47 prosent av de totalt 25 000 NUF-ene som var oppført i Brønnøysundregis-trene, hadde Storbritannia som opprinnelsesland (Lamøy & Pettersen 2009). Polen har hatt en sterk økning som opprinnelsesland. Før 2003 var det ingen NUF med opprinnelse i Polen, mens andelen i 2009 var 5 prosent. Den økningen må sannsynligvis ses i sammenheng med økningen i arbeidsinnvandringen fra Polen etter at Polen ble medlem av EU i 2004.

Hvis en ser på NUF som er registrert som bemanningsbedrifter i Norge, ser vi også at Storbritannia dominerer (figur 2.2). Andelen er imidlertid lavere enn når det gjelder næringslivet generelt – 32 prosent av NUF-ene innen denne bransjen er etablert i Stor-britannia. Tallene er likevel ikke helt sammenlignbare da vår gjennomgang baserer seg på registreringer i november 2012. Om et NUF er et utenlandsk selskap eller har norske eiere, er ikke så lett å fastslå. Selv om man kan fastslå opprinnelsesland for foretaket, er det ikke alltid like lett å identifisere eierne bak selskapene. Hvis en ser nærmere på NUF registrert i Storbritannia, ser det ut til at en betydelig del av disse er virksomheter som leverer til oljebransjen. Blant disse vil det sannsynligvis også være en del selskaper som befinner seg i grenselandet mellom utleie og konsulentvirksomhet. Det finnes også enkelte andre selskaper som ut fra navnet ikke er egentlige utleieselskaper. Dette

omfatter for eksempel en fotballklubb og et universitet. Det er videre også en betydelig andel som ut fra navnet på virksomheten har klar norsk tilknytning. Ut over dette er mangfoldet stort, og for mange av selskapene er det vanskelig å ha noen begrunnet oppfatning om hvilken virksomhet de driver eller har drevet.

Figur 2.2 Opprinnelsesland for norskregistrerte utenlandske foretak oppført i Enhetsregisteret november 2012. Prosent. N = 1303.



Kilde: Egen gjennomgang basert på oppslag i Proff Forvalt.

Ut over Storbritannia er andre store opprinnelsesland Sverige med 11 prosent og Danmark med 9 prosent av alle NUF-ene. Dersom en ser på NUF med hovedsete i de nye medlemslandene i EU, er Polen størst, med 9 prosent.

Hvilke oppdrag utfører NUF-ene i Norge?

Alle oppdragsgivere som henter inn utenlandske tjenesteytere til å gjøre oppdrag i Norge, har en rapporteringsplikt til norske myndigheter. Oppdragsgiverne skal gi melding til Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU) om kontrakter og om arbeidstakere som oppdragstakerne benytter i Norge. Tilsvarende har oppdragstakerne også plikt til å registrere de arbeidstakere som sendes til Norge i forbindelse med oppdraget. Dette innebærer at SFU fører register over alle NUF som utfører midlertidige oppdrag i Norge. Andre NUF, herunder NUF med norske eiere, skal ikke føres i dette registeret.

I Nergaard (2013) er det gitt en oversikt over hvilke opplysninger som er mulig å hente ut fra SFUs register, og hva disse viser. Datamaterialet frem til og med 2009 kan si noe om fordelingen mellom innleie (fra bemanningsforetak eller produksjonsbedrifter)

og entreprise. I tillegg er det mulig å hente ut informasjon om varighet og hvilken bransje oppdragsgiverne tilhører. Registreringsskjemaet ble noe endret fra 2010, og for kontrakter registrert etter dette tidspunktet finnes det for eksempel data om hvilke arbeidsforhold som er knyttet til de enkelte kontraktene. Datasettet kan likevel ikke si noe om antall årsverk disse oppdragene omfatter. SFU registrerer riktignok start- og stoppdato for de ulike kontraktene, men ikke antallet dager og timer som disse omfatter.

Tabell 2.3 gir oversikt over antall arbeidsforhold/kontrakter som er registrert, og hvor mange personer dette omfatter. Tallene omfatter alle registreringer i hele 2010 og halve 2011.

Tabell 2.3 Antall arbeidsforhold og personer registrert hos SFU etter oppdragstype. 2010 og første halvdel av 2011. Antall.

	Antall arbeidsforhold	Antall personer
Innleie	40 402	18 380
Entreprise	26 842	13 679
Ikke oppgitt	1676	
I alt	68 920	32 059

Kilde: SFU

Tallene i tabell 2.3 viser at i underkant av 60 prosent av arbeidsforholdene gjaldt innleieoppdrag fra enten bemanningsforetak eller produksjonsbedrifter, mens i underkant av 40 prosent var entrepriser. Drøyt 60 prosent av de sysselsatte har kun arbeidet på én kontrakt, mens 25 prosent har to eller tre arbeidsforhold (registrert flere ganger på samme eller andre kontrakter).

I datamaterialet finnes også opplysninger om hvilken bransje oppdragsgiverne befinner seg i, se tabell 2.4. Bransjeregistreringen er ikke knyttet til hovedoppdragsgiver,

Tabell 2.4 Oppdragsgivere for utenlandske tjenesteytere i 2010 og første halvdel av 2011.

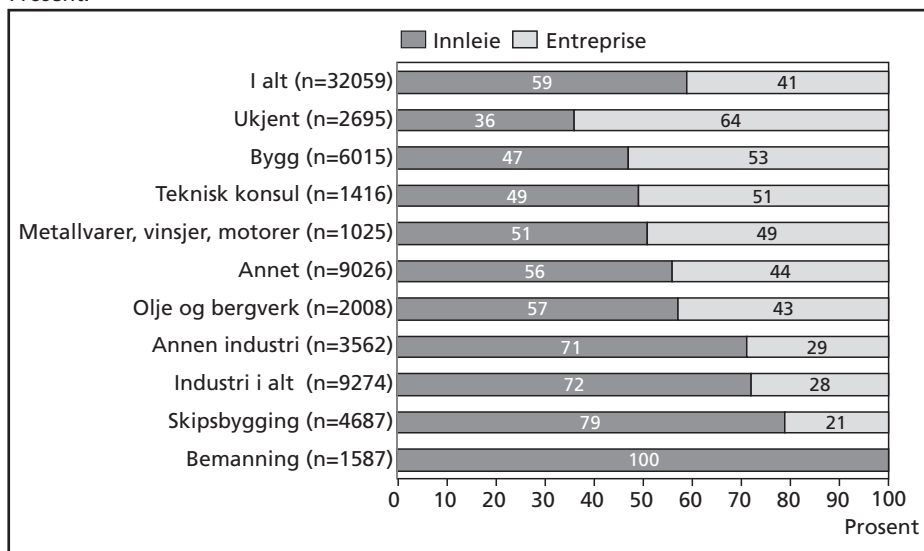
Bransje oppdragsgiver	Antall personer	Prosent
Skipsbygging	4669	15
Metallvarer, maskiner som vinsjer etc.	906	3
Annen industri	3418	11
Bygg	5877	18
Olje/bergverk	1942	6
Bemanningsbransjen	1730	5
Teknisk konsulentvirksomhet	1555	5
Annet (inkl. off. sektor)	9232	29
Ukjent	2695	8
I alt	32 024	100

Kilde: SFU

men oppdragsgiveren som det utenlandske selskapet har inngått kontrakt med. Dette innebærer at der et malerfirma har oppdrag på et verft og setter ut deler av dette arbeidet til et utenlandsk bemanningsforetak, vil denne kontrakten finnes under bransjen bygg i tabell 2.4 og ikke under skipsbygging (hovedoppdragsgiver) eller bemanningsforetak (oppdragstaker).

Tallene i tabell 2.4 viser at andelen oppdragsgivere innen bygg, skipsbygging og annen industri står for de største andelen av tjenestekjøp fra utenlandske selskap. Det er videre en forskjell mellom bransjene når det gjelder fordelingen mellom innleie og entrepriser, se figur 2.3.

Figur 2.3 Fordelingen mellom innleie- og entrepriskontrakter, etter oppdragsgivers bransje. Prosent.



Kilde: SFU

Som vi ser, er arbeidsinnleie mest utbredt blant oppdragsgivere som er knyttet til skipsbygging og øvrig industri, mens det innen bygg er omtrent lik fordeling mellom disse to typene kontrakter. Innleie vil i denne sammenheng ikke kun omfatte innleie fra bemanningsforetak, men også innleie fra produksjonsbedrifter. Hvis en ser på hvilken bransje oppdragstakerne er registrert under, inngås i alt 18 prosent av innleiekontraktene med bemanningsforetak. Dette er kun en tredjedel av alle oppdragene som er registrert som arbeidsutleie. Dette innebærer sannsynligvis at en betydelig andel av produksjonsinnleien skjer fra produksjonsbedrifter eller fra bemanningsselskaper som er registrert under annen næringskode. Samtidig er næringstilknytningen ikke kjent for nesten 17 prosent av oppdragstakere som er på utleiekontrakter, slik at det er også en viss usikkerhet knyttet til den faktiske bransjefordelingen på oppdragstakersiden.

Mange av de utenlandske bedriftene blir registrert av SFU, og det kan være tilfeldigheter som avgjør hvilken næringskode de får.

I figur 2.3 fremkommer det også at i underkant av 1600 av kontraktene (5 prosent) gjelder innleie til bemanningsforetak i Norge. Det er litt uklart hva som ligger i denne kategorien. Fra bransjestudiene (kapittel 4) vet vi imidlertid at enkelte selskaper leier ut arbeidskraft til bemanningsforetak, som igjen leier disse ut til produksjonsbedrifter. Det kan være at det er disse tilfellene som fremkommer som innleie til bemanningsforetak i SFUs registrering.

2.4 Søsterselskaper i Øst-Europa

Flere av eierne i norske bemanningselskaper står også som eiere av bemanningselskaper i Øst-Europa. Selskapene i Øst-Europa heter ofte omtrent det samme som de norske selskapene. Motivasjonen for å etablere østeuropeiske selskaper kan være ulike, men gjennomgående vil det gi eierne en større fleksibilitet både når det gjelder rekruttering av arbeidstakere, lønns- og arbeidsvilkår og salg og markedsføring.

En modell som går igjen for flere aktører, er at arbeidsgiveransvaret ligger hos det utenlandske selskapet. Selve tjenesten markedsføres gjerne i navnet til det utenlandske selskapet, men enkelte markedsfører seg i tillegg gjennom et norsk selskap. På denne måten har selskapet en større legitimitet blant kundegrupper som er skeptiske til NUF. En informant sier at de valgte en slik organisering for å ha kontroll over virksomheten i utlandet. I enkelte av disse landene er det utstrakt bruk av agenter. Disse tar betaling for å formidle kontakt mellom arbeidstakerne og selskaper de kan få jobb i. Dette er en type tjeneste som en ikke lovlig kan kreve betaling for i Norge, og heller ikke etter vikarbyrådirektivet, men som har vært akseptert i enkelte andre land. Tjenesten innebærer også en risiko for at arbeidstakerne betaler for tjenesten, men uten å være sikret å få jobb. Vår informant sa at motivet for å opprette et selskap i utlandet var et ønske om å rekruttere ansatte direkte uten bruk av agent. En informant fra et annet selskap fortalte at de brukte denne metoden for å kunne rekruttere arbeidstakere fra Romania før disse ble medlem av EU. Landet hvor selskapet ble opprettet, hadde mer liberale vilkår for arbeidsinnvandring fra Romania enn det Norge hadde, og dette var en metode for å omgå det norske regelverket. Etter EØS-avtalen vil arbeidstakere som lovlig har arbeidsinnvandret til ett EØS-land, fritt kunne utsendes til andre EØS-land for å utføre arbeid der.

I andre tilfeller kan det fremstå som uklart hvilket av selskapene som er arbeidsgiver. Et slikt tilfelle gjelder et selskap der tjenesten markedsføres og faktureres av det norske selskapet, og kunden trodde også at de de leide inn kom fra dette selskapet. Det er imidlertid uklart om de aktuelle arbeidstakerne er ansatt i det norske selskapet eller i

det utenlandske selskapet, noe som vil ha konsekvenser for rettigheter og plikter som påhviler selskapene og de ansatte. Dersom arbeidstakerne er ansatt i det utenlandske selskapet og sendes til Norge for å arbeide, vil disse være utsendte arbeidstakere. Disse arbeidstakerne vil i utgangspunktet være beskyttet av utsenderlandets arbeidsvernsregler og dermed kun delvis falle inn under de norske reglene, se arbeidsmiljøloven § 1-7.

Reguleringer knyttet til lønns- og arbeidsvilkår samt skatt og avgifter vil også kunne ha betydning for hvordan selskapene innretter seg. Et eksempel på dette var fremme i Høyesteretts avgjørelse i verftssaken (HR-2013-00496-A). I verftenes erklæringer til Høyesterett ble det pekt på at bemanningselskaper etablerer seg lokalt for å unngå utenbystillegget og tilleggene for reise, kost og losji, som i henhold til allmenngjøringsforskriften for skips- og verftsindustrien vil gjelde for arbeidstakere som er utsendt til Norge for å jobbe. Dette kan være en tilpasning som også norske aktører med utenlandske ansatte ser seg tjent med å gjøre. En av våre informanter leide ut utenlandske arbeidstakere både gjennom det norske og det østeuropeiske selskapet, men vi vet ikke hva som var denne personens motivasjon for en slik løsning. Tilsvarende vil plikten til å betale skatt og avgifter i Norge avhenge av hvor virksomheten er etablert (se kapittel 5).

Videre kan også en motivasjon for å etablere selskap i Øst-Europa være å gjøre seg mer utilgjengelig for norske myndigheter. Tilgangen til informasjon om selskaper i utlandet er langt dårligere enn den er for norske selskaper, og utleieselskaper har i liten grad plikt til å levere for eksempel regnskaper til norske myndigheter. At de utleide arbeidstakerne er ansatt i et utenlandsk selskap, gjør det vanskeligere for myndighetene å gjennomføre kontroller. Selv om disse skal ha en norsk representant, vil denne ofte ikke kunne bidra med noe særlig informasjon om selskapet. Dette kan gjøre tilsynsmyndighetenes oppgave svært vanskelig. I verste fall gir tilsynsmyndighetene i slike tilfeller opp på forfølge selskapet videre og prioriterer heller selskaper hvor det er mulig å finne frem til eierne og fremskaffe den informasjon de har behov for.

2.5 Konsern- og franchiseorganisering

Vi skrev innledningsvis at noe av veksten i antall bemanningsforetak kunne knyttes til at de store selskapene innen bransjen har fått en mer kompleks struktur, blant annet i form av konserndannelser der enheter skilles ut som egne selskaper, eller ved at de har etablert flere selvstendige avdelinger rundt i landet (Nergaard et al. 2011). Å være organisert som konsern innebærer en sammenslutning av flere selskaper hvor det enkelte selskap er juridisk selvstendig, men hvor alle selskapene utgjør en økonomisk enhet. De fleste av de store bemanningselskapene i Norge er en del av internasjonale konsern. Dette gjelder for eksempel Adecco, Manpower og Proffice.

Franchise kan beskrives som en måte å organisere et forretningsmessig samarbeid mellom to selvstendige parter – hvor franchisegiver har utviklet, testet og dokumentert et konsept for etablering og drift av en lokal virksomhet og tilbyr dette til franchisetakere. Ifølge Nesheim (2010) har franchisesystemer fått økt utbredelse i Norge, og i 2004 var det 242 slike systemer med over 11 000 enheter. Organiseringen er mest kjent fra matvarekjeder, hvor alle paraplykjeder (med unntak av Coop) har butikkjeder hvor butikkene driftes etter franchiseprinsipper (NOU 2011: 4). I Norge er det i hovedsak to kjeder innen bemanningsbransjen som er organisert på denne måten. Dette gjelder Jobzone og Rett Bemanning. Disse franchisekonseptene skiller seg imidlertid fra det en kjenner fra for eksempel dagligvarehandelen. I bemanningsbransjen er det hovedkontoret i kjedene som har arbeidsgiveransvaret og formelt inngår kontrakter med kundene, mens franchisetakerne står for salg og markedsføring av tjenestene.

2.6 Enkeltpersonforetak / selvstendig næringsdrivende

Som nevnt var 21 prosent av bemanningsforetakene organisert som enkeltpersonforetak i 2011. Innenfor denne gruppen finnes mange personer som kun leier ut seg selv, uten å ha egne ansatte. Disse selskapene står da også for en liten andel av sysselsettingen, nærmere bestemt mellom 0,4 og 1 prosent i perioden 2000 til 2008.

I noen sammenhenger leier ikke bemanningsforetakene ut personer, men formidler oppdrag til selvstendig næringsdrivende. Dette gjelder ett av de større selskapene, men omfanget av denne formidlingen er lite. Bakgrunnen for at dette gjøres slik, er ifølge vår informant at de selvstendige selv ønsker å gjøre det på denne måten, og at det ikke er en organisering som bemanningselskapet selv ønsker.

Blant virksomheter som driver i gråsonen mellom arbeids- og tjenesteforbidling og arbeidsutleie, kan denne type organisering være mer omfattende og gjelde alle som leies ut eller formidles. Dette kan også skje uten at arbeiderne selv vet at de er selvstendige (Ødegård & Berge 2010). Fordelen for innleier med en slik organisering er at man ikke betaler arbeidsgiveravgift og trygdeutgifter for arbeidstakeren. Det må den selvstendig næringsdrivende / enkeltpersonforetaket selv sørge for. Selvstendig næringsdrivende vil heller ikke være omfattet av allmenngjort minstelønn, og formidleren vil ikke ha noe ansvar når det kommer til likebehandling med hensyn til lønns- og arbeidsvilkår etter arbeidsmiljøloven § 14-12a. Dette vil imidlertid kun gjelde i den grad det er snakk om reelle selvstendige, og ikke der de i praksis er arbeidstakere. I slike tilfeller er det realitetene som er avgjørende, og regelverket vil gjelde fullt ut, se kapittel 5. Innenfor noen bransjer er det vanlig at den utenlandske arbeidskraften som leies inn, er selvstendig næringsdrivende eller organisert i et enkeltpersonforetak. En slik organisering kan imidlertid være vanskelig å avsløre både for innleiebedriften og for arbeiderne selv,

og vi vet ikke noe om hvilket omfang dette har. Ifølge Norberg og Lundh (2012:222 flg.) er dette en kjent måte å organisere selskaper på i Litauen, Polen, Tsjekia, Slovakia, Romania og Bulgaria. En slik type organisering gjenfinnes imidlertid ikke i SFUs register over utenlandske tjenesteytere i Norge.

2.7 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på hvor mange bedrifter som driver med utleie av arbeidskraft, og hvor mange arbeidstakere som er sysselsatt i bransjen. Vi har tatt utgangspunkt i to typer statistikk, ulike registerbaserte statistikker fra SSB og statistikk fra NHO Service, som er den største arbeidsgiverorganisasjonen innen bemanningsbransjen. Beskrivelser basert på SSBs statistikk tar utgangspunkt i næringskoden utleie av arbeidskraft (78.2). Vi har i tillegg diskutert enkelte aspekter ved gråsoner, først og fremst for å kunne si noe om hvor treffsikker avgrensingen ut fra næringskode er når det gjelder anslag på omfanget av utleie arbeidskraft.

SSBs strukturstatistikk hadde i 2011 1048 bedrifter (foretak) innen utleie av arbeidskraft (NACE 78.2). Dette omfatter kun selskaper med økonomisk aktivitet, og antallet enheter i Brønnøysundregistrene er langt høyere. Ifølge SSB omsatte bransjen i 2011 for 28,2 milliarder. I 2011 var det om lag 51 000 personer sysselsatt i bemanningsbransjen, inkludert 13 000 personer på korttidsopphold.

NUF og utenlandske selskaper

Det store flertallet av de ansatte innen utleie av arbeidskraft er i et aksjeselskap. Men bransjen har langt høyere forekomst av NUF enn andre bransjer, og antallet NUF har vokst raskt. Det største opprinnelseslandet er Storbritannia, men NUFene har opprinnelse i mange land. Oversikter over utenlandske tjenesteytere på oppdrag i Norge, viser at disse fordelte seg på 59 prosent innleiekontrakter og 41 prosent entreprisekontrakter. Innleie er særlig vanlig når den norske kundebedriften er en industribedrift. Det er også eksempler på at norske bemanningsselskaper oppretter eller eier bemanningsselskaper i utlandet. Det vil være ulike begrunnelser for å gjøre dette, men selskapskonstruksjonen er krevende når det gjelder kontroll og innsyn.

Gråsoner

NHO Service har 145 medlemsbedrifter, og anslår at disse står for rundt 80 prosent av omsetningen i bransjen avgrenset til det som er NHO Service sitt organisasjonsområde. Omsetningen i medlemsbedriftene er imidlertid 13 milliarder i 2012, det vil si under

halvparten av omsetningen i bransjen slik den er beregnet av SSB. SSBs tall omfatter dermed en betydelig andel virksomhet med aktivitet som ligger utenfor NHO Service sitt kjerneområde, det vil si utenfor tradisjonell arbeidsutleie slik vi kjenner den. Avviket mellom de to statistikkene er særlig stort når det gjelder utleie til industri og bygg og anlegg. Her vil vi finne større selskaper som opererer i skjæringspunktet utleie og konsulentvirksomhet offshore, utleie innad i konsern og bemanningsselskapene innen skipsfart. Disse kan være uorganisert på arbeidsgiversiden eller tilhøre andre landsforeninger i NHO enn NHO Service.

Hvis bedrifter innen utleie av arbeidskraft er registrert under en annen næringskode enn 78.2, vil virksomheten ikke fanges opp av bransjebeskrivelser som tar utgangspunkt i næringskoder. Vi har derfor sett på bedriftene i Arbeidstilsynets register over bemanningsforetak, som inneholder en rekke bedrifter med annen næringskode enn utleie av arbeidskraft. Tidligere gjennomganger av registeret tyder på at en god del av disse bedriftene registrerer seg for «sikkerhets skyld», og registeret kan ikke betraktes som en alternativ kilde til statistikk over utleide arbeidstakere og bedrifter i bransjen. Vi ser nærmere på denne typen bedrifter i kapittel 3.

Bedrifter kan være registrert i offentlige registre med mer enn én næringskode. Vi har sett på denne typen sideregistreringer, for å få avklart om dette er en kilde til å undervurdere omfanget av bransjen. Generelt kan det konkluderes at omfanget er ganske beskjedent, og bør ikke påvirke statistikken merkbart. Det er 49 selskaper som har utleie av arbeidskraft som sekundærregistrering. Omfanget av utleieaktiviteten i disse selskapene framgår ikke. Selskaper innen utleie av arbeidskraft kan også være registrert med annen aktivitet (flere næringskoder). Her er hovedkontortjenester den mest brukte sidekoden.

3 Hvilke tjenester tilbyr bemanningsforetakene?

Bemanningsforetakenes kjernevirksomhet består i å leie ut arbeidstakere til andre virksomheter. Mange av selskapene tilbyr imidlertid også en rekke andre tjenester enn tradisjonell utleie. I dette kapitlet skal vi gi noen eksempler på hvilke tjenester som tilbys, samt hvilke typer kontraktsforhold som eksisterer mellom bemanningsforetakene og kundebedriftene. Vi vil også se nærmere på virksomheter som befinner seg i grenselandet mellom utleie av arbeidskraft og annen type drift.

3.1 Rekruttering

Rekruttering til faste stillinger er ifølge NHO Service bemanningsbransjens nest største virksomhetsområde (NHO Service 2013). Alle de største bemanningsforetakene tilbyr rekruttering av medarbeidere til faste stillinger. Dette gjelder i særlig grad rekruttering til lederstillinger, hvor bemanningsforetakene står for hele prosessen med å finne aktuelle personer, intervju, innhente referanser, kvalitetssikre med mer. Ofte er dette organisert i egne selskaper (for eksempel Manpower) eller i egne avdelinger. Statistikk som er innrapportert til NHO Service, omfatter bare medlemsbedrifter, og med forbehold om at disse bare utgjør en liten del av det totale antall rekrutteringsbedrifter, viser tall fra medlemsbedriftene at det fra 2006 til 2008 var en kraftig vekst i rekrutteringsmarkedet. Finanskrisen i 2009 gjorde tjenesten mindre aktuell, både ved at virksomheter rekrutterte færre, og ved at folk var forsiktige med å bytte jobb. Det har fra 2011 igjen vært en vekst, men rekruttering utgjør likevel en liten del av bemanningsforetakenes omsetning (NHO Service 2013).

Try & Hire

Flere studier har vist at det å jobbe som vikar eller innleid arbeidskraft kan være en vei til fast ansettelse (von Simsen 2012; Econ Pöyry 2009). Nergaard et al. 2011 intervjuet 43 kundebedrifter og fant at 18 av virksomhetene benyttet innleie som en strategi for å rekruttere nye arbeidstakere. Lovgivningen er imidlertid tydelig på at det kun er lov å

leie inn arbeidskraft for å dekke et midlertidig behov. Studier viser at det her er gråsoner: Det er eksempler på at kundebedrifter har faste stillinger de ønsker besatt, men at for å slippe rekrutteringen selv og usikkerheten knyttet til det kontakter de et bemanningsforetak og leier inn arbeidskraft. Dersom de er fornøyde med vikaren, blir han/hun ansatt, hvis de ikke er fornøyde, blir det ingen ansettelse (Econ Pöyry 2009). En slik praksis strider mot arbeidsmiljølovens krav fordi dette ikke handler om et midlertidig arbeidskraftbehov, men en fast stilling i vikariatforkledning. Dermed kan en si at å bruke denne typen innleietjenester er å omgå dagens stillingsvern. Det kan være vanskelig å fastslå om innleie benyttes i rekrutteringsøyemed. Det vil ofte være en glidende overgang fra om innleier allerede ved starten av innleieforholdet hadde som intensjon å teste ut arbeidstakere til en fast stilling, eller om det midlertidige behovet for arbeidskraft endrer seg underveis i innleieoppdraget og blir et fast behov. Den innleide kan også få tilbud om en annen type stilling hos innleier enn det vedkommende opprinnelig var leid inn til. Fagsjef for bemanningsbransjen i NHO uttalte i 2009 at de har en klar praksis på at deres medlemmer ikke skal bruke «try & hire»-begrepet. Ifølge dem kan uttrykket skape uklarheter og misforståelser.⁹ De store bemanningsforetakene bruker da heller ikke dette begrepet på sine hjemmesider. Det er imidlertid flere eksempler på mindre bemanningsforetak som på sine nettsider reklamerer med en slik tjeneste. Et selskap¹⁰ skriver på sin hjemmeside:

«Try and Hire. Ved denne formen for ansettelse får din virksomhet en mulighet til å bli kjent med og prøve ut en kandidat i en tidsbegrenset periode med angitt start og sluttidspunkt, før eventuell fast ansettelse i bedriften.»

Et bemanningsforetak¹¹ med avdelinger/kontorer i Norge, Polen og Estland skriver om «try & hire» på hjemmesiden:

«Løsninger av «try & hire» type fungerer særlig bra i situasjoner når bedrifter er i ferd med å skape nye stillinger og faste ansettelser av arbeidere ennå ikke er avgjort. Denne tjenesten baserer seg på arbeidere som fullfører bestemte oppgaver uten å være ansatt i bedriften. I øyeblikket vår kunde dvs. den eventuelle arbeidsgiveren tar en positiv avgjørelse blir arbeideren overtatt og satt til en fast stilling hos kunden.

Det er lønnsomt å velge å velge try & hire:

- Når arbeidsgiveren vil unngå å ta forhastede beslutninger angående bedriftens personalpolitikk

⁹ <http://www.dagensit.no/article1642487.ece>

¹⁰ http://www.temp-team.no/Hjem/Arbeidsgivere/Try_-_Hire.aspx

¹¹ <http://staffing.arpi.no/no/tjenester/try-hire0.html>

- Når bedriften vil sjekke kandidatens praktiske kunnskaper, deres personlige egenskaper og arbeidsmetoder
- Når det er viktig å begrense rotasjon i firmaets personalpolitikk»

Et annet eksempel er et nisjeselskap¹² som først og fremst tilbyr vikarer innenfor økonomi / finans / regnskap og administrasjon. De skriver eksplisitt at de tilbyr «try & hire»:

«[selskapet] er arbeidsgiver til kandidaten i prøvetiden. [selskapet] er fleksible med henblikk på hvor lenge våre samspillere ønsker at prøvetiden skal være. Vi har meget gode erfaring med denne modellen, idet både kunde og konsulent får anledning til å teste ut om arbeidsoppgavene/forholdet svarte til forventningene. Etter endt innleiperiode står partene fritt til å inngå et fremtidig formelt samarbeid».

Et annet bemanningsforetak¹³ som er spesialisert i formidling og rekruttering av håndverkere, tilbyr følgende:

«Flere og flere bedrifter i dag henvender seg til et bemanningsbyrå når de skal ansatte nye medarbeidere til faste stillinger. Når du blir ansatt i en fast stilling kan dette enten være ved en direkte rekruttering, eller ved at du vil være ansatt hos [selskapet] i 975 timer (6 mnd). Det vil i praksis bety at fagformidling er din arbeidsgiver i prøvetiden din. Etter disse 6 månedene vil du kunne gå over i fast stilling hos kunden dersom dere er enige om dette. Oppdrag, prosjekter og vikariater resulterer ofte i faste ansettelser».

Disse eksemplene sier ingenting om omfanget av denne typen tjenester, men er en illustrasjon på at slike tjenester tilbys. Det finnes også eksempler på bemanningsvirksomheter som ikke bruker «try & hire»-begrepet, men som i de fleste av sine stillingsannonser for eksempel sier at «det vil være mulighet for fast ansettelse for den rette kandidat». Der slike formuleringer er gjennomgående, for eksempel for alle utlysninger fra en enkelt oppdragsgiver, er det grunn til å mistenke at dette i realiteten er «try & hire».

