

Rolf K. Andersen, Line Eldring og
Johan Røed Steen

Privatmarkedet i byggenæringen

Usynlig arbejdsmarked i de tusen hjem



Rolf K. Andersen, Line Eldring og Johan Røed Steen

Privatmarkedet i byggenæringen

Usynlig arbeidsmarked i de tusen hjem

© Fafo 2014

ISBN 978-82-324-0103-1 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0104-8 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Regionale verneombud i byggebransjen

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
1.1 Problemstillinger og metode	9
1.2 Gangen i rapporten.....	14
2 Den svarte økonomien – kunnskapsstatus	15
2.1 Hva er svart arbeid?	16
2.2 Hva vet vi om svart arbeid?	19
2.3 Svart arbeid i byggenæringen.....	27
2.4 Svart arbeid i privatmarkedet: Hva vet vi (ikke)?	29
2.5 Oppsummering.....	31
3 Bedriftene og utviklingen i privatmarkedet	33
3.1 Utviklingen i privatmarkedet	33
3.2 Bruk av elektroniske anbudstjenester	38
3.3 Svart arbeid i privatmarkedet	40
3.4 Konsekvenser av EU-utvidelsen.....	44
3.5 HMS i privatmarkedet.....	51
3.6 Oppsummering.....	53
4 Det usynlige arbeidsmarkedet	55
4.1 I felten med de regionale verneombudene i bygg	56
4.2 Hvem jobber i privatmarkedet?	61
4.3 Organisatoriske forhold.....	65
4.4 Arbeidstid og lønn	67
4.5 Kontakt med myndigheter, fagforening og verneapparat	68
4.6 Oppfylles HMS-kravene?.....	70
4.7 Svart eller hvitt?	71
4.8 Oppsummering.....	72

5 Kundene i privatmarkedet.....	75
5.1 Forståelser av svart arbeid	77
5.2 Hva kjøpes svart?.....	79
5.3 Hvordan finner leverandører og kunder hverandre?.....	81
5.4 Er det bare pris som teller?.....	82
5.5 Erfaringer og risiko i det svarte markedet	84
5.6 HMS – hva er det?	85
5.7 Fortsatt svart – eller hvitt?	87
5.8 Oppsummering.....	89
6 Virkemidler og tiltak mot useriøsitet i privatmarkedet	91
6.1 Særlige utfordringer for regulering av privatmarkedet	91
6.2 Tiltak mot sosial dumping	93
6.3 Bedriftssurveyen: grunner til at det forekommer svart arbeid	94
6.4 Tiltak mot svart arbeid i privatmarkedet.....	96
6.5 Tilsyn og kontroller	99
6.6 ROT-fradrag.....	104
6.7 Andre mulige tiltak	114
6.8 Oppsummering	117
7 Privatmarkedet i byggenæringen: liv laga?	121
7.1 Hovedfunn i rapporten	121
7.2 Problemer og muligheter	125
Referanser	129

Forord

Denne rapporten handler om svart arbeid, HMS-utfordringer, konkurranseforhold og arbeidsvilkår i privatmarkedet i byggenæringen. Bekymring for utviklingen i flere av deres bransjer gjorde at Byggenæringens Landsforening og Norsk Teknologi i 2012 tok initiativ til prosjektet «Privatmarkedet i byggenæringen: Usynlig arbeidsmarked i de tusen hjem». Formålet har vært å gi et forskningsbasert utgangspunkt for utviklingen av tiltak i denne delen av arbeidsmarkedet. Prosjektet er finansiert av Fondet for regionale verneombud i bygge- og anleggsbransjen. Vi vil rette en stor takk til fondsstyret for støtten til prosjektet, som har gjort det mulig å ta et dypdykk inn i denne viktige, men ofte oversette delen av byggenæringen.

Vi vil også takke prosjektets referansegruppe for god støtte underveis og nyttige kommentarer til utkast av rapporten. Referansegruppa har vært ledet av Audun Lågøyr (Byggenæringens Landsforening) og har ellers (i alfabetisk rekkefølge) bestått av: Jonas Bals (Fellesforbundet), Cathrine Aspestrand Furre (Norsk Teknologi), Helge Haukeland (Norsk Arbeidsmandsforbund), Geir Atle Mjeldheim (Maler- og byggetapetsermestrenes Landsforbund), Heine Nilsen (Fellesforbundet), Siri Stang (Byggenæringens Landsforening) og Tore Strandskog (Norsk Teknologi).

Prosjektet baserer seg på flere ulike datakilder, og drar også veksler på foreliggende forskning og dokumentasjon. Vi vil særlig takke de regionale verneombudene i bygg for god hjelp og stort engasjement gjennom hele prosjektet. De har bidratt både til utformingen av undersøkelsesopplegg og til selve datainnsamlingen. Spørreskjemaundersøkelsen blant arbeidstakerne i privatmarkedet hadde ikke latt seg gjennomføre uten deres bistand, og de tok også med seg oss forskere ut i felten. Vi vil dessuten takke arbeidstakerne som deltok i spørreundersøkelsen, samt bedriftsledere, representanter fra myndigheter og organisasjoner som stilte opp til intervjuer.

Videre vil vi takke Sunneva Kilsti i MarkUp Consulting/Implement Consulting Group for utmerket samarbeid i gjennomføringen av fokusgrupper med kjøpere av svart arbeid.

På Fafo skal Anne Mette Ødegård ha takk for bidrag underveis i prosjektet og for kvalitetssikring av manus, og Fafos informasjonsavdeling for ferdigstilling av rapporten.

Selv om mange har bidratt fram til ferdig rapport, er alle funn og konklusjoner forfatterens ansvar, likeså eventuelle feil og mangler i rapporten.

Fafo, mars 2014

Line Eldring (prosjektleder), Rolf K. Andersen og Johan Røed Steen

1 Innledning

«Jeg legger ned. Orker ikke slåss i dette markedet.» (malermester)

Sitatet ovenfor stammer fra et intervju med en malermester med 40 års erfaring i bransjen. Nå er han oppgitt, fortvilet og sint og i ferd med å legge ned bedriften. Spørsmålet er om han er typisk? Og hva er bakgrunnen for denne frustrasjonen? Byggenæringen har alltid vært preget av store konjunktursvingninger. Det er ikke noe nytt at bedrifter legges ned eller omstruktureres. Likevel gir mange bransjeaktører uttrykk for at de nå opplever en utvikling som er i ferd med å rive grunnen vekk under dem – og at dette særlig gjelder i privatmarkedet.¹ På tross av at nordmenn rehabiliterer, pusser opp og utvider boliger og hytter mer enn noen sinne, sliter de seriøse bedriftene som leverer tjenester til private hushold.

Hovedtemaet i dette prosjektet er svart arbeid, HMS-utfordringer og arbeidsvilkår i privatmarkedet i byggenæringen. Formålet er å gi et forskningsbasert utgangspunkt for utviklingen av tiltak i denne delen av arbeidsmarkedet.

Problemene med såkalt useriøs virksomhet og svart arbeid er ikke nye, og det er en velkjent sak at en del norske håndverkere jobber svart på fritiden. Ifølge en undersøkelse som ble gjennomført i 2002, var det sterk bekymring for useriøse konkurrenter blant ledere i byggenæringen. Mellom 20 og 45 prosent hadde opplevd at konkurrentene omgikk arbeidstidsordninger, betalte under tariff eller brukte svart arbeid (Dølvik mfl. 2005). Utviklingen de siste årene knyttes ofte til EU-utvidelsene og påfølgende arbeids- og tjenesteinnvandring. Det meldes om at etablerte bedrifter utkonkurreres av foretak med «billig» østeuropeisk arbeidskraft. Og selv om svart arbeid altså langt fra er noe nytt fenomen i Norge, florerer det nå mer enn noen sinne, ifølge enkelte av disse aktørene. Representanter for næringen peker også på at det antakelig er flere som er sysselsatt på heltid i den useriøse delen av arbeidsmarkedet. Dette vil sannsynligvis særlig gjelde arbeidstakerne. Det betyr at disse arbeidstakerne ikke har et alternativt sikkerhetsnett, men baserer hele sin tilværelse på arbeid som utføres innenfor uklare, usikre, uforutsigbare og ulovlige rammer. De har heller ingen beskyttelse dersom de utsettes for arbeidsulykker eller liknende.

¹ I prosjektet har vi definert privatmarkedet i byggenæringen til å omfatte *rehabilitering, oppussing og tilbygg av private boliger og hytter, som utføres for private hushold*. Det inkluderer ikke nybygg.

Fenomenet «sosial dumping» og hvordan dette kan bekjempes, har kommet høyt på dagsordenen. Sosial dumping er ikke et presist begrep, men brukes oftest om situasjoner hvor utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, regler om arbeidstid, krav til bostandard samt i saker der de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva andre arbeidstakere normalt tjener. Ofte vil slike forhold være lovstridige, hvis det dreier seg om arbeidsmiljøkriminalitet og svart arbeid. Dette omfatter også norske arbeidstakere. Når det gjelder lønn, er det i prinsippet ingen nedre grense for lønn i Norge, med mindre arbeidet foregår i en bedrift som er bundet av tariffavtale, eller det foreligger en allmenngjort tariffavtale i bransjen (som i bygg, verftsindustri, renhold og landbruk). På tross av allmenngjøring av deler av byggefagsoverenskomsten og diverse andre tiltak mot sosial dumping har de organiserte bedriftene i norsk byggenæring de siste årene observert at internasjonaliseringen av det norske arbeidsmarkedet setter bedrifter, arbeidsplasser og arbeidstakerrettigheter under press, og mange mener at den svarte økonomien i bransjen er i vekst. Bekymringen er stor for hvilke konsekvenser utviklingen har for vilkårene i næringen – særlig i det som gjerne kalles privatmarkedet.

Gjennom de siste årene er det gjennomført flere studier som har omhandlet situasjonen i byggenæringen, særlig når det gjelder konsekvenser av EU-utvidelsen og arbeids- og bedriftsvandringer (se f.eks. Ødegård 2007; Andersen mfl. 2009; Bråten mfl. 2012). Inntil nå har ingen av studiene vært spesifikt rettet mot privatmarkedet i byggebransjen. Dette på tross av at det de siste årene har vært mange indikasjoner på at useriøse aktører og svart arbeid, hardere konkurranse og prispress skaper store utfordringer i denne delen av byggenæringen. Tidligere undersøkelser har vist at bruken av utenlandsk arbeidskraft er omfattende ved bygging og vedlikehold av hytter, med svært varierende forhold når det gjelder HMS, inkludert bo- og sanitære forhold. Dette er en problemstilling særlig de regionale verneombudene støter på, gitt at dette arbeidet som regel utføres i områder som kan være vanskelig tilgjengelig for tilsynsmyndighetene (Ødegård mfl. 2007).

Aktørene i privatmarkedet i bygg er kundene (private hushold), leverandørene (firmaer eller selvstendig næringsdrivende) og ansatte. Disse aktørene har til dels sammenfallende og til dels motstridende interesser. For samfunnet – og byggenæringen – er det knapt mulig å peke på noen fordeler med useriøs virksomhet. Det gir store inntektstap for fellesskapet, svekker næringens omdømme og gjør at useriøse aktører skaper vanskelige og urettferdige konkurranseforhold for de seriøse virksomhetene. På tross av diskusjonen om problemene i privatmarkedet, og at de sannsynligvis har økt de senere årene, har det vært få tiltak eller virkemidler rettet mot denne sektoren. Privatarbeidsmarkedet har for eksempel vært et lite prioritert område i regjeringens tiltakspakker mot sosial dumping. En viktig forklaring er at det er vanskelig å overvåke og regulere privatmarkedet, noe som bare gjør det enda viktigere å styrke oppmerksomheten mot både problemer og løsninger i denne delen av byggenæringen.

1.1 Problemstillinger og metode

Forskning om brudd på HMS-regler, sosial dumping, svart arbeid og useriøsitet byr på helt særegne utfordringer. Ofte vil ønskemålet være å foreta kartlegginger som kan si noe om hvor utbredt disse fenomenene er. Men fordi det gjerne er snakk om ulovlige forhold, vil de som er involvert i ulovlighetene, vanligvis ha liten interesse av å dele informasjon om det som skjer. Dette gjelder både tilbydere og kjøpere av tjenester, og også arbeidstakere som kan være engstelige for å bli utsatt for sanksjoner dersom de gir informasjon til utenforstående. En måte å komme forbi disse hindringene er å be aktører i en bransje rapportere om forhold i bransjen uten å spørre direkte om de selv er involvert i ulovlige forhold. Dette kan måle temperaturen og gi innsikt i utviklingen, selv om vi ikke får de mest useriøse aktørene i tale.

En annen vinkling er å gå mer kvalitativt til verks og forsøke å få ulike typer aktører i tale gjennom intervjuer og fokusgrupper. Selv om dette ikke gir kvantifiserbar informasjon på samme måte som ved representative spørreundersøkelser, er kvalitative metoder ofte bedre egnet til å avdekke underliggende mekanismer og forklaringer på samfunnsmessige fenomener.

I dette prosjektet har følgende temaer og forskningsspørsmål vært sentrale:

- *Svart økonomi og svart arbeid*: Hva vet vi om omfanget og årsakene til svart arbeid og useriøs virksomhet i det private byggemarkedet? Og hva mangler vi kunnskap om?
- *Bedriftene og utviklingen i privatmarkedet*: Har markedet vokst? Og hvordan har utviklingen vært i henholdsvis den hvite og svarte delen av markedet? Er utviklingen forskjellig på ulike fagområder – og i så fall hvorfor? Hva kjennetegner situasjonen for (seriøse) bedrifter i privatmarkedet, særlig med hensyn til konkurranse og markedsutvikling?
- *Kundene i privatmarkedet*: Hvordan velges leverandør? Hvilke hensyn veier tyngst – og hvorfor? Pris, kvalitet, lovlighet? Hva skal til for å velge hvite/seriøse leverandører? Hvordan forholder kundene seg til HMS?
- *Privatmarkedet som arbeidsmarked*: I hvilken grad kan dette avgrenses som et eget delarbeidsmarked, og hva kjennetegner det? Hvem jobber i dette markedet? Hva slags vilkår har de? Er det særegne HMS-utfordringer i privatmarkedet?
- *Virkemidler og tiltak mot useriøsitet i privatmarkedet*: Hvilke tiltak er satt i verk mot svart arbeid i privatmarkedet? Hva vet vi om virkningen av tiltakene? Hvilke alternative tiltak og reguleringer kan være aktuelle?

Vi har gjennomført et mangfoldig metodisk opplegg for å belyse disse temaene og spørsmålene med både kvantitative og kvalitative tilnærminger. Vi har:

- laget en sammenfatning av tidligere undersøkelser og relevant dokumentasjon.
- gjennomført en spørreundersøkelse blant ledere i Byggenæringens Landsforening (BNL) og Norsk Teknologis medlemsbedrifter.
- gjennomført to fokusgrupper med kjøpere av svart arbeid til oppussing hjemme.
- gjennomført en spørreundersøkelse blant arbeidstakere i privatarbeidsmarkedet i samarbeid med de regionale verneombudene (RVO-ene) i bygg.
- gjennomført kvalitative intervjuer i bedrifter i byggenæringen og med nøkkelinformanter fra skatteetaten, Arbeidstilsynet og politiet.
- foretatt feltbesøk sammen med RVO-ene i tre fylker.
- deltatt på ulike samlinger med bransjeforeninger og RVO-ene.
- nyttiggjort oss data fra tidligere Fafo-undersøkelser blant bedrifter og arbeidsinnvandrere.

Nedenfor redegjør vi for de enkelte delene av metodeopplegget som er benyttet i prosjektet.

Spørreundersøkelse blant medlemsbedrifter i BNL og Norsk Teknologi

Undersøkelsen er gjennomført som en nettbasert undersøkelse blant medlemsbedrifter i Byggenæringens Landsforening (BNL) ved øverste/daglig leder. For medlemmene BNL utelot vi de foreningene som ikke opererer direkte mot privatmarkedet, blant annet byggeindustrien.² I Norsk Teknologi består utvalget av medlemmer av NELFO (i hovedsak elektroinstallatører).

Verken BNL eller Norsk Teknologi organiserer alle bedrifter som er en del av byggenæringen. Særlig er det mange enmannsbedrifter og små bedrifter som ikke er organiserte. BNL og Norsk Teknologi representerer imidlertid en vesentlig del av sysselsettingen i byggenæringen (se for eksempel Andersen & Jordfald 2010:10). Det vil likevel ikke være mulig å si at denne undersøkelsen representerer hele byggenæringen. Undersøkelsen representerer kun medlemsbedriftenes synspunkter.

² Fra BNL består undersøkelsen i hovedsak av medlemmer av Byggmesterforbundet, Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (EBA), Maler- og byggtapetsermestrenes Landsforbund (MLF), Norske anleggsgartnere – miljø og landskapsentreprenører(NAML), Norske Rørleggerbedrifters Landsforening, Norske Murmestres Landsforening, Takentreprenørene Forening og Ventilasjons- og Blikkenslagerbedriftenes Landsforbund.

Til sammen ble det sendt ut 4420 invitasjoner per e-post. Vi fikk svar fra 1478 bedrifter. Dette gir en svarprosent på 33. Dette er normal og akseptabel svarprosent for denne typen undersøkelser. Undersøkelsen ble gjennomført i perioden mai til juni 2013.

Spørreundersøkelse blant arbeidstakere i privatarbeidsmarkedet

I dette prosjektet har vi hatt et nært samarbeid med de regionale verneombudene i byggebransjen (se mer om ordningen i kapittel 4).³ De regionale verneombudene (RVO) kan besøke alle byggeplasser, men er først og fremst en ordning for arbeidsplasser uten eget verneombud. De har stor aktivitet ute i felten, og de treffer i større grad enn andre kontroll- og tilsynsaktører arbeidstakere som jobber i privatmarkedet. I samarbeid med RVO-ene utarbeidet vi derfor et opplegg der de distribuerte og samlet inn et spørreskjema rettet mot arbeidstakerne i dette markedet.

RVO-ene har en del årlige samlinger der de møtes for å diskutere ulike sider ved sitt arbeid. Vi som forskere har deltatt på flere av disse, både for å diskutere dette prosjektet og for å utarbeide en plan for hvordan de kunne bidra til å distribuere et spørreskjema til arbeidstakere som jobber i markedet for rehabilitering, oppussing og tilbygg av private boliger (ROT-markedet). De har også gitt verdifulle innspill til opplegget for undersøkelsen så vel som til selve innholdet i spørreskjemaet.

Vi kom fram til et distribusjonsopplegg der RVO-ene i en tidsavgrenset periode skulle prioritere privatmarkedet (september/oktober 2013). Når de var på byggeplassen, utførte de sitt vanlige arbeid og sjekket at HMS-reglene ble fulgt. Samtidig spurte de om arbeidstakerne som var til stede, kunne tenke seg å fylle ut et spørreskjema utarbeidet av Fafo. De som ønsket å delta, fikk så utdelt spørreskjemaet som også inneholdt informasjon om undersøkelsen (se vedlegg 2). For å sikre anonymitet hadde RVO-ene også fått tilsendt konvolutter som respondentene skulle legge skjemaene i etter at de var utfylt. Vi kan likevel ikke utelukke at noen respondenter har vært varsomme i svargivingen fordi de har oppfattet RVO-ene som en type øvrighetsrepresentanter, gitt at de kontrollerer arbeidsforholdene og har myndighet til å stanse farlig arbeid. På forhånd visste vi at privatmarkedet i bygg har vesentlige innslag av arbeidere fra Øst-Europa med begrensede norskkunnskaper. Etter en diskusjon med RVO-ene valgte vi derfor å oversette det norske spørreskjemaet til fire ulike språk: polsk, engelsk, litauisk og russisk.⁴ Etter at innsamlingsperioden var avsluttet, sendte RVO-ene de utfylte spørreskjemaene tilbake til Fafo for videre bearbeiding.

³ Problemstillingene i prosjektet berører i første rekke byggebransjen, og i mindre grad anleggsbransjen. Når vi omtaler de regionale verneombudene (RVO-ene) i denne rapporten, er det RVO-ene i bygg vi sikter til, med mindre annet er presisert.

⁴ Vi antok at det samlede antallet latviere og estere ville være langt lavere enn antallet polakker og litauere og oversatte derfor ikke til disse språkene, men valgte russisk fordi latviere og estere snakker dette, og det gjør også en del andre østeuropeere.

Det er en viss variasjon i antall skjemaer vi mottok fra de ulike regionene. I to av regionene var det vakanser som medførte at disse ikke deltok i distribusjonen av spørreskjemaene. Fire av regionene returnerte ingen skjemaer, i ett tilfelle på grunn av sykdom, men ellers av uvisst årsak. Til sammen fikk vi dermed returnert skjemaer fra ni regioner. Fra de regionene vi mottok skjemaer, varierte antallet skjemaer fra 5 til 43. Til sammen mottok vi 173 utfylte skjemaer. Det gir et snitt på 19 skjemaer per region.

Hva kan vi så si om representativiteten for dette datamaterialet? Vi kan umiddelbart slå fast at svarene ikke er representative for samtlige arbeidstakere som jobber i privatmarkedet. Det er flere grunner til dette. For det første er antallet skjemaer som totalt er samlet inn, for lite, noe som gir en betydelig feilmargin. For det andre er det flere områder av landet vi mangler data fra. For det tredje kan ikke materialet, statistisk sett, regnes som et tilfeldig sannsynlighetsutvalg. Av disse grunnene vil vi ikke angi eksakte prosentfordelinger når vi går gjennom disse dataene, men heller referere til faktiske tall. Først og fremst fordi prosentfordelinger vil gi et inntrykk av et presisjonsnivå og en representativitet vi ikke med til strekkelig statistisk og metodisk sikkerhet kan hevde disse dataene har.

Dataene gir likevel verdifull informasjon for å belyse sentrale problemstillinger i prosjektet og kan analyseres som en casestudie av hva RVO-ene møter av arbeidstakere når de beveger seg målrettet inn i privatmarkedet. Dataene gir med andre ord et unikt innblikk i hvilken type arbeidstakere RVO-ene møter, og hvilke problemstillinger disse arbeidstakerne står overfor i privatmarkedet.

Fokusgrupper

Fokusgrupper er en metodikk som er brukt mye innen markedsanalyse, men i økende grad også i samfunnsvitenskapelige studier. Gruppene består gjerne av åtte–ti deltakere og ledes av en ordstyrer eller moderator som legger til rette for fordomsfri høyttenkning, diskusjon og utveksling av synspunkter og holdninger i forbindelse med et konkret tema. Tanken er at en slik prosess gjør det lettere å forstå hvilke mekanismer som påvirker handlinger og valg, enn ved å gjennomføre tradisjonelle individuelle kvalitative intervjuer. Gjennom Norstats webpanel rekrutterte vi deltakere til to fokusgrupper om svart arbeid. Respondentene i web-panelet fikk spørsmål om de hadde kjøpt svart arbeid for minimum 5000 kroner til rehabiliterings-, oppussings- eller tilbyggsoppdrag til hjem eller hytte i løpet av de siste fem årene, og om de i så fall helt eller delvis hadde stått ansvarlig for valget om å kjøpe svarte tjenester. Respondenter som svarte bekræftende på disse spørsmålene, fikk invitasjon til å delta i fokusgruppe hos MarkUp Consulting, som gjennomførte fokusgruppene på oppdrag av Fafo:

«Vi vil gjerne invitere personer som har brukt svart arbeid i løpet av de siste fem årene, til en gruppesamtale om temaet. Alle deltakerne i gruppen vil være privat-

personer som har brukt svart arbeid. Samlingen vil være uformell og vil bli ledet av en konsulent fra MarkUp. Vår erfaring er at deltakere i slike undersøkelser synes det er både morsomt og interessant å delta. Alle som deltar i undersøkelsen, får et Universal gavekort på kr 500. Er dette noe du kan tenke deg å være med på?»

Det viste seg enkelt å rekruttere deltakere, og til sammen fem kvinner og ti menn mellom 30 og 60 år var med i de to fokusgruppene. Av praktiske grunner ble alle deltakerne rekruttert fra Oslo-området. Flertallet hadde høy utdanning og var i «gode» jobber, og utvalget inkluderte flere økonomer og IT-konsulenter, en jurist, en arkitekt, en biolog, en lærer og en barnehageansatt. Spørsmål og opplegg var utarbeidet av Fafo i samarbeid med MarkUp i forkant, mens selve gruppesamtalen ble gjennomført av MarkUps konsulent. Fafo-forskerne satt i et siderom og observerte gruppene på en storskjerm. Hver fokusgruppe varte cirka halvannen time, med en liten pause underveis, hvor konsulenten og forskerne konfererte kort om oppfølgingsspørsmål og liknende.

Intervjuer og feltbesøk

I forbindelse med prosjektet har vi gjennomført kvalitative intervjuer med ulike typer nøkkelinformanter. Intervjuene ble gjennomført ved hjelp av intervjuguiden som var tilpasset hvert enkelt intervju. Nøkkelinformantene inkluderte representanter for politiet, Arbeidstilsynet, skatteetaten og forsikringsbransjen. Byggenæringens Landsforening, Fellesforbundet, Norsk Arbeidsmandsforbund og Norsk Teknologi var representert i prosjektets referansegruppe og har deltatt aktivt gjennom hele prosjektperioden med innspill, refleksjoner og kunnskap. I tillegg gjennomførte vi et intervju med representanter fra EL & IT forbundet og i to av Fellesforbundets avdelinger. Videre har vi intervjuet noen ledere i enkeltbedrifter i bransjer vi antok var særlig berørt av problemstillingene i prosjektet. Vi ba arbeidsgiverorganisasjonene om å utarbeide en liste med et utvalg av små- og mellomstore bedrifter med lang fartstid i bransjen. På bakgrunn av denne lista kontaktet vi et begrenset antall bedrifter for intervju. Dette omfattet en murerbedrift, en rørleggerbedrift, en malerbedrift og en tømmerbedrift.

I tre fylker tilbrakte vi 1–2 dager sammen med RVO-ene i bygg. Fylkene omfattet et fylke med jevn blanding av by og land, et storbyfylke og et fylke med mindre byer og store fjellområder med mange fritidsboliger. RVO-ene gjennomførte ordinær tilsynsvirksomhet, mens forskerne var med som observatører. I tillegg hjalp forskerne til med å dele ut og samle inn spørreskjemaer til RVO-undersøkelsen (se ovenfor). RVO-ene konsentrerte seg i disse dagene om privatmarkedet og kjørte rundt i bolig- og hytteområder. I løpet av disse dagene fikk forskerne et visst innblikk i byggeaktivitet i privatmarkedet og også rikelig tid til å få informasjon fra RVO-ene om både generelle forhold og til oppfølgingsspørsmål knyttet til de enkelte tilsynene.

Andre datakilder

I prosjektet har vi også nyttiggjort oss av foreliggende dokumentasjon og forskning, og kildene til disse er angitt løpende i rapporten. I tillegg har vi hatt tilgang til data fra to tidligere undersøkelser. Dette gjelder for det første Fafos undersøkelse blant polakker i Oslo-området i 2010 (Polonia-undersøkelsen). Denne undersøkelsen omfattet strukturerte intervjuer med 501 polske arbeidsinnvandrere ved hjelp av respondentdrevet utvalgstrekkning (se Friberg & Eldring (2011) for mer om data og metode). For det andre har vi sett nærmere på en spørreundersøkelse om bruk av svart arbeid blant 1000 respondenter på landsbasis, gjennomført av Norstat på oppdrag av finn.no.

1.2 Gangen i rapporten

I kapittel 2 *Den svarte økonomien – kunnskapsstatus* går vi igjennom foreliggende kunnskap, forskning og dokumentasjon om svart økonomi og svart arbeid med et spesielt blikk på byggenæringen.

Kapittel 3 *Bedriftene og utviklingen i privatmarkedet* tar for seg forholdene og utviklingen i privatmarkedet i byggenæringen, basert på hvordan de organiserte bedriftene i bransjen selv oppfatter situasjonen.

I kapittel 4 *Det usynlige arbeidsmarkedet* ser vi nærmere på arbeidstakerne i privatmarkedet. Gjennom feltbesøk og spørreundersøkelse blant arbeidstakerne beskriver vi hvem som jobber i dette markedet, og under hvilke vilkår.

I kapittel 5 *Kundene i privatmarkedet* ser vi nærmere på kjøperne av svarte tjenester. Vi forsøker å kartlegge drivere og barrierer for bruk av svart arbeid, og gjennom data fra fokusgrupper ser vi nærmere på informasjonskanaler og mekanismer for inngåelse av avtaler om svart arbeid, og hvordan kundene forholder seg til refleksjoner rundt ansvar, arbeidsbetingelser og HMS når de kjøper svart arbeid.

Kapittel 6 *Virkemidler og tiltak mot useriøsitet i privatmarkedet* tar for seg utfordringene for tilsyn og kontroll i privatmarkedet samt hva som er viktige virkemidler for å motarbeide svart arbeid, og hvilke nye tiltak som kan være aktuelle. I kapitlet ser vi spesielt på ROT-fradrag som et mulig tiltak, med et særlig blikk på erfaringene fra Sverige.

I kapittel 7 *Privatmarkedet i byggenæringen: liv laga?* oppsummerer vi hovedfunn og peker på de viktigste problemene og utfordringene når det gjelder privatmarkedet i byggenæringen.

2 Den svarte økonomien – kunnskapsstatus

Byggebransjen har lenge blitt betegnet som en «verstingbransje» når det gjelder svart arbeid, og privatmarkedet er særlig utsatt. Det foreligger likevel lite forskning som dreier seg om svart arbeid i byggenæringen, og da enda mindre om situasjonen i privatmarkedet i bygg.

Vi vet en del mer om svart arbeid i alminnelighet. Men sett ut fra de samfunnsmessige kostnadene det medfører, er det gjort relativt lite forskning på svart arbeid i Norge. En viktig årsak til dette er at forskning på svart arbeid er vanskelig. Det er snakk om skjulte og ulovlige forhold som de involverte har liten eller ingen interesse av å fortelle om. I tillegg er det få registrerte opplysninger som kan gi oversikt over omfang og struktur i den svarte økonomien. Det finnes i dag ikke presise beregninger av omfanget av svart arbeid, verken i norsk økonomi generelt eller i privatmarkedet i byggenæringen. Denne rapporten tar heller ikke mål av seg å gjøre slike beregninger.

I dette kapitlet gjennomgår vi studier som bidrar til vår forståelse av den svarte økonomien både i Norge og internasjonalt. Det handler om hvem og hvor mange som jobber svart, hvor mange som kjøper svart arbeid, og i hvilke bransjer problemet er størst. Gjennomgangen viser at omfanget av den svarte økonomien er vesentlig. Anslagene varierer betydelig, men det er ikke usannsynlig at det unndras skatt tilsvarende omtrent 5 prosent av BNP, hvorav svart arbeid utgjør rundt halvparten. Svært mange nordmenn er involvert i den svarte økonomien. I spørreundersøkelser varierer andelen av den voksne befolkningen som innrømmer å ha kjøpt svart arbeid nylig (siste 1 eller 2 år), fra én av ti til over én av fire. Andelen som innrømmer å ha jobbet svart selv, er nesten like høy. Byggebransjen er særlig utsatt. Svart arbeid er utbredt i privatmarkedet, og nordmenn er særlig tilbøyelige til å kjøpe maler-, murer- og snekkerarbeid svart.

Svart arbeid fører til enorme inntektstap for fellesskapet, svekker næringens omdømme og gjør at useriøse aktører skaper vanskelige og urettferdige konkurranseforhold for de seriøse virksomhetene. De enkelte aktørene i markedet er kundene (private hushold), leverandørene (firmaer eller selvstendig næringsdrivende) og arbeidstakere. Disse aktørene har til dels sammenfallende og til dels motstridende interesser, noe som forsøkes vist i oppstillingen på neste side.

Boks 2.1 Fordeler og ulemper ved useriøs virksomhet for aktørene i privatmarkedet

	Kunder	Bedrifter	Arbeidstakere
Fordeler med å kjøpe / drive / jobbe useriøst	Lavere pris (?) "Enkelt" Tilgjengelighet	Høyere nettofortjeneste (?) "Enkelt"	Høyere nettoinntekt (?) Trenger ikke papirer
Ulemper med å kjøpe / drive / jobbe useriøst	Dårligere kvalitet Ingen garantier Bryter loven	Økt risiko for manglende betaling Ustabil arbeidsstokk Bryter loven Kortsiktig forretningsstrategi	Økt risiko for manglende betaling Få eller ingen rettigheter Farligere arbeidsmiljø Uforutsigbarhet Sårbarhet

2.1 Hva er svart arbeid?

I både forskningslitteraturen og dagligtale brukes flere mer eller mindre synonyme og overlappende begreper som betegner det som her omtales som svart arbeid og svart økonomi. Uformell sektor, skjult økonomi, irregulære aktiviteter, uoffisiell økonomi og skyggeøkonomi er noen eksempler på slike begreper.⁵ Internasjonalt er det også uenighet om hva som inngår i begrepet svart arbeid. Noen felles, vitenskapelig definisjon finnes ikke, selv om både forskere og myndigheter er enige om behovet for en felles forståelse av hva svart arbeid innebærer. Dette bunner blant annet i at ulikhet i forskjellige lands økonomiske utviklingsnivå, næringsstruktur og skattesystem fører til store forskjeller med hensyn til hva som forstås som svart arbeid, og hvor alvorlig problemet oppleves. EU-kommisjonen, som har etterstrebet å utarbeide en felles definisjon på svart arbeid, viser til at dette er svært vanskelig på grunn av problemets ulike natur i de forskjellige medlemslandene (1998:4). Innenfor en fullstendig uregulert og åpen økonomi finnes ikke svart arbeid. Begrepet og forståelsen av problemet avhenger av lovverket og den økonomiske strukturen i de ulike landene. EU-kommisjonen definerer derfor svart arbeid bredt som «any paid activities that are lawful as regards their nature but not declared to public authorities, taking into account differences in the regulatory system of Member States». Svart arbeid innebærer altså skatte- og avgiftsundragelser og omfatter en rekke forskjellige aktiviteter – fra en snekker som tar et og annet oppdrag uten å betale skatt, til illegale innvandrere som kun jobber i den uformelle

⁵ Friedrich Schneider, en sentral internasjonal forsker på feltet, gir i boken *The Shadow Economy – An international Survey* (2002:6) følgende oversikt over begreper som brukes i den engelskspråklige litteraturen: underground economy, illicit work, informal sector, irregular sector, leisure economy, alternative economy, black economy, hidden economy, unofficial economy, parallel economy, shadow economy, unobserved economy, unrecorded economy.

økonomien. Kriminelle aktiviteter regnes derimot ikke som svart arbeid. OECD definerer svart økonomi (under begrepet 'underground economy') tilsvarende, som «those activities that are productive and legal but are deliberately concealed from the public authorities to avoid payment of taxes or complying with regulations» (OECD 2002). Også innen norsk forskning deles denne brede og relativt fleksible forståelsen av svart økonomi. Erling Eide ved Frischsenteret fant i sin gjennomgang av litteraturen at selv om begrepsbruken og definisjonene varierer noe, synes «svart økonomi» å ha fått en standard betydning: all lovlig aktivitet som resulterer i transaksjoner som skjules for myndighetene. Aktivitetene i den svarte økonomi utføres først og fremst for å unngå skatter og avgifter (Eide 2000:14). Denne relativt vide definisjonen har også vært utgangspunktet for mye av forskningen på svart arbeid i Norge.

Frischsenteret var lenge det mest sentrale forskningsmiljøet på svart arbeid i Norge. I deres oppsummering av resultatene av spørreundersøkelser om svart arbeid gjennomført i 1980, 1989 og 2001 ble følgende definisjon av svart arbeid lagt til grunn:

I denne rapporten betyr svart arbeid at inntektene fra arbeid ikke oppgis til skattemyndighetene. Arbeidet som utføres er ikke ulovlig, det er utelukkende skatteunndragelsen som er ulovlig. (Ognedal mfl. 2002:3)

Denne definisjonen på svart arbeid er langt på vei den samme som er blitt lagt til grunn for forskning i Danmark og Sverige, blant annet i en rekke spørreundersøkelser utført av danske Rockwool Fondens Forskningsenhet⁶ og i Søren Pedersens (2003) omfattende komparative studie av svart arbeid i Tyskland, Storbritannia og Skandinavia. Disse skiller også mellom svart økonomi, som tilsvarende OECDs definisjon sitert over, og svart arbeid, der både kjøper og selger er klar over, eller i det minste mistenker, at aktiviteten ikke oppgis til skattemyndighetene og at skatt og avgifter unndras. Svart arbeid inkluderer her ikke unndragelser som gjøres uten at kundene er klar over dette – for eksempel når det oppgis uriktige fradrag i selvangivelsen.⁷

Nyere undersøkelser i Norge bruker definisjoner på svart økonomi og svart arbeid som ligger tett opptil dette. Den norske forskningen opererer altså med en forståelse av begrepet svart arbeid som tilsvarende den som anvendes i forskning i resten av Skandinavia, EU og OECD. Dette gjør resultatene noenlunde sammenliknbare med andre land og over tid.

Mens svart arbeid kun omfatter arbeid utført mot ikke oppgitt godtgjørelse, kan skatteunndragelser også innebære manglende rapportering av formue eller unndragelse av skattepliktige inntekter som ikke er å anse som arbeidsinntekter, som frynsegoder og kapitalinntekter. Ubetalt arbeid, som for eksempel oppussing av eget hjem eller

⁶ Se Camilla Hvidtfeldt, Bent Jensen og Claus Larsen (2012) *Danskerne og det sorte arbejde* for en gjennomgang av funnene fra perioden 1994–2009.

⁷ Se Pedersen (2003:13–19) for en mer inngående diskusjon av begrepene.

aktivitet i frivillige organisasjoner, faller i prinsippet utenfor begrepet svart arbeid. Men som Kili mfl. (2008:48) påpeker, er ubetalt arbeid en gråsoner når det gjelder definisjonen av svart arbeid. Godtgjørelse for utført arbeid kan komme i form av noe annet enn penger, og i mange tilfeller skulle denne betalingen vært oppgitt som inntekt og beskattet. For eksempel vil en snekker som blir påspandert en ferietur for utført arbeid, i praksis jobbe svart. Dersom vedkommende i stedet pusser opp boligen til en mekaniker, som til gjengjeld reparerer snekkerens bil, er verdien av dette å regne som skattbar inntekt for begge.

Svart arbeid medfører som regel at det ikke bare unndras skatt, men også arbeidsgiveravgift og merverdiavgift da omsetningen ikke registreres. Av særlig interesse for byggenæringen er situasjoner der bedrifter driver avgiftssvindler, for eksempel ved å unndra merverdiavgift. Det er fullt mulig å unndra merverdiavgift selv om de ansatte i firmaet i utgangspunktet jobber hvitt, og også uten at kundene er klar over det. En kjent framgangsmåte i byggebransjen er at tilsynelatende lovlydige bedrifter kjøper falske fakturaer for å kunne føre opp inngående avgift⁸ for å få fratrukk i merverdiavgiften som skal betales. Videre kan useriøse firmaer som skylder merverdiavgift, slås konkurs for å unngå å betale denne. Falske fakturaer og unndragelse av merverdiavgift inngår ikke i begrepet svart arbeid som definert over. Men det brukes gjerne til å skjule utbetaling av svarte lønninger hos underentreprenører, og er åpenbart en del av problemet knyttet til useriøsitet og svart arbeid i byggebransjen. I vår spørreundersøkelse til bedriftsledere har vi derfor brukt følgende definisjon: «Arbeidet er svart når det betales uten å få regning eller kvittering, når det ikke betales moms, eller når lønn ikke oppgis til skattemyndighetene.» Dette er ikke en presis vitenskapelig definisjon da det i teorien for eksempel vil være mulig å ta betalt uten å skrive regning og likevel rapportere inntekten til skattemyndighetene i etterkant. I praksis vil denne definisjonen derimot fange opp det aller meste av den aktiviteten som vi forstår som svart arbeid i byggebransjen, inkludert unndragelse av merverdiavgift. Enkelte definisjoner av svart arbeid inkluderer også avgiftsunndragelser.⁹ Den følgende diskusjonen i dette kapittelet tar likevel utgangspunkt i den snevrere definisjonen av svart arbeid som lønnet arbeid

⁸ Ifølge momslovgivningen kan et foretak kreve fratrukk i utgående merverdiavgift for merverdiavgift som en selv blir fakturert av underleverandører, såkalt inngående avgift.

⁹ Et sentralt eksempel fra den internasjonale forskningen er Friedrich Schneiders definisjon av skyggeøkonomien (shadow economy) som: «all market-based production of legal goods and services that are deliberately concealed from public authorities for the following reasons: to avoid payment of income, value added or other taxes; to avoid payment of social security contributions; to avoid having to meet certain legal labour market standards, such as minimum wages, maximum working hours, safety standards, etc.; and to avoid complying with certain administrative obligations such as completing statistical questionnaires or other administrative forms» (Schneider 2012:6). Definisjonen favner vidt og ligger tett opp til det som i dagligtale forstås med svart arbeid.

som skulle vært beskattet i Norge, men som ikke er rapportert til skattemyndighetene, da denne forståelsen ligger til grunn for det meste av forskningen som omtales.¹⁰

2.2 Hva vet vi om svart arbeid?

I Norge er det en relativt lang tradisjon for å utføre spørreundersøkelser om omfang og kjøp av svart arbeid. Spørreundersøkelsen utført av Arne Jon Isachsen og Steinar Strøm ved Frischsenteret i 1980 er den første større kartleggingen av svart arbeid i Norge og bredt sitert i den internasjonale litteraturen. Frischsenteret gjennomførte også tilsvarende spørreundersøkelser i 1989, 2001 og 2003¹¹. I tillegg har skatteetaten og Samarbeid mot svart økonomi (en allianse bestående av skatteetaten, LO, NHO, Unio og YS) gjennomført spørreundersøkelser om holdninger til og kjøp av svart arbeid i 2002, 2005, 2009, 2011 og 2012. Dette gir et visst kildetilfang om svart økonomi i Norge, som kan utfylles ved å trekke på internasjonal forskning¹² og sammenliknende studier som inkluderer norsk økonomi. Den foreliggende forskningen ser særlig på omfanget av skatteunndragelser og kjøp av svart arbeid. Hvilken betydning svart arbeid har innenfor den enkelte bransje, eller hvordan det svarte arbeidsmarkedet fungerer, har derimot fått mindre oppmerksomhet.

Omfanget av den svarte økonomien

Per i dag finnes det ingen sikre estimater på størrelsen av den svarte økonomien i Norge. Ifølge Økokrim (2013) utgjør økonomisk kriminalitet omkring 2 prosent av alle anmeldte lovbrudd. I 2011 ble det anmeldt 203 brudd på merverdiavgiftsloven og 411 brudd på regnskapsloven. Denne statistikken kan gi inntrykk av at dette ikke utgjør noe alvorlig samfunnsproblem. Økokrim påpeker selv at dette er en feilslutning, fordi statistikken sier vel så mye om at denne kriminaliteten er skjult og har liten oppdagelsesrisiko. Videre kan hver anmeldelse omhandle svært store beløp.

Skattegapsanalyse

Norske myndigheter har ikke gjort offisielle beregninger av det totale omfanget av skatteunndragelser eller svart arbeid, hovedsakelig på grunn av den betydelige usikkerheten forbundet med slike estimater. Det svenske skatteverket har derimot publisert

¹⁰ Formuleringen er inspirert av og tilsvarende definisjonen som anvendes av Kili mfl. (2008:47).

¹¹ Se Eide (2000, 2003), Ognedal mfl. (2002, 2004) og Barth og Ognedal (2004).

¹² For en oversikt over den internasjonale forskningslitteraturen om svart arbeid, se Schneider (2012).

beregninger for det teoretiske skattegapet¹³ i Sverige (Skatteverket 2008), som blant annet skatteunndragelsesutvalget (NOU 2009: 4) og Økokrims trusselvurdering for 2013/2014 bruker som utgangspunkt for sine diskusjoner av skatteunndragelser og svart arbeid. For 2007 ble det i Sverige utliknet skatt for 1302 milliarder svenske kroner (SEK), og ytterligere 33 milliarder kroner ble etterberegnet gjennom kontrollvirksomhet. Det totale skattenivået i Sverige ble estimert til omtrent 1450 milliarder SEK, og det beregnede skattegapet utgjorde dermed rundt 133 milliarder SEK. Dette tilsvarer omtrent 10 prosent av den utliknede skatten, eller 5 prosent av BNP (Skatteverket 2008).

Det er betydelig usikkerhet knyttet til disse estimatene, og det er åpenbart vanskelig å avgjøre om resultatene fra Sverige er overførbare til Norge. Likevel gir det et bilde av hvilke beløp vi snakker om når det gjelder skatteunndragelser. Dersom vi antar at situasjonen i Norge er tilsvarende svenske forhold og ikke har endret seg siden beregningene ble gjort, var det norske skattegapet på omtrent 150 milliarder i 2012. I det svenske Skatteverkets beregning utgjør svart arbeid 66 milliarder SEK (i 2007), eller omtrent halvparten av skattegapet. Dette inkluderer unndragelse av inntektsskatt, arbeidsgiveravgift og innbetalinger til folketrygden samt merverdiavgift (Skatteverket 2008:52). Dersom vi antar at det samme størrelsesforholdet er gjeldende for Norge, vil skatte- og avgiftsunndragelser knyttet til svart arbeid beløpe seg til i overkant av 70 milliarder kroner i 2013. Det er åpenbart svært stor usikkerhet knyttet til dette anslaget, og sett i sammenheng med andre studier av svart arbeid i Norge framstår det som relativt høyt.

Spørreundersøkelser: Hvor mye jobber vi svart?

Forskningsprosjektet om svart arbeid fra 1980 gjennomført av Frischsenteret anslo de samlede skatte- og avgiftsunndragelsene til å utgjøre 6,3 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP). Med utgangspunkt i markedslønn og respondentenes svar på hvor mange timer de jobbet svart, ble verdien av det svarte arbeidet estimert til 2,3 prosent av BNP. Med utgangspunkt i spørsmålet om «naboens» deltagelse i det svarte arbeidsmarkedet økte estimatet til 3,5 prosent av BNP (Isachsen & Strøm 2006:256). Da undersøkelsen ble gjentatt med samme spørsmålsformulering i 1989, viste resultatene en økning i verdien av svart arbeid, noe som kan forklares av den vanskeligere økonomiske situasjonen på den tiden. Da en tilsvarende studie ble gjennomført i 2001, var det oppgitte svarte arbeidet tilbake på 1980-nivå. I perioden 1980 til 2001 var samlede svarte arbeidsinntekter altså omtrent uendret. Andelen som jobbet svart, gikk likevel litt ned (Ognedal mfl. 2002). Det er ikke gjort tilsvarende undersøkelser i Norge i løpet av det siste tiåret.

¹³ Skattegapet er et videre begrep enn svart arbeid og defineres som forskjellen mellom skatten som ville blitt fastsatt dersom alle hadde rapportert sine aktiviteter og transaksjoner korrekt, og skatten som faktisk blir fastsatt etter skatteetatens innsats for å sikre etterlevelse av skattereglene.

