

Siv-Lena Mjønes

## Den nye bemanningsindustrien

En studie av Fellesforbundet og entreprenørens bruk av kollektiv innleid østeuropeisk arbeidskraft fra bemanningsbyråer i byggebransjen

Masteroppgave i Sosiologi  
Trondheim, november 2015

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse  
Institutt for sosiologi og statsvitenskap





”Jeg var på et møte for noen år siden med alle de der bemanningsselskapene. Og da reiste de seg opp, en etter en, og var helt i ekstase. Det var ingen av deres arbeidere som var borte en dag. Ingen hadde sykefravær. Alle var friske hele tiden og alle kom på jobb. Da greide jeg ikke å holde meg og var nødt til å reise meg å si: ”*Det er artig det her fordi farfar fortalte akkurat det samme. Da han var på Grini så møtte alle sammen på jobb om morgenen. Alle sammen jobbet, og den som ikke møtte på jobb, den så vi aldri noe mer til.*” Da ble det helt stille. Det ble slutt på den halleluja-stemningen. For det er det som er konsekvensen. Møter dem ikke opp på jobb, blir de liggende på brakka, så blir de sendt hjem til Polen eller til Litauen. Du har hele tiden en sånn kynisk utnyttelse av folk som bekymrer meg i bransjen”. (Arthur)



# Sammendrag

Dette er en studie av norske arbeidsgiveres fleksible bemanningsstrategier i det europeiske utvidede frie arbeidsmarkedet, hvordan det regulerte norske arbeidslivet trues av denne bemanningsindustrien og hvordan fagbevegelsen forholder seg til disse utfordringene. Oppgaven fokuserer på Fellesforbundets forståelse av og erfaringer med østeuropeisk arbeidsinnvandring og bedriftenes bruk av kollektivt innleid arbeidskraft i byggebransjen. Studien er en kvalitativ analyse av et empirisk datamateriale bestående av 10 kvalitative dybdeintervjuer med 5 arbeidsplassstillitsvalgte, 2 representanter på lokalt nivå og 3 representanter sentralt i Fellesforbundet. Oppgaven analyserer det arbeidsmarkedet som informantene mine forteller om, henholdsvis situasjonen i det uregulerte arbeidsmarkedet i Trøndelag og Oslo-området.

Mine hovedfunn er at arbeidsmigrasjonen fra Øst-Europa har endret karakter fra individuell arbeidsinnvandring til at kollektiv innleie av utenlandsk arbeidskraft er blitt den vanlige bemanningsstrategien i byggebransjen. Etter finanskrisen har det vokst fram et uregulert arbeidsmarked der byggefirmaene bevisst søker etter billig arbeidskraft og billige underleverandører. Kollektivt innleid arbeidskraft brukes i dag dermed ikke som en fleksibel buffer til å ta unna topper og svingninger i produksjonen, men som en bevisst strategi for å skaffe billig arbeidskraft for å vinne i anbudskonkurranser. Dette har konsekvenser for den norske modellen i arbeidslivet, som er basert på faste ansettelse og kompetente fagarbeidere som tar ansvar for utføringen av arbeidsoppgavene og har innflytelse i bedriftene gjennom fagforeninger.



# Forord

”Ingenting kommer af ingenting, unntatt lommeuld.”

— i Tesfaye (2013:116)

Det har vært et privilegium å kunne fordype seg i et fagfelt som har interessert meg gjennom hele studietiden. Interessen for å studere det norske arbeidslivet er blitt trigget av kontrasten mellom de idealtypiske beskrivelsene av det organiserte arbeidslivet og den virkeligheten som har vist seg i bransjer med mye sosial dumping og useriøsitet. Personlige erfaringer fra vikararbeid i studietiden som fagarbeider i helsevesenet uten arbeidskontrakt og i stillingsstørrelse 0 prosent, har også forsterket motivasjonen min til å forske på arbeidsgiveres fleksible bemanningsstrategier i et uregulert arbeidsmarked. Selv om det regulerte arbeidslivet fortsatt er normalen, så viser det ikke hele bildet av det norske arbeidsmarkedet.

Å skrive masteroppgave har vært en lærerik og utfordrende prosess som har vært annerledes enn de forventningene jeg hadde før prosjektet begynte. Prosjektet har pendlet mellom perioder med stor framgang og tro på egne ideer til faser med kaotiske tanker og uklare skisser. Oppgaven har krevd mye innsats for å komme i mål og hadde ikke blitt til uten alle støttespillerne som har hjulpet meg underveis. Jeg vil derfor benytte anledningen til å takke alle sammen.

Først og fremst vil jeg takke min veileder, Bente Rasmussen. Tusen takk for at du syntes prosjektet mitt var interessant og ønsket å veilede meg, da jeg kom på kontoret ditt med mange tankekart og mye datamateriale. Du har vært til uvurderlig hjelp og har engasjert hjulpet meg gjennom prosessen med inspirerende veiledningstimer, gode faglige diskusjoner og konstruktive tilbakemeldinger. Tusen takk for samarbeidet!

Jeg vil takke alle informantene mine. Uten deres erfaringer og refleksjoner hadde prosjektet ikke vært en realitet. En stor takk rettes også til alle som har fulgt meg gjennom studietiden. Takk til venner og medstudenter for lærerike diskusjoner, festlige sammenkomster og flott studietid i Trondheim! En spesiell takk rettes til Bjørg Elise W. Alstad, Anne Katrine Berglund og Ingunn B. Uhre for gjennomlesning, språkvask og produktive innspill. Til slutt vil jeg takke min nærmeste familie for støtte, oppmuntringer, samfunnsengasjement, lange telefonsamtaler og fargerike, filosofiske diskusjoner gjennom hele studieforløpet.

*Siv-Lena Mjønes, Trondheim, oktober 2015*





# Innholdsfortegnelse

<b>1.0 Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 <i>Bemanningsindustriens utfordringer for fagbevegelsen og den norske samfunnsmodellen .....</i>	3
1.2 <i>Problemstilling og oppgavens struktur .....</i>	5
<b>2.0 Det norske arbeidslivet og EU .....</b>	<b>9</b>
2.1 <i>Formingen av det organiserte norske arbeidslivet .....</i>	9
2.1.1 <i>Den norske modellen og bedriftsdemokratiet .....</i>	11
2.2 <i>EØS-avtalen og tilgangen til det europeiske arbeidsmarkedet .....</i>	13
2.3 <i>Moderniseringen av offentlig sektor .....</i>	15
2.4 <i>Lisboastrategien og avreguleringen av det europeiske arbeidsmarkedet .....</i>	17
2.5 <i>Bemanningsbransjen, EU-utvidelsen og utleie av arbeidskraft i et transnasjonalt arbeidsmarked .....</i>	19
2.6 <i>Byggebransjen, useriøsitet og bruk av utenlandsk arbeidskraft .....</i>	22
<b>3.0 Markedsliberalisme og fleksibilitet i et transnasjonalt arbeidsmarked .....</b>	<b>25</b>
3.1 <i>Fleksibilitet og fleksibelt arbeidsliv .....</i>	25
3.2 <i>Atkinson og den fleksible bedrift .....</i>	27
3.2.1 <i>Kritikk av Atkinsons bedrift .....</i>	30
3.2.2 <i>Atkinson og den fleksible bedrift i byggebransjen .....</i>	31
3.2.3 <i>Byggebedriftenes nye fleksible bemanningsstrategier og fagbevegelsen .....</i>	34
<b>4.0 Metodiske vurderinger .....</b>	<b>37</b>
4.1 <i>Tilnærming, utvikling av problemstilling og valg av forskningsmetode .....</i>	37
4.1.1 <i>Forskningens design: Oppgavens case, utvalg og forskningsmetode .....</i>	39
4.2 <i>Intervjuprosessen .....</i>	41
4.2.1 <i>Utvalgsriterier og rekruttering av informanter .....</i>	41
4.2.2 <i>Utvalget slik det ble .....</i>	43
4.2.3 <i>Utforming av intervjuguide .....</i>	44
4.2.4 <i>Gjennomføring av intervjuene .....</i>	45
4.2.5 <i>Behandling av datamaterialet og analyseprosessen .....</i>	48
<b>5.0 Fellesforbundet og den nye bemanningsindustrien i byggebransjen .....</b>	<b>53</b>
5.1 <i>Forventningene før EUs østutvidelse i 2004 .....</i>	53
5.2 <i>Fagbevegelsen og den forventede arbeidsmigrasjonen fra Øst-Europa .....</i>	55
5.2.1 <i>Organisering av individuelle arbeidssøkere fra Øst-Europa .....</i>	56
5.3 <i>Nye innovasjoner i entreprenørens fleksible bemanningsstrategier .....</i>	59
5.4 <i>Tiltakene mot sosial dumping: Allmenngjøring av tariffavtaler og regjeringens handlingsplaner .....</i>	61
5.5 <i>Finanskrisen og byggebedriftenes bruk av kollektivt innleid arbeidskraft .....</i>	63
5.6 <i>Nye fleksible bemanningsstrategier utfordrer fagbevegelsen .....</i>	64
5.6.1 <i>Anbudspolitik og fleksible bemanningsstrategier: Erfaringene fra Trøndelag .....</i>	66
5.6.2 <i>Kreative og fleksible strategier for å unngå vikarbyrådirektivet .....</i>	67

5.7 Den nye bemanningsindustriens konsekvenser i byggebransjen .....	68
5.7.1 Fra fagkompetanse til billig arbeidskraft: De langsiktige konsekvensene.....	69
5.8 Sosial dumping og fagorganisering av kollektivt innleide arbeidere .....	70
<b>6.0 Den norske modellen eller det uorganiserte arbeidslivet? .....</b>	<b>73</b>
6.1 Den nye bemanningsindustrien truer den norske modellen .....	73
6.1.1 Fra gjensidige ansettelsesrelasjoner til handelsavtaler og bruk av billig arbeidskraft .....	74
6.1.2 Konsekvensene for byggebransjen og den norske modellen .....	79
<b>7.0 Litteraturliste .....</b>	<b>81</b>

### Liste over vedlegg

Vedlegg 1 Informasjonsskriv om deltagelse på intervju til masteroppgave .....	I
Vedlegg 2 Intervjuguide.....	III
Vedlegg 3 Samtykkeskjema for deltagelse på intervju .....	IX

### Liste over tabeller

Tabell 1. Oversikt over informantene .....	44
--	----

### Liste over figurer

Figur 1. Atkinson (1985:16) modell av den fleksible bedrift .....	29
Figur 2. Den fleksible byggebedrift basert på Atkinsons (1985:15) modell .....	33
Figur 3. Illustrasjon av partsforholdene ved utleie av arbeidskraft fra bemanningsbyrå .....	35
Figur 4. Oslo-modellen .....	76

# 1.0 Innledning

”Jeg tror ikke økt arbeidsinnvandring vil representere noe problem. Det kan tvert imot representere en fordel for Norge.”

— Stoltenberg (2001) i Aftenposten (13.2.2001)

Det norske arbeidslivet er kjent for å være velorganisert med et omfattende regelverk som regulerer forhandlingsprosesser, lønn og arbeidsvilkår, og som fastlegger hvordan partene på arbeidsmarkedet skal opptre (Meld. St. 29, 2010-2011). Med signeringen av Hovedavtalen i 1935 ble trepartssamarbeidet formalisert, fagbevegelsen anerkjent som legitim aktør og maktbalansen mellom arbeidsgivere og arbeidstakere utjevnet (Falkum, Hagen og Trygstad, 2009). Utviklingen av velferdsstaten, framveksten av bedriftsdemokratiet og partssamarbeidet på bedriftsnivå har vært viktig for dannelsen av det velregulerte arbeidslivet. Tradisjonelt har høy tariffdekning, gode lønns- og arbeidsforhold, faste ansettelser og ansvarlige fagarbeidere med høy kompetanse ”på golvet” i bedriftene vært standarden i det norske arbeidslivet (Hernes, 2006; Levin, Nilssen, Ravn og Øyum, 2012).

Etter inngåelsen av EØS-avtalen i 1992, fikk Norge tilgang til EUs indre marked og det norske arbeidsmarkedet ble innlemmet i EUs felles arbeidsmarked. Dermed knyttet Norge seg til EUs markedsreguleringer slik at EUs markedsgjøringer har fått stor betydning for det norske arbeidslivet (NOU, 2010:1; Ødegaard, 2008b). Økende tiltro til markedsløsninger som konkurranseutsetting og outsourcing, har resultert i at anbudspraksiser er blitt den vanligste formen for kontraktinngåelse i offentlig og privat næringsliv (Moland og Bogen, 2001). Ved anbud velger oppdragsgiver vanligvis det billigste tilbudet, særlig ved offentlige oppdrag. Det sterke prispresset og markedspresset under anbuds konkurranser har ført til et jag etter billige tjenester og større interesse for nye bemanningsstrategier av billig arbeidskraft (Arbeidstilsynet, 2013; Friberg, Dølvik og Eldring, 2013). Konsekvensene er at arbeidsgivere utvikler nye strategier som undergraver arbeidstakernes rettigheter, øker omfanget av useriøsitet<sup>1</sup> og sosial

---

<sup>1</sup> Det finnes ingen fasttømret definisjon på useriøsitet og useriøse virksomheter (Ødegaard og Berge, 2010:8). Ifølge Dølvik, Eldring og Ødegaard (2005:9) forstås useriøsitet som bedrifter og arbeidsgivere som regelmessig og systematisk operer på kanten av loven, bryter loven og bryter det som regnes som god forretningskikk. Dette kan være virksomheter som tilbyr lønns- og arbeidsvilkår langt dårligere enn den etablerte norske arbeidslivsstandard (Meld. St. 29, 2010-2011). Det er denne forståelsen av begrepene jeg benytter i oppgaven.

dumping, og svekker produktiviteten og kvaliteten på tjenestene som leveres (Nergaard, Nesheim, Alsos, Berge, Trygstad og Ødegaard, 2011).

Under nye markeds- og konkurranseforhold har økt fleksibilitet og deregulering av stillingsvern og ansettelsesregler blitt trukket fram som fasiten for å bedre næringslivets konkurranseevne (Dølvik, 1999; NOU, 1999:34). Fagbevegelsen har derfor blitt satt under press for å myke opp arbeidslivsreguleringene. I år 2000 ble det norske utleieregelverket liberalisert slik at utleie av arbeidskraft og midlertidige ansettelser ble lovlig i alle bransjer og yrker (Nergaard m.fl., 2011). I samme år etablerte EU Lisboa-strategien for å styrke konkurranseevnen til det europeiske næringslivet og skape et mer reelt felles arbeidsmarked i Europa. Dette resulterte i en avregulering av det europeiske arbeidsmarkedet og en åpning av arbeids- og tjenestemarkeder mellom nye og gamle EU/EØS-land (NOU, 2012:2). EU-utvidelsen i 2004 ga norske arbeidsgivere nye muligheter til fleksible bemanningsstrategier og økt tilgang på billig arbeidskraft i et transnasjonalt arbeidsmarked hvor norske arbeidslivsreguleringer er blitt underordnet europeiske konkurranseregler. Kombinasjonen av vedvarende høykonjunktur i det norske arbeidsmarkedet og økonomisk krise i Europa har dermed ført til voldsom arbeidsmigrasjon fra Øst-Europa til Norge (Alsos og Jensen, 2013; NOU, 2012:2).

For å motvirke at arbeidsinnvandringen etter EU-utvidelsen i 2004 skulle resultere i sosial dumping<sup>2</sup> og undergraving av norske lønns- og arbeidsvilkår, ble det innført overgangsregler. Disse krevde at utenlandske arbeidstakere måtte dokumentere heltidsarbeid med norske lønns- og arbeidsvilkår for å få arbeidstillatelse (Fafø Østforum, 2012; Friberg, Dølvik og Eldring, 2013). For å unngå virkningene av regelverket utviklet det seg nye former for ansettelser gjennom norske og utenlandske bemanningsforetak som spesialiserte seg på utleie av arbeidskraft fra Øst-Europa (Nergaard m.fl., 2011). Ved hjelp av slike foretak kunne norske bedrifter leie inn hele arbeidslag av østeuropeiske arbeidere som var fast ansatt i bemanningsforetak. Overgangsordningene la dermed paradoksalt nok til rette for en ny form for sosial dumping. Kapitalistiske entreprenører og useriøse bemanningsselskaper omgikk regelverket ved å rekruttere østeuropeiske arbeidere som formelt var fast ansatt i

---

<sup>2</sup> Sosial dumping er et begrep som brukes om konkurranse der arbeidstakernes arbeidskraft tilbys på vilkår som ligger langt under det som ellers gjelder (Eldring, 2014). Det finnes ingen konkret definisjon på sosial dumping, men i praksis innebærer det særlig at utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid i Norge får vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidere (Arbeidstilsynet, 2014; NOU 2011:7).

bemanningsbyrå under lovlige forhold, men som i virkeligheten arbeidet under fiktive arbeidskontrakter, uten oppsigelsesvern og med lønn langt under minstenivået i tariffavtalene.

Byggebransjen er den næringen hvor utfordringene med østeuropeisk arbeidsinnvandring, useriøsitet og sosial dumping er størst (Eldring og Friberg, 2013). Dette gjør bransjen interessant å studere for å forstå slike utfordringer generelt i arbeidslivet. I kjølvannet av EUs utvidelser østover har det vært rekordhøy aktivitet i byggenæringen med stor etterspørsel etter arbeidskraft (Ødegaard, Aslesen, Bråten og Eldring, 2007). Særlig etter finanskrisen i 2008/2009 har mange entreprenører satset på kollektiv innleie fra utleiefirmaer og/eller bortsett av arbeid til underentreprenører (som også leide inn arbeidskraft fra bemanningsselskap), i stedet for å gjenansette de som ble sagt opp under krisa (Eilertsen, 2011; Nergaard m.fl., 2011). Det har derfor vokst fram et løsarbeidersegment av kollektivt innleide østeuropeere med uryddige arbeidsforhold og dårlige arbeidsvilkår i byggebransjen (Friberg og Eldring, 2011; Friberg, 2013).

## **1.1 Bemanningsindustriens utfordringer for fagbevegelsen og den norske samfunnsmodellen**

Liberaliseringen av utleieregelverket i 2000 og EUs utvidelser østover har også resultert i at den norske bemanningsindustrien i stor grad har endret karakter. Bemanningsnæringen har gjennom aktiv rekruttering av utenlandsk arbeidskraft, blitt en formell migrasjonsindustri av små og store bemanningsselskaper og en aktiv leverandør av utenlandsk arbeidskraft til mange næringer, særlig byggebransjen. Norsk bemanningsindustri er også svakt regulert slik at innleie av arbeidskraft er blitt et fleksibelt og billig alternativ til ordinære ansettelse (Friberg, Dølvik og Eldring, 2013). Når arbeidsgivere i byggebransjen ikke bruker innleid arbeidsinnvandring som fleksibel buffer til å ta unna topper og sesongsvingninger i næringen, men som en bevisst strategi for å skaffe seg billig arbeidskraft, undermineres bærebjelkene i det regulerte norske arbeidslivet og fagbevegelsen stilles overfor nye problemstillinger.

Norske arbeidslivsreguleringer og fagbevegelsens verktøy bygger på en hovedregel om entydige topartsforhold mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. Både arbeidsmiljøloven og kollektive avtaleverk regulerer nærmest per definisjon topartsrelasjoner direkte mellom ansvarlige arbeidsgivere og ansvarlige arbeidere (Nesheim, 2010). Arbeidsgivernes eksternalisering av arbeid gjennom innleie av arbeidskraft, outsourcing og underentrepriser, medfører at grunnstrukturene i arbeidslivet løses opp fordi den tradisjonelle arbeidsgiverrollen

endres til to aktører, en arbeidsgiver og en oppdragsgiver (Bergene og Underthun, 2012). Den vanligste arbeidsavtalen i bemanningsbransjen er ”fast ansettelse uten garanti for lønn mellom oppdrag” (Nergaard, Alsos, Bråten og Jensen, 2015)<sup>3</sup>. Mange østeuropeiske arbeidsmigranter har blitt ansatt i bemanningsselskap som ikke praktiserer lønn mellom oppdrag, og er helt avhengige av arbeidsgivere og mellommenn for å få arbeid og inntekt og derfor vanskelig for fagbevegelsen å organisere. Flere entreprenører har også leid inn østeuropeiske arbeidere som billige, fleksible bemanningsreserver der arbeidstakerne sendes hit og dit, utnyttes og sparkes når behovet for deres arbeidskraft forsvinner (Friberg, 2013). Dette har konsekvenser for kollektive institusjoner som faglige rettigheter, tillitsvalgte og arbeidstakerorganisering og ført til at det er blitt vanskeligere for fagbevegelsen å avdekke og kontrollere ulovligheter (Eldring, Ødegaard, Andersen, Bråten, Neergaard og Alsos, 2011).

Historisk har tariffavtalene og den sterke fagorganiseringen i Norge fungert som et lønngulv for useriøse bedrifter, slik at den lønnen som useriøse bedrifter tilbyr tilsvarer laveste tarifflønn. Den norske modellen forutsetter høy organisasjonsgrad hos arbeidsgivere og arbeidstakere for at de kollektive avtalene mellom partene i arbeidslivet skal ha legitimitet og gyldighet (Hernes, 2006). Tilgangen på billig østeuropeisk arbeidskraft i et transnasjonalt markedsliberalt arbeidsmarked har gitt norske arbeidsgivere mye å vinne ved å underby hverandre i anbudskonkurranser og stå utenfor de kollektive avtalene i arbeidslivet (Andersen, Dølvik og Ibsen, 2014; Friberg, Dølvik og Eldring, 2013). Useriøse arbeidsgivere bidrar slik til å bygge opp et system som utkonkurrerer seriøse aktører, medvirker til økt kortsiktighet, øker omfanget av sosial dumping og legger press på det kollektive avtalesystemet i arbeidslivet (Støstad, 2013). Konsekvensene har også vært at de langsiktige interessene i arbeidslivet, som høy produktivitet, faglighet og rekruttering av lærlinger for å få kompetent arbeidskraft i framtiden, undergraves (NOU, 2012:2; Støstad, 2013; Tesfaye, 2013).

Det europeiske frie arbeidsmarkedet er tuftet på EUs fire markedsfriheter og følgelig ikke organisert som den norske avtalemодellen for regulering i arbeidsmarkedet. Ved hjelp av EUs konkurranseregler som skal bygge ned grensehindringer, sikre full bevegelse av varer og tjenester og skape like konkurransevilkår mellom EU/EØS-land, er målet å skape et

---

<sup>3</sup> Standardkontrakten som NHO anbefaler bemanningsselskap heter ”Fast ansettelse uten garantilønn”. Det er en såkalt 0-timerskontrakt, der den fast ansatte kun mottar lønn for timene oppdraget består av og bemanningsbyrået ikke er forpliktet til å sørge for at den ansatte faktisk har oppdrag (Friberg og Haakestad, 2015)

selvregulerende og inngrepsfritt vare- og arbeidsmarked i hele EØS-området (NOU, 2012:2). Ifølge Polanyi (1944/2012) ville arbeidskraften måtte kunne behandles som vare for at et arbeidsmarked skulle være selvregulerende og inngrepsfritt. Siden arbeidskraften ikke er produsert for å selges i et varemarked, men er en menneskelig kapasitet, er dette ikke mulig. Når bemanningspolitikken til norske bedrifter bevisst baseres på billig arbeidskraft og de kollektivt leier inn østeuropeiske arbeidere uten at det tas hensyn til at de er mennesker med sosiale forpliktelser og bånd, da fjernes den menneskelige karakteren fra arbeidskraften deres. Kjøp og salg av østeuropeisk arbeidskraft handler dermed ikke om verdige arbeidsforhold og hele mennesker med familie og bånd. Den østeuropeiske arbeidskraften forhandles som en fristilt vare slik at kollektivt innleide østeuropeiske arbeidere behandles som en vare. Samfunnskontrakten i Norge, som alle innbyggere er pliktige medlemmer av, er forankret i en solidaritetstankegang der alle som er i inntektsgivende arbeid betaler for stønadsordninger og offentlige tjenester slik at mennesker uten arbeid (gamle, syke, arbeidsledige) sikres inntekt og rimelige levekår. Gjennom skattebetaling bidrar alle etter evne og de trengende får hjelp etter behov (NOU, 2004:13). Dette kollektive ansvaret for alle er en konsekvens av at arbeidskraft er mennesker med behov og rettigheter, og ikke ”varer”. Bemanningsregimet, der mange entreprenører har endret sin bemanningspolitikk fra fast ansettelse av fagarbeidere til kollektiv innleie av billig østeuropeisk arbeidskraft, medfører at hele den norske samfunnsmodellen undermineres.

## **1.2 Problemstilling og oppgavens struktur**

I denne studien undersøker jeg utfordringene med norske arbeidsgiveres nye fleksible bemanningsstrategier og rekruttering av billig østeuropeisk arbeidskraft, og hvordan den norske arbeidslivsmodellen trues av denne bemanningsindustrien. Jeg har valgt å studere fagbevegelsens forståelse av og erfaringer med å jobbe med slike problemstillinger. I byggebransjen er det Fellesforbundet som organiserer og representerer arbeidstakere. Forbundet er LOs største fagforbund innenfor privat sektor og organiserer rundt 148 000 medlemmer fordelt på flere yrkesgrupper, deriblant byggenæringen (Fellesforbundet, 2014). Studien min fokuserer derfor på Fellesforbundets opplevelse av utfordringene med østeuropeisk arbeidsinnvandring og bedriftenes kollektive innleie av billig arbeidskraft i byggebransjen på sentralt og lokalt nivå, inkludert erfaringer fra arbeidsplassstillitsvalgte. For å forstå dette, analyserer jeg det arbeidsmarkedet mine informanter forteller om, det vil si byggefirmaers bemanningsstrategier i det uregulerte europeiske arbeidsmarkedet.

Problemsstillingen min er:

*Hvilke utfordringer fører byggebedrifters bemanningsstrategier til i byggebransjen i dag, og hvordan forholder Fellesforbundet seg til disse utfordringene?*

For å kunne besvare denne problemstillingen har jeg valgt å bygge opp oppgaven slik:

I *kapittel 2* beskriver jeg konteksten for oppgaven. Først blir formingen av det regulerte norske arbeidslivet og den norske arbeidslivsmodellen beskrevet. Deretter redegjør jeg for hvordan det norske arbeidsmarkedet er blitt europeisk, og etter EUs østutvidelse, en del av EUs uregulerte transnasjonale arbeidsmarked. Særlig fokuserer jeg på økende markedsstyring og endringene i bemanningsindustriens karakter, slik at kollektiv innleie av billig østeuropeisk arbeidskraft fra bemanningsbyråer er blitt en vanlig bemanningsstrategi, og hvordan dette undergraver det norske regulerte arbeidslivet.

I *kapittel 3* redegjør jeg for oppgavens teoretiske perspektiv. Her beskriver jeg først hva fleksibilitet er og hvordan fleksibilitet er blitt fasiten for å bedre næringslivets konkurranseevne i et fritt arbeidsmarked. Med utgangspunkt i Atkinsons (1985) modell av den fleksible bedrift i det britiske liberaliserte arbeidsmarkedet på 1980-tallet, utleder jeg en egen modell av bedrifters mulige fleksible bemanningsstrategier i byggebransjen i dag. Tilslutt skriver jeg om hvordan entreprenørenes fleksible bruk av østeuropeisk arbeidskraft skaper nye problemstillinger for fagbevegelsen.

I *kapittel 4* redegjør jeg for mine metodiske vurderinger under prosjektet. Her presenterer jeg datagrunnlaget for oppgaven, og reflekterer over mine metodiske utfordringer og valg, samt behandlingen og analysen av datamaterialet mitt.

I *kapittel 5* analyserer jeg framveksten av det uregulerte arbeidsmarkedet i byggebransjen etter EU-utvidelsen i 2004 og hvordan Fellesforbundet har håndtert utfordringene ved østeuropeisk arbeidsmigrering og entreprenørenes kreative, fleksible arbeidskraftstrategier. Jeg undersøker hvordan arbeidsinnvandringen fra øst endret form fra individuell arbeidsinnvandring til at kollektiv innleie av østeuropeisk arbeidskraft ble bevisst strategi hos mange entreprenører for å rekruttere billig arbeidskraft og vinne anbudskonkurranser. Med erfaringer fra Trøndelag, hvor arbeidsmigrasjonen har vært regulert, og Oslo, hvor omfattende arbeidsinnvandring har vært utfordrende å regulere, studerer jeg hvordan den nye bemanningsindustrien truer byggebransjen og den norske arbeidslivsmodellen, og gir fagbevegelsen kollektive utfordringer.



Oppgaven avrundes med *kapittel 6*, der jeg drøfter hvilke utfordringer bemanningsindustrien og det uregulerte arbeidsmarkedet har for fundamentene i den norske samfunnsmodellen.



## 2.0 Det norske arbeidslivet og EU

”I et europeisk perspektiv er det sterke og tillitbaserte samarbeidet mellom arbeidstakar- og arbeidsgiversida i nordisk og norsk arbeidsliv unikt.”

— Meld. St. 29, (2010-2011:20)

### 2.1 Formingen av det organiserte norske arbeidslivet

Det norske arbeidslivet er kjent for å være velorganisert med et lov- og avtaleverk som regulerer forhandlingsprosesser, lønn og arbeidsvilkår. Dette gjennomorganiserte arbeidslivet oppnådde Norge hovedsakelig i løpet av 1900-tallet. Det historiske bakteppet har derimot røtter tilbake til framveksten av de første arbeiderbevegelser på 1850-tallet, da Marcus Thrane mobiliserte husmenn, småbønder, landarbeidere, håndverkere og verkstedarbeidere i politiske foreninger (Heiret, 2012). Ved hjelp av organisasjonsdannelser og tariffavtaler ble det uregulerte arbeidsmarkedet fra 1800-tallet gradvis mer regulert. I løpet av 1870-80 årene ble de første varige fagforeningene og fagforbundene etablert (Bull, 1968). Arbeidernes Faglige Landsorganisasjon, i dag LO, ble stiftet i 1899 og Norsk arbeidsgiverforening, i dag NHO, i 1900 (Seierstad, 2011). I 1907 ble den første moderne tariffavtalen inngått, nemlig Verkstedoverenskomsten mellom Teknologibedriftenes Landsforening og Jern og Metallarbeider-forbundet, i dag Fellesforbundet. Den blir trukket fram som det virkelige gjennombruddet for det organiserte norske arbeidslivet (Heiret, 2012).

Kampen mellom arbeid og kapital økte tidlig på 1900-tallet og utløste varige institusjonelle ordninger i arbeidslivet (Seierstad, 2011). Mange av dagens kjøreregler i arbeidslivet og premisser for samarbeidet mellom de tre partene arbeidstakersiden, arbeidsgiversiden og staten, ble grunnlagt i tidsperioden 1905-1916 (Meld. St. 29, 2010-2011). Dette betraktes som avgjørende for grunnloven i norsk arbeidsliv, Hovedavtalen mellom LO og NAF i 1935 (Seierstad, 2011). Bakgrunnen for denne avtalen var en tid sterkt preget av økonomisk krise, massearbeidsløshet og politiske radikale arbeidere. Forholdet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere var konfliktfylt slik at det oppsto mange og omfattende arbeidskonflikter (Reiersen, 2012). Spesielt var storkonflikten i 1931 medvirkende til at partene søkte mot forhandlingskompromiss og fredeligere tider. Denne konflikten førte til stans av arbeid i over 5 måneder og til mer enn 7,5 millioner tapte arbeidsdager. Over 100 000 menn var også borte fra arbeid gjennom lockout eller sympatistreik. Disse uoverensstemmelsene var utmattende for

begge parter og førte til en felles erkjennelse av at ingen vant konflikten. Både arbeidsgivere og arbeidstakere hadde blitt for mektige til å krige på denne måten (Bull, 1968).

Hovedavtalen i 1935 var en milepæl for aksept av fagbevegelsen som en ansvarlig part og legitim aktør i både arbeidsliv og samfunnsliv. Den førte også til en utjevning av maktbalansen mellom arbeidsgivere og arbeidstakere ved at LO og NAF ble "sidestilte" som likeverdige aktører (Meld. St. 29, 2010-2011). Reiersen (2012) argumenterer for at både arbeidsgivere og fagbevegelse hadde interesse av den samordningen som Hovedavtalen medførte. Med Hovedavtalen ble et nytt og mer fredelig partsforhold mellom arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden formalisert og organisasjons- og avtaleveien styrket som hovedelementer i arbeidslivet (Seierstad, 2011). Avtalen slo fast at tariffavtaler var den riktige måten å organisere forholdet mellom partene på, slik at partenes organisasjonsrett ble gjensidig anerkjent og den selvstendige forhandlingsretten bevart. Utfallet ble fredsplikt mellom tariffoppgjør og koordinerte lønnsoppgjør på tvers av bransjer. Arbeidsgiverne fikk bekreftet styringsretten sin og arbeidstakerne fikk stadfestet viktige organisasjonsrettigheter som friheten til å velge tillitsvalgt og fagorganisasjonenes rett til å forhandle og inngå kollektive avtaler på vegne av medlemmene sine (Meld. St. 29, 2010-2011).

Etter hvert utviklet samarbeidet mellom partene på arbeidsmarkedet seg til å involvere staten. Dette samarbeidet kom i stand i etterkant av andre verdenskrig som en del av den forende innsatsen for å gjenoppbygge landet etter krigen, og er en av grunnpilarene i det organiserte norske arbeidsliv (Heiret, 2003a). Produktivitetsavtalen mellom LO og N.A.F ble inngått i 1945 for å bidra til gjenreisningen av Norge. Arbeidstakerne måtte moderere sine lønnskrav for at arbeidsgiverne skulle kunne investere i ny virksomhet og nye arbeidsplasser (Falkum, Hagen og Trygstad, 2009). Avtalen foreslo at det skulle opprettes produktivitetsutvalg i bedriftene, der ansatte og ledelsen skulle samarbeide om å øke produksjonseffektiviteten i virksomhetene. I 1946 ble det etablert produktivitetsutvalg i mange virksomheter, trass i at systemet ble møtt med en reservert holdning fra arbeidsgivernes side (Levin m.fl., 2012). I etterkrigstiden fikk trepartssamarbeidet også et utvidet innhold da medbestemmelsen for arbeidstakere ikke bare ble forankret i retten til å inngå tariffavtaler, men av en rekke bedriftsdemokratiske lover og regler. Dette skjedde spesielt på 1960-70 tallet med Arbeidsmiljøloven (1977) i førersetet (Meld. St. 29, 2010-2011). Fokuset endret seg fra å fokusere på arbeidervern til også å innlemme arbeidsmiljø og arbeidsforhold (Levin m.fl., 2012). Bedriftsdemokrati og medbestemmelse ble en sentral arena for sosioøkonomisk samarbeid med mål om økt produktivitet og konkurranseevne, og en mekanisme for en fredelig regulering av

motsetningene i arbeidslivet, mellom eiernes kontroll og fagbevegelsens innflytelse (NOU, 2010:1).