3.2 Organisasjonsutvikling, omstilling

De største bemanningsforetakene, Manpower, Adecco, Proffice og Jobzone, tilbyr alle tjenester knyttet til organisasjonsutvikling og omstilling. Manpower er et av selskapene som driver talentutvikling gjennom selskapet Right Management. Denne tjenesten er

¹² <http://finnpersonal.no/tjenester/>

¹³ [://www.cba-f.no/medarbeidere.aspx?logged=0](http://www.cba-f.no/medarbeidere.aspx?logged=0)

knyttet til å utvikle og implementere strategier for talentutvikling, redusere kostnader og stimulere prestasjoner. Dette kan omfatte lederprogram og karriereomstillingsprogrammer.

Tjenester knyttet til omstilling dreier ifølge selskapene selv seg først og fremst om å gjennomføre omstillings- og nedbemanningsprosesser hos kundene. Formålet er som regel å bidra til at overtallige kommer i ny jobb. Et eksempel på dette er Personallhuset Ringnes AS som er eid i fellesskap mellom Ringnes og ISS Facility Services AS, som igjen eier ISS Personallhuset AS. Selskapet er organisert under næringskoden utleie av arbeidskraft, men omtales som et omstillingsselskap. Overtallige ansatte i Ringnes får en midlertidig ansettelse i selskapet hvor arbeidsoppgavene er knyttet til å få seg ny jobb. Som et ledd i dette forplikter de ansatte seg til å følge ulike kurs.¹⁴ Tilsvarende rolle har selskapet Bankpower (Manpower/DnB) hatt innen finanssektoren.¹⁵

3.3 Outsourcing, driftsavtaler og entreprisoppdrag

Flere av bemanningsselskapene tilbyr også en tjeneste hvor de går inn og drifter hele virksomheter eller ulike støttefunksjoner i virksomhetene. Et kjent eksempel på dette var avtalene Adecco Helse tidligere hadde med blant annet Oslo kommune om å drive enkelte sykehjem. Tilsvarende tjenester tilbys også av andre bemanningsselskaper og innenfor andre bransjer. Dette gjelder som regel tjenester og støttefunksjoner som ikke inngår i private bedrifters og offentlige etaters kjernevirksomhet. Adecco tilbyr blant annet outsourcing av resepsjon og sentralbord, og de driver for eksempel også i sin helhet kundeservicen til virksomheter. Top Temp har som et annet eksempel overtatt driften av bilprodusenten Hyundais lager på Ensjø i Oslo.¹⁶ Innenfor fiskeindustrien er det også bemanningsforetak som tilbyr å overta hele eller deler av produksjonen (se kapittel 4). Innen byggebransjen er det ifølge Fellesforbundet eksempler på at oppdrag som tidligere ble organisert som innleie, etter gjennomføringen av likebehandlingsprinsippet i vikarbyrådirektivet i norsk rett nå er omdannet til entrepriskontrakter.¹⁷ En annen type tjeneste som befinner seg i grenselandet mellom outsourcing og rekruttering, er faste avtaler om at all nyrekruttering eller all vikarbemanning skal skje gjennom et bemanningsselskap. Et eksempel på dette er det nå avviklede Finanspersonell AS som var et selskap eid av DnB NOR og Adecco. Selskapets eneste formål var å rekruttere

¹⁴ <http://nhomagasinet.nho.no/2010/prima-program/>

¹⁵ <http://www.magma.no/fra-vikarbyraer-til-bemanningskonserner>

¹⁶ Se http://www.toptemp.no/Hyundai+outsourcer+lagerdriften+til+Top+Temp.b7C_wBzYZF.ips

¹⁷ Steinar Krogstad, innledning på konferansen «Krafttak mot ulovlig innleie», Oslo, 14.2.2013.

ansatte til DnB NOR. Innen oljebransjen ble selskapet Quality People dannet som et felles selskap mellom Norsk Hydro ASA og Manpower. Fordelen for Hydro var at de i dette selskapet var sikret å bli prioritert. Manpower sikret seg en stor kunde som innebar stort volum (Nesheim & Rørvik 2011).

Særlig innenfor byggebransjen er det en del selskaper som både driver med egenproduksjon i form av oppdrag og med utleie til andre entreprenører. Virksomhetene veksler da mellom ulike oppdrag. En av informantene som driver på denne måten, sier at de gjennomfører egne prosjekter, men i tillegg til dette leier de ut arbeidstakere. Omfanget av utleie vil da variere med hvor mange som er engasjert i egne prosjekter, men i motsetning til i ordinær produksjonsutleie så har de ikke en fast arbeidsstokk. Virksomheten sier selv at antallet som er utleid, avhenger av hvor mange de klarer å få rekruttert fra sine rekrutteringskanaler i Baltikum og Polen.

3.4 Konsernbemanning

En annen type tjenester som befinner seg utenfor de tradisjonelle bemanningsselskapene, er ulike former for bemanningsløsninger innen konsern. Felles for disse virksomhetene er at formålet med utleien ikke er å dekke et midlertidig behov. Dette er i utgangspunktet en form for praksis som lett vil kunne bryte mot arbeidsmiljølovens begrensninger. Samtidig vil hensynet til beskyttelse av arbeidstakerne være et annet i disse selskapene fordi disse vil ha ordinære faste ansettelsler med en løpende lønnsplikt uavhengig av oppdragsmengden.

Vi kan illustrere hvilke tjenester dette er snakk om, gjennom enkelte eksempler. Det første relaterer seg til et stort industrikonsern, hvor arbeidstakerne er ansatt i ett selskap, men leies ut til prosjekter som driftes av andre selskaper i konsernet. På denne måten kan en bemanne prosjekter uavhengig av hvilket selskap de ansatte i utgangspunktet er ansatt i. Et annet eksempel er en virksomhet hvor alle lederne er ansatt i en virksomhet i konsernet og leies ut til et søsterselskap. Bakgrunnen for denne ordningen er ifølge en informant at virksomheten ønsket ulike pensjonsordninger for henholdsvis lederne og de øvrige ansatte og måtte organisere bemanningen på denne måten for å få dette til.

En tredje variant er et selskap som i utgangspunktet kun ansetter lærlinger, og disse leies ut til samarbeidende bedrifter. Lærlingene forholder seg da både til et instruktørteam i utleiebedriften samt til fagpersoner i innleiebedriften. Det foregår imidlertid ingen produksjon i den virksomheten lærlingene er ansatt i.

3.5 Bemanningsforetak eller ...?

Som vist i kapittel 2 er det mange bedrifter som er registrert under næringskoden utleie av arbeidskraft i Brønnøysundregistrene, som ikke kan gjenfinnes i Arbeidstilsynets bemanningsforetaksregister, og omvendt. Dette kan være en indikasjon på at enkelte virksomheter leier ut arbeidskraft i tillegg til å tilby andre tjenester. I dette avsnittet ser vi nærmere på «mismatchen» mellom registreringer i Brønnøysundregistrene og i Arbeidstilsynets bemanningsforetaksregister. Dette omfatter:

- bedrifter som er registrert i Arbeidstilsynets bemanningsforetaksregister, men som ikke er registrert med næringskoden «utleie av arbeidskraft» i Brønnøysund
- bedrifter som er registrert med næringskode «utleie av arbeidskraft» i Brønnøysund, men som ikke er registrert i Arbeidstilsynets bemanningsforetaksregister

For den første gruppen gjelder som beskrevet at det kan være uklart for bedriften om den skal registrere seg. Det kan for eksempel være bedrifter som er i en gråsoner mellom å selge konsulenttjenester og det å leie ut arbeidskraft. Og det kan, som vi har pekt på, være bedrifter som registrerer seg for å være på den sikre siden. En tredje mulighet er at de er registrert med feil næringskode i Brønnøysundregistrene, og at det er registreringen i Arbeidstilsynets bemanningsforetaksregisteret som er riktig. For den andre gruppen er det også mulig at næringskoden i Brønnøysundregistrene er feil, at de egentlig ikke driver med utleie av arbeidskraft, eventuelt at utleie er en bigeskjeft. Eller det kan skyldes at de ikke er kjent med Arbeidstilsynets krav til registrering. Noen kan også bevisst la være å registrere seg.

Det er mulig å definere de to gruppene som henholdsvis de som overoppfyller det lovpålagte kravet, og de som bryter med kravet. Det er imidlertid uklart om den sistnevnte gruppen er virksomheter som bevisst har unnlatt å registrere seg, eller om de ikke har visst at de er pliktige å gjøre det. For å få mer kunnskap om *hvorfor* bedriftene er registrert med ulike næringskoder, har vi gjennomført en mindre kvalitativ undersøkelse. Vi har konstruert to utvalg av virksomheter: ett som er registrert hos Arbeidstilsynet som bemanningsforetak, men ikke med koden utleie av arbeidskraft i Brønnøysundregistrene, og ett som tar utgangspunkt i bedrifter som er registrert under næringskoden «utleie av arbeidskraft» i Brønnøysundregistrene, men som ikke er registrert i Arbeidstilsynets register. Vi valgte ut til sammen 60 foretak og kontaktet dem per telefon og spurte om hvorfor de hadde ulik registrering i de to registrene, og om hvorfor de har eller ikke har registrert seg i Arbeidstilsynets register.

Registrert i Arbeidstilsynets bemanningsforetaksregister, men ikke med næringskode «utleie av arbeidskraft» i Brønnøysundregistrene

I denne første gruppen er utvalget 30 foretak som har registrert seg i Arbeidstilsynets register både i 2010 og 2011.

- Av dem vi prøvde å kontakte, var det ti virksomheter vi ikke fikk kontakt med. Det betyr at ingen svarte, eller at vi kom til en automatisk telefonsvarer. I de tilfellene la vi igjen beskjed, men virksomhetene tok ikke kontakt i etterkant. I et tilfelle var den automatiske telefonsvareren på et østeuropeisk språk.
- To virksomheter hadde ikke tid til å snakke.
- I ett tilfelle fikk vi beskjed om at lederen ikke var til stede, og at det heller ikke var noen grunn til å ringe opp igjen ettersom vedkommende verken snakket norsk eller engelsk.
- Fem av virksomhetene vi kontaktet, var ikke kjent med at de var registrert med ulik kode. De drev med utleie og var usikre på hvorfor de hadde en annen kode i Brønnøysundregistrene, men forklarte at det var andre som tok seg av dette for dem.
- Seks mente at det skyldtes at da bemanningsregisteret kom, så registrerte de seg for «sikkerhets skyld», at de ikke egentlig drev med utleie av arbeidskraft, men tok oppdrag selv.
- Fem virksomheter svarte at dette skyldtes at de først og fremst drev med konsulentbistand og ikke utleie av arbeidskraft, men at deres oppdragsgiver ønsket eller krevde at de skulle være registrert i registeret.
- En av virksomhetene hadde drevet med utleie av arbeidskraft som en del av virksomheten. Dette var blitt for krevende i bakkant av innføringen av det nye vikarbyrådirektivet, og de hadde lagt ned utleiedelen av virksomheten.

En slik telefonrunde til et begrenset utvalg virksomheter er ikke en representativ undersøkelse, men den gir oss noe mer kunnskap om bransjen. For det første kan vi anta at noen av virksomhetene som vi ikke fikk tak i, antakeligvis ikke er i aktivitet selv om de er registrert i bemanningsforetaksregisteret. For det andre fant vi at det er en glidende grense mellom det å drive med rekruttering/formidling og konsulentbistand/rådgivning og utleie av arbeidskraft. Det er også noen som har registrert seg etter krav fra oppdragsgiver, uten at de selv definerer seg som et bemanningsforetak. Og noen sier at de har gjort det for «sikkerhets skyld». Foretak som er registrert i Arbeidstilsynets bemanningsforetaksregister, blir årlig bedt om å bekrefte at opplysningene i registeret er korrekte, men ved slik re-registrering er det ingen kontroll med at opplysningene stemmer. Funnene her gir et bilde som samsvarer godt med konklusjonene i Eldring et al. (2011) (se ovenfor). Når vi ser på næringskoden virksomhetene vi kontaktet er

registrert med i Brønnøysundregistrene, finner vi at disse blant annet er rekruttering og formidling, konsulentvirksomhet, (sju virksomheter) byggevirksomhet (elleve virksomheter) og helsetjenester (fem virksomheter). Det kan bety at for en del av disse virksomhetene handler det om at utleie er en bigeskjeft eller en forlengelse av det som er hovedaktivitet. Antakelsen styrkes ved at så mange som elleve av dem som har registrert seg hos Arbeidstilsynet, oppgir at de enten har gjort det for sikkerhets skyld, eller fordi oppdragsgiver har krevd det.

Registrert med næringskode utleie av arbeidskraft, men ikke registrert i Arbeidstilsynets bemanningsforetaksregister

I denne gruppen er utvalgt 30 foretak som er registrert med næringskode «utleie av arbeidskraft» 78.200 hos Brønnøysund, men som ikke er registrert i Arbeidstilsynets bemanningsforetaksregister. Foretakene ble trukket ut med sikte på å undersøke hvorfor foretaket hadde unnlatt å registrere seg. Foretakene fordelte seg (jf. Brønnøysundregistrene eller rettere Proff Forvalt) slik:

- **5 enkeltpersonforetak.** Av disse var ett telefonnummer ikke i bruk, og fire tok ikke telefonen. En ringte tilbake og fortalte at han var pensjonist og bare tok enkelte småoppdrag personlig. Vedkommende hadde ingen ansatte og falt derfor utenfor registreringsplikten.
- **14 NUF.** Av disse var seks utelukkende registrert med en utenlandsk kontaktperson. To var feilregistrert (altså ikke registrert som 78.2), i ett tilfelle var telefonnummeret ikke i bruk. Ingen av de resterende selskapene med norsk kontakt returnerte vår telefon.
- **9 aksjeselskaper.** Av disse var ett telefonnummer ukjent, et sted var kontaktpersonen som sto oppført i Proff Forvalt helt ukjent for den som tok telefonen, og med ett unntak tok ingen telefonen, og samtalene ble ikke returnert. I det tilfellet vi fikk kontakt, var vedkommende helt overbevist om at de var registrert fordi: «vi har alt i orden og er registrert der vi skal». Av samtalen fremgikk det at vedkommende sannsynligvis blandet sammen Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret og bemanningsforetaksregisteret hos Arbeidstilsynet.
- **2 andre selskapsformer.** To selskap var registrert som henholdsvis selskap med delt ansvar og selskap med begrenset ansvar og BA. Heller ikke her ble våre telefoner returnert.

Resultatet av telefonrunden var at vi i mange tilfeller ikke oppnådde kontakt med foretakene. Dette gjelder særlig blant virksomhetene som ikke har registrert seg i Arbeidstilsynets bemanningsforetaksregister. Det kan skyldes at det er virksomheter som selv om de er registrert i Brønnøysundregistrene, i praksis er uten økonomisk aktivitet. Og det kan skyldes at dette er useriøse aktører som ikke er særlig interessert i å snakke med for eksempel forskere.

To forhold som kan være verdt å legge merke til:

- Det er enkelt å finne frem til Arbeidstilsynets register samt å registrere seg, men orienteringen om hvilke krav som stilles, er komplisert, og hvilke krav som stilles til enkeltpersonforetak og NUF (og eventuelle andre selskapsformer) med hensyn til registreringsplikt, kan være vanskelig å forstå.
- Andre selskapsformer enn aksjeselskap, eksempelvis NUF eller enkeltpersonforetak, må stille med sikkerhet i form av en garanti fra bank eller forsikringsselskap. Denne garantien tilsvarer det beløp som utgjør kravet til aksjekapital til et AS (30 000 kroner). Det lave kapitalkravet for å etablere et NUF (eksempelvis et pund i Storbritannia) har blitt ansett som en viktig grunn til å velge denne selskapsformen. Garantikravet til registeret kan dermed være en av grunnene til at NUF ikke registrerer seg.

3.6 Relasjoner mellom bemanningsforetak og kundebedrift

Nesheim og Rørvik (2011) beskriver ulike relasjoner mellom inn- og utleievirksomheter. Vi vil i dette avsnittet referere noen av de ulike typer av relasjoner som disse forskerne peker på, og samtidig supplere dette med noen av våre egne funn. Gjennom kvalitative intervjuer med både bemanningsforetak og kundebedrifter har de identifisert ulike måter transaksjoner mellom de to partene kan organiseres. Dette omfatter adhockjøp, leverandøravtaler, parallelle rammeavtaler, eksklusive rammeavtaler / eneleverandøravtaler og felleskontrollert virksomhet («joint venture») mellom kunde og bemanningsbyrå, joint venture mellom ulike bemanningsbyrå og internt vikarbyrå. De ulike avtalene innebærer ulik grad av bindinger og formalisert kontakt mellom bemanningsforetak og kunde.

Adhocavtaler er kjennetegnet ved at kundebedriften går ut i markedet og inngår avtaler etter behov. Dette er vanlig for små bedrifter og benyttes oftest når bedriften bare har behov for én eller noen få vikarer. Her er bindingen mellom bemanningsforetak og kundebedrift svak.

Rammeavtale fastsetter visse hovedtrekk, men inneholder ikke detaljerte bestemmelser. Avtalen innebærer en sterkere binding og større avhengighet til kunden enn det ad hoc-baserte avtaler representerer. Rammeavtaler er blitt vanligere i bemanningsbransjen. Kundebedriftene som benytter dette, er som regel store selskaper som ser for seg et stort behov for å bruke bemanningstjenester, for eksempel innen olje og gass. Vi vet også fra andre studier at denne type kontrakter også er mye brukt innenfor offentlig sektor (Berge et al. 2011; Nergaard et al. 2011; Alsos et al. 2012) Rammeavtalene har oftest en begrenset varighet, for eksempel tre år. Å ha rammeavtaler med attraktive kundebedrifter kan være gunstig for bemanningsbyråene for å tiltrekke seg potensielle arbeidstakere: Et bemanningsbyrå som kan vise til rammeavtaler med selskaper potensielle arbeidstakere gjerne vil jobbe for, blir mer attraktivt.

Relasjonen mellom bemanningsbyrå og kundebedrift kan altså være både formell og uformell, men også uformelle relasjoner kan være sterke, noe som skinner gjennom i dette utsagnet fra en kundebedrift (om bemanningsforetaket): «Vi vet at de leverer.»

Kundebedriften kan også ha avtale med en bemanningsbedrift som så har kontakter med andre bemanningsbedrifter, altså underleverandører, for å klare å oppfylle kundebedriftens behov. Dermed foregår innleie gjennom flere ledd, men sluttbrukeren forholder seg kun til det ene bemanningsbyrået. Eksempler på denne type virksomhet er beskrevet i bransjestudiene i kapittel 5 og vil som regel være i strid med arbeidsmarkedsloven kapittel 8.

Felleskontrollert virksomhet er en relasjon som innebærer at bemanningsbedrifter samarbeider tett og formelt. Det er altså konkurrenter som inngår et samarbeid. Det kan også være en kundebedrift og en bemanningsbedrift som inngår et samarbeid, som nevnt ovenfor.

Siste type relasjon Nesheim og Rørvik presenterer, er det de kaller *internt «vikarbyrå»*. Det innebærer at større selskaper innen oljebransjen og helsesektoren organiserer egne enheter hvor de har fast ansatte vikarer som de kan flytte rundt i organisasjonen etter behov.

En annen variant er at enkelte konsulenter etablerer enkeltpersonforetak og benytter et bemanningsbyrå for å formidle sin arbeidskraft. En del konsulenter med høy spisskompetanse har jobbet som innleid og fått høyere timepris enn som fast ansatt. Enkelte store bedrifter har strammet inn på antall leverandører, og dermed må mange av enkeltpersonforetakene registrere seg i bemanningsbyråene for å kunne jobbe som innleid. I disse situasjonene vil dette være et ønske fra den selvstendiges side. Den motsatte varianten har du der bemanningsselskaper både overfor kundebedrifter og de utleide fremstår som et ordinært bemanningsselskap, men i realiteten kun formidler selvstendige. Dette vil være en omgåelse av gjeldende regelverk ved at de selvstendige i praksis vil være å betrakte som arbeidstakere.

3.7 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett nærmere på hvilke tjenester bemanningsforetak tilbyr. For disse virksomhetene er utleie av arbeidskraft kjernevirksomheten, men flere av de større bemanningsforetakene tilbyr også hjelp med rekruttering, særlig til lederstillinger. Bemanningsforetakene tilbyr også hjelp i forbindelse med nedbemanning og omstillinger, ifølge bransjen selv er dette en tjeneste som er mest utbredt i økonomiske nedgangstider. Det er også eksempler på bemanningsforetak som går inn og drifter hele virksomheter eller ulike støttefunksjoner i virksomhetene.

Å leie inn arbeidskraft som en strategi for å rekruttere fast ansatte ser ut til å være forholdsvis utbredt. Lovgivningen er imidlertid klar på at det kun er lov å leie inn for å dekke midlertidige behov. De store bemanningsforetakene reklamerer da heller ikke med slike tjenester, mens det er mindre aktører som eksplisitt skriver på sine hjemmesider at de tilbyr «try & hire».

Vi har også sett at det for noen, særlig mindre, bemanningsforetak ser ut til å være uklart om de faktisk er et bemanningsforetak. Dette kommer blant annet til uttrykk ved ulike registreringer i henholdsvis Brønnøysundregistrene og i Arbeidstilsynets bemanningsforetaksregister. Vi understreker at det kan være ulike forklaringer knyttet til ulike registreringer: Vi finner at det er usikkerhet knyttet til regelverket, at det er virksomheter uten økonomisk aktivitet, men også at det kan være useriøse virksomheter som av ulike grunner ikke ønsker å registrere seg i Arbeidstilsynets register.

Når det gjelder relasjoner som inngås mellom bemanningsforetak og kundebedrift, varierer det fra å være enkeltoppdrag til mer langvarige avtaler. Typen avtaler som inngås, innebærer ulike grader av bindinger og formalisert kontakt mellom bemanningsforetak og kundebedrift.

4 Bransjestudier

I dette kapitlet vil vi se nærmere på utleiemarkedet innen tre ulike bransjer: fiskeindustrien, skips- og verftsindustrien og transportbransjen. Formålet med dette er å kunne gi en mer detaljert beskrivelse av hvilke aktører som finnes i disse markedene, og hvordan relasjonen oppstår mellom dem som leier ut, og dem som leier inn arbeidskraft. Tidligere forskning om både skips- og verftsindustrien og fiskeindustrien har vist at andelen innleie innen disse bransjene er betydelig (Andersen et al. 2009; Ødegård & Andersen 2011; Oterhals et al. 2011). Transportbransjen er det mindre kunnskap om når det kommer til innleie. NHO Service' statistikk viser imidlertid at lager, logistikk og transport har det nest største innleiemarkedet blant deres medlemsbedrifter (NHO Service 2012).

4.1 Verftsindustrien

Omfang av innleie¹⁸

Norsk skipsproduksjon er en høyt spesialisert og regionalt konsentrert bransje, hvor leveranser til den norske offshoreindustrien står for om lag 95 prosent av omsetningen (Hervik & Oterhals 2012). Bedriftene er i hovedsak lokalisert i Møre og Romsdal, og det er anslått at to tredjedeler av omsetningen i verftsindustrien finner sted i disse bedriftene (Hervik et al. 2009). I tillegg finnes det en bred underskog av underleverandører med spesialkompetanse på utstyr og tjenesteleveranser (Aslesen 2005; Hervik & Oterhals 2011). Bransjen har i perioder med produksjonstopper alltid vært avhengig av å leie inn ekstra, utenlandsk arbeidskraft, både fra Norden og tidvis også fra østeuropeiske land.

Bransjen er kjennetegnet av store konjunktursvingninger. I perioden 2005–2009 var det en voldsom vekst i bransjen, og den har etter en viss normalisering i kjølvannet av finanskrisen vist et stabilt høyt aktivitetsnivå (Hervik et al. 2005, 2009; Hervik & Oterhals 2012). Fremtidsutsiktene på kort sikt vurderes også som gode (Hervik & Oterhals 2012). Da markedet tok seg opp igjen i 2005, var det en bevisst strategi fra

¹⁸ Denne delen trekker veksler på Dølvik & Eldring (2012). For en mer utførlig beskrivelse, henvises det til denne.

verftenes side ikke å bygge opp igjen en egen stor stab og i langt større grad enn tidligere basere seg på innleie og entrepriser. Dette må ses i sammenheng med EU-utvidelsen i 2004 og den betydelige økningen av arbeidskraft som ble tilgjengelig for det norske markedet. Sysselsettingen i den «norske» delen av bransjen har de siste årene vært uendret, og en høy andel av det enklere arbeidet hos verftene og de lokale leverandørene er overtatt av selskaper med utenlandsk arbeidskraft som er midlertidig i Norge. Disse står i dag for om lag halvparten av den samlede sysselsettingen i verftene – i 2008 var av 6650 årsverk totalt nesten 3200 årsverk knyttet til innleie (Hervik et al. 2009). I tillegg anslo forskerne at leverandørindustrien omfattet rundt 21 000 årsverk.

At innleid arbeidskraft utgjør en vesentlig andel av arbeidskraften i norske verft, fremkommer også i fire casestudier beskrevet i Ødegård og Andersen (2011). På disse verftene utgjorde østeuropeisk arbeidskraft i form av innleie eller entreprise mellom 42 og 67 prosent av den totale arbeidsstyrken, og i snitt var det flere ansatt hos tjenes-televerandører enn hos verftene (52 prosent). I denne undersøkelsen fremkom det også at informantene ikke skilte klart mellom hva som var innleie, og hva som var entreprise, noe som tydet på at innleid arbeidskraft og arbeidskraft fra andre leverandører hadde overlappende funksjoner og roller i bedriftene. Den største aktøren i bransjen, VARD (tidligere STX OSV AS), står for 40 prosent av skipsbyggingen (Oterhals et al. 2011). I 2009 og 2010 utgjorde innleie fra utlandet henholdsvis 35 og 40 prosent av den totale leverandørkjeden (op.cit.:20). I tillegg leide verftene også inn fra det lokale markedet, og forholdet mellom utleie fra utlandet og lokalt ble beregnet til 70/30 (op.cit.:8–9). I Høyesteretts dom av 5. mars 2013 (H-2013-00496-A, verftssaken) er fordelingen mellom innleie og entreprise i selskapet i 2011 referert. Ut fra disse tallene er andel innleie redusert og sto i 2011 for 22 prosent av det totale arbeidet i selskapet, mens 36 prosent av arbeidet ble utført av leverandører på fastpriskontrakter og 43 prosent av egne ansatte.

Tradisjonelt har verftsindustrien vært godt organisert på arbeidstakersiden. Ansatte i industrien som helhet (inkludert oljeutvinning) hadde en organisasjonsgrad på 58 prosent i 2008, og 70 prosent av de ansatte oppgir å være omfattet av tariffavtale (Nergaard & Stokke 2010).

Aktører på utleiesiden

I likhet med andre bransjer består utleieselskapene som retter seg mot verftsindustrien, også av svært ulike bedrifter. Dette omfatter store selskaper med lang fartstid på det norske markedet og ned til mindre selskaper, norske eller utenlandske, som har dukket opp i tiden etter EU-utvidelsen i 2004. Særlig offshoreverftene har behov for et stort volum av arbeidskraft og må derfor benytte seg av mange leverandører for å dekke behovet. Flere av verftene benytter også de samme utleieselskapene.

Enkelte informanter mener det går et skille mellom offshoreverft og skipsverft når det gjelder hvilke selskaper de bruker, og på hvilke vilkår disse brukes. Ifølge en av informantene har dette sammenheng med størrelsene på klubbene og hvor stor gjennomslagskraft disse har overfor ledelsen. Offshoreverftene har mange ansatte og store klubber og har dermed større innflytelse. En annen informant mener imidlertid at kravet til kvalitet er avgjørende, og at disse verftene kun vil benytte selskaper som bruker ressurser på kursing av sine ansatte og kan levere kvalifisert personell.

Skipsverftene har de siste årene vært mer utsatt for konkurranse fra utenlandske verft. Ifølge én informant har dette bidratt til at disse verftene bruker mer innleie fra bemanningsforetak enn innleie fra produksjonsbedrifter. Bakgrunnen for dette er at innleie fra bemanningsbedrifter frem til implementeringen av vikarbyrådirektivet har vært billigere enn for eksempel innleie fra norske produksjonsbedrifter med faste ansatte og tariffavtale. Ifølge en annen informant har imidlertid de største skipsverftene også blitt mer opptatt av kvalitet og har dermed blitt mer oppmerksomme på hvilke utleieselskap de bruker. Vedkommende mener at dette presser en del av de små, useriøse aktørene ut av markedet. Dette er imidlertid ikke en oppfatning som deles av alle. En informant fra et utleieselskap peker på at det er flere skipsverft hvor de ikke klarer å vinne frem i konkurransen fordi de ligger for høyt i pris.

Som nevnt bruker mange av de større verftene de samme bemanningsselskapene. Dette er i hovedsak selskaper som har spesialisert seg innenfor industrien ved at all utleie er konsentrert om denne delen av arbeidsmarkedet, eller at dette er et eget forretningsområde i et større konsern. Blant disse bemanningsselskapene finnes både mindre norske selskaper med lokalt ansatte samt større selskaper som leverer utenlandsk arbeidskraft. Enkelte av disse ansetter arbeidstakerne på samme type kontrakter som det som er vanlig i produksjonsbedrifter. Dette innebærer at de, til forskjell fra de tradisjonelle bemanningsforetakene, tilbyr kontrakter hvor de ansatte har betalt mellom oppdragene. Dette gjelder imidlertid ikke alle. En annen av de store aktørene på dette området sier at de «demobiliserer» de ansatte dersom de ikke har flere oppdrag. Med dette mener informanten at de ansatte ikke får lønn, men går over på dagpenger fra NAV.