Søren Pedersens komparative undersøkelse *The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia* (2003) inneholder detaljerte beregninger av omfanget av svart arbeid i de aktuelle landene, inkludert Norge. Ifølge Kili mfl. (2008:59) er denne undersøkelsen, overraskende nok, kanskje det beste bidraget til forståelsen av omfanget og strukturen av det svarte arbeidet i Norge. Kildegrunnlaget er spørreundersøkelser gjennomført med hjelp fra det enkelte lands statistikkbyrå. I Norge ble spørsmålene om svart arbeid inkludert i SSBs omnibus-undersøkelser i 1998 og 2002, med til sammen 2691 respondenter (Pedersen 2003:51). Basert på antall timer respondentene jobbet svart, og en antakelse om lik produktivitet som i hvit sektor, anslø Pedersen verdien av svart arbeid i Norge til rundt 2,6 prosent av BNP. Fordi timeprisen er mye lavere for svart arbeid enn hvitt, blir anslaget langt lavere om en legger til grunn faktisk svart timelønn: omtrent 1,1 prosent av BNP. Med utgangspunkt i 2,6 prosent av fastlands-BNP¹⁴ vil dette i 2013 tilsvare svart arbeid til en verdi av nesten 60 milliarder kroner. Kili mfl. (2008) anslår at det konkrete beløpet som unndras skatt som følge av svart arbeid i Norge, dermed beløper seg til noe over halvparten av dette. For 2013 tilsvarer det skatteunndragelser som følge av svart arbeid for omtrent 35 milliarder kroner.

Selv om anslaget er usikkert, er det særlig interessant fordi det er direkte sammenliknbart med tall for Danmark, Sverige Storbritannia og Tyskland. Resultatene indikerer til dels vesentlige forskjeller mellom landene, som vist i tabell 2.1:

Tabell 2.1 Andel av befolkningen i aldersgruppa 18-66 år som har arbeidet svart i løpet av de siste 12 md., og antall timer med svart og hvitt arbeid, i Norge, Sverige, Tyskland og Storbritannia, 1998-2002.

	Andel av befolkningen i aldersgruppa 18-66 år som har arbeidet svart siste 12 md.	Gjennomsnittlig antall timer per uke arbeidet svart, blant de som har arbeidet svart	Gjennomsnittlig antall timer svart arbeid per uke for befolkningen som helhet	Antall hvite timer normalt arbeidet per uke for befolkningen som helhet	Svart arbeid som andel av hvite timer
	1	2	3=1*2	4	5=3/4
	Andel	Timer per uke	Timer per uke	Timer per uke	Andel
Danmark	21,60 %	4,89	1,06	27,9	3,8
Norge	18,20 %	4,23	0,77	29,3	2,6
Sverige	12,00 %	4,75	0,57	25,3	2,3
Tyskland	11,70 %	8,31	0,97	23,6	4,1
Storbritannia	8,70 %	3,76	0,33	26,5	1,2

Kilde: Pedersen (2003:105), gjengitt i Kili mfl. (2008:71)

¹⁴ Antakelsen om at produktiviteten i svart sektor er lik som i hvit sektor, er sannsynligvis feilaktig og vil resultere i et særlig overdrevet estimat dersom en legger til grunn BNP inkludert oljevirksomhet. Ifølge nasjonalbudsjettet er BNP for fastlands-Norge anslått til 2202,6 milliarder i 2013, mens BNP for Norge anslås til 2990,9 milliarder.

Som det framgår av tabell 2.1, innrømmet 18,2 prosent av de intervjuede nordmennene i yrkesaktiv alder å ha arbeidet svart i løpet av det siste året. Disse arbeidet i gjennomsnitt 4,23 timer svart per uke. Omfanget av svart arbeid i Norge er ifølge undersøkelsen marginalt høyere enn i Sverige, men en del under nivået i Danmark.

I Frischsenterets spørreundersøkelser var andelen av befolkningen som innrømmet å ha jobbet svart det siste året, 20 prosent i 1980, 22 prosent i 1989 og 13 prosent i 2001. At andelen som oppga å ha jobbet svart i 2001, lå en del under SSB/Pedersens resultater fra samme periode, kan til en viss grad forklares med ulik spørsmålsstilling og innsamlingsmetode (intervju vs. spørreskjema) samt at Frischsenterets utvalg er mindre. En forskjell på 5 prosentpoeng understreker likevel den høye graden av usikkerhet knyttet til beregninger av svart arbeid.

Indirekte målinger

Størrelsen på den skjulte økonomien kan enkelt forklart beregnes på to måter, henholdsvis direkte og indirekte målinger. Spørreundersøkelsene som er referert, er eksempler på direkte målinger, mens beregningen av skattegapet i Sverige bygger på både direkte og indirekte målinger. Direkte målinger er basert på kontakt med eller observasjon av personer eller bedrifter, gjerne i form av spørreundersøkelser. Disse avhenger av respondentenes vilje til å (anonymt) opplyse om sin egen (og i noen tilfeller andres) deltakelse i den svarte økonomien. Respondentenes svar antas da å være både sanne og representative for befolkningen som helhet. Siden det er snakk om kriminelle forhold, kan det være grunn til å forvente en viss underreportering. Ved bruk av indirekte målinger av skatteunndragelser og svart arbeid tar en i stedet utgangspunkt i at svart økonomi vil sette spor etter seg i resten av økonomien. Indirekte analyser på makro-nivå kan baseres på blant annet valutaetterspørsel, elektrisitetsforbruk og uforklarte forskjeller i inntekter og utgifter i offisiell statistikk.

Indirekte metoder gir generelt høye estimater for omfanget av svart arbeid. Det er derfor vanlig å anse dem som øvre grenser for størrelsen på den svarte økonomien, mens anslag basert på spørreundersøkelser sees som minimumsestimater (Buehn & Schneider 2012:8).

I undersøkelser som bruker indirekte metoder, ligger anslagene for svart arbeid og skjult økonomi i Norge i enkelte tilfeller langt høyere enn i de ovennevnte undersøkelsene. Særlig beregningene til professor Friedrich Schneider har flere ganger fått en del oppmerksomhet i norsk media¹⁵, senest ved publikasjonen av en komparativ studie gjort i samarbeid med A.T. Kearney for VISA (Schneider 2013a). Den anslår at skyggeøkonomien i Norge utgjør så mye som 14 prosent av BNP, tilsvarende 420 milliarder kroner i 2013. To tredjedeler av dette er svart arbeid. Norge regnes til å være

¹⁵ Se for eksempel *Sjokktall om norske «mafia-penger»*, Dagbladet 04.10.2010 og *Norge blant de verste i Vest-Europa til å snyte på skatten*, Dine Penger 14.05.2013.

blant OECD-landene med størst skyggeøkonomi, noe som høres dramatisk ut. Det er likevel tegn på at dette estimatet er for høyt.¹⁶ Indikatorene som brukes for å anslå svart arbeid, er blant annet størrelsen på offentlig sektor, arbeidsledighet, økonomisk vekst, andelen av den voksne befolkningen i arbeidsstyrken og et mål på mengden kontanter i omløp. Professor Erik Ø. Sørensen ved NHH er kritisk til Schneiders beregninger og mener de er svært unøyaktige. Sørensen (2010) påpeker at metoden i praksis baserer seg på forholdet mellom skattenivå og kontantomløp og den gjennomsnittlige korrelasjonen mellom disse over nesten alle land. Det høye anslaget for Norge (og Sverige) kommer ved å sette inn verdier for hvor store skattene er i Norge. Med høye skatter blir anslaget på størrelsen av skyggeøkonomien også høyt. Direktør i Skattedirektoratet, Øivind Strømme, uttaler til *Dine Penger* (14.05.2013) at Schneiders anslag for både Norge og Sverige virker høye og viser til det svenske skatteverkets beregning av skattegapet i Sverige til rundt 5 prosent av BNP.

Jan Tore Klovland ved Frischsenteret brukte for 30 år siden en liknende indirekte metode, basert på etterspørsel av kontanter, til å se på svart økonomi i Norge og Sverige (Klovland 1984). Han ga da noen anslag på rundt 10 prosent av BNP, men konkluderte med at «other methods are obviously necessary in order to obtain more than an obscure glimpse of the hidden economy» (Klovland 1984:437).

En sammenlikning av resultatene i undersøkelser som benytter indirekte metoder viser at disse ikke nødvendigvis gir høye anslag for Norge i forhold til andre europeiske land: Lackó (1996, 1999) anslår den svarte økonomien i Norge til 9 prosent av BNP, basert på elektrisitetsforbruk. Johnson, Kaufmann og Shliefer (1997) estimerer den svarte økonomien i Norge til 5,9 prosent av BNP, basert på valutaetterspørsel. Schneider (1998) kommer til 16,7 prosent av BNP, ved hjelp av sin metode basert på valutaetterspørsel. Schneiders undersøkelse plasserer oss noe over OECD-gjennomsnittet, mens de andre undersøkelsene plasserer Norge blant landene med minst svart økonomi i OECD, mindre enn både Sverige og Danmark.

For å oppsummere er det lite som tyder på at skyggeøkonomien i Norge er unormalt høy sammenliknet med andre europeiske land. Et hovedproblem med estimatene av den svarte økonomien er at undersøkelsene i liten grad utfyller hverandre da de bygger på ulike definisjoner, målemetoder og datagrunnlag.

¹⁶ Schneiders anslag er basert på beregninger presentert i hans tidligere publikasjoner (bl.a. Schneider 2002, 2012, 2013b), gjort ved hjelp av en indirekte metode som bruker etterspørselen etter kontanter, kombinert med en 'Multiple Causes Multiple Indicators' (MIMIC) faktormodell skal kunne predikere størrelsen på den skjulte økonomien i alle land – i dette tilfellet OECD. Noen konkret analyse av norsk økonomi ligger altså ikke til grunn. Derimot brukes en MIMIC-modell der bl.a. størrelsen på offentlig sektor, arbeidsledighet og en indeks for 'government effectiveness' antas å være «årsakene» bak skyggeøkonomien. Se Buehn & Schneider (2012) for en inngående beskrivelse av metoden.

Privates kjøp av svart arbeid

En kartlegging utført av EU-kommisjonen viser at kun 20 prosent av de som arbeidet svart i EU-landene, hadde et firma som oppdragsgiver (Kili mfl. 2008:14). Dette indikerer at husholdningene eller forbrukere står for en betydelig del av etterspørselen etter svart arbeid. Et viktig spørsmål blir dermed hvor tilbøyelige privatpersoner er til å kjøpe svart arbeid. For privatmarkedet i byggenæringen er dette særlig relevant: Det svarte markedet her vil ikke kunne eksistere uten at det finnes en betydelig etterspørsel etter svarte tjenester blant private bolig- og hytteeiere.

Det har i Norge blitt gjennomført en rekke undersøkelser om privatpersoners kjøp av svarte tjenester. Frischsenterets spørreundersøkelser fra og med 1980 er de første som gir gode tall på dette (Isachsen & Strøm 1980, 1985; Tufte 1994). Temaet er også inkludert i to av SSBs omnibus-undersøkelser (SSB 1998, 2002) og i European Social Survey (ESS) i 2004 (NSD 2006). Spørreundersøkelser gjennomført for skatteetaten og Samarbeid mot svart økonomi inkluderte spørsmål om kjøp av svart arbeid i 2006, 2009 og 2011 (Rui mfl. 2006; TNS Gallup 2009; Opinion 2011a, 2011b, 2011c). Norstats undersøkelse for finn.no i 2012 er den nyeste spørreundersøkelsen som tar opp temaet. Det er i tillegg gjort lokale undersøkelser blant annet i Vestfold og Grenland.

Andelen av den voksne befolkningen som innrømmer å ha kjøpt svart arbeid nylig (siste 1 eller 2 år), varierer i undersøkelsene fra en av ti til over en av fire¹⁷. I 1980 oppga 26 prosent av dem over 18 år å ha kjøpt svart arbeid i løpet av de siste to årene. I de to sammenliknbare undersøkelsene i 1983 og 1994 var andelen henholdsvis 25 og 27 prosent. Disse er ikke direkte sammenliknbare med senere undersøkelser. I SSBs omnibusundersøkelse i 1998 oppga 19 prosent å ha kjøpt tjenester svart siste to år, i 2002 var andelen 15 prosent. Den noe lavere andelen sammenliknet med de tidligere undersøkelsene kan ha sammenheng med at SSB baserte seg på personlige intervjuer og telefonintervjuer, ikke spørreskjemaer. Den laveste andelen som vedgår å ha kjøpt svart, finner vi i skatteetatens telefonundersøkelse i 2006, der 9 prosent svarte at de hadde kjøpt tjenester svart i løpet av de siste to årene. Da spørsmålet ble gjentatt i en nettbasert spørreundersøkelse i 2009, var andelen 17 prosent. I januar 2011 var den 18 prosent. I Norstats undersøkelse for finn.no i 2012 spørres det om bruk av håndverkere som tar svart betaling. Her svarer til sammen 20 prosent av de spurte at de har gjort dette (se tabell 5.1).

Sammenlikner vi de tidligste undersøkelsene med de nyeste, ser andelen nordmenn som vedgår kjøp av svart arbeid, ut til å ha falt noe over tid. Sammenhengen er derimot langt fra lineær, og det er viktig å understreke at ikke alle undersøkelsene er direkte sammenliknbare. Dersom nedgangen er reell, kan dette ha mange årsaker. Svart arbeid

¹⁷ Skattelovutvalget (NOU 2009: 4:186) nevner også en undersøkelse Synovate MMI gjennomførte for Skattebetalerforeningen i 2007, der hele 37 prosent av de spurte svarte at de har kjøpt tjenester på det svarte markedet. Datagrunnlaget og spørsmålsstillingen i denne undersøkelsen oppgis ikke, og den vurderes derfor ikke her.

kan for eksempel ha gått ned som en følge av høyere lønnsnivå og tilsvarende høyere verdsetting av fritid, som følge av overgangen til elektronisk betaling eller andre utviklingstrekk i samfunnet. Statistikken sier ikke noe om utviklingen i byggenæringen spesielt og er sannsynligvis mer påvirket av endringer i andre bransjer. For eksempel har bruk av dagmammaer, som svært ofte jobbet svart, gått dramatisk ned som følge av økt barnehagedekning.

Skatteetatens undersøkelse fra januar 2011 (Opinion 2011a) er kanskje det beste utgangspunktet vi har for å beskrive dagens situasjon. Datagrunnlaget er en nettbasert spørreundersøkelse med 2000 respondenter. 16 prosent av de spurte svarte i januar 2011 at de hadde kjøpt svart arbeid i løpet av de siste to årene. Etter å ha blitt presentert for en definisjon og eksempler på svart arbeid, steg andelen til 20 prosent. 17 prosent av dem som ikke hadde kjøpt svart arbeid i perioden, hadde *vurdert* å kjøpe svart arbeid. 39 prosent av dem som hadde kjøpt arbeid i denne perioden, hadde enten kjøpt svart eller vurdert å kjøpe svart. Det svarte markedet ser ut til å være preget av gjengangere: 39 prosent av dem som hadde kjøpt svart i løpet av de siste to årene, oppga at det var sannsynlig at de ville gjøre det igjen. Kun 4 prosent av dem som kun hadde kjøpt hvitt arbeid, oppga at det var sannsynlig at de vil kjøpe svart. Det var mest vanlig å bruke svart arbeid til småjobber. Bare 4 prosent hadde betalt over 100 000 kroner. Å kjøpe svart arbeid regnes som billig, og halvparten oppgir denne begrunnelsen. Paradoksalt nok sjekker en av tre som sier de har kjøpt svart arbeid, aldri prisen på tilsvarende hvitt arbeid. Dette kan ha sammenheng med at svart arbeid gjerne formidles via bekjente. 45 prosent av respondentene i undersøkelsen svarte at de kjenner noen som hadde kjøpt svart arbeid de siste to årene, og 75 prosent av dem som betalte for svart arbeid, fikk vite om muligheten via en kollega, nabo eller bekjent. Det er også en klar sammenheng mellom å kjøpe (eller vurdere å kjøpe) svart arbeid og det å kjenne noen andre som har gjort det. Blant kjøperne av svart arbeid er menn overrepresentert, og det er de mellom 18 og 50 år som kjøper mest svart. Kjøperen er også oftere selvstendig næringsdrivende eller ansatt i privat sektor og ikke fagorganisert (Opinion 2011a).

Svart betaling er tilsynelatende mer vanlig i Norge enn i en del andre europeiske land. I European Social Survey (ESS) i 2004 svarte vel 34 000 europeere i 17 land på spørsmålet om de har betalt svart i løpet av de siste fem årene. 28 prosent av nordmennene innrømmet at de hadde betalt svart for varer eller tjenester for å slippe skatt og moms. 10 prosent hadde gjort det én gang, og 18 prosent hadde gjort det flere ganger. Danmark hadde den høyeste andelen som hadde kjøpt arbeid svart, 36 prosent. Norge lå som det sjettede landet på denne lista, mellom Sverige og Finland. Utbredelsen av svart arbeid var minst i Sveits og Portugal (NSD 2006).

Utenlandsk arbeidskraft og svart arbeid

Ifølge velferd- og migrasjonsutvalget (NOU 2011:7) foreligger det ingen opplysninger om hvordan omfanget av svart arbeid fordeler seg mellom innvandrere og majoritetsbefolkningen, eller om innvandrere er mer disponert for svart arbeid enn befolkningen for øvrig. Utvalget peker likevel på at ulovlig innvandring vil kunne føre med seg svart arbeid ettersom disse personene vanskelig kan få arbeidstillatelse og skattekort og finansiere sitt livsopphold på legale måter. Videre er det grunn til å tro at økt arbeidsinnvandring har medført et økt tilbud av svart arbeidskraft. Spesielt vil dette kunne gjelde for renholds- og bygg- og anleggsbransjen, som begge har høy forekomst av svart arbeid, og en høy andel arbeidsinnvandrere. Når det gjelder byggebransjen, viser tall fra Fafos undersøkelse om østeuropeisk arbeidskraft i norske bedrifter (Andersen mfl. 2009) at 33 prosent av bedriftene innen bygg og anlegg brukte østeuropeisk arbeidskraft i 2009, mot 19 prosent i 2006. I alt er det i overkant av 48 000 registrerte arbeidsinnvandrere i bygg og anlegg, og blant disse er 22 653 på korttidsopphold. 26 546 er fra EU-land i Øst-Europa og utgjør den største gruppa innvandrere i denne næringen (Arbeidstilsynet 2013). Det er mindre bruk av østeuropeisk arbeidskraft i anleggsnæringen enn i byggenæringen (Bråthen mfl. 2012). Det er naturlig å anta at en tilsvarende økning også kan ha funnet sted på det svarte arbeidsmarkedet, blant annet på bakgrunn av at bedriftene i vår survey oppgir at de tror det er relativt vanlig at utenlandske arbeidstakere i næringen jobber svart.

Skatteetaten (Opinion 2011a) finner i sin spørreundersøkelse at 29 prosent av dem som hadde kjøpt svart arbeid i løpet av de to foregående årene, hadde kjøpt av utlendinger. Av disse hadde 49 prosent kjøpt renholdstjenester, 30 prosent malertjenester og 13 prosent hadde kjøpt snekkertjenester. Enkelte kjøpte også murertjenester eller elektrikertjenester, mens ingen i utvalget kjøpte rørleggertjenester. 30 prosent begrunnet kjøp av utenlandsk arbeidskraft med at det var billigst.

Selv om en kunne forvente en økning i svart arbeid blant utlendinger i løpet av de siste årene, finner vi ikke dekning for dette i skatteetatens undersøkelser. Andelen som kjøpte svart arbeid fra utenlandsk arbeidskraft, var omtrent like høy i 2006 (28 prosent) som i 2011 (29 prosent). Men sett i sammenheng med at innvandrere ifølge SSB utgjorde 11 prosent av befolkningen i 2012, kan dette likevel tyde på at innvandrere er overrepresentert som tilbydere av svart arbeid. I Fafos undersøkelse blant polske arbeidstakere i Oslo (Polonia-undersøkelsen) kom det fram at en fjerdedel av de polske bygningsarbeiderne ikke betalte skatt til verken Polen eller Norge. De som hadde vært kort tid i Norge, jobbet oftere svart (Friberg & Eldring 2011).

2.3 Svart arbeid i byggenæringen

Byggenæringen er Norges nest største næring regnet i verdiskaping og står for 14 prosent av BNP. Litt over halvparten av dette kan tilskrives utførende bygg- og anleggsvirksomhet, som har en omsetning på 270 milliarder kroner og sysselsetter 157 000 personer i 16 000 bedrifter (BNL 2013). Byggebransjen har lenge hatt problemer med svart arbeid, noe både myndighetene og bransjeorganisasjonene har vært opptatt av. Arbeidsgruppa for prosjektet «Seriositet i Byggenæringen», sammensatt av partene og flere offentlige myndigheter, la allerede i 2003 til grunn følgende problemforståelse:

Byggenæringen preges av at useriøse bedrifter svekker omdømmet. De useriøse bedriftene unnlater ofte å betale skatter og avgifter og bidrar ikke til fellesskapet. De tar ofte i bruk ulovlig arbeidskraft eller bryter på annen måte arbeidsmiljøloven. De useriøse bedriftene dukker gjerne opp lengst ned i kontraktshierarkiet og de arbeider systematisk basert på økonomisk kriminalitet. Det gir ulike konkurransevilkår.¹⁸

Over ti år senere er bekymringene langt på vei de samme, og bransjeorganisasjonene mener forholdene har blitt verre de siste årene. Bransjen viser få tegn til bedring når det gjelder svart arbeid, og i et intervju med *Dagens Næringsliv* ga Audun Lågøyr i BNL følgende beskrivelse av situasjonen:

Generelt er aktivitetsnivået i bygg- og anleggsnæringen godt og på et historisk høyt nivå. Når ledighetstallene i næringen likevel stiger, skyldes det at mange useriøse aktører jobber svart, noe som går ut over de seriøse bedriftene. [...] Vi får uventet melder fra våre medlemsbedrifter om permitteringer og konkurs med begrunnelsen at kontrakter de tidligere fikk tilslag på, går nå til virksomheter som leverer mye lavere tilbud (*DN Lørdag* 28.09.13, s.19).

Det finnes lite forskning som ser spesifikt på svart arbeid i byggenæringen. Noe vet vi likevel om omfanget og utviklingen av svart arbeid i bransjen.

For det første viser forskningen at svart arbeid i byggebransjen ikke er noe nytt fenomen. Allerede i Frischsenterets undersøkelse fra 1980 går det fram at bygg- og anleggsbransjen er særlig belastet. Mens 20 prosent av samtlige spurte i undersøkelsen oppga å ha jobbet svart det siste året, var det innen bygg- og anleggsbransjen nesten to tredjedeler av de spurte som hadde jobbet svart (Isachsen & Strøm 1981)¹⁹. Det samme spørsmålet ble gjentatt i den tilsvarende undersøkelsen i 2001. Innen bygg og anlegg hadde da andelen som hadde jobbet svart, sunket til rundt halvparten, mens den i befolkningen hadde sunket til 13 prosent (Ognedal mfl. 2002:21). Disse tallene gir en viss indikasjon på hvor mange som jobbet svart på undersøkelsestidspunktene,

¹⁸ Rapporten er tilgjengelig på rvofond.no/upload/2012/02/24/rapport-seriositet.pdf

¹⁹ Se også Ognedal mfl. (2002) og Kili mfl. (2008:27).

men anslagene for byggebransjen er svært usikre på grunn av utvalgsstørrelsen; kun 30 av de 973 respondentene i 2001 jobbet i byggebransjen²⁰.

SSBs omnibusundersøkelser i 1998 og 2002, med til sammen 2691 norsk respondenter, har også tall på svart arbeid fordelt på bransje (Pedersen 2003). De fant i likhet med Ognedal mfl. (2002) at bygg og anlegg er den sektoren i Norge med høyest forekomst av svart arbeid. Funnene tilsier at bygg- og anleggsbransjen kan ha stått for så mye som fire av ti svarte arbeidstimer. Størst aktivitet var det innenfor snekker-, elektriker- og rørleggertjenestene (Renoy mfl. 2004:110). Pedersen (2003) sammenliknet disse funnene med fire andre land og fant at den svarte byggeaktiviteten var høyest i Danmark, der den ble beregnet å tilsvare 25 prosent av de hvite arbeidstimerne i bransjen. For Norges del ble det anslått en noe lavere svart aktivitet, som tilsvarte 17 prosent av hvite arbeidstimer i bygg og anlegg. Andelen i Tyskland, Sverige og Storbritannia ble beregnet til henholdsvis 13, 9 og 5 prosent (Pedersen 2003:121). Vi har dessverre ikke nyere tall å sammenlikne disse beregningene med.

En annen undersøkelse som er verdt å nevne, er den regionale kartleggingen av svart arbeid i byggevirksomheten i Grenland utført av Telemarksforskning (Kili mfl. 2008). Funnene viser at 36 prosent av bedriftsledere og 24 prosent av ansatte i byggebransjen i Grenlandsområdet hadde kjennskap til firmaer som drev med svart arbeid.

Norske myndigheter utarbeider som nevnt ikke offisielle estimater av den svarte økonomien, men for å imøtekomme krav fra EUROSTAT har SSB siden 2002 utarbeidet et anslag²¹ for uregistrert produksjon i bygg- og anleggsvirksomhet (samt drosjenæringen), for å kunne inkludere denne delen av den svarte økonomien i nasjonalregnskapet. Tillegget for uregistrert produksjon (altså svart arbeid) i bygg og anlegg utgjorde i 2007 vel 6 milliarder kroner, det vil si omtrent 6 prosent av bruttoproduktet i næringen. Legger man til grunn bruttoproduktet for 2012, utgjør den uregistrerte produksjonen i overkant av 9 milliarder kroner. Sammenliknet med beregninger av uregistrert produksjon i byggenæringen i Sverige er SSBs anslag konservativt (Gimming mfl. 2010).

Skatteetaten har også spurt bedriftsledere om svart arbeid. I en undersøkelse fra 2005 framgår det at 22 prosent av bedriftslederne innenfor bygg- og anleggsbransjen mente at de ikke kunne se bort fra at det hadde forekommet bevisst unndragelse av skatter eller avgifter i bedriften. Dette var en økning opp fra 18 prosent i 2002 (Sentio 2005:131).

Utover tapet av skatteinntekter og avgifter som svart arbeid medfører, har både bransjeforeningene og myndighetene i økende grad blitt opptatt av at flere useriøse

²⁰ Undersøkelsen i 1980 hadde 877 respondenter, hvorav 34 prosent var håndverkere. Hvor mange av disse som ligger til grunn for tallene for bygg og anleggsbransjen, er ikke oppgitt.

²¹ SSBs beregninger bygger på spørreundersøkelsene gjennomført av Frischsenteret og for skatteetaten, pluss skjønsmessige vurderinger av hvor mange som tilbyr uregistrert arbeidskraft, av utførte timeverk og av antatt timelønn. Det er også gjennomført beregninger basert på anslag over produktkjøp knyttet til husholdningenes byggeaktivitet.

aktører innen byggebransjen seg ut til å ha koblinger til andre former for – til dels organisert – kriminalitet. Dette er en bekymring som deles av våre informanter i politiet og skatteetaten. Vi har ikke godt nok kildegrunnlag til å gjøre noen grundig analyse av omfanget av koblinger mot kriminelle miljøer og/eller annen kriminalitet, men ut fra det som representanter for bransjen og myndighetene oppgir, ser den organiserte økonomiske kriminaliteten ut til å være en viktig del av helhetsbildet.

Svensk forskning innen kriminologi har tatt opp denne type problemstillinger i svensk byggevirksomhet (Heber 2009). Det pekes særlig på sammenhengene mellom økonomisk og organisert kriminalitet. Det er påvist mønstre hvor «fiksere» med et stort nettverk samarbeider med entreprenører som dels arbeider hvitt og dels svart. Studien beskriver blant annet vanlige former for kriminell virksomhet. Typisk er at aktørene ikke arbeider kun svart eller kun hvitt, men er halvseriøse eller halvkriminelle i et grenseland mellom legal og illegal økonomi.

2.4 Svart arbeid i privatmarkedet: Hva vet vi (ikke)?

Innenfor byggenæringen består privatmarkedet i hovedsak av bygge- og rehabiliteringsoppdrag for private hushold, inkludert hyttebygging og hyttevedlikehold. I 2013 var det 2,2 millioner bebodde boliger i Norge, og i tillegg kommer 379 000 hytter (BNL 2013:3). Markedet for rehabilitering, oppussing og tilbygg av private boliger – ROT-boligmarkedet – anslås av BNL til å utgjøre 59,6 milliarder per 2012. Mens vi i 2009 pusset opp for 54,7 milliarder i året, regner BNL med at vi i 2015 vil pusse opp for 65,4 milliarder (2013b:10). Ifølge en uttalelse fra BNL-leder Jon Sandnes i *Aftenposten* (28.10.2013) har deres medlemmer likevel nesten ikke tatt del i denne veksten, fordi markedet blir overtatt av svarte aktører.

Ingen av de nevnte studiene inneholder beregninger av den svarte økonomien i det private ROT-markedet, og vi vet derfor lite om situasjonen i privatmarkedet sammenliknet med proffmarkedet. En indikasjon på at situasjonen er særlig alvorlig i privatmarkedet, finner vi i Fafos undersøkelse blant polske arbeidstakere i Oslo, der omtrent halvparten av de polske bygningsarbeidere som jobbet i privatmarkedet, oppga at de ikke betalte skatt. Tilsvarende tall for dem som jobbet i proffmarkedet, var 10 prosent (Friberg & Eldring 2011).

Den beste kvantitative informasjonskilden synes å være skatteetatens spørreundersøkelser om kjøp av svart arbeid. Disse inkluderer tall for hvilke tjenester privatpersoner i Norge har kjøpt svart, noe som også gir oss innblikk i hva som etterspørres

i privatmarkedet²² i byggenæringen, og hvor utbredt kjøp av slike håndverkstjenester er sammenliknet med kjøp av andre svarte tjenester. Tabell 2.2 oppsummerer funnene fra de fire spørreundersøkelsene gjort på oppdrag fra skatteetaten og Samarbeid mot svart økonomi som inkluderer spørsmål om hva slags arbeid respondentene har kjøpt svart.

Tabell 2.2 Hvilke typer arbeid har du kjøpt svart de to siste årene? (Prosent av privatpersoner som har kjøpt svart arbeid.)

	2006	2009	2011 Jan/feb	2011 Nov
Snekker	23 %	31 %	25 %	29 %
Maler	20 %	14 %	13 %	15 %
Elektriker	17 %	18 %	17 %	22 %
Murer	13 %	11 %	9 %	8 %
Rørlegger	5 %	11 %	10 %	8 %
Renhold, vask	28 %	21 %	26 %	36 %
Mekanisk arbeid	9 %	19 %	15 %	16 %
Dagmamma, barnepass	8 %	4 %	4 %	2 %
Transport	-	7 %	4 %	3 %
Annet	16 %	12 %	26 % *	28 % *
Antall som har kjøpt svart arbeid siste to år (n)	126	469	389	109
Andel som har kjøpt svart arbeid siste to år	9 %	17 %	16 %	11 %
Respondenter (N)	1918	2026	2000	1000
Metode for data-innsamling	Telefon-intervju	Spørreskjema, nett	Spørreskjema, nett	Spørreskjema, nett
Kilde	Rui mfl. (2006)	TNS Gallup (2009)	Opinion (2011a)	Opinion (2011b)

* Undersøkelsene i 2011 har flere svaralternativer enn de foregående. 'Annet' inneholder her svarene for 'andre tjenester i hjemmet', 'tekniske tjenester (f.eks. arkitekt, IKT)', 'helse, alternativ medisin, omsorg', 'servering, catering', 'rådgivning' og 'annet'.

Som vi ser av tabell 2.2, er det utbredt å kjøpe svarte tjenester fra alle de fem mest sentrale yrkesgruppene som tilbyr tjenester i privatmarkedet – snekker, maler, elektriker, murer og rørlegger. Undersøkelsene viser at det, også over tid, har vært mest populært å betale svart for renholdstjenester og snekkerarbeid. Med utgangspunkt i tallene fra januar 2011 finner vi at en fjerdedel av dem som hadde kjøpt svart arbeid, og nesten fem prosent av Norges befolkning, hadde kjøpt snekkerarbeid svart i løpet av en toårsperiode. Det er også mange som kjøper malerarbeid og elektrikerarbeid svart, og noen færre som kjøper murer- og rørleggerarbeid.

²² Siden respondentene svarer som privatpersoner, måler dette per definisjon privatmarkedet. Enkelte transaksjoner kan være i forbindelse med nybygg, men i og med at kun 4 prosent av dem som har kjøpt svart arbeid, betalte over 100 000 kroner, er det sannsynlig at flertallet er ROT-opdrag.

Dersom vi ser på antallet som har kjøpt svart, i forhold til hvor mange som har kjøpt samme tjeneste hvitt, viser det seg at mange er tilbøyelige til å kjøpe svart når de skal ha malertjenester (28 prosent kjøper svart), murer-tjenester (21 prosent) og snekker-tjenester (19 prosent). Dette er håndverkstjenester som er forbundet med relativt liten risiko hvis det gjøres feil – i motsetning til rørlegger- og elektrikerarbeid der andelen svart arbeid er betraktelig lavere (7–8 prosent) (Opinion 2011a:27). Bransjene der flest kunder handler svart, er naturlig nok også de bransjene der vi kan forvente den høyeste andelen av bedrifter som driver svart.

Med unntak av at andelen som har kjøpt svarte murer-tjenester, som har falt noe, viser tallene i tabell 2.4 at fordelingen mellom de ulike svarte tjenestene har vært nesten overraskende stabil over tid. Det samme gjelder for den totale andelen som har benyttet seg av svart arbeid. Det er altså lite i materialet som tyder på dramatiske omveltninger i denne delen av byggebransjen i perioden 2006–2011. Det er en åpenbar svakhet at vi ikke har sammenliknbare tall for kjøp av svart arbeid over lengre tid, i det minste tilbake til før EU-utvidelsen i 2004.

2.5 Oppsummering

- Det foreligger lite forskning på svart arbeid i byggenæringen. Privatmarkedet har ikke vært gjenstand for målrettede studier. Internasjonalt finnes en viss forskningslitteratur om svart arbeid, og i Norge har det vært gjennomført undersøkelser om svart arbeid siden 1980.
- Forskningen på svart økonomi er preget av begrenset datatilfang og usikre anslag. De involverte har liten interesse av å opplyse om virksomheten, og det eksisterer få registrerte opplysninger.
- I denne rapporten betegnes arbeid som svart når det betales uten å få regning eller kvittering, når det ikke betales moms eller når lønn ikke oppgis til skattemyndighetene.
- Per i dag finnes det ingen sikre estimater på størrelsen av den svarte økonomien i Norge. Anslagene varierer fra 1,1 prosent av BNP til hele 14 prosent av BNP og avhenger i høy grad av definisjon og målemetode. I Sverige har skatteverket gjort relativt grundige beregninger som viser at det sannsynligvis unndras skatt tilsvarende rundt 5 prosent av BNP. Svart arbeid utgjør omtrent halvparten av dette.

- Arbeidsinnvandrere utgjør en betydelig og økende andel av arbeidstakerne i byggenæringen. Tidligere undersøkelser tyder på at innvandrere er overrepresentert blant dem som jobber svart, men vi har ikke gode nok data til å tallfeste dette.
- Svært mange nordmenn er involvert i den svarte økonomien. I spørreundersøkelser varierer andelen av befolkningen som innrømmer å ha kjøpt svart arbeid nylig (siste 1 eller 2 år), fra en av ti til over en av fire. Nesten like mange vedgår å ha jobbet svart selv. Andelen som er aktiv i den svarte økonomien, har vært relativt stabil over tid.
- Flere undersøkelser viser at arbeidstakerne i bygg og anlegg oftere enn andre oppgir å ha jobbet svart. En undersøkelse fra 2003 indikerer at svart arbeid i bygg og anlegg tilsvarende 17 prosent av de hvite arbeidstimene i bransjen. SSBs tillegg i nasjonalregnskapet for uregistrert produksjon i bygg og anlegg tilsvarte i 2007 omtrent 6 prosent av bruttoproduktet i næringen.
- Det foreligger ikke studier som ser særlig på svart arbeid i privatmarkedet. Spørreundersøkelser blant kunder viser at vi er særlig tilbøyelige til å kjøpe svart når vi skal ha hjelp til maler-, murer- og snekkerarbeid. Færre kjøper rørlegger- og elektrikerarbeid svart, men det forekommer.

3 Bedriftene og utviklingen i privatmarkedet

Denne delen av rapporten har som hovedformål å kartlegge forholdene og utviklingen i privatmarkedet i byggenæringen basert på hvordan de organiserte bedriftene i bransjen selv oppfatter situasjonen. Kapittelet baserer seg i hovedsak på en spørreundersøkelse blant medlemsbedrifter i Byggenæringens Landsforening (BNL) og Norsk Teknologi samt kvalitative intervjuer med bedriftsledere. Enhetene i spørreundersøkelsen er altså bedrifter, og undersøkelsen sier oss noe om hvordan ledere for medlemsbedrifter i de to arbeidsgiverorganisasjonene opplever forholdene i privatmarkedet.

En del av spørsmålene handler om hva bedriftslederne tror eller mener om ulike forhold, blant annet svart arbeid. Svarene dokumenterer hvordan bedriftene i markedet vurderer situasjonen, men kan ikke tolkes som presise fakta om forholdene i byggenæringen.

I analysen har vi kontrollert svarene for: i) organisasjonstilhørighet (arbeidsgiver- og bransjeforening), ii) bedriftsstørrelse (antall ansatte) og iii) geografisk tilknytning (region). Der vi har funnet vesentlige og statistisk signifikante forskjeller, er dette kommentert i teksten.

Kapittelet tar for seg fem hovedområder:

- Utviklingen i privatmarkedet
- Bruk av elektroniske anbudstjenester
- Svart arbeid i privatmarkedet
- Konsekvenser av EU-utvidelsen
- HMS i privatmarkedet

3.1 Utviklingen i privatmarkedet

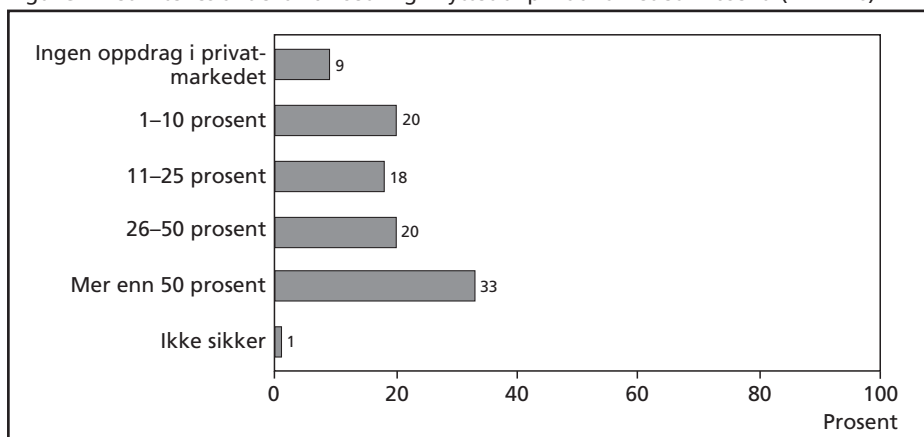
Privatmarkedet utgjør en vesentlig del av oppdragene og sysselsettingen i byggenæringen. Dette markedet omfatter, slik vi definerer det, oppdrag for private husholdninger. Prosjektene er mindre i omfang enn de store utbyggingsprosjektene, som næringseien-

dom eller større boligprosjekter. Samlet representerer privatmarkedet likevel vesentlig omsetning og sysselsetting for mange byggbedrifter. I denne første delen skal vi se litt nærmere på bedriftenes omsetning, hvilken betydning privatmarkedet har for bedriftene, og lønnsomheten i privatmarkedet sammenliknet med proffmarkedet.

Omsetning

Det finnes ikke statistikk som kan gi presise anslag på omsetningen i privatmarkedet, og vi ba derfor respondentene i bedriftsundersøkelsen angi hvordan dette ser ut for deres bedrifter (se figur 3.1).

Figur 3.1 Bedriftenes andel av omsetning knyttet til privatmarkedet. Prosent. (N =1478).



Som det går fram av figur 3.1, oppgir 90 prosent av bedriftene å ha tatt oppdrag i privatmarkedet i fjor. Det er mange bedrifter som svarer at privatmarkedet utgjør en vesentlig del av deres omsetning: En av tre bedrifter oppgir at mer enn 50 prosent av deres omsetning var knyttet til oppdrag i privatmarkedet.

Vi vet at mange av de aller største entreprenørene i liten eller ingen grad opererer i privatmarkedet. Disse konsentrerer seg først og fremst om større prosjekter i det vi har valgt å betegne som proffmarkedet. Av bransjeforeningene er det særlig Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg (EBA) som peker seg ut med en høy andel bedrifter som oppgir at de ikke har noen oppdrag i privatmarkedet, en av tre svarer dette. Det er også kun 6 prosent av EBA-bedriftene som har mer enn 50 prosent av omsetningen knyttet til privatmarkedet. I den andre enden er det særlig medlemmer av Byggmesterforbundet som har en stor del av omsetningen i privatmarkedet. Mer enn halvparten (53 prosent) av byggmesterne har mer enn 50 prosent av sin omsetning i privatmarkedet. Medlemmer av Norske Rørleggerbedrifters Landsforening (NRL) har også vesentlige deler av omsetningen i privatmarkedet, 38 prosent av disse bedriftene oppgir at mer

enn 50 prosent av omsetningen er i denne delen av markedet. Vi finner også at rundt en av fire i Maler- og Byggtapetserernes Forening (MLF) og Norsk Teknologi²³ har mer enn halvparten av omsetningen knyttet til privatmarkedet. Vi kan med andre ord konkludere med at privatmarkedet er viktig for nesten samtlige bransjeforeninger, unntatt for EBA. Det vil igjen si at dette markedet er viktig for nesten alle yrkesgrupper i byggenæringen.

Ikke uventet finner vi også at bedriftsstørrelse, målt ved antall ansatte, har betydning for hvor stor del av omsetningen som er i privatmarkedet. De største bedriftene (mer enn 50 ansatte) har i mindre grad oppdrag i privatmarkedet enn de med færre enn 50 ansatte. Dess mindre bedriften er, desto viktigere blir privatmarkedet. Blant de aller minste bedriftene (1-9 ansatte) oppgir noe over halvparten at de har mer enn 50 prosent av omsetningen i privatmarkedet.

Det er også noen regionale utslag – bedrifter lokalisert i Oslo og Akershus og på Østlandet for øvrig har noe større andel av omsetningen knyttet til privatmarkedet enn aktører i andre deler av landet.

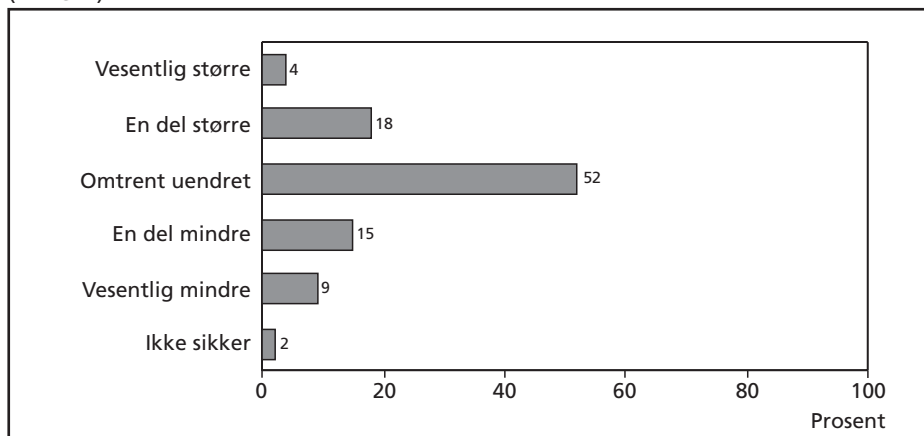
De bedriftene som oppga at de ikke hadde noen omsetning i privatmarkedet, ble bedt om å angi mulige forklaringer på dette. Først og fremst kom dette av at bedriftene ikke hadde en kompetanse som matchet det som kreves i privatmarkedet. Her kan nok årsaksretningen være utydelig i den forstand at dersom man har tatt en strategisk beslutning om å konsentrere seg om proffmarkedet, vil man heller ikke søke etter kompetanse for oppdrag i privatmarkedet. En av tre sa at de har nok oppdrag i proffmarkedet og ikke ønsker å bevege seg inn i privatmarkedet.

Vi spurte også bedriftene hvor viktig privatmarkedet er for dem. Som vi allerede har sett ovenfor, har mange bedrifter en vesentlig del av sin omsetning i dette markedet, og det er derfor ikke særlig overraskende at bedriftene mener dette markedet er viktig. 41 prosent beskriver det som svært viktig, og 33 som ganske viktig. Vurderingen av privatmarkedet for de ulike bransjeforeningene følger også det samme mønsteret vi så over: Det er særlig viktig for rørleggerbedriftene og byggmesterne. De eneste som ikke anser privatmarkedet som særlig viktig, er entreprenørbedriftene. Også når det gjelder geografi og bedriftsstørrelse, finner vi de samme effektene som vi så over (figur 3.1).

De bedriftene som hadde oppdrag i privatmarkedet, fikk også et oppfølgingsspørsmål om utviklingen i omsetningen i denne delen av markedet de siste fem årene, dette er vist i figur 3.2.a

²³ I Norsk Teknologi er det kun bedrifter fra NELFO, El og IT-bedrifter, som er med i undersøkelsen.

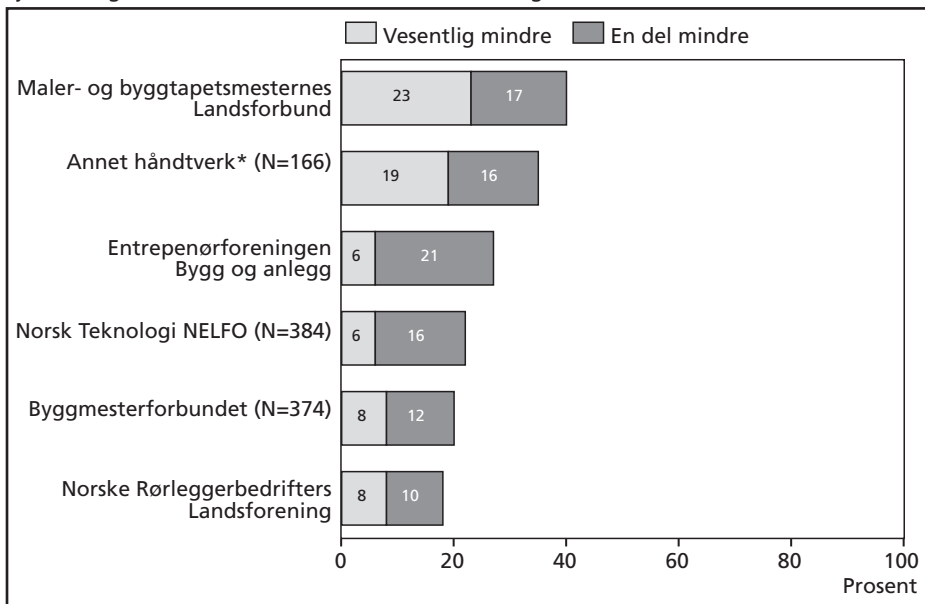
Figur 3.2.a Hvordan har omsetningen i privatmarkedet utviklet seg de siste 5 årene? Prosent. (N =1342).