Seierstad (2011) påpeker at den siste halvdel av 1900-tallet var mer stabil når det gjaldt arbeidslivsinstitusjoner sammenlignet med den første halvdel. Dette skyldes i stor grad at trepartssamarbeidet reduserer konflikter da partene er forutsigbare, følger felles spilleregler og har tillit til og respekt for hverandre. Trepertssamarbeidet baserer seg på sentraliserte lønnsoppgjør og landsomfattende moderate tariffavtaler med myndighetene som aktiv medspiller. Aksepten av Frontfagsmodellen, der konkurranseutsatt industri definerer inntektsfordelingen mellom de forskjellige gruppene av arbeidstakere og profesjoner, var viktig for samarbeidet fordi dette sikrer at konkurranseevnen for konkurranseutsatt industri internasjonalt ikke trues av for høy lønnsvekst (Heiret og Korsnes, 2003). Partene har også en sentral rolle ved at de tilrettelegger for læring, kompetanseutvikling og produktivitet på arbeidsplassene (Meld. St. 29, 2010-2011).

### **2.1.1 Den norske modellen og bedriftsdemokratiet**

Framveksten av det organiserte arbeidsliv med partssamarbeid og bedriftsdemokrati, og utviklingen av velferdsstaten med generøse og universelle ordninger, har ført til at begrepet ”den norske modellen” anvendes i offentlige debatter (Hernes, 2006). Kjært barn har mange navn, og ofte benyttes begrepene norske/nordiske/skandinaviske modellen om hverandre (Hernes, 2007). Den nordiske modellen er en samfunnsmodell som viser til fellestrekkene ved organiseringen av de nordiske landene, slik som brede velferdsstatlige ordninger, sterke organisasjoner i arbeidslivet og regulerte arbeidsmarkeder. I og med at det er nyansforskjeller mellom de nordiske landene, har jeg valgt å forholde meg til begrepet ”den norske modellen” (Dølvik, 2013). Overordnet kan den norske modellen oppsummeres som et produkt av vårt samfunn, den historiske utviklingen av arbeidslivet og velferdsstaten, samt politiske valg og konflikter. Grunnpilarene er organiserte parter og en aktiv stat, trepartssamarbeid, regulering av arbeidsmarkedet og universelle velferdsordninger. Dette har resultert i høy yrkesdeltakelse, et gratis offentlig utdanningssystem, omfattende fellesskapsløsninger og et godt sosialt sikkerhetsnett, mange kvinner i arbeid og en høy grad av likestilling. Viktige karakteristikk er også likhet, tillit, trygghet og stabile levekår (Meld. St. 25, 2012-2013).

Hernes (2006:13) beskriver den norske modellen som et velorganisert demokratisk fellesskap der partene i arbeidslivet og samfunnslivet er gjensidig forpliktet og sammen bidrar til hevet

velferd for alle. I sin institusjonaliserte form er den norske modellen en samfunnskontrakt med betydelige forsikringselementer (Moene, 2007). Uavhengig av betalingsevne gis alle borgere i Norge inntektssikring gjennom trygdesystemet og tjenesteyting i utdannings- og helsevesenet. Skatte- og avgiftssystemet sikrer også at alle bidrar etter evne (NOU, 2007:4). Trass i et relativt høyt skattnivå, sterke organisasjoner i arbeidslivet og en utbygd velferdsstat med stor offentlig sektor, har den norske modellen vist seg å være økonomisk effektiv med små lønnsforskjeller og høy sysselsetting (Dølvik, 2013; Barth og Moene, 2012). Dette står i motsetning til de rådende nyliberale strømningene, illustrert av IMF's (det internasjonale valutafondet) og OECDs (organisasjon for økonomisk samarbeid og utvikling) oppskrifter om redusering av offentlige utgifter, redusering av lønnskostnader og økende fleksibilitet i arbeidslivet (OECD, 2014). Den norske modellen betraktes derfor av mange som et paradoks som har gitt god økonomisk utvikling (Dølvik, 2013).

Hernes (2006) deler den norske modellen i et makroperspektiv og et mikroperspektiv. Makromodellen viser til velferdsstaten og det kollektive og organiserte partssamarbeidet på samfunnsnivå, mens mikromodellen er rettet mot praksiser på virksomhetsnivå. På mikronivå er partene i arbeidslivet, gjennom forhandlinger, medbestemmelse og representasjon for de ansatte, sammenvevd i lokale enheter (Hernes, 2007). Mikromodellen viser også til hvordan partsforholdet i bedrifter består av forhandlinger og konflikthåndtering på den ene siden og samarbeid om økt verdiskapning og videreutvikling av bedriften på den andre siden. Dette innebærer en aksept for at partene i bedriftene kan være i konflikt på enkelte områder og samarbeide på andre. Kjentegnet på velfungerende partssamarbeid er et tett og tillitsfullt samarbeid mellom ledelsen, ansatte og tillitsvalgte, der spesielt dialogen mellom ledelsen og tillitsvalgte er sentral (Levin, m.fl., 2012).

Partssamarbeidet blir regulert av lov og avtaleverk om hvordan ledere, ansatte og tillitsvalgte skal samhandle og samarbeide om virksomhetens organisering. Grunnprinsippene for samarbeidet er avtalefestede ordninger om representasjoner i konsernutvalg, bedriftsutvalg og forhandlingsutvalg, lovfestede ordninger om ansattes representasjoner i bedriftsforsamlinger/styret og lovpålegg om verneombud og arbeidsmiljøutvalg (Alsos og Trygstad, 2012). Særlig har dette resultert i myndiggjorte og selvstendige ansatte med ansvar for eget arbeid og bedriftens framtid, og et system basert på tillit og deltakelse både "på golvet" og i bedriftens styre. Hovedavtalen mellom LO og NHO er sentral for å sikre ansatte medvirkning og medbestemmelse. Med avtalen har maktbalansen mellom arbeidsgivere og ansatte blitt utjevnet, ansatte fått større innflytelse på arbeidsplassene og fagbevegelsen oppnådd et bedre

verktøy til å sikre arbeidere større innflytelse over egen arbeidssituasjon og økt kontroll over bedriftenes disposisjoner (NOU, 2010:1).

## **2.2 EØS-avtalen og tilgangen til det europeiske arbeidsmarkedet**

Økende internasjonalisering og europeisering har ført til at det norske arbeidslivet møter nye utfordringer og forandringer. I første rekke har den økte internasjonaliseringen bestått av integrasjonen av Norge i den europeiske unionen (EU) og skjerpet konkurranse mellom de industrielle høykostlandene i Vest-Europa (Dølvik, 1999). I 1994 trådte EØS-avtalen i kraft og Norge fikk tilgang til EUs indre marked. Siden den tid har Norges tilknytning til EU blitt veldig tett slik at EU både former og preger hverdagen i det norske samfunnet i vesentlig grad. Ifølge NOU (2012:2:807) er det derfor nærliggende å bruke begrepet ”europeisering” som viser til både internasjonaliseringen av Europa og medlemsstatenes nasjonale forandring som følge av den regionale integrasjonen i Europa. EU er dermed en viktig internasjonal forbindelse til tross for at Norge ikke er medlem av unionen (Ødegaard, 2008b).

Den Europeiske Unionen (EU) begynte i 1957 som en kull- og stålunion blant seks europeiske land med en målsetting om å bygge opp de europeiske landene etter krigen og å unngå en ny krig i Europa gjennom gjensidig avhengighet gjennom handel (NOU, 2012:2). I etterkrigstiden foregikk en enorm velstand og velferdsøkning i Europa og den vestlige verden. Resultatet var blant annet en kraftig utbygging av nasjonale velferdsregimer i vesteuropeiske land. Tankegangen bak opprettelsen av EU var at økt markedsintegrasjon ville føre til økonomisk vekst og bidra til en gradvis heving av standardene for velferd og arbeidsvilkår (Dølvik 1999; NOU, 2012:2). På 1970-tallet ble etterkrigstidens lange vekstfase avløst av tilbakeslag og svingninger i den internasjonale økonomien (Dølvik, 2013). Under høyrebølgen på 80-tallet valgte maktelitene i viktige industrielle land, som Thatcher i England og Reagan i USA, en økonomisk politikk for forsert økonomisk liberalisering og deregulering som virkemiddel for å motvirke økonomisk stagnasjon og øke verdenshandelen (Skarstein, 2008). Snart oppnådde de solid ideologisk støtte fra fagøkonomer og markedsliberale ideer fikk hegemonisk status i økonomiske og politiske debatter (Falkum m.fl., 2009; Andersen, Dølvik og Ibsen, 2014). Den rådende organiseringen av den europeiske økonomien med statlige reguleringer av næringslivet, subsidiering av tradisjonell industri og handelshindringer mellom landegrensene ble derfor sterkt kritisert (NOU, 2012:2). Den markedsliberalistiske politikken ble etter hvert programfestet i viktige internasjonale institusjoner som OECD og IMF, og er bakteppet for etableringen av EUs indre marked (Skarstein, 2008).

Oppstarten for EUs indre marked var et møte i 1984 mellom statsledere fra EF (i dag EU) og EFTA-landene for å diskutere det framtidige samarbeidet etter 10 år med frihandelsavtaler. Resultatet ble en felles erklæring om å danne et dynamisk europeisk økonomisk rom (Ødegaard, 2008b). I 1986 vedtok EU å avvikle handelshindringer og gjennomføre felles regler for fritt varebytte og fri bevegelighet av kapital, tjenester og personer. Målsettingen skulle nås gjennom Enhetsakten i 1987. Formålet var at det indre marked skulle fungere som et nasjonalt marked der landegrenser og nasjonalitet ikke la restriksjoner på samhandling og kontakt (NOU, 2012:2). Nasjonale særordninger, politiske hindringer og konkurransehemmende monopolordninger som hindret fri flyt over landegrenser, måtte derfor fjernes (Ødegaard, 2008b). Den 1. januar i 1993 ble grensekontrollene i EU opphevet, og det indre markedet med fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft ble åpnet (NOU, 2012:2).

I 1994 trådte EØS-avtalen, det europeiske økonomiske samarbeidsområde, i kraft. Norge overtok EUs markedsregler og fikk tilgang til det indre markedet (NOU, 2012:2). Avtalen sikret norske virksomheter fri etableringsrett og like konkurransevilkår på det indre markedet, samt muligheter for alle til å delta i anbudskonkurranser om offentlige oppdrag og anskaffelser (Ødegaard, 2008b). Gjennom EØS-avtalen ble Norge forpliktet til å følge konkurransereglene i det indre markedet, og til å implementere EU-retten og EØS-avtaler inn i det norske arbeidslivet (Dølvik, 1999). I praksis betyr dette at når EU liberaliserer, så må Norge liberalisere og gi utenlandske aktører samme tilgang til kontrakter og like kontraktsvilkår som norske aktører. Dette har skapt økt press på liberalisering, spesielt ved at den norske lovgivingen ikke lengre kan bryte med EU/EØS-domstolene eller legge begrensninger på den frie flyten (NOU, 2012:2).

EØS-avtalen i 1994 resulterte i nye selskapsstrukturer, eierformer, allianser og økt konserngjøring av det norske arbeidslivet (Dølvik, 1999; Heiret og Korsnes, 2003). Dette medførte at ikke bare industrielle virksomheter i konkurranseutsatt sektor ble utsatt for internasjonalisering og konkurranse over landegrenser. Markedsintegrasjonen førte også til skjerpet priskonkurranse og økt kamp om inntjening og arbeid hos bedrifter i skjermede næringer (Andersen, Dølvik og Ibsen, 2014). På grunn av dette oppsto det en frykt for at de faglige og sosiale rettighetene i arbeidslivet skulle undergraves (Heiret og Korsnes, 2003). Likevel skapte ikke skyggesidene ved internasjonaliseringen og markedsliberalismen store problemer for det norske arbeidslivet på 90-tallet. Det inntektspolitiske trepartssamarbeidet ”Solidaritetsalternativet” fra 1992, sammen med frontfagsmodellen, løste problemene med høy arbeidsledighet og manglende vekst i arbeidslivet gjennom å øke sysselsettingen og å bedre



konkurransesevnen i konkurranseutsatt sektor (Heiret, 2003b; NOU, 1998:2). Under konserndanningen av norsk industri, ble det organiserte partsforholdet og samarbeidstradisjonene mellom tillitsvalgte og ledelsen videreutviklet og tilpasset en internasjonal verdensorden. Konserntillitsvalgte inngikk derfor i et strategisk samarbeid med ledelsen slik at de ansatte kunne sikres norske arbeidsplasser ved å delta aktivt i fusjons- og fusions-prosessene under konserndanningen (Heiret, 2003b). Internasjonale ledelseskonsepter ble også tilpasset norsk arbeidsliv og nye utdanningsreformer satt i verk for å sikre tilgangen på kvalifisert arbeidskraft. Oljeøkonomien var en eventyrlig finansiell ressurs, og velferdsstaten og den nye økonomien genererte nye arbeidsplasser og vekst i arbeidsmarkedet. Troen var derfor at den norske modellen, modernisert og tilpasset, skulle klare brasene (Heiret og Korsnes, 2003).

### **2.3 Moderniseringen av offentlig sektor**

Internasjonalisering, europeisering og tilgangen til et europeisk arbeidsmarked har resultert i at Norge, i likhet med andre vestlige land, har beveget seg markant i retning av økende markedsstyring og markedsliberalistisk tankegang (Dølvik, 2013). Til tross for at markedsliberalismen ikke så ut til å få store konsekvenser for norsk arbeidsliv på 1990-tallet, har stadig økende bruk av outsourcing, konkurranseutsetting og privatisering resultert i en annerledes situasjon (Berge og Sønsterudbråten, 2011). Moderniseringen av offentlig sektor, fristillingen av offentlige institusjoner og innføringen av bestiller-utfører modellen for offentlige tjenester, har ført til at offentlig sektor er blitt en viktig kunde for næringslivet, der det offentlige kjøper inn varer og tjenester for nesten 400 milliarder kroner årlig. Konkurranseutsetting av offentlige tjenester har særlig økt innenfor sektorene vei, bygg og anlegg. Entreprenør-basert arbeid, der alt arbeid blir overlatt til en underentreprenør/underleverandør gjennom kjøp og salg av tjenester, har også økt i både offentlig og privat sektor (Alsos, Berge og Steen, 2013).

Konkurranseutsetting og privatisering er begrep som ofte anvendes synonymt i offentlige debatter (Moland og Bogene, 2001). Dette skyldes at begrepene omhandler hvordan det offentlige overlater levering av tjenester til private aktører. Konkurranseutsetting forutsetter at produksjonen eller driften av en tjeneste utlyses i konkurranse, vanligvis anbudskonkurranse, hvor aktører kan konkurrere om tjenesten (NOU 2000:22). Outsourcing innebærer en kontraktsfestelse av underleveranser, der virksomheter i både offentlig og privat sektor setter ut deler av produksjonen til selvstendige oppdragstakere og underleverandører (Vikøren, 2012). Anbud har derfor blitt en vanlig framgangsmåte for kontraktinngåelse i både offentlig og privat

næringsliv, noe som betyr at retten til å utføre et arbeid eller levere en tjeneste vanligvis oppnås gjennom konkurranse i markedet. Her vil ulike aktører som offentlige, private, ideelle, kommersielle og internasjonale tjenesteytere konkurrere om tildeling av oppdraget (Moland og Bogen, 2001). Hensikten er at arbeidet eller tjenesten skal bli utført til billigst pris og/eller på beste vilkår. Anbudskontrakten går til den som byr lavest pris eller ved en sammenlagt vurdering av pris, tidspunkt og kvalitet hvis best anbudsprinsippet ligger til grunn (Hugsted, 2009).

En vesentlig forskjell i anbudsprosedyrene mellom privat og offentlig sektor, er at oppdragsgivere i privat sektor står helt fritt til å anta eller forkaste hvilket som helst av tilbudene, til og med samtlige. Til sammenligning må anbudskonkurransen i offentlig sektor følge forskriftsbestemte regler, da offentlige anbud er regulert etter lov og forskrift om offentlige anskaffelser fra 1999 og EØS-regler om offentlige anskaffelser (Krüger, 2014). Grunnprinsippet er at offentlige og private tjenesteytere fra hele Europa skal ha den samme muligheten til å levere en tjeneste og at det billigste og mest fordelaktige anbudet skal velges (Ødegaard, 2008b). Det skal være åpen internasjonal konkurranse om leveranse til det offentlige når anbudskontraktene er over visse beløpsgrenser. Selv når anbudene er under EUs terskelverdier og unntatt EUs anbudsregler, bør det, ifølge Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2013), være dokumentert konkurranse. Hovedregelen er at planlagte innkjøp skal dokumenteres, men det er tilstrekkelig å innhente tilbud fra tre leverandører.

Retorikken ved økt anbudssetting er at konkurranse er sunt, effektiviserer driften og høyner kvaliteten på tjenestene (Berge og Sønsterudbråten, 2011). Denne forståelsen er blitt kritisert med argumenter om at sterk konkurranse og økt prispress svekker arbeidstakernes rettigheter, øker forekomsten av sosial dumping og reduserer kvaliteten på tjenestene som ytes slik at det får konsekvenser for både arbeidstakere og seriøse virksomheter (Friberg, Dølvik og Eldring, 2013; Rønngren, Segerdahl og Viredius, 2008; Støstad, 2013). Kritikken handler om at den sterke konkurransen i anbudsprosessen når oppdragsgiver godtar lave anbud fører til stort prispress mellom tjenesteyterne, jag etter billige tjenester og dårligere pensjonsvilkår for de ansatte som utfører tjenestene. Dette kan presse seriøse aktører ut av markedet ved at det gis rom for arbeidsgivere og bedrifter som på kreative måter omgår og bryter gjeldende lov- og regelverk (Friberg, Dølvik og Eldring, 2013). En ytterligere konsekvens er at arbeidsvilkårene blir presset gjennom sosial dumping (Støstad, 2013). Ifølge Rønngren m.fl. (2008) kan dette skje ved at tjenesteyterne i anbudskonkurranser tilbyr lavere pris gjennom å kutte lønninger, kreve økt effektivitet eller øke arbeidstiden uten å gi kompensasjon til arbeidstakerne. Jaget etter billige tjenester kan medføre at slike konsekvenser spres til seriøse virksomheter ved at

presset fra konkurrentene får dem til å bruke useriøse virksomheter som underleverandører (Støstad, 2013). Med dette kan anbudsprosessene og prispresset resultere i at arbeidsgivere utvikler strategier som undergraver arbeidstakernes rettigheter og svekker produktiviteten og kvaliteten på tjenestene som leveres (Nergaard, m.fl., 2011).

## **2.4 Lisboastrategien og avreguleringen av det europeiske arbeidsmarkedet**

Opprinnelig ble EUs arbeidslivsreguleringer og minstebestemmelser innført for å sikre arbeidstakere i EU/EØS-området minimumsrettigheter. Formålet var å utvikle et ”sosialt gulv” i fellesmarkedet som skulle sikre like konkurransevilkår og forbedre arbeidsforhold og levekår (NOU, 2012:2). Dessuten betraktet EU arbeidslivspolitikken som nasjonalt anliggende, slik at medlemsstatene kunne ha strengere nasjonale arbeidslivsreguleringer (Dølvik, 1999). Våren 2000 vedtok EU en ny konkurranseevnestrategi, Lisboastrategien, for å øke vekst og sysselsetting i Europa. Målsettingen var at EU skulle bli den mest konkurransedyktige og kunnskapsbaserte økonomien i verden på et bærekraftig og sosialt grunnlag innen 2010<sup>4</sup> (NOU, 2012:2). I desember samme år godkjente Det Europeiske Råd (EUs toppmøte) også et eget Charter om grunnleggende rettigheter i EU. Dette fikk fra starten en litt uklart rettslig status og var retningsgivende, men ikke bindende for EU (NOU, 2012:2).

EUs Charter om grunnleggende rettigheter ga også EU-domstolene betydelig innflytelse, og da EU-toppmøtet i Laeken (2001) iverksatte prosessen med å lage en ny grunnlov for unionen, ble charteret inkludert i grunnlovstraktatens del II (LO Brussel, 2011). Selv om EU godkjente den nye grunnloven i 2004, led grunnlovstraktaten nederlag i den franske og nederlandske folkeavstemningen i 2005 og traktaten ble derfor lagt på vent. I 2007 ble en ny reformtraktat, som inneholdt mange av de samme punktene som den tidligere EU-grunnloven, vedtatt og signert i Lisboa (Ødegaard, 2008b). Med Lisboastraktaten, som trådte i kraft i desember 2009, sikret EU seg mer makt over medlemsstatene og Charteret om grunnleggende rettigheter fikk juridisk status og ble rettslig bindende. EU har nå fått økt myndighet til å blande seg inn i sosiale forhold og i arbeidsmarkedet, og til å overprøve nasjonale rettigheter og reguleringer (Hagenau, 2011).

---

<sup>4</sup> I 2009 ble det nødvendig å forskyve tidspunktet for målsettingen om å gjøre EU til den mest konkurransedyktige økonomien innen 2010, men målet og strategien er gjentatt i EUs påfølgende vekststrategi: Europa 2020 (Lie, 2012).

Ulike direktiver, forordninger og domsavgjørelser har også overstyrt, satt grenser for og undergravd nasjonale arbeidslivsreguleringer slik at EUs arbeidslivsreguleringer ikke lengre er minimumsreguleringer (NOU, 2012:2). Dagens EU er dermed noe annet enn EU anno 1994 da EØS-avtalen trådte i kraft (Ødegaard, 2008b) Tjenstedirektivet ble vedtatt i 2006 og var en viktig del av Lisboastrategien (NOU, 2012:2). Med direktivet ble det indre markedet videreutviklet slik at det ble enklere for virksomheter å etablere seg og levere tjenester på tvers av landegrenser. I praksis betyr dette at en tjenesteleverandør som er lovlig etablert i et medlemsland, kan levere tjenester i hele EU/EØS-området uten ytterligere godkjenning (Ødegaard, 2010). De fire dommene om arbeidsforhold: Viking Line, Laval, Rüffert og Luxembourg har også avdekket hvordan den nasjonale arbeidsretten er underordnet EU/EØS-retten. Her er det tydelig at nasjonale arbeidslivsreguleringer, for eksempel streikerett (Laval) eller lønsvilkår ved offentlige oppdrag (Rüffert), er underlagt markedsfrihetene i det indre markedet (Ødegaard, 2008a; NOU, 2012:2).

Disse dommene har også utløst en stor prinsipiell juridisk og politisk debatt. Spesielt har Rüffert-dommen<sup>5</sup> berørt norsk rettspraksis direkte, da Eftas overvåkningsorgan, ESA, betraktet Norges regler om tariffvilkår ved offentlige anbud som brudd på utstasjoneringdirektivet (NOU, 2012:2). Utstasjoneringdirektivet fra 1996 skal garantere at utenlandske selskaper, også ved underentrepriser og utleie fra vikarbyråer, som er midlertidig utstasjonert i et annet EU/EØS-land for å levere en tjeneste, sikres de lønns- og arbeidsvilkår som er gjeldende i vertslandet dersom det finnes lov- og avtaleverk som fastlegger slikt (NOU, 2012:2). Med Rüffert-dommen slo EU-domstolene fast at utstasjonerte arbeidere ikke kan sikres lønn utover det som er direktivets harde kjerne, så fremst vertslandets reguleringer ikke er forankret i lov om minstelønn eller allmenngjorte tariffavtaler<sup>6</sup>. Krav om å følge lokale tariffavtaler er derfor i strid med direktivet (Ødegaard, 2008a).

Gjennom de fire dommene (Lavalkvartetten) har EU-domstolene snudd opp-ned på hvordan utstasjoneringdirektivet skal forstås. Direktivet er ikke et minimumsdirektiv som det tidligere

---

<sup>5</sup> I Rüffert-dommen ble en tysk delstat kjent skyldig i brudd på EUs utstasjoneringdirektiv. Under et offentlig anbud hadde delstaten krevd at et polsk byggefirma skulle følge delstatens tariffavtale i stedet for vilkårene i den allmenngjorte avtalen i tysk byggesektor (NOU, 2012:2; Ødegaard, 2008a).

<sup>6</sup> I 2008 iverksatte norske myndigheter en forskrift med krav om "norske" lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anbudsprosesser (Meld. St. 29, 2010-2011). ESA gransket denne forskriften og fastholdt i 2011 at den norske praksisen var i strid med EU/EØS-retten. Saken ble avsluttet i 2013 ettersom flere områder i norsk arbeidsliv var dekket av allmenngjorte tariffavtaler og ILO-konvensjonen nr. 94 om arbeidsklausuler var implementert i norsk rett (Arbeidsdepartementet, 2013; NOU, 2012:2).

er blitt antatt og som EUs arbeidslivsreguleringer tradisjonelt har vært. Listen i direktivets ”harde kjerne” over hvilke vilkår vertsland skal og kan gjøre gjeldende for utstasjonerte arbeidstakere er derimot fullstendig (NOU, 2012:2). Med disse fire dommene har premissene for nasjonale tiltak og kollektive aksjoner mot lavlønnskonkurranse, sosial dumping og diskriminering av utstasjonerte arbeidsinnvandrere blitt endret og underordnet EUs prinsipp om fri bevegelse. Følgelig er også fagbevegelsens muligheter til å aksjonere blitt redusert.

## **2.5 Bemanningsbransjen, EU-utvidelsen og utleie av arbeidskraft i et transnasjonalt arbeidsmarked**

Som en konsekvens av den skisserte utviklingen i EU har det norske arbeidsmarkedet særlig forandret seg siden begynnelsen på 2000-tallet. Spesielt er det tre forhold som har virket sammen og skapt nye utfordringer og økende useriøsitet i arbeidslivet. Liberaliseringen av utleieregelverket har ført til at utleie av arbeidskraft ble lovlig i alle bransjer og yrker (Nergaard m.fl., 2011). Med EU-utvidelsen i 2004 ble arbeidsmarkedet i Norge for første gang i nyere tid åpnet opp for tjenesteytere og arbeidssøkere fra land med lønns- og arbeidsvilkår langt under norske forhold (Dølvik m.fl., 2006). Til sist er det en økende trend i bruk av underentreprenører og innleie av arbeidskraft på bekostning av fast ansatte hos norske bedrifter (Ødegaard og Berge, 2010).

Liberaliseringen av utleieregelverket i 2000 innebar en vesentlig omlegging av regelverket siden utleie av arbeidskraft hadde vært forbudt siden 1971 (NOU, 1998:15). Forbudet ble implementert på grunn av en bekymring over utleievirksomheten i verftsindustrien, der det vokste fram firmaer som leide ut fagarbeidere til mekanisk industri. Sammen med innføringen av forbudet, ble det åpnet opp for at Arbeidsdirektoratet kunne tildele dispensjoner fra forbudet. I 1983 ble en revidert forskrift implementert. Forskriften åpnet opp for utleie av arbeidskraft ved oppdrag innenfor kontorsektoren; for eksempel ved handel og kontor, kantinearbeid og lagerarbeid (Nergaard m.fl., 2011). Situasjonen før 2000 var fortrinnsvis et forbud mot utleie av arbeidskraft, men med to unntak av betydning. Den ene var ved utleie i kontorsektoren og det andre ved utleie fra bedrifter med behov for å leie ut deler av arbeidsstokken, som fra verft til verft eller fra byggefirma til byggefirma. I dag kalles dette for utleie fra produksjonsbedrift (Nergaard m.fl., 2011).

Liberaliseringen av utleieregelverket begynte allerede i 1998 med Blaalidutvalgets anbefaling om å liberalisere reglene om utleie og formidling av arbeidskraft. Utfallet ble en oppheving av

restriksjonene på utleie av arbeidskraft fra 1. Juli i 2000. Dermed ble utleie av arbeidskraft lovlig i alle bransjer og yrker (Nergaard m.fl., 2011). Samtidig var det ønskelig å regulere adgangen på innleie av arbeidskraft. Reguleringene ble knyttet til hvorvidt virksomhetene hadde midlertidige behov for innleie av arbeidskraft. Reglene for innleie ble de samme som reglene for midlertidige ansettelser og lagt inn under arbeidsmiljøloven (NOU, 1998:15). Det ble åpnet for at virksomheter, som er bundet av tariffavtaler og inngår en tidsbegrenset avtale med tillitsvalgte som representerer minst halvparten av arbeidstakerne innenfor den arbeidskategorien innleien gjelder, også kunne leie inn arbeidskraft selv om vilkårene for å ansette midlertidig ikke er til stede (Alsos og Jensen, 2013). Til sist ble innleie fra produksjonsbedrifter ikke begrenset til situasjoner der innleiebedriften bare kan benytte midlertidige ansettelser. For at produksjonsbedriftene ikke skal ha til formål å drive utleie av arbeidskraft, ble vilkårene at utleie kan skje i det samme fagområdet som utleierens hovedbeskjeftigelse og at utleieaktiviteten ikke kan omfatte mer en halvparten av utleierens fast-ansatte arbeidsstokk. Denne innleieformen skal også diskuteres med tillitsvalgte hos innleiebedrift, der det kreves særskilt avtale med tillitsvalgte for innleie utover bestemt omfang og varighet (Nergaard m.fl., 2011).

Etter opphevingen av forbudet mot privat arbeidsformidling kan alle virksomheter innenfor alle bransjer dekke midlertidige arbeidsbehov med innleie av arbeidskraft fra bemanningsbyråer. Innleie av arbeidskraft fra bemanningsbyrå kan også skje i samme utstrekning som det lovlig kan ansettes midlertidig (Alsos og Jensen, 2013). Det norske arbeidsmarkedet var preget av stigende arbeidsledighet og lav etterspørsel etter arbeidskraft da markedet for utleie og innleie av arbeidskraft ble deregulert i 2000 (Nergaard m.fl., 2011). Først i 2002 begynte bemannings-selskapene å tilby arbeidskraft i andre yrker og sektorer enn den typiske kontorsektoren. I bransjer med andre behov enn de tradisjonelle kontoryrkene ble innleid arbeidskraft brukt til å ta unna topper og sesongsvingninger. Dette bidro til at kundebedriftene kunne ha en fast stab som i liten grad ble berørt av svingningene i bemanningsbehov (Nergaard m.fl., 2011).

I bemanningsbransjen var det jevn vekst fram til 2004, da ekspanderte utviklingen voldsomt og omsetningen i næringen ble fordoblet (Ødegaard og Berge, 2010). Bakgrunnen var den enorme arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa. I 2004 ble den Europeiske Unionen utvidet til å omfatte 10 nye medlemsland, hvorav 8 av disse landene var østeuropeiske<sup>7</sup>. Utvidelsen økte i 2007, da

---

<sup>7</sup> De nye østeuropeiske EU-medlemslandene var: Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia og Ungarn (Friberg, Dølvik og Eldring, 2013).

Bulgaria og Romania ble innlemmet i EU (Dølvik, m.fl., 2006). Dette, kombinert med økonomiske oppgangstider, økt behov for arbeidskraft og relativt høyt lønnsnivå i Norge, og økonomisk krise og stor arbeidsledighet i Europa, resulterte i en enorm bølge av arbeidsinnvandring til Norge, særlig fra Polen og Baltikum (NOU, 2012:2). I perioden 2004 til 2011 meldte over 126 000 personer fra de nye EU-landene flytting til Norge. Dessuten kom en langt større strøm av korttidsmigranter, utstasjonerte arbeidstakere og tjenesteytere på midlertidig opphold. I forhold til folketall har Norge dermed vært et av de landene som har mottatt flest tilreisende arbeidere fra de nye EU-landene etter 2004 (Friberg, Dølvik og Eldring, 2013).

Med innlemmingen av østeuropeiske lavkostland i EUs felles arbeids- og tjenestemarked fikk norske arbeidsgivere tilgang på midlertidig og billig arbeidskraft i et transnasjonalt arbeidsmarked (Friberg, Dølvik og Eldring, 2013). Etter EUs utvidelser østover har det derfor vært voldsom vekst i bemanningsbransjen. I perioden 2004 til 2007 doblet næringen omsetningen, og til tross for fall under finanskrisen, tok utviklingen seg opp igjen etter krisen (Alsos og Jensen, 2013). I dag kjennetegnes bemanningsbransjen av lav etablerings terskel, høy gjennomtrekk av arbeidskraft, stort innslag av østeuropeiske arbeidsinnvandrere og betydelig bruk av små og mellomstore utleieselskaper (Ødegaard og Berge, 2010). Veksten i bemanningsnæringen skyldes fortrinnsvis at mange nye aktører kom til, særlig norske og utenlandske bemanningsforetak som spesialiserte seg på å levere arbeidslag av billig utenlandsk arbeidskraft til norske arbeidsgivere (Alsos og Jensen, 2013). Kollektiv innleie av billig østeuropeisk arbeidskraft har følgelig blitt en vanlig bemanningsstrategi.

