



Kartlegging av omfang og særtrekk ved entrepriser

Rapport utarbeidet til Arbeids- og sosialdepartementet, september 2020

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger, utarbeider evalueringer og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Vi har bred erfaring fra analyser innen arbeids- og velferdsområdet.

Kartlegginger

Oslo Economics gjennomfører kartlegginger med formål om å øke kunnskapen om et tiltak eller fenomen i samfunnet. Kartlegginger kan skje i form av oppsummering av foreliggende statistikk og forskning, egne spørreundersøkelser, intervjuundersøkelser eller lignende. Vi skreddersyr metodikk etter oppdragsgivers behov, innenfor den tilgjengelige rammen.

Våre kartlegginger gir økt kunnskap til bruk for styring og utforming av reguleringer og tiltak.

Kartlegging av omfang og særtrekk ved entrepriser/OE-rapport 2020-56

© Oslo Economics, 28. september 2020

Kontaktperson:

Erik Magnus Sæther / Senior Partner

ems@osloeconomics.no, Tel. 94 05 81 92

Foto/illustrasjon: elenabs/istockphoto

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Innledning	6
1.1 Informasjonsgrunnlag	6
1.2 Gjennomføring	8
2. Entreprise som virksomhetsorganisering	9
2.1 Arbeid ledet av oppdragsgiver – direkte og indirekte ansettelse	10
2.2 Arbeid ledet av oppdragstaker – entrepriser	11
2.3 Avgrensning av entrepriser for formålet i denne rapporten	12
3. Omfang av on-site entrepriser i norsk arbeidsliv	13
3.1 Omfang av on-site entrepriser	13
3.2 Omfang outsourcing til utlandet	15
3.3 Utviklingstrekk ved bruk av entrepriser	16
4. Særtrekk ved entrepriser og implikasjoner for arbeidstakere	18
4.1 Særtrekk ved bedrifter som velger entrepriser som virksomhetsorganisering	18
4.2 Særtrekk i bygg- og anleggsbransjen og konkurranseutsatte støttefunksjoner	19
4.3 Implikasjoner for arbeidstakere	21
4.4 Gråsonen mellom innleie og entrepriser	23
5. Anbefalinger og veien videre	25
6. Referanser	26
Vedlegg A Beregning av omfang av on-site entrepriser	29
Vedlegg B Bransjeanalyse bygg- og anleggssektoren	31
Vedlegg C Bransjeanalyse konkurranseutsatte støttefunksjoner	34
Vedlegg D Resultater fra spørreundersøkelsen	37

Sammendrag og konklusjoner

Entreprisen er i all hovedsak en måte å organisere betalt arbeid på, og ikke en tilknytningsform. Entreprisen kjennetegnes ved at arbeidet settes ut av en oppdragsgiver til en oppdragstaker, og at det er oppdragstaker som leder arbeidet. Dette i motsetning til direkte og indirekte ansettelsesformer, der arbeidet ledes av oppdragsgiver. I sin juridiske definisjon omfatter entreprisbegrepet svært mange ulike typer av anskaffelser, fra innkjøp av rørleggertjenester i et privat hjem til milliardkontrakter om veiutbygging.

Regjeringen har nedsatt et utvalg om fremtidens arbeidsliv, som har fått i oppgave å vurdere ulike typer av tilknytningsformer og virksomhetsorganisering. Som et underlag for utvalgets arbeid og på oppdrag for Arbeids- og sosialdepartementet har Oslo Economics kartlagt omfang og særtrekk ved entrepriser. Som del av arbeidet har det vært nødvendig å gjøre en nærmere klassifisering av entrepris kontrakter og en presisering av hvilke forhold som er særlig relevante for utvalgets arbeid. Etter vår vurdering er det de entrepris kontrakter som fra arbeidstakers perspektiv oppfattes som mer eller mindre reelle alternativ til fast ansettelse hos oppdragsgiver, som er de mest interessante å belyse. Vi har derfor avgrenset entreprisdefinisjonen ved å skille mellom entrepriser der arbeidet foregår hos oppdragsgiver (on-site), og entrepriser der arbeidet foregår hos oppdragstaker (off-site). Det er omfang og særtrekk ved on-site entrepriser som kartlegges i denne rapporten.

Det foreligger i begrenset grad data for omfanget av on-site entrepris i norsk økonomi. Kontraktsformen er særlig utbredt innenfor bygg og anlegg, og er også svært vanlig innenfor forretningsmessig tjenesteyting som renhold og andre konkurranseutsatte støttefunksjoner. Videre benyttes on-site entrepriser i en rekke andre sektorer som bergverksdrift og utvinning, informasjon og kommunikasjon, transport og lagring og overnattings- og serveringsvirksomhet. For å estimere omfanget av bruk av entrepris innenfor ulike næringer, har vi tatt utgangspunkt i Oslo Economics sin bedriftsdatabase basert på data fra Brønnøysundregistrene, kombinert med sysselsettingsstatistikk fra Statistisk Sentralbyrå. Vårt beste anslag, basert på analyse av tilgjengelig data på næringsnivå, er at i underkant av 10 prosent av sysselsatte i norsk økonomi arbeider gjennom on-site entrepris kontrakter. Det er stor usikkerhet knyttet til estimatene innenfor de ulike næringene, og det er derfor viktig å understreke at også det totale anslaget på omfanget av entrepris er usikkert. På aggregert nivå vil imidlertid feil i motsatte retninger delvis oppheve hverandre. Betydning av usikkerheten forventes derfor være større på disaggregert nivå enn på aggregert nivå.

Valget om bruk av entrepris kontrakter er først og fremst basert på en økonomisk avveining mellom kostnadene ved på den ene side å utføre arbeidet selv, og på den annen side kostnader, inkludert transaksjonskostnader som oppstår når man setter ut arbeidet. Dette er en pågående avveining, og både litteratur og bransjeaktører viser til eksempler på at oppgaver som settes ut flyttes tilbake dersom dette vurderes å være mer lønnsomt. Fleksibiliteten som entreprisorganisering gir, er viktig i mange bransjer.

Det er mange ulike arbeidsoppgaver som kan utføres gjennom entrepris kontrakter, og en rekke særtrekk ved entreprisorganisering er bransjespesifikke. Vi har i denne kartleggingen sett nærmere på bygg- og anleggsbransjen, og konkurranseutsatte støttefunksjoner. Bygg og anlegg kjennetegnes

ved at all virksomhet foregår som entrepriser, enten lokalisert hos oppdragsgiver eller oppdragstaker. Det har de siste årene vært oppmerksomhet rundt komplekse kontrakter med mange ledd, og både bransjen selv og myndighetene har innført innstramminger for å øke seriositet og unngå tilfeller av sosial dumping. Konkurransetsatte støttefunksjoner er en bransje i vekst. Både offentlige og private aktører har satt ut oppgaver som tidligere ble utført av egne ansatte, og i mange tilfeller følger arbeidstakerne over til ny arbeidsgiver gjennom virksomhetsoverdragelse.

Selv om on-site entrepriser i all hovedsak er en form for virksomhetsorganisering og ikke en tilknytningsform, kan den ha implikasjoner for arbeidstakeres tilknytning. Ved virksomhetsoverdragelse har arbeidstakere rett til å få videreført sine lønns- og arbeidsvilkår, men ikke nødvendigvis pensjonsordninger. Dette kan få implikasjoner, særlig for arbeidstakere som har vært ansatt i offentlig sektor med særalderspensjon og avtalefestet pensjon (AFP).

Grensen mellom innleie og on-site entrepris løftes av flere arbeidslivsorganisasjoner frem som svært problematisk. Med tanke på arbeidstakers rettigheter kan det være stor forskjell mellom å være innleid og å jobbe gjennom en on-site entrepris kontrakt, men det er ikke alltid entydig hvor grensen går. Norwegiandommen er et nylig eksempel på at gjeldende rettspraksis spiller en avgjørende rolle i å tydeliggjøre hva som er innleie, og hva som er entrepris. Det er indikasjoner på at innstramming av regelverket for innleie uten en tilsvarende innstramming av entrepriser har medført at flere aktører kamuflerer innleievirksomhet som entrepris. Sekkingstadsaken er et eksempel på at gråsonen mellom innleie og entrepris utnyttes av aktører til å begå alvorlig arbeidslivskriminalitet.

Oppsummert er entrepris kontrakter en naturlig form for arbeidsdeling som i mange bransjer gir en nødvendig fleksibilitet. Det juridiske entreprisbegrepet er mangefasettert og omfatter så ulike kontraktsformer og arbeidsoppgaver at det ikke er overraskende at omfang og særtrekk varierer fra bransje til bransje. I enkelte bransjer, som konkurransetsatte støttefunksjoner, oppleves on-site entrepris som et alternativ til fast ansettelse. I konkurransetsatt industri er arbeidsdeling gjennom off-site entrepriser et selvfølgelig valg, og arbeidstakerne er fast ansatte som utfører arbeidsoppgaver hos sin egen arbeidsgiver. Entrepris er dermed en form for virksomhetsorganisering som i noen tilfeller og bransjer oppleves ha betydning for tilknytning til arbeidsgiver, men som i all hovedsak velges uavhengig av tilknytningsform. De problematiske sidene ved enkelte typer entrepris kontrakter bør kunne løses ved å tydeliggjøre og kommunisere rettspraksis, sikre et bedre kunnskaps- og statistikkgrunnlag samt styrke tilsynet slik at regelverket ikke misbrukes.

I vår kartlegging av omfanget av entrepris i norsk næringsliv er det blitt tydelig at entrepris som kontraktsform er helt essensielt for å ha et velfungerende næringsliv med effektiv arbeidsdeling. Det er vår anbefaling at man er varsom med en omlegging av alt som i dag kommer innunder begrepet entrepris, og heller ser på problemstillinger knyttet til undergrupper av entrepris kontrakter med mulige implikasjoner for arbeidstakeres tilknytning.

1. Innledning

Arbeids- og sosialdepartementet har utlyst et oppdrag som skal kartlegge omfang av og særtrekk ved bruk av entrepriser i norsk næringsliv. Denne rapporten definerer og beskriver entreprisen som organiseringsform, anslår omfang av entreprisen og vurderer særtrekk ved entrepriser og implikasjoner for arbeidstakere. Vi har også sett nærmere på entrepriser innenfor to utvalgte bransjer; bygg og anlegg og konkurranseutsatte støttefunksjoner.

Rapporten består av fire deler. I den første delen defineres entreprisen som begrep, og vi gjør en klassifisering av ulike former for organisering av arbeid. Det finnes ingen juridisk definisjon av entreprisen, men vi har benyttet tilgjengelig litteratur til å komme opp med en definisjon og en klassifisering som er hensiktsmessig for dette oppdraget. Intervjuer med representanter for arbeidslivsorganisasjoner er videre benyttet til å diskutere og forankre klassifiseringen. Et viktig skille er det mellom off-site og on-site entreprisen, der førstnevnte sikter til arbeid som foregår hos arbeidstaker og med eget utstyr, mens sistnevnte foregår hos arbeidsgiver og med arbeidsgivers utstyr. Det er on-site entrepriser som er det mest relevante for dette oppdraget.

I rapportens andre del anslår vi omfanget av bruk av on-site entreprisen i norsk arbeidsliv. Det finnes begrenset med data som kartlegger organisasjonsform, og vi har tatt utgangspunkt i Oslo Economics sin bedriftsdatabase basert på data fra Brønnøysundregistrene, kombinert med sysselsettingsstatistikk fra Statistisk Sentralbyrå. For å estimere omfanget av bruk av entreprisen innenfor ulike næringer, gikk vi ned på femsifret NACE-kodenivå og gjorde overordnede vurderinger av bruken av entreprisen innenfor hver av underkategoriene. Det er stor usikkerhet knyttet til hvert av estimatene, og det er derfor viktig å understreke at også det totale anslaget på omfanget av entreprisen er usikkert.

Den tredje delen av rapporten kartlegger særtrekk ved entrepriser, og implikasjoner for arbeidstakere. Her har vi tatt utgangspunkt i eksisterende litteratur, samt innspill fra intervjuer med representanter for arbeidslivsorganisasjoner og tilsynsorganer. Entreprisen er i all hovedsak en organisasjonsform og ikke en tilknytningsform, men kan likevel ha implikasjoner for arbeidstakeres tilknytning. Særlig grensetilfellene mellom entreprisen og innleie er interessante, fordi skillet ikke alltid er entydig og innleie har vært gjenstand for

juridiske innstramminger som ikke entrepriser er underlagt.

Den fjerde delen av rapporten er et dybdykk i bransjene bygg og anlegg og konkurranseutsatte støttefunksjoner. Bransjene ble utvalgt fordi de kjennetegnes av utstrakt grad av entrepriser. Analysene bygger på litteraturstudier og intervjuer av arbeidslivsaktører innenfor de respektive bransjene. Analysen av bygg og anlegg bygger også på en spørreundersøkelse blant tillitsvalgte (organisert i Fellesforbundet) og daglige ledere (organisert i Byggenæringens landsforbund).

1.1 Informasjonsgrunnlag

1.1.1 Litteraturgjennomgang

I litteraturgjennomgangen har vi tatt utgangspunkt i transaksjonskostnadsteori, og hva denne sier om hvorfor entreprisen velges som organisasjonsform. Deretter har vi søkt etter relatert litteratur som kan bygge på og utvide forståelsen av hvilke mekanismer som ligger bak valget om entreprisen. Dette har vi gjort for å plassere vår kartlegging i den eksisterende litteraturen om entrepriser, og gi en overordnet forståelse for entreprisen som organiseringsform.

Vi har videre søkt å supplere klassisk økonomisk teori med management-litteratur for blant å undersøke effekten av outsourcing, samt entreprisenorganiserings eventuelle konsekvenser for arbeidstakere. Informasjon om og rettspraksis fra sentrale norske saker er dessuten blitt brukt for å undersøke konkrete tilfeller der entreprisenorganiserings har innflytelse på arbeidstakere.

Den relevante litteraturen berører mange aspekter av entreprisen, og vi har tatt utgangspunkt i problemstillingene som blir fremhevet i litteraturen i vår videre kartlegging og analyse. Rapporten er inndelt etter tematikk og ikke metode, og funn fra litteraturen er derfor fordelt på ulike kapitler basert på hvilke problemstillinger som diskuteres.

1.1.2 Data

Statistikk fra Statistisk sentralbyrå gir god oversikt over sysselsatte i Norge og hvordan disse fordeler seg på næringer. Det er imidlertid begrenset med statistikk som kartlegger organisasjonsform. På den ene side finnes det data om antallet selvstendig næringsdrivende. På den annen side finnes det ikke offisiell statistikk som belyser utbredelse av entreprisen som organisasjonsform. Omfanget av bemanningsløsninger (vikarer) kommer i en mellomstilling. Det foreligger data for foretak som har arbeidsutleie som primæraktivitet, mens omfanget av arbeidsutleie innenfor

samme bransje¹, så langt Oslo Economics kan se, ikke er beskrevet i statistikken.

Anslaget på omfanget av on-site entrepriser tar utgangspunkt i SSB tabell 09174: Lønn, sysselsetting og produktivitet etter næring.² I denne tabellen angis antall sysselsatte, inkludert personlig næringsdrivende fordelt på 88 ulike sektorer i økonomien. Eurostat (Eurostat, 2008) beskriver nærmere hvilken type økonomisk aktivitet som inngår i de ulike sektorene.

Informasjonen er kombinert med data fra Oslo Economics' bedriftsdatabase. Denne databasen inneholder regnskapsdata for virksomheter i de ulike sektorene. I tillegg har vi, basert på bedriftsnavn fra databasen, tatt stikkprøver for å undersøke hvilke tjenester og produkter som tilbys av de ulike virksomheter ved å sjekke årsrapporter og presentasjon på websider.

Der det har vært behov for ytterligere informasjon om sektortilhørighet har vi i tillegg hentet informasjon fra SSB tabell 11605³, registerbaserte sysselsettingstall der arbeidsstyrken er fordelt på 845 sektorer.

1.1.3 Dybdeintervjuer

Vi har gjennomført dybdeintervjuer med 16 aktører, som i all hovedsak representerer arbeidslivsorganisasjoner. I tillegg har vi intervjuet representanter fra Skatteetaten og Arbeidstilsynet, samt mottatt skriftlige svar fra en universitetslektor ved OsloMet. Se listen over intervjuobjekter i Tabell 1-1. Merk at vi på grunn av den pågående koronapandemien ikke lyktes i å avtale og gjennomføre intervju med alle aktører vi ønsket å snakke med.

Vi utarbeidet en overordnet temaliste som tok utgangspunkt i problemstillingene i oppdraget. Denne listen ble tilpasset og justert noe underveis i oppdraget. Temalisten ble sendt til aktørene i forkant av intervjuene. Intervjuene ble gjennomført på en semistrukturert måte, der temalisten fungerte som et verktøy for å sikre at alle relevante problemstillinger, temaområder og spørsmål ble dekket i løpet av intervjuet. På denne måten tilstrebet vi at intervjuene utviklet seg til å bli en samtale og/eller diskusjon i størst mulig grad. Fleksibilitet i rekkefølgen i spørsmålsstillingen ga intervjuobjektene muligheten til å snakke mest mulig fritt. De innledende intervjuene ble gjennomført fysisk, mens intervjuene avholdt fra og med mars foregikk over Teams.

¹ Arbeidsmiljøloven § 14-13, 1. ledd spesifiserer at innleie fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie, er tillatt når den innleide arbeidstaker er fast ansatt hos utleier gitt

Tabell 1-1 Intervjuobjekter

Arbeidsgiverorganisasjoner
NHO Sentralt
NHO Luftfart
NHO Service og handel
Norsk Industri
Byggenæringens landsforening
Virke
Maskinentreprenørenes Forbund

Arbeidstakerorganisasjoner
Fellesforbundet
Norsk nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund
Norsk Arbeidsmandsforbund
Norsk Tjenestemannslag
Fagforbundet
LO, rådgiver Jonas Bals

Andre
Arbeidstilsynet
Skatteetaten
Ellen Nygard, universitetslektor OsloMet

Kilde: Oslo Economics

1.1.4 Spørreundersøkelse

Vi utarbeidet en spørreundersøkelse som ble sendt ut til medlemmer, hhv. tillitsvalgte og daglige ledere, i Fellesforbundet og Byggenæringens landsforening (BNL). Spørreundersøkelsen omhandlet overordnede kjennetegn ved bedriftene, herunder geografisk plassering, antall ansatte, typisk kontraktssum og type bygg- og anleggskontrakter. Videre ble respondentene spurt om bruk av innleie/vikarer i bedriftene de representerer, og i hvilken grad bedriftene typisk engasjeres som hoved- eller underleverandør eller begge deler. Til sist ble respondentene bedt om å anslå hvor stor andel av arbeidstakere på et typisk bygg- og anleggsprosjekt som er ansatt hos hovedleverandør, underleverandør og innleid arbeidskraft engasjert av enten hoved- eller underleverandør.

Spørreundersøkelsen ble distribuert til 1 744 kontaktpersoner blant BNL sine medlemmer, og 834 kontaktpersoner blant Fellesforbundet sine medlemmer. Vi mottok kontaktinformasjonen fra respektive organisasjoner. Undersøkelsen ble sendt ut i midten av juni, og avsluttet i midten av august. Vi mottok totalt 140 svar fra BNL sine medlemmer, og 84 svar fra Fellesforbundet sine medlemmer. Dette tilsvarer en svarprosent på hhv. 8 prosent og 10 prosent. Merk at svarprosenten er såpass lav at resultatene må tolkes med varsomhet.

at utleie skjer innenfor de samme fagområder som utgjør utleierens hovedbeskjeftigelse samt at utleieaktiviteten ikke omfatter mer enn 50 prosent av de fast ansatte hos utleier.

² <https://www.ssb.no/statbank/table/09174>

³ <https://www.ssb.no/statbank/table/11606/>

Samtidig tilsier utvalgsstørrelsen, som totalt er 224, at resultatene er mer statistisk signifikante enn for tilsvarende svarprosent for et mindre utvalg. En relativt høy grad av samsvar mellom svarene fra medlemmer i BNL og Fellesforbundet, samt overensstemmelse mellom resultater fra spørreundersøkelsen og informasjon fra intervjuer med bransjeaktører, indikerer også at utvalget ikke er altfor skjevt.