Som det går fram av figur 3.2.a, har omsetningen i privatmarkedet vært ganske stabil for om lag halvparten av bedriftene. Samtidig har også en vesentlig andel opplevd endringer i negativ retning. En fjerdedel av bedriftene oppgir at de har hatt en nedgang i omsetningen. 15 prosent av bedriftene svarte at omsetningen har blitt en del mindre, og 9 prosent at den har blitt vesentlig mindre. Samtidig har også flere bedrifter opplevd en økning i omsetningen. 18 prosent oppga at den hadde blitt en del større, og 4 prosent at den hadde blitt vesentlig større. Dette står til en viss grad i kontrast til at den totale veksten av ROT i boligmarkedet har vært på nesten 5 milliarder kroner i perioden 2009–2012 (BNL 2013). Når hovedparten av medlemsbedriftene i BNL og Norsk Teknologi oppgir at veksten har vært omtrent uendret eller synkende, indikerer dette at de i begrenset grad har tatt del i den faktiske aktivitetsøkningen i privatmarkedet. Om vi ser mer spesifikt på de som svarer at markedet har blitt en del eller vesentlig mindre er betydelige forskjeller mellom bedrifter i ulike bransjeforeninger (figur 3.2.b).

Som vi ser av figur 3.2.b oppgir bedrifter i Maler- og byggtapetsermestrenes Landsforbund (MLF) i størst grad at omsetningen i privatmarkedet har blitt mindre. Hele 40 prosent av maler- og byggtapetseringsbedriftene oppgir at omsetningen har sunket de siste fem årene. Vi ser også at det innen for det som i figuren betegnes som annet håndverk er det i overkant av en av tre som oppgir at omsetningen har blitt mindre. For denne delen av byggenæringen har det altså vært en dramatisk forverring av markeds-situasjonen i privatmarkedet.

Figur 3.2.b Hvordan har omsetningen i privatmarkedet utviklet seg de siste 5 årene etter bransjeforening. Andel som har svart en del eller vesentlig mindre. Prosent.

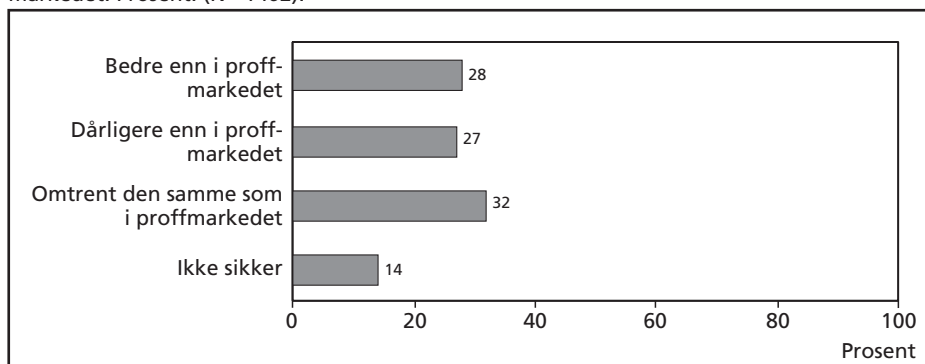


* Annet håndverk inkluderer Norske Murmestres Landsforening, Ventilasjons- og Blikkenslagerbedriftenes Landsforbund og Naml: Norske anleggsgartnere - miljø og landskapsentreprenører.

Lønnsomhet i privatmarkedet

Bedriftene ble også spurt om hvordan de vurderte lønnsomheten i privatmarkedet sammenliknet med proffmarkedet. Dette er gjengitt i figur 3.3.

Figur 3.3 Bedriftens beskrivelse av lønnsomheten i privatmarkedet sammenliknet med proffmarkedet. Prosent. (N =1462).



Som det går fram av figur 3.3, er det ingen klar tendens i hvordan bedriftene vurderer lønnsomheten i privatmarkedet. Snaut 30 prosent vurderer lønnsomheten som bedre enn i proffmarkedet, omtrent like mange vurderer den som dårligere, mens 30 prosent vurderer det å være omtrent likt. Ser vi litt bak disse tallene, viser det seg at byggmesterne og entreprenørene skiller seg ut. De vurderer i langt mindre grad enn de andre at lønnsomheten i privatmarkedet er bedre enn i proffmarkedet. For entreprenørene er det nok av mindre betydning siden de i liten grad opererer i privatmarkedet. Mens for malerne og byggtapetsererne, som i stor grad opererer i privatmarkedet, har dette naturlig nok en vesentlig betydning. Drøyt en av tre av malerne og byggtapetsererne mener at lønnsomheten er dårligere i privatmarkedet enn i proffmarkedet. En av informantene fra bedriftslederintervjuene, som i all hovedsak hadde prosjekter i privatmarkedet, beskrev det slik:

Lønnsomheten er rimelig tøff. Det er ikke store marginer, og det er press på pris.

Våre resultater viser at norske bedrifter fortsatt konkurrerer i privatmarkedet og anser det som viktig for deres bedrift. Kunne vi så forventet større endringer i hvordan denne delen av byggenæringen har utviklet seg? Blant annet har Byggmesterforbundet uttalt at medlemmene føler konkurransen fra lav prissetting, og at særlig markedet for rehabilitering, ombygging og tilbygg (ROT-markedet) er i ferd med å «gå i oppløsning for seriøse bedrifter».²⁴ Nesten 70 prosent av BNLs medlemmer oppga i 2011 å ha tapt markedsandeler på grunn av konkurransen fra utlandet (BNL 2013). En forklaring på at mange oppgir tap av markedsandeler samtidig som omsetningen har vært stabil for flertallet av bedriftene, kan være at privatmarkedet har blitt større uten at det kommer disse bedriftene til gode.²⁵

Samtidig har vi sett at deler av byggenæringen sliter i privatmarkedet. Hver fjerde bedrift oppgir at omsetningen har sunket. For mange maler- og byggtapetsererbedrifter er situasjonen, som vi viste i forrige avsnitt, spesielt vanskelig.

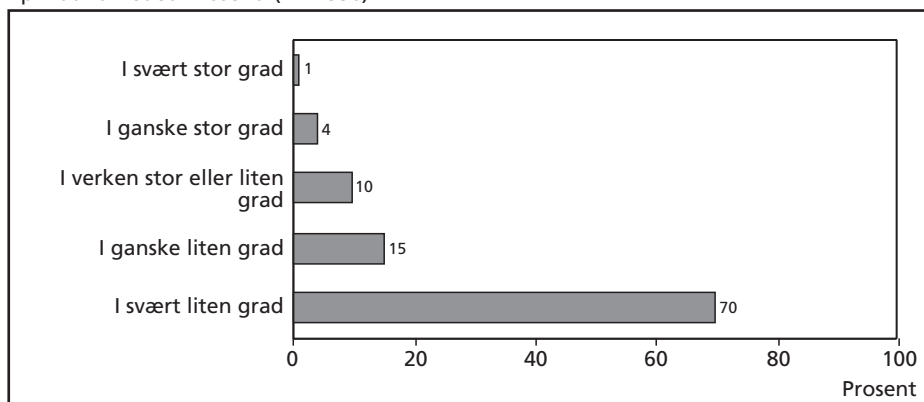
3.2 Bruk av elektroniske anbudstjenester

Ny teknologi har gjort det lettere for private hushold å hente inn anbud fra flere bedrifter i forbindelse med rehabiliterings og oppussingsoppdrag. Det har vært en stor oppblomstring av elektroniske portaler som finn.no, mittanbud.no, mittoppdrag.no mfl. Bedriftslederne ble derfor spurt om de bruker disse kanalene for å skaffe seg oppdrag.

²⁴ Se for eksempel <http://www.byggmesterforbundet.no/article.php?articleID=1245&categoryID=244>

²⁵ En annen faktor er at kun bedriftene med omsetning i privatmarkedet fikk disse spørsmålene. Bedrifter som har gått konkurs eller trukket seg helt ut av dette markedet, er dermed ikke med i tallgrunnlaget.

Figur 3.4 I hvilken grad bedriftene benytter elektroniske anbudsportaler til å skaffe oppdrag i privatmarkedet. Prosent. (N =1338).



Som vi ser av figur 3.4, benytter bedriftene i BNL og Norsk Teknologi i liten grad elektroniske anbudsportaler. Hele 70 prosent svarer at de i svært liten grad benytter seg av disse kanalene, mens kun 5 prosent svarer at de i svært eller i ganske stor grad benytter disse portalene. Bedriftslederne er så samstemte på dette spørsmålet at vi heller ikke finner noen skiller mellom de ulike bakgrunnsvariablene.

Vi spurte også om de mente at det hadde blitt mer eller mindre svart arbeid etter at disse portalene hadde kommet på banen. Omtrent halvparten svarer «ikke sikker» på spørsmålet. Blant de som har en oppfatning av dette, svarer drøyt 20 prosent at det har blitt mer svart arbeid, mens like mange svarer at det ikke har hatt noen betydning.

Som vi vil se i kapittel 4, er de elektroniske anbudsportalene en sentral markedsplass for leverandører og kjøpere av svarte tjenester. To av informantene fra de kvalitative intervjuene i bedriftene beskrev det slik:

Prøv å legge ut en jobb på mittenbud.no eller liknende og se hva slags tilbud du får. Bare svart til usannsynlig lave priser.

Det er vel «mulighetenes marked» kan du si, der kan du få tak i alt mulig rart. Jeg hører jo om bedrifter som har vært på befaringer på en liten jobb som har ligget ute på slike tjenester, og så stiller det 40 utenlandske som er interessert. Det er ikke særlig tvil om at arenaen for svart arbeid har blitt større gjennom disse tjenestene. For oss er dette ikke interessant, og vi bruker det aldri.

En mulig forklaring på at de antatt seriøse bedriftene i liten grad er aktører her, kan være at de vil ha vanskeligheter med å konkurrere på pris i dette markedet. Det kan likevel tenkes at dette er en arena som kunne vært mer utnyttet, også av dem som tilbyr hvite tjenester innenfor privatmarkedet.

3.3 Svart arbeid i privatmarkedet

Svart arbeid representerer et samfunnsproblem blant annet ved at det offentlige taper inntekter, kundene tar større risiko, seriøse bedrifter mister konkurransevne, og arbeidstakere som jobber svart, mister forutsigbarhet og rettigheter. *Svart arbeid er her definert som arbeid som betales uten å få regning eller kvittering, når det ikke betales moms, eller når lønn ikke oppgis til skattemyndighetene.*

Som vi har sett i kapittel 2, byr forskning om svart arbeid og useriøsitet på særegne utfordringer. Siden det er snakk om ulovlige forhold, vil det å spørre bedrifter direkte om de har utført svarte oppdrag selv, neppe gi et riktig bilde. Vi har derfor bedt respondentene om å svare generelt om forholdene i bransjen, uten å spørre om de selv er involvert i ulovlige forhold. Vi vet imidlertid fra en befolkningsundersøkelse i 2011 at 18 prosent oppga at de hadde kjøpt svart arbeid i løpet av de siste to årene. Dette dreide seg i stor grad om ulike typer byggearbeid (Skatteetaten (2011)). I en undersøkelse gjennomført av finn.no svarte 13 prosent at de hadde kjøpt svart arbeid, og 12 prosent at de kunne tenkes å gjøre det (dette er diskutert i mer detalj i kapittel 5). BNLs egen medlemsundersøkelse viser også at en av tre bedrifter oppgir at de har tapt oppdrag som følge av konkurranse fra svart arbeid.²⁶ Potensialet for svart arbeid i privatmarkedet er med andre ord vesentlig.

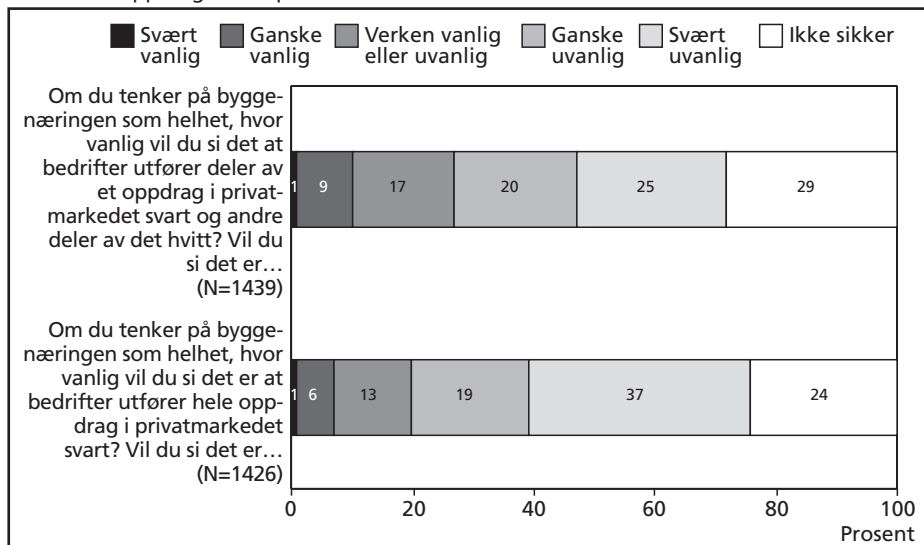
Utbredelse av svart arbeid

Vi ba bedriftslederne om å gi en generell vurdering av hvor vanlig det er at bedrifter utfører hele eller deler av et oppdrag svart (figur 3.5).

Flertallet av bedriftslederne mener at det ikke er særlig vanlig at *hele* eller *deler* av et oppdrag utføres svart. 45 prosent svarer at det er svært eller ganske uvanlig å ta *deler* av et oppdrag svart, mens 56 prosent svarer at det er svært eller ganske uvanlig å ta *hele* oppdrag svart. Samtidig ser vi også at det er et betydelig mindretall som svarer at det er svært vanlig, ganske vanlig eller verken vanlig eller uvanlig: 27 prosent når vi spør om deler av et oppdrag svart, og 20 prosent når vi spør om hele oppdrag tas svart. Men usikkerheten er stor når bedriftene skal uttale seg på generelt grunnlag om svart arbeid i byggenæringen. Rundt en av fire angir «ikke sikker» på spørsmålet.

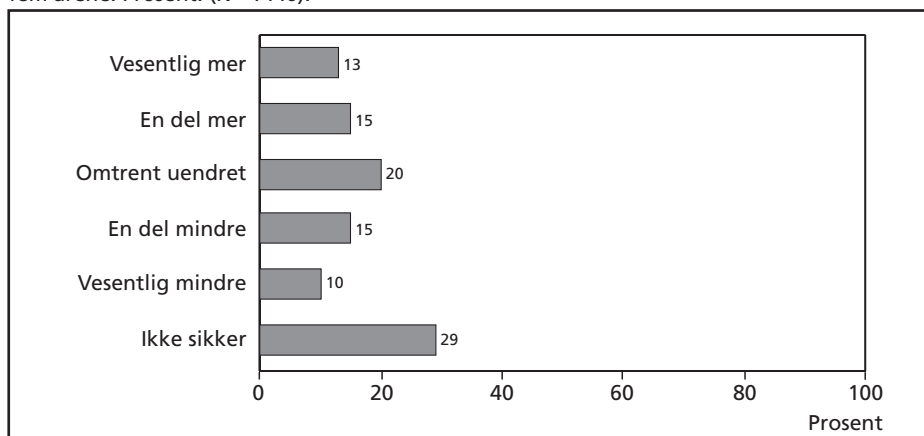
²⁶ <http://www.bnl.no/article.php?articleID=2451&categoryID=6>

Figur 3.5 Hvor vanlig eller uvanlig er det i byggenæringen som helhet at bedrifter tar hele eller deler av et oppdrag svart i privatmarkedet. Prosent.



Vi spurte også bedriftene om de mente det hadde blitt mer eller mindre svart arbeid de siste årene. Resultatene er gjengitt i figur 3.6.

Figur 3.6 Mener bedriftene det har blitt mer eller mindre svart arbeid i privatmarkedet de siste fem årene. Prosent. (N =1446).



Som det går fram av figur 3.6, er det delte meninger blant bedriftslederne om utviklingen i den useriøse delen av markedet. 20 prosent mener at omfanget av svart arbeid er «omtrent uendret» de siste fem årene. Det er ingen felles oppfatning av om situasjonen har blitt bedre eller verre: 15 prosent mener det har blitt en del mer svart

arbeid, mens like mange mener det har blitt en del mindre. 13 prosent mener det har blitt vesentlig mer, mens 10 prosent mener det har blitt vesentlig mindre. Her kan eventuelle ulike vurderinger av situasjonen for fem år siden påvirke resultatene – vi kjenner ikke utgangspunktet, altså om hvor mye svart arbeid de mente det var for fem år siden. Uenigheten kan også skyldes at mange bedriftslederne ikke har sikker kunnskap om dette, hele 29 prosent svarer «ikke sikker».

Det er små forskjeller mellom bransjene. Unntaket er malerne og byggtapetsererne, der hele 60 prosent mener at det har blitt mer svart arbeid. 40 prosent mener at det har blitt vesentlig mer, mens 20 prosent mener at det har blitt en del mer. En leder for en malerbedrift beskriver litt oppgitt situasjonen slik:

Malerfaget er ødelagt. Bare juks og bedrag hele veien. Det er ikke mulig å drive seriøst med egne ansatte.

Men også vår informant i murerbedriften mente at svart arbeid hadde bredt om seg som et resultat av arbeidsinnvandringen. Han mente at skattemoralen blant folk er lav, men at risikoen ved svart arbeid er stor:

Det er garantert blitt mer svart arbeid etter at utlendingene kom, og skattemoralen ute blant folk er ikke spesielt høy [...] Vi har retta opp mange bad som folk har fått utført svart og betalt mange hundre tusen kroner for. Mange av utlendingene skjønner jo ingenting av membraner og sånne ting. De brukere ikke det der de kommer fra siden det er mye støpte dekker og murbygg og ikke tre slik vi har her. Så det er jo å be om bråk om du tar den type arbeider svart.

Andelen bedrifter som mener at det har blitt en del eller vesentlig mer svart arbeid de siste fem årene, er noe høyere på Sør- og Vestlandet og i Oslo og Akershus, enn på Østlandet for øvrig og i Trøndelag. Regionale og nasjonale aktører mener noe sjeldnere enn lokale bedrifter at det har blitt mer svart arbeid.

Vi spurte også bedriftslederne i hvilken grad de opplevde å få henvendelser fra kunder om å utføre svarte oppdrag. Gjennomgående oppgir de at dette ikke er særlig hyppig forekommende. Tre av fire oppgir at det er svært sjelden de får slike henvendelser. 18 prosent svarer ganske sjelden. Følgende sitat fra et av bedriftsintervjuene kan illustrere dette:

Det hender at vi får henvendelser om svart arbeid, men det er lite. Det skjønner de som ringer oss, da må de heller ringe noen andre.

Spørreundersøkelsen viser også at kun 1 prosent svarer at det skjer svært ofte at de får henvendelser fra kunder i privatmarkedet om å utføre oppdrag svart, mens 6 prosent svarer ganske ofte og 7 prosent svarer verken ofte eller sjelden. Ser vi de som svarer svært ofte, ganske ofte og verken ofte eller sjelden, utgjør det til sammen 19 prosent av

bedriftene. Så selv om hovedinntrykket er at de færreste får denne typer henvendelse, er det likevel en vesentlig andel som av og til opplever at kundene etterspør svarte tjenester.

Bedriftsledere i Maler- og byggtapetsermestrenes Landsforbund (MLF) skiller seg tydelig ut på flere av spørsmålene i spørreundersøkelsen og opplever gjennomgående forholdene i sin bransje som verre enn bedrifter som leverer andre tjenester i byggenæringen. Hele 40 prosent av bedriftene i MLF mener at det har blitt vesentlig mer svart arbeid i privatmarkedet de siste fem årene, og 20 prosent mener at det har blitt en del mer. 17 prosent av bedriftene i MLF opplever at omsetningen har sunket vesentlig, mens 23 prosent svarer at den er redusert en del. Dette er en dramatisk utvikling for denne delen av byggenæringen, ikke minst i lys av at 70 prosent av bedriftene i MLF fortsatt oppgir at privatmarkedet er svært eller ganske viktig for dem. Det er også en utbredt oppfatning blant MLFs medlemmer at svart arbeid er vanlig i bransjen.

En av lederne i bedriftene vi besøkte, beskrev også malerfaget som problematisk sammenliknet med andre deler av byggenæringen. De var selv innenfor tømrerfaget, men hadde ofte større prosjekter som de var hovedansvarlige for, og der de brukte andre bedrifter som underleverandører. De beskrev situasjonen med underleverandørene slik:

I den grad det er noe uoversiktlig, er det maling. Der er vi veldig bevisst på hvem vi bruker. Vi bruker to bedrifter som er dem vi opplever at klarer å stå oppreist med det kjøret som er på svart arbeid og useriøsitet innenfor malerbransjen.

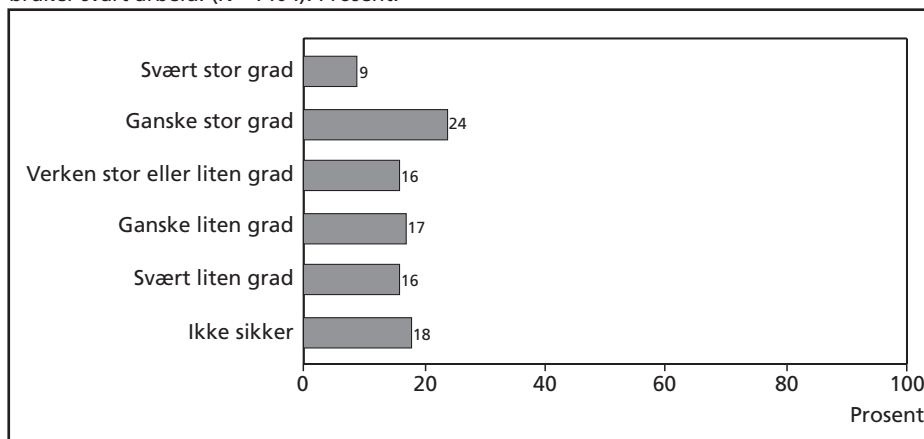
Underentreprenørens kontroll av svart arbeid

Dagens byggemarked er preget av segmentering der en hovedentreprenør er ansvarlig for prosjektet, mens de ofte henter inn underentreprenører til å gjøre deler av et oppdrag eller et prosjekt. Dette gjelder også i privatmarkedet, der noen spesialiserer seg på el-installasjon, rørlegging, flis/mur også videre. Vi spurte derfor bedriftene i hvilken grad de opplever at hovedentreprenørene kontrollerer at underleverandørene ikke bruker svart arbeidskraft i prosjektene (figur 3.7).

Som det går fram av figur 3.7, er det ingen klar tendens i svargivingen fra bedriftslederne. Det er relativ få, 9 prosent, som svarer at hovedentreprenørene i stor grad kontrollerer at underleverandørene ikke bruker svart arbeidskraft. Samtidig svarer om lag en av fire at det skjer i ganske stor grad. I den andre enden er det tilsammen en av tre som mener at hovedentreprenørene i ganske eller svært liten grad kontrollerer dette. Vi ser også at det er et vesentlig mindretall som svarer «ikke sikker». Dette kan skyldes at en del av bedriftene i liten grad verken opererer som underleverandører eller hovedentreprenører. Samlet sett er det uansett rimelig å hevde at bedriftene ikke opplever at kontrollregimet på dette området er spesielt omfattende. Ser vi dette i sammenheng med misnøyen med manglende kontroll fra myndighetene (som vi også kommer tilbake til i kapittel 6), er det også tydelig at bransjen selv har et klart forbe-

dringspotensial. Det er også betegnende at blant de som opplever å ha størst problemer med svart arbeid, malerne og byggtapetsererne, er det hele 46 prosent som oppgir at de i liten grad opplever at hovedentreprenørene kontrollerer at det ikke benyttes svart arbeidskraft.

Figur 3.7 Bedriftenes inntrykk av om hovedentreprenører kontrollerer om underleverandører bruker svart arbeid. (N =1404). Prosent.



3.4 Konsekvenser av EU-utvidelsen

En av de største endringene i det norske arbeidsmarkedet de siste ti årene generelt og i bygg spesielt er den massive arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007. Det er vel dokumentert at bedriftene i byggenæringen har vært av de hyppigste brukerne av arbeidskraft fra Øst-Europa og da særlig fra Polen (se for eksempel Dølvik mfl. 2006; Andersen mfl. 2009; Bråten mfl. 2012). Arbeidsinnvandringen har medført flere utfordringer for det norske arbeidslivet. En undersøkelse blant polakker i Oslo-området har blant annet vist at svart arbeid og illegale forhold er utbredt (Friberg & Eldring 2011). Samtidig er det også klart at svart arbeid ikke ble «oppfunnet» av østeuropeiske arbeidsinnvandrere. Svart arbeid og useriøsitet i byggenæringen forekom også før 2004, samtidig som det kan ha endret karakter etter at arbeidsinnvandringen skjøt fart midt på 2000-tallet.

Hvem jobber svart?

Vi spurte bedriftslederne om hvor vanlig de tror det er at norske og utenlandske arbeidstakere jobber svart, både som en hovedbeskjeftigelse og på fritiden. Igjen må det

understrekes at dette ikke kan sees på som eksakte parametere på omfang av svart arbeid blant arbeidstakerne, det er mer bedriftsledernes inntrykk enn «eksakt vitenskap».

Ser vi først på hvor vanlig bedriftslederne mener det er at norske arbeidstakere jobber hele eller deler av arbeidstiden svart, er det gjennomgående slik at de mener dette er lite utbredt. 85 prosent av bedriftslederne mener at det er uvanlig at norske arbeidstakere jobber mesteparten av arbeidstiden svart, og 70 prosent mener det er uvanlig at de jobber deler av arbeidstiden svart. Dette står i ganske stor kontrast til hvordan de vurderer utenlandske arbeidstakere. Der ser vi at det er kun rundt 20 prosent som mener at det er uvanlig at de utenlandske jobber mesteparten eller deler av arbeidstiden svart, og at rundt 40 prosent av bedriftslederne mener det er vanlig.

Vi spurte også om bedriftsledernes inntrykk av om hvor vanlig det er at norske og utenlandske arbeidstakere jobber svart på fritiden. Vi finner noe av det samme mønsteret her: Lederne mener at det er langt mer vanlig at utenlandske arbeidstakere jobber svart på fritiden (58 prosent) enn at norske gjør det (29 prosent). Når det kommer til svart arbeid på fritiden, er det også interessant at her mener bedriftslederne det er langt vanligere at også norske håndverkere bidrar til svart arbeid enn når det gjelder i den mer ordinære arbeidstiden.

Konkurransen utenfra

I 2009 stilte Fafo ledere i ulike bransjer spørsmål om hvilke konsekvenser EU-utvidelsen hadde hatt for deres bedrifter (Andersen mfl. 2009). Vi gjentok tre av disse spørsmålene i denne undersøkelsen og kan derfor sammenlikne resultatene med tallene fra 2009.²⁷ Dette er vist i figur 3.8.²⁸

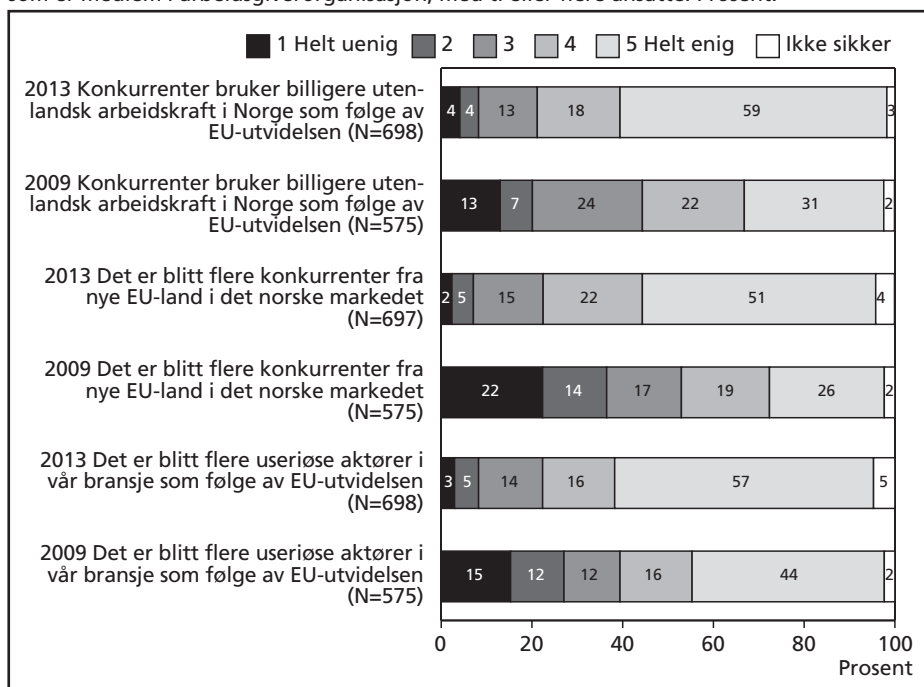
Som vi ser av figur 3.8, har det vært en vesentlig forskyvning i bedriftenes vurdering av konsekvensene av arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa. I 2009 var 31 prosent av bedriftslederne i bygg helt enig i at EU-utvidelsen hadde ført til at konkurrentene bruker billigere utenlandsk arbeidskraft. Andelen som mener det samme i 2013, er hele 59 prosent. Vi ser det samme mønsteret når vi spør om EU-utvidelsen har ført til større konkurranse fra bedrifter fra nye EU-land i det norske markedet. Andelen som er helt enig, har økt fra 26 prosent i 2009 til 51 prosent i 2013. Når vi ser på andelen som er helt enig i at EU-utvidelsen har medført flere useriøse aktører, har det også vært en stor økning, fra 44 prosent i 2009 til 57 prosent i 2013. Det er også verdt å merke seg at sammenliknet med resultatene fra 2009, er det i 2013 svært få som er uenige i disse påstandene. Resultatene er såpass entydige at det er liten tvil om at det har blitt

²⁷ 2009-tallene er for å kunne sammenlikne med denne undersøkelsen kun gjort for de bedriftene som svarte at de var medlem av en arbeidsgiverorganisasjon.

²⁸ Undersøkelsen i 2009 hadde en nedre grense på ti ansatte. For å kunne sammenlikne resultatene fra 2013 med 2009 har vi fjernet de bedriftene som hadde færre enn ti ansatte, fra denne figuren.

et langt mer negativt syn på konsekvensene av arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa blant de organiserte bedriftene i byggenæringen. Bedriftene føler seg presset av at konkurrentene benytter billig arbeidskraft fra Øst-Europa, de blir utsatt for hardere konkurranse, i mange tilfeller kan vi nok her også snakke om lavlønnskonkurranse, og de mener det har blitt flere useriøse aktører.

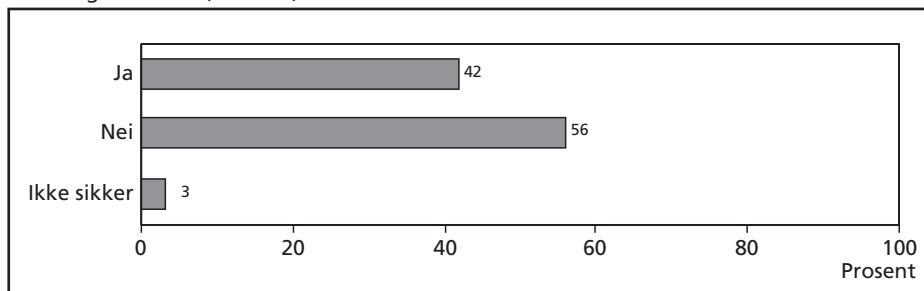
Figur 3.8 Hvordan har EU-utvidelsen påvirket de norske bedriftene i byggenæringen? Bedrifter som er medlem i arbeidsgiverorganisasjon, med ti eller flere ansatte. Prosent.



Egen bruk av arbeidskraft fra Øst-Europa

Bedriftslederne i BNL og Norsk Teknologi er, som vist over, skeptiske til en del av konsekvensene av arbeidsinnvandring. Samtidig vet vi fra andre undersøkelser at bruken av østeuropeisk arbeidskraft er stor i byggenæringen (Dølvik mfl. 2006; Andersen mfl. 2009; Bråten mfl. 2012). Vi spurte derfor også om bedriftene i BNL og Norsk Teknologi selv hadde benyttet arbeidskraft fra Øst-Europa i form av egne ansatte, innleie eller via underentreprenører (figur 3.9).

Figur 3.9 Bruk av arbeidskraft fra nye EU-land siste 12 måneder blant bedriftene i BNL og Norsk Teknologi. Prosent. (N =1325).



Som forventet viser figur 3.9 at mange bedrifter benytter seg av arbeidskraft fra Øst-Europa. Fire av ti bedrifter har benyttet denne typen arbeidskraft de siste tolv månedene. Så selv om bedriftene har en vesentlig skepsis til konsekvensene av den store arbeidsinnvandringen, er det mange som benytter seg av denne muligheten. Dette henger nok i stor grad sammen med at tilgangen på norsk arbeidskraft i lengre tid har vært svært presset i byggenæringen. Det skal heller ikke underslås at selv med allmenngjøringsvedtak i bygg, gir bruk av østeuropeisk arbeidskraft også lavere lønnskostnader og større fleksibilitet (Eldring mfl. 2011; Andersen mfl. 2009; Dølvik mfl. 2006). Den økte fleksibiliteten kan illustreres ved følgende sitat fra bedriftsintervjuene:

Vi har et par firma vi leier av, og det er stort sett utlendinger, men de er seriøse. De har id-kort, og vi sjekker at de betaler moms etc. Det er stort sett de samme gutta som går igjen. Da kan vi ta vår virksomhet opp og ned etter hva vi har å gjøre.

Det er også grunn til å tro at høyt innslag av østeuropeisk arbeidskraft har etablert seg som et mer varig fenomen i byggenæringen.

Ser vi bak disse tallene, finner vi tydelige forskjeller innad i bransjen når det gjelder bruk av arbeidskraft fra Øst-Europa. Det er vesentlig lavere bruk av østeuropeere blant medlemsbedrifter i Norsk Teknologi og Norske Rørleggeres Landsforening – 28 prosent. Klart høyest bruk er det blant medlemsbedriftene i EBA, der 71 prosent oppgir at de har brukt østeuropeisk arbeidskraft de siste tolv månedene. Innenfor de andre foreningene er «brukerandelen» rundt 50 prosent. Den relativt sett lavere bruken innenfor el-faget skyldes nok i hovedsak at det her er krav om norsk autorisasjon.

Flere undersøkelser har vist at det er en sammenheng mellom bruk av arbeidskraft fra Øst-Europa og bedriftsstørrelse. Bruken øker med stigende antall ansatte (se for eksempel Bråten mfl. 2012:61). Blant medlemmene i BNL og Norsk Teknologi er brukerandelen blant de minste bedriftene (1–9 ansatte) på 28 prosent, mens halvparten av de med 10–50 ansatte har brukt østeuropeisk arbeidskraft. Blant bedrifter med mer enn 50 ansatte er brukerandelen 69 prosent. Det er også en viss geografisk effekt, med høyest bruk i Oslo og Akershus (46 prosent) og på Sør- og Vestlandet (50 prosent).

Det er også mulig å sammenlikne tallene fra denne undersøkelsen med det Fafo fant i 2009 (Andersen mfl. 2009). Vi ser da at bruken av østeuropeisk arbeidskraft har stabilisert seg. Blant bedrifter med ti eller flere ansatte og som var medlem av en arbeidsgiverorganisasjon, var brukerandelen i 2009 55 prosent. Tar vi ut de med færre enn ti ansatte i denne undersøkelsen, er brukerandelen omtrent nøyaktig den samme, 56 prosent. Mens vi i 2009 fant en økning i bruken sammenliknet med 2006, ser det nå ut som om brukerandelen har stabilisert seg på noe over halvparten av bedriftene.

Allmenngjøring som virkemiddel i privatmarkedet

Lov om allmenngjøring har som formål å sikre at utenlandske arbeidstakere får lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med hva norske arbeidstakere har. I tillegg skal loven hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet, jmf § 1.²⁹

Allmenngjøring av tariffavtaler har vist seg å bli et viktig verktøy for å motvirke sosial dumping og lavtlønnskurransen i det norske arbeidsmarkedet. Selv om Norge har en sterk fagbevegelse og høy organisasjonsgrad sammenliknet med de fleste europeiske land, er det bare drøyt halvparten av arbeidstakerne i privat sektor som er dekket av en tariffavtale (Nergaard & Stokke 2010). Tradisjonelt har likevel tariffavtalene hatt en normativ effekt også i de uorganiserte delene av arbeidsmarkedet, i den forstand at det har vært vanlig å holde seg innenfor avtalenes minstesatser for lønn også i ikke-tariffbundne bedrifter. Tilstromningen av utenlandsk arbeidskraft som har vært villig til å jobbe for langt lavere lønn enn det som er vanlig i Norge, har imidlertid rokket ved dette bildet. Det ble raskt åpenbart at i bransjer med omfattende rekruttering av billig arbeidskraft kom det ordinære avtalesystemet til kort. Den første allmenngjøringsforskriften i bygg trådte i kraft i 2004. Siden 2007 har deler av byggfagsoverenskomster vært allmenngjort for hele landet, hvilket i praksis innebærer at det er innført minstelønn for alle arbeidstakere som utfører bygningsarbeid på byggeplasser.³⁰ Det har vært stor oppslutning om allmenngjøringsordningen i bygg, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. I spørreundersøkelser i både 2009 og 2013 svarte en overveldende majoritet av lederne i byggbedrifter at det etter deres mening fortsatt er behov for allmenngjøring i deres bransje (Alsos & Eldring 2014; Andersen mfl. 2009).

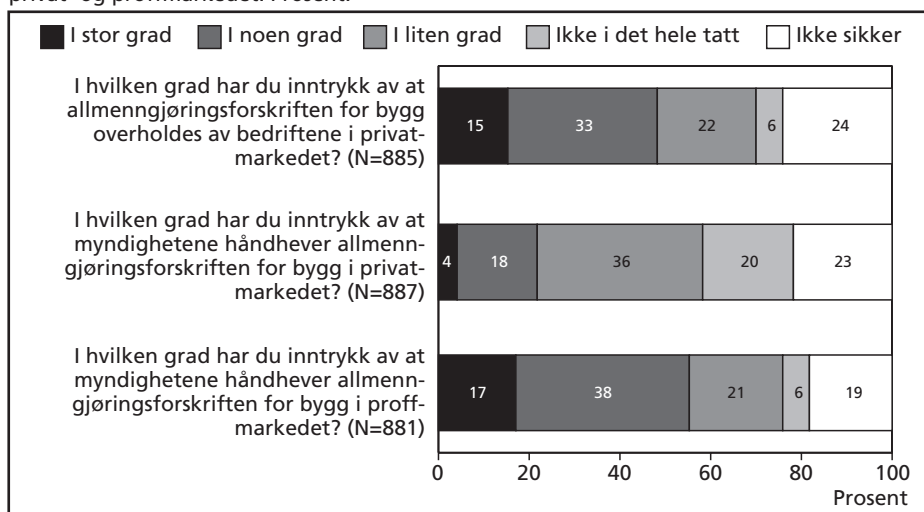
I den foreliggende undersøkelsen spurte vi BNL-bedriftene i hvilken grad de mente at allmenngjøringsforskriften for bygg ble overholdt av bedriftene i forbindelse med

²⁹ Lovens formålparagraf ble presisert i 2009 da formålet om å hindre konkurransevridning, som tidligere kun var nevnt i forarbeidene, ble tatt inn i selve lovteksten.

³⁰ FOR-2013-04-24-426 Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser i Norge. Landsoverenskomsten for elektrofagene var i en periode allmenngjort på syv petroleumsanlegg og i Oslo/Akershus, men disse forskriftene er nå opphevet.

oppdrag i privatmarkedet, og om de hadde inntrykk av at myndighetene håndhever forskriften i privat- og proffmarkedet (figur 3.10).

Figur 3.10 I hvilken grad allmenngjøringsforskriften for bygg overholdes av bedriftene i privatmarkedet, og om myndighetene håndhever at allmenngjøringsforskriften overholdes i privat- og proffmarkedet. Prosent.³¹



Figur 3.10 viser et sammensatt bilde. Det er ikke så mange som mener at allmenngjøringsforskriften i stor grad blir overholdt ved oppdrag i privatmarkedet. Det er også relativt mange, 28 prosent, som mener at den i liten eller ingen grad blir overholdt. Det er også en vesentlig usikkerhet om dette, da en av fire svarer «ikke sikker» på spørsmålet.

Det er også stor forskjell i vurderingen av myndighetenes håndheving av forskriften når vi skiller mellom privat- og proffmarkedet. Det er kun 4 prosent av bedriftene som mener at myndighetene i stor grad håndhever forskriften i privatmarkedet, mot 17 prosent i proffmarkedet. Slår vi sammen de som svarer i stor og i noen grad, blir forskjellen enda mer markant, med 22 mot 55 prosent. Samtidig er det også klart at svært mange bedriftsledere mener at håndhevingen fra myndighetens side er mangelfull. Over halvparten mener at myndighetene i liten eller ingen grad håndhever forskriften i privatmarkedet, mens drøyt en av fire mener det samme når vi ser på proffmarkedet. Det samme spørsmålet ble stilt til ledere i byggbedrifter i spørreundersøkelser i 2006 og 2009, men uten å skille mellom proff- og privatmarkedet. Vi vet dermed ikke i hvilken grad de har hatt situasjonen i privatmarkedet inne i vurderingen. Vi antar at de kanskje først og fremst har hatt proffmarkedet i tankene. Den gangen observerte vi en

³¹ Vi har her valgt å kun innlemme de bedriftene som er omfattet av allmenngjøring. Det vil si at bedrifter som er medlemmer av Norsk Teknologi, er utelatt. Det samme gjelder de som er medlemmer i bransjeforeninger i BNL som ikke er omfattet av allmenngjøring.

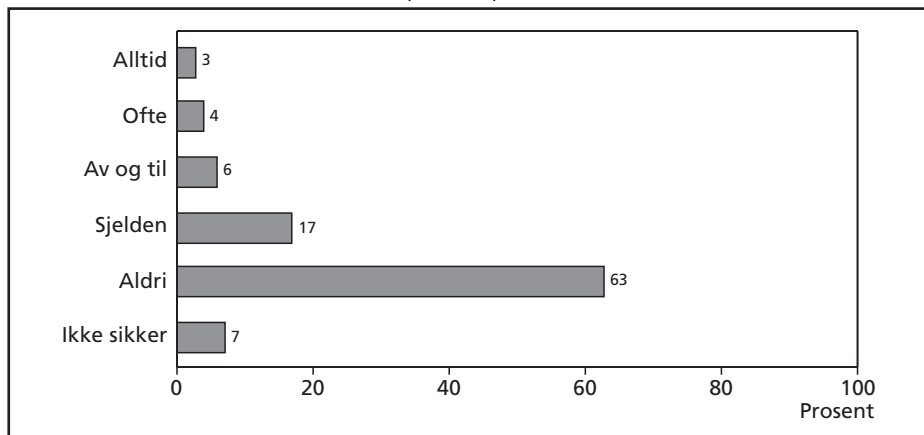
positiv utvikling fra 2006 til 2009: Mens 35 prosent mente at myndighetene håndhevet allmenngjøringsforskriften i noen eller stor grad i 2006, steg denne andelen til 55 prosent i 2009 (Andersen mfl. 2009; Eldring mfl. 2011). Det er faktisk nøyaktig samme andel som i 2013 svarte at myndighetene i stor eller noen grad håndhever allmenngjøringsforskriften i proffmarkedet (se figur 3.12). Vi vet at Arbeidstilsynet trappet opp innsatsen på dette området i perioden 2006–2009, og resultatene kan tolkes som at innsatsen nå har stabilisert seg på et visst nivå – i hvert fall slik bedriftslederne vurderer det. Det er ingen vesentlige skiller mellom ulike kjennetegn ved bedriftene når vi ser bak svarene på disse spørsmålene, med ett unntak: Igjen skiller MLF-bedriftene seg ut. Lederne i disse bedriftene mener i større grad enn de andre at allmenngjøringsforskriften ikke overholdes av bedriftene i privatmarkedet i det hele tatt. Nær 40 prosent av dem mener i tillegg at myndighetenes overholdelse av allmenngjøringsforskriften i privatmarkedet er helt fraværende.

I kjølvannet av bruken av allmenngjorte tariffavtaler har det kommet nye reguleringer knyttet til overholdelse og kontroll med allmenngjøringsforskrifter. I mars 2008 trådte forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett i kraft.³² Forskriftens formål er å bidra til å sikre etterlevelse av lønns- og arbeidsvilkår som følger av forskrifter om allmenngjøring. Forskriften retter seg mot bestillere, hovedleverandører, underleverandører og tillitsvalgte, men stiller ikke like strenge krav til private bestillere som til aktører i proffmarkedet. Ifølge forskriftens § 5 skal bestiller i kontrakter med entreprenører eller leverandører informere om at virksomhetenes arbeidstakere minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskriften. Denne bestemmelsen gjelder også for private bestillere, mens de ikke er omfattet av forskriftens krav om å påse at lønns- og arbeidsvilkår hos virksomhetens underleverandører er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrifter. Gjennom spørreundersøkelsen forsøkte vi å kartlegge i hvilken grad bedriftslederne mener at oppdragsgiverne i privatmarkedet er opptatt av lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte som utfører oppdragene i deres hjem (figur 3.11).

³² Forskrift av 22. februar 2008 nr. 166. Oppdragsgivere på landanleggene i petroleumssektoren var i utgangspunktet omfattet av en påseplikt knyttet til krav i sikkerhets- og arbeidsmiljølovgivningen gjennom midlertidig forskrift av 19.12.2003.

^{Når} det gjelder dokumentasjonskrav og drøftinger om utleie mellom produksjonsbedrifter, se kapittel 7.

Figur 3.11 I hvilken grad stiller oppdragsgiverne i privatmarkedet krav om bestemte lønns- og arbeidsforhold for de ansatte? Prosent. (N =1219).



Som vi ser av tallene i figur 3.11, er ikke oppdragsgiverne i privatmarkedet særlig opptatt av lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte. Kun 7 prosent av bedriftene svarer at de alltid eller ofte opplever at oppdragsgiveren stiller krav om bestemte lønns- og arbeidsvilkår. Hele 63 prosent svarer at dette aldri skjer. Her er samstemmigheten hos bedriftslederne så stor at vi ikke finner noen skiller for eksempel mellom delbransjer. Da vi snakket med bedriftslederne, var de også rimelig samstemte om at lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte ikke var noe stort tema for kundene, følgende sitat kan illustrere dette:

I privatmarkedet er det ikke noe tema i det hele tatt, det har jeg aldri blitt spurt om [...] De stiller ingen konkrete krav til oss, de der er mest opptatt av egen eiendom.