Selv om det store flertallet av sysselsatte i bemanningsnæringen er blitt utleid fra store bemanningsforetak som Adecco, Manpower og Jobzone, har useriøse utleievirksomheter og rekruttering av hele arbeidslag av migranter blitt et økende problem i kjølvannet av EUs østutvidelser (Ødegaard og Berge, 2010). Et viktig poeng er derfor at utleie av arbeidskraft ikke bare kommer fra ordinære bemanningselskaper og foregår åpent og lovlig (Alsos og Jensen, 2013). Useriøse virksomheter kan se ut som ordinære utleiefirmaer, men i realiteten være formidlingsbyråer, entreprenørfirmaer med innleid arbeidskraft eller en samling selvstendige næringsdrivende. Dermed kan det også være vanskelig for oppdragsgiveren å vite hvem bemanningselskapet er (Ødegaard og Berge, 2010).

Flere bemanningsforetak er også registrert i utlandet eller som Norskregistrert Utenlandsk Foretak<sup>8</sup> (NUF). NUF-foretakene i Norge har i stor grad blitt opprettet av norske næringsdrivende som vil unngå selskapslovgivningen gjennom å etablere seg i utlandet for å drive forretninger i Norge (Alsos og Jensen, 2013). Mange NUF-selskaper er utelukket opprettet for å drive virksomhet i Norge og har utspring fra britiske postkassefirmaer som kan stiftes med kapital på bare et pund (Skjærvø, 2013; Ødegaard og Berge, 2010). Disse foretakene har ikke regnskaps- og revisjonsplikt overfor norske myndigheter og det mangler også statistikk og oversikter som viser hvem de leier ut til og om lover og regler etterfølges. Spesielt har disse virksomhetene bidratt til omgåelser av det norske regelverket og figurert i medieoppslag om uverdige forhold, sosial dumping og økonomisk kriminalitet (NOU, 2012:2; Ødegaard og Berge, 2010). Useriøse utleiefirmaer representerer dermed en stor kilde til useriøsitet i arbeidslivet generelt og bemanningsbransjen spesielt.

## **2.6 Byggebransjen, useriøsitet og bruk av utenlandsk arbeidskraft**

Byggebransjen er i dag den næringen hvor utfordringene med omfattende arbeidsinnvandring, bruk av bemanningsselskap og innleid arbeidskraft, lavlønnskonkurransen og sosial dumping anses å være størst (Eldring og Friberg, 2013). Useriøsitet og useriøse virksomheter har lenge vært et problem i byggebransjen og næringen har i mange år jobbet for å redusere svart arbeid og andre former for useriøsitet (Ødegaard og Berge, 2010). Omfanget av utfordringer knyttet til sosial dumping og useriøsitet eskalerte i byggebransjen etter EU-utvidelsen i 2004. Disse problemene oppsto derimot ikke med liberaliseringen av midlertidig ansettelse og EUs østutvidelser, men er nært forbundet med særtrekkene i bransjen. Byggebransjen kjennetegnes av prosjektbasert arbeid med korte tidsfrister og stor kostnadsbevissthet. Næringen er også svært stedbundet og byggeprosjektene må settes opp på de stedene der de skal bygges (Andersen, Dølvik og Ibsen, 2014). Ofte har virksomhetene søkt etter fleksibel tilgang på arbeidskraft ettersom behovet for arbeidskraft svinger i takt med konjunktorene i bransjen (Bråthen, Ødegaard og Andersen, 2012). Gjennom en årrekke har spesielt de andre nordiske landene forsynt norske byggeplasser med arbeidskraft. Det har dermed vært lange tradisjoner for å rekruttere utenlandsk arbeidskraft i byggenæringen (Ødegaard, m.fl., 2007).

Moderniseringen av byggebransjen har ført til at næringen har gjennomgått store strukturelle forandringer siden 1970-årene (Stokland, 1989; Ødegaard og Berge, 2010). På 1970-tallet gikk

---

<sup>8</sup> Et NUF-selskap er en norsk filial av et utenlandsk registrert selskap (Skjærvø, 2013).



byggebransjen bort fra prosjektansettelser og over til faste ansettelser. Som følge av endringen kunne bedriftene i mindre grad enn før variere antall ansatte etter byggeprosjektene omfang. En rimelig antakelse er at bedriftene søkte etter andre måter å tilpasse arbeidsstokken sin på, for eksempel gjennom bruk av underentrepriser, kontraktører og leiefirmaer (Stokland, 1989). På 1980-tallet vokste det fram to nye entrepriseformer, totalentreprise og prosjektstyring (Åke Larsson-modellen). Totalentreprise innebærer at byggherren inngår avtale med en totalentreprenør som er ansvarlig for både prosjektering og utførelse av et bygg. Her har totalentreprenøren ansvar for å engasjere konsulenter og (under)entreprenører, slik at byggherren kun får en aktør (totalentreprenøren) å forholde seg til (Cappelen, 2001). Med prosjektstyring siktes det til økt prosjektfokusering. Her blir byggeprosjektet betraktet som en midlertidig organisasjon bestående av en koalisjon av bedrifter engasjert til å fullføre et prosjekt innen bestemte tidsfrister og økonomiske og tekniske grenser. Typiske kjennetegn er kortsiktige rammer og sterk konkurransementalitet som preger både prosjekteringen og produksjonen av prosjektet (Håkansson og Ingemansson, 2012). Hugsted (1986) poengterer at prosjektstyring har flere likhetstrekk med totalentrepriser. De nye entrepriseformene førte til at flere entreprenører sluttet å ansette egne bygningsarbeidere, men utførte alt arbeidet gjennom underentreprenører.

Med overgangen fra tradisjonelle til moderne entrepriseformer økte fokuset på marked og konkurranser, og anbudsrunder ble en løpende del av bransjen. For eksempel ble leverandører av underentrepriser og produkter nesten alltid valgt etter anbudsrunder (Håkansson og Ingemansson, 2012; Stokland, 1989). På byggeplassene ble de strukturelle endringene også tydelige fordi totalentreprenøren fattet beslutningene om å gjennomføre et akseptert anbud, mens selve byggearbeidet ble utført av flere underentreprenører. Byggetidene ble markant redusert, noe som økte sjansene for tidspress og situasjoner med behov for midlertidig bemanning (Stokland, 1989). Trass i forbudet mot utleie av arbeidskraft, hvor det måtte søkes etter dispensasjon for å leie ut arbeidskraft (Nergaard, m.fl., 2011), begynte byggebedriftene å bruke leiefirmaer på 80-tallet. Forbudet mot utleie omfattet ikke entreprisekontrakter. Av denne årsaken foregikk arbeidsleien enten som fiktive entreprisekontrakter eller ved at leiefirmaene lot være å søke om dispensasjon og fortsatte aktiviteten med merkelappen entreprenør og underentreprenør (Stokland, 1989). Mange entreprenører begynte å bruke arbeidskraft formidlet av ulovlig ikke dispensert leiefirmavirksomhet allerede under byggeboomen på 80-tallet. Ved flerleddede underentrepriser besto ofte det siste leddet allerede da av innleid arbeidskraft (Stokland, 1989).

Det har dermed vært lange tradisjoner for å hyre inn ekstern arbeidskraft fra utleiefirmaer eller underentreprenører i byggebransjen. EUs utvidelser østover i 2004 og 2007 falt også sammen med byggeboom og stor etterspørsel etter arbeidskraft i byggenæringen (Andersen, Bråten, Eldring, Friberg og Ødegaard, 2009). Dette skapte store handlingsrom for utleievirksomhet i byggebransjen og andelen innleide østeuropeiske arbeidere og useriøse bemanningsbyrå, som NUF-selskap, har vært høy i næringen (Alsos og Jensen, 2013). Et kjent eksempel er at store entreprenører anvender ordinære bemanningsselskaper når de leier inn direkte selv, mens useriøse bemanningsselskaper får innpass via underentrepriser (Ødegaard og Berge, 2010). Gjennom utstrakt bruk av entreprisekontrakter, kompliserte kontraktkjeder med inntil flere underentreprenører og høy grad av innleid arbeidskraft har byggeplassene dermed blitt mer komplekse og uoversiktlige (Arbeidstilsynet, 2013).

## 3.0 Markedsliberalisme og fleksibilitet i et transnasjonalt arbeidsmarked

”La meg et øyeblikk prøve å utvide perspektivet litt. Sosial dumping skjer ikke i et vakuum, men i et næringsklima preget av langsiktig trend i retning av mer fleksibilitet.”

— Støstad (2013:19)

Etter signeringen av EØS-avtalen i 1993 har økende europeisering og markedsliberalisering medført store forandringer i det norske arbeidslivet. I det frie europeiske arbeidsmarkedet må norsk næringsliv og arbeidsliv forholde seg til økt internasjonal markedskonkurransen (NOU, 2012:2). Denne utviklingen har resultert i flere debatter om og krav til omstillinger, oppmykning av arbeidsmiljøloven, flere fleksible organisasjons- og ledelsesformer i offentlig og privat sektor og økt fleksibel bedriftsorganisering hvor antall ansatte og arbeidstakernes tilknytning til bedriftene reguleres etter behov (Arbeidstilsynet, 2013). Særlig har fagbevegelsen og de tradisjonelle arbeidslivsreguleringene blitt kritisert for å være for gammeldagse, rigide og lite tilpassningsdyktige overfor nye utfordringer i det markedsliberale europeiske arbeidsmarkedet (Dølvik, 1999; NOU, 1999:34). Argumentasjonen er ofte at økende internasjonal markedskonkurranse stiller nye krav til konkurransedyktighet og fleksibilitet hos norske arbeidsgivere slik at det er nødvendig å åpne opp for større variasjon i måten arbeidsforhold reguleres på (Dølvik, 1999; NOU, 1999:34; Ødegaard, 2008b). Bedriftene vil derfor ha mer fleksible strategier som å tilpasse bruk av arbeidskraft tettere til svingningene i bedriftens etterspørsel og nye former for kopling mellom driftstid og arbeidstid (Olberg, 2003). Økt fleksibilitet og deregulering av stillingsvern og ansettelsesregler har blitt trukket fram som fasiten for å løse nye utfordringer og bedre næringslivets konkurranseevne (Dølvik, 1999; NOU, 1999:34).

### 3.1 Fleksibilitet og fleksibelt arbeidsliv

Fleksibilitet er et mangslungent og diffust begrep (Dølvik, 1999; NOU, 1999:34; Procter, Rowlinson, McArdle, Hassard and Forrester, 1994). Vanligvis betraktes fleksibilitet som et honnørord som best forstås når det kontrasteres med sitt motsetningsord; rigiditet eller stabilitet. Dette bevitnes av at standpunktene i den offentlige debatten vanligvis består av motsetningene ”det nye, fleksible arbeidsliv” og ”det gamle, rigide arbeidsliv”, der de nye og fleksible organisasjons- og ledelsesstrukturene blir gitt mening ved at de sammenlignes med motpolen

(Dølvik, 1999). Selve ordet fleksibilitet defineres som bøyelighet eller smidighet, og innebærer å ha evnen til forandring (Store Norske Leksikon, 2005-2007). I praksis omhandler fleksibilitet forandringsevne og mangfoldighet. Med forandringsevne siktes det til hvorvidt man har egenskapen til å forandre seg når utviklingen skaper behov for nye løsninger og tilpasninger. Tilsvarende viser mangfoldighet til at ordninger kan være forskjellige på samme tidspunkt avhengig av aktørenes ønsker og situasjonenes krav. Kort beskrevet er et fleksibelt arbeidsliv et arbeidsliv som kan justeres ved behov (NOU, 1999:34). Fleksibilitet er et moderniseringskonsept for å tilpasse seg arbeidsmarkedskreftene som samtidig leder framover mot en mer fleksibel organisering av bedrifter og selve arbeidslivet (Nordrik og Bjerke, 2011).

Helt siden midten av 1970-tallet, har det vært diskutert om vestlige samfunn har forandret seg fra å være stabile markeder til å bli hurtig-skiftende markeder der de teknologiske nyvinningene skaper nye produksjonsmetoder som igjen krever raskere omstillinger enn før (Atkinson 1985; Rubery 2005). Etter krisen i verdensøkonomien på 1970-tallet og med framveksten av markedsliberalistisk politikk, oppsto en fleksibilitetsoffensiv på begynnelsen av 1980-tallet (Stokland, 1989). Ifølge OECDs (1994) sysselsettingsstrategi var rigide arbeidslivsreguleringer med mål om å beskytte arbeidstakeres rettigheter årsaken til den svake sysselsettingen i mange europeiske land på 80- og 90-tallet. For å styrke fleksibiliteten i arbeidsmarkedet, øke sysselsettingen og redusere arbeidsledigheten måtte regelverket for ansettelser og stillingsvern myknes opp (OECD 1994; OECD, 2006). Målet med EUs og OECDs senere sysselsettingsstrategier har også siktet mot å stimulere til mer fleksible og omstillingsdyktige arbeidsmarkeder (Ødegaard, 2008b).

Debatten om fleksibilitet er dermed ikke ny og har siden starten på 1980-tallet bølget fram og tilbake i norsk og internasjonal forskning og arbeidslivspolitiske miljø. Debatten har også favnet et bredt spekter av problemstillinger og fenomener og har handlet om alt fra endringer i arbeidsorganisering og framveksten av mer varierte lønns-, arbeidstids- og ansettelsesmønstre, til konsekvenser ved reguleringer for arbeidsmarkedets virkemåte og sysselsetting (Dølvik, 1999). Blant annet trenger et fleksibelt arbeidsliv ikke å bety det samme for arbeidsgivere og arbeidstakere. Skorstad (2011) argumenterer for at arbeidstakeres ønsker om et fleksibelt arbeidsliv med mål om å redusere arbeidspress og bedre tilpasningen mellom arbeid, fritid og familieliv ofte står i et motsetningsforhold til arbeidsgiveres fleksibilitetsstrategier. Årsaken er at arbeidsgivernes krav om økt fleksibilitet ofte er en del av en bredere agenda for deregulering av arbeidslivet, der fleksible bedrifter helst assosieres som slanke virksomheter med stor tilpasningsdyktighet overfor krav og kundenes behov (Dølvik, 1999; Skorstad, 2011). Ved at

fleksibilitet berører spørsmål der arbeidsgivere og arbeidstakere har motstridende interesser, har mange av argumentene for og mot fleksibilitet fått et sterkt ideologisk og polarisert preg. Fleksibilitet blir et omdiskutert og uklart begrep som tillegges ulik betydning basert på arbeidsgivernes og arbeidstakernes egeninteresser (Procter et.al, 1994:223).

### **3.2 Atkinson og den fleksible bedrift**

Modellen ”den fleksible bedrift” av Atkinson (1985) blir ofte brukt, trass i mye kritikk og modifikasjoner, til å illustrere hvordan bedrifter anvender midlertidig arbeidskraft for å oppnå fleksibilitet i bemanningen (Håkansson og Isidorsson, 2014). Modellen ble lansert på midten av 80-tallet og har siden den tid preget debatten, teorien og strategiutviklingen innenfor feltet fleksibilitet (Olberg, 2003; Procter et.al, 1994). Tidlig på 1980-tallet medførte en ny politisk situasjon og overgangen fra masseproduksjon radikale endringer i det britiske arbeidsmarkedet. Under Margaret Thatchers ledelse ble finanskontrollen avskaffet og økonomiske krefter sluppet fri gjennom privatiseringer av statseide selskaper og dereguleringer av offentlige marked (Tvedt, 2013). En rekke lover ble også vedtatt for å innskrenke streikeretten, bygge ned arbeidslivsreguleringer og redusere fagforeningenes makt. Det førte til at det britiske arbeidsmarkedet ble sterkt deregulert (Heiret, 2003b). Samtidig var det rådende samfunnssynet at vestlige markeder endret seg fra å være stabile masseproduksjoner til å bli raskt-skiftende markeder med økt etterspørselskrav hos virksomhetene (Atkinson, 1985).

Disse endringene skapte en ny situasjon for bedriftene. Tidligere hadde den enhetlige oppfatningen av arbeidsmarkedets konjunkturer vært at ansatte ble sagt opp når tidene var dårlige og hyret inn når markedet bedret seg. I den nye markedssituasjonen introduserte britiske bedrifter nye ansettelsesformer med større variasjon i antall ansatte, ansattes arbeidsoppgaver og tilknytting til bedriften (Atkinson, 1985; Olberg, 2003). Atkinson (1985) understreker at endringene i britiske arbeidsgiveres bemanningsstrategier skapte et signifikant brudd med tradisjonell økonomisk teori om ett arbeidsmarked. Modellen av den fleksible bedrift ble lansert for å forstå endringene i bemanningsstrategier og de nye fleksible bedriftsstrategiene i det britiske arbeidsmarkedet tidlig på 80-tallet.

Forenklet skisserer Atkinsons (1985) modell mulige strategier som bedrifter kan velge for å oppnå forskjellige typer fleksibilitet (Stokland, 1989). Fleksibilitet i ulike former som funksjonell fleksibilitet (variasjoner i ansattes arbeidsoppgaver/omskoleringer til nye stillinger og karrierer), numerisk fleksibilitet (variasjoner i arbeidstid og ansettelsesforhold) og finansiell

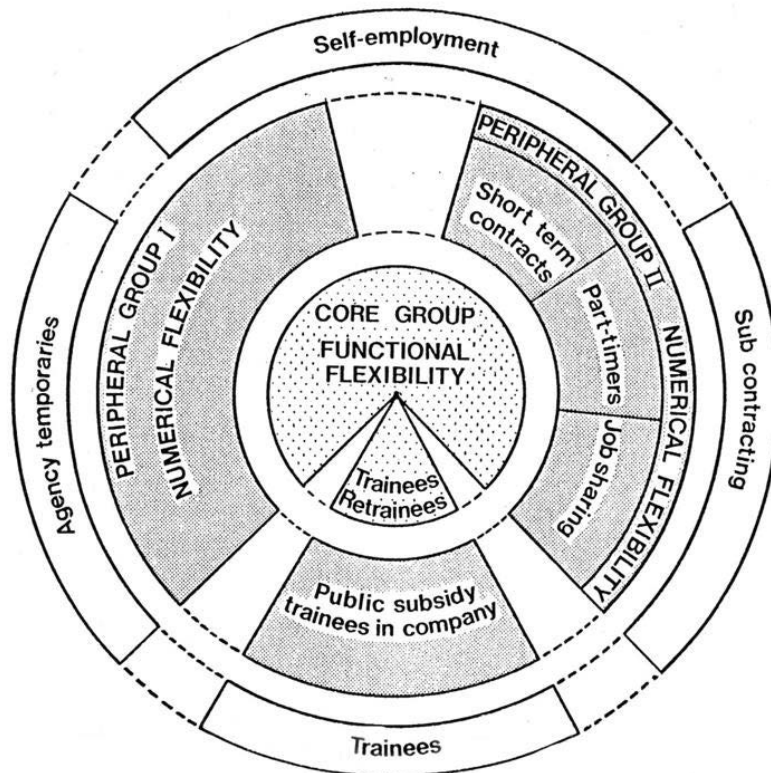
fleksibilitet (variasjoner i lønnsformer og belønningssystemer) har imidlertid eksistert lenge i arbeidslivet (Atkinson, 1985; Heiret, 2003b). Ifølge Atkinson (1985) var det nytt at bedriftene søkte etter disse fleksibilitetsformene som en del av sin personal- og ledelsesstrategi. Tankegangen er at fleksible bedrifter for å tilpasse markedssvingninger vil velge ulike fleksible strategier for ulike grupper ansatte, basert på hvor viktige de er for bedriften. Fleksible bedrifter vil derfor søke etter fleksibilitet i form av ansatte som er fleksible i forhold til arbeidsoppgaver og fleksibilitet gjennom å variere antallet ansatte etter markedssituasjonen (Atkinson, 1985).

Olberg (2003:12) fremhever at Atkinsons modell fokuserer på økte skillelinjer og bedriftssegmentering. Arbeidskraften i modellen er ordnet i to hovedsegmenter; enten som kjernearbeidskraft i bedriftens primære arbeidsmarked eller som perifere og eksterne arbeidstakergrupper i bedriftens sekundære arbeidsmarked (Atkinson, 1985). Logikken bak modellen er at virksomheter må sikre seg for å beholde kjernearbeidskraft med nøkkeltkunnskap for bedriften, samtidig som bruk av utbyttbar arbeidskraft kan økes og reduseres tilpasset konjunktorendringer i etterspørsel og bedriftenes behov (Olberg, 2003). Kjernearbeidskraften består derfor av fast ansatte med gode lønns- og arbeidsforhold som utfører arbeidsoppgaver som bedriften må ha kontroll på (Håkansson og Isidorsson, 2014). Særlig er dette komplekse og uforutsigbare arbeidsoppgaver som krever langvarig opplæring, erfaring eller mye finansiering fra bedriften for å oppnå høyt kompetente og kvalifiserte arbeidstakere (Heiret, 2003b). Arbeidsforholdene for disse arbeidstakerne kjennetegnes derfor av funksjonell fleksibilitet, full jobbsikkerhet, langsiktige relasjoner mellom bedriftens ledelse og ansatte, gode karrieremuligheter og høy lønn (Atkinson, 1985).

Ved endringer i markedssvingningene vil bruk av sekundær arbeidskraft virke som en buffer for kjernearbeidskraften. Disse er gjennom det sekundære arbeidsmarkedets numeriske fleksibilitet isolert mot markedssvingninger og opplever bare endringer i arbeidsoppgaver og ansvar (Nesheim, Garnæs og Nesheim, 2003). Ifølge Atkinson (1985) er gjøremålene som overføres til bedriftens sekundære arbeidsmarked hovedsakelig tydelig definerte arbeidsoppgaver. Den sekundære arbeidskraften trenger derfor ikke bedriftsspesifikk kompetanse eller lang opplæring for å utføre jobben sin (Olberg, 2003). Atkinson (1985) argumenterer for at bruk av det sekundære arbeidsmarkedet vil gi bedriftene større muligheter til å variere antall ansatte etter etterspørselen i markedet. Bakgrunnen er at den sekundære arbeidstokken er utbyttbar, lett å rekruttere og kan lett varieres. Arbeidsforholdene karakteriseres av kortvarige arbeidsforhold og løsere tilknytting mellom arbeiderne og bedriften (Olberg, 2003). Med bruk av sekundær arbeidskraft oppnår bedriftene også større muligheter

til oppsigelse av arbeidskraft uten konsekvenser for bedriftens overlevelse, og bedriftens arbeidskraftkostnader vil forskyves fra å være stabile til å bli variable (Atkinson, 1985).

**Figur 1. Atkinson (1985:16) modell av den fleksible bedrift**



Etter Atkinsons (1985) modell består den fleksible bedrift av en kjerne med høyt kvalifisert arbeidskraft i bedriftens interne arbeidsmarked, som er omringet av et sekundært arbeidsmarked med to grupper perifere arbeidere og arbeidere på eksterne kontrakter. Den første periferi-gruppen består av heltidsansatte med mindre jobbsikkerhet og dårligere karrieremuligheter enn kjernearbeidsstokken. Her tilbys de ansatte ikke karriere, men jobb som ikke krever bedriftsspesifikk kompetanse (Atkinson, 1985). Den andre periferi-gruppen representerer arbeidstakere som bedriften har knyttet seg til gjennom andre former enn faste ansettelser. Arbeiderne her har et kontraktsbasert ansettelsesforhold (Nesheim m.fl., 2003). Eksempler på slik arbeidskraft er midlertidige ansatte, deltidsansatte, tilkallingsvikarer og sesonghjelp (Atkinson, 1985).

Til slutt peker Atkinson (1985) på eksternalisering av oppgaver ved bortsetting av arbeid til ulike kontraktører som underentreprenører, innleie av arbeidskraft fra vikarbyrå, selvstendig næringsdrivende og tjenestebedrifter. Nesheim og Hersvik (1999) understreker at innleie av arbeidskraft egentlig er en mellomkontrakt mellom ansettelse og eksterne kontrakter. Bakgrunnen er at bedriften ved innleie ”kjøper retten til å disponere over arbeidstakeren for en viss periode” og ikke en spesifisert tjeneste og vare. Allikevel vil innleie representere eksternalisering av arbeid siden kompetansen knyttes til bedriften gjennom eksterne kontrakter og ikke via ansettelsesforhold (Nesheim m.fl., 2003). Ifølge Atkinson (1985) vil gjøremål som ikke er bedriftsspesifikke, for eksempel spesialiserte oppgaver og veldig vanlige jobber som rengjøring, være typiske arbeidsoppgaver bedriftene kan kjøpe fra eksterne aktører. Særlig kan bedriftene selv bestemme omfanget av og bruk av eksterne grupper og hovedsakelig tilbys de arbeid gjennom anbudskonkurranser eller på basis av nye kontrakter (Atkinson, 1985).

### **3.2.1 Kritikk av Atkinsons bedrift**

Atkinsons (1985) teori om den fleksible bedrift har blitt mye kritisert siden den ble utviklet. Spesielt har modellen møtt kritikk for dens uklare gyldighet, ideologiske overtoner og det konseptuelle grunnlaget for empirisk forskning (Nesheim, 2004). Trass i at Atkinson er en viktig referanse i arbeidslivsforskningen, betyr ikke det at modellen er av høy faglig verdi. Mye av oppmerksomheten rundt modellen kan trolig relateres til at den fanger opp tidstypiske trekk i arbeidslivet og at Atkinson var tidlig ut med å tematisere atypiske arbeidsforhold (Nesheim, 2004). Procter et.al (1994) hevder at modellen av den fleksible bedrift har møtt kritikk ved at den forstås som en idealtipe som i liten grad representerer den faktiske organiseringen av arbeidsstokken i bedrifter. Her har mye av kritikken handlet om sammenhengen mellom teori og virkelighet, der Atkinsons begreper er blitt kritisert for å være for enkle, dikotome motsetninger som tilslører en mer kompleks virkelighet (Olberg, 2003).

Modellen har også møtt kritikk ved at det empirisk sett ikke kan bevises at vi har fått en mer fleksibel organisering av arbeidslivet skapt av bedriftenes beviste ledelsesstrategier (Heiret, 2003b). Ifølge Procter et.al. (1994) har debatten handlet om hvorvidt bedriftenes arbeidskraftstrategier er bevisste strategier utformet av øverste ledelse og implementert i organisasjonen, men de argumenterer for at strategiene heller bør betraktes som utfallet av bevisste og ubevisste avgjørelser i virksomhetene. Spesielt har Atkinsons (1985) modell av den fleksible bedrift blitt kritisert for å være lite representativ for norsk arbeidsliv (Heiret, 2003b; Olsen og Torp, 1998; Nordrik og Bjerke, 2011). Blant annet understreker en undersøkelse av Institutt for Samfunns-



forskning i 1998 at den fleksible bedrift ikke var et kjennetegn ved det norske arbeidsliv, til tross for at alle Atkinsons fleksibilitetsformer var utbredt i Norge. Konklusjonen var at fenomener som midlertidige ansettelse, jobbrotasjon, flerfaglighet, resultatlønn, lokale forhandlinger og individuelle lønnsavtaler var vanlig, men ikke koblet sammen som en bevisst strategi for å skape den fleksible bedriften med økte skiller mellom periferi og kjernearbeidskraft (Heiret, 2003b; Olsen og Torp, 1998). Dette er imidlertid ikke et argument mot Procter et.al (1994) sitt argument om at strategiene kan ses som utfallet av praktiske avgjørelser for å tilpasse seg endringer i markedet.

Trass i kritikken, vil jeg derfor argumentere for at Atkinsons (1985) modell er anvendelig som metodisk verktøy til å analysere og forstå byggebedriftenes fleksible bemanningsstrategier og utnytting av østeuropeisk arbeidskraft i byggebransjen. Ifølge Atkinson og Gregory (1986) er modellen av den fleksible bedrift et analytisk verktøy for å forstå utviklingen som foregår. Atkinson (1985) påpeker at modellen kan beskrives som en forløper for bedrifters kommende organisering av arbeidskraften. Olberg (2003) fremhever at modeller av bedriftenes organisering av arbeidskraften ikke trenger å være en del av bevisste forandringer i virksomhetenes ledelsesstrategier for å være verdifulle (Olberg, 2003). For å tilpasse Atkinsons (1985) modell til norsk arbeidsliv, vil jeg ikke fokusere på bedriftenes bevisste forandringer i ledelsesstrategier, men på utfallet av byggefirmaenes bemanningsstrategier i det transnasjonale europeiske arbeidsmarkedet.

### **3.2.2 Atkinson og den fleksible bedrift i byggebransjen**

Nordrik og Stugu (2012) argumenterer for at Atkinsons modell beskriver virkeligheten ved flere områder i dagens arbeidsliv. Atkinsons modell er også, ifølge Ødegaard (2014), relevant for å studere norske arbeidsgiveres fleksible bemanningsstrategier i det utvidete uregulerte arbeidsmarkedet etter EUs østutvidelse i 2004. I det regulerte norske arbeidslivet og den norske modellen i arbeidslivet har særlig organiserte fagarbeidere hatt en sentral rolle. Gjennom partssamarbeid og utviklingen av bedriftsdemokratiet har norske arbeidsgivere plikt til å tilrettelegge for medvirkning, samtidig som ansatte er pliktige til å medvirke (Levin m.fl., 2012). Ved å satse bevisst på fast ansatte fagfolk for viktige bedriftsspesifikke oppgaver, har norske bedrifter fått ansvarlige ansatte med høy kompetanse og gode lønns- og arbeidsforhold ”på gulvet” i bedriftene (NOU, 2010:1). Norske fagarbeidere er daglig med på å utvikle egne arbeidsbetingelser og medvirker til fastsetting av mål, drift og utvikling i de firmaene som de jobber i. Arbeidsforholdene kjennetegnes også av funksjonell fleksibilitet, lite ledelseshierarki

og kommunikasjon begge veier mellom bedriftens ledelse og de ansatte (Levin m.fl., 2012). Basert på Atkinsons (1985) modell av fleksibel bedrift vil norske fagarbeidere, i tillegg til ingeniører og prosjektledere, være kjernearbeidskraften på arbeidsplassene i byggebransjen.

I løpet av de siste 20 årene har det norske arbeidslivet forandret seg. Moderniseringen av offentlig sektor har vært sterkt inspirert av ideer fra den markedsorienterte reformbølgen New Public Management (NPM)<sup>9</sup>, med virkemidler som økt fristilling av organisasjonene i forvaltningen, mål og resultatstyring og konkurranseutsetting av offentlig sektor (Christensen, Egeberg, Larsen, Lægreid og Roness, 2002). Offentlig sektor er blitt en viktig oppdragsgiver i byggebransjen. Også offentlige oppdrag i byggebransjen er underlagt EUs anbudsregler, slik at oppdragsgiveren som oftest velger det billigste og mest fordelaktige anbudet (Berge og Sønsterudbråten, 2011; Ødegaard, 2006). Slike anbudskonkurranser skaper ofte et klima preget av økonomisk press og tidspres som gir større rom for useriøse aktører, øker behovet for fleksibel arbeidskraft og resulterer i et jag etter billige tjenester (Arbeidstilsynet 2013; Friberg, Dølvik og Eldring, 2013). Dette kan bidra til kompliserte kontraktkjeder hvor hoved-entreprenøren, også gjennom anbudspraksiser, setter ut deler av arbeidet til underentreprenører, som igjen kan sette det videre til under-underentreprenører og så videre. Ekstra komplisert blir slike kontraktkjeder ved at mange underentreprenører ikke har egen arbeidskraft, men baserer seg på innleie (Arbeidstilsynet, 2013; Bråthen m.fl., 2012).

Markedspresset ved anbudskonkurranser kan også føre til at entreprenørene blir presset til å søke etter nye rekrutteringsstrategier av billig arbeidskraft. Etter liberaliseringen av midlertidig ansettelse og EU-utvidelsene i 2004 og 2007 har norske arbeidsgivere fått tilgang på store grupper med kvalifisert utenlandsk arbeidskraft og muligheter til å levere flere anbud (Dølvik m.fl., 2006). EUs utvidelser østover åpnet særlig opp for norsketablerte firmaer, som NUF-foretak, for utleie av østeuropeisk arbeidskraft (Ødegaard og Berge, 2010). Samtidig sikrer EUs tjenesteregler at utenlandske leverandører fritt kan medbringe egen arbeidskraft – utstasjonerte arbeidstakere – for å utføre oppdrag som anbud, underentrepriser<sup>10</sup>, arbeidsutleie og formidling av vikarer (Friberg, Dølvik og Eldring, 2013; NOU, 2012:2). Arbeids- og tjenesteinnvandringen etter EUs utvidelser østover har dermed gitt norske entreprenører vesentlig større tilgang på fleksibel arbeidskraft (Ødegaard, 2014). Følgelig er det blitt enklere for arbeidsgivere i

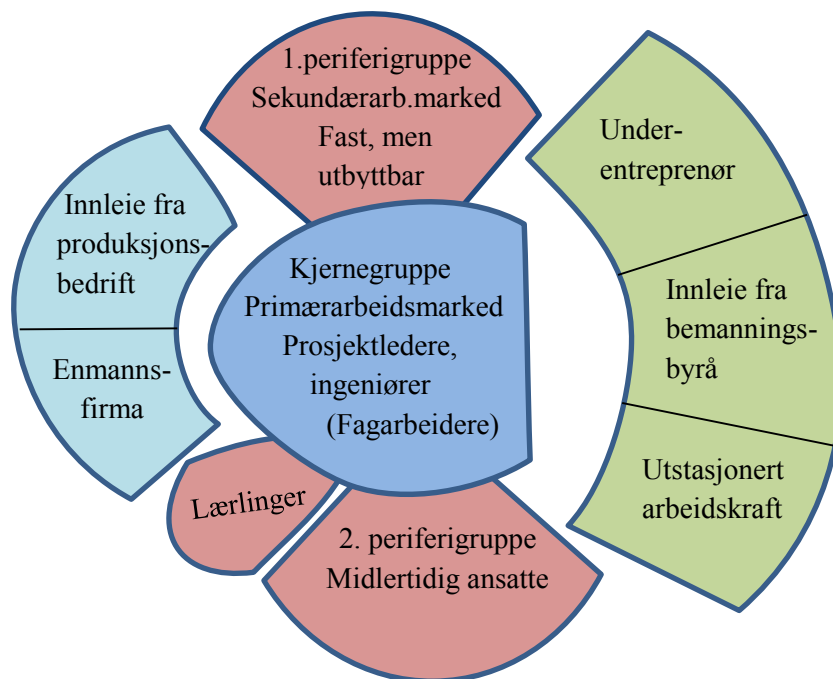
---

<sup>9</sup> New Public Management bygger både på ideer om ledelse og organisering hentet fra privat næringsliv og økonomisk på ideen om markeds konkurranse blant tilbydere og kunder (Hood, 1991).