Merk imidlertid at selv med en høyere utvalgsstørrelse, så vil ikke medlemmene i BNL og Fellesforbundet være representative for alle bedrifter innenfor bygg- og anleggsbransjen. For det første representerer medlemmene i BNL og Fellesforbundet i større grad bygg- enn anleggsbedrifter. På bakgrunn av informasjon i intervjuene forventer vi likevel at svarene i all hovedsak vil være representative for hele bransjen (se mer om forskjellene mellom bygg- og anleggsbedrifter i kap. 4.2.1). Videre vil antakelig bedriftene som ikke er medlemmer, skille seg fra medlemsbedriftene i BNL på flere områder. Det er eksempelvis grunn

til å tro at bedriftene som begår arbeidslivskriminalitet, ikke er medlemsbedrifter. Ved å spørre medlemsbedriftene om bruk av underentreprise kontra innleie på bygg- og anleggsplassene de kjenner til, håper vi likevel at vi har fanget opp omfang av bruk av on-site entrepriser også blant andre bedrifter enn kun medlemsbedriftene.

1.2 Gjennomføring

Oppdraget er gjennomført i perioden desember 2019 - august 2020. Fra mars 2020 var store deler av norsk økonomi påvirket av den pågående koronapandemien, herunder de fleste av respondentene vi var i kontakt med. Dette påvirket prosjektgjennomføringen ved at booking og gjennomføring av enkelte intervjuer ble utsatt og/eller forhindret, og også at spørreundersøkelsen ble utsatt. Det er imidlertid ikke grunn til å tro at situasjonen har påvirket svarene i intervjuer eller spørreundersøkelsen i særlig grad, da spørsmålene tar utgangspunkt i en normalsituasjon.

2. Entreprise som virksomhetsorganisering

Entreprise er i all hovedsak en måte å organisere betalt arbeid på, og ikke en tilknytningsform. Entreprise kjennetegnes ved at arbeidet settes ut av en oppdragsgiver til en oppdragstaker, og at det er oppdragstaker som leder arbeidet. Arbeidstaker er typisk fast ansatt uavhengig av om arbeidet er organisert som entrepriser eller ei.

I sin juridiske definisjon omfatter entreprisbegrepet svært mange ulike typer av anskaffelser, fra innkjøp av rørleggertjenester i et privat hjem til milliardkontrakter om veiutbygging. Vår vurdering er at det for dette oppdraget er hensiktsmessig å gjøre en nærmere klassifisering av entreprisekontrakter, og ta for oss entrepriser som fra arbeidstakers perspektiv oppfattes som reelle alternativ til fast ansettelse hos oppdragsgiver. Vi har derfor snevret inn entreprisedefinisjonen ved å skille mellom entrepriser der arbeidet foregår hos oppdragsgiver (on-site), og entrepriser der arbeidet foregår hos oppdragstaker (off-site). Dette oppdraget kartlegger omfang og særtrekk ved on-site entrepriser.

I bokmålsordboka (Språkrådet, 2020) er entrepriser definert som overtaking av et arbeid eller leveranse til avtalt pris. Store norske leksikon (2019) definerer entrepriser som avtale om utførelse av et større arbeid, særlig byggarbeid eller anleggsarbeid, og videre at produksjonen av en vare kan være satt ut på entrepriser. Disse definisjoner impliserer at enhver anskaffelse av en viss størrelse kan betegnes som en entrepriser.

I følge Blaalidutvalget (NOU 1998: 15) må en rekke vilkår være oppfylt for at et selvstendig oppdrag vurderes å være entrepriser:

1. Ledelsen av arbeidet er hos entreprenøren
2. En fast pris for oppdraget er avtalt
3. Oppdraget er klart avgrenset
4. Oppdragsgiver har ikke innflytelse på antall arbeidstakere

⁴ Legg imidlertid merke til at ved utsetting av arbeid på en entrepriser eller som vikarkontrakt så er oppdragstaker i

5. Entreprenøren har ansvaret for resultatet
6. Entreprenøren bruker egne materialer og verktøy

Dersom en privatperson kjøper rørleggertjenester, eller dersom en bedrift kjøper inn kopimaskiner med serviceavtale omtales gjerne begge deler som entrepriser. Av dette følger at en avtale med en byggmester om å oppføre en enebolig vil betegnes som en entrepriser. Imidlertid, dersom den samme byggmesteren bygger huset fiks ferdig og selger det («nøkkelferdig») så vil man vanligvis ikke betegne kjøpet som en entrepriser. Dette siste momentet antyder at objektet som er gjenstand for transaksjonen ikke er ferdig på transaksjonstidspunktet – noe bearbeiding gjenstår. Dette vil ellers alltid være tilfellet ved kjøp av tjenester.

Entrepriser er derfor hovedsakelig en kontraktsform mellom virksomheter, og ikke en tilknytningsform. Med tilknytningsformer menes fast eller midlertidig ansettelse, lønnskaker eller selvstendig næringsdrivende, eventuelt ikke-ansatt lønnskaker arbeidstaker utleid gjennom et bemanningsselskap (Nergaard, 2018). Bruk av entreprisekontrakt mellom to virksomheter vil normalt ikke påvirke tilknytningsformen i hver av virksomhetene. En byggmester som vinner en entrepriser for å oppføre en bolig vil typisk ha noen ansatt hos seg i ordinære topartsforhold. Alternativt kan den samme byggmesteren ha ansatt medarbeidere gjennom et vikarbyrå. Valget om tilknytningsform skjer imidlertid uavhengig av valget om kontraktsform. Medarbeiderne er ansatt på ordinære vilkår, er beskyttet av arbeidsmiljøloven og har den samme type rettigheter som andre ansatte.⁴

Entrepriser er overtaking av et arbeid eller en leverandere til avtalt pris.

En kartlegging av fenomenet entrepriser må derfor ta utgangspunkt i ulike former for organisering av betalt arbeid. Ifølge norsk rett så er et grunnleggende skille basert på hvem som leder arbeidet og hvem som har ansvar for resultatet. Dette skillet er tydelig f.eks. i den såkalte Norwegiandommen (HR-2018-2371-A) der stridsspørsmålet var hvorvidt ansatte i datterselskap kan kreve fast ansettelse i morselskapet basert på arbeidsmiljøloven. Høyesterett la størst vekt på at oppdragstaker (datterselskap), hadde den daglige ledelsen av virksomheten, og at oppdraget var klart bestemt på forhånd (resultatforpliktelse).

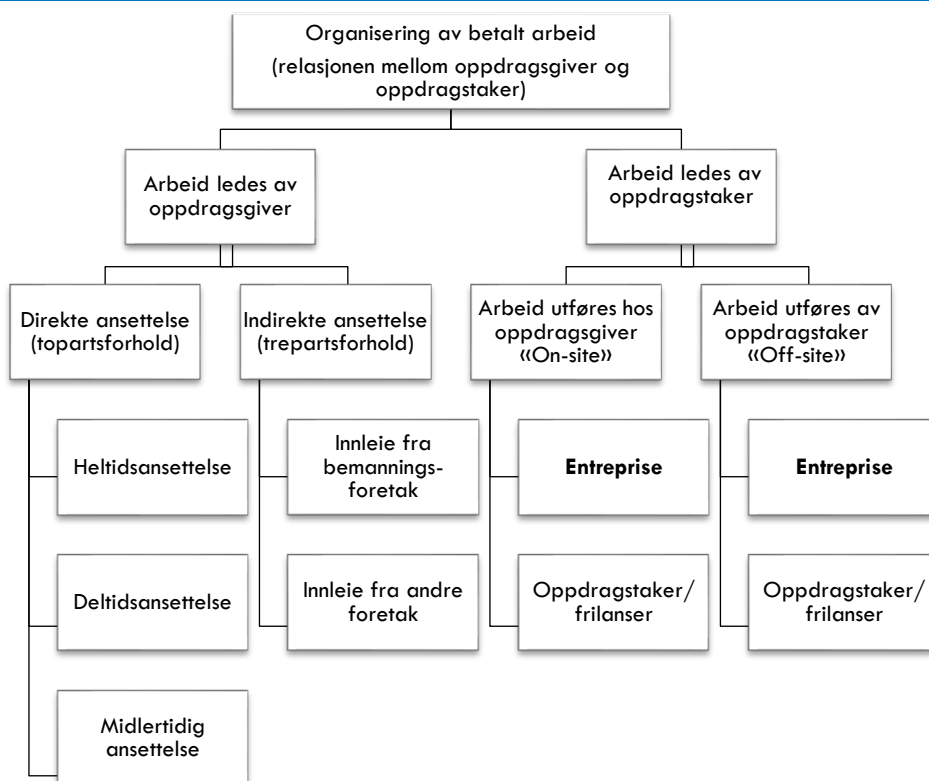
noen tilfeller utenlandske foretak som ikke nødvendigvis følger norske lover og regler.

I dette kapitlet gjør vi først en klassifisering av organiseringsformer, basert på relasjonen mellom oppdragsgiver og oppdragstaker og hvem som leder arbeidet. Deretter gir vi en overordnet beskrivelse av arbeid ledet av oppdragsgiver, gjennom henholdsvis direkte og indirekte ansettelse. Videre beskriver vi arbeid ledet av oppdragstaker, entrepriser, og deler disse inn i off-site- og on-site-entrepriser. Til slutt diskuterer vi grensetilfeller og gjør en avgrensning av entrepriser for formålet i denne rapporten.

Klassifisering av organiseringsformer Figur 2-1 illustrerer vi, basert på grupperinger i Nes-

heim (2017) og Capelli og Keller (2013), en klassifisering av organiseringsformer som er hensiktsmessig for formålet i denne rapporten. Klassifiseringen skiller i første omgang mellom hvem som leder og har ansvar for arbeidet; oppdragsgiver eller oppdragstaker. Videre skiller vi under oppdragsgiverledet arbeid mellom tilknytningsformene direkte og indirekte ansettelser, og ulike varianter innenfor hver av disse. Oppdragstakerledet arbeid deles inn i «on-site» eller «off-site», avhengig av hvilken lokasjon arbeidet foregår på. Både «on-site» og «off-site» arbeid kan enten utføres som entrepriser, eller som oppdragstaker-/frilansarbeid.

Figur 2-1 Organisering av betalt arbeid



Kilde: Oslo Economics

2.1 Arbeid ledet av oppdragsgiver – direkte og indirekte ansettelser

Arbeid ledet av oppdragsgiver inkluderer både tradisjonell tilknytning gjennom direkte ansettelser i et topartsforhold, og ulike vikarløsninger gjennom trepartsforhold.

2.1.1 Direkte ansettelser

Hovedregelen i norsk arbeidsliv er at arbeidstakere har fast ansettelse, uten tidsbegrensning. Dette kan være heltids- eller deltidsstillinger. Under visse vilkår, herunder sesongarbeid, prosjektarbeid, ekstrahjelp eller vikariater, kan også ansettelseskontrakter være midlertidige (Arbeidsmiljøloven § 14-9).

2.1.2 Indirekte ansettelser

I kategorien trepartsforhold finner vi vikar- og bemanningskontrakter. Dette er kontrakter der et foretak, «oppdragstaker», stiller sine ansatte til disposisjon for et annet foretak, «oppdragsgiver», og det er oppdragsgiver som leder arbeidet og har resultatansvar.

Bruk av vikar og bemanningskontrakter er regulert. Det er en rekke betingelser som må være oppfylt for at det skal være lovlig med innleie, og gitt at innleie forekommer så er det regler knyttet til like arbeidsvilkår hos oppdragstaker og oppdragsgiver. Innleie av arbeidstaker fra virksomhet som har til formål å drive utleie, er tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse (Arbeidsmiljøloven § 14-12).

Virksomheter som er bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett kan imidlertid avvike fra bla kravene om midlertidighet dersom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjoner blir enige om dette.

Innleie fra foretak som ikke er registrert som bemanningsforetak er også lovlig under visse betingelser. Da må blant annet den innleide være fast ansatt i virksomheten det leies inn fra, utleie må skje innenfor de samme fagområdene som utgjør utleierens hovedbeskjeftigelse og andelen utleide kan ikke overstige 50 prosent av de fast tilsatte hos utleier.

Hovedregelen i Norge, også for bemanningsforetak, er at arbeidstakere har fast ansettelse uten tidsbegrensning. Det er utleievirksomheten som er arbeidsgiver og har arbeidsgiveransvar, og den utleide arbeidstakeren har det stillingsvern som følger av arbeidsmiljøloven. Likebehandlingsprinsippet tilsier at innleide skal ha lønns- og arbeidsvilkår som om vedkommende var ansatt direkte i innleiebedriften (Arbeidsmiljøloven § 14-12a). Det er derfor ikke presist å beskrive en jobb i bemanningsbransjen som et alternativ til fast ansettelse.

2.2 Arbeid ledet av oppdragstaker – entrepriser

Alle kontrakter der oppdragstaker har resultatansvar og der arbeidet står under oppdragstakers ledelse er entrepriskontrakter. Hele høyre halvdel i Figur 2-1 er følgelig omfattet av begrepet entrepriser. Det er imidlertid hensiktsmessig å foreta en finere inndeling. Vi skiller mellom entrepriskontrakter og kontrakter utført av oppdragstaker/ frilansere.

Alle kontrakter der oppdragstaker har resultatansvar og der arbeidet står under oppdragstakers ledelse er entrepriskontrakter.

Kontraktsformen oppdragstaker/frilansere brukes blant annet for skuespillere og journalister.⁵ I likhet med øvrige oppdragstakere i en entrepriskontrakt har disse påtatt seg å utføre et bestemt oppdrag, og er ikke underlagt en annens instruksjonsmyndighet. Samtidig regnes vedkommende som lønsmottager av skattemyndighetene.⁶ Som tidligere beskrevet er ansatte i virksomheter som utfører arbeid gjennom entrepriskontrakter som hovedregel fast ansatte, slik at entrepriser i utgangspunktet ikke er et direkte alternativ til fast ansettelse. Frilansere representerer imidlertid et

unntak. De har ikke fast ansettelse. For en journalist vil derfor fast ansettelse og frilansere fremstå som alternative tilknytningsformer. I denne rapporten klassifiseres kontraktsformen oppdragstaker/frilansere som et spesialtilfelle av entrepriser, og også en tilknytningsform. Når vi i det videre presiserer at entrepriser i all hovedsak er en form for virksomhetsorganisering, og ikke en tilknytningsform, så gjelder dette alle former for entrepriskontrakter bortsett fra frilansere.

Oppdragstaker/frilansere er et spesialtilfelle av entrepriser, som i motsetning til øvrige entrepriskontrakter også er en tilknytningsform.

Merk at det er flere måter å dele inn entrepriskontrakter på. I bygg- og anleggskontrakter er det vanlig å skille etter ansvar for prosjektering, eller etter organisering av kontraktsarbeid. Førstnevnte deler entrepriser inn i utførelsesentrepriser og totalentrepriser, mens sistnevnte deler inn i generalentrepriser, hovedentrepriser og delte entrepriser. Vår hovedinndeling av entrepriskontrakter baseres imidlertid på lokasjonen der arbeidet utføres – enten i oppdragstakers lokaler ved hjelp av oppdragstakers utstyr (off-site) eller i oppdragsgivers lokaler og/eller ved hjelp av oppdragsgivers utstyr (on-site).

2.2.1 Arbeid utføres hos oppdragsgiver: Off-site entrepriser

Off-site entrepriser defineres av at arbeidet utføres i oppdragstakers lokaler ved hjelp av oppdragstakers utstyr.

Svært mange former for anskaffelser faller i denne kategorien. Outsourcingskontrakter der arbeid settes ut til en leverandørbedrift er et slikt eksempel. Når et skipsverft setter ut produksjon av skipsskrog til en underleverandør lokalisert annet sted så er dette en off-site entrepriser. Likeledes, når et bygg- eller entreprenørarbeid settes ut så vil hovedentreprisen typisk være en off-site entrepriser fordi arbeidet foregår på byggeplass, med oppdragstakers utstyr. Underentreprisene i bygg og anlegg vil derimot typisk være on-site entrepriser. Vi kommer tilbake til det nedenfor.

2.2.2 Arbeid utføres hos oppdragstaker: On-site entrepriser

Når arbeidet (delvis) utføres i oppdragsgivers lokaler og/eller ved hjelp av oppdragsgivers utstyr så betegner vi det som en on-site entrepriser.

⁵ Se: <https://www.skuespillerforbund.no/veiledning/okonomi/Innmottaker-eller-naeringsdrivende/> og <https://www.nj.no/vare-lag/nj-frilans/hva-er-en-frilanser/>

⁶ Se: <https://www.altinn.no/starte-og-drive/starte/for-oppstart/frilanser/>

Et velkjent eksempel på on-site entreprise er når en underleverandør tar over kantinetjenester for en bedrift og derved bemanner oppdragsgivers kantine og benytter seg av lokaler/utstyr osv. Likeledes, når en underleverandør tar over IT-drift hos oppdragsgiver så vil support og støtte foregå i oppdragsgivers lokaler. Dette er i så fall en on-site entreprise.

Dersom et skipsverft overlater produksjon av skips-skrog til en underleverandør, og underleverandøren utfører arbeidet på oppdragsgivers verftsområde så er også det en on-site entreprise. Dette er i motsetning til eksemplet over når produksjonen ikke foregår hos oppdragsgiver.

En hovedentreprise innenfor bygg og anlegg er, som argumentert over, en off-site entreprise. Dersom det inngås avtaler om underentrepriser så vil imidlertid disse kontraktene være on-site, dersom produksjonen foregår på samme sted som der oppdragsgiver har sin produksjon.

2.3 Avgrensing av entrepriser for formålet i denne rapporten

I sin juridiske definisjon omfatter entreprisbegrepet svært mange ulike typer av anskaffelser, fra innkjøp av rørleggertjenester i et privat hjem til milliardkontrakter om veiutbygging. Vår oppfatning er at det i

dette oppdraget er de entreprisekontrakter som fra arbeidstakers perspektiv oppfattes som mer eller mindre reelle alternativ til fast ansettelse hos oppdragsgiver, som er mest relevante. Vi har derfor snevret inn entreprisedefinisjonen i dette oppdraget til arbeid som utføres hos oppdragsgiver, altså on-site entrepriser. Når vi i følgende kapitler omtaler entreprisekontrakter eller entrepriseorganisering, er det on-site entrepriser vi sikter til.

Merk at det vil være flere typer organisering som havner i flere kategorier, eller eventuelt utenfor klassifiseringen illustrert i Figur 2-1. Et eksempel er konsulentvirksomhet, som kan foregå både som innleie fra bemanningsforetak, som on-site-entreprise og som off-site-entrepriser. Et annet eksempel er konkurranseutsetting av jernbane. Statseide Norske tog AS leier ut statens togmateriell til togselskaper, og statseide Entur AS har ansvaret for å selge togbilletter og tilby reiseplanlegger. Når togselskaper som Vy, Flytoget og Go har ansvaret for å kjøre tog på jernbanestrekningene, er det ikke åpenbart om dette er on-site entreprise eller ikke. Et tredje eksempel er IT-drift, der drift og vedlikehold av servere tradisjonelt har vært lokalisert hos oppdragsgiver. Når dette arbeidet i økende grad er skybasert og kan gjennomføres hos oppdragstaker, plasserer det seg litt på siden av det vi kategoriserer som on-site entreprise.

3. Omfang av on-site entrepriser i norsk arbeidsliv

Det foreligger i begrenset grad data for omfanget av entrepriser i norsk økonomi. Vårt beste anslag, basert på analyse av tilgjengelig data på næringsnivå, er at i underkant av 10 prosent av sysselsatte i norsk økonomi arbeider gjennom on-site entreprisekontrakter. On-site entrepriser er særlig utbredt innenfor næringene bygg og anlegg og forretningsmessig tjenesteyting, og benyttes også i en rekke andre sektorer som bergverksdrift og utvinning, informasjon og kommunikasjon, transport og lagring og overnatting- og serveringsvirksomhet.

I forrige kapittel argumenterte vi for at entrepriser omfatter alle innkjøp som innebærer at selger utfører en form for bearbeiding, og at entrepriser i all hovedsak er en form for organisering og ikke en egen tilknytningsform. Samtidig omfatter vår definisjon av entrepriser en rekke typer kontrakter innenfor ulike næringer. For å belyse variasjonen må vi derfor ta for oss undermengder av entreprisekontraktene. Det er spesielt on-site entrepriser som er av interesse i denne sammenheng, fordi on-site entrepriser utgjør et alternativ til fastansatte i egen bedrift. I tillegg er outsourcing til utlandet en interessant form for entrepriser med implikasjoner for det norske arbeidsmarkedet. I dette kapitlet vil vi, basert på tilgjengelige data, gi et anslag for disse størrelsene. Vi ser også på utviklingstrekk innenfor bruk av entrepriser de 10-20 siste årene.