Flere av verftene, eller konsernene som eier disse, har også eierinteresser i bemanningsselskaper. Dette omfatter både norske og utenlandske selskaper. Disse bemanningsselskapene leverer i hovedsak arbeidskraft kun til andre selskaper i konsernet. Verftene dekker imidlertid ikke hele sitt behov gjennom disse selskapene – også andre aktører leverer et betydelig antall ansatte til disse.

Pågangen fra alternative leverandører betegnes som stort, og en informant sier de får én til to henvendelser i uken fra selskaper som leier ut arbeidstakere. Dette er i hovedsak norske bemanningsforetak og kan omfatte norsk og skandinavisk arbeidskraft så vel som arbeidere fra andre land. At tilbudene i hovedsak kommer fra bemanningsbedrifter og ikke produksjonsbedrifter, begrunnes med at det er lite ledig kapasitet blant de

norske produksjonsbedriftene og reisebedriftene (tidligere produksjonsbedrifter som nå leier ut arbeidskraft, se nedenfor). Informanten forteller også at de jevnlig også får henvendelser fra utenlandske bemanningselskaper, men i liten grad fra utenlandske produksjonsbedrifter. Kontakten tas via e-post eller telefon.

Avgrensede deler av arbeidet på verftene settes bort til andre selskaper. Det kan dreie seg om ISO-fagene (isolasjon, stillas og overflatebehandling), elektrisk installasjoner med mer. Disse leverandørene kan på sin side løse oppdraget ved hjelp av arbeidskraft innleid fra bemanningsforetak. For eksempel kan et verft inngå en fastpriskontrakt med en leverandør. Denne leverer så materialer som trengs i arbeidet, mens selve arbeidskraften leies inn fra et annet selskap. Her kan det i mange tilfeller være flere ledd i kontraktskjeden, og selve innleien kan komme i tredje eller fjerde ledd. For de tillitsvalgte kan dette innebære en utfordring når det kommer til å holde oversikten over om det brukes flere kontraktsledd eller ikke. En av de tillitsvalgte vi har intervjuet, peker også på at det er vanskelig å få oversikten over lønns- og arbeidsvilkårene til de innleide lenger ned i kjedene samt innsyn i hvem som i realiteten leder arbeidet som disse utfører.

Beslektet med dette er selskaper som tilbyr arbeidskraft til et annet bemanningsforetak for at de skal leie ut videre. Blant disse finnes det aktører som opererer på feil side av loven. En leder i et bemanningsforetak sier at et av disse selskapene tilbød arbeidskraft som tilsynelatende fikk minstelønn i henhold til allmenngjøringsforskriften. Dette var imidlertid kun for å gi et inntrykk av at virksomhetene fulgte lovverket. Arbeidstakerne ville bli trukket ti prosent av lønnen når de kom tilbake til hjemlandet. Disse pengene skulle da fordeles mellom det selskapet som tilbød arbeidstakerne, og det som leide disse videre til verftene. Informanten mener at det finnes både norske og utenlandske selskaper som opererer på denne måten.

Produksjonsutleie

Som nevnt innledningsvis bruker verftene gjerne en kombinasjon av innleie fra bemanningsforetak, innleie fra produksjonsbedrifter og entrepriser. Det finnes en rekke virksomheter som opererer i grenselandet mellom produksjonsutleie og utleie i form av bemanningsforetak. Dette gjelder både produksjonsbedrifter som leier ut ansatte, men også bemanningsforetak som i tillegg utfører entrepriser.

I den første kategorien finnes de såkalte reisebedriftene. Dette er produksjonsbedrifter som opprinnelig kombinerte produksjonen med noe utleie. Tidligere byttet de ansatte på å reise ut. På grunn av stort behov for arbeidskraft både på vedlikeholdssiden offshore og i verftsindustrien har flere av disse økt andelen av utleie på bekostning av egenproduksjon. For flere virksomheter har utleie av arbeidskraft et så stort omfang at de rent juridisk må betraktes som § 14-12-bedrifter, det vil si bedrifter som har til formål å drive utleie. Skillet mellom produksjonsbedrifter som også leier ut arbeidstakere og

bemanningsforetak kan imidlertid være krevende å trekke for innleiebedriftene. En av informantene sier at de nylig har hatt en gjennomgang av bedriftene. De konkluderte da med at flere av disse måtte regnes som bemanningsforetak enn det de hadde hatt kunnskap om tidligere. Bakgrunnen var at andelen utleie var såpass høy i disse bedriftene. En av informantene fra en produksjonsbedrift sier at for deres bedrift så kan andelen utleie ofte være rundt 30–40 prosent. Det finnes imidlertid også bedrifter der det er svært få personer som arbeider i produksjonen, og der de aller fleste leies ut.

En av informantene mener at strenge krav til språkkunnskaper offshore har bidratt til en todeling av markedet for produksjonsutleie. Virksomheter med ansatte som behersker skandinaviske språk eller engelsk, kan leies ut til selskaper offshore, mens andre benyttes på anlegg på land, for eksempel verft og landanleggene. En av informantene sier at det etter 2004 stadig dukker opp nye produksjonsbedrifter som driver utleie. En del av disse vil, i motsetning til de typiske bemanningsforetakene, ha tariffavtale og et godt etablert partssamarbeid. Bedriftene oppfattes derfor som mindre problematiske når det kommer til lønns- og arbeidsvilkår enn andre deler av bemanningsbransjen. Dette gjelder imidlertid ikke alle, noe som omfatter både norsk etablerte bedrifter og utenlandske. Skillet mellom disse er lite i praksis fordi både arbeidstakere, ledelse og eiere kan være utenlandske selv om bedriftene er etablert i Norge. Noen av disse regnes som rene «postkasseselskaper» som har etablert seg lokalt for å unngå utenbystillegget, se nedenfor.

Flere av verftene/konsernene eier også produksjonsbedrifter i utlandet. Dette har til dels sammenheng med at deler av produksjonen skjer i utlandet. Dette kan for eksempel dreie seg om et skrog som bygges i et annet land, for deretter å bli slept til Norge for videre arbeid her. I denne prosessen drar norske ansatte til produksjonsbedriften i første del av prosjektet, mens det kommer utenlandske ansatte til Norge etter at skroget er flyttet hit. Flere informanter mener imidlertid at enkelte av produksjonsbedriftene har svært liten eller ingen aktivitet, slik at det i realiteten dreier seg om bemanningsselskaper.

Gråsoner

Gråsonene knyttet til innleie i verftsindustrien henger for en del sammen med sondringene mellom innleie og entreprise samt innleie fra bemanningsbedrift og innleie fra produksjonsbedrift. Sondringen er viktig fordi dette har sammenheng med om likebehandlingsprinsippet kommer til anvendelse eller ikke. Likebehandlingsprinsippet kan medvirke til at en større del av innleien vil komme fra produksjonsbedrifter istedenfor bemanningsforetak eller at oppdragene organiseres som entreprise. En av bemanningsbedriftene sier at de har sett på muligheten for å redusere utleie til fordel for entreprisekontrakter, men mener dette er umulig overfor deres kunder. Bakgrunnen for dette er at de leverer til store kunder med sterke klubber, og informanten mener at klubbene ikke ville ha godtatt en slik endring. Informanter blant de tillitsvalgte har

ulik oppfatning av hvor enkelt det er å ha oversikt over utleieselskapene. Noen mener at de har gode systemer og gjennomgår selskapene (revisjoner). Enkelte andre mener imidlertid at det kan være utfordrende å holde oversikten over de selskapene som er inne, og om disse leier ut personell eller gjør entreprisoppdrag. Antallet leverandører på de enkelte verftene er ofte stort, noe som gjør det ressurskrevende å holde oversikt over alle aktørene. En av informantene sier at de har mellom 50 og 60 bedrifter som arbeider for dem, mens en annen rapporterer om at de har åtte eller ni leverandører i første ledd, og at disse igjen kan ha inngått kontrakter med andre selskaper. Enkelte bemanningsforetak, også blant de store aktørene, er også registrert i foretaksregisteret under flere næringer, og i den grad de bytter mellom utleie og entrepris, kan dette være utfordrende å følge med på. En annen informant fra et bemanningsselskap sier da også at utviklingen går i retning av mer entreprisoppdrag enn utleie. På entreprisoppdragene stiller de både med produksjonsarbeidere og ledelse og tar ansvar for et enkelt prosjekt. Oppdragsgivers motivasjon for å gjøre det på denne måten er ifølge denne informanten å få bedre kontroll med kvaliteten på det som utføres. Hva som ligger i dette, er imidlertid noe uklart. På den ene siden kan oppdragsgiver ha bedre kontroll hvis de selv utøver ledelse over de arbeidstakerne som arbeider på verftet. På den andre siden kan det være lettere for oppdragsgiver å forholde seg til en arbeidsleder fra et selskap og dermed overføre risikoen for det ferdige resultatet til et annet selskap gjennom en entrepris.

En annen problemstilling som har vært knyttet til verftsindustrien, er at utenlandske ansatte er ansatt på stedet. Dette fremkommer blant annet i Høyesteretts dom i verftssaken. Her vises det til at de skriftlige erklæringene som har vært fremlagt for Høyesterett, forteller at flere og flere av bemanningsselskapene etablerer seg lokalt for å unngå de ekstra kostnadene som allmenngjøringsforskriften som gjelder for skips- og verftsindustrien, har medført. Dette innebærer i praksis at de tar inn folk på stedet for dermed å unngå å betale utenbystillegg til disse arbeidstakerne. I høyesterettsdommen heter det:

Personellet er det samme som verftene tidligere leide inn, men de kommer fra selskaper som er etablert som norske datterselskaper. Konsekvensene av dette er at de utenlandske arbeidstakerne som er blitt lokalt ansatt, nå sitter igjen med mindre netto godtgjørelse enn de gjorde før [...] Etter det som er opplyst for Høyesterett, kan det ligge nær å se det slik at de ordninger bemanningsselskapene har etablert, ikke innebærer noen annen realitet enn at de tidligere utsendte arbeidstakerne mister tilleggene¹⁹ sine. Jeg finner i så fall grunn til å stille spørsmål ved den rettslige holdbarheten av et slikt arrangement. (Premiss 172 og 174)

¹⁹ Dette vil blant annet gjelde utenbystillegget på 20 prosent av minstelønnen.

Selv om Høyesterett her spesifikt nevnte at bemanningsselskapene opprettet norske datterselskaper, skjer dette også ved at de registrerer underavdelinger på enkelte plasser i Norge. Underavdelingene er ofte ikke knyttet til noen egne kontorer eller til personer som administrerer utleien i Norge, men det finnes også eksempler på mer reelle etableringer av filialer. En av våre informanter mener at en må skille mellom reelle og fiktive etableringer og ikke skjære alle over en kam. Enkelte selskaper har avdelinger med egne kontorer. De ansatte er fast ansatt på disse kontorene og arbeider da kun på det verftet som kontoret er tilknyttet. Vår informant sier at bakgrunnen for at de har gjort det på denne måten, er at de ønsker en stabil bemanning av hensyn til HMS og kvalitet.

Hvordan de ulike selskapene har innordnet seg, vil variere. En fellesnevner er at selv om arbeidstakerne er inntatt på stedet, bor de fremdeles i sine hjemland og pendler til Norge for å jobbe, og enkelte av selskapene dekker utgifter til reise og/eller overnatting mot et fratrekk i lønnen. I tillegg kan selskapene gjerne søke Arbeidstilsynet om unntak fra arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser for å kunne gjennomsnittsberegne arbeidstiden for disse arbeidstakerne. Flere av disse søknadene begrunnes med at arbeidstakerne har lang avstand mellom arbeidssted og bosted. Hvorvidt de ansatte skal ha utenbystillegg, og hvorvidt de kan få arbeidstidsordning tilpasset pendlerstatusen, følger to ulike regelsett. Arbeidstilsynet har også sett på denne typen problemstilling og fattet vedtak som skjærer igjennom denne praksisen. Dette var for eksempel tilfelle i et tilsyn i august 2011 ved Westcon Yard i Ølensvåg, der et av bemanningsselskapene som ble brukt på verftet, ikke betalte utenbystillegg til sine ansatte. Arbeidstilsynet konkluderte da med at arbeidstakerne var ansatt i Polen og var sendt til Norge for å jobbe. I den forbindelse viste de til at bedriften i sin søknad om gjennomsnittsberegning av arbeidstid påpekte at det dreide seg om langpendlere.²⁰

Oppsummering

Verftsindustrien har i perioder med produksjonstopper alltid vært avhengig av å leie inn ekstra, utenlandsk arbeidskraft. Siden EU-utvidelsen 2004 har en stor andel av arbeidet blitt overtatt av utenlandske selskaper som er midlertidig i Norge. En del av dette arbeidet skjer gjennom innleie av arbeidskraft. Dette omfatter store selskaper med lang fartstid på det norske markedet og ned til mindre selskaper, norske eller utenlandske, som har dukket opp i tiden etter EU-utvidelsen i 2004. Flere av selskapene har spesialisert seg på oppdrag innen denne industrien. Enkelte av verftene har også egne utleieselskaper som forsyner dem med arbeidskraft.

Verftene benytter ofte en kombinasjon av ulike arbeidskraftstrategier. I tillegg til innleie fra bemanningsforetak benytter de seg av innleie fra produksjonsselskaper og

²⁰ Se Arbeidstilsynets «tilsynsrapport og varsel om pålegg» av 20.9.2011 til Shipkon, offentliggjort på <http://www.nrk.no/contentfile/file/1.7810786!TilsynShipkon.pdf>

entrepriser. Det er i grenselandet mellom disse tilknytningsformene at gråsonene mot innleie oppstår. En annen problemstilling gjelder hvilke rettigheter de utenlandske arbeidstakerne skal ha. Enkelte selskaper ansetter de utenlandske arbeidstakerne lokalt selv om disse bor i hjemlandet og pendler til Norge for å jobbe. På denne måten unngår en utgifter som utenbystillegget som er fastsatt gjennom allmenngjøringsforskriften.

4.2 Fiskeindustrien

I denne delen skal vi se nærmere på utleie av arbeidskraft til fiskeindustrien. SSBs arbeidsmarkedsstatistikk viser at det i 2009 var i overkant av 10 000 sysselsatte innen fiskeindustrien. I motsetning til verftsindustrien er organisasjonsgraden og tariffdekningen lav. Og ifølge flere av våre informanter finnes det geografiske områder der fagforeningen er fraværende. Norsk Nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN) er det dominerende fagforbundet i bransjen og hadde ved utgangen av 2011 vel 3000 medlemmer innen fiskeindustrien. De aller fleste av disse arbeidet på de 132 bedriftene som var omfattet av tariffavtale.²¹

Arbeidskraftbehovet i fiskeindustrien varierer alt etter hvilket råstoff som bearbeides. Både innenfor hvitfisk og pelagisk fisk (stimfisk som sild, lodde og makrell) er det store variasjoner i arbeidskraftbehovet gjennom året, og behovet følger de ulike fiskeslagenes sesonger. Når det gjelder oppdrettsfisk, er tilgangen på råstoff mer stabil, selv om det også her kan være variasjoner: Begrensninger på hvor mye biomasse (fisk) anleggene kan ha i havet, kombinert med at den vokser saktere når vannet er kaldt, gjør at en i noen perioder vil slakte mer enn i andre.

Utleie av arbeidskraft til fiskeindustrien dreier seg i all hovedsak om utleie av utenlandsk arbeidskraft. Mangel på helårsarbeidsplasser har gjort at fiskeindustrien lenge har fremstått som lite attraktiv for unge arbeidstakere (Angell et al. 2011:9). I tillegg har norsk fiskeindustri søkt å redusere kostnadene gjennom blant annet import av arbeidskraft (Iversen et al. 2010). Utenlandsk arbeidskraft har lenge vært viktig for fiskeindustrien. På 1960- og 70-tallet var finner og svensker viktig arbeidskraft, mens på 1980-tallet ble innslaget av tamiler stort. Siden den tid har både finner og russere dominert blant de utenlandske (Angel et al. 2011:10; Aurue 2008:74 flg.). Med EUs utvidelse i 2004 ble tilgangen til det østeuropeiske arbeidsmarkedet åpnet, og i næringsmiddelindustrien som helhet hadde i 2009 rundt 45 prosent av virksomhetene brukt østeuropeisk arbeidskraft (Andersen et al. 2009:14).

Av de sysselsatte i bransjen i 2009 var totalt 39 prosent innvandrere. Dette fordelte seg på 18 prosent fra de øst- og sentraleuropeiske landene som ble medlem av EU

²¹ NNSs årsberetning 2011.

på midten av 2000-tallet, mens resten hadde bakgrunn fra andre land (Ødegård & Andersen 2011:13 flg.). Disse tallene omfatter imidlertid ikke innleid arbeidskraft, og det finnes ikke noen oversikt over hvor mange arbeidstakere disse utgjør. En spørreundersøkelse til virksomheter innen fiskeforedlingsindustrien tilsa at fem prosent av arbeidskraften var innleid. Svarprosenten i undersøkelsen var imidlertid lav, og forskerne mener selv andelen innleide det rapporteres om, er for lavt. De antyder at det kan forklares med skjevheter i utvalget av bedrifter som har svart (Angell et al. 2011:5). Fafos bedriftsundersøkelse fra 2009 viste at 45 prosent av virksomheter innenfor næringsmiddelindustrien (som omfatter mer enn fiskeindustrien) hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft. Av disse hadde 40 prosent leid inn alle eller enkelte av østeuropeerne fra bemanningsforetak.²²

Aktører på utleiesiden

Fiskeindustrien har som nevnt lenge benyttet seg av utenlandsk arbeidskraft. Historisk har dette skjedd gjennom direkte ansettelser av sesongarbeidskraft. Mange av sesongarbeiderne har kommet igjen år etter år, og noen har også bosatt seg i Norge. Rekruttering av nye ansatte har gjerne skjedd gjennom nettverket til dem som allerede har jobbet ved bedriftene. Direkte ansettelse av arbeidskraft synes også å være dominerende per i dag. Bildet er likevel delt. Mens noen virksomheter kun ansetter direkte, er det andre som i hovedsak baserer seg på innleid arbeidskraft. Det finnes også enkelte virksomheter som setter ut hele eller deler av produksjonen til en underleverandør.

Basert på de intervjuer vi har gjort blant aktører innen fiskeindustrien, kan virksomheter som leier ut arbeidskraft, grovt inndeles i tre ulike grupper. I den første gruppen har en bemanningsforetak som kan karakteriseres som å befinne seg i den seriøse delen av markedet. I denne gruppen finner en flere av de store aktørene. Disse betaler i hovedsak tarifflønn til de ansatte og opptre for øvrig ryddig når det kommer til gjeldende regelverk.

I den andre gruppen finnes det også store foretak som leier ut arbeidskraft til bedrifter over hele landet. Bemanningsforetakene i denne gruppen er mer tilbøyelige til å bryte regelverket og har et lønnsnivå som ligger under det de har i produksjonsbedriftene. Dette kan for eksempel innebære at de lar de ansatte arbeide mer enn det arbeidsmiljøloven tillater, og at de ikke betaler overtid. I tillegg trekker de gjerne kostnader til reise og losji fra lønnen, slik at de ansatte får utbetalt nettolønn. De kan også ha langt flere ansatte i arbeid enn det som rapporteres inn til norske myndigheter. Til tross for dårlig rykte i deler av bransjen og/eller negative medieoppslag har de imidlertid ikke problemer med å skaffe nye kunder. I Nergaard et al. (2011:75) var det flere informanter innenfor virksomheter som leverte arbeidskraft til industrien, som

²² Egne kjøringer av Fafos bedriftssurvey 2009 (Andersen et al. 2009).

mente at det var umulig å konkurrere i pris med den mer useriøse delen av bransjen. Da informantene ble utfordret på i hvilken del konkurransesituasjonen var vanskelig, var det særlig fiskeindustrien som ble trukket frem. Dette hang sammen med kostnader forbundet med det å følge regelverk og tariffbestemmelser for lønn og arbeidstid. Dette stemmer også med opplysninger vi får fra våre informanter.

Andre gir tilbud på en timepris tilsvarende det vi betaler til våre ansatte. Det går ikke [...] Hvis jeg skjønner at bedriften vurderer tilbud fra denne typen bemanningsbedrifter, så gir jeg dem ikke noe tilbud. (Leder, bemanningsbedrift)

De seriøse aktørene møter altså sterk konkurranse fra de mer useriøse utleiebedriftene, og informanter fra de seriøse virksomhetene sier at de har store forhåpninger til at vikarbyrådirektivet skal bidra til at større deler av bransjen opptrer ryddig.

I den tredje og siste kategorien finnes de små bemanningsselskapene som gjerne leverer arbeidskraft til et begrenset område. Dette kan være bedrifter som er eid av personer som har eierinteresser i fiskeindustrien, men det kan også være personer som kun driver med utleie. Noen av utleiebedriftene har oppstått for å dekke behovet til en enkeltbedrift. Et av bemanningsforetakene vi har sett nærmere på i denne sammenheng, er startet av personer med eierinteresser i en produksjonsbedrift. Noen av de ansatte som leies ut, har tidligere vært direkte ansatt som sesongarbeidere i produksjonsvirksomheten, men produksjonsbedriften har nå gått over til å leie dem inn. Informanten fra innleieselskapet sier at de har prøvd ulike varianter, også innleie fra et av de større norske bemanningsselskapene. Vedkommende sier at fordelene med å bruke sitt eget bemanningsforetak er at de får mange av de samme personene tilbake sesong etter sesong og dermed reduserer kostnader til opplæring med mer. At de ansatte leies inn istedenfor at de ansettes direkte, begrunnes med at virksomheten reduserer administrative og sosiale kostnader knyttet til registrering og obligatorisk tjenstepensjon (OTP). Disse kostnadene vil imidlertid måtte bæres av utleieselskapet som de også eier, slik at hvis en ser selskapene under ett, vil ikke dette være noen reell besparelse. Det fremkommer videre at de ansatte ikke har noen garantert minste arbeidstid, men kan stille opp på timen når fisken kommer. Det siste trekkes også frem som en fordel sammenlignet med å bruke andre større bemanningsforetak. Til tross for at denne utleievirksomheten opprinnelig kun skulle levere til én kundebedrift, så de nå også på muligheten for å levere til andre selskaper.

Det er stor variasjon i seriøsiteten blant bemanningsforetakene i den tredje kategorien, men i denne gruppen finnes trolig noen av de mest useriøse aktørene. Eksempler vi har kommet over i dette prosjektet, er virksomheter som betaler arbeidstakerne 1000 euro i måneden, og som har arbeidsdager på 16–18 timer. En annen informant fra en innleiebedrift sier at de har blitt tilbudt arbeidskraft til 60–70 kroner per time.

Et eksempel illustrerer også hvordan bemanningsforetakenes marked utvikles i tråd med behovene hos kundene: Et bemanningsselskap leverte opprinnelig kun øst-

europiske ansatte til en fiskeindustribedrift for å ta seg av renholdet av lokalene. Da bedriften trengte noen flere arbeidere i produksjonen, skaffet bemanningsselskapet disse også.

I likhet med informanter fra verftsindustrien mener informanter i fiskeindustrien at tilbudet av utleid arbeidskraft er stort. Ledere får henvendelser både fra de store norske selskapene, men også fra mindre, norske eller utenlandske selskaper. Det fremstår likevel som om en innen fiskeindustrien finner flere nisjeselskaper enn en finner i andre deler av utleiemarkedet, og det virker som de store bemanningsselskapene har langt dårligere fotfeste innenfor denne bransjen. Dette stemmer også med at de seriøse aktørene mener at konkurransesituasjonen er vanskelig innen fiskeindustrien (se ovenfor). Dette kan både være et utslag av hard priskonkurranse, stort behov for arbeidskraft og at innleiebedriftene består av mange små enheter som er geografisk spredt. Små marginer og lite volum gjør at de store selskapene ikke klarer å konkurrere på mange av disse anleggene. Enkelte peker også på Finnmark som et særlig problemområde. En av informantene trekker frem at faktorer som fritak for arbeidsgiveravgift og tilgang til å rekruttere fra det russiske arbeidsmarkedet gjør at priskonkurransen er veldig hard, og at det finnes mange useriøse aktører.

Det er store forskjeller på hvor godt de ulike bemanningsselskapene følger opp sine ansatte. En representant for en av innleiebedriftene synes det er problematisk at selskapet har avtale med den utleiebedriften de bruker.

Jeg skulle ønske at vi gjorde det slik som [navn på bedrift]. De bruker [navn på bemanningsselskap], og det er mye enklere for de passer selv på de ansatte og hvor mye de har arbeidet. Her må vi gjøre alt selv. Må følge med på når de når grensen for hvor mye de kan jobbe, og når de skal hvile. (Ansatt, innleiebedrift)

Det utleieselskapet denne produksjonsbedriften brukte, drives av en nordmann bosatt i det østeuropeiske landet hvor virksomheten rekrutterer ansatte fra. At ordningen er slik, bekreftes også av denne eieren.

Kundebedriftene administrerer arbeidstid. Vi har ingenting med det å gjøre [...] Jeg har sett tilfeller på at de har hatt for mange timer. Vi ser det an om det aksepteres. (Eier, bemanningsselskap)

Sammenlignet med verftsindustrien fremstår produksjonsutleie som lite utbredt innen fiskeindustrien. De store sesongvariasjonene i deler av bransjen gjør imidlertid at virksomhetene bruker de muligheter de har for å få tak i nok arbeidskraft. Som et ledd i dette har virksomheter leid inn arbeidstakere fra utenlandske produksjonsbedrifter som de har en kunderelasjon til.

Hvordan oppstår kontakten?

I Nergard et al. (2011:125) fremkommer det at færre private enn offentlige virksomheter gjennomfører anbudsprosesser når de inngår avtaler med bemanningsselskaper. Dette stemmer også med hva aktører innen fiskeindustrien forteller om. Ifølge våre informanter knyttes kontakter enten ved hjelp av direkte markedsføring eller kontakter i nettverket. Fabrikksjefene får jevnlig henvendelser fra aktører som tilbyr arbeidskraft. Disse kommer både fra norske og utenlandske selskaper. En av fabrikkssjefene sier han får én eller to henvendelser per måned om å leie inn arbeidskraft. Enkelte av informantene mener imidlertid at de største aktørene i liten grad tar denne type kontakt. Noen av disse gjorde det riktignok for noen år siden, men nå er det i hovedsak andre selskaper som tar kontakt. Dette kan, som nevnt tidligere, være et tegn på at de store aktørene ikke anser fiskeindustrien som en attraktiv bransje, eller at de velger andre måter å selge seg inn på.

Flere sier at valg av bemanningsforetak skjedde gjennom eksisterende kontakter i bransjen. Dette omfatter for det første at personer som har vært kjent i bransjen fra tidligere, nå formidler arbeidskraft. For det andre kan anbefalinger fra andre aktører i fiskeindustrien være avgjørende for at en inngår avtale om arbeidsinnleie fra et selskap. En tredje variant er at utleieselskapet opprettes av innleier selv eller noen i nær tilknytning til denne, og at dette nye selskapet leier ut ansatte som tidligere har vært midlertidig ansatt i innleieselskapet.

Gråsoner

Studien av fiskeindustrien har gitt mange eksempler på gråsoner eller at regelverket brytes. Dette er imidlertid ikke kun relatert til innleie – i enkelte tilfeller synes tilknytningsformen å være underordnet, men at fellesfaktoren er at det er bruk av utenlandsk arbeidskraft. Et eksempel er brudd på arbeidstidsbestemmelser hvor de utenlandske arbeidstakerne arbeider langt lengre arbeidsdager enn de norske. Slike tilfeller finnes både blant de innleide og blant dem som er direkte ansatt i en produksjonsbedrift. I dette avsnittet skal vi likevel konsentrere oss om de gråsonene som enkelte av bemanningsselskapene opererer i.

En av de mest slående gråsonene ved innleie av arbeidskraft til fiskeindustrien er hvorvidt bruk av innleid arbeidskraft er i samsvar med arbeidsmiljølovens krav til at innleie kun skal skje der det finnes et midlertidig behov (aml. § 14-12, jf. § 14-9). Flere av innleiebedriftene leier inn store deler av den sesongarbeidskraften de trenger, og leier gjerne inn de samme personene år etter år. Spørsmålet er her om disse dekker sesongtopper eller hele sesonger. En av informantene sier at de har innleide arbeidstakere som har vært hos dem i flere år, og når nye spør om å få jobb, så blir de bedt om å henvende seg til utleiebedriften. Problemstillingen er ikke kun relatert til innleie – det samme gjelder enten disse ansettes direkte for sesongen eller leies inn, og det finnes

flere eksempler på aktører som har flere titalls ansatte på korttidskontrakter selv om produksjonen er relativt jevn gjennom året.

Flere informanter frykter at vikarbyrådirektivet kommer til å medføre at bedrifter setter ut produksjonen sin til underentreprenører. Istedenfor å leie inn arbeidstakere overdras hele driften, og kontraktsforholdet faller da utenfor vikarbyrådirektivets likebehandlingsprinsipp. Et eksempel på dette er Sekkingstad (se boksen under) der hele produksjonen ble overdratt til et polskregistrert foretak. Et perspektiv i denne saken er at de polske ansatte som tidligere kun ble leid inn til Sekkingstad, nå er ansatt i driftsselskapet Norse Production.

Fiskeribedriften Sekkingstad som drev en slakteri- og fileteringsbedrift på Sotra, valgte fra årsskiftet 2012/2013 å overdra driften til et polskregistrert selskap. Det polske selskapet overtok både ansatte og maskinpark. Bakgrunnen var at ledelsen mente at vikarbyrådirektivet gjorde det umulig å fortsette den driften de hadde tidligere hvor de hadde en fast norsk arbeidsstokk på norsk lønn, og innleide østeuropeere med lavere lønn til å ta toppene (BT 21.1.2013). Den nye driveren tok ikke over tariffavtalen, men ansatte de polske arbeiderne fast. Disse utsendes sammen med de norske til å jobbe på produksjonsanlegget på Sotra. Bedriften som har tatt over produksjonen, drives av en nordmann bosatt i Polen og ble registrert i desember 2012. De hadde ved overdragelsen ikke noe egen drift ved bedriften i Polen, men skal ifølge daglig leder bygge dette opp (BT 24.1.2013).