3.5 HMS i privatmarkedet

At HMS-risikoen i byggebransjen er betydelig, er godt dokumentert. Dette gjelder både i Norge og internasjonalt. Bråten med flere (2012:9) viser blant annet til det europeiske arbeidsmiljøorganet (EU-OSHA) som har påpekt at ansatte i byggebransjen i større grad enn andre er utsatt for risiko langs mange dimensjoner: biologiske, kjemiske, ergonomiske, støy og temperatur. Arbeidstilsynet har påpekt at bygg- og anleggsbransjen er på topp tre når det gjelder skaderisiko og dødsfall på norske arbeidsplasser.³³

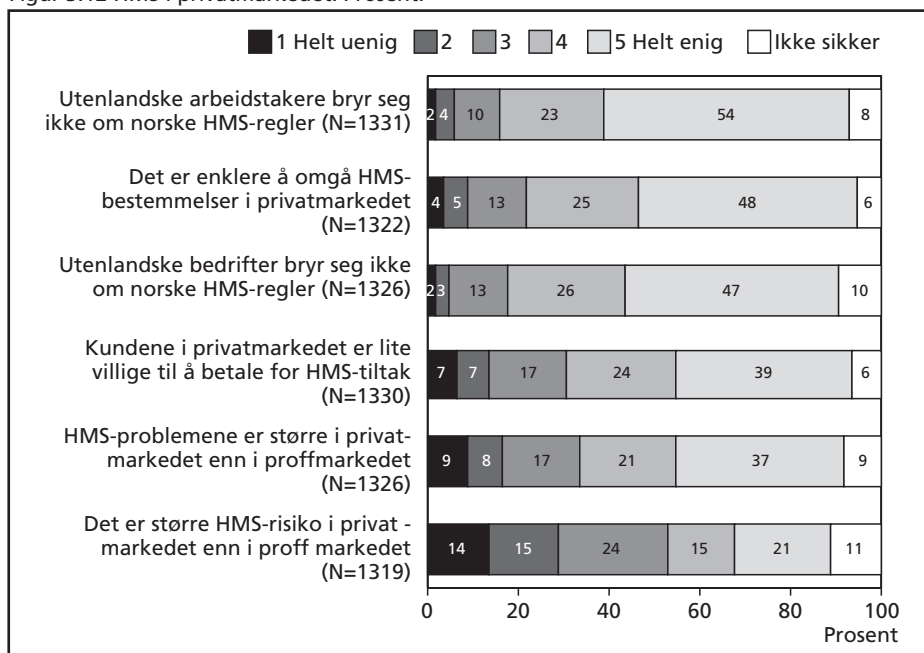
I tillegg vet vi at utenlandske arbeidstakere er mer utsatt enn norske arbeidstakere. Ødegård mfl. (2007) har blant annet påpekt at en av de største HMS-risikoene i bygg

³³ <http://arsrapport.arbeidstilsynet.no/>

og anlegg er knyttet til bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Bråten med flere (2012:78) har også vist at det har vært en økning i antallet bedrifter som mener at arbeidstakere fra Øst-Europa mangler kunnskap om HMS. Arbeidstilsynet (2012) påpeker også at skaderisikoen blant østeuropeiske arbeidstakere er vesentlig større enn for norske i byggenæringen.

I denne undersøkelsen har vi sett nærmere på HMS-problemer knyttet til utenlandske arbeidstakere og om HMS-utfordringene er annerledes i privatmarkedet enn i proffmarkedet. Vi har også spurt om kundene i privatmarkedet er villige til å betale for HMS-tiltak. Dette er vist i figur 3.12.

Figur 3.12 HMS i privatmarkedet. Prosent.



Figur 3.12 viser at bedriftslederne i stor utstrekning sier seg enige i påstander om at utenlandske arbeidstakere og bedrifter i liten grad bryr seg om norske HMS-regler. Om lag tre av fire mener at dette er tilfellet for både utenlandske arbeidstakere og bedrifter. Samstemmigheten blant bedriftslederne er stor på disse spørsmålene, men vi finner at medlemmene i MLF i vesentlig større grad sier seg enige (svart 4 eller 5) i disse påstandene enn medlemmer av de andre bransjeforeningene.

Bedriftene er også i svært stor grad enige i at det er lettere å omgå HMS-bestemmelsene i privatmarkedet. Dette kan ha flere årsaker. For det første vet vi at store bedrifter har et mer utviklet internkontrollsystem enn små, dette gjelder også i bygg (Andersen mfl. 2009; Bråten mfl. 2012). Det er derfor grunn til å anta at oppfølgingen av HMS

er større på store byggeplasser enn i private hjem. For det andre er nok kontrollen, fra for eksempel Arbeidstilsynet, langt mindre i privatmarkedet enn i proffmarkedet.

Igjen finner vi at medlemmer av MLF skiller seg fra medlemmer i de andre bransjeforeningene. De er i større grad enige i at det er lettere å omgå HMS-regelverket i privatmarkedet. Vi finner også at de som trolig har mest erfaring med arbeid i privatmarkedet, de aller minste bedriftene, i noe mindre grad enn de større mener dette er tilfelle. Om dette skyldes manglende kunnskap eller en reell risikovurdering, er vanskelig å si ut fra dataene i den undersøkelsen. Fra andre undersøkelser vet vi imidlertid at de aller minste byggbedriftene har mindre utviklede rutiner for registrering av hendelser og avvik, og at de i mindre grad enn de større har gjennomført ulike HMS-aktiviteter (Bråten mfl. 2012:30–32).

Figur 3.12 viser også at bedriftslederne i stor grad mener at kundene i privatmarkedet er lite interessert i å betale for HMS-tiltak. Nok en gang skiller malerbedriftene i MLF seg ut ved at de i større grad mener at dette er tilfellet.

Det er også en tydelig tendens at HMS-problemene oppleves som større i privatmarkedet enn i proffmarkedet. På den andre siden er lederne mer delt når det gjelder å vurdere HMS-risikoen i privatmarkedet sammenliknet med proffmarkedet. Denne forskjellen kan nok skyldes at del bedriftsledere mener at risikoen i privat- og proffmarkedet ikke er vesensforskjellig, men at HMS-tilstanden er dårligere i privatmarkedet og slik sett blir også risikoen større. Vi ser at ledere i elektriker- og rørleggerbedriftene i mindre grad enn de andre mener at HMS-problemene og -risikoen er større i privatmarkedet enn i proffmarkedet. Dette kan skyldes spesielle særtrekk ved disse delbransjene. De er nok for eksempel mindre eksponert for fallrisiko enn andre yrkesgrupper i byggenæringen. Men som vi skal se i kapittel 5, utgjør feil og mangler ved stillaser en vesentlig andel av de avvikene som påpekes fra RVO-enes side.

3.6 Oppsummering

- De organiserte bedriftene konkurrerer fortsatt i privatmarkedet og anser dette markedet som viktig for deres bedrift.
- Mange oppgir tap av markedsandeler samtidig som omsetningen har vært stabil for flertallet av bedriftene. Årsaken til dette kan være at privatmarkedet har blitt større uten at det kommer de organiserte bedriftene til gode.
- Vår undersøkelse viser også at deler av byggenæringen sliter i privatmarkedet. For mange maler- og byggtapetsererbedrifter er situasjonen spesielt vanskelig.

- Bedriftene i BNL og Norsk Teknologi benytter i liten grad elektroniske anbudsportaler. Mye tyder på at årsaken kan være at de anser at disse markedsplassene har for stort innslag av useriøse aktører og at de verken ønsker eller kan konkurrere om disse oppdragene.
- Totalt sett mener en vesentlig andel av bedriftene, 28 prosent, at det har blitt mer svart arbeid i privatmarkedet de siste fem årene. Malerne og byggtapetsererne skiller seg imidlertid klart ut, der mener hele 60 prosent at det har blitt mer svart arbeid.
- Det har vært en vesentlig forskyvning i de organiserte bedriftenes vurdering av konsekvensene av arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa. Det har vært en betydelig økning i andelen som mener EU-utvidelsen har ført til at konkurrentene bruker billig utenlandsk arbeidskraft. I 2009 mente 31 prosent av bedriftslederne at dette var tilfelle. Dette har økt til hele 59 prosent i 2013.
- Vi ser det samme mønsteret i spørsmålet om EU-utvidelsen har ført til større konkurranse fra bedrifter fra nye EU-land i det norske markedet. Andelen organiserte bedrifter som er helt enig i dette, har økt fra 26 prosent i 2009 til 51 prosent i 2013.
- Selv om bedriftene har en vesentlig skepsis til konsekvensene av den store arbeidsinnvandringen etter EU-utvidelsen, er det mange som benytter seg av denne muligheten. Fire av ti bedrifter oppgir at de har benyttet denne type arbeidskraft de siste tolv månedene.
- Det er ikke så mange bedrifter som mener at allmenngjøringsforskriften i stor grad blir overholdt ved oppdrag i privatmarkedet. Det er også relativt mange, 28 prosent, som mener at den i liten eller ingen grad blir overholdt. Det er også en vesentlig usikkerhet om dette, da en av fire svarer «ikke sikker» på spørsmålet.
- Bedriftene oppgir at de ikke opplever at oppdragsgiverne i privatmarkedet er særlig opptatt av lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte. Det er også bred enighet om at kundene i privatmarkedet er lite interessert i å betale for HMS-tiltak. Bedriftene mener også at det er lettere å omgå HMS-bestemmelsene i privatmarkedet.
- Det er også en utbredt oppfatning blant bedriftene at utenlandske arbeidstakere og bedrifter i liten grad bryr seg om norske HMS-regler.
- HMS-problemene oppleves som større i privatmarkedet enn i proffmarkedet. På den andre siden er bedriftene mer delt når det gjelder å vurdere HMS-risikoen i privatmarkedet sammenliknet med proffmarkedet. Dette kan nok skyldes at del bedriftsledere mener at risikoen i privat- og proffmarkedet ikke er vesensforskjellig, men at HMS-tilstanden er dårligere i privatmarkedet.

4 Det usynlige arbeidsmarkedet

Rapportens undertittel – «usynlig arbeidsmarked i de tusen hjem» – er inspirert av to særtrekk ved privatmarkedet i byggenæringen. For det første av at mange av byggetjenestene i Norge leveres til private hushold – og utføres i privatsfæren – og at denne aktiviteten dermed er langt mer skjermet fra innsyn og kontroll enn arbeid som foregår på andre bygge- og anleggsplasser. For det andre er den inspirert av at mange av tjenestene som leveres, etter alt å dømme ikke bare er lite synlige for utenforstående, de rapporteres heller ikke på forskriftmessig vis til offentlige myndigheter og registre. Det første særtrekket skaper en rekke utfordringer når det gjelder organisatoriske og arbeidsmiljømessige forhold, men er i utgangspunktet håndterbare for seriøse byggefirmaer og håndverkere. Når det gjelder svart arbeid og skatte- og avgiftsunndragelser, er situasjonen en annen. Selv om enkeltarbeidstakere kan oppleve det som gunstig å ikke betale skatt, vet vi at en slik situasjon kan få svært uheldige konsekvenser, ikke bare for arbeidstakerne selv, men også for samfunnet for øvrig. Sjansen er også stor for at denne gruppa mer enn andre vil rammes av risikofaktorer knyttet til helse, miljø og sikkerhet.

I kapittel 3 har vi sett hvordan bedriftene vurderer ulike sider av privatmarkedet. Det vi vet mindre om, er hvordan arbeidstakerne opplever å *jobbe* i dette markedet. Innenfor prosjektets rammer har det ikke vært mulig å gjøre en stor kartlegging av arbeidstakerne i privatmarkedet. Dels skyldes dette at det ikke finnes noen oversikt over i hvilke deler av markedet – proffmarkedet eller privatmarkedet – arbeidstakerne jobber, slik at det er vanskelig å trekke et utvalg til en slik undersøkelse. Uansett ville en slik undersøkelse ligge utenfor prosjektets økonomiske og praktiske rammer, og den ville antakelig heller ikke fange opp den gruppa vi er særlig opptatt av i dette prosjektet, nemlig dem som jobber i den svarte delen av privatmarkedet.

Vi valgte derfor å gjøre en begrenset kvantitativ tilnærming til arbeidstakerne i privatmarkedet i samarbeid med de regionale verneombudene i byggebransjen (RVO). RVO-enes tilnærming og store aktivitet ute i felten medfører at de i større grad enn andre kontroll- og tilsynsaktører treffer arbeidstakere som jobber i privatmarkedet. I samarbeid med RVO-ene utarbeidet vi derfor et opplegg der de distribuerte og samlet inn et spørreskjema rettet mot arbeidstakerne i dette markedet (heretter kalt RVO-undersøkelsen). I tillegg var vi forskere med RVO-ene ut i felten i tre ulike fylker. RVO-undersøkelsen samt informasjon fra feltbesøkene utgjør kjernen i dette kapittelet.

I tillegg benytter vi oss av data fra en arbeids- og levekårsundersøkelse blant polakker i Oslo-området i 2010.³⁴

Vi begynner dette kapittelet med noen glimt fra felten, med utgangspunkt i de regionale verneombudene i bygg sin aktivitet i det private byggearbeidsmarkedet. Formålet er å tegne noen konturer av dette «usynlige arbeidsmarkedet».

4.1 I felten med de regionale verneombudene i bygg

Ordningen med regionale verneombud ble innført i 1981. RVO-ordningen for bygg er et trepartssamarbeid mellom Arbeidstilsynet, Byggenæringens Landsforening og Fellesforbundet. De regionale verneombudene for bygg kan besøke alle byggeplasser, men er først og fremst en ordning for arbeidsplasser uten eget verneombud. «Etter forespørsel fra bedriftene kan de regionale verneombudene gi råd og veiledning om vernearbeid og arbeidsmiljø. RVO-ene fører ikke tilsyn med allmenngjøringsforskrifter. På arbeidsplasser som ikke har valgt verneombud eller inngått skriftlig avtale om en annen ordning, trer det regionale verneombudet inn i verneombudets sted og har de samme rettigheter og plikter som et valgt verneombud.»³⁵

På disse arbeidsplassene skal det regionale verneombudet:

- kontrollere arbeidsmiljøet og beskytte og ivareta arbeidstakernes interesser i arbeidsmiljøspørsmål
- varsle arbeidstakere og arbeidsgivere om uheldige forhold på arbeidsplassen
- gi råd til arbeidsgivere ved gjennomføring av tiltak
- stanse arbeidet ved umiddelbar fare for arbeidstakernes liv og helse

Ordningen finansieres av bedriftene gjennom en avgift til Fondet for regionale verneombud (Ødegård mfl. 2007:13). Det er Fellesforbundet som har arbeidsgiveransvar for RVO-ene, og de er inndelt i 15 geografiske områder med en RVO som ansvarlig for hvert område.³⁶ I 2012 gjennomførte RVO-ene i bygg hele 3850 byggeplassbesøk.

³⁴ Se Friberg, J.H. og L. Eldring (2011), *Polonia i Oslo 2010. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden*, Fafo-rapport 2011:27, for mer informasjon om denne undersøkelsen.

³⁵ Kilde: Hjemmesiden til Fondet for regionale verneombud: <http://ba.rvofond.no/om-oss>

³⁶ Østfold og Akershus, Oslo, Hedmark, Oppland, Buskerud, Telemark og Vestfold, Aust- og Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Sør- og Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark.

RVO-ene gjør sine tilsyn både i proffmarkedet og i privatmarkedet. Deres arbeidshverdag består hovedsakelig av at de reiser rundt og besøker ulike byggeplasser innenfor sitt område. I proffmarkedet har de ganske god oversikt over større byggeprosjekter og besøker regulært denne type byggeplasser, først og fremst for å kontrollere og bistå de mindre bedriftene som ofte er inne som underleverandører. I privatmarkedet er tilnærmingen annerledes siden det er langt vanskeligere å ha løpende oversikt over hvilke jobber og prosjekter som foregår i den delen av markedet. Når RVO-ene gjør tilsyn i privatmarkedet, er det basert på at de kjører rundt i typiske bolig- og hytteområder og ser etter byggeaktivitet. Denne delen av tilsynene er også mer sesongbasert. De konsentrerer seg om arbeid som foregår ute, som mindre påbygg, malearbeid, takarbeid, nybygg og liknende. De går i liten eller ingen grad inn i boliger og hytter. Dette henger sammen med privatlivets fred. Arbeidstilsynet og skatteetaten har den samme tilnærmingen. Dersom myndigheter mistenker lovbrudd eller skatteunndragelser, kan de imidlertid anmelde forholdet, og politiet vil da kunne benytte hjemler i straffeloven om ransaking og beslag.

Våre feltbesøk med RVO-ene ble gjennomført i tre ulike fylker: et storbyområde, et fylke med jevn blanding av by og land, og et fylke med mindre byer og store fjellområder. Forskerne var «flue på vegg» under tilsynene. I tillegg hjalp forskerne til med å dele ut og samle inn spørreskjemaer. RVO-ene konsentrerte seg i disse dagene om privatmarkedet og kjørte rundt i bolig- og hytteområder. I ett av fylkene strakte besøket seg over to dager. Et typisk tilsyn forløp slik:

Da vi kom til byggeplassen, presenterte først RVO-en seg for de som var på plassen. Han forklarte at han var regionalt verneombud i området, og at han gjerne ville se på arbeidsplassen. Det virket på oss som om de fleste vi traff, var kjent med RVO-ordningen. Vi som forskere ble også presentert av RVO-en, og han forklarte at vi var med han ut på tilsyn siden vi holdt på med et forskningsprosjekt om privatmarkedet i byggenæringen. RVO-en gjennomførte sitt tilsyn ut fra sjekklisten de benytter ved denne type besøk. Deretter spurte vi om de som jobbet der, kunne tenke seg å fylle ut et spørreskjema. Vi informerte kort om prosjektet, at det var frivillig å delta i spørreundersøkelsen, og at alle svar ville bli behandlet anonymt. (fra Fafos feltnotater)

Under gjengis et utdrag av våre feltnotater fra et utvalg av besøkene vi forskere var med på:

En litauer som ikke kunne norsk, jobbet med å sette opp et lite tilbygg. Han hadde jobbet seks år i Norge, men kunne knapt et ord norsk og lite engelsk. Han manglet dessuten id-kort. Han oppga at han var selvstendig næringsdrivende og jobbet nå alene, men sa at han ofte også jobbet sammen med «mange andre» som også hadde sitt eget firma. RVO-en mente at det sannsynligvis var reelt at han hadde

eget firma og ikke var ansatt et annet sted, men at det var rimelig sikkert at han jobbet svart på denne jobben.

To nordmenn bygget en ekstra etasje på en enebolig. Dette var en stor ombygging av et hus der familien fortsatt bodde i den gamle delen i 1. etasje. Det meste var ok på byggeplassen, men den ene hadde glemt id-kortet sitt, og de hadde heller ikke meldingen om byggearbeidet til Arbeidstilsynet tilgjengelig. Han som var ansvarlig, hadde tatt dette ut av lommeboken før helgen siden han var redd for at det skulle forsvinne siden han var på festival. RVO sa at disse var seriøse, og at han hadde kontrollert dem på andre byggeplasser. Historien om manglende id-kort og melding om byggearbeidet ble derfor ansett som helt reell. De fikk beskjed om at de måtte gjennomføre hyppigere vernerunder siden den forrige var i juni og det var for lenge siden. De fikk pålegg om å fikse noen småting, blant annet å rydde litt og sikre bedre en luke som gikk ned til etasjen under.

To polakker utførte murerarbeid på en villa. Den ene var ansatt i et firma registrert i Norge med polsk eier. RVO-en sjekket firmaet etter tilsynet, det var registrert i Brønnøysund i 2008, stort sett med underskudd i alle år. Den andre var leid inn av dette firmaet og sa han hadde eget firma. Firmanavnet han oppga, var ikke registrert i Brønnøysund. Arbeidet de utførte, var ikke veldig HMS-krevende og ikke nødvendig med stillas. Ingen av dem hadde id-kort.

To polakker jobbet med malerarbeid på et oppsatt stillas. De jobbet i et norsk firma som det viste seg egentlig drev med graving. En hadde id-kort og snakket dårlig engelsk, den andre hadde ifølge han selv «nettopp» kommet til Norge og manglet derfor id-kort. Han snakket knapt engelsk og ikke norsk. De holdt på med å male/mure en vegg på et eldre to etasjers hus. Stillaset som var satt opp, var festet til veggen kun på ett sted, i stedet for minst tre som er kravet, og det manglet helt rekkverk på det øverste planet. De to jobbet nede på veggen, og arbeidet ble derfor ikke stoppet umiddelbart, men de fikk pålegg om å utbedre stillaset. RVO bemerket etter besøket at han som nettopp hadde kommet til Norge, «garantert jobber svart». Den norske arbeidsgiveren til de to ringte senere opp RVO-en. Han var da sur for pålegget om rekkverk på den øverste delen av stillaset. Han mente de ikke skulle stå på den øverste avsatsen og derfor ikke trenge rekkverk. Når RVO da spurte hvordan de skulle rekke helt opp til toppen, svarte arbeidsgiver at de kunne bruke en gardintrapp fra avsatsen under, en løsning RVO-en da påpekte ville være helt ulovlig og uforsvarlig. RVO-en sa han var klar over dette firmaet fra før, og betegnet det som useriøst. Han ventet nå kun på at han skulle komme over dem med så grove brudd at han kunne sende bud på Arbeidstilsynet og få dem til å ta tak i bedriften. Den jobben de hadde nå, var litt for liten. Siden de heller ikke

hadde begynt å jobbe høyt nok på veggen enda, og dermed ikke var i umiddelbar fare, var det for lite å gå på denne gangen.

Dette tilsynet foregikk i et stort hyttefelt, utviklet av lokal norsk aktør. Denne aktøren er godt kjent av RVO-en og har ikke godt ord på seg. Hyttene leveres ferdig oppsatt av estisk firma. Fire estiske tømrere til stede, som var ansatt hos den estiske underleverandøren. En av dem hadde jobbet på stedet i ti år, de andre cirka to år. Førstnevnte snakket brukbart engelsk, de andre verken norsk eller engelsk. De fylte ut spørreskjemaet i russisk versjon. Ingen hadde id-kort, og det var ikke HMS-dokumentasjon på stedet. Ryddig byggeplass.

En nordmann og en litauer som var ansatt i et norsk firma, bygget en ekstra etasje på enden av en stor enebolig. Litaueren hadde vært i Norge under ett år, men hadde lært seg godt norsk. Han hadde flyttet til Norge med kone og barn og mente det var respektløst å ikke lære seg språket når man skulle slå seg ned her. Han fylte ut det norske skjemaet med litt sidestøtte fra den litauiske oversettelsen. Nordmannen hadde et gammelt id-kort fra det forrige firmaet han jobbet for. Det var over ett år siden han hadde skiftet firma. RVO-en påpekte overfor han at dette var «sløvt» av både arbeidsgiver og den ansatte. RVO-en ga beskjed om at han kunne ødelegge det gamle kortet og få arbeidsgiver til å bestille nytt. Litaueren hadde id-kort. De manglet imidlertid tilstrekkelig dokumentasjon på oppsetting av stillaset og fikk beskjed om å få på plass dette. De fikk også noen formaninger om at de måtte se litt mer på stillaset når de kom lenger fram i arbeidet.

Større rehabilitering på bolig i villaområde i regi av norsk firma. Arbeidslederen var norsk, og de hadde med seg 5–6 polske arbeidere som alle var leid inn fra et annet firma. En representant fra utførende firma var også til stede. Han sa at han ikke hadde sjekket utleiefirmaet spesielt fordi han visste at en større entreprenør også bruker dem, og at dette firmaet sjekker sine underleverandører nøye. Alle de polske arbeiderne hadde solide arbeidsklær, verneutstyr og id-kort. Stillaset var ikke tilfredsstillende, men ifølge RVO-en var det ikke veldig alvorlig – men en halvrotete sikring. RVO-en ba dem ordne det og sende bilde til han når det var fikset.

Bygging av stor tømmerhytte i fjellområde, i et felt hvor flere hytter var nyoppførte eller under oppføring. Der var to litauere til stede, en eldre og en ung. Ingen av dem snakket norsk, den ene kunne bittre litt engelsk. Han ringte umiddelbart opp en oversetter da vi begynte å snakke med ham. Det er uklart hvem dette var. De var meget skeptiske til å svare på spørreskjemaet, og etter diverse telefonering sa de nei. Begge hadde id-kort. Her fantes ikke HMS-dokumentasjon, ikke brakke, ikke bra nok stillas (men ikke katastrofalt dårlig ifølge RVO). Litauerne var satt i et norsk firma – som er eid av «en ordentlig sleiping», ifølge RVO. Arbeiderne ringte ham, og han snakket med RVO-en. Jeg spurte den unge hva han tjente, og han ville ikke si

noe, men skrev med blyant «163 kr» på en planke. Da jeg ville ta bilde av planken, strøk han det ut. Hele stemningen var spesiell, og det var åpenbart at de var veldig redde for å si noe «galt».

Rehabilitering av gammelt forretningsbygg i liten bygd (og slik sett i grenselandet proff-/privatmarkedet). Her var to baltiske firmaer inne med norske bakmenn. Ifølge RVO var det her klare indikasjoner på at de utnytter utenlandsk arbeidskraft. Det var en svært rotete og uoversiktlig byggeplass med ti polakker og to litauere i arbeid. Ingen av dem hadde id-kort. RVO var sikker på at de oppga falsk lønn da Arbeidstilsynet nylig var på tilsyn. Vi la igjen spørreskjemaer, de sa de skulle fylle dem ut senere, og at vi kunne komme tilbake og hente dem. Da vi kom tilbake dagen etter, var den norske byggherren til stede. Skjemaene var ikke fylt ut, men han sa de ville ettersende dem til Fafo (noe de ikke gjorde). RVO veiledet om id-kort og ulike HMS-prosedyrer, og nordmannen lyttet tilsynelatende oppmerksomt. RVO var ganske sikker på at det kom til å bli en aksjon rettet mot de to firmaene og var i kontakt med Arbeidstilsynet i etterkant av vårt besøk.

Det varierer hvor mange tilsyn RVO-ene utfører i løpet av en dag, både etter årstid og geografi. I noen fylker er det store avstander, og det går mye tid til å kjøre fra sted til sted. På alle feltbesøkene noterte vi oss at RVO-ene besitter stor kunnskap om hva som foregår i deres områder, og vi passerte mange byggeplasser hvor de tidligere hadde vært innom. RVO-ene har, slik det fortonte seg for oss, nærmest radarblikk – og gjorde løpende observasjoner langs veien. Det medførte i noen tilfeller også svært spontane stopp, rett og slett fordi vi dumpet opp i situasjoner de vurderte som farlige. Følgende var ett eksempel på dette:

Da vi passerte en villa, var noen arbeidere i ferd med å laste en pall med takstein på taket. Taket var høyt og sikringen var svært mangelfull. Ifølge villa-eieren (som stod i hagen) var det venner som var på taket, og ikke noe firma. Dermed var det ikke noe RVO kunne gjøre, selv om det er stor sjanse for at dette i realiteten var svart arbeid. Gutta på taket var norske. RVO-en var oppgitt og åpenbart frustrert fordi dette var en situasjon med høy risiko for skader.

Ifølge en av RVO-ene var runden vi var med på, unormal, da vi var innom noe flere steder enn vanlig – i gjennomsnitt mente RVO at han er innom 3–4 om dagen når han er ute i privatmarkedet. Det var også unormalt at det i løpet av så mange tilsyn ikke ble gitt noen pålegg om umiddelbar stans i arbeidet. Det normale hadde vært at et par av dem fikk pålegg om umiddelbar stans. Ifølge RVO-en kunne en årsak til at det ikke ble stanset noe denne dagen, være været siden det tidvis regnet ganske kraftig. Tak- og malearbeid er ikke så aktuelt når det regner. Ifølge RVO-en er 80–90 prosent av alle umiddelbare stans på grunn av manglende sikring på tak og/eller for dårlig stillas samt noen ganger på grunn av asbest.

I ett av fylkene ble det framhevet at selv om en del ting faktisk har blitt bedre på HMS-området, særlig når det gjelder norske firmaer, er det fortsatt enorme utfordringer. Det ble uttrykt bekymring for at Arbeidstilsynet skulle komme til å dempe aktiviteten i bygg fordi andre sektorer prioriteres sterkere. Den omfattende bruken av utenlandsk arbeidskraft i byggenæringen gjør situasjonen svært krevende, ikke bare på grunn av mye uryddige forhold, men også fordi språkbarrierene vanskeliggjør HMS-arbeidet, både når det gjelder veiledning og tilsyn. I alle fylkene var vårt inntrykk at det foregår et til dels omfattende samarbeid på lokalt nivå mellom RVO-ene, Arbeidstilsynet, fagforeninger og til en viss grad også skatteetaten. Mye av samarbeidet er uformelt og personbasert og skjer gjennom telefonisk kontakt og informasjonsutveksling underveis. Alle framhevet betydningen av slikt samarbeid og ønsket at det skulle videreutvikles og styrkes.

RVO-undersøkelsen

Som redegjort for i kapittel 1 har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant arbeidstakere i privatmarkedet. Undersøkelsen ble gjennomført i samarbeid med RVO-ene. Selv om disse dataene ikke kan sies å være representative i statistisk forstand, gir de likevel verdifull informasjon for å belyse sentrale problemstillinger i prosjektet. Vi har valgt å ikke angi eksakte prosentfordelinger når vi presenterer disse dataene, men heller referere til faktiske tall, først og fremst fordi prosentfordelinger vil gi et inntrykk av et presisjonsnivå disse dataene ikke har.

Selv om svarene fra spørreundersøkelsen ikke danner et representativt materiale i statistisk forstand, kan det analyseres mer som en casestudie av hva RVO-ene møter av arbeidstakere når de beveger seg målrettet inn i privatmarkedet. Dataene gir med andre ord et unikt innblikk i hvilken type arbeidstakere RVO-ene møter, og hvilke problemstillinger disse arbeidstakerne står overfor når de arbeider i denne delen av byggenæringen.

4.2 Hvem jobber i privatmarkedet?

Byggenæringen består av en rekke ulike bransjer, favner mange fag og opererer i ulike delmarkeder. Som vi så i kapittel 3, er det få bedrifter som overhodet ikke har oppdrag eller omsetning i privatmarkedet. Det typiske er at bedriftene har oppdrag i begge markedene. I praksis vil vi finne en del bedrifter som har hovedtyngden av virksomheten rettet mot proffmarkedet, og andre som i hovedsak opererer i privatmarkedet. Det at markedene overlapper, betyr også at mange av arbeidstakerne veksler mellom proffmarkedet og privatmarkedet. I beskrivelsen av dette arbeidsmarkedet må vi altså

i første omgang ta utgangspunkt i tall som dekker både proff- og privatmarkedet (og også anleggsbransjen).

Samlet sett er sysselsettingen i byggenæringen betydelig: Ifølge SSBs arbeidskraftsundersøkelse var det i 2013 sysselsatt 197 000 personer i bygg og anlegg, hvilket utgjorde 7,5 prosent av alle sysselsatte i Norge.³⁷ I tillegg kan vi anta at mange arbeidsinnvandrere på korttidsopphold ikke er fanget opp i denne statistikken, og heller ikke personer som jobber i byggebransjen via bemanningsbyråer (disse vil falle inn under en annen næringskode).³⁸

I 2008 ble det innført et krav om identitetskort (id-kort) på bygge- og anleggsplasser i Norge, og ordningen gjelder også for enkeltpersonforetak og håndverkere som utfører tjenester i privatmarkedet.³⁹ Tall fra id-kortregisteret kan gi et bilde av arbeidstakerne i næringen. Ved utgangen av 2013 var det nær 265 000 aktive id-kort i bygg og anlegg, altså adskillig flere enn antall sysselsatte (ifølge SSBs statistikk). Det reelle antallet aktive kort er antakelig noe lavere fordi kortene ofte ikke blir returnert til kortutstederen for makulering selv om arbeidsforholdet er opphørt, slik de skal ifølge regelverket. På den andre siden kan disse tallene omfatte arbeidstakere som ellers stort sett ikke inngår i sysselsettingsstatistikken (som gruppene som er nevnt ovenfor). Id-kortstatistikken gir et interessant innblikk i sysselsettingen i sektoren, særlig fordi det er mulig å skille ut fra nasjonalitet.

Tabell 4.1 Aktive id-kort i desember 2013, etter landbakgrunn. Antall og prosent.

Nasjonalitet	Antall	Prosent
Norge	184 605	70
EU øst	51 322	19
Norden	17 879	7
EU vest	7232	3
Utenfor EU / annet	3648	1
Total	264 686	100

Kilde: Oberthur Technologies Norway AS / Arbeidstilsynet 2014

Som det framgår av tabell 4.1, er det et stort antall utenlandske arbeidstakere i bygg og anlegg – og antakelig langt flere i bygg enn i anlegg (Ødegård mfl. 2007). Vi ser også at næringen har en internasjonal arbeidsstokk. 19 prosent av de aktive id-kortene utstedt til arbeidstakere fra EU-land i Øst-Europa (hvorav flest kom fra Polen og Litauen), og

³⁷ SSB, Statistikkbanken, tabell: 07686: Sysselsatte, etter kjønn og næring (SN2007).

³⁸ I 2013 ble drøyt 24 prosent av alle utfakturerte timer i bemanningsbransjen utført innen bygg og anlegg (NHO Service, Bemanningsbarometeret 4. kvartal 2013).

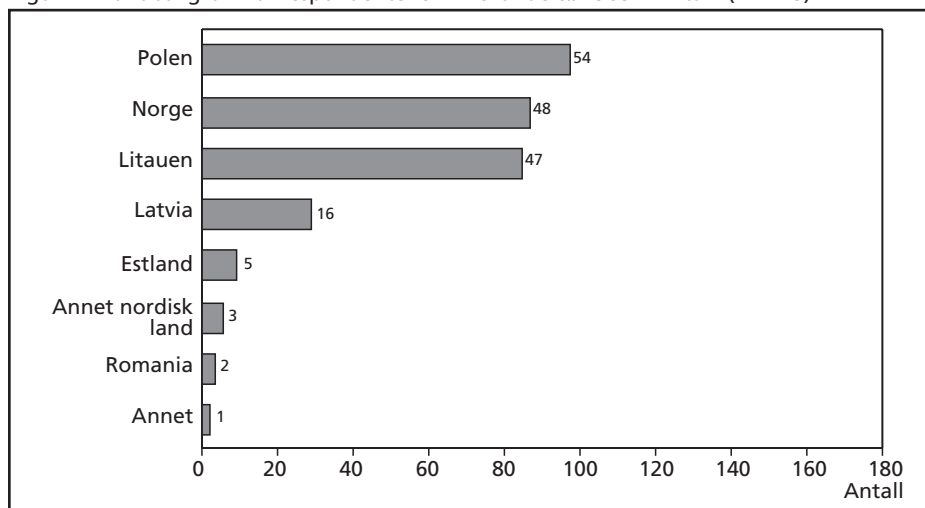
³⁹ FOR 2007-03-30 nr. 3666: Forskrift om identitetskort (id-kort) på bygge- og anleggsplasser.

7 prosent til nordiske borgere. Samlet sett hadde hele 30 prosent av id-kortinnehaverne utenlandsk bakgrunn. De høye tallene reflekterer at norske byggbedrifter har drevet en omfattende rekruttering av særlig østeuropeisk arbeidskraft i perioden etter 2004 (Dølvik mfl. 2006; Andersen mfl. 2009). Vi vet også at en stor andel av de mannlige østeuropeiske arbeidsinnvandrerne jobber som bygningsarbeidere. I en undersøkelse (Poloniaundersøkelsen) blant polakker i Oslo-området i 2010 framkom det at hele 84 prosent av de mannlige arbeidsinnvandrerne jobbet som bygningsarbeidere (Friberg & Eldring 2011). Tallene fra Poloniaundersøkelsen viser at om lag halvparten av de polske bygningsarbeiderne i Oslo var sysselsatt i firmaer med færre enn ti ansatte, og disse jobbet langt oftere i privatmarkedet enn dem som var ansatt i større firmaer. Totalt sett oppga 40 prosent av de polske bygningsarbeiderne i hovedstadsområdet at de i hovedsak jobbet på oppdrag for private hushold, 10 prosent sa at de av og til gjorde det, og 50 prosent oppga at de aldri gjorde det.

Det finnes ikke statistisk grunnlag for å si noe generelt om hvor stor andel av norske og utenlandske bygningsarbeidere som jobber i privat- eller proffimarkedet, eller hvordan fordelingen mellom dem er i disse markedene. En ikke usannsynlig hypotese er imidlertid at utlendinger, og særlig østeuropeere, er overrepresentert i privatmarkedet. I RVO-undersøkelsen kartla vi kjennetegn hos arbeidstakerne som var med i undersøkelsen, og selv om ikke dataene kan generaliseres, styrker de denne antagelsen.

Spørreskjemaene i RVO-undersøkelsen ble delt ut på tilsyn RVO-ene utførte på byggeplasser ved boliger og hytter i den aktuelle perioden, uavhengig av nasjonaliteten til arbeiderne. Som vist i figur 4.1 er det stor variasjon i landbakgrunnen til de som fylte ut skjemaet, men majoriteten var fra utlandet.

Figur 4.1 Landbakgrunn til respondentene i RVO-undersøkelsen. Antall. (N =173).



Det er først og fremst to land som dominerer utenom Norge: Polen og Litauen. Dette er også de to landene som topper id-kortstatistikken (se ovenfor). Samlet sett utgjør andelen fra Øst-Europa 124 av 173 respondenter i RVO-undersøkelsen. I det følgende vil vi derfor fokusere mest på de utenlandske arbeiderne (som i all hovedsak er østeuropeere).

Vi har ikke informasjon om respondentenes kjønn, men vi antar at så å si alle er menn. Alderssammensetningen varierer noe mellom gruppene: Om lag en fjerdedel av de utenlandske respondentene er 30 år eller yngre, mens dette gjelder halvparten av de norske. Aldersfordelingen var med andre ord mer spredt blant de utenlandske arbeiderne. I den største gruppa, polakkene, var gjennomsnittsalderen nær 38 år, som er omtrent det samme som blant bygningsarbeiderne som deltok i Poloniaundersøkelsen. Det var en relativt høy andel som oppga at de var ufaglærte, rundt en av fire, både blant de utenlandske og de norske.

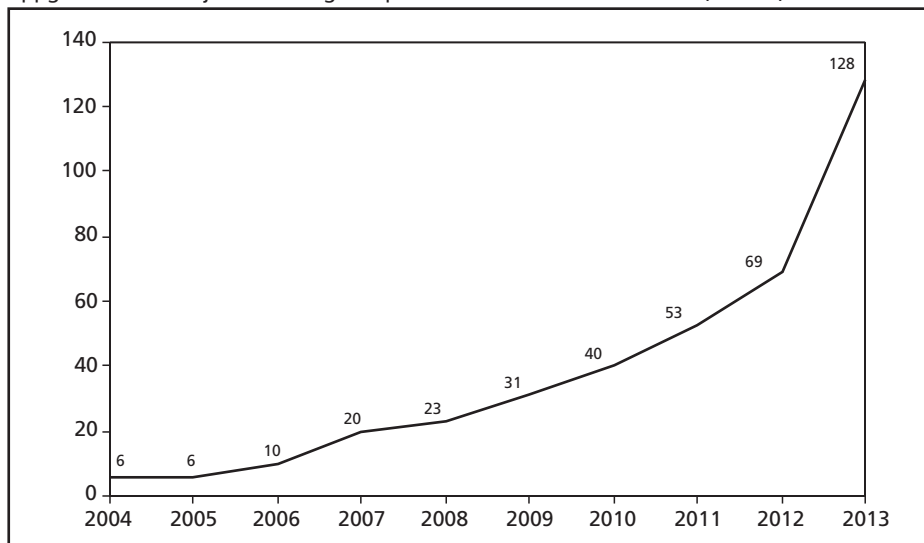
Vi vet at tilstrømningen av arbeidstakere østfra har vært stor etter EU-utvidelsen i 2004, men vi har mindre kunnskap om hvor mange som blir, hvor mange som drar fram og tilbake, eller hvor mange som nøyer seg med et enkelt korttidsopphold. Polonia-undersøkelsene i 2006 og 2010 viste at en stadig større andel av polakkene i Oslo-området hadde et langtidsperspektiv på oppholdet i Norge. Vi kan anta at dette mønsteret også gjelder i andre deler av landet. Eksempelvis registrerte over 12 000 EØS-borgere seg for å bo sammen med familie i Norge i løpet av 2013.⁴⁰

I vår sammenheng er varighet og hyppighet på opphold(ene) viktig fordi dette indirekte kan si noe om kjennskap til norsk arbeidsliv, erfaring med norske HMS-regler og arbeidsmetoder samt språkkunnskap. I RVO-undersøkelsen spurte vi derfor de utenlandske arbeiderne om i hvilke år fra 2004 og fram til 2012 de hadde arbeidet i Norge. De ble ikke spurt om de hadde vært her sammenhengende i disse årene, men kun om de hadde arbeidet i Norge i noen av disse årene.

Figur 4.2 viser at kun halvparten av de utenlandske arbeidstakerne som svarte på undersøkelsen høsten 2013, også hadde jobbet i Norge i 2012. En av fire oppga at de hadde jobbet i Norge fem år tilbake, i 2009. Går vi helt tilbake til 2004, var det kun 6 av 128 arbeidstakere som jobbet i Norge den gangen. Fire av ti oppga at deres nåværende opphold i Norge har vart mer enn ett år, mens omtrent samme andel oppga at oppholdet har vart under seks måneder. Samlet viser dette at selv om en vesentlig andel har jobbet helt eller delvis i Norge over flere år, er mange nykommere med kort fartstid i det norske arbeidsmarkedet. Dette tyder på at det er en stadig tilflyt av nye utenlandske arbeidstakere som kommer til landet, og relativt hyppig utskifting.

⁴⁰ Kilde: Utlendingsdirektoratets (UDI) årstall 2013.

Figur 4.2 I hvilke av disse årene har du jobbet i Norge? Antall utenlandske arbeidstakere som oppga at de hadde jobbet i Norge i løpet av årene 2004-2013. Antall. (N =128).



Flertallet av de østeuropeiske arbeiderne oppga at de var ansatt i et norsk firma, mens en av fire svarte at de er ansatt i et utenlandsk firma eller jobbet som selvstendig næringsdrivende. De ble også spurt om de var knyttet til et bemanningsforetak, noe flertallet – to av tre – oppga at de ikke var, mens 24 av 124 svarte at de var det. Det var ganske slående at 17 personer ikke visste om de jobbet i et bemanningsforetak eller ikke. Det indikerer at for en del av disse arbeidstakerne er tilknytningen til arbeidsgiver svak, og at de kjenner lite til firmaet de formelt sett jobber for.

To av tre av de utenlandske arbeidstakerne oppga at de for det meste jobbet i privatmarkedet. En av fire svarte at de jobbet omtrent like mye i privat- som proffmarkedet. Det var kun et lite mindretall som svarte at de jobbet mest i proffmarkedet. Blant de norske var det noen flere som først og fremst jobber i proffmarkedet.

4.3 Organisatoriske forhold

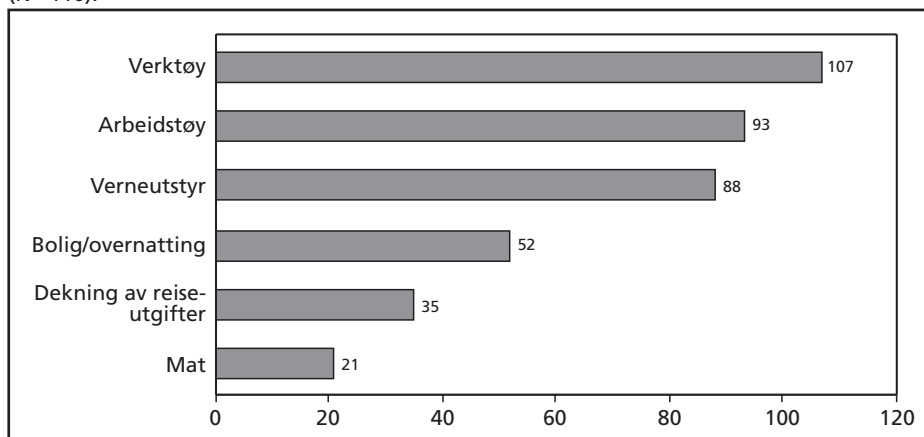
Arbeidsmiljøloven (§ 14-5) stiller krav om at det i alle arbeidsforhold skal foreligge en skriftlig avtale mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Det er arbeidsgiver som har plikt til å utarbeide avtalen, mens arbeidstakeren har rett til å la seg bistå av fagforening/tillitsvalgte eller andre representanter i forbindelse med utforming og endringer av avtalen (Johansen & Stueland 2011:556). Vi fant et visst innslag av manglende arbeidskontrakter blant de utenlandske arbeidstakerne. Når vi holder de selvstendig

næringsdrivende utenfor, oppgir i underkant av to av ti at de ikke har, eller er usikre på om de har en arbeidskontrakt. Det er grunn til å anta at dersom du ikke vet om du har en arbeidskontrakt, så har du det heller ikke. Så selv om et klart flertall faktisk oppgir at de har en arbeidskontrakt, er det likevel grunn til bekymring at det er et ikke ubetydelig mindretall som ikke har det.

Vi ser også at det er et vesentlig mindretall som svarer at de ikke skriver timelister. Når vi holder dem som oppgir at de er selvstendige utenfor, er det i underkant av to av ti som oppgir at de ikke skriver timelister. Dette er ikke ulovlig, og det vil forekomme typer av fastlønn der man ikke fører timelister. Normen i bransjen er likevel at det skrives timelister. Dersom det ikke skrives lister, er det også mindre trolig at det betales overtid etter gjeldende regelverk.

I et arbeidsforhold vil arbeidsgiver ha plikt til å stille for eksempel verktøy og verneutstyr til disposisjon for sine arbeidstakere. I tillegg kan de stille bolig til disposisjon, dekke reiseutgifter og så videre. Vi spurte derfor om et utvalg ulike forhold arbeidsgiver kan eller skal stille til disposisjon for de utenlandske arbeidstakerne.⁴¹ Resultatene vises i figur 4.3.

Figur 4.3 Hva får de utenlandske arbeidstakerne stilt til disposisjon av arbeidsgiver? Antall. (N =116).



Et klart flertall oppgir at de får verktøy, arbeidstøy og verneutstyr av arbeidsgiver. Samtidig ser vi også at selv på disse områdene, er det en del som svarer at de ikke får dette av sin arbeidsgiver. Rundt halvparten får stilt bolig til disposisjon. Hvorvidt og hva de må betale i leie for denne, har vi ikke kartlagt. Om lag tre av ti oppgir at de får dekket reiseutgifter, mens i underkant av to av ti får mat fra arbeidsgiver.

⁴¹ De som har oppgitt at de er selvstendige, er holdt utenfor.

Et viktig formål med innføringen av ordningen med id-kort for bygge- og anleggsplasser var at id-kortene skulle bidra til å lette samordningen av HMS-arbeidet på den enkelte byggeplassen. Samtidig som tilsynsmyndighetene (Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet) skulle få lettere tilgang til informasjon om arbeidstakeren på byggeplassen. Alle virksomheter som utfører arbeid på bygg- og anleggsplasser, skal utstyre sine arbeidstakere med id-kort. Ordningen gjelder også for enkeltpersonsforetak og håndverkere som utfører tjenester i privatmarkedet. I 2011 konkluderte Eldring mfl. (2011) med at det var en betydelig andel som manglet gyldig id-kort. Det gjaldt i stor grad polske bygningsarbeidere i Oslo, og særlig blant dem som jobbet i privatmarkedet og/eller i tillegg jobbet svart.