Entreprisekontrakter omfatter både medarbeidere med ordinær tilknytning og medarbeidere som er oppdragstakere/ frilansere. Antallet oppdragstakere/frilansere i Norge er om lag 322 000 ifølge SSB (2020). Eksempler på oppdragstakere/ frilansere er musikere, tekstforfattere, skuespillere, journalister, folkevalgte, fosterforeldre og personer med omsorgslønn, personer med tillitsverv og styremedlemmer. Inntekt som oppdragstaker/frilanser er ifølge SSB eneste inntektskilde for 25 prosent av disse.

3.1 Omfang av on-site entrepriser

Vi har ikke funnet data som direkte angir omfanget av on-site entrepriserorganisering. Vi har derfor anslått omfanget ved å kombinere informasjon fra flere datakilder med egne skjønnsmessige vurderinger. Det er viktig å understreke at anslagene er beheftet med usikkerhet. På aggregert nivå vil feil i motsatte ret-

ninger delvis oppheve hverandre. Betydning av usikkerheten forventes derfor være større på disaggregert nivå enn på aggregert nivå.

Omfanget av on-site entrepriser måles som andel av arbeidsstyrken (ansatte pluss selvstendig næringsdrivende).

3.1.1 Anslag on-site entrepriser

Som redegjort for i kapittel 2 så er on-site entrepriser definert som at oppdragstaker har resultatansvar, at arbeidet står under oppdragstakers ledelse og at arbeidet (delvis) utføres i oppdragsgivers lokaler og/eller ved hjelp av oppdragsgivers utstyr.

Vårt beste anslag er at 200 000 til 250 000 personer i Norge har en jobb som utføres som on-site entrepriser. Dette tilsvarer i underkant av 10 prosent av den norske arbeidsstyrken. Tabell 3-1 viser hvordan andelen fordeles over ulike næringer. Se Vedlegg A for beskrivelse av hvordan vi har gått frem for å anslå andelen on-site entrepriser i hver enkelt sektor.

Tabellen må tolkes med varsomhet fordi det innenfor dette prosjektets rammer ikke har vært mulig å fastslå eksakt omfang av on-site entrepriser på sektornivå. Det er sannsynlig at det er eksempler på anslag som er for høye og andre anslag som er for lave. I tillegg er det en kompliserende faktor at noen sektorer ikke lar seg kategorisere uten nærmere presisering av on-site entrepriser. Ett eksempel på dette er operatørselskapene på jernbane. Det faktum at de leier togmateriell fra oppdragsgiver og at de selger billetter gjennom oppdragsgiver kan tale for at dette er on-site entrepriser, samtidig opererer hvert operatørselskap under eget varemerke overfor sluttbruker, noe som kan tale for at dette er off-site entrepriser.

Det fremgår tydelig av tabellen at det er store forskjeller mellom sektorene både målt i antall sysselsatte, og anslått bruk av on-site entrepriser. Blant de aller største bransjene målt i antall sysselsatte, er andelen on-site entrepriser anslått å være 0 eller tilnærmet lik 0. Dette gjelder helse- og sosialtjenester (anslått 1 prosent), varehandel og reparasjon av motorvogn, offentlig administrasjon, forsvar og sosialforsikring og undervisning (anslått 0 prosent). Totalt står disse sektorene for om lag halvparten av alle sysselsatte i Norge.

Blant de aller største bransjene er det bygg og anlegg som skiller seg ut med en høy andel on-site entrepriser. Dette har med byggneringens særpreg å gjøre; det meste innenfor bygg- og anleggsaktivitet må nødvendigvis foregå på byggeplassen. Vårt anslag, basert på gjennomført spørreundersøkelse i

bygg- og anleggsbransjen, er at on-site entreprise utgjør om lag 40 prosent av alle sysselsatte innenfor sektoren. Bygg- og anleggssektoren alene står derfor for ca. 40 prosent av det totale anslåtte omfanget av on-site entreprise i norsk næringsliv. Videre er det anslått at forretningsmessig tjenesteyting utgjør om lag 20 prosent av det totale omfanget on-site entreprise.

Den øvrige bruken av on-site entreprise er fordelt på en rekke sektorer og er anslått å utgjøre en mindre andel av total sysselsetting innenfor næringene transport og lagring, bergverksdrift og utvinning, industri, personlig tjenesteyting, overnatting og servering, informasjon og kommunikasjon, teknisk tjenesteyting og eiendomsdrift og elektrisitet, vann og renovasjon.

Tabell 3-1 Anslag på omfang on-site entreprise i norsk økonomi 2017. Per næring.

	Sysselsatte Nasjonalregnskap 2017	Vårt beste anslag på andel sysselsatte gjennom on-site entreprise
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	65 500	10 %
05-09 Bergverksdrift og utvinning	55 700	25 %
10-33 Industri	213 100	5 %
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	30 700	5 %
41-43 Bygg og anleggsvirksomhet	230 000	40 %
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogn	361 100	0 %
49-53 Transport og lagring	156 700	10 %
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	98 800	10 %
58-63 Informasjon og kommunikasjon	92 800	12 %
64-66 Finansiering og forsikring	46 600	0 %
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	164 700	5 %
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	130 100	40 %
84 Off. adm., forsvar, sosialforsikring	222 300	0 %
85 Undervisning	214 900	0 %
86-88 Helse og sosialtjenester	561 200	1 %
90-99 Personlig tjenesteyting	102 900	10 %
SUM (årsverk)	2 747 100	237 528
Prosent arbeidsstyrken		8,65 %

Kilde SSB tabell 09174 og Oslo Economics' beregninger. NB! Anslag på andel sysselsatte i on-site entreprise avhenger kritisk av hvordan on-site entreprise avgrenses og er følgelig beheftet med betydelig usikkerhet.

3.1.2 Anslag bemanning og vikarer

Bemannings- og vikarbransjen er ikke hovedfokus for vår rapport, men basert på vår sektorvise gjennomgang av økonomien har vi også gjort et anslag på denne tilknytningsformen. Også her er usikkerheten betydelig, og vårt beste anslag er at dette utgjør 2,5 – 5 prosent av arbeidsstyrken.

En snever definisjon av «vikarbransjen» er å anslå antall årsverk i bedrifter som leier ut arbeidskraft. Ifølge nasjonalregnskapsstatistikk for 2017 (tabell 09174) var antallet sysselsatte i næring 78 «arbeidskraftstjenester» 54 000. Det vil si 1,75 prosent av arbeidsstyrken. Dette tallet inkluderer imidlertid ikke omfanget av «innleie fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie». ⁷ Denne type utleie av arbeidskraft er betydelig i noen sektorer, for eksempel anleggsbransjen. Det er videre noen virksomheter som hos Arbeidstilsynet er registrert som utleiende av arbeidskraft, men som ikke inngår i næringsstatistikken sektor 78. Det gjelder for

eksempel landbruksvikarer som i Brønnøysundregistrene typisk er registrert som «tjenester tilknyttet husdyrhold».

Noen bedrifter har videre organisert sin virksomhet slik at ett datterselskap driver utleie av arbeidskraft til andre datterselskap. Dette er ikke uvanlig i skipsfartsnæringene og luftfart. Det er også eksempler fra bygg og anlegg. I likhet med SSB har vi ikke klassifisert slike «interne» bemanningsforetak som del av bemanningsbransjen. Det er imidlertid et definisjonsspørsmål.

En alternativ måling av antall personer som har tilknytning til arbeidslivet via bemanningsbransjen kunne vært å ta utgangspunkt i Arbeidskraftundersøkelsens måling av midlertidig ansatte ⁸ som indikerer at i 2017 hadde 210 000 personer denne tilknytningsformen.

⁷ <https://lovdata.no/lov/2005-06-17-62/§14-13>

⁸ Midlertidig ansatt er definert på følgende måte: [Når det] er klargjort at ansettelsesforholdet er tidsbegrenset,

f.eks. ved et vikariat med fastsatt sluttdato, ved et engasjement som opphører når arbeidet eller prosjektet er utført, eller ved klart sesongbetont arbeid. se <https://www.ssb.no/aku>.

Det vil si 7,5 prosent av arbeidsstyrken.⁹ Dette tallet måler imidlertid, i hovedsak, midlertidig ansatte i to-partsforhold (se Figur 2-1). En ytterligere kompliserende faktor er at ansatte i bemanningsforetak typisk har krav på fast stilling.¹⁰ Derfor er ikke nødvendigvis disse inkludert i Arbeidskraftundersøkelsens tall for midlertidig ansatte. Det betyr at «midlertidig ansatte» i arbeidskraftundersøkelsen neppe er et godt mål på størrelsen av bemanningsbransjen.

3.2 Omfang outsourcing til utlandet

Med outsourcing menes at en virksomhet endrer sin organisering ved at en aktivitet som tidligere ble utført av bedriften overlates til en underleverandør. Outsourcingskontrakter er vanligvis entreprisekontrakter, siden oppdragstaker typisk har resultatansvar og arbeidet står under oppdragstakers ledelse. Dette kan være on-site eller off-site entrepriser.

Utfordringen med definisjonen av outsourcing er at den tar utgangspunkt i hva som oppfattes å være en del av bedriftens virksomhet. Det forandres over tid og avhenger av både teknologi og institusjonelle forhold. Et eksempel kan være telemontører. Tradisjonelt var dette en integrert del av Televerket. Siden en gang på nittitallet har montør oppgaver vært overlatt til eksterne leverandører. Hvorvidt dette tolkes som at montørvirksomhet i dag er outsourcet eller ei, avhenger av om man fortsatt anser montørvirksomhet som en del av teleselskapets produksjon.

Nettopp fordi definisjonen av outsourcing avhenger av forståelsen av hva som er en «naturlig» del av en virksomhet så tar typisk statistikk utgangspunkt i endring. Slik statistikk klassifiserer en aktivitet som outsourcet dersom den er overført fra internt foretak til eksternt foretak i løpet av en gitt periode. Eurostat gjennomfører et utviklingsprosjekt der de søker å måle omfanget av internasjonal outsourcing.¹¹ De nasjonale statistikkbyråene i Europa har gjennomført utvalgsundersøkelser blant bedrifter i 2007, 2012 og 2108. Statistisk Sentralbyrå deltar i dette prosjektet.¹² I disse undersøkelsene søker de å måle **flytting** av aktivitet til utlandet. Det betyr at dersom en bedrift allerede har outsourcet til utlandet, og bedriften deretter øker sine kjøp fra underleverandøren, uten at det motsvares av reduksjon i hjemlandet så teller ikke dette som outsourcing siden det ikke har forekommet flytting. Det er åpenbart gråsoner med hensyn til hva som telles som outsourcing.

⁹ Vi har her tatt utgangspunkt i tall for 2017. Ifølge Arbeidskraftundersøkelsen fra 2019 var antallet 202 000, tilsvarende 7,9 prosent.

¹⁰ <https://lovdata.no/lov/2005-06-17-62/§14-9>

¹¹ European Commission ->Eurostat ->Structural business statistics -> Global value chains -> International sourcing;

Den norske utvalgsundersøkelsen fra 2018 er basert på 2 000 bedrifter med mer enn 50 ansatte, og de finner at 6 prosent av norske foretak flyttet forretningsaktiviteter til utlandet i perioden 2014 til 2016. Tilsvarende tall for perioden 2009-2011 er 12 prosent. I perioden 2001 til 2006 flyttet over 14 prosent av norske foretak deler av sin produksjon til utlandet. Siden måleperiodene varierer i lengde er ikke tallene direkte sammenlignbare. Tabell 3-2 viser andel virksomheter som har outsourcet til utlandet, regnet om til årsgjennomsnitt.

Tabell 3-2, andel virksomheter som har outsourcet deler av sin virksomhet til utlandet

Måleperiode	Andel virksomheter	Årsgjennomsnitt andel virksomheter
2001 - 2006	14%	2,3 %
2009 - 2011	12 %	4 %
2014 - 2016	6 %	2 %

Kilde: SSB, bearbeidet av Oslo Economics

Tabellen antyder at outsourcingaktivitet var høyere rundt 2010 enn både før og etter. Dette kan imidlertid skyldes en rekke forhold, inkludert forhold som f. eks. valutakurs og stramhet i lokale arbeidsmarkeder. En skal derfor være varsom med å tolke trender ut fra tallene i tabellen. Tallene i tabellen over er videre ikke rett frem å tolke, særlig fordi den første måleperioden er dobbelt så lang som de påfølgende måleperioder. Det er videre ikke nødvendigvis interessant å måle antall bedrifter som har outsourcet uten informasjon om antall arbeidsplasser som berøres.

I undersøkelsen for perioden 2014 til 2016 måles også antall arbeidsplasser som er berørt. Disse tallene er tilgjengelige fra Eurostat.¹³ De finner at til sammen 2 808 norske arbeidsplasser ble outsourcet til utlandet i perioden 2014 til 2016. I figuren har vi både plottet absolutt antall arbeidsplasser flyttet til utlandet og hvor stor prosentandel dette utgjør av antall arbeidsplasser innenfor de respektive yrkesgrupper. Relativt til samlet antall arbeidsplasser så er utflytting i løpet av denne treårsperioden relativt beskjeden. Både i absolutte tall, og som andel av antall arbeidsplasser så er det kategorien administrativt og management som har den største utflyttingsaktivitet.

Figur 3-1 viser fordelingen av disse på ulike yrkesgrupper. I figuren har vi både plottet absolutt antall arbeidsplasser flyttet til utlandet og hvor stor prosentandel dette utgjør av antall arbeidsplasser innenfor

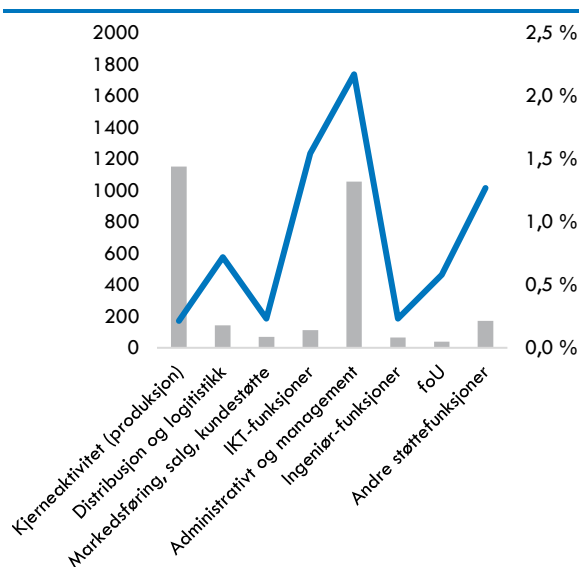
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/structural-business-statistics/global-value-chains/international-sourcing>

¹² Se: <https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/artikler-og-publikasjoner/1-av-16-norske-foretak-outsourcet-til-utlandet>

¹³ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/structural-business-statistics/global-value-chains/international-sourcing>

de respektive yrkesgrupper.¹⁴ Relativt til samlet antall arbeidsplasser så er utflytting i løpet av denne treårsperioden relativt beskjeden. Både i absolutte tall, og som andel av antall arbeidsplasser så er det kategorien administrativt og management som har den største utflyttingsaktivitet.

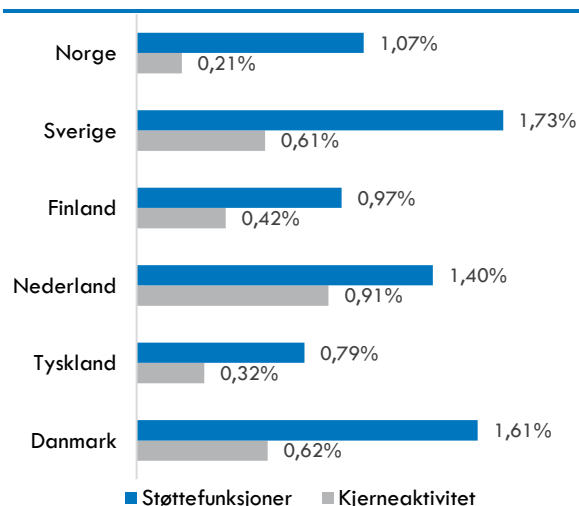
Figur 3-1 Antall og andel norske arbeidsplasser flyttet til utlandet 2014 - 2016



Kilde: Eurostat, bearbejdet av Oslo Economics

I Figur 3-2 sammenlignes andel utflyttede arbeidsplasser fra Norge med tilsvarende tall for et utvalg sammenlignbare land.

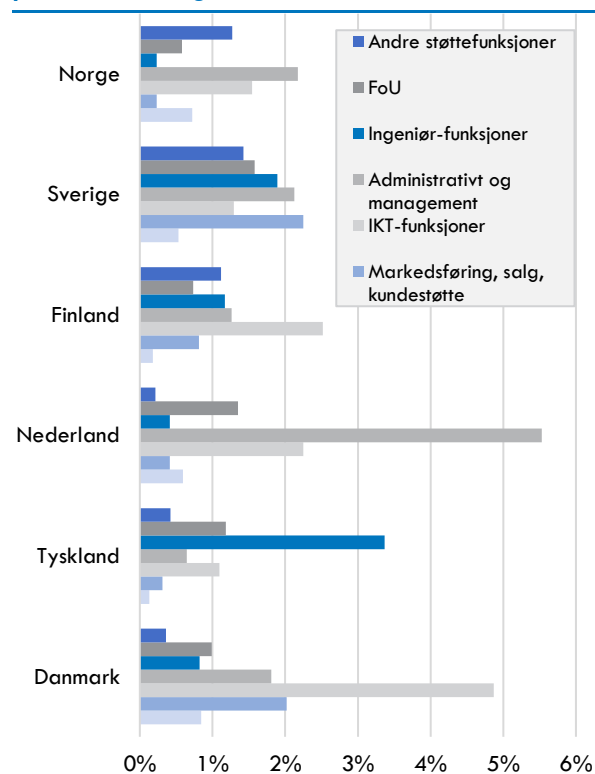
Figur 3-2 Andel utflyttede arbeidsplasser fra utvalgte land 2014 - 2016



Kilde: Eurostat, bearbejdet av Oslo Economics

Av figuren fremgår det at norske bedrifter, i mindre grad enn de sammenlignbare land har flyttet arbeidsplasser innenfor kjerneaktivitet (produksjon) til utlandet. Norske virksomheters utflytting av støttefunksjoner er derimot nærmere et europeisk gjennomsnitt. I Figur 3-3 gis oversikt over andeler utflyttede arbeidsplasser innenfor hver støttefunksjonskategori som er flyttet ut av de respektive land. Tre observasjoner er påfallende; Nederland har flyttet ut mer enn 5 prosent av arbeidsplasser innenfor administrasjon og management, Danmark har flyttet ut nærmere 5 prosent av IKT-arbeidsplasser rubrisert som støttefunksjon og Tyskland har flyttet ut over 3 prosent av ingeniørtjenestene ut av landet (dette utgjør 13 100 arbeidsplasser og er i hovedsak knyttet til bygg og anlegg).

Figur 3-3 Støttefunksjoner, andel utflyttede arbeidsplasser fra utvalgte land 2014 - 2016



Kilde: Eurostat, bearbejdet av Oslo Economics

3.3 Utviklingstrekk ved bruk av entrepriser

Kartleggingen av omfanget av bruk av entrepriser basert på data fra SSB i kap. 3.1 gir et øyeblikksbilde. Det foreligger ikke statistikk som sier noe om utviklingen i bruk av entrepriser over tid.

For å kartlegge utviklingstrekk i bruk av entrepriser de siste årene, har vi tatt utgangspunkt i intervjuer

¹⁴ Antall arbeidsplasser er hentet fra samme database hos Eurostat som outsourcingdataene.

med representanter for arbeidslivsorganisasjoner. Svarene de gir er ikke entydige. På den ene siden rapporteres det om en tydelig trend i retning av oppstykkning av verdikjeder og klarere skiller mellom den som utfører jobben, og endelig produkt/leveranse. Andre forteller om oppgaver som tidligere ble outsourcet til utlandet og som insources tilbake til virksomheten, fordi utvikling i teknologi, pris og kvalitet gjør det mer lønnsomt å flytte produksjonen tilbake.

Innenfor bransjer som industri og bygg og anlegg beskrives bruk av entrepriser som et naturlig ledd i arbeidsdelingen som følger med spesialisering og globalisering. Oppsplitting av arbeidsoppgaver i entrepriskontrakter har gjort prosesser mer komplekse, og også jussen mer kompleks. Dette er bransjer som preges av utstrakt bruk av både off-site og on-site entrepriser. Industri er ren konkurranseutsetting, der bedrifter gjør det de er best på og setter ut de andre oppgavene. Tilsvarende er bygg og anlegg en prosjektstyrt bransje der alt kan karakteriseres som entrepriser, i ulike former. Innenfor bygg og anlegg har det de senere årene vært en utvikling i retning av at samspill- og totalentrepriser benyttes i større grad, og det rapporteres om at mer av produksjonen blir off-site. Se mer om utviklingen innenfor bygg og anlegg i Vedlegg B.