<sup>10</sup> Underentreprise innebærer bortsetting av arbeid som bedriften definerer som egenproduksjon (Skjærvø, 2013).

byggebransjen å rekruttere arbeidskraft og tilpasse arbeidsstyrken etter behov. Nedenfor vil jeg derfor presentere en modell av en fleksibel byggebedrift tilpasset dagens arbeidsmarked i byggebransjen, basert på Atkinson (1985:15) modell.

**Figur 2. Den fleksible byggebedrift basert på Atkinsons (1985:15) modell**



I modellen overfor vises mulige fleksible bemanningsstrategier som byggefirmaer kan velge i dagens transnasjonale arbeidsmarked. For å øke fleksibiliteten i bemanningen kan entreprenørene anvende både gamle og nye former for fleksible arbeidskraftstrategier. Byggefirmaene kan rekruttere perifer arbeidskraft i form av utbyttbare faste ansatte med timelønn (1. periferigruppe), midlertidige ansettelse av hovedsakelig innleid arbeidskraft fra ordinære bemanningsselskaper som Adecco og Jobzone (2. periferigruppe) og lærlinger. Varierende behov for arbeidskraft kan også løses gjennom tradisjonell tilknytning av ekstern arbeidskraft som innleie av arbeidskraft fra andre byggebedrifter (innleie fra produksjonsbedrifter) og bruk av selvstendig næringsdrivende enmannsbedrifter (Ødegaard, 2014).

Opprinnelig har byggefirmaer betraktet fagarbeidere som virksomhetenes kjernearbeidskraft, og derfor brukt numerisk fleksibel arbeidskraft som buffer til å ta unna topper og sesongsvingninger i næringen (Bråthen, Ødegaard og Andersen, 2012). Tilgangen på en stor ”reservearbeidskraft” av billige utenlandske arbeidere etter EUs østutvidelse har resultert i at mange entreprenører har utviklet en ny praksis, der de anser ingeniørene som bedriftens

kjernearbeidskraft og definerer fagarbeidere bort fra bedriftens kjerne. Mange byggefirmaer anskaffer nå fagarbeidernes arbeidskraft gjennom nye bemanningsstrategier av numerisk fleksibel arbeidskraft. Resultatet er stor økning av nye former for ekstern tilknyttet arbeidskraft som kollektiv innleie av hele arbeidslag med østeuropeiske arbeidere fast ansatt i bemanningsforetak, underentreprenører med østeuropeisk arbeidskraft og utstasjonerte arbeidere<sup>11</sup> (Friberg, Dølvik og Eldring, 2013).

### **3.2.3 Byggebedriftenes nye fleksible bemanningsstrategier og fagbevegelsen**

Ifølge arbeidsmiljøloven § 14-9 er hovedregelen i det norske arbeidslivet at arbeidstakere skal ha fast tilknytning til sitt arbeidssted. I utgangspunktet vil fagbevegelsen, i henhold til lovgivningen, ha interesse i å sikre arbeidstakere fast tilknytning til bedriftene de arbeider i (Ødegaard, 2014). Organisering av arbeidskraft er uten tvil fagbevegelsens største virkemiddel for å motvirke og begrense utfordringer i arbeidslivet. Fleksible bedrifters muligheter til å bruke arbeidskraften slik de vil uten hensyn til ansvar, interesser og behov, er sterkt avhengig av hvordan fagorganiseringen er i bedriftene (Atkinson, 1985). Høy fagorganisering og velfungerende tariffavtaler vil gi fleksible byggefirmaer mindre muligheter til å bruke arbeidskraften slik de ønsker uten hensyn til norske arbeidslivsreguleringer og tradisjoner. Entreprenørenes nye, fleksible arbeidskraftstrategier som kompliserte kontraktkjeder med flere underentreprenører, høy grad av kollektiv innleie og utstasjonert arbeidskraft er dermed utfordrende for fagbevegelsen (Ødegaard og Berge, 2010).

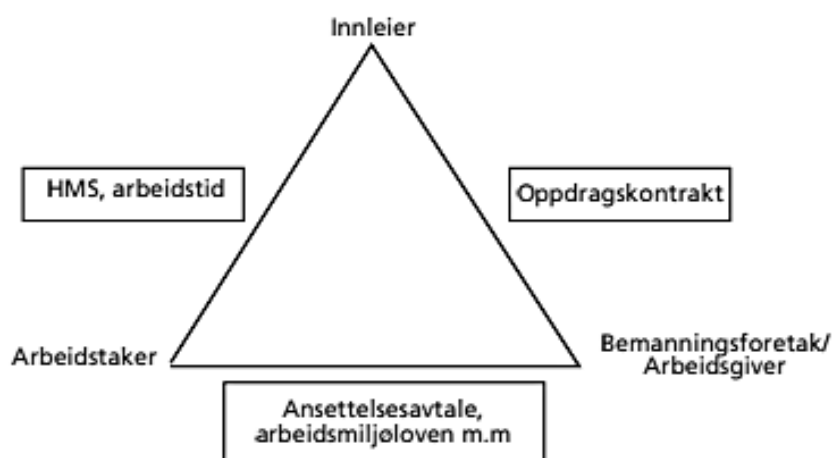
Den store økningen av fleksible bemanningsstrategier har også resultert i at hverdagen hos fagbevegelsen er blitt mer kompleks. Byggefirmaenes eksternalisering av arbeid gjennom outsourcing, underentrepriser og arbeidsleie medfører grunnleggende endringer i relasjonen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Som en konsekvens av at de er blitt ”tatt ut av” virksomhetens kjerne, opplever mange arbeidstakere en oppsplittelse av den tradisjonelle arbeidsgiverrollen ved at de må forholde seg til to organisasjoner, nemlig bedriften de er ansatt i og bedriften de arbeider i (Alsos og Jensen, 2013). For eksempel resulterer innleie av arbeidskraft fra bemanningsbyråer i et tredjepartsansettelsesforhold (se figur 3) der

---

<sup>11</sup> I EUs utstasjoneringsdirektiv (96/71/EC) defineres utsendte arbeidere som arbeidstakere som i et begrenset tidsrom utfører arbeid på territoriet til en annen medlemsstat enn den staten der vedkommende arbeider til vanlig. Forutsetningen er at det er et arbeidsforhold mellom utsendingsforetaket og arbeidstakeren i utsendingsperioden (Ot.prp. nr. 13, 1999-2000).

arbeidstakeren er ansatt hos bemanningsbyrået og arbeider under innleiefirmaets ledelse (Håkansson og Isidorsson, 2014). Ved slike ansettelsesforhold endres ansettelsesrelasjonen fundamentalt da bemanningsforetaket og oppdragsgiver deler ansvaret for den innleide. Bemanningsforetaket vil være arbeidsgiver og betale lønn og andre ytelser, mens innleier er ansvarlig for opplæring og HMS-forhold på arbeidsplassen (Alsos og Jensen, 2013). Partsforholdene ved denne trianguleringen kan illustreres slik:

**Figur 3. Illustrasjon av partsforholdene ved utleie av arbeidskraft fra bemanningsbyrå**



(Alsos og Jensen, 2013:11).

Ifølge Alsos og Jensen (2013) kan slike triangulære ansettelsesforhold resultere i uklare ansvarsforhold og øke risikoen for useriøse aktører. Ikke sjeldent forekommer det at verken bemanningsselskapet eller oppdragsgiveren tar ansvar fordi at de mener at det er den andre som skal gjøre det. Mange bemanningsselskaper praktiserer betingelser langt unna vanlig standard i norsk arbeidsliv. For eksempel operer flere bemanningsselskaper med ulovlige bestemmelser der arbeidstakerne blir snytt for lønn, overtidsbetaling og sykepenger ved sykdom, mangler skriftlig kontrakt og/eller blir truet med å få sparken på dagen (Friberg, 2013; Ødegaard og Berge, 2010). Byggebedriftenes fleksible tilknytningsformer av utenlandsk, billig arbeidskraft har dermed gjort det vanskeligere for fagbevegelsen å avdekke og kontrollere ulovligheter, samt å etterleve og håndtere regelverk (Eldring m.fl., 2011).

I analysen vil jeg undersøke fagbevegelsens opplevelse av og erfaringer med entreprenørenes bemanningsstrategier i det transnasjonale, uregulerte arbeidsmarked i byggebransjen.

Problemstillingen er: *Hvilke utfordringer fører byggebedriftenes bemanningsstrategier til i byggebransjen i dag, og hvordan forholder Fellesforbundet seg til disse utfordringene?*

# 4.0 Metodiske vurderinger

”Metoder og teorier er som språket i landet du bor i: Det er ingen bragd å kunne snakke det, men det er pinlig og upraktisk hvis du ikke kan det.”

— Mills (1959:121, egen oversettelse)

Gjennom hele forskningsprosessen, fra jeg gikk i gang med prosjektet og fram til det siste punktet ble satt, har jeg foretatt mange metodiske valg og vurderinger. Jeg visste tidlig at jeg ønsket å skrive en masteroppgave om utfordringer i det norske arbeidslivet. Grunnen er at temaet har vært mitt store interessefelt siden jeg begynte å studere. At jeg kommer fra et samfunnsengasjert hjem, og har hatt muligheter til å diskutere tematikken med foreldrene mine som er engasjert i fagbevegelsen (EL og IT-forbundet), har også innvirket i valget mitt. Det vil være naivt å tro at denne bakgrunnen og mitt samfunnsmessige syn ikke har påvirket forforståelsen jeg brakte med meg inn i forskningsprosjektet og de metodiske vurderingene som jeg, bevisst og ubevisst, har gjort underveis.

Ifølge Nilssen (2012) er kvalitativ forskning avhengig av forskerens innsikt, analytiske ferdigheter og dyktighet gjennom hele forskningsprosessen. For å vise en metodisk transparens som er nødvendig for å oppnå troverdige resultater, vil jeg i dette kapitlet redegjøre grundig for de metodiske valgene som er gjort (Tjora, 2010). Gjennom detaljerte beskrivelser av forhold som kan ha påvirket forskningen min, er hensikten å gi leseren gode muligheter til å vurdere studiens kvalitet og forskningsresultatene troverdighet. Jeg vil derfor greie detaljert ut om studiens forskningsdesign og de metodiske valgene og vurderingene som er gjort i forbindelse med oppgavens forskningsprosess.

## 4.1 Tilnærming, utvikling av problemstilling og valg av forskningsmetode

Ifølge Friberg, Dølvik og Eldring (2013) kan EU-utvidelsene i 2004 og 2007 beskrives som et stort internasjonalt, sosialt og økonomisk eksperiment som resulterte i en av de største folkeforflytningene i Europa etter andre verdenskrig. Jeg gikk inn i denne studien med en forforståelse om at arbeidsinnvandringen fra østeuropeiske lavkostland medførte økt sosial dumping og useriøsitet i det norske arbeidslivet, slik at mange østeuropeiske arbeidsinnvandrere opplevde dårlige lønns- og arbeidsforhold og at de opparbeidede rettighetene i arbeidslivet var under press. Basert på dette, bestemte jeg meg for at oppgaven min skulle ha et arbeidslivsperspektiv og ikke et migrasjonsperspektiv. Fokuset mitt ble derfor rettet mot

arbeidslivets mekanismer og hvordan den østeuropeiske arbeidsinnvandringen endrer betingelsene for arbeidslivets virkemåte, i stedet for arbeidsinnvandrerne migrasjonsbeslutninger og tilpasninger til det norske samfunnet (Friberg, Dølvik og Eldring, 2013).

I kjølvannet av EU-utvidelsen i 2004 har det vært flere oppslag i media om sosial dumping som viser grov utnyttelse av østeuropeiske arbeidsinnvandrere (for eksempel Holm, Gedde-Dahl og Valvik, 2008). Siden det er 10 år siden EUs utvidelse østover, ville jeg undersøke hvordan utfordringene med østeuropeisk arbeidsinnvandring er i dagens arbeidsmarked. Denne innfallsvinkelen krever en bredere tilnærming av den eksisterende kunnskapen om omfanget av og utviklingen i arbeidsinnvandringens konsekvenser for norsk arbeidsliv. Det er vanskelig å tallfeste omfanget av useriøsitet og sosial dumping i arbeidslivet (Ødegaard og Berge, 2010), og problematisk å få et helhetlig bilde av arbeidsmigrasjon basert på administrative kilder, tall og statistikk, særlig på grunn av betydelig underrapportering og uregistrert arbeid i lovens gråsoner (Friberg, Dølvik og Eldring, 2013). Det foreligger også lite kunnskap om arbeidsmigranternes lønns- og arbeidsvilkår (NOU, 2012:2) og arbeidsinnvandringens konsekvenser for norsk arbeidsliv er bare blitt studert i sine innledende faser (Friberg, Dølvik og Eldring, 2013).

På grunn av disse årsakene har jeg valgt å søke etter tre typer tilfang for informasjon i prosjektet mitt. Fra historiske kilder har jeg vært på jakt etter kunnskap om formingen av norske arbeidslivsforhold og framveksten av den norske arbeidslivsmodellen. Fra tidligere forskning og utredninger har jeg lett etter informasjon om EUs markedsliberale politikk, EU-utvidelsene i 2004 og 2007, arbeidsmigrasjonen fra Øst-Europa og hvilke effekter dette har på norsk arbeidsliv. Til sist har jeg søkt kunnskap fra fagbevegelsen om dagens utfordringer med østeuropeisk arbeidsinnvandring og de iverksatte tiltakene for å motvirke sosial dumping, lavlønnskonkurranse og useriøsitet i arbeidslivet.

*I kapittel 2: Det norske arbeidslivet og EU* presenterer jeg oppgavens kontekst gjennom å studere historiske kilder om det norske arbeidslivet og utforske bakteppet i tidligere forskning og utredninger; det vil si bakgrunnen i EUs politikk og dens konsekvenser for norsk arbeidsliv. Det tok ikke lang tid fra jeg begynte å søke etter kunnskap om arbeidsmigrasjonen fra østeuropeiske lavkostland, til jeg innså nødvendigheten av å forstå drivkreftene bak det markedsliberale europeiske arbeidsmarkedet og hvilke effekter dette har på norsk arbeidsliv. Behovet ble også forsterket av at både utviklingen i EU og EU-retten (Laval-kvartetten) og tilstrømmingen av østeuropeisk arbeidskraft har satt det norske arbeidslivet under betydelig



press (Eldring og Friberg, 2013). Dermed måtte jeg innhente informasjon om grunnelementene i det regulerte norske arbeidslivet og forstå hovedprinsippene i den norske arbeidslivsmodellen, for å finne ut av hvordan EUs politikk har satt det norske arbeidslivet under press.

Å forske på historiske kilder, tidligere forskning og utredninger om det norske arbeidslivet, EU og den østeuropeiske arbeidsinnvandringen har vært tidkrevende og arbeidsomt. Dette skyldes hovedsakelig at temaet er omfattende å sette seg inn i. At mye av forskningen om østeuropeisk arbeidsinnvandring er avgrenset og problemorientert oppdragsforskning (Friberg, Dølvik og Eldring, 2013), gjorde også arbeidet vanskeligere. Utarbeidingen av oppgavens kontekst kan dermed ses på som et puslespill, hvor det har vært nødvendig å få plassert alle brikkene på riktig plass for å forstå helhetsbildet av EUs politikk og europeiseringen av norsk arbeidsliv. Hensikten med kapitlet er også todelt. Jeg vil både tydeliggjøre hvordan EUs politikk i dag, via Lisboa-strategien og avreguleringen av det europeiske arbeidsmarkedet, er annerledes enn EUs politikk tidligere og skape et grunnlag for å forstå hvordan det uregulerte arbeidsmarkedet og kollektiv innleie av billig, østeuropeisk arbeidskraft fra bemanningsbyråer er blitt en realitet i Norge. Denne konteksten mener jeg er viktig for å studere arbeidsinnvandringens konsekvenser for norsk arbeidsliv i dag.

#### **4.1.1 Forskningens design: Oppgavens case, utvalg og forskningsmetode**

For å analysere dagens arbeidslivsutfordringer med østeuropeisk arbeidsmigrasjon, har jeg valgt å forske på fagbevegelsens erfaringer med og håndtering av utfordringer knyttet til østeuropeisk arbeidsmigrasjon. Tilnærmingen er valgt av flere årsaker. For det første har arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa resultert i nye problemstillinger for fagbevegelsen. Jeg anså det derfor slik at dette var en tematikk som interesserte fagbevegelsen slik at de ønsket å delta i prosjektet mitt. Dessuten utelukket jeg raskt å undersøke arbeidsinnvandrerens egne erfaringer med norsk arbeidsliv. Årsaken er at arbeidsinnvandrere er ei vanskelig gruppe å forske på. For eksempel er det krevende å få tilgang til arbeidsplasser og bedrifter. Mange arbeidsinnvandrere er også redde for å fortelle om egne arbeidsforhold siden de risikerer å bli sendt hjem dersom de gjør noe som arbeidsgiveren ikke liker (Friberg, Dølvik og Eldring, 2013; Ødegaard og Berge, 2010).

Ettersom omfanget av østeuropeisk arbeidskraft, arbeidsinnvandrerens tilknytningsformer til virksomhetene og konsekvensene av dette varierer mellom ulike bransjer (Ødegaard, 2014), er enkelte næringer og forbund i fagbevegelsen mer berørt av østeuropeisk arbeidsinnvandring

enn andre. Byggebransjen er blitt valgt som case fordi næringen opplever mangslungent bruk av østeuropeisk arbeidskraft og betydelige utfordringer med useriøsitet og sosial dumping. Fellesforbundet er blitt valgt fordi det er det forbundet som representerer og organiserer arbeidstakere i byggebransjen.

Ifølge Kvale og Brinkmann (2009) vil forskeren gjennom kvalitative intervjustudier kunne studere andre menneskers livsverden og undersøke hvilke tanker og meninger de har om en bestemt sak. For å analysere Fellesforbundets opplevelse av utfordringene knyttet til østeuropeisk arbeidsmigrasjon i byggebransjen, er kvalitative dybdeintervjuer derfor valgt som forskningsmetode. Gjennom slike intervjuer har jeg fått tilgang til fem arbeidsplassstillitsvalgte, to representanter på lokalt nivå (fagforeningsnivå) og tre representanter sentralt i forbundet sine holdninger, opplevelser og erfaringer med tematikken (Kvale og Brinkmann, 2009). Informantene i utvalget mitt kommer fra to forskjellige regioner. De fem arbeidsplass-tillitsvalgte er lokalisert i Trøndelag, mens resten av representantene har tilhørighet i Oslo. Dette utvalget har gitt meg muligheter til å analysere og sammenligne forholdene i Trøndelag, som har vært skjermet for store konsekvenser, med Oslo, hvor utfordringene har vært så omfattende at de er beskrevet som ”vill vest” (Stokka, Andersland og Carlsen, 2009).

Jeg begynte prosjektet mitt med å undersøke hvordan Fellesforbundet forstår og håndterer dagens utfordringer med østeuropeisk arbeidsmigrasjon i byggebransjen. Etter intervjuene var gjennomført, endret jeg fokus<sup>12</sup> til å studere det arbeidsmarkedet som informantene mine fortalte om. Målet med studiet mitt er dermed å studere utfordringene med byggefirmaenes nye bemanningsstrategier i det europeiske frie arbeidsmarkedet, hvordan det regulerte norske arbeidslivet trues av denne bemanningsindustrien og hvordan Fellesforbundet forholder seg til disse utfordringene. Ifølge Friberg, Dølvik og Eldring (2013) er dette en tematikk som i liten grad er blitt studert og som det derfor er et behov for mer forskning på. Den nye arbeidsmigrasjonen har også medført et behov for sosiologiske studier om bedriftenes rekrutteringsstrategier og kompetanseutvikling, og om arbeidsorganiseringen av arbeidsinnvandrere i bedriftene. Dessuten etterspørres studier av hvilke konsekvenser den østeuropeiske arbeidsmigrasjonen har for medvirkning, bedriftsdemokrati, arbeidsmiljø og arbeidsforhold (Friberg, Dølvik og Eldring, 2013). Alt dette er tematikk som jeg, direkte eller indirekte, belyser her.

---

<sup>12</sup> Dette beskrives nærmere i *kapittel 4.2.5 Behandling av datamaterialet og analyseprosessen*

## **4.2 Intervjuprosessen**

Nilssen (2012:29) skriver at det finnes få eller ingen oppskrifter for gjennomføring av kvalitative studier, bare gode råd og ideer og noen prinsipper for etikk og troverdighet som må følges. I dette kapitlet vil jeg derfor beskrive mine metodiske valg og vurderinger før intervjuene, under intervjuene og i analyseprosessen etter at intervjuene var gjennomført.

### **4.2.1 Utvalgsriterier og rekruttering av informanter**

For å studere Fellesforbundets holdninger og strategier til dagens arbeidslivsutfordringer ved migrasjonen fra østeuropeiske lavkostland, begynte jeg prosjektet med en eksplorerende tilnærming. Jeg ville finne ut av hvordan Fellesforbundet opplevde dagens utfordringer med østeuropeisk arbeidsinnvandring og sosial dumping, innleie, språk, kultur, HMS og lønns- og arbeidsvilkår, og studere deres erfaringer med de iverksatte strategiene og tiltakene. Fordi systematiske kartlegginger av arbeidsinnvandrene vilkår og posisjon i norsk arbeidsliv bare er gjennomført i Oslo (Friberg, Dølvik og Eldring, 2013), ønsket jeg innblikk i hvordan situasjonen var utenfor Oslo. Til sist ville jeg undersøke om det var forskjeller mellom erfaringene til tillitsvalgte som jevnlig møtte utfordringene i praksis sammenlignet med erfaringene til representanter på forbundsnivå. Basert på disse kriteriene, valgte jeg et strategisk utvalg der informantene skulle ha relevante egenskaper og kvalifikasjoner (Thagaard, 2003). Mitt første premiss for valg av informanter var at de måtte være fra Fellesforbundet, ha kunnskap om utfordringer ved østeuropeisk arbeidsinnvandring og jobbe med slike problemstillinger. Jeg ville også intervjuer både arbeidsplass tillitsvalgte og representanter på sentralt og lokalt nivå i Fellesforbundet. Etersom jeg selv er bosatt i Trondheim, ønsket jeg av praktiske årsaker at arbeidsplass tillitsvalgte skulle være tillitsvalgte i trønderske byggefirmaer med innslag av østeuropeisk arbeidsmigrasjon. For representantene sentralt og lokalt var det ikke så nøye om de var politisk valgt (tillitsvalgte) eller ansatt i Fellesforbundet, så lenge de hadde kompetanse om østeuropeisk arbeidsmigrasjon og tilhørighet i Oslo.

Jeg begynte prosessen med å rekruttere informanter etter at jeg hadde klargjort mine utvalgsriterier. I begynnelsen var jeg usikker på hvordan jeg skulle gå fram for å skaffe informanter. Jeg visste ikke hvor jeg skulle henvende meg for å få tak i arbeidsplass tillitsvalgte eller hvem som var relevant å kontakte lokalt og sentralt i Fellesforbundet. I denne perioden hadde Norsk Arbeidslivsforum et temamøte på Dragvoll med temaet ”Innleie av utenlandsk arbeidskraft- en trussel for den norske modellen?”. I tillegg til å være et faglig relevant og interessant seminar for denne studien, pratet jeg med en representant fra Fellesforbundet som

etter hvert gav meg kontaktinformasjon til tillitsvalgte jeg kunne snakke med. Selv om denne kontakten ikke ledet fram til noe intervju, var det godt å komme i gang med rekrutteringsprosessen.

For å rekruttere informanter valgte jeg å engasjere ulike representanter i Fellesforbundet. Med mål om å rekruttere arbeidsplassstillitsvalgte, kontaktet jeg flere ledere ved ulike bygningsavdelinger i Fellesforbundet i Nord- og Sør-Trøndelag. Ved å ringe rundt fikk jeg avdekket hvilke områder i Trøndelag som *ikke* hadde bedrifter med innslag av østeuropeisk arbeidskraft, og som derfor var uaktuelle for prosjektet mitt. En av lederne jeg snakket med skulle ta kontakt med flere tillitsvalgte, og noen dager senere fikk jeg tilsendt en e-post med kontaktinformasjon til fire arbeidsplassstillitsvalgte. Jeg kontaktet disse fire arbeidsplassstillitsvalgte via e-post. Der presenterte jeg prosjektet mitt og informerte om forskningens etiske retningslinjer (se vedlegg 1). Alle fire arbeidsplassstillitsvalgte takket ja til å delta. I løpet av de første 14 dagene i juni 2013 fikk jeg gjennomført fire intervjuer med arbeidsplassstillitsvalgte i bedrifter med innslag av østeuropeisk arbeidsinnvandring.

Jeg var usikker på hvordan jeg skulle gå fram for å få tak i informanter lokalt og sentralt i Fellesforbundet. Jeg sendte derfor e-post til Fellesforbundets Distriktskontor i Nord-Trøndelag. Her presenterte jeg forskningsprosjektet mitt og spurte etter anbefalinger om hvem jeg kunne intervju sentralt i Fellesforbundet. Kort tid etterpå mottok jeg en e-post med tips om relevante informanter. Jeg rakk imidlertid ikke å kontakte disse personene. Grunnen er at jeg dagen etter mottok e-post fra Fellesforbundets samfunnspolitiske avdeling med tilbud om hjelp for å finne relevante informanter. I samme periode som jeg kontaktet Distriktskontoret i Nord-Trøndelag, hadde jeg sendt en e-post om prosjektet mitt til Fellesforbundets offisielle e-postadresse. Vi avtalte et telefonmøte og gjennom dette møtet fikk jeg kontaktinformasjon til to representanter med sentrale verv i Fellesforbundet og en representant lokalt fra en fagforening i Oslo. Jeg ringte disse personene og fikk avtalt intervju med alle tre uken etterpå. På grunn av at jeg måtte fly fra Trondheim til Oslo for å gjennomføre intervjuene, var det svært praktisk at alle tre hadde mulighet til å delta på samme dag. Da jeg møtte opp på kontoret til den lokale fagforeningsrepresentanten for å intervju han, mottok jeg også spørsmål om jeg hadde tid til to intervjuer. Årsaken var at han hadde rekruttert en informant til. I løpet av en lang julidag i Oslo, oppnådde jeg dermed til sammen å gjennomføre fire intervjuer: 2 intervjuer med representanter på sentralt nivå og 2 intervjuer med representanter på lokalt nivå i Fellesforbundet.

Å rekruttere informanter var en tidkrevende prosess, da mange av aktørene jeg hadde kontakt med var travle, både før sommerferien og etterpå. Jeg sendte ut e-post med forespørsel om å delta på prosjektet mitt (se vedlegg 1) til flere arbeidsplassstillitsvalgte uten at jeg fikk noe svar tilbake. For å få rekruttert flere informanter, brukte jeg derfor snøballeffekten ved å få tips fra informanter jeg allerede var i kontakt med (Tjora, 2010). På slutten av det ene intervjuet ble jeg anbefalt å kontakte en representant sentralt i Fellesforbundet, mens jeg valgte å spørre en av informantene på forbundsnivå etter forslag om relevante arbeidsplassstillitsvalgte. Fra disse to informantene mottok jeg kontaktinformasjon til en representant sentralt og en arbeidsplassstillitsvalgt. Jeg sendte e-post med forespørsel om å delta på prosjektet mitt (se vedlegg 1) til representanten sentralt. Personen ønsket å stille til intervju og orienterte om en snarlig tur til Trøndelag. Intervjuet ble dermed gjennomført uken etterpå i Trondheim. Den siste informanten rekrutterte jeg gjennom en telefonsamtale, der jeg både informerte om prosjektet og spurte den arbeidsplassstillitsvalgte om han ville delta. Informanten takket ja og det siste intervjuet ble gjennomført i midten av september 2013.

#### **4.2.2 Utvalget slik det ble**

Jeg rekrutterte til sammen 10 informanter til prosjektet mitt. Selv om jeg i utgangspunktet hadde regnet med å intervju 10-12 personer, avsluttet jeg intervjuprosessen etter 10 intervjuer. Grunnen er at jeg opplevde et metningspunkt (Thagaard, 2003). Det vil si at informantene stort sett fokuserte på de samme utfordringene knyttet til østeuropeisk arbeidsmigrasjon, slik at det i stor grad var de samme mønstrene som gjentok seg. Siden intervjuene mine også varte fra 67 minutter til 97 minutter og produserte til sammen cirka 220 sider med transkripsjoner, anså jeg 10 intervjuer som tilstrekkelig for prosjektet mitt.

Alle informantene mine har arbeidsbakgrunn i byggebransjen. Mange av informantene har også flere verv og lang fartstid i fagbevegelsen. Alle arbeidsplassstillitsvalgte er tillitsvalgte i store entreprenørselskaper som leverer tjenester i både offentlig og privat sektor. Av etiske hensyn har jeg valgt å anonymisere firmaene som informantene mine er arbeidsplassstillitsvalgte i. I analysen vil det heller ikke fremgå hvilke bedrifter informantene mine er tillitsvalgte i. Jeg har også valgt å anonymisere alle informantene gjennom å tildele fiktive navn. For å sikre anonymiteten er alle informantene, uansett kjønn, tildelt guttenavn. Med hensikt om å gjøre oppgaven enklere å lese er alle arbeidsplassstillitsvalgte blitt tildelt navn på A, alle representantene på lokalt nivå har fått navn på L og alle representantene sentralt i

Fellesforbundet har fått navn på S. Jeg har valgt å presentere en oversikt over alle intervjuene i kronologisk rekkefølge i tabell 1 (se under).

**Tabell 1. Oversikt over informantene**

Intervju rekkefølge	Verv/stilling	Firma	Tilholdssted	Navn	Antall år med verv
1	Arbeidsplassstillitsvalgt 1	Firma 1	Trøndelag	Anders	3
2	Arbeidsplassstillitsvalgt 2	Firma 1	Trøndelag	Arne	12
3	Arbeidsplassstillitsvalgt 3	Firma 2	Trøndelag	Aslak	3
4	Arbeidsplassstillitsvalgt 4	Firma 3	Trøndelag	Aleksander	2
5	Sentralt 1		Oslo	Svein	7
6	Sentralt 2		Oslo	Sigurd	14
7	Lokalt 1, fagforeningsnivå		Oslo	Ludvik	25
8	Lokalt 2, fagforeningsnivå		Oslo	Leif	21
9	Sentralt 3		Oslo	Ståle	8
10	Arbeidsplassstillitsvalgt 5	Firma 4	Trøndelag	Arthur	9

#### 4.2.3 Utforming av intervjuguide

Før jeg gikk i gang med intervjuene utformet jeg en relativt detaljert intervjuguide (se vedlegg 2) med hovedsakelig ferdig formulerte åpne spørsmål (Ringdal, 2007:217). Intervjuguiden ble strukturert etter Tjoras (2010) anbefalinger om at spørsmål som krever mindre refleksjoner bør være oppvarmings- og avslutningsspørsmål, mens intervjuets hoveddel bør bestå av refleksjonsspørsmål. Jeg begynte intervjuguiden med innledende spørsmål om informantens verv og engasjementsperiode og avsluttet med avrundings spørsmål som oppfordret informantene til å tilføye ekstra informasjon eller utdype tidligere svar. Resten av spørsmålene ble gruppert under kategoriene ”Innledende spørsmål om byggebransjen og arbeidsinnvandrere”, ”Østeuropeiske arbeidere i praksis”, ”Utfordringer ved østeuropeiske arbeidsinnvandrere” og ”Strategier og tiltak”. Fordi jeg søkte informasjon fra arbeidsplassstillitsvalgte om spesifikke forhold fra bedriftene de var tillitsvalgte i og kunnskap fra representantene på forbundsnivå om forholdene generelt i bransjen, ble spørsmålene differensiert etter hvem jeg ønsket å stille spørsmålene til. Av den grunn er spørsmålene i intervjuguiden også kategorisert

etter hva jeg ønsket å spørre arbeidsplassstillitsvalgte, representantene lokalt og sentralt i Fellesforbundet og begge informantgruppene om.

For å kunne stille informantene relevante spørsmål under intervjuene, måtte jeg ha god oversikt over feltet. I tillegg til at jeg søkte etter informasjon fra tidligere forskning og utredninger om EU-utvidelsen og utfordringene ved østeuropeisk arbeidsmigrasjon, ønsket jeg forkunnskap om de problemstillingene fagbevegelsen er opptatte av. Jeg valgte derfor å lese om fagbevegelsens opplevelse av disse utfordringene i media, publikasjoner fra Manifest Analyse, utgivelser fra LO, i Frifagbevegelse og i Magasinet, Fellesforbundets fagblad. På dette grunnlaget ble spørsmålene i intervjuguiden formulert. Jeg sendte intervjuguiden til veilederen min for vurdering før jeg gikk i gang med intervjuene. Foruten små justeringer som jeg etterfulgte, bemerket veilederen at jeg trolig under intervjuene ville få svar på de siste spørsmålene før jeg kom dit i intervjuguiden. Dette opplevde jeg allerede under det første intervjuet. Ved resten av intervjuene har jeg derfor anvendt intervjuguiden som et støttedokument i form av huskeliste og ramme for intervjuene (Rapley, 2004).

#### **4.2.4 Gjennomføring av intervjuene**

Informantene fikk i stor grad bestemme selv når og hvor intervjuene skulle finne sted. Alle intervjuene er derfor blitt gjennomført i arbeidstiden på informantenes arbeidssted. Ifølge Repstad (2007) kan stedsvalget avgjøre om et intervju blir vellykket eller ikke. Å utføre intervjuer i kjente lokaler hvor informantene føler seg hjemme, kan være positivt både for aktørene som blir intervjuet og forskeren som intervjuer. Det var gunstig å foreta intervjuer på informantenes arbeidssted, siden det bidro til å gi intervjuene trygge rammer og en avslappet atmosfære. Samtidig sikret dette oppmøte på intervjuene og jeg fikk også innblikk i informantenes arbeidshverdag. Flesteparten av intervjuene ble gjennomført på informantenes kontor eller ved forhåndsreservert møterom på informantenes arbeidsplass. To av intervjuene ble derimot utført i arbeidsbrakke ute på byggeplass. Dette ga meg perspektiv på hvordan forholdene er ute på en byggeplass.

I forkant av samtalene med informantene reflekterte jeg rundt egen opptreden under intervjuene. Ettersom intervjuets kvalitet i stor grad hviler på tilliten som opparbeides mellom forskeren og informanten under samtalen (Tjora, 2010), reflekterte jeg over hvordan min framtoning og væremåte, tilsiktet eller utilsiktet, ville påvirke informantene og deres svar. Jeg bestemte meg for noen retningslinjer som jeg ville følge under intervjuene. For å unngå at mine

meninger om temaet og mitt politiske syn skulle påvirke informantenes svar, ønsket jeg å opptre mest mulig nøytralt. Jeg valgte derfor å komme med egne synspunkter om temaet og diskutere politikk først etter at intervjuet var overstått og lydopptakeren var skrudd av. Dessuten var jeg bevisst på at antrekket mitt under intervjuene skulle være nøytralt. På forhånd reflekterte jeg også over hvordan jeg skulle presentere prosjektet mitt under intervjuene og hva jeg forventet fra informantene. Fra informantene lokalt og sentralt i Fellesforbundet ønsket jeg ikke å få forberedte svar preget av organisasjonens offisielle syn (Repstad, 2007:93), men informantenes spontane og ærlige svar. I intervjuene med arbeidsplassstillitsvalgte var jeg nøye med å presisere at intervjuets formål kun var å oppnå innsikt i deres erfaringer fra ”feltet”, og ikke vurdere hvorvidt de gjorde en god eller dårlig jobb eller om bedriftenes handlinger var riktig eller galt. Gjennom å være bevisst på disse forholdene før intervjuene, mener jeg at jeg oppnådde bedre relasjoner til informantene og unngikk situasjoner hvor informantene holdt tilbake informasjon eller vegret seg for å dele av erfaringene sine.

Alle intervjuene ble innledet med en muntlig presentasjon av prosjektet mitt og etiske retningslinjer for forskning<sup>13</sup>. Jeg spurte informantene om å få bruke lydopptaker under intervjuene, noe alle forskningsdeltakerne samtykket til. Dessuten forsikret jeg informantene om at de ville bli anonymisert og at undersøkelsen var frivillig, slik at de kunne trekke seg eller unnlate å besvare spørsmål hvis de ønsket. Jeg informerte om at opptakene fra lydopptakeren ble slettet etter prosjektets slutt og at ingen andre ville få innsyn i det innsamlede datamaterialet. Ettersom to informanter ble rekruttert etter anbefalinger fra andre deltakere og noen av informantene visste om andre forskningsdeltakere fordi de selv hadde snakket sammen, var jeg nøye med å understreke at det som ble sagt under intervjuene var konfidensielt. Alle informantene signerte også samtykkeskjema (Se vedlegg 3) før intervjuene gikk i gang.

Jeg valgte å bruke mobiltelefonen som diktafon under alle intervjuene. Ingen av informantene ga uttrykk for at de hadde noe imot at jeg tok opp intervjuet på mobilen eller virket synlig berørt av det. At jeg brukte mobiltelefonen som lydopptaker, bidro til å gi intervjuene et mindre formelt preg og medførte mindre oppmerksomhet rettet mot lydopptakeren. Jeg valgte også å holde lav profil med opptakeren, slik at den ikke skulle påvirke interaksjonen mellom meg og informantene (Thagaard, 2003:96). Ved å bruke lydopptaker, fikk jeg mulighet til å konsentrere meg om intervjuene, stille oppfølgingsspørsmål og fokusere på god kommunikasjon med forskningsdeltakerne. Jeg hadde med meg notatbok under alle intervjuene, men den ble ikke

---

<sup>13</sup> Prosjektet mitt er også meldt inn og godkjent av NSD (Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste).



brukt. Derimot tok jeg noen stikkord på intervjuguiden når jeg kom på ting underveis som jeg ønsket å spørre om senere i intervjuet, eller ved senere intervjuer.

Det første intervjuet var med en arbeidsplassstillitsvalgt i ei arbeidsbrakke ute på byggeplass. Jeg var veldig spent før intervjuet og informanten fortalte at han aldri hadde blitt intervjuet før. Dette intervjuet fulgte i stor grad spørsmålsrekkefølgen på intervjuguiden. Fra informanten mottok jeg utfyllende svar på spørsmålene, fikk bekreftelse på at jeg var godt faglig forberedt på feltet og tilbakemelding på at spørsmålene var relevante. Likevel merket jeg at informanten snakket om utfordringer og iverksatte tiltak og strategier samtidig. Mange av spørsmålene om Fellesforbundets strategier og tiltak ble dermed besvart før vi kom dit på spørreskjemaet. Jeg passet på å stille spørsmål om de emnene som informanten ikke hadde snakket om, og bestemte meg til senere intervjuer at intervjuene i større grad skulle følge informantenes tankerekker og være mer samtalebasert.

Allerede ved neste intervju frigjorde jeg meg mer fra intervjuguiden og tok heller tak i de temaene som informanten snakket om for å føre intervjuet videre. Etter hvert som jeg ble mer trygg i rollen som intervjuer, endte intervjuene med at jeg først lot informanten prate fritt om sine erfaringer knyttet til utfordringene ved østeuropeisk arbeidsinnvandring, og så spurte jeg etterpå om de temaene som informanten ikke hadde snakket om. Dette mener jeg har vært en fordel siden alle informantene var snakkesalige og gav uttrykk for at temaet engasjerte dem. Ved å la informantene prate fritt, og slik gi dem større muligheter til å komme med eksempler, digresjoner og historier uavhengig av mine spørsmål, oppnådde jeg informasjon jeg ellers ikke ville ha fått. Dette resulterte i et rikere datamateriale basert på de temaene som informantene var opptatte av, noe som også var hensikten med intervjuene. Særlig fungerte dette bra fordi de fleste av informantene mine hadde blitt intervjuet før, og var dermed komfortabel i intervjusituasjonen.

Å gjennomføre fire intervjuer på en dag var strevsomt. Jeg fløy tidlig om morgenen fra Trondheim til Oslo og begynte å intervju klokken 09.00 om morgenen. Det siste intervjuet var ferdig klokken 16.00. Utfordringen var hovedsakelig å være konsentrert gjennom alle intervjuene. Etter hvert ble det også vanskelig å skille mellom hva hver informant fortalte under hvert intervju. Spesielt var dette utfordrende under det siste intervjuet. Her måtte jeg ha pause midt i intervjuet for å opprettholde konsentrasjonen. Jeg hadde imidlertid forberedt informantene på forhånd at jeg skulle gjennomføre fire intervjuer på en dag. De tok hensyn til at jeg hadde så mange intervjuer på en dag, og stilte med kaffe, lunsj og fagbøker som jeg fikk

med meg hjem. Jeg var bekymret for at det å gjennomføre fire intervjuer på en dag skulle forringe kvaliteten på intervjuene. Under transkriberingen av disse intervjuene merket jeg at kvaliteten på intervjuene var gode og ikke skilte seg fra andre intervjuer.

I forkant av intervjuene var jeg usikker på om det ville oppstå kulturelle utfordringer i mitt møte med informantene. Under intervjuene erfarte jeg at informantene syntes det var lettere å besvare spørsmål om utfordringer enn spørsmål om strategier og tiltak. Særlig ble dette tydelig under et intervju med en arbeidsplassstillitsvalgt. Ved to tilfeller ble spørsmålene jeg stilte tolket feilaktig, der informanten snakket om bedriftens strategier knyttet til utenlandsk arbeidskraft i stedet for informantens opplevelse av hvordan strategiene og tiltakene fungerte i bedriften. I disse tilfellene valgte jeg å la informanten fortelle om bedriftens strategier, før jeg spurte mer presist om opplevelsen av iverksatte strategier og tiltak knyttet til utenlandsk arbeidskraft (se intervjuguiden i vedlegg 2). Dermed endte jeg opp med å få svar på begge deler, og i praksis et rikere datamateriale. På forhånd hadde jeg vært usikker på om informantene ville bruke faglige termer og en ”tillitsvalgt-sjargong” som jeg ikke behersket, men det erfarte jeg ikke under intervjuene. Jeg opplevde heller ikke at informantene overdrev beskrivelsene sine eller holdt tilbake informasjon (Repstad, 2007:136). Informantene ga beskjed under intervjuene hvis noen av eksemplene ”var satt litt på spissen”, og alle informantene var tydelige på at Fellesforbundets ønske er å ha fast ansatte arbeidstakere. Jeg erfarte at jeg var godt forberedt til intervjuene og opplevde at jeg hadde kjennskap til informantgruppen og deres talemåte gjennom å ha foreldre som er engasjerte i fagbevegelsen.

Etter at intervjuene var overstått, spurte jeg informantene om det var mer de ønsket å snakke om. Noen av informantene takket nei, men de fleste brukte dette som en invitasjon til å fortsette samtalen i mer uformelle rammer. Disse samtalene ble ikke tatt opp på diktafon og informasjon herfra er ikke brukt i analysen, annet enn å øke min forståelse for temaet. Flere av informantene ga uttrykk for at intervjuene var grundige og engasjerte, og at de kunne snakke i timevis om temaet. En av informantene påpekte: *”Ja, men dette er bra. Du kommer i alle fall til å ha mye å skrive om. Jeg er glad det ikke er meg”*.

#### **4.2.5 Behandling av datamaterialet og analyseprosessen**

Jeg valgte å transkribere intervjuene mine fortløpende siden intervjuprosessen strakte seg fra juni til september. Å transkribere intervjuene var en tidkrevende og monoton prosess, men lydopptakene fra intervjuene hadde god kvalitet og det var ikke noe problem å høre hva

informantene fortalte om. Ettersom to av intervjuene ble utført i arbeidsbrakker ute på byggeplasser hvor det foregikk bygge- og sprengningsarbeid utenfor lokalene, var jeg usikker på kvaliteten hos disse to lydopptakene. Selv om disse to lydopptakene inneholdt noen høye lyder, var det heldigvis ikke vanskelig å høre hva informantene sa. Alle intervjuene ble transkribert i sin helhet og anonymisert. Jeg skrev ned hva informantene fortalte om og noterte pauser, uttrykk og småord. Språket i transkripsjonene ble også normalisert. Årsaken er at informantene snakket ulike dialekter, slik at en ”oversetting” fra dialekt til bokmål bidro til en ytterligere anonymisering av forskningsdeltakerne (Tjora, 2010).

Jeg opplevde transkriberingen av datamaterialet som en viktig del av analyseprosessen. Under transkriberingen ble jeg godt kjent med datamaterialet og begynte å se et mønster i hva informantene fortalte om. Å lese transkripsjonene av intervjuene tydeliggjorde at informantene mine var mest opptatt av utfordringer knyttet til innleie av arbeidskraft. Jeg anskaffet derfor en tegneblokk med A3-ark, og begynte å lage skjemaer og tankekart for å se sammenhenger i informantenes fortellinger. Basert på disse tegningene og figurene, fant jeg ut at alle informantene var opptatte av temaet ”innleie av utenlandsk arbeidskraft” og at alle utfordringene som informantene beskrev var knyttet til utfordringer ved innleie av østeuropeisk arbeidskraft. Jeg oppdaget også at det var mindre hensiktsmessig å studere forskjellene mellom arbeidsplassstillitsvalgtes opplevelse av utfordringer og iverksatte strategier og tiltak sammenlignet med representantene på forbundsnivå sin forståelse. Bakgrunnen er at jeg, allerede under intervjuene med arbeidsplassstillitsvalgte, erfarte at de hadde et høyt kunnskapsnivå og tett samarbeid med fagforeningen sin og Fellesforbundet sentralt. På grunn av dette valgte jeg å endre problemstilling til å studere det arbeidsmarkedet som informantene mine fortalte om, nemlig norske byggefirmaers fleksible bemanningsstrategier i et utvidet markedsliberalt europeisk arbeidsmarked.

Etter å ha lest igjennom det transkriberte datamaterialet grundig gjentatte ganger, valgte jeg også å organisere informantenes sitater ved hjelp av ”klipp og lim-metoden”. Her samlet jeg og sorterte alle arbeidsplassstillitsvalgtes sitater, sitatene fra representantene lokalt og representantene sentralt sine sitater i hvert sitt Word-dokument, basert på intervjuguiden. Deretter reduserte jeg omfanget av datamaterialet ved å fjerne de sitatene som ikke handlet om innleie av utenlandsk arbeidskraft og det uregulerte arbeidsmarkedet i byggebransjen. Gjennom arbeidet med oppgavens kontekst og teori (kapittel 2 og 3), fikk jeg kunnskap om mekanismene bak det europeiske transnasjonale arbeidsmarkedet, viten om ulike fleksible bemanningsstrategier bedrifter ønsker i et uregulert arbeidsmarked og innsikt i hvilke konsekvenser dette

skaper for det norske arbeidslivet. Ut fra denne forståelsen kategoriserte jeg datamaterialet etter hvordan det uregulerte arbeidsmarkedet i byggebransjen har vokst fram, hvilke utfordringer dagens fleksible bemanningsstrategier skaper i Oslo og Trøndelag og hvordan Fellesforbundet forholder seg til utfordringene. Her valgte jeg å opprette et eget Word-dokument for hvert tema, gi informantene fargekode og markere de sitatene som var mest interessante og illustrerende for oppgavens funn.

Å analysere datamaterialet har vært en omfattende prosess som har vekslet mellom å bryte ned (analysere) og sette sammen (syntetisere) datamaterialet med hensikt om å oppnå større overblikk og se nye sammenhenger (Brinkmann og Tangaard, 2012). Fra et innholdsrikt datamateriale har det vært utfordrende å finne balansen mellom hvilken informasjon som er relevant å trekke fram og hva som bør utelukkes. Jeg har også brukt tid til å finne ut hvordan analysen skal framstilles for leseren gjennom tekst på en logisk og strukturert måte. Skrivning har derfor vært et viktig verktøy for å analysere og utvikle forståelse under forskningen, både som ”tenkeskriving” for å utforske ideer, klargjøre tanker og trekke konklusjoner og ”presentasjonsskriving” for å fremstille analysematerialet best mulig for lesere (Dysthe, Herzberg og Hoel, 2010). Sammen med veilederen min har jeg også skrevet et paper til en konferanse og et bokkapittel basert på dette datamaterialet. Dette, kombinert med aktiv bruk av tankekart og illustrasjoner, har vært effektive virkemidler for å forstå mekanismene bak det nye bemanningsregimet som har vokst fram i byggebransjen og til å fremstille den historien jeg vil fortelle i analysekapitlet.

Analysen er dermed blitt formet ved hjelp av teori, tidligere forskning og historiske kilder om det norske arbeidslivet, EU, fleksibilitet og fleksible bemanningsstrategier i et uregulert arbeidsmarked, og gjennom samtaler og diskusjoner med veileder, medstudenter og foreldre. Gjennom hele analyseprosessen, fra analyse, tolkning og til framstilling av datamaterialet, har jeg vekslet mellom å studere funnene i datamaterialet, fordype meg i relevant litteratur og forskning for å forstå dynamikken i det informantene snakket om og lese intervjuene i sin helhet for å sikre at sitatene tolkes og forstås i sin riktige kontekst. Under intervjuene beskrev informantene detaljert utfordringene ved østeuropeisk arbeidsinnvandring og hvordan Fellesforbundet håndterte slik problematikk. Datamaterialet inneholder dermed det Geertz (1973) kaller ”Thick descriptions” (tykke beskrivelser). Slik jeg forstår Geertz (1973), kan presentasjonen av funn også være en del av tykke beskrivelser, ettersom de handler om meningen og hensikten bak det som studeres. For å skape en dypere forståelse av det uregulerte arbeidsmarkedet som informantene fortalte om, valgte jeg i presentasjonen av analysen å

supplere informantenes beskrivelser med empiri fra relevant litteratur og tidligere forskning. Under framstillingen av analysen hentet jeg også inspirasjon fra oppbyggingen av et teatermanus. Jeg har strukturert analysekapitlet kronologisk; først beskrevet scenene (konteksten skapt av EUs/ det offentliges politikk) og deretter vist og analysert aktørenes (bedriftene og Fellesforbundet) handlinger. Historien om det uregulerte arbeidsmarkedet og den nye bemanningsindustrien i byggebransjen er hovedsakelig fortalt med egne ord, men jeg har brukt sitater fra informantene når de har gitt gode beskrivelser av en situasjon eller hendelse.

Jeg har dermed valgt å prioritere en grundig analyse av datamaterialet. Dette mener jeg har vært viktig for å kunne si noe om utviklingen i byggebransjen og for å oppnå et helhetlig perspektiv over entreprenørenes fleksible bemanningsstrategier i det transnasjonale arbeidsmarkedet. Dette har også vært viktig for å kunne *”fortelle den historien som jeg ønsker å presentere”* i analysekapitlet (Kvale og Brinkmann, 2007:201).



## 5.0 Fellesforbundet og den nye bemanningsindustrien i byggebransjen

”Det er jo rett og slett en historisk forandring som skjer foran nesa på oss og som vi nok ikke er helt i stand til å takle.”

— Informant Svein

Anbudspraksisene i offentlig sektor, som er en viktig oppdragsgiver i byggebransjen, krever at det billigste anbudet må velges dersom betingelsene er tilfredsstillende. Det sterke prisfokus i anbudskonkurranser skaper press på byggefirmaene for å rekruttere billig arbeidskraft og utvikle nye former for fleksible ansettelser. I en bransje sterkt basert på underleverandører, valgte mange entreprenører etter EUs østutvidelse å utforme nye ansettelsesformer av hele arbeidslag av østeuropeiske arbeidere som var fast ansatt hos en underentreprenør eller i et bemanningsselskap. Med disse innovasjonene unngikk byggebedriftene overgangsregelverkets krav om fulltidskontrakter og norsk lønnsnivå hos individuelle arbeidstakere fra Øst-Europa. Særlig etter finanskrisen har kollektiv innleie av østeuropeisk arbeidskraft blitt en vanlig bemanningsstrategi i byggebransjen. I dag praktiserer mange byggefirmaer en innleiebasert bemanningsstrategi der de bevisst søker etter billig, østeuropeisk arbeidskraft i stedet for å satse på faste ansettelser, fagarbeidere og rekruttering av lærlinger. Med denne utviklingen har fokuset i byggebransjen blitt endret fra å utvikle næringen til å utnytte billig arbeidskraft. Dette har medført konsekvenser for fagmiljøet i bransjen, undergravd bærebjelkene i den norske arbeidslivsmodellen og gitt fagbevegelsen store, kollektive utfordringer.

### 5.1 Forventningene før EUs østutvidelse i 2004

I det norske regulerte arbeidslivet er lønn- og arbeidsforhold og generelle konkurranseforhold forankret i tariffavtaler mellom kollektive organisasjoner. Det historiske grunnlaget for organisering av arbeidstakere og fagbevegelsens verktøy er forankret i strategier for å begrense og regulere arbeidsgivernes markedsmakt (Eldring og Hansen, 2009; Friberg, Dølvik og Eldring, 2013). Det markedsliberale europeiske arbeidsmarkedet er tuftet på EUs konkurranseregler og dermed andre forutsetninger og verdier enn det regulerte norske arbeidslivet (NOU, 2012:2). Det er ikke en samarbeidsarena mellom arbeidslivets parter, hvor både ansatte og arbeidsgivere har makt og rettigheter til innflytelse og utvikling. Før EU-

utvidelsen i 2004, der åtte nye østeuropeiske lavkostland skulle innlemmes i det europeiske arbeidsmarkedet, var det en utbredt frykt for at fri flyt av arbeidskraft i et utvidet uregulert arbeidsmarked skulle medføre sosial dumping, undergraving av norske lønns- og arbeidsvilkår og stor belastning på velferdsordningene i Norge (Friberg og Tyldum, 2007). Bekymringen baserte seg på at Norge ikke hadde lovfestet minstelønn eller allmenngjorte tariffavtaler. Dermed ville det ikke finnes noen lovfestet nedre grense for avlønning. For å unngå sosial dumping og utnyttelse av østeuropeisk arbeidskraft, vedtok Norge å innføre overgangsregler<sup>14</sup> for individuelle arbeidssøkere fra nye EU-land (Friberg, Dølvik og Eldring, 2013).

Før EUs utvidelser østover antok myndighetene, fagforeningene og folk flest at arbeidsinnvandrerne ville komme på vanlig måte: Enten som individuelle arbeidsmigranter i form av enkeltpersoner som søkte jobb i norske bedrifter eller i norske bemanningsbyråer, som nå var lovlig etter dereguleringen av utleieregelverket i 2000 (Nergaard m.fl., 2011). Overgangsordningene ble utformet i henhold til dette og var, ifølge Friberg og Tyldum (2007:62), en form for minstelønnsregulering som omfattet alle østeuropeiske arbeidsmigranter som ble ansatt direkte i norske bedrifter eller i norske utleiebyråer som videreformidlet arbeidskraften deres. Overgangsreglene åpnet opp for arbeidsinnvandring fra Øst-Europa til Norge, men la også begrensninger på arbeidsmarkedet for individuelle arbeidsmigranter. Østeuropeiske arbeidssøkere ble dermed sikret fri bevegelse i 6 måneder, men overgangsregelverket reiste også krav om lønns- og arbeidsvilkår hos tilreisende arbeidere for å få oppholdstillatelse (Ødegaard m.fl., 2007).

Overgangsreguleringene kan dermed ses på som en ”norsk modellsk”-måte å løse sosial dumping på. Tildelingen av arbeidstillatelser ble først gitt dersom utenlandske arbeidstakere kunne dokumentere et konkret arbeidstilbud med ”normale” lønns- og arbeidsvilkår, samt heltidsarbeid (Friberg, Dølvik og Eldring, 2013). Lønns- og arbeidsvilkår kunne heller ikke være dårligere enn gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som ellers var normalt for vedkommende sted og yrke. Arbeidskontrakten måtte også være signert av både arbeidssøker og arbeidsgiver (Fafø Østforum, 2012). Overgangsreglene, som ble innført samtidig med EU-

---

<sup>14</sup> I perioden 1. mai 2004 til 1. mai 2006 kunne Norge (og andre EØS-land) fritt innføre nasjonale regler med restriksjoner på arbeidsmigrasjonen fra de nye EU-landene (EU8): Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia og Ungarn (Fafø Østforum, 2012).



utvidelsen i 2004 og avvirket 1. mai 2009<sup>15</sup>, gjaldt derimot ikke ved tjenestebasert migrasjon. Forventningene før EU-utvidelsen var derfor at overgangsregelverket ville sikre individuelle arbeidsmigranter ”norske” lønns- og arbeidsvilkår, mens utfordringene ville være størst hos de utstasjonerte arbeiderne som tjenesteyterne brakte med seg ved tidsbegrensede oppdrag (Kommunal- og regionaldepartementet, 2004).

## **5.2 Fagbevegelsen og den forventede arbeidsmigrasjonen fra Øst-Europa**

Fagbevegelsen i Norge har, til tross for en prinsipiell positiv innstilling, historisk vært skeptisk til arbeidsinnvandring (Kjelstadli, 2000). Bakgrunnen er at økende arbeidsinnvandring ofte skaper press på arbeidsmarkedet i form av økt rekruttering av billig arbeidskraft, og gir arbeidsgivere tilgang på fleksible alternativer som kan svekke fagbevegelsens posisjon og forhandlingsmakt på arbeidsmarkedet (Brox, 2005). Arbeidsinnvandring utfordrer også balansen mellom fagbevegelsens egeninteresser som interesseorganisasjon for norske arbeidere og ønsket om å opptre solidarisk i forhold til arbeidere på vandring (Kjelstadli, 2000). Tradisjonelt har fagbevegelsen forholdt seg til dette dilemmaet gjennom relativt restriktive holdninger til arbeidsmigrasjon kombinert med krav om ”norske” arbeidslivsbetaingelser for utenlandske arbeidere. Dette i frykt for konkurranse om norske arbeidsplasser og undergraving av norske lønns- og arbeidsforhold (Tjomsland, 2002).

Ved innvandringsstoppen i 1975 var fagbevegelsen også en av pådriverne til Norges relativt restriktive innvandringspolitikk<sup>16</sup> (Brochmann, 2003). Innvandringsstoppen satte en effektiv stopper for etterkrigstidens første bølge av arbeidsinnvandring fra middelhavsområdet, Midtøsten og Sør-Asia. Fram til EU-utvidelsen i 2004 ble migrasjonen til Norge i særlig grad kanalisert gjennom familiegjenforening eller på humanitært grunnlag i form av flyktninger og asylsøkere (Friberg, Dølvik og Eldring, 2013). På tross av et generelt positivt syn på EU-utvidelsen i 2004, fryktet fagbevegelsen at norske arbeidsgivere skulle bruke østutvidelsen til å ansette østeuropeere på arbeidsvilkår langt unna vanlig norsk standard. Fagbevegelsen, med Fellesforbundet i spissen, var derfor en sterk pådriver for innføringen av de norske overgangsreguleringene for individuelle arbeidsinnvandrere (Friberg og Tyldum, 2007). LO

---

<sup>15</sup> Unntaket er Romania og Bulgaria der overgangsregelverket først opphørte i 2012. I dag er det ikke lengre et krav om at arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa skal ha ”norsk” lønn og heltidstidsarbeid for å få oppholdstillatelse (Fafø Østforum, 2012).

<sup>16</sup> Arbeidsinnvandringsstoppen betydde i praksis stans i adgangen til å få arbeidstillatelse uten dispensasjoner for ikke-nordiske arbeidsinnvandrere. Den midlertidige innvandringsstoppen fra 1975 ble gjort permanent i 1981 (Brochmann, 2003).

lanserte også slagordet ”Ja til arbeidsinnvandring – nei til sosial dumping” for å tydeliggjøre at utenlandske arbeidere var velkomne, dersom de arbeidet på tilnærmet like vilkår som norske arbeidere (Eldring og Hansen, 2009).

Fagorganisering og kollektive avtaler dekker i utgangspunktet bedriftenes primære arbeidskraft og er tilpasset de utfordringene som den primære arbeidskraften møter. Arbeidsgivernes rekruttering av utenlandsk arbeidskraft reiser derfor flere dilemmaer for fagbevegelsen i forhold til de betingelsene som skal stilles til arbeidsmigrantenes vilkår: Skal utenlandske arbeidere inkluderes som ordinære medlemmer, eller skal det lages særegne medlemskapsformer som ekskluderer dem fra fullverdig medlemskap? Det er også et dilemma om arbeidsinnvandrere skal behandles som vanlige medlemmer og om det kreves ekstra tilrettelegging for de spesielle behovene som de måtte ha (Eldring og Hansen, 2009). I tiden før EUs østutvidelse var det flere diskusjoner i Fellesforbundet om hvilke strategier forbundet skulle velge overfor den forventede østeuropeiske arbeidsinnvandringen. Trass i diskusjonene, var enigheten stor om å arbeide for å integrere arbeidsinnvandrere og forsøke å skape en felles plattform mellom norske og utenlandske arbeidere uten sterke motsetningsforhold. ”*Jeg synes det var uhyre viktig at vi i 2004 sa vi ønsket å være en fagbevegelse for arbeidstakere i Norge, og ikke norske arbeidstakere*”, fortalte Sigurd. Valget av strategien å inkludere og hjelpe østeuropeiske arbeidere, i stedet for å ekskludere dem og tillate at norske arbeidsgivere uhindret fikk utnytte arbeidskraften deres, ble dermed et viktig utgangspunkt for Fellesforbundets politikk knyttet til tilreisende arbeidere fra Øst-Europa.

### **5.2.1 Organisering av individuelle arbeidssøkere fra Øst-Europa**

EUs utvidelse østover i 2004 ga entreprenørene i byggebransjen økt tilgang til billig, fleksibel arbeidskraft og muligheter til å bruke gamle og nye fleksible bemanningsstrategier i et utvidet uregulert arbeidsmarked. I den første tiden etter østutvidelsen ansatte mange byggebedrifter tilreisende arbeidere på faste kontrakter. Dette var hovedsakelig polske arbeidere som bosatte seg i Norge med familie og ble fast ansatt med ordnede lønns- og arbeidsvilkår i store, tariffdekkede entreprenørbedrifter. Kombinasjonen av høykonjunktur og stor etterspørsel etter arbeidskraft medførte også at mange byggefirmaer leide inn østeuropeiske arbeidere fra ordinære bemanningselskaper for å ta unna topper og svingninger i produksjonen. Særlig var utleiefirmaet Adecco Norge i front for å rekruttere fortrinnsvis polsk arbeidskraft, men også arbeidere fra Baltikum, til norsk byggebransje (Ødegaard m.fl., 2007). I kjølvannet av EUs østutvidelse var rekrutteringen av østeuropeiske arbeidere dermed som forventet. I tråd med

overgangsregelverket ble individuelle arbeidsmigranter ansatt direkte i byggefirmaene eller i bemanningsbedrifter som videreformidlet arbeidskraften deres til entreprenørene.

For å sikre utenlandske arbeidstakere rettigheter og samtidig bevare norske lønns- og arbeidsvilkår, valgte Fellesforbundet en tradisjonell organiseringsstrategi der de sørget for kollektive avtaler og ordnende forhold hos individuelle arbeidssøkere. En viktig del av strategien var å organisere tilreisende arbeidere og opprette tariffavtaler og klubber i bedrifter med østeuropeiske ansatte. Fellesforbundet fryktet at det ville være utfordrende å organisere østeuropeiske arbeidere. Medlemsvervingen av utenlandske bygningsarbeidere bydde også på kulturelle vansker for Fellesforbundet. Mange tilreisende arbeidere, særlig fra Baltikum, manglet tillit til fagforeninger og var motvillige til fagorganisering fordi de hadde negative erfaringer fra fagorganisasjoner med røtter i den sovjetiske okkupasjonen. De fleste østeuropeiske arbeidsinnvandrerne kjente heller ikke til den norske fagbevegelsen, og mange hadde aldri vært medlem i ei fagforening før:

*”For noen har vi vært et forsikringsselskap og for andre et inkassobyrå. En del (...) har ikke visst at vi er en fagforening, men trodd at vi er en form for bedrift som krever inn penger fra dem når de ikke har fått lønn.” (Ludvik)*

Fagbevegelsen i Norge var dermed ukjent og nærmest eksotisk for mange arbeidsmigranter. Følgelig var en stor del av de østeuropeiske bygningsarbeiderne derfor skeptiske til Fellesforbundets arbeid.

For å organisere individuelle arbeidsmigranter, valgte fagforeningene og tillitsvalgte i Oslo og Trøndelag å snakke med østeuropeere ute på byggeplassene om rettighetene i det norske arbeidslivet, hvem de kunne henvende seg til ved ulovligheter og fordelene av å være fagorganisert:

*”Det er jo det vi har prøvd å si til dem, at når de organiserer seg så stiller dem på lik linje som oss. De får den samme lønna som oss. De får reisegodtgjørelse, bompenger og ordnende forhold med brakkerigg. Og den summen de betaler for å være organiserte, som er 1,9 % av lønnen, den er verdt det. De får også fri advokathjelp fra foreninga og de der forsikringene. For eksempel er den LO-favøren veldig fin.” (Anders)*

Til tross for de kulturelle vanskene, gikk det greit for Fellesforbundet å organisere tilreisende arbeidere som ble ansatt direkte i tariffbundne entreprenørbedrifter. Ofte ble de fast-ansatte polakkene også en del av norske akkordlag i byggebedriftene, der forventningene var at alle arbeiderne skulle være fagorganiserte. Bemanningsnæringen var derimot lite regulert og

manglet kollektive institusjoner som arbeidstakerorganisering, tillitsvalgte og tariffavtaler<sup>17</sup> (Nergaard m.fl., 2011). Mange innleide østeuropeere hadde dermed sterkere tilknytting til bemanningsfirmaet og innleiebedriften enn Fellesforbundet. Innleide arbeidsinnvandrere ble ofte ansatt på kortvarige kontrakter med høy turnover, noe som resulterte i hyppige skift av arbeidsplasser. I utgangspunktet var flere innleide arbeidssøkere også negative til fagorganisering siden de var innstilte på korttidsopphold i Norge. Dette medførte at det ble vanskelig for tillitsvalgte og fagforeninger i Oslo og Trøndelag å verve nok innleide arbeidere til å kreve tariffavtaler og opprette klubber og tillitsmannsapparat i bemanningsselskapene. Entreprenørens bruk av ekstern arbeidskraft, i form av innleie av østeuropeiske enkeltpersoner fra utleiefirmaer, medførte dermed vanskeligheter for Fellesforbundets tradisjonelle organiseringsstrategi.

Tilstrømmingen av individuelle arbeidsmigranter fra Øst-Europa, som var ansatt i ordinære, norske bemanningsforetak, var størst i Oslo-området. Arbeidet med å organisere innleide østeuropeiske arbeidere begynte ved at fagforeningen i Oslo, litt tilfeldig, mottok henvendelser med spørsmål om hjelp fra polske bygningsarbeidere. I den første tiden fikk fagforeningen oversettingshjelp fra et polsk familiemedlem hos en av de ansatte i foreningen. I stedet for å informere arbeidsinnvandlerne enkeltvis, valgte fagforeningen å innkalle til et felles møte med tolk i Oslo. Under forsamlingen deltok østeuropeiske bygningsarbeidere fra hele Sør-Norge, hvorav mange også organiserte seg. I kjølvannet av møtet ble også en polsktalende medarbeider ansatt i fagforeningen for å drive organisasjonsarbeid og tolkearbeid overfor de polske medlemmene (Friberg og Tyldum, 2007).