I Sekkingstads tilfelle ble det polske selskapet opprettet kun for å ta over driften ved anlegget i Norge. Det finnes imidlertid selskaper som tilbyr denne tjenesten bredt i markedet. Et eksempel på dette er en bedrift som driver utleie av arbeidskraft både innenfor bygg og helse. På denne bedriftens hjemmesider markedsføres også muligheten til å drive selvstendig produksjon innenfor næringsmiddelindustrien og da særlig av sjømat.

Ved å tegne produksjonsavtale med vårt selskap vil deres bedrift oppnå driftsfordeler, som vil redusere deres kostnader betydelig. I tillegg vil ikke våre tjenester bli berørt av vikar/bemanningsdirektivet når dette blir innført. Dette er i henhold til Norsk og EU regelverk, og er en utmerket metode for å skape stabilitet, trygghet og forutsigbarhet i deres drift. (Informasjon fra nettside)²³

Bedriften markedsfører for øvrig denne tjenesten på samme måte som bemannings-tjenestene innenfor de andre bransjene når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår, sykefravær og HMS. Det er kun beskrivelsen av selve tjenesten som skiller produksjonsavtaler fra utleievirksomheten.

²³ <http://www.adversitus.no/page.jsp?ref=produksjon>

At produksjonen delvis overtas av et annet selskap, oppleves imidlertid ikke alltid som et problem. Et eksempel på dette er en virksomhet som i sesongen skal ha en egen produksjonslinje innrettet mot et spesielt marked. Denne produksjonslinjen skal bemannes av ansatte fra et annet selskap, og disse har også med seg nødvendig produksjonsutstyr. Denne produksjonen kommer imidlertid i tillegg til den bedriften allerede har, og de ansatte fortrenger ikke noen av de eksisterende ansatte.

Flere informanter peker imidlertid på at enkelte bedrifter opptrer uryddig ved at de skifter mellom ulike løsninger. Den ene dagen jobber de ansatte som underleverandører på en produksjonslinje, og den neste dagen leies de inn til en annen produksjonslinje ved bedriften. Av en informant betegnes dette som at «de ansatte flyter fritt mellom produksjonslinjene». Bedriftene sjonglerer med andre ord med ulike bemanningsløsninger.

Oppsummering

Utenlandsk arbeidskraft har lenge vært viktig for fiskeindustrien. Direkte ansettelse av arbeidskraft synes også å være dominerende per i dag. Bildet er likevel delt. Mens noen virksomheter kun ansetter direkte, er det andre som i hovedsak baserer seg på innleid arbeidskraft. Det finnes også enkelte virksomheter som setter ut hele eller deler av produksjonen til en underleverandør.

Aktørene på utleiesiden kan grovt sett deles inn i tre kategorier. I den første gruppen har en bemanningsforetak som kan karakteriseres som å befinne seg i den seriøse delen av markedet. I denne gruppen finner en flere av de store aktørene. Disse betaler i hovedsak tarifflønn til de ansatte og opptrer for øvrig ryddig når det kommer til gjeldende regelverk. I den andre gruppen finnes det også store foretak som leier ut arbeidskraft til bedrifter over hele landet. Bemanningsforetakene i denne gruppen er mer tilbøyelige til å bryte regelverket og har et lønnsnivå som ligger under det de har i produksjonsbedriftene. I den tredje og siste kategorien finnes de små bemannings-selskapene som gjerne leverer arbeidskraft til et begrenset område. Dette kan være bedrifter som er eid av personer som har eierinteresser i fiskeindustrien, men det kan også være personer som kun driver med utleie.

Studien av fiskeindustrien har gitt mange eksempler på gråsoner eller at regelverket brytes. Dette er imidlertid ikke kun relatert til innleie – i enkelte tilfeller synes tilknytningsformen å være underordnet, men at fellesfaktoren er at det er bruk av utenlandsk arbeidskraft. Gråsonene knyttet til innleie dreier seg særlig om hvorvidt vilkårene for å leie inn, det vil si at innleiebedriften har et midlertidig behov, er til stede. I tillegg har enkelte bedrifter outsourcet produksjonen eller deler av denne, og det kan være uklart om dette er en faktisk outsourcing, eller om det i realiteten er innleie.

4.3 Transportbransjen

I denne delen skal vi se nærmere på utleie av arbeidskraft til transportbransjen. Transportbransjen frakter personer og gods på vei, bane og i luft og omfatter en rekke yrkesområder som jernbane-, rutebil- og drosjetransport, godstransport og lufttransport. Bransjen omfatter også en rekke tjenestevirksomheter knyttet til transport som lasting og lossing, distribusjon- og logistikkjenester. Den har noen store aktører som SAS, Norwegian, NSB og Nettbuss innenfor persontransport og Schenker (tidligere Linjegods), Posten/Nor-Cargo og DHL innenfor godstransport. Samtidig er bransjen også kjennetegnet av mange små aktører, særlig innenfor lastebilnæringen. I 2007 sto næringen for 2,6 prosent av verdiskapingen i Norge og sysselsatte 107 300 personer (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/tema/norsk-naringsliv/transport.>)

Transportbransjen har innenfor flere områder opplevd sterke endringer blant annet i forbindelse med økt internasjonal konkurranse. Det gjelder for det landbaserte godstransportmarkedet hvor det har vokst frem flere internasjonale selskaper. Markedene i luft- og landtransport er åpne for konkurranse både nasjonalt og internasjonalt, og konkurransen i flytrafikk har blant annet ført til vekst i lavprisselskaper. Nasjonalt er anbudskonkurranser blitt mer vanlig innenfor kollektivtrafikken og har bidratt til at flere aktører er kommet inn på markedet, inkludert enkelte internasjonale aktører.

I tillegg til de store aktørene omfatter bransjen, som nevnt, også en rekke små aktører, for eksempel lastebileiere med kanskje en eller to sjåfører ansatt. Mange av disse har et direkte kundeforhold til noen faste kunder som de kjører for. De store transportselskapene som Schenker og Tollpost Globe har nesten ikke egne biler eller ansatte sjåfører, men leier inn transporttjenester. Det eksisterer også transportsentraler som ikke eier egne biler, men som er en sammenslutning av bileiere som tar imot og formidler oppdrag. Det blir fra våre informanter fremhevet at det å ha egne faste kunder å kjøre for er helt nødvendig for at en lastebileier kan drive lønnsomt.

Transportbransjen er en spredt bransje som er lokalisert i hele landet. Vi snakker derfor ikke om ett marked, men om mange markeder og til dels om ulike forhold i hvert enkelt marked. Det er også lokale forhold som avgjør hva som transporteres. De store transportselskapene har terminaler lokalisert rundt i landet hvor ulike varer fraktes til og fra. Bransjen er helt avhengig av at varetransporten ikke bare går én vei, men at biler er lastet både til og fra.

Denne korte beskrivelsen viser en sammensatt og fragmentert bransje, organisatorisk, funksjonelt og geografisk. Det at bransjen omfatter så ulike yrkesområder og yrkesgrupper, betyr også at problemstillinger og utfordringer knyttet til ut- og innleie av arbeidskraft varierer. Vi vil her begrense oss til å se på de delene hvor det er et betydelig innslag av innleid arbeidskraft som lagerarbeid, eller der det er noen særlig aktuelle problemstillinger knyttet til internasjonal konkurranse som i luftfart

og i lastebilnæringen. Vi presenterer ingen systematisk gjennomgang av de enkelte områdene, men gir eksempler på praksiser/ordninger ved ut- og innleie av arbeidskraft.

Sysselsetting og rekrutteringsproblemer

Tall fra Statistisk sentralbyrås arbeidsmarkedsstatistikk viser at andelen sysselsatte norske arbeidstakere innenfor transport og lagring gikk ned med nesten 9000 sysselsatte fra 2008 til 2011, fra 132 162 til 123 266. I samme periode økte sysselsatte fra Øst-Europa med nesten 2500 arbeidstakere, fra 4359 til 6783. De fleste av disse kom fra EU-land i Øst-Europa. Av den totale andelen sysselsatte var det en nedgang i andelen norske arbeidstakere fra 87,6 prosent i 2008 til 84,3 prosent i 2011. Og en økning i andelen fra EU-land i Øst-Europa fra 1,9 prosent til 3,4. Midlertidig ansatte innenfor transport og lager økte fra 6000 i 2008 til 9000 i 2012 (kilde: Statistikkbanken Statistisk sentralbyrå).

Strukturstatistikken fra SSB viser at det fra 2010 til 2011 var en vekst i omsetningen innenfor transport og lagring på 5,2 prosent. For næringen landtransport, det vil si all person- og godstrafikk på land, økte omsetningen med 2,2 prosent til 70 milliarder i 2011. Næringen lagring og andre tjenester tilknyttet transport økte også omsetningen med 7 prosent fra 79 milliarder i 2010 til 84,5 i 2011. Her var del likevel en liten nedgang i antall sysselsatte. For post- og distribusjonsvirksomhet var det også en nedgang i andelen sysselsatte på 5,4 prosent.

Det er et rekrutteringsproblem innenfor deler av transportnæringene, som gjelder rekruttering både av bussjåfører og lastebilsjåfører. En undersøkelse gjennomført blant Norges Lastebileierforbunds medlemmer viste at gjennomsnittsalderen blant lastebil-sjåfører er høy, i 2010 var den på 44,8 år, og den er økende. Det samme mønsteret ses innenfor andre transportformer samt blant terminalarbeidere (Hovi & Hansen 2011). Det har også vist seg vanskelig å rekruttere ungdommer til sjåføryrket (gjelder både lastebil og buss), det henger både sammen med at yrket har forholdsvis lav status, og at det er en aldersgrense på 21 år for denne typen førerkort. Denne aldersgrensen bidrar til at ungdom på yrkesfaglige linjer ikke velger denne retningen fordi det ikke gir dem jobb etter skoleslutt (Skollerud 2008).

Organisasjonsgrad og tariffdekning

Organisasjonsgraden innen privat transport var på 44 prosent i 2008 (Nergaard & Stokke 2010). Andelen organiserte og tariffdekningen er imidlertid svært varierende innenfor ulike deler av bransjen. Det er lav organiseringsgrad blant lastebilsjåfører; det er bare mellom 10 og 20 prosent av langtransportsjåførene som er organisert (Rönne-gren et al. 2008). Gruppen er ifølge Askildsen (2011) også vanskelig å organisere, delvis fordi mange er selvstendig næringsdrivende, og delvis fordi det er mange små

virksomheter som drives av for eksempel slektninger, venner og bekjente. Dette gjør at det ikke utvikles vanlige partsforhold/partsrelasjoner. Innenfor kollektivtransport (bussjåfører) er organiseringsgraden langt høyere, rundt 80 prosent, og det gjelder både blant ansatte og også eiere innenfor bransjen.

Norsk Transportarbeiderforbund organiserer mer enn 20 000 transportarbeidere og har 20 foreninger over hele landet. Når det gjelder tariffpolitikk, har Transportarbeiderforbundet som mål å arbeide for at innleide er sikret samme lønns- og ansettelsesvilkår som ansatte i bedrifter de er utleid til. Reguleringer knyttet til dette er også tatt inn i tariffavtaler på transportområdet, se for eksempel Speditøroverenskomsten, Schenkeroverenskomsten (begge NHO) og Grossistoverenskomsten (Virke). Transportforbundet peker i sitt handlingsprogram 2010–2013 på noen aktuelle problemområder knyttet til innleieproblematikk. De peker blant annet på at det i bransjen er et økende antall bedrifter som til enhver tid benytter innleid arbeidskraft fra bemanningsforetak for å dekke opp sykefravær, feriefravær og lignende. En annen utfordring er knyttet til at bedrifter bevisst benytter innleide sjåfører til å utføre tradisjonelt terminalarbeid på vilkår som avviker fra bedriftens tariffavtale. At bransjen står overfor noen utfordringer, kommer også til uttrykk i Arbeidstilsynets strategiske plan for 2013–2016. Her er transportbransjen en av bransjene de vil følge særlig fordi den i økende grad preges av useriøse virksomheter og sosial dumping.

Bruk av innleid arbeidskraft

Vi ser innenfor dette yrkesområdet at det er store kundevirksomheter som jevnlig har behov for vikarer i forbindelse med arbeidstopper, sykefravær, permisjoner og høy turnover. Vikarer tas enten inn direkte eller gjennom bemanningsforetak. De store transport- og distribusjonsselskapene har ofte faste avtaler med større bemanningsbyråer som Manpower og Adecco om vikarer. Det hentes også arbeidskraft fra utlandet både direkte, via datterselskap, bemanningsforetak, rekrutteringsselskaper eller agenter. Den utenlandske arbeidskraften kommer i stor grad fra Norden og Øst-Europa.

Omfanget av arbeidskraftinnleie varierer mellom bransjer. Transportsektoren er en av bransjene som har et forholdsvis stort omfang av innleie. NHO Service' medlemsstatistikk over bemanningsbransjen viser at i 2012 var lager, logistikk og transport yrkesområdet med den nest største andelen innleid arbeidskraft, etter bygg og anlegg. Lager, logistikk og transport utgjorde 14,9 prosent av solgte timer for NHO Service' medlemmer innen bemanningsbransjen. Dette var en liten nedgang fra 2011 på 2,2 prosent. NHO Service anslår at det i løpet av året var omtrent 12 000 personer som var leid ut til denne bransjen i kortere eller lengre tid (NHO Service 2011).

Utleie av arbeidskraft til transportbransjen handler for en stor del om utleie av utenlandsk arbeidskraft. Flere av de større bemanningselskaperne viser til at det er mangel på arbeidskraft, og at det er vanskelig å rekruttere i det norske arbeidsmarkedet. De

rekrutterer derfor mange av sine vikarer fra de andre nordiske landene Sverige, Danmark og Island. Det er også noen som har kontakter med rekrutteringsbedrifter i Polen, enten gjennom at konsernet har egne selskaper der, som Adecco, eller mer tilfeldig at de knytter relasjoner med et polsk rekrutteringsbyrå eller polske agenter. Bemanningsforetakene opplever også at det er utenlandsk arbeidskraft, særlig østeuropeere, som tar kontakt med dem med ønske om jobb. Flere av bemanningsforetakene vi snakket med, både store og mindre aktører, mente imidlertid at rekruttering fra Øst-Europa ikke er helt uproblematisk med tanke på språk. Kundene stiller ofte krav om at dem de leier inn, minimum må beherske engelsk og helst noe norsk.

I 2010 hadde Manpower rundt 500 utenlandske arbeidstakere bare i Oslo, og de fleste av disse jobbet innenfor lager, logistikk, transport, kantine og bygg- og anleggsvirksomhet. Bemanningsforetaket opplever at utenlandske arbeidssøkere oppsøker dem, men de rekrutterer også aktivt i utlandet for å skaffe faglærte til bransjer som mangler arbeidskraft: «Vi henter ofte folk i bolker på 20–30 personer for å gjøre arbeidet enklere» (Konserndirektør i Manpower, *Aftenposten* 1.12.2009).

Innleie av bussjåfører

Også til bussjåforyrket har det vært vanskelig å rekruttere arbeidskraft. Utfordringen for bransjen gjelder både å rekruttere og beholde unge mennesker i yrket. Det har ført til økt rekruttering fra utlandet, særlig fra Polen, Tyskland, Sverige og Slovakia. Unibuss har startet egne skoler i Polen og Slovakia for å rekruttere sjåfører (Bergene & Underthun 2012). Ifølge informanter vi har snakket med, er det å rekruttere sjåfører fra særlig Slovakia og Tyskland forholdsvis utbredt. Oftest er det busselskapene selv som henter, eventuelt at de har kontakter med arbeidskontorer eller rekrutteringsfirmaer i utlandet. Det vanlige er at sjåførene som blir hentet til Norge, blir fast ansatt. Busselskapet Tide hadde i 2012 i alt 260 utenlandske sjåfører ansatt. Tide hadde i en periode et samarbeid med Adecco om rekruttering av bussjåfører fra Polen, sjåførene som kom, ble fast ansatt i selskapet. I dag er det ingen slik ordning, noe som henger sammen med at busselskapet ikke opplever at det er spesielt vanskelig å rekruttere sjåfører. Det at de blir fast ansatt, betyr nødvendigvis ikke at de blir her så lenge: «Det er mange som vil hjem» (informant, busseselskap). At bussjåførene ser ut til å bli fast og ikke midlertidig ansatt eller leid inn, kan muligens også ha sammenheng med organiseringsgraden som er høy både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Vi har sett at fagforeningsgraden blant bussjåfører er høy (mellom 80 og 85 prosent), og det er rimelig å anta at fagforeningen både følger med på og er i dialog med arbeidsgiver når det gjelder spørsmål knyttet til innleie, vikarbruk og midlertidige ansettelse.

Innleie til lager og produksjon

Ifølge Norsk Transportarbeiderforbund er bruk av innleie særlig utbredt innenfor lager og spedisjon. Det bekreftes i samtale med et av de større selskapene innenfor

transport og lager. Selskapet har stadig behov for arbeidskraft og henter vikarer både direkte og gjennom bemanningsforetak. Fra et tillitsvalgtperspektiv er utfordringen knyttet til den midlertidige ansettelsen, de som kommer som vikarer, er sjelden eller aldri organisert og er generelt lite interessert i regel- og avtaleverk. Ifølge en av dem vi snakket med, er det mange unge svensker som er innom for kortere perioder, og de er mest interessert i å tjene mest mulig penger over en begrenset periode.

Kjøp av andre tjenester – innleie av transportkapasitet

I de største transportselskapene skjer det alt vesentlige av transport ved bruk av innleid transportkapasitet. Underleverandørene varierer fra enbilsiere til relativt store selskaper med 30–40 biler (Lien 2003). Slike kjøp av transporttjenester er altså relativt utbredt, hos for eksempel Schenker er det, ifølge opplysninger på hjemmesiden deres, rundt 1300 sjåfører fra innleide transportselskaper. Tollpost Globe skriver at de har rundt 800 selvstendige transportører som bare kjører for dem. Hos en annen stor distributør er halvparten av sjåførene direkte ansatt, mens den andre halvparten er ansatt hos innleide transportselskap. Det er ifølge vår informant ikke mulig å se forskjell på sjåførene, alle er likt kledd og kjører like biler. De har samme lønnsvilkår, men arbeidsvilkår knyttet til arbeidstid og helgejobbing varierer noe.

Hos de mindre aktørene i lastebilnæringen fremholdes det at det i perioder har vært vanskelig å rekruttere sjåfører, særlig vanskelig var det i årene før finanskrisen, og at det derfor er blitt en del utenlandske sjåfører, men en av våre informanter hevder at det kommer «mer av behov for sjåfører enn for å senke kostnader». Samtidig mener flere vi har snakket med, at utenlandske sjåfører ikke har samme lønnsvilkår som norske. På spørsmål om de utenlandske sjåførene ansettes fast eller er innleid, svarer informantene både–og. De gir imidlertid uttrykk for at de fleste lastebileiere ønsker å ansette sjåførene fast. Det skyldes både at det generelt er vanskelig å rekruttere sjåfører, og at fast ansettelse også gir arbeidsgiver en ekstra trygghet. En informant formulerte det slik: «Å kjøre en lastebil betyr å ha ansvar for ganske store verdier, da er det en trygghet i at sjåføren er fast ansatt.»

Aktører på utleiesiden

De store bemanningsforetakene som Adecco, Manpower, Jobzone og Proffice er store også når det gjelder dette yrkesområdet, og har egne avdelinger innfor logistikk, lager og transport. Adecco har egne fagavdelinger innenfor områdene transport, logistikk og spedisjon i de større byene: Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. På hjemmesidene deres oppgir de følgende kundebedrifter Posten Norge, Nor-Cargo, Coop og Norges-Gruppen. Både Manpower og Jobzone har også egne fagområder som heter «Lager, logistikk, produksjon, transport», mens Proffice har egne spesialiseringsområder innenfor industri og logistikk og fly og reiseliv (Proffice Aviation). Generelt er det, som

skrevet, mangel på lastebilsjåførere og noen typer truckførere, og disse er også vanskelig å rekruttere i det norske arbeidsmarkedet. Å skaffe sjåførere fra utlandet har derfor vært en nødvendighet for å dekke behovet her i Norge. Adecco Norge samarbeider med Adecco Polen om å skaffe arbeidere innenfor disse områdene, og i 2010 hadde de for eksempel mellom 40–50 polske truckførere i jobb i Oslo (*Aftenposten* 1.12.2009).

Lagermedarbeidere er lettere å rekruttere fordi det for en stor del er snakk om ufaglært arbeidskraft. Men også her er det, som tidligere nevnt, vanskelig å rekruttere i det norske arbeidsmarkedet. Ifølge både utleievirksomheter og innleievirksomheter utgjør unge svensker en relativt stor andel av de ufaglærte vikarene innenfor lagerarbeid.

De større bemanningsforetakene benytter seg av utenlandske kontakter, både i form av at de har avdelinger/kontorer eller datterselskaper for å rekruttere nødvendig arbeidskraft. Jobzone samarbeider med datterselskapet Adaptus i Sverige, og som vi har sett, samarbeider Adecco Norge med Adecco Polen. Men norske bemanningsforetak har også kontakter med rekrutteringsfirmaer eller agenter i andre land uten at det er noen formell relasjon eller tilknytning mellom bemanningsforetakene (samtale med bemanningsforetak). Det er også eksempler på at større norske transportselskaper direkte rekrutterer via rekrutteringsfirma/agent i Polen uten å gå via norske bemanningsforetak.

Enkelte bemanningsforetak er rettet eksplisitt mot transportnæringen. Det gjelder for eksempel Logent Orcus som er en sammenslåing av svenske Logent og det norske bemanningselskapet Orcus. Orcus ble kjøpt opp av Logent i 2012, og fra mars 2013 er det formelt ett selskap. Samlet i Norge og Sverige har selskapet ifølge hjemmesiden rundt 1900 ansatte og en beregnet omsetning på 1 milliard svenske kroner i 2012. I Norge har selskapet kontorer elleve steder og 800 medarbeidere som er innom dem for kortere eller lengre perioder i løpet av et år. Alle er fast ansatte, men på kontrakter uten garantilønn mellom oppdragene. Bemanningsforetaket er blant de store innenfor transport, lager og logistikk, men de store bemanningsforetakene som Adecco og Manpower er større også på dette området (fra samtale med Logent Orcus).

Logent Orcus tilbyr tjenester innenfor fem områder: bemanningsløsninger, entrepriser- og siteløsninger, konsulenttjenester og havne- og terminalutvikling. Den norske delen av bemanningsforetaket har først og fremst vært rettet inn mot utleie av sjåførere og lagerpersonal, særlig lagermedarbeidere. Ifølge bedriften er sjåførere mangelvare i Norge, og de henter derfor sjåførere fra Sverige. De har også planer om å opprette en «skole» for sjåførere i Sverige. De har så langt ikke hentet sjåførere fra Øst-Europa. De får imidlertid mange søknader fra østeuropeiske sjåførere, men innleievirksomheter/kundene har foreløpig vært litt skeptiske til å bruke østeuropeiske sjåførere. Det handler først og fremst om språkproblemer, sjåførene har mye kundekontakt, og da er det å kunne kommunisere med kundene viktig. Logent Orcus har så langt bare oppdrag i Sør-Norge og i hovedsak innen transportnæringen, men på Vestlandet er de også relativt store innen olje og gass og produksjon. De ser imidlertid større potensial i markedet

og vurderer å utvide virksomheten geografisk til Nord-Norge. Fra Sverige har bemanningsforetaket erfaring med å drifte hele lagre, og dette vil etter deres vurdering være et område for videre vekst i Norge. Det er eksempel på bemanningsforetak som drifter hele lageravdeling i Norge (se kapittel 3).

Mindre utleieaktører

Selv om det er de forholdsvis store bemanningsforetakene som står for mye av utleien av vikarer innenfor transport, lager og logistikk, er det også flere mindre bemanningsforetak i markedet. Dette er ikke virksomheter som er rettet spesielt inn mot transport, lager og logistikk, men som selv om de er små, tilbyr tjenester innenfor et bredt spekter av yrkesområder. Vår erfaring er at det er vanskeligere å komme i kontakt med disse selskapene, og de er mindre interessert i, eller mer skeptiske til, å gi informasjon om egen virksomhet.

Et av foretakene vi kom i kontakt med, fortalte at selv om de tilbyr utleie innenfor dette yrkesområdet, opplever de svært sjelden at de har oppdrag innenfor lager og logistikk. Det dreier seg ikke om mer enn ett til to oppdrag i året. Bemanningsforetaket fortalte at dette er et marked de ikke kommer inn på, og forklarte det med at de blir presset på pris. De mente at de ikke kunne levere vikarer til de prisene som er i markedet.

Et annet bemanningsforetak i samme kategori har en del oppdrag knyttet til lager og logistikk. De har en stor kunde som bruker dem jevnlig, og de har en seks til åtte vikarer som arbeider innenfor dette yrkesområdet i løpet av året. De leier først og fremst ut svenske og norske vikarer. De begrunnet det med at kundene er opptatt av å ha stabil arbeidskraft som skal være tilgjengelig i helger, og ikke ønsker vikarer som «reiser hjem hele tiden». Det er ifølge vår informant heller ikke uvanlig at vikaren jobber i seks måneder og så blir tilbudt fast jobb i innleievirksomheten. Dette bemanningsforetaket rekrutterer vikarene sine via hjemmesiden sin eller FINN.no.

Særlig utfordringer for lastebilnæringen

Lastebilnæringen er som allerede beskrevet kjennetegnet av mange små foretak. Foretaksstatistikk fra Statistisk sentralbyrå viser at antall enkeltpersonforetak innenfor næringen landtransport er svært høyt: Av et totalt antall på 16 582 foretak i 2011 var antall enkeltpersonforetak 12 629 eller rundt 76 prosent av antall foretak. Tallet på foretak organisert som NUF var i 2011 329, eller 2,6 prosent av foretakene. Vi ser den samme utviklingen innenfor denne næringen som for næringslivet generelt (se kapittel 2). Antall nyetableringer organisert som NUF har gått ned etter at kravene til å etablere AS ble endret fra 2012. Mens det i de tre første kvartalene i 2011 ble etablert 108 NUF, var tallet for samme tidsrom i 2012 redusert til 48.

Lastebilnæringen i Norge har hatt en vekst de siste årene etter nedgangskonjunkturen i 2008–2009, og det er en økning i utenlandske lastebiler. Flere og flere av godsbilene har ifølge Statistisk sentralbyrå utenlandske skilt (Kløvstad 2010). Tradisjonelt har det vært Sverige som har vært dominerende av utenlandske lastebiler i Norge, men offentlig statistikk viser at det har vært en forholdsvis sterk økning av lastebiler fra østeuropeiske land. De nye EU-landene har tatt i bruk markedene som ble tilgjengelige i 2004, og polske lastebiler økte sin andel fra under 1 prosent i 2000 til nesten 4 prosent i 2009. I tillegg har også de baltiske landene økt sine andeler (Kløvstad 2010). Transporterte tonn med polske og baltiske biler er mer enn seksdoblet fra 2000 til 2009 (Hovi & Hansen 2011). Biler fra Polen og Litauen var de eneste registreringslandene med økt godsmengde på lastebil over grensene under finanskrisen i 2008/2009. Men hvor eierskapet til disse lastebilene er lokalisert, er det lite kunnskap om. Ifølge Hovi og Hansen (2011) er en hypotese at dette er biler som driftes eller eies av speditører i Vest-Europa, også i Norge. Man kjøper transportkapasitet fra lavkostland fordi der er store summer å spare på lønnskostnader og sosiale avgifter. Hovi og Hansen (2011) har beregnet at lønn og sosiale kostnader utgjør omtrent 41 prosent av de totale kostnadene. Det finnes imidlertid ikke noen god informasjon om forekomst eller omfang av utenlandske lastebiler som eies eller driftes fra Norge. En indikasjon på at dette foregår, er imidlertid at godsmengder med biler registrert i EUs nye medlemsland øker mer enn godsmengden til og fra disse landene, og at de polske og baltiske bilene frakter norsk import og eksport til de fleste land i Europa (Hovi & Hansen 2011).

Det er liten tvil om at økende konkurranse fra østeuropeiske land er en utfordring innenfor lastebilnæringen. Transportmarkedet for lastebiler utgjør etter EU-utvidelsen i større grad ett felles arbeidsmarked, men med store lønnsforskjeller (Rönngrén et al. 2008). Lastebilsjåfører som kommer til Norge, har ulike arbeidskontrakter: Noen leies inn som selvstendig næringsdrivende, ansatt i utenlandske foretak eller via utleiebedrifter. Hvilken type arbeidskontrakt lastebilsjåførene har, er avgjørende for både lønn og ansettelsesvilkår, men vi har ingen god oversikt verken over hvor mange sjåfører det er, eller hva slags type kontrakter de som kommer, har.

Uten å kunne si noe om omfang peker Askildsen (2011) på at lastebilnæringen prøver ut ulike metoder for å holde arbeidskraftkostnadene nede: bruk av utenlandske sjåfører fra lavkostland, forsøk på å benytte sjåfører registrert som selvstendig næringsdrivende, bruk av sjåfører som er bosatt i regioner med lav arbeidsgiveravgift (tiltakssonen, se kapittel 5), og outsourcing av transportoppdrag til transportselskaper i Øst-Europa. Når sjåfører (gjelder både norske og utenlandske) leies eller knyttes til transportselskaper som selvstendig næringsdrivende, er det sjåføren selv som er ansvarlig for å betale skatt og sosiale avgifter. Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA) sier at de opplever en pågang av utenlandske arbeidere (gjelder i flere bransjer, men også transport) som er registrert som selvstendig næringsdrivende uten å vite det, og som heller ikke vet hva det innebærer av rettigheter og plikter.