Innenfor konkurranseutsatte støttefunksjoner, som renhold og øvrige tjenester knyttet til eiendomsdrift, rapporteres som om en økning i bruk av entrepriskontrakter de siste årene. Det er flere og flere virksomheter som rendyrker sin kjernevirksomhet, og setter ut øvrige oppgaver til bedrifter som spesialiserer seg i såkalte Facility management-tjenester. Se mer om utviklingen innenfor konkurranseutsatte støttefunksjoner i Vedlegg C.

En bransje som av flere aktører oppgis å oppleve økende omfang av entrepriser, er slakteribransjen. Re-

presentanter fra arbeidstakersiden påpeker at de observerer klare utviklingstrekk der det skilles mellom den som utfører jobben, og produktet eller leveransen i neste omgang. Tyskland nevnes som eksempel på et land som i stor grad benytter entrepriskontrakter med underleverandører innenfor slakterivirksomhet.¹⁵ Det tyske slakteriet Tönnies oppgir på sine hjemmesider at omtrent 50 prosent av deres mer enn 16 500 arbeidstakere er ansatt gjennom entrepriskontrakter, og at kontraktene med underleverandører er avgjørende for å møte etterspørselen i markedet. En betydelig andel av disse arbeidstakerne er ikke tyske statsborgere, og selskapet forklarer dette med at tilgangen til tyske kvalifiserte fagarbeidere er utilstrekkelig. Slakteriet benytter derfor både tyske og internasjonale underleverandører (Tönnies, 2020). Også Norge mangler tilgang på kvalifiserte fagarbeidere i slakteribransjen, og det finnes selskaper i østeuropeiske land som tilbyr slaktere og andre fagarbeidere til skandinaviske selskaper (se f. eks. Staffnor (2020)). Vi kommer tilbake til et eksempel fra slakteribransjen i kap. 4.4.2.

Som vi vil komme tilbake til i kap. 4, er entrepriser en virksomhetsorganisering som velges på bakgrunn av transaksjonskostnader og fleksibilitet. Utvikling i bruk av entrepriser forventes dermed å følge endringer i faktorer som teknologi og regelverk. En representant fra industribransjen påpeker at teknologisk utvikling som digitalisering og automatisering har gjort det hensiktsmessig å flytte flere oppgaver som tidligere ble outsourcet ut av landet, tilbake til Norge. Flere representanter for bygg og anlegg oppgir at innføring av serisitettsbestemmelser har svekket pris som viktigste vurderingskriterium og derigjennom bidratt til økt ansvar i entrepriskontraktene. Fordi bransjene varierer både i evne til å nyttiggjøre seg av digitalisering, og i hvilke bestemmelser og regelverk de er underlagt, er det ikke overraskende at utvikling i bruk av entrepriser ser ulik ut fra bransje til bransje.

¹⁵ Merk at den tyske slakteribransjen lenge har fått sterk kritikk for lave lønninger og dårlige arbeidsvilkår, blant annet fra det danske selskapet Danish Crown (2020), som

også er en stor aktør i det tyske markedet. Selskapet Tönnies er et av flere selskaper som i forbindelse med smitteutbrudd under koronapandemien også har vært gjenstand for stor internasjonal medieoppmærksomhet.

4. Særtrekk ved entrepriser og implikasjoner for arbeidstakere

Valget om entreprise er først og fremst en økonomisk avveining mellom kostnadene ved å utføre arbeidet selv, og de transaksjonskostnadene som oppstår når man setter ut arbeidet. Fleksibiliteten som entrepriseorganisering gir, er viktig i mange bransjer.

En rekke særtrekk ved entrepisekontrakter er bransjespesifikke. Vi ser i dette kapitlet nærmere på bygg- og anleggsbransjen, og konkurranseutsatte støttefunksjoner. Videre ser vi på hvordan entreprise, uten å være en tilknytningsform, likevel kan ha implikasjoner for arbeidstakeres tilknytning.

I Norge har det særlig vært fokus på forholdet mellom innleie og entreprise. Fordi det arbeidsrettslig er færre restriksjoner på bruk av entreprise enn ved innleie, kan det gi insentiver til å framstille innleie som entreprise. Gråsonen mellom innleie og entreprise kan utnyttes av aktører som ønsker å begå arbeidslivskriminalitet.

I dette kapitlet gjennomgår vi litteratur supplert med funn fra intervjuer og spørreundersøkelser om særtrekk ved entrepriser samt implikasjoner for arbeidstakere. Under beskrivelse av særtrekk viser vi til funn i bransjeanalysene av bygg- og anleggsbransjen og konkurranseutsatte støttefunksjoner. Se Vedlegg B og Vedlegg C for de fullstendige analysene. Til sist i kapitlet ser vi på grensen mellom entreprise og innleie, og gråsonen som kan utnyttes av aktører som ønsker å begå arbeidslivskriminalitet.

Merk at vi i vår litteraturgjennomgang har sett på både utenlandske og norske studier. Det er viktig å notere seg at reguleringen av arbeidslivet, herunder stillingsvern, regulering av midlertidige ansettelser og regulering av vikarbruk, varierer fra land til land. Det er derfor ikke alle funn fra utenlandske studier som er like relevante i en norsk kontekst.

4.1 Særtrekk ved bedrifter som velger entreprise som virksomhetsorganisering

Entreprise er ikke et nytt fenomen. Før det ble vanlig å produsere varer på fabrikker, var industriell arbeidskraft organisert gjennom underleverandører der arbeidstakere arbeidet for hver sin mester. I den første bølgen av industrialisering ble mye av denne organiseringen erstattet av fabrikker, mens mer komplekse arbeidsoppgaver fortsatt ble løst av underleverandører. I årene etter siste tusenårsskifte økte omfanget av outsourcing og bruk av entrepriser, i takt med økt spesialisering og kostnadsminimering (Hatch, 2006).

4.1.1 Bedrifters 'make-or-buy' beslutninger

I 1937 undersøkte Coase i artikkelen «Nature of the Firm» hvorfor bedrifter oppstår og hvorfor bedrifter velger å ansette arbeidskraft i stedet for å sette ut arbeidet (Coase, 1937). Konklusjonen hans var at bedrifter i visse situasjoner kan spare betraktelige transaksjonskostnader ved å beholde produksjonen i firmaet i stedet for å sette ut deler eller hele produksjonen. Dette skyldes blant annet kostnader ved å identifisere riktig pris for arbeidet, og asymmetrisk informasjon i en kontraktsinngåelse. Coase (1937) mente derfor at det ville være usannsynlig at bedrifter ville oppstått i en verden uten usikkerhet. Hvorvidt arbeidet blir organisert i bedriften avhenger av om kostnaden av å utføre arbeidet er størst innenfor bedriften eller ved å sette ut arbeidet.

Figur 4-1: Illustrasjon av Coase (1937) sin definisjon av styrker og svakheter ved organisering

	Marked	Bedrift
Styrke	Effektiv allokasjon av ressurser	Ledelse av arbeidet
Svakhet	Transaksjonskostnader	Ineffektiv allokasjon av ressurser

Kilde: Oslo Economics på bakgrunn av Coase (1937) og Williamson (1985)

I følge Williamson (1985; 1975) vil en bedrift foretrekke å stå for produksjonen selv dersom den forutsetter substansielle, dedikerte investeringer. Dersom slike prosesser overlates til underleverandører vil de nødvendige investeringer fremstå som relasjonsspesifikke. Da vil de involverte bedrifter bli avhengige av hverandre, noe som kan skape usikkerhet om framtidige forhandlingsforhold. Underleverandøren er avhengig

av at oppdragsgiver fortsatt etterspør produktet for å sikre fremtidig inntjening. På den andre siden er oppdragsgiver avhengig av underleverandøren fordi ingen andre underleverandører har foretatt den nødvendige investering i produktet (Hill, 2009). Det resulterer i at begge parter frykter en dårlig forhandlings-situasjon og derfor er ingen av partene interessert i å inngå en avtale.

Poppo og Zenger (1998) konkluderer at bedriftsledere vil velge organisasjonsstrukturer som maksimerer måloppnåelse¹⁶, ved å minimere transaksjons- og produksjonskostnader. Deres resultater viser også at jo mer bedriftsspesifikke aktivitetene og produksjonen blir, dess mindre tilfreds blir bedriftsledere med kostnader og kvalitet på outsourcete aktiviteter. Samtidig er de mindre tilfredse med leverandørens villighet til å tilpasse sine leveranser til kjøperens behov. De konkluderer at beslutningen om å investere i intern produksjon ikke er basert på at det er mest effektivt å beholde produksjonen internt, men heller en vurdering av mulige negative konsekvenser ved å sette ut arbeidet. I tillegg finner de tegn på at for bedrifter som har behov for kompetanse fra ulike felt høyner sannsynligheten for outsourcing da det gir mer verdi å utnytte spesialisert kompetanse eksternt (Poppo & Zenger, 1998). Av dette følger at teknologisk utvikling typisk vil gjøre bedrifter mer tilbøyelige til å sette ut oppgaver, fordi ny teknologi typisk krever spesifikk spisskompetanse.

Ifølge Dekker og Koster (2016) treffer bedrifter beslutningen om å benytte entrepriser basert på et ønske om å minimere kostnader og understøtte fleksible rammer for produksjon. Dette er derfor på linje med annen forskning innen transaksjonskostnader.

4.1.2 Fleksibel organisering og konkurransefordeler

Teorien om den fleksible organisasjonen tar utgangspunkt i oppdelingen mellom kjernevirksomheten og periferien. I kjernevirksomheten stilles det krav om fleksibilitet blant ofte høyt spesialiserte ansatte. I den perifere delen vil arbeidstakere oftere ha løsere tilknytning til arbeidsplassen (for eksempel gjennom innleide eller entrepriser). Den perifere tilknytningen gjør at bedriften enklere kan skalere antall ansatte og derved beskytte kjernemedarbeiderne (Kalleberg, 2001; Nesheim, 2017).

Andre teorier påpeker at virksomhetenes kjernekompetanse kan være en konkurransefordel i de tilfeller der denne ikke lett kan imiteres. Virksomhetene bør ifølge dette konsentrere seg om sin kjernekompetanse og heller benytte arbeidstakere med løsere tilknytning til å utføre arbeidsoppgaver som ligger utenfor kjernekompetansen (Barney, 1991).

¹⁶ Private bedrifter har typisk lønnsomhet som primærmål. Offentlig sektor og ideelle organisasjoner har typisk som mål å maksimere ytelser gitt tilgjengelige ressurser.

4.2 Særtrekk i bygg- og anleggsbransjen og konkurranseutsatte støt-tefunksjoner

4.2.1 Bygg og anlegg

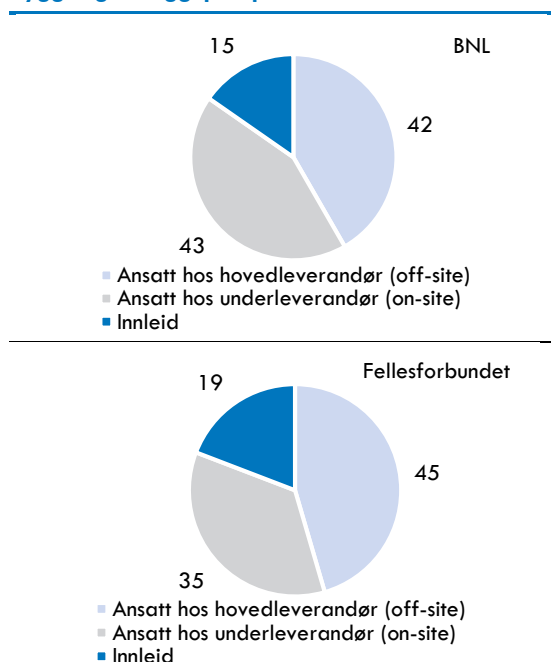
All aktivitet i bygg- og anleggsbransjen kan kategoriseres som ulike former for hoved- og underentrepriser. Etter vår kategorisering kan hovedentrepriser defineres som off-site entrepriser, og underentrepriser som on-site entrepriser. I tillegg benytter ofte både hoved- og underleverandører innleide arbeidstakere i tillegg til sine egne ansatte. Et bygg- og anleggsprosjekt består derfor gjerne av tre typer arbeidstakere; ansatte hos hovedleverandør (off-site entrepriser), ansatte hos underleverandør (on-site entrepriser) samt innleide.

Bygg- og anleggsbransjen

Bygg- og anleggsbransjen består av byggenæringen, som i all hovedsak er engasjert i oppføring av bygninger, og anleggsnæringen, som blant annet er engasjert i bygging av vei og jernbane, vann- og kloakkanlegg samt anlegg for elektrisitet og kommunikasjon (SSB, 2008). Merk at det er noen forskjeller mellom næringene, også når det kommer til virksomhetsorganisering. Mens både bygg- og anleggsnæringen typisk består av arbeidsdeling mellom hoved- og underentreprenør, med både fastansatte og innleide arbeidstakere, er det i anleggsbransjen i tillegg vanlig praksis at bedriftene leier inn mannskap til prosjekter fra andre anleggsbedrifter. På denne måten utnytter de ledig kapasitet i andre bedrifter. Ofte leies mannskapet ut med maskiner og utstyr – noe som gjør det mer attraktivt enn å leie inn mannskap fra bemanningselskaper. For formålet med denne analysen vurderer vi det likevel som hensiktsmessig å behandle bygg- og anleggsbransjen samlet.

Bedriftene i vår spørreundersøkelse vurderer at om lag 40 prosent av arbeidstakere på et typisk bygg- og anleggsprosjekt er ansatt hos hovedleverandøren, og at omtrent 40 prosent er ansatt hos underleverandøren. Omtrent 20 prosent oppgis være innleide. Figur 4-2 illustrerer oppgitt fordeling blant respondenter i BNL og Fellesforbundet.

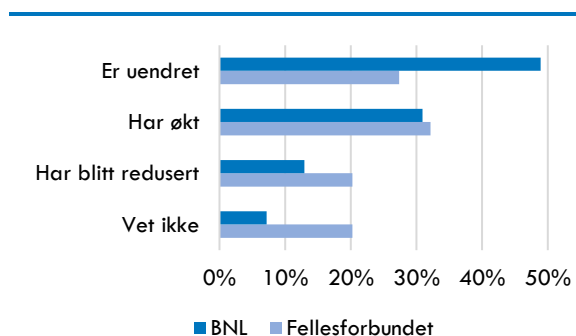
Figur 4-2 Typisk fordeling av arbeidstakere på bygg- og anleggsprosjekt



Kilde: Oslo Economics sin spørreundersøkelse til medlemmer i BNL og Fellesforbundet, N=150

Merk at det er geografiske forskjeller i fordeling mellom ulike typer arbeidstakere. Som en forenkling kan vi si at resultatene i spørreundersøkelsen tyder på at andelen som er ansatt hos underleverandør (on-site) blir lavere, og andelen som er ansatt hos hovedleverandør (off-site) blir høyere jo lenger fra Oslo en kommer (se Vedlegg D). Andelen innleide er også høyest i Oslo.

Figur 4-3: Utvikling i underleverandører de siste 5-10 årene



Kilde: Spørreundersøkelse medlemmer i bygg- og anleggsbedrifter utført av Oslo Economics, N=223.

På spørsmål om utviklingen i bruk av on-site entrepriser oppgir halvparten av ledere og nesten 30 prosent av tillitsvalgte fra hhv. BNL og Fellesforbundet at denne er uendret de siste 5-10 årene, mens en tredel

¹⁷ https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser2/files/omforente_seriositetsbestemmelser_revidert_juni_2018.pdf

av både ledere og tillitsvalgte oppgir at andelen har økt (se **Feil! Fant ikke referanse kilden.**).

Det har vært stor oppmerksomhet rundt useriøsitet og tilfeller av sosial dumping i bygg- og anleggsbransjen, særlig i Osloområdet. Komplekse kontraktskjeder og et stort underleverandørmarked har gjort det vanskelig å fange opp arbeidslivskriminalitet. Bransjeorganisasjonene, i tillegg til store innkjøpere, har de siste 5-10 årene gått sammen om å utvikle seriøsitetskrav for å stanse denne utviklingen. Også offentlige innkjøpere har skjerpet kravene til sine anskaffelser. Sosiale klausuler som lærlingkrav, krav til lønns- og arbeidsvilkår, pliktig medlemskap i leverandørregister og krav om faglærte håndverkere¹⁷ er innført i anskaffelsesregelverket for å øke seriøsiteten. Telemarksmoellen og Osloomoellen er eksempler på regionale og kommunale regelverk som skal øke seriøsiteten i bransjen, blant annet gjennom å begrense maksimalt antall kontraktsledd og stille krav til bruk av lærlinger. Fordi bygg- og anleggsbransjen kjennetegnes av en høy andel offentlige oppdrag, er regelverket for offentlige anskaffelser av stor betydning for entreprisekontraktene som inngås. Om lag 70 prosent av de tillitsvalgte og 85 prosent av ledere som deltok i vår spørreundersøkelse oppgir at deres virksomheter tar både private og offentlige oppdrag.

Det hersker enighet i bygg- og anleggsbransjen om at noen aktører leier inn mannskap som erstatning for fastansatte (NHO, 2019). Blant de tillitsvalgte som har svart på spørreundersøkelsen oppgir nesten halvparten at andelen innleide har økt de siste 5-10 årene. Også blant medlemmer i BNL oppgir flertallet at andelen innleide er økt eller uendret. (Se Vedlegg D). Endringer i regelverket som trådte i kraft i 2019 har imidlertid medført en klar reduksjon det siste året.

Flere aktører i bransjen uttrykker bekymring for at innstramming av regelverket for innleie vil medføre at bedrifter velger å bedrive utleievirksomhet forkledd som entrepris, som ikke er omfattet av tilsvarende innstramming. Det nevnes også eksempler på at bemanningsselskaper har omregistrert seg til byggeselskaper, og omdøpt virksomheten til bemanningsentreprise. Se kap. 4.4 for nærmere beskrivelse av grensen mellom innleie og entreprise.

I intervjuer oppgir bransjeaktører videre at det innenfor offentlige oppdrag de siste årene har vært en utvikling mot økt bruk av samspillsentrepriser, der hovedleverandøren i tillegg til prosjektering og utførelse også inngår i planlegging av prosjektet og drift etter utført prosjekt. Dette bidrar til at det stilles større krav til leverandøren om ansvar og kompetanse, noe flere

av dem vi har intervjuet påpeker er essensielt for ansattes tilknytning. I tillegg sikres leverandørene bedre oversikt og kontroll over underleverandører. Ifølge Arbeidstilsynet (2019) er avklaring av roller og ansvar samt prosjektstyring viktige elementer for å unngå arbeidsulykker.

Se Vedlegg B og Vedlegg D for en mer utdypende beskrivelse av bygg- og anleggsbransjen.

4.2.2 Konkurransetsatte støttefunksjoner

Konkurransetsatte støttefunksjoner eller fasilitetsstyringsbedrifter (FM-bedrifter) utfører vanligvis to eller flere tjenester innenfor renhold, sikkerhet, kantine og catering, avfallshåndtering, vaktmestertjenester, drift og vedlikehold ifølge Standard Norge.

Det finnes både et offentlig og et privat marked for de fleste typene av FM-tjenester. Markedet er langt større innenfor privat sektor. Arbeidslivsorganisasjoner oppgir at det her er ca. 80 prosent som kjøper tjenester, mot 20 prosent innenfor offentlig sektor. Kommunal sektor har en særlig høy andel produksjon i egen regi. NHO Service og Handel (2018) oppgir at offentlig sektor utgjør om lag halvparten av det potensielle markedet.

Bedrifter har ulik tilnærming når det kommer til å sette ut FM-tjenester i entreprisekontrakter. Noen gjør det for å la sine ansatte konsentrere seg om kjernevirksomhet, mens andre begrunner valget med bærekraft og ressursbruk. Utviklingen av markedet går i retning av at det avtales kvalitetsnivå på tjenester og funksjoner og fokuset i kontraktene rettes mot opprettholdelse av et ønsket resultat; fra å selv huske å kjøpe lyspærer kan bedrifter inngå entreprisekontrakter med en FM-bedrift der oppetid på lys er en del av tjenesten. Arbeidslivsorganisasjoner sammenligner utviklingen med veisektoren, der trenden har gått fra oppstykkede oppdrag til å bygge og drifte veien i 20 år.

Kontraktene i FM-markedet er typisk 2 år med opsjon på forlengelse i inntil tre ettårsperioder. Både arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner argumenterer for at korte kontrakter gir lavere kvalitet. Det kan derfor fremstå som paradoksalt når arbeidstakersiden oppgir at utviklingen allikevel går i retning av kortere kontraktsperioder.