I utgangspunktet krever Fellesforbundets vedtekter at alle arbeidere skal være medlemmer før en sak oppstår for å få hjelp (Eldring og Hansen, 2009). I begynnelsen rekrutterte fagforeningen i Oslo polske bygningsarbeidere gjennom å påta seg saker og hjelpe til med å løse utfordringer uavhengig av om de tilreisende arbeiderne var organiserte eller ikke:

*"Det har vist seg å være slik at når vi ha hjulpet noen, så har ryktet spredd seg. Dermed har vi fått større tilstrømming av østeuropeiske arbeidere som ønsker å få hjelp med sine utfordringer." (Sigurd)*

---

<sup>17</sup> Etter hvert er det blitt tegnet noen få tariffavtaler mellom Fellesforbundet og bemanningsbyråer i byggebransjen. I 2006 inngikk Fellesforbundet tariffavtale med Adecco Bygg og Industri og i 2009 ble det opprettet tariffavtale med Jobzone Bygg og Anlegg (Ødegaard og Berge, 2010).

Hensikten var også å signalisere til østeuropeiske arbeidere at Fellesforbundet var behjelpelig og kunne stoles på ved problemer, uten at tiltak eller aksjoner skulle resultere i at arbeidsinnvandrerne ble sendt ute av landet. Ifølge Friberg og Tyldum (2007) kunne denne strategien lett ha vært kontroversiell ettersom det er ressurskrevende å utøve fagforeningsarbeid for tilreisende arbeidere som ofte er uorganiserte, men den ble akseptert hos norske medlemmer.

### **5.3 Nye innovasjoner i entreprenørenes fleksible bemanningsstrategier**

Moderniseringen av offentlig sektor har vært inspirert av ideer fra den markedsorienterte reformbølgen New Public Management (NPM)<sup>18</sup>. Til tross for at anbudspraksiser, privatisering og konkurranseutsetting ble vanlig i Norge utover 1990-tallet (Rasmussen, 2005), kom gjennomslaget for NPM under Bondevik II-regjeringen i begynnelsen på 2000-tallet (Christensen, 2006). Med dette økte markedstankegangen i offentlig sektor og anbudskonkurranser der det billigste anbudet fortrinnsvis skal velges, ble vanlig praksis i offentlige kontraktinngåelser. EUs utvidelser østover i 2004 inntraff samtidig med høykonjunktur og høyt aktivitetsnivå i byggebransjen. På kort tid ble byggevolumet, særlig i Oslo-området, mangedoblet og flere store byggeprosjekter ble iverksatt. Utfallet fra flere anbudskonkurranser var at byggeoppdrag ble tildelt entreprenører som ikke økte egenbemanningen for å ta unna økende produksjonsmengder, men holdt seg til utleiefirmaer og underentreprenører i leielignende forhold for å redusere kostnadene på arbeidskraften. Selv om det lenge hadde vært vanlig med underentreprenører og entreprisekjeder på byggeplassene, var det et nytt fenomen at byggefirmaene nå satte bort egenproduksjon til andre entreprenører.

Da EU utvidet østover fantes det allerede et segment av firmaer som hadde spesialisert seg på å betjene entreprenørene, ofte ulovlig, med billige fagarbeidere. Etter EU-utvidelsen ble dette segmentet befolket av østeuropeiske arbeidere. Mange byggebedrifter, primært norske, utformet ”underleveranser” på basis av billig østeuropeisk arbeidskraft som enten var fast ansatt hos en underentreprenør eller det nye; i bemanningsselskap som også var lovlig i henhold til de norske overgangsreglene. De norske overgangsreguleringene ble dermed utnyttet av mange entreprenører gjennom kollektiv innleie av billig arbeidskraft fra utleiefirmaer som leide ut hele arbeidslag med østeuropeisk arbeidskraft. Dette var ”innovasjoner” som viste seg å være gode

---

<sup>18</sup> I korthet baserer New Public Management seg på å effektivisere offentlig sektor ved hjelp av styringsprinsipper fra privat næringsliv (Rønning, 2001).

forretninger og mange små og useriøse utleiefirmaer<sup>19</sup>, spesielt billige varianter av NUF-foretak, begynte å leie ut arbeidskraft i byggebransjen. Ettersom det hovedsakelig var norske oppdragsgivere som hadde regien ved slik virksomhet, var intensjonen å rekruttere østeuropeiske arbeidere som lavkost-arbeidskraft. ”*Dette har ført til at storparten av østeuropeerne som jobber i Norge, har havnet i hendene på folk som har arbeidskraft som forretningside*”, fortalte Leif.

Overgangsreglene bidro dermed til å skape en ny form for sosial dumping i byggebransjen, der innleide østeuropeere formelt var ansatt i bemanningsfirmaer under lovlige forhold, men i realiteten arbeidet uten lønns- og arbeidstidsgarantier og med lønninger langt under tariffnivå. Fordi overgangsreglene krevde at det ble framlagt kontrakter som dokumenterte fulltidsansettelser i tråd med norske arbeids- og lønnsvilkår, opererte mange entreprenører med fiktive arbeidskontrakter. Arbeidsinnvandrerne kunne bli tilbudt flere sett med arbeidskontrakter, som doble kontrakter, der den ene arbeidskontrakten var offisiell og skulle vises fram, mens arbeidsmigrantene ble trukket for utbetalinger og rettigheter de egentlig hadde krav på i den reelle kontrakten. Mange av arbeidskontraktene var også ulovlige og forpliktet for eksempel innleide østeuropeere til å motta lønn langt lavere enn minstenivået i byggebransjen: ”*I en arbeidskontrakt jeg så, det var hos en polakk, var det skrevet i stillingsbeskrivelsen: Altmuligmann/potet. Det er noe med menneskesynet som ligger til grunn i dette*”, fortalte Svein.

Flere norske arbeidsgivere forventet også at arbeidsmigrantene skulle arbeide til ”polske/baltiske tider” og med ”polske/baltiske arbeidsoppgaver” ettersom arbeiderne kom fra Øst-Europa:

”*Det var en polsk betongarbeider som var ansatt, for øvrig på alt for lav timelønn, hvor det var oppgitt en begrunnelse på hvorfor eller hva som gjorde at arbeidstakeren var særskilt egnet for jobben. Det sto at arbeidsoppgavene var så tunge at det ikke fantes noen norske arbeidere som man kunne forvente at skulle utføre jobben.*” (Ståle)

---

<sup>19</sup> Arbeidsmigranter fra Øst-Europa ble etter hvert også ansatt i utenlandske utleiefirmaer. Ved hjelp av ”fiktiv utstasjonering”, der tilreisende arbeidere offisielt ble hyret som utstasjonert arbeidskraft i forbindelse med tjenesteyting, rekrutterte norske oppdragsgivere arbeidskraft fra østeuropeiske firmaer uten egen produksjon og ansatte arbeidstakere i hjemlandet (Friberg og Tyldum, 2007). På denne måten unngikk norske arbeidsgivere overgangsreglene gjennom å bruke kollektivt innleid arbeidskraft registrert i østeuropeiske bemanningsselskap.

Kollektivt innleide østeuropeere som ble formidlet av useriøse bemanningsbyråer, opplevde dermed ofte usikre arbeidsvilkår med lange arbeidsdager, lav lønn, dårlige HMS-standarder og kummerlige bo- og arbeidsforhold.

#### **5.4 Tiltakene mot sosial dumping: Allmenngjøring av tariffavtaler og regjeringens handlingsplaner**

Etter EUs østutvidelse i 2004 ble sosial dumping og lavlønnskonkurranse et betydelig problem i det norske arbeidslivet. Mange østeuropeiske arbeidere opplevde uverdige bo-, lønns- og arbeidsforhold fordi de ble ansatt i virksomheter, spesielt i underentreprenørbedrifter og utleiefirmaer, uten tariffavtaler og fagforeninger. Den utstrakte bruken av uoversiktlige leverandørkjeder med mange ledd, medførte at utfordringene med useriøs behandling av utenlandsk arbeidskraft var store hos firmaene i de nederste kjedene, særlig i byggebransjen. Det var også fullt mulig for entreprenører å kjøpe tjenester av utenlandske firmaer som betalte sine ansatte lønn etter hjemlandets standarder. Utstasjoneringsdirektivet krevde at vertslandets reguleringer måtte være forankret i lovfestet minstelønn eller allmenngjorte tariffavtaler og overgangsregelverket gjaldt ikke for arbeidstakere som kom via tjenestevandring og utstasjonering (Friberg, 2006). For å motvirke useriøsitet og sikre norske arbeidsvilkår i den uorganiserte delen av arbeidsmarkedet, ble allmenngjøringsordningen tatt i bruk i 2004 og regjeringen presenterte to handlingsplaner mot sosial dumping i 2006 og 2008 (Eldring m.fl., 2011).

Lov om allmenngjøring av tariffavtaler ble vedtatt av Stortinget i 1993 i forbindelse med etableringen av EØS-avtalen. Hensikten var å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår likeverdige med norske arbeideres vilkår og motvirke konkurransevridning i det norske arbeidsmarkedet (NOU, 2012:2). Loven åpnet for å allmenngjøre tariffavtaler ved forskrift, som betyr at bestemmelser i en tariffavtale gjøres gjeldende for alle arbeidstakere som arbeider på avtalens virkeområde (Skjærvø, 2013). Først 10 år senere ble allmenngjøringsordningen tatt i bruk for første gang, da fagbevegelsen begjærte allmenngjøring av tariffavtaler etter EUs østutvidelse i 2004. Det første allmenngjøringsvedtaket gjaldt tre ulike tariffavtaler innenfor bygg-, elektro-, og verkstedfag på syv landbaserte petroleumsanlegg. Byggfagoverenskomsten, tariffavtalen i byggebransjen, ble videre allmenngjort for Oslofjord-området og Hordaland i 2005 og gjort gjeldende for hele landet i 2007 (Ødegaard m.fl., 2007). Gjennom allmenngjøringsforskriften i byggebransjen, ble alle arbeidstakere og virksomheter som utfører bygningsarbeid på norske byggeplasser omfattet av tariffavtalens bestemmelser om minimums-

nivå for lønnsutbetaling, arbeidstøy og utgifter til reise, kost og losji for arbeidsoppdrag der overnatting utenfor hjemmet er nødvendig (Skjærvø, 2013). Alle tilreisende arbeidere, inkludert kollektivt innleid østeuropeisk arbeidskraft og andre arbeidere hyret gjennom tjenesteyting og utstasjonering, ble dermed sikret tariffestet minstelønn i byggebransjen.

Å allmenngjøre tariffavtaler er blitt betraktet som et kontroversielt verktøy i det norske arbeidslivet. Innad i fagbevegelsen har det også vært betydelig skepsis mot allmenngjøring som virkemiddel for å motvirke sosial dumping (Eldring, 2010). Bakgrunnen er at allmenngjøring bryter med prinsippet om at det å inngå og bli omfattet av en tariffavtale fortsatt regnes som et vesentlig insentiv for fagorganisering. Å allmenngjøre sentrale bestemmelser i en tariffavtale kan dermed svekke rekrutteringsgrunnlaget for fagbevegelsen og forsterke gratispassasjerproblemet siden uorganiserte arbeidere i uorganiserte bedrifter også dekkes av allmenngjorte avtaler (Eldring, 2010; Eldring m.fl., 2011). Ifølge Fellesforbundet har allmenngjøringen av byggfagoverenskomsten vært det viktigste verktøyet i kampen mot sosial dumping. Allmenngjøringen skapte en bunnlinje i byggebransjen som ga utenlandske arbeidere rettigheter i arbeidslivet. Med allmenngjøringen fikk tillitsvalgte i Fellesforbundet også mulighet til å organisere østeuropeiske arbeidere uten å kreve tariffavtale for å kunne gi dem lønnsrettigheter. Dermed ble det enklere å organisere tilreisende bygningsarbeidere:

*”Vi er blitt tillitsvalgte for dem. Gjennom allmenngjøringen har vi klart å skaffe oss tillit ved å være der for utenlandske arbeidere. Det har gitt østeuropeiske arbeidere kunnskap om hva vi er der for, sånn at de har valgt å komme til oss for å organisere seg.” (Sigurd)*

Regjeringens handlingsplaner (1 og 2) mot sosial dumping, inneholdt også flere virkemidler som har vært viktige i arbeidet med å rydde opp i uoversiktlige entreprenørkjeder og avdekke useriøse arbeidsforhold i byggebransjen (Ødegaard og Berge, 2010). For eksempel fikk Arbeidstilsynet økte ressurser til å føre tilsyn på arbeidsplasser med utenlandske arbeidere. Det ble innført utvidet byggherreansvar, krav om ID-kort hos arbeidere ute på byggeplasser og etablert melde- og registreringsplikt for alle bemanningsforetak (Eldring m.fl., 2011; Støstad, 2013)<sup>20</sup>. Sentralt i handlingsplanene var også målet om å effektivisere og forbedre allmenngjøringsordningen. Innsynsrett for tillitsvalgte (2008), informasjons- og påseplikt for oppdragsgivere (2008) og solidaransvar for lønn (2010) ble dermed iverksatt i bransjer med allmenngjorte tariffavtaler (Eldring m.fl., 2011; NOU, 2012:2). Gjennom innsynsretten fikk

---

<sup>20</sup> Regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping inneholder en rekke tiltak som ikke er belyst her. I 2013 ble også handlingsplan 3 mot sosial dumping lagt fram av myndighetene (Støstad, 2013).



tillitsvalgte rett til å kreve at hovedentreprenøren må vise dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkår hos alle ansatte og underentreprenører i kontraktkjeden som er i samsvar med den allmenngjøringsforskriften som gjelder (Skjærvø, 2013)<sup>21</sup>. Med påseplikten ble hovedentreprenøren pliktig til å påse at alle arbeidere i entreprenørkjeden har tilfredsstillende lønns- og arbeidsvilkår (Eldring m.fl., 2011). Bestemmelsen om solidaransvar medførte også at alle virksomhetene i en kontraktkjede ble solidarisk (økonomisk) ansvarlig for at riktig lønn, overtidbetaling og feriepenger ble utbetalt fra firmaene nedover i kontraktkjeden (Støstad, 2013).

Gjennom disse tiltakene fikk fagbevegelsen, og Fellesforbundet, styrket tillitsvalgtes rolle til å avsløre, dokumentere og begrense useriøse arbeidsforhold. Samtidig ble hovedentreprenørene pålagt større ansvar til å rydde opp i lange kontraktkjeder og velge seriøse underentreprenører. ”Da vi fikk solidaransvar, som entreprenørene visste at kunne føre til økonomiske konsekvenser, klarte veldig mange, i alle fall for en stund, å rydde opp på byggeplassene sine”, fortalte Svein. Mange oppdragsgivere er dermed blitt nøye på å etterspørre arbeidskontrakter. Arbeidsgivere som ansetter østeuropeiske arbeidere kan vanligvis også vise fram arbeidskontrakter som dokumenterer at arbeiderne mottar minstelønn i henhold til allmenngjorte tariffavtaler (Arbeidstilsynet, 2015).

## **5.5 Finanskrisen og byggebedriftenes bruk av kollektivt innleid arbeidskraft**

Byggebransjen var preget av høykonjunktur og stor etterspørsel etter arbeidskraft fram til finanskrisen høsten 2008. Oppdragsmengden i bransjen var derfor veldig stor. I praksis sikret dette alle tilreisende bygningsarbeidere, uansett arbeidskontrakt og ansettelsesform, tilnærmet ordinære ansettelse og fast arbeid. For innleide østeuropeere innebar dette at de fleste var fast ansatt i bemanningsforetak med garantilønn, og dermed mottok lønn mellom oppdragene. I nedgangsårene 2008/2009 utløste finanskrisen et voldsomt tilbakeslag i den internasjonale økonomien. Dette slo innover det norske arbeidsmarkedet, og særlig byggebransjen opplevde produksjonsfall og stigende arbeidsledighet. Etterspørselen etter europeisk arbeidskraft ble dermed kraftig redusert, flere byggebedrifter måtte ty til nedbemanning og innleide arbeidstakere fra bemanningsbyråer var de første som mistet jobben i byggebransjen (Andersen m.fl., 2009). For å tilpasse seg lavere etterspørsel og redusere økonomiske utgifter under

---

<sup>21</sup> Om det ikke finnes tillitsvalgte hos hovedentreprenøren, eller de ikke er part i en allmenngjort tariffavtale, kan tillitsvalgte hos underentreprenøren kreve innsynsrett (Skjærvø, 2013).

finanskrise, gjennomførte flere entreprenørbedrifter bemanningsreduksjoner ved å si opp en andel av sine faste ansatte. Da konjunktorene snudde og byggeaktiviteten økte etter finanskrisen, gjenansatte ikke byggebedriftene de som ble sagt opp under krisa. I stedet for valgte entreprenørene å dekke aktivitetsveksten gjennom kollektiv innleie av arbeidskraft fra utleiefirmaer eller utsetting av arbeid til underleverandører (som også leide inn arbeidskraft fra bemanningsselskap).

I kjølvannet av finanskrisen gjennomførte De Facto, på oppfordring av Fellesforbundet, en undersøkelse av omfanget på innleid arbeidskraft ute på byggeplassene i Oslo-området. Kartleggingen viste at i tidsperioden 2010/2011 var omtrent halvparten av alle bygningsarbeidere i Oslo ansatt i et utleiefirma. Hos den største byggeaktøren var hele 8 av 10 arbeidere ansatt i bemanningsbyråer. Andelen fast ansatte i entreprenørbedriftene hadde også blitt redusert med 30 prosent fra 2007 til 2011 (Eilertsen, 2011). Ved slik innleie er ikke arbeidsgivernes intensjon å leie inn arbeidskraft til reelle vikariater eller ved midlertidig behov for arbeidskraft ved topper i produksjonen, som reglene er for innleie av arbeidskraft fra bemanningsselskap. *”I byggebransjen har innleie blitt en permanent måte å innrette seg etter for å drive ned kostnadene på arbeidskraften og holde seg med utenlandsk arbeidskraft på”*, fortalte Svein. Kollektiv innleie av østeuropeisk arbeidskraft fra bemanningsselskaper er dermed blitt en bevisst bemanningsstrategi for å rekruttere billig arbeidskraft i byggebransjen.

## **5.6 Nye fleksible bemanningsstrategier utfordrer fagbevegelsen**

Utleiebransjen har lenge blitt beskrevet som et tariffomt rom. Først i mars 2010 inngikk LO og NHO en prinsippavtale for ansatte i bemanningsbyråer. Hovedavtalen mellom LO og NHO ble dermed gjeldende i bemanningsbransjen fram til i 2012 (Ødegaard og Berge, 2010). I januar 2013 trådte vikarbyrådirektivet i kraft, etter å ha blitt innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett (Støstad, 2013). Direktivet medførte nye bestemmelser om innleie av arbeidskraft fra bemanningsselskaper. Formålet var å styrke arbeidsrettighetene hos vikaransatte og sikre likebehandling mellom ansatte i bemanningsbyrå og fast ansatte (Europortalen, 2012). Til gjengjeld krevde direktivet at bemanningsforetakenes rolle som arbeidsgiver og legitim forretningsvirksomhet måtte anerkjennes (Støstad, 2013). For å sikre reell likebehandling av innleide arbeidere, iverksatte regjeringen også en egen tiltakspakke med regler om opplysningsplikt for bemanningsbyråer, innsynsrett i innleides lønns- og arbeidsvilkår og drøftingsplikt for innleier med tillitsvalgte om innleie (Arbeids- og sosialdepartementet, 2013).

I den forbindelse ble solidaransvar for likebehandling av innleide innført fra 1. Juli 2013, som medførte at innleiebedriften kan holdes økonomisk ansvarlig hvis bemanningsbyrået ikke etterlever bestemmelsene om likebehandling (Alsos og Jensen, 2013). Med disse tiltakene fikk fagbevegelsen flere virkemidler til å sikre likebehandling av innleide arbeidere og unngå ulovlig innleie.

Vikarbyrådirektivets prinsipp om likebehandling<sup>22</sup> innebærer at innleide arbeidere skal ha samme grunnleggende arbeidsvilkår som om de var ansatt direkte hos innleiebedriften i lignende arbeid (Europortalen, 2012). Etter finanskrisen hadde mange bemanningsbyråer endret sin politikk og tilbød faste ansettelser uten garantilønn. For kollektivt innleide østeuropeere innebar dette at de kun fikk lønn fra utleiefirmaet når det var i arbeid, og ikke i periodene uten oppdrag. Ifølge Fellesforbundet fikk likebehandlingsbestemmelsene ingen praktisk verdi når de innleide var ansatt uten lønn mellom oppdrag:

*”Jeg gikk og kikket på de første likebehandlingssakene i Oslo. Jeg hadde polakker her som jobbet i bemanningsforetak, men de ble ikke likebehandlet (...). Vi satt og diskuterte. Jeg fortalte dem om rettighetene deres. Da vi var ferdige spurte jeg dem om vi skulle gjøre noe. Nei, nei, nei, det må dere ikke finne på, var svaret. For hvis dere gjør det, så får ikke vi den neste jobben.” (Leif)*

Når innleide arbeidere ikke vil at fagbevegelsen skal kreve inn rettighetene deres fordi de risikerer å ikke få flere oppdrag, gir ansettelsesformen ”fast ansatt uten garantilønn” all makt til bemanningsselskapet over de som er utleid. Dette disiplinere de innleide til å ikke protestere eller bruke fagorganisasjonen. På tross av de positive effektene fra allmenngjøringen av byggfagoverenskomsten og andre iverksatte tiltak mot sosial dumping, har økningen av kollektivt innleide uten lønn mellom oppdrag forverret maktforholdene på arbeidsplassen og gjort det vanskeligere å organisere arbeidsinnvandrere.

Useriøse bemanningsbyråer rekrutterte ofte også østeuropeiske arbeidere som ikke snakket norsk, ikke hadde kontakt med fagforeninger og var takknemlige for å få en jobb. De ble gjerne hyret gjennom mellommenn og var nødt til å signere for å komme til Norge. Dersom de protesterte, var mye borte på grunn av sykdom eller ikke arbeidet hardt nok, kunne de bli sendt rett hjem eller ikke få nye oppdrag. Som utstasjonerte arbeidstakere var de prisgitt bemannings-

---

<sup>22</sup> Likebehandlingsprinsippet gjelder også for utsendte arbeidere til Norge fra andre land (Arbeids- og sosialdepartementet, 2013).

byrået og agentene som formidlet dem (Ødegaard og Berge, 2010). Ofte fikk de østeuropeiske arbeiderne som ble rekruttert til Norge derfor en ubehagelig overraskelse:

*”De tror at de kommer til et velordnet arbeidsliv, og så blir de behandlet verre enn de noen ganger er blitt behandlet hjemme. De blir behandlet som dritt, som en slags paria-kaste. Jeg har opplevd at norske arbeidsgivere har tillatt seg ting overfor østeuropeiske arbeidsinnvandrere som de bare kan drømme om å tillate seg overfor norske arbeidere.” (Leif)*

Bemanningsbransjen i byggenæringen, særlig i Oslo-området, har derfor blitt karakterisert som mafiavirksomhet.

### **5.6.1 Anbudspolitik og fleksible bemanningsstrategier: Erfaringene fra Trøndelag**

I kontrast til Oslo, der tilgangen på kollektivt innleid østeuropeisk arbeidskraft fra bemanningsbyråer var stor, har omfanget av innleie og østeuropeiske arbeidere vært mindre i Trøndelag. Ifølge de tillitsvalgte i bedriftene skyldtes dette at det var få store prosjekter i området, og at det var lang vei dit slik at det ble upraktisk for de som skulle frakte folk. Når lokale entreprenører vant store kontrakter, gikk de sammen om å leie inn fagfolk fra hverandre:

*”Vi har skrevet en samarbeidsavtale med de andre store produksjonsbedriftene i byen. Der står det at hvis vi ikke har faste fagarbeidere, så kan vi leie av hverandre. Og det synes vi er en veldig god ting. Da vet vi hvem vi får og det er fagarbeidere som vi kjenner.”(Aleksander)*

De tillitsvalgte samarbeidet også godt med hverandre og hadde innsyn i det som skjedde ute på byggeplassene. I motsetning til Oslo, som de arbeidsplassstillitsvalgte beskrev som ”vill vest”, hadde de kontroll og kunne bruke lovverket mot arbeid til alle døgnets tider. Men, det var også et økende press på dem for å tillate skiftarbeid i bransjen: *”Vi har hittil sagt nei, men så spørres det da, hvor lenge greier du å stå imot slik utvikling?”*, uttalte Arthur.

Når entreprenører fra Trøndelag fikk store kontrakter i Oslo-området, kunne byggefirmaenes bemanningspolitikk imidlertid endre seg:

*”Vi har firmaet NN, de har sagt opp alle produksjonsarbeiderne i Oslo, samtidig som de inngår den største kontrakten som noensinne har blitt inngått på bygg. Og de har ikke tenkt å ha en eneste ansatt der. De har tenkt å bruke underentreprenører, og jeg kan love at i alle fall innenfor hovedbyggfagene, så kommer det ikke til å være en eneste lærling. Det er ... Jeg vet ikke hvor stor prosent det er av regionens omsetning, men der kommer det ikke til å være en eneste lærling, det kommer ikke til å være et eneste firma*

*som har tariffavtale, de kommer til å holde seg helt på minstestandardene og helst litt under”. (Ludvik)*

Begrunnelsen når de fast ansatte ble sagt opp, var at det ikke lengre var holdbart å bruke egne ansatte når deres lønns- og arbeidsvilkår var for dyre for bedriften. Kombinasjonen av anbudspolitikkk der pris var det viktigste kriteriet og mulighetene til kollektiv innleie av østeuropeisk arbeidskraft, skapte en ny situasjon i byggebransjen. Mens entreprenørene i Trøndelag hadde holdt bemanningen nokså konstant og ikke gått inn på flere oppdrag enn de kunne utføre med egne ansatte og innleide fagarbeidere fra andre produksjonsbedrifter, tok noen nå alt de kunne få ved hjelp av innleie og underentrepriser: *”Og så skal det være en voldsom til omsetting, og det er da du mister kontrollen og oversikten på byggeplassen”*, fortalte Arthur.

### **5.6.2 Kreative og fleksible strategier for å unngå vikarbyrådirektivet**

Vikarbyrådirektivets krav til likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår for innleide arbeidere gjelder bare ved arbeidsutleie der den innleide arbeideren er underlagt innleiebedriftens ledelse. Avtaler som outsourcing, underentrepriser og formidling av arbeidskraft dekkes derimot ikke av likebehandlingsbestemmelsene (Skjærvø, 2013). For å unngå vikarbyrådirektivet har flere entreprenører endret strategi fra innleie av arbeidskraft til underentrepriser. Gjennom fiktive underentrepriser har entreprenørene forsøkt å kamuflere innleievirksomhet som underentrepriser ved å hyre utenlandsk arbeidskraft som formelt er ansatt hos en underentreprenør, men som i realiteten arbeider for et utenlandsk bemanningsbyrå (Arbeidstilsynet, 2015). *”Vi har firmaet NN. Før jul hadde de forhandlet og skrevet protokoll på innleie, men et par dager før likebehandlingsprinsippet trådte i kraft ble kontrakten endret til underentreprise”*, fortalte Arne. Norske entreprenører har også opprettet egne underentrepriser for å formelt unngå regelverket om likebehandling mellom norsk og utenlandsk arbeidskraft:

*”Norske entreprenører oppretter egne selskap i Polen, NN Entreprenør Polen, der polske arbeidere er ansatt på polsk lønn, men bare tar jobber i Norge. De får jobben i Norge, men da trenger de ekspertise fra lokale arbeidere og ledelsen, og på den måten forsøker de å unngå vikarbyrådirektivet.” (Aslak)*

I det europeiske markedsliberale arbeidsmarkedet har norske entreprenører utviklet kreative og fleksible strategier for å finne ”smutthull” og bevisst unngå de reglene som er blitt satt i verk for å motvirke sosial dumping. Når entreprenører leier inn billig arbeidskraft fra Øst-Europa gjennom underentrepriser, medfører dette at de tillitsvalgte ikke kan følge kravene til

likebehandling, men kun kreve den allmenngjorte minstelønna for de østeuropeiske arbeiderne. Økningen i entreprenørenes bruk av kollektivt innleid østeuropeisk arbeidskraft har også ført til at andelen fast ansatte som er fagorganisert er blitt et mindretall i flere bedrifter. Dermed er det blitt vanskeligere for tillitsvalgte i Fellesforbundet å kontrollere og holde oversikten på byggeplassene:

*”Vi har et organisasjonsapparat som er tett på virkeligheten (...). Men våre tillitsvalgte klarer ikke å ivareta en kontrollfunksjon hvis de er i et klart mindretall på arbeidsplassen. Så lenge omfanget var 80 prosent faste ansatte og 20 prosent innleide eller underentreprenører så klarte de å ha en kontrollfunksjon. Men når forholdet blir det motsatte da, som det er på en del byggeplasser her, da klarer de ikke å gjøre det. Så, ja vi mistet på en måte grepet på arbeidslivet. Og det bekymrer meg.” (Ståle)*

Entreprenørenes fleksible bemanningsstrategier og kollektive innleie av østeuropeisk arbeidskraft har endret situasjonen grunnleggende for fagbevegelsen og ført til at det er blitt vanskeligere for Fellesforbundet å forsvare rettighetene hos utenlandske arbeidere og unngå økt sosial dumping.

## **5.7 Den nye bemanningsindustriens konsekvenser i byggebransjen**

Byggebransjen har, særlig i Oslo-området, blitt dominert av store prosjekt som konkurrerte på basis av billig, innleid arbeidskraft fra Øst-Europa. Denne forretningsideen, der bedriftene praktiserer innleie av hele arbeidslag med østeuropeisk arbeidskraft i stedet for å bruke faste ansatte, fagarbeidere og lærlinger, har ført til konsekvenser for byggebransjen. ”De som tjener på dette er mellommenn som skummer fløten uten å bidra med noe som helst”, fortalte Ludvik:

*”Det kunne vært annerledes. De kunne tilført kompetanse, språkkunnskap og faglig påfyll i hovedbedriftene. Men nå er hele poenget at de driver konkurranse for å få tak i det billigste. Det blir sett på som innkjøp, ikke arbeidsforhold. Det er innkjøpsavdelingen som står for det, ikke personalavdelingen.” (Ludvik)*

Østeuropeiske arbeidere som er ansatt på korttidskontrakter uten garantilønn i bemanningsbyråer mangler ofte oppsigelsesvern, opplever stor usikkerhet knyttet til arbeid og inntekt og blir utnyttet som billig av arbeidskraft av norske entreprenører. ”På jakt etter billig arbeidskraft, har entreprenørene sammenlignet de forskjellige bemanningsselskapene med hverandre for å se hvem som leverer arbeidskraften billigst per time”, fortalte Arthur. For de fleste østeuropeiske arbeidere har jobben ikke vært et springbrett for å fast ansettelse, men heller et varig segment for fleksibelt arbeid i randsonene av arbeidsmarkedet (Friberg og Eldring, 2011). Kollektivt innleide bygningsarbeidere som er uorganiserte og har ”lovlig” minste-

betaling uten lønn mellom oppdrag, utgjør derfor et bunnsjikt og et b-lag i byggebransjen. ”Det er klart, jeg vil også definere deler av dette B-laget som sosial dumping”, uttalte Sigurd.

### **5.7.1 Fra fagkompetanse til billig arbeidskraft: De langsiktige konsekvensene**

Når pris er det viktigste kriteriet for å vinne anbudskontrakter, oppnår entreprenører som bruker kollektivt innleid arbeidskraft fra bemanningsbyråer eller setter bort underentrepriser til billige underentreprenører uten tariffavtaler og lærlinger, et konkurransefortrinn. Dette har senket standarden i byggenæringen og resulterte i at langsiktighet og kostbare investeringer måtte vike til fordel for kortsiktig tilgang på billig arbeidskraft, ifølge Ludvik. Informantene fortalte også at noen av de store entreprenørene hadde opplevd at kvaliteten ble dårligere fordi de brukte innleid arbeidskraft. Ettersom prosjektorganiseringen i bransjen gjorde at alt ble kortvarig og de innleide arbeidere kun var i bedriftene så lenge prosjektet varte, ble det ikke investert i arbeidstakerne og gitt opplæring i norsk språk eller norsk fagbrev:

*”Hvis et firma, la oss si NN, må drive opplæring i språk. Da vurderer de: Må jeg det da? Fordi de folkene som de lærer opp, de kan i neste omgang være innleid hos et annet firma og da får jo firmaet dem gratis.” (Ståle)*

Etter svenneprøven er norske fagarbeidere fagutdannet, og skal kunne faget sitt og utføre arbeid når de får en tegning. Dette var ikke tilfellet hos de innleide arbeiderne med fagbrev fra Øst-Europa:

*”Norske arbeidsledere, byggeledere og produksjonssjefer tror en polsk bygningsarbeider er det samme som en norsk bygningsarbeider. De gir dem en tegning og forteller dem hva de skal gjøre, men så kan de ikke det i det hele tatt. Så må arbeidet tas ned igjen, og så settes opp igjen, så ned igjen og så opp igjen (...).” (Ludvik)*

Flere entreprenører valgte derfor å ansatte en arbeidsleder som snakket både polsk og norsk, og kunne fortelle de innleide hva de skulle gjøre. De innleide var heller ikke kritiske og stilte ikke spørsmål ved en løsning: ”Om tegningen er opp-ned så bygger de huset opp-ned. De gjør det de har fått beskjed om”, fortalte Arthur. De norske fagarbeiderne var derimot mer kritiske til måten det ble bygget på og hvordan ting ble planlagt, at alt ikke var klart på byggeplassen. Dette bidro til bedre effektivitet, særlig fordi de norske fagarbeiderne også utvekslet erfaringer og hadde dialog med arkitektene og ingeniørene for å løse problemer under byggeprosessen, ifølge Fellesforbundet.

Ansvarlige fagarbeidere med høyt kompetansenivå har vært sentralt i den norske arbeidslivsmodellen, der godt håndverk og sterk faglighet har vært viktig for produktiviteten (Levin m.fl.,

2012; Tesfaye, 2013). I byggenæringen førte entreprenørenes kortsiktige innleiepolitikk til at prosjektene ble kaotiske og pådro seg betydelige ekstraregninger. Dette vistest ved at produktiviteten, produksjonen per timeverk, hadde gått drastisk nedover i bransjen, ifølge Ståle. De tillitsvalgte i Fellesforbundet var derfor opptatt av å ha fokus på produktivitet og ikke prisen på arbeidskraft (lønn per time). De norske fagarbeiderne ville produsere på kortest mulig tid fordi de da fikk høyest mulig timelønn, mens de innleide østeuropeerne som hadde lav timelønn, var interesserte i å arbeide flest mulig timer. *”Det ser ut til å være allment vedtatt av politikerne at den norske arbeidslivsmodellen er konkurransedyktig, men dette krever at vi er høyproduktive”*, fortalte Svein: *”Vi må utnytte våre fordeler, (...) at vi har høy kompetanse på fagarbeidersiden og at vi kobler teoretisk og praktisk kompetanse.”*

Den store tilgangen på billig, innleid arbeidskraft har også resultert i konsekvenser for rekrutteringen og opplæringen av nye generasjoner bygningsarbeidere. Siden entreprenørene ikke tok inn lærlinger og bransjen ble befolket av kollektivt innleide østeuropeere med lav lønn og usikre ansettelsesforhold, ble bygningsarbeid mindre attraktivt for unge i Norge:

*”Når bransjefolk er ute på ungdomsskolen og prøver å rekruttere folk til å velge byggfag, så får de høre fra ungdomskolelevne at: Nei, det er sånn polakk-bransje, der vil vi ikke jobbe.”* (Ståle)

Sterk reduksjon i søkertallene til byggfagutdanningene viser også at norske ungdommer valgte bort byggfagene (Brekke, Røed og Schøne, 2013).

## **5.8 Sosial dumping og fagorganisering av kollektivt innleide arbeidere**

I den første perioden etter EUs østutvidelse motvirket overgangsreglene, organiseringen av innvandrere, regjeringens handlingsplaner og allmenngjøringen av byggfagoverenskomsten tendensene til sosial dumping. Dette endret seg etter finanskrisen i 2008/2009 da entreprenørene begynte å bruke kollektivt innleid arbeidskraft uten lønn mellom oppdrag. De nye kontraktene til bemanningsselskapene med fast ansettelse uten garantilønn, ga all makt til bemanningsfirmaet og svekket de innleide ansattes posisjon. Dette gjorde det svært vanskelig for fagbevegelsen å organisere dem. Når andelen kollektivt innleide økte, ble de fast ansatte som var fagorganisert i mindretall i bedriftene og kunne vanskelig forsvare rettighetene til de innleide østeuropeiske arbeiderne. I tilfeller der Fellesforbundet fikk vervet innleide arbeidsmigranter uten garantilønn som tillitsvalgte i bemanningsbyråer, viste det seg også å være svært utfordrende å etablere ordinær tillitsvalgtvirksomhet:



*”Vi hadde en som vi valgte som tillitsvalgt i et bemanningsfirma, og han var ansatt på kontrakt uten lønn mellom oppdrag. Da det neste møtet kom, viste det seg at han jobbet for en konkurrent. Og det er helt normalt! Så hvem skal vi da velge som tillitsvalgt når det ikke er et oppdrag som varer lengre enn 2 måneder?” (Ludvik)*

Bruken av kollektivt innleid billig østeuropeisk arbeidskraft fikk dermed store konsekvenser for Fellesforbundet og det organiserte arbeidslivet i byggebransjen, og svekket også forbundets posisjon og muligheter til å hindre sosial dumping.

Med entreprenørenes innleiebaserte bemanningspolitikk ble fokuset i byggebransjen endret fra å investere i fagarbeidere og lærlinger, fagkompetanse og produktivitet til å vektlegge pris per prosjekt og bruk av billigst arbeidskraft for å vinne i anbudskonkurranser. *”Det er den tradisjonelle løsarbeideren vi nå ser igjen i bemanningsbransjen”*, uttalte Arthur. For å motvirke et uorganisert arbeidsmarked med løsarbeidere i byggebransjen, der fagbevegelsen var uten makt og innflytelse til å hindre arbeidsgivere å utnytte arbeidskraft, ble det viktig for Fellesforbundets å øke organisasjonsgraden. Dette krevde at Fellesforbundet vervet kollektivt innleide østeuropeiske arbeidere som medlemmer i forbundet:

*”Vi må organisere alle utenlandske arbeidere som en del av den norske arbeidsstokken. Hvis vi skal ha gjennomslagskraften vår, er vi nødt til å ha med alle (...). Vi kan ikke sitte å se på at arbeidsgivere bruker billig arbeidskraft fordi det er lett å håndtere. Det er ikke noe motstand i en uorganisert forsamling.” (Sigurd)*

Arbeidet med å organisere kollektivt innleide bygningsarbeidere krevde andre strategier hos Fellesforbundet enn tradisjonelle medlemsfordeler og individuelle goder, for eksempel LO-favør, som vanligvis er fokuset ved medlemsverving. Frykten for å miste jobb og ikke bli tilbudt flere oppdrag, gjorde at innleide arbeidsmigranter vegret seg mot å bli organisert, ta på seg tillitsverv og engasjere seg i fagforeningsarbeid. Mange østeuropeiske bygningsarbeidere ble derfor vervet som direkte betalende medlemmer i Fellesforbundet. Disse østeuropeiske arbeiderne betalte for medlemskapet sitt ved hjelp av regninger, i stedet for at kontingenten ble trukket fra lønna av arbeidsgiveren. På denne måten kunne kollektivt innleide østeuropeiske arbeidere også være organiserte uten at arbeidsgiveren kjente til det, ifølge Arthur. Siden arbeidsmigrantene betalte direkte til Fellesforbundet for å få hjelp ved konflikter, ble medlemskapet i realiteten som en slags forsikring mot trøbbel: *”Men skal vi egentlig få gjort noe, må de være medlemmer av fagforeninger. De må være med på den kjempende siden og sloss for tariffavtalene”*, uttalte Ludvik.

I utgangspunktet var tanken bak fagorganisering at organiserte arbeidere oppnådde styrke gjennom samlet opptreden. De historiske erfaringene til fagbevegelsen, spesielt fra den konfliktfylte perioden 1921 – 1931, er hvordan aktive arbeidere i fellesskap ved å opptre som et kollektiv, kjempet fram faglige rettigheter og kollektive avtaler (Falkum, 2008). Evnen til å organisere tidligere ikke-organiserte arbeidergrupper, som skogsarbeiderne i 1927 og hotell- og restaurantarbeiderne i 1931, gjorde at fagbevegelsens styrke vokste på 1930-tallet, til tross for massearbeidsløshet og økonomisk krise (Bjørnson, 2003). Med sterk oppslutning kunne ikke fagbevegelsen bekjempes av kapitalen og den borgerlige staten uten store politiske og økonomiske tap. Motstanden fra organiserte arbeidere bidro dermed til samarbeidet mellom arbeidsgiverne og fagbevegelsen som i 1935 kulminerte i Hovedavtalen mellom LO og NAF (Falkum, 2008).

Basert på lærdommen fra mellomkrigstiden, ble det viktig for Fellesforbundet å være sammensluttet gjennom å øke organisasjonsstyrken og drive aktiv organisasjonsbygging ved å styrke fagforeninger, etablere klubber og skolere tillitsvalgte. For å motvirke sosial dumping, valgte Fellesforbundet å arbeide for kollektiv mobilisering av innleide arbeidsmigranter. Å fremme krav til og forvente å bli hørt av både arbeidsgivere og politiske myndigheter, forutsatte sterk oppslutning hos fagbevegelsen. Å fagorganisere kollektivt innleide arbeidsmigranter som aktive medlemmer med kampvilje, skolere dem om norsk fagbevegelse sin historie og ideologi og inkludere dem inn i ordinær fagforeningsvirksomhet, ble dermed viktig for Fellesforbundet i kampen mot sosial dumping og utnytting av østeuropeiske arbeidere.

## 6.0 Den norske modellen eller det uorganiserte arbeidslivet?

”De er her, de bare sender inn folk. Folk sover i kjellerstuer, på madrasser, fire-fem i samme rom. De kommer inn, jobber døgnet rundt og blir sendt hjem til Polen eller Litauen som, ja som vrak, omtrent. De har jobba døgnet rundt og slitt seg ut for at vi skal klare å levere prosjektet i tide. Det er bransjen i dag, hvis du skjønner”

— Informant Arthur

EU-utvidelsen i 2004, som ga entreprenørbedriftene i byggebransjen muligheter til å bruke gamle og nye fleksible bemanningsstrategier i et transnasjonalt arbeidsmarked, og tilgangen på billig arbeidskraft fra Øst-Europa og liberaliseringen av midlertidig ansettelse, førte til vekst av bemanningsselskap med kollektiv utleie av hele arbeidslag med østeuropeiske arbeidere. Arbeidsinnvandringen fra øst endret dermed karakter fra individuell arbeidsmigrering til at kollektiv innleie av billig arbeidskraft ble vanlig strategi. I kjølvannet av finanskrisen i 2008, valgte flere entreprenører å ikke ta inn igjen de fast ansatte som ble sagt opp under krisa. I stedet tok de i bruk kollektivt innleide fra utleiefirmaer og satte bort arbeid til billige underentreprenører (som også leide inn arbeidskraft fra bemanningsselskap). Samtidig endret bemanningsfirmaene sin politikk og tilbød fast ansettelse, men uten lønn mellom oppdrag. Til tross for veksten i byggeaktivitet etter finanskrisen, har antallet fast ansatte og lærlinger blitt redusert i bransjen, og innleie av arbeidskraft er blitt den dominerende formen for ansettelse, spesielt i Oslo-området, og en bevisst bemanningsstrategi for å vinne i anbudskonkurransen.

### 6.1 Den nye bemanningsindustrien truer den norske modellen

Den norske modellen er tuftet på et velregulert arbeidsliv med topartsrelasjoner og et relativt jevnbyrdig maktforhold mellom arbeidsgivere og arbeidere som respekterer kollektive avtaler og samarbeider om produktivitet og kvalitet i bedriftene. Den nye bemanningsindustrien i byggebransjen der entreprenørbedriftene baserer seg på billig arbeidskraft fra Øst-Europa for å vinne anbudskontrakter, bryter med den norske måten å organisere arbeidslivet på. Når byggebedriftene rekrutterer østeuropeisk arbeidskraft gjennom kollektiv innleie fra utleiefirmaer og billige underentreprenører i kontraktkjeder, fører denne bemanningspraksisen til kvalitative endringer i relasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker og endrer ansettelsesforholdene fra å være relasjonsbaserte til å bli transaksjonelle (kjøp og salg) (Cappelli, 1999).

Entreprenørenes nye bemanningspolitikk har resultert i østeuropeiske arbeidere med usikre arbeidsbetingelser, kortsiktige og kortvarige ansettelse og løse forbindelser til sine arbeids- og oppdragsgivere. Økt kollektiv innleie av billig arbeidskraft truer dermed forholdene i byggebransjen og det organiserte arbeidslivet i Norge.

### **6.1.1 Fra gjensidige ansettelsesrelasjoner til handelsavtaler og bruk av billig arbeidskraft**

Kjøp og salg av arbeidskraft er et grunnleggende trekk i arbeidslivet, der ansettelsesforholdet mellom en arbeidsgiver (som også er en virksomhet, bedrift eller en formell organisasjon) og en arbeidstaker reguleres av ansettelseskontrakter (Nesheim, 2010). Ansettelsesrelasjonen mellom arbeidsgivere og arbeidere bygger ikke bare på formelle avtaler og juridisk bindende kontrakter, men også på implisitte forventninger og krav til det partene bidrar med (Colbjørnsen, 2003). Den sosiale kontrakten, de uskrevne forventningene i forholdet mellom bedrift og ansatte, baseres på prinsippet om gjensidighet (Gouldner, 1960) og bidrar til forutsigbarhet i forholdet mellom kontraktspartene (Rasmussen og Håpnes, 2012; Rousseau, 1995).

I den norske modellen har ansvarlige arbeidsgivere og myndiggjorte arbeidere, gjennom faste kontrakter og langvarige ansettelsesforhold, utviklet relasjoner basert på gjensidig tillit, forpliktelser og bånd. Ved å investere i de ansattes kompetanse og tilby gode arbeidsvilkår, jobbsikkerhet og relativ høy lønn, har bedriftene fått en produktiv arbeidsstokk av lojale fagfolk som tar ansvar for utføringen av arbeidsoppgavene og medvirker i beslutningsprosessene. Dette har også medført at mange bedrifter har hatt ansatte med høyt kunnskapsnivå, ikke bare innenfor sitt eget fag, men også med hensyn til helhetsforståelse og selvstendighet (Ravn, 2015). Også for utbyttbare heltidsansatte og arbeidere i tidsbegrensede ansettelse, for eksempel prosjektansatte og midlertidig ansatte, har arbeidsforholdet vært basert på kompetanse og tillit. Til tross for de tidsbegrensede arbeidsavtalene, har ansettelsene vært forholdsvis langvarige. Arbeidstakerne er blitt rekruttert på grunn av etterspørsel etter kompetanse eller midlertidig behov for arbeidskraft. Basisen i det organiserte norske arbeidslivet har dermed vært relasjonsbaserte kontrakter (Rousseau, 1995). Dette har også resultert i et arbeidsmarked preget av høy tillit, gode samarbeidsforhold og forutsigbare relasjoner mellom bedrift og ansatte.

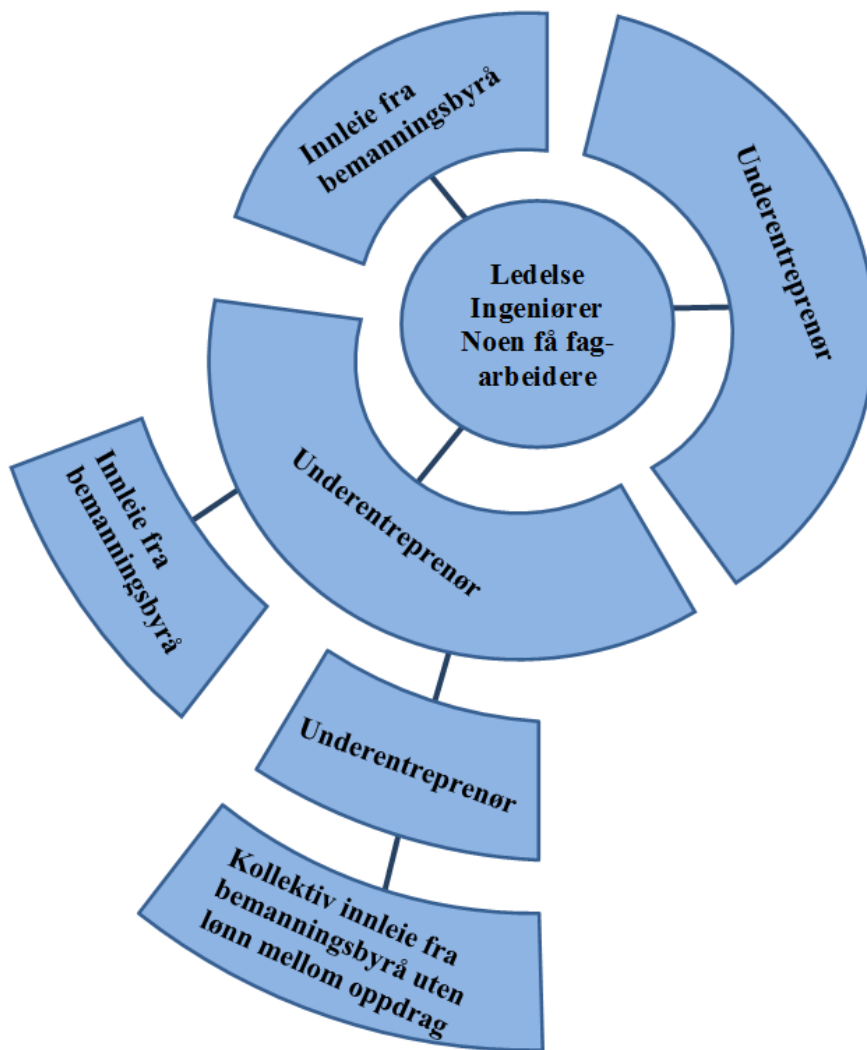
Det norske arbeidslivet er bundet til markedsfrihetene i EU og EUs anbudsregler gjennom EØS-avtalen. Siden avtalen trådte i kraft i 1994, har det politiske tyngdepunktet i EU endret fokus i favør økt markeds konkurranse og forsterket markedsintegrasjon. Avreguleringen av EUs felles

arbeidsmarked gjennom Lisboastrategien (2000), Tjenestedirektivet (2006) og Lisboa-traktaten (2007), har ført til et utvidet arbeidsmarked med fri bevegelse av arbeidere og tjenester der EUs arbeidslivsreguleringer også er blitt minstereguleringer. Det utvidede frie arbeidsmarkedet i Europa har grunnleggende endret konkurransevilkårene og betingelsene for bruk av arbeidskraft i det norske arbeidslivet. Norske entreprenører har utformet fleksible og kreative strategier for å omgå reguleringer i arbeidslivet og skaffe billig arbeidskraft. Mange byggefirmaer har bevisst utnyttet handlingsrommet som oppsto etter EUs utvidelser østover og mellom EUs ulike reguleringer for arbeidskraft, for å hyre arbeidskraft kollektivt fra Øst-Europa.

I byggebransjen er store kontrakter blitt tildelt entreprenører som har konkurrert på basis av billig østeuropeisk arbeidskraft. Det sterke prisfokus i anbudskonkurransen har ført til at mange byggebedrifter, særlig i Oslo-området, endret bemanningspraksisen sin og gjennomførte reduksjoner i kjernearbeidskraften ved å bytte ut fagarbeidere (og lærlinger) til fordel for kollektiv innleie av østeuropeisk arbeidskraft uten garantilønn og utsetting av arbeid til billige underentreprenører. Også når entreprenørbedrifter fra Trøndelag vant store kontrakter i Oslo-området, endret de sin bemanningsstrategi og utførte byggearbeidet basert på midlertidig tilknyttet arbeidskraft fra Øst-Europa. Etter innføringen av vikarbyrådirektivet og likebehandlingsprinsippet i 2013, har norske entreprenører også kamouflert innleievirksomhet som fiktive underentrepriser og etablert egne avdelinger i Øst-Europa for å kunne leie inn billig arbeidskraft derfra, som underentrepriser. Fordi byggebedriftene har brukt kollektivt innleide fra bemanningsselskap og fleksible underentrepriser i kontraktkjeder med flere ledd, har denne bemanningspolitikken ført til mer komplekse ansettelsesforhold enn tredjepartsrelasjonen ved eksterialisering av arbeid.

Atkinsons (1985) modell av den fleksible bedrift brukes ofte for å vise hvordan bedrifter anvender midlertidig arbeidskraft for å oppnå fleksibilitet i bemanningen (Håkansson og Isidorsson, 2014). Modellen kan også brukes som utgangspunkt for å illustrere de nye relasjonene mellom hovedentreprenør, underentreprenør og kollektivt innleide fra bemanningsfirmaer. Nedenfor vil jeg derfor presentere en modell av det nye bemanningsregimet i en fleksibel byggebedrift tilpasset arbeidsmarkedet i Oslo-området, rendyrket i sin konsekvens.

**Figur 4. "Oslo-modellen"**



Modellen overfor viser hvordan entreprenørbedriftenes fleksible bemanningsstrategi for å vinne kontrakter i anbudskonkurransen i ytterste konsekvens medfører at bedriftene nesten ikke har egne ansatte fagarbeidere, men skaffer arbeidskraft utelukkende gjennom innleie fra bemanningsbyrå og underentrepriser. Fagarbeidere er blitt definert bort fra bedriftens kjernearbeidstokk, slik at kjernearbeidskraften nå består av prosjektledere, ingeniører og noen få fagarbeidere til å instruere de innleide arbeiderne. Bedriften har valgt å sikre seg en kjerne av ansatte som kan lede arbeidet, mens de som skal utføre oppdraget (produksjonsarbeiderne) hyres på eksterne, kortvarige kontrakter. For å rekruttere midlertidig arbeidskraft etter behov, kan bedriften leie inn underentreprenører og arbeidere fra bemanningsbyrå direkte og sette bort underentrepriser til fleksible underentreprenører som også bruker innleid arbeidskraft og underentrepriser. Bedriften oppnår at byggearbeid blir utført av billig, midlertidig arbeidskraft

fra Øst-Europa ved, for eksempel, at under-underentreprenøren baserer arbeidskraften sin på kollektiv innleie fra bemanningsselskap uten lønn mellom oppdrag. Den numeriske fleksibiliteten som følger av innleie av arbeidskraft og underentrepriser, gir byggebedriften muligheter til å ta flere anbud uten at antallet ansatte begrenser produksjonskapasiteten (Friberg og Haakestad, 2015). Entreprenørene bruker ikke fleksible underentreprenører og innleie fra bemanningsbyrå for å ta unna midlertidige topper i produksjonen, men som en strategi for å skaffe billig arbeidskraft og vinne anbudskontrakter.

Når entreprenørene i byggebransjen skaffer billig østeuropeisk arbeidskraft gjennom fleksible underentrepriser og kollektiv innleie fra utleieselskap, behandles ikke bygningsarbeiderne av personalavdelingene, men ligger under innkjøp og kontraktsoppfølging. Håndverkerne tilbys derfor ikke langvarige arbeidsavtaler der bedriften tar ansvar for og investerer i arbeidskraften deres, men rekrutteres til kortvarige oppdrag med varighet helt ned til noen få timers jobb (Friberg og Haakestad, 2015). Fordi byggefirmaene ikke ansetter arbeidskraften direkte, men leier inn billige arbeidere fra bemanningsbyrå, har forholdet mellom bedrift og ansatte blitt endret fra å være en gjensidig forpliktende relasjon til å bli en handelstransaksjon der bedriften kjøper arbeidskraften til x antall arbeidere for en viss periode fra utleieselskapet. Overskuddet til bemanningsfirmaet fra denne handelen stammer fra forskjellen mellom den prisen bedriften betaler for å leie inn arbeidskraft og de personalkostnadene bemanningsbyrået har (Bergene og Ewing, 2015). Bedriften er dermed villig til å betale for bemanningsbyråets profitt for å slippe det ansvaret og de forpliktelsene som ligger i å ansette egen arbeidskraft.

Når byggebedriftene til enhver tid også kan sende tilbake og be bemanningsselskapet om å bytte ut arbeidere som ikke yter optimalt, behandles de kollektivt innleide bygningsarbeiderne som en vare bedriftene kan kjøpe uten å påta seg noe ansvar for arbeiderne. Kjøp og salg av arbeidskraft skiller seg imidlertid fra vanlige markeder for varer og tjenester siden arbeid ikke er en vare, men en integrert del av menneskers aktivitet og kapasitet (Polanyi, 1944/2012). Gjennom å være en del av sitt sosiale nettverk med gjensidige sosiale relasjoner, er mennesker bundet til sin slekt og sitt bosted og har sosiale forpliktelser og bånd overfor andre personer, som foreldre og barn. Når systemet (samfunnet, arbeidsmarkedet og arbeidsgivere) disponerer menneskers arbeidskraft, disponeres ikke bare den reelle arbeidskraften, men også det fysiske, psykiske og moralske av å være menneske. Arbeidskraft kan derfor ikke bli en kasteball som utsettes for vilkårlig bruk eller forblir ubrukt uten at det påvirker og skader personene som er bærere av arbeidskraften. Arbeid er dermed ikke produsert for salg som virkelige varer. Det er

derimot markedsliberalismens ”fiksjon” om arbeid, jord, grunn og penger som varer som kan omsettes på et marked, som er grunnlaget for denne tankegangen (Polanyi, 1944/2012).

Handelstransaksjonen mellom bemanningsbyrå og bedriften som leier inn ansatte, medfører at de innleide mister de rettighetene som de, ifølge kollektive avtaler og arbeidsmiljøloven, har som ansatte (Bergene og Ewing, 2015). Det har resultert i at arbeidsavtaler avhenger av den kommersielle kontrakten mellom bedrift og bemanningsfirma, og at arbeidsforholdet i praksis kan opphøre på dagen uten omkostninger for noen av partene (Frade og Darmon, 2005). Arbeidere som leies inn gjennom bemanningsselskap kan derfor bli rettighetsløse (Bergene og Ewing, 2015). For kollektivt innleide østeuropeiske arbeidere som er fast ansatt i bemanningsselskap uten lønn mellom oppdrag, fører denne praksisen til at den ansatte blir helt avhengig av utleiefirmaet for sitt livsopphold. Denne formen for ansettelse uten garantilønn gir også bemanningsbyrået all makt over de utleide og disiplinerer dem til lydighet. Dette strider med norsk arbeidslivslovgivning og undergraver partssamarbeidet i arbeidslivet, som er sentralt for den norske modellen.

Den norske modellens bærekraft bygger på et velfungerende arbeidsliv der styrken ligger i de ansattes fagkompetanse og ansvarlighet som bidrar til omstillingsevne, innovasjonsevne og fleksibilitet. Velferdssamfunnet i Norge, med små forskjeller, høy sysselsetting og høy produktivitet, er avhengig av at alle bidrar til fellesskapet gjennom arbeid og innbetaling av skatt (Barth og Moene, 2012). Selv om den norske velferdsstaten gir beskyttelse mot arbeidsledighet og sikrer opplæring, helsetjenester og alderspensjon, er sikkerheten for inntekt over tid som basis for etablering av hushold og familie, avhengig av den inntektssikkerheten et fast arbeidsforhold gir og det sosiale sikkerhetssystemet som arbeidsforholdet gir rettigheter til (Bergene og Ewing, 2015). Denne sikkerheten trues av eksternaliseringen av ansvaret for arbeidskraften gjennom innleie fra bemanningsbyrå. Samfunnskontrakten i Norge er basert på at alle bidrar og får hjelp etter behov. Skattefinansieringen av velferdsytelsene og de offentlige tjenestene krever at folk er i lønnet arbeid, tjener penger og betaler skatt. Dette kollektive ansvaret for alle er en konsekvens av at arbeidskraft ikke er ”varer”, men mennesker med sosiale forpliktelser og behov som skal tjene til livets opphold og forsørge familien sin. Den nye bemanningspraksisen i byggebransjen, der entreprenørene baserer seg på kollektiv innleie fra bemanningsbyrå og fleksible underentrepriser for å vinne i anbuds konkurransen, er dermed ikke en bærekraftig utvikling for den norske samfunnsmodellen.



### **6.1.2 Konsekvensene for byggebransjen og den norske modellen**

Økt kollektiv innleie av billig arbeidskraft fra Øst-Europa truer også kompetanseutviklingen i byggebransjen og produktiviteten. Sammen med prosjektorganiseringen gir midlertidig innleie av arbeidskraft korte tidsperspektiv som hindrer investering i fagkompetanse, opplæring av innleide arbeidere og bygging av langvarige relasjoner og lojalitet mellom organiserte ansatte og ledelsen i bedriftene. Dermed mangler også grunnlaget for samarbeidet om produksjonen mellom partene i arbeidslivet, som er et viktig kjennetegn ved den norske modellen. Undergravingen av samarbeidet og den norske standarden som er etablert mellom partene i arbeidslivet, truer hele bransjen. Å jobbe i byggebransjen er blitt mindre attraktivt for norske ungdommer som nå svikter yrkesutdanningene i byggfagene, når bedriftene ikke tar inn lærlinger, men baserer arbeidskraften på billige arbeidere fra Øst-Europa. Arbeidere som er leid inn gjennom bemanningsbyrå er også svært vanskelig å fagorganisere, og i dag er det flere ikke-organiserte enn organiserte arbeidstakere i byggebransjen (Friberg og Haakestad, 2015). Oppdelingen i arbeidsmarkedet mellom de fast ansatte som bedriftene investerer i og de kollektivt innleide østeuropeerne som hyres som ”bruk og kast”-arbeidskraft, svekker også fagbevegelsens posisjon i arbeidslivet og truer solidariteten i velferdsstaten. Dette utfordrer den norske modellen som er basert på kvalifiserte fagarbeidere som tar ansvar for produksjonen og har høy produktivitet, og som forventes å bidra gjennom et langt arbeidsliv og opprettholde det norske velferdssamfunnet.



## 7.0 Litteraturliste

Aftenposten (13.2.2001). ”Norge vil tjene på at EU blir større”. *Artikkel*.

Alsos, Kristin og Ragnhild Steen Jensen (2013). *Bemanningsbransjens gråsoner*. Fafo-rapport 2013:20.

Alsos, Kristin og Sissel C. Trygstad (2012). *Medbestemmelse og samarbeid lokalt – Sett fra Fellesforbundets ståsted*. Fafo-notat 2012:13.

Alsos, Kristin, Øyvind M. Berge og Johan Røed Steen (2013). *Norske kommunepolitikeres holdninger til konkurranseutsetting*. Fafo-rapport 2013:30.

Andersen, Rolf K. Mona Bråten, Line Eldring, Jon Horgen Friberg, Anne Mette Ødegaard (2009). *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft*. Fafo-rapport 2009:46.

Andersen, Søren Kaj, Jon Erik Dølvik og Christian Lykke Ibsen (2014). *De nordiske aftalemodeller i åpne markeder – utfordringer og perspektiver*. *Nordmod 2030. Delrapport 9*. Fafo-rapport 2014:08.

Arbeidsdepartementet (2013). ”ESA avslutter sak om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter”. *Dokumentarkiv*. Hentet 01.08.2014 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/ad/Nyheter-og-pressemedlinger/Nyheter/2013/esa-avslutter-sak-om-lonns--og-arbeidsvi.html?id=710951>.

*Arbeids og sosialdepartementet* (2013). ”Vikarbyrådirektivet”. Hentet 15.05.2014 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/tema/arbeidsmiljo/midtpalte/vikarbyradirektivet.html?id=672407>.

Arbeidstilsynet (2013). *Tilstandsanalyse i bygg og anlegg. Kunnskapsunderlag for Arbeidstilsynets satsing i 2014-2015. Kompass Tema nr. 4 2013*. Trondheim: Direktoratet for Arbeidstilsynet.

Arbeidstilsynet (2014). ”Sosial dumping”. *Artikkel*.

Arbeidstilsynet (2015). *Erfaringer fra Arbeidstilsynets tilsyn mot sosial dumping. Kompass Tema nr. 1 2015*. Trondheim: Direktoratet for Arbeidstilsynet.

Atkinson, John (1985). *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*, IMS Report no. 89. Brighton: Institute of manpower studies.

Atkinson, John and Denis Gregory (1986). ”A Flexible Future. Britains Dual Labour Force”. *Marxism Today*, April: 12-17.

- Barth, Erling og Karl Ove Moene (2012). "Employment as a Price or a Prize of Equality: A Descriptive Analysis". *Nordic Journal of Working Life Studies*, 2 (2), pp. 5 – 33.
- Berge, Øyvind M. og Silje Sønsterudbråten (2011). *Anbud og arbeidstakerrettigheter. En studie av bransjene renhold, vakt og anlegg*. Fafo-rapport 2011:14.
- Bergene, Ann Cecilie og Anders Underthun (2012), "Transportarbeid i Norge: Trender og utvikling". *Arbeidsforskningsinstituttet*, r2012:10.
- Bergene, Ann Cecilie og Keith D. Ewing (2015). "Vikarbyrådirektivet: Liberalisering eller likebehandling? *Søkelys på arbeidslivet*. 32 (1-2), s. 137- 157.
- Bjørnson, Øyvind (2003). "Kamp og krise: Framveksten av et organisert arbeidsliv i privat og statlig sektor", i Heiret, Jan, Olav Korsnes, Knut Venneslan og Øyvind Bjørnson, red. *Arbeidsliv, historie og samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 45 - 108.
- Brekke, Idunn, Marianne Røed og Pål Schøne (2013). "Påvirker innvandring investeringen i utdanning?" *Søkelys på arbeidslivet*, 30 (3), s. 251 – 271.
- Brinkmann, Svend og Lene Tanggard (2012). "Intervjuet: Samtalen som forskningsmetode", i Brinkmann, Svend og Lene Tanggard, red. *Kvalitative metoder: empiri og teoriutvikling*. Oslo: Gyldendal Akademisk, s. 17 - 44.
- Brochmann, Grete (2003). "Del II. 1975-2000", i Kjelstadli, Knut, red. *Norsk innvandringshistorie. Vol. III. I globaliseringens tid 1940-2000*. Oslo: Pax Forlag.
- Brox, Ottar (2005). *Arbeidskraftimport: Velferdsstatens redning – eller undergang?* Oslo: Pax Forlag.
- Bråthen, Mona, Anne Mette Ødegaard og Rolf K. Andersen (2012). *Samarbeid og HMS-utfordringer i bygg og anleggsnæringen*. FAFO-rapport 2012:52
- Bull, Edvard (1968). *Norsk fagbevegelse: Oversikt over fagorganisasjonens utvikling*. Oslo: Tiden.
- Cappelen, Hans (2001). *Byggherren og kontraktene: Kontraktinngåelse for bygg og anlegg*. Drammen: Byggherreforlaget.
- Cappelli, Peter (1999). *The New Deal at Work*. Boston: Harvard Business School Press.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid og Paul G. Rosness (2002). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom (2006). "Staten og reformenes forunderlige verden". *Nytt norsk tidsskrift* 3/2006, s. 215-226.

Colbjørnsen, Tom (2003). *Fleksibilitet og forutsigbarhet. Arbeid og organisasjoner i endring*. Oslo: Universitetsforlaget.

Dysthe, Olga, Frøydis Hertzberg og Torlaug L. Hoel (2010). *Skrive for å lære: Skrivning i høyere utdanning*. Oslo: Abstrakt Forlag.

Dølvik, Jon Erik (1999). *Fleksibilitet og arbeidslivsreguleringer. Et overblikk over europeiske utviklingstrekk og EUs regime for arbeidslivspolitik*. Fafo-notat 1999:11.

Dølvik, Jon Erik (2013). *Grunnpilarene i de nordiske modellene. – Et tilbakeblikk på arbeidslivs- og velferdsregimenes utvikling. NordMod 2030. Delrapport 1*. Fafo-rapport 2013:13.