I vår undersøkelse viser det seg at andelen uten id-kort er svært høy, både blant norske og utenlandske arbeidstakere. Fire av ti av de norske oppgir at de ikke har gyldig id-kort, og blant de utenlandske er det nær halvparten som oppgir dette. Det er liten grunn til å tro at respondentene underrapporterer på dette punktet, og etter vår vurdering er dette et overraskende høyt tall.

4.4 Arbeidstid og lønn

I en undersøkelse fra 2012 påpekte de regionale verneombudene at brudd på arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven er av de viktigste problemområdene når det gjelder sosial dumping (Bråten mfl. 2012:91). Arbeidstilsynet understreker også at lange arbeidsuker er risikofaktor for ulykker (Arbeidstilsynet 2012:11). I vår undersøkelse oppgir nær en av tre av de utenlandske arbeidstakerne at de jobbet mer enn 50 timer siste uke. Halvparten jobbet fra 37,5 til 49 timer sist uke. Noe av dette kan henge sammen med at de ønsker å opparbeide seg friperioder hvor de kan reise til hjemlandet og besøke familie og så videre.

Arbeidsmiljøloven setter rammer for arbeidstiden, men det er mulig å gjøre lokale unntak fra disse etter gitte kriterier (se for eksempel Seip mfl. 2013). Det er på grunn av våre begrensede data ikke mulig å si om arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven er utsatt for press blant de utenlandske arbeidstakerne i privatmarkedet i bygg. Det er likevel klart at en vesentlig andel i vår undersøkelse oppgir at de arbeidet mer enn normalarbeidsdagen sist uke, og av disse jobbet mange mer enn 50 timer.

De ansatte ble også stilt flere spørsmål rundt lønn: om de får lønsslipp, hvordan lønnen utbetales, hvilken valuta de får lønnen i, om de betaler skatt, og hva de får i timelønn. I tillegg fikk de spørsmål om de visste om kunden betalte merverdiavgift på oppdraget.

Minstesatsen i tariffavtalen for ufaglærte uten bransjeerfaring er kr 156,60 per time. For ufaglærte med minst ett års bransjeerfaring er den kr 163,20 per time. I bygg er det

fattet allmenngjøringsvedtak, og det er dermed innført en minstelønn i henhold til tariffavtalens bestemmelser.⁴² I vår undersøkelse er det en av tre utenlandske arbeidstakere som oppgir at de tjener under 156 kroner per time, altså under den allmenngjorte minstesatsen for ufaglærte. Til sammenlikning oppgir tre av fire blant de norske at de tjener over 170 kroner per time. I denne undersøkelsen er det med andre ord en betydelig andel av de utenlandske som har en lønn som bryter med allmenngjøringsforskriften. Poloniaundersøkelsen i Oslo i 2010 ga et tilsvarende bilde; en av fire polske bygningsarbeidere tjente mindre enn minstesatsen i forskriften, og dette gjaldt særlig de som jobbet i ytterkantene av det ordinære arbeidsmarkedet (Friberg & Eldring 2011).

Som vi vil se i kapittel 5, er det liten grunn til å tro at kundene i privatmarkedet er krevende når det gjelder å stille krav til arbeidstakernes vilkår, noe også sitatet nedenfor illustrerer:

Opplever du at kundene stiller krav til lønn for folka dine? Det er ikke spesielt tema for noen, de blåser i det. I privatmarkedet er ikke det noe tema i det hele tatt, det har jeg aldri blitt spurt om. (muremester)

4.5 Kontakt med myndigheter, fagforening og verneapparat

I RVO-undersøkelsen forsøkte vi å kartlegge i hvilken grad arbeidsinnvandrere i privatmarkedet er i kontakt med ulike myndighetsorganer, verneapparat og tillitsvalgte. Jo mer kontakt, jo større burde sjansen være for at de klarer å orientere seg om både rettigheter og plikter i Norge.

EØS-borgere som kommer til Norge for å arbeide, må registrere seg hos politiet dersom intensjonen er å være i landet tre måneder eller mer. Videre må alle som jobber i Norge, ha skattekort. Når det gjelder arbeidstakere som er utstasjonert i Norge på midlertidig basis, er det arbeidsgiveren som har ansvaret for å søke om skattekort, eller for å registrere arbeidstakeren hos Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU).

Tre av fire av de utenlandske arbeidstakerne oppga at de ikke hadde hatt kontakt med skatteetaten. Dette er et overraskende stort antall, men vi kan ikke utelukke at noen har forstått spørsmålet som om de har blitt kontrollert av skatteetaten. Svarene kan også tyde på at det i mange tilfeller er arbeidsgiver som ordner med skattekort. En av tre utenlandske arbeidstakere oppga at de har hatt kontakt med NAV. Vi har ikke informasjon om hva kontakten har dreid seg om. I prinsippet kan en sykemelding ut

⁴² Jf. FOR-2013-04-24-426 Forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler for byggeplasser i Norge og Fellesoverenskomsten for byggfag 2012-2014.

over arbeidsgiverperioden være nok til at man har hatt en slik kontakt. Blant de utenlandske arbeidstakerne oppga en av tre at de hadde hatt kontakt med Arbeidstilsynet. Dette er et ganske høyt tall, gitt at Arbeidstilsynet fører tilsyn med hele det norske arbeidslivet. Noe av årsaken kan nok være at bygg er et prioritert tilsynsområde, både ut fra Arbeidstilsynets risikobaserte tilsynsstrategi og at tilsynet har hatt et eget tilsynsprosjekt på området sosial dumping i bygg. Det var knapt noen som har hatt kontakt med Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere.⁴³ Det kan henge sammen med at det kun finnes slike servicesentre i Oslo, Stavanger og Kirkenes. Til sammenlikning oppga nær en tredjedel av respondentene i Poloniaundersøkelsen i Oslo at de hadde besøkt servicesenteret (Friberg & Eldring 2011).

En av tre har hatt kontakt med verneombud, og en av ti har hatt kontakt med RVO. Det er med andre ord få av de utenlandske som har hatt kontakt med verneombud i en eller annen form. Kontakt med verneombud vil i hovedsak kun være aktuelt dersom dette finnes på arbeidsplassen. I virksomheter med færre enn ti ansatte kan man avtale seg bort fra kravet om verneombud. Den lave kontakten kan derfor, i hvert fall delvis, skyldes at de er ansatt i mindre bedrifter. Det er også få som har hatt kontakt med til-litsvalgte, dette gjaldt bare i overkant av en av ti, dette på tross av at Fellesforbundet har gjort en betydelig innsats for å organisere også utenlandske arbeidstakere. Per desember 2013 hadde forbundet nær 4000 polske medlemmer og mer enn 500 litauiske.⁴⁴ Poloniaundersøkelsen viste at om lag 20 prosent av de polske bygningsarbeiderne var fagorganiserte, med høyest organisasjonsgrad blant dem som jobbet i norske bemanningsselskaper (Friberg & Eldring 2011). Når det gjelder organisering, vil det etter alt å dømme være store variasjoner mellom ulike distrikter, både etter hvor aktive de lokale fagforeningene er, og etter hvilken tilknytning de utenlandske arbeidstakerne har til arbeidsmarkedet. Det er også mer krevende å nå fram til ansatte i småbedrifter enn i større virksomheter, enten de er norske eller utenlandske. I tillegg viser erfaringene fra Oslo at arbeidstakere som jobber for utenlandske arbeidsgivere, er vanskeligere å få kontakt med (Friberg & Eldring 2011).

Kort oppsummert viser dataene at en vesentlig andel av de utenlandske arbeidstakerne i RVO-undersøkelsen ikke har hatt kontakt med en del utvalgte offentlige myndigheter. Kontakt med skatteetaten er, som nevnt over, i de aller fleste tilfeller nødvendig for å jobbe legalt i Norge. Det er grunn til å anta at svart arbeid er en av årsakene til at man ikke har hatt kontakt med skatteetaten. Men igjen er det ikke mulig å gi et presist anslag for eksakt hvor mange av de utenlandske i vår studie som faktisk jobber svart.

⁴³ Arbeidstilsynet, politiet, skatteetaten og Utlendingsdirektoratet samarbeider om drift av tre servicesentre for utenlandske arbeidstakere i Norge. Her kan både arbeidsgivere og arbeidstakere få veiledning og prioritert behandling av søknader.

⁴⁴ Kilde: Fellesforbundets medlemsregister, 2014.

4.6 Oppfylles HMS-kravene?

Utenlandske arbeidstakere har, ifølge Arbeidstilsynet, høyere risiko for skade, «de fleste studier og våre data tyder på at arbeidsinnvandrere/utenlandske arbeidstakere skader seg mer enn «innfødte»/norske arbeidstakere» (Arbeidstilsynet 2012:15).

Deltakerne i RVO-undersøkelsen ble spurt om de hadde fått skriftlig informasjon om hvordan de skal unngå skader og ulykker. To av ti av de utenlandske oppga at de aldri hadde fått slik informasjon i Norge. Drøyt en av ti hadde fått det i en tidligere jobb, mens drøyt seks av ti hadde fått det i den jobben de hadde nå. Vi spurte også om opplæring i maskiner og utstyr de bruker i jobben. Blant de utenlandske arbeiderne oppga snaut to av ti at de enten ikke har fått opplæring, at den var utilstrekkelig eller at de ikke er sikre på om de har fått opplæring. Samlet sett er det altså mye som tyder på at det er et vesentlig mindretall som ikke har fått en tilstrekkelig opplæring til å si at HMS-krav om opplæring kan være oppfylt.

Vi ba også om en risikovurdering av den jobben de gjorde når RVO-ene var på besøk. Halvparten av de utenlandske mente at risikoen var lav, tre av ti beskrev den som middels høy, mens en av ti var usikre. Om du er usikker på risikoen, er det også rimelig å anta at arbeidstakeren ikke har vurdert den, eller ikke er i stand til å vurdere risikoen. I begge tilfeller er det en situasjon som kan medføre at arbeidstakerne utfører usikrede oppdrag.

Det er ganske få – 9 av 124 personer – som oppgir at de i løpet av de siste tolv månedene har skadet seg på jobben i Norge på en slik måte at de ikke har kunnet gå på jobben minst en dag etter skaden.

Bedrifter i byggenæringen er ifølge forskrift til arbeidsmiljøloven pålagt å knytte seg til en godkjent bedriftshelsetjeneste (BHT).⁴⁵ Av de utenlandske arbeidstakerne oppgir en av tre at deres arbeidsplass ikke er tilknyttet en bedriftshelsetjeneste. I tillegg oppgir hele fire av ti at de er usikre. Det er med andre ord kun to av ti som svarer at de er tilknyttet en BHT. Dette stemmer med informasjonen vi har fått fra RVO-ene. Ifølge dem er det de færreste firmaer som har BHT.

Samlet vil vi hevde at RVO-undersøkelsen peker på vesentlige mangler i HMS-systemene for de utenlandske arbeidstakerne som jobber i privatmarkedet. Det er for mange som har mangelfull HMS-opplæring, og det er et urovekkende høyt antall som svarer at de jobber i en virksomhet som ikke er tilknyttet en godkjent BHT. Når vi i tillegg har sett at de utenlandske arbeidstakerne i liten grad har kontakt med verneombud, gir dette enda større grad til bekymring for ivaretagelse av de utenlandske arbeidstakernes sikkerhet og helse.

⁴⁵ FOR-2011-12-06-1355 § 13-1

4.7 Svart eller hvitt?

Det er ingen tvil om at skatte- og avgiftsunndragelser regnes som et betydelig problem i privatmarkedet, og at det antas at forekomsten er særlig høy blant utenlandske firmaer og arbeidstakere (jf. kapittel 2 og 3). I Poloniaundersøkelsen i Oslo i 2010 framkom det at en fjerdedel av de polske bygningsarbeiderne ikke betalte skatt, verken til Norge eller Polen. De som hadde vært kort tid i Norge, arbeidet oftere svart, og det var langt vanligere med svart arbeid blant dem som jobbet i små bedrifter. Blant polakkene som arbeidet i privatmarkedet, oppga cirka halvparten at de ikke betalte skatt, mens dette bare gjaldt rundt 10 prosent av dem som stort sett jobbet i proffmarkedet (Friberg & Eldring 2011).

I RVO-undersøkelsen forsøkte vi også å kartlegge i hvilken grad respondentene arbeidet svart. Dette er et sensitivt tema siden det er snakk om ulovlige forhold. Selv om undersøkelsen var anonym, antar vi at det er underrapportering på dette området. I spørreskjemaet ble det spurt om de betalte skatt av lønnen, og om kunden betalte merverdiavgift på oppdraget de var i ferd med å utføre. Hvorvidt de får lønsslipp, får kontant betaling, har skriftlig arbeidsavtale eller har id-kort, kan også være indikatorer på om det er snakk om hvitt eller svart arbeid. De utenlandske arbeidstakerne svarte som følger på disse spørsmålene:

- *Skatt.* En av ti oppga at de *ikke* betalte skatt, eller var usikre på dette. Det store flertallet blant dem som betalte skatt, sa at de betalte skatt i Norge. På dette spørsmålet kan det vel være grunn til å tro at det i realiteten er noen flere som ikke betaler skatt. Blant de norske respondentene var det bare 1 person som svarte at han ikke betalte skatt, og 1 person var usikker.
- *Merverdiavgift.* Nesten halvparten svarte at de ikke var sikre på om kunden betalte merverdiavgift på oppdraget de utførte på det tidspunktet de fylte ut skjemaet. Nå skal det sies at merverdiavgift er noe arbeidstakerne ikke skal kreve inn, det er bedriften som skal gjøre dette. Usikkerheten kan for mange derfor henge sammen med at de ikke helt har forstått spørsmålet, eller at de reelt sett ikke vet. Vi mener likevel at det er et høyt antall når halvparten svarer «ikke sikker», og en del kan ha valgt dette svaralternativet framfor å svare at de vet at det ikke betales mva. Blant de norske arbeidstakerne oppga åtte av ti at kunden betalte merverdiavgift, mens to av ti var usikre.
- *Lønsslipp og betalingsform.* To av ti av de utenlandske arbeiderne svarte at de ikke fikk noen lønsslipp. Flesteparten får lønnen utbetalt i Norge, mens to av ti oppga at den utbetales på konto i utlandet. En av ti av de utenlandske svarte at de fikk lønn i form av kontanter. Blant nordmennene oppga så å si alle at de fikk lønn inn på konto, med ett unntak.

- *Skriftlig arbeidskontrakt.* To av ti manglet skriftlig kontrakt.
- *Id-kort.* Andelen som oppga at de ikke hadde id-kort, var svært høy både blant norske og utenlandske arbeidstakere. Nær halvparten av de utenlandske arbeidstakerne manglet gyldig id-kort, og fire av ti av de norske manglet gyldig id-kort. Dette er et overraskende høyt tall, men samtidig er det liten grunn til å tro at respondentene underrapporterer på dette punktet. Det er ikke nødvendigvis noen sammenheng mellom mangel på id-kort og svart arbeid, men at dette ikke er i orden, er en klar indikasjon på useriøsitet.

Resultatene gir ikke grunnlag for å si noe sikkert om forekomsten av svart arbeid i privatmarkedet generelt, eller blant utenlandske arbeidstakere spesielt. Samlet sett er likevel vår vurdering at de ulike indikatorene peker mot at en ikke ubetydelig andel av dem som jobber i dette markedet, har en arbeidssituasjon med irregulære trekk. Vi kan altså med ganske stor sikkerhet slå fast at skatte- og avgiftsunndragelser utgjør et problem, men vi er ikke kommet veldig mye nærmere i å fastslå omfanget. Dataene peker mot at en del av arbeidstakerne befinner seg i det svarte/grå privatmarkedet, og at dette særlig gjelder arbeidsinnvandrere.

4.8 Oppsummering

- Samlet sett er sysselsettingen i byggenæringen betydelig: Ifølge SSBs arbeidskraftsundersøkelse var det i 2013 sysselsatt 197 000 personer i bygg og anlegg, hvilket utgjorde 7,5 prosent av alle sysselsatte i Norge.
- Byggenæringen har en internasjonal arbeidsstokk med vesentlig innslag av arbeidstakere fra Øst-Europa. Ved utgangen av 2013 var 19 prosent av id-kortene i bygg og anlegg utstedt til arbeidstakere fra EU-land i Øst-Europa (hvorav flest kom fra Polen og Litauen) og 7 prosent til nordiske borgere. Samlet sett hadde hele 28 prosent av id-kortinnehaverne utenlandsk bakgrunn.
- Det finnes ikke statistisk grunnlag for å si noe generelt om hvor stor andel av norske og utenlandske bygningsarbeidere som jobber i privatmarkedet. Undersøkelsen som er gjennomført i samarbeid med RVO-ene, indikerer imidlertid at innslaget av østeuropeisk arbeidskraft i privatmarkedet er vesentlig. Samlet sett utgjør andelen fra Øst-Europa 124 av 173 respondenter i RVO-undersøkelsen.
- Vi vet at tilstrømningen av arbeidstakere østfra har vært stor etter EU-utvidelsen i 2004, men vi har mindre kunnskap om hvor mange som blir, og hvor mange som drar fram og tilbake. I RVO-undersøkelsen oppga fire av ti at deres nåværende opphold i

Norge har vart mer enn ett år, mens omtrent samme andel oppga at oppholdet har vart under seks måneder. Samlet viser dette at selv om en vesentlig andel har jobbet helt eller delvis i Norge over flere år, er det også mange nykommere med kort fartstid.

- Flertallet av de østeuropeiske arbeiderne oppga at de var ansatt i et norsk firma, mens en av fire svarte at de er ansatt i et utenlandsk firma, eller jobbet som selvstendig næringsdrivende.
- Et klart flertall oppgir at de har en arbeidskontrakt. Det er likevel grunn til bekymring at det er et ikke ubetydelig mindretall som ikke har det: Det er to av ti blant dem som oppgir at de ikke er selvstendige.
- RVO-undersøkelsen viser at andelen uten id-kort er svært høy både blant norske og utenlandske arbeidstakere. Fire av ti av de norske oppgir at de ikke har gyldig id-kort, og blant de utenlandske er det nær halvparten som oppgir dette.
- Det er på bakgrunn av RVO-dataene ikke mulig å si om arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven er utsatt for press blant de utenlandske arbeidstakerne i privatmarkedet i bygg. Det er likevel klart at en vesentlig andel i vår undersøkelse oppgir at de arbeidet mer enn normalarbeidsdagen sist uke, og av disse jobbet mange mer enn 50 timer.
- Undersøkelsen viser at en betydelig andel av de utenlandske arbeidstakerne har en lønn som bryter med allmenngjøringsforskriften.
- En av ti oppga at de ikke betalte skatt, eller var usikre på dette. Nesten halvparten svarte at de ikke var sikre på om kunden betalte merverdiavgift på oppdraget. To av ti av de utenlandske arbeiderne svarte at de ikke fikk noen lønnslipp. En av ti av de utenlandske svarte at de fikk lønn i form av kontanter.
- Resultatene fra RVO-undersøkelsen gir ikke grunnlag for å si noe sikkert om forekomsten av svart arbeid i privatmarkedet generelt, eller blant utenlandske arbeidstakere spesielt. Samlet sett er likevel vår vurdering at de ulike indikatorene peker mot at en ikke ubetydelig andel av dem som jobber i dette markedet, har en arbeidssituasjon med irregulære trekk.

5 Kundene i privatmarkedet

Kundene i privatmarkedet består av enkeltpersoner og husholdninger. Folk flest er i utgangspunktet ikke profesjonelle innkjøpere og vil ha svært varierende kjøpe- og kundekompetanse. I motsetning til mange organisasjoner og bedrifter vil ikke kundene i privatmarkedet operere med egne retningslinjer, rutiner og manualer i forbindelse med kjøp av tjenester og varer. To forhold vil imidlertid være sentrale for de fleste: å få god kvalitet på leveransen og å få så lav pris som mulig. Dette kan være motstridende hensyn som kundene vil veie opp mot hverandre på en mer eller mindre systematisk måte. I tillegg vil en del, men slett ikke alle, være opptatt av at tjenester skal leveres på en lovlig måte, det vil si at lover og forskrifter følges. For noen vil dette være et grunnleggende hensyn som danner rammen for avveininger rundt kvalitet og pris, mens for andre vil dette være ett av flere elementer som teller med i vurderingene, men som ikke nødvendigvis gis avgjørende betydning.

I en landsrepresentativ undersøkelse utført av Norstat for finn.no i september 2012 (finn.no-undersøkelsen) framgikk det at om lag en tredjedel av befolkningen i Norge har kjøpt svart arbeid eller kan tenke seg å gjøre det (se også kapittel 2). Omtrent halvparten av respondentene svarte at det aldri ville være aktuelt å bruke håndverkere som tar svart betaling. Her kan det diskuteres om glasset er halvfullt eller halvtomt, men undersøkelsen viser uomtvistelig at det er en betydelig etterspørsel etter svarte tjenester i den norske befolkningen.

Tabell 5.1 Er det aktuelt for deg å bruke håndverkere som tar svart betaling? Prosent.

	Total	Mann	Kvinne
Ja, har gjort det, og kan gjøre det igjen	13	13	12
Ja, har vurdert å gjøre det	12	15	10
Har gjort det, men gjør det ikke igjen	7	8	6
Nei, aldri	53	50	56
Vet ikke	15	14	16
Total	100	100	100
(N)	(1000)	(517)	(483)

Kilde: Norstat/finn.no 2012

Datagrunnlaget i dette kapittelet er i første rekke resultatene fra to fokusgruppeintervjuer med kjøpere av svart arbeid (se også kapittel 1 for mer om metode og data). Vi vil også se nærmere på noen av resultatene fra finn.no-undersøkelsen. Som det framgår av tabell 5.1, oppga hver femte nordmann å ha tilhørt eller tilhøre gruppa «kjøpere av svart arbeid». Erfaringen er imidlertid at det kan være vanskelig å belyse denne type temaer grundig gjennom ordinære spørreundersøkelser. Vi har derfor gjennomført to fokusgrupper med deltakelse av personer som har benyttet svart arbeid til rehabiliterings-, oppussings- og tilbyggsoppdrag (ROT) i løpet av de siste fem årene. Samtalene i fokusgruppene ble ledet av en spesialist på denne metodikken, mens Fafo-forskerne fulgte med på storskjerm i et naborom. Spørsmålene og opplegget for fokusgruppene var utarbeidet av Fafo-forskerne i forkant. Den ene gruppa bestod av personer som hadde kjøpt svart byggearbeid til en verdi av 5000–50 000 kroner, og den andre gruppa av personer hvor flertallet hadde kjøpt svart arbeid til en verdi av 50 000–150 000 kroner. Til sammen deltok ti menn og fem kvinner i alderen 30–60 år. Alle hadde helt eller delvis stått ansvarlig for valget om å kjøpe svarte byggetjenester til sin husholdning. Flertallet hadde høy utdanning og «gode» jobber, og utvalget inkluderte flere økonomer og IT-konsulenter, en jurist, en arkitekt, en biolog, en lærer og en barnehageansatt. Alle deltakerne bodde i eller i nærheten av Oslo.

Målet med fokusgruppene var å:

- kartlegge drivere og barrierer for bruk av svart arbeid
- identifisere informasjonskanaler og mekanismer for inngåelse av avtaler om svart arbeid
- kartlegge bevissthet og kunnskap om konsekvenser av svart arbeid for kjøper, arbeidstakerne, bransjen og samfunnet
- få fram refleksjoner rundt ansvar, arbeidsbetingelser og HMS knyttet til kjøp av svarte tjenester

Kundene utgjør så å si ryggraden i den svarte økonomien i privatmarkedet i byggenæringen. I denne delen av prosjektet har vi derfor vært opptatt av å utforske nærmere hva som gjør at noen velger å kjøpe svart framfor hvitt. Resultatene fra fokusgruppene kan ikke brukes for å generalisere til befolkningen for øvrig. Men ved hjelp av denne metoden har vi hatt mulighet til å gå kundene nærmere inn på klingen – i en trygg, anonym og ikke-moraliserende kontekst. Holdningene til og erfaringene med svart arbeid viste seg å være ganske like på tvers av deltakere og grupper i undersøkelsen. Dette tyder på at det finnes noen sentrale og utbredte holdninger i markedet. Resultatene kan derfor bidra til å øke forståelsen for hvilke mekanismer som virker (eller ikke virker) når forbrukerne tar innkjøpsbeslutninger i husholdningene – beslutninger som på

aggregert nivå har stor betydning for alle aktørene i dette markedet, både arbeidsgiverne, arbeidstakerne og til syvende og sist også kundene selv.

En viktig, og trolig den største motivasjonen for å kjøpe svarte tjenester er å spare penger. I tillegg kan andre momenter telle inn, som tilgjengelighet og kvalitet på hvite tjenester, og hva som er sosialt akseptert (f.eks. at man føler seg teit hvis man kjøper hvitt dersom «alle andre» handler svart). Vi spurte deltakerne i fokusgruppene om de hadde vurdert å velge hvitt framfor svart. Det hadde de fleste, og det viste seg at det lå ganske klare vurderinger bak *hva* de valgte å handle i det svarte markedet. Vi skal i det følgende se nærmere på disse valgene og forklaringene på hvorfor de ble gjort.

5.1 Forståelser av svart arbeid

I kapittel 2 gjorde vi rede for hvordan vi definerer svart arbeid i dette prosjektet: Arbeidet regnes som svart når det betales uten at man får regning eller kvittering, når det ikke betales moms, eller når lønn ikke oppgis til skattemyndighetene. Det er imidlertid ikke gitt at kundene i privatmarkedet har en like klar forståelse av hva som er svart arbeid. Deltakerne i fokusgruppene fikk spørsmål om hva som kan regnes som svart arbeid, og det viste seg å være stor grad av samstemthet om at det dreier seg om arbeid som utføres uten at det påløper skatt og avgifter, at det oftest utføres uten dokumentasjon, uten kvittering og garanti eller reklamasjonsrett, og at det gjerne betales kontant. Figur 5.1 illustrerer at det kan være glidende overganger mellom hvitt og svart arbeid. Det at noen bytter tjenester seg i mellom, vil mange regne som en naturlig del av et velfungerende nabo- eller bygdefellesskap – selv om også dette i visse tilfeller kan være på kant med regelverket. Betalte vennetjenester kan være i grenselandet, mens i de to neste kategoriene er det liten tvil om at det dreier seg om unndragelse av skatt og avgifter og dermed ulovlige forhold.

Figur 5.1 Fra litt svart til helt svart



Informantene våre ga i liten grad uttrykk for tvil om hvor grensene går, og de virket å være svært bevisste på at de hadde brukt svart arbeid – enten ved at tjenestene var betalt delvis eller helt svart (henholdsvis kategori 3 og 4 i figur 5.1). Det var altså lite eller ingen tvil eller uvitenhet blant deltakerne om hva som er svart eller hvitt, eller lovlig og ulovlig. Tvert imot ga informantene inntrykk av å ha tatt forholdvis bevisste valg om å benytte seg av svart arbeid, og ingen forklarte sine handlinger med at de ikke var klar over hvor grensene gikk.

Et nærliggende spørsmål er om informantene hadde moralske skrupler knyttet til det å kjøpe svart arbeid. Her må det nok konstateres at mange ikke virket særlig plaget av dårlig samvittighet, noe vi ser eksempler på i følgende sitater:

«Alle gjør det jo.»

«Ja, alle er vel positive til svart arbeid, bortsett fra dem som jobber i UDI eller skatteetaten.»

«Folk er ganske avslappa på det. Er ikke sånn at folk ringer skatteetaten. Det folk kan reagere på, er trygdesvindel. Det at de jobber svart og går på NAV. Det er uakseptabelt.»

«Uten svart arbeid ville vel den norske økonomien stoppe helt opp.»

«Kan jo tenke på det som en slags nødhjelp til Polen.»

«Håndverkere har jo hatt en veldig god lønnsutvikling. Ville vært større etisk dilemma for meg hvis jeg var med på å undergrave en bransje.»

Noen ga imidlertid også uttrykk for en viss tvil, men samtidig framhevet de gjerne «formildende omstendigheter»:

«Følte meg ikke som den aller største kjeltringen, men er jo ikke helt kosher. Så jeg er jo kanskje litt kjeltring.»

«Man vet jo det ikke er bra, men er jo ikke det verste man kan gjøre heller.»

«Skryter ikke av det, snakker ikke høyt om det. Har ikke helt god samvittighet.»

«Krysser en moralsk grense, men greit fordi det er lite beløp. Størrelsen på beløpet betyr noe. Litt som fartsgrensa.»

«Vi snyter jo samfunnet for penger. Men hvis summen er liten nok, koster det jo mer å kreve inn.»

«Blir mindre på samfunnsnyttige ting. Skal jo bidra til fellesskapet etter evne. De som ikke snyter, må jo betale for de som snyter.»

Slik informantene beskrev det, er det i hovedsak utenlandske arbeidstakere som utfører det svarte arbeidet, mens mellommennene også kan være norske. Det er liten grunn til å tro at ikke også nordmenn jobber svart, men informasjonen fra fokusgruppene tyder på at svart arbeid nå i stor grad assosieres med utenlandsk arbeidskraft.

En interessant observasjon var at enkelte i gruppene ble mer reflekterte underveis i diskusjonene – som en sa: «Når jeg kjøpte svart arbeid, tenkte ikke på dette i det hele tatt. Men har tenkt på det nå.» Hovedinntrykket var imidlertid at det å kjøpe svarte tjenester ble regnet som ganske sosialt akseptert og vanlig, og det var få tegn til dårlig samvittighet eller moralske anfektelser. Dette på tross av at informantene var klar over at det er ulovlig, og at konsekvensen er mindre inntekter til fellesskapet. I finn.no-undersøkelsen ble også respondentene spurt om de har hendt at de har angret på å ha betalt svart (tabell 5.2).

Som vi ser av tabell 5.2, var det bare 22 prosent som oppga at de hadde angret, mens den store majoriteten – tre fjerdedeler – svarte nei til dette. Vi vet ikke hvorfor noen angret på at de hadde kjøpt svart, men vi vil anta at dette kan dreie seg om at de var utilfredse med resultatet, men også at noen i ettertid kan ha fått moralske betenkeligheter. De fleste var imidlertid fornøyde med valget de hadde tatt, og det var også den dominante holdningen blant deltakerne i fokusgruppene.

Tabell 5.2 Har det hendt at du har angret på å ha betalt svart? Prosent.

	Total	Mann	Kvinne
Ja	22	22	24
Nei	74	77	72
Husker ikke	3	2	4
Total	99	101	100
(N)	(200)	(111)	(89)

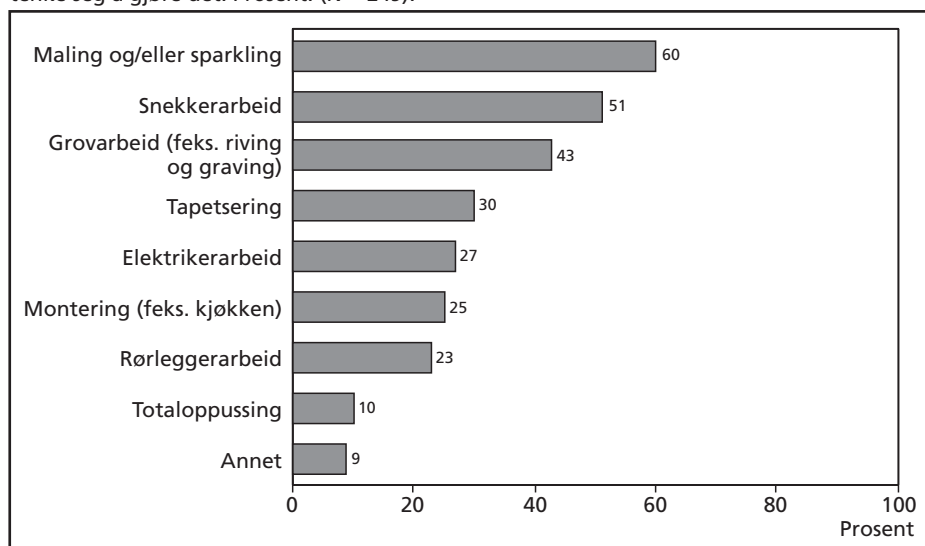
Kilde: Norstat/finn.no 2012

5.2 Hva kjøpes svart?

I utgangspunktet ser det ut til at det er mulig å kjøpe alle typer ROT-tjenester i det svarte markedet. Det er likevel klart at noen typer tjenester framstår som mer aktuelle å kjøpe svart, og dette knytter seg gjerne til risikovurderingene kundene gjør når det gjelder behov for dokumentasjon og reklamasjonsrett. I finn.no-undersøkelsen ble det stilt spørsmål om hva slags tjenester respondentene kunne tenke seg å kjøpe svart.

I figur 5.2 viser vi resultatene for dem som oppga at de hadde kjøpt svart arbeid, eller at de kunne tenkt seg å gjøre det.⁴⁶

Figur 5.2 Hva har du brukt / kunne du ha brukt håndverkere som tar svart betaling, til? (flere svar mulig) Andeler blant dem som oppga at de hadde betalt håndverkere svart, eller kunne tenke seg å gjøre det. Prosent. (N = 249).



Kilde: Norstat/finn.no 2012.

Det er, ikke overraskende, store forskjeller mellom de ulike håndverksfagene. Halvparten eller flere oppgir at det er aktuelt å kjøpe maler- eller snekkertjenester, mens bare om lag en fjerdedel vil kjøpe elektriker- og rørleggerarbeid. Svarfordelingen kan til en viss grad reflektere etterspørselen etter ulike typer tjenester, for eksempel at færre kan ha oppgitt tapetsering fordi dette er mindre etterspurt enten det leveres svart eller hvitt. Resultatene styrker imidlertid antagelsen om at behovet for dokumentasjon på noen typer arbeid, særlig elektriker- og rørleggerarbeid, gir et incentiv til å handle hvitt. Vi ser likevel at ganske mange også kunne tenke seg å kjøpe disse tjenestene svart.

I fokusgruppene kom det fram at behovet for dokumentasjon i en del tilfeller førte til at det ble valgt en type kombinasjonsstrategi ved at noe av arbeidet ble utført svart og noe hvitt. Det var altså ikke nødvendigvis enten eller:

⁴⁶ De som svarte at de ikke ville kjøpe svart, eller at de hadde gjort det, men ikke ville gjøre det igjen, samt de som svarte «vet ikke», er ikke med her. Dette fordi vi her ønsker å vise hvordan de som er aktive i det svarte markedet, selekterer mellom ulike typer tjenester.

«Jeg hadde en gunstig avtale en gang, jeg hadde en snekker som bodde på hytta mi i åtte uker og bygget ut bad og wc. Han jobber hvitt 8–16, og utenom det tok han det svart.»

«Jeg hadde hjelp med noen varmekabler, og da fikk jeg papirer som han ordnet gjennom firmaet, selv om det var svart arbeid. Fikk papirer på jobben med kablene.»

«Fikk gjort en del muring, da ville jeg ha kvittering på peis og liknende. Men vi hadde også en del andre oppgaver rundt omkring i huset, og det ble svart.»

«Ofte kombinasjon. Noe svart og noe hvitt. Og da har man jo en kontrakt.»

Det er med andre ord ikke slik at enkelte byggfag er skjermet fra det svarte markedet, i praksis kan det jukses på de fleste områder. Likevel virker det klart at enkelte fag, som maling og snekring, er særlig utsatt. I et informantintervju med en murmester med lang erfaring i bransjen, ble det framhevet at også dette er fagområde som møter problemer:

«Murerfaget har jo blitt strippet for alt som er av krav til dokumentasjon, piper, ildsteder, peiser. Det har blitt kuttet ut. Det er tømrere, malere og murere som er mest rammet av svart arbeid.» (murmester)

5.3 Hvordan finner leverandører og kunder hverandre?

Mange som pusser opp og trenger håndverkere, har opplevd at det kan være en utfordring å finne den rette leverandøren. Ofte vil referanser fra venner og kjente være en viktig veileder, eller at man bruker telefonkatalogens gule sider. I de siste årene har nettjenester som mittanbud.no, mittoppdrag.no og liknende blitt en viktig arena for både tilbydere og kjøpere av tjenester. I privatmarkedet er det etter alt å dømme ikke egne eller adskilte kanaler for hvite og svarte tjenester, tvert imot vil det være en blanding av svarte og hvite, seriøse og useriøse aktører innenfor de samme delmarkedene. Informantene i fokusgruppene ga klart uttrykk for at det ikke er noe problem å finne svarte tilbydere. Venner og kolleger ble nevnt som en sentral informasjonskanal:

«Du setter ikke på oppslagstavla på jobben at du er ute etter sort snekker, men spør i kantina osv.»

«Har en kamerat som er leverandør til bransjen. Vet hvem som er seriøse. Det vil si, hvilke som er seriøse og svarte.»

«Via venner. Alltid noen som kjenner noen.»

Framveksten av nettbaserte markedsplasser har utvilsomt gjort det enklere for aktørene i det svarte markedet å finne hverandre. Selv om noen også hadde funnet leverandører gjennom lapper på gjerdestolper og i butikker, hadde mange benyttet seg av disse kanalene. Gjennom nettstedene får kjøperne mange tilbud å velge mellom og også gode muligheter for å vurdere dem opp mot hverandre. Det virker som om tilbudet av svarte tjenester florerer på disse markedsplassene. På denne måten øker nett-tjenestene potensialet for svart arbeid.

«Vi fant firmaet på mittanbud.no.»

«Brukte mittoppdrag.no. Absolutt lettere å få tak i svarte tjenester. Får kontakt med så mange. Mye treigere hvis du skulle gått på gule sider.»

Et interessant funn i fokusgruppene er at ikke det bare er kanalene for tilbud av svarte og hvite tjenester som er tett sammenvevd, men også leverandørkjedene. Flere oppga at de hadde fått tips om svarte tilbydere gjennom firmaer og bransjefolk:

«Arkitekten hadde kontakter.»

«Man spør firmaet man bruker, om tips.»

«Vi brukte håndverkere stefaren min kjente, han er totalentreprenør. På kjøkkenet fikk vi tips via en interiørarkitekt.»

I noen tilfeller var det utførende bedrift/oppdragstaker som hadde tatt initiativet til at arbeidet skulle utføres svart, og en kjøper beskrev det nærmest som at han uforvarende hadde kommet i denne situasjonen:

«Hadde egentlig tenkt å ta alt hvitt. Men fikk tilbud om svart og sa ja fordi jeg stolte på ham, og fordi budsjettet var sprengt.»

Oppsummert så er det tilsynelatende uproblematisk å finne svart arbeidskraft i ROT-markedet; tilbudet er stort og til dels «profesjonalisert» gjennom nettbaserte formidlingskanaler. I tillegg har også antatt seriøse aktører kontaktflater mot det svarte markedet, enten ved at de formidler kontakt til firmaer og håndverkere som vil levere svart, eller ved at de selv utfører deler av oppdragene svart.

5.4 Er det bare pris som teller?

Seriøse bransjeaktører framhever ofte at det i realiteten kan bli dyrere å kjøpe svart enn hvitt. Dette både fordi kvaliteten kan være dårligere, og fordi prisene, når det kommer

til stykket, ikke nødvendigvis er så mye lavere i det svarte markedet.⁴⁷ Deltakerne i våre fokusgrupper delte i liten grad denne forståelsen, og de fleste var sikre på at de hadde spart mye penger på å handle svart:

«Sparer mye!»

«Halv pris.»

«Prisen er kanskje ned på en tredjedel.»

«Betalte 200 kroner timen, og det inkluderte en del materiell.»

«Siste jobben jeg hadde, la jeg ut på mittanbud.no, da skulle jeg bytte ut alle vinduer og balkongdør, og prisforskjellen var fra 23 000 til 70 000 kroner.»

Ut fra en del av eksemplene som ble gitt i fokusgruppene, er det åpenbart at hvite leverandører ikke ville kunne matche så lave prisnivåer. Samtidig vet vi ikke hvor grundig de hadde vurdert alternativkostnadene, men sitatet nedenfor peker mot at dette ikke alltid gjøres:

«Du spurte om pris, men vanskelig å si hvor mye billigere svart er, for jeg aner ikke hvor mye det koster hvitt.»

Et viktig spørsmål er hvorvidt det bare er pris som teller – eller om det er andre faktorer som også virker som drivere i det svarte markedet, eventuelt i kombinasjon med prisene. Informasjonen som kom fram i fokusgruppene, tyder på at mange er skeptiske til den etablerte delen av bransjen, ofte med referanse til tidligere dårlige erfaringer. De ga uttrykk for at byggenæringen selv bidrar til etterspørsel etter svarte tjenester. Det ser ut som om kundenes manglende tillit til bransjen mer generelt bidro til å gjøre bruk av svarte tjenester mer legitimt i deres øyne. Det ble hevdet at næringen undergraver seg selv, og følgende momenter ble trukket fram av informantene:

- Mistenker overprising og er redde for å bli lurt
- Mange opplever hvite tilbud som *svært* dyre.
- Vanskelig å overprøve fagpersoners råd, vurderinger og prisoverslag
- Dårlig service og dårlig tilgjengelighet
- Hvite tjenester gir ingen garanti for at det er fagfolk som gjør jobben, eller at kvaliteten blir bra.
- Tilgjengeligheten på hvite tjenester er elendig; må vente inntil et halvt år eller mer

⁴⁷ Dette er for eksempel tematisert i diverse artikler på nettsidene til Byggenæringens Landsforening, www.bnl.no

- Håndverkere er «notorisk kjent» for ikke å holde avtaler eller gjøre jobben ferdig til avtalt tid.
- Flere mener utenlandske håndverkere har bedre arbeidsmoral enn norske, som tar mange og lange pauser.

En av informantene uttrykte seg slik:

«Jeg tror norske håndverkere har et problem, de priser seg ut av markedet, de er sinnssykt arrogante, og de gidder ikke ta telefonen. De kommer ikke når de skal. Da er det fristende å hyre inn en polakk for halve prisen. Sånn bør det ikke være, men sånn har det blitt.»

Disse punktene er basert på data fra noen få informanter og kan ikke brukes for å sette en generell karakter på norsk byggenæring. Disse informantene har også det til felles at de har valgt å kjøpe svart, og de vil derfor antakelig ha behov for å begrunne det med flere argumenter enn at de vil spare penger. Samtidig vet vi at de representerer en betydelig gruppe kunder i privatmarkedet. Etter vår vurdering peker punktene på en viktig problematikk: Dersom kundene i privatmarkedet opplever høy risiko for vilkårlig prissetting, dårlig kvalitet og ustabile leveranser i det hvite markedet, gir dette sterke incentiver til å kjøpe svart. For å spissformulere: Dersom det «eneste» ekstra man får ved å handle hvitt, er høyere pris og kvittering, vil nok den økte risikoen ved å handle svart oppleves som liten av mange av kundene.

5.5 Erfaringer og risiko i det svarte markedet

Alle som deltok i fokusgruppene, hadde erfaringer med å kjøpe svarte tjenester i forbindelse med oppussing i hjemmet eller på hytta, og vi forsøkte å lodde hva slags erfaringer de hadde gjort seg. Som nevnt tidligere var de bevisste på at de tok en viss risiko når det gjelder reklamasjonsrett, ferdigstilling og kvalitet. Flere nevnte også at det kan være problematisk i forbindelse med forsikringssaker. Et relevant tema er om det er mulig å redusere denne risikoen, og i så fall hvordan.

En vanlig strategi er å forsøke å minimere risikoen ved å velge leverandører gjennom anbefalinger fra venner og kontakter. På nettstedene ligger det dessuten ofte anmeldelser fra tidligere kunder som kan gi en pekepinn om kvaliteten. Informantene var opptatt av at det er en kvalitetsrisiko, og at det er mange «useriøse» aktører også i det svarte markedet – men at det er mulig å finne gode folk bare man er nøye med utvelgelsen.

Det inngås normalt ikke skriftlige avtaler når det er snakk om svart arbeid:

«Ville gjerne gjort det [hatt skriftlig avtale], men får det ikke til når det er svart. Det blir jo veldig rart. Får ikke til å spørre om det.»

«Er jo en tillitsgreie. Begge parter må stole på hverandre. Håndverkeren kan jo heller ikke gå til inkasso.»

«Må stole på hverandre. Ser an folk. Referanser. Og så følger med, sjekker framdrift og kvalitet. Men det gjelder jo også hvitt.»

Det var åpenbart at informantene opplevde at de var mer sårbare i denne situasjonen, enn når kjøpene foregår i lovlige former. Til dels beskrev de seg selv som den svake part, og det ble vist til historier om håndverkere som ikke fullfører eller ødelegger arbeidet. Det at en baserer seg på gjensidig tillit, kan også medføre gjensidig mistillit og utrygghet:

«Du kan bli rundstjålet. Du kan jo ikke ringe politiet. Det er en risiko.»

Det var ingen som fortalte om at noe slikt hadde skjedd, men flere viste til at de var klar over at de utsatte seg for en viss risiko. Det ble lagt vekt på at det derfor er viktig å betale etterskuddsvis, og at det er en fordel dersom leverandøren forskutterer materialkostnadene.

Når det gjaldt kvalitet på leveransene, kom det ikke fram veldig detaljert informasjon om dette i fokusgruppene. Hovedinntrykket var at deltakerne var opptatt av å formidle at de er svært kompetente kunder, og at de derfor er gode til både å velge leverandører og til å kontrollere underveis at jobben blir skikkelig utført. Det er vanskelig å si om dette faktisk stemmer. En teori kan være at personer som har høy selvtilitt når det gjelder egne byggefaglige kunnskaper (uavhengig av hvilket nivå realkompetansen faktisk er på), vil ha større tilbøyelighet til å bruke svart arbeid fordi de oppfatter at de har god kontroll på prosessen. Videre at selv om fokusgruppemetodikken så ut til å fungere i den forstand at deltakerne var svært åpne rundt det å kjøpe svarte tjenester, er det ikke gitt at det medførte behov for selvransakelse når det gjaldt suksess som «byggherre». For en stor del virket informantene svært fornøyde med både egen og leverandørens innsats.

5.6 HMS – hva er det?

Det er betegnende at da fokusgruppelederen tok opp temaer rundt helse, miljø og sikkerhet, tok det tid før en del av informantene i det hele tatt klarte å gripe problemstillingen. De færreste oppfattet seg selv som arbeidsgiver eller ansvarlig for håndverkerne, og deres spontane assosiasjoner til ansvar og risiko gjaldt dem selv, og ikke

arbeiderne. Noen av deltakerne fortalte at tanken på skader og risiko slo dem underveis i arbeidet, men at de valgte ikke å tenke videre på det. Andre ga uttrykk for at de syntes dette var en irrelevant problemstilling.

«Jeg regner med at folk tar vare på seg selv.»

«Har ikke skjenka det en tanke. Er liksom så vant til å tenke at alt er i orden.»

«Er ikke interessert, er ikke mitt ansvar.»

En deltaker fortalte at temaet kom opp da sameiet brukte svarte håndverkere, men at selv skeptikerne valgte å lukke øynene. Fra noen ble det framholdt at private umulig kan stilles til ansvar for noe som helst; det må være opp til leverandøren (firmaet eller håndverkeren) å sørge for helse, miljø og sikkerhet. Det kom også fram at når et oppdrag omfatter både svart og hvitt arbeid, antok man at arbeidsgivers forsikring gjelder. Noen hadde imidlertid en strategi klar for hva de ville gjøre dersom uhellet var ute:

«Jeg ville ikke sagt at maleren som sto oppe i stigen, jobbet svart for meg om han falt ned. Jeg ville sagt at jeg hadde leid ham inn, men ikke fått faktura ennå.»