Det er flere eksempler på at internasjonale FM-bedrifter etablerer seg i Norge som følge av at internasjonale selskaper ønsker samme leverandør i alle land. Enkelte offentlige aktører ønsker samme leverandører i hele landet på ulike lokasjoner – dette hindrer

mindre FM-bedrifter i å konkurrere om oppdragene. Arbeidsgiverorganisasjoner oppgir at det er en utfordring i anbudskonkurranser med stor verdi over kort tid at få leverandører deltar.

Ved outsourcing av FM-tjenester vil i mange tilfeller arbeidstakere overføres til ny arbeidstaker gjennom virksomhetsoverdragelse. Dette kan ha betydelige implikasjoner for arbeidstakere, som selv om de har rett til å overføre lønns- og arbeidsvilkår ikke har krav på overføring av pensjonsrettigheter. ISS-saken er et nylig eksempel på at en rekke renholdere ved outsourcing av renholdstjenester fra Forsvarsbygg til ISS mistet sine tidligere pensjonsrettigheter (se faktaboks under kap. 4.3.2).

4.3 Implikasjoner for arbeidstakere

4.3.1 «Standard» og «ikke-standard» jobb

En rekke studier har undersøkt endringer i typen av jobb og hva typer som kan karakteriseres som «standard»-jobb og «ikke-standard»-jobb. Cappelli og Keller (2013) understreker at det finnes mange alternativer til fulltidsansatte og at alternativene er blitt mer utbredte. Det er også skjedd en endring i hva som er «dårlige» jobber og «gode» jobber. Gamle definisjoner er ikke nødvendigvis lengre gjeldende, da man kan ha bedre vilkår som IT-konsulent som arbeider gjennom entreprisekontrakt enn som fulltidsansatt (George & Chattopadhyay, 2015).

Cappelli og Keller (2013) karakteriserer on-site entreprise som «ikke-standard»-arbeid. Grunnen til dette er at arbeidstaker arbeider med og på vegne av oppdragsgiver og derfor har en annen tilknytning til arbeidsstedet enn de faste ansatte i bedriften.

Pfeffer og Baron (1988) har karakterisert ikke-standard arbeidstakere i tre forskjellige grupper, hvorav den ene innebærer at arbeidstakeren har begrenset administrativ tilknytning til en organisasjon. Begrenset administrativ tilknytning blir definert som at de er under ledelse av en organisasjon, mens de arbeider for en annen. De to andre typene kjennetegnes av en begrenset fysisk tilknytning til arbeidsplassen og deltidsansatte. George og Chattopadhyay (2015) definerer kontraktsansatte¹⁸ som marginale medlemmer av organisasjonen.

Det kan være en utfordring for bedriftsledere å håndtere ulike typer av ansatte i en organisasjon (Bidwell, 2009). En begrunnelse for hvorfor bedrifter ansetter arbeidstakere gjennom standardkontrakter kan nettopp være for å sikre sammenfallende interesser mellom organisasjonen og de ansatte (Jensen & Meckling,

¹⁸ De definerer kontraktsansatte som: *Temporary workers are defined as "individuals who do not have a contract for ongoing employment"*. Gitt norsk lovgiving vil denne type ansettelser bare unntaksvis være lovlig.

1976). George og Chattopadhyay (2015) peker på at det er motstridende funn i litteraturen på ikke-standard ansattes tilknytning – noen finner at de har dårligere tilknytning til arbeidssted, mens andre finner at de har lik eller større tilknytning enn fastansatte. Generelt ser det ut til at særlig andelen av ikke-standard ansatte har en betydning. Jo mindre andelen er i forhold til fastansatte, dess større tilfredshet er det både blant fastansatte og ikke-fastansatte medarbeidere (George & Chattopadhyay, 2015).

4.3.2 Konsekvenser av virksomhetsoverdragelse ved outsourcing

Når deler av en bedrifts arbeid outsources vil i flere tilfeller arbeidstakere følge med arbeidsoppgavene gjennom virksomhetsoverdragelse (Mjaaland & Finnøy, 2010).

I aml. § 16-2 første ledd første punktum defineres arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse: «Tidligere arbeidsgivers rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtale eller arbeidsforhold som foreligger på det tidspunkt overdragelsen finner sted, overføres til den nye arbeidsgiver». Det betyr at arbeidstakere ved virksomhetsoverdragelse har rett til å få videreført sine lønns- og arbeidsvilkår. Men denne retten gjelder ikke pensjonsordninger, og virksomheten kan derfor innlemme de virksomhetsoverdratte ansatte i den eksisterende pensjonsordningen – også selv om den har dårligere ytelsesnivå enn de ansatte hadde i forrige virksomhet (Mjaaland & Finnøy, 2010).

ISS-saken viktig for virksomhetsoverdragelse fra staten til privat selskap

Krav til rettigheter ved virksomhetsoverdragelse fra statlig til privat arbeidsgiver var utgangspunktet for den såkalte ISS-saken, der ansatte renholdere i Forsvarsbygg ble overført til ISS. Som ansatte i Forsvarsbygg var de statlige tjenestemenn omfattet av særskilte oppsigelsesfrister i statsansatteloven med mulighet til å benytte seg av særalderspensjon og avtalefestet pensjon etter egne ordninger og tariffavtaler i statlig sektor. Ved virksomhetsoverdragelsen ble de ansatte overført til egen innskuddspensjonsordning og med endrede oppsigelsesfrister. Renholderne krevde at rettighetene knyttet til oppsigelsesfrist, særalderspensjon og AFP også ble overført til ISS. I dommen fra Høyesterett ble det fastslått at de ansatte beholdt sine oppsigelsesfrister, men ikke særalderspensjon og avtalefestet pensjon.

Goldschmidt og Schmieder (2017) analyserer utviklingen i innenlandsk outsourcing i Tyskland fra 1990

og fremover, og ser på logistikk, renhold, mat- og sikkerhetstjenester. De finner at reorganiseringen av produksjonsstrukturen endrer ansattrelasjonen for en stor andel av arbeidstyrken. Når flere ender opp i spesialiserte tjenestebedrifter som konkurrerer med en rekke tilsvarende bedrifter om de samme oppdragene, øker presset om å redusere kostnader og gi lavere lønninger. Dette reduserer også mulighetene til å forhandle om en andel av overskuddet, sammenlignet med tidligere da arbeidstakerne i større grad var ansatt direkte i selskapet som nå har outsourcet tjenestene.

Goldschmidt og Schmieder (2017) finner, ved hjelp av ulike metoder, at outsourcing reduserer lønninger med rundt 10 prosent. Denne forskjellen stammer ikke fra ulikheter i type ansatte som er direkte ansatt kontra ansatt i entreprisebedrift eller ulikheter i hvilke jobber som utføres. Fordi analysen tar utgangspunkt i on-site-outsourcing der det er de samme tjenestene som utføres på samme sted som tidligere, er den eneste forskjellen at arbeidstakerne nå er ansatt i en entreprisebedrift. Goldschmidt og Schmieder (2017) finner at ansatte i entreprisebedrifter etter outsourcingen mottar lavere lønn fordi de nå ikke har mulighet til, gjennom forhandlinger, å kapre en andel av verdiskapingen i oppdragsgiverbedriften. Dette understøttes av at bedrifter som betaler bonus til sine ansatte har større sannsynlighet for å outsource tjenester. Forfatterne understreker imidlertid at det er flere årsaker som er like viktige eller viktigere for at bedriftene velger å outsource; behov for fleksibilitet, kostnadsreduksjon gjennom stordriftsfordeler og komparative fortrinn gjennom spesialisering.

4.3.3 Kompleks organisering og betydning for arbeidstakere

NIFU undersøkte i 2011 hvordan kompleks organisering i norske byggeprosjekter påvirker arbeidsmiljøet. Her fant de at mange underleverandører påvirker arbeidsmiljøet negativt. Deres resultater peker på at fragmentering av arbeidet til mange underleverandører fører til flere ulykker og dårligere helse og arbeidsmiljø. Dette er blant annet på grunn av ansettelsesavtaler og lønn, samt at det er vanskelig å utvikle en sikkerhetskultur på tvers av mange små bedrifter (Nykamp, et al., 2011). Når entrepriseorganisasjonen blir veldig kompleks – for eksempel med mange underleverandører - kan det altså ha negative konsekvenser for arbeidstakere.

En representant for arbeidsgiversiden i byggebransjen understreket i intervju med oss at økende spesialisering gir flere ledd, og redusert kontroll og oversikt over leddene. Han understreket at jo mer ansvar som gis oppdragstaker i en entreprisekontrakt, jo tettere tilknytning til ansatte og høyere kvalitet.

4.4 Gråsonen mellom innleie og entrepriser

Grensen mellom innleie og entrepriser er ikke alltid entydig, fordi det kan være vanskelig å fastslå hvem som reelt er ansvarlig for organiseringen og ledelsen av arbeidet. Fordi det arbeidsrettslig er færre restriksjoner på bruk av entrepriser enn på innleie, kan aktører ha incentiver til å framstille innleie som entrepriser (Nesheim, 2017).

4.4.1 Hvor går grensen mellom innleie og entrepriser?

For arbeidstakers rettigheter har det betydning om man er innleid eller arbeider på en entrepriskontrakt. Ved innleie har arbeidstaker krav på fast ansettelse hos innleier etter fire år, krav om likebehandling og solidaransvar med utleier for lønn samt krav på fast ansettelse og erstatning ved ulovlig innleie (Arbeidstilsynet, 2020). I motsetning vil arbeidstaker ved entrepriser ikke ha krav på fast ansettelse eller entrepriser. Fordi skillet mellom innleie og entrepriser ikke alltid er entydig, har flere saker havnet i Høyesterett. Norwegiandommen er den seneste Høyesterettsdommen som vurderer grensen mellom innleie og entrepriser (se faktaboks).

Norwegiandommen (HR-2018-2371-A), 2018

Etter en omfattende omorganisering strukturerte Norwegian selskapet med en rekke datterselskaper – herunder egne pilot- og kabinpersonaleselskaper. På grunn av denne organiseringen var det uklart om de ansatte arbeidet på innleievilkår eller som del av en entrepriser. Høyesterett la i sin dom størst vekt på datterselskapet hadde den daglige ledelsen av virksomheten, og at oppdraget var klart bestemt på forhånd. (Norges Høyesterett, 2018).

I luftfartsbransjen er det ikke uvanlig at virksomheter er organisert med en rekke datterselskaper. Organiseringen kan blant annet skje ved å skille ut «ground handling services» og tyngre vedlikehold fra flyselskapet, som Widerøe har gjort. Alternativt kan organiseringen skje ved å skille ut mannskap fra selve flyselskapet, som i Norwegian. Omorganiseringen av Norwegian ble blant annet begrunnet med at det ville gi likere karrieremuligheter for de ansatte uavhengig av

baseland (Norwegian, 2013). De ansatte mener på sin side at de, ved å bli flyttet ut i datterselskaper, står uten reell innflytelse på strategi og andre viktige beslutninger. Det er dessuten utbredt å lease fly og mannskap for å supplere egen flåte – enten i perioder eller mer permanent. I bransjen skiller man mellom dry lease og wet lease av fly. Wet lease begrepet innebærer leie av fly inkludert mannskap, mens dry lease kun innebærer leie av fly. Begge typer innleie er regulert av EU-regelverk. Wet lease er et typisk eksempel på entrepriser i luftfartsbransjen.

Mange av representantene vi har intervjuet nevner gråsonen mellom innleie og entrepriser som særlig utfordrende. Flere, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden uttrykker bekymring for at innføring av likebehandlingsprinsippet innenfor innleie medfører at flere definerer innleievirksomhet som underentpriser eller bemanningsentpriser. Innenfor byggebransjen ser arbeidslivsorganisasjonene at enkelte bemanningselskaper har omregistrert seg til byggefirmaer. En representant for arbeidsgiversiden i byggebransjen argumenterer at en slik utvikling, der bemanningsforetak blir bemanningsentpriser, gir dårlig omdømme for entrepriserbegrepet. Også representanter for næringsmiddelindustrien opplyser om at enkelte useriøse aktører går fra innleie til on-site entrepriser som følge av innstramminger i regelverket.

Dersom oppdragsgiver viser seg å bedrive innleie fra en entreprenør, blir dette regnet som ulovlig innleie. Ved ulovlig innleie kan arbeidstaker kreve fast ansettelse hos innleier, og også kreve mellomlegg mellom faktisk utbetalt lønn og det de ville hatt krav på etter likebehandlingsprinsippet som innleid arbeidstaker. For entreprenøren kan det også medføre skattemessige konsekvenser da de ikke har betalt arbeidsgiveravgift etc. (LO-advokatene, 2019). En representant fra arbeidstakersiden opplyser om at innleie kamouflert som entrepriser for å unngå likebehandling har kommet tydelig til syne i forbindelse med koronapandemien. Mens bemanningsselskapene har blitt hardt rammet, har selskapene som driver innleievirksomhet kamouflert som entrepriser klart seg bedre.

4.4.2 Arbeidslivskriminalitet forkledd som entrepriser

Det finnes eksempler på arbeidslivskriminalitet forkledd som entrepriser, der kriminelle aktører benytter entrepriserorganisering for å redusere ansvar og risiko. Sekkingstad (se faktaboks på s. 24) er et viktig eksempel på hvordan arbeidskraft kan utnyttes i gråsonen mellom innleie og entrepriser.

Sekkingstad erstattet innleie med entreprise

Sund Laksepakkeri (tidl. Norce Productions), et underselskap til Sekkingstad AS, ble i 2019 dømt i Bergen Tingrett for overtredelse av arbeidsmiljøloven. Fram til 2012 hadde Sekkingstad kombinert fastansatte og innleid arbeidskraft – der de innleide arbeidstakerne fikk vesentlig mindre i lønn enn de fastansatte. I 2013 ble forskjellsbehandling av innleide og fastansatte gjort ulovlig. Det førte til at Sekkingstad AS overførte alle ansatte til et nyopprettet norsk polskregistrert underselskap Norce Produktions, som utstasjonerte sine ansatte i Norge. På den måten erstattet de innleie med entreprise. Mens de norske ansatte beholdt størstedelen av sine rettigheter, ble de polske arbeidstakerne lønnet langt under tariff. Norce Productions (senere Sund Laksepakkeri) ble idømt å betale 20 millioner kroner i godtgjørelse til de polske arbeidstakere for omgåelse av fortrinnsrett og ulovlig innleie (Pettersen & Romsaas, 2019) Bergen Tingrett, dom 0407, 2019)¹.

I sin situasjonsbeskrivelse for arbeidslivskriminalitet i 2020 oppgir Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES, 2020) at kriminelle aktører i mange tilfeller konstruerer fiktive strukturer for å øke profitt og tilsløre ansvarsforhold. De viser til at A-krim-sentrene opplever at trusselaktørers utenlandske virksomheter opererer som entreprise, mens de i realiteten driver utleie. På denne måten flyttes ansvar for resultat og ledelse fra hoved- til underentreprenør, samtidig som de unndrar seg skattemessige forpliktelser. NTAES understreker at tilpasningsdyktighet står sentralt i kriminelle aktørers forretningsdrift, og at de tilpasser seg både kontroller og lovendringer. Slik bekrefter også de at innstramminger i bemanningsregulverket kan føre til at innleie i større grad kamoufleres som entreprise.

5. Anbefalinger og veien videre

På bakgrunn av vår kartlegging av omfang og særtrekk ved entrepriser i Norge vil vi avslutte med noen innspill til det videre arbeidet med tilknytningsformer og virksomhetsorganisering. Generelt er det viktig å være oppmerksom på at entrepris er en essensiell kontraktsform i det norske arbeidsmarkedet. Det bør vurderes å

innsamle statistikk som forenkler overvåking på området. Videre bør det vurderes om grensdragningen mellom entrepris og bemanning, som reflektert i Norwegian-saken, er hensiktsmessig. Til slutt bør det vurderes om tilsynsmyndighetene har et mandat som er tilpasset å føre tilsyn med tilknytningsformer.

Figur 5-1: Anbefalte tiltak



Utvis varsomhet: entrepris er essensielt for arbeidslivet



Vurder om gråsonene håndteres hensiktsmessig i dag



Innsamling av statistikk til overvåking



Vurdere tilsynsmyndighets mandat

Illustrasjon: Oslo Economics

Utvis varsomhet

I vår kartlegging av omfanget av entrepris i norsk næringsliv er det blitt tydelig at entrepris er en sentral kontraktsform i et velfungerende næringsliv med effektiv arbeidsdeling.

Entrepris er i all hovedsak en form for virksomhetsorganisering, og ikke en tilknytningsform. Begrepet omfatter kontrakter innenfor vidt forskjellige bransjer og med helt ulike arbeidsoppgaver. Regulering eller tiltak rettet mot entrepriser som sådan vil i all hovedsak ramme virksomheter med arbeidstakere med ordinær tilknytning. Dersom man skal vurdere entrepriser med implikasjoner for arbeidstakernes tilknytning, er det on-site entrepriser og gråsonen mellom innleie og entrepris som er relevant.

Vurder gråsoner mellom innleie og entrepris

Bransjeorganisasjonene vi har intervjuet har lagt stor vekt på gråsonen mellom innleie og entrepris.

For fast ansatte i en bedrift som er engasjert i off-site entrepris er graden av tilknytning som regel ikke annerledes enn for andre fastansatte. On-site entrepris kan imidlertid ha implikasjoner for arbeidstakers tilknytning. Dette gjelder eksempelvis bemanningsentrepriser, som blant annet benyttes i luftfartsindustrien. På bakgrunn av vår kartlegging anbefaler vi at man vurderer om grensdragningen mellom entrepris og

bemanning, slik det er reflektert i gjeldende rettspraksis, er hensiktsmessig.

Vurder innsamling av statistikk

Det eksisterer ikke statistikk over utbredelsen og bruk av entrepris og innleie i Norge i dag. Det har vært en omfattende jobb å kombinere eksisterende data med skjønsmessige vurderinger for å komme opp med vårt beste anslag på omfang av entrepris i Norge.

For fremtidig overvåking på området kan det være relevant å vurdere muligheten for å innsamle statistikk over utbredelsen av on-site entrepris og bemanningskontrakter innen relevante bransjer – for eksempel bygg og anlegg, FM-tjenester, verftsindustrien og luftfart. Det vil gi muligheter til å analysere utvikling som kan ha implikasjoner for arbeidstakere og det norske arbeidsmarkedet.

Vurdere tilsynsmyndighets mandat

Flere bransjeorganisasjoner peker på manglende tilsyn med aktører som inngår entreprisekontrakter. Økt tilsyn vil kunne bidra til å minske tilstedeværelsen av useriøse aktører som utnytter gråsonene i regelverket.

Som følge av dette bør man vurdere om Arbeidstilsynet har mandat og ressurser som er tilpasset behovet for å kunne føre tilsyn med ulike tilknytningsformer, herunder grenselandet mellom entrepris og innleie.¹⁹

¹⁹ Fra 1. juli 2020 har Arbeidstilsynet ført tilsyn med innleie i bygg- og anleggsbransjen (*Arbeidstilsynet, 2020*).

6. Referanser

Arbeidstilsynet, 2017. *Helseproblemer og ulykker i bygg og anlegg*, s.l.: Kompass Tema.

Arbeidstilsynet, 2019. *Ulykker i bygg og anlegg*, s.l.: Kompass Tema.

Arbeidstilsynet, 2020. *Ansettelse*. [Internett]

Available at: <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/ansettelse/>

[Funnet 8 5 2020].

Arbeidstilsynet, 2020. *Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med innleie i arbeidslivet*. [Internett]

Available at: <https://www.arbeidstilsynet.no/nyheter/arbeidstilsynet-skal-fore-tilsyn-med-innleie-i-arbeidslivet/>

[Funnet 28. august 2020].

Arbeidstilsynet, 2020. *Innleie*. [Internett]

Available at: <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/ansettelse/innleie/>

[Funnet 8 5 2020].

Barney, J., 1991. Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, Volum 17, pp. 99-120.

Bidwell, M., 2009. Do peripheral workers do peripheral work? Comparing the use of highly skilled contractors and regular employees. *Industrial and Labor Relations Review*, 62(2).

Cappelli, p. & Keller, J. R., 2013. *Classifying Work in the New Economy*. *Academy of Management Review*, 38, 575-596. [Internett]

Available at: <https://psycnet.apa.org/record/2013-36826-006>

[Funnet 10 12 2019].

Coase, R. H., 1937. The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), pp. 386-405.

Danish Crown, 2020. *Legislation to build confidence in German meat industry*. [Internett]

[Funnet 17 9 2020].