Dølvik, Jon Erik, Line Eldring og Anne Mette Ødegaard (2005). *Lavlønnskurransen og sosial dumping. Utfordringer for det seriøse arbeidslivet*. Fafo-rapport 485.

Dølvik, Jon Erik, Line Eldring, Jon Horgen Friberg, Torunn Kvinge, Sigmund Aslesen & Anne Mette Ødegaard (2006). *Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeidskraftstrategier etter EU-utvidelsen*. FAFO-rapport 548

Eldring, Line (2010) "Norske erfaringer med allmenngjøring" i Stokke, Torgeir Aarvaag, red. *Allmenngjøring i EU og Norge*. Fafo-rapport 2010:14, s. 59 – 68.

Eldring, Line (2014). "Sosial dumping", i *Store norske Leksikon*. Hentet 21.08.15 fra [https://snl.no/sosial\\_dumping](https://snl.no/sosial_dumping).

Eldring, Line, Anne Mette Ødegaard, Rolf K. Andersen, Mona Bråten, Kristine Nergaard og Kristin Alsos (2011). *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*. Fafo-rapport 2011:09.

Eldring, Line og Jens Arnholtz Hansen (2009). "Fagbevegelsen og arbeidsinnvandring: Strategier og resultater i Norge og Danmark". *Søkelys på arbeidslivet* 26 (1), s. 29 – 44.

Eldring, Line og Jon Horgen Friberg (2013). "Europeisk arbeidsmobilitet: utfordringer for de nordiske arbeidsmarkedene". *Søkelys på arbeidslivet*. 30 (1-2), s. 22 – 39.

Eilertsen, Roar (2011). *Innleieboom i byggebransjen*. De Facto-notat 2011:06.

Europaportalen (2012). "Vikarbyrådirektivet". *EØS-notat*. Hentet 15.05.2014 fra <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos/eosnotatbasen/notatene/2008/mars/vikarbyradirektivet.html?id=553607>.

Fafo Østforum (2012). "Overgangsordningene". *Temaside*. Hentet 23.05.2014 fra <http://www.faf.no/Oestforum/Kunnskapsbase/Temasider/overgangsordninger.htm>.

Falkum, Eivind (2008). *Makt og opposisjon i norsk arbeidsliv. Avhandlings for dr.philosgrad*. Fafo-rapport 2008:31.

Falkum, Eivind, Inger Marie Hagen og Sissel C. Trygstad (2009). *Bedriftsdemokrati, medvirkning og medbestemmelse. Notat 1. Bedriftsdemokratiets historie i Norge*. Fafo-rapport 2009:16.

Fellesforbundet (2014). "Om Fellesforbundet". Hentet 15.03. 2014 fra <http://www.fellesforbundet.no/Om-Fellesforbundet/>.

Fornyings og administrasjonsdepartementet (2013). *Veileder til reglene for offentlige anskaffelser*.

Frade, Carlos og Isabelle Darmon (2005). "New modes of business organization and precarious employment: towards the recommodification of labour?". *Journal of European Social Policy*, 15, pp. 107-121.

Friberg, Jon Horgen (2006). *Individuell arbeidsinnvandring. Utfordringer to år etter EU-utvidelsen*. Fafo-notat 2006:07.

Friberg, Jon Horgen (2013). *The Polish worker in Norway. Emerging patterns of migration, employment and incorporation after EU's eastern enlargement*. PhD Dissertation. Fafo-report 2013:06.

Friberg, Jon Horgen, Jon Erik Dølvik og Line Eldring (2013). *Arbeidsmigrasjon fra Øst og Sentral-Europa. Temanotat*. Programfag Velferd, arbeidsliv og migrasjon – VAM. Norsk forskningsråd.

Friberg, Jon Horgen og Guri Tyldum (2007). *Polonia i Oslo. En studie av arbeids og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*, red. Fafo-rapport 2007:27.

Friberg, Jon Horgen og Hedda Haakestad (2015). "Arbeidsmigrasjon, makt og styringsideologier: Norsk byggenæring i en brytningstid". *Søkelys på arbeidslivet*. 32 (3), s. 182 – 205.

Friberg, Jon Horgen og Line Eldring (2011). *Polonia i Oslo 2010. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden*. Fafo-rapport 2011:27.

Geertz, Clifford (1973). *The interpretation of Cultures: Selected Essays*. New York: Basic Books.

Gouldner, Alvin W. (1960). "The norms of reciprocity: A preliminary statement". *American Sociological Review*. Vol 25. No. 2 (25. April 1960), pp. 161 -178.

Hagenau, Helle (2011). "Lisboa-traktaten – EU-grunnloven som skiftet navn", i Ullmann, Boye og Hilde Loftesnes Nylen, red. *På kollisjonskurs: Hvordan Eu påvirker det norske arbeidslivet og velferdsstaten*. Nei til EUs skriftserie Vett nr. 3 2011, s. 17-21.

- Heiret, Jan (2003a). "Samarbeid og statlig styring 1945 - 1977", i Heiret, Jan, Olav Korsnes, Knut Venneslan og Øyvind Bjørnson, red. *Arbeidsliv, historie og samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 109-176.
- Heiret, Jan (2003b). "Et nasjonalt system i en internasjonal verden 1978-2003", i Heiret, Jan, Olav Korsnes, Knut Venneslan og Øyvind Bjørnson, red. *Arbeidsliv, historie og samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 177-247.
- Heiret, Jan og Olav Korsnes (2003). "Det norske systemet av arbeidslivsrelasjoner", i Heiret, Jan, Olav Korsnes, Knut Venneslan og Øyvind Bjørnson, red. *Arbeidsliv, historie og samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 9-17.
- Heiret, Jan (2012). "Three Norwegian Varieties of A Nordic Model – A Historical Perspective on Working Life Relations", in *Nordic Journal of working life studies*. 2(4), pp. 45-66.
- Hernes, Gudmund (2006). *Den norske mikro-modellen. Virksomhetsstyring, partssamarbeid og sosial kapital*. Fafo-notat 2006: 25.
- Hernes, Gudmund (2007). *Med på laget. Om New Public Management og sosial kapital i den norske modellen*. Fafo-rapport 2007:09.
- Hood, Christopher (1991). "A New Public Management for All Seasons?", *Public Administrations*, 69, Spring 1991, pp. 3 – 19.
- Holm, Per Anders, Siri Gedde-Dahl og Marita E. Valvik (2008). "Skulle «kjøpes» til taushet". Artikkel i *Aftenposten*, 09.03.
- Hugsted, Reidar (1986). *Totalentrepriser. Karakteristikk, omfang, begrensninger*. Gol: Seminar om totalentrepriser.
- Hugsted, Reidar (2009). "Anbud", i *Store norske leksikon*. Hentet 15.01 2014 fra <http://snl.no/anbud>.
- Håkansson, Håkon og Malena Ingemansson (2012). "Konkurransen som hinder for innovasjon og teknisk fornyelse i byggenæringen". *Magma*. 2012:07, s. 52-61.
- Håkansson, Kristina og Tommy Isidorsson (2014). "The trade union response to agency labour in Sweden". *Industrial Relations Journal*. Vol 45. Issue 1, pp. 22-38.
- Kjelstadli, Knut (2000). "En organisasjon som passer for dem den passer for. LO og innvandringen", i Halvorsen, Terje, Inger Bjørnhaug, Øyvind Bjørnson, Hans Jacob Ågotnes, red. *I rettferdighetens navn. LO 100 år*. Oslo: Akribe Forlag, s. 127-146.
- Kommunal- og Regionaldepartementet (2004). *EØS-utvidelsen og overgangsregler*. Pressemelding nr. 19/2004.

Krüger, Kai (2014). "Anbudskonkurranse", i *Store norske leksikon*. Hentet 05.01.2014 fra <http://snl.no/anbudskonkurranse>.

Kvale, Steinar og Svend Brinkmann (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Levin, Morten, Tore Nilssen, Johan E. Ravn og Lisbeth Øyum (2012). *Demokrati i arbeidslivet: Den norske samarbeidsmodellen som konkurransefortrinn*. Bergen: Fagbokforlaget.

Lie, Ragnar (2012). *Forvaltning som politikk? Nye styreformer i EU og forvaltningspolitiske utfordringer i Norge*. Rapport til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, januar 2012.

LO Brussel (2011). *Den Europeiske Unions Charter om Grunnleggende Rettigheter*. Temarapport fra LOs Brusselkontor.

Meld. St. 25 (2012 - 2013). *Dele for å skape – Demokrati, rettferdig fordeling og vekst i utviklingspolitikken*. Utenriksdepartementet.

Meld. St. 29 (2010-2011). *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv - Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit (Arbeidslivsmeldingen)*. Arbeidsdepartementet.

Mills, C. Wright (1959/2000). *The sociological imagination*. Oxford: Oxford University Press.

Moene, Kalle (2007). "Den nordiske modellen". *Working paper*. Oslo: ESOP

Moland, Leif E. og Hanne Bogen (2001). *Konkurranseutsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner – muligheter og begrensninger*. Fafo-rapport 351.

Nergaard, Kristine, Kristin Alsos, Mona Bråten og Ragnhild Steen Jensen (2015). *Tilkallingsvikarer i norsk arbeidsliv*. Fafo-rapport 2015:10.

Nergaard, Kristine, Torstein Nesheim, Kristin Alsos, Øyvind M. Berge, Sissel C. Trygstad og Anne Mette Ødegaard (2011). *Utleie av arbeidskraft 2011*. Fafo-rapport 2011:33.

Nesheim, Anne, Siri Garnæs og Torstein Nesheim (2003). "Ekstern arbeidskraft i kjernevirksomheten". *Magma* 2003:04.

Nesheim, Torstein (2004). "20 år med Atkinson-modellen: åtte teser om den fleksible bedrift". *Sosiologisk tidsskrift* (1), 3-24.

Nesheim, Torstein (2010). "Trenger vi et mer nyansert bilde av arbeid og organisasjon?". *Magma* 2010:2.



Nesheim, Torstein og Inger-Marie Hersvik (1999). ”Fra vikarbyråer til bemanningskonserner” *Magma* 1999:02.

Nilssen, Vivi (2012). *Analyse i kvalitative studier. Den skrivende forskeren*. Oslo: Universitetsforlaget.

Nordrik, Bitten og Paul Bjerke (2011). *Fleksibelt for Hvem? En undersøkelse av Negotias medlemmer i ikt-bransjen*. De Facto-rapport 4:2011.

Nordrik, Bitten og Stein Stugu (2012). *Norsk ledelsesbarometer 2012. Del 2: Dagens styrings-/ledelsestrender*. Oslo: De Facto og Lederne.

NOU 1998:2 *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene i 1998*. Arbeids- og sosialdepartementet.

NOU 1998:15 *Arbeidsformidling og arbeidsleie*. Arbeids- og sosialdepartementet.

NOU 1999:34 *Nytt millennium – nytt arbeidsliv?* Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Kommunal- og Regionaldepartementet.

NOU 2004:13 *En ny arbeids og velferdsforvaltning*. Arbeids- og sosialdepartementet

NOU 2007:4 *Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre*. Arbeids- og sosialdepartementet.

NOU 2010:1 *Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet*. Arbeidsdepartementet.

NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon: Den norske modellens framtid*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

NOU 2012:2 *Utenfor og innenfor - Norges avtaler med EU*. Utenriksdepartementet.

OECD (1994). *The OECD Jobs Study: Facts, Analyses, Strategies*. Paris: OECD.

OECD (2006). *OECD Employment Outlook 2006*. Paris: OECD.

OECD (2014). ”Economic Surveys NORWAY.” *Overview March 2014*. Hentet 15.03.2014 fra <http://www.oecd.org/eco/surveys/Norway-Overview-2014.pdf>.

Olberg, Dag (2003). ”Endringer i arbeidslivets organisering – en introduksjon” i Olberg, Dag red. *Endringer i arbeidslivets organisering*. FAFO-rapport 183, s. 5-28.

Olsen, Karen M. og Hege Torp (red.) (1998). *Fleksibilitet i norsk arbeidsliv*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport: 98:2.

Ot.prp. nr. 13 (1999-2000). *Om lov om endringer i lov 4. februar 1977 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. (arbeidsmiljøloven) og lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (allmenngjøringsloven)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Polanyi, Karl (1944/2012). *Den liberale utopi*. Oslo: Res Publica 2012.

Procter, Stephen J., Michael Rowlinson, Louise McArdle, John Hassard and Paul Forrester (1994). "Flexibility, politics and strategy: In defence of the model of the flexible firm". *Work, Employment and Society*, Vol. 8, No. 2, pp. 221-242.

Rapley, Tim (2004). "Interviews". In Seale, Clive, Gobo, Giampietro, Gubrium, Jaber F and Silverman, David, eds. *Qualitative Research Practice*. London: Sage Publications, pp. 13 -34.

Rasmussen, Bente (2005). "Mellom samfunnsansvar og effektivitet – en innledning", i Rasmussen, Bente red. *Et bærekraftig nytt arbeidsliv? Kunnskapsstatus og problemstillinger*. Oslo: Norges forskningsråd, s. 7 – 24.

Rasmussen, Bente og Tove Håpnes (2012). "Permanent temporariness? Changes in social contracts". *Nordic journal of working life studies*. 2(1). pp, 1 -18.

Ravn, Johan Elvemo (2015). "Forhandling, forvaltning og forvandling – den norske samarbeidsmodellens muligheter i fremtidens arbeidsliv", i Bungum, Brita, Ulla Forseth og Elin Kvande, red. *Den norske modellen. Internasjonalisering som utfordring og vitalisering*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 25-37.

Reiersen, Jon (2012). "Arbeidsgiverne og den norske modellen". *Magma* 2012:04, s. 32-41.

Repstad, Pål (2007). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.

Ringdal, Kristen (2007). *Enhet og Mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.

Rousseau, Denise (1995). *Psychological contracts in organizations. Understanding written and unwritten agreements*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Rubery, Jill (2005). "Labour Markets and Flexibility" in Ackroyd, Stephen, Rosemary Batt, Paul Thompson and Pamela S. Tolbert, eds. *The Oxford Handbook of Work and Organization*. Oxford: OUP, pp. 31- 51.

Rønngren, Bo, Malte Segerdahl and Martin Virenius (2008). *The Worth of Work: The fight against social dumping in the transport industry*. Oslo: Nordic Transport Workers Federations.

Rønning, Rolf (2001). "Til forsvar for Velferdsbyråkratiet", i Bay, Ann Helen, Bjørn Hvinden og Charlotte Koren, red. *Virker Velferdsstaten?* Kristiansand: Høyskoleforlaget AS, s. 145-164.

- Seierstad, Ståle (2011). ”Analytisk arbeidslivshistorie. En tolkning av norske arbeidslivsinstitusjoner”. *Tidsskrift for samfunnsforskning*. Vol 52:3, s. 295-328.
- Skarstein, Rune (2008). *Økonomi på en annen måte. Makt og penger fra europeisk føydalisme til globalisert kapitalisme*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Skjærvø, Kjell (2013). *Sosial dumping fra A til Ø. Ei håndbok for tillitsvalgte*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Skorstad, Egil J. (2011). *Omstillinger i arbeidslivet: Importerte moter og nasjonale tradisjoner*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Stokka, Magnus, Kjetil Kjær Andersland og Helge Carlsen (2009). ”Vill Vest i byggebransjen”. *NRK*. Hentet 01.08.2014 fra [http://www.nrk.no/norge/\\_vill-vest\\_-i-byggebransjen-1.6696261](http://www.nrk.no/norge/_vill-vest_-i-byggebransjen-1.6696261).
- Stokland, Dag (1989). *Over stakk og stein – Arbeidsleie i bygg og anlegg*. Fafo-rapport nr. 091.
- Store norske leksikon* (2005-2007). ”Fleksibilitet” Hentet 10.02 2014 fra <http://snl.no/fleksibel>.
- Støstad, Jan-Erik (2013). *Sosial dumping – Trues den norske modellen?* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Tesfaye, Mattias (2013). *Kloge hænder – et forsvar for håndværk og faglighed*. København: Gyldendal.
- Tjomsland, Marit (2002). ”Arbeidsinnvandringssituasjonen i Norge etter 1975”. *Globaliseringsprogrammet Notat 19-02*. Bergen: Stein Rokkan Senter for forskning.
- Tjora, Aksel (2010). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Thagaard, Tove (2003). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tvedt, Knut Are (2013). ”Margaret Thatcher”, i *Store norske leksikon*. Hentet 20.04.2014 fra [http://snl.no/Margaret\\_Thatcher](http://snl.no/Margaret_Thatcher).
- Vikøren, Birger M. (2012). ”Outsourcing”, i *Store norske leksikon*. Hentet 15.02 2014 fra <http://snl.no/outsourcing>.
- Ødegaard, Anne Mette (2006). *Offentlige innkjøp som regulator*. Fafo Østforum-artikkel.
- Ødegaard, Anne Mette (2008a). ”EU-domstolen: Laval, Viking Line, Rüffert og Luxemburg”. *Fafo Østforum: Temaside*. Hentet 15.03.2014 fra [http://www.fafo.no/Oestforum/nyheter/aktuelt/2008jan\\_vaxholm\\_viking\\_line.htm](http://www.fafo.no/Oestforum/nyheter/aktuelt/2008jan_vaxholm_viking_line.htm).

Ødegaard, Anne Mette (2008b). *Norsk arbeidsliv og EØS-avtalen*. Fafo-notat 2008:06.

Ødegaard, Anne Mette (2010). ”Tjenestedirektivet”. *Fafo Østforum: Temaside*. Hentet 10.03.2014 fra

<http://www.faf.no/Oestforum/Kunnskapsbase/Temasider/tjenestedirektivet.htm>.

Ødegaard, Anne Mette (2014). ”Arbeidsinnvandring og fleksible bemanningsstrategier i fire bransjer”. *Søkelys på arbeidslivet*, 31(1-2), s. 100 – 117.

Ødegaard, Anne Mette og Øyvind M. Berge (2010). *Useriøsiteten i bemanningsbransjen – En case-studie i bygg*. Fafo-rapport 2010:05.

Ødegaard, Anne Mette, Sigmund, Aslesen, Mona Bråten og Line Eldring (2007). *Fra Øst uten sikring? EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser på norske bygge- og anleggsplasser*. Fafo-rapport 2007:3.

# Vedlegg 1

## **Forespørsel om å delta i intervju i forbindelse med en masteroppgave**

Jeg er en masterstudent i Sosiologi ved NTNU, universitetet i Trondheim, som nå skriver den avsluttende masteroppgaven min. Temaet mitt for oppgaven er Fagbevegelsen og utfordringer med østeuropeiske arbeidstakere, der jeg vil undersøke hvordan Fellesforbundet oppfatter utfordringer med østeuropeiske bygningsarbeidere. Sentrale temaer her vil være utfordringer med språk, kultur, HMS-vilkår, lønn og arbeidsforhold, sosial dumping, innleie av østeuropeiske arbeidsinnvandrere og lignende.

For å kunne analysere dette, vil jeg intervjuer både arbeidsplassrepresentanter i Fellesforbundet og andre representanter på lokalt og sentralt nivå i Fellesforbundet. Sentrale spørsmål her vil være: Hvilke holdninger og strategier til utfordringer med østeuropeiske bygningsarbeidere har Fellesforbundet? Hvordan oppleves disse utfordringene, hvilke tiltak har blitt anvendt, og hva har fungert/ikke fungert? Vil det være noen forskjeller mellom hvordan arbeidsplassrepresentanter opplever disse utfordringene sammenlignet med representanter sentralt i organisasjonen?

For å kunne finne ut av dette, så ønsker jeg å intervjuer til sammen rundt 10 – 12 personer. Lengden på intervjuet bestemmes av informantene, men beregnes til å ta omtrent 1 time. Tid og sted er dessuten noe som vi sammen blir enige om. Under intervjuet ønsker jeg å bruke båndopptaker, og ta notater mens vi snakker sammen.

Det er frivillig å delta på intervjuet og informantene har mulighet til å trekke seg når som helst underveis, uten å måtte begrunne dette. Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt, og ingen enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige oppgaven. Alle opplysninger vil dessuten anonymiseres og opptakene slettes når oppgaven er ferdig.

Hvis det er noe du lurer på kan du ringe meg på 41 65 60 38, eller sende en e-post til [sivmjo87@gmail.com](mailto:sivmjo87@gmail.com).

Med vennlig hilsen

Siv-Lena Mjønes



# Vedlegg 2

## Intervjuguide

Hei, jeg heter Siv-Lena Mjønes og kommer fra institutt for statsvitenskap og sosiologi ved NTNU. Jeg skal undersøke hvordan Fellesforbundet opplever utfordringer med østeuropeiske bygningsarbeidere, der jeg vil intervjuer både tillitsvalgte sentralt i forbundet og lokalt på arbeidsplasser. Alt som blir sagt under intervjuet er konfidensielt og du vil holdes anonym i undersøkelsen. Du kan også trekke deg både før, under og etter intervjuet, dersom du likevel ikke vil delta i undersøkelsen.

Kan jeg bruke båndopptaker?

## Om informanten (begge)

1. Hvilke verv/Arbeidsbakgrunn?
2. Lenge engasjert?

## Innledende spørsmål om byggebransjen og arbeidsinnvandrere

### For representanter på forbundsnivå

1. Kan du fortelle litt om hvilke prosjekter det arbeides med i byggebransjen?
2. Kan du fortelle litt om hvordan det arbeides det i byggebransjen?
  - a. Opplevelse av anbud, tidspress og produktivitet?
  - b. Størrelse på oppdrag
3. Hvordan blir byggeprosjektene i byggebransjen organisert?
  - a. Fortell om bruk av innleie, underentreprenører og underentrepriser? Hvordan er nettverket/kontraktshierarkiet?
  - b. Hvordan er det med useriøse aktører i byggebransjen? Hvordan er det med useriøse aktører i nederste ledd i kontraktshierarkiet?
4. Hvordan opplever du omfanget av arbeidsinnvandrere ifra Øst-Europa i byggebransjen? Hvilke prosjekter/områder arbeider de mest med?
5. Fortell litt om bygge-bransjen før og etter EU-utvidelsen i 2004? (Før 2000 fantes det nesten ikke innleie i byggebransjen, og etter EU-utvidelsen i 2004 så ble det økende arbeidsinnvandring ifra Øst-Europa)

- a. Hvordan oppleves dette?
- b. Hvilke forandringer kan ses?

### **For tillitsvalgte på bedrift**

1. Hvilken bedrift?
2. Hva jobber bedriften med? Hvilke type oppdrag arbeider man med? Hvor store?
3. På hvilken måte organiseres byggeprosjektene som bedriften er ansvarlig for?
  - a. Opplevelse av anbud, tidspress og produktivitet?
  - b. Hvordan er kontraktshierarkiet? Er det mange ledd?
  - c. Hvordan er det med bruk av innleie og underentreprenører i bedriften?
4. Hvordan er omfanget av arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa på byggeprosjekter i regi av bedriften? Kan du gi eksempler på hva arbeidsinnvandrerne arbeider med?
5. Etter EU-utvidelsen i 2004 så ble det en stor økning av arbeidsinnvandrere, samtidig som at innleie av arbeidstakere ble langt mer vanlig (Fantes nesten ikke før 2000).  
Hvordan opplever du dette? Hvilke forandringer kan ses? (Før vs. Nå?)

### **Østeuropeiske arbeidere i praksis (begge)**

1. Hvem er de?
  - Alder?
  - Kjønn?
2. Hvor kommer de ifra?
  - Baltikum eller Polen?
  - Bor de i Norge?
3. Hvordan er arbeidsinnvandrerens kvalifikasjoner?
  - Hvilken arbeidserfaring har de før de kommer til Norge? (Hva arbeidet de med før?)
  - Hvilken utdanning har arbeidsinnvandrerne?
4. Hvordan er det med organisering av arbeidsinnvandrere? Hvor mange av arbeidsinnvandrerne er organisert, og er det lett å få de organisert?
5. Hvilken tilknytting har arbeidsinnvandrerne oftest til sine arbeids og oppdragsgiver?
  - Fast ansatt? Innleid arbeidskraft?
  - Arbeider de i polske/baltiske arbeidslag?
6. Hvordan opplever du de øst-europeiske arbeidsinnvandrerens innstilling og holdninger til det norske arbeidsliv?



7. Hvilket forhold har arbeidsinnvanderne til fagorganisering, norske fagforeninger og tillitsvalgte?
  - Hvordan er det å representere dem?

## **Utfordringer med østeuropeiske arbeidere**

### **For representanter på forbundsnivå**

1. Kan du fortelle litt om hvordan du opplever utfordringer med østeuropeiske bygningsarbeidere?
2. Hva er de mest typiske og sentrale utfordringene?
3. Hvordan er omfanget av utfordringene?
4. Hvordan opplever du dagens situasjon?

### **For tillitsvalgte i bedrift**

1. Hvordan opplever du utfordringene med østeuropeiske bygningsarbeiderne?
2. Hvilke utfordringer har dere hatt på bedriften?
3. Hva er de viktigste utfordringene og hvordan er omfanget av dette?
4. Hvordan opplever du dagens situasjon?

## **Ulike utfordringer ved østeuropeiske bygningsarbeidere (begge)**

1. Hvordan er utfordringene ved språk og kommunikasjon hos østeuropeiske bygningsarbeidere?
  - Hvordan er det å kommunisere med dem?
  - Snakker de norsk/engelsk?
  - Brukes det mye tolk?
2. Hvilke utfordringer møter de østeuropeiske arbeidsinnvanderne ved tradisjonene i det norske arbeidslivet?
  - «Tatt for gitt- heter»
  - Hvilke kunnskap om norske forhold har de?
  - Hvordan forholder de seg til norske arbeidsmetoder?
3. Hvordan opplever du kulturforskjellene mellom arbeidsinnvanderne og norske forhold?
  - Er arbeidsinnvanderne mer vant til kommandokultur?
  - Forskjellene i arbeidskultur?
  - Hvordan skape samarbeidskultur?

4. Er det utfordringer med de øst-europeiske bygningsarbeidernes kvalifikasjoner?  
Hvilke?
5. Kan du fortelle litt om utfordringer ved arbeidsinnvandrernes arbeidsforhold?
  - Hvordan er det med lønnsforhold?
    - i. Tariffønn og minstebestemmelser?
  - Bruk av mangelfulle arbeidskontrakter?
  - Arbeidsinnvandrernes arbeidstid? (overtid etc?)
  - Er bruk av østeuropeiske arbeidsinnvandrere en utnyttelse av arbeidskraft?
6. Hvordan er utfordringene ved sosial dumping?
  - Hvordan er omfanget av det? Forekommer det ofte?
  - Hva er de mest sentrale utfordringene?
  - Arbeidsinnvandrernes bo-forhold?
7. Kan du fortelle litt om hvilke utfordringer dere møter ved de østeuropeiske bygningsarbeidernes HMS-vilkår?
  - Hvilke utfordringer er det ved opplæringen av de østeuropeiske bygningsarbeiderne?
  - Hvordan er det med sikkerhet og bruk av verneutstyr?
  - Hvordan er det med arbeidsrelaterte skader og dødsfall? Er det forskjeller mellom arbeidsinnvandrerne og nordmenn? Dersom: Hva tror du kan forklare dette?
8. Hvordan er bruken av svart arbeid?
  - Er det mye bruk av svart arbeid?
  - På hvilken måte forekommer dette?
9. Kan du fortelle litt om de utfordringene dere opplever ved innleie og bruk av underentreprenører?
  - Hvordan er det med kontraktshierarkiet og alle kontraktsleddene?
  - Bruk av bemanningsbyråer?
    - i. Hvilke bemanningsselskaper står for innførselen av arbeidskraften?
    - ii. Norske?/Polske?
  - Hvordan er det med ansvar og pulverisering av ansvar?
    - i. Arbeidsgiveransvar og byggherre- ansvar?
    - ii. Solidaransvar?
10. Hvordan oppfatter du forekomsten av useriøse aktører og brudd på norske lover?

## Strategier og tiltak

1. Kan du fortelle litt om de strategiene og tiltakene dere har ovenfor utfordringer ved østeuropeiske arbeidsinnvandrere?
2. Hvordan oppleves de tiltakene og strategiene som dere har sett til verks? Hvilke av disse fungerer best og er de som du er mest fornøyd med? Hvorfor?
3. Hvilke strategier og tiltak har dere ovenfor utfordringene ved språk, tradisjon og kultur?
4. Hvilke strategier og tiltak anvender dere ovenfor utfordringene ved å få skolert arbeidsinnvandrerne inn i norske forhold?
  - a. Tiltak og strategier for å organisere øst-europeiske arbeidsinnvandrere?
  - b. Tiltak og strategier for opplæring av øst-europeiske arbeidsinnvandrere i norske forhold (+ hms?)
5. Hva slags tiltak og strategier anvender dere på arbeidsplasser og hvilke er mer generelle? Hvilke tiltak er på lokalt nivå? Og hvilke er mer sentrale?
  - a. Representanter på forbundsnivå
    - i. Hvordan opplever du de tiltakene som EU setter i verk i forhold til utfordringene ved østeuropeiske bygningsarbeidere?
    - ii. Hvordan opplever du de tiltakene og strategiene som er på sentralt nivå og generelle i forhold til utfordringene ved østeuropeiske bygningsarbeidere?
    - iii. Kan du fortelle litt om allmenngjøring av tariff og overgangsordninger?
      1. Byggfagoverenskomsten?
  - b. Tillitsvalgte i bedrift?
    - i. Hvilke strategier og tiltak anvender dere på bedriften din i forhold til de utfordringene som dere møter ved østeuropeiske bygningsarbeiderne?
    - ii. Hvilke av disse strategiene og tiltakene synes du fungerer best?
    - iii. Hvordan opplever du det er å være tillitsvalgt i møte med utfordringene ved øst-europeiske bygningsarbeidere?
    - iv. Hvordan er kommunikasjonen med egen bedrift angående utfordringene med bygningsarbeiderne?
6. Dersom disse utfordringene ikke har blitt diskutert enda, hvordan oppleves disse strategiene og tiltakene?
  - a. Dokumentering av lønns og arbeidsforhold?
  - b. Tiltak som bruk av id-kort og registrering av utenlandske arbeidstakere?

- c. Skolering og rekruttering av tillitsvalgte på bedriftnivå?
  - d. Tillitsvalgtes innsynsrett og kontrollfunksjon?
  - e. Samarbeidet med Arbeidstilsynet og Verneombudet?
    - i. Hvordan oppleves dette?
    - ii. Avdekking av brudd på lovverk og slikt, hvordan fungerer dette?
    - iii. Sanksjonene på brudd på lovverk, politianmeldelse etc, hvilken effekt har dette?
  - f. Arbeidsgivers påse -rett?
  - g. Hva med boikotting og sympatiaksjoner?
7. Hvilke strategier og tiltak har dere hatt ovenfor problematikken ved arbeidsinnvandrere som du ikke synes har fungert like bra?
  8. Hvordan synes du utfordringene er i dag sammenlignet med før, hvilke strategier og tiltak er det som fungerer best i dag?
1. Hvordan synes du at framtidsutsiktene er? Hva mener du må gjøres framover?
  2. Hvordan mener du at fagbevegelsen og Fellesforbundet best kan løse/ bedre utfordringene ved østeuropeisk arbeidsinnvandring?

### **Avsluttende spørsmål**

- Er det noen spørsmål som mangler? Ønsker informanten å tilføre noe?
- Hva er forskningsprosjektets vei videre?
  - Fortelle om hva som skjer med data
  - Informantens «rettigheter»
    - Informanten kan trekke seg
    - Anonymisering og forskningsetikk
- Noen spørsmål i ettertid, ring gjerne
- Normaliser situasjon
- Takke for intervjuet

# Vedlegg 3

## Forespørsel om å delta i intervju i forbindelse med en masteroppgave

Jeg er en masterstudent i Sosiologi ved NTNU, universitetet i Trondheim, som nå skriver den avsluttende masteroppgaven min. Temaet mitt for oppgaven er Fagbevegelsen og utfordringer med østeuropeiske arbeidstakere, der jeg vil undersøke hvordan Fellesforbundet oppfatter utfordringer med østeuropeiske bygningsarbeidere. Sentrale temaer her vil være utfordringer med språk, kultur, hms-vilkår, lønn og arbeidsforhold, sosial dumping, innleie av østeuropeiske arbeidsinnvandrere og lignende.

For å kunne analysere dette, vil jeg intervjuer både arbeidsplassutvalgte på lokalt nivå i Fellesforbundet og andre representanter på sentralt nivå i Fellesforbundet. Sentrale spørsmål her vil være: Hvilke holdninger og strategier til utfordringer med østeuropeiske bygningsarbeidere har Fellesforbundet? Hvordan oppleves disse utfordringene, hvilke tiltak er blitt anvendt, og hva har fungert/ikke fungert? Vil det være noen forskjeller mellom hvordan arbeidsplassutvalgte opplever disse utfordringene sammenlignet med representanter sentralt i organisasjonen?

For å kunne finne ut av dette, så ønsker jeg å intervjuer til sammen rundt 10 -12 personer. Lengden på intervjuet bestemmes av informantene, men beregnes til å ta omtrent 1 time. Tid og sted er dessuten noe som vi sammen blir enige om. Under intervjuet vil jeg både bruke båndopptaker, og ta notater mens vi snakker sammen.

Det er frivillig å være med og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis, uten å måtte begrunne dette nærmere. Dersom du trekker deg vil alle innsamlede data om deg bli anonymisert. Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt, og ingen enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige oppgaven. Opplysningene anonymiseres og opptakene slettes når oppgaven er ferdig, innen 15. desember 2013.

Hvis det er noe du lurer på kan du ringe meg på 41 65 60 38, eller sende en e-post til [sivmjo87@gmail.com](mailto:sivmjo87@gmail.com). Du kan også kontakte min veileder [redacted]. Studien meldes dessuten til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Dersom du har lyst å være med på intervjuet, er det fint om du skriver under på den vedlagte samtykkeerklæringen.

Med vennlig hilsen  
Siv-Lena Mjønes  
Namdalsvegen 6  
7800 Namsos

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt skriftlig informasjon og er villig til å delta i studien.

Signatur ..... Telefonnummer .....