På dette punktet kom det veldig tydelig fram at et aktivt ansvar for HMS og anstendige arbeidsbetingelser kolliderer med logikken bak kjøp av svart arbeid. I en transaksjon som i utgangspunktet er «papirløs», er det neppe naturlig å be om dokumentasjon på arbeidsmiljø og sikkerhet.

Samtidig var det svært interessant å notere seg at på dette punktet i samtalen slo skråsikkerheten sprekker hos flere av informantene. De hadde ikke tenkt over problemstillingen og uttrykte nesten forferdelse ved tanken på hva konsekvensene kunne bli for arbeidstakerne, og ikke minst dem selv, dersom uhellet var ute. De to dialogene nedenfor er illustrerende, også for hvor ambivalente deltakerne var når det gjelder å ta ansvar:

«– Hvis han detter ned og knekker nakken og blir lam for resten av livet, så sliter du. – Tror du er ansvarlig for ham. – Jeg ville sjekka ut dette. – Du kan få en erstatningssak. – Men det skjer vel bare med en i året eller noe. – Så lenge det ikke er kontrakt, så er du kanskje ikke ansvarlig ...»

«– Har aldri tenkt på at jeg har ansvar. – I verste fall kan en jo påføre skade på en tredjepart. For eksempel en annens eiendom. – Har vi noe med arbeidsbetingelsene de har? – Vet ikke. – Firmaer er vel pålagt. Men privatpersoner er vel ikke pålagt det? Selv om de jobber svart, er det jo kjekt om de har et firma og en ansvarsforsikring i bakhånd. Kanskje vi må betale sykehusopphold hvis de ikke har lovlig opphold?»

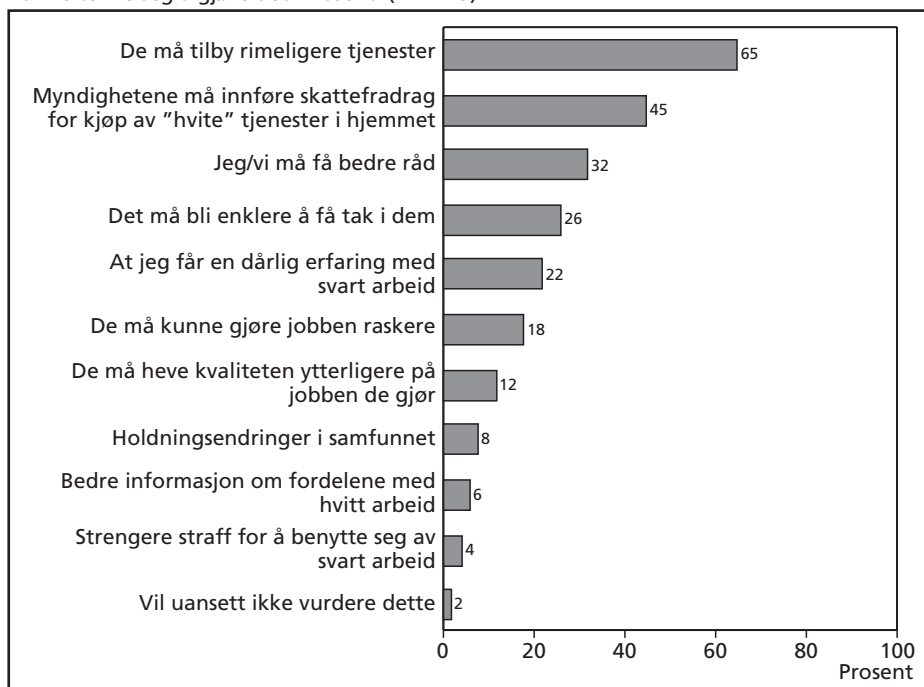
Når det gjaldt arbeidsbetingelser for øvrig, som lønn og arbeidstid, ligger det nesten implisitt at kjøperne av svart arbeid ikke er spesielt opptatt av dette – og dette ble til fulle

bekreftet gjennom fokusgruppene. Lav pris var hovedmotivasjon for å kjøpe svart, og i den grad temaet knyttet til lønn og arbeidstid var oppe, ble det kommentert at de kan tjene mye mer i Norge enn i hjemlandet, at de gjerne vil jobbe mest mulig og så videre.

5.7 Fortsatt svart – eller hvitt?

Innledningsvis i dette kapittelet så vi at hver fjerde nordmann er i «risikograppa» for å kjøpe svart arbeid ved at de har kjøpt slike tjenester, eller kunne tenke seg å gjøre det. I finn.no-undersøkelsen ble det spurt om hva som må til for at denne gruppa ville vurdere å bruke hvite tjenester.

Figur 5.3 Hva må til for at du vil vurdere å bruke håndverkere som tar betalt hvitt i større grad? (flere svar mulig) Andeler blant dem som oppga at de hadde betalt håndverkere svart, eller kunne tenke seg å gjøre det. Prosent. (N = 249).



Kilde: Norstat/finn.no 2012

De ulike variablene i figur 5.3 kan grovt sett deles inn i incentiver og motiver som knytter seg økonomi, kvalitet og moral.

Gitt at pris og muligheten til å spare penger er en viktig begrunnelse for å benytte seg av svart arbeid, er det ikke overraskende at økonomi-incentivene får høy score. To tredjedeler av kundene / potensielle kunder i det svarte markedet oppga at de hvite leverandørene må tilby rimeligere tjenester for at de skal benytte dem. Videre mente nær halvparten at myndighetene må innføre skattefradrag for kjøp av hvite tjenester i hjemmet, og cirka en tredjedel svarte at de må få bedre råd for å kjøpe tjenester hvitt. Når det gjelder faktorer som er knyttet til kvalitet på leveransene, oppga over en fjerdedel at det må bli enklere å få tak i hvite leverandører, mens mellom 12 til 22 prosent svarte at forhold knyttet til kvalitet og effektivitet kunne få dem til å velge hvitt.

Kun et lite mindretall (4–8 prosent) oppga at holdningsendringer, bedre informasjon om fordelene med hvitt arbeid eller strengere straff kunne påvirke deres valg mellom svart og hvitt.

Vi tok også opp dette temaet i fokusgruppene. På spørsmål om hva som skal til for å redusere bruken av svart arbeid, var svaret pris, pris, pris. Ifølge deltakerne er pris den desidert viktigste driveren for bruk av svart arbeid, og de mente at kostnadsnivået for håndverkertjenester er i utakt med lønnsnivået i samfunnet ellers. Det ble gitt uttrykk for at skatteletten for kjøper eller for bransjen må være svært stor for at det skal veie opp for den økonomiske gevinsten av svart arbeid:

«Skattefradrag er genialt. Men vet ikke om det ville vært nok til at svart arbeid for-svinner.»

«Tror det ville hjelpe. Du ville spare noe, selv om du ikke sparer alt. Hvis flere velger det, blir man alene som 'kjørende i 100 i 80-sona'».

Noen var bekymret for at skattelettelse raskt vil føre til prisoppgang på hvite tjenester, slik at den svarte økonomien vil fortsette som før:

«Er vel en fare for at etterspørselen etter hvite håndverkere ville øke og prisene stige tilsvarende.»

Deltakerne var også opptatt av betydningen av tilgjengelighet og kvalitet på hvite tjenester for om de velger svart eller hvitt. Den hvite delen av bransjen ble beskrevet som lite tilgjengelig og med lav servicegrad, og det ble lagt sagt at:

«Byggenæringen burde gjøre noe med sitt eget renommé, pris og tilgjengelighet.»

Svært få nevnte at forhold knyttet til straff, holdningsendringer eller informasjon vil ha betydning for deres framtidige valg av håndverkertjenester. Alt i alt bygger funnene fra fokusgruppene opp under resultatene i finn.no-undersøkelsen: Kjøperne av svarte tjenester er svært opptatt av pris, de bryr seg om kvalitet og tilgjengelighet, men de har liten tro på at de vil velge annerledes på grunn av samfunns holdninger eller straffenivå. Nå er det ikke nødvendigvis slik at den som har skoen på, alltid vet best hvordan den skal

tas av, men funnene gir nyttige innspill til bransjen og myndighetene når det gjelder hva som kan være aktuelle virkemidler og tiltak. Dette vil bli nærmere diskutert i kapittel 6.

5.8 Oppsummering

Gjennomgangen i dette kapitlet viser at:

- Etterspørselen etter svarte tjenester i befolkningen er vesentlig.
- Alle typer tjenester kjøpes, men det utvises større forsiktighet når det gjelder strøm og vann.
- Som vi har sett tidligere, er malervirksomhet særlig utsatt for svart arbeid, i tillegg til snekkerarbeid og grunnarbeid.
- Kundene er bevisste på at de kjøper svarte tjenester, og de har heller ikke særlige etiske eller moralske betenkeligheter med dette.
- Begrunnelsen for å kjøpe svarte byggetjenester er pris, pris, pris. I tillegg opplever en del at tilgjengeligheten på hvite tjenester er for dårlig. Med rette eller urette er det en utbredt oppfatning at kjøperen i like stor grad kan bli lurt av hvite «norske» håndverkere som av «svarte» østeuropeere. Hvorfor skal man da velge en dyrere løsning?
- Det ser ut til å være svært enkelt å finne leverandører av svarte tjenester, og framveksten av nettbaserte markedsplasser har forenklet dette ytterligere. Anbefalinger fra venner og kjente samt fra andre håndverkere brukes også mye.
- Kundene er klar over at de tar en risiko når de kjøper svart arbeid, og har ulike strategier for å minimere disse. En ganske vanlig strategi er å kombinere svart og hvitt ved at deler av oppdraget kjøpes med merverdiavgift, og deler av det uten.
- Risikoen for liv og helse i forbindelse med kjøp av svarte tjenester har kundene i liten eller ingen grad tenkt over. Når det kommer opp, blir de først og fremst «redde» for eget mulig erstatningsansvar. Samtidig skapte HMS-temaet en viss usikkerhet blant informantene, og det var tydelig at på dette området kan det være et behov for mer informasjon – og kanskje også mulig å «treffe» målgruppa med informasjonen. Kundene vil ofte være arbeidstakere selv, og fakta om risiko og ansvar knyttet til HMS kan tenkes å ha en viss gjenklang også blant kundene i det svarte markedet.
- Hva skal til for å gå fra svarte til hvite tjenester? Økonomiske incentiver (som for eksempel ROT-fradrag) ser ut til å være viktig, men også faktorer knyttet til kvalitet

og tilgjengelighet på hvite tjenester ser ut til å ha betydning. Få av kundene i det svarte markedet tror de vil la seg påvirke av holdningskampanjer eller økte straffer.

- Kundene i markedet assosierer svart arbeid i stor grad med østeuropeiske arbeidstakere, selv om mellommennene ofte er norske og det fortsatt utføres svart arbeid også av norske håndverkere. Det kan se ut som en stor andel av befolkningen rett og slett har vent seg til at en del håndverkstjenester kjøpes svart, og at dette har eskalert med den store tilgangen av utenlandsk arbeidskraft. Utenlandsk arbeidskraft selger antakelig svarte tjenester enda billigere enn det som har vært vanlig i det svarte norske markedet.

6 Virkemidler og tiltak mot useriøsitet i privatmarkedet

De samfunnsmessige konsekvensene av svart arbeid og useriøsitet er store – både for arbeidstakerne i privatmarkedet, de seriøse bedriftene og for fellesskapet. På tross av forekomsten av sosial dumping, svart arbeid og arbeidsmiljøkriminalitet i privatmarkedet er få tiltak eller virkemidler rettet mot denne sektoren. Samtidig er privatmarkedet særlig vanskelig å overvåke og regulere. Utgangspunktet for diskusjonen er derfor at en står overfor store utfordringer med hensyn til utforming av tiltak som kan endre at svart arbeid og useriøsitet medfører betydelig økonomisk besparelse og liten risiko for å bli oppdaget.

Vi vil i dette kapittelet se på hvilke eksisterende og eventuelt nye tiltak som kan være effektive mot svart arbeid i privatmarkedet. Det tas utgangspunktet i resultater fra bedriftssurveyen og kvalitative intervjuer med representanter for myndighetene og bedrifter i bransjen. Sentrale spørsmål er blant annet:

- Hva er de viktigste utfordringene for tilsyn og kontroll i privatmarkedet?
- Hva er de mest effektive virkemidlene? Og hvilke nye tiltak kan være aktuelle?

6.1 Særlige utfordringer for regulering av privatmarkedet

Privatmarkedet i byggenæringen er kjennetegnet av flere strukturelle forutsetninger som bidrar til at svart arbeid både er mulig, enkelt og vanskelig å oppdage. Små prosjekter, private oppdragsgivere, høy andel utenlandske arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende, kontante oppgjør og skiftende arbeidssted bidrar til at privatmarkedet er vanskelig å regulere og kontrollere. Verken politiet, skatteetaten eller Arbeidstilsynet har god kontroll eller oversikt over privatmarkedet. Oppdagelsesrisikoen for svart arbeid og annen useriøsitet er lav.

Hvert prosjekt er unikt, og det kan være vanskelig å beregne eksakt tidsbruk, hvilken arbeidskraft som behøves, og hvor stor kostnaden til slutt blir. Det lønner seg for bedriftene i byggebransjen å være fleksible med tanke på hvor mange arbeidstakere som er

nødvendig for prosjektene, og bruk av innleie og underentreprenører er utstrakt. Som vi så i kapittel 4, er en ikke ubetydelig andel tilknyttet bemanningsbyråer. Bedriftene er gjerne små, og andelen selvstendig næringsdrivende er høy. Arbeidsmengden kan variere med prosjektsituasjonen, og ledig tid kan brukes på mindre svarte oppdrag. Oppdragene er gjerne små og kan gjøres opp i kontanter uten at dette involverer pengemengder som er vanskelige å skjule for myndighetene. Formidling av oppdrag og arbeidskraft foregår ofte gjennom uformelle nettverk basert på bekjentskaper. Kombinert med at oppdragsgiverne er privatpersoner, gjør dette at inngåtte avtaler om å utføre arbeid svart kan ha få involverte parter og lett kan skjules. Jobben utføres ofte av noen oppdragsgiver kjenner, noe som kan gjøre det mindre utrygt å kjøpe tjenester uten kvittering og annen dokumentasjon.

En høy andel utenlandske arbeidstakere med begrensede norsk- og engelskkunnskaper gjør også at kunnskapen og bevisstheten rundt norske systemer og regelverk svekkes. Noen av disse har også en løs tilknytning til det norske arbeidsmarkedet og vil i praksis ikke ha muligheten til å jobbe hvitt. For myndighetene, ikke minst skatteetaten, betyr den økte arbeidsinnvandringen at det er mye vanskeligere å kontrollere arbeidstakerne. Til dels er de mobile med uklar identitet og uten kjent norsk adresse. For å kunne gjøre videre undersøkelser kreves det gjerne bistand fra andre lands myndigheter.

ROT-markedet er et arbeidsmarked som er i konstant bevegelse: Man pusser opp et hus og går videre til neste jobb med ny oppdragsgiver. Jobbene er små, de utføres raskt og på et nytt sted for hver gang. I praksis er det ikke mulig for myndighetene å kontrollere alle. Det er vanskelig å fastslå hvilke byggeplasser knappe kontrollressurser bør settes inn mot, og i privatmarkedet kreves det betydelig innsats bare for å finne ut hvor arbeidet til enhver tid utføres. Ifølge våre informanter bidrar denne usikkerheten og den begrensede størrelsen på oppdragene i privatmarkedet til at kontrollmyndighetene i praksis velger å prioritere proffmarkedet.

Kontroll av arbeid utført i private hjem begrenses også av retten til privatliv og forbudet mot husinkvisisjoner uten skjellig grunn til mistanke (Grunnloven § 102 og EMK art. 8). Private oppdragsgivere er heller ikke revisjonspliktige og har ikke oppbevaringsplikt for dokumentasjon på utført arbeid. Dessuten utføres ROT-arbeid som regel en sjelden gang, samtidig som den enkelte kan ha en betydelig økonomisk egeninteresse av å kjøpe svart dersom dette innebærer lavere pris. En lovydig privatperson som kjøper hvitt, har også i mindre grad enn bedrifter evne til å kontrollere at alt foregår etter boka. For useriøse bedrifter er det dessuten mindre problematisk å miste en privatperson som kunde fordi vedkommende ikke vil kjøpe tjenester, enn for eksempel å bli svartelistet av en av de store entreprenørene, eller bli utestengt fra offentlige anbudsrunder.

Tidligere undersøkelser viser at bedrifter i bygg og anlegg opplever risikoen ved skatte- og avgiftsunndragelser som mindre enn bedrifter i andre bransjer (Sentio 2005; Skatteetaten 2012). Det er sannsynlig at den opplevde oppdagelsesrisikoen er enda mindre i privatmarkedet.

6.2 Tiltak mot sosial dumping

EU/EØS-utvidelsene i 2004 og 2007 åpnet grensene mellom nasjonale arbeidsmarkeder med svært ulike nivåer i arbeids- og levekår. Det norske arbeidsmarkedet viste seg å være et attraktivt mål for østeuropeiske arbeidstakere og bedrifter, og tilstrømmingen av utenlandske arbeidstakere og tjenesteytere synliggjorde sårbare punkter i det norske arbeidsmarkedet. Som respons på den økende bekymringen for økende lavlønnskonkurransen og sosial dumping lanserte Stoltenberg-regjeringen i 2006 sin første handlingsplan mot sosial dumping. Denne ble fulgt opp av handlingsplan 2 i 2008, og handlingsplan 3 våren 2013. Den tredje planen inneholdt en del oppfølgende tiltak samt satsing på bransjeprogram mot useriøsitet i flere bransjer. Noen av de mest sentrale tiltakene i handlingsplanene har vært:

- økte ressurser og nye sanksjonsmidler for Arbeidstilsynet
- id-kort i bygge- og anleggsnæringen og i renhold
- endringer i allmenngjøringsordningen (informasjons- og påseplikt, innsynsrett for tillitsvalgte og solidaransvar)
- endringer i inn- og utleieregelverket
- melde- og registreringsplikt for bemanningsforetak
- forsterket innsats med hensyn til informasjon og veiledning, blant annet etablering av servicesentre for utenlandske arbeidstakere

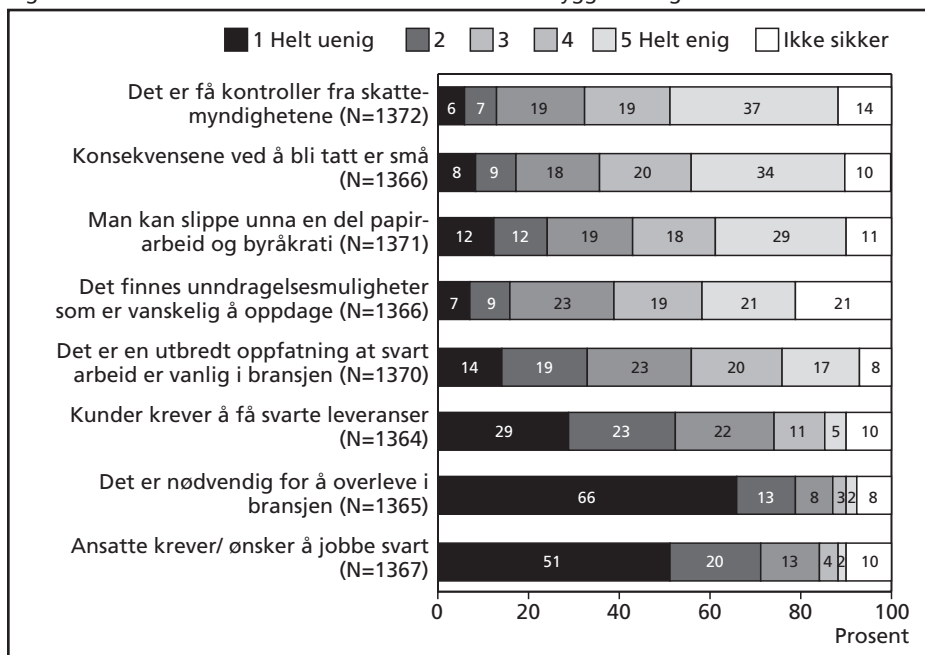
Fafo evaluerte de to første handlingsplanene i 2010–2011, og evalueringens overordnede konklusjon var at tiltakene mot sosial dumping hadde hatt en positiv virkning (Eldring mfl. 2011). Med grunnlag i et bredt knippe datakilder og undersøkelser ble det slått fast at det er overveiende sannsynlig at problemene med sosial dumping i Norge ville vært større uten de iverksatte tiltakene. Det ble imidlertid tatt et viktig forbehold om at dette gjaldt primært innen de allmenngjorte områdene (som inkluderte bygg) – hvor både reguleringer og kontrolltiltak var kraftig skjerpet – og i langt mindre grad i bransjer som også hadde hatt betydelig arbeidsinnvandring og tjenestemobilitet, men som ikke var dekket av allmenngjøringsforskrifter. I etterpåklokskapens lys kunne det vært tatt ytterligere et forbehold, nemlig at dette også i langt mindre grad gjaldt for privatmarkedet i byggenæringen. Svært få av tiltakene i handlingsplanene kan sies å ha vært rettet spesielt mot arbeidsmarkedet «i de tusen hjem», selv om mange i målgruppen for tiltakene jobber nettopp der – ikke bare i bygg, men også i renhold. Det skal riktignok sies at en del av tiltakene i prinsippet kunne hatt effekt i privatmarkedet, som for eksempel økte ressurser til Arbeidstilsynet og allmenngjøringsforskrifter. Men

som rapportens ulike kapitler har vist, er hovedtendensen at de generelle tiltakene og virkemidlene ikke har samme virkning i privatmarkedet.

6.3 Bedriftssurveyen: grunner til at det forekommer svart arbeid

Tiltak mot svart arbeid i privatmarkedet må sees i sammenheng med årsakene til at dette i dag er utbredt. I vår survey av 1513 medlemsbedrifter i BNL og Norsk Teknologi (se kapittel 1 for metode og data) stilte vi spørsmål om bedriftenes syn på hva som kan være grunnene til at det forekommer svart arbeid i byggenæringen, og vi ba dem ta stilling til en rekke påstander om årsakene. Resultatene er gjengitt i figur 6.1:

Figur 6.1 Grunner til at det forekommer svart arbeid i byggenæringen. Prosent.



Bedriftslederne er relativt samstemte om at den viktigste årsaken til at det forekommer svart arbeid i byggenæringen, er at *risikoen er liten*, altså at både sannsynligheten for og konsekvensene av å bli tatt er små: Et klart flertall av bedriftslederne sier seg enige i påstandene om at det er få kontroller fra skattemyndighetene, og at konsekvensene ved å bli tatt er små. Dette bidrar til lav opplevd og faktisk oppdagelsesrisiko. Mange er også enige i at det finnes unndragelsesmuligheter som er vanskelige å oppdage, men

her er det også en høy andel som svarer «ikke sikker». Bedriftsledere i Maler- og byggtapetsermestrenes Landsforbund (MLF) mener i større grad enn andre at konsekvensene ved å bli tatt for svart arbeid er små, at det finnes unndragelsesmuligheter som er vanskelige å oppdage, og at det er få kontroller fra skattemyndighetene.

Små konsekvenser i kombinasjon med lav oppdagelsessannsynlighet gir til sammen en svært lav opplevd risiko ved å utføre svart arbeid. Disse resultatene støttes av funnene i en undersøkelse gjort for skatteetaten (2012) som viser at bedrifter i bygg og anlegg skiller seg ut fra andre bransjer ved at en større andel mener det er lett å unndra seg skatt, og at det er liten sjans for å bli oppdaget. For å motvirke disse årsakene må den faktiske og opplevde risikoen økes, noe som primært kan gjøres gjennom kontrollarbeid.

Mange bedrifter trekker også fram at svart arbeid gjør at en kan slippe en del papirarbeid og byråkrati. Forenklinger i regelverk og rapportering kan derfor ha en viss effekt på omfanget av svart arbeid i bransjen. Dette er et tiltak som befolkningen har stor tro på: I skatteetatens undersøkelse fra 2011 svarte 40 prosent at «enklere regelverk / enklere å kjøpe hvitt» ville være det best egnede tiltaket for å redusere private personers kjøp av svart arbeid (Opinion 2011a:76).

Resultatene i surveyen viser at bedriftslederne stort sett ikke oppfatter at svart arbeid er nødvendig, verken for å overleve i bransjen eller for å imøtekomme krav fra ansatte eller kunder: To tredjedeler er helt uenige i at svart arbeid er nødvendig for å overleve i bransjen, og kun 2 prosent sier seg helt enige i denne påstanden. Over halvparten er helt uenige i påstanden «ansatte krever/ønsker å jobbe svart». De fleste bedriftslederne sier seg også uenige i at kunder krever å få svarte leveranser. Det siste sier noe om etterspørselen etter svarte tjenester. 5 prosent er helt enige i at kundene krever å få utført arbeidet svart, mens 29 prosent er helt uenige i dette. Dette indikerer at kunder som kontakter de seriøse bedriftene, i hovedsak er villige til å kjøpe hvitt. Elektrikerbedrifter er noe oftere uenige i at kundene krever å få svarte leveranser sammenliknet med bedrifter i BNL. Det samme gjelder for medlemmer av Norske Rørleggerbedrifters Landsforening sammenliknet med de andre BNL-medlemmene. Dette er som forventet på grunn av lavere etterspørsel etter svarte rørlegger- og elektrikertjenester, sammenliknet med maler- og snekkertjenester – der risikoen ved å kjøpe svart er lavere.

Det er delte meninger om hvorvidt «alle andre gjør det» (jobber svart): Til sammen 37 prosent av bedriftslederne sier seg enige i (svaralternativ 4 eller 5) at det er en utbredt oppfatning at svart arbeid er vanlig i bransjen.

I sum peker bedriftsledernes vurderinger av årsakene til svart arbeid mot tiltak som øker risikoen ved å drive svart – som hyppigere kontroller, strengere straffer og fjerning av unndragelsesmuligheter. Årsakene bedriftslederne har tatt stilling til, er i hovedsak grunner til at arbeidstakere og bedrifter velger å jobbe svart. Årsakene til at *privatpersoner* velger å kjøpe tjenester svart, er, som vi har sett i kapittel 5, i stor grad at svart arbeid oppleves som langt billigere, og til en viss grad at tilgjengeligheten og kvaliteten på hvitt arbeid oppfattes som for dårlig.

6.4 Tiltak mot svart arbeid i privatmarkedet

Tiltak mot svart arbeid kan initieres og iverksettes av myndigheter eller bransjen selv og rettes både mot bedrifter og kunder. De fleste av de aktuelle tiltakene dreier seg om forsterkning av eksisterende ordninger, regelverk og praksis. Vi kan grovt sett skille mellom 1) tiltak som øker risikoen og konsekvensene av å bli avslørt for kjøp eller utførelse av svart arbeid, og 2) tiltak som er av mer administrativ eller finansiell karakter, som oppfordrer eller gjør det mer attraktivt å kjøpe eller jobbe hvitt. Av tiltak i den første kategorien vier vi særlig oppmerksomhet til tilsyns- og kontrollarbeid. I den andre kategorien er skattefradrag for kjøp av hvitt arbeid et mulig nytt tiltak. Regjeringen har vist interesse for å utrede et såkalt ROT-fradrag for kjøp av håndverkstjenester i hjemmet.

Bedriftssurveyen: effektive tiltak mot svart arbeid i privatmarkedet

I vår survey ble bedriftslederne spurt om å vurdere åtte mulige tiltak mot svart arbeid i privatmarkedet etter hvor effektive de tror disse vil være. Flertallet av disse tiltakene dreier seg om forsterkning av eksisterende ordninger, regelverk og praksis. Ett mulig nytt tiltak er innføring av et ROT-fradrag, som vil si at det kan gis skattefradrag ved kjøp av hvite tjenester. Bedriftsledernes vurdering av tiltakene på en skala fra 1 til 5 er presentert i figur 6.2.

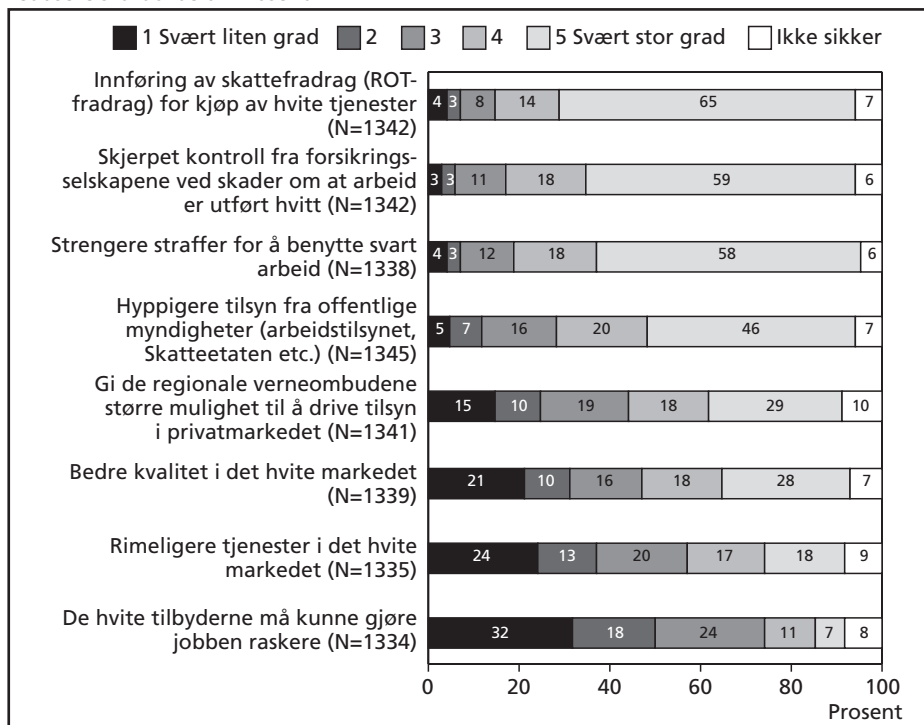
Overordnet kan vi si at bedriftslederne ønsker seg både pisk og gulrot: hyppigere kontroller og tilsyn, strengere straffer og innføring av skattefradrag for kjøp av hvite tjenester (ROT-fradrag).

Skattefradrag for kjøp av hvite tjenester (ROT-fradrag) er det mest populære tiltaket blant bedriftslederne. To tredjedeler mener dette vil redusere forekomsten av svart arbeid i svært stor grad.

Tiltak som er egnet til å avdekke og straffe svart arbeid, vurderes i stor grad som effektive. Over halvparten av bedriftslederne mener at *skjerpet kontroll fra forsikrings-selskapene om at arbeid er utført hvitt og strengere straffer for å benytte svart arbeid* vil redusere svart arbeid i svært stor grad. *Hyppigere tilsyn fra offentlige myndigheter*, som Arbeidstilsynet og skatteetaten, vurderes også som svært effektivt. *Å gi de regionale verneombudene større mulighet til å drive tilsyn i privatmarkedet* vurderes som noe mindre effektivt, men er likefullt et tiltak bedriftslederne har relativt stor tro på.

For å oppsummere vurderes alle tiltakene som øker risikoen ved svart arbeid, gjennom økt kontroll- og tilsynsvirksomhet og høyere straffenivå, som effektive. Dette er konsistent med bedriftsledernes egne vurderinger av årsakene til svart arbeid.

Figur 6.2 Effektivitet av tiltak mot svart arbeid i privatmarkedet. I hvilken grad vil tiltaket redusere svart arbeid? Prosent.



Bedre kvalitet i det hvite markedet vurderes av bedriftslederne til å være noe mer effektivt enn rimeligere tjenester. Dette kan skyldes at norske forbrukere er kjøpesterke og villige til å betale for kvalitet. Dersom kunden kan forvente en overlegen kvalitet når det kjøpes hvitt, vil det være viktig for mange. Som vi så i kapittel 5, vurderes derimot ikke hvite tjenester alltid som noen garanti for at det er fagfolk som gjør jobben, eller at kvaliteten blir bra. Det er også få bedriftsledere som mener at svart arbeid kan bekjempes ved at *de hvite tilbyderne gjør jobben raskere*.

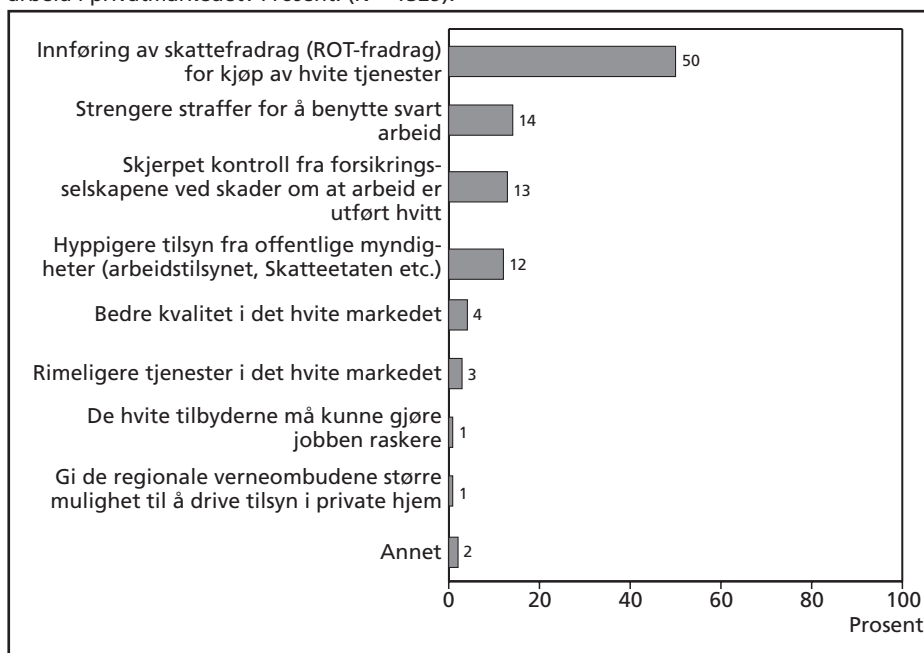
Det er delte meninger om i hvilken grad *rimeligere tjenester i det hvite markedet* vil redusere svart arbeid. Dette resultatet står i en viss kontrast til den sterke troen på ROT-fradrag, da den viktigste effekten av skattefradrag i praksis er rimeligere tjenester. Det skal likevel påpekes at et ROT-fradrag etter svensk modell (les om modellen senere i dette kapitlet) vil innebære en større prisreduksjon enn hva en kan regne med gjennom for eksempel økt konkurranse, som kan bidra til å forklare forskjellen i vurderingene.

Resultatene i figur 6.2 viser at bedriftslederne har stor tro på mange av de nevnte tiltakene mot svart arbeid i privatmarkedet. Dette innebærer at bransjen selv mener at

det kan gjøres langt mer enn i dag for å bekjempe svart arbeid i privatmarkedet. Forhåpentligvis indikerer det også at en forsterket innsats mot svart arbeid vil gi resultater.

For å få et bilde av hvordan bedriftene ville prioritert mellom tiltakene, ble de bedt om å prioritere hvilket tiltak de mener er det aller viktigste for å redusere svart arbeid. Fordelingen er vist i figur 6.3 på neste side.

Figur 6.3 Hva er etter din vurdering det aller viktigste tiltaket for å redusere omfanget av svart arbeid i privatmarkedet? Prosent. (N = 1329).



Halvparten av bedriftslederne mener at ROT-fradraget er det aller viktigste tiltaket. Skattefradrag for hvite tjenester framstår dermed som et klart ønske fra bransjen. ROT-fradrag er det mest omfattende av de foreslåtte tiltakene, med antatt stor effekt. Tiltaket vil også komme de lovlidige tilbyderne i markedet til gode i form av høyere etterspørsel og bedre konkurransedyktighet kontra tilbydere som jobber svart.

Utover ROT-fradraget er bedriftslederne opptatt av strengere straffer, økt kontroll fra forsikringsselskapene og hyppigere tilsyn fra myndighetene. Pris, kvalitet og rask levering er det langt færre som prioriterer høyest. Som vi har sett, mener bedriftslederne at svart arbeid i dag innebærer liten risiko – i form av få kontroller, små konsekvenser og unndragelsesmuligheter som er vanskelige å oppdage.

Denne tankegangen legger seg tett opptil Allingham og Sandmo (1972) sin modell om skatteunndragelser, som er en av de mest innflytelsesrike teoriene innen internasjonal forskning på «tax compliance». Modellen antar at skattyter er en rasjonell og pro-

fittmaksimerende aktør, og at skatteunndragelser dermed er resultatet av en økonomisk tilpasning, basert på forventet kostnad og nytte. Beslutningen om å unndra skatt kan sees som en funksjon av gevinsten ved å unndra skatt, oppdagelsesrisiko og eventuell straff dersom en blir oppdaget. Det vil alltid være lønnsomt å unndra skatt dersom forventet gevinst er større en forventet kostnad. For å forhindre skatteunndragelser kan en da enten gjøre gevinsten ved å unndra skatt lavere for eksempel gjennom lavere skatt eller et skattefradrag, eller ved å gjøre de forventede kostnadene større gjennom å øke oppdagelsesrisikoen eller konsekvensene av å bli tatt. Teoretisk burde det ikke være noen forskjell på å øke straffenivået eller å øke oppdagelsesrisikoen, da begge deler vil føre til mindre unndragelser. Empirisk forskning viser derimot at oppdagelsesrisikoen har vesentlig større betydning for etterlevelse enn straffenivået (Sour 2001; Taylor 2001; Webley 2002). Vi skal derfor med bakgrunn i resultatene fra bedriftssurveyen i det videre konsentrere oss om tilsyn og kontroll ovenfor privatmarkedet, og en eventuell innføring av et ROT-fradrag for kjøp av hvite tjenester.

6.5 Tilsyn og kontroller

Skatte- og avgiftssystemet er et grunnleggende tillitsbasert system. Risiko for manglende evne og vilje til etterlevelse nødvendiggjør likevel kontrollvirksomhet. Derfor er det viktig å skape en forståelse blant aktørene for at det eksisterer en risiko ved å bruke svart arbeidskraft. Denne risikoen må oppleves som en realitet, noe som primært oppnås gjennom kontrollvirksomhet. Dersom alle andre betingelser er like, vil fravær av kontroll øke forekomsten av svart arbeid og andre unndragelser og undergrave tilliten til systemet.

Som redegjort for tidligere er privatmarkedet i byggenæringen vanskelig å regulere og kontrollere. Samtidig vil de enkelte unndragelsene som oppdages, gjerne være av beskjedent størrelse. Et viktig spørsmål blir dermed i hvilken grad det kan forsvares at store ressurser brukes på å drive kontroller i privatmarkedet, da dette må avveies mot hensynet til å avdekke større og mer alvorlige unndragelser. I privatmarkedet er imidlertid risikoen for å bli oppdaget så lav at det kan framstå som avgjørende at den økes noe. Skattelovutvalget vedgår at «[o]ppdagelsesrisikoen i privatmarkedet kan i mange tilfeller oppleves å være tilnærmet fraværende» (NOU 2009: 4:189). Opplevd og faktisk oppdagelsesrisiko kan først og fremst oppnås gjennom aktiv kontrollvirksomhet og oppfølging av saker, både fra skatteetatens, Arbeidstilsynets og politiets side. Målretting og samordning av kontroller og tilsyn kan gjøre virksomheten mer effektiv.

Skatteetaten

For å sikre legitimiteten til skattesystemet har skatteetaten et klart mål om høy opplevd oppdagelsesrisiko blant skattyterne (Skatteetaten 2012). I privatmarkedet i byggenæringen er dette en vanskelig oppgave.

Ifølge en informant i skatteetaten er det en betydelig hindring for kontrollarbeidet at privatpersoner ikke har regnskaps- og bokføringsplikt. Private kjøpere har opplysningsplikt etter ligningsloven og momsloven, men uten oppbevaringsregler og bokføringsregler betyr dette at de som kontrolleres, gjerne ikke har tatt vare på eventuell dokumentasjon. Videre er de ikke pliktige til å gi kontrollørene tilgang til egen bolig, og det er også et spørsmål om hvor langt det er ønskelig at skatteetaten skal kunne gå i sin oppsøkende virksomhet. Oppsøkende kontroll i private hjem er kontroversielt, og i henhold til dagens regelverk¹ kan kontrollundersøkelser i prinsippet ikke foretas i private hjem (NOU 2009: 4:129). Dette begrenses også av Grunnloven og den europeiske menneskerettighetskonvensjonens bestemmelser om privatlivets fred. Observasjon av arbeid som gjøres utendørs gjennomføres, men ulempen er at det er svært vanskelig å påvise svart arbeid på denne måten: Skatte- og momsundragelser skjer først etter at oppdraget er betalt og håndverkeren skal ha sendt inn merverdioppgavene. Hvis skatteetaten har vært innom, vil sannsynligvis disse transaksjonene bli gjennomført på lovlig vis, selv om intensjonen var en annen. Skjult observasjon, altså observasjon uten at kontrollørene gir seg til kjenne, vil i noe større grad kunne avdekke straffbare undragelser. Hjemlene for dette er derimot uklare, og ifølge vår informant i skatteetaten gjøres dette i dag lite. Klarere regler for adgang til skjult observasjon vil dermed være et mulig tiltak som kan gi en avskrekkende effekt utover dagens kontroller.

Skatteetaten jobber primært mot bedrifter. Kontrollene som utføres, er stort sett målrettede, altså basert på en konkret mistanke. I byggenæringen har skatteetaten prioritert proffmarkedet med vekt på fiktiv fakturering. Kjøperne av svart arbeid er i mindre grad prioritert, og kontrollvirksomheten rettet mot dem er svært liten, ifølge vår informant.

Omfattende tilfeldige kontroller av private kjøpere av håndverksarbeid vil være både vanskelig å gjennomføre og svært ressurskrevende. Stikkprøver som kan si noe om omfanget av svart arbeid og virke allmennpreventivt er likevel mulig å se for seg. Mer målrettede kontroller også mot kjøpere, for eksempel basert på tips fra Arbeids-tilsynet, RVO-ene eller publikum, kan ha effekt for oppdagelsesrisikoen. Å prioritere kontroll av privatmarkedet høyere er mulig, men dette er et spørsmål om prioritering og ressurser. Kontrollressursene i skatteetaten er ifølge vår informant i praksis bygget ned de senere årene da oppgavene har økt mer enn budsjetten. «Realiteten er at det er mindre kontrollressurser. Det er ikke nok ressurser til å kontrollere privatmarkedet ordentlig», uttaler vår informant. Økt kontroll i privatmarkedet i byggenæringen er

¹ Se ligningsloven § 6-4 nr. 1 annet punktum, Grunnloven § 102 og EMK art. 8.

dermed avhengig enten av en vesentlig nedprioritering av andre områder eller av økte ressurser.

Ut fra foreliggende forskning er det usikkert hvor stor effekt intensiverte kontroller, og dermed økt opplevd oppdagelsesrisiko, vil ha på forekomsten av skatteunndragelser (Arntsen mfl. 2011). Potensialet for å bedre etterlevelsen gjennom økt opplevd oppdagelsesrisiko er størst dersom innberetningen er basert på selvrapportering og ikke rapportering gjennom tredjepart (Kleven mfl. 2011), noe som i stor grad gjelder for privatmarkedet.

Politiet

Organisert arbeidsmarkeds kriminalitet har i økende grad blitt en del av situasjonsbildet i byggenæringen. Innsats fra politiet er særlig avgjørende i saker der det ikke kun forekommer svart arbeid, men også sosial dumping, kjøp og salg av falske fakturaer og annen kriminell virksomhet, for eksempel menneskesmugling og menneskehandel. Ifølge våre informanter i politiet har blant annet albanske malerfirmaer med tilknytning til kriminelle miljøer etablert seg i Norge med bruk av svart og «veldig fleksibel» arbeidskraft. For å få arbeidstillatelse brukes falske EØS-identiteter og pass som framskaffes av arbeidsgiver. Irske og britiske steinleggere – såkalte travellers – som har operert i det norske markedet, har også blitt knyttet til svart arbeid, sosial dumping, manglende sikkerhet og grov utnyttning av arbeidstakere. De omtales av politi- og skattemyndigheter som tunge multikriminelle. At organiserte kriminelle miljøer ikke tillates å operere fritt i privatmarkedet, er avgjørende for publikums tillit både til bransjen og myndighetene.

Politiet har nylig gitt økt prioritet til bekjempelse av organisert arbeidsmarkeds kriminalitet, blant annet i byggenæringen. Politiets samordningsorgan har tatt initiativ til at Kripos, Politidirektoratet, kontrolltater og næringslivet skal samarbeide tettere om dette.² Riksadvokaten har også bedt politiet om å prioritere arbeidsmarkeds kriminalitet høyere (Riksadvokaten 2012, 2013).

Ifølge våre informanter forholder politiet seg av ressurshensyn i svært liten grad til skatte- og avgiftskriminalitet i privatmarkedet: «Vi drukner i proffmarkedet», forteller en av våre informanter i politiet. I den aktuelle enheten er prinsippet at det vanligvis må være snakk om minimum to millioner kroner i unndragelser for å ta en sak. De fleste sakene i privatmarkedet blir dermed ikke prioritert og blir henlagt hvis det ikke kan gis forelegg.

Skatteetaten og Arbeidstilsynet anmelder alvorlige saker til politiet. Betydningen av en aktiv og målrettet innsats mot arbeidsmarkeds kriminalitet har blitt understreket av Riksadvokaten (2012, 2013), som fastslår at dette skal møtes med strafferettslig forfølgning og reaksjon. Flere i skatteetaten og Arbeidstilsynet har likevel uttrykt misnøye med

² https://www.politi.no/politidirektoratet/aktuelt/Nyhet_13397.xhtml

politiets saksbehandlingstid og prioritering av området. Arbeidstilsynet anmelder for eksempel bare de mest alvorlige eller prinsipielle sakene – i 2011 var det snakk om 67 anmeldelser. I 2008 og 2009 ble likevel nærmere to av tre anmeldelser innenfor sosial dumping henlagt, og svært få saker ender med dom (Kvello 2012).

I 2012 ble det på landsbasis levert 856 anmeldelser for unndratt inntekt og/eller avgift, eller medvirkning til dette.³ Det er rimelig å anta at en svært liten andel av disse gjelder privatmarkedet i bygg. Sannsynligheten for straffeforfølgelse er dermed liten. For kjøperne er risikoen enda mindre. For få år siden ble privatpersoner *aldri* straffeforfulgt for svart arbeid (Kili mfl. 2008:220). Så vidt vi kjenner til, har det nå falt dom i én sak som har endt med fengselsstraff – en hytteeier som medvirket til en skatte- og avgiftsunndragelse på totalt 92 785 kroner ble i Høyesterett dømt til 21 dagers fengsel (*Aftenposten* 12.10.2011). Risikoen for å bli straffeforfulgt må likevel anses som tilnærmet ikke-eksisterende. Å etterforske og straffe flere enn i dag er etter vårt skjønn hensiktsmessig for å øke de opplevde konsekvensene av å bli tatt. Selv om politiet har behov for å prioritere mer alvorlige saker, er et *de facto* straffefritak for kjøp av svart arbeid et uheldig signal å sende.