Dekker, F. & Koster, F., 2016. Outsourcing in 18 countries: The role of worker power. *Economic and Industrial Democracy*, 39(3), pp. 481-499.

Deloitte, 2018. *Traditional outsourcing is dead*, s.l.: Deloitte.

Direktoratet for Byggkvalitet, u.d. *dibk.no*. [Internett]

Available at: <https://dibk.no/saksbehandling/kommunalt-tilsyn/temaveiledninger/tilsyn/del-3--vedlegg/vedlegg-3.2/3.2.5.-entrepriser/>

[Funnet 16. juli 2020].

Elstad, L., 2017. *Ulovlig innleie i Byggebransjen i Hovedstadsområdet*, Oslo: Elektromontørens Forening Oslo og Akershus, Oslo Bygningsarbeiderforening avdeling 603, Fellesforbundet Rørleggernes Fagforening avdeling 605 og Fellesforbundet Tømrer og Byggfagforeningen avdelingen 601.

Eurostat, 2008. *NACE rev 2; Statistical classification of economic activities in the European Community*. [Internett]

Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-RA-07-015>

Foerstl, K. & Bals, J. K. & L., 2016. Reshoring and Insourcing: Drivers and Future Research Directions. *International Journal of Physical Distribution and Logistics Management*, 46(5), pp. 492-515.

George, E. & Chattopadhyay, P., 2015. Non-standard work and workers: Organizational implications. *Conditions of Work and Employment Series*, Issue 61.

Goldschmidt, D. & Schmieder, J. F., 2017. The Rise of Domestic Outsourcing and the Evolution of the German Wage Structure. *Quarterly Journal of Economics*, 132(3), pp. 1165-1217.

Hartman, P. A. & Jeffrey A. Ogden, B. T. H., 2017. Bring it back? An examination of the insourcing decision. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 47(2/3), pp. 198-221.

- Hatch, M. J., 2006. *Organization Theory*. 2. utgave red. New York: Oxford University Press.
- Hill, C. W. L., 2009. *International Business - Competing in the Global Marketplace*. 7. utgave red. New York: The McGraw-Hill Companies.
- Jensen, M. C. & Meckling, W. H., 1976. Theory of the Firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 1976(3), pp. 305-360.
- Kalleberg, A. L., 2001. Organizing Flexibility: The Flexible Firm in a New Century. *British Journal of Industrial Relations*, 39(4), pp. 479-504.
- LO-advokatene, 2019. *Forskjellen på innleie og entreprise*. [Internett]
Available at: <https://www.lo.no/hva-vi-mener/lo-advokatene/nyheter-fra-lo-advokatene/forskjellen-innleid-arbeidskraft-og-entreprise/>
[Funnet 20 8 2020].
- Mjaaland, M. & Finnøy, F., 2010. Virksomhetsoverdragelse - konsekvenser for ansatte. *MAGMA*, April.
- Nergaard, K., 2018. *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv. Sluttrapport. Fafo-rapport 2018:38*. [Internett]
Available at: <https://www.fafo.no/images/pub/2018/20687.pdf>
[Funnet 8 5 2020].
- Nesheim, T., 2017. *Tilknytningsformer for arbeid: Virksomhetsstudien. Arbeidsnotat 07/17. Samfunns- og næringslivsforskning AS, Centre for Applied Research at NHH*. [Internett]
Available at: https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/bitstream/handle/11250/2465766/A07_17.pdf?sequence=1&isAllowed=y
[Funnet 10 12 2019].
- NHO Service og Handel, 2018. *Forvaltning, Drift og Vedlikehold (FDV). Statistikk og trender 2018.*, Oslo: NHO Service og Handel.
- NHO, 2019. *Innleie: Forbud er feil vei å gå*. [Internett]
Available at: <https://www.nho.no/tema/arbeidsliv/artikler/innleie-forbud-er-feil-vei-a-ga/>
[Funnet 27. august 2020].
- NHO, u.d. *Økonomisk overblikk*. [Internett].
- Norges Høyesterett, 2018. *domstol.no*. [Internett]
Available at: <https://www.domstol.no/Enkelt-domstol/hoyesterett/avgjorelser/2018/hoyesterett-sivil/hr-2018-2371-a/>
[Funnet 16. juli 2020].
- Norwegian, 2013. *norwegian.com*. [Internett]
Available at: <https://media.no.norwegian.com/pressreleases/norwegian-endrer-konsernstruktur-for-aa-sikre-vekst-og-trafikkrettigheter-917593>
[Funnet 23. september 2020].
- NOU 1998: 15, 1998. *Arbeidsformidling og arbeidsleie*, Oslo: Statens forvaltningstjeneste. Statens trykning.
- NTAES, 2020. *Situasjonsbeskrivelse 2020*. [Internett]
Available at: [file:///C:/Users/Marianne/Downloads/NTAES+Rapport+Situasjonsbeskrivelse+2020-web%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Marianne/Downloads/NTAES+Rapport+Situasjonsbeskrivelse+2020-web%20(1).pdf)
[Funnet 20 8 2020].
- Nykamp, H., Skålholt, A. & Ørstavik, F., 2011. *Sikkerhet i komplekse prosjekter*, s.l.: NIFU.
- Pettersen, I. & Romsaas, I. M., 2019. *Arbeidskraftens tilknytningsformer i matindustrien*, s.l.: Norsk Institutt for Bioøkonomi (NIBIO).
- Pfeffer & Baron, 1988. Taking the workers back out: Recent trends in the structuring of employment. *Research in organizational behavior*, Issue 10, pp. 257-303.

Poppo, L. & Zenger, T., 1998. Testing Alternative Theories of the Firm: Transaction cost, knowledge-based, and measurement explanations for Make-or-Buy decisions in information services. *Strategic Management Journal*, Volum 19, pp. 953-877.

Språkrådet, 2020. *Entreprise*. [Internett]

Available at:

https://ordbok.uib.no/perl/ordbok.cgi?OPP=+Entreprise&ant_bokmaal=5&ant_nynorsk=5&begge=+&ordbok=&begge

[Funnet 8 5 2020].

SSB, 2008. *Næringsstandard og næringskoder*. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/attachment/85512?ts=13b2d1a6dc8>

[Funnet 28 08 2020].

SSB, 2020. *Hvor mange frilansere er det?*. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/hvor-mange-frilansere-er-det>

[Funnet 26 9 2020].

Staffnor, 2020. *Services*. [Internett]

Available at: <http://staffnor.com/>

[Funnet 18 9 2020].

Standard Norge, 2018. *Fasilitetsstyring (FM). Ledelsessystemer. Krav og brukerveiledning (ISO41001:2018)*. s.l.:Standard Norge.

Statens Arbeidsmiljøinstitutt, 2018. Faktabok om arbeidsmiljø og helse. *STAMI-rapport*, 19(3).

Store norske leksikon, 2019. *Entreprise*. [Internett]

Available at: <https://snl.no/entreprise>

[Funnet 8 5 2020].

Trygstad, S., Andersen, K., Jordfald, B. & Nergaard, K., 2018. *Renholdsbransjen sett nedenfra*, s.l.: FAFO.

Trygstad, S. C. & Svarstad, E., 2018. *Når jobben settes ut på anbud. Outsourcing av renhold i Forsvaret. Fafo-rapport 2018:32*. [Internett]

Available at: <https://www.fafo.no/images/pub/2018/20681.pdf>

[Funnet 18 5 2020].

Tönnies, 2020. *Employer. Our responsibility for employees and sites*. [Internett]

[Funnet 17 9 2020].

Wagner, I. & Refslund, B., 2016. Understanding the Diverging Trajectories of Slaughterhouse work in Denmark and Germany - A power resource approach. *European Journal of Industrial Relations*, 12, pp. 335-351.

Williamson, O. E., 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization*. s.l.:The Free Press.

Williamson, O. E., 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.

Vedlegg A Beregning av omfang av on-site entreprise

I dette vedlegget kommenterer vi anslagene for omfang av on-site entreprise for hver sektor der vi har tallfestet dette.

Jordbruk, skogbruk og fiske

Undersektorer 01.620 *Tjenester tilknyttet husdyrhold* er særlig relevant for kartleggingen av on-site entreprise. Den står for 10 prosent av sysselsettingen i sektoren. Dette er, ifølge bedriftsdatabasen, i hovedsak avløserlag og kan betraktes som on-site entreprise. Samtidig, avløserlagene er registrert hos Arbeidstilsynet som bemanningsforetak.²⁰ Dersom avløserlag kategoriseres som bemanningsforetak så trekker det i retning av at vårt anslag på on-site entreprise blir for høyt. På den annen side, det er ventelig eksempler på on-site entreprise innenfor fiskeoppdrett. Det kan trekke i retning av at vårt anslag på on-site entreprise er for lavt.

Bergverksdrift og utvinning

Denne sektoren inkluderer olje og gassvirksomhet. To undersektorer, som leverer tjenester, *Boretjenester tilknyttet utvinning av råolje og naturgass* og *Andre tjenester tilknyttet utvinning av råolje og naturgass* representerer samlet om lag halvparten av sysselsettingen i sektoren. Disse tjenesteleverandører utfører både on-site²¹ og off-site entrepriser. Vi har ikke detaljert informasjon om fordelingen, og i mangel av bedre anslag antar vi at halvparten av denne tjenesteproduksjonen er on-site.

Industri

Industriproduksjon foregår i hovedsak med ordinær tilknytning, men det er elementer av on-site entreprise, anslått til 5 prosent av de sysselsatte. Bekreftede observasjoner av on-site entreprise innenfor industrien er dels knyttet til *nyttelses- og næringsmiddelindustrien* der det er flere eksempler på at slaktervirksomhet er organisert som on-site entreprise.²² I tillegg er det eksempler på on-site entreprise i *verftsindustrien*, særlig undersektorer som har spesialisert seg på innredning og installasjonsarbeid.

Elektrisitet, vann og renovasjon

On-site entreprise er antatt å være særlig utbredt i undersektoren *Innsamling, behandling, disponering og gjenvinning av avfall* som blant annet inkluderer aktiviteter som demontering, innsamling og behandling av

avfall. En betydelig andel av dette vil måtte utføres som on-site entreprise.

Bygg og anleggsvirksomhet

Dette er den desidert største sektoren i antall arbeidstakere på on-site entreprise. Sektoren representerer om lag 40 prosent av arbeidstakere på on-site entreprise i den norske økonomien. Dette anslaget er basert på spørreundersøkelsen blant arbeidsgivere og arbeidstakere innenfor bygg og anlegg beskrevet i Vedlegg B.

Varehandel, reparasjon av motorvogn

Andelen on-site entreprise er konservativt anslått til å være null i denne sektoren. Det kan imidlertid ikke utelukkes at on-site entreprise benyttes av bedrifter som utfører reparasjon av motorvogner. Det vil være tilfellet dersom transportbedrifter har egne verkstedlokaler der en tredjepart kommer inn og utfører reparasjonstjenestene. Det foreligger imidlertid ikke data som belyser om dette i det hele tatt forekommer, og i så fall, i hvilket omfang.

Det kan argumenteres for at forretningsdrift inne i handlesentre, der en bedrift eier bygning og tilrettelegger for de handlende og der ulike forretninger drives inne i senteret er on-site entreprise. I så fall ville en betydelig andel av handelsvirksomheten klassifiseres som on-site entreprise. Dette er ikke definert som on-site entreprise i denne rapporten.

Transport og lagring

I denne rapporten anslås at 10 prosent av sysselsettingen innenfor transport og lagring er on-site entreprise. Dette er knyttet til undersektoren *Andre tjenester tilknyttet lufttransport* som inkluderer bedrifter som i ulik grad driver on-site entreprise. Likeledes inkluderer undersektoren *Tjenester tilknyttet sjøtransport ellers* også bedrifter som sannsynligvis utfører on-site entreprise. Det er videre antatt at undersektoren *landtransport og rørtransport* er kjennetegnet ved stor variasjon i type leveransekontrakter og at det er grunn til å tro at også on-site entreprise benyttes i noen grad.

Overnattings- og serveringsvirksomhet

On-site entreprise i denne sektoren er anslått til 10 prosent. Dette er i hovedsak knyttet til kantinedrift. I

²⁰ Et eksempel på at avløserlag, av Arbeidstilsynet, rubriseres som bemanningsforetak er f.eks.: <https://www.arbeidstilsynet.no/bemanningsvirksomhet/971386843>.

²¹ Alle bedrifter som sender personell offshore, og som ikke selv eier oljeinstallasjonene utfører on-site entrepriser.

²² NIBIO (2019) konkluderer at bruken av innleie og entreprise i matindustrien er steget fra 2005 til 2015. De anslår at om lag 7 prosent av arbeidet som utføres i matindustrien gjøres av innleide og underentrepriser (Pettersen & Romsaas, 2019).

tillegg synes det som om on-site entreprise også benyttes i noen grad av spesialiserte overnattingsvirksomheter (offshore, brakkerigger).

Informasjon og kommunikasjon

Programvare og IT-tjenester faller inn under denne bransjen. Det er velkjent at on-site entreprise er utbredt blant IT-bedrifter. Det foreligger imidlertid ikke data for hvor stor andel dette utgjør. Basert på informasjon fra bedriftsdatabasen er andelen on-site entreprise anslått til 12 prosent.

Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift

Denne næringen inkluderer blant annet undersektorene *eiendomsdrift, juridisk og regnskapsmessig tjenesteyting, arkitektvirksomhet og teknisk konsulentvirksomhet og hovedkontortjenester*. I denne rapporten er det lagt til grunn at on-site entreprise forekommer i et visst omfang innenfor alle disse undersektorene. Basert på sysselsetting i hver undersektor samt data fra bedriftsdatabasen er omfanget av on-site entreprise for næringen som helhet anslått til 5 prosent.

Forretningsmessig tjenesteyting

Vikarvirksomhet representerer en betydelig andel av virksomhet i denne sektoren. On-site entreprise er også brukt i betydelig grad. Det gjelder særlig renhold og vaktmestertjenester, men også call-sentervirksomhet er delvis organisert som on-site entreprise. Basert på sysselsetting i de respektive undersektorer samt data fra bedriftsdatabasen er omfanget av on-

site entreprise for næringen som helhet anslått til 40 prosent.

Helse og sosialtjenester

Bedrifter innenfor undersektoren *Pleie- og omsorgstjenester i institusjon* er organisert på ulike måter. Det er ikke uvanlig at slik virksomhet legges ut på anbud og at det som konsekvens er private foretak som driver virksomheten. Dersom de respektive kommuner eier f.eks. sykehjemsbygg så kan dette klassifiseres som on-site entreprise, mens dersom det er det private foretaket som eier bygninger så er det off-site entreprise. I denne rapporten har vi lagt til grunn at det vanlige er at de private aktører som drifter sykehjem eier bygningen og følgelig at det bare unntaksvis skal klassifiseres som on-site entreprise.

Bedriftshelsetjenester leveres i noen tilfeller i lokalene til bedriften som kjøper tjenestene.

Vi har sjablongmessig antatt 1 prosent av de sysselsatte innenfor helse og sosialsektoren jobber på on-site entrepriser.

Personlig tjenesteyting

I denne sektoren er det mange små bedrifter; frisører, begravellesbyråer, skjønnhetspleie, med mer. Blant disse er det ikke åpenbare on-site entrepriseaktiviteter. Imidlertid, undernæringen *Lønnet arbeid i private husholdninger* er i hovedsak on-site entreprise. Disse utgjør om lag 10 prosent av de sysselsatte i næringen.

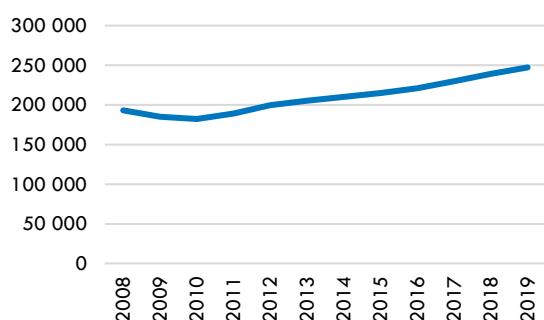
Vedlegg B Bransjeanalyse bygg- og anleggssektoren

Bygg- og anleggsbransjen består av byggenæringen, som i all hovedsak er engasjert i oppføring av bygninger, og anleggsnæringen, som blant annet er engasjert i bygging av vei og jernbane, vann- og kloakk-anlegg samt anlegg for elektrisitet og kommunikasjon (SSB, 2008) Merk at det er noen forskjeller mellom næringene, også når det kommer til virksomhetsorganisering. Mens både bygg- og anleggsnæringen typisk består av arbeidsdeling mellom hoved- og underentreprenør, med både fastansatte og innleide arbeidstakere, er det i anleggsbransjen i tillegg vanlig praksis at bedriftene leier inn mannskap til prosjekter fra andre anleggsbedrifter. På denne måten utnytter de ledig kapasitet i andre bedrifter. Ofte leies mannskapet ut med maskiner og utstyr – noe som gjør det mer attraktivt enn å leie inn mannskap fra bemanningsselskaper. For formålet med denne analysen vurderer vi det likevel som hensiktsmessig å behandle bygg- og anleggsbransjen samlet.

All virksomhetsorganisering innenfor bygg og anlegg kan kategoriseres som entrepriser (NHO, Direktoratet for Byggekvalitet). Arbeidet organiseres typisk ved at en hovedentreprenør har det overordnede ansvaret for prosjektering og utførelse av oppdraget. Hovedentreprenøren hyrer underleverandører til å utføre spesifikke deler av oppdraget. I tillegg kan hoved- og underentreprenører leie inn bemanning dersom det er nødvendig for å utføre oppdraget.

Siden 2010 er sysselsatte og selvstendig næringsdrivende i bygg- og anleggsvirksomhet steget og i 2019 var det om lag 250 000 sysselsatte i bransjen (se Figur 6-1).

Figur 6-1, Sysselsatte og selvstendig næringsdrivende, bygg- og anleggsvirksomhet



Kilde: SSB tabell 09174

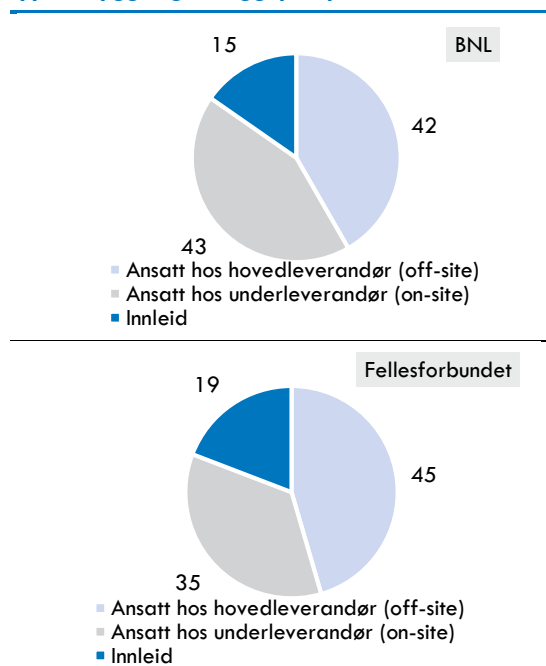
De seneste årene har det vært utvikling i bruk av ulike typer entrepriskontrakter i bygg- og anleggssektoren. Opprinnelig har entrepriser i hovedsak vært delt opp i utførelsesentrepriser og totalentrepriser, der

entreprenøren har ansvar for å utføre et definert oppdrag. Samspillsentrepriser og offentlig-privat samarbeid er to nyere entrepriserformer, der entreprenøren i større grad tar del i utviklingsarbeidet og drift og vedlikehold etter endt prosjekt (Direktoratet for Byggekvalitet, u.d.).

6.1.1 Utbredelse og omfang av entrepriser

Ifølge vår kategorisering kan hovedentrepriser betegnes som off-site entrepriser, mens underentrepriser betegnes som on-site entrepriser. I tillegg vil mange hoved- og underentreprenører benytte en kombinasjon av egne ansatte og innleide arbeidstakere. Basert på svar fra medlemmer i BNL og Fellesforbundet, har vi kartlagt fordelingen mellom disse tre typene arbeidstakere. andelen som er ansatt hos hovedleverandør (off-site entrepriser), andelen ansatt hos underleverandør (on-site entrepriser) og andel innleide. Gjennomsnittlige anslag for typisk fordeling blant hhv. BNL og Fellesforbundet sine medlemmer illustreres i Figur 6-2.

Figur 6-2: Hvordan fordeler arbeidstakere seg på et typisk bygg- og anleggsprosjekt?