En nylig rettsak fra Sverige tyder på at det ikke bare er for de selvstendige sjåførene regelverket er uklart, men at det også gjelder for dem som benytter seg av selvstendig næringsdrivende sjåfører: Transportselskapet Andreassons Åkeri har fått et skattekrav på ti millioner svenske kroner etter å ha brukt innleide sjåfører fra lavkostland. Selskapet har benyttet seg av sjåfører registrert med enkeltpersonforetak i Polen, Latvia og Litauen, men den svenske skatteetaten sier at det ikke fritar bedriften for å betale arbeidsgiveravgift, skatt og trygdeavgift til den svenske stat. Å leie inn en sjåfør som er registrert med enkeltpersonforetak i lavkostland, vil av skattemyndighetene kunne bli sett som et ansettelsesforhold. Det er hvordan arbeidet organiseres og utføres, som avgjør dette, ikke sjåførens eller den næringsdrivendes adresse. Skatteverket i Sverige viser til at dersom sjåføren bare kjører for én kunde og kjører kundens lastebil dit kunden peker, så er det ikke å oppfatte som selvstendig næringsvirksomhet (Norberg & Lundh 2012). Norges Lastebileier-forbund (NLF) viser til denne aktuelle saken på sin hjemmeside og advarer mot bruk av selvstendig næringsdrivende. NLF skriver også om bruk av vikarer:

«Også bruk av vikarer i stedet for å ansette sjåførene fast, kan føre til forpliktelser. Vi er blitt fortalt at enkelte norske virksomheter leier inn vikarer fra utenlandske vikarbyråer til å kjøre for seg. Noen av disse skal etter hva vi har fått vite, kun få ca 1000 Euro pr. mnd. I enkelte tilfeller kan en innleid vikar kreve fast ansettelse. Fra 1. januar 2013 kan vikaren i tillegg også kreve norsk lønnsnivå av vikarbyrået, som en direkte følge av Vikardirektivet. Fra 1. juli 2013 har sagnar bedriften som leier inn vikaren ansvar for at vedkommende får norsk lønning.»

Særlige utfordringer i luftfart

Stor grad av statlig eierskap har kjennetegnet luftfarten i Norge. Det har tradisjonelt vært liten konkurranse, og de ansatte har hatt høy grad av jobbsikkerhet og gode arbeidsforhold (Rönnegren et al. 2008). I løpet av de siste tiårene er imidlertid dette markedet blitt åpnet for mer konkurranse, og det er blitt flere flyselskaper som konkurrerer på de samme strekningene. I Norge har SAS gått fra å være nærmest enerådende til å konkurrere mot en rekke selskaper, også lavprisselskaper som for eksempel Ryanair. Konkurransesituasjonen har ført til behov for å kutte kostnader, det gjelder ikke minst lønn og sosiale kostnader som utgjør en relativt høy andel av de totale utgiftene (Bergene & Underthun 2012). Dette kan gjøres på ulike måter, blant annet ved at flyselskapene ansetter fly- eller kabinbesetningen i baser i lavkostland, eller gjennom å opprette egne datterselskaper for å rekruttere ansatte i lavkostland (Rönnegren et al. 2008). Av de store bemanningsforetakene i det norske arbeidsmarkedet er det kun Proffice som tilbyr tjenester knyttet til luftfart. Proffice Aviation tilbyr tjenester innenfor fly og reiseliv og har ifølge hjemmesiden sin spesialisert seg på bemanning, rekruttering, opplæring

og entreprenørskap i fly- og reisebransjen. I Norge er imidlertid tjenesten i liten grad knyttet til utleie av kabinpersonale og flyvere, men først og fremst til billettkontroll og bemanning i taxifreebutikker.

Det er imidlertid utenlandske bemanningsforetak som er spesialisert på å tilby tjenester innenfor luftfart, også i Norge. Våren og høsten 2012 var det flere nyhetsoppslag om Norwegians bruk av innleide piloter. Disse pilotene var ifølge avisen *Nordlys* hentet fra de utenlandske vikarbyråene Parc Aviation (Irland / Ile of Man) og Arpi Aviation (Norge/Estland/Sverige/Polen). Avisen fremholdt at pilotene det gjaldt, i stor grad var rekruttert fra Skandinavia, og at de utfører de samme oppgavene som de fast ansatte pilotene, men til en annen lønn og med andre betingelser. Det ble blant annet pekt på at kontrakten pilotene ble tilbudt, innebar at de var ansatt som selvstendig næringsdrivende på oppdrag. Norwegian på sin side hevdet at kontraktene var en sak mellom pilotene og rekrutteringsbyråene, men at Norwegian i utgangspunktet ønsket at pilotene skulle være fast ansatt i et av de to bemanningsforetakene (Parc Aviation og Arpi Aviation²⁴). Ifølge informasjonssjefen i Norwegian (intervju i *Nordlys*) var det pilotene selv som ønsket kontrakter som selvstendig næringsdrivende. Informasjonssjefen sier videre at hver kontraktpilot i Norwegian har fire kontrakter å velge mellom: 1) fast ansettelse i Arpi Aviation, 2) i Parc Aviation eller 3) og 4) som selvstendig næringsdrivende i de to rekrutteringsbyråene. Ifølge andre kilder opererer ett av de to bemanningsforetakene innenfor luftfarten med svært ulike vilkår i disse kontraktene, slik at de fleste dermed velger kontrakten som selvstendig næringsdrivende. Noen foretrekker uansett kontrakter som selvstendig næringsdrivende da de mener at det gir dem større frihet til å drive skatteplanlegging. Forutsatt at pilotene velger en slik kontrakt, innebærer det at bemanningsselskapene i realiteten kun formidler oppdrag mellom piloten og flyselskapet. Hvis en ser på grensene mellom hva som regnes som selvstendig næringsdrivende, og hva som regnes som arbeidstaker etter norsk rett (se kapittel 5), vil piloter på denne type kontrakter sannsynligvis i realiteten være å anse som arbeidstakere i bemanningsselskapet eller i innleieselskapet.

Norsk Flygerforbund viser til at en praksis der flyselskapet er i et land og kontrakten i et annet land, skaper en uoversiktlig situasjon for pilotene: «Dette gjør det veldig vanskelig for den ansatte å navigere seg rundt sosiale spørsmål» (Aleksander Wasland, Norsk Flygerforbund). Og de peker på at et slikt kontraktkonsept overlater veldig mye av ansvaret for ansettelsesforholdet til den ansatte selv. Det fører til usikkerhet rundt til hvilket land skatten skal betales, og usikkerhet knyttet til hvilke rettigheter som gjelder når pilotene for eksempel blir syke.

²⁴ Arpi aviation er et bemanningsselskap som tilbyr flyvende personell og andre løsninger til luftfarten. Selskapet er en del av den norske Arpi-gruppen. Som en del av konsernet inngår også Arpi Aviation Estland som er et estisk selskap. Selskapet er i sin helhet eid av Arpi Aviation AS og hadde i 2011 i snitt 31 ansatte. I sin aktivitetsrapport for 2011 heter det at de samarbeider med Norwegian Air Shuttle Sweden.

Norwegian hevder at de følger regler og lover som gjelder innleide piloter, og at det ikke er de, men bemanningsselskapene som sitter med ansvaret. Ifølge Norwegian har de innleide pilotene fått valget mellom en kontrakt der de selv tar ansvar for å betale skatt og sosiale avgifter, eller en fast ansettelse hos et bemanningsforetak der det blir bemanningsforetakets ansvar å sørge for skattetrekk. Det er imidlertid uenigheter knyttet til hvilket ansvar Norwegian har som innleier av arbeidskraft, og hvilket ansvar bemanningsforetakene har. Skatteetaten har overfor NRK fremholdt at det skal betales inntektskatt og arbeidsgiveravgift til Norge, i en e-post til NRK har de formulert det slik: «Ved innleie av arbeidskraft er både utleier og innleier ansvarlig for å foreta korrekt forskuddstrekk, herunder trygdeavgift, i henhold til skattekortet som arbeidstaker skal levere arbeidsgiver». (Se for øvrig kapittel 5.)

NRK har også vist at Norwegian opprettet baser i Malaga og Helsingfors. For å dekke bemanningen av disse basene er det ifølge NRK utviklet et system hvor piloter rekrutteres via Norwegian, men ansettes i vikarselskaper i andre land. Ifølge Norwegian benyttes innleie i disse tilfellene for å gi fleksibilitet til en ny base.

I en intern video myntet på Norwegianians ansatte gjengitt i *Nordlys* sier Norwegian-sjefen Bjørn Kjos at når selskapet utvider, vil det bli uten å ansette faste piloter, slik situasjonen allerede er i lavprisselskapet Ryanair, der opptil 70 prosent av de ansatte i selskapet er ansatt på midlertidige kontrakter.²⁵ Ryanair har også gitt uttrykk for at de ønsker å fly innenriksruter i Norge, men bare om de får lavkostnadsbaser (*Dagbladet* 8.1.2013). Leder i Norsk Flygerforbund, Aleksander Wasland, hevder derimot at ansatte på midlertidige kontrakter er en utvikling som representerer et brudd med den nordiske modellen som er basert på prinsippet om at lønns- og arbeidsforhold skal bestemmes gjennom forhandlinger mellom partene i arbeidslivet. Slike forhandlinger forutsetter høy grad av organisering på begge sider for at avtalene skal få kraft og legitimitet.

En annen problemstilling knyttet til innleie innenfor luftfart gjelder når flyselskaper av ulike årsaker ikke har fly tilgjengelig, det kan være knyttet til sykdom og tekniske feil. I slike situasjoner kan flyselskapene enten leie inn fly fra andre selskaper (dry-lease) eller leie inn fly med mannskap (wet-lease). Det er selskaper som har spesialisert seg på å ta slike oppdrag, blant annet det latviske selskapet SmartLynx. Slike situasjoner med innleie av fly med mannskaper skal godkjennes av Luftfartstilsynet, og det kreves at utleier har gyldig lisens og sertifikat, at innleier har fly av samme kategori, at det operative og det tekniske påhviler utleier, mens innleier har det kommersielle ansvaret. Avtale om slik innleie må være godkjent av Luftfartstilsynet før leieforholdet trer i kraft. Det er en tidsbegrensning på slik innleie, seks til sju måneder, men denne kan forlenges. En informant uttrykker en viss bekymring over slik innleie og peker på at

²⁵ <http://www.nordlys.no/nyheter/article6013487.ece>

det kan oppstå situasjoner som kan vare over lengre perioder, og at flyselskapene da nærmest blir rene formidlere av reiser.

Oppsummering

Denne gjennomgangen av transportbransjen viser at det er en sammensatt og fragmentert bransje som omfatter svært ulike yrkesområder og yrkesgrupper. Det betyr også at problemstillinger og utfordringer knyttet til innleie av arbeidskraft varierer. Vi har sett at det innenfor lager, sjåføryrket og til dels blant bussjåfører er mangel på arbeidskraft, men at strategiene for å møte rekrutteringsproblemet varierer noe mellom de ulike yrkesområdene. Innenfor lagerarbeid finner vi at innleie er mest utbredt ved at vikarer tas inn direkte eller via bemanningsforetak.

Innenfor lastebilnæringen er det vanskelig å rekruttere norske sjåfører, noe som henger sammen med at yrket har forholdsvis lav status og en høy aldergrense for å få førerkort. Samtidig gjør en økt internasjonal konkurranse at det utvikles strategier for å redusere utgifter til lønn og sosiale avgifter. Det skjer blant annet ved at det leies inn utenlandske sjåfører som selvstendig næringsdrivende / enkeltpersonforetak. Dette kan gjøres både ved direkte innleie og ved at det benyttes utenlandske bemanningsforetak. Noe av det samme ser vi blant flyvere, hvor økt internasjonal konkurranse fra lavprisselskaper bidrar til at blant annet Norwegian har benyttet innleide piloter på en del av sine flyvninger. Norwegian hevder at de følger regler og lover som gjelder for innleide piloter, og at de uklarheter som er i forbindelse med kontraktstyper, er et forhold mellom pilotene og de bemanningsforetakene selskapet benytter.

5 Skatter og avgifter

I forrige kapittel har vi beskrevet hvordan selskaper gjør tilpasninger til gjeldende regelverk. Som nevnt innledningsvis er det også rom for å innrette seg etter skatte- og avgiftsregelverket på en slik måte at en minimerer utgiftene til myndighetene. Dette henger sammen med at regelverket varierer mellom de ulike land. Dette gjelder også innenfor EØS-området. Mens trygdeordninger mellom de ulike landene er forsøkt koordinert gjennom EU-regelverk, er skattereglene koordinert gjennom skatteavtaler mellom de ulike statene. Disse reguleringene påvirker imidlertid ikke nivået på skatter og avgifter i de enkelte land. Tilpasninger kan også skje innenfor landegrensene, for eksempel ved å etablere seg i områder der arbeidsgiveravgiften er lav. I dette kapitlet skal vi se nærmere på gjeldende regelverk på skatte-, avgifts- og trygdesiden for virksomheter i bemanningsbransjen. Dette vil omfatte ulike problemstillinger. I 5.1 vil vi se på arbeidsgiver- og trygdeavgifter. Dette omfatter spørsmål om hvilket land slike avgifter skal betales til, samt hvilket nivå avgiftene ligger på. Dernest vil vi i 5.2 se på skattereglene. Disse vil avgjøre når personer og bedrifter skal skatte til Norge, og når de skal skatte til andre land. I 5.3 ser vi på om bemanningsforetak skal betale merverdiavgift til Norge for de tjenestene de leverer. Både for avgifts- og skattespørsmål vil reglene variere etter om det er snakk om leie av arbeidskraft eller entrepris, og om det er arbeidstakere som leies inn, eller om det er selvstendig næringsdrivende som formidles. I 5.4 og 5.5 skal vi derfor gå litt nærmere inn på skillet mellom disse kategoriene. Avslutningsvis i 5.6 vil vi også gi eksempler på enkelte modeller som ulike selskaper bruker for å tilpasse seg andre lands skatte- og avgiftssystemer.

5.1 Arbeidsgiver- og trygdeavgift

Både arbeidsgivere og arbeidstakere i Norge skal betale avgifter som skal bidra til å finansiere folketrygden. Arbeidsgivers andel betegnes som arbeidsgiveravgift, mens arbeidstaker betaler trygdeavgift. Trygdeavgiften er lik uavhengig av hvor i landet arbeidstakerne arbeider, og var i 2012 på 7,8 prosent av lønnen. For selvstendig næringsdrivende vil avgiften være på 11 prosent. Bakgrunnen for at satsen for næringsinntekt er høyere, er at det ikke betales arbeidsgiveravgift på denne inntekten.

Arbeidsgiveravgiften er på sin side differensiert og er lavere i enkelte områder. Formålet er å stimulere til næringsvirksomhet i områder med lav sats. Hovedregelen er at utleiebedriftene skal betale arbeidsgiveravgift på 14,1 prosent av lønnskostnadene. Dette vil gjelde for virksomheter som er etablert på østlandsområdet og i, eller i tilknytning til, større byer i Sør-Norge. Dette området betegnes som Sone I i avgiftsregelverket. Arbeidsgiveravgiften reduseres så gradvis ned til 0 i Sone V. Sone V omfatter Nord-Troms og Finnmark. Men også i andre tiltakssoner er avgiftsnivået langt lavere enn i Sone I. Utleievirksomhet som registreres i for eksempel Nordland (med unntak av Bodø) og Nord-Trøndelag, skal for eksempel betale 5,1 prosent i arbeidsgiveravgift, og for en del kommuner i Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal, Hedmark og Oppland er avgiften 6,4 prosent.

Utgangspunktet er at satsen for arbeidsgiveravgift beregnes etter hvor virksomheten er registrert. Dette innebærer at et bemanningsforetak som er registrert i en kommune i tiltakssonen, vil betale en lavere sats enn et tilsvarende foretak etablert i Sone I. Det er to unntak fra dette som er relevant i denne sammenheng. For det første vil underavdelinger vurderes for seg, noe som innebærer at registreringskommunen for den enkelte underavdeling avgjør hvilken avgift som skal betales for arbeidstakere som leies ut fra disse. For det andre så vil ikke registreringskommunen være avgjørende dersom virksomheten leverer tjenester til mottakere som befinner seg i kommuner tilhørende andre avgiftssoner. I slike tilfeller vil virksomhetene være pliktige til å betale den avgiftssatsen som gjelder i den kommunen hvor tjenesten leveres. Et bemanningsforetak som registrerer seg i Finnmark, men hvor arbeidstakerne i hovedsak utfører arbeid i Oslo, vil dermed måtte betale 14,1 prosent i arbeidsgiveravgift. Det avgjørende er om den enkelte arbeidstaker arbeider i en annen sone i mer enn halvparten av tiden i hver avgiftstermin.²⁶

Faktisk registrering og kontroll

Ved at virksomhetene kan spare utgifter på å registrere seg i soner med lav arbeidsgiveravgift, kan en slik fiktiv registrering kunne fremstå som attraktiv for enkelte bedriftseiere. I og med at utleie av arbeidskraft ikke er en stedbunden virksomhet, kan dette være enklere å gjennomføre i denne bransjen. Ut fra opplysninger i Enhetsregisteret kan en se om det er en høy andel virksomheter som er registrert under næringskoden for arbeidskraftutleie i tiltakssonene, og en kan også gå inn og studere nærmere hva som fremstår som det egentlige geografiske markedet for bemanningsbedriftene ut fra hvordan de markedsfører seg selv på Internett eller gjennom andre kanaler.

Vår gjennomgang omfattet virksomheter registrert i Enhetsregisteret under næringskoden for utleie av arbeidskraft (NACE 78.200) per november 2012. Vi så på bedrifter

²⁶ Se Stortingsvedtak om fastsetting av avgifter mv. til folketrygden 2012.

registrert i de tre nordligste fylkene med unntak for Bodø og Tromsø. Dette omfatter i alt 31 virksomheter som er registrert i kommuner uten arbeidsgiveravgift, og 80 virksomheter i Sone IV hvor satsen er 5,1 prosent. Antallet virksomheter i den avgiftsfrie sonen tyder ikke på at det er utbredt å registrere bemanningsforetak i disse kommunene.

Blant de 31 virksomhetene registrert i Sone V er det sju underavdelinger til selskaper med hovedkontor andre steder i landet. Disse synes å skulle betjene lokale markeder. Av de 24 gjenværende er det elleve som ut fra andre offentlige tilgjengelige kilder fremstår som å være reelt lokalisert i andre deler av landet og i all hovedsak i Sør-Norge. Selv om dette omfatter et lavt antall bedrifter, må imidlertid andelen (11 av 31) sies å være betydelig. Dette innebærer likevel ikke at disse virksomhetene ikke betaler arbeidsgiveravgift for sine ansatte – dette vil avhenge av hva som rapporteres til skattemyndighetene.

Hvis en ser på bemanningsforetak i Sør-Troms og Nordland, er andelen av det som fremstår som fiktiv registrering, svært lav. Her er det 29 underkontorer, og av de gjenværende 51 virksomhetene er det mellom to og seks som ikke ser ut til å ha tilknytning til registreringsplassen.

Spørsmålet er så hvordan myndighetene fører kontroll med om registreringen er i tråd med hvor aktiviteten finner sted. Ifølge Skatteetaten skal utleiebedriftene selv oppgi hvor arbeidstakerne utfører sine oppdrag. Ut over dette vil kontrollene gjennomføres av Kemneren i de enkelte kommunene. Unntaket er utenlandske selskaper som er registrerte i Norge. For disse ligger kontrollansvaret på Skatteoppkrever utland. Offentligheten har ikke tilgang til opplysninger om hvorvidt selskapene betaler arbeidsgiveravgift. I Sverige er muligheten for å få opplysninger noe større sammenlignet med i Norge. Dette omfatter opplysninger om hvor mye virksomheten har betalt i arbeidsgiveravgift de siste tre måneder (blankett 4820). Disse opplysningene gis uten vederlag og kan være nyttige når det gjelder å få oversikt over hvor mange ansatte de ulike selskapene betaler arbeidsgiveravgift for, og hvilken lønn det tas utgangspunkt i. Uten at vi i denne sammenheng har vurdert hvilke ulemper et slikt system medfører for de ulike virksomhetene, er det ikke tvil om at tilgang til disse opplysninger kan bidra til at tillitsvalgte og media i større grad har mulighet til å skaffe seg informasjon om selskaper som opererer i Norge.

Utsendte arbeidstakere

Alle som arbeider i Norge, skal være medlem av folketrygden. Dette gjelder imidlertid ikke for arbeidstakere som sendes fra et annet land for å arbeide midlertidig i Norge. For disse gjelder egne regler. EU har vedtatt regelverk som skal koordinere de ulike lands trygdeordninger. Den gjeldende forordning trådte i kraft i 2010.²⁷ Utgangspunktet

²⁷ Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 883/2004 av 29. april 2004 om koordinering av trygdeordninger. Den erstatter rådsforordning (EØF) nr. 1408/71, men innebærer ingen realitetsendringer for det som er tema i dette kapittel.

er at en person som har rett til trygdeytelser i et land, ikke skal tape denne retten ved å flytte til en annen medlemsstat (Europaportalen 2012). Hvorvidt det skal betales arbeidsgiveravgift og trygdeavgift av lønnen til utsendte arbeidstakere, avhenger av om arbeidstakerne er medlem av den norske folketrygden. Regelverket legger imidlertid opp til at arbeidstakere som sendes til Norge for å arbeide, kan velge å bli stående i hjemlandets trygdeordning i flere år. Avgiftene skal da betales til det landet hvor vedkommende er medlem i trygden, og i henhold til nasjonale regler om avgifter og innbetaling (Fafo Østforum 2005). Disse arbeidstakerne vil heller ikke ha rett på ytelser etter folketrygdloven.

Hovedregelen er at en person som til vanlig arbeider i et land (bostedslandet), for så midlertidig å sendes til et annet land (vertslandet), er omfattet av lovgivningen i hjemlandet så lenge utsendelsen ikke planlegges å vare lenger enn i 24 måneder.²⁸ Tilsvarende gjelder selvstendig næringsdrivende som tar midlertidige oppdrag i andre land. Dersom vedkommende normalt bytter på å arbeide i to ulike land, skal han være omfattet av lovgivningen i bostedslandet så lenge en vesentlig del av arbeidet skjer der. Ut over disse to årene kan arbeidstakere også søke om medlemskap i hjemlandets ordning så fremt lønnen utbetales fra dette landet.

Arbeidstakere som vil stå tilmeldt hjemlandets trygdeordning, skal få utstedt et A1-skjema (tidligere E-101 og E-102) som skal fremvises til myndighetene i vertslandet.²⁹ Dette vil unnta både arbeidsgiver og arbeidstaker fra plikten til å betale avgifter til den norske folketrygden (Fafo Østforum 2005).

En 24-månedersperiode må følges av to måneders arbeid i hjemlandet før en ny 24-måneders periode kan påbegynnes. Dersom utenlandsoppholdet allerede fra starten av var ment å vare lenger enn 24 måneder, vil arbeidstakeren bli omfattet av vertslandets system fra første dag. De to aktuelle medlemsstatene kan imidlertid inngå en avtale om fritak for en lengre periode. Dette skjer i praksis ved at arbeidstakeren søker om unntak fra utsenderlandet. Dersom myndighetene i dette landet samtykker, kontaktes norske myndigheter. Også norske myndigheter må samtykke dersom arbeidstakeren skal kunne fortsette i utsenderlandets trygdeordning. Normalt godtas fritak i opptil fem år (Fafo Østforum 2005).

Vil det være lønnsomt for arbeidstakerne å fortsette under hjemlandets trygdelovgivning? Svaret på dette spørsmålet vil både bero på avgiftsnivået i de ulike landene, hvordan dette kontrolleres, samt hvilke ytelser arbeidstakerne får ved å være medlem i de ulike ordningene. I tabell 5.1 har vi laget en oversikt over avgiftsnivået i de ulike land. Som vi ser, er det mange land som har langt høyere avgifter enn Norge, men også enkelte som ligger langt lavere. Kypros er et land som frem til nå har hatt lave avgifter, og i Norberg & Lundh (2012) trekkes landet frem som et populært sete for enkelte

²⁸ Se forordningen artikkel 12. Tidligere var grensen tolv måneder.

²⁹ Disse skjemaene skal nå utveksles elektronisk mellom landene.

Tabell 5.1 Oversikt over satser for sosiale avgifter for enkelte europeiske land 2011. Prosent.

Land	Trygdeavgift	Arbeidsgiveravgift	Selvstendig næringsdrivende	Kommentar
Belgia	13,07	34,77	22	
Bulgaria	12,9	17,9	-	
Danmark	(8)	0	0	TA: Regnes ikke som trygdeavgift, men en arbeidsmarkedsavgift som henger sammen med medlemskap i trygdeordningen. I tillegg kommer bidrag til pensjonsfond, fødselspermisjon med mer. I tillegg frivillig bidrag til A-kasse (arbeidsledighetsforsikring).
Estland	2,8	34,4	33	
Finland	6,12	22,5	22,52	
Frankrike	13,7	41,60	40,63	TA + AGA + SN: Reduseres ved høyere lønn
Irland	4	8,5	4	AGA 10,75 for lønn over €18 512
Island	8	8,6	-	
Italia	9,49		20	
Kypros	6,8	6,8	-	
Latvia	11	24,09	-	
Litauen	9	30,7	37,5	SN: Kan variere etter type aktivitet
Nederland	31,15	7,96	31,15	AGA. 12,16 for lønn over € 16 965
Norge	7,8	14,1 snitt 13,1)	11	TA: Ikke for de første NOK 39 600
Polen	13,71	17,48-21,64	27,19	
Portugal	11	23,75	29,6	
Romania	10,5 + 6	20,8 + 6,8	-	AGA: Høyere for tungt arbeid
Sverige	7	31,42	28,97	TA: Ikke for de første SEK 18 104
Tyskland	20,63	19,73	-	TA + AGA: Reduseres ved høyere lønn
UK	12	13,8	9	TA: Reduseres ved høyere lønn

Kilde: OECD, supplert med opplysninger fra kpmg.com. Tabellen gir et noe forenklet bilde av det faktiske regelverket, og flere av statene har for eksempel ulike satser alt etter lønnens størrelse. Det finnes også andre pålagte avgifter som vil påvirke det totale kostnadsnivået. For en fullstendig oversikt over sosiale avgifter, se <http://www.oecd.org/tax/taxpolicyanalysis/oecdtdatabase.htm#ssc>. «-» betyr at informasjon mangler.

bemanningsforetak. Dette er både knyttet til lave satser, men også til at det er vanskelig å få innsyn i hvilke avgifter som faktisk er betalt. EU-forordningen (EØS 883/04) om koordinering av trygdeytelser setter imidlertid krav til tilknytning til bostedslandet for at arbeidsforholdet skal høre inn under det landets trygdesystem. Dette innebærer at et kypriotisk foretak som leier ut polske arbeidstakere som aldri har jobbet på Kypros, ikke kan få utstedt A1-skjema fra kypriotiske myndigheter. Hvorvidt de ikke får A1-skjema i praksis, er imidlertid avhengig av de enkeltes landenes evne og vilje til å holde kontroll med dette regelverket.

Kontroll med betaling av avgifter til folketrygden

Arbeidsgiver har en rekke registreringsplikter som brukes i myndighetenes kontrollarbeid. Alle arbeidsgivere som benytter arbeidstakere for utførelse av arbeid i Norge, skal registrere seg selv og arbeidstakerne i NAVs arbeidsgiver- og arbeidstakerregister (Aa-registeret). Både NAV, Skattedirektoratet, sentralskattekontorene, kommunekasserere og kemnerkontorer har adgang til disse opplysningene. Offentligheten har imidlertid ikke mulighet til å slå opp i registeret. Oppslag i Bedrifts- og foretaksregisteret (SSB) vil imidlertid gi opplysninger om antall ansatte som er hentet fra dette Aa-registeret, om enn med én måneds etterslep (opplysninger fra SSB). Når det gjelder arbeidstakere som er utsendt til Norge for å jobbe, vil de som regel ikke finnes i Aa-registeret, og opplysninger om antall ansatte vil ikke komme opp ved oppslag i Enhetsregisteret. Dette henger sammen med at det finnes en egen rapporteringsplikt knyttet til disse. Oppdragsgivere som har satt ut arbeid til virksomheter som er hjemmehørende i utlandet, eller personer bosatt i utlandet, skal rapportere dette inn etter ligningsloven § 6-10. Oppdragstaker (arbeidsgiver) har også plikt til å gi opplysninger om arbeidstakere som benyttes for å utføre oppdraget. For at arbeidsgivere ikke skal måtte rapportere inn de samme opplysningene to ganger, så er de fritatt for plikten til å rapportere arbeidstakerne inn til Aa-registeret.³⁰ Arbeidstakere rapportert inn til Sentralskattekontoret for utenlandssaker føres i et eget register som dette kontoret forvalter. Disse registrene samkjøres ikke, men myndighetene vil gjøre oppslag mot begge registrene i sitt arbeid.

Ligningsmyndighetene kan til enhver tid kreve å gjøre seg kjent med regnskapet til utenlandske selskaper som driver virksomhet i Norge (ligningsloven §§ 4-10 og 6-15). Skatteoppkreveren kan også føre kontroll med at arbeidsgivere beregner arbeidsgiveravgift på riktig måte (folketrygdloven § 24-4). For utsendte arbeidstakere er det Skatteoppkrever utland (SU) som gjennomfører kontroller på dette området. Dette skjer både gjennom kontorkontroller og gjennom fysiske kontroller på bedriftene. SU foretar også enkelte kontroller i utlandet gjennom samarbeid med utenlandske myndigheter.

Oppsummering

- Arbeidsgiveravgiften er differensiert i Norge, noe som kan være en motivasjon for å registrere virksomheter i andre kommuner enn der driften i realiteten foregår.
- 11 av 31 bemanningsforetak registrert i kommuner uten arbeidsgiveravgift synes ikke å drive virksomhet i de kommunene de er registrert i.
- Arbeidstakere som sendes til Norge for å jobbe midlertidig, kan velge å bli stående i hjemlandets trygdeordninger. Hvorvidt det vil være lønnsomt å bli stående i

³⁰ Arbeidsgivere som er omfattet av rapporteringsplikten etter ligningsloven § 6-10, er fritatt fra meldeplikten til Aa-registeret etter folketrygdloven.

hjemlandets ordning, vil bero på avgiftsnivået i de ulike landene, hvordan dette kontrolleres, samt hvilke ytelser arbeidstakerne får ved å være medlem i de ulike ordningene.

5.2 Skatt

Personer bosatt i Norge eller selskaper som er hjemmehørende i Norge, skal skatte til Norge, se skatteloven §§ 2-1 og 2-2. Disse har altså en alminnelig skatteplikt til Norge. Selv om selskaper og personer ikke er bosatt i Norge, kan de likevel måtte skatte til Norge for lønn og vederlag som de har tjent opp her i landet (begrenset skatteplikt). Hvordan skatteplikten skal fordeles mellom ulike land, er regulert i mellomstatlige skatteavtaler. Totalt har Norge inngått rundt 90 slike avtaler, og dette dekker de fleste land der dette er av praktisk betydning. Avtalene bygger på en standard utviklet av OECD og ser i hovedsak lik ut uavhengig av hvilke land det er tale om. Der det ikke finnes slike avtaler, vil spørsmålet om skatteplikt i sin helhet reguleres av norsk internrett. I det følgende vil vi kort skissere hva som gjelder for bemanningsforetak og ansatte i disse der de opererer i ulike land.

Personbeskatning

Utgangspunktet er altså at utenlandske arbeidstakere som arbeider i Norge, skal skatte til Norge for lønn og vederlag opptjent her til lands. Dette gjelder imidlertid ikke i alle tilfeller. Skatteavtalene har som regel et unntak fra dette prinsippet kalt «montørregelen» (som regel artikkel 15 nr. 2 i de ulike avtalene). For å unngå skatteplikt til Norge for arbeid som utføres her, er det tre vilkår som alle må være oppfylt:

- Arbeidstakeren oppholder seg midlertidig i Norge under 183 dager i en 12-månedersperiode (eller 270 dager over 36 måneder). Dersom en er i Norge lenger enn dette, skal en likestilles med det å være bosatt. Dette innebærer at også disse som hovedregel skal skatte til Norge av all inntekt (alminnelig skatteplikt). Med kortere arbeidsoppdrag menes de som ikke varer lenger enn 183 dager i løpet av et år.
- Arbeidsgiveren er ikke bosatt i Norge, og lønnen utbetales ikke fra et fast driftssted (se nedenfor) i Norge.
- Arbeidstakerne er ikke leid inn fra en produksjonsbedrift eller et bemanningsforetak. Arbeidstakere som leies ut fra en virksomhet i utlandet til Norge, skal skatte av inntekten som vedkommende får fra dette arbeidet fra dag én. Dette gjelder selv

om lønnen utbetales i hjemlandet. Avgjørende er at lønnen gis for arbeid som er utført i Norge.

Unntaksregelen for arbeidsutleie gjør at ansatte i bemanningsforetak alltid skal skatte til Norge for inntekt opptjent her. Tilsvarende gjelder for ansatte som er leid ut fra produksjonsbedrifter. Dette er som regel regulert i nyere skatteavtaler og fremgår for eksempel av skatteavtalen med Polen. I avtalens artikkel 14 (2) fremgår det at 183-dagersregelen ikke gjelder ved utleie av arbeidskraft.³¹ Tilsvarende bestemmelser finnes i protokollen til skatteavtalen med Litauen. Det finnes imidlertid land der dette ikke er regulert, og en kan spørre seg om Norge også da har adgang til å skattlegge disse arbeidstakerne fra første dag. Disse kan jo risikere at også hjemlandet anser dem som skattepliktig dit. I praksis vil imidlertid norske skattemyndigheter behandle arbeidstakerne på samme måte uavhengig av om dette er uttrykkelig regulert i skatteavtalene eller ikke. Bakgrunnen for dette er at de ved innleie har en annen fortolkning av hvem som er arbeidsgiver i skattemessig forstand, enn det en vil ha dersom en ser på dette fra et arbeidsrettslig ståsted. I og med at innleier er den som leder og styrer arbeidet, vil denne anses som arbeidsgiver, og arbeidsgiver anses da å ha et fast driftssted i Norge. Dette er også i tråd med OECDs forståelse av hvordan avtalene skal tolkes.³²

Skattereglene innebærer at skillet mellom entrepris og utleie blir sentralt for om arbeidstakere skal skatte til Norge for lønn og vederlag opptjent ved arbeid her. Dette kan illustreres med følgende eksempel. Et polsk malerfirma skal utføre et oppdrag i Bergen og sender sine malere fra Polen til Bergen for å utføre jobben. Disse arbeidstakerne skal ikke skatte til Norge for den lønnen de får for arbeidet i Bergen dersom de oppholder seg her under et halvt år. Arbeider de imidlertid i Norge over et halvt år, skal de skatte til Norge av hele lønnen de får betalt for oppdraget. Blir disse arbeidstakerne derimot leid inn, enten fra malerfirmaet eller fra et bemanningsforetak, skal de skatte til Norge fra første dag, uavhengig av hvor lenge oppdraget varer.

Bedriftsbeskatning

Hvorvidt et utenlandsk selskap skal skatte til Norge, vil avhenge av hvilken tilknytning selskapet har til Norge, og om selskapet er lokalisert i en stat Norge har skatteavtale med eller ikke. Utgangspunktet etter norsk internrett er at virksomheter som leier ut arbeidstakere til Norge, har begrenset skatteplikt til Norge (skatteloven § 2-3 (1) bokstav b). Kravet til virksomhet i Norge er imidlertid strengere i skatteavtalene. Her heter det at skatteplikt kun inntre dersom selskapet har «fast driftssted» i Norge.

³¹ Se Prop 59 S (2009-2010).

³² "Proposed clarification of the scope of paragraph 2 of article 15 of the model tax convention" (5.4.2004), punkt 8.6.

For at et selskap skal anses som å ha fast driftssted, må det foreligge en geografisk tilknytning ved at forretningen drives fra et fast sted, det må ha foregått over en viss tid (normalt seks måneder), og virksomheten må faktisk drives gjennom dette stedet. Som eksempler kan nevnes et sted for ledelse, en filial, et kontor og en fabrikk.³³ Dersom utleie av arbeidskraft drives eller bestyres fra Norge, kan bemanningsforetaket derfor kunne bli skattepliktig til Norge. I praksis vil imidlertid de fleste selskapene ikke ha noen skatteplikt til Norge, dette fordi de som regel kommer fra et land som Norge har inngått skatteavtale med, og at de sjelden har kontorfasiliteter eller lignende her i landet. Som et eksempel på dette kan nevnes et selskap som leverer arbeidskraft til næringsmiddelindustrien. Selskapet leier kun ut arbeidstakere til Norge og kun til én virksomhet. Omsetningen i 2011 var på rundt 30 millioner norske kroner. Utleiebedriften drives imidlertid fra utlandet og har ikke noe fast driftssted i Norge. Selskapet skal dermed ikke skatte til Norge, men til hjemlandet.

Også for bedriftsbeskatningen vil det kunne ha betydning om virksomheten leier ut arbeidstakere eller skal gjennomføre et oppdrag i form av en entreprise. Etter skatteavtalen med Polen vil en virksomhet som utfører oppdrag på en byggeplass, bli skattepliktig til Norge etter tolv måneder. En bemanningsbedrift som leverer arbeidstakere til en byggeplass, vil imidlertid følge hovedregelen om hva som regnes som et fast driftssted. Skatteplikten for bedrifter som leverer tjenester til byggeplasser, vil dermed kunne være ulik alt etter om dette er organisert som en entreprise eller et utleieforhold. Hva som vil lønne seg, vil avhenge av skattelovgivningen i hjemlandet og hvordan denne praktiseres.

Skattemyndighetene skiller mellom norske og utenlandske NUF. Alle NUF er i prinsippet utenlandske, men i den grad disse ikke har noe aktivitet i opprinnelseslandet og kun er opprettet for å unngå norske krav til aksjeselskaper med videre, så vil skattemyndighetene kunne skjære igjennom og ligne disse som norske selskap. Mens reelle NUF lignes av SFU, vil norske NUF overføres til lokale skattekontor.

OECDs mønsteravtale for skatteavtaler fastsetter også at dersom et selskap utøver virksomhet ved hjelp av selvstendige agenter, så vil ikke dette medføre skatteplikt for selskapet. Dersom agenten derimot ikke er uavhengig, kan selskapet anses å ha fast driftssted i Norge. Dette kan ha betydning der formidling av utleid arbeidskraft skjer via et norsk etablert selskap uten at dette har fast driftssted i Norge.

Solidaransvar

Andre regler som også har betydning i denne sammenheng, er skattebetalingslovens regler om solidaransvar. I § 4-1 nedfelles det en særregel for utleie av arbeidskraft.

³³ Dette følger av mønsteravtalen for skatteavtaler utarbeidet av OECD artikkel 5. <http://www.oecd.org/tax/taxtreaties/1914467.pdf>

Dette gjelder både for utleie fra bemanningsforetak og ved produksjonsutleie. I slike tilfeller har innleiebedriften et likt ansvar som arbeidsgiver når det gjelder betaling av skatt, herunder forskuddstrekk. I praksis omfatter det solidaransvar for skattetrekk, arbeidsgiveravgift og plikten til å levere lønns- og trekkoppgaver. Dette innebærer at virksomheter som leier inn personer, løper en større risiko enn virksomheter som setter ut arbeid på entreprisekontrakter. Partene kan riktignok inngå avtale om at bare en av dem skal ha ansvar, men dette gjelder bare så langt skatteinnkreveren har godtatt dette. Formålet med denne bestemmelsen er at det skal være lettere for skattemyndighetene å få frem opplysninger om hvem som er ansvarlig arbeidsgiver. Dette innebærer at der partene legger frem avtale om hvem som skal ha ansvaret, så godtas denne.

Internprising i internasjonale konserner

Der utleie av arbeidskraft skjer innenfor et konsern, vil det kunne oppstå problemstillinger knyttet til prising av tjenestene. Fastsettelsen av internprisen påvirker den skattepliktige inntekten i de enkelte selskapene og har dermed direkte betydning for beskatningen. Ved bruk av uriktig internprising er det mulig å unndra store skattebeløp (NOU 2009: 4:51). Dette kan for eksempel gjøres ved at en selger en vare til et stråselkap (for eksempel lokalisert i et skatteparadis). Varen selges så videre til et annet selskap til høyere pris. En slik transaksjon vil innebære en inntektsoverføring til stråselskapet fra resten av selskapene i konsernet (NOU 2009: 19). Etter retningslinjer utformet av OECD, som gjelder i Norge, skal prisingen skje som om avtalen ble inngått mellom to uavhengige parter.

For skattemyndigheter i utviklingsland, som ofte har svært begrenset administrativ kapasitet, er det vanskelig å bevise at priser som oppgis, er feil i forhold til reelle markedspriser. Det kan også være nesten umulig å få tilgang til opplysninger fra skatteparadis (Meld. St. 25 (2012-2013)).

Skatteparadis

Det er økende oppmerksomhet på hvordan skatteparadiser er med på å unndra store summer fra skattlegging, og store selskaper som Apple og Starbucks har blitt trukket frem som eksempler på bedrifter som betaler lite skatt gjennom å benytte seg av at enkelte stater har lave skattenivå.³⁴ OECD (1998) definerer skatteparadiser som å være land med lav eller ingen skatt og som i tillegg har skattesystemer tilpasset gjennomstrømmingsselskaper, har mangel på innsyn i eierskap til selskaper, og som mangler effektiv informasjonsutveksling med andre lands skattemyndigheter. Egne statsborgere

³⁴ Se for eksempel BBC News <http://www.bbc.co.uk/news/business-20197710> og <http://www.bbc.co.uk/news/business-19967397>

som driver næringsvirksomhet i landet, må normalt betale skatt og offentliggjøre selskaper. Utlendinger, derimot, tilbys svært gunstige skattevilkår og skattemessig tilhørighet selv om selskapene de representerer, har sin drift og faktiske ledelse i andre land (Meld. St. 25 (2012-2013)). Skattesystemene er ofte satt opp for å ha virkning for andre stater og omtales som «ringfencing». Lav eller ingen skatt på kapitalinntekter er med på å gjøre skatteparadisene attraktive, men det er kombinasjonen av de ulike kjennetegnene som gjør at skatteparadisene er skadelige for andre land. Strukturene er også egnet til å gjennomføre og skjule mange ulike former for kriminalitet hvor det er viktig å skjule identiteten til dem som står bak, hvor kriminaliteten foregår, og hva den består i. (NOU 2009: 14:15).

Ifølge Henry (2012:2) finnes det per i dag om lag 80 stater eller jurisdiksjoner som kan benyttes til å unngå beskatning. Det er beregnet at i 2010 ble mellom 21 og 32 tusen milliarder amerikanske dollar (120–184 tusen milliarder norske kroner) ført gjennom skatteparadiser. Dette gjelder kun finanser – i tillegg kommer fast eiendom, gull og andre verdigjenstander. De klassiske skatteparadisene er ikke alene om å tillate ordninger som er ugunstige for andre stater. Både Nederland og Irland er viktige land for personer som ønsker å unndra skatt gjennom bruk av såkalte gjennomstrømnings-selskaper i kombinasjon med selskaper i skatteparadisene (NOU 2009: 19:16).

Skatteavtaler mellom statene kan brukes for å unngå skatt på inntekter. Dersom et land beskatter visse typer inntekter, og et annet land ikke har skatt på samme type inntekter, kan skatteavtalene brukes til overføre denne type inntektene fra et land til et annet og dermed unngå beskatning. Moderne dataprogrammer gjør det forholdsvis enkelt å finne frem i skatteavtalene og minimalisere skatten ved bruk av avtalene (NOU 2009: 4).

En måte å unngå skattlegging på er å opprette et «basisselskap» i et skatteparadis og la dette være eier av den inntekten som skapes. Skatteplikt for aksjonærene skjer da først når disse får utbetalt utbytte. Det er også mulig å redusere denne skatteplikten gjennom andre typer overføringer til aksjonærene. Dette kan være lån, aksjesalg med mer. For å unngå skatteflukt gjennom basisselskaper har en rekke land, inkludert Norge, innført regler som sier at aksjonærene blir beskattet for sin andel av basisselskapets inntekt (NOU 2009: 4:52). Dette forutsetter imidlertid at en har informasjon om de faktiske forhold ved at selskapene selv eller statene de er etablert i, gir nødvendig informasjon til norske myndigheter. Norge har inngått avtaler med nesten alle de 44 land som OECD regner som skatteparadis. Formålet er å øke informasjonsutvekslingen mellom landene. Avtalene åpner ikke for automatisk utveksling av informasjon, men gir tilgang på forespørsel og i den grad informasjon er registrert og tilgjengelig. Disse avtalene kalles Tax Information Exchange Agreements (TIEA), og bistandsanmodninger med grunnlag i disse går gjennom Skattedirektoratet. I NOU 2009: 14 gis det imidlertid en noe avdempet forhåpning til nytten av disse avtalene. Det pekes på at verdien av avtalene vil begrenses av antall rettsanmodninger om innsyn som fremmes, om det

oppbevares regnskaper, og om staten det bes om innsyn i, setter av ressurser til å imøtekomme anmodningene (s. 25). Enkelte stater har også regler om varsling av kunden dersom det forberedes etterforskning mot vedkommende av hjemlandets myndigheter (Meld. St. 25 (2012-2013)).

Å redusere den ulovlige kapitalflukten krever et omfattende internasjonalt samarbeid. Norge deltar i OECDs globale forum for åpenhet og informasjonsutveksling for skatteformål (Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes). Forumet består av 120 land, herunder de fleste av skatteparadisene. I dette forumet gjennomføres en peer review av alle de tilsluttede landene, der nasjonalt lovverk og praksis holdes opp mot OECDs standard. Landene vil da bli plassert i kategorier alt etter hvor godt de oppfyller denne standarden. Formålet med denne gjennomgangen er å legge et sterkt press på statene for at de skal iverksette de tiltak som er nødvendige for å oppnå en klassifisering som er akseptabel. Arbeidet skal fullføres i løpet av 2014 (Meld. St. 25 (2012-2013)). Norge er også deltaker i en rekke andre internasjonale initiativ, se Meld. St. 25 (2012-2013), pkt. 8.3.

Myndighetssamarbeid over landegrensene

Også utenfor skatteparadisene kan det være tidkrevende å få tilgang til nødvendige opplysninger fra andre staters skattemyndigheter. Vi har ikke i dette prosjektet sett detaljert på hvordan utveksling av opplysninger mellom skattemyndighetene i ulike land fungerer. En av våre informanter fra skattemyndighetene sier imidlertid at det å få opplysninger om selskaper fra andre land kan være tidkrevende. Dette begrunnes med at dette er mellomstatlige forhold som gjør at en forespørsel må gå tjenestevei i Norge før henvendelsen kan gå til den andre staten, der henvendelsen på tilsvarende måte må gå tjenestevei ned til riktig saksbehandler og så samme vei tilbake. Dette kan altså ta tid å få et svar. En annen informant sier at vedkommende har opplevd at henvendelser ikke blir besvart.

I praksis foregår informasjonsinnhenting ved at det sendes henvendelser om bistand til et annet land via det som kalles «kompetent myndighet». Dette er regulert av skatteavtalene og gjelder derfor bare i den grad det er inngått slike avtaler. Kompetent myndighet for Norge er Finansdepartementet, som har delegert oppgaven til Skattedirektoratet, Skatt vest og SFU.

I og med at utenlandske bemanningsforetak som regel ikke er skattepliktige til Norge, føres det lite kontroll med disse av skatteoppkreverne. SU kontrollerer imidlertid arbeidsgiverne med tanke på personbeskatning og arbeidsgiveravgift. I den grad skatteoppkreverne ønsker å gjennomføre kontroller i andre land, går henvendelsen gjennom Skattedirektoratet som kompetent myndighet i disse sakene. Direktoratet sender da henvendelsen videre til kompetent myndighet i det aktuelle landet, og det vil avhenge av samarbeidsvilligheten i de ulike landene hvor godt denne informasjonsutvekslingen

fungerer. Selve kontrollarbeidet utføres av en gruppe på fire personer i SU. Disse velger ut kontrollobjekter, planlegger og gjennomfører kontrollene. Ifølge en informant fra SU legger de stor vekt på utvelgelsen. Dette skjer blant annet på grunnlag av informasjon fra andre i etaten og eksterne, gjennomgang av informasjon, herunder lønns- og trekkoppgaver. Selve kontrollen kan enten skje gjennom en kontorkontroll eller en stedkontroll. Kontorkontroll innebærer at det skjer skriftlig gjennom en henvendelse til de aktuelle kontrollobjektene, mens ved stedkontroll reiser de ut og besøker bedriftene for å gjennomgå informasjon der. Stedkontroll gjennomføres både i Norge og i utlandet. SU gjennomfører jevnlig kontroller i de nordiske landene og i Storbritannia og har også vært i Nederland og Tyskland. Dette oppleves som uproblematisk, og samarbeidet fungerer godt. Kontroller i de østeuropeiske landene oppleves derimot som noe mer problematisk. Når det gjelder polske myndigheter, kan det være vanskelig å komme i dialog. SU har arbeidet for å få til et samarbeid med disse landene og håper at dette skal løse seg på sikt. Skatteavtalene forplikter statene til å samarbeide med hverandre, men det er ikke nærmere regulert hvordan dette skal skje.

I praksis kan disse landene si at de heller vil skaffe oss informasjonen, og sende over en bunke med dokumenter på litauisk. (Informant, Skatteetaten)

Myndighetene i Latvia oppleves som mer positive enn andre østeuropeiske land. SU har så langt ikke erfaringer med hvordan samarbeidet er med Bulgaria og Romania.

Kontrollene har avslørt ulike former for uregelmessigheter. Dette omfatter:

- at virksomhetene kun innberetter en del av lønnen
- at de bruker feil koder
- at de bruker falske timelister og falske kvitteringer
- at innberetning av godtgjørelser og naturalytelser mangler
- at bruttolønnen er redusert med pendlerutgifter
- at arbeidsgiveravgiften er feil beregnet
- at kontakter ikke er rapportert til SFU
- at arbeidstakere ikke er rapportert til SFU

Informantene ga ikke noe uttrykk for at de hadde for lite ressurser til å gjennomføre nødvendige kontroller knyttet til skatteinnkreving. Det kan imidlertid stilles spørsmål om hvorvidt dagens bemanning er tilstrekkelig. Totalt fire stillinger er satt av til denne typen arbeid, og som en del av dette inngår også informasjonsarbeid i forbindelse med

løns- og trekkoppgavene. I 2011 gjennomførte avdelingen 28 kontroller, mens de i 2012 gjorde 11. Antallet kontroller vil avhenge av hvor store og ressurskrevende disse er, og det lavere antallet i 2012 kan komme av at det fremdeles var en del etterarbeid med kontrollene fra 2011. I 2012 førte kontrollene til et forslag til økning i innrapportert lønnssum på 138 millioner kroner og et forslag på endret grunnlag for arbeidsgiveravgift på 114 millioner kroner.

Oppsummering

- Arbeidstakere som leies ut fra en virksomhet i utlandet til Norge, skal skatte av inntekten som vedkommende får fra dette arbeidet fra dag én. Dette gjelder enten utleien skjer fra et bemanningsforetak eller en produksjonsbedrift. Skattereglene er dermed ulike alt etter om arbeidstakerne leies ut, eller om de utfører arbeid som et ledd i en entreprise.
- Utenlandske bemanningsbedrifter vil kun være skattepliktige til Norge dersom de har «fast driftssted» i Norge. Dersom virksomheten leier ut arbeidskraft til Norge uten å ha kontor eller andre fasiliteter her i landet, vil det ikke inntre noe skatteplikt.
- Utenlandske foretak som i realiteten anses som norske, vil likevel være skattepliktige til Norge. I den grad det kun er snakk om et postbokselskap uten aktivitet i utlandet, vil norske skattemyndigheter foreta en gjennomskjæring.
- Norske selskaper som leier inn arbeidskraft, vil være solidarisk ansvarlig med utleieselskapet når det gjelder skatter og avgifter. Et slikt ansvar eksisterer ikke ved entreprisekontrakter.
- Transaksjoner mellom selskaper i ulike land kan bidra til å unndra store summer fra skattlegging. Det er vanskelig å avdekke denne type skatteunndragelse der pengene går via selskaper i skatteparadiser. Norge arbeider gjennom internasjonale forum for å bidra til at skatteparadiser skal endre regelverk og praksis slik at det er mulig å avdekke denne type skatteunndragelser.
- Norge har gjennom skatteavtaler inngått gjensidige forpliktelser med en rekke land om informasjonsutveksling. En del av dette skjer automatisk, men kompetente myndigheter i de ulike landene kan også sende konkrete henvendelser om informasjon. Det varierer fra land til land hvor godt dette samarbeidet fungerer.
- Skatteoppkrever utland gjennomfører kontroller av utenlandske selskaper i samarbeid med myndighetene i disse landene. Formålet er å se på personbeskatning og arbeidsgiveravgift. I 2011 og 2012 ble det til sammen gjennomført kontroller i 39 virksomheter i utlandet. Også på dette området er det ulike erfaringer med samarbeidet i ulike land.

5.3 Merverdiavgift

Utleie av arbeidskraft er som hovedregel avgiftspliktig, noen som innebærer at bemanningsforetak som leier ut arbeidskraft, skal beregne en merverdiavgift på 25 prosent ved levering av tjenesten (mval § 13). Det finnes imidlertid enkelte unntak fra denne regelen ved utleie av arbeidskraft til enkelte bransjer. Dette henger sammen med at enkelte tjenester faller utenfor avgiftsplikten, og omfatter:

- utleie til sosiale institusjoner og helsetjenester – for eksempel leger, hjelpepleiere og annet helsepersonell, men ikke administrativt ansatte og renholdere
- utleie til undervisningstjenester

For øvrige utleieoppdrag skal det beregnes merverdiavgift. Dette gjelder for alle oppdrag som utføres i Norge, noe som innebærer at utenlandske selskaper som leverer tjenester i Norge, også skal beregne slik avgift og registrere seg i Merverdiavgiftsregisteret.³⁵ Dette gjelder imidlertid ikke dersom det er snakk om fjernlevering av tjenester. I slike tilfeller er det mottakeren av tjenestene som skal beregne og betale merverdiavgift av disse. Siden 2001 har Skattedirektoratet lagt til grunn at utleie av arbeidskraft skal anses som fjernlevering av tjenester.³⁶ Dette innebærer at virksomheten i utlandet ikke har plikt til å foreta avgiftsmessig registrering i Norge og kan fakturere utleien uten norsk merverdiavgift. Dette innebærer i praksis at utenlandske bemanningsforetak normalt ikke vil betale merverdiavgift av sine tjenester i Norge. Den norske mottakeren, altså innleiebedriften, vil på sin side måtte beregne og betale merverdiavgiften. Normalt vil dette ikke påføre den norske oppdragsgiveren noen ekstra kostnader da dette vil være fradragsberettiget på inngående moms. Det kan imidlertid være utfordrende å få avgiften innbetalt i de tilfeller hvor den avgiftspliktige ikke har fradragsrett for inngående avgift på slike anskaffelser (NOU 2009: 4:57).

En særregel gjelder for selskaper som inngår i samme konsern. Dersom innleieselskapet eier minst 85 prosent av utleieselskapet, kan selskapene fellesregistreres for moms. Dette innebærer at det ikke skal beregnes moms for tjenester mellom disse selskapene. En slik fellesrapportering forutsetter imidlertid at selskapene også har en omsetning til andre enn dem som går inn i fellesregistreringen. Dette var et av de sentrale punktene knyttet til selskapet Finanspersonell som var deleid mellom DnB NOR (85 prosent) og Adecco (15 prosent). Selskapet leide kun ut vikarer til DnB NOR og

³⁵ Utenlandsk næringsdrivende som ikke har fast forretningssted i Norge, skal registrere seg med representant. Den næringsdrivende plikter å sende terminvise omsetningsoppgaver til skattekontoret – normalt seks ganger per år.

³⁶ Dette fremgår nå av merverdiavgiftsloven § 11-3, jf. § 3-30. At en slik forståelse er lovlig, er også bekreftet av Høyesterett i en dom fra 2007 og er også i tråd med hva som ellers gjelder innenfor EU, se rådsdirektiv 2006/112/EF.

uten at utleien ble tillagt merverdiavgift. Dette gav DnB NOR og Adecco til sammen 300 millioner kroner i sparte kostnader.³⁷

Oppsummering

- Det skal beregnes merverdiavgift for de fleste utleieoppdrag.
- Dette gjelder i utgangspunktet også for utenlandske selskaper som leverer tjenester i Norge. Utleie av arbeidskraft anses imidlertid som fjernlevering av tjenester. I slike tilfeller skal ikke den utenlandske virksomheten beregne merverdiavgift, men dette gjøres av den norske oppdragsgiveren.
- Selskaper som inngår i samme konsern, og der eierskapet utgjør 85 prosent, trenger ikke å beregne merverdiavgift på tjenester som leveres fra det ene selskapet til det andre.

5.4 Skillet mellom arbeidstaker og selvstendig næringsdrivende

Både arbeidsvernslovgivningen og skatte- og avgiftsregelverket skiller mellom arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende. Om et bemanningsselskap leier ut arbeidstakere eller formidler selvstendige, vil derfor ha betydning for hvilke plikter de er pålagt, og hvilke rettigheter arbeidstakerne / de selvstendige har. Dette kan være en motivasjon for enkelte aktører til ikke å ansette, men kun å formidle arbeidskraft. Vi skal i dette avsnittet beskrive forskjellene mellom disse to kategoriene.

Mens arbeidstakere fullt ut vil være omfattet av arbeidsmiljøloven, gjelder loven i utgangspunktet ikke for selvstendig næringsdrivende, se tabell 5.2 som viser hvilke bestemmelser henholdsvis arbeidstakere, ikke ansatte arbeidstakere (frilansere / selvstendige oppdragstakere) og selvstendig næringsdrivende er omfattet av.³⁸ Tilsvarende vil dette ha betydning i relasjon til skatte- og avgiftsregelverket. Dette gjelder både for avgifter til folketrygden, skatt og merverdiavgift. Skillet mellom de kategoriene kan i praksis være noe vanskelig å trekke. Det må foretas en helhetlig vurdering av arbeidsforholdet.³⁹

³⁷ <http://www.aftenposten.no/okonomi/innland/article3734048.ece#.UVrHdJOeNoM>

³⁸ For arbeidstakere som er sendt ut til Norge for å arbeide, gjelder en begrenset del av arbeidsmiljøloven, se § 1-7 med tilhørende forskrift.

³⁹ Se Ot.prp. nr. 31 (1935), Ot.prp. nr. 104 (1947), Ot.prp. nr. 3 (1975-76) og Ot.prp. nr. 54 (1986-87).

I NOU 2004: 5 Arbeidslivslovutvalget heter det at en i rettspraksis har sagt at følgende kriterier taler for at det foreligger et arbeidstakerforhold og ikke et selvstendig oppdrag:

- Arbeidstaker har plikt til å stille sin personlige arbeidskraft til rådighet og kan ikke selv velge å betale medhjelpere for å utføre oppdraget.
- Arbeidstaker har plikt til å underordne seg arbeidsgivers ledelse og kontroll av arbeidet.
- Arbeidsgiveren stiller til rådighet arbeidsrom, maskiner, redskap, arbeidsmaterialer eller andre hjelpemidler som er nødvendige for arbeidets utførelse.
- Arbeidsgiver bærer risikoen for arbeidsresultatet, det vil si at arbeidstaker ikke får redusert vederlag dersom det er feil med utførelsen.
- Arbeidstakeren får vederlag i en eller annen form for lønn.
- Tilknytningsforholdet mellom partene har en noenlunde stabil karakter og er oppsigelig med bestemte frister.
- Hvis det arbeides hovedsakelig for én oppdragsgiver, vil dette også kunne tale for at forholdet reelt sett er et arbeidstakerforhold.
- Listen er imidlertid ikke uttømmende, også andre momenter kan være relevante.

I de fleste tilfeller vil det ikke være noe problem å avgjøre om en person er arbeidstaker eller selvstendig oppdragstaker. At vurderingen er basert på en helhetsvurdering, kan imidlertid i tvilstilfellene gjøre det ressurskrevende å fastslå hvilket kontraktsforhold en står overfor. Det kan også være vanskelig å få innsyn i de faktiske forhold (Trygstad et al. 2011). Dette gjelder ikke bare for de ansatte selv, men også for myndighetene samt ledelse og tillitsvalgte i innleiebedriftene. Manglende innsyn og kompliserte saksforhold kan innebære at sakene tar så lang tid å avklare at virksomheten har avvirket driften eller lagt den om før eventuelle sanksjoner kan iverksettes (Trygstad et al. 2011).

Tabell 5.2 Oversikt over bestemmelser henholdsvis arbeidstakere, ikke ansatte arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende omfattes av.

Bestemmelser	Arbeidstakere, omfatter også vikariater og engasjementer	Ikke ansatte arbeidstakere*	Selvstendig næringsdrivende
Sykepengeordningen i folketrygden	100% dekning opptil 6 x grunnbeløpet (arbeidsgiver dekker de første 16 dagene)	Ingen dekning første 16 dager. 100% dekning fra og med 17.dag. Kan tegne tilleggstrygd	Ingen dekning første 16 dager. 65% dekning fra og med 17.dag. Kan tegne tilleggstrygd
Arbeidsmiljøloven Arbeidstvistloven Ferie-loven Lønnsgarantiloven Permitteringslønnsloven Yrkesskadeforsikringsloven	Omfattes av lovene	Faller som hovedregel utenfor lovene	Faller som hovedregel utenfor lovene
Folketrygdlovens bestemmelser om særfordeler ved yrkesskade	Omfattes av loven	Faller utenfor loven med mindre det er tegnet frivillig yrkesskadetrygd	Faller utenfor loven med mindre det er tegnet frivillig yrkesskadetrygd
Folketrygdlovens bestemmelser om dagpenger ved arbeidsledighet	Omfattes av loven	Omfattes av loven	Faller som hovedregel utenfor
Trygdeavgift til folketrygden	Mellomsats (7,8%)	Mellomsats (7,8%)	Som hovedregel høy sats (10,7%)
Arbeidsgiveravgift til folketrygden	Beregnes og betales av arbeidsgiver	Beregnes og betales av arbeidsgiver	Godtgjørelsen er ikke avgiftsbelagt
Skatt	Arbeidsgiver trekker og betaler forskuddstrekk	Arbeidsgiver trekker og betaler forskuddstrekk	Betaler forskuddsskatt
Merverdiavgift	Faller utenfor loven	Faller utenfor loven	Registrerte næringsdrivende beregner og betaler mva

* Et annet vanlig brukt begrep for ikke-ansatte arbeidstakere er selvstendig oppdragstaker

Kilde: Skatteetaten (2007), Arbeidstaker eller næringsdrivende

Oppsummering

Skillet mellom arbeidstaker og selvstendig næringsdrivende vil ha betydning for hvilken beskyttelse personen skal ha etter arbeidsrettslige regler. I tillegg vil det ha betydning for skatte- og avgiftsnivået. Skillet vil i de fleste tilfeller ikke by på problemer, men i tvilstilfeller vil det være nødvendig å vurdere relasjonen mellom oppdragsgiver og oppdragstaker ut fra en rekke ulike momenter. Dette arbeidet kan være ressurskrevende og vanskelig å håndheve.

5.5 Skillet mellom arbeidsleie og entreprise

Som beskrevet ovenfor vil skillet mellom hva som er innleie av arbeidskraft, og hva som er entreprise, ha betydning i ulike sammenhenger. For det første vil dette ha konsekvenser for om likebehandlingsprinsippet i arbeidsmiljøloven § 14-12a kommer til anvendelse, samt om oppdragsgiver har ansvar for arbeidstakernes arbeidstid. Dernest vil skillet også ha stor betydning i skattesammenheng og kan påvirke om oppdragsgiver er solidarisk ansvarlig for manglende skattetrekk, når skatteplikt inntreer for arbeidstakerne, og i praksis ofte når skatteplikt inntreer for bedriftene. I tillegg kan skillet også ha betydning for om selskapene må levere regnskaper til norske myndigheter. Alle selskaper som har fast driftssted i Norge, må etter regnskapsloven (§8-2)) sende regnskap inn til Regnskapsregisteret. Utleieselskaper vil ofte falle utenfor denne plikten, da disse normalt ikke anses å drive virksomhet i Norge.⁴⁰

I likhet med vurderingen av hvem som er selvstendig, og hvem som er arbeidstaker, vil også denne vurderingen være skjønnsmessig, og en rekke faktorer skal trekkes inn (Ot.prp. nr. 70 (1998-1999)). Det som taler for at det dreier seg om innleie, er:

- oppdragstaker (utleieselskapet) har ikke ansvar eller bærer risiko for arbeidsresultatet
- avtalen omfatter ubestemte eller kun skisserte arbeidsoppgaver
- den overordnede ledelsen av arbeidet tilligger oppdragsgiveren
- arbeidet utføres på en arbeidsplass som disponeres av oppdragsgiveren, og som han har ansvar for
- godtgjørelsen til utleieren beregnes etter medgått tid og ikke som et fast beløp
- materialer, verktøy, utstyr og driftsmidler stilles til rådighet av den norske oppdragsgiveren
- det utenlandske selskapet kan ikke ensidig bestemme antall arbeidstakere og de kvalifikasjonene de skal ha

⁴⁰ Under forutsetning av at utleievirksomheten skjer fra utlandet, og at ansvaret for selve arbeidet som utføres, ligger hos innleieforetaket i Norge, har myndighetene lagt til grunn at det utenlandske foretaket ikke utøver eller deltar i virksomhet her i riket i regnskapslovens forstand. Situasjonen vil være annerledes dersom det utenlandske foretaket har et fast driftssted – da vil det normalt også ha plikt til å sende inn årsregnskap. (Opplysninger fra Regnskapsregisteret)

I mange tilfeller kan det være uklart om det er snakk om entreprise eller arbeidsleie. Et slikt tilfelle gjelder kombinasjonen av entreprise og innleie. Spørsmålet kan oppstå der det er inngått en entreprisekontrakt mellom to selskaper, og der oppdragsgiver leier arbeidskraft fra oppdragstaker i tillegg til entreprisen. Hvordan dette spørsmålet skal løses, er ikke endelig avklart.⁴¹

Oppsummering

Skillet mellom arbeidsleie og entreprise har betydning for en rekke lovreguleringer og kan derfor være en motivasjon for aktørene til å organisere seg på en måte som gjør at de kommer mest mulig gunstig ut økonomisk. Skillet beror på en skjønnsmessig vurdering der en rekke momenter har betydning. Det finnes også virksomheter som driver med begge type tjenester, og det kan da være uklart hvordan en skal vurdere de enkelte oppdrag.

5.6 Ulike land – ulike modeller

Som nevnt gir ulikt regelverk, samt problemer knyttet til kontroll og informasjonsutveksling mellom landene, rom for at virksomheter og ansatte kan redusere sine utgifter gjennom tilpasninger og omgåelser av regelverket. Vi har allerede pekt på problemstillinger knyttet til skatteparadiser samt at utleieselskaper normalt sett verken vil være skattepliktige eller merverdiavgiftspliktige til Norge. Selskaper kan også unngå høy arbeidsgiveravgift gjennom etablering i et land med lave avgifter. Vi vil i det følgende ikke gå videre inn på disse punktene, men regelverket gir rom for andre tilpasninger som kan sies å være i strid med formålet. Vi har på grunnlag av datainnsamlingen ikke mulighet til å si om dette er et omfattende problem når det kommer til utleie av arbeidskraft, men vi vil i dette avsnittet peke på noen modeller som informanter har skissert for oss, og som enkelte virksomheter benytter seg av.

Norberg & Lundh (2012) har i sin bok beskrevet ulike modeller som selskaper fra ulike land benytter seg av når det gjelder utsending av arbeidskraft til andre land. Ifølge forfatterne er en vanlig modell for latviske og litauiske selskaper at de betaler sine arbeidstakere gjeldende minstelønn i disse landene. Dette var i 2012 kr 12,50 per time i Latvia og kr 10,40 per time i Litauen omregnet etter dagens kurser (Eldring & Alsos 2012). I tillegg til dette får de ansatte utenlandstillegg i henhold til nasjonal lovgivning. For arbeidstakere som sendes fra Latvia til Norge, ligger dette på om lag 400

⁴¹ Se <http://s2.strong.no/panorama/download?document=2790>. Den omtalte rettssaken er nå anket inn for Høyesterett.

norske kroner per dag. Dette beløpet er i utgangspunktet skattefritt, og arbeidsgiveren betaler heller ikke arbeidsgiveravgift på dette beløpet.⁴² På grunn av at lønnen er lav, vil både selskapet og arbeidstakernes bidrag til den norske staten i form av skatter og avgifter være svært lite.

Vi har ikke sett noe dokumentasjon på at selskaper opererer på denne måten i Norge. Informanter både blant norske myndigheter og én person med tilknytning til et litauisk selskap mener imidlertid at de har indikasjoner på at denne type tilpasninger finner sted også her. En av informantene sier at flere av disse selskapene bruker jurister som skreddersyr pakker for dem. Flere mener at de ansatte i enkelte tilfeller tilbys en pakke der også andre elementer inngår. Et eksempel som antydes, men som ikke kan bekreftes av skriftlig dokumentasjon, er at de utenlandske arbeidstakerne blir medlem av den norske folketrygden, der kontantstøtte og barnetrygd inngår som en del av den totale kompensasjonen. En annen informant peker også på at selskaper har knyttet til seg langt flere personer enn de egentlig har bruk for, og at deler av disse til enhver tid er permittert og får norske dagpenger.

Den polske modellen som beskrives i Nordberg & Lundh, relaterer seg til måter å organisere oppdragene på slik at en unngår å betale høye trygdeavgifter i hjemlandet. Dette kan både være knyttet til at arbeidere ikke ansettes i selskapet, men benyttes som selvstendig næringsdrivende eller oppdragstakere. En annen informant mener at også polske selskaper tilpasser seg på samme måte som enkelte av de litauiske. Også etter polsk rett gis det et utenlandstillegg ved opphold i Norge på kroner 400 per dag. Et norsk tilfelle der utleieselskapet ikke leide ut ansatte, men i realiteten formidlet selvstendig næringsdrivende, er beskrevet i Ødegård og Berge (2010:19).

Oppsummering

Virksomheter fra ulike land kan velge ulike modeller for å dra nytte av andre lands ordninger. Vi vet ikke hvilket omfang dette eventuelt har i Norge, men informanter antyder at det finnes selskaper som utarbeider «inntektspakker» for sine arbeidstakere, som består av både lønn og norske velferdsordninger. Dette er ordninger som minimerer innbetalingen til de norske ordningene og maksimerer uttaket av norske velferdsytelser.

⁴² Dersom kompensasjonen overstiger skattefritt beløp etter norske regler, vil dette likevel kunne bli skattepliktig til Norge.

6 Oppsummerende drøfting: gråsoner

I de foregående kapitlene har vi pekt på tilpasninger som skjer til regelverket for inn- og utleie av arbeidskraft. Enkelte av disse tilpasningene vil være fullt ut lovlige, mens andre vil ha preg av rene omgåelser. Gråsonene vil være ulike alt etter hvilke tilpasninger som gjøres. På bakgrunn av de funnene vi har presentert i denne rapporten, har vi i tabell 6.1 gitt en kort oversikt over tjenester som oppdragsgiver benytter seg av, og som kan ha en diffus grense mot innleie av arbeidskraft. Tabellen viser arbeidsrettslige reguleringer som kan påvirke utbredelsen av disse tjenestene, om det er mulig ut fra gjeldende statistikk å si noe om omfanget av disse tjenestene, samt hvilke gråsoner som finnes mellom disse og det gjeldende regelverket for inn- og utleie av arbeidskraft. Vi vil videre i dette kapitlet foreta en drøftende oppsummering av de ulike gråsonene samt peke på enkelte faktorer som kan forklare at det finnes aktører som opererer i disse gråsonene.

Tabell 6.1 Oversikt over ulike typer tjenester oppdragsgiver kan benytte, hvilket regelverk som gjelder, hvorvidt disse kan identifiseres i statistikken, og hvilke gråsoner som finnes mellom disse og regelverket for å leie inn arbeidskraft.

Tjenester	Regelverk	Statistikk	Gråsoner
Tradisjonell innleie	Arbeidsmiljøloven Arbeidsmarkedsloven	NACE 78.2	«Try & hire» Avtale i tråd med aml § 14-12 (2) Likebehandlingsprinsippet sammenligningsgrunnlag
Produksjonsinnleie	Arbeidsmiljøloven	Ingen oversikt	Grensen mot bemanningsforetak og likebehandling
Entreprise	Avtalefrihet	Ingen oversikt	Grensen mot bemanningsforetak og likebehandling, skatt og avgift
Outsourcing	Avtalefrihet Arbeidsmiljøloven - virksomhetsoverdragelse	Ingen oversikt	Grensen mot bemanningsforetak og likebehandling, skatt og avgift
Selvstendig næringsdrivende	Avtalefrihet	Ulike næringskoder	Grensen mot innleide arbeidstakere – likebehandling, skatt og avgift
Arbeidsformidling	Arbeidsmarkedsloven	Ingen oversikt	Grensen mot utleie av arbeidskraft
Konsulenttjenester	Avtalefrihet	Ulike næringskoder	Grensen mot innleie – både fra produksjonsselskaper og bemanningsforetak

6.1 Hvor stor er bransjen?

I kapittel 2 så vi på hvor mange bedrifter som driver med utleie av arbeidskraft i Norge. Av bedrifter registrert under næringskoden utleie av arbeidskraft (78.2), var det ifølge SSBs strukturstatistikk 1048 selskaper med økonomisk aktivitet i 2011, og bransjen sysselsatte rundt 51 000 personer, hvorav 13 000 personer på korttidsopphold.

Det finnes enkelte usikkerheter knyttet til bransjens størrelse og hvor mye den omsetter for. Dersom en sammenligner SSBs tall for omsetningen i bransjen med tall fra NHO Service' statistikk, legger sistnevnte til grunn en omsetning som utgjør under halvparten av den SSB har beregnet. Ifølge SSB er omsetningen på vel 28 milliarder kroner, mens NHO legger til grunn at den er på 13 milliarder kroner. Dette kan til dels henge sammen med hvordan disse tallene beregnes. Mens SSB tar utgangspunkt i alle virksomheter registrert under næringskoden utleie av arbeidskraft (78.2), avgrenser NHO Service mot virksomheter som ligger utenfor sitt kjerneområde, det vil si utenfor tradisjonell arbeidsutleie. Avviket mellom de to statistikkene er særlig stort når det gjelder utleie til industri og bygg og anlegg. Her vil vi finne større selskaper som opererer i skjæringspunktet utleie og konsulentvirksomhet offshore, utleie innad i konsern og bemanningsselskapene innen skipsfart. Disse kan være uorganisert på arbeidsgiversiden eller tilhøre andre landsforeninger i NHO enn NHO Service.

Bransjen har langt høyere forekomst av NUF enn andre bransjer, og antallet NUF har vokst raskt. Det største opprinnelseslandet er Storbritannia, men NUFene har opprinnelse i mange land. Omsetningen til NUF vil bare rapporteres inn til norske myndigheter i den grad selskapene har fast driftssted i Norge, noe bemanningsforetakene sjelden vil ha.

En annen faktor som kan påvirke bransjens størrelse, er en eventuell forekomst av bedrifter registrert under andre næringskoder enn 78.2, men der disse i praksis er å betrakte som bemanningsforetak. Slike virksomheter vil ikke fanges opp av bransjebeskrivelser som tar utgangspunkt i næringskoder. Ser en på Arbeidstilsynets register over bemanningsforetak, inneholder dette mange virksomheter som er registrert under andre næringskoder. Tidligere gjennomganger av registeret tyder på at en god del av disse bedriftene registrerer seg for «sikkerhets skyld», og at de enten driver i gråsonene mellom utleie og annen type virksomhet eller i sin helhet annen type virksomhet.

6.2 Stillingsvernet

Da regelverket ble liberalisert i 2000 og innleie av arbeidskraft ble lovlig innenfor alle yrkesområder, ønsket lovgiver å forhindre at dette skulle medføre en uthuling av

stillingsvernet. Dette var bakgrunnen for at en den gang innførte en kobling mellom adgangen til å leie inn og adgangen til å ansette arbeidstakere midlertidig.

Forslaget bygger på lovgivers utgangspunkt om at fast tilsetning i et to-partsforhold skal være det normale. Innleie og midlertidig tilsetning vil ofte være alternativer og i prinsippet kan et hvert behov for korttidsarbeidskraft organiseres ved innleie. En vesentlig videre adgang til innleie enn midlertidig tilsetning, vil således kunne lede til omgåelse av reglene om midlertidig tilsetning. Begrensningene når det gjelder innleie knyttes derfor opp mot virksomhetenes behov for og adgang til bruk av midlertidig arbeidskraft (Ot.prp. nr. 70 (1998-1999), s. 44).

I tillegg har virksomheter med tariffavtale en noe utvidet adgang til å leie inn (se kapittel 1), men også denne innleien skal være tidsbegrenset. Vi vil i det følgende trekke frem enkelte sider av innleieforholdene der det kan diskuteres om praksisen er i strid med det opprinnelige utgangspunktet.

«Try & hire»

«Try & hire» betegner en tjeneste der bemanningsforetak tilbyr sine oppdragsgivere å leie en arbeidstaker for et avgrenset tidsrom med det formål å prøve ut om den innleide etter arbeidsgivers mening egner seg for fast ansettelse. Motsatt vil også arbeidstakeren kunne bruke denne perioden til å få vist seg frem og til å teste en potensiell arbeidsgiver. Det er likevel innleier som vil kunne ha størst utbytte av en slik tjeneste, da det er vanskeligere for arbeidsgiver enn arbeidstaker å avslutte et fast arbeidsforhold. «Try & hire» var forbudt også før liberaliseringen i 2000 og er i strid med dagens krav om at innleieoppdraget skal være tilknyttet et midlertidig behov. Lovgiver har ment at arbeidsmiljølovens regler om prøvetid (§§ 15-3 og 15-6) skal dekke arbeidsgivers behov for å prøve ut en arbeidstaker. Både funn i dette prosjektet samt tidligere forskning tyder imidlertid på at dette er en tjeneste som tilbys bredt i markedet, og som også oppdragsgiverne benytter seg av (Alsos et al. 2012; Nergaard et al. 2011; Nesheim & Rørvik 2011; Berge et al. 2011).

Forbudet mot å benytte «try & hire» ligger formelt på innleiebedriften, og det er ikke noe forbud for bemanningsforetaket mot å tilby denne tjeneste. Både tidligere Autoriserte Vikarbyråers Forening og dens etterfølger NHO Service har tatt avstand fra den type tjenester og har bedt om at medlemsbedriftene ikke tilbyr «try & hire» (se NOU 1998: 15:7 samt kapittel 3). Kontraktene mellom bemanningsforetakene og innleiebedriftene vil i enkelte tilfeller regulere denne type overganger. Det er ikke uvanlig at innleiebedriften må betale et rekrutteringshonorar dersom de ansetter den innleide arbeidstakeren fast. Andre opererer imidlertid ikke med et slikt honorar og vil dermed ikke ha noen direkte økonomisk interesse av en slik overgang.

At innleide blir ansatt hos innleier, er imidlertid ikke ensbetydende med et brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser. Innleiers midlertidige behov for arbeidskraft kan underveis endre seg til å bli et fast behov, og i slike tilfeller vil innleie ha skjedd innenfor lovens grenser. Innleide arbeidstakere kan også være innleid for å dekke et midlertidig behov i én stilling for så å gå over i en annen stilling i innleiebedriften. Nesheim & Rørvik (2011:77) antar at mellom 20 og 30 prosent av de innleide går over til fast ansettelse. Det er imidlertid grunn til å tro at andelen varierer mellom ulike bransjer. En vet heller ikke hvor stor del av dette som er «try & hire». I Nergaard et al. (2011:85) vises det for eksempel til at «try & hire» er mindre utbredt innen byggebransjen siden entreprenørene ikke ønsker å øke den faste bemanningen.

Innleie for å dekke faste behov

Også i andre tilfeller fremstår det som at innleie av arbeidskraft skjer i større grad enn det lovgiver opprinnelig hadde sett for seg. Et eksempel fra fiskeindustrien gjelder arbeidstakere som er innleid som produksjonsarbeidere i perioder som går over flere år, og der alt utvidet behov for arbeidskraft løses gjennom et bemanningsforetak. Dette støttes også av at flere av bemanningsbedriftene har langvarige innleieoppdrag. Der tillitsvalgte har skrevet under på avtaler som tillater utleie selv om vilkårene for å ansette midlertidig ikke er til stede, er situasjonen en annen. Både innen byggebransjen og industrien er det ikke uvanlig at tillitsvalgte inngår denne type avtaler med arbeidsgiver (Nergaard et al. 2011). Da denne bestemmelsen opprinnelig ble utformet, la en til grunn at en bestemmelse som kun knyttet innleie til et midlertidig behov, ville være for restriktiv for innleiebedriftene. Dette var eksemplifisert ved at det kunne være behov for å leie inn arbeidstakere som et alternativ til manglende spisskompetanse (NOU 1998: 15 pkt. 10.3.1) I forarbeidene til dagens arbeidsmiljølov sies det at bestemmelsen «innebærer i prinsippet at man har en fri adgang til å benytte innleie så fremt den ligger innenfor de rammer avtalen trekker opp» (Ot.prp. nr. 49 (2004-2005)). Dette innebærer at avtaler mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte i utgangspunktet vil være lovlige så lenge de ikke har ubegrenset varighet. Felles for disse tilfellene er at det ligger til innleiebedriften å sørge for at innleien er i tråd med regelverket. Bemanningsforetakene oppfatter at dette er kundenes ansvar (Nergaard et al. 2011:158). For mange bemanningsforetak vil det også være krevende å skulle vurdere hvorvidt forholdene hos innleiebedriften er av en slik art at innleie er lovlig.

Konsekvensen av et brudd på § 14-12 vil være at den innleide arbeidstakeren kan ha rett til fast ansettelse i innleievirksomheten. Dette forutsetter imidlertid privat rettsåndhevelse, noe som innebærer at den innleide selv fremsetter krav om fast ansettelse overfor innleiebedriften. I praksis kan dette oppleves som vanskelig å nå frem med for den enkelte arbeidstaker. Dette vil særlig gjelde for uorganiserte utenlandske arbeidstakere med dårlige norskkunnskaper og manglende innsikt i norsk regelverk.

Regjeringen har imidlertid foreslått at fagforeninger skal ha søksmålsrett i saker om ulovlig innleie forutsatt at de har medlemmer i innleievirksomheten.⁴³

Ansettelseskontrakter uten garantilønn

NHO Service har utarbeidet standardkontrakter som bemanningsbedriftene kan bruke, og dette omfatter både fast ansettelse med og uten garantilønn. Hovedforskjellen mellom disse kontraktene er hvorvidt den ansatte er pliktig til å ta de oppdrag som en blir tilbudt, og hvorvidt den ansatte skal ha betalt i perioder uten oppdrag. Benyttes kontrakter uten garantilønn, vil den ansatte ikke ha krav på lønn mellom oppdrag, men han/hun er heller ikke forpliktet til å takke ja til nye oppdrag som arbeidsgiver tilbyr. I Nergaard et al. (2011:155) fremkommer det at bemanningsbedriftene i hovedsak benytter ansettelseskontrakter med fast ansettelse uten garantilønn. Våre intervjuer tyder på at bildet er noe mer blandet når det gjelder bemanningsbedrifter som i hovedsak leverer til skips- og verftsindustrien. For enkelte av disse bedriftene ansettes folk på faste kontrakter på lik linje med om de var ansatt i en produksjonsbedrift. Arbeidstakerne får da betalt uavhengig av arbeidsmengden bedriften har, men har da også en plikt til å gjøre det arbeidet de blir pålagt innenfor rammene av arbeidsavtalen. Dersom virksomhetens oppdragsmengde reduseres, vil et behov for å redusere antall ansatte måtte skje ved hjelp av permitteringer eller nedbemanning. De mer tradisjonelle bemanningsbedriftene vil imidlertid håndtere reduksjonen ved at de ansatte ikke tilbys nye oppdrag, og de ansatte vil da kunne ha rett til dagpenger fra NAV. Slik sett vil den økonomiske situasjonen for de ansatte i et lengre perspektiv bli den samme enten de permitteres fra en fast stilling eller ikke får nye oppdrag og dermed kvalifiserer til ledighetstrygd. Det er imidlertid noen viktige forskjeller mellom disse to ordningene. Prosessen knyttet til hvem som skal nedbemannes eller permitteres er underlagt et regelverk for å sikre at utvelgelsen er basert på saklige grunner. Videre vil arbeidsgivers økonomiske belastning være større både ved oppsigelse og permittering. Ved oppsigelse må lønn betales i oppsigelsesperioden, og ved permittering har arbeidsgiver lønnsplikt de første ti dagene av permitteringen. For arbeidsgiver vil det dermed ikke være lønnsomt å jevnlig veksle mellom permittering og arbeid, og arbeidstaker vil i denne perioden sitte igjen med et større vederlag enn hvis vedkommende gikk på dagpenger.

Det har vært stilt spørsmål ved om ansettelseskontrakter uten garantilønn lovlig kan benyttes for deler av de arbeidsforhold som en finner i bemanningsbransjen (Egede-Nissen & Lunde 2012). Uavhengig av den rettslige statusen til denne type kontrakter kan det diskuteres hvordan denne praksisen sammenfaller med formålet med koblingen mellom adgangen til å leie inn og adgangen til å ansette midlertidig. Dersom innleie

⁴³ Se Prop. 83 L (2012-2013) Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (søksmålsrett for fagforeninger mv., overtredelsesgebyr og ufrivillig deltid).

brukes som et alternativ til fast ansettelse for å gi innleier en numerisk fleksibilitet (øke/reducere antall arbeidstakere etter behov), kan en bevege seg inn i en gråsoner. Enkelte bemanningsbedrifter markedsfører tjenester som kan sies å ligge i et grenseland.

If you have in your company posts in the case of which full time workers generate unnecessary costs and are unprofitable in the long term, our suggestion for you is to freely adjust the number of workers and the time of their work to the company's needs.

[...]

What is of vital importance is the fact that the unlimited possibility of using the flexible recruitment method allows employers to avoid long-term staff planning. Consequently, they are able to adjust quickly to the constantly changing economic reality. (Hjemmeside, bemanningsforetak)⁴⁴

Selv om ansvaret for at innleien er ulovlig, ligger hos den som leier inn, vil denne type markedsføring kunne bidra til å skape et marked som ligger på siden av det som var intensjonen da adgangen til å leie inn arbeidskraft ble tatt inn i arbeidsmiljøloven.

6.3 Likebehandlingsprinsippet

Fra og med 1. januar 2013 trådte nye regler om likebehandling ved utleie fra bemanningsforetak i kraft (jf. arbeidsmiljøloven § 14-12a). Regelverket skal sikre at ansatte som leies ut til en virksomhet, skal ha samme lønns- og arbeidsvilkår som om vedkommende var ansatt direkte i innleievirksomheten, og er et ledd i gjennomføringen av vikarbyrådirektivet i norsk rett. En konsekvens av dette er at det blir dyrere for bedrifter å leie inn arbeidskraft, og deler av arbeidsgiversiden har vært kritiske til at likebehandlingsprinsippet er gjennomført uten at en samtidig har åpnet for de unntaksmuligheter som direktivet tillater.⁴⁵ Et nytt og fordyrende regelverk kan også være en motivasjon for å vurdere alternative arbeidskraftstrategier eller andre tilpasninger som reduserer kostnadene. Deler av datainnsamlingen i dette prosjektet har skjedd før likebehandlingsprinsippet trådte i kraft, og gir derfor begrenset kunnskap om denne type tilpasninger. Flere informanter sier også at de mener at de større endringene ikke vil finne sted før 1. juli 2013 når solidaransvaret trår i kraft. Fra denne datoen

⁴⁴ <http://aviation.arpi.no/en/services.html>

⁴⁵ <http://www.dn.no/forsiden/naringsliv/article2503463.ece?screenArea=readmore> Ifølge direktivet kan det gjøres unntak fra likebehandlingsprinsippet i tariffavtale eller likebehandling på lønn dersom ansatte har betalt mellom oppdrag (garantilønn).

kan innleiebedriften holdes økonomisk ansvarlig dersom bemanningsforetaket ikke etterlever likebehandlingsprinsippet (arbeidsmiljøloven § 14-12c). Vi vil i det følgende skissere enkelte tilpasninger som vi har sett eksempler på enten gjennom media eller gjennom datainnsamlingen.

Entreprise og produksjonsutleie

Hvorvidt virksomheter befinner seg innenfor eller utenfor likebehandlingsprinsippets virkeområde, har betydning for handlingsrommet når det gjelder ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Der likebehandlingsprinsippet ikke kommer til anvendelse, vil handlingsrommet avhenge av om virksomheten er bundet av tariffavtale, eller om en allmenngjøringsforskrift regulerer arbeidsforholdet. Hvis vi ser på bransjene vi har studert nærmere i kapittel 4, vil altså handlingsrommet være mindre i skips- og verftsindustrien som er bundet av allmenngjorte bestemmelser, enn i fiskeindustrien der det ikke finnes noe minstelønn og tariffavtaledekningen er lav. Men også innen skips- og verftsindustrien vil likebehandling i de fleste tilfeller innebære at de ansatte har krav på høyere lønn enn det som følger av de allmenngjorte minstelønnssetningene. Denne prisøkningen er det i realiteten innleier som må ta. Gevinsten med å gå over fra innleie til andre arbeidskraftstrategier vil dermed kunne være betydelig, særlig der arbeidskraftbehovet er stort.

Som vist i kapittel 4 vil både produksjonsinnleie og entrepriser falle utenfor likebehandlingsprinsippets virkeområde. Virksomheter som tidligere leide inn arbeidstakere, har da også satt bort driften til leverandører. Utad er det vanskelig å oppdage at organiseringen er en annen. De ansatte er de samme, og det er de samme arbeidsoppgavene som utføres, men den juridiske organiseringen er en annen. Enkelte av disse endringene fremstår som å være et resultat av nøye overveielser og er utarbeidet av jurister. Andre virker mer uklare når det kommer til formell organisering og praktisering. Hvorvidt endringene i praksis innebærer at det dreier seg om entrepriser og ikke innleie, vil bero på en skjønnsmessig vurdering (se kapittel 5). Dersom dette i realiteten fremstår som et innleieforhold, vil oppdragsgiver, når solidaransvaret trår i kraft, risikere å stå ansvarlig for manglende lønnsutbetalinger. Dette forutsetter imidlertid at arbeidstakerne, eventuelt ved hjelp av en fagforening, velger å forfølge disse kravene. Fra erfaringene med solidaransvaret etter allmenngjøringsloven⁴⁶ vet vi at solidaransvar kan være et viktig virkemiddel for arbeidstakerne. Solidaransvaret har i disse sakene hatt størst betydning som et «ris bak speilet» for å få oppdragsgivere til å bidra til at leverandører gjør opp for seg. (Eldring et al. 2011:95 flg.)

Situasjonen er en annen i de tilfeller der innleier og utleier er eid av de samme personene, eller der innleie kamoufleres som entrepriser. I slike tilfeller vil også opp-

⁴⁶ Lov av 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler mv. § 13.

dragsgiver ha en interesse i at kamouflasjen holder. For entreprisetilfellene har dette også skattemessige konsekvenser som kan øke interessen av å holde de faktiske realitetene skjulte. Dermed vil solidaransvarets gjennomslagskraft i større grad kunne avhenge av at arbeidstakere eller fagforeninger er villige til å prøve saker for domstolene. En av våre informanter fra bemanningsbransjen tror at vi kommer til å se slike saker i tiden fremover, og at enkelte vil brenne seg på konstruksjoner som ikke holder juridisk sett.

Vi møter på noe av den samme problemstillingen når det kommer til skillet mellom innleie fra bemanningsforetak og produksjonsinnleie. Selv om skillet mellom disse to formene for innleie fremstår som relativt klart i lovteksten, henviser lovforarbeidene til en mer skjønsmessig vurdering. Dette skillet kompliseres dessuten av at vurderingen av om bedriften som leier ut, er en produksjonsbedrift eller bemanningsbedrift, krever kunnskap om hvilken produksjon som foregår i utleiebedriftens lokaler. Her kan det også være glidende overganger ved at virksomhetene endrer karakter over tid. I den grad disse er lokalisert i utlandet, kan det by på problemer å få tilgang til nødvendig informasjon. Også her vil imidlertid innleier kunne risikere å bli sittende med regningen hvis den informasjonen de baserer seg på, er uriktig, eller hvis de selv har valgt å ta sjansen på at de faktiske forhold ikke kommer frem.

Justering av sammenligningsgrunnlaget

Hvilken effekt likebehandlingsprinsippet vil få, vil avhenge av hvilket sammenligningsgrunnlag bemanningsbedriftene baserer seg på. Flere informanter blant de tillitsvalgte sier at arbeidsgiverne rundt årsskiftet tok initiativ til reforhandlinger av det lokale lønnsystemet for at dette skulle gi et sammenligningsgrunnlag for likebehandling. Et eksempel som har vært fremme i media, gjelder entreprenørfirmaet BackeGruppen som har foreslått å lage et nytt lønnsnivå for ufaglærte uten erfaring fra Skandinavia. Lønnen for disse vil ligge 20–30 kroner lavere i timene enn det lønnen til ufaglærte fra skandinaviske land gjør. Fast ansatte ufaglærte tjener 190–200 kroner timen.⁴⁷ Tillitsvalgte har sagt nei til dette fordi en mener at da vil prinsippet om likebehandling av vikarer og fast ansatte (vikarbyrådirektivet) bli omgått.

NHO Service på sin side mener at dette ikke er snakk om omgåelse av likebehandlingsprinsippet, men at virksomhetene har anledning til å gå gjennom lønnsystemene og også opprette nye stillingskategorier. Etter deres mening er det ikke noe krav til at innleiebedriften har egne arbeidstakere i den stillingskategorien som de innleide faller inn under, men lønnskategoriene i bedriftene må være objektive. Det vil si at de må ta utgangspunkt i kompetanse og erfaring og gjelde for alle som hører hjemme i den stillingskategorien uavhengig av om de er fast ansatte eller innleide.

⁴⁷ <http://www.magasinet.org/arbeidslivet/article6527264.ece>

6.4 Innleie i kjeder

I enkelte tilfeller leies arbeidstakere inn gjennom flere ledd. Et typisk eksempel er at et utenlandsk bemanningsforetak (A) leier ut arbeidstakere til et norsk bemanningsforetak (B), og dette foretaket leier så videre ut til innleiebedriften (C). Arbeidsgiveren vil da være selskap A som leier ut disse i første ledd. En slik konstruksjon kan anses formålstjenlig for eksempel der foretak B allerede har faste kunder i markedet, men mangler nok arbeidstakere. Selskap A får dermed tilgang til et marked som det kanskje ellers ville vært vanskelig å komme inn på, mens foretak B får økt volumet av sine leveranser (kan stille med flere personer). Slike konstruksjoner kan imidlertid skape en rekke uklarheter når det kommer til både faktiske og juridiske forhold. I enkelte tilfeller kan det også være uklart om de ansatte leies inn av foretak B, eller om foretak B er en formidler av kontakten mellom A og C.

Arbeidsmarkedsloven definerer utleie som å være «leie av arbeidstakere fra en arbeidsgiver (utleier) til en oppdragsgiver (innleier) der de innleide er underlagt oppdragsgivers ledelse» (§ 25). Lovgiver hadde neppe kjedeutleie i tankene da definisjonen ble laget. Dette innebærer likevel ikke at en slik modell er ulovlig. Innleie vil imidlertid forutsette at det foreligger et midlertidig behov i alle ledd. Dette innebærer at også foretak B må kunne vise til at innleie av disse arbeidstakerne skjer for å dekke et midlertidig behov.⁴⁸

Videre kan det stilles spørsmål ved hvilket sammenligningsgrunnlag likebehandlingen skal basere seg på. I prinsippet vil dette både kunne være lønnsnivået i foretak B og C. Omgåelseshensyn taler imidlertid for at det er lønns- og arbeidsvilkårene i bedrift C som vil være avgjørende.

Andre problemstillinger gjelder arbeidsmiljølovens krav til verneombud og arbeidsmiljøutvalg. Da utleie skjer av foretak A, som sender disse arbeidstakerne til Norge, vil Arbeidstilsynet ikke ha mulighet til å gå inn og gi pålegg knyttet til for eksempel verneapparat og arbeidsmiljøutvalg.

Lange leverandørkjeder kan i seg selv være et problem når det kommer til å holde kontroll med lønns- og arbeidsvilkår (Eldring et al. 2011; Trygstad et al. 2011). Dette er også tilfelle der bemanningsbedrifter inngår i disse kjedene. Selv om ledelse og tillitsvalgte på toppen av kjeden bruker store ressurser på å få klarhet i de faktiske forhold, kan det være utfordrende å klarlegge hvilke selskaper ulike arbeidstakere tilhører, og på hvilke vilkår de arbeider. Dette forsterkes der underleverandører og arbeidstakerne har dårlige norskkunnskaper og liten kunnskap om norsk lov- og avtaleverk.

⁴⁸ Alternativt at det foreligger en avtale med tillitsvalgte etter arbeidsmiljøloven § 14-12, andre ledd.

6.5 Skatter og avgifter

I kapittel 5 pekte vi på hvordan virksomheter og arbeidstakere kan gjøre tilpasninger motivert av å minimere utgiftene til skatter og avgifter og i enkelte tilfeller sikre seg rett til ytelser fra den norske folketrygden. Dette kan på den ene siden gjelde utenlandske virksomheter og utenlandske arbeidstaker som innretter seg etter det landskatte- og avgiftssystem som de anser mest fordelaktig. På den andre siden er det eksempler på norske eiere som gjennom etablering av selskaper i utlandet ønsker å redusere skatter og avgifter.

Både skatte- og avgiftsreglene er for en stor grad styrt av mellomstatlige avtaler eller EU-regelverk. Det finnes derfor mindre handlingsrom for Norge til å gjøre endringer i disse bestemmelsene, og spørsmål knyttet til skatteparadiser og avgiftsunndragelser må i stor grad håndteres i et internasjonalt samarbeid. Dette betyr likevel ikke at det ikke er potensial også for å gjøre mer nasjonalt både når det kommer til systemer for å få oversikt over aktørene i markedet samt gjennom kontroller. Et eksempel på dette er å gi offentligheten større innsyn i hvilke skatter og avgifter virksomhetene betaler. Det er myndighetenes ansvar å kontrollere bedrifter og arbeidstakere, og det er derfor i utgangspunktet ikke behov for at andre skal kunne gjøre oppslag i registre over arbeidstakerne. Som nevnt ovenfor har en i Sverige gitt allmennheten mulighet til å kontrollere om virksomheter har betalt arbeidsgiveravgift de siste tre månedene. På denne måten kan allmennheten ikke bare se om selskapet betaler arbeidsgiveravgift, men også se hvor mye som betales.

6.6 Selvstendig næringsdrivende

Hvorvidt bemanningsbransjen ansetter arbeidskraften eller formidler selvstendige oppdragstakere, vil ha betydning både for den enkeltes rettigheter etter arbeidsvernlovgivningen samt for hvilke skatter og avgifter som de ulike aktørene blir pålagt. Ifølge Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere (SUA) opplever de at det kommer flere utenlandske arbeidstakere til dem med denne type kontrakter uten at de er kjent med at de har slike kontrakter og konsekvensene av det. I tilknytning til bemanningsbransjen har dette spørsmålet særlig betydning innenfor luftfarten. Ved å knytte til seg selvstendig næringsdrivende / enkeltpersonforetak unngår utleiebedriften å betale arbeidsgiveravgift og sosiale avgifter, da dette vil være den selvstendig næringsdrivendes eget ansvar. Likebehandlingsprinsippet samt andre bestemmelser som skal beskytte arbeidstakere, vil heller ikke gjelde i den grad personer er selvstendige. Ut fra rettspraksis knyttet til skillet mellom arbeidstaker og selvstendig oppdragstaker virker det tvilsomt om enkelte av disse avtalene vil stå seg dersom det skulle settes på spissen i en

rettslig tvist. I den grad både arbeidstakerne, utleier og innleier har en felles interesse i at arbeidstakerne anses som selvstendige oppdragstakere, vil det imidlertid være vanskelig å angripe avtalene fra et arbeidsrettslig synspunkt. Skatteetaten kan imidlertid foreta gjennomskjæring i disse tilfellene.

6.7 Får oppdragsgiverne de utleieselskapene de fortjener?

Hva er forklaringen på at mens enkelte bemanningsforetak opptrer ryddig og i hovedsak innretter seg etter lovverket, er det andre som er villige til å tøyse lovverket? Og er andelen av selskaper som opererer i gråsoner, høyere innenfor bemanningsbransjen enn i andre bransjer? I denne rapporten har vi vært spesielt opptatt av gråsoneproblematikk, og en slik vinkling kan lett gi inntrykk av at mange aktører nettopp opererer i yttergrensene av hva som er lov. Det er derfor viktig å understreke at vi ikke har noen oversikt over omfanget av gråsoneproblematikk i bemanningsbransjen, men gir eksempler på hvordan enkelte aktører har innrettet seg. Det er imidlertid enkelte kjennetegn ved bemanningsbransjen som tilsier at det er relativt enkelt for useriøse aktører å tjene penger på utleie av arbeidskraft. Bransjen har i denne sammenheng mange likhetstegn med renholdsbransjen, hvor det anses å være en høy andel av useriøse aktører. I begge bransjene krever det å starte opp virksomheten små investeringer og minimalt med formell kompetanse (Trygstad et al. 2011:152). Utleiebransjen lever av marginene mellom lønns- og personalkostnader og det de får betalt fra kundene. Er volumet lavt, altså at de leier ut få arbeidstakere, kreves det desto større avstand mellom inntekter og utgifter på det enkelte oppdrag for at virksomheten skal være lønnsom. Dette innebærer at en del små aktører neppe vil kunne overleve med mindre de kan leie ut utenlandsk arbeidskraft som tjener mindre enn det norske arbeidstakere får betalt.

Behovet for arbeidskraft innen enkelte yrkesområder beskrives av noen aktører som umettelig, noe som kan bidra til at innleier i mindre grad er opptatt av hvilke vilkår som gjelder i utleieselskapet. I tillegg er det i deler av bemanningsbransjen et stort innslag av utenlandsk arbeidskraft. En høy andel utenlandske virksomheter og arbeidstakere vil medføre at kunnskapen om norske lover og regler vil være relativt begrenset. I Friberg & Eldring (2010) fremkommer det at polske arbeidstakere med løs tilknytning til arbeidsmarkedet i størst grad er utsatt for ulovlige lave lønninger. Forskjeller knyttet til om arbeidstakerne var ansatt i norske byggefirmaer eller hos polske leverandører, og om de var fast eller midlertidig ansatt, var faktorer som avgjorde om arbeidstakeren fikk lav lønn eller ikke (ibid. s. 63). Mange hadde også opplevd manglende etterlevelse av regelverk, rot og svindel (ibid. s. 61). Dette kan tale for at bemanningsbransjens utbredte bruk av midlertidige kontrakter i kombinasjon med

et stort innslag av utenlandske arbeidstakere og utenlandske selskaper innebærer en forhøyet risiko for lavtlønnskorransse.

En annen faktor som kan ha betydning, er hvilke bransjer de leies ut til. Dette har både sammenheng med at andelen utenlandsk arbeidskraft varierer mellom de ulike innleiebransjene, samt at innleiebedriftene kan være med på å skape useriøse aktører. Sistnevnte kan være tilfelle der innleiebedriften i liten grad stiller krav til bemanningsforetakene samtidig som de er opptatt av å presse prisen på de tjenestene som leveres. Dette innebærer at seriositeten vil kunne være ulik mellom foretak som for eksempel leier ut ansatte til kontoryrker, og de som leier ut ansatte til fiskeindustrien. En indikasjon på dette er at enkelte bemanningsforetak har opplevd å få henvendelser fra innleiebedrifter om de istedenfor å leie ut arbeidskraft til bedriften heller kan tilby entreprisetjenester. I enkelte tilfeller synes det også som lønns- og arbeidsvilkår har mindre sammenheng med selve tilknytningsforholdet enn hvilken bransje de ansatte jobber i. Som beskrevet i kapittel 4 fremstår det mer tilfeldig om aktører i fiskeindustrien leier inn arbeidskraft eller ansetter dem direkte. I begge tilfeller er det i hovedsak snakk om midlertidig arbeidskraft, og hvilke vilkår de arbeider under, og hvordan innleiebedriftene bruker dem, synes å ha liten sammenheng med om de er innleide eller ansatt direkte. Også innfor distribusjon ble det pekt på at det er den midlertidige ansettelsen som er utfordringen, uavhengig av om arbeidstakerne kommer via et bemanningsforetak eller ansettes direkte. I den grad arbeidskraftbehovet dekkes av innleide, synes det imidlertid som om den samlede fleksibiliteten i trepartsforholdet er noe større enn ved direkte ansettelser ved at de ansatte ikke er garantert noe minste arbeidstid. Dessuten er det i enkelte tilfeller liten avstand mellom dem som leier ut, og dem som leier inn, slik at innleier i stor grad påvirker hvordan utleiebedriften drives.

En annen indikasjon på at innleiebransjen har betydning, er den såkalte Adecco-saken fra 2011. I denne saken ble Adecco Helse, i kraft av å være driver av et sykehjem i Oslo, avslørt for blant annet å ha brutt arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser. I og med at driftsselskapet også er en stor aktør innen bemanningsbransjen, ble saken en belastning for hele denne bransjen. Arbeidstilsynet påviste imidlertid samme år alvorlige og systematiske brudd på arbeidstidsbestemmelser, både for innleide og direkte ansatte, innen helsesektoren som helhet (Nergaard et al. 2011:103). Dette kan tyde på at praksisen knyttet til hvordan arbeidstidsbestemmelsene håndteres i helse- og omsorgssektoren, hadde betydning for hvordan bemanningsforetakene opptrådte. Samtidig kan forholdene i enkelte innleiebransjer være av en slik karakter at de seriøse aktørene vegrer seg for å gå inn på disse områdene.

Flere av de gråsonetilfellene som har vært avdekket i media, samt dem som vi har sett på i dette prosjektet, har dreid seg om utleie av arbeidskraft til virksomheter på små steder, og en kan stille spørsmål ved hvordan denne praksisen har kunnet pågå uten at noen har meldt fra. Dette gjelder særlig der innleiebedriften har et velfungerende tillitsvalgtsapparat. Det vil trolig være lettere å avsløre at virksomheter driver på kanten

av loven, på små steder enn i storbyene. I den grad det er tale om utenlandske selskaper, vil det imidlertid være begrenset kontakt mellom lokalbefolkningen og de ansatte i disse selskapene, noe som innebærer at lokalbefolkningen har begrenset innsyn i hvordan disse virksomhetene drives. En annen forklaring kan være at lojaliteten til lokalsamfunnet eller til egen bedrift gjør at tillitsvalgte i mindre grad tar opp eller rapporterer om denne type saker. Tillitsvalgte kan også komme i et krysspess mellom lojaliteten til forbundet og kolleger i virksomheten, der sistnevnte frykter at oppmerksomhet rettet mot lønns- og arbeidsvilkår blant deres leverandører kan skape en risiko for at hele virksomheten legges ned. I slike tilfeller kan det være lettere å lukke øynene for det som skjer. Det er heller ikke uvanlig at man vurderer utenlandske ansattes lønns- og arbeidsvilkår ut fra de lavere levekostnadene de har i hjemlandet, og dermed synes det er akseptabelt at disse får dårligere betalt for den jobben de gjør.

6.8 Videre forskning

I dette prosjektet har vi bare i begrenset omfang hatt mulighet til å se på hvilke virkninger innføringen av likebehandlingsprinsippet og regler knyttet til håndhevingen av dette (arbeidsmiljøloven §§ 14-12a–14-12c) har hatt for bransjen. Nytt regelverk gir mulighet for nye tilpasninger, og det vil være nyttig å følge utviklingen i bransjen fremover. Vil regelverket gjøre at bemanningsbransjen reduseres, og hvilke deler av bransjen er det i så fall som rammes hardest? Vil reduserte fortjenestemarginer medføre at de små aktørene forsvinner? Vil vi se at bemanningsforetakene utvikler nye former for tjenester for å kompensere for eventuelt redusert utleiemarked? Vi har sett at enkelte oppdragsgivere har og vil vurdere å erstatte innleie med entrepriser – men at dette ikke nødvendigvis betyr at de skifter til andre leverandører. Hvilket omfang vil en slik endring av tilknytninger mellom oppdragsgivere og oppdragstakere få, og vil dette være varige endringer? Hvilke effekter har likebehandlingsprinsippet når det kommer til innleides lønns- og arbeidsvilkår? Medfører dette i realiteten noen endringer, eller vil nye lønssystemer hos innleierne innebære at prinsippet får liten betydning? Kundebedriftene kan også påvirke bemanningsbransjen i en positiv retning ved å stille krav til de virksomhetene de leier inn fra. Mer forskning om hvordan kundene opptrer, vil også kunne være viktig for å følge utviklingen i bemanningsbransjen. Det kan også være behov for å se på nye typer av kontroll eller andre mekanismer som gjør at en enklere kan skille mellom ulike typer av arbeidskraftstrategier, for eksempel utleie fra bemanningsforetak og utleie fra produksjonsselskap, innleie og entrepriser med mer.

Referanser

- Alsos, K., Berge, Ø. M. & Ødegård, A. M. (2012). *Kampen om vikarene*. Fafo-rapport 2012:06. Oslo: Fafo.
- Andersen, R. K., Bråten, M., Eldring, L. Friberg, J. H. & Ødegård, A. M. (2009). *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft*. Fafo-rapport 2009:46. Oslo: Fafo.
- Angell, E., Aure, M. & Emaus, P. A. (2011). *Kompetansebehov og rekruttering i fiskeforedlingsindustrien – med fokus på utenlandsk arbeidskraft*. Rapport 2011:11. Alta: Norut Alta.
- Askildsen, T. C. (2011). *Sjåfører i langtransport – en intervjuundersøkelse*. TØI rapport 11138/2011.
- Aslesen, S. (2005). *EU-utvidelsen – mulige tilpasningsformer i norske skipsverft*. Fafo-notat 2005:07. Oslo: Fafo.
- Aure, M. (2008). *Arbeidsmigrasjon fra Teriberka til Båtsfjord 1999-2002*. Avhandling for Doctor Rerum Politivarum, SV-fak, UITØ.
- Berge, Ø., Falkum, E., Trygstad, S. C. & Ødegård, A. M. (2011). *Skaff oss dem vi trenger. Om arbeidskraftstrategier og forebygging av sosial dumping i helse og omsorg*. Fafo-rapport 2011:20. Oslo: Fafo.
- Bergene, A. C. & Underthun, A. (2012). *Transportarbeid i Norge: Trender og utfordringer*. AFI-rapport 10/2012.
- Dølvik, J. E. & Eldring, L. (2012). Skriftlig erklæring til Høyesterett Sak 2012/1447 STX OSV AS m.fl. – Staten v/Tariffnemnda m.fl. (upublisert).
- Econ Pöyry (2009). *Bemanningsbransjen. Struktur, utvikling og rolle*. Econ-rapport nr. 2009-083. Oslo: Pöyry.
- Egede-Nissen, G. & Lund, V. M. (2011). Fast ansettelse uten garantilønn. *Arbeidsrett*, 01/2012, 80–101.
- Eldring, L. & Alsos, K. (2012). *Lovfestet minstelønn: Norden og Europa*. Fafo-rapport 2012:07. Oslo: Fafo.

- Eldring, L., Ødegård, A. M., Andersen, R. K., Bråten, M., Nergaard, K. & Alsos, K. (2011). *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*. Fafo-rapport 2011:9. Oslo: Fafo.
- Fafo Østforum (2005). *Skatter og avgifter for arbeidstakere fra nye EØS-land*. Fafo-notat 2005:28. Oslo: Fafo.
- Friberg, J. H. (under utgivelse 2013). Temporary staffing and labour migration to Norway. I J. H. Friberg & L. Eldring (red.), *The role of temporary staffing and recruitment*. Nordisk Ministerråd.
- Henry, J. S. (2012). *The price of offshore revisited. New estimates for «missing» global private wealth, income, inequality, and lost taxes*. Tax Justice Network.
- Hervik, A. & Oterhals, O. (2012). *Klyngeanalysen 2012. NCE Maritime*. Ålesund 25.0.2012.
- Hervik, A., Aslesen, S. & Oterhals, O. (2005). *Maritime næringer i Norge. Omstilling til en turbulent global framtid*. Fafo-rapport 479. Oslo: Fafo.
- Hervik, A., Oterhals, O. & Bergem, B. G. (2007). *Den maritime næringen i Møre og Romsdal : en vekstkraftig næringsklynge rustet til omstilling?* Molde: Møreforskning.
- Hervik, A., Oterhals, O., Bergem, B. G. & Johannesen, G. (2009). *Status for maritime næringer gjennom finanskrisen*. Rapport 0905. Molde: Møreforskning.
- Hervik, A., Oterhals, O., Bergem, B. G. & Johannesen, G. (2011). *NCE Maritime klyngeanalyse 2011, Status for maritime næringer i Møre og Romsdal*. Rapport 1110. Molde: Møreforskning.
- Hovi, I. B. & Hansen, W. (2011). *Rammebetingelser i transport- og logistikkmarkedet*. TØI-rapport 1150/2011. Oslo: Transportøkonomisk Institutt.
- Iversen, A., Brustad, T. & Jahnsen, S. (2010). *Innovasjon i sjømatnæringen*. Norfima. Rapport 24/2010.
- Kløvstad, A. (2010). *Norsk lastebiltransport i et internasjonalt marked*. Økonomisk analyse 6/2010. Statistisk sentralbyrå.
- Lamøy, E. & Pettersen, T. K. (2009). *NUF Et verktøy for økonomisk kriminalitet?* Arbeidsnotat nr.31/09. Samfunns- og næringslivsforskning.
- Lien, F. T. (2003). *Hvilket transportselskap bør du velge?* www.logistikk-ledelse.no/2003/tr/tr06-02.htm.

- Meld. St. 25 (2012-2013) *Dele for å skape. Demokrati, rettferdig fordeling og vekst i utviklingspolitikken.*
- Nergaard, K. (2013). Datasett fra SFU, Powerpoint presentert for referansegruppen i prosjektet Arbeidsinnvandring finansiert av Arbeidsdepartementet (upublisert).
- Nergaard, K. & Stokke, T. Aa. (2010). *Arbeidslivets organisasjoner 2008/2009. Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og tillitsverv.* Fafo-rapport 2010:47. Oslo: Fafo.
- Nergaard, K., Nesheim, T., Alsos, K., Berge, Ø. M., Trygstad, S. C. & Ødegård, A. M. (2011). *Utleie av arbeidskraft 2011.* Fafo-rapport 2011:33. Oslo: Fafo.
- Nesheim, T. & Rørvik, R. (2011). *Organisering av transaksjoner mellom bemanningsbedrifter og kunder.* SNF-rapport nr. 02/11. Samfunns- og næringslivsforskning.
- OECD (1998). *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue.*
- Oterhals, O., Johannessen, G. & Hervik, A. (2011) *STX OSV – Ringvirkninger av verftsvirksomheten i Norge.* Rapport 1108. Molde: Møreforskning.
- Ot.prp. nr. 70 (1998-1999). *Om lov om endringer i lov 4 februar 1977 nr. 4 om arbeidsvern og arbeidsmiljø m.v., i lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. og i lov 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak til å fremme sysselsetting.*
- Ot.prp. nr. 49 (2004-2005). *Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*
- NHO Service (2011). *Verdt å vite om bemanningsbransjen.*
- NHO Service (2012). *Bemanningsbarometeret 2011.*
- NHO Service (2013). *Bemanningsbarometeret 4. kvartal 2012.*
- Norberg, A-L. & Lundh, T. (2012). *De nya trälarna Reportagebok.*Vaxsjö: Lenamedia.
- NOU 1998: 15. *Arbeidsformidling og arbeidsleie*
- NOU 2009: 4. *Tiltak mot skatteunndragelser*
- NOU 2009: 19. *Skatteparadis og utvikling*
- Rönngeren, B., Segerdahl, M. & Viredius, M. (2008). *Arbetets pris.* Nordic Transport Workers' Federation.
- Skollerud, K. (2008). *Rekrutteringsutfordringer i bussbransjen.* Arbeidsnotat OI2006/2008. Oslo: Transportøkonomisk Institutt.
- Trygstad, S. C., Bråten, M., Nergaard, K. & Ødegård, A. M., (2012). *Vil tiltakene virke? Status i renholdsbransjen 2012.* Fafo-rapport 2012:59. Oslo: Fafo.

- Trygstad, S. C., Nergaard, K., Alsos, K., Berge, Ø. M., Bråten, M. & Ødegård, A. M. (2011). *Til renholdets pris*. Fafo-rapport 2011:18. Oslo: Fafo.
- von Simson, K. (2012). Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring. *Søkelys på arbeidslivet*, 29(1-2), 76–96.
- Ødegård, A. M. & Andersen, R. K. (2011). *Østeuropeisk arbeidskraft i hotell, verft, fiskeindustri og kjøttindustri*. Fafo-notat 2011:21. Oslo: Fafo.
- Ødegård, A. M. & Berge, Ø. M. (2010). *Useriøsitet i bemanningsbransjen. En casestudie i bygg*. Fafo-notat 2010:05. Oslo: Fafo.

Bemanningsbransjens gråsoner

Siden 2000 har norske virksomheter hatt lov til å dekke midlertidig arbeidskraftbehov gjennom innleie av arbeidskraft. Bemanningsbransjen har dermed økt, og særlig etter EU-utvidelsen i 2004. Både liberaliseringen i 2000 og gjennomføringen av EUs vikarbyrådirektiv fra 1. januar 2013 er avgjørende for hvordan aktørene kan opptre. Hva som er lov og hva som ikke er lov vil som regel være klart, men det vil likevel finnes tilfeller som befinner seg i grenseland. I denne rapporten ser vi nærmere på enkelte av disse gråsonene. Hvordan forholder aktørene i markedet seg til reguleringer, og hvilke muligheter gir regelverket for tilpasninger og omgåelser?



Fafo

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

Fafo-rapport 2013:20
ISBN 978-82-324-0005-8
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20310