Arbeidstilsynet

Skatte- og avgiftsunndragelser skjer ofte parallelt med andre former for useriøsitet, som uakseptable lønnsvilkår og brudd på HMS-regelverk, inklusive regler om arbeidstid og boforhold. Arbeidstilsynet er den viktigste tilsynsmyndigheten på disse områdene. Arbeidstilsynet har blitt styrket i forbindelse med regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping fra 2006, 2008 og 2013 (Eldring mfl. 2011). Byggenæringen har vært gjenstand for en stor del av tilsynets arbeid mot sosial dumping. En viktig grunn til dette er omfattende bruk av utenlandske arbeidstakere. Arbeidstilsynet har også fått tilsynsansvar for vilkårene i allmenngjorte tariffavtaler. For kontroller i private hjem gjelder langt på vei de samme hindrene som for skatteetaten. Men selv om Arbeidstilsynet ikke går inn i «bad og stue», fører de også tilsyn i privatmarkedet, for eksempel i forbindelse med hyttebygging og ytre rehabilitering av bolighus. Tilsynet har for eksempel gjennomført aksjoner i enkelte fjellområder. Et annet eksempel er steinleggersakene i Oslo i 2013 hvor Arbeidstilsynet hadde et aktivt samarbeid med andre etater for å reagere mot «travellers» og kundene deres for å motvirke svart arbeid og sosial dumping.

Hoveddelen av tilsynets virksomhet i bygg er rettet mot proffmarkedet, men ifølge en av våre informanter i Arbeidstilsynet er det ikke nødvendigvis klare grenser mellom proff- og privatmarkedet. En del «grå» bedrifter opererer i begge markeder, og det er ikke helt uvanlig at de tidvis trekker seg tilbake til privatmarkedet for å unngå opp-

³ www.ssb.no/skatt_statres/

merksomhet. I Arbeidstilsynets tilstandsanalyse av bygg og anlegg i 2013 framkommer det at tilsynet har oppmerksomhet rettet mot privatmarkedet:

Selv om det i enkeltsaker blir avdekket brudd på regelverket i alle deler av næringen, er Arbeidstilsynets erfaring fra tilsyn at det oftest forekommer ulovlige lønns- og arbeidsbetingelser hos utenlandske virksomheter som utfører oppdrag nederst i en leverandørkjede, som driver innen privathus- og hyttebygging, og som utfører oppdrag knyttet til vedlikehold og renovering. [...] Inspektørene mener å se at flere virksomheter tilpasser seg Arbeidstilsynets kontrollpraksis slik at dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkår viser lovlige forhold. I en del slike tilfeller mener inspektørene at de reelle forholdene er annerledes.⁴

Kontrollutfordringene er enorme. For det første er virksomheten i privatmarkedet spredt over hele landet og finner bokstavelig talt sted innenfor de tusen hjem. For det andre er mange av aktørene i bransjen svært mobile, også i den forstand at de krysser grenser og mangler representant i Norge. For det tredje er oppdragsgiverne i dette markedet privatpersoner og ikke virksomheter, noe som matcher dårlig med tilsynets virkemidler og arbeidsmetodikk.

Koordinering og samarbeid

Etablert samarbeid mellom etatene – skatt, politi og arbeidstilsyn – eksisterer i dag kun på noen utvalgte saksfelt. Myndighetenes innsats rettet mot steinleggere er ett eksempel, som ifølge våre informanter har vært vellykket. Dette har også medført at privatpersoner som har kjøpt svart arbeid, har blitt stilt ansvarlig. Samarbeidet ellers er derimot av mer tilfeldig karakter. Koordinering og samarbeid på tilsynssiden er et område som tilsynelatende kan forbedres. I Bergen har Skatt Vest og Kemneren gått sammen med Arbeidstilsynet for å bli mer effektive. Det satses nå på flere koordinerte kontroller, og arbeidsministeren har stor tro på tilnærmingen.⁵ Koordinerte aksjoner kan være effektive særlig mot de mest useriøse bedriftene og kriminelle miljøer. Mot mindre skatteunndragelser og sosial dumping i privatmarkedet vil det derimot kunne være unødig ressurskrevende. Her vil forbedret kommunikasjon og samordning av innsatsen kanskje være mer hensiktsmessig. Vi kan for eksempel se for oss bedre rutiner for hvordan tilsynene og de regionale verneombudene utveksler informasjon og tips. Avtaler eller garantier for at sakene som tilsynene prioriterer å undersøke og anmelde, også følges opp av politiet, er en annen mulighet for å effektivisere kontroll og sanksjoner. Dette kan kreve øremerkede midler og/eller formalisert samarbeid.

⁴ Arbeidstilsynet, Kompass Tema nr. 4 2013, Tilstandsanalyse i bygg og anlegg, s. 3.4-2015

⁵ dagbladet.no/2014/02/20/nyheter/arbeidskriminalitet/arbeidsministeren/tilsyn/31909350/

Samarbeid med publikum og oppfølging av tips vil også kunne forbedres. En av våre informanter etterlyser en godt kjent tipstelefon som publikum kan bruke hvis en mistenker svart eller ulovlig arbeid. Skatteetaten og Arbeidstilsynet har allerede systemer for å motta tips. En profilering og videreutvikling av disse vil kunne bidra til økt oppmerksomhet fra publikum. Her er det antakelig også et potensial for egenkontroll fra bransjens side da de seriøse bedriftene har en interesse av at useriøs virksomhet avsløres.

6.6 ROT-fradrag

Som vi har sett, er innføring av et skattefradrag for kjøp av hvite tjenester det tiltaket som bedriftslederne i bransjen har aller mest tro på at vil være effektivt. I Sverige ble det i 2007 innført skattefradrag for kjøp av tjenester innen rengjøring, klesvask, hagearbeid og barnepass (RUT) og i 2008 et fradrag for reparasjon, ombygging og tilbygg (ROT). Et slikt tiltak har lenge vært vurdert også i Norge. Tiltaket beskrives allerede i Strøm og Isachsens undersøkelse av svart arbeid i Norge fra 1980 og var mer nylig gjenstand for en grundigere vurdering i skattelovutvalgets innstilling (NOU 2009: 4). Innføring av ROT-fradrag etter modell av den svenske ordningen har blitt framlagt for Stortinget som representantforslag fra FrPs stortingsrepresentanter flere ganger (Dokument 8: 140 S (2010–2011), 95 S (2011–2012) og 127 S (2012–2013)), men forslagene har ikke oppnådd flertall. FrP og Sp har programfestet å innføre fradraget, og Skattebetalerforeningen, NHO, Virke, Byggmesterforbundet og Byggenæringens Landsforening har også tatt til orde for en ordning med ROT-fradrag i Norge. Skattelovutvalget og Finansdepartementet under regjeringen Stoltenberg var derimot negative til innføring av et slikt fradrag, og et eventuelt ROT-fradrag har så langt ikke fått støtte av de andre partiene på Stortinget. LO og Fellesforbundet har også vært skeptiske.

Et eventuelt ROT-fradrag i Norge har nylig blitt aktualisert gjennom at regjeringen Solberg i sin politiske plattform fastslår at regjeringen vil «[u]trede gevinster og konsekvenser av et ROT-fradrag». Det er så langt ikke framlagt detaljerte forslag til hvordan en slik ordning eventuelt vil være utformet, og det er ikke gjort noen inngående konsekvens- eller kostnad/nytte-analyse av tiltaket. En slik analyse er heller ikke innenfor rammene av denne rapporten, men vi skal her likevel se nærmere på noen mulige konsekvenser av et ROT-fradrag i Norge, i lys av erfaringene som er gjort med dette tiltaket i Sverige.

ROT-fradraget i Sverige

Flere europeiske land har en form for fradrag ved kjøp av tjenester i forbindelse med husarbeid eller oppussing. Ifølge skattelovutvalget finnes slike ordninger i Sverige,

Finland, Danmark, Frankrike, Italia, Tyskland, Belgia og Østerrike (NOU 2009: 4:192). Vi tar her utgangspunkt i den svenske ordningen da denne har vært mest framtreddende i debatten rundt et eventuelt ROT-fradrag i Norge. Sverige er også et naturlig land å sammenlikne med både generelt og med tanke på utbredelse av svart arbeid, jf. kap. 2.

I juli 2007 innførte Sverige skattereduksjon for husholdningsarbeid, såkalt RUT-fradrag, som omfatter blant annet rengjøring, klesvask, hagearbeid og barnepass. I desember 2008 ble det i tillegg mulig med skattereduksjon for ROT-arbeid, som omfatter reparasjon og vedlikehold, ombygging og utvidelse av egen bolig eller fritidsbolig. Kjøperen får etter den svenske ordningen dekket 50 prosent av arbeidskostnadene som skattefradrag. Skattereduksjonen gjelder for arbeidskostnaden av utført arbeid i hjemmet, med et maksimalt fradrag på 50 000 svenske kroner per kjøper per år fordelt på både ROT- og RUT-fradrag. Material- og reisekostnader gir ikke skattefradrag. Da ordningen ble innført, skulle kjøp av arbeid i hjemmet føres opp i selvangivelsen. Siden er dette lagt om til en ordning der støtten betales direkte fra skatteverket til oppdragstakeren, den såkalte fakturamodellen: håndverkeren skal legge inn ROT-fradraget som en reduksjon i faktura til kjøperen av tjenesten, slik at huseieren umiddelbart nyter godt av fradraget ved fakturering. Håndverkeren melder deretter inn oppdraget til skatteverket, som utbetaler støtten. Både den delen huseieren betaler, og delen som staten betaler, skal behandles som skattepliktig næringsinntekt. Med andre ord betaler kjøper av en tjeneste bare halv pris for arbeidet (opp til maksbeløpet), og det svenske skatteverket utbetaler den andre halvparten (det vil si skattefradraget) til den næringsdrivende. I 2013 utbetalte det svenske skatteverket 14,1 milliarder SEK i ROT-fradrag (Skatteverket 2014). Den svenske regjeringen vil videreføre ordningen, og mener den har fungert godt:

Husavdraget har ökat sysselsättningen och företaget samt minskat svartarbetet och bidragit till en generellt minskad acceptans för svart arbete. Fakturamodellen för husavdraget fungerar väl för både köpare och utförare. (Finansdepartementet 2013:17)

Effekter av ROT-fradrag

Effekten av å innføre et ROT-fradrag vil avhenge av en rekke faktorer, knyttet både til dagens situasjon (utgangspunktet) og endringer som eventuelt inntreffer på grunn av innføringen av fradraget. Med tanke på størrelsen på privatmarkedet og hvor omfattende problemet med svart arbeid ser ut til å være, vil både potensielle kostnader og gevinster knyttet til ordningen kunne bli betydelige. Så langt foreligger det likevel ikke data som gir grunnlag for nøyaktige konsekvensanalyser. I Sverige har verken regjeringen eller skatteverket per i dag gjort analyser av effektene av RUT- og ROT-fradraget som er grundige nok til at vi kan trekke presise konklusjoner om konsekvensene, verken de samfunnsøkonomiske eller for omfanget av svart arbeid. Det er likevel mulig å gi

noen generelle betraktninger rundt effektene ut fra teori og erfaringene i Sverige. At det ikke ligger noe detaljert forslag til grunn for en eventuell norsk ordning, kompliserer selv helt enkle vurderinger, og vi tar derfor hovedsakelig utgangspunkt i den svenske modellen. Vi understreker samtidig at konklusjoner fra svenske forhold ikke lar seg overføre direkte til Norge, og at en norsk ordning vil kunne se vesentlig annerledes ut enn den svenske.

Inntekter og utgifter

De økonomiske konsekvensene av å innføre et ROT-fradrag i Norge avhenger av flere usikre størrelser og er vanskelig å tallfeste. Skattelovsutvalget fastslår at «[d]e økonomiske konsekvensene i form av provenyeffekt av et inntektsfradrag vil være beheftet med stor usikkerhet» (NOU 2009: 4:197). Ser vil til den svenske ordningen, viser det seg at mange benytter seg av fradraget. Ved innføring av ROT-fradraget hadde det svenske skatteverket beregnet at ROT-fradraget ville utløse utbetalinger på 3,5 milliarder svenske kroner i året (NOU 2009: 4:195). Utbetalingene ble i realiteten langt større og økte betydelig de første par årene. I 2013 betalte den svenske staten ut 14,1 milliarder svenske kroner i ROT-fradrag og 2,4 milliarder i RUT-fradrag, noe som var på nivå med 2012. Omtrent 66 000 bedrifter og 965 000 kjøpere benyttet seg av ordningen i 2013 (Skatteverket 2014). Det er grunn til å anta at en tilsvarende ordning i Norge også vil bli populær. Omsetningen i byggenæringen i Sverige er større enn i Norge, men samtidig er det en vesentlig høyere andel av nordmenn som eier egen bolig (leietakere har ikke rett til fradrag etter den svenske ordningen), og gjennomsnittsinntekten i Norge er høyere.

Et ROT-fradrag vil samtidig generere nye inntekter gjennom at det vil bli betalt moms, arbeidsgiveravgift og skatt for arbeid som i dag utføres svart. Dersom skattefradraget *kun* ble gitt for arbeid som ellers ville blitt utført svart, ville summen av nye skatte- og avgiftsinntekter overstige størrelsen på fradraget og dermed gi netto inntekter. (Inntektsskatt og merverdiavgift på arbeid utgjør til sammen mer enn 50 prosent av arbeidskostnadene. I tillegg kommer merverdiavgift på materialer, arbeidsgiveravgift og eventuell selskapsskatt.) Företagarna, som organiserer selvstendig næringsdrivende i Sverige, beregner at statens inntekter fra hvitt ROT-arbeid er på mellom 1,5 og 2 kroner per krone gitt i skattefradrag (2011a:8).⁶ For at fradraget skal være selvfinansierende, må da halvparten av det utbetalte fradraget gis for arbeid som

⁶ Sveriges Bygginndustrier har beregnet denne effekten til 1,4 kroner i inntekter per krone i skattefradrag. De har gått ut fra at Skatteverket betalte 13,5 mrd. SEK i ROT-fradrag i 2010, og at forbrukerne betalte like mye (= 27 mrd.) da fradraget er 50 prosent. Pluss 30 prosent for materialkostnader gir dette en omsetning på 35 milliarder. 53 prosent av omsetningen får staten tilbake i moms, inntektsskatt og arbeidsgiveravgift, altså 18,5 mrd. For hver krone i fradrag blir da inntekten 1,38 kroner (18,6/13,5). Sveriges Bygginndustrier har ikke regnet vekk jobber som ville blitt utført uten ROT-fradrag. Regnestykket viser altså i praksis kun at det totale skatte- og avgiftsnivået er (38 prosent) høyere enn skattefradraget.

ellers ikke ville vært utført (hvitt): «Om vi antar att hälften av arbetet ändå utförts och gett skatteinntäkter, kan vi konstatera att avdraget går jämt upp för statskassan», skriver Företagarna (2011a:8). Med andre ord må fradraget føre til en dobling av den registrerte omsetningen i privatmarkedet for å være selvfinansierende. Denne doblingen bør i prinsippet komme fra en reduksjon i svart arbeid eller at folk betaler for arbeider de selv utførte. Dersom husholdningene i stedet øker sine investeringer i oppussing på bekostning av andre investeringer eller forbruk som i dag genererer skatteinntekter, vil statens nettoinntekter bli mindre.

Det svenske finansdepartementet har gjort en tilsvarende beregning som viser at skatteinntektene (inntektsskatt, arbeidsgiveravgift og mva.) fra et tenkt ROT-oppdrag utført av en selvstendig næringsdrivende blir 1,14 ganger større enn det som utbetales i ROT-fradrag.⁷ Merk at det her er snakk om netto inntekter fra (hvitt) ROT-arbeid, ikke netto inntekter fra ROT-fradrag. Den samfunnsøkonomiske effekten av fradrag/ ikke fradrag avhenger av hvor mye svart arbeid som blir hvitt og hvor mange jobber som skapes, noe som ikke er med i dette regnestykket.

Skattelovutvalget la i sin utredning til grunn at innføring av et ROT-fradrag vil medføre et provenytap, og skrev følgende:

Provenytapet ved å innføre en fradragsordning som den i Finland eller Sverige er knyttet til at en rekke tjenester det i dag betales skatt av, kommer til fradrag i skattemessig inntekt. [...] Samtidig kan provenyet øke ved at tjenester som i dag utføres svart, blir skattlagt. Dette vil bidra til å øke skatteinngangen. Størrelsen på denne virkningen er imidlertid usikker, ettersom det fortsatt vil være langt rimeligere å få utført en tjeneste svart enn hvitt. (NOU 2009: 4:195).

Det svenske finansdepartementet anslo i mars 2010 det *langsiktige* netto provenytapet for ROT-fradraget til 0,8 mrd. SEK.⁸ Nettokostnaden avhenger av hvor mange nye jobber som skapes og av effekten tiltaket vil ha på omfanget av svart arbeid. Jo flere nye sysselsatte som var arbeidsløse eller andre stønadsmottakere eller kommer fra svart sektor, dess høyere skatteinntekter og lavere overføringer, og dermed lavere varig provenytap. Som diskutert under er størrelsen på denne effekten vanskelig å beregne, men det kan stilles spørsmål om den vil kunne bli stor nok til at tiltaket blir selvfinansierende.

⁷ Regnestykket er gjengitt i NHOs rapport om RUT-fradraget (Jacobsson 2013:14). Forskjellen fra beregningene gjort av Företagarna og Svenske Byggindustrier kommer hovedsakelig av at finansdepartementet har regnet med skattefradraget selvstendig næringsdrivende får for innbetalt avgift til folketrygden (tilsvarende arbeidsgiveravgift) og ikke har regnet med merverdiavgift for materialkostnader.

⁸ Dette blir oppgitt av det norske finansdepartementet i statsbudsjettet 2013, i departementets svar på spm. 70 fra Finanskomiteen/Høyres fraksjon av 08. okt 2012 vedr. innføring av en fradragsordning tilsvarende det svenske ROT-avdraget. www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2013/Budsjettsporsmal/Skatteravgifter/Hyre70/?query=ROT&all=true&parti=#hopp

Uavhengig av effekten på svart arbeid vil et skattefradrag for oppussingstjenester dels føre til høyere privat forbruk og dels vri forbruket i retning av tjenestene som omfattes av fradraget. Som for alle skattefradrag vil høyere privat forbruk gi økte momsinntekter til staten og bidra til økt aktivitet i økonomien. Hvorvidt dette er samfunnsøkonomisk gunstig, avhenger blant annet av konjunkturutviklingen. En vridning av forbruket mot ROT-tjenester vil innebære lavere forbruk eller investeringer på andre områder. Produktiviteten i byggenæringen blir da en faktor, og den er i dag relativt lav i sammenlikning med resten av økonomien.

Økt sysselsetting

Motivet for innføring av ROT-fradraget i Sverige var primært å redusere svart arbeid, men også sysselsettingseffekten og stimulering av økonomien var avgjørende. Hard konkurranse fra svart arbeid kombinert med finanskrisen og lavkonjunktur i økonomien resulterte i lav etterspørsel i byggebransjen, som fradraget har til hensikt å øke (Skatteverket 2011). Svenske arbeidsgiverforeninger har også gjennom en omtrentlig⁹ beregning basert på spørreundersøkelser blant medlemmene kommet fram til at så mye som 15 000 til 25 000 nye hvite jobber er skapt av ROT-fradraget (Företagarna 2011b:5). Økt skatt, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift som følge av disse jobbene er avgjørende for regnestykket om at ROT-fradraget gir «totalt sett høgre inntøker för den offentliga sektorn. En ren nettovinst» (Företagarna 2011b:2).

I Norge har Finansdepartementet pekt på at vi har langt lavere arbeidsledighet enn Sverige, noe som isolert sett tilsier lavere sysselsettingseffekt og dermed høyere netto skatteutgift av et slikt tiltak (Finansdepartementet 2012). I Norge har det dessuten vært høy aktivitet i byggenæringen og høy etterspørsel etter arbeidskraft, og næringen har sysselsatt et stort antall arbeidsinnvandrere. Næringen opplevde noe nedgang i forbindelse med finanskrisen, men denne var mindre enn i Sverige. I det siste har ledigheten i byggenæringen igjen steget noe og var per februar 2014 5,8 prosent¹⁰. Et eventuelt ROT-fradrag kan tenkes å motvirke denne utviklingen. Situasjonen er likevel ikke sammenliknbar med den svenske da ordningen ble innført. Dersom en eventuell etterspørselsøkning ikke gir økt sysselsetting, vil effekten i stedet kunne bli en prisøkning i ROT-markedet.

Som tiltak mot svart arbeid og useriøsitet vil et hovedpoeng med ROT-fradraget være å bidra til registrering og formell sysselsetting av arbeidstakere som i dag jobber utelukkende i den uformelle økonomien. Disse er i dag uregistrert, eventuelt (urett-

⁹ Én utregning har som antakelse at fradraget har redusert svart arbeid i bransjen med 50 prosent, noe som er høyt sammenliknet med skatteverkets beregninger, jf. diskusjonen under. Den andre er basert på at 28 prosent av medlemsbedriftene oppgir at de har ansatt nye eller latt være å nedbemanne på grunn av fradraget, og antar at disse er representative for de totalt 83 000 bedriftene i bransjen.

¹⁰ Kilde: NAV *Arbeidsmarkedet nå - februar 2014*

messig) registrert som arbeidsledige eller mottakere av andre stønader. Å inkludere disse i det regulære arbeidsmarkedet kan gi vesentlige inntekter. Det vil også gi grupper som står svakt på arbeidsmarkedet, hvitt arbeid, med alt det innebærer i form av arbeidstakerrettigheter, pensjon osv. Det totale antallet uregistrerte arbeidere og effekten av et ROT-fradrag på dette er vanskelig å beregne. Fafos undersøkelse blant polske innvandrere i Oslo (Poloniaundersøkelsen) tyder likevel på at problemet er vesentlig: En fjerdedel av de polske bygningsarbeiderne arbeidet i 2010 uten skriftlig kontrakt og uten å betale skatt (Friberg & Eldring 2011:41).

Fordelingseffekter

Et sentralt spørsmål i debatten har vært hvilke fordelingseffekter et ROT-fradrag kan få. Det er grunn til å tro at skattytere med høye inntekter vil benytte fradraget i langt større grad enn de med lave inntekter. Blant dem som velger å benytte fradraget, vil det likevel ha større relativ betydning for husholdninger med lav inntekt. Tall fra Statistiska centralbyrån (SCB) viser fordelingen mellom inntektsgrupper i Sverige, framstilt i tabell 6.1.

Tabell 6.1 Skattereduksjon for ROT-arbeid i 2012 etter skattbar inntekt. Folkeregistrerte i Sverige over 20 år

Skattbar inntekt i SEK	Antall i befolkningen	Andel som benytter fradraget, i prosent	Gjennomsnittlig fradrag (kr) for personer med reduksjon
Alle over 20 år	7 602 797	12,6	14 319
0	646 577	0,7	10 749
1–49	510 599	1,9	7 912
50–99	934 371	4,9	8 290
100–149	891 904	8,9	9 298
150–199	748 570	11,0	10 828
200–249	760 996	11,6	12 559
250–299	837 118	13,7	13 515
300–349	709 333	16,9	14 440
350–399	508 650	20,3	15 296
400–449	326 433	23,7	16 406
450–499	199 765	25,9	16 756
500–599	234 622	29,6	17 747
600–699	114 914	33,2	18 548
700–799	62 547	36,4	19 523
800–899	37 096	39,2	20 007
900–999	23 228	41,4	20 461
1000–	56 074	46,7	22 908

Kilde: Statistiska Centralbyrån Skattereduksjon for ROT-arbete och hushållsarbete (RUT) 2012 efter beskattningsbar förvärsinkomst (Kun ROT-fradrag vises her.) Hentet fra www.scb.se/sv/_Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Hushallens-ekonomi/Inkomster-och-inkomstfordelning/Inkomster-och-skatter/Aktuell-pong/302201/Skatter/Riket/308596/

Som det framgår av tabell 6.1, brukes fradraget langt oftere av dem med høy inntekt, og det gjennomsnittlige fradraget stiger også med høyere inntekt. Videre benyttes fradraget oftere av menn enn av kvinner (SCB 2014). Det norske finansdepartementet (2012) legger i sin vurdering også vekt på at utleiery, leietakere og minstepensjonister som ikke betaler skatt, vil falle utenfor fradragsordningen.

Fellesforbundet har begrunnet sin skepsis til et eventuelt fradrag med det de mener er uheldige fordelingseffekter, og har i debatten antydnet en mulighet for å balansere slike effekter med en sosialt tilpasset økning av boligbeskatningen.

Effekt på etterspørsel og kjøp av svart arbeid

Hovedhensikten med å innføre et ROT-fradrag i Norge vil være å begrense svart arbeid ved å gjøre hvitt arbeid billigere. For forbrukerne vil skattefradrag for hvite tjenester føre til at prisforskjellen mellom svarte og hvite tjenester blir mindre. Effekten vil forhåpentligvis være at flere kjøper håndverkstjenester hvitt fordi det er mindre å spare på å gjøre det ulovlig.

Skattelovutvalget fastslår at omfanget i reduksjonen av svart arbeid er svært usikker, og legger til grunn at det vil være en vesentlig prisforskjell mellom svart og hvitt arbeid selv om en innfører et skattefradrag (NOU 2009: 4:195). For kjøperen vil skattebesparelsen ved å kjøpe hvitt stort sett være mindre enn prisøkningen som følger av at håndverkeren må betale full inntektsskatt, eventuelt også arbeidsgiveravgift, og at tjenesten er merverdiavgiftspliktig. I tillegg medfører fakturering på ordinær måte noe merarbeid og ekstrakostnader som i praksis kan ha stor betydning ved mindre enkeltoppdrag. Det svenske skatteverkets beregninger basert på spørreundersøkelser viser at de gjennomsnittlige hvite prisene for ROT-arbeid – også etter innføringen av skattefradraget – ligger vesentlig høyere enn de svarte prisene (Skatteverket 2011). ROT-fradrag vil altså ikke fjerne alle økonomiske incentiver for å kjøpe svart, men disse vil reduseres.

Det kan også tenkes at et fradrag kan ha en normativ effekt i form av redusert aksept for kjøp av svart arbeid. I Sverige ser man ifølge skatteverket (2011) endrede holdninger til svart arbeid etter at ROT-fradraget ble innført: I 2010 svarte 88 prosent at de ikke synes det er greit å kjøpe rengjøringsarbeid svart, og 90 prosent svarte at svart kjøp av ROT-arbeid ikke er akseptabelt. I 2007 var det 33 prosent som svarte at det ikke spiller noen rolle om arbeidet utføres svart eller hvitt, mens det i 2010 var 20 prosent som mente det samme (Skatteverket 2011).

Prisreduksjonen på hvite tjenester kan føre til at flere (lovlydige) kunder har råd til å kjøpe håndverkstjenester. Dette kan ha ulike samfunnsøkonomiske konsekvenser: På den ene siden vil en del forbrukere prioritere oppussing og vedlikehold på bekostning av annet konsum eller investeringer. På den andre siden kan flere ha råd til å kontakte profesjonelle for å utføre arbeid i hjemmet i stedet for å bruke tid og krefter på å gjøre det selv. Dette frigir tid som kan brukes på inntektsskapende arbeid. Men

selv om egeninnsats i hjemmet reduseres, er det trolig ikke alle som har lyst eller har muligheten til å jobbe mer, og empiriske studier tyder på at en stor del av kjøperne av ROT- og RUT-arbeid allerede jobber fulltid og dermed trolig ikke vil øke arbeids-tilbudet vesentlig (Stang 2013:42). Fradrag for oppussing vil forsterke incentivene til å investere i bolig. Finansdepartementet (2012) vektlegger at dette kan bidra til høyere boligpriser, og at fradrag for oppussing av bolig vil slå ulikt ut i Norge da gevinsten ved boligsalg i mange tilfeller er skattefri, i motsetning til i Sverige.

Det svenske skatteverket har undersøkt hvordan kjøperne av ROT-arbeid ville ha utført arbeidet dersom fradraget ble fjernet, noe som kan gi en indikasjon på hvilken effekt selve fradraget har på etterspørselen etter svart arbeid. Resultatene er gjengitt i tabell 6.2.

Tabell 6.2 Svenske kjøpere av ROT-arbeid. Hvordan kjøperens husholdning ville fått arbeidet utført dersom fradraget ikke eksisterte (flere svar mulig).

Ville kjøpt like mye hvitt som i dag	56 %
Ville gjort jobben selv	21 %
Ville kjøpt svart	6 %
Fått hjelp av venner og bekjente	9 %
Latt jobben vært ugjort	19 %

Kilde: Skatteverket (2011:76).

Som vi ser av tabell 6.2, sier over halvparten av dem som brukte ROT-fradraget, at de ville kjøpt like mye hvitt som i dag. Forutsatt at dette stemmer, går altså en vesentlig del av det utbetalte fradraget til kjøpere som uansett er lovlydige. Samtidig ville mer enn 40 prosent ikke kjøpt tjenesten dersom fradraget ikke eksisterte. Mange ville enten gjort jobben selv, eller latt den være ugjort. Dette tyder på at fradraget bidrar vesentlig til å øke etterspørselen etter ROT-arbeid, og i forlengelsen av dette også har en effekt på aktiviteten og sysselsettingen i bransjen. 6 prosent av kjøperne oppgir at de ville ha kjøpt svart. Det kan tolkes som et minimumsestimert på hvor mye den private etterspørselen etter svart arbeid påvirkes av fradraget. Hvis 6 prosent faktisk ville kjøpt svart, vil det si at antallet svarte jobber har sunket med 10 prosent og svarte arbeidstimer med 14 prosent på grunn av fradraget, ifølge det svenske skatteverket (2011:78). Beregningen er basert på sammenlikning med en undersøkelse om svart arbeid i Sverige fra 2005, som viste at det ble utført 430 000 renoveringsjobber, tilsvarende 18,7 millioner svarte arbeidstimer. Andelen som svarer at de ville kjøpt svart dersom ROT-fradraget ikke fantes, tilsvarer 44 000 jobber, eller 2,6 millioner arbeidstimer.

På bakgrunn av dette kan en altså anslå at ROT-fradraget har ført til en nedgang i etterspørselen etter svart arbeid på 14 prosent (i arbeidstimer), men det er flere faktorer som taler for at dette kan være for lavt. De 6 prosentene av kjøperne som oppgir at de ville betalt svart, kan antas å være et minimumsanslag. 9 prosent svarer at de ville

ha fått hjelp av venner og bekjente, og en del av dette kan også tenkes å ha karakter av svart arbeid. I tillegg kan det være innslag av at respondentene ønsker å framstå som mer lovlidige enn de er. Spørsmålet er hypotetisk, og hvor godt det fanger opp hva respondentene faktisk ville gjort, vet vi ikke.

Spørreundersøkelser og intervjuer i Sverige med aktører i bransjen (Riksdagens revisorer 2001; Företagarna 2011b) viser at disse opplever reduksjonen av svart arbeid som langt større. Ifølge en spørreundersøkelse utført av svenske arbeidsgiverorganisasjoner blant 2447 medlemsbedrifter gikk andelen som svarte at det var vanlig at kunden spurte om å få arbeidet utført uten kvittering, ned fra 45 prosent før ROT-fradraget ble innført, til bare 3 prosent i 2011 (Företagarna 2011b). Dersom dette reflekterer nedgangen i etterspørselen, tyder det på god virkning. I det minste har kundenes forventning om at bedrifter er villige til å jobbe svart, blitt vesentlig redusert.

I Skatteetatens spørreundersøkelse i 2011 ble 2000 nordmenn spurt om hvilket tiltak de mente ville være best for å redusere privatpersoners kjøp av svart arbeid. Tre prosent hadde mest tro på «lavere skatter/avgifter», og like mange trodde på «lavere pris på hvitt arbeid». Lavere skatt/avgift og lavere pris var de to tiltakene færrest trodde ville være best egnet (Opinion 2011:76).¹¹ Det ble ikke spurt spesifikt om ROT-fradrag. Oppslutningen kunne nok da vært høyere. I undersøkelsen utført av Norstat for finn.no i 2012 svarte 65 prosent av dem som har kjøpt svart arbeid, at rimeligere tjenester må til for at de skal vurdere å bruke hvite tjenester. 45 prosent svarer at myndighetene må innføre skattefradrag for kjøp av hvite tjenester i hjemmet (se figur 5.3).

Arbeidstakere og tilbud av svart arbeid

Lavere pris til forbrukeren som følge av ROT-fradraget kan øke etterspørselen etter hvite håndverkstjenester. Dette kan i sin tur føre til en noe høyere nettolønn for tjenester som utføres hvitt. En del av dem som i dag velger å jobbe svart, vil sannsynligvis redusere sitt svarte arbeid på grunn av denne lønnsendringen. En mindre prisforskjell kan også bety at de mest effektive hvite firmaene kan utkonkurrere de minst produktive svarte tilbyderne. Med en slik effekt vil fradraget være en stor fordel for de seriøse bedriftene i byggenæringen da det kan bety mindre konkurranse fra useriøse aktører kombinert med høyere etterspørsel.

De svenske bransjeorganisasjonene er i hovedsak svært positive til ROT-fradrag. 90 prosent¹² av medlemsbedriftene mener at tiltaket bidrar til å minske svart arbeid i byggebransjen, og 28 prosent mener at fradraget har ført til at de har ansatt nye eller

¹¹ Videre fulgte mer informasjon (7 prosent), flere holdningskampanjer (9 prosent), mer kontroll (10 prosent) og strengere reaksjoner for de som oppdages (14 prosent). Flest – 40 prosent – mente at det best egnede tiltaket er enklere regelverk / enklere å kjøpe hvitt. 3 prosent svarte «annet» og 11 prosent «ikke sikker».

¹² Det er antakelig dette tallet det refereres til når det i FrPs representantforslag (Dokument 8:95 S (2011–2012)) hevdes at «etter tre år med ROT-fradrag i Sverige har svart arbeid sunket med 90 prosent

sluppet å nedbemanne (Företagarna 2011b). Fagforeningen Byggnads har lenge vært positive til ROT-fradraget og lagt vekt på at det bidrar til et seriøst arbeidsliv. De har derimot blitt mer tvilende til ordningen blant annet på grunn av det de oppfatter som omfattende fusk med fradragene (som omtalt nedenfor).

For tilbydere som jobber litt svart og litt hvitt, kan ROT-fradraget vise seg å ha liten effekt fordi andelen svart arbeid kan skyves over på andre kjøpere enn dem som gir rett til fradrag. Et fradrag vil ikke gjelde i proffmarkedet, for arbeid i boliger som ikke eies av kjøperen, eller for arbeid ut over maksbeløpet for skattefradrag. Dersom selger kan tilpasse seg ved å skyve ønsket mengde svart arbeid over på disse kundene, er det ikke sikkert at fradraget vil ha stor effekt på tilbudet av svart arbeid.

Administrasjon og kontroll

Innføring av et nytt skattefradrag vil kreve administrative ressurser og komplisere skattesystemet, men vil samtidig gi nye muligheter for kontroll med privatmarkedet. Særlig et fradrag etter fakturamodellen (som i Sverige) vil føre til at myndighetene får mulighet til å kontrollere bedriftene som benytter ordningen, og gi dem en langt bedre oversikt over transaksjonene i privatmarkedet. Dette kan skape en preventiv effekt, også mot andre skatte- og avgiftsunndragelser. Det vil også kunne hjelpe de andre kontrollmyndighetene. I Sverige koster det 110 millioner kroner årlig å administrere og kontrollere ordningen (Skatteverket 2011:90).

Det svenske skatteverket innrømmer at «det forekommer ett visst fusk och missbruk av systemet» (2012:25), og de har i stikkkontroller oppdaget uregelmessigheter i 14 prosent av utbetalingene. Skatteverket mistenkte bevisst juks i saker tilsvarende 1,3 prosent av det totale utbetalte beløpet (Skatteverket 2011). I sum viser skatteverkets kontroller likevel at det ikke er større feilaktigheter for ROT-fradraget enn på andre områder, ifølge det svenske Finansdepartementet (2013).

Både den svenske modellen og representantforslagene i Norge baseres på å holde materialkostnader utenfor fradraget. Finansdepartementet (2012) mener at det i praksis vil være betydelige utfordringer knyttet til avgrensning mellom arbeid og materialer når leverandøren er den samme. Erfaringer fra Sverige støtter dette. Blant annet SVTs «Uppdrag Granskning» (se SVT 2013) har avdekket juks, blant annet ved at det oppgis for lave materialkostnader og for høye arbeidskostnader for å utløse større utbetaling. Det er også eksempler på varmpumpeinstallasjoner der prisen for utstyret er satt lavt, mens arbeidet med installasjonen er priset tilsvarende høyt, slik at kunden får større skattefradrag. En annen undersøkelse gjennomført av svenske journalister viste at 13 av 30 spurte håndverkere kunne tenke seg å skrive om materialkostnader til arbeidstimer, noe som tyder på at det eksisterer en kultur for dette (Avenäs og Hellström 2011).

i byggebransjen, ifølge en rapport fra Byggbranschen i Samverkan og Företagarna, datert oktober 2011». Dette er uriktig. Rapporten inneholder ikke beregninger av *hvor mye* svart arbeid har sunket.

Å unngå denne type misbruk er vanskelig på grunn av mengden saker som skal behandles. Skattemyndighetene har ikke mulighet til å sjekke alle, men har i Sverige intensivert kontrollene. Blant annet gjelder dette installasjoner av varmepumper. Det svenske skatteverket skal nå også gis bedre kontrollmuligheter gjennom endringer i ordningen (Finansdepartementet 2013). Det norske finansdepartementet (2012) går ut fra at det må legges opp til forholdsvis høy kontrollhyppighet for at en fradragsordning ikke skal misbrukes, og de regner med at et stort antall saker vil måtte behandles hvert år. Dette vil presumptivt kreve at skattemyndighetene får tilgang på til dels vesentlig større ressurser til kontroll av privatmarkedet enn det de har i dag.

Samlet effekt på svart arbeid

Mens tiltaket i Sverige var rettet mot å stimulere økonomien, øke sysselsettingen og begrense svart arbeid, er et ROT-fradrag i Norge ifølge regjeringen «et tiltak for å begrense bruken av svart arbeid i byggebransjen» (Prop. 1 LS Tillegg 1 (2013–2014):8.2). Tatt i betraktning den så langt ufullstendige kunnskapen om tiltakets virkninger og usikkerheten i anslagene som foreligger (selv om noe så grunnleggende som størrelsen på problemet en forsøker å løse, jf. kapittel 2) er vår vurdering at vi samlet sett vet for lite om virkningene av et eventuelt ROT-fradrag i Norge til å trekke presise konklusjoner om hvilken effekt tiltaket vil ha når det gjelder å begrense svart arbeid. Det vi kan si relativt sikkert, er at tiltaket vil ha en begrensende effekt på omfanget av svart arbeid og bidra til en holdningsendring. Dokumentasjonen fra Sverige viser at fradraget har hatt effekt, men samtidig er det liten tvil om at fradraget ikke fjerner problemet med svart arbeid fullstendig.

6.7 Andre mulige tiltak

For å bekjempe svart arbeid og annen useriøsitet i privatmarkedet er ikke ett eller noen få tiltak tilstrekkelig. Størst mulig effekt vil antakelig oppnås ved å ta i bruk et vidt spekter av virkemidler. En målrettet innsats mot svart arbeid og useriøsitet bør derfor inneholde «pakker» tilpasset atferden til aktørene i markedet. Samarbeid og koordinering vil være nødvendig for å iverksette tiltakene på best mulig måte. Utover tiltakene som er diskutert hittil med utgangspunkt i bedriftssurveyen, finnes det et betydelig antall større og mindre tiltak som kan tenkes innført eller forsterket for å bekjempe svart arbeid og useriøsitet. Dette innbefatter blant annet informasjons- og veiledningstiltak, herunder holdningsskapende arbeid, ulike kontrolltiltak og endringer i regelverk og rapporteringsrutiner. Det ligger utenfor rammene av dette kapittelet å kartlegge og vurdere alle potensielle tiltak. Det ligger derfor ingen konkret anbefaling i den følgende gjennomgangen. Vi velger likevel å rette oppmerksomhet mot et utvalg

mulige innsatsområder som vil kunne inngå i diskusjoner om tiltak overfor privatmarkedet i byggenæringen:

- *Ansvarliggjøring av kjøper* for selgers forpliktelser ovenfor myndighetene innebærer at kjøperen er medansvarlig for at handelen foregår hvitt. Fra 2012 ble det innført *medansvar for skatte- og avgiftsunndragelse* for private som kjøper tjenester fra en næringsdrivende for over 10 000 kroner i kontanter. En utvidelse av dette ansvaret vil være mulig. For eksempel kan det gjøres gjeldende også ved betaling via bank. Skattelovutvalget (NOU 2009: 4) vurderte om dette kunne kombineres med en *rapporteringsplikt for kjøp og/eller krav om å oppbevare kvittering* og undersøke at denne oppfyller visse krav. Omfattende undersøkelses- og oppbevaringsplikt for forbrukere ble derimot vurdert som uheldig. Økt håndhevelse av dagens regelverk vil dessuten i stor grad innebære en skjerpet ansvarliggjøring av kjøper.
- *Praktiske forenklinger ved kjøp av hvitt arbeid* kan bidra til at det blir lettere å følge lovverket, redusere den reelle kostnaden for forbrukerne og bidra til økt legitimitet for skattesystemet. Ifølge en spørreundersøkelse utført for skatteetaten (Opinion 2011a) er *enklere regelverk / at det blir enklere å kjøpe hvitt arbeid* det tiltaket som flest tror vil redusere kjøp av svart arbeid; 40 prosent av de spurte oppgir å ha tro på dette. Forenklinger i regelverk og rapporteringsrutiner kan være særlig egnet til å gjøre det mer attraktivt å få de mindre oppdragene utført hvitt da administrasjonskostnadene i dag kan utgjøre en betydelig del av prisen for de minste jobbene. *Formidlingsentraler for kjøp av hvite tjenester* som formidler oppdrag fra private kjøpere til små næringsdrivende, kan også forenkle tjenestekjøp og frita privatpersoner ansvar som arbeidsgiver ved kjøp fra private. Å *øke beløpsgrensen for skattefritt arbeid* i hjemmet, som i dag er 4000 kroner, vil kunne bidra til at regelverket oppleves mer rimelig og overtredelser som mer alvorlig. En økning vil derimot forsterke mulighetene til å oppnå betydelige skattefrie inntekter ved å ta arbeid for flere arbeidsgivere og dermed resultere i lavere skatteinntekter og konkurransefordeler ved å ha mange oppdragsgivere.
- *Holdningsskapende arbeid* kan styrkes og videreføres. Samarbeid mot svart økonomi, en allianse mellom KS, LO, NHO, Unio, YS og Skatteetaten, driver i dag holdningskampanjer og forebyggende arbeid. Sentrale prioriteringer i handlingsplanen for 2014–2016¹³ er aktiviteter rettet mot barn og ungdom, forbrukere, innkjøp i offentlig sektor og næringslivet, svart økonomi i bransjer og næringer og en kunnskapsbasert debatt om svart økonomi. Nettsiden handlehvitt.no er blant tiltakene som er rettet mot privatmarkedet. Ved en eventuell utvidelse av holdningsskapende arbeid mener vi at funnene i denne rapporten, blant annet fra fokusgruppene, tyder

¹³ www.samarbeidmotsvartokonomi.no/Portals/1/PDF/Handlingsplan_2014-2016.pdf

på at bevisstgjøring av kjøperne rundt arbeidsgiveransvar, arbeidsulykker og HMS kan ha effekt.

- Opprettelse av *offentlige registre i bygg og anleggsbransjen* etter modell fra ordningen i renholdsbransjen er et tiltak som vurderes av Arbeids- og sosialdepartementet¹⁴. I tillegg til å kunne hindre svart arbeid vil dette også kunne motvirke sosial dumping og brudd på HMS-regler. Ordningen som er innført i renholdsbransjen, innebærer at bedriftene må legge fram dokumentasjon og få forhåndsgodkjenning for å kunne drive lovlig¹⁵. En kan tenke seg tilsvarende krav overfor byggebransjen.
- *Strengere krav til forsikringer og dokumentasjon ved salg av bolig* kan bidra til å gjøre svart arbeid mindre attraktivt da det påfører kjøper av svart arbeid betydelig usikkerhet. Et eksempel er krav om *obligatorisk byggefeilforsikring*, som i dag ikke finnes i Norge. Tiltaket har blitt vurdert tidligere, og blant annet Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) viste i sitt høringssvar til NOU 2005: 12 til at et slikt krav kan være et viktig redskap mot bruk av svart arbeid i byggenæringen, eventuelt knyttet til innrapportering med angivelse av foretaksnummer og entreprisenum.¹⁶ En av våre informanter mener også at *kontantoppgjør fra forsikringsselskapene bør avskaffes* eller at forsikringsselskapene bør kreve dokumentasjon på det utførte arbeidet og eventuelt også stille krav til at det skal være utført av godkjent bedrift, slik at forsikringsselskapet har et regresskrav i fem år. *Nye krav til boligsalg rapporten* fra 2015 vil medføre strengere krav til dokumentasjon, blant annet til arbeid utført på bad og elektrisk anlegg. Svart og udokumentert arbeid vil da automatisk gi svakere tilstandsgrad i boligsalg rapporten og potensielt bety økonomisk tap for boligselgere som har benyttet svart arbeid.
- *Endrede krav til meldeplikt* kan bidra til å gi myndighetene bedre oversikt over privatmarkedet og lette kontroll- og tilsynsarbeid. En mulighet som trekkes fram av en informant, er å utvide området som er byggesøknadspliktig og forenkle ved at godkjente bedrifter kun må sende en melding. Kombinert med et enkelt elektronisk meldesystem vil terskelen for hva slags arbeid som skal meldes inn, kunne senkes betydelig. Melding og registrering vil lette tilsynsarbeid og gi et tydelig inntrykk av at arbeidet er underlagt kontroll.
- *Nye kompetansekrav* har blitt foreslått, blant annet av BNL. Innføring av krav til dokumentert kompetanse for bygningsarbeidere, slik en i dag har for elektrikere, vil kunne bidra til å øke faglighet og kompetanse i næringen og øke rekrutteringen

¹⁴ renholdsnytt.no/Nyheter/Siste-nytt/Februar-2014/Vurderer-offentlig-byggeregister

¹⁵ Se www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=232120 for mer informasjon om ordningen.

¹⁶ Se www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/nouet/2005/nou-2005-12/30/7.html?id=154765

av lærlinger. Krav om fagbrev vil også kunne gjøre det vanskeligere for useriøse aktører uten dokumentert kompetanse å konkurrere på pris ved å bruke ufaglærte, og dette kan på sikt tenkes å redusere omfanget av svart arbeid. Tiltaket vil kreve vesentlig arbeid med å få ufaglærte med realkompetanse til å ta fagbrev, godkjenne relevant utenlandsk utdanning og utdanne flere. Det kan også være problematisk innenfor EØS-avtalen.

- *Strengere krav til oppstart av bedrift og tiltak mot konkursryttere*, som mer utstrakt bruk av konkursskarantene og hyppigere etterforskning av konkurser, vil kunne begrense problemet med useriøse bedrifter og svarte konkurser i byggenæringen. Mer generelt vil *tiltak rettet mot arbeidslivskriminalitet* bidra til å begrense useriøsitet også i privatmarkedet. Her kan flere tiltak være aktuelle. Manifest analyse (Marsdal 2014) har blant annet foreslått å innføre vandelskrav i utsatte næringer, å gi politiet muligheten til å stenge virksomheter som begår lovbrudd, begrense adgangen til innleie av arbeidskraft, innføre revisjonsplikt for norskregistrerte utenlandske foretak (NUF) og gi fagforeninger utvidet søksmålsrett ved brudd på arbeidsmiljøloven.

6.8 Oppsummering

- I dag er få tiltak rettet mot svart arbeid og useriøsitet i privatmarkedet. Små prosjekter, private oppdragsgivere, høy andel utenlandske arbeidstakere, kontante oppgjør og skiftende arbeidssted er egenskaper ved privatmarkedet som gjør det særlig vanskelig å regulere. Verken politiet, skatteetaten eller Arbeidstilsynet har god oversikt. Oppdagelsesansynligheten og barrierene mot svart arbeid og annen useriøsitet er mindre enn i økonomien for øvrig.
- Vår survey viser at bedriftslederne i bransjen mener den viktigste årsaken til at det forekommer svart arbeid i byggenæringen er at risikoen ved å drive svart er liten. Bedriftslederne mener at få kontroller fra skattemyndighetene, unndragelsesmuligheter som er vanskelige å oppdage, og små konsekvenser av å bli tatt er viktige årsaker til at det forekommer svart arbeid.
- Bedriftslederne oppfatter stort sett ikke at svart arbeid er nødvendig, verken for å overleve i bransjen eller for å imøtekomme krav fra ansatte og kunder. Flertallet er uenige i at svart arbeid er nødvendig for å overleve i bransjen, at ansatte krever/ønsker å jobbe svart, og i at kunder krever å få svarte leveranser.

- Bedriftene ser ut til å ønske en tilnærming som inneholder både pisk og gulrot: Skattefradrag for kjøp av hvite tjenester (ROT-fradrag), hyppigere kontroller og tilsyn og strengere straffer er de tiltakene bedriftene har mest tro på at vil være effektive.
- Å gi de regionale verneombudene større mulighet til å drive tilsyn i privatmarkedet vurderes som noe mindre effektivt, men er likefullt et tiltak bedriftene har relativt stor tro på. Lavere pris, bedre kvalitet eller raskere levering i det hvite markedet har langt færre tro på at vil være effektive tiltak mot svart arbeid.
- Tilsyn og kontroll med bedrifter og kjøpere i privatmarkedet er avgjørende, men svært ressurskrevende. Det er et reelt dilemma for tilsynsmyndighetene at kontroller i privatmarkedet har høy kostnad og avdekker relativt lite alvorlige unndragelser og lovbrudd.
- Skatteetaten kontrollerer privatmarkedet i svært begrenset grad. Dette har sammenheng med juridiske og praktiske vanskeligheter med å kontrollere privatpersoner og private hjem og med at skatteetatens kontrollressurser i praksis har blitt bygget ned. Økt adgang til skjult observasjon er et mulig tiltak som kan gi en avskrekkende effekt utover dagens kontroller.
- Politiet prioriterer arbeidsmarkeds kriminalitet, men jobber lite mot privatmarkedet. Økt samarbeid med andre tilsynsmyndigheter og mer regelmessig etterforskning/oppfølging av anmeldelser av skatte- og arbeidsmarkeds kriminalitet i privatmarkedet framstår som ønskelig.
- Arbeidstilsynet har rettet mye oppmerksomhet mot byggenæringen, blant annet i forbindelse med innsatsen mot sosial dumping. Arbeidstilsynet utfører tilsyn også i privatmarkedet, men kontrollutfordringene er enorme. Tilsynets virkemidler og arbeidsmetodikk er mindre effektive overfor private oppdragsgivere enn for proffmarkedet.
- Etablert samarbeid mellom etatene – skatt, politi og arbeidstilsyn – eksisterer i dag kun på noen utvalgte saksfelt. Aksjoner der tilsynsmyndighetene kommer samtidig, kan være særlig effektivt overfor de mest useriøse. Generelt ser forbedret kommunikasjon og samordning av innsatsen ut til å være mulig.
- Halvparten av bedriftene mener at ROT-fradraget er det aller viktigste tiltaket for å motvirke svart arbeid. Vår gjennomgang basert på erfaringer fra Sverige viser at fradraget sannsynligvis vil bli mye benyttet, og at det vil ha en begrensende effekt på omfanget av svart arbeid. Et skattefradrag kan likevel neppe fjerne problemet. Samlet sett vurderer vi at det ut fra dokumentasjonen som er tilgjengelig, er vanskelig å gi en presis beskrivelse av effektene både samfunnsøkonomisk og på omfanget av svart arbeid.

- En helhetlig tilnærming basert på et vidt spekter av virkemidler er nødvendig for å motvirke svart arbeid og useriositet. I tillegg til virkemidlene nevnt i bedrifts-surveyen er andre mulige tiltak blant annet:
 - ansvarliggjøring av kjøper
 - praktiske forenklinger ved kjøp av hvitt arbeid
 - holdningsskapende arbeid
 - opprettelse av offentlige registre i bygg- og anleggsbransjen
 - strengere krav til forsikringer og dokumentasjon ved salg av bolig
 - kompetansekrav til håndverkere
 - strengere krav til oppstart av bedrift og tiltak mot konkursrytteri
 - nye tiltak mot arbeidsmarkeds kriminalitet

7 Privatmarkedet i byggenæringen: liv laga?

I denne rapporten har vi fra ulike perspektiver belyst privatmarkedet i byggenæringen – det vil si rehabilitering, oppussing og tilbygg av boliger og hytter, som utføres for private hushold. Vi har kartlagt hvordan bedriftene i markedet oppfatter situasjonen, vi har sett på arbeidstakernes vilkår, og vi har belyst hvordan kundene i dette markedet agerer. I tillegg har vi sammenfattet eksisterende kunnskap om svart arbeid og sett på tiltak som er rettet, eller kan rettes, mot privatmarkedet. I dette siste kapitlet vil vi kort sammenfatte hovedfunnene i de foregående kapitlene samt peke på de viktigste utfordringene framover.

7.1 Hovedfunn i rapporten

Svart arbeid – en del av det norske samfunnet

Det finnes ingen sikre estimater på størrelsen av den svarte økonomien i Norge. Anslagene varierer fra 1,1 prosent av BNP til hele 14 prosent av BNP, avhengig av definisjon og målemetode. I denne rapporten betegner vi arbeid som svart når det betales uten å få regning eller kvittering, når det ikke betales moms, eller når lønn ikke oppgis til skattemyndighetene. De involverte har liten interesse av å opplyse om virksomheten, og forskningen på svart arbeid er derfor preget av begrenset datatilfang og usikre anslag. Det hersker imidlertid liten tvil om at mange nordmenn er involvert i den svarte økonomien. I ulike spørreundersøkelser varierer andelen av befolkningen som innrømmer å ha kjøpt svart arbeid, fra en av ti til over en av fire. Nesten like mange vedgår å ha jobbet svart selv. Foreliggende forskning viser at arbeidstakerne i bygg og anlegg oftere enn andre oppgir å ha jobbet svart, og at det særlig er maler-, murer- og snekkerarbeid som etterspørres. Etter EU-utvidelsen i 2004 har mange østeuropeiske bygningsarbeidere funnet arbeid i Norge, ofte til lav lønn og med dårlige arbeidsvilkår. I den samme perioden har de fleste nordmenn fått bedre råd, og norske hushold bruker stadig mer penger på oppussing. Disse parallelle utviklingstrekkene har forsterket allerede eksisterende problemer med svart arbeid og useriøsitet både i byggenæringen generelt og i privatmarkedet spesielt. Selv om svart arbeid i private hjem langt fra er

noe nytt fenomen i det norske arbeidsmarkedet, tyder mye på at situasjonen er forverret de senere årene.

Privatmarkedet er fortsatt viktig for norske bedrifter

Hva betyr utviklingen i privatmarkedet for de seriøse bedriftene? Det er ingen tvil om at mange bransjeaktører frykter at markedet forvitrer på grunn av økende forekomst av lavlønnskonkurranse, useriøsitet og svart arbeid. Internasjonaliseringen av det norske arbeidsmarkedet bidrar også til skarpere konkurranse: I 2013 oppga 59 prosent av bedriftslederne at konkurrentene bruker billig utenlandsk arbeidskraft, mot 31 prosent i 2009. Men selv om mange rapporterer om store vansker, viser vår bedriftsundersøkelse at en høy andel av de organiserte bedriftene fortsatt har høy aktivitet i privatmarkedet. Bare 9 prosent av våre respondenter i Byggenæringens Landsforening og Norsk Teknologi har ingen slike oppdrag, mens en tredjedel av bedriftene har mer enn halve sin omsetning i privatmarkedet.¹⁷ Flertallet oppga at omsetningen i privatmarkedet har vært stabil de senere årene – men det er også en betydelig andel som meldte at de har tapt markedsandeler. Omsetningen i privatmarkedet som helhet er økende, og dette kan tyde på at de organiserte bedriftene i liten grad har tatt del i denne veksten. Det er store forskjeller mellom de ulike delbransjene, og situasjonen er spesielt vanskelig for maler- og byggtapetsererbedriftene. Blant dem oppga hele 40 prosent at omsetningen har sunket de siste fem årene, og 60 prosent rapporterte at det har blitt mer svart arbeid i privatmarkedet i deres bransje.

Internasjonalisert og uryddig arbeidsmarked

Siden EU-utvidelsen i 2004 har andelen utenlandske sysselsatte i byggenæringen økt betraktelig. Ved utgangen av 2013 var 19 prosent av de gyldige id-kortene i bygg og anlegg utstedt til østeuropeere, og totalt var hele 30 prosent av kortene utstedt til utenlandske borgere. Det finnes ikke statistisk grunnlag for å si noe generelt om hvor stor andel av norske og utenlandske bygningsarbeidere som jobber i henholdsvis privat- og proffmarkedet. Mange vil antakelig veksle mellom begge markeder, men både denne og tidligere undersøkelser sannsynliggjør at østeuropeere er overrepresentert i privatmarkedet. Spørreundersøkelsen blant arbeidstakerne i privatmarkedet gir ikke et statistisk representativt materiale, men samlet sett er likevel vår vurdering at en ikke ubetydelig andel av dem som jobber i dette markedet, har en arbeidssituasjon med klare irregulære trekk. En av ti oppga å ikke betale skatt, og nesten halvparten var usikre på

¹⁷ Spørreundersøkelsen gikk til bedriftsmedlemmene i de foreningene og forbundene i BNL og Norsk Teknologi som vi antok kunne ha aktivitet i privatmarkedet. Se kapittel 1, avsnitt 1.1 og fotnote 2 for detaljer.

om kunden betalte merverdiavgift. En betydelig andel av de utenlandske arbeidstakerne hadde en lønn som bryter med allmenngjøringsforskriften, og feltbesøkene med de regionale verneombudene dokumenterte omfattende brudd på HMS-regelverk. Et urovekkende høyt antall av deltakerne i undersøkelsen manglet gyldig id-kort – det gjaldt nær halvparten av de utenlandske arbeidstakerne og fire av ti blant de norske.

De regionale verneombudene er der

Det er store utfordringer knyttet til både å regulere og å kontrollere arbeid som foregår i privatmarkedet. Antallet byggeplasser er enormt, og hensyn til privatlivets fred gir begrensninger når det gjelder myndighetenes kontrollmuligheter. Uansett er det nærmest utenkelig at tilsynsmyndighetene skulle ha kapasitet til å følge opp alle små og store byggeprosjekter i regi av private hushold. De regionale verneombudene for bygg (RVO) oppsøker arbeidsplasser uten eget verneombud og gjør tilsyn både i privat- og proffmarkedet. Når RVO-ene gjør tilsyn i privatmarkedet, kjører de rundt i typiske bolig- og hytteområder og ser etter byggeaktivitet. De konsentrerer seg om arbeid som foregår ute, og selv om heller ikke de går inn i boliger og hytter, har de et aktivitetsnivå og en arbeidsmetodikk som gir en høyere tilstedeværelse i privatmarkedet enn andre tilsynsaktører. RVO-ene besitter dermed en kunnskap og oversikt som ofte danner grunnlag for tips til (og også samarbeid med), myndighetene, og da særlig Arbeidstilsynet. Deres omfattende reise- og tilsynsaktivitet også i grisgrendte strøk tilsier at de utgjør en viktig og komplementær ressurs, ikke minst i privatmarkedet. Den store bruken av utenlandsk arbeidskraft i bygg gjør imidlertid situasjonen svært krevende også for RVO-ene, ikke bare på grunn av mye uryddige forhold, men også fordi språkbarrierene vanskeliggjør HMS-arbeidet, både når det gjelder veiledning og tilsyn.

Ola og Kari Nordmann handler gjerne svart

I en landsrepresentativ undersøkelse fra 2012 framgikk det at om lag en tredjedel av befolkningen i Norge hadde kjøpt svart arbeid eller kunne tenke seg å gjøre det. Alle typer byggtjenester kjøpes, men det utvises større forsiktighet når det gjelder strøm og vann. Det ser ut til å være svært enkelt å finne leverandører av svarte tjenester, og framveksten av nettbaserte markedsplasser har forenklet dette ytterligere. Gjennom nettstedene får kjøperne mange (ofte svarte) tilbud å velge mellom, og også gode muligheter for å vurdere dem opp mot hverandre. Deltakerne i våre fokusgrupper for kjøpere av svart arbeid hadde få eller ingen moralske anfektelser, og de begrunnet valgene sine først og fremst med hensynet til pris. Videre opplever en del at tilgjengeligheten og kvaliteten på hvite tjenester er for dårlig. Negative erfaringer i det hvite markedet gjør at det ikke oppfattes som veldig mye mer risikabelt å kjøpe svarte tjenester. Det er heller ikke uvanlig å kombinere svart og hvitt for å redusere risikoen ved at deler

av oppdraget kjøpes med merverdiavgift og deler av det uten. Arbeidstakernes vilkår, sikkerhet og helse i forbindelse med utførelse av svarte tjenester hadde kundene i liten eller ingen grad reflektert over.

Få tiltak rettet mot privatmarkedet

I dag er få tiltak mot svart arbeid og useriøsitet rettet spesielt mot privatmarkedet. I løpet av 2006–2013 lanserte Stoltenberg-regjeringen tre handlingsplaner mot sosial dumping, men få eller ingen av tiltakene var særlig myntet på arbeidsmarkedet «i de tusen hjem», selv om mange i målgruppa for tiltakene jobber nettopp der. En del av tiltakene gjelder også i prinsippet for privatmarkedet. Men som denne rapportens ulike kapitler har vist, er hovedtendensen at generelle tiltak og virkemidler ikke har samme virkning i privatmarkedet. Små prosjekter, private oppdragsgivere, høy andel utenlandske arbeidstakere, kontante oppgjør og skiftende arbeidssted er egenskaper ved privatmarkedet som gjør det særlig vanskelig å regulere. Verken politiet, skatteetaten eller Arbeidstilsynet har god oversikt. Oppdagelsessannsynligheten og barrierene mot svart arbeid og annen useriøsitet er mindre enn i samfunnet for øvrig. I vår bedriftsundersøkelse oppga bedriftslederne at den viktigste grunnen til at det forekommer svart arbeid i byggenæringen, er at risikoen ved å drive svart er liten: Bedriftslederne mener at få kontroller fra skattemyndighetene, at det finnes unndragelsesmuligheter som er vanskelige å oppdage, og at konsekvensene av å bli tatt er små, er viktige årsaker til at det forekommer svart arbeid.

Nye tiltak?

Bedriftene ønsker tiltak mot svart arbeid både i form av pisk og gulrot: Skattefradrag for kjøp av hvite tjenester (ROT-fradrag), hyppigere kontroller og tilsyn og strengere straffer er de tiltakene bedriftene har mest tro på at vil være effektive. Også kundene i det svarte markedet har tro på at økonomiske incentiver (som ROT-fradrag) kan bidra til atferdsendringer. Kundene legger også vekt på at faktorer knyttet til kvalitet og tilgjengelighet på hvite tjenester kan ha betydning, mens dette tillegges mindre vekt av bedriftene selv. Få av kundene i det svarte markedet tror de vil la seg påvirke av holdningskampanjer eller økte straffer. Bedriftene mener også at det å gi de regionale verneombudene større mulighet til å drive tilsyn i privatmarkedet, kan ha effekt. Tilsyn og kontroll med bedrifter og kjøpere i privatmarkedet er svært ressurskrevende. Vår gjennomgang viser at tilsynsmyndighetene i dag bevisst prioriterer tilsyn med privatmarkedet lavere enn proffmarkedet, i hovedsak på grunn av de praktiske og juridiske hindringene knyttet til å drive effektiv kontroll i privatmarkedet. Dette gjelder både Arbeidstilsynet, politiet og skatteetaten. Etablert samarbeid mellom etatene eksisterer i dag kun på noen utvalgte saksfelt. En noe økt kontrollvirksomhet og effektivisert

samarbeid vil kunne være viktig for å øke den opplevde risikoen knyttet til svart arbeid, som i dag framstår som svært lav. Videre vil et skattefradrag for kjøp av hvite tjenester (ROT-fradrag) kunne bidra til å redusere omfanget av svart arbeid i privatmarkedet. Et slikt tiltak er innført i Sverige, der regjeringen mener at ordningen fungerer godt. Når det gjelder effekter av et eventuelt tilsvarende fradrag i Norge, er vår vurdering at det ut fra dokumentasjonen som er tilgjengelig per i dag, er vanskelig å si presist hvordan tiltaket vil virke, både samfunnsøkonomisk og på omfanget av svart arbeid. Erfaringene med ROT-fradraget i Sverige viser at fradraget sannsynligvis vil bli mye benyttet og at det vil ha en begrensende effekt på svart arbeid. Et skattefradrag kan likevel neppe fjerne problemet. En hovedkonklusjon når det gjelder tiltak, er at det er nødvendig med en helhetlig tilnærming basert på et vidt spekter av virkemidler for å motvirke svart arbeid og useriøsitet i privatmarkedet.

7.2 Problemer og muligheter

I dette siste avsnittet vil vi drøfte noen sentrale utfordringer og spørsmål når det gjelder privatmarkedet i byggenæringen. Noen av punktene er spissformulerte og vil forhåpentligvis være til inspirasjon i det videre arbeidet med å fremme en positiv utvikling i privatmarkedet i byggenæringen.

Det vanskelige markedet

Kunnskapen og forskningen om privatmarkedet (inkludert denne rapporten) er rikt krydret med passasjer om metodeproblemer, kunnskapshull, utilgjengelighet og usikre estimater. Det skyldes først og fremst at det faktisk er et høyst uoversiktlig og vanskelig avgrensbart marked. Kundene består i prinsippet av alle norske hushold, og selgerne og utførerne av tjenester spenner fra store organiserte bedrifter til enmannsforetak, fra både inn- og utland. Grenseflatene mellom proff- og privatmarkedet er ikke skarpe, og det er de heller ikke mellom det hvite og svarte markedet. En del av tjenestene i det svarte markedet utføres av håndverkere ved siden av ordinære jobber, og en del oppdrag utføres delvis hvitt og delvis svart av samme bedrift. Mange av arbeidstakerne i byggenæringen er sjelden eller aldri i kontakt med det svarte markedet, mens noen – og særlig utenlandske arbeidstakere – jobber fulltid med svart arbeid og kan neppe gjenfinnes i offentlige registre. Aktørene i det svarte markedet har liten interesse av å dele informasjon, og det er krevende både å forske på og etterforske deres aktiviteter. Ikke desto mindre er det viktig at det gjøres, og denne rapporten vil forhåpentligvis gi grunnlag for videre diskusjoner om tiltak så vel som framtidig forskning – selv om heller ikke vi kan presentere krystallklare konklusjoner.

Svart arbeid – er det så farlig, da?

Det er en viss tradisjon i Norge for at private kunder betaler håndverkere svart for små (og noen ganger store) oppdrag. Ofte er det snakk om nesten vennetjenester, eller nabohjelp mot en liten kompensasjon. Og noen ganger er det større prosjekter, men gjerne utført av håndverkere som også har en fot innenfor den hvite økonomien. Sett fra skattemyndighetenes side er det like fullt ulovlige skatteunndragelser. Folk flest synes imidlertid ofte ikke at dette er veldig dramatisk. En av våre informanter som hadde kjøpt svart arbeid (sitert i kapittel 5), sa at det «ville vært større etisk dilemma for meg hvis jeg var med på å undergrave en bransje». Spørsmålet er om det ikke er nettopp det han gjør. Mange av bedriftene vi har vært i kontakt med, og deres organisasjoner, gir sterkt uttrykk for at vi nå er vitne til en ny omdreining i utviklingen. Det handler ikke bare om at noen utfører litt ekstra kveldsarbeid, men om at i noen delbransjer er grunnlaget for seriøs drift i det hvite markedet i ferd med å forvitre. Tilgangen på utenlandsk arbeidskraft, som ofte er villig til å jobbe for lavere lønn og på dårligere vilkår enn det som er vanlig i Norge, og som i mange tilfeller er totalt ukjent med norsk regelverk, ser ut til å ha gitt ny driv til den svarte økonomien. Spørsmålet er om ikke grunnen har vært godt beredt gjennom eksisterende frynsete praksiser blant kunder og tjenestetilbydere, ikke minst i privatmarkedet. Noen hevder at det har skjedd en profesjonalisering av det svarte markedet, i negativ forstand. Det er heller ikke nødvendigvis klare grenser mellom «svarte småjobber» og organisert arbeidsmarkeds kriminalitet. Til en viss grad er det antakelig overlapp både mellom utførere og mellommenn i ulike segmenter av det svarte markedet. En del av disse beveger seg også i gråsonene ved å gjøre hele eller deler av enkelte oppdrag hvitt og andre deler svart. Den organiserte delen av byggenæringen og myndighetene er ikke i tvil; svart arbeid er farlig og er med på å undergrave fag og bransjer. Spørsmålet er hvordan de skal klare å synliggjøre disse sammenhengene for folk flest.

Det neglisjerte privatmarkedet

«Hvitt er ingen garanti for kvalitet», sa en av deltakerne i fokusgruppene blant kjøpere av svart arbeid. Mange fortalte om negative erfaringer i det hvite markedet, som brutte avtaler, dårlig utført arbeid og ikke minst høye priser. Videre ga flere uttrykk for at det er vanskelig å finne hvite leverandører, og at svarte tjenester er lettere tilgjengelig. «Jeg tror norske håndverkere har et problem, de priser seg ut av markedet, de er sinnssykt arrogante, og de gidder ikke ta telefonen», sa en av informantene. Mange vil kjenne seg igjen i disse beskrivelsene. Relasjonene mellom tilbydere og kjøpere i privatmarkedet er preget av usikkerhet og lav lojalitet, og dette går begge veier. Vi har sett at privatmarkedet fortsatt utgjør en vesentlig del av omsetningen for mange norske byggbedrifter. Samtidig vil antakelig mange virksomheter foretrekke å ta oppdrag i proffmarkedet. Privatkundene er uprofesjonelle innkjøpere, og i en del tilfeller også usikre betalere, og

oppdragene er gjerne små. Det betyr at når det er høy etterspørsel i proffmarkedet, er det logisk for den enkelte bedrift å prioritere bedriftskundene. Problemet er at konjunktorene i disse markedene til en viss grad er parallelle, og manglende tilgjengelighet på tjenester i det hvite privatmarkedet motiverer privatkundene til å kjøpe svart. Når mange i tillegg har dårlige erfaringer i det hvite markedet, oppleves det ikke som en stor økning av risiko å bruke svart arbeid. I rapporten har det framkommet at ulike nettbaserte markedsplasser brukes mye av kundene, og at det her florerer av tilbud om tjenester som i realiteten er svarte. Dette gjør at bedriftene i det hvite markedet opplever disse nettstedene som mindre relevante kanaler for dem. Men gitt at forbrukerne i stadig økende grad bruker Internett for å finne leverandører, taler alt for at den seriøse delen av bransjen bør styrke sin tilstedeværelse også på disse markedsplassene. Lavere pris er utvilsomt et viktig incentiv for forbrukerne til å velge svart. Spørsmålet er hva som kan motivere dem til å kjøpe hvitt. Viktige stikkord er trygghet, tilgjengelighet, kommunikasjon og kvalitet. Mye tyder på at den seriøse delen av byggebransjen her har et betydelig forbedringspotensial.

HMS for folk flest

Byggeplassene i privatmarkedet er gjerne små og etableres for kortvarige perioder. De vanlige kravene til helse, miljø og sikkerhet (HMS) gjelder like fullt, men gjennom rapportens ulike kapitler har vi sett at dette er et kritisk område. De regionale verneombudene rapporterer om omfattende brudd på sikring og mangel på HMS-planer på byggeplassene. Undersøkelsen blant arbeidstakerne viser urovekkende mangler når det gjelder HMS. Bedriftene melder at kundene i liten grad er interessert i å betale for HMS-tiltak. Konsekvensen kan være at bedrifter som følger regelverket, taper i konkurransen. I det svarte markedet er det all grunn til å være spesielt bekymret. Informasjonen fra våre fokusgrupper tyder på at kundene i dette markedet er ignorante når det gjelder HMS. Samtidig observerte vi en viss bekymring når dette temaet kom opp, kombinert med stor usikkerhet om hva de eventuelt kunne være ansvarlige for, og for hva som kan regnes som risikabelt arbeid. «Det man ikke tenker på, er hva som skjer hvis dem faller ned», sa en av kjøperne av svart arbeid. Da er spørsmålet hvordan man kan få dem til å tenke på det. Fokusgruppene viste at kundene i det svarte markedet har et bevisst forhold til at de bedriver skatteunndragelser. Det er ikke mangel på informasjon om at dette er ulovlig, som er problemet, og de gir uttrykk for at de har liten tro på at holdningskampanjer eller moralske pekefinger vil hjelpe. Når det gjelder HMS, er kunnskapshullene store, samtidig som dette er et felt som vekker en viss bekymring blant kundene, i første rekke knyttet til mulig erstatningsansvar på egne vegne, men også uro for mulige skader hos arbeidstakere i deres egne hjem. Her tror vi det kan være mulig at mer informasjon om HMS-risikoer, ansvar og løsninger direkte rettet mot kundene kan gi positive effekter. Dette kan gjøres gjennom eksisterende informasjonskanaler

(som for eksempel Arbeidstilsynets nettsider), sosiale medier og annet. En idé kunne også være å utarbeide brosjyremateriell rettet mot private oppdragsgivere, som kunne formidles direkte av regionale verneombud og tilsynsmyndigheter som er ute i felten.

Over lave terskler

Privatmarkedet er preget av «lave terskler» i mer enn en forstand. En tømmermester påpekte at for nye småbedrifter har privatmarkedet tidligere vært helt essensielt: «De minste kontraktene – sette inn en dør, lage en terrasse – er borte. Det er trist, for det er gjerne sånn bedriftene skapes, at de vokser derfra. Når det markedet ikke er der lenger, blir det vanskelig å starte nye firmaer.» Sagt på en annen måte innebærer dette at en forvitring av privatmarkedet kan bremse knoppskytingen i bransjen og framveksten av nye foretak. En annen side av «lavterskelproblematikken» knytter seg til arbeidstakerne. Vi har sett at privatmarkedet har rekruttert mye utenlandsk arbeidskraft. En viktig årsak er antakelig at det er lavere terskler for nyankomne arbeidsinnvandrere i dette arbeidsmarkedet. Det er i seg selv positivt, og det har utvilsomt gjort det enklere for kundene å få utført oppdrag. Problemet er selvsagt dersom dette i stor grad dreier seg om svart arbeid. Det har store konsekvenser for arbeidstakerne, for samfunnet og for næringen selv. I teorien burde vi ha en god situasjon for byggenæringen med økt etterspørsel i husholdene og god tilgang på arbeidskraft. Paradoksalt nok oppleves dagens situasjon som uhyre problematisk, først og fremst på grunn av svart arbeid. En bedriftsleder sa det slik: «Terskelen hos folk flest, for å si det litt stygt, for å bestille og bruke svart arbeid er jo utrolig lav.» Forekomsten av svart arbeid og useriøse aktører på både kunde- og leverandørsiden overskygger ofte det faktum at privatmarkedet også er et viktig arbeids- og bedriftsmarked. Vi har sett at den hvite delen av privatmarkedet langt fra er helt dødt, men det er ingen tvil om at det er sterkt behov for endringer og tiltak for å snu utviklingen. Dette vil kreve stor innsats og skjerping av holdninger, standarder og strategier på flere hold: fra myndighetene, fra folk flest – og ikke minst fra byggenæringen selv.

Litteratur

- Allingham, M. G. & Sandmo, A. (1972). Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics*, 1, 323–338.
- Alsos, K. & Eldring, L. (2014 under utgivelse). *Solidaransvar for lønn*. Fafo-rapport 2014:15.
- Andersen, R. K. & Jordfald, B. (2010). *Arbeidstakere i byggenæringen. Hvem er de, hvor kommer de fra og hvor går de?* Fafo-rapport 2010:25.
- Andersen, R. K., Bråten, M., Eldring, L., Friberg, J. H., Ødegård, A. M. (2009). *Norske bedrifers bruk av østeuropeisk arbeidskraft*. Fafo-rapport 2009:46.
- Arbeidstilsynet (2012). *Arbeidsskader blant utenlandske arbeidstakere*. Kompass Tema nr. 2 2012.
- Arbeidstilsynet (2013). *Tilstandsanalyse i bygg og anlegg*. Kunnskapsunderlag for Arbeidstilsynets satsing i 2014–2015. Kompass Tema nr. 4 2013.
- Arntsen, S. F., Berset, A. & Reiersen, T. (2011). *Opplevd oppdagelsesrisiko*. Rapport fra analyseteamet i Skatteetaten.
Hentet fra www.skatteetaten.no/upload/PDFer/Oppdagelsesrisiko.pdf
- Avenäs, K. & Hellström, E. (2011). *Rot-avdragsfusket*. Eksamensarbeid journalistikk, Göteborgs Universitet, Institutionen för journalistik, medier och kommunikation.
- Barth, E. & Ognedal, T. (2004). *Markeder med svart arbeid*. Rapport 9/2004. Frischsenteret.
- BNL (Byggenæringens Landsforening) (2013a). *Byggenæringens fremtidsbarometer*. BNL-Rapport 2/2013.
- BNL (Byggenæringens Landsforening) (2013b). *Økonomiske analyser fra byggenæringen*. BNL-Rapport 1/2013.
- Bråten, M., Ødegård, A. M. & Andersen, R. K. (2012). *Samarbeid og HMS-utfordringer i bygg- og anleggsnæringen*. Fafo-rapport 2012:52.

- Buehn, A. & Schneider, F. (2012). *Shadow Economies in Highly Developed OECD Countries: What Are the Driving Forces?* IZA Discussion Papers 6891. Institute for the Study of Labor (IZA). Hentet fra ftp.iza.org/dp6891.pdf
- Dokument 8: 140 S (2010-2011). Representantforslag fra stortingsrepresentantene Robert Eriksson, Laila Marie Reiertsen, Vigdis Giltun, Per Sandberg, Harald T. Nesvik og Christian Tybring-Gjedde om skattefradrag for håndverkstjenester og serviceoppdrag utført i egen bolig for å bekjempe svart arbeid og å tilrettelegge for økt sysselsetting. Til Stortinget, 27.04.2011.
- Dokument 8:95 S (2011-2012). Representantforslag fra stortingsrepresentantene Robert Eriksson, Laila Marie Reiertsen, Vigdis Giltun, Per Sandberg, Harald T. Nesvik og Ketil Solvik-Olsen om å innføre skattefradrag for håndverkstjenester og serviceoppdrag utført i egen bolig og fritidsbolig. Til Stortinget, 29.03.2012.
- Dokument 8:127 S (2012–2013). Representantforslag fra stortingsrepresentantene Robert Eriksson, Laila Marie Reiertsen, Vigdis Giltun, Per Sandberg, Harald T. Nesvik og Ketil Solvik-Olsen om å innføre ROS- og ROT-skattefradrag for håndverkstjenester og serviceoppdrag utført i egen bolig og fritidsbolig som tiltak mot svart arbeid og sosial dumping. Til Stortinget, 30.04.2013.
- Dølvik, J. E., Eldring, L. & Ødegård, A. M. (2005). *Lavlønnskurransse og sosial dumping. Utfordringer for det seriøse arbeidslivet*. Fafo-rapport 485.
- Dølvik, J. E., Eldring, L., Friberg, J. H., Kvinge, T., Aslesen, S. & Ødegård, A. M. (2006). *Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeidskraftsstrategier etter EU-utvidelsen*. Fafo-rapport 548.
- Eide, E. (2000). *Oversikt over litteratur om svart arbeid og skatteunndragelser*. Rapport 6/2000. Oslo: Frischsenteret.
- Eide, E. (2003). *En enkel dynamisk modell for skatteunndragelse med normer og rasjonell adferd*. Rapport 1/2003. Frischsenteret.
- Eldring, L., Ødegård, A. M., Andersen, R. K., Bråten, M., Nergaard, K. & Alsos, K. (2011). *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*. Fafo-rapport 2011:09.
- EU-kommisjonen (1998). *Meddelelse fra kommisjonen om sort arbejde*. COM(98)-219. Brussel.

- Finansdepartementet (2012). *Dokument 8:95 S (2011-2012) Representantforslag om skattefradrag for håndverkstjenester og serviceoppdrag utført i egen bolig for å bekjempe svart arbeid, grov utnyttelse av arbeidskraft ("sosial dumping") og tilrettelegge for økt sysselsetting.*
Hentet fra www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/andre/brev/brev_stortinget/2012/skattefradrag-for-handverkstjenester-og-.html?id=680417
- Finansdepartementet (2013). *Förbättringar av husavdragets fakturamodell.*
Promemoria 19. desember.
Hentet fra www.government.se/sb/d/16888/a/231079
- Friberg, J. H. & Eldring, L. (2011). *Polonia i Oslo 2010. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden.* Fafo-rapport 2011:27.
- Företagarna (2010). *Två år med ROT och RUT.*
Hentet fra www.foretagarna.se/PageFiles/12973/Tv%C3%A5%20%C3%A5r%20med%20ROT%20och%20RUTuppdaterad.pdf
- Företagarna (2011a). *RUT och ROT 2010 Succén fortsätter.* Rapport fra Företagarna januar.
Hentet fra www.foretagarna.se/PageFiles/12884/RUT%20och%20ROT%20jan%202011.pdf
- Företagarna (2011b). *ROT-avdraget skapar fler vita jobb. En studie kring inställningen till ROT-avdraget hos 2 447 företag inom byggbranschen.* Rapport fra Byggbranschen i Samverkan og Företagarna.
Hentet fra www.foretagarna.se/PageFiles/12739/ROT-avdraget-skapar-fler-vita-jobb.pdf
- Gimming, K., Halvorsen, T., Skoglund, T. & Sørensen, K. Ø. (2011). Reviderte nasjonalregnskapstall 1970-2010. *Økonomiske analyser*, 30. årgang 6/2011.
- Heber, A. (2009). Networks of organised black market labour in the building trade. *Trends in Organized Crime*, 12(2), 122–145.
- Hvidtfeldt, C., Jensen, B. & Larsen, C. (2010). *Danskerne og det sorte arbejde*
Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Isachsen, A. J. & Strøm, S. (1980). The Hidden Economy: The Labor Market and Tax Evasion. *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 82, 304–311.
- Isachsen, A. J. & Strøm, S. (1985). The Size and Growth of the Hidden Economy in Norway. *Review of Income and Wealth*, 31(1), 21–38.

- Isachsen, A. J. & Strøm, S. (2006). The hidden economy in Norway with special emphasis on the hidden labour market. I E. L. Feige (red.), *The underground economy. Tax evasion and information distortion*. Cambridge University Press.
- Jacobsson, A. (2013). *RUT-Avdraget*. Grønt Lys.
Hentet fra www.nhoservice.no/getfile.php/Filer/Dokumenterhelse%20og%20ern%C3%A6ring/Effekter_av_RUT.pdf
- Johansen, A. S. & Stueland, E. (red.) (2011). *Arbeidsmiljøloven. Kommentarer og praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kili, T., Thorstensen, A. & Aastvedt, A. (2008). *Svart økonomi i bygge- og anleggsbransjen. Med særlig vekt på Grenland*. TF-rapport nr. 242. Telemarksforskning.
- Kleven, H. J., Knudsen, M. B., Kreiner, C. T., Pedersen, S. & Saez, E. (2011). Unwilling or Unable to Cheat? Evidence from a Tax Audit Experiment in Denmark. *Econometrica*, Vol. 79, 651–692.
- Klovland, J. T. (1984). Tax Evasion and the Demand for Currency in Norway and Sweden. Is There a Hidden Relationship? *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 86, No. 4 (Dec., 1984), 423–439.
- Kvello, B. (2012). Arbeidstilsynet spør: Er det noe poeng å anmelde arbeidsmiljøkriminalitet? *Miljøkrim* nr. 2 2012.
- Lackó, M. (1996). *Hidden Economy in East-European Countries in International Comparison*. Working Paper. International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA). Laxenburg.
- Lackó, M. (1999). *Do Power Consumption Data Tell the Story? (Electricity Intensity and the Hidden Economy in Post-Socialist Countries)*. Working Papers No. 1999/2. Budapest University of Economics.
- Marsdal, M. (2014). *Før demningen brister. Tiltakspakke mot arbeidslivskriminalitet*. Manifest senter for samfunnsanalyse, rapport nr. 1/2014
- Nergaard, K. & Stokke, T. Aa. (2010). *Organisasjonsgrader og tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv 2008*. Fafo-notat 2010:07.
- NOU 2009: 4. *Tiltak mot skatteunndragelser*. Utredning fra Skatteunndragelsesutvalget. Avgitt til Finansdepartementet 24. februar 2009.
- NOU 2011: 7. *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 6. mai 2009. Avgitt til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 10. mai 2011.

- NSD (Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste) (2006). *Hver fjerdenordmann kjøper svart*. NSD-nytt Nr. 1/2006.
- OECD (2002). *Measuring the Non-Observed Economy – A Handbook*. Paris: OECD.
- Ognedal, T., Jørgensen, Ø. & Strøm, S. (2004). *Arbeidstilbudet når svart arbeid er en mulighet*. Rapport 2/2004. Oslo: Frischsenteret.
- Ognedal, T., m. fl. (2002). *Svart arbeid fra 1980 til 2001*. Rapport 3/2002. Oslo: Frischsenteret.
- Opinion (2011a). *Undersøkelse om svart arbeid. En befolkningsundersøkelse gjennomført for Skattedirektoratet i samarbeid med Samarbeidsforum mot svart økonomi*. Januar/februar 2011.
Hentet fra www.samarbeidmotsvartokonomi.no/Portals/1/PDF/Rapport%20svart%20arbeid%201%20webutgave.pdf
- Opinion (2011b). *Undersøkelse om svart arbeid. En befolkningsundersøkelse gjennomført for Skattedirektoratet i samarbeid med Samarbeidsforum mot svart økonomi*. Oktober 2011.
Hentet fra www.samarbeidmotsvartokonomi.no/Portals/1/PDF/rapport_svart_arbeid_omnibus_okt.pdf
- Opinion (2011c). *Undersøkelse om svart arbeid og den økonomiske situasjonen i Hellas og Italia. En befolkningsundersøkelse gjennomført for Skattedirektoratet i samarbeid med Samarbeidsforum mot svart økonomi*. November 2011. Hentet fra www.samarbeidmotsvartokonomi.no/Portals/1/PDF/rapport%20svart%20arbeid_omnibus_nov11_2.pdf
- Pedersen, S. (2003). *The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia*. Copenhagen: The Rockwool Foundation Research Unit.
- Renoy, P., Ivarsson, S., van der Wusten-Gritsai, O. & Meijer, R. (2004). *Undeclared work in an enlarged union. An analysis of undeclared work An In-depth study of Specific Items*. Brussel: Directorate General for Employment and Social Affaires.
- Riksadvokaten (2012). *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2012 – Politiet og statsadvokatene*. Rundskriv fra Riksadvokaten, Ra 2012-00509 690.
- Riksadvokaten (2013). *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2013 – Politiet og statsadvokatene*. Rundskriv fra Riksadvokaten, Ra 2013-00356 690.

- Riksdagens revisorer (2001). *Riksdagens revisorers förslag angående ROT-avdragets effekter*. Förslag till riksdagen 2001/02:RR18.
- Rui, G., Bergh, V. M. & Skogstad, H. P. (2006). *Privates kjøp av svart arbeid. En befolkningsundersøkelse gjennomført for Skattedirektoratet i samarbeid med Samarbeidsforum mot svart økonomi*.
Hentet fra www.samarbeidmotsvartokonomi.no/Portals/1/PDF/Rapport%20Opinion%20Skattedirektoratet-Endelig%20HPS2.pdf
- SCB (Statistiska centralbyrån) (2011). *Tax reduction for Renovations, Conversions and Extensions (ROT) and Houseworks (RUT) by income 2011*.
Hentet fra www.scb.se/Pages/TableAndChart____308597.aspx
- SCB (Statistiska centralbyrån) (2014). *Skattereduktion för ROT-arbete och hushållsarbete (RUT) 2012 efter beskattningsbar förvärvsinkomst*.
Hentet fra www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Hushallens-ekonomi/Inkomster-och-inkomstfordelning/Inkomster-och-skatter/Aktuell-pong/302201/Skatter/Riket/308596/
- Schneider, F. (1998). *Further Empirical Results of the Size of the Shadow Economy of 17 OECD-Countries over Time*. Discussion Paper, Department of Economics, Linz, Austria: University of Linz.
- Schneider, F. (2012). *The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?* IZA Discussion Paper No. 6423 Hentet fra ftp.iza.org/dp6423.pdf
- Schneider, F. (2013a). *The Shadow Economy in Europe 2013*. Visa og AT Kearney. Hentet fra www.visaeurope.com/en/newsroom/news/articles/2013/shadow_economy_report.aspx
- Schneider, F. (2013b). *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2013: A Further Decline*. CESifo Working Paper Series No. 4448.
- Schneider, F. & Enste, D. H. (2002). *The Shadow Economy – An international Survey*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Seip, Å. A., Andersen, R. K., Nergaard, K. & Nicolaisen, H. (2013). *Arbeidstid og fleksibilitet. Omfang og praksis ved inngåelse av lokale arbeidstidsavtaler*. Fafo-rapport 2013:46.

- Sentio (2005). *Svart økonomi 2005. Rapport fra en undersøkelse gjennomført for Skattedirektoratet mars 2005 av Sentio AS.*
Hentet fra www.samarbeidmotsvartokonomi.no/Portals/1/PDF/Svart%20okonomi%202005.pdf
- Skatteetaten (2011). *Næringslivets holdninger til etterlevelse og Skatteetatens virkemiddelbruk.*
Hentet fra www.samarbeidmotsvartokonomi.no/Portals/1/PDF/011112_Opplevd_%20071012.pdf
- Skatteverket (2008). *Tax Gap Map for Sweden. How was it created and how can it be used?* Report 2008:1B. Swedish National Tax Agency.
- Skatteverket (2011). *Om RUT och ROT och VITT och SVART.* Rapport nr. 2011:1.
Hentet fra www.skatteverket.se/download/18.71004e4c133e23bf6db8000109148/1348040782292/rapport201101.pdf
- Skatteverket (2012). *Uppföljning och utvärdering av fakturamodellen for skatte-reduktion för husarbete.* Rapport. Dnr 131 561711-11/113.
- Skatteverket (2014). Rutavdragen fortsätter att öka, men rotavdragen minskar. Pressmedling 3. januar.
Hentet fra: <https://www.skatteverket.se/omoss/press/pressmeddelanden/riks/2014/2014/rutavdragenfortsatterattokamenrotavdragenminskar.5.5c88598914352927a424f.html>
- Sour, D. L. (2001). *An Analysis of Tax Compliance for the Mexican Case: Experimental Evidence.* Ph.D. Dissertation, The University of Chicago Irving B. Harris School of Public Policy.
- Stang, A. S. (2013). *Inntekts- og substitusjonseffekter av skattefradrag på arbeid i hjemmet.* Masteroppgave, økonomisk institutt. Universitetet i Oslo.
- Statistisk sentralbyrå (1998). Aktuelle samfunnsspørsmål, Omnibus nr. 2 1998.
- Statistisk sentralbyrå (2002). Aktuelle samfunnsspørsmål, Omnibus nr. 1 2002.
- SVT.se (2013). Nytt rot-fusk tvingar arbeidskostnaderna i höjden. 30. april.
Hentet fra www.svt.se/ug/dyrast-vinner-med-nya-rot-fusket
- Sørensen, E. Ø. (2010, 22 juli). Dagbladet og størrelsen på den svarte økonomien.
Hentet fra statsokonomien.blogspot.no/2010/07/dagbladet-og-strrelsen-pa-den-svarte.html

- Taylor, N. (2001). *Understanding Taxpayer Attitudes Through Understanding Taxpayer Identities*. Centre for Tax System Integrity. The Australian National University. Working paper no 14.
Hentet fra ctsi.anu.edu.au/WP14.pdf
- TNS Gallup (2009). *Kjøp av svart arbeid i privatmarkedet. En befolkningsundersøkelse gjennomført for Skattedirektoratet i samarbeid med Samarbeidsforum mot svart økonomi*.
Hentet fra www.samarbeidmotsvartokonomi.no/Portals/1/PPT/Rapport%20Svart%20arbeid%20III.ppt
- Tufte, P. A. (1994). *Svart arbeid. Forbrukeratferd og -erfaringer i det svarte markedet*. SIFO-rapport nr. 12. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning.
- Webley, P. (2002). Tax Compliance. Chapter from *Economic Crime* presented at Linköping International Conference on Economic Crime 2002.
- Ødegård, A. M. (2007). Våre nye byggemenn. I: *Integreringskart 2007 Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus*. IMDi-rapport 9-2007.
- Ødegård, A. M., Aslesen, S., Bråten, M. & Eldring, L. (2007). *Fra øst uten sikring? EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser på norske bygge- og anleggsplasser*. Fafo-rapport 2007:03.
- Økokrim (2013). Trusselvurdering Økonomisk Kriminalitet og Miljøkriminalitet 2013-2014.
Hentet fra [www.okokrim.no/www/okokrim/resource.nsf/files/www93sfde-trusselvurdering_2013-20141/\\$FILE/trusselvurdering_2013-20141.pdf](http://www.okokrim.no/www/okokrim/resource.nsf/files/www93sfde-trusselvurdering_2013-20141/$FILE/trusselvurdering_2013-20141.pdf)

Privatmarkedet i byggenæringen

Hovedtemaet i denne rapporten er svart arbeid, HMS-utfordringer og arbeidsvilkår i privatmarkedet i byggenæringen. For samfunnet – og byggenæringen – er det knapt mulig å peke på noen fordeler med useriøs virksomhet. Det gir store inntektstap for fellesskapet, svekker næringens omdømme og har svært uheldige konsekvenser for arbeidstakerne. På tross av diskusjonen om problemene i privatmarkedet, og at de sannsynligvis har økt de senere årene, har det vært få tiltak eller virkemidler rettet mot denne sektoren. Formålet med rapporten er å gi et forskningsbasert utgangspunkt for utviklingen av tiltak i denne delen av arbeidsmarkedet.



Fafo

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

Fafo-rapport 2014:14
ISBN 978-82-324-0103-1
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20361