Kilde: Spørreundersøkelse til BNL og Fellesforbundet sine medlemmer i bygge og anleggsbedrifter utført av Oslo Economics i juni til august 2020, N=150

I følge BNLs medlemmer er 43 prosent av arbeidstakere på et typisk bygg- og anleggsprosjekt ansatt hos underleverandør (on-site entrepriser), mens Fellesforbundet anslår at andelen er 35 prosent. Videre anslår BNL og Fellesforbundet at hhv. 42 prosent og 45 prosent er ansatt hos hovedleverandøren (off-site entrepriser). Om andelen innleide hos enten hoved- eller un-

derleverandør anslår medlemmene i BNL at denne typisk utgjør 15 prosent av arbeidstakerne på en arbeidsplass, mens Fellesforbundet anslår at andelen er 19 prosent.

På bakgrunn av svarene i spørreundersøkelsen er vårt anslag at om lag 40 prosent arbeider gjennom on-site entrepriskontrakter i bygg- og anleggssektoren. Dette tilsvarer 92 000 arbeidstakere, som vist i Figur 6-1.

Tabell 6-1: Omfang av on-site entreprise i bygg- og anlegg

	Sysselsatte (Nasjonalregnskapet 2017)	Anslag On-site entreprise
Anslag BNLS medlemmer		≈ 43 %
Anslag Fellesforbundets medlemmer		≈ 35 %
Samlet		≈ 40 %
SUM (Sysselsatte personer Lønnstakere og selvstendige)	230 000	92 000

Kilde: SSB tabell 09174, 09170 og Oslo Economics, tall for 2017

Det fremgår av spørreundersøkelsen at fordelingen av arbeidstakere varierer mellom fylker og landsdeler, som vist i

Figur 6-3. Oslo har den høyeste andelen arbeidstakere ansatt hos underleverandører, og har også den høyeste andelen innleide. Samtidig oppgis den typiske andelen arbeidstakere ansatt hos hovedleverandør (off-site entreprise) som betraktelig lavere i Oslo enn i

resten av landet. Litt forenklet ser det ut til at andelen som arbeider gjennom on-site entreprise og innleie reduseres jo lenger bort fra Oslo en kommer. Basert på spørreundersøkelsen skiller Troms og Finnmark og Møre og Romsdal seg ut med den laveste andelen ansatt hos underleverandør (on-site entreprise) og den høyeste andelen ansatt hos hovedleverandør (off-site entreprise).

Figur 6-3: Typisk fordeling av arbeidstakere på en byggeplass, fordelt på fylker

	Hovedleverandør (off-site entreprise)	Underleverandør (on-site entreprise)	Innleide	N
Oslo	34	42	24	37
Viken	39	41	20	35
Vestfold og Telemark	41	40	19	25
Rogaland	41	40	19	21
Vestland	44	37	19	27
Agder	45	34	20	16
Trøndelag	46	38	16	40
Innlandet	49	34	17	24
Nordland	49	34	17	20
Møre og Romsdal	52	29	19	19
Troms og Finnmark	53	30	17	18

Kilde: Spørreundersøkelse til BNL og Fellesforbundets medlemmer i bygg- og anleggsbedrifter utført av Oslo Economics i juni til august 2020. Note: Bedriftene kan inngå i flere fylker. 4 bedrifter i undersøkelsen har oppdrag i hele landet og inngår derfor i alle fylker.

Bygg- og anleggsbransjen kjennetegnes av at mange bedrifter inngår entrepriskontrakter noen ganger som hovedleverandør, og andre ganger som underleverandør. I vår spørreundersøkelse oppgir 33 prosent av BNL sine medlemmer og 39 prosent av Fellesforbundet sine medlemmer at de er engasjert i kontrakter som både hoved- og underleverandør. En betydelig andel av virksomhetene utfører derfor arbeid både innenfor off-site og on-site entrepriskontrakter.

6.1.2 Særtrekk ved bygg- og anleggsbransjen

Bygg- og anleggsbransjen preges av høy grad av spesialisering innenfor ulike arbeidsoppgaver. Ifølge de fag- og bransjeorganisasjonene vi har snakket med er det veldig sjeldent at en hovedleverandør har ressurser med fagkompetanse til å løse alle deler av et oppdrag. Det er derfor nødvendig å sette ut oppgaver til underleverandører med kompetanse på den spesifikke oppgaven. Innen anleggsbransjen kan for

eksempel hovedleverandører som har spesialisert seg i prosjektering, inngå entreprisekontrakt med en underleverandør som er spesialisert i asfaltering.

Det oppgis av arbeidslivsorganisasjonene at utviklingen i bygg- og anleggssektoren går i retning mot samspillentrepriser. I samspillentrepriser har hovedleverandøren ansvar for planlegging og driftsansvar i tillegg til prosjektering og utførelse. Samspillsentrepriser krever derfor større grad av kompetanse og ansvar hos leverandør. Intervjuobjekter påpeker at større grad av ansvar i kontraktene bidrar til at hovedleverandør i større grad må ha kontroll på underleverandører.

Som utgangspunkt vurderer fag- og bransjeorganisasjonene at det å være ansatt hos en underleverandør ikke vil ha implikasjoner for arbeidstakernes tilknytning, da de ofte vil ha fast ansettelse enten hos hoved- eller underleverandøren. Kompliserte kontrakter med mange ledd, som har preget bygg- og anleggsprosjekter de siste årene, vil imidlertid gi redusert oversikt og kontroll over arbeidstakere innenfor de

ulike leddene. Gråsonen mellom innleie og entrepris er også en viktig problemstilling. Manglende oversikt skaper muligheter for aktører som ønsker å kamufflere innleievirksomhet som entrepris. Gjennom ulike tiltak, som seriøsitetsbestemmelser, innføring av klausuler i anskaffelsesregelverket samt ulike regionale modeller (Telemarksmodellen, Oslomodellen) har både bransjeaktører og offentlige og private innkjøpere gått sammen om å øke tilknytning og seriøsitet og forhindre tilfeller av sosial dumping.

Med det nye regelverket for innleie²³ vurderer bransjeorganisasjonene vi har snakket med at det har vært en reduksjon i andelen innleie. Samtidig løftes innleie frem som et viktig supplement til fastansettelse, da de gir mulighet til å justere antall arbeidstakere etter sesongutsving i bransjen. I anleggsbransjen er det vanlig å leie inn arbeidstakere fra andre anleggsbedrifter. Det gir fleksibilitet til å oppskalere bemanningen i travle perioder og nedskalere i mindre travle perioder.

²³ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven), § 14-12.

Vedlegg C Bransjeanalyse konkurranseutsatte støttefunksjoner

Med konkurranseutsatte støttefunksjoner menes tjenestene som av mange omtales som Facility Management (FM). I tillegg er telefonbaserte kundesentertjenester («call centre») en typisk støtteoppgave som settes ut til underleverandører.

Facility Management (FM) er integrering av prosesser i en organisasjon for å opprettholde og utvikle tjenester som støtter og forbedrer effektiviteten i de primære aktivitetene (NHO Service og Handel, 2018). Ifølge Standard Norge (2018) er FM en ledelsesfunksjon i en virksomhet som understøtter mennesker, sted og prosess med det formål å forbedre menneskers livskvalitet og produktiviteten i kjernevirksomheten innenfor et bebygd område. FM-bedrifter utfører vanligvis to eller flere tjenester innenfor renhold, sikkerhet, kantine og catering, avfallshåndtering, vaktmestertjenester, drift og vedlikehold. Vi vil i vår omtale bruke begrepet FM-tjenester, også om bedrifter som kun utfører tjenester som renhold eller kantine. Uansett om tjenestene tilbys enkeltvis eller integrerte, er det i all hovedsak on-site-entreprisekontrakter som danner rammene for arbeidet.

Hensyn til effektivitet, utnyttelse av spesialisering og konsentrasjon rundt kjerneaktivitet er viktige årsaker til at mange bedrifter og offentlige institusjoner overlater støttefunksjoner til underleverandører. En andel av støtteaktivitetene overlates til utenlandske leverandører som dokumentert i kapittel 3.2, men i all hovedsak²⁴ blir slike oppgaver utført av innenlandske leverandører.

6.1.3 Utbredelse og omfang

I Tabell 6-2 angir kolonnen «sysselsatte» summen av sysselsatte og selvstendig næringsdrivende innenfor utvalgte sektorer som leverer konkurranseutsatte støttefunksjoner. Kolonnen on-site entrepris angir vårt beste anslag på hvor stor andel av de sysselsatte som er kjennetegnet ved denne tilknytningsformen.

Vårt anslag er at mellom 50 000 og 60 000 personer jobber på on-site entrepris og utfører konkurranseutsatte støttefunksjoner, innenfor henholdsvis serveringsvirksomhet, vaktjeneste og etterforskning, tjenester tilknyttet eiendomsdrift og annen forretningsmessig tjenesteyting.

Tabell 6-2, omfang konkurranseutsatte støttefunksjoner organisert som on-site entrepris

	Sysselsatte (NR 2017)	Anslag On-site entrepris
56 Serveringsvirksomhet	69 100	10 - 15 %
80 - Vaktjeneste og etterforskning	11 800	90 - 100 %
81 - Tjenester tilknyttet eiendomsdrift	34 800	≈ 100 %
82 - Annen forretningsmessig tjenesteyting	15 300	≈ 10 %
SUM (Sysselsatte personer Lønnstakere og selvstendige)	130 100	50 000-60 000

Kilde: SSB tabell 09174, 09170 og Oslo Economics, tall for 2017

Ifølge Oslo Economics sin bedriftsdatabase utgjør kantinedrift 12 prosent av lønnskostnadene i sektor 56, serveringsvirksomhet. Sektor 80 er i hovedsak vaktjenester som typisk er on-site entrepriser. I tillegg inngår noe off-site entrepris i denne sektoren, f. eks. privatetterforskere, men omfanget av dette antas å være lite. Sektor 81 omfatter typiske støttefunksjoner som renhold og vaktmester/eiendomsdrift. Dette er i hovedsak on-site entrepriser. Sektor 82 omfatter en rekke typer virksomhet, noe on-site og noe off-site. Sektoren inkluderer telefonvaktjenester, telefonsalg, pakkevirksomhet og fotokopiering. Vi anslår at om lag

10 prosent av de sysselsatte jobber på on-site entrepris.

Både Virke og NHO Service og Handel organiserer bedrifter som leverer støttefunksjonstjenester i Norge. NHO sine medlemsbedrifter hadde en samlet omsetning på 19 mrd. kroner i 2017. NHO anslår at F&M-markedet har en potensiell markedsstørrelse på om lag 100 mrd. kroner hvorav halvparten i offentlig sektor.²⁵ NHO Service og handel organiserer imidlertid ikke alle former for konkurranseutsatte støttevirksomheter, for eksempel callsentervirksomhet og derfor er

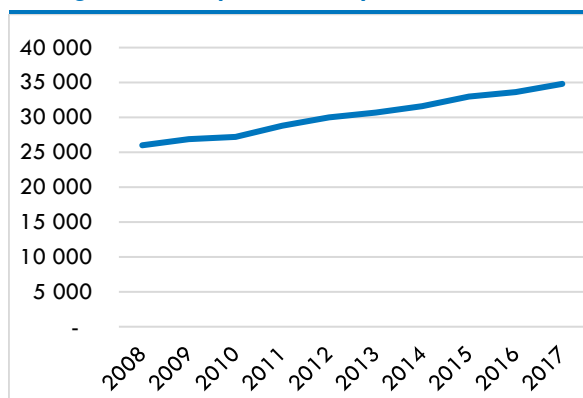
²⁴ I kapittel 3.2 fant vi at om lag 2 800 norske arbeidsplasser ble flyttet til utlandet i løpet av de tre årene 2014 – 2016. Av disse var 1 150 arbeidsplasser innenfor bedriftenes kjerneområde. Det betyr at årlig utflytting av støttefunksjoner ligger på 500 – 600 arbeidsplasser i året.

²⁵ Kilde: https://www.nhosh.no/contentassets/dcf5c5782da5478fbf5dea659606f600/statistikk-og-trender_drift_2018ny.pdf
NHO Service og handel 2018: Forvaltning, Drift og Vedlikehold (FDV) Statistikk og trender 2018

ventelig den potensielle markedsstørrelse enda større enn anslaget fra NHO indikerer.

FM-markedet har vært i vekst i en lengre periode. Det er flere og flere virksomheter som rendyrker sin kjernevirksomhet, og setter ut øvrige oppgaver. Betraktes sektor 81, Tjenester tilknyttet eiendomsdrift (renhold, vaktmester mm) så har antall sysselsatte hatt en årlig vekstrate på 3,5 prosent, som illustrert i Figur 6-4.

Figur 6-4, Sysselsatte og selvstendig-næringsdrivende, tjenester tilknyttet eiendomsdrift



Kilde: SSB tabell 09174

Det finnes både et offentlig og et privat marked for de fleste typene av FM-tjenester. Markedet er langt større innenfor private virksomheter; arbeidslivsorganisasjoner oppgir at det her er ca. 80 prosent som kjøper tjenester, mot 20 prosent innenfor offentlig sektor. Kommunal sektor har en enda høyere andel i egen regi. NHO Service og Handel (2018) oppgir at offentlig sektor utgjør om lag halvparten av det potensielle markedet.

Andre trender i markedet er at virksomheter som tilbyr enkelttjenester kjøpes opp for å utvide multiservicetilbud (NHO Service og Handel, 2018). Privat sektor øker bruken av innkjøpte støttetjenester.

Offentlig sektor

Offentlig sektor representerer om lag halvparten av det potensielle markedet for konkurranseutsatte støttefunksjoner. Både arbeidstaker og arbeidsgiverorganisasjoner fremhever at det, i betydelig grad, er politiske føringer som påvirker beslutninger om tjenester settes ut som entrepriser eller om de løses gjennom intern organisering. I intervjuene fremholdes det at offentlig sektor tidligere har kjøpt et økende volum, men at det i de seneste par år er en rekke eksempler på at offentlig sektor tilbakefører aktivitet til intern organisering.

6.1.4 Særtrekk

Bedrifter har ulik tilnærming når det kommer til å sette ut FM-tjenester i entreprisekontrakter. Noen gjør det

for å la sine ansatte konsentrere seg om kjernevirksomhet, mens andre begrunner valget med bærekraft og ressursbruk. Utviklingen av markedet går i retning av drift og opprettholdelse av et ønsket resultat; fra å selv huske å kjøpe lyspærer kan bedrifter inngå entreprisekontrakter med en FM-bedrift der oppetid på lys er en del av tjenesten. Arbeidslivsorganisasjoner sammenligner utviklingen med veisektoren, der trenden har gått fra oppstykkede oppdrag til å bygge og drifte veien i 20 år.

Kontraktene i FM-markedet er typisk 2 år med opsjon på forlengelse i inntil tre ettårsperioder. Både arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner argumenterer for at korte kontrakter gir lavere kvalitet. Arbeidstakersiden oppgir imidlertid at utviklingen går i retning av kortere kontraktperioder.

Det er flere eksempler på at internasjonale FM-bedrifter etablerer seg i Norge som følge av at internasjonale selskaper ønsker samme leverandør i alle land. Enkelte offentlige aktører ønsker samme leverandører i hele landet på ulike lokasjoner – dette hindrer mindre FM-bedrifter i å konkurrere om oppdragene. Arbeidsgiverorganisasjoner oppgir at det er en utfordring i anbudskonkurranser med stor verdi over kort tid at få leverandører deltar.

6.1.5 Implikasjoner for arbeidstakere

Fordi FM-tjenester i mange tilfeller har gått fra å være interne støttefunksjoner til å settes ut til eksterne leverandører, er det mange arbeidstakere som gjennom virksomhetsoverdragelse har erfart både å være ansatt i kjernebedriften og å være ansatt hos ekstern leverandør. I intervjuer løfter arbeidsgiver- og arbeidstakersiden frem ulike implikasjoner for arbeidstakere som følge av denne overgangen.

Overgangen fra at FM-tjenester utføres internt til at en ekstern FM-virksomhet, følges i hovedsak av virksomhetsoverdragelse. Arbeidstakerorganisasjonene beskriver virksomhetsoverdragelse som et komplisert felt. Den ansatte overføres typisk fra Fagforbundet til Arbeidsmandsforbundet, til nytt tariffområde med frafall av tjenestepensjon. Arbeidstakerorganisasjonene oppgir også at bemanningen blir lavere, og at tilknytningen blir dårligere slik at mange søker seg bort fra disse jobbene. Arbeidstakerne som overdras til FM-bedriftene er i stor grad mennesker med færre muligheter i arbeidslivet for øvrig, og som pga. språk eller andre faktorer i mindre grad er organisert slik at sikkerhet for egen inntekt i mindre grad garanteres.

Gjennom intervjuer fremhever arbeidsgiversiden at FM-bedrifter som i stor grad ansetter ufaglærte og andre som sliter med å komme seg inn i arbeidslivet fungerer som «integreringsmotorer». Slike integreringsmotorbedrifter finnes særlig innenfor servering og kantine og bygg og sanering. Videre argumenterer

arbeidsgiverrepresentanter for at en fordel med å jobbe i en egen FM-bedrift er at man har en leder som er opptatt av faget og gir en annen oppfølging, samt at man får et annet kollegafellesskap og fokus. Videre gis det muligheter for å avansere i bedriften, med mulighet for faglig spesialisering og lederansvar.

Både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden er enige om at det er negativt at mange FM-tjenester som settes ut utføres utenfor ordinær arbeidstid, som følge av at mange oppdragsgivere ønsker at tjenestene skal gjøres og ikke synes. I tillegg til å skape ugunstige arbeidstider for dem som utfører tjenestene og redusere kontakt med andre ansatte på arbeidsplassen, nevner arbeidstakersiden at bortfall av synlig personell som eksempelvis renholdere ved institusjoner forsvinner også en del av omsorgspersonalet.

Faktaboksen under beskriver ansattes erfaring med virksomhetsoverdragelse av renholdstjenester i Forsvaret i 2016. Det er viktig å bemerke at saken med Forsvarsbygg kun er ett eksempel, og at arbeidsgiver (ISS) påpeker at prising av dette tilbudet var ekstra vanskelig som følge av at sikkerhetshensyn osv. i Forsvaret som forhindret befarig i lokalene. Videre forklarer ISS at det for mange er en overgang å gå fra offentlig til privat sektor. En overgang fra offentlig til privat sektor vil imidlertid være et faktum for alle arbeidstakere som følger en virksomhetsoverdragelse der offentlig arbeidsgiver setter ut arbeidsoppgaver til en privat bedrift. Den samme virksomhetsoverdragelsen fra Forsvaret til ISS endte også i en retts sak,

der Høyesterett slo fast de ansatte hos sin nye arbeidsgiver beholdt sine oppsigelsesfrister, men ikke særalderspensjon og avtalefestet pensjon.

Ansattes erfaring med virksomhetsoverdragelse av renholdstjenester i Forsvaret i 2016

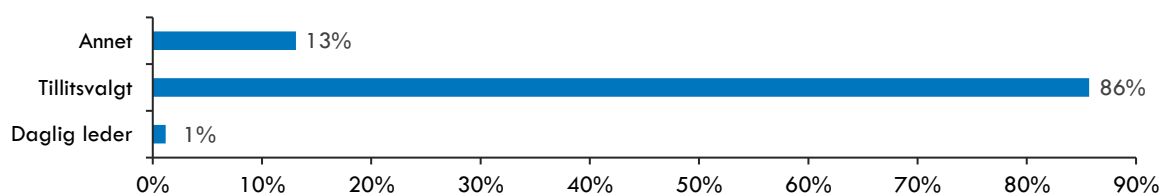
I Fafo-rapporten *Når jobben settes ut på anbud* fra 2018 beskriver Svarstad og Trygstad (2018) ansattes erfaringer med outsourcing og virksomhetsoverdragelse av renholdstjenester i Forsvaret i 2016. Det første året etter virksomhetsoverdragelsen var det satt krav om binding uten oppsigelse for overførte arbeidstakere. Da bindingstiden var over ble kravene til effektivitet endret og nedbemanning igangsatt. Det kommer frem av rapporten at mange av de ansatte hadde utfordringer med ledelsen, også der de hadde beholdt de samme lederne. Utfordringene knyttes til høyere krav, blant annet til personaloppfølging. Det var også mange steder høy turnover blant ledere. En annen erfaring av outsourcingen var at systemet for tillitsvalgte og verneombud ikke fungerte så godt, og at flere ansatte etter overdragelsen ikke kjente til hvem som hadde disse rollene.

Vedlegg D Resultater fra spørreundersøkelsen

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant bygg- og anleggsbedrifter for å kartlegge bruk av underleverandører og innleide. For å sikre at vi dekker ulike perspektiver har vi sendt spørreundersøkelsen til medlemmer i både BNL (daglige ledere) og Fellesforbundets (hovedtillitsvalgte). I alt har 224 svart på spørreundersøkelsen.

I spørreundersøkelsen sendt til Fellesforbundets medlemmer har 84 ut av 834 svart på spørreundersøkelsen. Dette tilsvarer en svarprosent på 10 prosent. Av disse har 86 prosent svart at de er tillitsvalgte, mens 1 prosent er daglig leder. 13 prosent har en annen rolle, som eksempelvis kvalitetsleder og tillitsvalgt, kundeforvalter, prosjektleder og arbeidsleder. Deltagerne i spørreundersøkelsen representerer bedrifter med i gjennomsnitt 221 ansatte, mens medianen er 45 ansatte.

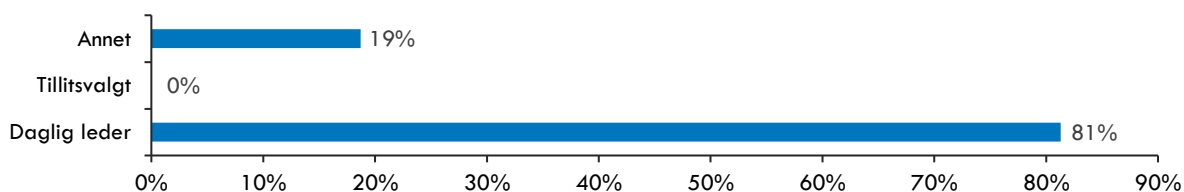
Figur 6-5: Hva er din rolle i virksomheten? Spørreundersøkelse til Fellesforbundets medlemmer



Kilde: Spørreundersøkelse til Fellesforbundets medlemmer i bygg- og anleggsbedrifter utført av Oslo Economics i juni til august 2020, N=84

140 av i alt 1744 medlemmer har svart på undersøkelsen sendt til BNL sine medlemmer. Dette tilsvarer en svarprosent på 8 prosent. Daglige ledere utgjør 81 prosent av svarene, mens om lag 19 prosent har andre roller i virksomheten. De andre rollene dekker blant annet styreleder, prosjektdirektør, markedssjef, prosjektleder og eier. Lederne representerer bedrifter som i gjennomsnitt har 64 ansatte, mens medianen er 27 ansatte.

Figur 6-6: Hva er din rolle i virksomheten? Spørreundersøkelse til BNL sine medlemmer



Kilde: Spørreundersøkelse til BNLs medlemmer i bygg- og anleggsbedrifter utført av Oslo Economics i juni til august 2020, N=139

Kjennetegn og geografisk plassering

Fellesforbundets medlemmer kommer generelt fra større bedrifter enn BNL sine medlemmer. Dette gjelder både for antall ansatte og oppdragssummer.

Figur 6-7: Antall ansatte, antall innleide og oppdragssum for BNLs medlemsbedrifter

	Antall ansatte	Antall innleide*	Oppdragssum (millioner kroner)
Gjennomsnitt	64	11	51
Median	27	5	5
N	126	54	138

Kilde: Spørreundersøkelse til BNLs medlemmer i bygg- og anleggsbedrifter utført av Oslo Economics i juni til august 2020. *Antall innleide i de bedriftene som opplyser at de har innleide.

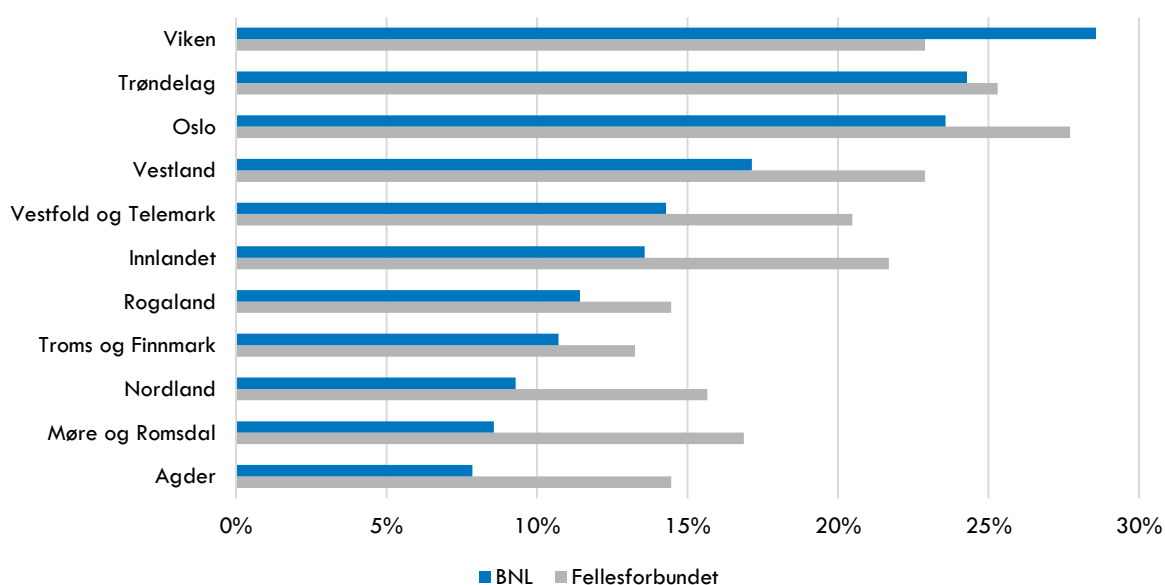
Figur 6-8: Antall ansatte, antall innleide og oppdragssum for Fellesforbundets medlemsbedrifter

	Antall ansatte	Antall innleide*	Oppdragssum (millioner kroner)
Gjennomsnitt	221	18	60
Median	45	10	15
N	79	45	75

Kilde: Spørreundersøkelse til Fellesforbundets medlemmer i bygg- og anleggsbedrifter utført av Oslo Economics i juni til august 2020.
*Antall innleide i de bedriftene som opplyser at de har innleide.

Bedriftene har oppdrag fordelt utover hele landet (Figur 6-9).

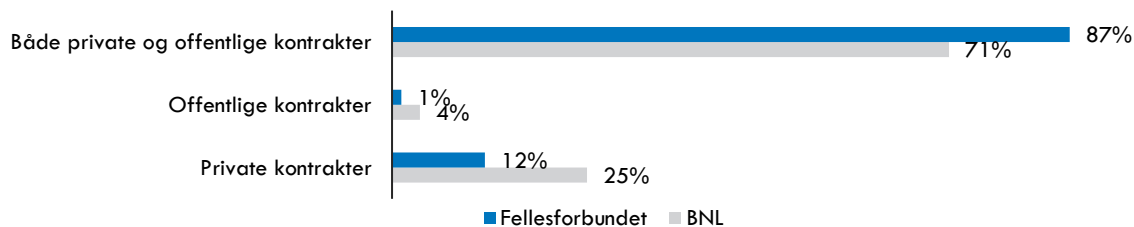
Figur 6-9: I hvilke fylker utfører virksomheten oppdrag



Kilde: Spørreundersøkelse til Fellesforbundet og BNLs medlemmer i bygg- og anleggsbedrifter utført av Oslo Economics i juni til august 2020, Fellesforbundet: N=83, BNL: N=140. Bedriftene kan svare flere fylker.

Størstedelen av bedriftene i undersøkelsen er både engasjert i private og offentlige kontrakter. Mens noen bare er engasjert i private kontrakter er det kun få bedrifter som bare er engasjert i offentlige kontrakter (Figur 6-10).

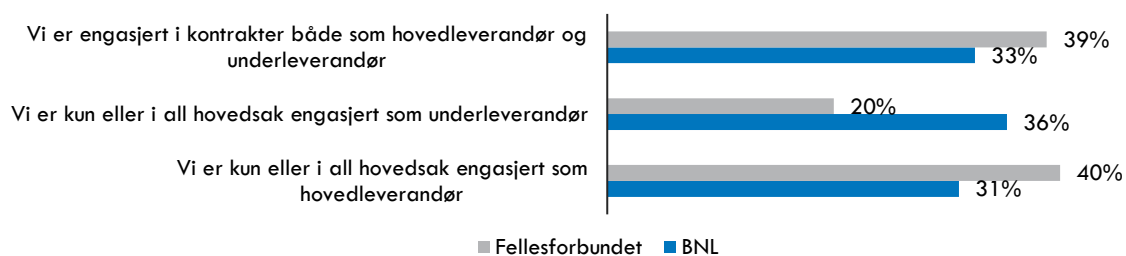
Figur 6-10: Hvilken type bygg- og anleggskontrakter er virksomheten du representerer typisk engasjert i?



Kilde: Spørreundersøkelse til Fellesforbundet og BNLs medlemmer i bygg- og anleggsbedrifter utført av Oslo Economics i juni til august 2020, Fellesforbundet: N=84, BNL: N=140.

Litt over en tredjedel av bedriftene i spørreundersøkelsen er både engasjert i oppdrag som hoved- og underleverandør (Figur 6-11).

Figur 6-11: Hvilket utsagn passer for deres virksomhet?

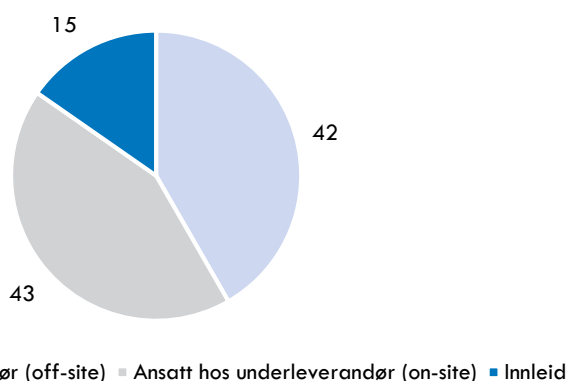


Kilde: Spørreundersøkelse til Fellesforbundet og BNLs medlemmer i bygg- og anleggsbedrifter utført av Oslo Economics i juni til august 2020, Fellesforbundet: N=84, BNL: N=140.

Andel av ulike typer arbeidstakere

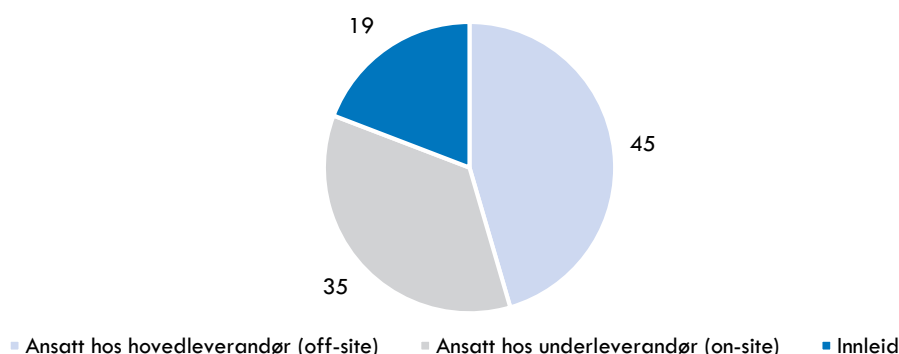
I spørreundersøkelsen spurte vi om hvor stor andel arbeidstakere på et typisk bygg- og anleggsprosjekt som var ansatt hos hovedleverandøren, ansatt hos underleverandøren eller innleide. Andelen var fritekst og vi har derfor sortert ut de besvarelsene der andelen ikke summerte til 100.

Figur 6-12: Hvor stor andel av arbeidstakere på et typisk bygg- og anleggsprosjekt, BNLs medlemmer



Kilde: Spørreundersøkelse til BNLs medlemmer i bygg- og anleggsbedrifter utført av Oslo Economics i juni til august 2020, N=136, brukbare svar N=100.

Figur 6-13: Hvor stor andel av arbeidstakere på et typisk bygg- og anleggsprosjekt, Fellesforbundets medlemmer



Kilde: Spørreundersøkelse til Fellesforbundets medlemmer i bygg- og anleggsbedrifter utført av Oslo Economics i juni til august 2020, N=74, brukbare svar N=50.

Det er tydelige regionale forskjeller. I Oslo og Viken er størstedelen av arbeidstakere ansatt hos underleverandøren. I resten av landet er størstedelen av arbeidstakere ansatt hos hovedleverandøren. Andelen av innleide er høyst i Oslo (Tabell 6-3).

Tabell 6-3: Hvor stor andel av arbeidstakere på et typisk bygg- og anleggsprosjekt, fordelt på fylker

	Hovedleverandør	Underleverandør	Innleide	Antall
Oslo	34	42	24	37
Viken	39	41	20	35
Vestfold og Telemark	41	40	19	25
Rogaland	41	40	19	21
Vestland	44	37	19	27
Agder	45	34	20	16
Trøndelag	46	38	16	40
Innlandet	49	34	17	24
Nordland	49	34	17	20
Møre og Romsdal	52	29	19	19
Troms og Finnmark	53	30	17	18

Kilde: Spørreundersøkelse til BNL og Fellesforbundets medlemmer i bygg- og anleggsbedrifter utført av Oslo Economics i juni til august 2020. Note: Bedriftene kan inngå i flere fylker. 4 bedrifter i undersøkelsen har oppdrag i hele landet og inngår derfor i alle fylker (N=150).

På spørsmålet om hvordan andelen av ansatte hos underleverandører har utviklet seg de siste 5-10 årene svarer 32 prosent av Fellesforbundets medlemmer at andelen er økt, mens 27 prosent svarer at andelen er uendret. Hver femte angir at andelen har blitt redusert.

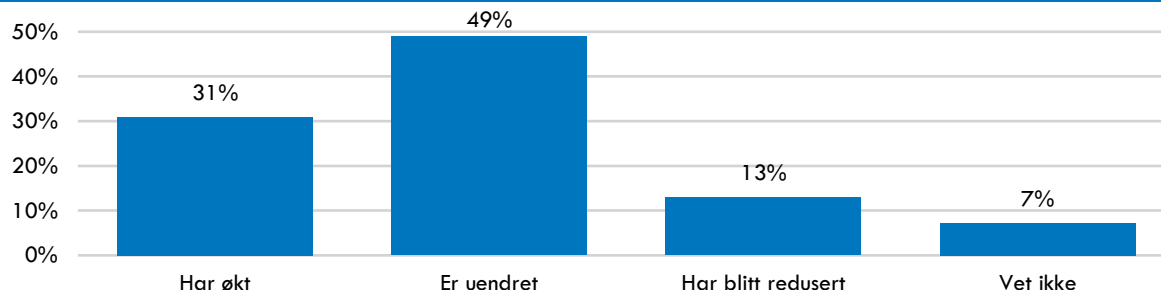
Figur 6-14: Hvordan har andelen av arbeidstakere ansatt hos underleverandør utviklet seg de siste 5-10 årene?



Kilde: Spørreundersøkelse til Fellesforbundets medlemmer i bygg- og anleggsbedrifter utført av Oslo Economics i juni til august 2020, N=84

En tredjedel av BNLs medlemmer angir at andelen av arbeidstakere ansatt hos underleverandører har økt de siste 5 til 10 årene, mens 49 prosent anslår at andelen er uendret. 13 prosent svarer at andelen underleverandører har blitt redusert.

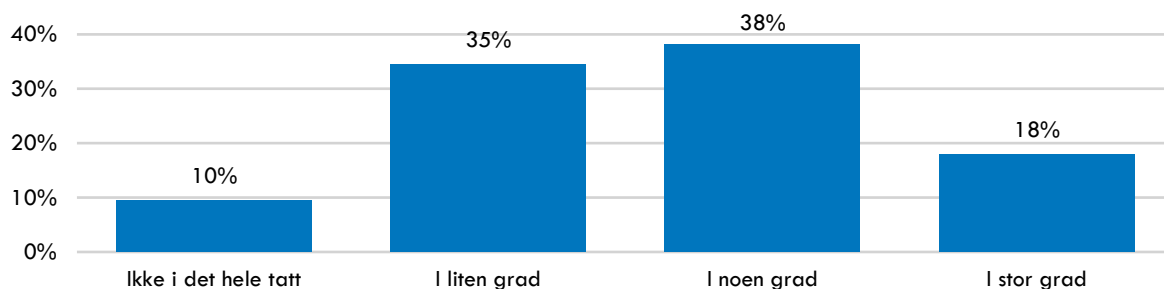
Figur 6-15: Hvordan har andelen av arbeidstakere ansatt hos underleverandør utviklet seg de siste 5-10 årene?



Kilde: Spørreundersøkelse til BNLs medlemmer i bygg- og anleggsbedrifter utført av Oslo Economics i juni til august 2020, N=139

Svarene i spørreundersøkelsen viser at innleie er utbredt i bygg- og anleggsbransjen. Bare 10 prosent av Fellesforbundets medlemmer svarer at virksomheten de representerer ikke benytter innleide.

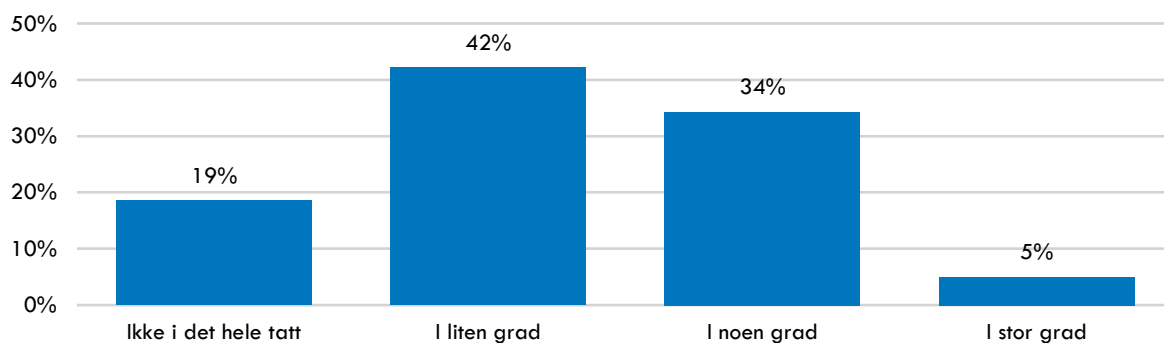
Figur 6-16: I hvilken grad benytter virksomheten du representerer innleide/vikarer i tillegg til egne ansatte?



Kilde: Spørreundersøkelse til Fellesforbundets medlemmer i bygg- og anleggsbedrifter utført av Oslo Economics i juni til august 2020, N=84

Av BNLS medlemmer er det en litt høyere andel – 19 prosent - som svarer at virksomheten de representerer ikke benytter innleide som supplement til fastansatte.

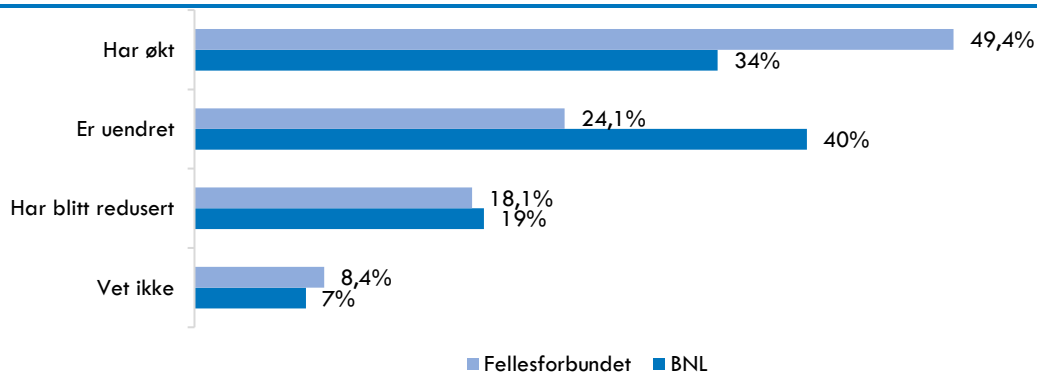
Figur 6-17: I hvilken grad benytter virksomheten du representerer innleide/vikarer i tillegg til egne ansatte?



Kilde: Spørreundersøkelse til BNLS medlemmer i bygg- og anleggsbedrifter utført av Oslo Economics i juni til august 2020, N=140

Nesten halvdel av fellesforbundets medlemmer vurderer at andelen av innleide har økt de siste 5 til 10 årene, mens en femtedel vurderer at andelen er blitt redusert. Til sammenligning er det litt over en tredjedel av BNLS medlemmer som vurderer at andelen av innleide har økt de seneste 5 til 10 årene. Som for Fellesforbundets medlemmer er det om lag hver femte som vurderer at andelen av innleide har blitt redusert.

Figur 6-18: Hvordan har andelen av innleide utviklet seg de siste 5-10 årene?



Kilde: Spørreundersøkelse til Fellesforbundets og BNLS medlemmer i bygg- og anleggsbedrifter utført av Oslo Economics i juni til august 2020, Fellesforbundet: N=83, BNL: N=138

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo