

Line Eldring, Anne Mette Ødegård, Rolf K. Andersen,
Mona Bråten, Kristine Nergaard og Kristin Alsos

Evaluering av tiltak mot sosial dumping

Line Eldring, Anne Mette Ødegård, Rolf K. Andersen,
Mona Bråten, Kristine Nergaard og Kristin Alsos

Evaluering av tiltak mot sosial dumping

© Fafo 2011

ISBN 978-82-7422-796-5 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-797-2 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
1.1 Metode og data	12
1.2 Gangen i rapporten	18
2 Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping	21
2.1 Nasjonale tilsynsprosjekter	22
2.2 Utfordringer knyttet til prosjektorganisering	26
2.3 Tilsyn	31
2.4 Håndheving og sanksjoner	37
2.5 Samarbeid med andre offentlige etater	42
2.6 Oppsummering og konklusjoner	46
3 Erfaringer med Arbeidstilsynet i bedrifter og blant tillitsvalgte	49
3.1 Bedriftenes erfaringer med tilsyn	50
3.2 Tillitsvalgtes erfaringer med Arbeidstilsynets arbeid mot sosial dumping	55
4 Identitetskort på bygge- og anleggsplasser	61
4.1 Beskrivelse av id-kortordningen	61
4.2 Problemstillinger	63
4.3 Forekomsten av id-kort	64
4.4 Erfaringer og virkninger	71
4.5 Oppsummering og konklusjoner	73
5 Endringer i allmenngjøringsordningen	75
5.1 Allmenngjøring i Norge: Utforming og praksis	76
5.2 Vurderinger av allmenngjøring	79
5.3 Informasjons- og påseplikt	85
5.4 Tillitsvalgtes innsynsrett	92
5.5 Solidaransvar	95
5.6 Oppsummering og konklusjoner	100

6 Allmenngjøring og lønnseffekter	103
6.1 Analyse av SSBs lønnsstatistikk	103
6.2 SSBs lønnsundersøkelser: Oppsummering og konklusjoner.....	122
6.3 Lønnsvilkår blant bygningsarbeidere og renholdere i Oslo 2010	123
6.4 Poloniaundersøkelsen: Oppsummering og konklusjoner	129
 7 Bemanningsforetaksregisteret og endringer i inn- og utleieregelverket	 133
7.1 Utleie av arbeidskraft i Norge – utvikling og status	134
7.2 Bemanningsforetaksregisteret	144
7.3 Inn- og utleie mellom produksjonsbedrifter	153
7.4 Oppsummering og konklusjoner.....	161
 8 Informasjon og veiledning	 165
8.1 Servicesenter for utenlandske arbeidstakere	166
8.2 Informasjon på papir, nett og telefon	173
8.3 Oppsummering og konklusjoner	179
 9 Sammenfatning og konklusjoner	 183
9.1 Handlingsplanene mot sosial dumping	183
9.2 Evalueringen av de enkelte tiltakene.....	187
9.3 Tiltakene sett i sammenheng	193
 Referanser	 202
Vedlegg 1: Spørreskjema i tillitsvalgtundersøkelsen	205
Vedlegg 2: Spørreskjema i tilsynsbedriftsundersøkelsen	219

Forord

Evalueringen av regjeringens tiltak mot sosial dumping er utført på oppdrag av Arbeidsdepartementet, i perioden mars 2010 til oktober 2011. Evalueringen har omfattet en rekke tiltak, og har vært inndelt i to hovedfaser. Den første fasen omhandlet Arbeidstilsynet myndighetsinnsats og reaksjonsbruk, samt ordningen med id-kort i bygg- og anleggsnæringen. Hovedfunnene fra den første delen av evalueringen ble publisert i en underveisrapport (Andersen et al. 2011). I evalueringens andre fase har vi undersøkt gjennomførte endringer i allmenngjøringsordningen, endringer i inn- og utleieregelverket, melde- og registreringsplikten for bemanningsforetak, den forsterkede innsatsen med hensyn til informasjon og veiledning, samt foretatt en sammenfattende analyse av myndighetenes innsats mot sosial dumping. I denne sluttrapporten inngår resultatene fra begge fasene i evalueringen.

Rapporten baserer seg på en rekke datakilder, og drar veksler både på undersøkelser som er gjennomført i forbindelse med evalueringen og data som er samlet inn i tidligere studier. I forbindelse med evalueringen har vi blant annet gjennomført to spørreundersøkelser, og vi vil takke Idar Eidset hos Respons Analyse for god hjelp og grundig arbeid i den praktiske gjennomføringen av undersøkelsene. Vi har også hatt med noen spørsmål i landbruksomnibussen til Landbrukets Utredningskontor, og nyttiggjort oss av registerdata og statistikk fra Statistisk sentralbyrå, Arbeidstilsynet, Servicesentrene for utenlandske arbeidstakere, Oberthur Technologies Norway AS, Fellesordningen for AFP, NHO Service og Fellesforbundet – tusen takk til alle som har hjulpet oss med tilgang og tilrettelegging av data. Og ikke minst vil vi rette en stor takk til en lang rekke informanter som har delt sin tid, kunnskap og erfaringer med oss: Det gjelder inspektører og andre representanter for Arbeidstilsynet, representanter for Servicesentrene for utenlandske arbeidstakere, representanter for politi, skatteetaten og brannvesenet og representanter for arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, regionale verneombud i bygg, med flere.

Når det gjelder data fra undersøkelser som primært er gjennomført i forbindelse med andre prosjekter, har vi særlig hatt nytte av Fafos bedriftsundersøkelser i 2006 og 2009 (Dølvik et al. 2006, Andersen et al. 2009), HMS-undersøkelsen i 2006 (Ødegård et al. 2007) og Poloniaundersøkelsen fra 2010 (Friberg & Eldring 2011). Vi vil også takke alle dem som har medvirket i disse prosjektene.

Prosjektgjennomføring, datainnsamling, analyse og rapportskrivning har blitt utført av et stort team av Fafo-forskere. Prosjektet har vært ledet av Line Eldring, som har

skrevet det meste av rapportens kapittel 4, 5, 8 og 9. Anne Mette Ødegård har vært med i alle prosjektets faser, og har sammen med Rolf K. Andersen og Mona Bråten vært sentral i den kvalitative datainnsamlingen. Når det gjelder spørreundersøkelsene har Rolf hatt et særskilt ansvar for opplegg, kvalitetssikring og tilrettelegging av data. Anne Mette og Rolf har hatt hovedansvaret for kapittel 1, Anne Mette og Mona for kapittel 2 og Rolf for kapittel 3. Kapittel 7 er skrevet av Kristine Nergaard og Anne Mette i fellesskap. I kapittel 6 (Allmenngjøring og lønnseffekter) har Kristine hatt ansvaret for analysene av SSBs lønnsdata, mens Line har skrevet om resultatene fra Poloniaundersøkelsen (basert på Friberg & Eldring 2011). Kristin Alsos har spilt en viktig rolle med hensyn til kapittel 5 og 9, både gjennom datainnsamling, analyse og skriving. I tillegg til rapportforfatterne er det flere på Fafo som skal nevnes og takkes: Jon Horgen Friberg har gitt viktige bidrag gjennom analyser av data fra Poloniaundersøkelsen. Torgeir Aarvaag Stokke var med i planleggingen av prosjektet og i forberedelser og analyser av SSBs lønnsdata i kapittel 6. Forskningsassistent Anna Maria Kowalczyk bidro til en sentral del av datainnsamlingen til kapittel 8 (Informasjon og veiledning). Anne Britt Djuve og Jon Erik Dølvik har vært kvalitetssikrere for prosjektet. Anne Britts kommentarer og oppfølging var særlig viktig i prosjektets første fase. Jon Erik har fulgt oss tålmodig hele veien – og hans konstruktive, kreative og kritiske innspill og veiledning har vært til uvurderlig hjelp i gjennomføringen av prosjektet. I tillegg vil vi takke Fafos publikasjonsavdeling som også denne gangen har loset råmanuset trygt i havn som ferdig rapport.

Avslutningsvis vil vi takke Arbeidsdepartementet v/Eli Mette Jarbo, Thorfrid Hansen, Hege Forbord, Ingrid Finsland og Anna Skårberg for nyttige innspill og god kommunikasjon underveis i prosjektet.

Og som alltid; selv om mange har bidratt fram til ferdig rapport, er alle funn og konklusjoner forfatternes ansvar, likeså eventuelle feil og mangler i rapporten.

Oslo, november 2011

Line Eldring, prosjektleder

1 Innledning

Utvidelsen av EU- og EØS-området i 2004 og 2007¹ har skapt stor tilstrømming av arbeidstakere og underentreprenører fra Øst-Europa til Norge. Utvidelsene falt sammen med kraftig vekst i etterspørselen etter arbeidskraft i det norske arbeidsmarkedet. Den sterke etterspørselen er, sammen med høyt lønnsnivå, viktige drivkrefter bak den sterke tilstrømmingen av arbeidskraft østfra (Dølvik & Eldring 2008). Finanskrisa høsten 2008 utløste et dramatisk tilbakeslag i den internasjonale økonomien og slo også inn i det norske arbeidsmarkedet, særlig i bygg- og anleggsnæringen og eksportindustrien. Norge er likevel blant de landene som har klart seg best gjennom finanskrisas ettervirkninger, og er derfor fortsatt et attraktivt reisemål for vandrende arbeidssøkere. Sju år etter den første utvidelsen er det mye som tyder på at arbeidskraft fra de østeuropeiske EU-landene – og i økende grad også «gamle» EU-land (inklusive Norden) – har blitt et varig innslag i norsk arbeidsliv, med påfølgende press på etablerte lønns- og arbeidsvilkår og utfordringer for helse, miljø og sikkerhet (HMS) (Dølvik et al. 2006, Andersen et al. 2009, Ødegård et al. 2007).

I perioden fra mai 2004 til mai 2009 var det overgangsordninger for individuelle arbeidsinnvandrere fra de åtte østeuropeiske landene som kom med i EU i 2004. Det innebar at utlendingsforskriftens krav om dokumentert «norsk» lønn og heltidsarbeid ble gjort gjeldende for disse som et vilkår for å få arbeidstillatelse. Fram til januar 2012 er fortsatt borgere fra Romania og Bulgaria omfattet av slike regler. Disse overgangsreglene kunne imidlertid ikke gjøres gjeldende for arbeidstakere på tjenesteoppdrag – det vil si arbeidstakere som er utsendt fra sin arbeidsgiver i hjemlandet på midlertidige oppdrag her i landet, eller arbeidstakere ansatt i utenlandske bemanningsforetak. Vilkår for utsendte/utstasjonerte arbeidstakere reguleres i hovedsak av EUs direktiv om utsendelse av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting (96/71/EF). Direktivet skal både sikre den frie bevegelsen og sikre arbeidstakere på oppdrag i et annet EØS-land de samme grunnleggende lønns- og arbeidsvilkår som i vertslandet.²

I årene mellom 2004 og 2009 ble det innvilget 150 283 førstegangs arbeidstillatelser og 136 621 fornyelser til borgere fra de aktuelle landene. I tillegg til individuelle

¹ Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn kom med i 2004, mens Bulgaria og Romania ble EU-medlemmer i 2007.

² EUs direktiv 96/71/EF er gjennomført gjennom arbeidsmiljøloven, Forskrift om utsendte arbeidstakere (FOR 2005-12-16 nr 1566) og Lov om allmenngjøring av tariffavtaler.

arbeidsinnvandrere kom det et stort antall utsendte arbeidstakere, underentreprenører og andre tjenesteytere samt uregistrerte/illegale innvandrere (Andersen et al. 2009). Etter at overgangsordningene ble utfaset 1. mai 2009, ble det fra 1. oktober 2009 innført en registreringsordning. Innen tre måneder etter ankomst må EØS-borgere (unntatt nordiske borgere) melde seg som arbeidssøkende i Norge. Dersom en EØS-borger ønsker å oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder, må vedkommende registrere seg hos politiet (gjelder ikke nordiske borgere). Det er krav om gyldig identitetskort eller pass og dokumentasjon på et oppholdsgrunnlag, for eksempel som arbeidstaker eller student, for å kunne få et registreringsbevis. I 2010 var det om lag 30 000 arbeidstakere fra de største aktuelle avsenderlandene – Polen, Litauen og Latvia – som hadde registrert seg.³

Økt tilbud på arbeidskraft som er villig til å jobbe for lavere lønn og dårligere vilkår enn det som er vanlig i Norge, kan åpenbart skape problemer i et arbeidsmarked hvor bare drøyt halvparten av arbeidstakerne i privat sektor er omfattet av tariffavtaler. Reguleringen av og tilsyn med arbeidsinnvandreres lønns- og arbeidsvilkår har derfor vært et sentralt tema i årene etter EU-utvidelsen. Siden overgangsreglene for åtte av de ti aktuelle landene er opphevet, har andre tiltak og tilsyn fått enda større betydning. Dette gjelder særlig kombinasjonen av allmenngjorte tariffavtaler og økt tilsyn og kontroll fra myndighetenes side.

I kjølvannet av EU-utvidelsen har «sosial dumping» blitt et sentralt begrep i norsk arbeidsliv. Regjeringen har presentert to handlingsplaner mot sosial dumping, i henholdsvis 2006 og 2008.⁴ Disse handlingsplanene inneholder en rekke tiltak på ulike områder og har blitt sentrale verktøy og referanserammer, både for myndighetene og partene i arbeidslivet. Formålet med planene har vært å bidra til å hindre at sosial dumping brer om seg og blir et vedvarende problem i norsk arbeidsliv. Tiltakene skal blant annet sikre arbeidsinnvandrerne akseptable lønns- og arbeidsvilkår og hindre en todeling av arbeidslivet hvor det utvikler seg et eget segment for utenlandsk arbeidskraft med vesentlig dårligere vilkår og standarder enn det som gjelder i resten av arbeidslivet (St.meld. nr. 18 (2007–2008)).

Det overordnede spørsmålet i denne evalueringen er om tiltakene i handlingsplanene har virket etter hensikten, det vil si om de har bidratt til å redusere omfanget av sosial dumping. For å finne ut av dette prøver vi å svare på følgende delspørsmål: Hvordan har de nye reguleringene og tiltakene blitt gjennomført? Hvordan har de blitt vurdert av ulike aktører? Og hvordan er tiltakene fulgt opp og håndhevet? Avslutningsvis drøftes tiltakene i sammenheng.

³ Årsrapport 2010 UDI

⁴ Pressemelding 1.5.2006 og 7.10.2008, Arbeidsdepartementet

Handlingsplanene⁵ inneholder mange tiltak av ulike karakterer. I denne rapporten evalueres noen av de mest sentrale tiltakene, nærmere bestemt:

- Arbeidstilsynets myndighetsinnsats og reaksjonsbruk
- ordningen med id-kort i bygge- og anleggsnæringen
- gjennomførte 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

Handlingsplanene mot sosial dumping hadde i tillegg målsettinger om: å motvirke kontraktørvirksomhet, stille krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i kommunale anbudprosesser, gjeninnføre krav om arbeids- og oppholdstillatelse for sjøfolk i norsk kystfart, utvikle statistikk- og analysegrunnlaget, bedre samordning fra statlige etater, styrke samarbeidet mellom myndighetene og partene i arbeidslivet, innføre id-kort i renholdsbransjen, få regionale verneombud i hotell- og restaurantbransjen (samt vurdere andre bransjer, som renhold), bedre informasjonen om rettigheter og plikter i yrkesskadeforsikringen og innføre tiltak mot sosial dumping i landbruket. Noen av disse tiltakene er gjennomført, for eksempel krav om lønns- og arbeidsvilkår i kommunale anbudprosesser og ordningen med regionale verneombud i hotell og restaurant og renhold, men er ikke omfattet av denne evalueringen.

Begrepet sosial dumping og allmenngjøring av tariffavtaler

Arbeidet mot sosial dumping har så langt vært konsentrert om utsatte bransjer, og mange av tiltakene har forutsatt en allmenngjort tariffavtale. Sosial dumping og allmenngjøring er med andre ord sentrale begreper i denne evalueringen. Sosial dumping⁶ er ikke et entydig begrep. I denne sammenhengen legger vi derfor regjeringens brede forståelse av sosial dumping til grunn:

⁵ Se kapittel 9 for en ytterligere drøfting av handlingsplanene.

⁶ Begrepet «sosial dumping» har sine røtter i diskusjoner i Folkeforbundet i 1920-årene. Det ble diskutert ved The World Economic Conference i 1927, men da som betegnelse for eksport av varer fra land med lavere standarder for arbeidsvilkår til land med høyere kostnadsnivåer (League of Nations, Final Report, Genève 1927). Begrepet har etter hvert blitt tatt i bruk med referanse til konkurranse gjennom tjeneste- og arbeidskraftmobilitet, særlig i forbindelse med det indre markedet i EF/EU (Evju 2009).

Etter regjeringens vurdering er det sosial dumping både når utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener eller som ikke er i tråd med gjeldende allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder. Sosial dumping er i tillegg uheldig for andre arbeidstakere og virksomheter i Norge fordi det kan føre til en urettferdig konkurransesituasjon med urimelig press på opparbeidede rettigheter og svekket rekruttering til særlig utsatte yrker og bransjer, og fordi seriøse bedrifter kan tape oppdrag og kunder til useriøse aktører. (St.meld. nr. 18 (2007–2008:19))

Lønn er en sentral faktor når vi snakker om sosial dumping. Spørsmålet som raskt kommer på banen, er hva som kan regnes om *uakseptabelt lav lønn* sammenliknet med hva norske arbeidstakere tjener. Her vil det være ulike meninger, ofte avhengig av hvilket ståsted man har. En lav lønn i Norge kan for eksempel være en svært god inntekt i Latvia. Norge har ingen offentlig minstelønnsregulering, og det er ikke tradisjon for at myndighetene blander seg inn i lønnsdannelsen, i motsetning til i mange andre europeiske land (Stokke 2010). Regjeringens definisjon peker også på at sosial dumping ikke bare rammer den enkelte arbeidstaker, men også bedrifter gjennom at de kan bli utsatt for urettferdig konkurranse og dermed tape oppdrag.

Lov om allmenngjøring av tariffavtaler ble vedtatt av Stortinget i 1993 og har som formål å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, samt å hindre konkurransevridding til ulempe for det norske arbeidsmarkedet.⁷ Allmenngjøringsloven har dermed også et tosidig formål: både å sikre utenlandske arbeidstakere og hindre konkurransevridding for norske bedrifter.

Allmenngjøring av tariffavtaler innebærer at deler av tariffavtalen, gjennom forskrift, blir gjort gjeldende for alle arbeidstakere som jobber innenfor et område (en bransje, del av en bransje, et geografisk område eller en bestemt arbeidstakergruppe). Dette har blitt ett av de viktigste verktøyene for å motvirke sosial dumping og lavlønnskonkurranse i det norske arbeidsmarkedet. LO begjærte allmenngjøring for første gang høsten 2003. Det første vedtaket trådte i kraft 1. desember 2004 og omfattet sju landbaserte petroleumsanlegg (byggfags-, elektrofags- og verkstedsoverenskomstene).⁸ Per i dag (september 2011) er fire bransjer i Norge dekket av allmenngjøringsforskrifter:

⁷ Lovens formålsparagraf ble utvidet i 2009 da formålet om å hindre konkurransevridding ble tatt inn i selve lovteksten.

⁸ Petroleumsanlegg på land var omfattet av allmenngjorte tariffavtaler inntil 1. januar 2011. Det samme var elektrofagsoverenskomsten for Oslo og Akershus. Begjæringen om forlenging av forskriftene ble ikke tatt til følge av Tariffnemnda. Byggfagsoverenskomsten er allmenngjort for hele landet og gjelder også på petroleumsanleggene.

byggebransjen, landbruks- og gartnerinæringen, skips- og verftsindustrien og renholdsbransjen (se tabell 5.1 i kapittel 5).

Tiltakene som er omfattet av evalueringen

I forbindelse med handlingsplanene mot sosial dumping er det gjort en rekke endringer i allmenngjøringsordningen. Det er innført informasjons- og påseplikt for oppdragsbedrifter, innsynsrett for tillitsvalgte (2008) og solidaransvar for lønn (2010). Påseplikten innebærer at hovedleverandør skal påse at lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med allmenngjøringsforskriftene i alle ledd i kjeden av underleverandører. Innsynsretten ligger hos tillitsvalgte som er part i den allmenngjorte tariffavtalen, og som er ansatt hos hovedleverandør. Dersom det ikke er tillitsvalgt hos hovedleverandør, kan tillitsvalgte hos underleverandør kreve innsynsrett. Solidaransvar innebærer at arbeidstakere som ikke har fått utbetalt lønn de har krav på, kan rette krav til bedriftene oppover i kjeden. Etter lovendring i 2004 skal Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet føre tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår i allmenngjorte tariffavtaler etterleves.

Foruten tiltakene som kun gjelder i de allmenngjorte områdene, er det innført en innstramming i adgangen til innleie av arbeidskraft mellom produksjonsbedrifter og etablert en melde- og registreringsplikt for bemanningsforetak. Adgangen til innleie fra produksjonsbedrifter er langt videre enn muligheten for å leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak. Dette var bakgrunnen for en innstramming i regelverket for når det skal inngås avtaler med tillitsvalgte om denne type innleie. Når det gjelder innleid arbeidskraft fra bemanningsforetak, har det vært en kraftig vekst de siste årene. Og mange arbeidstakere fra EU-land har vært tilknyttet norske eller utenlandske bemanningsforetak. For å få bedre oversikt over bransjen er det innført et krav om at bemanningsforetakene skal være registrert i et eget bemanningsforetaksregister, administrert av Arbeidstilsynet.

Id-kort for bygg og anlegg var, som nevnt, del av den første handlingsplanen mot sosial dumping. Ordningen, som ble innført fra 1. januar 2008, er hjemlet i arbeidsmiljøloven, og det er arbeidsgiver som skal sørge for at arbeidstakerne har id-kort. Formålet med ordningen er å ivareta helse, miljø og sikkerhet på bygge- og anleggsplasser, og utstedelse av id-kort forutsetter blant annet at virksomheten er lovlig registrert i Norge.⁹

Tilsynsmyndighetene – og da særlig Arbeidstilsynet¹⁰ – har en framtrедende plass i regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping. Helse-, miljø- og sikkerhetsreglene er offentligrettslige regler og gjelder for alle som utfører arbeid i Norge, uavhengig av

⁹ I den andre handlingsplanen ble id-kort for rengjøringsbransjen lansert, men er ennå ikke innført.

¹⁰ Petroleumstilsynet er tilsynsmyndighet for petroleumsvirksomheten på sokkelen og på nærmere bestemte landanlegg, jf. forskrift 31. august 2001 nr. 1016 om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten, og er ikke omfattet av denne evalueringen.

hvor virksomheten er etablert, eller hvilken nasjonalitet de ansatte har. I forbindelse med den første handlingsplanen mot sosial dumping fikk tilsynsmyndighetene fra desember 2006 også anledning til å ta i bruk pålegg, stansing og tvangsmulkt i forbindelse med tilsyn med allmenngjøringsloven og utlendingsloven. I tillegg til utvidede tilsynsområder og økte ressurser er det lagt vekt på tilsynsmyndighetenes ansvar for informasjon og veiledning om rettigheter og plikter i norsk arbeidsliv, både overfor arbeidstakere og virksomheter. I perioden fra 2004 og fram til i dag har Arbeidstilsynet dessuten gjennomgått en omfattende omorganisering. Blant annet ble det våren 2003 bestemt å flytte direktoratet for Arbeidstilsynet fra Oslo til Trondheim. Fra 1. januar 2006 var det nye direktoratet i Trondheim etablert som en mindre og mer strategisk enhet. Den ytre etaten er regionalisert med underliggende tilsynskontorer. I 2008 og 2009 har Arbeidstilsynet jobbet med å slutføre omstillingen.¹¹

1.1 Metode og data

Evalueringer kan klassifiseres på mange måter. Sverdrup (2002) skisserer fire hovedretninger innen evalueringsarbeid: den beslutningsorienterte, den brukerorienterte, den prosessorienterte og den målfrie evalueringen. Den beslutningsorienterte retningen er nærmest til det klassiske evalueringsidealet, hvor det legges stor vekt på definerte mål og tiltakets grad av måloppnåelse, gjerne relatert til bruken av bestemte virkemidler. Dette er den retningen som er mest anvendelig for evaluering av tiltakene mot sosial dumping. En hovedutfordring ved effekt- og konsekvensevalueringer er å etablere kunnskap om hva som ville skjedd dersom det aktuelle tiltaket *ikke* var satt i verk. Det gjelder også i denne evalueringen. For det første mangler vi ofte informasjon om før-situasjonen, og det er krevende å samle inn informasjon om nå-situasjonen. For det andre kan det være vanskelig med sikkerhet å slå fast at eventuelle forbedringer mellom før og nå kan tilskrives tiltakene og ikke andre forhold. På tross av disse forbeholdene vil denne evalueringen kunne gi nyttig og relevant innsikt i situasjonen og utfallet på de områdene som er gjenstand for tiltak.

Tiltakene som skal evalueres, utgjør et komplekst og sammensatt knippe, og det fordrer et evalueringsopplegg med et rikt og variert datatilfang. Til dels dreier det seg om nye reguleringer, hvor hovedspørsmålet er i hvilken grad de følges, og hvordan de vurderes av dem som berøres av dem. Deretter kommer spørsmålet om i hvilken grad de aktuelle tiltakene bidrar til å redusere omfanget av sosial dumping. Det sentrale blir å finne ut om innsatsen svarer til intensjonene, og hvordan virkningene vurderes av dem som er berørt.

¹¹ Rapport fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009), *Fire år med fornying av offentlig sektor*.

Fafo har i løpet av de siste årene gjennomført flere prosjekter som har generert datasett som også har blitt nyttiggjort i denne evalueringen. Vi har særlig dratt veksler på data fra følgende undersøkelser:

- *Fafos bedriftsundersøkelser 2006 og 2009* (Dølvik et al. 2006, Andersen et al. 2009). Fafo gjennomførte i forbindelse med et forskningsrådsprosjekt landsrepresentative spørreundersøkelser om bedrifters bruk av arbeidskraft fra de nye EU-landene i bygg og anlegg, utvalgte industribransjer og hotell og restaurant. Undersøkelsene er i utgangspunktet gjennomført på samme måte, men det er gjort en revidering av enkelte spørsmål, og det er lagt til noen nye spørsmål i 2009-undersøkelsen. Undersøkelsene tar blant annet for seg spørsmål rundt utleie, allmenngjøring og oppfølging og kontroll av lønnsvilkår hos underleverandører.
- *HMS-undersøkelsen 2006* (Ødegård et al. 2007). Spørreundersøkelse blant bygg- og anleggsbedrifter samt kvalitative intervjuer med alle regionale verneombud fra Fellesforbundet og Norsk Arbeidsmandsforbund. 1244 bedrifter deltok i undersøkelsen som tok for seg en rekke spørsmål knyttet til bruk av utenlandsk arbeidskraft, allmenngjøring og HMS.
- *Poloniaundersøkelsen 2010* (Friberg & Eldring 2011). Arbeids- og levekårsundersøkelse blant polakker i osloområdet som ble gjennomført første kvartal 2010. Det ble gjennomført personlige intervjuer med 500 polakker (på polsk), rekruttert ved hjelp av respondentdrevet utvalgstrekkning. Denne metoden skal gi forventningsrette estimater på en rekke variabler når det gjelder polakkers arbeidsvilkår i Oslo i den aktuelle perioden. Spørreskjemaet som brukes, er en revidert og utvidet utgave fra en tilsvarende undersøkelse ble gjennomført siste kvartal 2006 (Friberg & Tyldum 2007).

For mer informasjon om data og metode i disse undersøkelsene viser vi til de enkelte publikasjonene. I tillegg til studiene som er nevnt ovenfor, vil det underveis henvises til funn fra andre relevante Fafo-undersøkelser, for eksempel en tillitsvalgtundersøkelse i bygg- og verkstedsindustrien i 2003 (Dølvik, Eldring & Ødegård 2005).

I forbindelse med denne evalueringen er det foretatt egne spørreundersøkelser, kvalitative intervjuer, analyser av registerdata, dokumentstudier med videre:

- Arbeidstilsynets statistikk og dokumentasjon
- Spørreundersøkelse blant bedrifter som har hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet på det nasjonale tilsynsprosjektet på området sosial dumping (tilsynsbedriftsundersøkelsen)
- Spørreundersøkelse blant Fellesforbundets tillitsvalgte i bygg og industri (tillitsvalgtundersøkelsen)

- Spørreundersøkelse blant gårdbrukere (via Landbrukets Utredningskontors landbruksomnibus)
- Intervjuer med nøkkelinformanter og inspektører i Arbeidstilsynet samt representanter for servicesentrene for utenlandske arbeidstakere, representanter for politi, Skatteetaten og brannvesenet
- Intervjuer med representanter for partene, både på sentralt og regionalt nivå
- Gjennomgang av informasjonsmateriell rettet mot utenlandske arbeidstakere og bedrifter
- Data fra id-kortleverandøren Oberthur Technologies Norway AS
- Data fra bemanningsforetaksregisteret i Arbeidstilsynet
- Data fra Bedrifts- og foretaksregisteret (Statistisk sentralbyrå)
- Data fra strukturstatistikken for forretningsmessig tjenesteyting (Statistisk sentralbyrå)
- Statistisk sentralbyrås lønnsstatistikk påkoblet informasjon fra den registerbaserte sysselsettingsstatistikken, opplysninger fra Lønns- og trekkoppgaveregisteret (LTO) og Fellesordningen for AFP
- Statistikk fra NHO Service, samt fra Fellesforbundet/regionale verneombud i bygg

I de følgende avsnittene beskrives en del av disse datakildene mer utførlig. De øvrige datakildene som er nevnt i kulepunktene ovenfor, vil bli redegjort for i de enkelte kapitlene og/eller i kildehenvisninger underveis i rapporten.

Data fra Arbeidstilsynet: Arbeidstilsynet registrerer alle tilsyn som gjennomføres i visse hovedkategorier, der sosial dumping er én kategori. Med utgangspunkt i registrerte opplysninger om tilsyn knyttet til sosial dumping i perioden 1. januar 2008 til 31. mars 2010 har vi sett nærmere på påleggene som er gitt innenfor bransjene bygg og anlegg, forretningsmessig tjenesteyting, industri og overnattings- og serveringsvirksomhet. Forretningsmessig tjenesteyting består i hovedsak av rengjøring og utleie av arbeidskraft. I tillegg har vi hatt tilgang til Arbeidstilsynets prosjektplaner og årsrapporter.

Tilsynsbedriftsundersøkelsen: I spørreundersøkelsen blant et tilfeldig utvalg av bedriftene som hadde hatt tilsyn under det nasjonale tilsynsprosjektet på området sosial dumping, var sentrale temaer deres erfaringer med Arbeidstilsynets metodikk og kompetanse samt erfaringer med id-kortordningen innenfor bygg. For framstillings skyld betegnes disse bedriftene i det videre som tilsynsbedrifter. Undersøkelsen ble gjennomført som en telefonisk spørreundersøkelse av Respons Analyse i perioden 3.–23. juni 2010. Bruttoutvalget var på totalt 2363 bedrifter. 303 av bedriftene stod oppført med 0 ansatte, disse ble fjernet fra bruttoutvalget. Utvalget etter dette bestod

da av 2060 bedrifter. Disse fikk tilsendt et brev der det ble informert om undersøkelsen, og at de ville bli kontaktet for intervju. Det var ikke mulig å finne telefonnummer til 189 av bedriftene, slik at 1871 bedrifter ble forsøkt kontaktet på telefon. Det ble til sammen gjennomført 474 intervjuer, noe som gir en svarprosent på 25, regnet i prosent av bedrifter som ble forsøkt kontaktet. Det er ulike årsaker til frafallet i undersøkelsen: 408 bedrifter nektet eksplisitt å delta, vi oppnådde ikke kontakt i intervjuperioden med 638, 40 lot seg ikke intervju på grunn av språkproblemer, 81 opplyste at de ikke hadde hatt tilsyn, og 47 av bedriftene var nedlagt. Med utgangspunkt i data fra registeret og utvalget er det mulig å kartlegge mulige skjevheter med hensyn til antall ansatte, bransje og region. Dette er vist i tabell 1.1, hvor vi sammenligner alle bedriftene som hadde hatt tilsyn på sosial dumping, med bedriftene i vårt utvalg.

Tabell 1.1 Frafallsanalyse blant tilsynsbedrifter etter antall ansatte, bransje og region. Prosent

	Populasjon	Utvalg
Antall ansatte		
1–5	23	18
6–10	19	22
11–30	32	33
Mer enn 30	25	27
Totalt %	99	100
N	2060	474
Bransje		
Bygg og anlegg	63	61
Industri	15	13
Hotell og restaurant	10	13
Forretningsmessig tjenesteyting	13	13
Totalt %	101	100
N	2060	474
Region*		
Oslo/Akershus	24	21
Østlandet for øvrig	30	26
Sørlandet	5	4
Vestlandet	26	32
Trøndelag	8	7
Nord-Norge	8	10
Totalt (%)	101	100
N	2060	474

*Region er i frafallsanalysene inndelt på følgende måte: Østlandet for øvrig (Østfold, Hedmark, Oppland, Buskerud, Telemark, Vestfold), Sørlandet (Aust- og Vest-Agder), Vestlandet (Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal), Nord-Norge (Nordland, Troms, Finnmark).

Som tabell 1.1 viser, er det ingen vesentlige skjevheter i utvalget sammenlignet med populasjonen på de utvalgte variablene. Det er en viss underrepresentasjon av bedrifter med fem eller færre ansatte samt en viss geografisk skjevhet på Østlandet og på Vestlandet. Skjevhetene er imidlertid ikke større enn at vi anser datamaterialet for å være robust.

Tillitsvalgtundersøkelsen: I forbindelse med evalueringen har vi dessuten gjennomført en spørreundersøkelse blant Fellesforbundets tillitsvalgte på bedriftsnivå i bygg og industri, i bedrifter med fem eller flere medlemmer. Det finnes ingen samlet oversikt over tillitsvalgte på bedriftsnivå, men Fellesforbundet har en oversikt over bedrifter som har tariffavtale innenfor Fellesoverenskomsten for byggfag og Verkstedoverenskomsten. Fellesforbundet stilte dette registeret til disposisjon for prosjektet. Undersøkelsen rettet seg mot tillitsvalgte innenfor bedrifter som er omfattet av allmenngjøringsvedtak. I bygg er alle bedriftene omfattet av allmenngjøringsvedtak. I industrien gjelder dette kun i skips- og verftsindustrien og for de bedriftene som har utført produksjons-, montasje- eller installasjonsarbeid i skips- og verftsindustrien. For å lette framstillingen vil disse heretter bli betegnet som skips- og verftsindustrien. De tillitsvalgte i industribedrifter ble spurt innledningsvis om de var tillitsvalgt i en bedrift som falt innenfor en av disse to kategoriene. De som ikke oppfylte dette kriteriet, gikk ikke videre i undersøkelsen. Siden det ikke finnes en oversikt over lokale tillitsvalgte, ble bedriftene kontaktet først og deretter forespurt om kontaktinformasjon til tillitsvalgt.

Undersøkelsen ble gjennomført som en telefonisk spørreundersøkelse av Respons Analyse i perioden 11. mai–25. juni 2010. Totalt inneholdt Fellesforbundets register 1525 bedrifter. Det ble satt et mål om å oppnå intervjuer med 150 tillitsvalgte i skips- og verftsindustrien, i bygg var målet å oppnå flest mulig intervjuer. Samlet ble det gjennomført 221 intervjuer i bygg og 150 i skips- og verftsindustrien. 77 bedrifter innenfor Verkstedoverenskomsten ble kvotert ut av undersøkelsen fordi de ikke tilhørte skips- og verftsindustrien og dermed ikke var omfattet av allmenngjøringsvedtak. Totalt gir dette en svarprosent på 26. Det var en samlet svarnekt på 349, dette omfatter både at bedriftene i noen tilfeller vegret seg mot å sette over eller oppgi mobilnummeret til de tillitsvalgte, og at de tillitsvalgte selv ikke ønsket å delta. 48 bedrifter var registrert med feil telefonnummer eller et nummer som var opphørt, og 88 oppga at de ikke hadde tillitsvalgte. Det er vanskelig å si hva frafallet betyr for representativiteten i undersøkelsen. I registeret fra Fellesforbundet er det informasjon om antall medlemmer per bedrift og geografisk plassering. Det er derfor mulig å kartlegge skjevheter etter disse kjennetegnene. Det er imidlertid ikke mulig ut fra registeret å se om industribedriftene utfører arbeid innenfor det allmenngjorte tariffområdet. For bygg er dette ikke noe problem, siden alle bedrifter er omfattet av allmenngjøringsvedtak. Selv om vi ikke kan skille ut de industribedriftene som er omfattet av allmenngjøringsvedtak, har vi valgt å sammenligne populasjonstallene med utvalget der alle er berørt av den allmenngjorte tariffavtalen. Tabell 1.2 viser fordelingen i populasjonen og utvalget i undersøkelsen for industri og bygg.

Tabell 1.2 Frafallsanalyse for industri og bygg- og anleggsbedrifter etter antall ansatte og region. Prosent

	Industri		Bygg	
	Populasjon	Utvalg	Populasjon	Utvalg
Antall ansatte				
Mindre enn 10	24	22	37	27
10-15	19	19	22	23
16-29	26	29	20	25
30 eller flere	31	31	22	25
Totalt (%)	100	101	101	100
N	795	150	730	221
Region				
Oslo/Akershus	5	2	9	7
Østlandet for øvrig	33	27	33	34
Sørlandet	6	7	4	3
Vestlandet	37	45	26	26
Trøndelag	10	9	15	19
Nord-Norge	9	10	13	12
Totalt (%)	100	100	100	101
N	795	150	730	221

Som tabell 1.2 viser, er det kun få skjevheter i utvalget sammenlignet med populasjonen langs disse to bakgrunnsvariablene. Innenfor bygg er det en viss skjevhet når det gjelder de minste bedriftene. Erfaringsmessig er det i de minste bedriftene det er vanskeligst å gjennomføre intervjuer i denne bransjen. Dette skyldes i hovedsak at bedriften har små administrative ressurser, og at de fleste ansatte, inkludert ledelsen, er ute på ulike oppdrag og dermed mindre tilgjengelige enn tilfellet er i de større bedriftene. Tabellen viser også at det er en viss overrepresentasjon i utvalget av bedrifter lokalisert på Vestlandet. Som nevnt består utvalget for industrien kun av bedrifter som er omfattet av allmenngjøring, mens populasjonen inneholder samtlige bedrifter. At vi får en overrepresentasjon i de områdene der skips- og verftsindustrien i hovedsak er lokalisert, er derfor som forventet. Samlet viser tabell 1.2 at langs variablene som er undersøkt, er det ingen vesentlige skjevheter i utvalget sammenlignet med populasjonen.

Kvalitative intervjuer: Det var ikke mulig innenfor prosjektets rammer å gjennomføre denne delen av datainnsamlingen i hele landet, og vi valgte derfor ut tre regioner som etter vår vurdering bør kunne belyse Arbeidstilsynets arbeid mer generelt. Det ble derfor gjennomført kvalitative intervjuer med tilsynsinspektører og regiondirektører i tre av Arbeidstilsynets sju regioner – Oslo, Akershus og Østfold og Midt-Norge (omfatter fylkene Sør- og Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal). Kriteriene for utvalget av

regioner var å få med områder med stort innslag av arbeidsinnvandrere, ulik næringsstruktur og en geografisk spredning for å fange opp variasjoner i arbeidsmetoder mellom byer og distrikt. I tillegg har vi intervjuet Arbeidstilsynets nasjonale prosjektledelse på området sosial dumping og Arbeidstilsynets ansvarlige for id-kortordningen og bemanningsforetaksregisteret, samt representanter for servicesentrene for utenlandske arbeidstakere. Representanter for partene og de regionale verneombudene i bygg i de aktuelle regionene er også intervjuet. I forbindelse med evalueringen av bemanningsregisteret, endringene i inn- og utleieregelverket og endringene av allmenngjøringsordningen, er det gjennomført intervjuer med partene, både sentralt og regionalt. 56 personer har blitt intervjuet i forbindelse med datainnsamlingen. Noen av intervjuene med tilsynsinspektørene ble gjennomført som gruppeintervjuer, andre enkeltvis. I de tilfellene hvor det ble gjennomført gruppeintervjuer ble det gjort dels av praktiske årsaker, og dels fordi tilsynsinspektørene selv ønsket å bli intervjuet samlet. Vi har også hatt et arbeidsmøte med drøfting av og innsamling av informasjon om utvalgte temaer i forbindelse med ett av Arbeidstilsynets prosjektgruppemøter om sosial dumping. Det er laget tilpassede intervjuguides for de ulike gruppene av intervjuede. Intervjuguidene sikrer en felles struktur på intervjuene, samtidig som den kvalitative tilnærmingen gir gode muligheter til å følge opp emner som kom opp under intervjuene. I noen tilfeller har vi foretatt tilleggintervjuer om spesielle temaer. Intervjuene er med noen få unntak tatt opp med digital lydopptaker, og deretter transkribert og lagt inn i analyseprogrammet Atlas. De innsamlede dataene er brukt i alle delene av prosjektet.

Landbruksomnibusen: I forbindelse med evalueringen bestilte vi også noen få spørsmål om bruk av østeuropeisk arbeidskraft og allmenngjøring i en spørreundersøkelse (telefonintervju) blant gårdbrukere, den såkalte Landbruksomnibusen som utføres av Norsk Respons på oppdrag fra Landbrukets Utredningskontor. Spørsmålene om bruk av østeuropeisk arbeidskraft ble stilt i to runder av omnibusen, i slutten av mars 2010 (1001 respondenter) og i slutten av oktober/begynnelsen av november 2010 (2002 respondenter). Spørsmålene om allmenngjøring ble kun stilt høsten 2010. Bruttoutvalget i undersøkelsen høsten 2010 var på 6882 personer, hvilket gir en svarprosent på 29. 34 prosent ville ikke være med på undersøkelsen, mens 37 prosent ikke svarte på telefonen (alle ble oppringt inntil seks ganger). Det ble trukket representative utvalg fra Produsentregisteret, og personen som er intervjuet, har ansvar for driften av gårdsbruket.

1.2 Gangen i rapporten

Rapporten er omfattende, og selv om vi selvsagt anbefaler å lese alt sammen, kan de ulike kapitlene gjennomgås enkeltvis. Rapportens avslutningskapittel (*kapittel 9*) kan leses som et sammendrag og gir en oversikt over hovedfunnene i enkeltkapitlene.

Arbeidstilsynets organisering, innsats og reaksjonsbruk i arbeidet mot sosial dumping er tema i *kapittel 2*. I forbindelse med regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping i 2006 og 2008 har Arbeidstilsynet fått utvidede tilsynsområder og sanksjonsmidler i tillegg til økte bevilgninger. Sentrale spørsmål i dette kapittelet er hva som er erfaringene med Arbeidstilsynets nye tilsynsområder og sanksjonsmidler, og om Arbeidstilsynets kompetanse og metodikk er tilfredsstillende for å løse de nye oppgavene.

I *kapittel 3* ser vi på bedriftenes og tillitsvalgtes erfaringer og vurderinger med Arbeidstilsynets arbeid mot sosial dumping. Dette kapittelet baserer seg på spørreundersøkelser blant bedrifter som har hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet, samt en undersøkelse blant Fellesforbundets tillitsvalgte i bygg og industri som er berørt av allmenngjøring (skips- og verftsindustrien).

Når det gjelder evalueringen av id-kortordningen i bygg og anlegg, som er tema i *kapittel 4*, så kartlegger vi bruk av id-kort samt hvilken effekt disse kortene har hatt for å ivareta helse, miljø og sikkerhet på bygge- og anleggsplasser. Det blir en kort gjennomgang av formålet med ordningen og utviklingen i antall utstedte kort, inklusive bruk av id-kort blant polske bygningsarbeidere i Oslo. Deretter presenteres Arbeidstilsynets, bedriftsledernes og tillitsvalgtes erfaringer med id-kortordningen.

Utviklingen av allmenngjøringsinstituttet, revisjoner og etterlevelse av forskriftene er hovedinnholdet i *kapittel 5*. Vi ser på bedriftenes vurderinger av allmenngjøring samt i hvilken grad informasjons- og påseplikten for oppdragsgivere etterleves. I tillegg redegjøres det for eventuelle virkninger av innsynsretten for tillitsvalgte og solidaransvaret for oppdragsgivere.

I *kapittel 6* reiser vi spørsmålet om hvilken effekt allmenngjøring av tariffavtaler har på lønnsnivå og lønnsstruktur i berørte bransjer. Vi ser på hvor stor andel av arbeidstakerne som tjener mindre enn minstelønn, og om det er forskjeller på norske arbeidstakere og arbeidskraft med østeuropeisk innvandringsbakgrunn.

Innleid arbeidskraft, både fra bemanningsforetak og fra andre produksjonsbedrifter, er tema for *kapittel 7*. Vi gjør en vurdering av bemanningsforetaksregisteret, som ble innført i 2009, samt ser på erfaringer med innstrammingen i regelverket for innleie fra andre produksjonsbedrifter. Innledningsvis redegjøres det for utviklingen i bemanningsbransjen (sysselsetting, foretaksstruktur og bruk av utenlandsk arbeidskraft mv.).

Tilstrømmingen av utenlandske arbeidstakere og virksomheter har ført til økt behov for informasjon og veiledning rettet mot disse gruppene. I *kapittel 8* ser vi på nytteverdien av Arbeidstilsynets informasjonsarbeid rettet mot disse gruppene. Det reises spørsmål blant annet om materialets tilgjengelighet, bruk og relevans. Vi ser også på erfaringene med servicesentrene for utenlandske arbeidstakere (Oslo, Stavanger og Kirkenes).

Avslutningsvis, i *kapittel 9*, oppsummerer vi de viktigste hovedfunnene og konklusjonene, samt at de ulike tiltakene i handlingsplanene mot sosial dumping ses i sammenheng. Det overordnede spørsmålet i avslutningskapittelet er i hvilken grad

tiltakene har bidratt til måloppnåelsen, som er å forhindre sosial dumping og at det blir et vedvarende problem i norsk arbeidsliv.

2 Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping

I dette kapittelet ser vi nærmere på Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping. Spørsmålene som belyses, er knyttet til:

- Arbeidstilsynets organisering, kompetanse, ressurser og tilsynsmetodikk på dette området
- Arbeidstilsynets erfaringer med håndheving og sanksjoner og samarbeid med andre offentlige etater på området sosial dumping

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet fikk i 2004 ansvar for å føre tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår i de allmenngjorte områdene. De fikk også tilsynsansvar for at vilkårene i utlendingsloven ble etterlevd i forbindelse med innføring av overgangsregler for arbeidstakere fra de nye medlemslandene i EU. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet hadde imidlertid ikke mulighet til å håndheve bestemmelsene. Oppfølgingsansvaret for håndheving ble gitt til henholdsvis politiet (allmenngjøringsloven) og utlendingsmyndighetene (utlendingsloven). Sanksjonen for brudd på allmenngjøringsloven var bøter. En arbeidsgiver som benyttet arbeidstakere uten nødvendig tillatelse etter utlendingsloven, kunne straffes med bøter eller med fengsel (Ot.prp. nr. 92 (2005–2006)).

Arbeidstilsynet hadde noen oppgaver knyttet til sosial dumping i 2004, men arbeidet startet for alvor i 2005. Det var fra begynnelsen blant annet et mål å være ekstra påpasselig overfor brudd på grunnleggende kontraktsrettigheter, særlig når det gjaldt utenlandske arbeidstakere i bygg og anlegg. Men det fantes ikke systemer for å registrere hvilke brudd som var typiske i bedrifter som brukte utenlandske arbeidstakere og/eller underentreprenører (Ødegård et al. 2007). Arbeidet har blitt systematisert fra 2006 og utover.

Fra 2006 ble Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping organisert som et eget programområde. Programmet samler alle etatens aktiviteter og tiltak rettet mot sosial dumping, som tilsyn, informasjons- og veiledningstiltak, samarbeid med eksterne aktører, kunnskapsinnhenting og internasjonalt samarbeid. Hovedaktiviteten i programmet er tilsyn på arbeidsplasser med utenlandske arbeidstakere. Arbeidstilsynets arbeid med å forebygge sosial dumping er nedfelt som ett av i alt sju satsingsområder i

strategiplanen for perioden 2008–2011.¹² Det administrative ansvaret for programmet er fra 1. januar 2008 lagt til region Oslo.

Arbeidstilsynet er nå delt i sju regioner: Oslo, Akershus/Østfold, Indre Østland, Sør-Norge, Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge. Etatens arbeid mot sosial dumping er organisert både som aktiviteter i egne nasjonale prosjekter og som løpende aktiviteter i linja. På nasjonalt nivå utarbeides det planer for nasjonale tilsynsuker. I tillegg samordnes lokale prosjekter rettet mot arbeidsinnvandreres vilkår. Gjennomføring, bemanning, saksbehandling og oppfølging av tilsynene ligger til den enkelte region og skal utføres etter utarbeidede retningslinjer. Tilsynsaktivitetene er etablert som egne nasjonale tilsynsprosjekter med egne prosjektkoder, planer og budsjetter. I tillegg skal det gjennomføres ordinære tilsynsaktiviteter i linja innenfor dette satsingsområdet.

I dette kapittelet ser vi nærmere på prosjektorganiseringen av arbeidet mot sosial dumping. Konkret tar vi for oss det nasjonale tilsynsprosjektet som ved oppstarten omfattet byggebransjen (NP1011), men som senere har blitt utvidet til også å gjelde verftsindustrien og næringsmiddelindustrien. På grunnlag av informasjon fra intervjuer i tre av Arbeidstilsynets regioner og med sentrale aktører peker vi på både styrker og svakheter ved denne måten å organisere arbeidet på. Avslutningsvis gir vi en vurdering av i hvilken grad Arbeidstilsynets organisering av arbeidet mot sosial dumping bidrar til den overordnede målsettingen om å redusere eller forhindre sosial dumping. Kapittelet danner også bakgrunnen for framstillingene i kapittel 3, der vi redegjør for hva slags erfaringer bedriftene og tillitsvalgte har med Arbeidstilsynet.

2.1 Nasjonale tilsynsprosjekter

Det dominerende nasjonale tilsynsprosjektet på området sosial dumping har vært NP1011, som er en plan for samordning av tilsyn rettet mot byggebransjen. Fra 2009 ble tilsynet etter allmenngjøringsforskriften i verftsindustrien lagt under dette prosjektet, og fra 2010 kom også tilsyn med næringsmiddelindustrien med.

I landbruket har ikke sosial dumping vært utskilt som et eget tilsynsområde, noe som har ført til at man ikke har tilsvarende dokumentasjon som for eksempel i bygg. Dette ble endret fra og med 2010, slik at etterlevelsen av allmenngjøringsforskriften i landbruket kan bli registrert separat (Arbeidstilsynet 2009). Også i renhold, hotell og

¹² De seks andre satsingsområdene er: forebygge muskel- og skjelettplager, forebygge uheldige psykiske belastninger, styrke tilrettelegging og oppfølging, forebygge eksponering for støy og kjemiske og biologiske stoffer, forebygge arbeidsulykker og redusere skadeomfang og øke arbeidsmiljøkunnskapen hos unge arbeidstakere.

restaurant og transport er tilsyn på området sosial dumping organisert som nasjonalt prosjekt fra 2010.

Tilsyn som gjennomføres i prosjektene, skal risikovurderes i den enkelte region når det gjelder faren for å oppleve ubehagelige situasjoner, trusler etc. som kan oppstå ved avdekking av økonomisk kriminalitet og ulovlige arbeidsforhold. Som hovedregel skal tilsynene gjennomføres av minst to personer fra etaten, særlig gjelder dette når det er risiko for at virksomhetens arbeid må stanses på grunn av manglende dokumentasjon. Ubegagelige situasjoner skal straks rapporteres gjennom etatens avvikssystem, med kopi til prosjektleder.

Vi tar her utgangspunkt i prosjektavtalen for NP1011 Arbeidsinnvandring i bygg, verfts- og næringsmiddelindustri for 2009 for å illustrere hvordan Arbeidstilsynets arbeid mot sosial dumping gjennomføres.

Ved inngangen til året blir det utarbeidet: (1) mål og rammer for prosjektet, (2) omfang, (3) prosjektorganisering, (4) beslutningspunkter, rapportering og milepæler, (5) risikoanalyse, kvalitetssikring og HMS, (6) gjennomføring og (7) økonomi. Prosjektet har følgende tre hovedmål:

- Å motvirke alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet, slik at det ikke etableres deler av arbeidslivet der ingen spilleregler følges
- Å sikre at arbeidstakere fra EU 10 og tredjeland (det vil si land utenfor EU/EØS-området) har verdige arbeidsvilkår og samme arbeidsmiljøbetingelser som øvrige arbeidstakere i Norge
- Å sikre at den norske arbeidsmiljø- og sikkerhetsstandarden holdes på et høyt nivå og i samsvar med arbeidsmiljøloven

Det er utarbeidet egne målsettinger for gjennomføringen av prosjektet. Blant dem er blant annet fire samordnede tilsynsuker rettet mot arbeidsinnvandring, bruk av politi-anmeldelser ved behov og tettere dialog med politiet. I tillegg legges det vekt på nært samarbeid med de regionale verneombudene samt dialog og informasjonsutveksling mellom regionene og med arbeidslivets parter.

Ved gjennomføring av tilsyn legges det vekt på hva bedriftene må legge fram av dokumentasjon i henhold til arbeidsmiljølovens krav og i henhold til forskrift om allmenngjøring. I tillegg skal alle virksomheter som oppsøkes, få utlevert tilpasset informasjonsmateriell fra etaten vedrørende arbeidsinnvandrere og deres rettigheter i Norge. Det fastsettes også aktivitetsmål for prosjektet. Alle regioner skal gjennomføre minimum 20 tilsyn hos virksomheter med arbeidskraft fra de nye EU-landene eller tredjelandsborgere i hver av de fire tilsynsukene. I tillegg skal det i den enkelte region gjennomføres minimum 50 tilsyn i prosjektet utenom tilsynsukene. Innenfor

næringsmiddelindustrien skal det gjennomføres minimum 20 tilsyn med sosial dumping som tema.

Det settes også mål for erfaringsutveksling og kompetanseutvikling innad i Arbeidstilsynet. Etter hver tilsynsuke gjennomføres oppsummeringsmøter i prosjektgruppa hvor tilsynene, både i tilsynsuka og ved tilsyn for øvrig, gjennomgås. I prosjektmøtet skal det informeres om status på saker som ikke er avsluttet, samt om hvordan kompliserte saker er løst. Alt relevant informasjons- og tilsynsmateriale skal legges ut på intranett og holdes kontinuerlig oppdatert, og det utarbeides en samlet statusrapport for hele prosjektet hvert halvår.

Endelig er det nedfelt mål for samarbeid med organisasjoner og andre offentlige etater. Blant dem som nevnes særskilt, er: regionale verneombud (ansatt gjennom Fellesforbundet og Norsk Arbeidsmandsforbund),¹³ organisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, Skatteetaten, lokalt brannvesen og plan- og bygningsetat.

Etter hver tilsynsuke gjennomføres det oppsummeringsmøter med partene. Byggenæringens Landsforening, Norsk Industri og Fellesforbundet deltar på disse møtene. Det ble i første halvår 2010 etablert samarbeid med partene i næringsmiddelindustrien. Det er også etablert kontakter med organisasjoner i renhold, hotell og restaurant og transport, og Arbeidstilsynet tar sikte på å utvikle denne kontakten til en mer jevnlig dialog (Arbeidstilsynet 2010).

Det er i perioden etablert tre servicesenter for utenlandske arbeidstakere¹⁴ i samarbeid mellom Arbeidstilsynet, politiet, Skatteetaten og UDI. I den forbindelse har det vært mye kontakt mellom disse etatene. Øvrig kontakt og samarbeid skjer for det meste lokalt. Det gjelder også kontakt og samarbeid med brannvesenet og plan- og bygningsetaten. Arbeidstilsynets samarbeid med arbeidstilsyn i andre land kommer vi ikke nærmere inn på i denne rapporten.

Prosjektorganisering

Arbeidstilsynets regionkontor i Oslo har nasjonalt ansvar for innsatsområdet sosial dumping. Direktoratet for arbeidstilsynet er definert som prosjekteier. Det utpekes en lokal prosjektleder i hver region. Denne har som oppgave å sørge for gjennomføring av tilsynsukene lokalt i regionen som beskrevet i prosjektplanen, og rapportere om disse samt om status for oppfølging. Lokal prosjektleder skal også rapportere om aktiviteten i egne prosjektmøter på tvers av regionene. I disse prosjektmøtene møter prosjektleder,

¹³ 16. november 2010 kom det forskrift om å opprette regionale verneombud også i renhold, hotell- og restaurantbransjen. I mai 2011 kom det en justering av bestemmelsen, som blant annet innebar at disse verneombudene ansettes i og oppnevnes av Arbeidstilsynet. Fondsstyret skal utarbeide generell instruks for utøvelsen av vervet som regionalt verneombud, og kan for øvrig instruere de regionale verneombudene i sitt virke.

¹⁴ Disse sentrene er i Oslo, Kirkenes og Stavanger.

lokale prosjektledere, prosjektsekretær og jurist. I tillegg møter tre andre ressurspersoner som også er tilknyttet Arbeidstilsynet.

Ressurser og kompetanse

Den samlede tildelingen til Arbeidstilsynet har vært i vekst de senere årene, og da spesielt på grunn av en sterk satsing på inkluderende arbeidsliv (IA) og sosial dumping. Det var for eksempel en budsjettvekst på 25 prosent fra 2007 til 2010 (Holst Volden et al. 2010).

Arbeidstilsynets prioriterte oppgaver og bevilgninger på dette området er nærmere beskrevet i de årlige tildelingsbrevene fra Arbeidsdepartementet. Tildelingsbrevene i de tre årene 2007–2009 viser at størrelsen på de ekstra bevilgningene har variert. Samlet har Arbeidstilsynet fått 26 millioner kroner ekstra i løpet av disse tre årene. Inkluderes 2010, er det totalt tildelt 28,5 millioner kroner til arbeidet mot sosial dumping. Midlene har blitt fordelt etter en skjønnsmessig vurdering av regionenes behov for stillinger (Holst Volden et al. 2010). I de tre årene forut for dette – altså 2004–2006 – ble det gitt til sammen 11 millioner kroner i rammeøkning til bruk i arbeidet mot sosial dumping. I tillegg kom det engangsbeløp i revidert nasjonalbudsjett for 2007, og i februar 2009, i forbindelse med finanskrisa, kom til sammen 10 millioner kroner. I 2011 fikk Arbeidstilsynet 10 millioner ekstra i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett. Brudd på arbeidsmiljøloven innenfor helsesektoren og bemanningsforetakene var bakgrunnen.¹⁵

Det er gitt noen overordnede føringer for bruk av midlene: i 2007 ble bevilgningen økt med 6 millioner kroner, som var øremerket virkemidler/sanksjoner som allmenngjøringsloven og utlendingsloven ga adgang til. I 2008 og 2009 ble bevilgningen økt med 10 millioner kroner per år til forsterket tilsynsinnsats, herunder tilsyn med påseplikten, meldeplikt for bemanningsforetak og styrket informasjonsarbeid. Departementet la i tildelingsbrevene vekt på at den økte tilsynsaktiviteten skulle være konsentrert om følgende bransjer: bygg, landbruk, industri (inklusive verft), renhold, hotell og restaurant og transport. Utover det som er nedfelt i handlingsplanene mot sosial dumping og de årlige tildelingsbrevene fra departementet, er det gitt få konkretiseringer av målsettingene for Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping. Det har derfor i stor grad vært opp til Arbeidstilsynet selv å utforme og sette i verk dette arbeidet.

Departementet la vekt på at de økte ressursene skulle bidra til økt tilsynsaktivitet, og Arbeidstilsynet har prioritert å bruke pengene til å ansette flere tilsynsinspektører. I regioner hvor man har hatt aktuelle søkere med relevant språkkompetanse (polsk, litauisk, russisk), så har disse blitt prioritert ved ansettelse. Dette har dessuten bidratt til målsettingen om å øke antallet ansatte med utenlandsk bakgrunn i etaten. Enkelte steder hadde ventet med å ansette flere folk og i stedet satset på å kjøpe tolkehjelp

¹⁵ Pressemelding fra statsministerens kontor, 01.05.2011.

ved behov. I tillegg til språkkompetanse er det flere av regionene som har prioritert å ansette folk med juridisk kompetanse. Det er ellers ingen formelle krav til kompetanse for stillingene som tilsynsinspektør i Arbeidstilsynet.

2.2 Utfordringer knyttet til prosjektorganisering

Å organisere konkrete og gjerne tidsavgrensede aktiviteter i egne prosjekter, som går på tvers av organisasjonenes linjestruktur, har blitt utbredt i både privat og offentlig sektor. Arbeidstilsynets måte å organisere arbeidet mot sosial dumping på bygger derfor på en veletablert praksis.

Det ble i forbindelse med denne evalueringen gjennomført intervjuer med tilsynsinspektører og regiondirektører i tre av Arbeidstilsynets regioner samt med den nasjonale prosjektledelsen, regionale verneombud, de sentrale partene i arbeidslivet og representanter for andre offentlige etater (se kapittel 1). Gjennom intervjuene kom det fram ulike synspunkter på prosjektorganiseringen. I de neste avsnittene skal vi bruke informasjon fra våre intervjuer for å belyse enkelte utfordringer knyttet til denne måten å organisere arbeidet på.

Prosjektorganisering i en linjeorganisasjon

Arbeidstilsynets arbeid mot sosial dumping er, som vi har beskrevet i dette kapittelet, organisert i nasjonale prosjekter som går på tvers av etatens linjestruktur. De fleste vi intervjuet, mente at prosjektorganiseringen av innsatsen mot sosial dumping var effektiv. Likevel framholdt flere at det var knyttet noen utfordringer til denne organiseringen innenfor rammen av etatens kultur og etablerte linjestruktur.

For det første ble det pekt på at Arbeidstilsynet i alt har sju nasjonale satsingsområder som skal prioriteres like høyt. Hvert av disse sju hovedområdene har cirka fem aktivitetsnummer under seg. Dette gir sju ganger fem prioriterte områder for den enkelte inspektør. Flere ga uttrykk for at dette gikk på bekostning av etatens øvrige tilsynsoppgaver som ligger i linja, men som ofte blir nedprioritert til fordel for oppgaver som er lagt til de ulike prosjektene.¹⁶

Den andre utfordringen flere pekte på, var knyttet til selve prosjektorganiseringen av arbeidet med sosial dumping og hvordan dette planlegges og innpasses i etatens linjestruktur og øvrige tilsynsoppgaver. Det kan se ut som om regioner med flere underliggende tilsynskontorer og store geografiske avstander har de største utfordringene,

¹⁶ Arbeidstilsynets overordnede mål for sin tilsynsvirksomhet er å sikre at norske virksomheter følger arbeidsmiljølovens krav. Satsingsområdene er omfattende og dekker mange av feltene, men ikke alle.

spesielt når det gjelder koordinering av personell. Kravet om at man alltid skal være to inspektører på tilsyn mot sosial dumping, gjør at tilsynsukene må planlegges godt. Det er imidlertid vanskelig å planlegge for sykdomsforfall, noe som kan innebære at de planlagte tilsynene ikke blir gjennomført. I enkelte tilfeller har regionalt verneombud steppet inn og deltatt på tilsyn ved sykdomsforfall hos inspektører.

Det ble videre pekt på enkelte utfordringer knyttet til at prosjektleder ikke har personalansvaret, men at dette ligger i linja. Det er linjeledelsens ansvar å påse at inspektørene gjennomfører de planlagte tilsynene. Prosjektleder kan ikke presse inspektørene til å prioritere sosial dumping-tilsynene, noe som har vært et problem i enkelte regioner. For å sikre en god personalhåndtering i prosjektet ble det vurdert som viktig at inspektørene som jobbet med sosial dumping, måtte ha god dialog med tilsynsleder. Tilsynsleder er en mellomleder som rapporterer til regiondirektøren. Ved tilsynskontorene er tilsynsleder den øverste daglige ledelsesrepresentanten. Tilsynsleder kan ta aktuelle problemstillinger raskt inn til ledermøtet i regionen og få avklart nødvendige spørsmål med regiondirektøren.

Den største utfordringen knyttet til prosjektorganiseringen synes likevel å være personalressursene. Prosjektavtalen fungerer slik at prosjektleder har booket kapasitet hos den enkelte inspektør ved inngangen av året, men det er krevende å få lagt en kabal som gir nødvendig handlingsrom for inspektørene. Det ble pekt på som et generelt problem at inspektørene i mange tilfeller opplever å bli overbooket, noe som medfører en vanskelig prioritering mellom prosjekterelaterte oppgaver og løpende tilsynsaktiviteter. Denne overbookingen får også konsekvenser for oppfølgingen i etterkant av tilsynsukene. Ressurser som bindes opp av prosjektlederne før aksjonsukene, reiser særlig problemer i regioner med mange tilsynskontorer – her stilles det ekstra store krav til koordinering.

Arbeidstilsynet har som nevnt fått tilført ekstra ressurser for å kunne ansette flere inspektører til å jobbe med sosial dumping. I alle regionene vi har utført intervjuer, har man benyttet seg av dette og ansatt inspektører som har sosial dumping som sitt hovedområde. I to av regionene hadde man brukt disse ekstra midlene til å ansette inspektører som snakket polsk, russisk eller litauisk. En av tilsynslederne beskrev ressurssituasjonen i regionen slik:

Vi fikk penger til to stillinger som kun skulle jobbe på sosial dumping. De har hele sin virksomhetsplan på sosial dumping. Det sitter en person i X og en i Y av de som vi fikk midler til den gangen, og de jobber fullt ut med sosial dumping. De andre personene som jobber her, har litt mer varierende grad av ukeverk innenfor sosial dumping, noen har ganske mye, andre har nokså lite. Jeg kunne godt tenkt meg at vi hadde flere folk som hadde større andel av sin virksomhetsplan inn mot sosial dumping. Det er for å få kabalen til å gå opp. Vi får en bestilling fra prosjektleder, som sier at hver region skal levere så og så mange ukeverk og så og så mange tilsyn.

Så da er det å få den kabalen til å gå opp, vi klarer ikke å levere fullt ut det det bes om, men vi prøver tilnærmet. Vi har mange personer som trekkes i mange retninger, som jobber mye innenfor bygg- og anleggsdelen, men også med andre ting. Så det blir litt gi og ta for å si det sann.

Selv om flere pekte på vansker med å få tidskabalene til å gå opp for den enkelte og stort press for å nå måltallene for antall tilsyn i løpet av året, var det bred enighet om at prosjektorganiseringen av arbeidet mot sosial dumping var en nødvendig forutsetning for å innfri formålet. Blant våre informanter i Arbeidstilsynet ble det understreket at temaområdet «sosial dumping» neppe hadde fått den oppmerksomheten det har i dag, dersom man ikke hadde valgt å organisere aktivitetene i et eget prosjekt. Prosjektorganiseringen bidrar til økt oppmerksomhet, til at saker jobbes fram, og ikke minst til et tettere samarbeid med andre aktuelle aktører, for eksempel regionale verneombud, lokalt brannvesen og skattemyndighetene.

Et annet poeng som mange framhevet, er at organiseringen av arbeidet mot sosial dumping i stor grad har vokst fram gjennom lokal aktivitet og erfaringer. Prosjektet har fått utviklet seg «fra grasrota og opp». Prosjektet har ikke kommet som en ferdig løsning som har blitt «tredd nedover» organisasjonen, og mange opplever dette som positivt og inspirerende. En av informantene beskrev prosjektorganiseringen av arbeidet mot sosial dumping slik:

Jeg tror det er en unik måte vi har gjort dette på. Som regel setter man ned et for-prosjekt eller en gruppe som skal finne ut et eller annet lurt. Nå har vi kjørt det helt ned på grasrota, og så har vi laget hele prosjektet på en måte.

Prosjektorganisering og kompetanseutvikling

I forbindelse med arbeidet mot sosial dumping er det et omfattende regelverk som inspektørene må ha oversikt over. Dette er i tillegg bare ett av flere områder som etaten og inspektørene skal kunne beherske. Enkelte informanter i Arbeidstilsynet mente at Arbeidstilsynet generelt ikke har kultur for å framdyrke spisskompetanse, og at man kanskje i litt for stor grad har satset på breddekompetanse, i betydningen at alle skal kunne litt om alt. Innenfor innsatsområdet sosial dumping er imidlertid regelverket komplisert, og det skiller seg en god del fra regelverket på de øvrige innsatsområdene.

Sett fra tilsynet sin side er det en kompliserende faktor at bare utvalgte områder er allmenngjort, og at reglene og sanksjonsmidlene dermed varierer for ulike bransjer. Arbeidstilsynet har opplevd at enkelte inspektører har praktisert feil regelverk ute på tilsyn. Dette har skapt reaksjoner fra de aktuelle bedriftene, som ikke har nølt med å la sine advokater ta hånd om saken. Arbeidstilsynet synes det er beklagelig når slike feil skjer. Etter vår vurdering må slike problemer settes inn i en større sammenheng, der

Arbeidstilsynets nye tilsynsområder, nytt regelverk, økt tilsynsvolum, økt rekruttering og tradisjonelle normer for kompetanseutvikling tas med i betraktningen.

Det kan reises spørsmål om ekspansjonen av etatens innsats mot sosial dumping har gått raskere enn organisasjonen har hatt kapasitet til å håndtere, og om man har greid å gi inspektørene nødvendig opplæring. En stor andel nyansatte har gjort at erfarne inspektører driver løpende opplæring i forbindelse med tilsynsaktivitetene. I regioner med flere mindre tilsynskontorer har imidlertid ikke en slik opplæring av nyansatte vært mulig, fordi man ikke har hatt nok folk, og på grunn av store geografiske avstander. Det er ingen minstekrav til kompetanse for tilsynsinspektørene, og flere av inspektørene i Arbeidstilsynet mener at det burde vært satt enkelte minstekrav. Vårt inntrykk fra intervjuer i tre regioner er likevel at tilsynsinspektørene som er ansatt de siste årene, gjennomgående har en solid utdanningsbakgrunn. Likevel mangler flere kompetanse om Arbeidstilsynets funksjon og om lovverket. En lokal prosjektleder beskrev problemene når det gjaldt uerfarne folk i prosjektet og opplæring i nytt regelverk, slik:

Jeg har vært med som prosjektleder hele tiden, og det har kommet folk inn i prosjektet hele veien. Det medfører mye opplæring, og det er et komplisert regelverk, men det var mer komplisert da vi hadde utlendingsloven sterkt inne. Du skal ha tunga rett i munnen på en del områder, ikke blande sammen ting, som for eksempel allmenngjøringslov, utlendingslov og arbeidsmiljølov. Vi bruker en del andre virkemidler enn det vi gjør ellers i Arbeidstilsynet. Da vi fikk allmenngjøring, så skulle vi titte i pengepungen til folk for å se hvor mye de fikk i lønn. Det har aldri vært Arbeidstilsynets oppgave noen gang tidligere, men kun når det gjelder allmenngjort område kan vi gå inn og be om å få lønns slipper og se på lønnsutbetalinger, det er normalt ikke vår jobb, så det var en overgang.

Gjennom intervjuene kom det også fram at tilsynskontorene i arbeidet mot sosial dumping fikk økt behov for jurister både med praktisk erfaring fra tilsyn og faglig kompetanse til å vurdere hvordan vanskelige saker skulle håndteres videre. Inntrykket vårt er at regionene likevel har prioritert å ansette flere inspektører som i hovedsak jobber med sosial dumping.

De ekstra ressursene ble vurdert som nødvendige for å realisere målsettingene om økt innsats mot sosial dumping. Selv om de ekstra ressursene utvilsomt hadde bidratt til å øke tilsynsaktiviteten mot sosial dumping, var det bred enighet blant informantene om at det var satt av for lite ressurser til oppfølging av saker i etterkant av tilsyn. I saker med mange pålegg må tilsynet gjerne tilbake til bedriften flere ganger for å sikre seg at påleggene blir fulgt opp. I saker der det er mistanke om at arbeidstakerne ikke tør å snakke åpent med tilsynet, eller der man har mistanke om falsk dokumentasjon, kreves det omfattende oppfølging – nærmest etterforskning – for å få greie på hva som er realiteten i sakene. Et viktig formål med prosjektet er å bekjempe arbeidsmiljøkriminalitet,

noe som gjør det viktig å komme til bunns i de mest alvorlige sakene. Disse sakene er som regel også de mest komplekse. Det ble derfor stilt spørsmål om den økte tilsynsaktiviteten faktisk bidro til å bekjempe de alvorligste tilfellene av sosial dumping, i tråd med målsettingene for regjeringens handlingsplaner.

I dag skjer opplæringen for nyansatte sentralt. Gjennom intervjuene kom det fram kritikk mot at denne opplæringen noen ganger har sammenfalt med de planlagte aksjonsukene for sosial dumping-prosjektet, slik at det ikke var mulig å delta i opplæringen. Tidligere ble det gitt spesialopplæring til lokale prosjektledere. Denne opplæringen ble vurdert som svært god, men er ikke lenger prioritert. Nå har man oppstartsmøter før hver aksjonsuke, men dette er ofte ikke nok til å gi inspektørene nødvendig innføring i regelverk og mulige sanksjonsmidler mot sosial dumping i ulike bransjer. Det ble framholdt at etaten i arbeidet mot sosial dumping trenger spiss- og ikke breddekompetanse, men at dette er vanskelig å få til innenfor Arbeidstilsynets organisasjon.

Ideen om å etablere Arbeidstilsynets «Kripos» for vanskelige saker har vært luftet internt, men dette har det ikke vært lett å få gjennomslag for. Hovedårsakene til at en slik idé fikk dårlig respons i etaten, mente man bunnet i at det ikke var kultur for å tenke spisskompetanse, og i normen om at alle regioner skal være representert med sine foreslåtte representanter. Dette var forhold som bidro til å vanskeliggjøre opprettelsen av en spisset kompetansenhet i arbeidet mot sosial dumping.

Sammenfatning

- Alt i alt er hovedinntrykket at de som jobber med bekjempelse av sosial dumping i Arbeidstilsynet, gjennomgående er godt fornøyde med måten dette arbeidet er organisert på, men at satsingen også har aksentuert utfordringer knyttet til kapasitet, kompetanse og samordning i organisasjonen.
- Prosjektorganiseringen har bidratt til økt og målrettet oppmerksomhet hos ulike aktører i etaten når det gjelder sosial dumping.
- Selv om prosjektet ble initiert sentralt, har utformingen i stor grad blitt påvirket og utviklet seg «fra grasrota og opp». Mange opplever dette som positivt og inspirerende.
- Mange nyansettelser av tilsynsinspektører over en kort periode har gjort at en relativt stor andel av inspektørene mangler spisskompetanse om lovverket og Arbeidstilsynets funksjon på området. Mye av ansvaret for opplæringen er overlatt til erfarne tilsynsinspektører og skjer i løpende tilsynsaktiviteter. Dette har økt belastningen

på de erfarne tilsynsinspektørene. Utfordringene er størst ved små tilsynskontorer og i områder med store geografiske avstander.

- Ettersom arbeidet mot sosial dumping tar mye oppmerksomhet og legger beslag på mye tid hos den enkelte inspektør, kan det føre til prioriteringsvansker og økt arbeidspress i deler av organisasjonen.
- Siden inspektører som ikke har oppgaver knyttet til sosial dumping, i liten grad trekkes inn i dette arbeidet, svekkes mulighetene for kompetanseoverføring mellom prosjektet og andre aktiviteter i etaten. Samtidig vil det være en avveining mellom utviklingen av breddekompetanse i etaten og behovet for økt spisskompetanse på dette området. Vi har pekt på behovet for det siste.
- Linjelederne trekkes i liten grad inn i prosjektarbeidet og kan i enkelte tilfeller oppleve at de mister noe av sin autoritet. Enkelte opplever en manglende vilje eller interesse hos ledelsen i regionen når det gjelder å prioritere arbeidet mot sosial dumping, som skjer i prosjektet og ikke i linja.

2.3 Tilsyn

Tilsyn i virksomheter med arbeidstakere fra de nye EU-landene er hovedaktiviteten i arbeidet mot sosial dumping. Slike tilsyn gjennomføres som nevnt i fire årlige aksjonsuker og som en fortløpende aktivitet. Virksomhetene velges ut på grunnlag av innkomne tips fra publikum, tips fra regionale verneombud og egne observasjoner. Tilsynene skal som hovedregel skje uten at det varsles på forhånd.

Virksomhetene kontrolleres ved en gjennomgang av sjekkliste med stedlig arbeidsgiver til stede. Det er også et mål å snakke med de utenlandske arbeidstakerne separat. Alle arbeidstakere som inspektørene treffer på ved tilsyn, blir bedt om å gi opplysninger rundt lønns- og arbeidsvilkår i eget utarbeidet skjema. Skjemaet er oversatt til flere aktuelle språk. Utfylling av skjemaet skjer uten stedlig arbeidsgiverrepresentant i rommet – dette for å forhindre kommunikasjon mellom aktørene og eventuelt negativt press fra arbeidsgiver på de ansatte under tilsynet. Opplysningene fra arbeidstakerne kontrolleres opp mot innhentet dokumentasjon fra arbeidsgiver.

Alle inspektørene skal gjennomføre tilsyn etter framgangsmåten som er beskrevet over, kreve etterspurt dokumentasjon og gi nødvendige reaksjoner. Når dokumentasjon er mottatt, skal denne gjennomgå for avdekking av eventuelle avvik fra lov

eller forskrift. Dersom det blir avdekket brudd på bestemmelser i arbeidsmiljøloven, allmenngjøringsforskriftene (se kapittel 5) eller utlendingsloven¹⁷, skal det gis pålegg.

Arbeidstilsynet bruker det elektroniske saksbehandlingssystemet *ephorte*, og innen utgangen av oppfølgingsuka skal all aktivitet i tilsynsukene være registrert i systemet. All dokumentasjon utarbeidet og mottatt under tilsynet (inkludert skjema utfylt av utenlandske arbeidstakere) skal være skannet inn i *ephorte*. Tilsyn utover tilsynsukene registreres fortløpende.

Siden bygg- og verftsindustrien har stått i en særstilling på grunn av de allmenngjorte tariffavtalene, ser vi innledningsvis på utviklingen i antall tilsyn i disse to bransjene i årene 2006–2009. Det gikk nesten to år etter EU-utvidelsen før man satte i gang med programområdet sosial dumping i 2006. Det er bakgrunnen for at oversikten over antall reaksjoner på dette området startet i 2006. Tabell 2.1 viser utviklingen i antall tilsyn mot sosial dumping innenfor byggebransjen, fra 2009 verftene og fra 2010 næringsmiddelindustrien i NP1011.

Tabell 2.1 Utviklingen i antall tilsyn og reaksjoner i byggebransjen (inkluderer verft fra og med 2009 og næringsmiddelindustrien fra og med 2010)*

	År	Målsetting antall tilsyn i prosjekt (minimum)	Faktiske gjen- nomførte tilsyn	Antall tilsyn med reaksjoner	Andel tilsyn med reaksjoner i prosent
NP1011	2010	970	1293	996	77
NP1011	2009	910	1309	1021	78
NP1011	2008	910	1504	1183	79
Bygg og anlegg	2007		1532	922	60
Bygg og anlegg	2006		787	297	38

*Tabellen er basert på Arbeidstilsynets årsrapporter om sosial dumping og prosjektplaner for NP1011 (2006–2010).

Tabell 2.1 viser at det samlet sett har vært en økning i faktiske gjennomførte tilsyn i perioden 2006–2010. Antallet tilsyn i bygg og verft økte raskt i årene 2006–2009, men gikk noe ned i 2010, selv om prosjekt NP 1011 da også omfattet næringsmiddelindustrien. Andelen tilsyn hvor det ble gitt reaksjoner, økte markant i perioden 2006–2008 og har siden stabilisert seg på et høyt nivå. Særlig i 2008 og 2009 ser vi at det ble gjennomført vesentlig flere tilsyn rettet mot byggebransjen og verftene enn det som har vært minimumsmålet i NP1011. Det er med andre ord en ganske kraftig overoppfylling

¹⁷ For arbeidstakere som er omfattet av overgangsordningene gjelder utlendingsforskriftens krav om dokumentert «norsk» lønn og heltidsarbeid som et vilkår for å få arbeidstillatelse. Dette gjelder for arbeidsinnvandrere fra Romania og Bulgaria fram til 1. januar 2012. Med tredjelandsborgere mener vi borgere fra land utenfor EU/EØS-området.

av målsettingene når det gjelder antall tilsyn. I 2010 ble det gjennomført færre tilsyn, særlig i betraktning av at næringsmiddelindustrien ble inkludert (19 tilsyn i denne industrien i 2010). Det var også lavere andel reaksjoner i næringsmiddelindustrien (58 prosent), noe som kan forklares med at denne industrien ikke er omfattet av allmenngjøring av tariffavtaler.

Fra og med 2010 etablerte Arbeidstilsynet et nytt nasjonalt prosjekt som omfatter tilsyn mot sosial dumping i renhold, hotell og restaurant og transport. I løpet av året ble det gjennomført til sammen 703 tilsyn i disse tre næringene. Andelen tilsyn med reaksjoner lå litt lavere enn for bygg, industri og næringsmiddelindustrien. Disse bransjene var i 2010 ikke omfattet av allmenngjøring,¹⁸ og lønn lå derfor utenfor Arbeidstilsynets kontrollområde. Likevel førte sju av ti tilsyn til reaksjoner. Reaksjonene er primært gitt for ulovlig arbeidstid, manglende arbeidskontrakter, utlevering av dokumentasjon for arbeidsvilkår samt manglende oppfyllelse av betingelser gitt i arbeidstillatelser eller manglende arbeidstillatelser som sådan. Erfaringene fra renhold og hotell og restaurant viser også at innsatsen mot sosial dumping ikke kan begrenses til østeuropeiske arbeidsinnvandrere. Når det gjelder transport, har ikke tilsynsaktiviteten vært like høy, men erfaringene fra Arbeidstilsynet er at innenlands gods og varetransport med bruk av utenlandske ansatte, også innleide arbeidstakere, kan være mest utsatt. Enkeltsaker har vist svært dårlige vilkår for arbeidsinnvandrere med hensyn til arbeidstid, manglende fridager, bolig i bilen og svært lav lønn (Arbeidstilsynet 2010). Det er renholdsbransjen som har hatt førsteprioritet i oppstartsfasen av dette nasjonale prosjektet. Det er en bransje hvor det er lett å etablere seg, den har lave krav til formell kompetanse og har tiltrukket seg mye utenlandsk arbeidskraft, spesielt de siste årene. Tilsynene i renhold og hotell og restaurant utføres på ettermiddag, kveld og tidlig morgen for å treffe arbeidstakerne. Noen tilsyn har også vært gjennomført om natta. Når det gjelder renholdsbransjen, er den største utfordringen for Arbeidstilsynet å komme seg inn der hvor det vaskes, og å få snakket med arbeidstakerne, spesielt når tilsynene skal være uanmeldte. På dette tilsynsområdet er det også store geografiske variasjoner. I noen regioner har det vært liten aktivitet, noe som forklares med at det er «vanskelig å få hull på byllen». Det vil si at det er problematisk å få gjennomført tilsyn i renhold, og at man må jobbe på andre tidspunkter enn det som er vanlig. Stansing av arbeidet, som er kjent for å være et effektivt sanksjonsmiddel på byggeplasser (se avsnitt 2.4), er nærmest håpløst å kontrollere at blir etterlevd i renholdsbransjen. Når det gjelder tvangsmulkt, kan den ofte være vanskelig å inndrive.¹⁹

Vi har sett nærmere på Arbeidstilsynets register som inneholder informasjon om hva slags type pålegg bedriftene i de aktuelle bransjene har fått. Vi har konsentrert oss

¹⁸ Renhold var fra 1. september 2011 omfattet av allmenngjort tariffavtale.

¹⁹ Erfaringene fra renholdsbransjen er hentet fra et kartleggingsprosjekt som Fafo har utført på oppdrag fra Arbeidsdepartementet (Trygstad et al. 2011).

om pålegg som er gitt i perioden 1. januar 2008 til 31. mars 2010 innenfor bygg og anlegg, forretningsmessig tjenesteyting (inkluderer bemanningsforetak), industri samt overnattings- og serveringsvirksomhet. Disse registerdataene viser at av totalt 2363 bedrifter som hadde tilsyn i perioden, har 78 prosent hatt tilsyn én gang, 13 prosent har hatt tilsyn to ganger, mens en liten andel på 8 prosent har hatt flere enn to tilsyn. Nær én av fire har ikke fått noe pålegg i forbindelse med tilsynet, mens én av fire har fått ett pålegg, 29 prosent har fått to til tre pålegg, og 23 prosent har fått fire eller flere pålegg.

Registeret gir også opplysninger om hvilken lov- eller forskriftsmessig hjemmel påleggene har. I tabell 2.2 vises prosentandel bedrifter som har fått pålegg etter allmenngjøringsloven, utlendingsloven og ulike hovedkapitler i arbeidsmiljøloven (aml).²⁰

Tabell 2.2 Andel bedrifter som har hatt tilsyn på sosial dumping og som har fått pålegg etter lov/hjemmel, bransje og totalt. Fra 1. januar 2008 til 31. mars 2010. Prosent

	Bygg og anlegg	Forretningsmessig tjenesteyting	Industri	Overnattings- og serveringsvirksomhet	Totalt %	N
Allmenngjøringsloven	57	46	35	-	47	1115
aml § 4 – Krav til arbeidsmiljøet	42	23	24	5	33	786
Utlendingsloven	30	31	24	5	27	632
aml § 14 - Ansettelse	12	16	15	20	14	327
aml § 10 - Arbeidstid	11	17	18	17	13	314
aml § 18 - Tilsynet med loven	4	31	9	30	11	269
aml § 3 - Virkemidler i arbeidsmiljø-arbeidet	5	10	16	23	9	213
aml § 2 - Arbeidsgivers og arbeidstakers plikter	5	1	2	0	3	75
aml § 6 - Verneombud	1	3	6	13	3	35
aml § 11 - Arbeid av barn og ungdom	1	1	0	4	1	25
Røykeloven	0	0	2	3	1	15
aml § 7 - Arbeidsmiljø-utvalg	0	1	1	0	0	3
aml § 15 - Opphør av arbeidsforhold	0	0	0	0	0	1
Totalt (N)	1562	318	206	277	-	2363

²⁰ Tabell 2.2 sier ikke noe om antall pålegg som er gitt. En bedrift kan ha fått flere pålegg innenfor hver hovedgruppe. Tabellen viser altså kun om det er gitt pålegg etter allmenngjøringsloven, utlendingsloven og ulike hovedkapitler i arbeidsmiljøloven. Tabellen er sortert etter den lov/hjemmel som har gitt flest pålegg (totalt).

Tabell 2.2 viser at nær halvparten av bedriftene har fått pålegg etter allmenngjøringsloven (det vil si lønn, godtgjørelser og eventuelt arbeidstid). Ser vi på tvers av bransjene, er det en relativt sett høyere andel av bedriftene innenfor bygg og anlegg som har fått dette (57 prosent), deretter kommer forretningsmessig tjenesteyting (i hovedsak bemanningsforetak) med 46 prosent, mens 35 prosent av industribedriftene²¹ har fått slike pålegg.

Tabellen viser også at én av tre har fått pålegg knyttet til aml § 4; dette er pålegg knyttet til mer tradisjonelle brudd på HMS-reglene, så som forsvarlig sikring, bruk av riktig verneutstyr og lignende. Bygg og anlegg har klart større innslag av denne type pålegg enn de andre bransjene.

27 prosent av bedriftene har fått pålegg med hjemmel i utlendingsloven. Her er den relative andelen som har fått pålegg innenfor overnattings- og serveringsvirksomheter lav, mens det i de tre andre bransjene varierer fra 24 til 30 prosent av bedriftene.

14 prosent har fått pålegg ut fra aml § 14, som dreier seg om brudd på krav om skriftlig arbeidsavtale og minimumskrav til innholdet i avtalen. Vi ser at overnattings- og serveringsvirksomheter i større grad enn de andre har fått pålegg på dette området (20 prosent), mens det er minst utbredt blant bygg- og anleggsbedriftene (12 prosent).

Det blir også gitt en del pålegg om brudd på arbeidstidsbestemmelsene (aml § 10). Dette dreier seg først og fremst om manglende oversikt over hvor mye den enkelte arbeidstaker har arbeidet. Men det avdekkes også en del brudd på regelen for alminnelig arbeidstid, gjennomsnittsberegninger av arbeidstiden og overtidsbestemmelsene. Det er ingen store forskjeller mellom bransjene her, men bygg og anlegg ligger noe lavere enn de tre andre.

Pålegg gitt etter § 18 Tilsyn med loven er i all hovedsak knyttet til mangelfulle opplysninger. Det vil si at bedriften på tilsynstidspunktet ikke kan framskaffe den dokumentasjonen Arbeidstilsynet etterspør. Det kan være ulike grunner til dette, i noen tilfeller kan det skyldes at dokumentasjonen er oppbevart andre steder enn på den angjeldende bedriften eller arbeidsplassen, for eksempel på konsernnivå. I andre tilfeller kan det også være at pliktig dokumentasjonen ikke eksisterer. I disse tilfellene vil det under tilsynet bli utarbeidet et pålegg om at dokumentasjonen framskaffes og oversendes Arbeidstilsynet (jf. § 18-5) innen gitt frist.

Antallet reaksjoner har variert i disse årene. I 2009 gikk antallet reaksjoner ned sammenlignet med 2008, noe som, ifølge Arbeidstilsynet, delvis skyldtes bortfall av overgangsreglene fra 1. mai 2009 for åtte av de ti nye EU-landene. Dette innebar færre pålegg i henhold til utlendingsloven, fordi personer fra disse landene fritt kan ta seg arbeid i Norge uten arbeids- og oppholdstillatelse. Nedgangen i antall reaksjoner fortsatte i 2010. Dette gjelder først og fremst reaksjoner knyttet til mangelfull utlevering av

²¹ Industribedrifter omfatter her verft og landbaserte petroleumsanlegg.

dokumentasjon. Ifølge Arbeidstilsynet utleverer de fleste virksomheter nå dokumentasjon, slik at grunnlaget for stansinger er vesentlig lavere nå enn i perioden 2007–2008.

Siden tilsynsvirksomhet har vært kjernen i arbeidet mot sosial dumping, har det ført til stor oppmerksomhet om antall tilsyn. Fra departementets side var det et krav om at de økte ressursene til Arbeidstilsynet skulle bidra til økt tilsynsaktivitet. Antall gjennomførte tilsyn mot sosial dumping rapporteres tilbake til departementet, og som det kom fram av tabell 2.1, så er målsettingene for antall tilsyn overoppfyllt. Mange tilsyn skaper stor synlighet, men gjennom intervjurundene våre påpekes det at kvantitet kan gå på bekostning av kvalitet. Mange av våre informanter ønsker at deler av oppmerksomheten og ressursbruken dreies fra antall gjennomførte tilsyn til å gi større rom for å gå mer i dybden på vanskelige saker. Innenfor dagens regime oppleves det som at det ikke er tilstrekkelig med tid til å jobbe for en løsning av hver enkelt sak.

Det kan også være vanskelig å komme til bunns i saker fordi arbeidstakerne ikke tør å snakke med Arbeidstilsynet. Ifølge en fersk undersøkelse blant polakker i Oslo-området (Friberg & Eldring 2011) regner én av tre bygningsarbeidere, nesten like mange blant renholderne og en fjerdedel av de ansatte i andre bransjer, med å miste jobben eller få andre alvorlige problemer dersom de snakker med Arbeidstilsynet. At såpass mange er redde for å snakke med Arbeidstilsynet, er kanskje ikke overraskende, men viser at det kan være betydelige informasjonsbarrierer når det utføres tilsyn og kontroller. De polske arbeidstakerne hadde likevel stor tiltro til Arbeidstilsynets arbeid. Over en tredjedel av bygningsarbeiderne oppga at Arbeidstilsynet hadde hatt inspeksjoner på deres arbeidsplass. På spørsmål om de trodde at tilsyn hadde hatt en positiv eller negativ effekt på deres og andre polakkers arbeidssituasjon, svarte nesten alle at de syntes dette har hatt en positiv virkning. Innenfor renhold bekreftes inntrykket av at dette er en bransje som i liten grad (kan) kontrolleres, her hadde svært få opplevd inspeksjon fra Arbeidstilsynet.

Sammenfatning

- Økte ressurser har bidratt til ansettelse av flere tilsynsinspektører og økt antall tilsyn mot sosial dumping. Målsettingene om antall tilsyn er overoppfyllt.
- Andelen tilsyn med sanksjoner i byggebransjen økte kraftig fra 2006 til 2007, noe som trolig har sammenheng med at Arbeidstilsynet fikk økte muligheter til å sanksjonere ved brudd på allmenngjøringsloven og utlendingsloven (se kapittel 2.4). Andelene reaksjoner har stabilisert seg på høyt nivå, trass i at overgangsreglene er opphevet og bransjer uten allmenngjøring er blitt gjenstand for tilsyn.

- Nesten halvparten av bedriftene som har hatt sosial dumping-tilsyn, har fått pålegg etter allmenngjøringsloven og en tredjedel for brudd på bestemmelser i arbeidsmiljøloven.
- Målsettinger om antall gjennomførte tilsyn dominerer i prosjektet. Det er for lite oppmerksomhet på kvalitet og etterarbeid og oppfølging av vanskelige saker, og relativt få virksomheter har hatt flere tilsyn. Det ble derfor stilt spørsmål om den økte tilsynsaktiviteten faktisk bidro til å bekjempe de alvorligste tilfellene av sosial dumping, i tråd med målsettingene for regjeringens handlingsplaner. Ett virkemiddel kan være å spisse kompetansen hos deler av tilsynsapparatet og opprettet et slags Arbeidstilsynets «Kripos» som kan ha hele landet som nedslagsfelt. Det kan også bedre samordningen av arbeidet mot bedrifter som driver en tvilsom virksomhet på tvers av regionene (se også avsnitt 2.2).

2.4 Håndheving og sanksjoner

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet fikk fra 2004 ansvaret for å føre tilsyn med at bestemmelsene i allmenngjøringsloven og utlendingsloven ble fulgt. Men det var først fra desember 2006 at disse etatene fikk anledning til å bruke de samme sanksjonsmidlene som ved brudd på arbeidsmiljøloven. Det vil si pålegg om å legge fram opplysninger, etterleve lovens regler og adgang til å ilegge tvangsmulkt eller stanse virksomheten dersom pålegget ikke blir oppfylt. Regjeringen ønsket med dette å gi tilsynsmyndighetene bedre verktøy i arbeidet mot sosial dumping. Arbeidsdepartementet la avgjørende vekt på at Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet selv påpekte at de gjennom tilsyn med de eksisterende allmenngjøringsforskriftene og utlendingsloven hadde støtt på problemer, og at de tilgjengelige virkemidlene ikke var tilstrekkelige til å sikre etterlevelse. Etatene hadde blant annet opplevd at det ikke var lett å skaffe til veie dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkår. Det var dermed vanskelig å skaffe tilstrekkelig grunnlag for å melde en sak til politiet (Ot.prp. nr. 92 (2005–2006)). Tilsynets utvidede kompetanseområde som gjelder brudd på lønnsbestemmelsene i allmenngjøringsforskrifter og overgangsordningene, innebar et brudd med tradisjonen om at lønn er et ansvar for partene i arbeidslivet. Hensynet til å sikre effektiv håndheving av regelverket veide imidlertid tyngre.

I prosjektplanen for NP1011 (bygg, verft og næringsmiddel) er de nye virkemidlene fulgt opp, og reaksjonsmidlene er konkretisert på følgende måte: Når nødvendig dokumentasjon ikke er tilgjengelig ved arbeidsplassen, skal det gis pålegg med varsel om stans for å innhente denne. Ved manglende overholdelse av frist for utlevering av dokumentasjon skal virksomhetens arbeid stanses. Fristen skal være satt til maks sju

dager, men i praksis gis ofte et varsel på tre til fire dager. Ved brudd på forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler og/eller arbeidsmiljølov skal det gis pålegg. Ved manglende identitetskort (bygg og anlegg) skal det gis pålegg etter etatens retningslinjer for tilsyn med identitetskort i bygg- og anleggsnæringen. Ved begrunnet mistanke om at det er mottatt uriktige opplysninger eller forfalskede dokumenter, eller at det foreligger grove brudd på regelverket, skal forholdet anmeldes til politiet.

Synlighet, oppfølging og virkninger av reaksjonene er tre viktige elementer i etatens vurdering av håndheving og sanksjoner. Når det gjelder synlighet, omfatter det arbeidsplassene og ambisjonen om å være et «konstant uromoment». Men i tillegg er det en ambisjon om å være synlig i offentligheten, gjennom for eksempel presseoppslag.

Oppmerksomheten og innsatsen i tilsynsarbeidet har vært størst i de allmenngjorte områdene. Det er også her Arbeidstilsynet har de kraftigste virkemidlene. Mange av erfaringene har derfor sitt utgangspunkt i de allmenngjorte områdene. I de bransjene som ikke er omfattet av allmenngjøring, har sanksjonene vært knyttet til brudd på arbeidsmiljøloven og utlendingsloven.

I Fafos bedriftsundersøkelser fra 2006 og 2009 (Dølvik et al. 2006, Andersen et al. 2009) spurte vi bedriftene i bransjer med allmenngjøring om deres inntrykk av hvordan de allmenngjorte tariffavtalene har blitt håndhevet av myndighetene de siste årene.²² I praksis vil dette i stor grad dreie seg om Arbeidstilsynets håndheving, da det meste av tilsynsaktiviteten og reaksjonsbruken på dette området er overlatt til Arbeidstilsynet. Undersøkelsene viser at i byggebransjen hadde bedriftsledernes vurdering av myndighetenes håndheving blitt betraktelig bedre i løpet av disse tre årene. I 2009 mente 54 prosent av bedriftslederne at myndighetene hadde håndhevet forskriftene i stor eller noen grad, mot 35 prosent i 2006. Lederne i industrien var i 2009 på linje med lederne i byggebedriftene; rundt halvparten oppga at allmenngjøringsforskriftene ble håndhevet av myndighetene i stor eller noen grad. Den observerte økningen i bygg skyldes antakelig både at tilsynsmyndighetene hadde fått bedre kunnskap om allmenngjøringsforskriftene, og økte ressurser og mer effektive virkemidler, og dermed kunne de trappe opp tilsynsaktiviteten i perioden.

Ifølge Arbeidstilsynets egne rapporter varierte reaksjonsbruken i årene 2006–2009 av ulike årsaker. Tallene fra 2006 viser en reaksjonsprosent på under 40. Varsel om stans og eventuelt vedtak om tvangsmulkt i henhold til arbeidsmiljøloven var det virkemiddelet som ble brukt når det gjaldt arbeidsforhold for arbeidsinnvandrene. I 2006 var allmenngjøring av tariffavtaler iverksatt på de sju petrokjemiske landanleggene i tillegg til bygg- og elektrofagsoverenskomstene i Oslo, Akershus, Østfold, Vestfold og Buskerud og bygg i Hordaland. Fram til 1. desember dette året hadde ikke Arbeidstilsynet mulighet til å bruke reaksjoner i tilsynet med lønns- og arbeidsvilkår i utlendingsloven

²² I 2006 var ikke skips- og verftsindustrien omfattet av allmenngjøring. Derfor var det bare bygg som fikk dette spørsmålet i 2006.

og allmenngjøringsloven. Oversendelse av saken til politiet var det eneste virkemiddelet ved mistanke om brudd på disse lovene. Fra desember 2006 fikk som nevnt Arbeidstilsynet de samme virkemidlene/sanksjonene etter allmenngjøringsloven og utlendingsloven som de hadde etter arbeidsmiljøloven. Det vil si pålegg om å legge fram opplysninger, pålegg om å etterleve lovens regler og adgang til å ilegge tvangsmulkt eller stanse virksomheten dersom pålegget ikke blir oppfylt. Dette betegnes av våre informanter som et gjennombrudd i Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping.

Fra 2006 til 2007 var antallet reaksjoner sterkt økende. Etatens strenge praksis med bruk av stansing dersom dokumentasjonen ikke ble utlevert innen én uke, så ut til å fungere. Omfanget av politianmeldelser gikk ned fra 2006 til 2007 som følge av at etaten selv kunne benytte reaksjoner mot brudd på allmenngjørings- og utlendingslov (Arbeidstilsynets rapport 2007). Denne trenden har fortsatt. Det var for eksempel en halvering av antallet politianmeldelser fra 2008 til 2009. Før denne regelendringen kom på plass, var det økende frustrasjon over manglende oppfølging fra politiet. I en undersøkelse fra 2006 fortalte tilsynsinspektører at slike saker som regel ble henlagt. Politiet ble oppfattet som en propp i systemet, selv om det var ulike erfaringer etter hvor i landet man befant seg (Ødegård et al. 2007). En annen forklaring på denne halveringen er, ifølge Arbeidstilsynet, et bedre direkte tilsynssamarbeid med Skatteetaten og politiet, og at det i mindre grad ble avdekket svært alvorlige lovbrudd. Nedgangen i antallet politianmeldelser har fortsatt i 2010. Bedre myndighetssamarbeid lanseres som en delforklaring. Det er for eksempel nå mer vanlig at politiet deltar i tilsynsaksjoner og tar saker direkte uten formelle anmeldelser (Arbeidstilsynet 2010).

Når det gjelder de konkrete virkemidlene/sanksjonsmulighetene som Arbeidstilsynet har til rådighet, er det ganske stor tilfredshet med disse. Innad i tilsynet er det mange som mener at det ikke er behov for flere sanksjonsmidler dersom man klarer å bruke dem man allerede har, på en effektiv måte. Innenfor renhold var det et sterkt ønske om allmenngjøring fra våre informanter i Arbeidstilsynet.²³

Å stanse arbeidet er, foruten pålegg, den mest brukte reaksjonen, og den anses for å være effektiv. Stansing brukes når det er fare for liv og helse, og når det fortsatt mangler dokumentasjon etter den fristen som tilsynet har satt for å skaffe dokumentasjon til veie. Tvangsmulkt brukes også når dokumentasjon mangler, men på langt nær så ofte. Det pekes på at dette virkemiddelet er spesielt vanskelig overfor utenlandske virksomheter.

Det skjer ganske ofte at vi stanser arbeid – kanskje én gang i uka. Ikke så mye tvangsmulkt. Vi stanser i større grad (intervju, Arbeidstilsynet)

Stansing er effektivt. Klokka tikker, og taksameteret går. Vi burde brukt stansing enda mer (intervju, Arbeidstilsynet).

²³ Tariffnemnda vedtok 21.6.2011 å allmenngjøre deler av renholdsoverenskomsten fra 1. september 2011.

Tvangsmulkt er et virkemiddel, men det er ikke det første vi tyr til. Vi bruker det når vi ikke får svar på pålegg. Eller når jeg vurderer at stans ikke har noen praktisk betydning, men at det er bedre at andre kommer og krever inn penger. Da kan det være vel så effektivt. Men tvangsmulkt er vanskelig når det gjelder utenlandske virksomheter, fordi man ofte ikke får inn pengene likevel (intervju, Arbeidstilsynet).

Stansingsretten omtales som avgjørende for å etterleve allmenngjøringsforskriftene:

Hadde vi ikke fått disse sanksjonsmidlene, så hadde vi stanget hodet i vegg. Det var som å skru på en bryter etter at vi fikk denne anledningen. Før dyttet man problemene over til politiet, og så skjedde det ikke noe mer. Nå dukker dokumentasjonen raskt opp (intervju, Arbeidstilsynet).

Å stanse et arbeid krever imidlertid at man har anledning til å følge opp for å unngå at vedtaket brytes. Noen av inspektørene forteller at de har opplevd å komme tilbake til arbeidsplassen noen dager etter stansingen og oppdaget at jobben er gjort og arbeidstakerne borte. Dette kan spesielt være en utfordring i regioner med store geografiske avstander.

Flere etterlyser også «sterkere lut» overfor spesielt grove tilfeller av sosial dumping. Det oppleves som for lett for arbeidsgiver å slippe unna grove brudd på regelverket. Som en følge av dette har et mer uformelt virkemiddel fra Arbeidstilsynets side vært en bevisst bruk av media. Frykten for å bli avslørt og stilt til offentlig skue på området sosial dumping har for mange virksomheter vært den største trusselen. Dette synet deles også av en av representantene for partene i arbeidslivet:

Sanksjonsmidlene er vel greie. Men verden er jo slik at tap av omdømme, for eksempel gjennom avisoppslag, er det som svir mest for de seriøse bedriftene. Og de useriøse bedriftene legger jo bare inn risiko for et par bøter i anbudet. Dem er det uansett vanskelig å få gjort noe med.

Når det gjelder å få bukt med de grove og gjentakende bruddene, pekes det fra våre informanter på noen utfordringer for de politiske myndigheter. For det første stilles det spørsmål til foreldelsesfristen ved brudd på allmenngjøringsforskriften, som er på to år. Den kan føre til at politiet henlegger sakene på grunn av foreldelse. Representanter fra Arbeidstilsynet mener at lovgiver på denne måten signaliserer at dette ikke ses på som alvorlige forbrytelser. Fra politiets side påpekes det at strafferammen er lav, men at foreldelsesfristen i seg selv ikke bør være noe problem. To år er tilstrekkelig til å ta ut siktelse i denne typen saker, ifølge representanter fra politiet, som heller vil utvide medvirkningsansvaret for oppdragsgivere i denne typen saker.

Kraftigere bøter i de alvorlige tilfellene etterlyses fra Arbeidstilsynets side. Samtidig er det mange av våre intervjuobjekter som kan tenke seg at Arbeidstilsynet fikk

mulighet til å skrive ut bøter for de mindre alvorlige bruddene – som et supplement til pålegg og stans.

Vi burde hatt mulighet til å gi administrative bøter. På noen av de enkle og mer konkrete tingene – for eksempel mangel på arbeidsavtaler og farlig arbeid i høyden. Litt som en parkeringsvakt, liksom (intervju, Arbeidstilsynet).

En mulighet til å gi bøter på stedet var et virkemiddel som også ble etterlyst i Fafos undersøkelse om HMS-konsekvenser ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft (Ødegård et al. 2007). Regjeringen stiller seg positiv til å vurdere overtredelsesgebyr som sanksjonsmiddel for Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet. En slik løsning vil blant annet innebære en raskere reaksjon på lovbrudd som blir avdekket ved tilsyn (Meld. St. nr. 29 (2010-2011)). Det er likevel ikke alle av våre informanter som er like positive til et slikt virkemiddel – for det første fordi man på mange arbeidsplasser kun treffer arbeidstakere og ikke arbeidsgivere, for det andre fordi gebyret kan bli vanskelig å inndrive (spesielt når det gjelder utenlandske virksomheter), og for det tredje fordi virksomheten som regel taper mer penger på at arbeidet stanses, enn at det skrives ut bøter.

Sammenfatning

- Arbeidstilsynets erfaring med å sanksjonere brudd på allmenngjøringsforskriftene og utlendingslov på samme måte som ved brudd på arbeidsmiljøloven, er svært god.
- Arbeidstilsynet finner det i mange tilfeller vanskelig å følge opp bedrifter som har fått pålegg eller blitt stanset. Dette gjelder spesielt i områder med store geografiske avstander.
- Våre informanter i Arbeidstilsynet mener at grove brudd ikke straffes hardt nok. Det oppleves som for lett for arbeidsgiver å slippe unna grove brudd på regelverket.
- Arbeidstilsynet har bevisst brukt media, fordi dette regnes som et effektivt sanksjonsmiddel.
- Noen av våre informanter tar til orde for at Arbeidstilsynet bør få mulighet til å skrive ut bøter for de mindre alvorlige bruddene – som et supplement til pålegg og stans.

2.5 Samarbeid med andre offentlige etater

I mange tilfeller vil en effektiv bekjempelse av sosial dumping være avhengig av samarbeid mellom ulike offentlige etater. Arbeidstilsynet kan ha behov for å tilkalle politiet eller anmelde saker, Skatteetaten vil måtte følge opp eventuelle skatteunndragelser, utlendingsmyndighetene må sjekke eventuelt illegalt arbeid, brannvesenet vil være interessert i å forhindre brannfarlige boforhold, og så videre.

Et svært konkret og synlig samarbeidsprosjekt i kjølvannet av EU-utvidelsene i 2004 og 2007 er servicesentrene for arbeidsinnvandrere (se kapittel 8). Her samarbeider Arbeidstilsynet med Skatteetaten, politiet og Utlendingsdirektoratet. Oslo var først ute, i oktober 2007, deretter ble det startet tilsvarende sentre i Stavanger og Kirkenes i 2009. Disse servicesentrene har blant annet bidratt til informasjonsutveksling mellom etatene i tillegg til felles språkressurser. Servicesentrene betegnes som en ubetinget suksess av både Arbeidstilsynet og partene i arbeidslivet. De gir gode muligheter til å få ordnet saker raskt og effektivt og har bidratt til et mye tettere samarbeid mellom de etatene som deltar. Og ikke minst er en rask saksbehandling og raske svar på mange ulike spørsmål viktig for den enkelte arbeidsinnvandrere som oppsøker et slikt kontor.²⁴

Uavhengig av servicesentrene har det vokst fram et lokalt og operativt samarbeid mellom Arbeidstilsynet og Skatteetaten i mange regioner, som blant annet innebærer felles tilsyn. Samarbeidet mellom etatene vurderes som svært godt av representanter både fra Arbeidstilsynet og Skatteetaten i de regionene hvor man har felles tilsynsak-sjoner i bygg- og anleggsnæringen.

Arbeidstilsynet kan ta ting der og da gjennom stansing, mens vi kan gjøre livet surt for dem etterpå ... Vi har fått inn moms etter slike felles tilsyn. Arbeidstilsynet stanser, og vi får inn pengene (intervju, Skatteetaten)

I tillegg til felles aksjonsuker med for- og etterarbeid fire ganger i året blir det i én av regionene holdt informasjonsmøter mellom Arbeidstilsynet og Skatteetaten to ganger i året.²⁵ På disse møtene utveksler man statistikk og legger planer for det videre samarbeidet. Arbeidstilsynet har etterlyst mer konkret tilbakemelding fra Skatteetaten når det gjelder resultatene av saker som Skatteetaten har behandlet i etterkant av felles tilsynsak-sjoner. Skatteetaten kan imidlertid ikke gi ut slik informasjon på

²⁴ Se kapittel 8 for mer om servicesentrene.

²⁵ Vi bruker her en av regionene som eksempel for å illustrere samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og Skatteetaten. Årsaken er at vi så langt ikke har snakket med Skatteetaten i alle de delene av landet som undersøkelsen omfatter. Etatene har ulike regionsinndelinger, så Skatteetaten må derfor ha kontakt med flere lokale prosjektledere i Arbeidstilsynet.

grunn av taushetsplikten, men mener samtidig at denne informasjonen ikke er viktig for Arbeidstilsynets arbeid. Manglende smidighet på grunn av etatenes taushetsplikt framheves for øvrig som et generelt problem fra tilsynsinspektørenes side. Represen-
tanter fra begge etatene pekte på enkelte utfordringer knyttet til ulike arbeidsmetoder og regelverk for etatene. Mens Arbeidstilsynet raskt kan fatte vedtak om stans ute i virksomhetene, tar det gjerne mellom ett og to år før Skatteetaten har ferdigbehandlet saker om momsunndragelse.

Det er ikke nødvendigvis noen sammenheng mellom unndragelser av skatt og moms og sosial dumping. Under felles tilsyn var det mange eksempler på at i bedrifter hvor Arbeidstilsynet fant åpenbare sosial dumping-saker, fant ikke Skatteetaten noen feil knyttet til moms eller skatt. Skatteetaten har dessuten kvantitetskrav på det arbeidet de utfører, og prioriterer derfor de sakene som de antar vil bringe inn mest penger på kortest mulig tid.

Sett fra Skatteetatens side (i den aktuelle regionen) var den største utfordringen i samarbeidet med Arbeidstilsynet knyttet til manglende kapasitet i Arbeidstilsynet til å gjennomføre de planlagte aksjonsukene. Flere ganger hadde de planlagte aksjonsukene blitt kortet ned fra fire til to dager i felt, fordi Arbeidstilsynet manglet folk, eller fordi man hadde lagt kurs eller seminarer til de samme ukene. Endringene kom gjerne på kort varsel og skapte problemer for Skatteetaten som hadde satt av ressurser og planlagt arbeidet. Sett fra Skatteetatens side virket dessuten Arbeidstilsynets saksbehandlingssystem lite effektivt, siden det var slik at inspektørene som utførte tilsyn, også måtte gjøre kontorarbeid knyttet til vedtak om pålegg i den samme aksjonsuka. Dette bidro til å redusere antall tilsyn som ble gjennomført i aksjonsukene. I enkelte av Arbeidstilsynets regioner hadde man imidlertid prioritert arbeidet slik at pålegg ble gitt i etterkant av aksjonsuka, noe som bidro til å øke antallet tilsyn.

Generelt ble samarbeidet vurdert som svært bra, og blant annet var Skatteetaten imponert over tilsynsinspektørenes arbeid i felt når det gjaldt å informere utenlandske arbeidstakere. Samtidig etterlyser Skatteetaten litt bedre planlegging og forpliktende oppfølging fra Arbeidstilsynets side. Samarbeidet har resultert i at Skatteetaten nå prioriterer slike felles tilsyn framfor egne tilsyn i bygg og anlegg. I andre bransjer går skatteinspektørene ofte alene på tilsyn, og man ønsker et tilsvarende samarbeid med Arbeidstilsynet som i bygg og anlegg.

Vi skraper i toppen av isfjellet, men de ringvirkningene dette arbeidet gir, er veldig positive (intervju, Skatteetaten).

Selv om etatene har ulike prioriteringer og regelverk å forholde seg til, ble det fra Skatteetatens side lagt vekt på at alle etater står overfor særlig store utfordringer når det gjelder økt bruk av utenlandske firmaer og arbeidstakere i bygg- og anleggsnæringen:

Tidligere var skattejukset veldig uskyldig. I dag er metodene så mye mer utspekulerte – det er mafiatilstander (intervju, Skatteetaten).

Andre samarbeidspartnere for Arbeidstilsynet er Økokrim (kontakt i enkeltsaker), Petroleumstilsynet (erfaringsutveksling på etatsnivå) og brannetaten og plan- og bygningsetaten (lokal kontakt i forbindelse med innkvartering). Lokalt har det også vært noe samarbeid med Mattilsynet, spesielt i forbindelse med tilsyn i hotell- og restaurantbransjen.

Politiet står i en særstilling, og betydningen av politiets innsats på området sosial dumping ble vektlagt i Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2007:

«Kampen mot sosial dumping er et viktig satsingsområde for myndighetene, jf. regjeringens handlingsplan mot sosial dumping. Arbeidstilsynet har gjennom tilsyn og inspeksjoner avdekket uverdige forhold for utenlandske arbeidere i Norge. Selv om tilsynet kan benytte egne sanksjoner ved overtredelse av utlendingsloven og lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv. av 24. november 2006 nr. 63 (allmenngjøringsloven), vil grove brudd på regelverket fortsatt anmeldes til politiet. Arbeidstilsynet har lagt opp til en rask reaksjon ved bruk av egne sanksjonsmidler. Det er nødvendig at politiet effektivt følger opp de grovere tilfeller som blir anmeldt, både gjennom rask behandling og adekvat reaksjon»²⁶

Arbeidstilsynet har, som nevnt i forrige avsnitt, blitt mindre avhengig av politiet når det gjelder håndheving av allmenngjøringsloven og arbeidstillatelse etter utlendingsloven. Samtidig er man avhengig av politiet når det forekommer grove brudd på regelverket. Gjennomgangsmelodien er at det er vanskelig å nå fram til politiet, og at politiet ikke har ressurser til tilstrekkelig prioritering av denne typen saker.

For politiet er ikke dette arbeidet en prioritet. Det er generelt en mangel på ressurser i politiet til å prioritere våre saker. Synd, fordi det er den økonomiske kriminaliteten som er drivkraften (intervju, Arbeidstilsynet).

Det finnes, som nevnt tidligere i dette kapittelet, et behov i Arbeidstilsynet for å komme til bunns i større og komplekse saker. Som regel krever dette tett samarbeid med flere andre offentlige etater, spesielt Skatteetaten og politiet. Som en inspektør sa det:

Vi skulle hatt en gruppe med folk fra A-tilsynet, skatt og politi som samarbeidet og tok fatt i enkeltsaker. Jeg tror vi er nødt til å tenke i de banene i framtida (intervju, Arbeidstilsynet).

²⁶ Riksadvokaten, rundskriv nr 1/2007, Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet – 2007. <http://www.riksadvokaten.no/ra/ra.php?artikkelid=106>.

Oppfatningen av samarbeidet med andre offentlige etater varierer, men kan sammenfattes i følgende sitat:

Når vi får til et ordentlig samarbeid, så kan det være utrolig effektivt. Og det er en fordel for alle parter. Skatt jobber vi med. Har hatt noe samarbeid med brann, og av og til er politiet med også. Men politiet har ikke ressurser til å prioritere oss, for å si det sånn. De har ikke kunnskap til å følge opp sakene heller (intervju, Arbeidstilsynet).

Det som det ofte skorter på når offentlige etater samarbeider, for eksempel om felles tilsyn, er felles forberedelser og felles oppfølging. Man planlegger hvor mye tid man skal bruke, men det utveksles lite informasjon – både før og etter.

Fellesaksjoner som er organisert riktig, med mindre grupper som går samtidig og inspiserer flere steder, gir absolutt en effekt. Aksjoner som ikke er godt organisert er dårlig bruk av arbeidstiden til inspektørene (intervju, Arbeidstilsynet).

Variasjonene i samarbeidet mellom ulike offentlige myndigheter har blant annet sammenheng med lokal prioritet. Noen steder er det et tett og godt samarbeid, andre steder er det nærmest fraværende. Fra politiets side foregår arbeidet mot sosial dumping hovedsakelig i de enkelte politidistriktene, og her er det store geografiske forskjeller når det gjelder prioriteringer. Flere av dem vi har intervjuet i Arbeidstilsynet, har imidlertid forståelse for at det er slik, fordi det er en hard kamp om ressursene innad i politiet. Noen sier også at de ikke synes dette er noe politiet skal beskjeftige seg med i særlig grad, og at man heller skal utvide Arbeidstilsynets sanksjonsmuligheter. Begrunnelsen er å bruke de samfunnsmessige ressursene på en hensiktsmessig måte. Ideen om at -Arbeidstilsynet skal kunne gi bøter på stedet, kommer også opp i denne sammenhengen. Når det gjelder grove saker, ofte fra gjengangere som opererer i flere deler av landet, pekes det på for lite samarbeid på tvers av politidistriktene – spissformulert som at grensen mellom politidistrikter ofte er som en landegrense.

Politiet vil prioritere saker som har størst sannsynlighet for å bli oppklart og føre til domfellelse. Når det gjelder saker som har forgreininger til utlandet, er det som regel ikke hensiktsmessig å prioritere dem, ifølge våre informanter i politiet. Saker som omfatter utenlandske arbeidsgivere, regnes som et stort problem. Fra politiets side ville det derfor være hensiktsmessig å kunne stille oppdragsgiver mer til ansvar, da den som har bestilt jobben, eller oppdraget, som regel befinner seg i Norge. Saker blir også henlagt fordi de hver for seg er for små til å forfølges, og da spesielt hvis arbeidsgiveren er utenlandsk. Politiet bruker de samme metodene i saker som handler om sosial dumping, som i andre straffesaker.

Et generelt inntrykk er at samarbeidet mellom de offentlige etatene når det gjelder innsatsen mot sosial dumping – variasjonene til tross – har blitt vesentlig forbedret på kort tid. Det meste av samarbeidet har grodd fram lokalt.

Men det finnes fremdeles områder der samarbeidet kunne vært betraktelig bedre, ikke minst gjelder dette et tettere forhold til NAV. Mange arbeidstakere har spørsmål om for eksempel ulike trygderettigheter, samtidig som man ved tilsyn kan avdekke om personer på for eksempel ledighetstrygd eller sykepenger er ulovlig i arbeid. Det påpekes også at plan- og bygningsetaten kunne vært en mer framtrедende samarbeidspartner i forbindelse med tilsyn i byggebransjen.

Sammenfatning

- Servicesentrene betegnes som en ubetinget suksess av både Arbeidstilsynet og partene i arbeidslivet. De gir gode muligheter til å få ordnet saker raskt og effektivt og har bidratt til et mye tettere samarbeid mellom de etatene som deltar.
- Samarbeidet med Skatteetaten sies å ha svært god virkning, men noen ganger savner aktørene i Arbeidstilsynet tilbakemeldinger fra Skatteetaten om hvordan sakene er fulgt opp, og taushetsplikten kan fremdeles skape utfordringer.
- Skatteetaten påpeker at manglende planlegging/oppfølging i Arbeidstilsynet av og til er et problem.
- Samarbeidet med politiet er svært varierende. I større byer er det generelt vanskelig å få politiet til å prioritere denne typen saker. Saker som har forgreininger til utlandet – hvor ofte de største mislighetene forekommer – er som regel ikke hensiktsmessige for politiet å prioritere, ifølge politiet.
- Arbeidstilsynet er godt fornøyd med fellesaksjoner med andre offentlige myndigheter. Men disse må både planlegges og følges opp – noe som tidvis er vanskelig å få til – ellers har de liten effekt.
- Samarbeid med NAV og et tettere samarbeid med plan- og bygningsetaten etterlyses av våre informanter i Arbeidstilsynet.

2.6 Oppsummering og konklusjoner

Bruk av arbeidskraft fra de nye medlemslandene i EU har vært størst i byggebransjen og i deler av industrien i de årene som har gått siden EU-utvidelsen. Det har vært stor oppmerksomhet omkring disse to bransjene, og her har man har fått viktige reguleringer

som allmenngjort minstelønn, innsynsrett, påseplikt og solidaransvar. Renhold, hotell og restaurant og transport er bransjer som er omfattet av et nytt nasjonalt prosjekt mot sosial dumping i 2010.

Det er så langt bygg og industri som har vært de mest sentrale i Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping, og vi har illustrert arbeidet ved å se nærmere på det nasjonale tilsynsprosjektet for bygg, verft og næringsmiddelindustri. Ulike forhold ved denne prosjektorganiseringen kan både hemme og fremme en effektiv innsats mot sosial dumping. Nye ansvarsområder, nye arbeidsoppgaver, ny organisering, flere ansatte og mange tilsyn er sentrale stikkord. Dette har skapt både entusiasme og frustrasjon, entusiasme fordi tilsynsinspektører og andre ansatte i Arbeidstilsynet har vært med på nybrottsarbeid som har gitt umiddelbare resultater og skapt stor oppmerksomhet, frustrasjon fordi det gjerne er komplisert og tidkrevende å balansere mellom oppgavene i linjeorganisasjonen og prosjektet.

Et komplisert regelverk og nye tilsynsområder har skapt økt behov for opplæring og skolering av tilsynsinspektørene. Vårt inntrykk er at opplæringen har blitt mindre prioritert i løpet av de siste par årene. Det kan ha sammenheng med at flere inspektører nå har fått felterfaring, og at behovet derfor er mindre. Men det vil fremdeles være viktig å ha en systematisk opplæring av nyansatte og av inspektører som kommer fra andre arbeidsoppgaver. Mange av sakene som avdekkes, er komplisert og har ofte forgreininger til utlandet. Siden politiet har begrenset kapasitet, kan det være en god idé å bygge opp større spisskompetanse innad i Arbeidstilsynet.

Tilsyn er hovedaktiviteten i arbeidet mot sosial dumping. Mange tilsyn har skapt stor synlighet, men som det kommer fram fra våre informanter, kan kvantitet gå på bekostning av kvalitet. Siden målsettingen om tilsyn er overoppfyllt, både i 2008, 2009 og 2010, burde det være mulig å dreie ressursbruken noe – fra tilsyn til oppfølgingsarbeid – innenfor dagens rammer. Som nevnt har mye av oppmerksomheten vært rettet mot bygg og anlegg og deler av industrien. Når det gjelder renhold og hotell og restaurant, ble det framhevet fra tilsynsinspektørene at manglende minstelønnsbestemmelser i disse bransjene har vært problematisk så lenge målet er en effektiv innsats mot sosial dumping.²⁷

Arbeidstilsynets egne sanksjonsmidler ser ut til å fungere etter hensikten. Men igjen kan det være problematisk – av ressurs hensyn – å følge opp de bedriftene som har fått pålegg, eller hvor arbeidet er blitt stanset. Å stille oppdragsgiver til ansvar i større grad, eventuelt kunne skrive ut bøter på stedet, er mulige tiltak i arbeidet framover. Samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og andre offentlige etater er ikke systematisk gjennomført, og det trengs en mer bevisst strategi for hva man vil samarbeide om, med hvem og på hvilke tidspunkt.

²⁷ Det er som nevnt innført allmenngjøring av tariffavtalen for renholdsbransjen fra 1.9.2011

3 Erfaringer med Arbeidstilsynet i bedrifter og blant tillitsvalgte

Hovedproblemstillingene i dette kapittelet er:

- bedriftenes erfaringer med Arbeidstilsynet
- bedriftenes holdninger til myndighetsreguleringer av lønns- og arbeidstidsordninger for utenlandske ansatte
- tillitsvalgtes erfaringer med Arbeidstilsynets arbeid mot sosial dumping

I forbindelse med evalueringen er det gjennomført to spørreundersøkelser: en undersøkelse blant bedrifter som har hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet i perioden fra 1. januar 2008 til utgangen av mars 2010 på området sosial dumping, og en undersøkelse blant tillitsvalgte i byggebransjen og i industribedrifter som er berørt av allmenngjøringen av Verkstedsoverenskomsten for skips- og verftsindustrien.

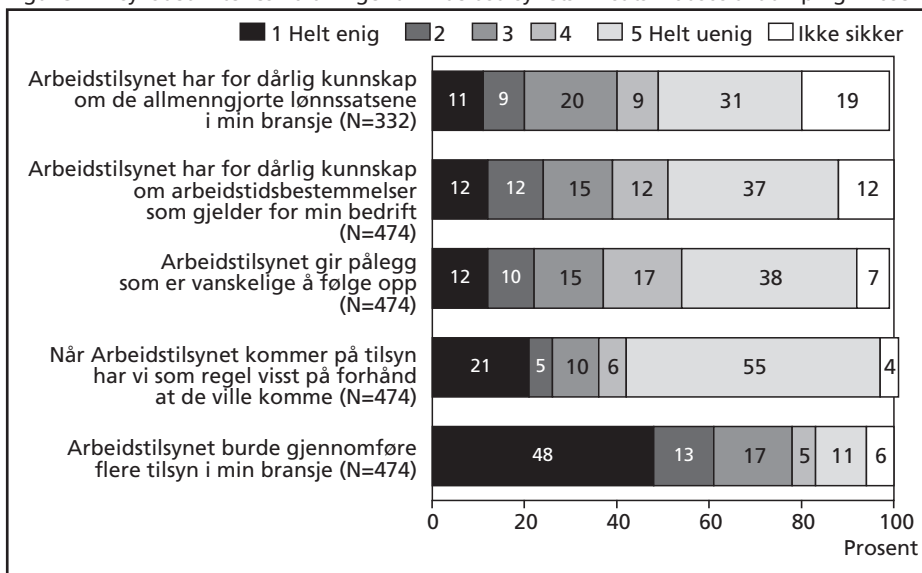
Undersøkelsen blant bedriftene som har hatt tilsyn (heretter kalt tilsynsbedriftene), er, som redegjort for innledningsvis i rapporten, gjennomført i bransjene bygg og anlegg, industri, overnattings- og serveringsvirksomhet (hotell og restaurant) og forretningsmessig tjenesteyting (i all hovedsak bemannings- og rengjøringsbyråer). Bedriftene som har hatt tilsyn, og som er omfattet av denne undersøkelsen, er i hovedsak bedrifter med få ansatte. Dette er i tråd med Arbeidstilsynets strategi på området sosial dumping. 37 prosent av tilsynsbedriftene har 1–9 ansatte, 29 prosent har 10–24 ansatte, mens 34 prosent har 25 eller flere ansatte. Dette gjenspeiler den faktiske fordelingen i registeret over samtlige bedrifter som det er ført tilsyn med.

Undersøkelsen blant de tillitsvalgte i allmenngjorte områder er ikke representativ for de aktuelle bransjene som helhet, siden de tillitsvalgte har erfaringer fra bedrifter som er omfattet av tariffavtale. Slik sett representerer disse tillitsvalgte bedrifter som kan sies å være en del av den velorganiserte delen av sine bransjer. Dette kommer særlig fram innenfor bygg, der det blant bedriftene med tariffavtale er en kraftig overrepresentasjon av store bedrifter, sammenliknet med bransjen totalt sett.

3.1 Bedriftenes erfaringer med tilsyn

I denne delen vil vi se nærmere på tilsynsbedriftenes erfaringer med og holdninger til Arbeidstilsynets innsats og kunnskap om sosial dumping. Siden samtlige bedrifter har hatt tilsyn, har de i utgangspunktet en førstehånds kjennskap til Arbeidstilsynet og deres arbeidsmetodikk. Majoriteten (79 prosent) av bedriftene som deltok i undersøkelsen, hadde benyttet seg av arbeidskraft fra Øst-Europa – enten i form av egne ansatte eller ved bruk av underentreprenører og/eller innleie fra bemanningsforetak/vikarbyrå. Vi ba bedriftene ta stilling til en del påstander om Arbeidstilsynet, som blant annet dreide seg om kunnskap om lønn og arbeidstid, om oppfølging av eventuelle pålegg og om inspeksjonene ble gjennomført uten forhåndsvarsling. Spørsmålet om allmenngjorte lønnsatser er kun stilt til bedrifter som er omfattet av allmenngjøring.

Figur 3.1 Tilsynsbedriftenes holdninger til Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping. Prosent



Kilde: Tilsynsbedriftsundersøkelsen 2010

Figur 3.1 viser at tilsynsbedriftene mente at kunnskapsnivået til Arbeidstilsynet om allmenngjorte lønnsatser og arbeidstidsbestemmelser er tilfredsstillende: 40 prosent var uenige i at Arbeidstilsynet mangler kunnskap om lønnsattsene, mens nær halvparten var uenige i at kunnskapen om arbeidstidsbestemmelsene er for dårlig. Men det bør

påpekes at rundt én av fem tilsynsbedrifter sa at Arbeidstilsynet har for dårlig kunnskap om gjeldende regler for lønn og arbeidstid. Det hersket også en viss usikkerhet blant bedriftene når det gjelder disse påstandene. Hele 20 prosent svarte «ikke sikker» på spørsmålet om lønnsforhold, mens 12 prosent var usikre på spørsmålet om arbeidstidsbestemmelsene.

Lønn og arbeidstid er to av kjerneområdene innenfor etatens arbeid mot sosial dumping. Tilsyn med lønn er helt sentralt innenfor de allmenngjorte områdene. Som nevnt er lønsspørsmål noe Arbeidstilsynet ikke har befattet seg med tidligere. Lønn var nok derfor det temaet som var mest uvant og krevende for Arbeidstilsynet å gå inn i. Vurderingene av påstanden om tilsynets kunnskap om allmenngjorte lønnssetninger varierer også noe etter bransje og antall tilsyn bedriftene har hatt. For det første var bedriftene innenfor bygg og anlegg²⁸ sjeldnere uenige i denne påstanden (om at tilsynet mangler kunnskap) enn andre bedrifter som er omfattet av allmenngjøring, og bedrifter i andre bransjer som utfører arbeid innenfor et allmenngjort område.²⁹ Sagt på en annen måte mener altså en større andel av lederne i bygg og anlegg enn ledere i andre bransjer at Arbeidstilsynets kunnskap om allmenngjorte lønnssetninger ikke er god nok. Videre viser undersøkelsen at en høyere andel ledere i bedrifter som kun har hatt ett tilsyn, mener at kunnskapen om lønnssetninger ikke er god nok, sammenliknet med bedrifter som har hatt to eller flere tilsyn. Når det gjelder Arbeidstilsynets kunnskap om arbeidstidsbestemmelser, er det en tendens til at de minste bedriftene (1–9 ansatte) er minst fornøyde med kunnskapen hos Arbeidstilsynet. Det er nærliggende å anta at større bedrifter har en bedre administrativ kapasitet enn de mindre og dermed også har lettere for å sette seg inn i gjeldende regelverk. Dermed er antakelig veiledningsbehovet større i småbedriftene, og funnene kan tyde på at Arbeidstilsynet i mindre grad klarer å imøtekomme dette.

Når det gjelder påstanden om at Arbeidstilsynet gir pålegg som er vanskelige å følge opp, var et flertall av bedriftene (55 prosent) uenige i denne påstanden. Men igjen var det et ikke ubetydelig mindretall (22 prosent) av bedriftene som mente at tilsynets pålegg er vanskelige å følge opp.

Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet mot sosial dumping er som hovedregel basert på uanmeldte tilsyn. Det kommer fram i undersøkelsen at et klart flertall av bedriftene som har hatt tilsyn, ikke visste om dette på forhånd. Samtidig er det én av fire som sier at de visste om tilsynet på forhånd. Trolig er det slik at «jungeltelegrafene» virker, og

²⁸ Anlegg er ikke omfattet av allmenngjøring, men det er vanskelig å skille mellom bedrifter som driver med bygg, og bedrifter som driver med anlegg, fordi mange bedrifter driver med begge. Disse bedriftene har fått spørsmål om allmenngjorte lønnssetninger.

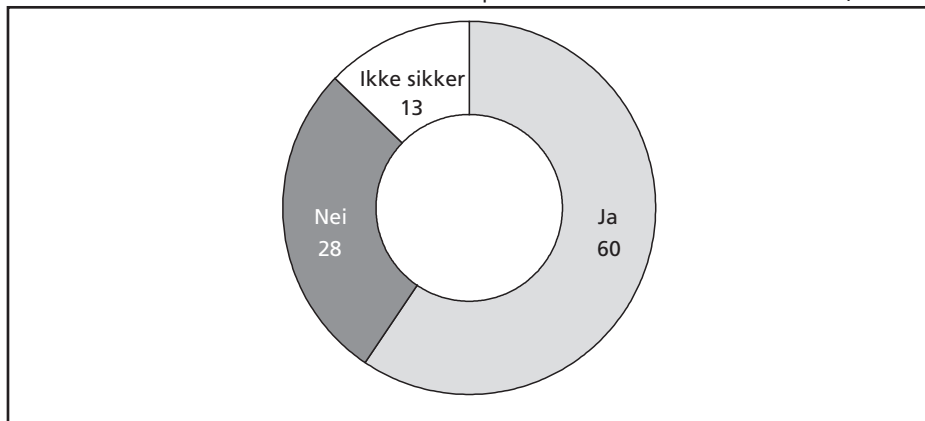
²⁹ Bygg sammenliknes her med bedrifter som er omfattet av allmenngjøringsvedtak (skips- og verftsindustrien), og bedrifter som utfører arbeid innenfor allmenngjorte områder, og som dermed blir omfattet av allmenngjøringsvedtaket. De sistnevnte er først og fremst industribedrifter som har utført arbeid i skips- og verftsindustrien, og bemanningsforetak som driver utleie til bygg og skips- og verftsindustrien.

at bedriftene varsler hverandre når Arbeidstilsynet gjennomfører tilsyn i et geografisk område eller i forbindelse med en aksjonsuke. Blant bedrifter som har svart at de som regel har visst om tilsynene på forhånd, er dette noe mindre utbredt i bygg og anlegg enn i de andre bransjene. Arbeidstilsynet kommer med andre ord oftere overraskende på bygg- og anleggsbedrifter enn på bedriftene innenfor industri, hotell og restaurant og forretningsmessig tjenesteyting.

Blant tilsynsbedriftene er det et klart flertall av lederne som mener at Arbeidstilsynet burde gjennomføre flere tilsyn i deres bransje. Seks av ti er helt eller delvis enige i denne påstanden, og bare 16 prosent er uenige. Også her skiller bygg og anlegg seg fra de andre bransjene, i den forstand at det er flere som ønsker seg flere tilsyn. Om dette skyldes at bedriftene i bygg og anlegg i større grad mener at det er flere brudd på lovbestemmelsene og dermed større behov for tilsyn, eller om det er slik at de som har «blitt rammet» av tilsyn, mener at også andre burde bli det, er uvisst.

Som beskrevet i kapittel 2 er det et mål for Arbeidstilsynet å snakke med de utenlandske arbeidstakerne når de er ute i bedriftene. Arbeidstilsynet har prioritert en del av de ekstra midlene som er blitt bevilget til å ansette inspektører som snakker polsk eller andre relevante språk. Bedrifter som har benyttet arbeidskraft fra de nye EU-landene, ble derfor spurt om Arbeidstilsynet snakket med disse arbeidstakerne da de var på tilsyn (se figur 3.2).

Figur 3.2 Om tilsynsinspektørene ved siste tilsyn også snakket med arbeidstakere fra de nye EU-landene. Bedrifter som hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft siste 2 år. Prosent (N = 374)



Kilde: Tilsynsbedriftsundersøkelsen 2010

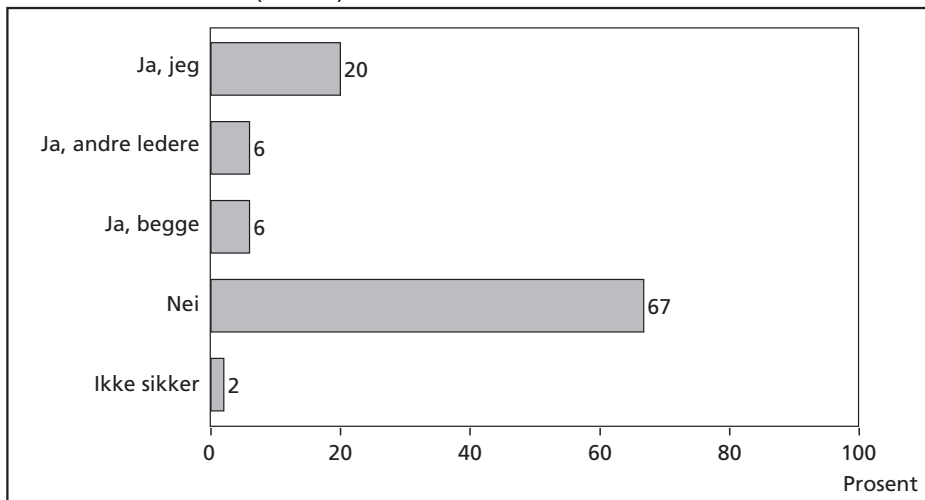
Undersøkelsen viser at et klart flertall (60 prosent) av bedriftene bekrefter at tilsynsinspektørene snakket med de østeuropeiske arbeidstakerne under tilsynet. Vi vet ikke om de snakket med dem på deres eget morsmål eller på norsk eller engelsk. Men det er uansett klart at inspektørene prioriterer dette. Fordelt på bransje viser det seg at det

er flere i bygg og anlegg som oppgir at inspektørene har snakket med de østeuropeiske arbeidstakerne enn det er i de andre bransjene.

Det er også en sammenheng mellom inspektørenes kontakt med de østeuropeiske arbeidstakerne, antall tilsyn og antall pålegg. Blant de bedriftene som har hatt to eller flere tilsyn, er det flere bedrifter som oppgir at inspektørene snakket med arbeidstakerne selv, enn blant bedrifter som bare har hatt ett tilsyn. Videre er det flere av bedriftene med to eller flere pålegg som oppgir at inspektørene snakket med arbeidstakerne, enn blant dem med ett eller null pålegg. Dette kan skyldes at samtaler med østeuropeiske arbeidstakere avslører flere brudd, eller at der tilsynet oppdager flere brudd, snakker de oftere også med de østeuropeiske arbeidstakerne. Det kan imidlertid også være slik at de som har fått flere tilsyn, er høyere på prioriteringslisten, fordi man har begrunnet mistanke om sosial dumping, og at tilsynet derfor legger større vekt på å snakke direkte med utenlandske arbeidstakere. En kombinasjon av disse to forklaringene er også en mulighet.

Arbeidstilsynet har ikke bare en kontrollfunksjon, men også en veiledningsfunksjon, også når det gjelder spørsmål knyttet til bruk av utenlandsk arbeidskraft. Lederne i tilsynsbedriftene fikk derfor spørsmål om de på eget initiativ hadde tatt kontakt med Arbeidstilsynet angående bruk av utenlandsk arbeidskraft (se figur 3.3).

Figur 3.3 Om daglig leder eller andre ledere har tatt kontakt med Arbeidstilsynet direkte gjennom telefon eller liknende med spørsmål om bruk av utenlandsk arbeidskraft i løpet av de siste 2 årene. Prosent (N = 474)



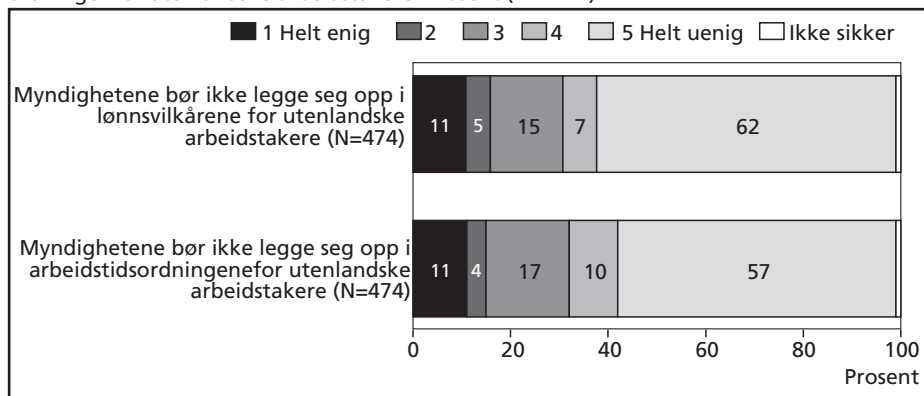
Kilde: Tilsynsbedriftsundersøkelsen 2010

Nær en tredjedel av lederne oppga at enten de selv, andre ledere eller både de selv og andre ledere har tatt kontakt med Arbeidstilsynet med spørsmål om bruk av utenlandsk

arbeidskraft. Det er ingen systematiske forskjeller mellom bedriftene når det gjelder om man har tatt kontakt eller ikke. De som hadde tatt kontakt, fikk også et oppfølgingsspørsmål om de syntes de fikk den hjelpen de trengte. Det totale antallet som har besvart dette spørsmålet, er ganske lavt og dermed også beheftet med en del usikkerhet. Mer enn halvparten (56 prosent) av dem som svarte, oppga at de i stor grad fikk den hjelpen de trengte, 28 prosent svarte at de i noen grad fikk hjelp, mens 22 prosent oppga at de i liten eller ikke i det hele tatt fikk den hjelpen de trengte.

I tillegg til å kartlegge bedriftenes erfaringer og holdninger til Arbeidstilsynet ble det stilt noen mer generelle spørsmål om holdninger til at myndighetene legger seg opp i lønns- og arbeidstidsbestemmelser for utenlandsk arbeidskraft (se figur 3.4).

Figur 3.4 Tilsynsbedriftenes holdninger til myndighetsregulering av lønnsvilkår og arbeidstidsordninger for utenlandske arbeidstakere. Prosent (N = 474)



Kilde: Tilsynsbedriftsundersøkelsen 2010

Svarene i figur 3.4 viser at kun et lite mindretall (15–16 prosent) mener at myndighetene *ikke* bør legge seg opp i lønns- og arbeidstidsbestemmelsene for utenlandske arbeidstakere. Selv om det nok kan være uenighet om detaljer og nivå på myndighetsreguleringer med hensyn til utenlandsk arbeidskraft, viser disse resultatene at det blant tilsynsbedriftene er bred støtte til denne typen myndighetstiltak. Bedriftene som er med i undersøkelsen, er imidlertid neppe representative for alle bedrifter i disse bransjene. Arbeidstilsynets risikobaserte tilnærming og det at tilsynene innenfor sosial dumping ofte er basert på konkrete tips, indikerer at disse bedriftene har hatt større sannsynlighet for brudd på lønns- og arbeidstidsbestemmelsene enn andre bedrifter i bransjen. I et slikt perspektiv er det derfor interessant å se at selv blant disse bedriftene er det bred støtte til reguleringer av lønn og arbeidstid for utenlandske arbeidstakere. Det er likevel verdt å merke seg at om lag 15 prosent av bedriftene er uenige i at myndighetene skal legge seg opp i østeuropeernes lønns- og arbeidstidsforhold. Når i tillegg rundt 15 prosent av bedriftene verken er enige eller uenige i dette, tilsier det at nesten

hver tredje bedriftsleder har et negativt eller ambivalent forhold til myndighetstiltak på feltet – og dermed ikke syns det er en prioritert oppgave å sikre at østeuropeerne tilbys arbeidsforhold i tråd med lov- og avtaleverket.

Oppsummering

Kort oppsummert viser undersøkelsen blant tilsynsbedriftene:

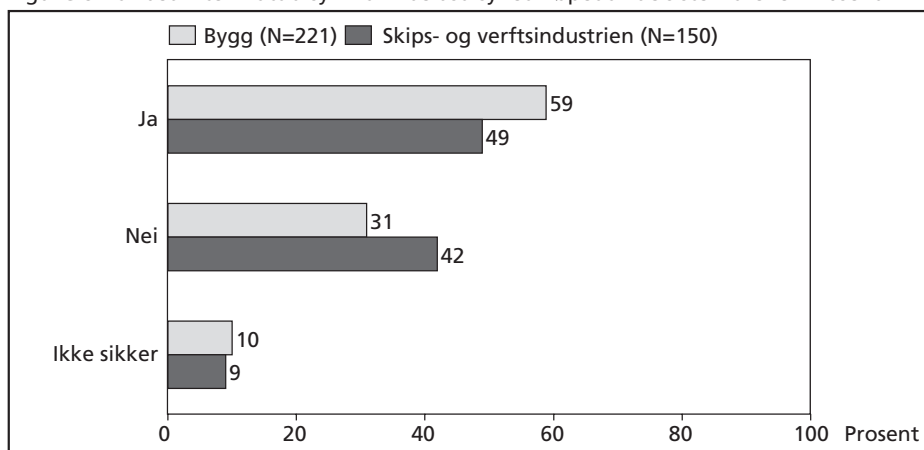
- Majoriteten mener at kunnskapsnivået til Arbeidstilsynet om allmenngjorte lønns-satser og arbeidstidsbestemmelser er godt, men et ikke ubetydelig mindretall er uenige eller usikre på dette.
- Et klart flertall mener Arbeidstilsynet burde gjennomføre flere tilsyn i deres bransjer.
- Et klart flertall (60 prosent) opplyser at tilsynsinspektørene snakket direkte med de østeuropeiske arbeidstakerne under tilsyn.
- Nær en tredjedel av lederne har tatt kontakt med Arbeidstilsynet med spørsmål om bruk av utenlandsk arbeidskraft.
- Det er bred støtte til at myndighetene regulerer og kontrollerer lønns- og arbeidstidsbestemmelser for den utenlandske arbeidskraften, men 15 prosent av bedriftslederne er uenige i dette, og 15 prosent er verken enige eller uenige.

3.2 Tillitsvalgtes erfaringer med Arbeidstilsynets arbeid mot sosial dumping

Andelen tillitsvalgte som opplyser at deres bedrift benyttet østeuropeisk arbeidskraft, var på 53 prosent i begge bransjer. Dette er en god del høyere enn det vi har sett i generelle bedriftsundersøkelser. I 2009 lå andelen bedrifter i bygg og anlegg som brukte østeuropeisk arbeidskraft, på 33 prosent, mens den i industrien som helhet lå på 39 prosent (Andersen et al. 2009). Den høye brukerandelen blant bedriftene i denne undersøkelsen skyldes i hovedsak skjevheten i antall ansatte, da det er slik at brukersannsynligheten øker med stigende antall ansatte (ibid.). At skips- og verfts-industrien også ligger en god del over industrien generelt, skyldes at det faktisk er en høyere brukerandel i denne delen av industrien.

For å kartlegge de tillitsvalgtes kontakt med Arbeidstilsynet, ble de spurt om deres bedrift hadde hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet i løpet av de to siste årene (se figur 3.5), og om de selv hadde hatt kontakt med Arbeidstilsynet.

Figur 3.5 Har bedriften hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet i løpet av de siste 2 årene? Prosent



Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2010

Godt over halvparten av de tillitsvalgte innenfor bygg (59 prosent) og rundt halvparten (49 prosent) i skips- og verftsindustrien jobber i bedrifter som hadde hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet i løpet av siste toårsperiode. Det må presiseres at vi her har kartlagt tilsyn generelt, ikke bare tilsyn på området sosial dumping. Andelen tillitsvalgte som svarte at de på eget initiativ hadde tatt kontakt med Arbeidstilsynet (enten de selv eller andre tillitsvalgte) med spørsmål om sosial dumping på egen arbeidsplass, er svært lav. Henholdsvis 7 prosent i bygg og 4 prosent i skips- og verftsindustrien oppga dette. Det er med andre ord ikke vanlig at tillitsvalgte tar kontakt med Arbeidstilsynet om slike saker. Det betyr ikke nødvendigvis at tillitsvalgte ikke har spørsmål om, eller er opptatt av, denne problematikken. For mange tillitsvalgte vil det trolig være mer naturlig å ta kontakt med eget fagforbund og bedriftsledelsen med spørsmål om sosial dumping.

De tillitsvalgte som jobber i bedrifter som har benyttet arbeidskraft fra nye EU-land, og som har hatt tilsyn, ble også spurt om tilsynsinspektørene under det siste tilsynet snakket med de østeuropeiske arbeidstakerne. Det totale antallet som fikk dette spørsmålet, er lavt, og svarene er dermed beheftet med en del statistisk usikkerhet.³⁰ Blant dem som ble spurt, oppga henholdsvis 40 prosent i bygg og 27 prosent i skips- og verftsindustrien at inspektørene snakket med de østeuropeiske arbeidstakerne. Vel så interessant er det at hele 31 prosent i bygg og 37 prosent i skips- og verftsindustrien svarte «ikke sikker». Selv om det er usikkerhet knyttet til disse svarene på grunn av et lavt antall respondenter, indikerer svarene at de tillitsvalgte har dårlig oversikt over detaljene i de tilsynene som er gjennomført på deres arbeidsplass. På et overordnet nivå hadde de likevel en del informasjon. På spørsmålet om det ved tilsynsbesøk ble gitt pålegg om stansing eller tvangsmulkt med utgangspunkt i allmenngjøringsforskrif-

³⁰ Det er henholdsvis totalt 72 respondenter i bygg og 41 i skips- og verftsindustrien.

ten, var det kun 4 prosent i bygg og 1 prosent i skips- og verftsindustrien som svarte bekreftende. Andelen som svarte «ikke sikker» på dette spørsmålet, var svært lav.

De tillitsvalgte ble på samme måte som lederne av tilsynsbedriftene bedt om å ta stilling til en del påstander om Arbeidstilsynet. Her ble alle tillitsvalgte spurt, også de som jobber i bedrifter som ikke har hatt tilsyn de siste to årene. Svarene er presentert i tabell 3.1.

Tabell 3.1 Tillitsvalgtes holdninger til Arbeidstilsynet etter næring. Prosent

		1 Helt enig	2	3	4	5 Helt uenig	Ikke sikker	Totalt Prosent N
Arbeidstilsynet har for dårlig kunnskap om de allmenngjorte lønssatsene i min bransje	Bygg	10	15	25	15	17	20	102
								221
	Skips- og verftsindustrien	7	13	25	14	13	27	99
								150
Arbeidstilsynet har for dårlig kunnskap om arbeidstidsbestemmelser som gjelder i min bedrift	Bygg	16	11	16	14	29	13	99
								221
	Skips- og verftsindustrien	13	15	15	13	25	19	100
								150
Arbeidstilsynet besøker bedrifter der behovet for tilsyn er størst	Bygg	25	18	18	11	16	12	100
								221
	Skips- og verftsindustrien	27	19	13	11	8	23	101
								150
Arbeidstilsynet har for dårlig kunnskap om boforholdene for arbeidstakere fra de nye EU-landene	Bygg	18	16	16	16	13	21	100
								221
	Skips- og verftsindustrien	11	9	27	12	5	36	100
								150
Arbeidstilsynet har for dårlig kunnskap om HMS-forholdene for arbeidstakere fra de nye EU-landene	Bygg	10	15	20	14	22	20	101
								221
	Skips- og verftsindustrien	7	10	26	11	8	38	100
								150

Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2010

Tabell 3.1 viser et mindre systematisk bilde når det gjelder vurderingene av Arbeidstilsynets kunnskap om allmenngjorte lønssatser og arbeidstidsbestemmelser enn det vi så for lederne i tilsynsbedriftene (jf. figur 3.1). For det første er det en større

spredning i svarene. Det er en større andel av de tillitsvalgte som var enig i at Arbeidstilsynets kunnskap er for lav, enn det var blant bedriftslederne. Det er ingen vesentlige forskjeller mellom tillitsvalgte i de to bransjene i disse vurderingene. Videre mente en større andel av de tillitsvalgte at Arbeidstilsynet har dårligere kunnskap om lønnsforhold enn om arbeidstidsbestemmelsene. For det andre var det en svært stor andel som svarte «ikke sikker» på disse to spørsmålene, noe som for øvrig går igjen for samtlige påstander. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

En betydelig andel av de tillitsvalgte mente at Arbeidstilsynet besøker bedrifter der behovet for tilsyn er størst. Godt over 40 prosent var enige (svarte 1 eller 2) i denne påstanden.

Vurderingene av de to neste påstandene om Arbeidstilsynets kunnskap om HMS-forhold og boforhold for arbeidstakere fra de nye EU-landene viser også stor spredning i svarene. Det er omtrent like mange som var enige (svarte 1 eller 2) som var uenige (svart 4 eller 5) i begge påstandene. Unntaket fra dette bildet finner vi hos tillitsvalgte i bygg i deres vurdering av Arbeidstilsynets HMS-kunnskap. Her var 36 prosent uenige i at kunnskapen er for dårlig, mens 25 prosent var enige.

Den gjennomgående høye andelen som svarte «ikke sikker», i tabell 3.1, tyder på at de tillitsvalgte har lite kjennskap til Arbeidstilsynets kompetanse. Noe av forklaringen er trolig manglende erfaring med tilsynsbesøk – det vil si at bedriften de jobber i, ikke har hatt tilsyn de siste to årene (se figur 3.5). Andelen «ikke sikker» reduseres i de bedriftene som har hatt tilsyn. Men uansett besøk eller ikke fra Arbeidstilsynet er andelen «ikke sikker» jevnt over betydelig, og den kommer aldri under 10 prosent. En annen forklaring kan være at det først og fremst er bedriftenes verneombud som er i kontakt med Arbeidstilsynet, og at tillitsvalgte derfor har mindre oversikt på dette feltet.

Tillitsvalgtes usikkerhet om Arbeidstilsynets metodikk og kunnskapsnivå, sammen med et lavt antall henvendelser til Arbeidstilsynet med spørsmål om sosial dumping, tyder på begrenset kontakt mellom tillitsvalgte og Arbeidstilsynet. Dette bekreftes i de kvalitative intervjuene som vi har gjennomført med tilsynsinspektører i tre regioner.

En av tilsynsinspektørene karakteriserte samarbeidet med lokale tillitsvalgte slik:

Det har vært lite samarbeid med tillitsvalgte, dette samarbeidet er kun på sentralt nivå. Vi snakker alltid med verneombud på arbeidsplassene når vi har tilsyn, men disse er lite involvert i problematikk omkring sosial dumping. Jeg har heller aldri opplevd å få henvendelser fra tillitsvalgte som har funnet uregelmessigheter gjennom bruk av innsynsretten sin.

En inspektør mente også at Arbeidstilsynet hadde liten tradisjon for å samarbeide med tillitsvalgte:

Det er en del folk i tilsynet som ikke helt skjønner det med samarbeid med fagforeningene, så det fungerer ikke så godt den biten. Det er heller ikke noen kultur i etaten for slikt samarbeid, og mange vet ingen ting om LO og den biten.

Det ble også påpekt fra inspektørene at tillitsvalgte i mindre bedrifter har en litt annen situasjon enn det som er tilfelle i de større bedriftene:

Det er sånn at tillitsvalgte er bare snekkere og murere, helt vanlige folk. Steller de i stand bråk overfor hovedentreprenører, kommer sjefene og sier ifra. Når det kommer til det med innsynsrett, så er det liten bruk av det, de skyter ikke fram brystkassa og sier at nå må dere se å få orden på dette og dette firmaet. Det er sjelden vi får direkte tips fra tillitsvalgte, men de går vel heller til verneombud eller egen fagforening, og så ringer de eventuelt til oss. Det er kun de aller største bedriftene som har kustus, der har de konserntillitsvalgte som sitter i forbundsstyret, og de er jo politikere nesten. De andre er jo helt vanlige folk.

Både Arbeidstilsynet og de tillitsvalgte er aktører som er gitt spesielle fullmakter når det gjelder sosial dumping. Det er derfor overraskende, og grunn til en viss bekymring over, at samarbeidet og kontakten mellom Arbeidstilsynet og lokale tillitsvalgte i mange tilfeller synes å være dårlig eller til og med fraværende. Det er også viktig å ta høyde for at de tillitsvalgte i små bedrifter nok har andre og vanskeligere arbeidsforhold enn de store konsernene med heltidstillitsvalgte. Dette representerer en utfordring for både Arbeidstilsynet og for fagforeningene sentralt. Mer skolering og et bedre støtteapparat rundt tillitsvalgte i mindre bedrifter er viktig dersom de skal kunne gi et mer aktivt bidrag til arbeidet mot sosial dumping. Vårt inntrykk er at samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og fagforeningene fungerer godt på sentralt og regionalt nivå, men at samarbeidet mellom lokale tillitsvalgte og de lokale arbeidstilsynene er mangelfullt utviklet.

Oppsummering

Kort oppsummert viser undersøkelsen blant tillitsvalgte at:

- andelen som på eget initiativ har tatt kontakt med Arbeidstilsynet med spørsmål om sosial dumping på egen arbeidsplass, er svært lav
- tillitsvalgte har ganske liten kjennskap til Arbeidstilsynets kompetanse
- det er grunn til en viss bekymring over at samarbeidet og kontakten mellom Arbeidstilsynet og lokale tillitsvalgte i mange tilfeller er dårlig eller til og med fraværende – særlig i mindre virksomheter

4 Identitetskort på bygge- og anleggsplasser

En ordning med identitetskort (id-kort) i bygg- og anleggsnæringen ble vedtatt allerede i 2005 av den daværende Bondevik-regjeringen. De nye forskriftsbestemmelsene ble imidlertid møtt med motstand fra partene i bransjen, som mente at den vedtatte ordningen ikke ville være et egnet verktøy mot useriøsitet og sosial dumping, men snarere tvert imot. Kritikken bygget på at vilkårene for å få utstedt id-kort ikke var gode nok. Forskriften trådte derfor aldri i kraft, og i mars 2006 ble det opprettet en arbeidsgruppe³¹ for å utrede en ny og forbedret id-kortordning. Stoltenberg II-regjeringen sendte i desember 2006 et revidert forskriftsforslag ut på høring.³² En ny forskrift, hjemlet i arbeidsmiljøloven, ble deretter vedtatt og gjort gjeldende fra 1. januar 2008, med noen mindre endringer fra juni/juli 2011.³³ I dette kapittelet skal vi gå igjennom hovedfunnene i evalueringen av id-kortordningen for bygge- og anleggsplasser.

4.1 Beskrivelse av id-kortordningen

Formålet med ordningen med identitetskort på bygge- og anleggsplasser er i henhold til forskrift om id-kort på bygg og anlegg³⁴ § 1 *å ivareta helse, miljø og sikkerhet på bygge- og anleggsplasser*. Motivasjonen for reguleringen var imidlertid særlig knyttet til problemer relatert til den økte arbeids- og tjenesteinnvandringen fra de nye EU-landene. I Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 20. desember 2006 het det:

³¹ I denne arbeidsgruppa satt representanter fra partene i arbeidslivet, fra prosjektet «Seriusitet i byggenæringen» og Finansdepartementet.

³² Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006), Høring – Forslag til ny forskrift om identitetskort (id-kort) på bygge- og anleggsplasser. 20.12.2006.

³³ Arbeidsdepartementet sendte 8. mars 2010 ut en ny forskrift på høring: *Forslag om ny forskrift om id-kort – innføring om krav om id-kort for renholdsbransjen, samt enkelte endringer i ordningen for bygg og anlegg*. Endringer i ordningen for bygg og anlegg er vedtatt og gjelder fra 1. juni og 1. juli, se FOR-2011-05-03-438 *Forskrift om endring i forskrift om identitetskort (id-kort) på bygge- og anleggsplasser*.

³⁴ FOR 2007-03-30 nr. 3666: Forskrift om identitetskort (id-kort) på bygge- og anleggsplasser.

EØS-utvidelsen 1. mai i 2004 har ført til et økt antall utenlandske aktører i næringen. Arbeidstilsynet rapporterer at mange aktører fra ulike land har ført til økte utfordringer og vanskeligheter med å samordne HMS-arbeidet på den enkelte bygge- og anleggsplass. Sammen med oversiktslister vil id-kort bidra til at samordningen og dermed virksomhetenes HMS-arbeid på bygge- og anleggsplasser blir styrket. Tilsynsmyndighetene (Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet) vil få lettere tilgang til informasjon om aktørene på bygge- og anleggsplassen, noe som vil kunne lette tilsynsmyndighetenes arbeid.³⁵

Ifølge forskriften skal alle virksomheter som utfører arbeid på bygge- og anleggsplasser, både norske og utenlandske, utstyre sine arbeidstakere med id-kort. Ordningen gjelder også for enkeltpersonforetak og håndverkere som utfører tjenester i privatmarkedet. Vilkår for utstedelse av id-kort er oppfyllelse av pålagt registreringsplikt for virksomheter og arbeidstakere i en rekke offentlige registre: Enhetsregisteret, Folkeregisteret, Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret, Merverdiavgiftsregisteret samt Sentralskattekontoret for utenlandssaker der det er relevant. Etter forskriftsendringen i 2011 stilles det også krav om at bemanningsforetak som driver utleie av arbeidstakere innen forskriftens virkeområde, skal være registrert i Arbeidstilsynets register over bemanningsforetak. Id-kortet skal inneholde følgende opplysninger på norsk og engelsk:

- a) navn på arbeidsgiver eller enkeltpersonforetak
- b) organisasjonsnummer for registreringspliktige virksomheter
- c) navn på kortinnehaveren
- d) bilde av kortinnehaveren
- e) fødselsdato og kjønn
- f) kortinnehaverens signatur
- g) gyldighetsperiode
- h) kortnummer
- i) navn og adresse til utsteder av kortet

Id-kortet skal utstedes for en periode tilsvarende ansettelsesforholdets lengde, men ikke for mer enn to år. Oppgaven med å utstede id-kortene er satt ut på anbud av Arbeidsdepartementet og utføres av firmaet Oberthur Technologies. Kortutstederen kontrollerer at virksomheten og arbeidstakerne er registrert på korrekt måte i de ulike

³⁵ Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006, op.cit.

registrene. Det er opprettet en elektronisk løsning for bestilling av kort over Internett (www.byggkort.no), og kortene kan også bestilles via ordinær post.

Ved opphør av arbeidsforholdet eller av virksomheten eller ved utløpet av kortets gyldighetsperiode skal arbeidsgiver eller enkeltpersonforetak sørge for at id-kortet innleveres og sendes til kortutstederen for makulering. Id-kortet er personlig og skal ikke overdras til andre. Ved opphold på bygge- og anleggsplassen skal id-kortet bæres godt synlig og skal på oppfordring vises til tilsynsmyndighetene, verneombud, koordinator for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø og bedrift med ansvar for samordning av vernetiltak.

Overtredelse av forskriften er straffbart i henhold til arbeidsmiljøloven kapittel 19 og kan medføre straff i form av bøter og/eller fengsel i inntil tre måneder. I den reviderte forskriften er Arbeidstilsynet, Petroleumstilsynet og skattemyndighetene gitt hjemmel til å inndra ugyldige id-kort.

4.2 Problemstillinger

Det er to hovedproblemstillinger i denne delen av evalueringen. For det første vil vi undersøke i hvilken grad ordningen med id-kort blir etterlevd, og for det andre hva virkningene av ordningen er. Hoved- og delspørsmålene kan kort oppsummeres som følger:

- I hvilken grad har de som utfører arbeid på bygge- og anleggsplasser i Norge, id-kort?
 - Hvilke faktorer påvirker forekomsten?
 - I hvilken grad forekommer misbruk av id-kort?
 - I hvilken grad kontrollerer entreprenørene at arbeidstakere på bygge- og anleggsplassene har id-kort?
- I hvilken grad bidrar id-kortordningen til å ivareta helse, miljø og sikkerhet på bygge- og anleggsplasser i Norge?
 - Har tilsynsmyndighetene fått bedre oversikt over (de utenlandske) aktørene på bygge- og anleggsplassene?
 - Hvordan vurderer Arbeidstilsynet, bedriftene og tillitsvalgte effektene av ordningen?
 - Har ordningen hatt noen utilsiktede effekter?

Evalueringen bygger på foreliggende dokumentasjon om id-kortordningen, data fra en spørreundersøkelse blant polakker i Oslo-området (Poloniaundersøkelsen 2010) om forekomsten av id-kort blant polske bygningsarbeidere, kvalitative data fra undersø-

kelsen i tre av Arbeidstilsynets regioner, kvantitative data fra tillitsvalgtundersøkelsen (bygg) samt kvantitative data fra undersøkelsen i tilsynsbedrifter (bygg og anlegg).

I tillegg til spørsmålene som er nevnt ovenfor, er det flere andre temaer som kan være relevante i en vurdering av id-kortordningens funksjonalitet, som vi i liten grad kommer inn på her, med mindre det er av direkte relevans i evalueringen av om id-kortordningen har bidratt til å oppfylle formålet som tiltak mot sosial dumping. Eksempelvis har Datatilsynet, både gjennom kontrollrapporter og høringsuttalelser, vært kritiske til hvorvidt ordningen i tilstrekkelig grad ivaretar personvern hensyn.³⁶ Videre har Bedriftsforbundet klaget id-kortordningen inn for EFTAs overvåkningsorgan (ESA), fordi de mener den er i strid med tjenstedirektivet og EØS-avtalens regler om fri bevegelse av tjenester. Arbeidsdepartementets vurdering er at id-kortordningen er i overensstemmelse med regelverket, og ESA har så langt ikke besluttet om det skal åpnes formell sak mot Norge.³⁷

4.3 Forekomsten av id-kort

Forekomsten av id-kort er en åpenbar indikator på om ordningen blir etterlevd, selv om det ikke nødvendigvis sier noe om effekten av tiltaket. For at id-kortordningen skal virke etter formålet, er det en forutsetning at ordningen faktisk brukes.

Ifølge Arbeidstilsynets årsrapport 2008³⁸ var det en del innføringsproblemer med kortene. Dette knyttet seg særlig til tekniske registerproblemer og medførte en stor pågang fra brukere. Ressursbruken i Arbeidstilsynet var større enn forventet, og fra 2009 ble det satt av faste ressurser til oppfølging av id-kortordningen. I 2009 brukte Arbeidstilsynet to årsverk til administrasjon og utvikling av ordningen.³⁹ Tabell 4.1 viser antall utstedte og bestilte id-kort i perioden 2008 til mai 2011.

³⁶ Se for eksempel Datatilsynet (2008), Endelig kontrollrapport. Kontrollobjekt: Norsik AS. Rapportdato: 29.12.2008.

³⁷ Arbeidsdepartementet (2011), Høring om offentlig godkjenning i renholdsbransjen. Arbeidsdepartementet 7. juli, 2011. I følge departementet var dette fortsatt status i november 2011.

³⁸ Arbeidstilsynet (2008), Årsrapport. Vedlegg C, Sosial dumping.

³⁹ Arbeidstilsynet (2009), Årsrapport. Vedlegg C, Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping.

Tabell 4.1 Antall utstedte og bestilte id-kort, 2008-2. mai 2011⁴⁰

	2008	2009	1.1.2010–2.5.2011	Totalt 2008–2.5.2011
Utstedte id-kort	185 000	75 636	201 428	462 064
Bestilte id-kort	237 930	106 296	246 226	590 492

Kilder: Arbeidstilsynets årsrapporter (2008, 2009) og informasjon innhentet fra Arbeidstilsynet og Oberthur Technologies Norway AS (2010/2011)

Tabell 4.1 viser at det i løpet av de første årene ble bestilt over 128 000 flere kort enn det ble utstedt. Årsaken til dette er ifølge Arbeidstilsynet at bestillinger har blitt forkastet grunnet manglende registreringer og feilregistreringer. I tillegg er en del kort inndratt eller makulert grunnet oppsigelser eller avsluttet oppdrag.⁴¹ Vi antar at noen av feilbestillingene kan ha blitt sendt inn igjen på en gyldig måte og dermed inngår i statistikken over bestilte id-kort. I mai 2011 oppga Arbeidstilsynet / Oberthur Technologies at det var utstedt til sammen 462 064 kort siden januar 2008, inkludert fornyelser. Dette tallet inkluderer alle kort som er utstedt, mens statistikken over aktive id-kort gir et bedre bilde av det faktiske omfanget. Tabell 4.2 gir oversikt over antall registrerte aktive id-kort på tre ulike tidspunkter: i november 2009, oktober 2010 og mai 2011, etter kortinnehavernes landbakgrunn.

Tabell 4.2 Aktive id-kort i november 2009, oktober 2010 og mai 2011, etter landbakgrunn. Antall og prosent

	Aktive id-kort i november 2009		Aktive id-kort i oktober 2010		Aktive id-kort i mai 2011	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Norge	178 981	78,6	177 891	77,2	214 675	75,8
Nye EU-land	26 154	11,5	28 571	12,4	38 098	13,5
Norden	13 422	5,9	14 587	6,3	18 116	6,4
Gamle EU-land	5 850	2,6	6 017	2,6	7 802	2,8
Annet	2 048	0,9	2 092	0,9	2 744	1,0
Europa utenfor EØS	1 283	0,6	1 290	0,6	1 762	0,6
Total	227 738	100	230 448	100	283 197	100,0

Kilde: Arbeidstilsynet / Oberthur Technologies Norway AS (2010/2011)

Ifølge Statistisk sentralbyrå var 182 000 personer sysselsatt i bygg og anlegg i Norge i fjerde kvartal 2009, 179 000 personer i fjerde kvartal 2010 og 184 000 i første kvartal

⁴⁰ I og med at kortene kun er gyldige i to år, inkluderer tallene også fornyelser av kort.

⁴¹ Arbeidstilsynet (2009), ibid.

2011.⁴² Disse tallene inkluderer imidlertid bare arbeidstakere som er registrert bosatt i Norge, slik at den faktiske sysselsettingen i næringen er høyere. I perioden november 2009 til mai 2011 har det vært en forholdsvis kraftig økning i antall aktive id-kort i alle grupper. Per mai 2011 var det ifølge Oberthur Technologies over 283 000 aktive kort, noe som kan virke som et svært høyt tall. 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. Uansett indikerer tallene på totalt antall utstedte kort og antall aktive kort en stor utbredelse av id-kort blant arbeidstakere på norske bygge- og anleggsplasser.

Bakgrunnen for innføringen av id-kortordningen var som nevnt den sterke økningen av utenlandsk arbeidskraft i bygg- og anleggsnæringen, med påfølgende problemer knyttet til HMS og sosial dumping. Det er derfor av særskilt interesse å se nærmere på i hvilken grad bygningsarbeidere fra de nye EU-landene har id-kort. I tabell 4.2 framkommer det at hele 13,5 prosent av de aktive kortene våren 2011 var utstedt til borgere fra de nye EU-landene, hvilket var en høyere andel enn på måletidspunktene i 2009 og 2010. I mai 2011 var 38 091 av de aktive id-kortene utstedt til østeuropeere,⁴³ hvorav 25 121 til polakker og 7066 til litauere. Vi vet imidlertid ikke hvor mange sysselsatte fra de nye EU-landene det er i den norske bygg- og anleggsnæringen, og kan derfor ikke bruke disse tallene til å beregne forekomsten av id-kort. Det er også verdt å merke seg at andelen fra Norden, gamle EU-land og andre land med id-kort er betydelig. Samlet sett er nesten en fjerdedel av id-kortene utstedt til personer fra utlandet.

Et annet inntak til forekomsten av id-kort er Fafos Polonia-undersøkelse. I første kvartal 2010 ble det gjennomført en undersøkelse blant polakker i Oslo-området, hvor sysselsatte bygningsarbeidere i utvalget ble spurt om de hadde id-kort. Totalt svarte 61 prosent at de hadde id-kort, mens 39 prosent svarte at de ikke hadde det.⁴⁴

Tabell 4.3 Andel polske bygningsarbeidere som oppga å ha id-kort, etter type arbeidsgiver. Prosent (N = 161)

Type arbeidsgiver	Hadde id-kort	Hadde ikke id-kort	Total
Norsk bedrift	61	39	100
Bemanningsforetak	84	16	100
Utenlandsk bedrift / selvstendig næringsdrivende	48	52	100
Total	61	39	100 (N = 161)

Kilde: Polonia-undersøkelsen 2010

⁴² Kilde: Statistisk sentralbyrå (2011), Statistikkbanken. Statistikken er basert på Arbeidskraftsundersøkelsene, som omfatter personer som er bosatte i Norge.

⁴³ Bare 8 av de aktive kortene i gruppa 'nye EU-land' var utstedt til borgere fra Kypros og Malta.

⁴⁴ N = 161. På grunn av lav N bør tallene fortolkes med varsomhet.

Hvorvidt de polske bygningsarbeiderne hadde id-kort eller ikke, hang nært sammen med hva slags tilknytningsform de hadde til sine arbeids- og oppdragsgivere, og med hvorvidt de betalte skatt og/eller hadde arbeidskontrakt. De ansatte i bemanningsforetakene hadde id-kort i langt større utstrekning enn de som var tilknyttet andre virksomheter, mens forekomsten var lavest blant dem som jobbet for utenlandske selskaper, eller som selvstendige. Den gruppa som kommer best ut, er de som var ansatt i bemanningsforetak, jobbet lovlig (det vil si betalte skatt), og som jobbet i det ordinære byggemarkedet (altså ikke privatmarkedet) – i denne gruppa oppga praktisk talt alle å ha id-kort. Mens blant dem som var direkte ansatt i byggefirmaer i Norge, jobbet lovlig og på det ordinære markedet, oppga faktisk over en tredjedel å ikke ha id-kort. Undersøkelsen viser videre at de som ikke betalte skatt, ikke hadde skriftlig kontrakt og/eller jobbet i privatmarkedet, sjelden hadde id-kort. Blant disse kan vi anta at mange jobber svart, og det er dermed ikke overraskende at forekomsten av id-kort er lav. Dersom mange av disse hadde hatt id-kort, kunne det tvert imot vært en indikasjon på at id-kort blir misbrukt eller har liten verdi som indikator på ryddighet.

Det at bare 61 prosent av de polske bygningsarbeiderne i Oslo hadde id-kort, kan sies å være et nedslående funn med tanke på at disse utgjør en sentral del av målgruppa for ordningen. På den annen side viser resultatene at blant dem som jobber i den lovlige delen av byggemarkedet, er utbredelsen av id-kort høyere.

På spørsmålet om hvordan de fikk tak i id-kortet, svarte 81 prosent at de fikk det fra sin nåværende arbeidsgiver, mens 12 prosent sa at de bestilte det selv. Denne siste gruppa bestod nesten utelukkende av selvstendig næringsdrivende. 7 prosent av respondentene oppga at de fikk id-kortet fra sin forrige arbeidsgiver, hvilket i prinsippet betyr at de hadde et ugyldig kort.

I Arbeidstilsynets årsrapport for 2009⁴⁵ slås det fast at: «I løpet av 2009 er ordningen med id-kort og oversiktslister blitt befestet i byggenæringen». Det sies videre at en stor del av næringen nå opererer med id-kort for sine ansatte, og at mange entreprenører og byggherrer stiller krav om id-kort for å gi oppdrag til underentreprenører. Men det sies også at det fortsatt er visse problemer, særlig med hensyn til enkeltpersonforetak/småforetak, hyttebyggingsprosjekter og ikke minst i forbindelse med svart og useriøs byggeaktivitet. Arbeidstilsynets tilsynsstatistikk viser at i 2008 ble det totalt gitt 378 pålegg om å skaffe id-kort, mens det i 2009 ble gitt 1332 pålegg – noe som tilsvarer pålegg i forbindelse med 29 prosent av alle tilsynene på id-kort. I 2010 gikk antallet pålegg ned til 945, og Arbeidstilsynet slår fast at de fleste virksomheter nå har id-kort, selv om det fortsatt er en tendens til at arbeidsinnvandrere på mindre byggeplasser mangler kort.⁴⁶

⁴⁵ Arbeidstilsynet (2009), op.cit.

⁴⁶ Arbeidstilsynet (2008), (2009), (2010), op.cit.

Bildet av at id-kortene har fått stor utbredelse, bekreftes av informantene vi har intervjuet i Arbeidstilsynet. Ifølge informantene er erfaringen at flertallet på bygge- og anleggsplasser nå har id-kort – men at det fortsatt forekommer en del unntak. I én region ble det sagt at resultatene etter en aksjonsuke viste at på små og mellomstore byggeplasser manglet mellom 33–50 prosent av alle arbeidstakerne id-kort, hvilket stemmer ganske godt med resultatene fra Polonia-undersøkelsen i Oslo. Tilsynene i en slik aksjonsuke vil være særlig rettet mot byggeplasser hvor det finnes østeuropeiske arbeidstakere, og hvor man mistenker avvik fra gjeldende regelverk. Gitt det høye antallet registrerte aktive id-kort er imidlertid dette bildet neppe representativt for alle bygge- og anleggsplasser i Norge. Ingen av informantene fra Arbeidstilsynet rapporterte om at de hadde avdekket omfattende misbruk av ordningen eller forekomst av falske id-kort. Derimot pekte mange på et visst omfang av ugyldige kort, nærmere bestemt at det er en del tilfeller av kort som er utstedt av tidligere arbeidsgivere, og som skulle vært makulert og erstattet av nye kort, eller kort som er utløpt på dato.

De regionale verneombudene i bygg gjennomførte i løpet av seks uker i februar–mars 2011 en registrering av forekomsten av id-kort på byggeplasser i sine respektive områder. I denne perioden ba de enkeltpersoner på byggeplasser om å vise fram id-kortet. Selv om disse tallene ikke nødvendigvis er representative for bransjen som sådan, gir de et interessant øyeblikksbilde. Resultatene fra disse stikkprøvene framkommer i tabell 4.4.

Tabell 4.4 Forekomst av id-kort blant personer på byggeplasser i Norge i februar-mars 2011, registrert av regionale verneombud i bygg. Antall og prosent.

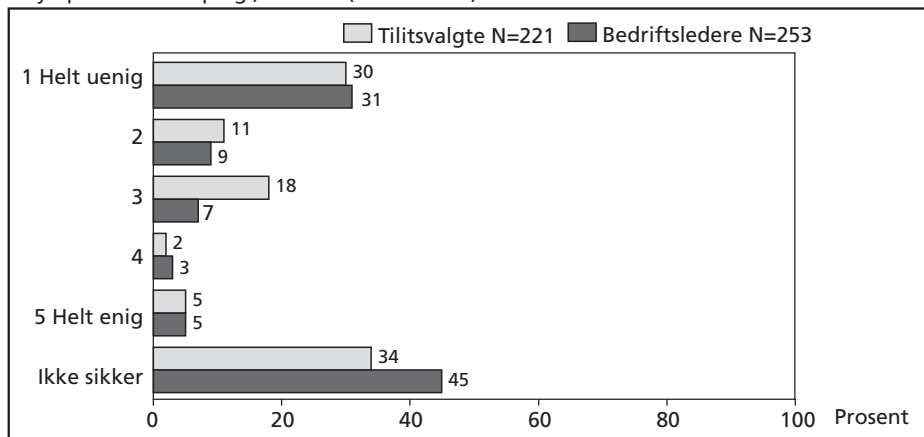
Bedriftens størrelse	Enmanns- bedrift	1–5 ansatte	5–10 ansatte	10– 20 ansatte	Over 20 ansatte	Total
Antall personer sjekket	104	218	107	91	120	640
Andel som ikke hadde id-kort	43 %	23 %	16 %	11 %	5 %	20 %

Kilde: Fellesforbundet 2011

Totalt kontaktet de regionale verneombudene 640 personer på byggeplasser i den aktuelle perioden, og av disse hadde 80 prosent id-kort. Resultatene viser en klar sammenheng mellom størrelse på bedriften arbeiderne var tilknyttet, og forekomsten av id-kort; jo større bedrift – jo flere hadde id-kort. Enmannsbedriftene kom desidert verst ut, blant disse var bare 43 prosent utstyrt med id-kortet.

I forbindelse med evalueringen ba vi tillitsvalgte i byggbransjen samt ledere i bedrifter som har hatt tilsyn på sosial dumping om å vurdere en påstand om at det forekommer stort misbruk av id-kort.

Figur 4.1 Vurdering av påstanden «Det forekommer stort misbruk av id-kortordningen». (Tillitsvalgte i byggbedrifter med tariffavtale og ledere i bygg- og anleggsbedrifter som har hatt tilsyn på sosial dumping.) Prosent (N = 221/253)

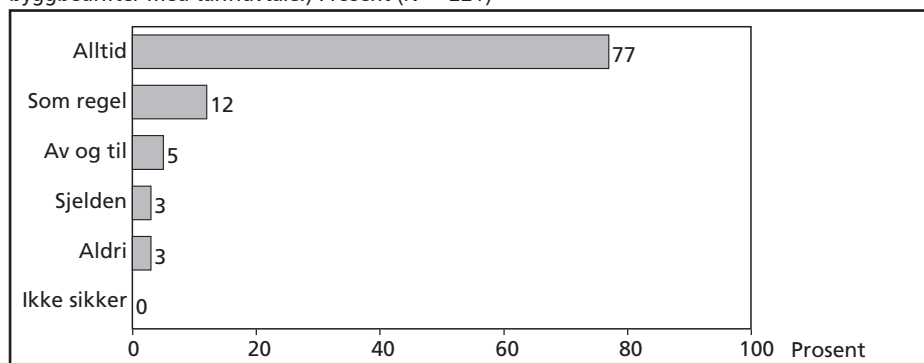


Kilder: Tillitsvalgtundersøkelsen og tilsynsbedriftsundersøkelsen 2010

Som vi ser i figur 4.1, er det svært få – bare 5 prosent – i begge grupper som er helt enige i påstanden om at det forekommer stort misbruk av id-kort, mens 30–31 prosent er helt uenige. Selv om den spesielle sammensetningen av utvalgene gjør at vi skal være forsiktige med å sammenligne de to gruppene for mye, er det allikevel interessant at vurderingene er så sammenfallende. Både blant tillitsvalgte og ledere hersker det imidlertid usikkerhet om hvordan tilstanden er når det gjelder misbruk av id-kort; mellom 34–45 prosent svarte at de ikke er sikre.

De tillitsvalgte ble også spurt om i hvilken grad arbeidstakere knyttet til deres bedrift har id-kort, og på dette punktet har de åpenbart bedre oversikt, ingen svarte «ikke sikker».

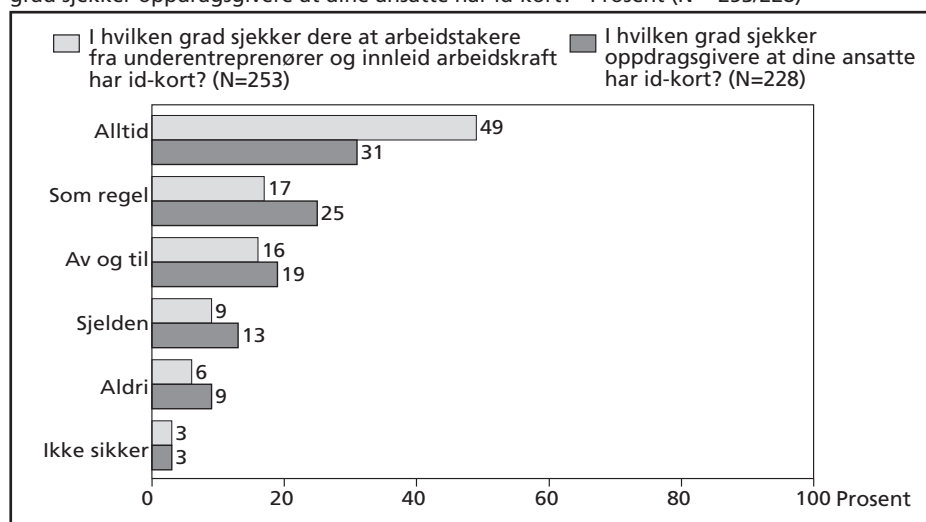
Figur 4.2 I hvilken grad har arbeidstakere knyttet til din bedrift id-kort? (Tillitsvalgte i byggbedrifter med tariffavtale.) Prosent (N = 221)



Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2010

Til sammen 89 prosent av de tillitsvalgte svarte at arbeidstakere knyttet til deres bedrift alltid eller som regel har id-kort. Gitt at de jobber i bedrifter med tariffavtale, kan vi anta at de tilhører den ryddigste delen av byggebransjen. På tross av dette er det 11 prosent som oppgir at id-kort bare forekommer av og til, sjelden eller aldri. Analysene tyder ikke på noen klar sammenheng mellom svarene på dette spørsmålet og bedriftsstørrelse. En viktig forutsetning for at ordningen skal virke, er at bedriftene selv sjekker at deres underleverandører følger opp id-kortforskriften. Tidligere undersøkelser av bedriftenes oppfølging av påseplikt med videre viser imidlertid at det ofte svikter i dette leddet (Andersen et al. 2009). Vi spurte derfor lederne i bedriftene som har hatt tilsyn på sosial dumping, i hvilken grad de kontrollerer at innleide arbeidstakere og ansatte hos underentreprenører har id-kort, samt om de selv blir sjekket i forbindelse med oppdrag.

Figur 4.3 I hvilken grad sjekkes id-kort hos bedriftens underentreprenører/innleide? Og i hvilken grad sjekker oppdragsgivere at dine ansatte har id-kort?* Prosent (N = 253/228)



*Ledere i bygg- og anleggsbedrifter som har hatt tilsyn på sosial dumping, og som i løpet av de to siste årene har brukt underentreprenører og innleid arbeidskraft og/eller selv har vært underentreprenør eller leid ut arbeidskraft eller selv vært oppdragstaker.

Kilde: Tilsynsbedriftsundersøkelsen 2010

Resultatene viser at forholdsvis mange av bedriftene ikke har noen systematisk sjekk av id-kort – bare 66 prosent sjekker alltid eller som regel. Nær en tredjedel kontrollerer id-kort bare av og til, sjelden eller aldri. Det er grunn til å tro at bedriftene ikke har overrapportert på dette spørsmålet, og slik sett er svarene på spørsmålet om i hvilken grad oppdragsgivere sjekker at bedriftens ansatte har id-kort, vel så interessante. Over 40 prosent av bedriftslederne svarte at id-kort i liten grad blir sjekket av deres oppdragsgivere. Når vi ser på resultatene i forhold til antallet reaksjoner⁴⁷ bedriftene har fått fra

⁴⁷ Reaksjoner generelt, ikke bare i forhold til id-kort.

Arbeidstilsynet, finner vi en klar sammenheng: Bedriftene som ikke har fått reaksjoner, oppgir i langt større grad at de alltid sjekker om arbeidstakere hos underentreprenører og innleid arbeidskraft har id-kort.

4.4 Erfaringer og virkninger

På evalueringstidspunktet hadde id-kortordningen vært i kraft i nærmere 2,5 år, hvilket betyr at det har vært en del tid til å høste erfaringer også utover den innledende fasen. Informantene fra Arbeidstilsynet var så å si uten unntak positive til ordningen. De er særlig opptatt av at id-kortene forenkler tilsynsarbeidet betraktelig. Sitatene nedenfor er fra informanter i Arbeidstilsynets ulike regioner og er helt typiske:

Det er viktig, det letter vårt arbeid vesentlig, vi trenger ikke å drive detektivarbeid for å finne ut om vedkommende er ansatt eller ikke.

I forhold til det med organisering av byggeplassen og det med rutiner og mannskaps-lister så gjør det det mye enklere, men vil ikke si at sikkerheten på byggeplassen er blitt noe bedre på grunn av id-kort.

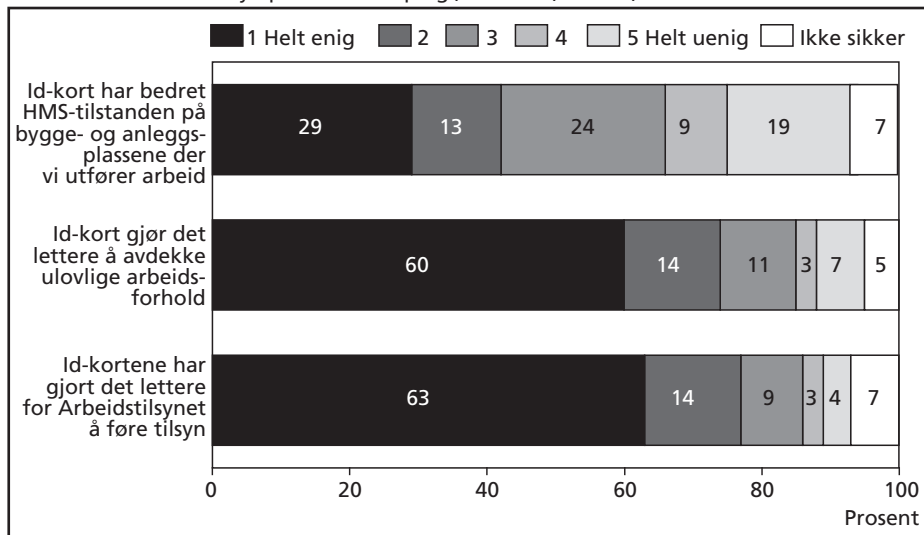
Har vært til god praktisk hjelp for Arbeidstilsynet og gir mye informasjon. Id-kortene gir en merverdi utover bemanningslister.

Id-kort er en veldig fornuftig ordning. Det er gjerne sånn at det løser ingen problemer i seg selv, men er en veldig enkel innfallsport, hvis de har id-kort, så vet du både hvem du snakker med, og hvor de er ansatt, så du har kommet veldig langt i forhold til de som er useriøse.

Det ble lagt stor vekt på at ordningen er et nyttig verktøy i tilsynsarbeidet: Det forenkler tilsynene og bidrar til større oversikt. Id-kortene ble vurdert som et praktisk og greit hjelpemiddel, og de gjør det lettere å identifisere både arbeidstakere og firmaer. Videre ble det framhevet at ordningen fremmer ryddighet og skaper bevissthet om at det skal være orden i sakene. Når det gjaldt direkte virkninger på HMS-forhold og sosial dumping, var informantene i Arbeidstilsynet mer nøkterne i vurderingene. Det ble gjentatte ganger understreket at ordningen er et meget godt verktøy, men at den ikke i seg selv bidrar til større sikkerhet på bygge- og anleggsplassene. Den har derimot en type indirekte effekt ved at bedre oversikt og mer effektive tilsyn kan bidra til økt sikkerhet. Flere mente også at ordningen har ført til at både flere arbeidstakere og bedrifter er registrert på korrekt måte.

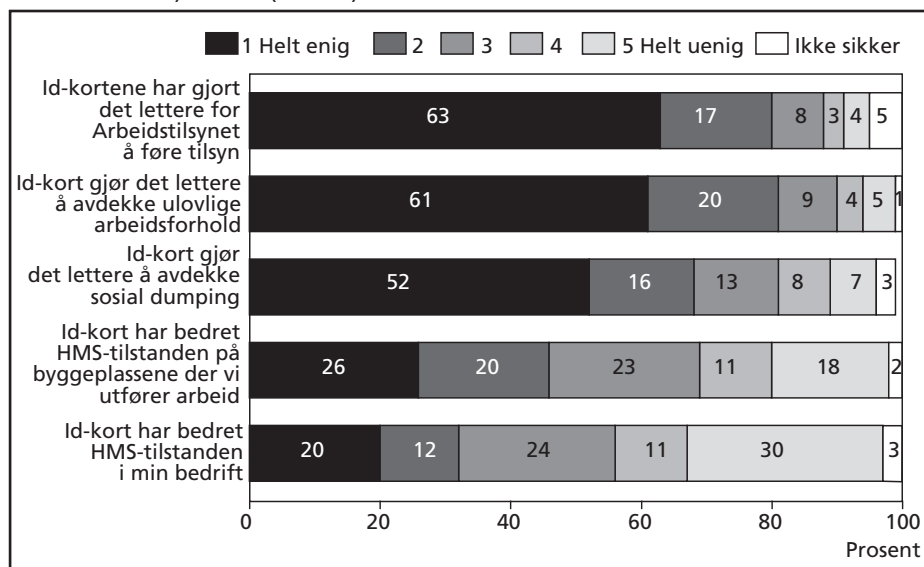
Vi ba også lederne i bygg- og anleggsbedriftene som har hatt tilsyn på sosial dumping, samt tillitsvalgte i byggbedrifter om å vurdere mulige virkninger av id-kortordningen.

Figur 4.4 Vurderinger av ulike påstander om id-kortordningen. (Ledere i bygg- og anleggsbedrifter som har hatt tilsyn på sosial dumping.) Prosent (N = 310)



Kilde: Tilsynsbedriftsundersøkelsen 2010

Figur 4.5 Vurderinger av ulike påstander om id-kortordningen. (Tillitsvalgte i byggbedrifter med tariffavtale.) Prosent (N = 221)



Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2010

I grove trekk gjenspeiler resultatene i figur 4.4 og 4.5 Arbeidstilsynets egne vurderinger av virkningene av id-kortordningen: De direkte virkningene på HMS er begrenset, men id-kortene gjør det lettere å avdekke ulovlige forhold og letter Arbeidstilsynets arbeid. Det bør allikevel nevnes at en betydelig andel blant bedriftslederne og de til-litsvalgte svarte at id-kortordningen også har bidratt til å forbedre HMS-forholdene på bygge- og anleggsplassene og i egen bedrift.

Intervjuer med de sentrale partene i byggebransjen peker i samme retning, og vurderingene av ordningen er positive:

Dette har vært et viktig tiltak.

Har inntrykk av at id-kortene brukes, og dette er helt klart et positivt tiltak.

Id-kortet har en indirekte HMS-effekt ved at arbeidsgiverforholdet og ansvaret er dokumentert.

Ifølge Arbeidsdepartementets høringsnotat til ny forskrift om id-kort fra våren 2010 betrakter Arbeidstilsynet id-kortordningen som svært nyttig, og denne virkelighets-beskrivelsen tilsluttes av den partssammensatte sammenslutningen Seriositet i byggenæringen.⁴⁸

4.5 Oppsummering og konklusjoner

Oppsummert viser evalueringen av id-kortene at:

- Id-kortene har fått stor utbredelse på norske bygge- og anleggsplasser. Per mai 2011 var det til sammen utstedt over 462 000 id-kort siden ordningen ble innført i 2008, mens det var drøye 283 000 aktive kort. Nesten en fjerdedel av de aktive kortene var utstedt til utenlandske personer (snaut 70 000 kort) og drøyt 13 prosent (38 000 kort) til personer fra nye EU-land.
- Det er imidlertid fortsatt en ikke ubetydelig andel som ikke har id-kort, særlig i «ytterkantene» av bygg- og anleggsnæringen. I en undersøkelse i Oslo-området våren 2010 oppga mer enn en tredjedel av de polske bygningsarbeiderne at de ikke hadde id-kort, og dette gjaldt særlig dem som arbeidet for utenlandske underentreprenører, i privatmarkedet og/eller i det svarte markedet. Ifølge Arbeidstilsynet avdekker tilsynene fortsatt en god del som ikke har kort (om lag 20 prosent), men hovedinntrykket er at flertallet nå har dette i orden.

⁴⁸ Arbeidsdepartementet, 8. mars 2010, *Forslag om ny forskrift om id-kort – innføring om krav om id-kort for renholdsbransjen, samt enkelte endringer i ordningen for bygg og anlegg*.

- De ulike undersøkelsene og datakildene peker i retning av at det i liten grad forekommer misbruk av id-kort. Et usikkerhetspunkt er imidlertid om det store antallet kort som er i omløp, kan misbrukes til å kamuflere uryddige ansettelses- og arbeidsforhold. Dette reiser også spørsmål om reglene for og kontrollen av innlevering av kort er tilfredsstillende.
- Undersøkelsen blant bedrifter som har hatt tilsyn på sosial dumping, viser at to tredjedeler av bedriftene sjekker underleverandørenes id-kort – mens en tredjedel i liten eller ingen grad gjør det. Videre svarte over 40 prosent av bedriftene at deres egne oppdragsgivere i liten eller ingen grad sjekker id-kort. Det ser altså ut til at det er et betydelig forbedringspotensial når det gjelder bedriftenes egne rutiner på dette området. Sjekking av id-kort er et sentralt verktøy når det gjelder å luke ut useriøse underleverandører, og det er bekymringsfullt at en forholdsvis høy andel oppdragsgivere ikke kontrollerer kortene.
- Id-kortordningen får definitivt «stå-karakter» av både Arbeidstilsynet, bedriftsledere, tillitsvalgte og de sentrale partene i bransjen. Det legges særlig vekt på at ordningen er et godt og effektivt verktøy for å føre tilsyn med bygge- og anleggsplasser, og at den bidrar til ryddighet og mer lovmessige forhold. Etter vår vurdering er det åpenbart at id-kortordningen har bidratt positivt til arbeidet mot sosial dumping i bygg- og anleggsnæringen. De ulike informantene er noe mer forbeholdne når det gjelder vurderingene av om ordningen har bidratt til bedre HMS-forhold på bygge- og anleggsplassene og i bedriftene. I intervjuene ble det lagt vekt på at ordningen først og fremst har en indirekte effekt, mens spørreundersøkelsene blant tillitsvalgte og bedriftsledere viser at mellom 32 og 46 prosent er helt eller delvis enige i at ordningen har bidratt til å bedre HMS-forholdene.

5 Endringer i allmenngjøringsordningen

Allmenngjøring av tariffavtaler har blitt ett av de viktigste verktøyene for å motvirke sosial dumping og lavlønnskonkurranse i det norske arbeidsmarkedet. Rammene for allmenngjøringsmekanismen utformes av lovgiver/myndighetene, samtidig som myndighetene i prinsippet forholder seg nøytrale til om allmenngjøring tas i bruk eller ikke. Myndighetenes rolle når det gjelder allmenngjøring har dermed ikke vært å fremme forekomsten av allmenngjorte tariffavtaler, men har vært avgrenset til å sikre at ordningen fungerer dersom den brukes, og at den er utformet på en slik måte at den er anvendbar. Dette gjenspeiles i regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping. I handlingsplan 1 var ett av tiltakene å forbedre ordningen med allmenngjøring av tariffavtaler: «Regjeringen vil sikre at allmenngjøringsordningen framstår som et effektivt virkemiddel med bred oppslutning blant arbeidslivets parter».⁴⁹ Dette ble fulgt opp i handlingsplan 2, hvor «Effektivisering av allmenngjøringsordningen – hvordan kan ordningen forbedres» og «Solidaransvar for oppdragsgivere etter allmenngjøringsloven» var to av tiltakene i planen.⁵⁰ I denne delen av evalueringen vil vi ta for oss endringene i allmenngjøringsloven som er iverksatt på bakgrunn av handlingsplanene, henholdsvis informasjons- og påseplikt, tillitsvalgtes innsynsrett og solidaransvar. Innledningsvis vil vi gå igjennom utviklingen av allmenngjøringsordningen og forekomsten av allmenngjøringsforskrifter. Videre vil vi som et viktig bakteppe se nærmere på bedriftenes vurderinger av allmenngjøring og i hvilken grad de mener forskriftene følges opp av bedriftene og av myndighetene. Deretter tar vi ved hjelp av et bredt knippe datakilder fatt i nøkkelspørsmålene når det gjelder endringene i loven, nemlig i hvilken grad bedriftene etterlever forskriften om informasjons- og påseplikt, og hva som er virkningene av solidaransvar for oppdragsgivere. Den underliggende forutsetningen er at dersom det nye regelverket etterleves, vil det styrke gjennomføringen av allmenngjøringsforskriftene – noe som igjen vil bidra til å sikre utenlandske arbeidstakere likeverdige arbeidsvilkår med norske arbeidstakere.

⁴⁹ St.meld. nr. 2 (2005–2006) Revidert nasjonalbudsjett

⁵⁰ St.prp. nr. 1 (2008–2009)

5.1 Allmenngjøring i Norge: Utforming og praksis

Lov om allmenngjøring av tariffavtaler trådte i kraft 1. januar 1994 og ble initiert av LO i forbindelse med EØS-forhandlingene på begynnelsen av 1990-tallet. Bakgrunnen var frykt for at åpning av arbeidsmarkedet, som følge av ikrafttredelsen av EØS-avtalen, skulle føre til at arbeidstakere fra EU/EØS-området (særlig Spania og Portugal) tok arbeid i Norge til langt dårligere vilkår enn det som var vanlig i det norske arbeidsmarkedet (Alsos & Ødegård 2007).

Strømmen av arbeidstakere fra Sør-Europa kom imidlertid ikke, og første vedtak med hjemmel i loven ble fattet i forbindelse med EUs (og EØS') utvidelse 1. mai 2004.

Allmenngjøringsloven skiller seg fra allmenngjøringsordninger i andre europeiske land ved at den er utformet med sikte på å motvirke problemer som følge av arbeids- og bedriftsvandringer fra andre EØS-land. I de fleste andre land er formålet å sikre tariffmessige vilkår til flest mulig i det ordinære nasjonale arbeidsmarkedet (Stokke 2010). Loven 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 konkurransevridding til ulempe for det norske arbeidsmarkedet, jmfør § 1.⁵¹ Vedtak om allmenngjøring treffes av en statlig oppnevnt tariffnemnd hvor arbeidsgiver- og arbeidstakersiden har én representant hver. I tillegg er det oppnevnt tre nøytrale medlemmer, noe som innebærer at verken arbeidstaker- eller arbeidsgiversiden har vetorett.

For at et krav om allmenngjøring skal kunne tas til behandling, er det et vilkår at en arbeidsgiver- eller arbeidstakerorganisasjon med innstillingsrett⁵² framlegger dokumentasjon som gir grunn til å tro at utenlandske arbeidstakere utfører (eller kan komme til å utføre) arbeid på dårligere vilkår enn det som gjelder for norske arbeidstakere.⁵³ Vurderingstemaet er det samme for om kravet skal føre til vedtak om allmenngjøring, men beviskravet er strengere. For å fatte et vedtak må nemnda finne det sannsynliggjort at utenlandske arbeidstakere utfører arbeid på dårligere vilkår. Allmenngjøringen kan vedtas for en hel bransje, eller den kan avgrenses til deler av en bransje, et geografisk område eller en bestemt arbeidstakergruppe. Nemndas vedtak skal ikke gis et mer omfattende anvendelsesområde enn nødvendig for at formålet ivaretas. Nemnda kan også fatte vedtak på eget initiativ, det vil si uten at det er kommet inn noe krav. Dette har imidlertid nemnda så langt ikke gjort.

⁵¹ Lovens formålsparagraf ble presisert i 2009, da formålet om å hindre konkurransevridding ble tatt inn i selve lovteksten.

⁵² Arbeidsgiverforening, som omfatter minst 100 arbeidsgivere, som til sammen beskjeftiger minst 10 000 arbeidere, samt fagforening, som teller minst 10 000 arbeidere, se arbeidstvistloven § 11.

⁵³ I realiteten det som er regulert i landsomfattende tariffavtaler, eller som ellers er vanlig for vedkommende sted og yrke, se § 5.

Det er tariffavtalens individuelle lønns- og arbeidsvilkår som kan allmenngjøres. Etter lovens ordlyd kan ikke kollektive ordninger, som fagforeningers rettigheter og kollektive pensjonsordninger, omfattes. Nemnda trenger heller ikke inkludere alle de individuelle rettighetene, men skal i den enkelte sak ta stilling til hvilke bestemmelser som skal omfattes. I særlige tilfeller kan nemnda også fastsette andre lønns- og arbeidsvilkår enn de som følger av tariffavtalen. De vilkår vedtaket omfatter, er minstevilkår, og det er med andre ord ikke noe i veien for at arbeidsgiverne gir arbeidstakerne bedre vilkår. Nemnda har vært relativt restriktiv med hensyn til hvilke vilkår som har blitt allmenngjort. Gjennom de vedtakene som nemnda hittil har fattet, har det utviklet seg en praksis for å allmenngjøre minstelønnsbestemmelser, herunder skifttillegg og helligdagstillegg, samt eventuelt bestemmelser om utgifter til reise, kost og losji og arbeidstøy. I tilfeller der tariffavtalen har høy dekningsgrad, har også bestemmelser om arbeidstid blitt allmenngjort. Hvorvidt nemnda skal allmenngjøre bestemmelser som regulerer områder som også er lovregulerte, har vært ett av de områdene der det har vært strid mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Gjennom en lovendring i 2009 ble det stilt krav til at nemnda må gi en særskilt begrunnelse dersom den velger å allmenngjøre bestemmelser på områder som allerede er lovregulert. Det typiske eksempelet er arbeidstidsbestemmelsene, der tariffavtalene har lavere grenser for maksimal arbeidstid enn det man finner i arbeidsmiljøloven. Dersom nemnda vil allmenngjøre tariffavtalens arbeidstidsregler, må dette altså begrunnes særskilt.

Per september 2011 finnes det forskrifter om allmenngjøring på fire ulike områder (se tabell 5.1): i skips- og verftsindustrien (Verkstedsoverenskomsten), på byggeplasser, for jordbruks- og gartnerinæringene og i renholdsbransjen (fra 1.9.2011). Tidligere har det også vært allmenngjort bestemmelser for landbaserte petroleumsanlegg og for elektrofagene i Oslo og Akershus. Allmenngjøring har med andre ord så langt hatt et relativt begrenset omfang, både når det gjelder hvilke bransjer som har vært omfattet av vedtakene, og hvilke bestemmelser som har blitt forskriftsfestet.

Et allmenngjøringsvedtak gjelder inntil Tariffnemnda treffer nytt vedtak, men likevel ikke lenger enn i én måned etter at den allmenngjorte tariffavtalen er erstattet av en ny tariffavtale dersom partene ikke fremmer krav om ny allmenngjøring. Norske tariffavtaler har normalt en varighet på to år, noe som innebærer at begjæring om fortsatt allmenngjøring må framsettes hvert andre år dersom bestemmelsen ikke skal falle bort.

Allmenngjøringsloven har blitt endret flere ganger siden det første vedtaket ble fattet i 2004. De fleste av endringene har hatt som formål å sikre en effektiv håndhevelse av forskriftene. Da loven ble vedtatt, var håndheving lagt til den enkelte arbeidstaker, eventuelt med bistand fra sin fagforening, eller ved hjelp av boikott. Fra 2004 fikk Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet ansvaret for tilsyn med loven, men sanksjon av overtredelser forutsatte en reaksjon fra politiet. Gjennom en lovendring i 2006 fikk tilsynene rett til å anvende sine ordinære reaksjonsmidler ved brudd på allmenngjøringsforskriftene (se kapittel 2). Dette innebærer at tilsynene kan vedta

pålegg, stanse virksomheten og iverksette tvangsmulkt for å framtvinge dokumentasjon fra en arbeidsgiver på etterlevelse av allmenngjøringsvedtak som vedkommende er omfattet av. Arbeidstilsynet kan imidlertid ikke gi direkte pålegg om at arbeidsgiveren skal utbetale lønn til sine ansatte. Dette er underlagt privat rettshåndhevelse. Året etter

Tabell 5.1 Oversikt over allmenngjøringsvedtak 1994-2011.

Overenskomst	Område	Vedtak, med virkning fra
Byggfagsoverenskomsten Verkstedoverenskomsten Landsoverenskomsten for elektrofagene	Sju petroleumsanlegg på land (Melkøya, Tjeldbergodden, Mongstad, Kollsnes, Kårstø, Ormen Lange, Sture)	1.10.2004
Byggfagsoverenskomsten	Oslo, Akershus, Østfold, Buskerud, Vestfold	1.9.2005
Landsoverenskomsten for elektrofagene	Oslo og Akershus	1.9.2005
Byggfagsoverenskomsten	Hordaland	1.1.2006
Byggfagsoverenskomsten	Hele landet	1.1.2007
Landsoverenskomsten for elektrofagene	Hele landet	Ikke etterkommet (18.12.2008)
Verkstedoverenskomsten	Skips- og verftsindustrien	1.12.2008
Overenskomsten for jordbruks- og gartnerinæringene	Hele landet	1.1.2010
Overenskomsten for jordbruks- og gartnerinæringene - videreføring	Hele landet	20.9.2010
Byggfagsoverenskomsten Verkstedoverenskomsten Landsoverenskomsten for elektrofagene - videreføring	Sju petroleumsanlegg på land (Melkøya, Tjeldbergodden, Mongstad, Kollsnes, Kårstø, Ormen Lange, Sture)	Ikke etterkommet (20.12.2010)
Landsoverenskomsten for elektrofagene - videreføring	Oslo og Akershus	Ikke etterkommet (20.12.2010)
Byggfagsoverenskomsten - videreføring	Hele landet	20.12.2010, med visse endringer
Verkstedoverenskomsten - videreføring	Skips- og verftsindustrien	20.12.2010, med visse endringer
Overenskomst for renholds-bedrifter	Hele landet	1.9.2011

ble det vedtatt ytterligere virkemidler som skulle sikre etterlevelsen av allmenngjøringsvedtak. Dette omfatter innsynsrett for tillitsvalgte i lønns- og arbeidsvilkår til ansatte hos underleverandører, en plikt for bestiller og andre som engasjerer leverandører/underleverandører, til å informere om innholdet i allmenngjøringsvedtakene samt plikt for hovedleverandøren til å påse at oppdragstakernes lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med regelverket.⁵⁴ Fra og med 1. januar 2010 fikk arbeidstakere som ikke fikk utbetalt lønn og feriepenger i henhold til allmenngjøringsforskriftene, dessuten rett til å kreve dette direkte fra oppdragsgivere lenger opp i kontraktskjeden (solidaransvar).

I tillegg til disse endringene har lovgiver vedtatt enkelte endringer som har hatt som formål å effektivisere behandlingen av et krav om allmenngjøring. Dette omfattet en lovfesting av nemndas praksis når det gjaldt forståelsen av kravet til dokumentasjon for at krav om allmenngjøring skal tas under behandling og for at vedtak skal kunne fattes, klarere rammer for hvilke vilkår som skal kunne allmenngjøres, samt en forenklet adgang til å videreføre et allmenngjøringsvedtak for én ny tariffperiode.

5.2 Vurderinger av allmenngjøring

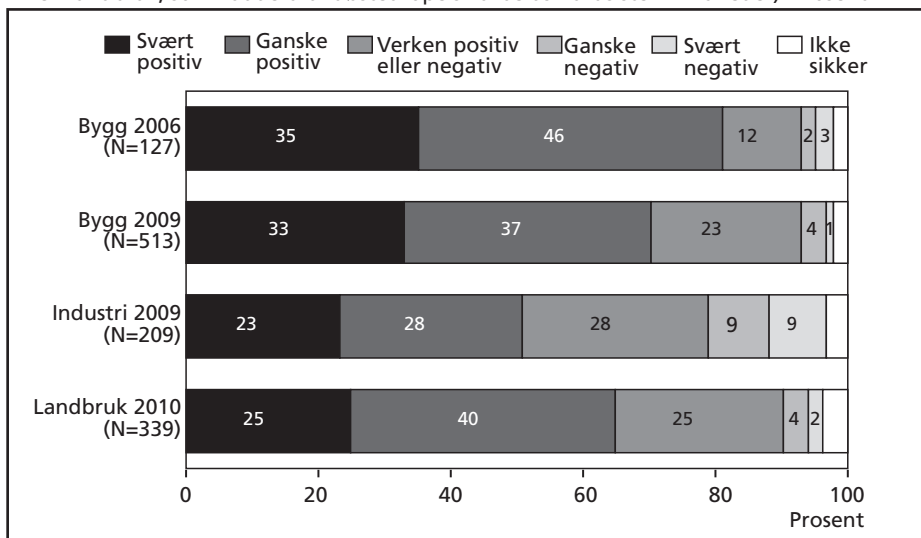
I mange år etter at loven var vedtatt, var det stille om allmenngjøring av tariffavtaler i Norge, rett og slett fordi den ikke ble tatt i bruk. Da LO i 2003 begjærte allmenngjøring av deler av byggfags-, elektrofags- og verkstedsoverenskomstene på sju landbaserte petroleumsanlegg, ble det startpunktet for en fornyet diskusjon om bruken av allmenngjøring. Siden den gang har det blitt fattet flere allmenngjøringsvedtak, også i nye sektorer. I noen sektorer har allmenngjøring skapt stor splid mellom partene (som i verftsindustrien), mens i andre bransjer har partene vært svært omforente i sitt ønske om allmenngjøring (som i renhold). De store debattene om allmenngjøring har foregått på sentralt nivå i organisasjonene og er viktige for en eventuell videreutvikling av allmenngjøringsinstituttet i Norge. Når det gjelder faktiske virkninger av gjeldende forskrifter, kan vi anta at de lokale arbeidsgivernes holdninger er vel så viktige. Bedriftenes holdninger til allmenngjøring og vurderinger av i hvilken grad vedtakene følges opp, danner dermed et betydningsfullt bakteppe for å kunne si noe om mulige virkninger av endringer i regelverket. Fafo har gjennom flere år forsøkt å følge dette, og vi vil i det følgende sammenfatte funn fra undersøkelser som er gjennomført i perioden

⁵⁴ Med «bestiller» menes en fysisk eller juridisk person som engasjerer entreprenører eller leverandører til å utføre et oppdrag, jf. forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett § 3. Det kan for eksempel være en kommune som engasjerer en entreprenør til å sette opp et skolebygg. Entreprenøren som kommunen inngår kontrakt med, vil da være hovedentreprenør/hovedleverandør, og denne kan igjen engasjere ulike underleverandører.

2006–2010. Resultatene må betraktes som temperaturmålere på ulike tidspunkter, men gir mulighet til å foreta en grov sammenligning mellom bransjer og tidsperioder.

I figur 5.1 viser vi svarene på spørsmålet «I lys av utviklingen i bransjen, hvordan stiller du deg til allmenngjøring av tariffavtaler i din bransje?». Spørsmålet ble i 2006, 2009 og 2010⁵⁵ stilt til et representativt utvalg bedrifter som det siste året hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft i form av ansettelser, underentrepriser eller innleie – og som var omfattet av et allmenngjøringsvedtak (se også Dølvik et al. 2006, Andersen et al. 2009, Eldring 2010).

Figur 5.1 Bedriftenes holdninger til allmenngjøring i ulike bransjer til ulike tidspunkter. (Bedrifter i bygg og industri⁵⁶ omfattet av allmenngjøring med 10 eller flere ansatte, og virksomheter innen landbruk, som hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft siste 12 måneder). Prosent



Kilder: Fafos HMS-undersøkelse 2006, Fafos bedriftsundersøkelser 2009, Landbruksomnibusen 2010

Det mest slående er at flertallet av bedriftene i alle bransjene, på alle undersøkelsestidspunktene, var positive til allmenngjøring. I bygg var hele 70 prosent av bedriftslederne positive i 2009. Dette var en liten nedgang i forhold til i 2006, men andelen som var negative, økte ikke – bare 5 prosent oppga dette. Andelen som stilte seg nøytrale, økte i perioden, noe som kan være et utslag av at allmenngjøring etter hvert ikke lenger ble oppfattet som noe nytt som man aktivt tok stilling til. Bygg var den første bransjen som

⁵⁵ Se kapittel 1, samt videre i dette kapittelet, for nærmere redegjørelse om de ulike undersøkelsene.

⁵⁶ Industri-kategorien omfatter her virksomheter i skips- og verftsindustrien, virksomheter som har utført oppdrag i skips- og verftsindustrien, samt virksomheter som hadde utført oppdrag på elektro- og automatiseringsanlegg i Oslo og Akershus eller på de landbaserte petroleumsanleggene som var omfattet av allmenngjøring på undersøkelsestidspunktet.

fikk en landsomfattende allmenngjøringsforskrift, og både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden har i hovedsak støttet opp om innføring av allmenngjøring. Norske byggbedrifter, og særlig de små og mellomstore, så tidlig at EU-utvidelsen eksponerte dem for en langt hardere konkurranse på hjemmemarkedet. Tariffbundne norske bedrifter stod i fare for å tape stadig større markedsandeler til bedrifter fra Polen og Baltikum med lavtlønnet arbeidskraft og hilste derfor en offentlig minstelønnsregulering velkommen.

I industribedriftene som var berørt av allmenngjøring i 2009, var stemningen noe labrere; drøyt halvparten var ganske eller svært positive til allmenngjøring i sin bransje, mens 18 prosent var ganske eller svært negative. Allmenngjøringsforskriften for skips- og verftsindustrien har vært svært omstridt, og i februar 2009 sendte NHO og Norsk Industri ut varsel om søksmål mot Tariffnemnda, på vegne av ni verft. De anførte begrunnelsene i rettssaken var at forskriften var i strid med EØS-retten, og at Tariffnemnda hadde gjort feil i saksbehandlingen. Oslo tingrett frikjente i januar 2010 staten v/Tariffnemnda, men saksøkerne anket dommen. I oktober 2010 besluttet Borgarting lagmannsrett å forelegge de EØS-rettslige spørsmålene i saken for EFTA-domstolen, hvor det ble avholdt muntlig høring i oktober 2011. Domstolens avgjørelse ventes å komme noen måneder senere. I lys av denne saken var det egentlig overraskende at ikke flere av de berørte industribedriftene var negative til allmenngjøring i 2009, noe som kan tyde på at allmenngjøring oppleves som mindre dramatisk lokalt enn på sentralt arbeidsgivernivå (Eldring 2010).

Før EU-utvidelsen var landbruket antakelig den bransjen i landet som hadde mest erfaring med bruk av østeuropeisk arbeidskraft, i form av sesongarbeidere. Fram til EU-utvidelsen var disse arbeidstakerne omfattet av utlendingslovens⁵⁷ krav til at lønns- og arbeidsvilkår ikke skal være dårligere enn etter gjeldende tariffavtale eller regulativ for bransjen. Fra 1. mai 2004 var antakelig de fleste arbeidsinnvandrere i norske landbruksvirksomheter dekket av overgangsordningens regler om «norsk lønn» og heltidsarbeid. Da overgangsordningene ble opphevet i mai 2009, var det derfor en uttrykt bekymring fra mange hold over at det ikke lenger var noe minstelønnsgulv for østeuropeiske sesongarbeidere. Man fryktet at dette ville føre til økt omfang av sosial dumping, og med støtte også fra arbeidsgiversiden ble det vedtatt å allmenngjøre deler av Overenskomsten for jordbruks- og gartnerinæringene, med virkning fra 1. januar 2010. På undersøkelsestidspunktet i oktober/november 2010 hadde dermed allmenngjøringen virket tilnærmet én sesong. Resultatene viser at også i landbruket har allmenngjøringen stor oppslutning blant arbeidsgiverne: 65 prosent var svært eller ganske positive, og bare 6 prosent var negative.

En utilsiktet konsekvens av allmenngjøring kan være at arbeidsgiverne reduserer bruken av østeuropeisk kraft, fordi prisen på arbeidskraften stiger. Dette er forsøkt undersøkt tidligere i bygg og i de delene av industrien som har vært omfattet av

⁵⁷ Lov av 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

allmenngjøring. I 2009 oppga kun 8–9 prosent av bedriftslederne i disse bransjene at allmenngjøring hadde ført til mindre bruk av østeuropeisk arbeidskraft (Eldring 2010, Andersen et al. 2009). Landbruket var den sektoren i Norge som hadde mest erfaring med bruk av østeuropeisk arbeidskraft før EU-utvidelsen, i hovedsak i form av sesongarbeid. Norsk senter for bygdeforsknings undersøkelser viser at andelen gårdbrukere som brukte utenlandsk arbeidskraft, økte kraftig i de første årene etter EU-utvidelsen. Mens 9 prosent av gårdbrukerne sysselsatte utenlandske arbeidstakere i 2003, gjaldt dette 17 prosent i 2007. Etter 2007 flatet det ut og stabiliserte seg (Vik & Kroken 2010). I forbindelse med evalueringen målte vi bruken på to tidspunkter, først i mars 2010 (før allmenngjøringsforskriften ble innført), og deretter i oktober / november 2010 (Landbruksomnibussen). Tanken var at vi da ville fange opp to ulike sesonger. Høsten 2010 oppga 17 prosent å ha brukt østeuropeisk arbeidskraft de siste 12 månedene, mot 18 prosent i mars 2010. Undersøkelsen avdekket med andre ord ingen vesentlige endringer mellom sesongen før og etter at forskriften trådte i kraft, og det ser ikke ut til at allmenngjøringen i landbruket førte til redusert bruk av østeuropeisk arbeidskraft.⁵⁸ Det er særlig store gårdsbruk som rekrutterer østeuropeere, bruken er størst blant produsentene av grønnsaker, frukt, bær, poteter, blomster, egg og fjørfe. Det viktigste motivet for å bruke utenlandsk arbeidskraft ble oppgitt å være mangel på norsk arbeidskraft (56 prosent), mens 14 prosent oppga økt fleksibilitet med hensyn til arbeidstid og 12 prosent reduksjon av lønnskostnader som hovedmotiv. Dette er i tråd med funnene fra andre bransjer i 2006 og 2009, men det ser ut til at de økonomiske motivene vektlegges noe sterkere i landbruket.

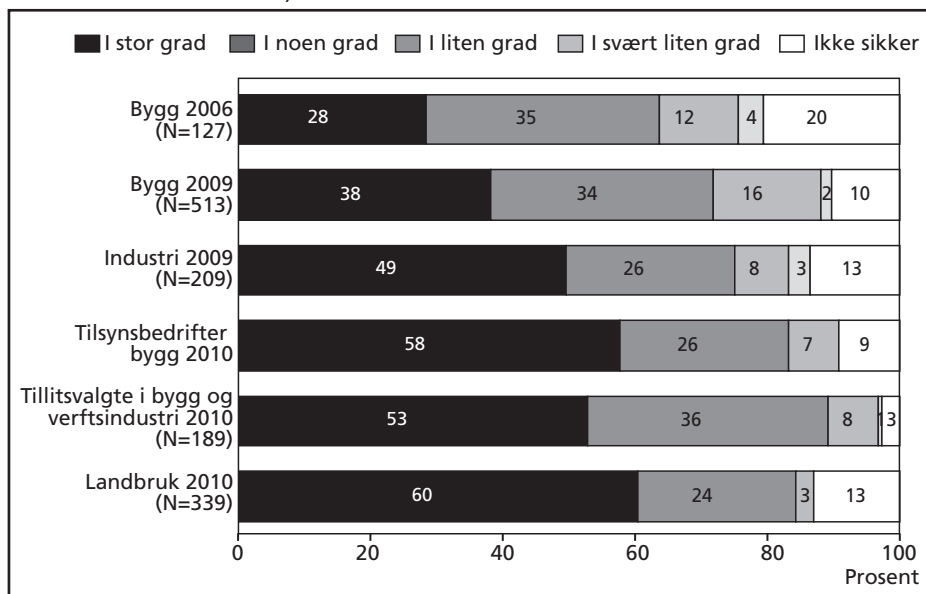
Før vi går mer konkret inn på de ulike mekanismene som skal sikre at allmenngjøringsvedtak overholdes og følges opp (informasjons- og påseplikt, tillitsvalgtes innsynsrett og solidaransvar), er det relevant å se på noen mer helhetlige vurderinger av om bedriftene overholder forskriftene, og om myndighetene følger opp. Nedenfor sammenstiller vi resultater fra spørreundersøkelser som er gjennomført i perioden 2006 til 2010. I alle undersøkelsene er ledere intervjuet, med unntak for undersøkelsen blant tillitsvalgte i bygg og i verftsindustri i 2010. Selv om det til dels er ulike typer respondenter og utvalg i de ulike undersøkelsene, gir de et inntrykk av holdninger til allmenngjøring i ulike bransjer på ulike tidspunkter.⁵⁹

Figur 5.2 viser bedriftenes egne vurderinger (ved ledere, unntatt i tillitsvalgtundersøkelsen) av hvorvidt bedriftene i bransjen overholder gjeldende allmenngjøringsforskrift.

⁵⁸ Overgangsordningene ble faset ut 1. mai 2009, slik at sommeren 2009 var det ingen spesielle krav til lønn i landbruket, med mindre arbeidstakerne var omfattet av ordinære tariffavtaler.

⁵⁹ Se Ødegård et al. (2007) og Andersen et al. (2009) for mer om HMS-undersøkelsen 2006 og Bedriftsundersøkelsen 2009. Resultatene som presenteres i figur 5.2 og 5.3 fra «Bygg 2006», «Bygg 2009», «Industri 2009», er direkte sammenlignbare, siden undersøkelsene hadde lik design både med hensyn til utvalg og spørsmålsstilling.

Figur 5.2 I hvilken grad har du inntrykk av at bedriftene i din bransje overholder forskriften om allmenngjøring? (Bedrifter i bygg og industri omfattet av allmenngjøring som hadde 10 eller flere ansatte og virksomheter innen landbruk, som hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft siste 12 måneder / siste 2 år.)* Prosent



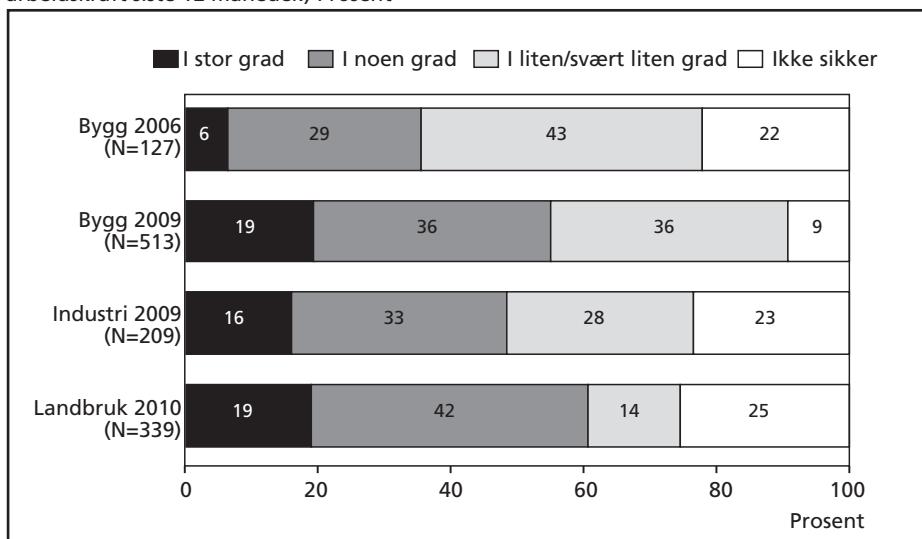
Kilder: Fafos HMS-undersøkelse 2006, Fafos bedriftsundersøkelse 2009, Tilsynsbedriftsundersøkelsen 2010, Tillitsvalgtundersøkelsen 2010, Landbruksomnibusen 2010

*I tilsynsbedriftsundersøkelsen og tillitsvalgtundersøkelsen (2010) ble respondentene bedt om å angi bruk av østeuropeisk arbeidskraft i løpet av de siste 2 årene. I de andre undersøkelsene spurte vi om bruken i løpet av de 12 siste månedene.

I alle undersøkelsene ga majoriteten av respondentene «stå-karakter» til egen bransje ved at flertallet mente at bedriftene i stor eller noen grad overholder forskriften. Kun mellom 3 og 18 prosent svarte at dette skjer i liten / svært liten grad. Vi ser at i bygg var det fra 2006 til 2009 en økning i andelen som mente at forskriften overholdes, noe som kan ha sammenheng med at den da hadde vært gjeldende en stund og dermed blitt mer kjent og akseptert i bransjen. Andelen i industrien som i 2009 oppga at forskriften ble overholdt, var imidlertid enda høyere enn i bygg, på tross av at allmenngjøringen der var av nyere dato. Denne bransjeforskjellen kan skyldes strukturelle trekk, som at byggebransjen generelt har større problemer med useriøse aktører og uryddige forhold (Andersen et al. 2009). Når vi ser på de tre undersøkelsene som ble gjennomført i 2010, forsterkes trenden vi ser i de andre undersøkelsene: Mellom 53 og 60 prosent av lederne for tilsynsbedrifter i bygg, tillitsvalgte i bygg og verftsindustri og arbeidsgivere i landbruket mener at virksomhetene i deres bransje i stor grad overholder allmenngjøringsforskriften, mellom 24 og 36 prosent mener at det gjøres i noen grad.

Et annet viktig tema for å vurdere allmenngjøring som virkemiddel er i hvilken grad myndighetene håndhever forskriften. I figur 5.3 ser vi bedriftsledernes vurderinger av dette i de ulike undersøkelsene i perioden 2006–2010.

Figur 5.3 Bedriftenes vurdering av i hvilken grad myndighetene håndhever forskriften om allmenngjøring i deres bransjer. (Bedrifter i bygg og industri omfattet av allmenngjøring som hadde 10 eller flere ansatte og virksomheter innen landbruk, som hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft siste 12 måneder.) Prosent



Kilder: Fafos HMS-undersøkelse 2006, Fafos bedriftsundersøkelse 2009, Landbruksomnibusen 2010

Det er forholdsvis store variasjoner mellom bransjer og over tid. I landbruk, som hadde forholdsvis kort erfaring med allmenngjøring på undersøkelsestidspunktet i 2010, oppga nær to tredjedeler av bedriftslederne/bøndene at myndighetene håndhever forskriften i stor eller noen grad. Myndighetene vil i praksis her bety Arbeidstilsynet.⁶⁰ Gitt stor geografisk spredning på virksomhetene er dette nesten et overraskende positivt resultat. I bygg observerer vi en positiv utvikling fra 2006 til 2009: Mens bare 6 prosent svarte «i stor grad» i 2006, gjaldt dette 19 prosent i 2009. Men fortsatt var det over en tredjedel av byggbedriftene som mente at myndighetene i liten grad håndhevet forskriften. I de industribedriftene som i 2009 var berørt av allmenngjøring, mente 16 prosent at myndighetene håndhevet forskriften i stor grad, og 28 prosent at det ble gjort i liten grad. Også når det gjelder dette spørsmålet, kan særegne bransjetrekk tenkes å spille en rolle for både vurderingene av og forventningene til myndighetenes innsats.

⁶⁰ Med unntak av at enkelte av bedriftslederne i bygg og industri som hadde utført oppdrag på petroleumsanleggene, også kan referere til Petroleumsstilsynet, som hadde tilsynsansvaret for allmenngjøringsforskriften der.

5.3 Informasjons- og påseplikt

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.⁶¹ 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. Hovedtrekkene i forskriften er som følger:

- *Informasjonsplikt:* Bestiller skal i kontrakter med entreprenører eller leverandører informere om at virksomhetenes arbeidstakere minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskrifter. Den samme informasjonsplikten gjelder for entreprenører eller leverandører når disse inngår avtaler med underleverandører (§ 5).
- *Påseplikt:* Hovedleverandør skal påse at lønns- og arbeidsvilkår hos virksomhetens underleverandører er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrifter. Bestiller har en tilsvarende påseplikt hvis det ikke benyttes underleverandører. Påseplikten innebærer at det skal iverksettes systemer og rutiner for å undersøke og om nødvendig følge opp at allmenngjøringsforskrifter etterleves. Påseplikten kan oppfylles for eksempel ved at det tas inn kontraktsklausuler om at arbeidstakere minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskrifter, og at dette følges opp gjennom innhenting av dokumentasjon på arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår (§ 6).
- *Innsynsrett:* Dersom tillitsvalgte i hovedleverandørs virksomhet fremmer begjæring om det, skal hovedleverandør dokumentere at lønns- og arbeidsvilkår hos virksomhetens underleverandører er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrift (§ 7). Dette gjelder likevel kun for tillitsvalgte som representerer den organisasjon som er part i den allmenngjorte tariffavtalen (se § 3, siste ledd).

Forskriften gir altså både plikter og rettigheter, og dersom forskriften følges, kan man anta at risikoen for sosial dumping i form av brudd på gjeldende allmenngjøringsforskrifter vil reduseres. Ved brudd på forskriften kan Arbeidstilsynet gi pålegg, tvangsmulkt og fatte vedtak om stansing.⁶²

⁶¹ 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.

⁶² Se kapittel 2 for oversikt over pålegg relatert til allmenngjøring. Vi har imidlertid ikke data som sier noe om disse er knyttet til forskriften for informasjons- og påseplikt og innsynsrett.

Når det gjelder etterlevelse av informasjons- og påseplikten, er dette forsøkt undersøkt også tidligere (Andersen et al. 2009). I 2009 gjennomførte Fafo en større spørreundersøkelse til bedrifter med mer enn ti ansatte innenfor bygg og anlegg, industri, hotell og restaurant. Formålet med undersøkelsen var å kartlegge norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft, rekrutteringsformer, vilkår, kontroll med underleverandører, vurderinger av allmenngjøring med videre. Undersøkelsen inneholdt også noen spørsmål av direkte relevans for en vurdering av om informasjons- og påseplikten etterleves. En lignende undersøkelse ble gjennomført i 2006 (Dølvik et al. 2006). De to spørreundersøkelsene som er gjennomført i forbindelse med denne evalueringen – tillitsvalgtundersøkelsen og tilsynsbedriftsundersøkelsen (se kapittel 1) – inkluderte også spørsmål som berører informasjons- og påseplikten, samt spørsmål om innsynsrett. I det følgende vil vi benytte oss av disse ulike datakildene for å belyse hovedproblemstillingen her, nemlig i hvilken grad bedriftene etterlever forskriften om informasjons- og påseplikt.⁶³ Tillitsvalgtes innsynsrett drøftes i neste hovedavsnitt.

Tabell 5.2 og 5.3 viser resultater fra bedriftsundersøkelsene i 2006 og 2009 når det gjelder i hvilken grad bedriftene i bygg, anlegg og industri stilte bestemte krav om, og/eller krevde innsyn i, lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos underleverandører eller utleiefirmaer med ansatte fra de nye EU-landene i Øst-Europa. Dette kan betraktes

Tabell 5.2 I hvilken grad stilte bedriftene krav om lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos underleverandører eller utleiefirmaer med arbeidskraft fra de nye EU-landene i 2006 og 2009 (bedrifter som hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft siste 12 måneder). Prosent

	2006* (bygg, anlegg, industri)	2009 Omfattet av allmenngjøring (bygg og industri)	2009 Ikke omfattet av allmenngjøring (anlegg og industri)
Alltid	46	57	48
Ofte	13	12	9
Av og til	5	7	7
Sjelden	10	6	6
Aldri	18	16	20
Vet ikke	8	3	9
Total	100	100	100
(N)	(373)	(471)	(N = 149)

Kilder: Fafos bedriftsundersøkelser 2006 og 2009

* En del av bedriftene i bygg og industri som var med i bedriftsundersøkelsen i 2006 var omfattet av allmenngjøringsvedtak, men det er ikke mulig å skille ut disse i datamaterialet. Tallene for 2006 inkluderer derfor både bedrifter som var omfattet av allmenngjøring og bedrifter som ikke var det.

⁶³ Bedriftsundersøkelsene i 2006 og 2009, samt dataene som her presenteres fra tillitsvalgtundersøkelsen, omfatter bedrifter med 10 eller flere ansatte. I tilsynsbedriftsundersøkelsen inngår bedrifter med færre enn 10 ansatte. Fordi det var få tilsynsbedrifter innenfor andre bransjer enn bygg som var omfattet av allmenngjøring, viser vi kun resultatene fra tilsynsbedriftene i bygg her. 38 prosent av disse hadde færre enn 10 ansatte.

som en operasjonalisering av henholdsvis informasjons- og påseplikten. Spørsmålene ble stilt til bedriftsledere i bedrifter som i løpet av de siste tolv månedene hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft gjennom underleverandører/underentrepriser eller i form av innleie. Det innebærer at utvalget her definitivt er innenfor målgruppa for tiltak mot sosial dumping (men forskriften gjelder vel å merke alle virksomheter som er omfattet av allmenngjøringsforskrifter, uavhengig om de benytter utenlandsk arbeidskraft).

Tabell 5.3 I hvilken grad ba bedriftene om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår hos underentreprenører og utleiefirmaer med ansatte fra de nye EU-landene i 2006 og 2009 (bedrifter som hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft siste 12 måneder). Prosent

	2006* (bygg, anlegg, industri)	2009 Omfattet av allmenngjøring (bygg og industri)	2009 Ikke omfattet av allmenngjøring (anlegg og industri)
Alltid	39	44	41
Ofte	18	17	11
Av og til	10	12	9
Sjelden	11	10	10
Aldri	15	13	18
Vet ikke	8	3	11
Total	100	100	100
(N)	(373)	(471)	(N = 149)

Kilder: Fafos bedriftsundersøkelser 2006 og 2009

* Se note til tabell 5.2.

I undersøkelsen fra 2006 – som altså ble gjennomført før forskriften om informasjons- og påseplikt og innsynsrett var innført – framkom det at 59 prosent av bedriftene i industri, bygg og anlegg alltid eller oftest stilte krav om bestemte lønns- og arbeidsvilkår for østeuropeiske ansatte hos underentreprenører eller utleiefirma. Videre oppga 57 prosent av bedriftene at de alltid eller ofte ba om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår ved bruk av underentreprenører og utleiefirmaer fra de nye EU-landene. Det var altså ganske mange bedrifter som sa at de stilte krav og også kontrollerte vilkårene også før 2008, og det var mange som oppga at de stort sett *ikke* gjorde det. I 2006 var en del av bedriftene allerede omfattet av allmenngjøringsvedtak, men det er ikke mulig å skille ut disse i dette datamaterialet, så vi vet ikke om allmenngjøringsbedriftene her skilte seg fra de øvrige bedriftene.

I undersøkelsen fra 2009, som ble gjennomført på en sammenlignbar måte, viste resultatene at det var relativt små endringer i andelen bedrifter som stilte krav og ba om innsyn. Det var likevel en viss positiv utvikling blant bedrifter som i 2009 var omfattet av allmenngjøringsvedtak (bygg, verft, petroleumsanlegg) og dermed også av forskriften om informasjons- og påseplikt og innsynsrett. 69 prosent av disse bedriftene oppga at de alltid eller ofte stilte bestemte krav til arbeids- og lønnsvilkår,

mot 57 prosent blant dem som ikke var berørt av allmenngjøring. Når det gjaldt i hvilken grad bedriftene ba om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandører og innleiefirmaer med østeuropeisk arbeidskraft, svarte 61 prosent av bedriftslederne i bedrifter som var omfattet av allmenngjøring, at de alltid eller ofte gjorde dette, mot 52 prosent i de øvrige bedriftene. For de øvrige bedriftene var dette faktisk litt lavere enn i 2006-undersøkelsen, men det kan skyldes at en del av bedriftene i 2006-gruppa allerede var omfattet av allmenngjøring og kanskje dermed hadde en mer skjerpet praksis med hensyn til dette (selv om forskriften ikke var innført på det tidspunktet).

I alle gruppene på de ulike tidspunktene var det dermed en betydelig andel bedrifter som oftest verken stilte krav til arbeids- og lønnsvilkår eller sjekket hva vilkårene var. Mellom 13 og 20 prosent sa at de *aldri* gjorde det.

I Fafo-rapporten fra 2009-undersøkelsen konkluderes det med at:

Det er vanskelig å tro at man kan oppfylle påseplikten uten å be om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår hos underentreprenørene/leiefirmaene. Resultatene tyder derfor på at under halvparten⁶⁴ av bedriftene var i stand til å følge opp denne bestemmelsen i praksis. På undersøkelsestidspunktet hadde forskriften vært gjeldende i om lag ett år. Dette burde være tilstrekkelig lang tid til at bedriftene hadde fått kjennskap til påseplikten. (Andersen et al. 2009:50)

Resultatene fra spørreundersøkelsene i 2006 og 2009 er direkte sammenlignbare, mens utvalgene i de to spørreundersøkelsene som ble gjennomført i forbindelse med denne evalueringen (tilsynsbedriftsundersøkelsen og tillitsvalgtundersøkelsen), er sammensatt på en annen måte. Det betyr at vi ikke kan foreta direkte sammenligninger av resultatene fra disse undersøkelsene fra 2006 og 2009. De nye undersøkelsene kan likevel gi indikasjoner på utviklingen etter 2009 og belyse problemstillingene fra andre perspektiver, nemlig fra tillitsvalgte og fra bedrifter som har hatt tilsyn på sosial dumping. Bedriftene har dessuten også fått spørsmål om i hvilken grad deres oppdragsgivere stiller krav og ber om innsyn, og dette er noe vi ikke har hatt kunnskap om fra tidligere undersøkelser.

I 2010 spurte vi tillitsvalgte i byggbedrifter og i bedrifter knyttet til verftsindustri om i hvilken grad deres bedrifter stiller bestemte krav om lønns- og arbeidsvilkår for arbeidskraft som er ansatt hos underentreprenører eller innleid i bedriften. Alle disse bedriftene er i utgangspunktet omfattet av allmenngjøring og dermed også av forskriften om informasjons- og påseplikt og innsynsrett. Dette er omtrent det samme spørsmålet som ble stilt til bedriftsledere i 2006 og 2009, uten at tallene er direkte sammenlignbare, fordi både utvalget og svaralternativene er annerledes.

⁶⁴ Her refereres det til at kun 44 prosent av bedriftene som var omfattet av allmenngjøring, alltid ba om innsyn. 17 prosent svarte at de ofte gjorde det, og man kan argumentere for at det antakelig innebærer at bedriften har gode rutiner på dette. I mange tilfeller benyttes de samme underleverandørene og leiefirmaene flere ganger, slik at det kan tenkes at det oppfattes som unødvendig å stille krav og be om innsyn hver gang.

Tabell 5.4 Tillitsvalgte vurderinger av om bedriften stiller krav og har oversikt over om kravene overholdes. Bedrifter i bygg og verftsindustri som hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft i løpet av de siste 2 årene. Prosent (N = 112)

	Stiller bedriften din bestemte krav om lønns- og arbeidsvilkår?	Har bedriften din oversikt over om kravene overholdes?
I stor grad	55	46
I noen grad	13	21
I liten grad	11	17
Ikke i det hele tatt	8	5
Ikke sikker	13	11
Total	100	100
(N)	(112)	(112)

Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2010

Hovedinntrykket er imidlertid ganske likt det vi får gjennom bedriftsundersøkelsene fra 2006 og 2009: Ifølge de tillitsvalgte stiller 40–60 prosent av bedriftene i stor grad krav og/eller ber om innsyn, mens rundt en femtedel gjør det i liten grad eller ikke i det hele tatt. De tillitsvalgte jobber i bedrifter med tariffavtale, og man kunne forvente at disse bedriftene i større grad enn andre ville følge opp forskriften. En nærmere analyse av hvilke bedrifter som i 2009 var aktive når det gjaldt krav og innsyn, og hvilke som ikke var det, viste imidlertid kun små forskjeller mellom bedrifter med og uten tariffavtale. Det var samlet sett bare 9 prosent flere bedrifter med tariffavtale som ba om innsyn, enn bedrifter uten tariffavtale (Andersen et al. 2009).⁶⁵

Blant byggbedriftene som hadde hatt tilsyn på sosial dumping i perioden 2008–2010, og som hadde brukt arbeidskraft fra nye EU-land via underentreprenører eller leiefirmaer, oppga 68 prosent at de stilte krav om bestemte lønns- og arbeidsvilkår for denne arbeidskraften.⁶⁶ Dette er en høyere andel enn i bedriftsundersøkelsene fra 2006 og 2009, men det er ikke uten videre lett å fortolke dette resultatet. På den ene siden kan vi anta at det at Arbeidstilsynet har hatt tilsyn i disse bedriftene, betyr at de vurderes som å ha en viss risiko for å bedrive sosial dumping. Dersom flertallet av disse bedriftene faktisk stiller slike krav til sine underleverandører, innebærer imidlertid det at en betydelig andel av tilsynsbedriftene forsøker å etterleve regelverket. På den andre siden kan det hende at nettopp det at de har hatt tilsyn på sosial dumping, har hatt en positiv effekt ved at de har blitt gjort oppmerksom på informasjons- og påseplikten.

⁶⁵ I en spørreundersøkelse i bygg og industri i 2003 ble tillitsvalgte spurt om bedriften krevde tariffmessige vilkår for innleide arbeidstakere og for ansatte hos underentreprenører. Hele 72 prosent svarte at slike krav ble stilt ved innleie, og 50 prosent når det gjaldt ansatte hos underentreprenører. Men dette var formulert som et «ja/nei»-spørsmål, slik at svarene er vanskelige å sammenligne med denne undersøkelsen. Se Dølvik et al.. (2005) for mer om denne undersøkelsen.

⁶⁶ Tilsynsbedriftene fikk ikke spørsmål om de hadde bedt om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår.

Uansett er det vel så interessant i denne sammenhengen i hvilken grad tilsynsbedriftene selv opplever at deres oppdragsgivere etterlever informasjons- og påseplikten. Byggbedriftene som i løpet av de siste to årene hadde vært underentreprenører/leverandører eller leid ut arbeidskraft, fikk spørsmål som kartla dette.

Tabell 5.5 I hvilken grad stilte oppdragsgiverne krav om lønns- og arbeidsvilkår, og i hvilken grad ble vilkårene kontrollert? Tilsynsbedrifter i bygg som hadde vært underentreprenør/leverandør eller leid ut arbeidskraft i løpet av de siste 2 årene.⁶⁷ Prosent (N = 203)

	Stiller oppdragsgiverne ved kontraktsinngåelse krav om bestemte lønns- og arbeidsvilkår for dine ansatte?	Kontrollerer oppdragsgiverne lønns- og arbeidsvilkårene for dine ansatte?
Alltid	26	16
Ofte	22	16
Av og til	18	20
Sjelden	15	19
Aldri	16	28
Ikke sikker	4	1
Total	100	100
(N)	(165)	(165)

Kilde: Tilsynsbedriftsundersøkelsen 2010

Resultatene som framkommer i tabell 5.5, må sies å være ganske nedslående. Kun 48 prosent av bedriftene oppga at arbeidsgiverne alltid eller ofte stiller krav, og bare 32 prosent svarte at oppdragsgiverne kontrollerer lønns- og arbeidsvilkårene. Som nevnt ovenfor har bedriftene som inngår i dette datamaterialet, hatt tilsyn på sosial dumping og har dermed vært innenfor Arbeidstilsynets «radar». Det betyr ikke nødvendigvis at de er verstinger, og vi kan dessuten anta at de mest useriøse bedriftene er underrepresentert i materialet, fordi useriøse aktører sannsynligvis er mindre villige til å delta i spørreundersøkelser. Likevel rapporterer altså flertallet at de som regel ikke får krav ved kontraktsinngåelse, slik de skulle ha fått dersom oppdragsgiverne oppfylte informasjonsplikten. Og enda færre svarer på en måte som tilsier at påseplikten blir oppfylt. Når bedriftsledere får disse spørsmålene i egenskap av å være oppdragsgivere, kan man anta at det kan være fristende å svare at man er litt mer pliktoppfyllende enn man faktisk er. Mens når det gjelder hvorvidt andre stiller krav, er det kanskje større grunn til å tro at respondentene ikke overrapporterer.

Et vesentlig spørsmål er dermed hvorfor bedriftene innenfor de allmenngjorte områdene ikke i større grad følger opp informasjons- og påseplikten. I de kvalitative intervjuene som ble gjennomført i forbindelse med evalueringen (se kapittel 1), stilte vi også

⁶⁷ Vi har her tatt ut tilsynsbedrifter som oppga å ikke ha brukt arbeidskraft fra de nye EU-landene i løpet av de to siste årene (38 bedrifter).

spørsmål om informasjons- og påseplikten. De fleste aktørene så positivt på forskriften, men rapporterte at det gjenstår en del når det gjelder etterlevelse. Informantene fra Arbeidstilsynet trakk særlig fram at det er vanskelig å få gjennomslag nedover i leverandørkjeden. De to følgende sitatene er typiske:

Det fungerer mellom byggherre og hovedentreprenør og mellom hovedentreprenør og neste ledd, men etter det ... så svikter det ganske mye, tror jeg. (Inspektør, Arbeidstilsynet).

Påseplikten er et skritt i riktig retning – de største følger opp, men det er et godt stykke igjen for de små og mellomstore. Virksomhetene er ofte flinke til å informere, men ikke like flinke til å kontrollere. (Inspektør, Arbeidstilsynet)

Det ble pekt på at mange av de store og seriøse entreprenørene forsøker å følge opp, mens mindre og særlig utenlandske firmaer sliter:

Polske firmaer som er underleverandører, de vet jo ikke om regelverket, det er ganske komplisert på bygg. (Inspektør, Arbeidstilsynet)

Informasjons- og påseplikt vet ikke bedriftene hva er, bortsett fra de største entreprenørene. (Regionalt verneombud)

Flere pekte på det faktum at forskriften fortsatt var forholdsvis ny, og at det vil ta tid før bedriftene lærer seg, og ikke minst forstår, regelverket:

Litt av erfaringen vi hadde på slutten i fjor, var vel at vi kan gi pålegg om påseplikt til et firma, og så kommer du på neste byggeplass, og så har de ikke ordnet det der, det er byggeplassavhengig, de kjører det ikke inn i systemene sine så det gjelder alle byggeplasser. Flere har vel begynt å gjøre det nå, men i begynnelsen var det veldig sånn at du kunne gi pålegg om påseplikt til samme virksomhet, flere ganger, etter hvilken byggeplass du hadde vært på, i stedet for at øverste hånd tok og gjorde noe med det. (Inspektør, Arbeidstilsynet)

Det er nytt, tenker jeg, det tar lang tid før det går inn. Det er veldig mye papir og veldig mye å forholde seg til, det er veldig komplekst. Ikke så enkelt å forstå for de enkelte. (Inspektør, Arbeidstilsynet)

Den sentrale arbeidstakersiden var svært positive til forskriften, mens arbeidsgiversiden også trakk fram noen dilemmaer:

Informasjons- og påseplikten er vi veldig fornøyde med. Dette innebærer en ansvarliggjøring av oppdragsgiverne og har hatt stor betydning ute. Det har blant annet ført til at dokumenter i større grad er på plass på arbeidsplassene. Oppdragsgiver er nå klar over at de sitter med et ansvar. (Representant for arbeidstakerorganisasjon)

En utfordring er hvor langt strekker påseplikten seg? Og er vi i ferd med å få en privatisering av tilsynsvirksomheten? Allmenngjøring har bidratt til ryddigere arbeidsforhold og at flere utenlandske arbeidstakere har blitt ansatt fast, tror jeg. Men den arbeidsgiveren som ikke har mulighet til å sjekke, blir sittende igjen med ansvaret. Det er veldig viktig. Vi må finne en metodikk for påseplikten som gjør at dette fungerer bedre. (Representant for arbeidsgiverorganisasjon)

Sitatene peker på flere forhold som kan ha betydning for at forskriften så langt har hatt begrenset gjennomslagskraft. For det første var forskriften fortsatt ganske ny på tidspunktet for evalueringen, og antakelig kan potensialet for etterlevelse være større på sikt. For det andre kan dette regelverket være vanskelig å sette seg inn i for mindre bedrifter, som i en del tilfeller også er utenlandske. De store firmaene ser ut til å ha tatt et visst grep, ved å ha etablert systemer og kontrollrutiner, mens dette har vært mer krevende for mindre aktører i bransjen. Det kan også hevdes at de store entreprenørenes rutiner ikke er gode nok når de ikke sikrer at allmenngjøringsforskriften etterleves lenger ned i kjeden – dette er jo nettopp formålet med påseplikten.

Vi finner likevel en viss positiv tendens, ved at andelen bedrifter som stiller krav og som kontroller kravene, er noe større i 2009 enn i 2006. Dette kan være en effekt av forskriften som ble innført i 2008, og man kan anta at denne andelen vil øke noe jo lengre tid forskriften har fått virke. Imidlertid indikerer resultatene fra tilsynsbedriftsundersøkelsen fra 2010 at forskriften for en større del av bransjen er mer teori enn praksis – under halvparten rapporterte at oppdragsgiverne alltid eller ofte stilte bestemte krav om lønns- og arbeidsvilkår, og under en tredjedel oppga at vilkårene ble kontrollert.

5.4 Tillitsvalgtes innsynsrett

I det følgende skal vi se nærmere på den delen av forskriften som omhandler tillitsvalgtes innsynsrett. Som nevnt ovenfor sier forskriften at dersom tillitsvalgte i hovedleverandørs virksomhet fremmer begjæring om det, skal hovedleverandør dokumentere at lønns- og arbeidsvilkår hos virksomhetens underleverandører er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrift. Det er bare tillitsvalgte som representerer den organisasjonen som er part i den allmenngjorte tariffavtalen, som kan be om innsyn. Dersom det ikke er slike tillitsvalgte hos hovedleverandør, kan tillitsvalgte hos virksomhetens nærmeste underleverandør kreve dokumentasjon fra vedkommende underleverandørs underleverandører (§ 7). Begjæringen om innsyn må fremmes skriftlig til egen arbeidsgiver og skal angi grunnlaget for innsynskravet. Det kan bare kreves innsyn i lønns- og arbeidsvilkår til arbeidstakere som utfører arbeid som

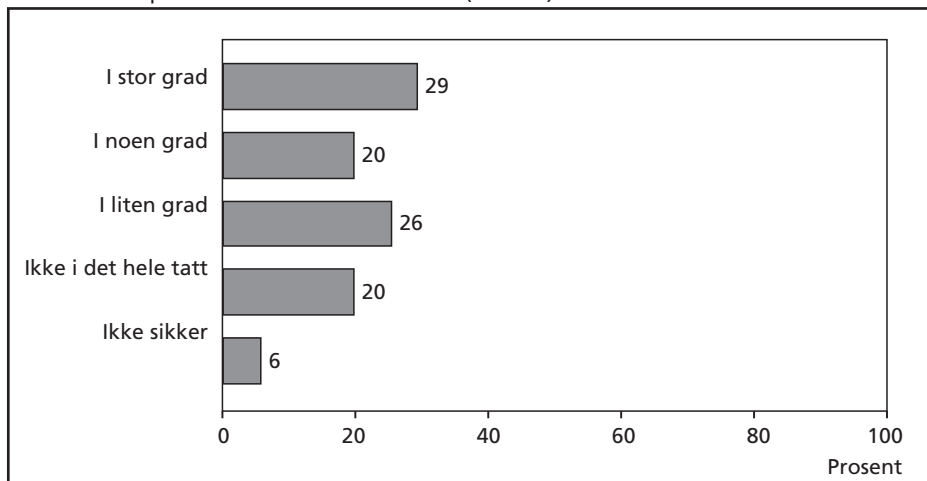
er omfattet av en allmenngjøringsforskrift (§ 8). Opplysninger om lønns- og arbeidsvilkår skal dokumenteres ved kopi av arbeidsavtale, lønnsslipp og timelister, men uten at personopplysninger eller annen informasjon som ikke er omfattet av begjæringen, framkommer (§ 9). Forskriftens bestemmelser om innsynsrett har vært omstridte: I høringsrunden framholdt NHO at dette var en for vidtgående bestemmelse, men LO mente at rammene ble satt for snevert.⁶⁸

For tillitsvalgte i bygg og industri er ikke innsynsrett et nytt virkemiddel, både Fellesoverenskomsten for byggfag og Verkstedsoverenskomsten gir tillitsvalgte mulighet til å kreve innsyn i og drøfte lønns- og arbeidsvilkårene til innleid arbeidskraft og ansatte hos underentreprenører. I Verkstedsoverenskomsten oppfordres dessuten de lokale partene i bedrifter som jevnlig benytter underleverandører, til å utarbeide egne rutiner til bruk i slike sammenhenger (bilag 2.2). Bedriftsundersøkelsen i 2009 viste at om lag 60 prosent av bedriftene med tariffavtale hadde enten drøftet eller inngått avtale med tillitsvalgte om vilkårene for bruk av arbeidskraft fra nye EU-land, mens cirka en tredjedel ikke hadde gjort noen av delene. Dette var i tråd med bildet fra bedriftsundersøkelsen i 2006. Når det gjaldt drøfting, var forskjellen mellom bedrifter med og uten tariffavtale svært liten. I 2009 oppga 38 prosent av bedriftene med avtale at vilkårene som regel ble drøftet, mot 30 prosent av bedriftene uten avtale (Andersen et al. 2009, Dølvik et al. 2006). I forbindelse med evalueringen har vi forsøkt å kartlegge i hvilken grad den forskriftsfestede innsynsretten benyttes blant tillitsvalgte, men her vil det antakelig være vanskelig å skille mellom hva som er en effekt av avtaleverket eller lovverket.

Figur 5.4 viser at snaut halvparten av de tillitsvalgte i stor eller noen grad ber om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår for arbeidskraft fra nye EU-land som er ansatt hos underentreprenører eller innleid, mens over halvparten gjør det i liten grad eller ikke i det hele tatt. Hva er så årsaken til at en så stor andel ikke benytter seg av innsynsretten? De som svarte at de i liten grad eller ikke i det hele tatt ba om innsyn, ble bedt om å oppgi den viktigste grunnen til dette. Den hyppigst oppgitte årsaken var at de stolte på at bedriften sikrer at disse arbeidstakerne får det de har krav på – nær halvparten svarte dette. Svært få valgte svaralternativene om at de ikke prioriterte denne oppgaven, eller at arbeidsgiver stilte seg negativ eller nektet innsyn. En drøy fjerdedel oppga «andre årsaker», uten at vi vet hva dette dreier seg om. Hvis vi antar at de som svarte at de stoler på arbeidsgiver, gjør dette med god grunn, betyr det at cirka en fjerdedel totalt ikke ber om innsyn uavhengig av om situasjonen kunne tilsa at de burde gjort det. De tillitsvalgte som svarte at de i stor eller noen grad ber om innsyn, fikk et åpent spørsmål om hva som lå bak kravet sist gang de ba om innsyn. Mer enn halvparten av disse anga mistanker og tips om sosial dumping som årsak til at de ba om innsyn,

⁶⁸ Se LOs og NHOs høringsuttalelser til Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett, datert henholdsvis 26.11.2007 og 3.12.2007.

Figur 5.4 I hvilken grad ber du eller andre tillitsvalgte om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår for arbeidskraft fra nye EU-land som er ansatt hos underentreprenører eller innleid? Bedrifter i bygg og verftsindustri som hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft gjennom underentreprenører eller innleie løpet av de siste 2 årene. Prosent (N = 106)



Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2010 2010

mens cirka en tredjedel sa at de alltid sjekker. Dette tyder på at for en stor del av de tillitsvalgte er innsyn motivert av konkrete situasjoner og ikke en generelt innarbeidet rutine. Det at mange oppga at de ikke ba om innsyn fordi de stolte på arbeidsgiverne sine, støtter opp under dette.

I intervjuene med representanter for Arbeidstilsynet tok vi også opp temaet innsynsrett. Hovedinntrykket var at inspektørene i Arbeidstilsynet var usikre, og at de i liten grad fanger opp hvordan innsynsretten fungerer. Det meldes at de får få eller ingen henvendelser om innsynsrett:

Alle regionene ga tilbakemelding om at det (innsynsrett) har de veldig lite henvendelser til etaten om. Fungerer det såpass greit at de ikke trenger å involvere oss, eller fungerer det ikke greit, og vi ikke hører noe om det? Eller bruker ikke tillitsvalgte den muligheten? Vi får ikke noen henvendelser på det. (Representant for Arbeidstilsynet)

Samlet sett gir undersøkelsen et inntrykk av at innsynsretten til en viss grad blir brukt i de situasjonene hvor de tillitsvalgte opplever å ha behov for dette verktøyet. Vi vet imidlertid ikke i hvilken grad de foreskrevne prosedyrene i forskriften benyttes, om krav om innsyn leveres skriftlig, og så videre. Vi har heller ikke grunnlag for å si noe om de tillitsvalgte oftere ber om innsyn etter at forskriften trådte i kraft, eller i en mer vidtrekkende forstand enn tidligere. Som tidligere nevnt har innsynsrett vært en del av tariffavtalene i de allmenngjorte områdene og innebærer slik sett ikke noe nytt. En representant fra Fellesforbundet uttrykte det slik:

Tillitsvalgtes innsynsrett – har jo hatt dette i avtaleverket i en årrekke. Kanskje ikke dette tiltaket har hatt så stor betydning fordi det allerede var mye på plass her. Men jeg tror det har ført til større respekt for avtaleverket. Det er uansett vanskelig å måle om det har hatt effekt (Representant for Fellesforbundet)

5.5 Solidaransvar

Leverandører og underleverandører som setter ut arbeid eller leier inn arbeidstakere, kan bli solidarisk ansvarlig for lønn, overtidbetaling og feriepenger til arbeidstakere hos underleverandørene (solidaransvar). Dette følger av allmenngjøringsloven § 13 som trådte i kraft 1. januar 2010. Det er kun lønn og overtidbetaling etter allmenngjøringsforskrifter som omfattes. Reguleringen har derfor kun betydning i den grad det er allmenngjort tariffavtaler på et område. Dette gjelder også for krav om feriepenger.

Bestemmelsen innebærer at arbeidstakere som ikke får utbetalt lønn med mer i henhold til allmenngjøringsforskrifter, kan rette sitt krav direkte mot oppdragsgiveren. Dersom det finnes flere oppdragsgivere, kan arbeidstakeren selv velge hvilken av virksomhetene i kontraktskjeden kravet skal rettes mot. Det er ikke noe krav om at arbeidstakeren først må ha prøvd å inndrive kravet fra sin arbeidsgiver. Dersom ikke lønna er utbetalt til avtalt dato, kan arbeidstakerne gå rett til oppdragsgiver. I handlingsplan 2 mot sosial dumping ble det trukket fram to hensyn for å innføre et solidaransvar: «I tillegg til å sikre faktisk lønnsutbetaling er siktemålet for et solidaransvar å gi oppdragsgivere sterkere motivasjon til å velge seriøse underleverandører.»

Tiltaket har i skrivende stund vært virksomt i snart to år. Datainnsamlingen for denne evalueringen ble i hovedsak gjennomført våren 2010, og på det tidspunktet hadde man liten erfaring med solidaransvar. Spørsmål om solidaransvar ble tatt opp i informantintervjuene i Arbeidstilsynets tre regioner og også i spørreundersøkelsene. I tillegg gjennomførte vi to intervjuer med sentrale informanter på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden våren 2011, hvor solidaransvar var hovedtemaet.

En interessant indikator på gjennomslaget er om tillitsvalgte og bedriftsledere kjenner til ordningen, og vi spurte derfor om dette i spørreundersøkelsene til tillitsvalgte og tilsynsbedrifter.

Tabell 5.6 Har du hørt om ordningen med solidaransvar? Tillitsvalgte i bygg og verftsindustri og tilsynsbedrifter i bygg. Prosent

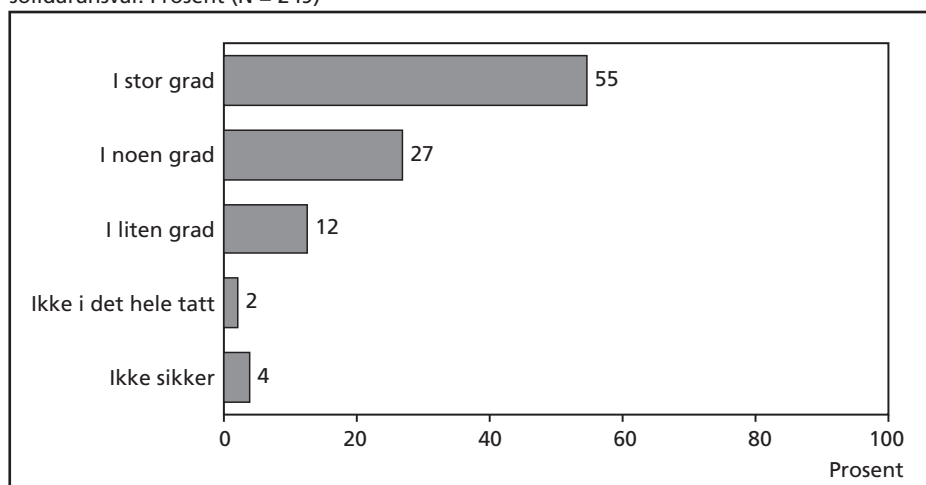
	Tillitsvalgte (bygg og verftsindustri)	Tilsynsbedrifter (bygg, ledere)
Ja	67	83
Nei	32	17
Ikke sikker	1	1
Total	100	100
(N)	(371)	(285)

Kilder: Tillitsvalgtundersøkelsen 2010 og Tilsynsbedriftsundersøkelsen 2010

Det synes som om solidaransvarordningen var svært godt kjent, den korte virketiden tatt i betraktning. I tillitsvalgtundersøkelsen svarte 67 prosent at de hadde hørt om solidaransvar, og det var så å si ingen forskjell mellom tillitsvalgte i bygg og verftsindustri. Blant tilsynsbedriftene i bygg oppga hele 83 prosent at de hadde hørt om ordningen. Dette var til tross for at få hadde hatt noe direkte befatning med ordningen. 2 prosent (5 stykker) av de tillitsvalgte arbeidet i en bedrift som hadde fått krav fra ansatte hos underentreprenør. Blant tilsynsbedriftene i bygg oppga kun én bedrift å ha fått krav etter ordningen om solidaransvar.

De tillitsvalgte som hadde hørt om solidaransvar, ble spurt om de trodde at solidaransvar vil bidra til å bekjempe sosial dumping i deres bransje. Som vi ser i figur 5.5, hadde flertallet stor tro på at ordningen vil bidra positivt.

Figur 5.5 I hvilken grad tror du ordningen med solidaransvar vil bidra til å bekjempe sosial dumping i din bransje? Tillitsvalgte i bygg og verftsindustri som hadde hørt om ordningen med solidaransvar. Prosent (N = 249)



Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2010

Hele 82 prosent av de tillitsvalgte som kjente til ordningen med solidaransvar, trodde at den i stor eller noen grad vil bidra til å bekjempe sosial dumping, og optimismen var omtrent like stor i bygg og verftsindustri.

Også i de kvalitative intervjuene med ulike aktører var informantene i all hovedsak positive til ordningen. Utsagnene baserte seg riktignok mer på forventninger til hvordan dette ville virke, heller enn faktiske erfaringer med reguleringen.

Den første saken om solidaransvar som ble offentlig kjent, kom i september 2010, altså ni måneder etter at bestemmelsen trådte i kraft. Saken gjaldt to litauiske malere som ikke hadde fått betaling fra sin arbeidsgiver. Malerne organiserte seg i Fellesforbundet, og underavdelingen Oslo bygningsarbeiderforening rettet et krav mot hovedentreprenøren. Denne betalte ikke ut lønna til malerne, men kunne i kraft av sin stilling som oppdragsgiver påvirke arbeidsgiver til å utbetale lønna. Saken medførte dessuten at oppdragstakeren ikke fikk flere oppdrag for hovedentreprenøren (*Aftenposten* 21.10.2010).

Oslo bygningsarbeiderforening mener at solidaransvaret har gitt arbeidstakerne mer makt. Fra ansvaret ble innført, og til mars 2011 har foreningen hatt 6-7 saker der de har brukt ordningen for å få utbetalt utestående lønn:

Ordningen fungerer bra. Vi og arbeidstakerne kommer i forhandlingsposisjon med en gang. Entreprenørene kommer raskere på banen, og betalingsviljen er større. (Magasinet 2011⁶⁹)

I den grad informantene på arbeidstakersiden (se kapittel 1) har hatt erfaring med solidaransvar, mener de at ordningen har fungert tilfredsstillende. Av de sakene som informantene kjenner til, har alle blitt løst gjennom kontakt med en oppdragsgiver som er solidarisk ansvarlig. Sakene har likevel ikke medført at oppdragsgiverne har utbetalt utestående lønn. Oppdragsgiveren har enten ved å holde tilbake deler av kontraktssummen eller ved å «true» med at den aktuelle arbeidsgiveren ikke vil få flere oppdrag, påvirket arbeidsgiveren til å betale utestående lønnskrav. Tilbakehold av kontraktssum har blitt brukt både der oppdragsgiveren har hatt hjemmel i kontrakten for å gjøre dette, og også der det formelle grunnlaget ikke har vært på plass. Det synes også som solidaransvar har gjort enkelte arbeidsgivere mer betalingsvillige, også i de tilfeller hvor oppdragsgiveren ikke er blitt koblet inn. Dette kan henge sammen med at arbeidsgiveren ikke er interessert i å få et dårlig rykte hos oppdragsgiver og dermed betaler før saken blir kjent hos denne.

En av informantene mener at solidaransvaret har fått de store landsdekkende entreprenørene til å rydde opp på sine byggeplasser. De sakene som har blitt kjent

⁶⁹ <http://www.magasinet.org/arbeidslivet/article5540743.ece> (Nettutgaven til *Magasinet for fagorganiserte*, Fellesforbundets medlemsblad)

gjennom media, har kommet fra mindre virksomheter og mindre prosjekter.⁷⁰ Flere aktører mener at tiltaket har hatt en viss betydning for hovedentreprenørenes valg av underentreprenører.

Ved innføringen av solidaransvar var arbeidsgiversiden skeptisk til de økonomiske konsekvensene ved ansvaret og pekte på at det var umulig for en hovedentreprenør å ha oversikt over hele kontraktkjeden i og med at leverandør- og entreprenørkjeden sjelden er avklart når kontrakten inngås.⁷¹ Dette ville medføre at entreprenørene måtte sikre seg for eksempel med bankgarantier. Byggenæringens landsforening (BNL) pekte på at solidaransvar kunne medføre lønnskrav i størrelsesordenen 2 millioner kroner per år, mens behovet for sikkerhetsstillelse for lønnskrav for fire uker ville utgjøre 500 millioner kroner.⁷² Ifølge våre informanter har det så langt ikke vært vanlig blant entreprenørene å innhente bankgarantier. Sikring mot økonomisk ansvar kan også skje gjennom bruk av kontraktsklausuler som gir rett til å tilbakeholde deler av kontraktssummen. Vi vet ikke i hvilken grad denne muligheten benyttes. Fra arbeidsgiversiden ble det også pekt på at tiltaket ville medføre en administrativ byrde. At dette også har blitt en realitet, bekreftes på lang vei av informanter på arbeidsgiversiden.⁷³ Det er imidlertid vanskelig å skille ut hvor mye solidaransvaret i seg selv har beslaglagt ressurser, da dette bare er ett av flere tiltak. En av bedriftene mener at tiltakene totalt sett har medført at de bruker rundt en halv stilling til ekstra oppfølging, i tillegg til at de har brukt ressurser til å utarbeide nye systemer med mer.

Et annet argument som ble brukt mot innføringen av solidaransvar, var at ordningen ville ha begrenset nytte for arbeidstakerne i og med at rettskravet må forfølges privatrettslig. Arbeidstilsynet har ingen hjemmel for å pålegge utbetaling. Av de sakene som har blitt offentlig kjent, har det vært en fagforening som har stått bak kravet. Dette kan henge sammen med at fagforeningene jobber for å få mediaoppslag rundt disse sakene. Ingen av informantene har imidlertid kjennskap til saker som har blitt fremmet av uorganiserte arbeidstakere. I den grad arbeidstakerne er utenlandske og i Norge på korte opphold, kan manglende språkkunnskaper og lite kjennskap til det norske systemet gjøre det vanskelig å fremme krav på egen hånd. Dette støttes også av intervjuer med Arbeidstilsynet. De viser til at begrepet for det første er vanskelig å oversette til polsk, og for det andre at arbeidstakerne ikke har tilstrekkelig kunnskap

⁷⁰ <http://www.magasinet.org/arbeidslivet/article5422435.ece>, <http://www.aftenposten.no/okonomi/innland/Malte-skoler-fikk-ikke-lonn-5344429.html>

⁷¹ Brev fra NHO til AID, 5. mars 2009, Høring om effektivisering av allmenngjøringsloven og solidaransvar.

⁷² Brev fra BNL til AID, 4. mars 2009 Høring: Effektivisering av allmenngjøringsloven og solidaransvar for allmenngjort lønn. Lønnskravenes mulige størrelse var basert på Agenda (2008), Konsekvenser for innføring av solidaransvar for lønn.

⁷³ Intervju våren 2011.

om det. I tillegg er det i henhold til Arbeidstilsynet et problem at disse arbeidstakerne ikke har den nødvendige dokumentasjonen.

Selv om det så langt ser ut som det i liten grad er nødvendig å ta rettslige skritt for å få inn pengene, kan det å fremme et krav være vanskeligere for uorganiserte arbeidstakere. Et av pressmidlene som fagforeningene har, er evnen til å skade hovedentreprenørens omdømme. Dette vil ofte i seg selv være nok til at entreprenøren bidrar til en løsning på saken. Uavhengig av hvem som fremmer saken til slutt, er ordningen avhengig av at et første initiativ tas fra arbeidstakerne. Og dersom disse ikke kjenner sine rettigheter, eller de av andre grunner ikke vil gå videre med saken, er solidaransvaret uten virkning. Der fagforeningen tar saken, synes ansvaret å fungere etter sin hensikt. Dette illustreres av Oslo Bygningsarbeiderforenings erfaring med solidaransvaret.

I høringsrunden mente blant andre NHO at det ville være tilstrekkelig å innføre et medkontrahentansvar. Med dette menes at ansvaret ikke går gjennom hele kontraktskjeden, men kun ligger hos den som har direkte kontrakt med den arbeidsgiveren som ikke har betalt ut lønn. I slike tilfeller vil man imidlertid kunne miste et viktig pressmiddel, nemlig hovedentreprenørens ansvar for eget omdømme. Omdømmet er i mange tilfeller en viktig faktor når det konkurreres om nye oppdrag fra bestillere. Ifølge en av informantene ville flere av sakene ikke ha funnet sin løsning dersom de ikke kunne gå til toppen av kontraktskjeden.

I den grad informantene har erfaring med solidaransvar, er det ett problem de trekker fram. De mener det er en ulempe at solidaransvaret ikke omfatter byggherre/bestiller. Arbeidstilsynet har blant annet sett eksempler på at den norske entreprenøren står som byggherre og setter ut oppdraget til et utenlandsk selskap som lønner under allmenngjøringsforskriftens nivå. De ansatte i denne virksomheten har da ingen mulighet til å få krevd inn mellomlegget siden oppdragsgiveren ikke er omfattet av regelverket. Spørsmålet er imidlertid om dette problemet er stort nok til å foreta en generell utvidelse av ansvaret til også å gjelde byggherre/bestiller. Avgrensningen av ansvaret var diskutert i forbindelse med utforming. Verken Arbeidstilsynet, arbeidsgiver- eller arbeidstakersiden gikk da inn for et så vidt ansvar. Oslo Bygningsarbeiderforening mente imidlertid at det kunne være hensiktsmessig å innføre et utvidet ansvar i byggenæringen der også byggherren som bestiller kunne bli holdt solidarisk ansvarlig. Det begrunnet de med at byggherren ikke er en passiv bestiller. Etter deres forslag skulle det foreligge et solidaransvar (medkontrahentansvar) for de ansatte hos hovedentreprenøren, men ikke lenger ned i kjeden. BNL på sin side mente at solidaransvar skulle pålegges byggherren i de tilfeller denne var stat eller kommune.

Fra næringslivets side ble det pekt på at det kunne være en urimelig byrde å pålegge byggherrer, særlig der disse er mindre virksomheter, et ansvar for leverandørenes lønnsplikter. Eksempler som ble nevnt i denne sammenheng, var mindre hoteller og bønder. Da departementet falt ned på at bestiller skulle utelates, argumenterte de med at det er leverandøren som står nærmest til å bære risikoen med organiseringen og ut-

føringen av oppdraget og dermed også nærmest til å følge opp at underleverandører er seriøse virksomheter. Departementet har imidlertid en forskriftshjemmel for å utvide ansvaret ved behov.

Avgrensningen er ikke uten videre enkel. I enkelte tilfeller vil det være mer rimelig at bestiller omfattes, enn i andre. Eksempler på det siste er nettopp slike eksempler som ble trukket fram i høringsrunden, der bestiller klart er den «svake» part sammenlignet med hovedentreprenøren. I den andre enden finner vi tilfeller der en entreprenør tar på seg bestillerrollen og setter ut oppdraget til en østeuropeisk virksomhet, for eksempel der en entreprenør bygger boliger eller hytter som skal selges videre til privatpersoner. Dersom de østeuropeiske arbeidstakerne ikke får lønn fra sin arbeidsgiver, har de ingen andre å rette kravet mot. I slike tilfeller eksisterer det ingen solidarisk ansvarlige. I intervjuer med Arbeidstilsynet kom det også fram at det var et problem at bedriftene var i Norge i en kort periode, og at det på denne bakgrunnen kunne være hensiktsmessig å utvide ansvaret til også å gjelde bestiller. Regulerings teknisk er det vanskelig å sikre en optimal innretning på regelverket i de ulike tilfellene. En av informantene hevdet at rundt halvparten av sakene ikke falt inn under solidaransvaret på grunn av at det dreide seg om en kontrakt direkte med byggherren. Det er imidlertid lite som tyder på at denne type kontrakter har økt som følge av innføringen av solidaransvaret – for å unngå å falle inn under dette regelverket.

I de tilfeller det offentlige er bestiller, kan man spørre seg om ansvaret burde være mer vidtgående. Her mangler det sammenheng med regelverket for offentlige anskaffelser. Etter dette regelverket har stat og kommune ansvar for å sikre at lønns- og arbeidsvilkår hos leverandør og underleverandører er i tråd med norske vilkår, herunder allmenngjorte forskrifter, jf. forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.⁷⁴ I dette ligger det at offentlige virksomheter har en form for påseplikt. Reguleringen gir imidlertid ingen korresponderende rettigheter til arbeidstakerne, og Arbeidstilsynet har heller ikke noen påleggskompetanse på dette området. I den grad offentlige myndigheter kunne holdes solidarisk ansvarlige i de situasjoner der leverandører og underleverandører ikke overholdt allmenngjøringsvedtakene, ville dette kunne gjøre denne reguleringen mer virkningsfull. Arbeidstakere kunne da ha rettet sitt krav mot den offentlige virksomheten.

5.6 Oppsummering og konklusjoner

Selv om myndighetene legger en bred forståelse til grunn for begrepet sosial dumping, utgjør lønnsvilkår en kjerne i dette problemfeltet. Tradisjonen i Norge er imidlertid

⁷⁴ Forskrift av 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

at lønn avtales gjennom tariffavtaler som inngås mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner eller direkte mellom den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiver. Dette innebærer at myndighetene har hatt en begrenset verktøykasse når det gjelder å bekjempe lønnsdumping. Det viktigste (og eneste, hvis vi ser bort fra krav til offentlige innkjøpere gjennom implementeringen av ILO 94 og overgangsordningene) virkemiddelet når det gjelder å sikre arbeidsinnvandrere anstendige lønnsvilkår, har vært allmenngjøring av tariffavtaler. I perioden 2004–2011 har blant annet deler av tariffavtalene innenfor bygg, verftsindustri, landbruk og renhold blitt allmenngjort (se tabell 5.1 for fullstendig oversikt). Dette er bransjer som har rekruttert mye arbeidskraft fra de nye EU-landene i øst, og hvor det har blitt framlagt dokumentasjon på at det forekommer sosial dumping. Det er likevel slik at allmenngjorte tariffavtaler fortsatt er mer unntaket enn regelen i norsk arbeidsliv. Selv om myndighetene inntar en nøytral rolle når det gjelder omfanget av allmenngjorte tariffavtaler, har de gjennom handlingsplanene mot sosial dumping iverksatt tiltak som antas å forsterke virkningen og gjennomføringen av de vedtatte allmenngjøringsforskriftene. Temaet for denne delen av evalueringen har vært virkningene av endringene i allmenngjøringsloven, nærmere bestemt i hvilken grad bedriftene etterlever forskriften om informasjons- og påseplikt, og hva som er virkningene av solidaransvar for oppdragsgivere. Hovedfunnene er:

- *Bedriftene er gjennomgående positive til allmenngjøring.* Ulike undersøkelser i bygg, industri og landbruk i perioden 2006 til 2010 dokumenterer at flertallet av bedriftslederne i alle bransjene var positive til allmenngjøring. Videre mente majoriteten at bedriftene i egen bransje i stor eller noen grad overholder regelverket. Vurderingene av om myndighetene håndhever forskriftene, er mer varierende, på dette punktet var arbeidsgiverne i landbruket mer positive enn i bygg og industri. Fra 2006 til 2009 var det imidlertid en klar økning i andelen byggbedrifter som oppga at myndighetene håndhevet forskriften.
- *Informasjons- og påseplikt: små skritt, men i riktig retning?* Ifølge forskriften som trådte i kraft i 2008, har bestillere plikt til å informere i kontrakter med underentreprenører om at deres arbeidstakere skal ha minst de lønns- og arbeidsvilkårene som følger av gjeldende allmenngjøringsforskrifter. Videre plikter hovedleverandør/bestiller å påse at vilkårene etterleveres. I 2009 oppga 69 prosent av bedriftslederne i bygg og industri (som var omfattet av allmenngjøring) at de ofte eller alltid stiller krav om lønns- og arbeidsvilkår til sine underleverandører. 19 prosent sa at de sjelden eller aldri gjør det. Resultatene viser at det var litt vanligere å stille slike krav i 2009 enn i 2006 da forskriften ikke var innført. Andelen som ba om innsyn i underleverandørenes arbeids- og lønnsvilkår, hadde også økt noe, men i 2009 var det fortsatt bare 61 prosent som ofte eller alltid gjorde dette. Undersøkelsen blant tillitsvalgte i bygg og verftsindustrien i 2010 bekrefter bildet av at et forholdsvis

stort mindretall (rundt en femtedel) av bedriftene verken stiller krav eller ber om innsyn i vilkårene hos sine underleverandører.

- *Underleverandørene gir et dystre bilde.* I 2010 ble byggbedrifter som hadde hatt tilsyn på sosial dumping, spurt om hvorvidt deres oppdragsgivere stiller krav om bestemte lønns- og arbeidsvilkår – og om dette blir kontrollert. Knappt halvparten oppga at oppdragsgiverne alltid eller ofte stiller krav, og under en tredjedel sa at oppdragsgiverne kontrollerer vilkårene. Dette tilsier at flertallet av deres oppdragsgivere *ikke* følger opp informasjons- og påseplikten, og samlet sett ser det ut til forskriften er mer teori enn praksis i deler av de aktuelle bransjene.
- *Tillitsvalgte innsynsrett – forsterking av gjeldende avtaleverk.* Rundt halvparten av de tillitsvalgte i bygg- og skipsverftsbedriftene oppga at de alltid eller som regel ber om innsyn i arbeidsvilkårene for arbeidskraft fra nye EU-land som er ansatt hos underentreprenører eller innleid i bedriften. Den hyppigst oppgitte grunnen til ikke å be om innsyn er at de stoler på at deres bedrift sikrer at eksterne arbeidstakere får det de har krav på. Dersom vi antar at denne tilliten er velfundert, er det fortsatt om lag en fjerdedel som ikke ber om innsyn, selv om det kunne vært grunn til det. Blant dem som ber om innsyn, er konkrete tips eller mistanker om sosial dumping viktigste årsak. I intervjuer ble det påpekt at tillitsvalgte også tidligere har hatt rett til innsyn gjennom tariffavtalen, men at forskriften har en funksjon ved at den støtter opp under avtaleverket og kanskje øker respekten for dette. Hovedinntrykket er at innsynsretten blir brukt i situasjoner hvor tillitsvalgte har behov for det – men at det antakelig ligger et ubrukt potensial for tillitsvalgte her.
- *Solidaransvar: få, men positive erfaringer så langt.* I januar 2010 trådte allmenngjøringslovens bestemmelse om solidaransvar i kraft. Det betyr at arbeidstakere som ikke får utbetalt lønn med mer, kan rette sitt krav direkte mot en hvilken som helst oppdragsgiver i kontraktskjeden. På evalueringstidspunktet hadde bestemmelsen hatt kort virketid (under et halvt år), men syntes like fullt å være forholdsvis godt kjent blant tillitsvalgte i bygg og verftsindustri. Mer enn to tredjedeler kjente til ordningen, og blant disse trodde flertallet at den vil bidra til å bekjempe sosial dumping. Blant lederne i byggbedriftene som hadde hatt tilsyn på sosial dumping, kjente hele 87 prosent til bestemmelsen om solidaransvar. Det har så langt ikke vært mange saker om solidaransvar, men det ble framhevet av ulike typer informanter at ordningen har en type preventiv effekt ved at den gir et incentiv til å holde orden i egne rekker og å sikre forholdene nedover i kontraktskjedene. Videre virker ordningen som et pressmiddel overfor hovedentreprenører, som gjerne vil løse saker uten at det går ut over deres omdømme. Det synes imidlertid som om ordningen har størst effekt der arbeidstakerne er organisert. Det trekkes også fram som et problem på arbeidstakersiden at solidaransvaret ikke omfatter byggherre/bestiller.

6 Allmenngjøring og lønnseffekter

Lønn har vært et sentralt tema i diskusjonen omkring utviklingen i arbeidslivet i etterkant av EU-utvidelsen, ikke minst i forbindelse med allmenngjøring av tariffavtalebestemmelser. I dette kapitlet ser vi først på hva den mest sentrale kilden til lønnsopplysninger – SSBs lønnsstatistikk som er basert på SSBs årlige lønnsundersøkelser – sier om utviklingen når det gjelder lønn innen bransjer som i særlig grad har vært i søkelyset i forbindelse med lavlønnskonkurranse: Hvor mange lønnes på nivå med minstelønn i tariffavtale/allmenngjort forskrift, og i hvilken grad ser vi forskjeller mellom lønnsbetingelsene til østeuropeisk arbeidskraft og arbeidstakere uten slik innvandrerbakgrunn? Samtidig vil lønnsstatistikken ikke omfatte arbeidstakere fra utenlandske selskaper, og mange av de østeuropeiske arbeidstakerne på korttidsopphold vil dermed ikke fanges opp. I kapitlets andre del vil vi derfor presentere funn fra en arbeids- og levekårsundersøkelse blant polakker i Oslo i 2010 (Friberg & Eldring 2011). Denne undersøkelsen fanger også opp dem som er i mindre formaliserte jobber, og gir dermed et bredere bilde av lønnsforholdene i denne gruppa enn andre tilgjengelige datakilder.

6.1 Analyse av SSBs lønnsstatistikk

Problemstillinger

En sentral problemstilling i forbindelse med allmenngjøring av tariffavtaler er hvilken effekt slike vedtak har på lønnsnivå og lønnsstruktur i berørte bransjer. Mest sentralt i så måte er effekten av en allmenngjøringsforskrift på andelen arbeidstakere med lønn under de allmenngjorte satsene: Denne bør reduseres sterkt og helst forsvinne. Men allmenngjøringsvedtak kan også tenkes å ha effekter på lønnsstrukturen mer generelt, for eksempel ved at man får en mer sammenpresset lønnsstruktur siden de laveste lønnene heves, og ved at forskjellen på lønn i bedrifter med og uten tariffavtale reduseres siden tariffavtalenes minstesatser gjøres gjeldende for alle bedrifter i bransjen.

I det følgende vil vi se nærmere på følgende problemstillinger og spørsmål:

- Hvor stor andel av arbeidstakerne innenfor allmenngjorte områder tjener mindre enn minstelønna?

- Er det lønnsforskjeller mellom arbeidstakere med norsk og østeuropeisk/innvandrers-bakgrunn?
- Hvor stor andel av arbeidstakerne tjener under tariffavtalenes minstesatser i utvalgte bransjer som ikke er / har vært omfattet av allmenngjøring?
- Har allmenngjøring ført til en mer sammenpresset lønnsstruktur? Observerer vi i så måte endringer i lønnsrelasjonene mellom bedrifter som er tariffbundet, og bedrifter uten tariffavtale?

Datamaterialet

Vi vil her benytte SSBs *lønnsstatistikk* for å se på lønnsnivået i utvalgte bransjer (i det følgende bare kalt lønnsstatistikken)⁷⁵. Lønnsstatistikken er basert på utvalgsundersøkelser av bedrifter og omfatter i de fleste bransjer i privat sektor et utvalg blant bedrifter med fem og flere ansatte. Alle bedrifter med 100 og flere ansatte omfattes av undersøkelsen, mens det trekkes utvalg blant bedrifter med mindre enn 100 ansatte. Svarprosenten er høy, siden dette er undersøkelser som bedriftene er forpliktet til å svare på. Alle lønnsforhold skal rapporteres inn. Det er utviklet vektorer som justerer for at bedriftene har ulik trekk sannsynlighet. Vektene «blåser» også utvalget opp til populasjonsstørrelse. Vi har innhentet statistikkene for 2004–2009. Lønnsstatistikken har generelt høy svarprosent, men er som alle utvalgsundersøkelser omfattet av en viss statistisk usikkerhet. I tillegg vil det være feil på grunn av unøyaktigheter eller feil i innrapporteringen.

Lønnsstatistikken har opplysninger om lønn (grunnlønn, variable tillegg, overtidbetaling og bonuser) beregnet til månedlige utbetalinger. Statistikken har også informasjon om arbeidstid, om arbeidsforholdet er en heltids-/deltidsstilling, og i hvilken kommune bedriften ligger. I tillegg har vi fått koblet på informasjon fra andre registre som gjør at vi kjenner arbeidstakernes landbakgrunn, innvandrersstatus, om de er bosatte eller på korttidsopphold, om personer er i utdanning eller er lærling. Vi har også informasjon om det arbeidstakerforholdet som personen har i arbeidstakerregisteret per november i samme år som lønnsundersøkelsen er gjennomført. Vi har også opplysninger om kontantlønn, det vil si lønn innrapportert fra arbeidsgiver i lønns- og trekkoppgavene, og om vedkommende arbeidstaker arbeider i en bedrift som er medlem av AFP-ordningen i privat sektor (LO/NHO-ordningen) eller ikke. Arbeidsforholdet i arbeidstakerregisteret (og dermed opplysningene om kontantlønn)

⁷⁵ Tallgrunnlaget er SSBs lønnsstatistikk påkoblet opplysninger fra den registerbaserte sysselsettingsstatistikken, LTO-registeret og opplysninger om bedriften er tilknyttet Fellesordningen for AFP i privat sektor eller ikke. Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning og vi har søkt om tillatelse til bruk av fra NAV, APF-kontoret og Datatilsynet. SSB har tilrettelagt datamaterialet. Fafo er alene ansvarlig for de analyser og tolkninger av data som presenteres i dette kapitlet.

er ikke nødvendigvis det samme som i lønnsstatistikken, ettersom personen kan ha endret arbeidsgiver eller ha flere arbeidsforhold, men det vil være høyt sammenfall.

Hvem omfattes ikke av lønnsstatistikken?

Lønnsstatistikken i privat sektor omfatter bedrifter med fem og flere ansatte. De minste bedriftene er dermed ikke med. Det vil variere mellom sektorer hvor mange arbeidstakere som befinner seg i små bedrifter som ikke inngår i populasjonen for lønnsstatistikken. Det er ingen avgrensninger på hvilke arbeidstakere som skal innrapporteres, siden undersøkelsen omfatter alle arbeidstakerforhold i bedriften på rapporteringstidspunktet (september). Når vi ser på de østeuropeiske arbeidstakerne som er med i lønnsstatistikken, er nesten alle registrert som bosatt i Norge. Statistikken fanger altså i svært liten grad opp arbeidsinnvandrere på korttidsopphold i Norge. Grunnen kan være at disse er ansatt i bedrifter som ikke er omfattet av lønnsundersøkelsene, at de er utsendt fra utenlandske bedrifter, eller at de ikke er innrapportert selv om de skulle vært det. Dette betyr at arbeidstakere som i særlig grad er målgruppa for tiltak mot sosial dumping, som utsendte arbeidstakere, ikke fanges opp av SSBs lønnsstatistikk.

Tidligere undersøkelser og alternative mål på timelønn/månedslønn

Mer omfattende undersøkelser av lønnsnivå i ulike bransjer har i hovedsak vært basert på to kilder: SSBs lønnsundersøkelser og estimert timelønn med utgangspunkt i «kontantlønn», det vil si lønn innrapportert til Lønns- og trekkoppgaveregisteret (LTO). I sistnevnte tilfelle er utfordringen å finne riktig arbeidstid gjennom året samt ta høyde for at lønn registrert i LTO også omfatter overtidsbetaling og andre tillegg som ikke er del av grunnlønna. Det er dermed vanskelig å beregne en timelønn som er så nøyaktig at den kan sammenlignes med tariffavtalenes satser.

Econ (2010) har i sin rapport om allmenngjøring både benyttet lønnsstatistikken og innrapportert kontantlønn til LTO for å anslå timelønn i ulike bransjer i perioden 2003–2006. I tillegg til data fra lønnsstatistikken har Econ beregnet timelønn basert på kontantlønn gjennom året, kombinert med opplysninger om arbeidstid og ansettelsesforholdets lengde i Arbeidskraftsundersøkelsen (AKU) og i Arbeidstakerregisteret.⁷⁶

⁷⁶ I Econs rapport fra 2010 om allmenngjøring (Econ 2010) benyttet man opplysninger om lønn fra LTO-registeret og kombinerte dette med opplysninger fra AKU om arbeidstid. AKU er en utvalgsundersøkelse som gjennomføres kvartalsvis, og samme person intervjues åtte ganger over ett år. Dermed vil man – for dem som omfattes av AKU – ha opplysninger om avtalt arbeidstid på fire tidspunkt over et kalenderår. Ulempen er at antall observasjoner blir lavt hvis man ønsker å bryte ned på bransje. Et alternativ, som også ble benyttet i Econs rapport fra 2010, er å ta utgangspunkt i innrapportert arbeidstid i Arbeidstakerregisteret. Her finnes opplysninger om avtalt arbeidstid, og eventuelle endringer i denne, over året. Her vil man også ha opplysninger om arbeidsforholdet har vært hele eller deler av året.

I sin rapport opererer dermed Econ med tre lønnsbegreper, ett fra lønnsstatistikken og to basert på kontantlønn. Vi konsentrerer oss her kun om lønn rapportert i lønnsstatistikken.

Avgrensninger og definisjoner

Vi vil i det følgende se på lønnsutviklingen innen områder med allmenngjøring i perioden 2005–2009. Dette gjelder byggeplasser, skips- og verftsindustrien og elektrofagene (se kapittel 5 for oversikt over allmenngjøringsforskrifter). I tillegg ser vi kort på lønnsnivået i to bransjer med mye utenlandsk arbeidskraft som ofte trekkes fram som bransjer med utfordringer når det gjelder lønn og arbeidsvilkår: renhold (som omfattes av allmenngjøring fra 1. september 2011) og hotell- og restaurantvirksomhet. Byggeplasser, skips- og verftsindustrien og elektrofagene omfattes av minstelønnsavtaler, mens i renhold og – i praksis – i riksavtalen innen hotell- og restaurantbransjen er det normallønnsavtaler.

Tabell 6.1 viser hvordan vi har avgrenset lønnstakerne til yrkesgrupper som i hovedsak omfattes av bransjens tariffavtale eller allmenngjorte lønnssetser. Vi har konsentrert oss om de yrkesgruppene som faller innenfor avtalenes omfangsbestemmelser (grovt definert), og innen skipsbygging, bygg og elektrisk installasjon ser vi bort fra alle som er i utdanning eller lære. Dette er for å unngå å fange opp lærlinger i bransjer med tradisjon for denne typen yrkesopplæring. For hotell- og restaurantvirksomhet som har mange studenter/skoleelever i ordinære stillinger, unntar vi kun dem som er registrert som lærling. Det samme gjør vi for renholdsbransjen.

Vi vet ikke hvor gamle arbeidstakerne er på telletidspunktet. Derfor ser vi kun på dem som er 19 år} eller mer i telleåret, det vil si at 18-åringer som er født før september i telleåret, ikke inngår i våre tall.

Tabell 6.1 Definisjoner/avgrensning av bransjene ut fra næring, yrke, alder og deltakelse i utdanningssystemet.

	Næring (nace)		Yrker	Alder	Utdanning	Arbeidstid
	2004–2007	2008–2009				
Skipsbygging	35.1	30.1 og 33.15	7–9	19 år og mer i telleåret	Unntatt lærlinger/andre i utdanning	Heltid
Bygg	45 unntatt 45.12, 45.212, 45.23, 45.31	41 og 43 unntatt 43.13 og 43.21	7–8 og 9310 (hjelpearbeider). Unntatt elektriker og montør	19 år og mer i telleåret	Unntatt lærlinger/andre i utdanning	Heltid
Elektro	45.31	43.21	7–9	19 år og mer i telleåret	Unntatt lærlinger/andre i utdanning	Heltid
Renhold	746	8121	9	19 år og mer i telleåret	Unntatt lærlinger	Heltid og deltid
Hotell- og restaurant	55	55 og 56	Alle unntatt lederyrker (2–9)	19 år og mer i telleåret	Unntatt lærlinger	Heltid og deltid

I sin lønnsstatistikk har SSB omregnet innrapportert lønn, som kan være timelønn, lønn per uke, lønn per 14-dager eller månedslønn. Vi ønsker å sammenligne innrapportert lønn med tariffavtalenes lønnsseter, som i de fleste av våre bransjer er timelønn. Vi har valgt å beholde SSBs beregnede månedslønn og heller anslå en tarifflønn per måned basert på de timelønnsbaserte minstelønssatsene i avtalene. Her har vi tatt utgangspunkt i en ukentlig arbeidstid på 37,5 timer og laget et intervall som omfatter lønn under og på nivå med minstelønssatsene. Tabell 6.2 viser minstelønssatsene i tariffavtalene og de intervallene vi har laget for månedslønn for «under» og «på minstelønn». Det lønnsbegrepet vi legger til grunn, er «avtalt lønn», som omfatter fast grunnlønn inkludert personlige tillegg og tillegg på grunn av kvalifikasjoner eller kompetanse. Bonus, overtidstillegg eller uregelmessige tillegg omfattes ikke av dette lønnsbegrepet.⁷⁷

Tabell 6.2 Tariffavtalenes minstelønn, beregnet månedslønn som ligger under minstelønn, og beregnet månedslønn som tilsvarer minstelønssatsen.

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Skipsbygging	1	100,44	101,44	106,17	108,67	115,19	116,9
	2	> 15 900	> 16 100	>16 800	<172 000	>18 300	>18 500
	3	15 900–16 700	16 100–16 900	16 800–17 600	17 200–18 000	18 300–19 100	18 500–19 300
Bygg	1	114	115	118	120,50	127,50	128,50
	2	>18 100	>18 300	>18 800	>19 200	>20 300	>20 500
	3	18 100–18 900	18 300–19 200	18 800–19 600	19 200–2900	20 300–21 100	20 500–21 300
Elektro	1	114,87	119,09	120,51	125,57	128,07	135,37
	2	>18 200	>18 900	>19 200	>20 300	>20 300	>21 600
	3	18 200–19000	18 900–19 700	19 200–20 000	20 300–20 800	20 300–21 100	21 600–22 400

1 Tariffavtalens minstelønn

2 Intervall for anslått månedslønn som ligger under satsen for minstelønn

3 Intervall for månedslønn som ligger på satsen for minstelønn

Lønn under tariffavtalenes minstelønn i bygg, elektrisk installasjon og skipsbygging

Vi vil her se på hvor mange lønnstakere som i lønnsstatistikken har en estimert månedslønn som ligger under tariffavtalenes minstelønn, jamfør de intervallene vi har beregnet i tabell 6.2. Vi tar for oss følgende bransjer som er forsøkt avgrenset til de områdene som omfattes av en allmenngjøringsforskrift (se tabell 6.1):

- byggfagene, unntatt elektroinstallasjon
- elektrisk installasjonsarbeid

⁷⁷ <http://www.ssb.no/emner/06/lonn/lonnsbegrepene.html>

- skipsverftene

Vi går ikke her inn på de landbaserte petroleumsanleggene. Disse er behandlet i Econs rapport fra 2010, der det også redegjøres for hvorfor denne bransjen vanskelig lar seg analysere med utgangspunkt i lønnsstatistikken.⁷⁸

Vi minner om at vi her kun kjenner arbeidsgivers bransjekode. Dette betyr at vi ikke vil fange opp innleid arbeidskraft fra foretak med annen bransjekode, noe som i praksis betyr at arbeidskraft fra bemanningsbedrifter ikke vil omfattes siden disse bedriftene vil ha en annen bransjekode. Innen bygg kan man anta at de fleste underentreprenører vil være bedrifter innen samme bransje, selv om det også brukes mye arbeidskraft fra bemanningsbedrifter (Andersen et al., 2009). Databegrensningene kan være større innen skipsbygging, der ulike typer virksomheter kommer inn i byggeprosessen. Også i denne bransjen er det en omfattende bruk av innleid arbeidskraft. Her vil dermed statistikken kun omfatte ansatte i skipsverftene (inkludert underleverandører innen samme bransje), ikke andre typer bedrifter som befinner seg på anlegget.

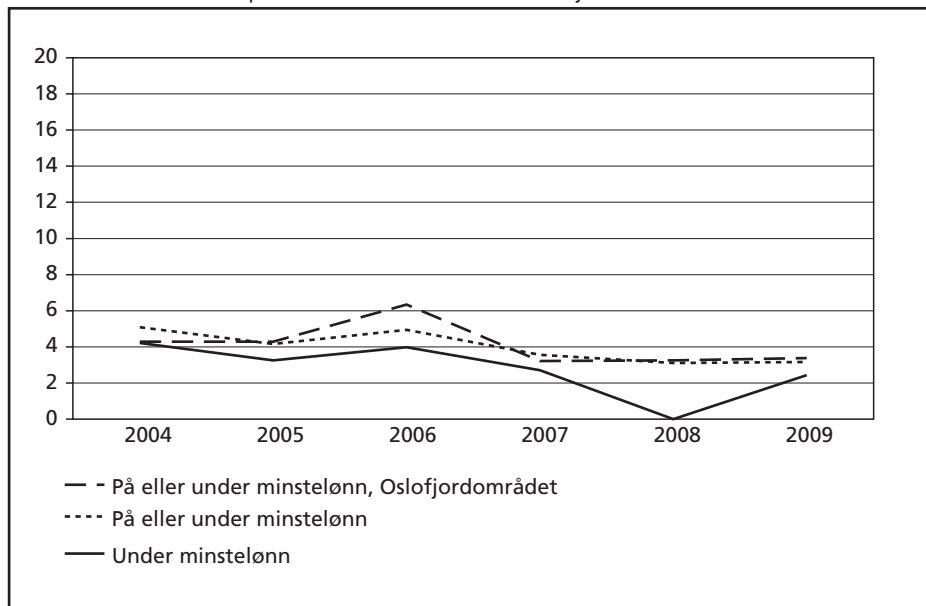
Innen *bygg* finner vi at andelen som i lønnsstatistikken ligger under et lønnsnivå som tilsvarer tariffavtalens minstelønnsatser for ufaglærte eller lavere, er om lag 4 prosent (figur 6.1). Vi ser at kurven for Oslofjord-området⁷⁹ i hovedsak følger kurven for landet sett under ett. Årsaken til at vi ser på Oslofjord-området spesielt, er at allmenngjøring innen byggfagene ble iverksatt i 2005 for Oslofjord-området, mens beslutningen om en landsomfattende allmenngjøring for byggeplasser kom høsten 2006.

I Econs analyser (2010) framkom det en høyere andel som tjente minstelønn eller lavere. Dette kan skyldes at de valgte å skille mellom faglærte og ufaglærte og benyttet ulike lønnsatser for disse to gruppene. Hvis vi hadde lagt laveste lønnsatts for fagarbeidere til grunn (og kun sett på dem som er gruppert som «snekker», «tømmer» osv.), ville andelen på og under minstelønn blitt høyere også i våre analyser, jamfør diskusjonen i Econs rapport fra 2010. Vår vurdering er imidlertid at dette kan gi et skjevt bilde. Stillingsbetegnelsen i lønnsstatistikken reflekterer ikke nødvendigvis at vedkommende arbeidstaker har fagutdanning. Bedriftene vil for eksempel rapportere inn stillingsbetegnelsen snekker både for arbeidstakere med fagbrev og arbeidstakere uten godkjent fagopplæring. Dette gjør det vanskelig å skille mellom dem som omfattes av minstelønnsatts for faglært og for ufaglært arbeidskraft. Vi har derfor ikke gjort dette skillet, men kun forholdt oss til den laveste satsen (ufaglært uten erfaring).

⁷⁸ Econ viser til at SSBs lønnsundersøkelser, som er utvalgsundersøkelser, gjør at utvalget blir lite. I tillegg er det utfordringer knyttet til å lokalisere bedrifter og arbeidstakere som har oppdrag på disse anleggene.

⁷⁹ Oslo, Akershus, Østfold, Vestfold og Buskerud, basert på hvilket fylke bedriften er lokalisert i.

Figur 6.1 Andel arbeidstakere med estimert lønn under eller på minstelønnsnivå for ufaglærte samt andelen med lønn på/under minstelønnsnivå i Oslofjord-området.



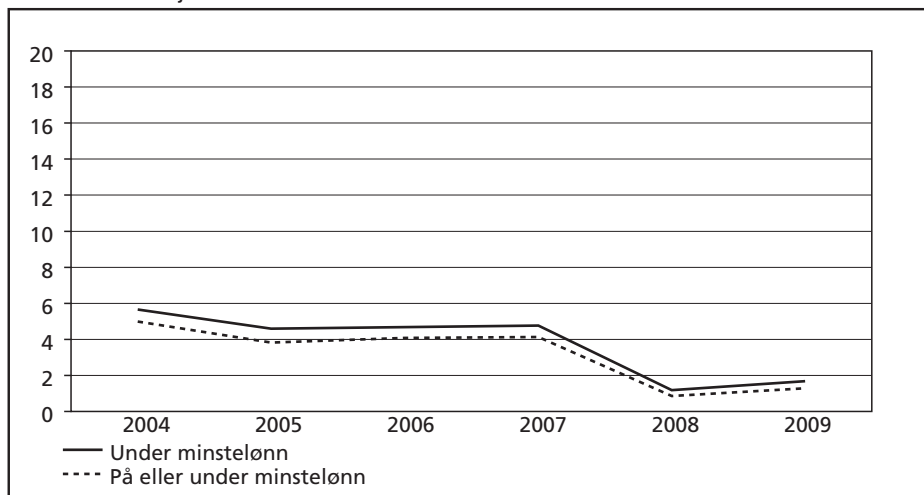
Innen elektrisk installasjonsarbeid har vi også lagt laveste lønssats for ufaglærte til grunn. Dette er en sats som få vil gå på, jamfør at minstelønssatsene for faglærte er høyere.

Per i dag finnes det nesten ingen på denne satsen i lønnsstatistikken (figur 6.2). Det ser ut som om det har skjedd en endring fra 2007 til 2008. Uten at vi kan være sikre på det, kan dette skyldes feilaktig innrapportering fra noen bedrifter innen bransjen for 2007, det vil si at noen har fått anslått for lav månedslønn i lønnsstatistikken.⁸⁰

Hadde vi sett på faglærte elektrikere og lagt satsene for denne gruppa til grunn, ville andelen under minstelønn blitt noe høyere. Også når vi ser på kontantlønn (lønn fra LTO-registeret) for denne gruppa, understøttes antakelsen om at det er få i de bedriftene som omfattes av lønnsstatistikken, som har lønn under minstelønssatsene.

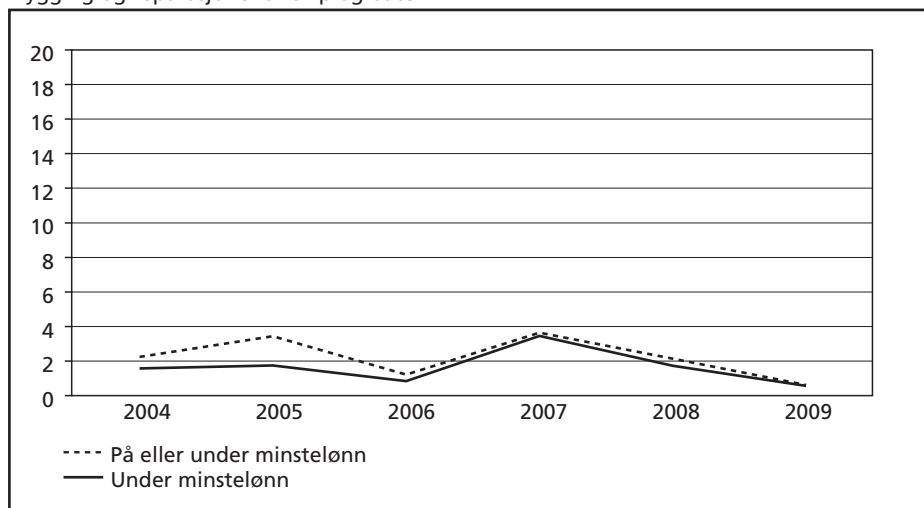
⁸⁰ De arbeidstakerne det gjelder, er i hovedsak norsk arbeidskraft med flere års ansiennitet i bedriften der kontantlønn fra LTO-registeret indikerer at lønnsnivået er betydelig høyere enn minstelønssatsen.

Figur 6.2 Andel arbeidstakere med estimert lønn under eller på minstelønnsnivå for ufaglærte. Elektrisk installasjon.



Heller ikke på *skipsverftene* finner vi mange arbeidstakere med innrapportert lønn under tariffavtalens minstesatser for ufaglærte arbeidstakere (figur 6.3). Forskjellene fra ett år til et annet er såpass liten at feil ved innrapporteringen kan være forklaringen, jamfør at antallet personer i lønnsstatistikken for denne bransjen er begrenset. Vi har tatt med både faglærte og hjelpearbeidere, men inntrykket ville blitt det samme om vi kun hadde sett på faglært arbeidskraft.

Figur 6.3 Andel arbeidstakere med estimert lønn under eller på minstelønnsnivå for ufaglærte. Bygging og reparasjoner av skip og båter.



Hovedbildet er dermed at i disse tre bransjene (bygg, elektro, skipsbygging) er det få arbeidstakere som rapporteres inn med en grunnlønn som ligger under laveste sats i tariffavtalen (eller den laveste allmenngjorte lønssatsen). Vi minner om at arbeidstakerne som omfattes av lønnsstatistikken, er ansatt i norske produksjonsbedrifter innen de angjeldende bransjene og er i hovedsak bosatt i Norge. Lønnsstatistikken fanger dermed ikke opp lønnsbetingelsene til dem som er i Norge på korttidsopphold gjennom en underentreprise eller via et utenlandsk bemanningsselskap.

Arbeidskraft fra øst i bygg og skipsverft

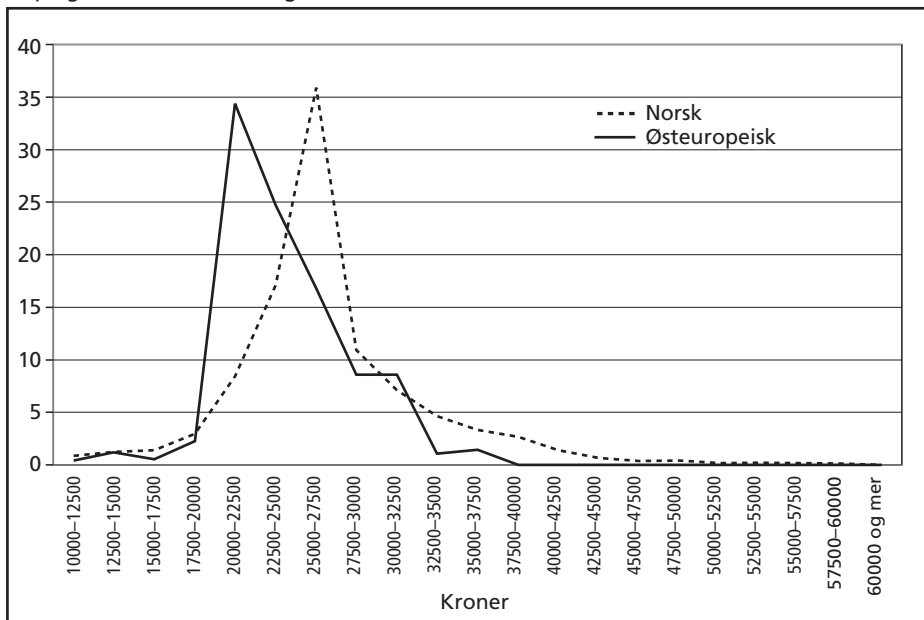
Innslaget av utenlandsk arbeidskraft i lønnsstatistikken i de tre bransjene varierer. Innen elektrisk installasjon finner vi lite arbeidskraft fra Øst-Europa blant dem som er rapportert inn. Dette samsvarer med andre datakilder (den registerbaserte sysselsettingsstatistikken), et anslag er at om lag 3 prosent av sysselsatte her er østeuropeisk arbeidskraft (2009). I skipsverftene viser sysselsettingsstatistikken en høyere andel østeuropeisk arbeidskraft (15 prosent ifølge sysselsettingsstatistikken, flertallet på korttidsopphold) enn det lønnsstatistikken gir (6–7 prosent i 2009). Det er dermed rimelig å anta at lønnsundersøkelsene ikke fanger opp alle på korttidsopphold. I byggebransjen (2009) er 10 prosent av lønnsstakerne østeuropeere, og 2–3 prosent er registrert på korttidsopphold / ikke bosatt. Også her er andelen noe lavere i lønnsstatistikken, men rundt 9 prosent av de innrapporterte lønnsstakerne kommer fra Øst-Europa.

De påfølgende figurene viser lønnskurven for arbeidstakere med norsk landbakgrunn og innvandrere fra Øst-Europa innen skipsverftene (6.4a og b) og innen byggebransjen (6.5a og b). Innen skipsverftene er det langt færre personer fra Øst-Europa i undersøkelsen enn innenfor bygg, og tallene er dermed mer usikre.

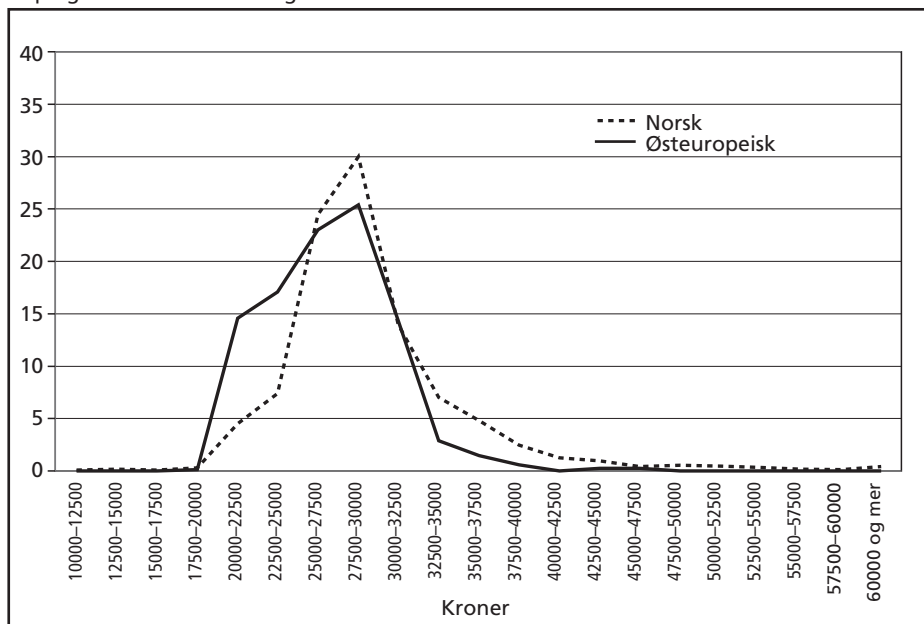
Figur 6.4a og 6.4b viser at det er en klar forskjell i lønn mellom arbeidstakere med norsk bakgrunn og arbeidstakere med østeuropeisk bakgrunn. Særlig i 2007 lå mange av østeuropeerne i intervallet 20 000–25 000 kroner per måned (grunnlønn), det vil si en timelønn på 123–154 kroner gitt en ukentlig arbeidstid på 37,5 time. Norske arbeidstakere hadde i samme periode en timelønn som lå 15–20 kroner høyere enn dette. I 2009 er det færre personer med østeuropeisk bakgrunn i bransjen, og det er også større lønnsspredning innad i gruppa.

Innen bygg ser vi også klare forskjeller i lønnsfordelingen når den østeuropeiske arbeidskraften sammenlignes med arbeidstakere med norsk bakgrunn (figur 6.5a og 6.5b). Det har ikke skjedd noen vesentlig endring i de lønnskurvene for de to gruppene fra 2007 til 2009, og den relative avstanden fra en gjennomsnittlig østeuropeisk lønn til en «norsk» lønn er det samme de to årene. Arbeidstakere med øst-europeisk bakgrunn hadde i 2007 en timelønn som lå drøye 20 kroner under timelønna for arbeidstakere med norsk bakgrunn (medianlønn), og de relative forskjellene mellom de to gruppene er noenlunde de samme i 2009 som i 2007.

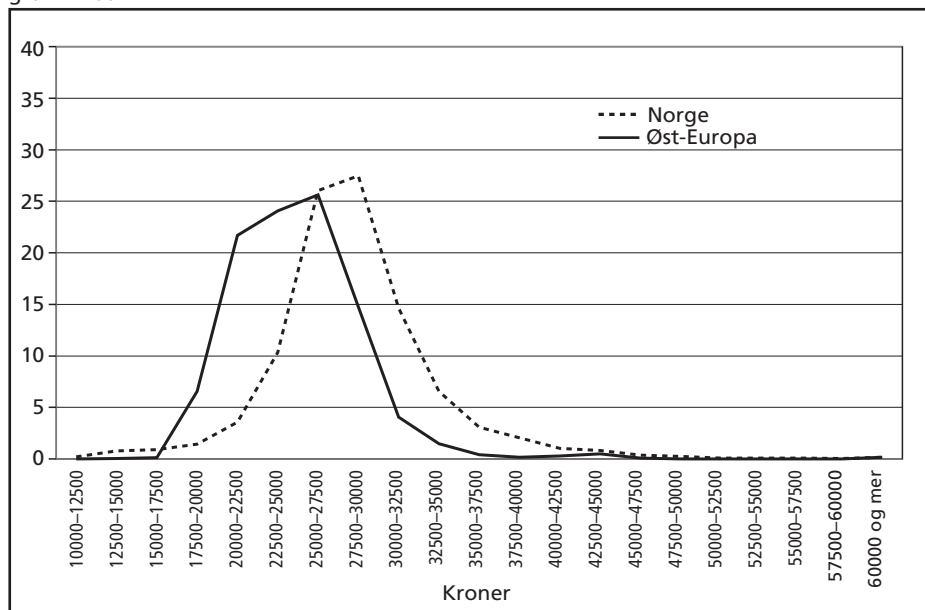
Figur 6.4a Lønnstakere i operatøryrker, inkl. hjelpearbeidere innen reparasjon og bygging av skip og båter. Etter landbakgrunn. 2007



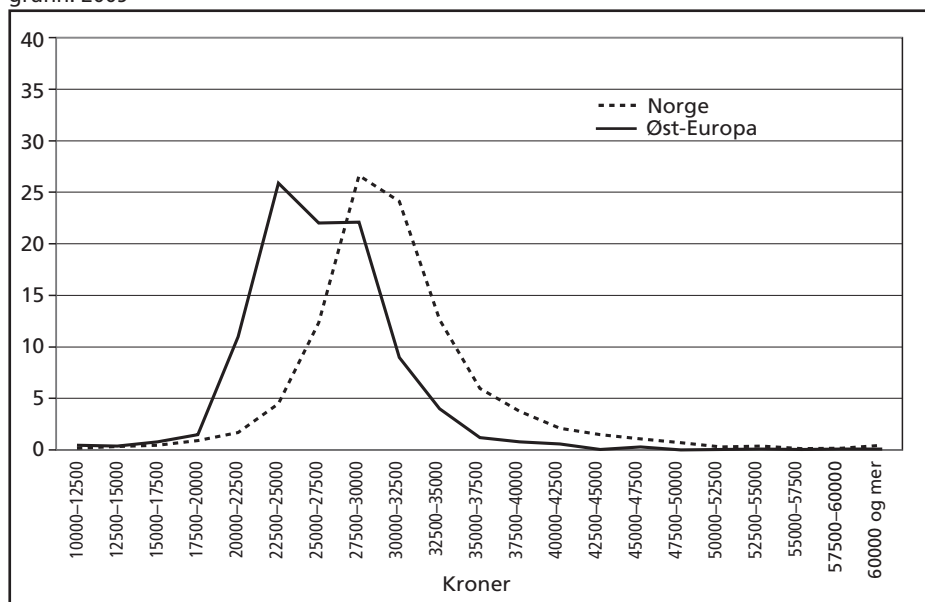
Figur 6.4b Lønnstakere i operatøryrker, inkl. hjelpearbeidere innen reparasjon og bygging av skip og båter. Etter landbakgrunn. 2009



Figur 6.5a Lønnstakere i håndverkeryrker, inkl. hjelpearbeidere innen bygg. Etter landbakgrunn. 2007



Figur 6.5b Lønnstakere i håndverkeryrker, inkl. hjelpearbeidere innen bygg. Etter landbakgrunn. 2009



Minstelønn i normallønnsområder

Lønnsstatistikken gir også mulighet til å se på lønnsfordelingen innen andre tariffområder. I Nergaard og Stokke (2010) så vi både på mannsdominerte bransjer med høy andel heltidsarbeid og to bransjer med overvekt av kvinner og stort innslag av deltidsansatte. I disse to bransjene – hotell og restaurant samt renhold – var det ikke allmenngjøring i perioden 2006–2009. I 2011 ble det vedtatt allmenngjøring i renhold, mens det i hotell og restaurant ikke er fremmet noen begjæring om allmenngjøring.

Hotell- og restaurantvirksomhet og renhold dekkes av normallønnsavtaler. Det betyr at det i motsetning til minstelønnsavtaler ikke er ordinære lokale forhandlinger i de tariffbundne bedriftene. En viss lønnsdannelse vil det likevel være, ikke minst ut fra kvalifikasjoner og ansiennitet. Tariffavtalene opererer derfor med minstelønnssetter for ufaglært arbeidskraft uten ansiennitet, og det er de som benyttes her.

Hotell og restaurantvirksomhet

Bransjen lar seg lett avgrense (NACE 55–56). Yrkesmessig favner bransjen vidt, noe som gjenspeiles i at tariffavtalen har flere minstelønnssetter avhengig av yrke, kvalifikasjoner og ansiennitet. Alle ansatte bortsett fra ansatte i lederyrker er tatt med. I beregningene benyttes minstelønssatsen for arbeidstakere uten fagbrev eller bransjerfaring (begynnerlønn).

Tabell 6.3 Hotell og restaurantvirksomhet. Fordeling etter månedslønn. Alle yrker bortsett fra ledere. 18 år og eldre. 2009. Prosent

	Heltid	Deltid	Alle
Under 19 800 kr per måned (anslått minstelønssats)*	8	16	13
19 800–20 600 kr per måned	6	8	7
Over 20 600 kr per måned	86	76	80
I alt	100	100	100
Antall lønntakere (estimat)	23 000	38 000	61 000
Personer som ligger til grunn	10 852	17 331	28 183

*Minstelønn i henhold til tariffavtalen var kr 124,94

Samlet sett har 13 prosent av lønnstakerne i bransjen en estimert månedslønn som ligger under tariffavtalens minstelønn ganget opp til månedslønn. I denne bransjen er det en del arbeidstakere som har en ukentlig arbeidstid på 35,5 timer i uka. Dette kan blant annet dreie seg om nattarbeid og søndags- eller helligdagsarbeid. Det kan derfor være vel så illustrerende å regne om lønn til timelønn og benytte tariffavtalens minstelønssats direkte.

Tabell 6.4 Hotell og restaurantvirksomhet. Fordeling etter timelønn. Alle yrker bortsett fra ledere. 18 år og eldre. 2009. Prosent

	Heltid	Deltid	Alle
Under 125 kr/time anslått (minstelønssats)*	10	18	15
125–130 kr/time	4	14	10
131 kr/time og mer	86	68	75
I alt	100	100	100
Antall lønnstakere (estimat)	23 000	38 000	61 000
Personer som ligger til grunn	10 852	17 331	28 183

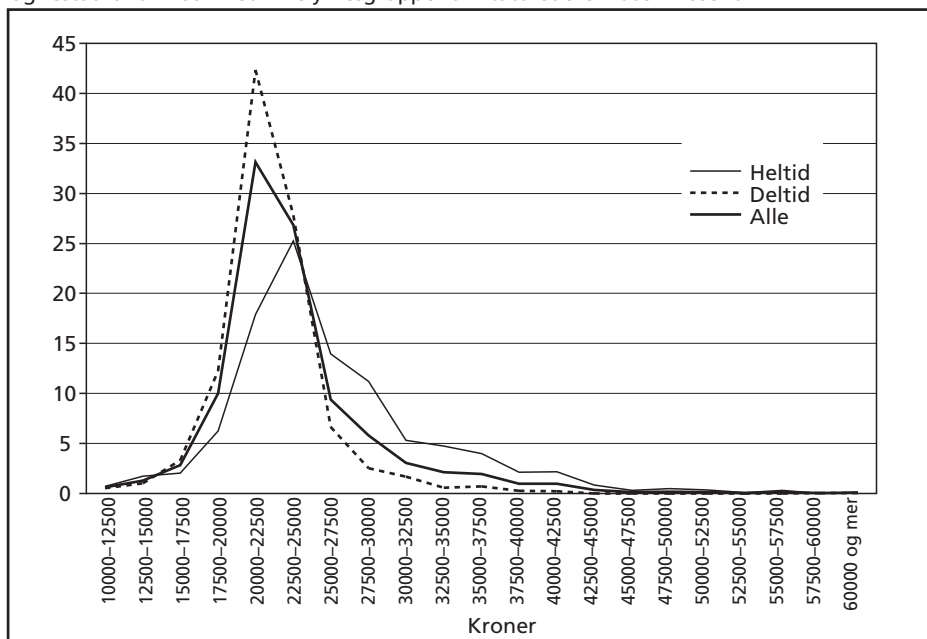
*Minstelønn i henhold til tariffavtalen var kr 124,94

Resultatet gir noe høyere andel ansatte under minstelønn blant deltidsansatte, men andelen er uendret fra lønnsstatistikken for 2005 (Nergaard og Stokke 2010). Samtidig er andelen under minstelønn vesentlig høyere enn det vi fant i de mannsdominerte bransjene med lavt innslag av deltidsarbeid.

Det kan ellers nevnes at arbeidstakere med innvandrerbakgrunn oftere har lønn under minstelønn i denne bransjen. Dette gjelder i særlig grad heltidsansatte og gjelder så vel innvandrere med bakgrunn fra Øst-Europa som fra andre ikke-vestlige land. For deltidsansatte finner vi ingen klare forskjeller etter landbakgrunn. Vi minner om at lønnsanslagene er mer usikre for deltidsansatte. Forskjellen kan for eksempel ha sammenheng med at personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i enkelte yrker, og/eller at innvandrere har større villighet til å ta jobber med lønn under tariffsatsen.

Det kan forventes at lønningene vil variere etter hvor i landet man er ansatt, ut fra ulikt press i arbeidsmarkedet. I den grad vi finner en sentralitetseffekt, er det at flere deltidsansatte i sentrale strøk har lav timelønn (flere under minstelønn).

Figur 6.6 Lønnsfordelingen for heltidsansatte, deltidsansatte og alle lønnstakere innen hotell- og restaurantvirksomhet. Alle yrkesgrupper unntatt ledere. 2009. Prosent



Renholdsvirksomhet

I tariffavtalesammenheng dekkes renhold av flere avtaler, hvorav Overenskomst for Renholdsbedrifter (NHO Service og Norsk Arbeidsmannsforbund) er den totalt dominerende. Det er minstelønnsbestemmelsene fra denne tariffavtalen som fra 1. september 2011 er allmenngjort. Tariffavtaledekningen i renhold er høyere enn i hotell og restaurant, men likevel lavere enn i de mannsdominerte bransjene som bygg og industri. Vi venter derfor å finne en vesentlig del av de ansatte på ringere vilkår enn tariffavtalenes minstelønn. I likhet med de mannsdominerte bransjene er minstelønns-satsene nokså ukompliserte, med inndeling etter kvalifikasjoner (ufaglært/faglært) og ansiennitet. Vi har i analysen avgrenset bransjen til renholder og andre yrker som ikke krever spesiell utdanning⁸¹, og ser på «rengjøringsvirksomhet» (NACE 81.2).

⁸¹ Standard for yrkeskode, yrker som er klassifisert på nivå 9 «yrker uten krav til utdanning».

Tabell 6.5 Renholdsvirksomhet. Fordeling etter månedslønn. Yrker uten krav til utdanning (STYRK 9). 18 år og eldre. 2009. Prosent

	Heltid	Deltid	Alle
Under 22 800 kr/mnd anslått (minstelønssats)*	18	28	23
22 800–23 600 per måned	40	52	46
Over 23 600 per måned	42	20	31
I alt	100	100	100
Antall lønnstakere (estimat)	6000	7000	13 000
Personer som ligger til grunn	3132	3170	6302

*Minstelønssatsen i henhold til tariffavtalen var 142,81 kr

Også for renhold kan lønnsstatistikken framstilles i form av timelønn.

Tabell 6.6 Renholdsvirksomhet. Fordeling etter timelønn. Yrker uten krav til utdanning (STYRK 9). 18 år og eldre. 2009. Prosent

	Heltid	Deltid	Alle
Under 142 kr/time anslått (minstelønssats)*	11	30	21
142–146 kr/time	45	50	48
146 kr/time og mer	44	20	32
I alt	100	100	100
Antall lønnstakere (estimat)	6000	7000	13 000
Personer som ligger til grunn	3132	3170	6302

*Minstelønssatsen i henhold til tariffavtalen var 142,81 kr

Andelen under minstelønn – 21/23 prosent – er adskillig høyere i renhold enn i hotell og restaurant. For tolkningens del må det tas med at utvalget er lavt, og at statistikken for deltidsansatte er vesentlig mer usikker enn for heltidsansatte.

I Nergaard og Stokke (2006) ble lønnsstatistikken for 2005 benyttet. I renhold har andelen med estimert timelønn under minstelønssatsen økt fra 16 til 21 prosent. Økningen skyldes i sin helhet en økning i andel under minstelønn fra 19 til 30 prosent blant den store gruppen av deltidsansatte. I analysen for 2005 ble det benyttet en minstelønn basert på 2004-tall justert for det generelle tillegget for 2005, noe som var for lavt siden satsen for minstelønn også ble justert ut fra avtalens bestemmelser om garantitillegg. Dermed ble andelen som ble anslått å ha en lønn under minstelønn, også for lav. Den samlede lønnsstatistikken for 2004–2008, som ligger til grunn for analysene her, viser likevel at andelen deltidsansatte som tjener under minstelønn, øker, og at økningen er reell.

Noe av forklaringen på den sistnevnte økningen kan tenkes å ligge i at minstelønssatsen i renhold har steget mer enn i andre bransjer i perioden. Mens minstelønssatsen har økt med 17,5 prosent i renhold, har den økt med mellom 9 prosent og 11–12 prosent i de andre bransjene som er studert. I den grad deltidsansatte renholdere arbeider i de samme bedriftene som heltidsansatte, holder denne forklaringen imidlertid neppe. Spesielt i storbyene kan det likevel være et stort innslag av bedrifter som i all hovedsak baserer seg på deltids arbeidskraft, uten å være tariffbundet. Disse kan ha hatt lavere lønnsvekst enn i andre deler av bransjen. Dette ser vi klare spor av i datamaterialet. Utvalget er likevel for lite til å tallfeste endringene.

I likhet med i hotell og restaurant er det en klar sammenheng mellom andel lønns-takere under minstelønn og geografi. Lønna er lavest i de sentrale strøk. Arbeidstakere med norsk/nordisk/vestlig landbakgrunn og personer med øvrig innvandrerbakgrunn har forskjellig lønnsprofil, og andelen som har lønn under tariffavtalens minstesatser, er betydelig høyere blant arbeidstakere med en ikke-vestlig bakgrunn. Også østeuropeere (drøye 1100 i statistikken for 2009) har en høyere andel under minstelønn enn de med norsk/nordisk bakgrunn.

Minstelønn og ordinær lønnsutvikling

Sammenhengen mellom innføring av lovfestede minstelønnsbestemmelser og lønnsutviklingen generelt er komplisert og så langt lite utforsket i norsk sammenheng. I dette avsnittet presenterer vi resultatene fra en første analyse av effekten av allmenngjøring på den ordinære lønnsutviklingen. Det vil være nødvendig med fortsatte analyser for å konkludere. Slike analyser har ikke vært mulig innenfor dette prosjektets tidsramme. Kilden her er i første omgang lønnsstatistikken. Denne er påkoblet opplysninger om Avtalefestet pensjon (AFP), noe som tas som uttrykk for tariffbundethet. Dette er en ganske pålitelig opplysning og har langt større treffsikkerhet enn for eksempel å spørre bedriften om den er tariffbundet eller ikke.

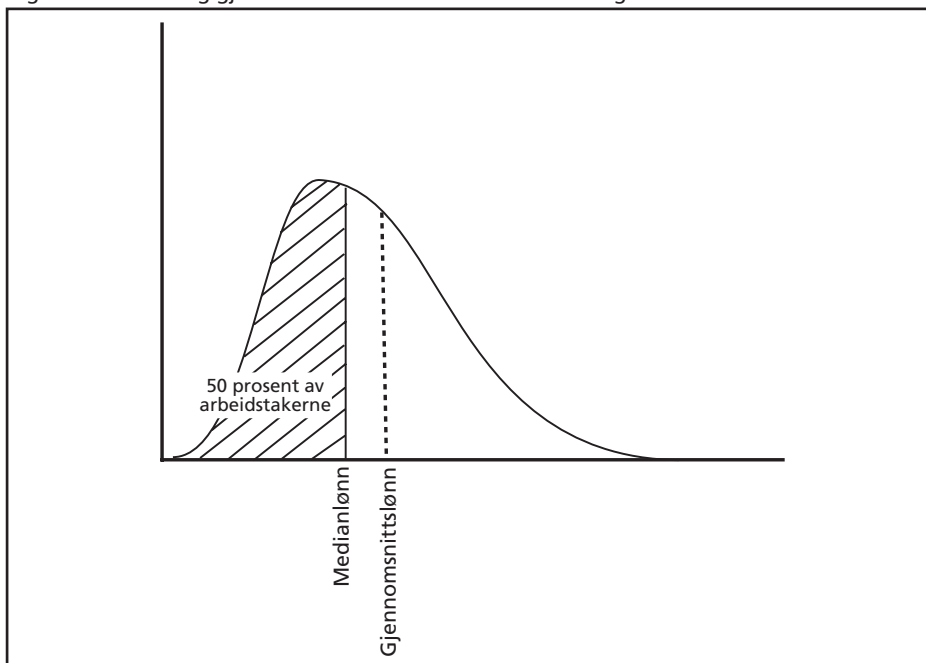
Det kan i utgangspunktet antas at allmenngjøring virker sammenpressende på lønnsstrukturen ved at de aller laveste lønningene bringes opp på et minstenivå. I internasjonal litteratur benevnes minstelønningenes relasjon til det ordinære lønnsnivået som «the minimum wage bite», og hvis minstelønningene nærmer seg det ordinære lønnsnivået, kan arbeidsmarkedet reagere med utstøting av dem som lønnes på og i overkant av minstelønn. Belegget for en slik teori er nokså varierende, blant annet avhengig av metode, data og minstelønnsutvikling (Lismoen & Stokke 2005).

Det vi er interessert i her, er selve lønssammenpressingen. Analysen gjøres med utgangspunkt i byggfagene, hvor allmenngjøring av minstelønnsatser startet i 2004 og ble gradvis utvidet til å gjelde hele landet fra 1. januar 2007.

Av ulike mål for lønsspredning og lønssammenpressing er det nokså vanlig å benytte median som uttrykk for det generelle lønnsnivået. Medianen er lønnsnivået

til den som deler en lønnsfordeling i to, med like mange arbeidstakere på hver side. Medianen vil ofte ligge under målet for gjennomsnitt, siden lønnskurven er «venstreskjev» med flere arbeidstakere under gjennomsnittet enn over (se figur 6.7). I tillegg brukes kvartil og desil, disse uttrykker i vår sammenheng lønnsnivået til den som deler lønnsfordelingen i 25/75 (1. kvartil: 25 prosent vil ha lavere lønn, 75 prosent høyere lønn), 50/50 (det lønnsnivået som deler utvalget i to like store grupper, der halvparten har lavere lønn og halvparten har høyere lønn) og 10/90 (1. kvartil, det lønnsnivået som deler utvalget i den lavest lønte ti-delen og resten).

Figur 6.7 Median og gjennomsnitt for en tenkt lønnsfordeling

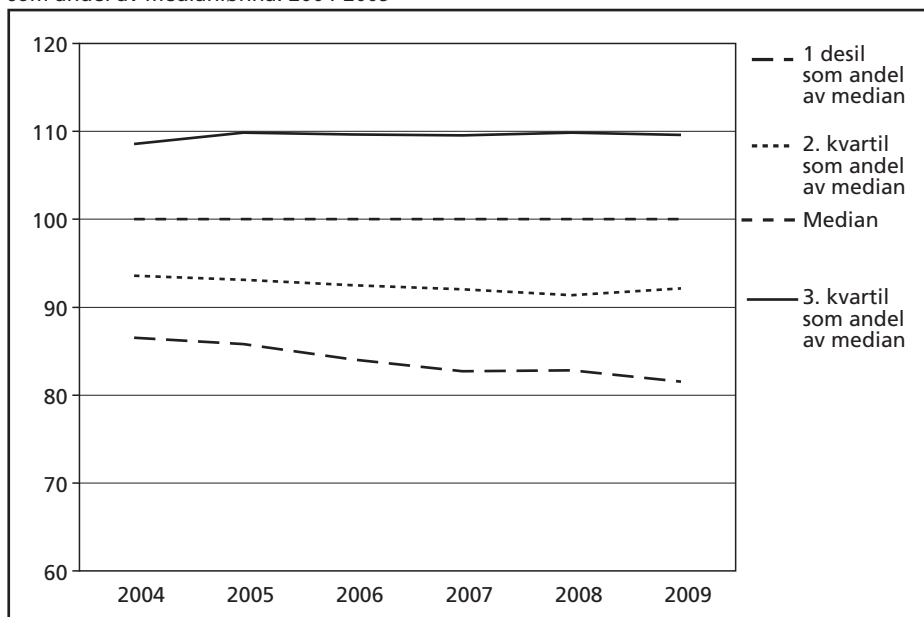


En første hypotese er altså at allmenngjøring av minstelønnsatser i byggfagene virker sammenpressende på lønnsfordelingen. En andre hypotese er at sammenpressingen er sterkere i bedrifter som ikke er bundet av tariffavtale. I disse bedriftene mangler arbeidstakerne en tariffestet rett til lokale forhandlinger og har derfor en svakere forhandlingsposisjon i forhold til arbeidstakere i tariffbundne bedrifter. Vi måler lønssammenpressingen som forholdet mellom relativt lavtlønte og medianlønna for arbeidstakere i tariffbundne bedrifter.

I figur 6.8 er medianen for lønnsnivået satt til 100 for hvert år 2004–2009. Avstanden i prosent mellom medianen og første kvartil/desil vil være et uttrykk for lønnsrelasjonene under medianen. Allmenngjøring ble som nevnt introdusert i byggfagene i 2004, men det var først fra 1. september 2005 at allmenngjøringen omfattet store deler

av østlandsområdet. Denne allmengjøringen vil i hovedsak først fanges opp i lønnsstatistikken for 2006. Allmenngjøringen for hele landet fra og med 2007 vil fanges opp i lønnsstatistikken for samme år.

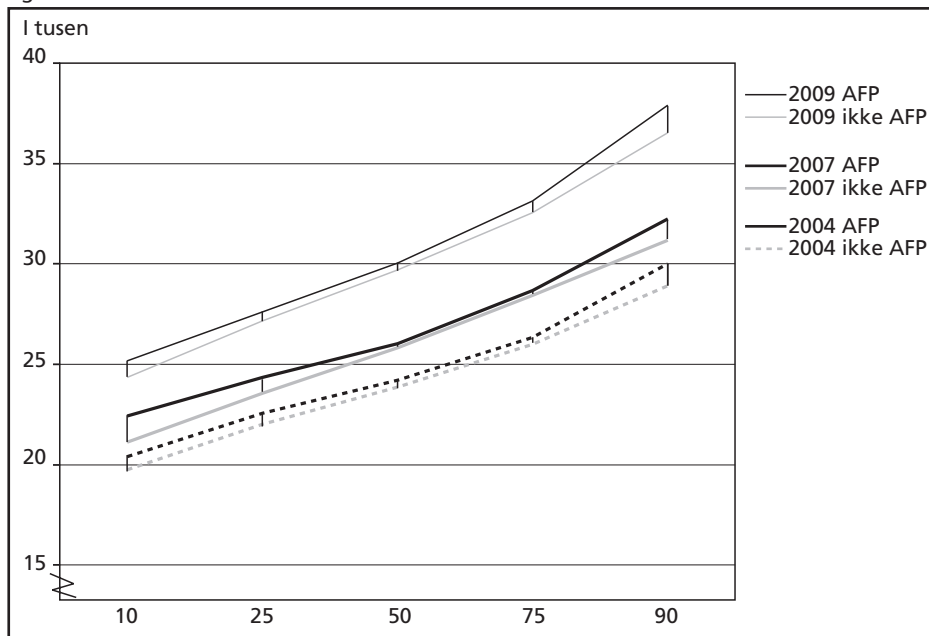
Figur 6.8 Lønnsfordeling innen byggebransjen. 1. og 3. kvartil- og 1. desillønn i byggfagene som andel av medianlønna. 2004-2009



Figur 6.8 viser i utgangspunktet stabilitet i lønnsrelasjonene. Utslagene for 2005 tillegges ikke vekt, siden datamaterialet her er usikkert. Det kan anes en *nedgang* fra 2004 til 2009 for arbeidstakere som ligger i den laveste tidelen av lønnsfordelingen. Utviklingen kan skyldes en rekke årsaker, blant annet at byggfagene har vært utsatt for konjunktur- endringer som kan ha virket inn på arbeidsstyrkens sammensetning, jamfør at det er kommet flere arbeidstakere fra de nye EU-landene i 2006/2008. Denne effekten flater ut fra 2007. Funnet er uansett ikke forenlig med hypotesen om lønssammenpressing.

I figur 6.9 er lønnsrelasjonene i tariffbundne og ubundne bedrifter framstilt for årene 2004, 2007 og 2009 og for desiler/kvartiler. Vi ønsker å undersøke om forskjellene mellom ubundne og bundne bedrifter endres over tid. Lønnsforskjellen øker svakt for første desil fra 2004 til 2007 – det vil si lønnsnivået som skiller ut de 10 prosent lavest lønte fra de øvrige – men forskjellen er nesten borte i 2009. En svak tendens i samme retning kan anes for første kvartil, det vil si lønnsnivået som deler utvalget i den lavest lønte fjerdedelen og de øvrige. I toppen av lønnsfordelingen er det en viss forskjell, men denne er konstant over tid.

Figur 6.9 Lønns mål for tariffbundne og ubundne bedrifter i byggfagene over tid. 2004, 2007 og 2009.



En første og foreløpig analyse av mulige effekter av allmenngjøring på den ordinære lønnsutviklingen – i betydningen den type lønnstakere/bedrifter som omfattes av lønnsundersøkelsene – antyder to funn. For det første er det vanskelig å avdekke at allmenngjøring av minstelønssatser virker lønssammenpressende i betydningen å minske avstanden mellom medianlønna og for eksempel første kvartil. I den grad det er noen tendens, kan det anes en motsatt utvikling, jamfør at den laveste tidelen synes å ligge litt lenger unna middelinntekten målt ved medianen. For det andre viser analysen at lønnsveksten for grupper under medianen over tid ikke synes å avvike nevneverdig mellom arbeidstakere i tariffbundne og ubundne bedrifter. Vi understreker at en mer omfattende analyse av lønnsdata må til – og helst for en lengre tidsperiode – før man kan konkludere i en slik diskusjon. Dette også fordi perioden vi har sett på her, er preget av betydelige konjunktursvingninger, for eksempel finanskrisa i 2008. En slik analyse har ikke vært del av dette oppdraget.

6.2 SSBs lønnsundersøkelser: Oppsummering og konklusjoner

SSBs lønnsundersøkelser dekker norske bedrifter med fem eller flere ansatte. Utenlandske arbeidstakere med ansettelsesforhold i norske bedrifter omfattes av undersøkelsene, men arbeidstakere på korttidsopphold vil bare i begrenset grad fanges inn, og tallene omfatter ikke innleie fra bemanningsforetak. Vi har her sett på om endringene i arbeidsmarkedet og institusjonene for lønnsfastsettelse har ført til endringer som kan avleses i denne lønnsstatistikken. Vi har sett på byggebransjen, skipsverftene (bygging og reparasjon av skip og båter) og elektrisk installasjon som alle er bransjer som omfattes av allmenngjøring i deler av perioden 2004–2009. I tillegg ser vi på to andre bransjer: hotell- og restaurantvirksomhet og renhold.

- Lønnsstatistikken viser at få arbeidstakere i norske bedrifter som omfattes av lønnsstatistikken, rapporteres inn med lønn under tariffavtalenes laveste lønnsatser (minstelønn for ufaglært arbeidstaker). Det er vanskelig å avlese noe klart mønster som kan tilskrives ulike allmenngjøringsvedtak.
- I byggebransjen og på skipsverftene er det etter hvert en del østeuropeiske arbeidstakere som omfattes av lønnsstatistikken. Disse tjener i snitt mindre enn gjennomsnittet for arbeidstakere med norsk bakgrunn, men ligger i hovedsak på et lønnsnivå over de allmenngjorte minstesatsene.
- I renhold og i hotell- og restaurantbransjen er andelen arbeidstakere som lønnes under minste lønnsnivå i tariffavtalene, langt høyere enn i bygg, elektrofagene og skipsbygging. Hvor vanlig det er med lønn under tariffavtalenes minstelønnsnivå, varierer mellom ulike grupper arbeidstakere innen disse bransjene, men vi finner høyere andeler blant arbeidstakere med en innvandrerbakgrunn generelt og ikke kun avgrenset til arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa.
- Innen byggebransjen – som er den største sektoren som omfattes av allmenngjøring – har vi sett på om det er blitt en mer sammenpresset lønnsstruktur over tid. Det finner vi ikke, den relative avstanden mellom middellønna og andelen med de laveste lønnene har blitt noe større over tid. Den relative forskjellen i lønnsnivå mellom arbeidstakere med og uten tariffavtale (tilmeldt AFP) er også stabil. I analysen har vi kun sett på observert lønnsnivå og ikke kontrollert for effekter av endringer i arbeidsmarked eller konjunkturer. En rimelig forklaring på utviklingen er at det i perioden gradvis kommer inn flere i den nederste delen av lønsskalaen (østeuropeisk arbeidskraft). Dette kan ha dratt grensen for de 10 prosent lavest lønte nedover, mens lønna for dem som ligger over denne gruppa – og dermed også middellønna (medianen) – ikke i like stor grad er påvirket av dette.

6.3 Lønnsvilkår blant bygningsarbeidere og renholdere i Oslo 2010

I dette avsnittet vil vi dra veksler på analyser som er gjort i forbindelse med en studie av arbeids- og levekår blant polske arbeidsinnvandrere i Oslo i 2010 (Poloniaundersøkelsen).⁸² Nylig ankomne arbeidsinnvandrere er en vanskelig tilgjengelig målgruppe for kvantitative spørreundersøkelser – det finnes ikke noe komplett register over populasjonen, personene det gjelder, er svært mobile, og mange bor ikke i ordinære boliger. Mens noen vil være registrert i folkeregisteret, vil mange bare kunne spores opp i sysselsettingsregistre som arbeidstakere på korttidsopphold. Mange jobber dessuten svart, uten å være registrert noe sted. Vanlige utvalgsteknikker vil derfor resultere i svært skjeve utvalg med lav svarprosent, og registerdata gir ikke noe fullgodt bilde. Som vi så i forrige delkapittel, skaper dette betydelige utfordringer for den typen spørsmål som er av særlig interesse her. Dette var bakgrunnen for at Fafo i 2006 gjennomførte en pilotundersøkelse blant 510 polske arbeidsinnvandrere i Oslo der vi brukte såkalt respondentdrevet utvalgstreking (Respondent Driven Sampling – RDS). I 2010 ble undersøkelsen gjennomført på nytt med samme design.⁸³ Når utvalgsmetoden gjennomføres på korrekt måte, skal den kunne gi estimer som er representative for hele den polske befolkningen i Oslo, inkludert dem som ikke er registrert, og dem som jobber svart. Det er noe større usikkerhet med denne metoden enn ved ordinære utvalsundersøkelser, men etter å ha kontrollert enkelte av funnene med tilgjengelige registerdata kan vi med relativt stor grad av sikkerhet slå fast at undersøkelsen gir et representativt bilde av situasjonen for polakker i Oslo-området på undersøkelsens tidspunkt (1. kvartal 2010). En styrke ved datamaterialet fra Poloniaundersøkelsen er at vi har informasjon fra hele spekteret av polske arbeidstakere, inkludert dem som jobber svart, og vi har tilgang til et stort antall bakgrunnsvariabler på individnivå. En annen fordel er at dataene også inkluderer ansatte i bemanningsbransjen, og at vi har data om hvilken bransje de leies ut til.

Hovedtyngden av polakkene i Oslo i 2010 (og 2006) arbeidet enten i bygg (menn) eller renhold (kvinner). Deler av byggfagsoverenskomsten har som kjent vært allmenngjort i Oslo siden 2006. Fra 1. september 2011 er deler av renholdsoverenskomsten allmenngjort for hele landet, men på undersøkelsestidspunktet var det ingen minstelønnsbestemmelser i renholdsbransjen utover eventuelle tariffavtaler i de enkelte

⁸² Undersøkelsen i 2010 var en oppfølging av en lignende undersøkelse i 2006 (Friberg, Tyldum et al. . 2007). Poloniaundersøkelsen i 2010 er en del av prosjektet *Mobility and migrations at the time of transformation – methodological challenges*, ledet av Centre of Migration Research ved Universitetet i Warszawa og finansiert gjennom EØS-midler. I tillegg har Arbeidsdepartementet gitt støtte til analyse og rapportering av de norske dataene. Tekst, tabeller og figurer som presenteres i det følgende, er i stor grad basert på deler av kapittel 5 i Friberg & Eldring (2011).

⁸³ Se Friberg & Tyldum (2007), Friberg & Eldring (2011) og www.respondentdrivensampling.org

bedriftene, og avtaledekningen på dette området er 55–60 prosent (Trygstad et al. . 2011). Overgangsordningens krav til «norsk» lønn og heltidsarbeid for individuelle arbeidsinnvandrere falt bort i mai 2009, men ellers hadde de lovfestede kravene til lønns- og arbeidsvilkår for bygnings- og renholdsarbeidere i liten grad endret seg mellom 2006 og 2010. En forskjell er imidlertid at allmenngjøring i bygg var et relativt nytt fenomen i 2006, med bare drøyt ett års virketid da undersøkelsen ble gjennomført.

Gjennom Poloniaundersøkelsen i 2006 fikk vi for første gang et bilde av lønnsforholdene blant ulike grupper av polske arbeidstakere. Undersøkelsen i 2010 gir til en viss grad anledning til å studere endringer fra 2006. Dessverre har vi bare data om nettolønn i 2006, noe som legger en del begrensninger. Vi må derfor være varsomme med hvordan vi sammenligner tallene for 2006 og 2010. I 2010-undersøkelsen har vi imidlertid også spurt om bruttolønn, noe som gir et bedre utgangspunkt for å gi oversikt over lønssituasjonen. Hovedbildet i 2006 var som følger:

- En av fire bygningsarbeidere fikk utbetalt under 80 kroner timen. Vi antok at bruttolønna for disse må ha vært et godt stykke under minstelønssatsen på 118 kroner. 51 prosent tjente netto 81–100 kroner timen og 24 prosent mer enn 100 kroner timen.
- I renhold var det større variasjon: 35 prosent fikk utbetalt under 80 kroner timen, 29 prosent 81–100 kroner timen og 35 prosent mer enn 100 kroner timen. Det var høy grad av undersyssetning blant renholderne, så uke- og månedslønna var ofte lav.
- Tilknytningen til arbeids- og oppdragsgivere hadde størst betydning for lønnsnivået: Over 60 prosent av de utsendte hadde mindre enn 80 kroner timen utbetalt.
- Netto timelønn var lavest for dem som arbeidet illegalt: Denne gruppa tjente langt mindre enn dem som jobbet legalt.
- Kompetanse ga i liten grad uttelling på lønn.

Tabell 6.7 viser gjennomsnittlig timelønn i 2010 etter bransje, tilknytningsform og arbeidsforhold samt andelen som tjente mindre enn minstelønssatsen i allmenngjøringsforskriften i bygg eller normallønssatsen i renholdsoverenskomsten. I bygg er gjennomsnittlig timelønn i bransjen et relevant sammenligningsgrunnlag, og i 2009⁸⁴ lå denne på 202–204 kroner i bygg og anlegg (NHO-bedriftene). Gjennomsnittet blant de polske bygningsarbeiderne i Oslo i første kvartal 2010 lå langt under dette, også for dem med mest ordnede forhold, til tross for at flertallet har betydelig yrkeserfaring og relevant utdanning. Snittlønna for polakkene som var fast ansatt i norske firmaer, var 156 kroner timen brutto, hvilket utgjør omtrent tre fjerdedeler av gjennomsnittet i

⁸⁴ I og med at intervjuene ble gjennomført i første kvartal 2010, har vi vurdert gjennomsnittslønna i 2009 som et bedre referansepunkt enn tilsvarende for 2010.

bransjen. I lys av dette er det ikke overraskende at tre av fire polske bygningsarbeidere på et mer generelt spørsmål om lønnsforhold oppga at de tjente mindre enn norske arbeidstakere i samme type jobb. Utsendte arbeidstakere tjente langt mindre og hadde i gjennomsnitt en lønn på 127 kroner timen. Det som ga absolutt mest utslag på lønns-

Tabell 6.7 Gjennomsnittlig brutto timelønn i 2010, og andel som tjente under minstelønns-/normal-lønssats, etter bransje, arbeidsforhold og tilknytningsform (N=252).

		Gjennomsnittlig timelønn	Andel som tjener mindre enn 128,5 kr/t (minstetariff for ufaglærte i allmenngjøringsforskriften)
Bygge bransjen	Fast ansatt i norsk firma	156 kr	0 %
	Midlertidig ansatt i norsk firma	136 kr	23 %
	Ansatt i utleiebyrå	150 kr	6 %
	Ansatt hos utenlandsk underleverandør	127 kr	38 %
	Selvstendige (timepris)	167 kr	34 %
	Har skriftlig kontrakt og betaler skatt*	155 kr	7 %
	Har ikke kontrakt og betaler ikke skatt	102 kr	79 %
	Total	146 kr	19 %
		Gjennomsnittlig timelønn	Andel som tjener mindre enn 142,81 kr/t (tarifflønn i henhold til renholdsoverenskomsten)
Renhold**	Utfører renhold kun i private hushold	118 kr	95 %
	Utfører renhold i bedrifter	131 kr	55 %
	Har skriftlig kontrakt og betaler skatt	140 kr	64 %
	Har ikke kontrakt og betaler ikke skatt	110 kr	99 %
	Total	122 kr	83 %
		Gjennomsnittlig timelønn	
Andre bransjer	Total	154 kr	

* Gruppen som oppgir å være midlertidig ansatt i norske firmaer, er sammensatt, og en betydelig andel ser ut til å være knyttet til relativt useriøse firmaer som opererer i underleverandørmarkedet for billig arbeidskraft, og en del av disse norske firmaene ser ut til å ha spesialisert seg på utenlandsk arbeidskraft.

** I både bygg og renhold var det svært få som falt i en mellomkategori ved at de enten ikke hadde kontrakt eller ikke betalte skatt (til Norge eller Polen), og de er her tatt ut.

*** Den laveste satsen i Renholdsoverenskomsten for arbeidstakere over 18 år var på undersøkelsestidspunktet 142,81 kr. Renholdsoverenskomsten er en normallønnsavtale, hvilket innebærer at det er tariffstridig å lønne dem som er omfattet av den, mindre eller mer enn avtalens satser. Dette innebærer at Renholdsoverenskomsten i langt større grad enn Byggfagsoverenskomsten, som er en minstelønnsavtale, gjenspeiler det faktiske lønnsnivået i bransjen.

nivået, var om arbeidet foregikk i lovlige former; de som jobbet uten kontrakt/skatt, tjente desidert minst (gjennomsnittlig 102 kroner timen).

I og med at det er allmenngjort tariffavtale i byggebransjen, skal i prinsippet alle bygningsarbeidere ha den allmenngjorte minstesatsen eller mer. Denne satsen utgjør dermed en mer eksakt målestokk enn gjennomsnittslønn når det faktiske lønnsnivået skal vurderes. Samlet sett tjente 19 prosent – eller hver femte bygningsarbeider – mindre enn minstesatsen i allmenngjøringsforskriften. Vi har her ikke har tatt hensyn til respondentenes utdanning og ansiennitet, og vi har brukt den laveste satsen i allmenngjøringsforskriften som referansepunkt. Samtidig vet vi at det store flertallet av bygningsarbeiderne har både relevant fagutdanning og lang yrkeserfaring. Dette innebærer at den reelle andelen som ikke får lønn etter allmenngjøringsforskriftens satser, er betydelig høyere. Minstesatsen for ufaglærte arbeidstakere med ett års ansiennitet var på undersøkelsestidspunktet 133,50 kroner timen, mens minstesatsen for faglærte arbeidere lå på 142,75. Legger vi førstnevnte til grunn, er det 28 prosent som ligger under denne satsen. Legger vi sistnevnte til grunn, er tallet 45 prosent.

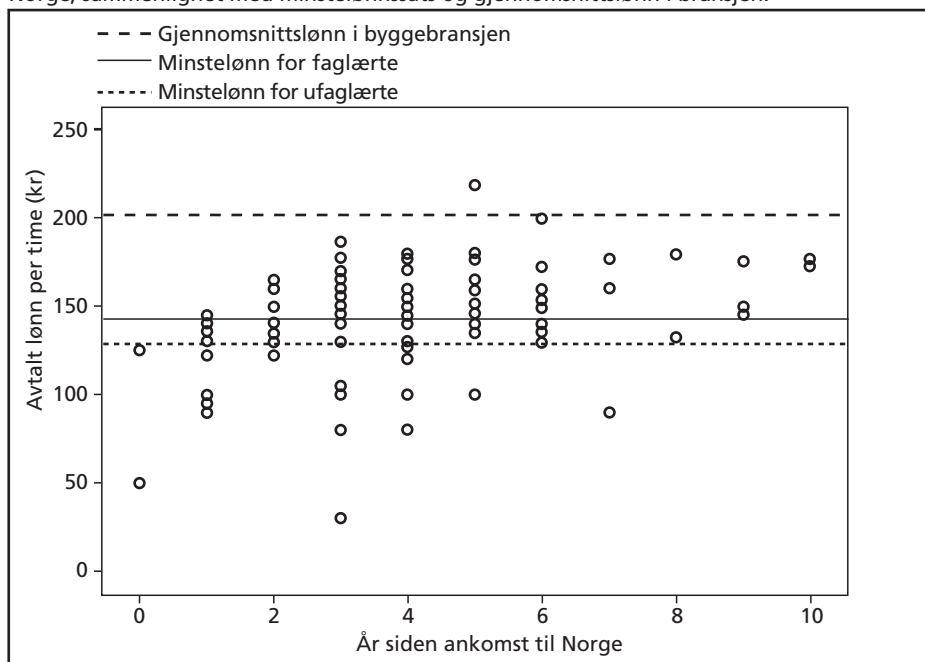
Selv om vi vet lite om hva slags erfaring og fagutdanning de polske bygningsarbeiderne har, viser dette etter vår vurdering at en relativt høy andel av de polske bygningsarbeiderne mottar mindre enn hva de har krav på. Her er det imidlertid store forskjeller mellom de ulike gruppene. Dersom vi legger den laveste satsen til grunn, ser vi at alle som hadde fast ansettelse i et norsk firma, tjente minstelønn eller mer. Dette gjaldt også nesten alle som jobbet for bemanningsforetak, mens blant utsendte arbeidstakere tjente 38 prosent mindre enn den laveste minstelønnsatsen. Det som slo aller mest ut på lønnsnivået, var om arbeidet ble utført i lovlige former, hvilket ikke er så overraskende. Manglende etterlevelse av allmenngjøringsforskriften utgjør et klart lovbrudd, og det ville være overraskende om firmaer som bryter andre viktige regler, i stor grad fulgte opp denne.

Et sentralt spørsmål er om det har vært endringer i lønssituasjonen siden 2006. Dessverre har vi bare data om nettolønn i 2006, noe som legger en del begrensninger på analysemulighetene. En sammenligning med den generelle lønnsveksten i bygg, og veksten i nettolønn i våre utvalg, kan allikevel gi en viss pekepinn om utviklingen. Den generelle lønnsveksten i bygg i omtrent samme periode var 15,8 prosent,⁸⁵ mens gjennomsnittlig økning i nettolønn blant bygningsarbeiderne i våre utvalg fra 2006 og 2010 var 20 prosent. Dette indikerer at de polske bygningsarbeiderne har fulgt med i den generelle lønnsveksten i bransjen i denne perioden, og at de muligens har hatt en noe større vekst. Selv om den fortsatt store forskjellen i gjennomsnittlig bruttolønn i 2010 viser at de på ingen måte har tatt igjen sine norske kolleger, er dette likevel en

⁸⁵ For ansatte i håndverksyrker i byggenæringen økte lønningene med 15,8 prosent i perioden 1.10.2006–1.10.2009 (Kilde: SSBs statistikkbank).

svak positiv tendens. På den annen side kunne man kanskje ha forventet en større vekst, ettersom allmenngjøringsforskriften hadde hatt en lengre virkeperiode i 2010, og siden det har vært økt satsing på tiltak mot sosial dumping i tillegg til at flere nå har lengre botid og arbeidserfaring i Norge.

Figur 6.10 Timelønn blant polske bygningsarbeidere i 2010 i Oslo, fordelt på antall år botid i Norge, sammenlignet med minstelønssats og gjennomsnittslønn i bransjen.



Figur 6.10 er en visuell framstilling av oppgitt timelønn blant polske bygningsarbeidere i Oslo, fordelt etter antall år siden respondenten begynte å arbeide i Norge. Den nederste linja representerer den allmenngjorte minstelønna i tariffavtalen for ufaglærte uten erfaring, mens den øverste linja representerer gjennomsnittslønna blant alle bygningsarbeidere i Norge. Hver sirkel representerer en polsk arbeider og hans timelønn. Figuren viser flere ting. For det første viser den at polakkene befinner seg i et lavlønnssegment. Nesten alle ligger langt under det som er gjennomsnittslønna i bransjen. Et flertall ligger likevel over den lovpålagte minstelønna, men det gjelder som vi har sett, langt ifra alle. Hvis vi ser på fordelingen etter antall år i Norge, kommer det fram at den gjennomsnittlige timelønna stiger litt med antall år i Norge. Men samtidig viser figuren at problemer knyttet til grov sosial dumping og ulovlig lave lønninger ikke bare gjelder folk på kortvarige og midlertidige oppdrag i Norge. Selv etter tre til fire års arbeid i Norge er det en betydelig andel som tjener langt under den lovfestede minstelønna for ufaglærte uten erfaring. Og selv om gjennomsnittslønna øker litt, er

det ingen tegn til at de over tid nærmer seg gjennomsnittsnivået i bransjen. Selv blant dem som har jobbet i fem–seks år i Norge, ligger lønningene langt under bransjesnittet.

Gjennom en multivariat regresjonsanalyse har vi undersøkt hvilke faktorer som betyr mest for de polske bygningsarbeidernes lønn. Det kunne for eksempel tenkes at forskjellene i lønnsnivå mellom folk som har ulike typer stillinger, egentlig skyldes forskjeller i utdanning og fagkompetanse mellom arbeidstakerne, eller at noen grupper har mindre kjennskap om lønnsregler i Norge enn andre. Analysene viser imidlertid klart at det først og fremst er strukturelle forhold i det norske arbeidsmarkedet – forskjellen på bedrifts- og husholdsmarkedet, forskjellen mellom faste og midlertidige ansettelser og forskjellen på norske byggefirmaer og polske underleverandørbedrifter – som kan forklare lav lønn, snarere enn individuelle egenskaper ved arbeidstakerne slik som kunnskap, utdanning og botid i Norge. Det som har den klart største negative effekten på lønnsnivået, er om man jobber i husholdsmarkedet (–18 kr i forhold til gjennomsnittet), om man er midlertidig ansatt (–21 kr), og, ikke minst, om man jobber i et polsk firma (–23 kr).⁸⁶

Sammenlignet med byggebransjen er det av ulike grunner vanskeligere å etablere hva som er gjennomsnittlig timelønn i renholdsbransjen. Dersom vi tar utgangspunkt i Renholdsoverenskomstens normallønnssats (142,81 kroner) på undersøkelsestidspunktet, ser det ut til at det gjennomsnittlige lønnsnivået blant renholdere som hadde skriftlig kontrakt og betalte skatt, lå omtrent på avtalens nivå. I tabell 6.7 har vi også angitt hvor stor andel av renholderne som tjente mindre enn tariffsatsen, og disse resultatene kan se noe mer dramatiske ut enn de faktisk er. I alle gruppene tjente flertallet mindre enn tariffsatsen, men det var store variasjoner mellom gruppene. Omtrent halvparten av utvalget hadde en timelønn på mellom 130 og 140 kroner, mens cirka en tredjedel tjente dårligere. 20 prosent av renholderne hadde tarifflønn eller mer. Tabell 6.7 viser også at de som jobbet med renhold i bedrifter, hadde høyere timelønn enn dem som vasket i private hushold.⁸⁷ Samlet sett hadde knapt halvparten verken kontrakt eller betalte skatt, men situasjonen var bedre for dem som var i bedriftsmarkedet – der jobbet som nevnt nær ni av ti renholdere hvitt. De som arbeidet svart, hadde også atskillig dårligere timelønn: 110 kroner, mot 141 kroner blant dem som arbeidet hvitt. Man bør imidlertid ha i mente at svært mange i renhold var undersysselsatte, slik at uke-/månedslønna var lav. Når vi sammenligner lønnsnivået i 2006 med 2010, ser vi at lønnsveksten var lavere i renhold enn i byggebransjen – med 10 prosent gjennomsnittlig nettolønnsøkning blant de polske renholdsarbeiderne fra 2006 til 2010. Her er

⁸⁶ Se Friberg & Eldring (2011) s. 62–63 for mer om dette.

⁸⁷ Kategoriene viser til hvor arbeidet utføres, ikke arbeidsgivertilknytning. I utvalget vårt jobbet nær sju av ti kun i private hushold. Cirka halvparten av disse var selvstendige, og de øvrige var ansatt i norske firmaer eller utenlandske underleverandørbedrifter (omtrent like mange i hver gruppe). De som jobbet i bedriftsmarkedet, var alle ansatte, enten i norske firmaer, utleiebyråer eller utenlandske leverandørbedrifter.

imidlertid utvalget lite, og bransjeinndelingen i SSBs lønnsstatistikk gjør det vanskelig å etablere et generelt sammenligningsgrunnlag.

6.4 Poloniaundersøkelsen: Oppsummering og konklusjoner

Oppsummert finner vi hovedsakelig de samme hovedtrekkene når det gjelder arbeids- og lønnsvilkår i 2006 og 2010, som vi gjorde i 2006. Det store flertallet av de polske arbeidsinnvanderne i Oslo befinner seg i et lavlønnssegment av arbeidsmarkedet. I byggebransjen ligger polakkenes lønnsnivå betydelig lavere enn det som er vanlig i bransjen, spesielt blant de utsendte og midlertidig ansatte, og et betydelig mindretall mottar mindre enn den lovfestede minstelønna i bransjen. I renhold – som i større grad enn byggebransjen er en ren lavlønns- (og innvander-)bransje – ligger polakkenes lønninger omtrent på samme nivå som eller litt under det som er vanlig i bransjen. Det har vært en viss lønnsvekst for polakker i byggebransjen, men ikke mye høyere enn den generelle lønnsveksten i bransjen. Med tanke på de gjennomførte tiltakene mot sosial dumping og at den polske befolkningen nå er langt mer etablert og har lengre fartstid i det norske arbeidsmarkedet, kunne man tenkt seg at deres lønnsvekst ville vært høyere. Det er imidlertid fortsatt slik at de med en løs tilknytning til det norske arbeidslivet er mest utsatt for ulovlig lave lønninger. Videre opplever mange fortsatt ulike former for svindel, rot eller manglende etterlevelse av regelverk når det gjelder lønnsutbetaling. Et positivt funn er at hver tredje polske bygningsarbeider hadde opplevd inspeksjon fra Arbeidstilsynet på arbeidsplassen sin, og nesten alle disse mente at det hadde hatt en positiv effekt.

En indirekte effekt av allmenngjøring er knyttet til fagforeningenes arbeid. En sammenlignende studie av organisasjons- og rekrutteringsarbeidet rettet mot østeuropeiske bygningsarbeidere i Oslo og København konkluderte med at allmenngjøring av deler av byggfagsoverenskomsten etter alt å dømme har vært vesentlig for at fagforeningene har lyktes med å organisere et stort antall østeuropeiske arbeidere. Selv om også foreningene i København hadde satt inn ekstra ressurser i arbeidet og hadde mange ildsjeler i de lokale organisasjonsleddene, oppnådde de i langt mindre grad å få fotfeste hos de polske arbeiderne. En viktig årsak til dette var antakelig at de danske foreningene ble opplevd som fiendtlige når de gjennom aksjoner forsøkte å få opprettet tariffavtaler med utenlandske firmaer, mens de norske kunne bistå de polske arbeiderne med å få den lovfestede minstelønna uten å gå den tunge veien med først å få etablert tariffavtale i bedriften (Eldring & Hansen 2009). I 2010 var drøyt 40 prosent av medlemmene i Oslo Bygningsarbeiderforening av polsk eller baltisk opprinnelse, og 21 prosent av de polske bygningsarbeiderne i Oslo var fagorganisert (Friberg & Eldring 2011). I en

artikkel om Oslo Bygningsarbeiderforenings erfaringer framheves det at allmenngjøringen har hatt en avgjørende betydning for organisasjonsarbeidet (Skjærvø 2011).

Når det gjelder renholdsbransjen, blir det svært interessant å følge utviklingen framover. I og med at det er en normallønnsatts som er allmenngjort (fra 1.9.2011), kan det argumenteres for at en allmenngjøring innenfor renhold i større grad enn i bygg og verftsindustri vil bidra til å oppfylle lovens formål om å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med vilkår norske arbeidstakere har. Hvorvidt allmenngjøringen også vil få en positiv virkning for organisasjonsarbeidet i sektoren, er vanskelig å si, men erfaringene fra byggebransjen tilsier at det kan skje.

Funnene viser (se også Friberg & Eldring 2011) at for en vesentlig del av bygningsarbeiderne var det lite som hadde endret seg mellom 2006 og 2010. Så er spørsmålet om det betyr at to påfølgende handlingsplaner mot sosial dumping med en rekke omfattende tiltak ikke har hatt noen effekt. Dette kan ikke Poloniaundersøkelsen si noe direkte om, men det er mulig å tenke seg alternative forklaringer. Finanskrisa hadde en svært negativ effekt på arbeidsmarkedssituasjonen til særlig polske bygningsarbeidere. Mens undersøkelsen i 2006 ble gjennomført midt under en høykonjunktur, var vinteren 2010 en svært dårlig periode i norsk byggebransje. Dette ser vi ikke minst i ledighetsstatistikken for polske menn. Finanskrisa og synkende etterspørsel hadde en sterk effekt på polakkenes sysselsetting i bygg, og vi kan anta at det også har hatt en negativ effekt på lønns- og arbeidsvilkårene for de mest utsatte arbeidstakerne i bransjen. Når sammenligningen mellom 2006 og 2010 viser små forskjeller, kan det skyldes at de eventuelle positive effektene av tiltakene mot sosial dumping har blitt utlignet av de negative effektene av krisa. En mulig tolkning av resultatene (i bygg) er at det allerede i 2006 var en positiv effekt av den allmenngjorte tariffavtalen i store deler av bransjen, og så også i 2010. Selv om flertallet i 2010 fortsatt tjente mindre enn gjennomsnittslønna i bygg, hadde de fleste (81 prosent) en lønn tilsvarende allmenngjøringsforskriften eller mer. Analysene viser at de som tjente mindre enn den allmenngjorte minstelønna, oftest befant seg i gråsonene av arbeidsmarkedet: Mange jobber svart, har utenlandske arbeidsgivere og/eller løse og midlertidige tilknytninger. Dette kan være et sjikt i arbeidsmarkedet som er svært vanskelig å nå gjennom lovreguleringer, rett og slett fordi arbeidsgiverne i utgangspunktet beveger seg på kanten av loven. Og jo flere slike aktører det er i en bransje, jo større er den potensielle andelen arbeidstakere som ikke får de rettighetene de har krav på.

Det bør understrekes at det var få blant de polske bygningsarbeiderne i Oslo som tjente mer enn minstesatsen, noe som tyder på at minstelønnsbestemmelsene i mange tilfeller utgjør et lønnstak snarere enn et lønngulv. Realitetene er dermed ganske langt unna allmenngjøringslovens formål om likeverdige forhold mellom norske og utenlandske arbeidstakere. Dette er i tråd med funnene i en tidligere undersøkelse av arbeids- og lønnsvilkår blant østeuropeere på to petroleumsanlegg (Alsos & Ødegård 2007). Disse resultatene er uansett en indikasjon på at allmenngjøring definitivt har en

effekt når det gjelder å sette en nedre grense for lønn, og vår vurdering er at lønnspresset nedover høyst sannsynlig ville vært større uten allmenngjøringsforskriftene. Hvor stort vil selvsagt avhenge av tilbudet på og etterspørselen etter arbeidskraft. Per i dag ser det ut til at interessen for å jobbe i Norge fortsatt er stor, og gitt finanskrisas store virkninger i Europa for øvrig kan vi anta at det norske arbeidsmarkedet vil være attraktivt for europeiske arbeidere på vandring i en god del år framover. Alt i alt er vår konklusjon at selv om hver femte polske bygningsarbeider i Oslo i 2010 tjente mindre enn den allmenngjorte minstesatsen, er det sannsynlig at situasjonen hadde vært dårligere uten allmenngjorte tariffavtaler.

7 Bemanningsforetaksregisteret og endringer i inn- og utleieregelverket

En betydelig del av arbeidsinnvandringen til Norge etter 2004 har kommet i form av innleid arbeidskraft / vikarer, og arbeidstakere fra EU-land i Øst-Europa utgjorde 22 prosent av de sysselsatte innen utleie og formidling av arbeidskraft i 2010.⁸⁸ Det har vist seg at deler av arbeidskraften fra de nye EU-landene har svært dårlige lønns- og arbeidsvilkår, og spesielt de som er ansatt i utenlandske underleverandørbedrifter. Undersøkelsene blant polakker i Oslo (Poloniaundersøkelsene) dokumenterte at mens flertallet av dem som jobber i norske bemanningsforetak, arbeider under forholdsvis ryddige forhold, er situasjonen langt dårligere for ansatte hos utenlandske underleverandører. En del av disse leverandørbedriftene opererer som bemanningsforetak (Friberg & Tyldum 2007, Friberg & Eldring 2011). Også andre undersøkelser har vist at arbeidstakere tilknyttet små og såkalt useriøse utleiefirmaer er svært utsatt (Ødegård & Berge 2010). Dette bildet bekreftes av Arbeidstilsynet, som påpeker at det er utenlandske bemanningsforetak som representerer høyest risiko for sosial dumping i byggebransjen.⁸⁹

Ett av punktene i regjeringens første handlingsplan mot sosial dumping er å sikre ryddigere forhold ved inn- og utleie. I den forbindelse har det blitt satt i verk to tiltak: For det første er det opprettet et bemanningsforetaksregister og for det andre har regelverket for inn- og utleie mellom produksjonsbedrifter blitt revidert. Formålet med bemanningsforetaksregisteret er få bedre oversikt over en voksende utleiebransje og å bedre kontrollen med at bemanningsforetakene etterlever lovpålagte forpliktelser til staten, og få bedre oversikt over aktørene i bransjen (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2007). Ved innleie fra andre produksjonsbedrifter gjelder ikke de samme begrensningene som ved innleie fra bemanningsforetak. En viktig forskjell er at det ikke er samme krav til at behovet for arbeidskraft skal være midlertidig. Regelverket for denne type innleie er nå strammet inn når det gjelder krav om drøftinger og avtaler med tillitsvalgt, samt tillitsvalgtes anledning til å kreve dokumentasjon på at vilkårene for innleie er til stede.

⁸⁸ Tallene omfatter også formidling av arbeidskraft.

⁸⁹ Årsrapport fra Arbeidstilsynet (2010), Vedlegg A: Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping

De sentrale spørsmålene i dette kapittelet er hvordan de nye tiltakene for arbeidsinnleie og bemanningsbedrifter – det vil si bemanningsforetaksregisteret og innstramningen i regelverket for innleie fra produksjonsfirmaer – har fungert. Kapittelet er delt i tre hoveddeler. I den første delen beskriver vi bemanningsbransjen ved hjelp av ulike typer kilder. Vi ser på en del generelle trekk ved bransjen og utviklingen når det gjelder utleie av arbeidskraft. Nærmere bestemt tar vi for oss sysselsettingsutvikling, foretaks- og bedriftsstruktur og bruk av utenlandsk arbeidskraft. Deretter ser vi nærmere på i hvilken grad bedriftene i bygg og industri benytter seg av innleid arbeidskraft. I kapittelets andre hoveddel undersøker vi hvordan registeret blir driftet, i hvilken grad bedriftene i registeret samsvarer med Bedrifts- og foretaksregisteret (SSB), kjennskap til og erfaringer med registeret samt hvordan det føres tilsyn med at registreringsplikten overholdes. Det overordnede spørsmålet er om registeret har skapt mer ordnede forhold for utenlandske arbeidstakere. I kapittelets tredje hoveddel tar vi for oss virkningene av endringene i regelverket for inn- og utleie mellom produksjonsbedrifter. Sentrale spørsmål er om de nye reglene har bidratt til at denne type innleieforhold i større grad drøftes med tillitsvalgte, om det oftere inngås avtaler ute i bedriftene, og i hvilken grad det kreves dokumentasjon fra de tillitsvalgte side. Avslutningsvis gir vi en samlet oppsummering av de viktigste funnene og konklusjonene i denne delen av evalueringen.

Når det gjelder erfaringene med bemanningsforetaksregisteret og innleie fra produksjonsbedrifter, er det bygg og industri som er de viktigste bransjene i denne studien. Årsaken er at det har vært en sterk vekst i innleie fra bemanningsbedrifter i disse bransjene, samt at disse har erfaring med innleie fra andre produksjonsbedrifter.

7.1 Utleie av arbeidskraft i Norge – utvikling og status

Liberalisering av utleiebransjen, økonomisk høykonjunktur og økt tilgang på arbeidskraft gjennom EU-utvidelsen er forhold som har bidratt til vekst i utleie av arbeidskraft det siste tiåret. Dette har resultert i en kraftig økning i antall bemanningsbedrifter, selv om det er de store aktørene som dominerer markedet. På etterspørselssiden gjør bruk av vikarer det enklere å justere arbeidsstyrken og eventuelt spare kostnader. Innleid arbeidskraft brukes også hyppig i sektorer med store svingninger (Econ 2009). Bedriftenes adgang til innleie fra bemanningsbedrifter er regulert i arbeidsmiljøloven. Innleie er kun lovlig i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse.⁹⁰

⁹⁰ (aml §§ 14-12, 14-9). Dette er når arbeidets karakter tilsier det og arbeidet atskiller seg fra det som ordinært utføres i virksomheten, ved vikariat, ved praksisarbeid og for deltaker i arbeidsmarkedstiltak eller i samarbeid med NAV. Virksomheter som er bundet av tariffavtale, kan fravike disse begrunnelsene. Arbeidsgiver og tillitsvalgt som til sammen representerer flertallet av de ansatte i den arbeidskategori som innleien gjelder, kan avtale innleie også der vilkårene for midlertidig ansettelse ikke er til stede.

Bemanningsbransjen er preget av lav organisasjonsgrad og av å ha kun et fåtall tariffavtaler på virksomhetsnivå. I mars 2010 ble det enighet om en ny prinsippavtale for bemanningsbransjen mellom LO og NHO. Avtalen er midlertidig og skal gjelde fram til bemanningsdirektivet blir gjennomført i norsk rett.⁹¹ I avtalen heter det at lønnsfastsettelsen til de ansatte i bemanningsforetakene skal ta utgangspunkt i de overenskomster som gjelder for den bransjen de leies ut til, og det skal tas hensyn til lønnsnivået i innleiebedriftene. I tillegg er arbeidstakere som er utleid til bedrifter/bransjer som er omfattet av allmenngjorte tariffavtaler, omfattet av bestemmelsene om allmenngjøring.

Inntil sommeren 2000 var utleie av arbeidskraft ikke tillatt, men det var åpnet for et unntak for kontoryrkene. Fra 1. juli 2000 ble det tillatt å leie ut alle typer arbeidskraft, og i løpet av det siste tiåret har bemanningsbransjen gjennomgått store endringer, ikke minst når det gjelder omfanget av utleid arbeidskraft. Det store flertallet av de sysselsatte i bemanningsbransjen befinner seg i større bemanningsforetak.⁹² Samtidig karakteriseres bransjen i dag av lav etablerings terskel, mye gjennomtrekk, mange unge arbeidstakere og økt innslag av utenlandsk arbeidskraft. Omsetningen i bransjen ble doblet fra 2004 til 2007, og veksten fortsatte i 2008. For 2008 ble det anslått at rundt 1,5 prosent av alle lønnstakerårsverk i Norge var knyttet til bemanningsforetakene (Nergaard & Svalund 2008).⁹³ Finanskrisa gjorde at bransjen fikk et midlertidig tilbakeslag i 2009, men var i 2010 på vei oppover igjen. Dette bekreftes også av tallene for første halvår av 2011.⁹⁴ I tillegg kommer arbeidsinnvandrere som ikke er registrert som bosatte i Norge, men som er sysselsatte i bemanningsbransjen. Også her var, ifølge tall fra SSB, antallet høyest rundt 2008, med en klar nedgang i 2009 og 2010.

Sentrale datakilder for å finne antall utleide arbeidstakere er strukturstatistikken for forretningsmessig tjenesteyting som har tall for bransjen «utleie av arbeidskraft» (SN 2002 NACE 74.502; SN 2007 NACE 78.2)⁹⁵, og oversikter fra bransjeforeningen i NHO Service⁹⁶ som over lang tid har samlet inn statistikk fra sine medlemsbedrifter. Strukturstatistikken omfatter alle sysselsatte i foretakene, inkludert administrativt an-

⁹¹ EUs vikarbyrådirektiv (2008/104/EF)

⁹² I denne rapporten er det utleide arbeidstakere som er tema, ikke bemanningsbedriftenes rekrutterings- og konsulentvirksomhet eller formidling av arbeidskraft.

⁹³ Det som tidligere ble benevnt vikarbyråer, kalles i dag bemanningsforetak/bemanningsbedrifter. Når vi bruker betegnelsen «vikar» i denne rapporten, menes det arbeidstakere som er innleid.

⁹⁴ NHO Service utarbeider i samarbeid med Prognosesenteret oversikter med nøkkeltall for bemanningsbransjen hvert kvartal i tillegg til årsrapporter.

⁹⁵ Næringskoden for utleie av arbeidskraft er skiftet fra 74.502 til 78.2 i 2009.

⁹⁶ Ifølge NHO Service omfatter deres medlemsbedrifter mellom 80 og 90 prosent av omsetningen i bransjen.

satte, og det er også foretak i andre bransjer som kan defineres som bemanningsforetak. Bransjeforeningens statistikk omfatter kun foretak som er medlemmer av NHO Service.

Tabell 7.1 viser utviklingen i antall sysselsatte, årsverk, omsetning og foretak innenfor «utleie av arbeidskraft». Det har vært en betydelig vekst i sysselsetting, både målt ved antall sysselsatte personer og anslåtte årsverk. Veksten i bransjen var særlig stor i perioden 2005–2007 med en markant tilbakegang i kriseåret 2009 og en stabilisering i 2010.

Tabell 7.1. Antall sysselsatte personer, årsverk, deltidsandel blant lønnstakere, omsetning og antall foretak. 2002–2010. Tallene for 2009 og 2010 er NACE 78.2 (ny næringskode)

	Sysselsatte	Årsverk	Deltidsandel	Omsetning (1000 kr)	Foretak
2002	24072	17229		7141,5	405
2003	22750	16978		7183,4	483
2004	21808	16966	40,5	7536,2	466
2005	25691	19589	36,7	9976,8	531
2006	33595	27468	27,4	15800,5	663
2007	41719	34794	25,8	21428,9	807
2008	44366	39733	22,6	24467,1	926
2009	37 791	33747	17,7	21206,8	949
2010	38 086				927

Kilde: SSB Eiendomsdrift, forretningsmessig tjenesteyting og utleievirksomhet, strukturstatistikk 2010.

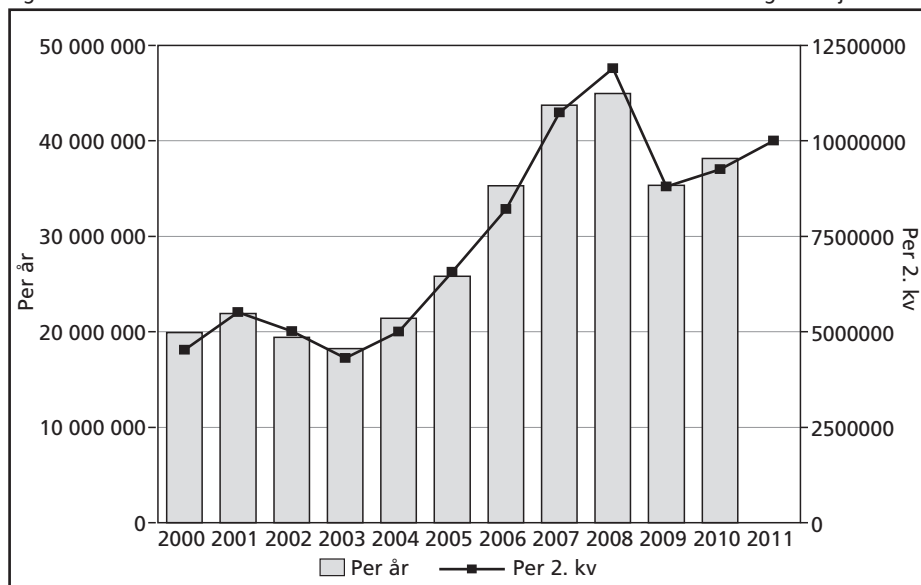
Tallene i tabell 7.1 viser videre at andelen som arbeider heltid, er økt. I 2002 var det 1,4 sysselsatte per årsverk sammenlignet med 1,1 i 2008. Deltidsandelen har falt fra 40,5 prosent i 2004 (første året SSB oppgir tall for dette) til 22,6 prosent i 2008. Disse tallene sier derimot ikke noe om hvor mange som er sysselsatt i bemanningsbransjen gjennom året. Tall fra NHO Service tyder på at forholdet mellom årsverk og antall sysselsatte (utleide arbeidstakere) er 1:4 grovt anslått. Econ (2009:30) oppgir at antallet arbeidstakerforhold gjennom året i bemanningsbransjen for 2007 var 80 000, hvorav 74 000 unike personer. Tallene her ligger dermed lavere enn antall innrapporterte hos NHO Service, som oppga å ha drøye 97 000 «vikarer» i 2007. Forskjellene ligger antakeligvis i at arbeidsforhold rapporteres ulikt i de to statistikkene. Samme år var antallet personer i bransjen per fjerde kvartal – det vil si på ett gitt tidspunkt – om lag 38 000. Dette betyr at adskillig flere personer er innom bemanningsbransjen i løpet av et år enn det som man finner ved å se på de sysselsatte i en gitt uke.

Flertallet av vikarene arbeider altså heltid når de er utleid. Siden det kan gå tid mellom oppdragene, vil likevel ikke disse jobbe heltid hvis arbeidstiden måles over for eksempel ett år. Ifølge Econs spørreundersøkelse blant utleide arbeidstakere (2009)

svarte 15 prosent at de hadde en stillingsprosent på under 30, rundt 20 prosent av arbeidstakerne jobbet mellom 30 og 79 prosents stilling, og 8 prosent hadde mellom 80 og 99 prosents stilling på det tidspunktet de var med i undersøkelsen. Antall foretak økte fra 400 i 2002 til 926 i 2008 med en ytterligere økning i 2009 til tross for nedgang i sysselsettingen. Vi kommer nærmere inn på foretaksstruktur (sysselsetting og organisasjonsform) nedenfor.

NHO Service produserer også statistikk for sine medlemsbedrifter som rapporterer inn fakturerte timer kvartalsvis. Figur 7.1 viser en sterk vekst i bransjen fra 2004/2005 og fram til 2008. Tallene viser også at nedgangen i 2008 og første del av 2010 brakte nivået på utfakturerte timer tilbake til 2006-nivå. Men selv i kriseåret 2009 var antallet utfakturerte timer godt over nivået i første halvdel av 2000-tallet.

Figur 7.1 Utfakturerte timer fra NHO Service sine medlemsbedrifter i bemanningsbransjen.



Søylene og tallene til venstre viser tall for hele året. Tallene på høyre side og den stiplede linja viser timetall for andre kvartal. Kilde: NHO Service

Strukturstatistikken i tabell 7.1 omfatter alle sysselsatte i bemanningsforetakene, det vil si både utleide arbeidstakere og ansatte i foretakenes administrasjon. Vi har ikke tall på fordelingen her, men et anslag er at minst 10 prosent av de sysselsatte vil være i administrative stillinger av ulik art. Med dette som utgangspunkt er et grovt anslag at utleide arbeidstakere fra bemanningsbransjen utgjør om lag 1,5 prosent av årsverkene i norsk arbeidsliv i 2007–2008 og en noe lavere andel i 2010 (1,3 prosent).

Disse tallene omfatter ikke utenlandske arbeidstakere på korttidsopphold eller utleie fra firmaer som ikke er klassifisert som bemanningsforetak. Eksempler på slike firmaer er avløserlagene eller landbrukstjenestene og utleie av sjøfolk (utenriks sjøfart omfattes ikke av arbeidstakerstatistikken). Vi kommer tilbake til dette i diskusjonen om bemanningsforetaksregisteret.

Arbeidstakere på korttidsopphold

Arbeidstakere på korttidsopphold omfattes ikke av strukturstatistikken. SSB produserer en egen statistikk for denne gruppa. I fjerde kvartal 2010 var det registrert 75 000 arbeidstakere (lønnstakere) på korttidsopphold (under seks måneder). Av disse er 15 000 (20 prosent) registrert som sysselsatt innen formidling og utleie av arbeidskraft. Den første gruppa (personer som arbeider med arbeidsformidling) vil omfatte få personer, slik at de fleste av de 15 000 sysselsatte vil være sysselsatt innen arbeidsutleie. Disse fordeler seg i hovedsak på personer fra nordiske land (halvparten) og fra Øst-Europa (halvparten). SSB publiserer også tall for hvor mange på korttidsopphold som har vært sysselsatt i løpet av året (lønnstakere). Bruker vi året – ikke kun en uke – som referanse, øker antallet på korttidsopphold til 127 000 for 2010, og antallet av disse som er sysselsatt innen formidling og utleie av arbeidskraft, øker til cirka 21 000 personer.⁹⁷

Arbeidstakere innen utleie av arbeidskraft etter landbakgrunn

Personer med innvandrerbakgrunn utgjør en betydelig del av arbeidstakerne innen utleie av arbeidskraft. I tillegg til at man finner en god del arbeidstakere på korttidsopphold i bemanningsbransjen, er personer med innvandrerbakgrunn overrepresentert blant ordinært sysselsatte innen bransjen. I tabell 7.2 ser vi på alle sysselsatte, og bosatte og ikke bosatte, etter landbakgrunn. Arbeidstakere fra EU-land i Øst-Europa utgjør om lag 20 prosent av alle sysselsatte innen utleie av arbeidskraft (lønnstakere på korttidsopphold inkludert) og drøye 40 prosent av alle ikke-bosatte lønnstakere innen bransjen. Den andre store gruppa er arbeidstakere fra nordiske land. Disse utgjør 17 prosent av alle sysselsatte i bransjen per fjerde kvartal 2009 og knappe 50 prosent av dem som ikke er registrert som bosatte. Personer fra Sverige dominerer blant de nordiske arbeidstakerne innen bransjen. Arbeidstakere med norsk landbakgrunn utgjør drøyt halvparten (53 prosent) av arbeidstakere innen utleie av arbeidskraft.

Man kan også legge merke til at nedgangen på om lag 15 000 personer fra 2008 til 2010 har skjedd ved at det er blitt 9000 færre med norsk landbakgrunn, drøye 3000 færre med nordisk landbakgrunn og om lag 2000 færre med østeuropeisk landbakgrunn.

⁹⁷ SSBs statistikk over lønnstakere ikke registrert bosatt. Årstall.

For de to sistnevnte gruppene har nedgangen i hovedsak funnet sted ved at det er blitt færre ikke-bosatte i bransjen.

Tabell 7.2 Sysselsatte innen rekruttering og utleie av arbeidskraft (NACE 78.1 og 78.2). Alle, sysselsatte bosatte og lønnstakere på korttidsopphold. Etter landbakgrunn.

	Alle			Bosatte			Ikke registrert bosatte		
Landbakgrunn	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Alle land	65752	52185	50902	47040	36740	37930	18712	15445	12972
Norge	34959	26937	26737	34666	26726	26559	293	211	178
Norden ellers	10425	8612	7112	1276	1182	1499	9149	7430	5613
Vest-Europa ellers	2330	1910	1964	794	770	840	1536	1140	1124
EU land i Øst-Europa	12994	11152	11202	5808	4892	5582	7186	6260	5620
Øst-Europa ellers	942	668	700	837	573	634	105	95	66
Nord-Amerika, Oseania	237	191	182	195	141	135	42	50	47
Asia	2283	1581	1701	2108	1493	1583	175	88	118
Afrika	1083	735	838	960	640	765	123	95	73
Sør- og Mellom-Amerika	422	340	345	396	323	333	26	17	12
Statsløse og uoppgitt	77	59	121	0	0	0	77	59	121

Kilde: SSB: Registerbasert sysselsettingsstatistikk 4. kvartal

Hvor jobber vikarene?

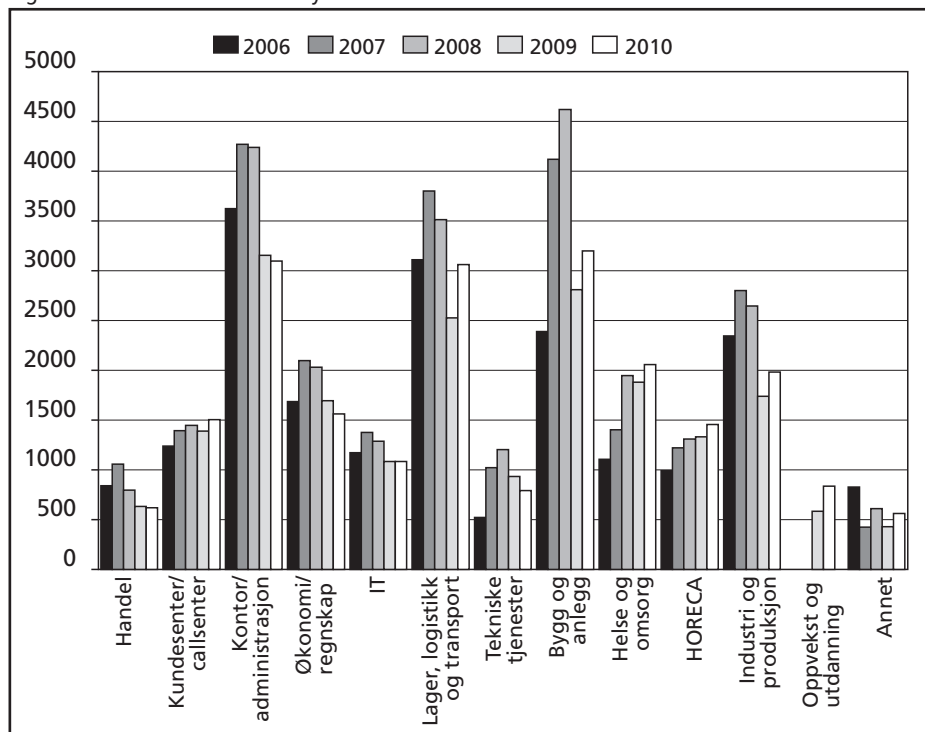
NHO Service samler inn informasjon fra sine medlemsbedrifter om hvilke typer oppdrag de utfører, det vil si hvilke yrker oppdragene omfatter (målt ved utfakturerte timer).⁹⁸ Denne statistikken gir trolig det beste anslaget på utviklingen i hva slags yrker folk leies ut til. Figur 7.2 viser timer omregnet til årsverk (1750 timer per år, som er det NHO Service benytter). Over tid er det bygg og anlegg som har økt mest (med et skarpt fall i 2009 og 2010).⁹⁹ Det er også verdt å merke seg et betydelig omfang og vekst fram til 2008 i transport og logistikk og i industri. Det har også vært en klar vekst i helse og sosial og hotell, restaurant og catering (HORECA). Kontor og lager,

⁹⁸ SSB har for de siste årene produsert statistikk over omsetning etter tjenestetype for næringslivstjenester, inkludert arbeidsmarkedstjenester som utleie av arbeidskraft. Her fordeles omsetningen i bransjen på ulike typer tjenester.

⁹⁹ Det finnes ikke statistikk fra før 2004.

logistikk og transport er også store områder. I 2010 er også oppvekst og undervisning kommet som en ny bransje.

Figur 7.2 Anslåtte årsverk etter yrke. Bedrifter i NHO Service. Kilde: NHO Service



Foretaksstruktur

Det finnes ulike statistikker for antall virksomheter innen bemanningsbransjen. Bedrifts- og foretaksregisteret (BoF) er Statistisk sentralbyrås register over alle foretak (juridiske enheter) i Norge. Foretakene deles inn i aktive og ikke aktive foretak, etter om de har vare- eller tjenesteproduksjon. Tall for ansatte hentes fra arbeidstakerregisteret (NAV), mens antall sysselsatte (ansatte og eiere) baseres på flere datakilder. Sett under ett er om lag halvparten av foretakene i registeret aktive.

Vi legger her SSBs strukturstatistikk for næringslivstjenester til grunn for antall foretak.¹⁰⁰ I denne sammenhengen ser vi kun på aktive foretak, og der har det vært en økning fra 270 foretak i 2000 til 927 i 2008. Foreløpige tall for 2009 viser 949 foretak innen NACE 78.2, noe som tyder på at økningen i antall foretak har opphørt, men at nedgangen i sysselsetting fra 2008 til 2009 ikke har ført til færre foretak. Statistikken

¹⁰⁰ Strukturstatistikken bygger blant annet på Bedrifts- og foretaksregisteret, men er mer bearbeidet.

over nyetablerte selskaper tyder på det samme, med drøye 300 nye selskaper i 2010 mot 382 i 2008.¹⁰¹ Samtidig økte antall opphørte selskaper fra 2008 til 2009.

For å se på sammensetningen av foretak må vi benytte tall fra BoF. Her foreligger ikke nyere tall enn 2008 på grunn av en feil ved innleveringen av data for 2009 og 2010.¹⁰² Hovedtrekkene ved foretaksstrukturen innen bransjen vil ikke ha endret seg vesentlig, slik at tallene for 2008 vil gi et bilde av hvordan bransjen ser ut når det gjelder foretaksstørrelse og organisasjonsform.

Antallet foretak med færre enn fem ansatte («mikroforetak») har økt fra knappe 150 i 2000 til 475 i 2009. Det har også blitt vesentlig flere store og mellomstore foretak. For eksempel har antall foretak med 50 eller flere ansatte økt fra 37 til 150 i denne perioden, mens det har blitt 150 flere foretak med 10–49 ansatte. Det store flertallet av sysselsatte befinner seg i foretak med mer enn 50 ansatte. Små foretak (under 10 sysselsatte) står kun for 2 prosent av sysselsettingen i bransjen. Sammenlignet med mange andre bransjer domineres dermed bemanningsbransjen av store foretak. Vi ser likevel en utvikling i retning av større sysselsetting i mellomstore foretak (10–49 sysselsatte).

Aksjeselskaper (AS) er den dominerende selskapsformen. Sammenlignet med andre bransjer innen tjenesteyting er det få enkeltmannsforetak. Antall NUF¹⁰³ har derimot økt fra 1 (i 2000) til 91 i 2008. Sysselsettingen er i all hovedsak konsentrert til AS/ASA, og det er kun 2–3 prosent av bransjens sysselsatte som befinner seg i foretak med en annen selskapsform.

¹⁰¹ Arbeidskrafttjenester, det vil si utleie av arbeidskraft (78.2) og rekruttering- og formidling av arbeidskraft (78.1). SSB: Foretaksstatistikk, nye foretak.

¹⁰² Denne feilen er ikke rettet opp høsten 2011, noe som gjør at vi ikke har kunnet innhente nyere tall enn for 2008.

¹⁰³ NUF står for norskregistrert utenlandsk foretak og er en norsk avdeling av et utenlandsk selskap. Foretaket registreres i Bedrifts- og foretaksregisteret og får et eget organisasjonsnummer.

Tabell 7.3. Antall foretak i alt, etter sysselsettingsgruppe og organisasjonsform. Andel sysselsatte etter sysselsettingsgruppe og organisasjonsform. 2000-2008.

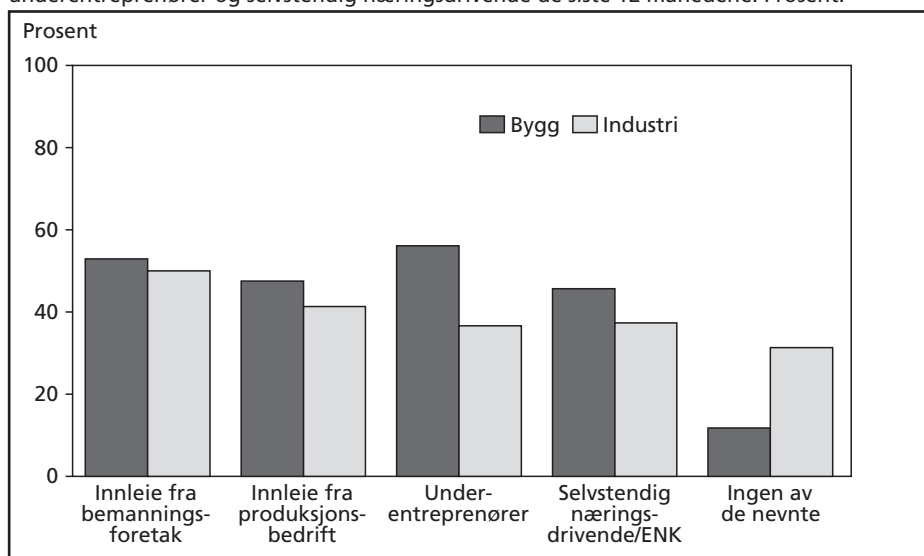
	2000	2002	2004	2006	2007	2008	2008
NACE	74.502						78.2
Antall foretak (strukturstatistikken)	405	466	663	807	926	893	
Antall foretak (BoF)	270	381	469	643	806	927	924
Antall foretak etter sysselsettingsgrupper							
0	7	53	75	109	138	169	169
1	96	107	126	135	157	179	176
2-4	40	52	70	90	122	127	127
5-9	24	35	48	62	71	83	83
10-19	33	36	49	59	72	101	101
20-49	33	47	49	95	118	118	118
50-99	15	27	26	45	65	80	80
100-249	6	8	13	28	41	46	46
250+	16	16	13	20	22	24	24
Antall foretak etter organisasjonsform							
ANS/DA	9	8	10	12	18	14	14
AS/ASA	170	248	305	453	554	653	652
ENK (enkeltmannsforetak)	75	104	130	144	165	156	154
NUF	1	3	10	24	57	91	91
Andre	15	18	14	10	12	13	13
Andel sysselsatte etter størrelse på foretaket							
Mikro: Andel sysselsatte i foretak med under 5 ansatte	1	1	1	1	1	1	1
Små: Andel sysselsatte i foretak med 1-9 ansatte	1	2	3	2	2	2	2
Mellomstore: Andel sysselsatte i foretak med 10-49 ansatte	6	7	10	12	12	12	12
Store: Andel sysselsatte i foretak med 50-249 ansatte	92	91	87	86	86	86	86
Andel sysselsatte i foretak med 250 sysselsatte eller mer	84	79	68	65	61	58	58
Andel sysselsatte etter selskapsform							
Sysselsatte i ASA/AS	97	97	98	98	98	97	97
Sysselsatte i ENK	1	0	1	1	1	0	0
Sysselsatte i NUF	1	1	0	1	1	2	2
Sysselsatte i andre	1	1	1	0	0	0	0

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret. Spesialbestilling av tabeller fra SSB.

Omfang av innleie i bedriftene

I spørreundersøkelsen blant tillitsvalgte i Fellesforbundet (se avsnitt 1.1 om data og metode) kom det fram at om lag halvparten av de tillitsvalgte innen byggebransjen har erfart at deres bedrift har benyttet vikarer fra bemanningsbedrifter, og cirka like mange sier at det er benyttet innleid arbeidskraft fra annen produksjonsbedrift. Det er en litt lavere andel blant de tillitsvalgte i industrien som oppgir at bedriften har benyttet innleie (se figur 7.3). De to formene for innleie er heller ikke gjensidig utelukkende. Undersøkelsen viser at om lag en fjerdedel av de tillitsvalgte sier at deres bedrift både har benyttet innleie fra bemanningsforetak og fra produksjonsbedrift. I store bedrifter (mer enn 100 ansatte) oppgir ni av ti tillitsvalgte at bedriften deres har benyttet innleid arbeidskraft (én eller begge av de to typene innleie).¹⁰⁴

Figur 7.3. Andel tillitsvalgte i bygg og industri som oppgir at bedriften deres leier inn arbeidskraft fra bemanningsbedrifter og fra andre produksjonsbedrifter, samt bedriftens bruk av underentreprenører og selvstendig næringsdrivende de siste 12 månedene. Prosent.



Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2010

De tillitsvalgte som hadde erfaring med innleie i egen bedrift, fikk også spørsmål om omfanget av denne innleien, det vil si en angivelse av hvor stor andel av den samlede arbeidskraften de siste to årene som vanligvis var innleid fra bemanningsforetak eller andre produksjonsfirmaer. Tallene i tabell 7.4 viser at om lag to tredjedeler av de tillitsvalgte svarer at andelen er mindre enn 10 prosent.

¹⁰⁴ Disse undersøkelsene sier ikke noe om antallet innleide arbeidstakere.

Tabell 7.4. Andel av den totale arbeidskraften i bedriftene de siste to årene som har vært innleid. Tillitsvalgte i virksomheter innen industri og bygg som har benyttet innleie av arbeidskraft. Prosent

Mindre enn 10 prosent	64
10–25 prosent	20
26–50 prosent	6
Mer enn 50 prosent	3
Ikke sikker	7
Total	100
N	256

Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2010

I denne forbindelsen er vi spesielt opptatt av bedriftenes bruk av *innleid østeuropeisk arbeidskraft*, både fra bemanningsbedrifter og andre produksjonsfirmaer. Innleie har vært en viktig rekrutteringsform for disse arbeidstakerne. Fafos bedriftsundersøkelse fra 2009 viste at 45 prosent av bedriftene som brukte østeuropeisk arbeidskraft, hadde gjort det i form av innleie (Andersen et al. 2009), eventuelt innleie kombinert med andre typer tilknytningsformer. I tillitsvalgtundersøkelsen fra 2010 ble det spurt om hvor stor andel av den innleide arbeidskraften som var fra en av EUs nye medlemsland. Her er det stor variasjon. Om lag to tredjedeler av dem som har erfaring med innleie, svarer at de enten ikke har benyttet østeuropeisk arbeidskraft (29 prosent), eller at denne utgjør under 10 prosent av arbeidsstokken (36 prosent). Samtidig er det 20 prosent av de tillitsvalgte som sier at østeuropeerne utgjør mer enn 50 prosent av den innleide arbeidskraften i deres bedrift. Det er med andre ord en sterk konsentrasjon av den østeuropeiske arbeidskraften. Disse leies vanligvis inn fra bemanningsbedrifter, ifølge undersøkelsen. Det er bare én av ti tillitsvalgte som sier at bedriften har brukt østeuropeisk arbeidskraft innleid fra en produksjonsbedrift.

7.2 Bemanningsforetaksregisteret

I forbindelse med liberaliseringen av utleiebransjen i 2000 ble det i 2001 opprettet en registreringsordning i Brønnøysund (Arbeidsformidlings- og utleieregisteret). Dette registeret ble avviklet i 2003, fordi det ble oppfattet som unødig og byråkratisk for arbeidsgiverne.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Pressemelding fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 27.01.03. Se Nergaard & Nicolaisen (2002) for en gjennomgang av dette registeret.

Dagens registreringsplikt for bemanningsforetak, som trådte i kraft 1. januar 2009,¹⁰⁶ er dermed det andre forsøket på å få bedre oversikt over bemanningsbransjen. Formålet med registeret og meldeplikten er å bedre kontrollen med at bemanningsforetakene etterlever lovpålagte forpliktelser til staten og få bedre oversikt over aktørene i utleiebransjen. Dette skal igjen sikre større ryddighet og dermed bidra til å skape mer ordnede arbeidsforhold og skikkelige vilkår for utenlandske arbeidstakere.¹⁰⁷ Ordningen innebærer at lovlig innleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak kun kan foretas fra foretak som er registrert hos Arbeidstilsynet.

I dette avsnittet ser vi nærmere på krav til registrering, hvordan registeret blir driftet, i hvilken grad registeret samsvarer med Bedrifts- og foretaksregisteret (SSB), kjennskap til og erfaringer med registeret samt tilsyn med at registreringsplikten overholdes. Avslutningsvis i dette kapittelet diskuteres det overordnede spørsmålet om registeret har skapt mer ordnede forhold for utenlandske arbeidstakere.

Både tilsynsbedrifter og tillitsvalgte i Fellesforbundet (se avsnitt 1.1 om data og metode) fikk spørsmål om kjennskap til og bruk av registeret. I tillegg har vi gjennomført noen ekstra kvalitative intervjuer med partene på sentralt og regionalt nivå om problemstillinger rundt bemanningsbransjen og inn- og utleie av arbeidskraft.

Krav til registrering og drift av registeret

For å bli registrert i Arbeidstilsynets bemanningsforetaksregister stilles det krav til organisasjonsform,¹⁰⁸ at virksomheten er registrert i Enhetsregisteret og hos Skatteetaten. For utenlandske foretak er det i tillegg et vilkår at foretaket har en norsk representant. Bemanningsforetak som ikke er registrert som aksje- eller allmennaksjeselskap i Norge eller tilsvarende i EØS-området, og foretak utenfor EØS-området, må stille sikkerhet i form av garanti fra bank eller forsikringsselskap. Egenkapitalen må tilsvare egenkapitalkravet for aksjeselskap i Norge. For tiden er kravet til egenkapital 100 000 kroner. Det er tilstrekkelig at banken bekrefter at foretaket har beløpet inntående på konto. NUF (norskregistrert utenlandsk foretak) må dokumentere at selskapet er registrert i hjemlandet.

¹⁰⁶ FOR 2008-06-04 nr. 541: Forskrift om bemanningsforetak

¹⁰⁷ Se høringsnotat om forskrift om bemanningsforetak/vikarbyrå, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 10. oktober 2007.

¹⁰⁸ AS, ASA eller tilsvarende i et annet EØS-land, eventuelt bankgaranti for tilsvarende beløp.

Det er Arbeidstilsynet som har det praktiske ansvaret for registrering og vedlikehold av bemanningsforetaksregisteret.¹⁰⁹ Det er utarbeidet søknadsskjema (på norsk og engelsk), og i Arbeidstilsynet kontrolleres søknadene opp mot de kravene som stilles, for å sikre at disse er oppfylt. Foretak som ikke sender inn nødvendig dokumentasjon, blir slettet. Slik sletting skjer automatisk hvis dokumentasjonen ikke har kommet i løpet av ett år. Inntil da står foretaket med et spørsmålstegn i registeret. Foretakene blir årlig (innen 31.1) bedt om å bekrefte at opplysningene i registeret er korrekte, men ved slik re-registrering kontrollerer ikke Arbeidstilsynet at opplysningene stemmer. Oppfyllelse av kravet om garanti undersøkes bare på søkertidspunktet.

De bedriftene som slettes, er i hovedsak de som ber om det selv, eller hvor det ikke er kommet inn noe dokumentasjon. Ifølge Arbeidstilsynet ble det slettet 207 foretak etter meldefristens utløp i forbindelse med oppdateringen av registeret for 2011.¹¹⁰

Når Arbeidstilsynets inspektører er ute på tilsyn, sjekker disse om bemanningsbedriftene står oppført i registeret. Hvis så ikke er tilfelle, gis det pålegg til innleier om at virksomheten må registrere seg. Det er altså innleier, og ikke bemanningsbedriften, som får pålegget.

I forskriften for bemanningsforetaksregisteret heter det at den gjelder virksomhet som har som formål å drive utleie av arbeidskraft (§ 1). På Arbeidstilsynets informasjonssider heter det at dersom virksomheten leier ut til andre bransjer enn egen kjernevirksomhet eller mer enn 50 prosent av de ansatte, vil også en produksjonsbedrift være registreringspliktig. Enkeltmannsforetak uten ansatte behøver ikke å registrere seg. Registreringsplikten avgjøres ut fra type virksomhet, omfang og hyppighet av utleie og hvor stor andel av virksomhetene utleie utgjør.

Det er usikkerhet – også innad i Arbeidstilsynet – om hvilke bedrifter som har plikt til å registrere seg. De som drifter registeret, forholder seg til at dersom utleie utgjør mer enn 10 prosent av virksomheten, så skal virksomheten inn i registeret. Anbefalingen ut til bedriftene er derfor at om man er usikker, så kan det være lurt å registrere seg. Dette kan ha ført til at registeret har mange bedrifter som egentlig ikke hører hjemme der. Ifølge en representant for arbeidsgiversiden er det ganske stor forvirring når det gjelder hvilke bedrifter som skal registrere seg i bemanningsforetaksregisteret:

Jeg vet om flere bedrifter som stort sett driver med underentrepriser, som har registrert seg, fordi disse firmaene også driver med utleie. Det er full forvirring. Dette gjelder først og fremst produksjonsfirmaer som ikke har egenproduksjon, men som lever av å ta underentrepriser (arbeidsgiverrepresentant).

¹⁰⁹ Opprinnelig lå dette ansvaret hos direktoratet for Arbeidstilsynet i Trondheim, men det er nå flyttet til regionkontoret i Oslo.

¹¹⁰ Opplysninger fra Arbeidstilsynet per juni 2011.

Ikke en godkjenningsordning

I tillegg til uklarhetene om hvem som egentlig skal være registrert, er det misnøye med kravene som stilles til firmaene i registeret. Arbeidstilsynets inspektører mener at vilkårene for å stå i registeret ikke er gode nok, dersom formålet er å motvirke sosial dumping ute i bedriftene.

Fra Arbeidstilsynets side opplever man at registeret ofte oppfattes som en godkjenningsordning blant innleiebedriftene. Dette har gjerne bakgrunn i at ordningen administreres nettopp av Arbeidstilsynet. En vanlig tilbakemelding er at innleiebedrifter føler seg trygge på at forholdene i bemanningsforetaket er i orden så lenge bedriften står oppført i bemanningsforetaksregisteret, og gjør dermed ikke undersøkelser på egen hånd.

Dette har blitt opplevd som problematisk, fordi det å stå i dette registeret ikke innebærer annet enn at virksomheten er registrert på lovlig vis. Den sier ingenting om for eksempel hvilke ansettelses-, lønns- og arbeidsvilkår som tilbys de ansatte. Det er med andre ord ikke et kvalitetsstempel å stå i dette registeret. Begrepet «godkjent» er derfor nå erstattet med «registrert» i bemanningsforetaksregisteret hos Arbeidstilsynet.

Samsvar mellom bemanningsforetaksregisteret og Bedrifts- og foretaksregisteret

I januar 2011 var det 1362 foretak i Arbeidstilsynets bemanningsforetaksregister, hvorav 87 var utenlandske. De fleste av disse var registrert i Storbritannia og Litauen. Per juni 2011 var antallet foretak i registeret økt til 1371. Flertallet av foretakene er aksjeselskaper, mens per juni 2011 var 213 registrert som NUF, og i overkant av 100 har en annen organisasjonsform som tilsier at de må stille garanti, for eksempel enkelt-personforetak, lag/foreninger osv.¹¹¹ I 2009 var det 240 NUF i registeret, slik at det har vært en liten reduksjon i antallet fram til 2011.

Av de knappe 1400 foretakene er det bare om lag 400 – altså under en tredjedel – som er registrert i Bedrifts- og foretaksregisteret (BoF) som foretak innen utleie av arbeidskraft (NACE 78.2). De øvrige 900 virksomhetene i registeret er av svært ulik karakter. En betydelig andel av disse driver med «rekruttering og formidling av arbeidskraft» eller ulike typer konsulenttjenester (teknisk konsulentvirksomhet, bedriftsrådgivning mv.). Det er også avløserlag og losse- og lastekontor i registeret i tillegg til ulike firmaer som tilhører byggebransjen, oljeutvinning og skipsindustrien. Men også bedrifter innenfor havfiske, trykkeri, møbelbutikker, transport og hjemmehjelpstjenester er representert i registeret. Avløserlagene og losse- og lastekontorene samt 'rekruttering og formidling' og en del byggefirmaer er trolig de eneste av disse som naturlig hører hjemme i registeret.

¹¹¹ Opplysninger fra Arbeidstilsynet per juni 2011.

En viktig forklaring på dette er antakelig uklarheten om hvem som er pliktig til å registrere seg blant produksjonsbedrifter (se nedenfor og foregående avsnitt). I tillegg er det for eksempel deler av konsulentbransjen som både tilbyr vikarer i mer tradisjonell forstand og konsulenttjenester/-oppdrag. En tredje forklaring kan være at enkelte store selskaper har egne «bemanningsbedrifter» som bidrar med mannskap internt i konsernet (tjenester til eget foretak/konsern). En fjerde forklaring er at kunnskapen om registeret ikke er god nok.

Samtidig er det rimelig å anta dette brede spennet avdekker at grensene mellom ulike former for ekstern arbeidskraft kan være flytende – ikke minst blant små foretak. Det kan dels dreie seg om virksomheter som er registrert i andre bransjer som driver utleie som «bigeskjeft», dels om hybridfirmaer og bemanningsbedrifter som både tar andre typer oppdrag og driver utleie av arbeidskraft i tradisjonell forstand.

Hva så med bedrifter som burde stått i registeret, men som ikke gjør det? I januar 2011 var det 1800 bemanningsforetak i Bedrifts- og foretaksregisteret, og kun 400 av disse finner vi igjen i Arbeidstilsynets bemanningsforetaksregister. Som vi har vært inne

Tabell 7.5 Oppsummering av opplysninger om foretak i registeret for bemanningsforetak og foretak med bransjekoden utleie av arbeidskraft. Per januar 2011

	I registeret for bemanningsforetak (1300-1400 virksomheter)	
	JA	NEI
Bemanningsforetak innen bransjekoden utleie av arbeidskraft (om lag 1800 virksomheter)	Ca. 400 foretak 15 % er NUF, de aller fleste øvrige er AS. Et lite mindretall av bedriftene (6-7 %) har ikke ansatte i Aa-registeret. De fleste større bemanningsforetak innen Bedrifts- og foretaksregisteret gjenfinnes. Disse omfatter 95 % av de registrerte (bosatte) lønnstakere i bransjen.	a) Uten ansatte: 1000 foretak har ikke ansatte i Aa-registeret. Mange NUF-selskaper er uten registrert aktivitet i Norge. b) Med ansatte: I underkant av 400 er registrert med ansatte, hvorav halvparten har 1-2 ansatte. Blant noe større enheter finner vi losse- og lastekontorer, utleie av mannskap på skip, selskaper som tilbyr arbeidskraft-tjenester innad i eget konsern, og bemanningsbedriftenes hovedkontorer m.m. Få enheter med 10 og flere ansatte som åpenbart burde stått i registeret
Annen bransjekode	Drøye 900 foretak av svært ulik karakter. Større grupper er: a) virksomheter som driver med formidling og rekruttering av arbeidskraft og foretak innen ulike deler av konsulentbransjen. b) avløserlag innen landbruket og losse- og lastekontorene (som synes å variere i hvilken næringskode som legges til grunn). Utover dette spenner de registrerte foretakene bredt og avdekker usikkerhet om hvilke typer virksomheter som skal inn i registeret.	

Kilder: SSB Bedrifts- og foretaksregisteret (grunndata) og opplysninger fra Arbeidstilsynet om virksomheter i registeret for bemanningsforetak

på tidligere, er det mange av disse virksomhetene som ikke har noen aktivitet. I 2009 var det, som nevnt, knappe 950 aktive virksomheter. Det er likevel en betydelig andel virksomheter som ut fra bransjekode skulle ha vært registrert, men som ikke er det.

En gjennomgang av bemanningsforetakene (dvs. foretak innen NACE 78.2) som ikke står i registeret for bemanningsforetak, viser at noen er «feilregistrert» i betydningen at de sannsynligvis vil bli plassert under en annen bransjekode i forbindelse med at opplysningene i Bedrifts- og foretaksregisteret kontrolleres (dvs. at de f.eks. ikke vil inkluderes i SSBs statistikk over utleie av arbeidskraft), mens andre ikke er omfattet av registreringsplikten (hovedkontortjenester for større bemanningsforetak, utleie av personell innen skipsfart mv.). Når vi ser på antallet sysselsatte i de bedriftene som ikke er registrert, men som sannsynligvis driver med utleie av arbeidskraft, tyder det på at det dreier seg om maksimalt 1000–2000 ansatte. Det er med andre ord mange små virksomheter og mange uten ansatte som ikke står i registeret, men disse utgjør ikke noen stor del av bransjen.

Bemanningsbedriftene som gjenfinnes i registeret, står for om lag 95 prosent av dem som er registrert som sysselsatte i bransjen i arbeidstakerregisteret. Det er imidlertid arbeidstakere som ikke fanges opp i dette registeret. Bedrifter som i hovedsak har arbeidstakere på korttidsopphold, vil trolig opptre uten ansatte, eller med få ansatte, i registrene. Disse bedriftene kan dermed ha få eller ingen registrerte arbeidstakere (bosatte), men likevel ha mange utleide og kan være en kilde til underrapportering når det gjelder antall arbeidstakere.¹¹² Den registerbaserte sysselsettingsstatistikken viser at om lag halvparten av ansatte på korttidsopphold innen bemanningsbransjen – drøye 12 000 personer i fjerde kvartal 2010 – er i bedrifter som helt eller i hovedsak har denne type arbeidskraft. Dette dreier seg om selskaper som benytter nordisk og østeuropeisk arbeidskraft.

Bildet er dermed tosidig. For det første er den tradisjonelle bemanningsbransjen i all hovedsak registrert. Det inkluderer også virksomheter som ser ut til å satse på utenlandsk arbeidskraft, men i kombinasjon med norske ansatte eller personer som har bosatt seg. For det andre er det altså svært mange foretak som er registrert innen utleie av arbeidskraft, men som ikke gjenfinnes i Arbeidstilsynets register. Det er bare et mindretall av disse som er registrert med ansatte i Norge. En del av disse vil ikke ha aktivitet i betydningen ansatte og faller dermed utenfor kravet om registrering. Andre kan ha ansatte som ikke fanges opp av de registrene vi har informasjon fra, det vil si ansatte som kun er på korttidsopphold, og som er omfattet av kravet om registrering. Det er en lang rekke potensielle aktører på dette området, i den betydning at de har registrert et selskap og skaffet seg et organisasjonsnummer. Mange av disse er enten organisert som NUF eller enkeltpersonforetak.

¹¹² Vi har ikke opplysninger om hvilke selskaper som i hovedsak opererer med arbeidskraft på korttidsopphold (ikke bosatte / utenfor Arbeidstakerregisteret).

Selv om det har vært en sterk vekst i antall registrerte virksomheter i Bedrifts- og foretaksregisteret innenfor denne bransjen, har vi ikke noe grunnlag for å si at dette skyldes innføring av bemanningsforetaksregisteret. Det er heller ikke mulig å si om opplysningene som gis til myndighetene, er av bedre kvalitet på grunn av kravene og kontrollmulighetene i registeret. Unntaket i så måte er kravet om kontaktperson, som har lettet arbeidet for tilsynsmyndighetene (se avsnitt om tilsyn med bemanningsforetaksregisteret).

Det kan også være verdt å nevne at det er stor omløpshastighet i bransjen, men sett under ett har ikke bransjen spesielt høy gjennomstrømming sammenlignet med arbeidslivet for øvrig. I løpet av de siste årene er det opprettet mange nye foretak innen utleie av arbeidskraft, og det er mange som har forsvunnet. Kun halvparten av virksomhetene i Bedrifts- og foretaksregisteret i januar 2011 fantes i 2008 i betydningen at de hadde samme organisasjonsnummer. Tall fra SSB viser at 45 prosent av nyetablerte foretak innenfor bemanningsbransjen forsvant etter to år (med utgangspunkt i 2003), mens 38 prosent av bedriftene hadde overlevd i en femårsperiode. For enkeltpersonforetak og NUF-er er omløpshastigheten hurtigere enn for aksjeselskaper. Av de 105 aktive NUF-ene som ble opprettet i perioden 2004–2007, er halvparten nedlagt året etter. Dette gjør det i utgangspunktet vanskelig å få oversikt over bransjen. Vi har ikke tall for antall sysselsatte i de nedlagte foretakene, men for perioden 2006–2008 hadde 72 prosent av disse ingen ansatte, og nesten 90 prosent hadde fra null til fire ansatte.

Kjennskap til og erfaringer med bemanningsforetaksregisteret

Det er som nevnt ulovlig for virksomheter å leie inn fra bemanningsforetak som ikke står i registeret. Potensielle innleiebedrifter kan sjekke om et bemanningsforetak er registrert, via Arbeidstilsynets hjemmesider. Det er varierende tilbakemeldinger om hvor godt kjent dette registeret er. Erfaringen fra Arbeidstilsynets inspektører¹¹³ er at ordningen er ganske lite kjent ute i bedriftene. Dette kan ha sammenheng med at tilsynene i forbindelse med sosial dumping-prosjektet skal være risikobasert, det vil si at Arbeidstilsynet først og fremst besøker bedrifter hvor man har mistanke om at det forekommer brudd på bestemmelsene. En annen – positiv – effekt som trekkes fram av Arbeidstilsynet, er at registeret gir en større bevissthet om hvor man må registrere seg for å drive lovlig i Norge.

Arbeidstilsynets inntrykk bekreftes i spørreundersøkelsen blant de bedriftene som har hatt tilsyn på sosial dumping fra Arbeidstilsynet.¹¹⁴ Det generelle inntrykket er at kjennskapen til – og bruken av – registeret er begrenset blant tilsynsbedriftene. Kun

¹¹³ Intervjuene med inspektørene ble foretatt i første halvår 2010. Kjennskapen til ordningen kan ha endret seg i løpet av det året som har gått siden da.

¹¹⁴ Disse bedriftene er ikke et tilfeldig utvalg blant norske bedrifter, men er konsentrert om enkelte bransjer (bygg, industri, hotell- og restaurant) og er av ulike årsaker plukket ut til tilsyn på sosial dumping fra

44 prosent av tilsynsbedriftene har hørt om registeret for bemanningsforetak. Jo større bedriften er, jo større er sannsynligheten for at den kjenner til registeret. Det er også flere (58 prosent) bedrifter som brukte østeuropeisk arbeidskraft fra bemanningsforetak, som kjente til ordningen, sammenlignet med de bedriftene som hadde brukt vikarer fra Norge eller andre land. Blant de bedriftslederne som kjenner til registeret, oppgir om lag 60 prosent at de alltid sjekker om det aktuelle bemanningsforetaket står i registeret. Igjen kan det synes som om foretak som har leid inn arbeidskraft fra Øst-Europa, er litt mer oppmerksomme på å sjekke dette forholdet, men her er tallene usikre.

Når vi bare ser på den organiserte delen av bygg og industri, virker det som om registeret er bedre kjent. Blant de tillitsvalgte svarer tre av fire at de bemanningsforetakene som brukes, alltid står i bemanningsforetaksregisteret. Én av ti svarer «som regel».¹¹⁵

Tabell 7.6 Er bemanningsforetak/vikarbyrå som brukes av din bedrift, registrert i Arbeidstilsynets register over godkjente bemanningsforetak? Tillitsvalgte i virksomheter innen industri og bygg. Prosent. N=192

Alltid	77
Som regel	9
Sjelden	1
Aldri	1
Ikke sikker	13
Total	100

Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2010

Tilsyn med bemanningsforetaksregisteret

Det er Arbeidstilsynet som fører tilsyn med at dette regelverket følges. Det er innleier som får pålegg dersom bemanningsforetaket som brukes, ikke står i registeret. Dette finner man ut på stedet (i forbindelse med inspeksjon) ved å slå opp navn på bemanningsvirksomheten som blir brukt. Ifølge Arbeidstilsynets årsrapport for 2010 er de fleste bemanningsforetak som tilsynet møter ute, registrert. De få som ikke er det, regner man med tilhører i det alt vesentligste den useriøse delen av bransjen eller er utenlandske firmaer som har startet virksomhet i Norge. Det ble gitt 21 pålegg med hjemmel i melde- og registreringsordningen for bemanningsforetak i 2010. I tillegg til å gi pålegg til innleier ved brudd på regelverket pekes det i våre intervjuer på at det kunne være fornuftig også å kunne gi pålegg til bemanningsvirksomheten som ikke er

Arbeidstilsynet. Undersøkelsen ble gjennomført våren 2010. Kjennskapen til ordningen kan ha endret seg i løpet av det året som har gått siden da.

¹¹⁵ Undersøkelsen ble gjennomført våren 2010. Kjennskapen til ordningen kan ha endret seg i løpet av det året som har gått siden da.

registrert. Straffen gis altså bare til kjøper og ikke til selger som er den som har unnlatt å følge kravene til registrering. En konsekvens for bemanningsvirksomheten er imidlertid at den trolig vil miste oppdraget.

Arbeidstilsynets inspektører påpeker videre at krav om norsk representant er en stor fordel med bemanningsforetaksregisteret, fordi det er blitt lettere å få tak i kontaktpersoner i firmaene. Å få tak i arbeidsgiver kunne tidligere være et stort problem for inspektørene (Ødegård & Berge 2010). Dette har gjort tilsynene og etterarbeidet enklere.

Arbeidstilsynet erfarer også at det har blitt lettere for innleiebedriften å gjøre «kort prosess» – det vil si å si opp kontrakten – med firmaer som ikke står i registeret. Det er en enkel og konkret ordning, som kan gi bedre oversikt. Men som vi kommer tilbake til i neste avsnitt, er bemanningsforetaksregisteret lite egnet til å løse større problemer knyttet til sosial dumping.

Har registeret ført til mer ordnede forhold for utenlandske arbeidstakere?

Som vist i avsnitt 7.1 utgjør personer med utenlandsk bakgrunn, både bosatte og arbeidstakere på korttidsopphold, en betydelig andel av arbeidskraften i bemanningsbransjen. Bare drøyt halvparten av arbeidskraften er norsk i betydningen at de er bosatte arbeidstakere uten innvandrerbakgrunn. Rundt 20 prosent av arbeidstakerne er fra Øst-Europa (bosatte og på korttidsopphold). Som ledd i tiltakspakken mot sosial dumping var målsettingen med bemanningsforetaksregisteret å sikre større ryddighet og mer ordnede arbeidsforhold- og vilkår for utenlandske arbeidstakere.

Inntrykket fra datamaterialet og informanter er at registeret i seg selv ikke er godt nok for å oppfylle målsettingen. Samtidig er det få som totalt vil avvise at registeret kan virke positivt. En uttalelse fra en arbeidstakerrepresentant kan være illustrerende for holdningene:

Jeg har ikke noen bestemt oppfatning av om dette registeret bidrar til å luke ut de useriøse, men jeg vil tro det virker positivt. Det blir færre og færre bedrifter som ikke er registrert. Samtidig er det viktig å være klar over at dette ikke er noe kvalitetsstempel. Selv om man er registrert, så er man ikke nødvendigvis en god arbeidsgiver (arbeidstakerrepresentant).

Det er også et mindretall av tilsynsbedriftene som mener at registeret i stor grad har bidratt til å sile ut bemanningsforetak uten ordnede forhold. Få avviser at registeret kan være nyttig, men mange svarer «ikke sikker» eller «i noen grad».

Vi ba også de tillitsvalgte ta stilling til om registeret er til hjelp for å sile ut bemanningsforetak som ikke har ordnede lønns- og arbeidsvilkår. Knappe halvparten svarer «i stor grad», 13 prosent er klart negative, mens én av fire svarer at de ikke er sikre.

Tabell 7.7 I hvilken grad vil du si at dette registeret er til hjelp for å si ut bemanningsforetak/ vikarbyrå som ikke har ordnede lønns- og arbeidsvilkår? Tillitsvalgte i virksomheter innen industri og bygg. Prosent. N=192

I stor grad	46
I noen grad	15
I liten grad	6
Ikke i det hele tatt	7
Ikke sikker	27
Total	100

Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2010.

Tillitsvalgte i større bedrifter (100 ansatte og mer) er mest skeptiske, her er det under en tredjedel som sier at registeret i stor grad er til hjelp, og nesten like mange er klart negative. Det er derimot ikke noen forskjeller etter om bedriften har benyttet innleid østeuropeisk arbeidskraft eller ikke.

Informantene fra Arbeidstilsynet gir, som tidligere nevnt, ikke særlig gode skussmål til registeret når det gjelder å si ut bedrifter som ikke har ordnede forhold. Ett viktig unntak er imidlertid at det er blitt vanskeligere å drive agent- og mellommannsvirksomhet som følge av registeret. Ifølge våre informanter i Arbeidstilsynet er utbredelsen av mellommenn, som framstod som bemanningsvirksomheter, men i realiteten bare var enkeltpersoner, blitt betraktelig mindre. Dette har bidratt til å luke bort noen av de mest useriøse aktørene i dette markedet.

7.3 Inn- og utleie mellom produksjonsbedrifter

Det har vært stor oppmerksomhet rundt veksten i bemanningsforetak og antallet innleide arbeidstakere de siste årene. I skyggen av dette har den «gamle» måten å leie inn arbeidskraft på, nemlig mellom produksjonsbedrifter, fortsatt. Innleie fra andre produksjonsbedrifter har tradisjonelt hatt særlig stor utbredelse i bygge- og anleggsnæringen og i verkstedindustrien.¹¹⁶ Det finnes lite informasjon om omfanget

¹¹⁶ I NOU 1998:15 vises det til at «dispensasjon til virksomheter som ønsker å leie ut egne ansatte har tradisjonelt vært gitt innenfor verkstedindustrien og til arbeidskraft på alle nivåer innenfor den oljerelaterte industrien. Det er også gitt dispensasjoner innenfor bygg og anlegg og elektro og installasjon, men dette er gjort i liten grad i forhold til verkstedindustrien.» I forbindelse med finanskrisa i 2008/2009 ble det inngått avtaler mellom flere store entreprenørbedrifter som skulle legge til rette for utleie til annen produksjonsbedrift framfor permitteringer, der dette var mulig.

av arbeidsutleie mellom produksjonsbedrifter fordi dette ikke skal rapporteres til offentlige myndigheter/registre, og heller ikke fanges opp via offentlig statistikk.

Inn- og utleie mellom produksjonsbedrifter finner i stor utstrekning sted mellom seriøse norske virksomheter og har hatt særlig stor betydning i bygg, anlegg og verkstedindustrien.¹¹⁷ Ifølge Blaalidutvalget (NOU 1998:15) var et viktig formål med ut- og innleie mellom produksjonsbedrifter å utjevne behovet for arbeidskraft mellom virksomheter og dermed utnytte arbeidskraftressursene best mulig. Når en virksomhet står overfor en forbigående nedgang i oppdragsmengden, kan alternativet være permitteringer og driftsinnskrenkninger eller utleie til en annen bedrift. Utleie som alternativ til permitteringer innebærer en samfunnsøkonomisk besparelse. Denne type innleie har også blitt brukt for å dekke midlertidig eller permanent etterspørsel etter spisskompetanse i innleiebedriften – stillinger som ikke nødvendigvis er på heltid. Samtidig er denne type innleie ofte i grenseland mot entrepriser slik at blir vanskelig å skille mellom hva som er underentrepriser, og hva som er innleie.

Adgangen til innleie fra produksjonsbedrifter er langt større enn muligheten for å leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak. I Odelstingsproposisjon nr. 92 (2006–2007) ble det påpekt at den vide adgangen til innleie fra produksjonsbedrifter var enkel å utnytte og omgå, og at det var meldt om flere tilfeller av sosial dumping i sammenheng med slik arbeidsleie. En annen problemstilling, som har blitt aktualisert, er om det alltid skilles klart mellom bemanningsbedrifter og produksjonsbedrifter som leier ut arbeidskraft.

Tallene fra tillitsvalgtundersøkelsen (figur 7.3) viser at innleie fra produksjonsbedrifter er omtrent like utbredt i de organiserte bedriftene som innleie fra bemanningsbedrifter. Men, som omtalt i avsnitt 7.1, er det forholdsvis lite bruk av østeuropeisk arbeidskraft i forbindelse med innleie fra produksjonsbedrifter. Det er bare én av ti tillitsvalgte som sier at bedriften har brukt østeuropeisk arbeidskraft innleid fra en produksjonsbedrift. Det vil si at de fleste østeuropeere leies inn fra bemanningsforetak. Innleie fra produksjonsbedrifter er med andre ord i stor grad et «norsk» fenomen. Sentrale spørsmål i denne delen av evalueringen er om de nye reglene har bidratt til at denne type innleieforhold i større grad drøftes med tillitsvalgte, og om det oftere inngås avtaler ute i bedriftene. I tillegg reises spørsmålet om det forsterkede kravet til avtaleinngåelse innebærer økt krav til dokumentasjon.

Regelverket for inn- og utleie mellom produksjonsbedrifter

Bestemmelser knyttet til *utleie* av arbeidstakere er hjemlet i lov om arbeidsmarkedstjenester, og utleiebedriften er ansvarlig for at vilkårene i denne

¹¹⁷ Innstilling O. nr. 92 (2006–2007).

loven oppfylles.¹¹⁸ Det er imidlertid den virksomheten som *leier inn*, som har ansvaret for at vilkårene for innleie i arbeidsmiljøloven oppfylles.

Dette gjelder enten produksjonsbedriften er etablert i Norge eller i et annet EØS-land. For at det skal være tale om en produksjonsbedrift, må utleie skje fra de fagområdene som er bedriftens hovedbeskjeftigelse, og utleien må ikke overstige 50 prosent av de fast ansatte. Forutsetninger for denne type innleie er at arbeidstakeren er fast ansatt hos utleievirksomheten, i tillegg til at innleien er drøftet med en tillitsvalgt.¹¹⁹

Innleie fra andre produksjonsbedrifter skal alltid drøftes med tillitsvalgte i innleiebedriften. Dette var også gjeldende rett tidligere. For det første skal det inngås avtale med tillitsvalgte dersom innleie overstiger 10 prosent av arbeidsstokken hos innleier eller varer i mer enn ett år. Tidligere var det slik at begge forutsetningene – altså 10 prosent av arbeidsstokken og varighet i mer enn ett år – måtte til for å kreve avtale. Nå er det tilstrekkelig at én av forutsetningene er til stede. For det andre skal avtalen være skriftlig, noe som også er en videreføring av regelverket. For det tredje, og dette er en ny bestemmelse, kan tillitsvalgte kreve at arbeidsgiver dokumenterer at vilkårene for innleie er oppfylt (arbeidsmiljøloven § 14-13). Formålet med endringene, som kom i 2008, er å gjøre det vanskeligere å omgå regelverket for inn- og utleie. Som følge av de nye bestemmelsene har tillitsvalgte fått større muligheter til å påvirke de innleides lønns- og arbeidsvilkår. Bestemmelsen er utformet etter modell av Verkstedoverenskomsten mellom NHO og Norsk Industri på den ene siden og LO og Fellesforbundet på den andre siden. Det vil si at tariffbundne bedrifter i bygg¹²⁰ og industri allerede var omfattet av denne bestemmelsen fra 2006.¹²¹

Oppfylles kravene for utleie mellom produksjonsbedrifter?

Endringene i regelverket på området for utleie mellom produksjonsbedrifter er utformet etter modell av verkstedoverenskomsten mellom Norsk Industri og Fellesforbundet fra 2006. Også byggfagoverenskomsten har fått inn denne type bestemmelser. Det vil si

¹¹⁸ Lov av 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester. Loven regulerer blant annet at utleier ikke kan begrense arbeidstakerens mulighet til å ta arbeid hos innleier etter at ansettelsesforholdet hos utleier er avsluttet, og utleier kan heller ikke kreve betaling av arbeidstakeren for utleietjenester. Virksomheten kan videre ikke leie ut en arbeidstaker til en av arbeidstakerens tidligere arbeidsgivere før det har gått seks måneder siden arbeidstakeren sluttet hos denne (§ 27).

¹¹⁹ Jf. arbeidsmiljøloven § 14-13

¹²⁰ Det er også krav om avtale med tillitsvalgte i byggfagoverenskomsten.

¹²¹ Jf. 1.2 i bilag 9 til Verkstedoverenskomsten. «Ved slik innleie skal bedriften på anmodning fra de tillitsvalgte dokumentere lønns- og arbeidsvilkår som er gjeldende hos virksomheten når innleide arbeidstakere skal arbeide innen Verkstedoverenskomstens virkeområde, jf. § 1.» Tilsvarende bestemmelser ble også gjort gjeldende for innleie fra bemanningsvirksomheter, jf. punkt 1.3 i samme bilag.

at tariffbundne bedrifter i bygg og industri har vært omfattet av denne bestemmelsen i en periode. Regelverket er dermed trolig kjent i den organiserte delen av arbeidslivet. Samtidig innebærer dette at endringene høyst sannsynlig har hatt liten betydning for den organiserte delen av arbeidslivet i bygg og industri.

Som det kom fram i avsnitt 7.1, er det en utbredt bruk av innleie, både fra beman- ningsbedrifter og andre produksjonsbedrifter, innenfor bygg og industri. Samtidig utgjorde innleid arbeidskraft ingen stor andel av den samlede arbeidskraften i flertallet av bedriftene. Det tyder på at selv om mange bruker innleie for å bøte på midlertidig mangel på arbeidskraft, er det i den organiserte delen av arbeidslivet en viss kontroll med antallet innleide arbeidstakere.

En av forutsetningene for lovlig innleie fra produksjonsbedrift er at arbeidstakerne er fast ansatt i utleiebedriften. Tillitsvalgte i bedrifter som hadde brukt innleide arbeidstakere fra andre produksjonsbedrifter, ble spurt om disse var fast ansatte i utleiebedriften, og om bedriften var i samme bransje som innleiebedriften. Nesten 90 prosent svarer at de innleide arbeidstakerne i stor eller noen grad kommer fra samme bransje, og 85 prosent sier at de innleide arbeidstakerne i stor eller noen grad er fast ansatt (noe som er en betingelse for utleie). Andelen tillitsvalgte som antyder at kravene ikke er oppfylt, enten fordi utleiebedriften er i en helt annen bransje, eller fordi utleid arbeidskraft ikke er fast ansatt, er for liten til at vi kan si noe særlig mer om hvem disse er. Det synes imidlertid klart at det er få østeuropeiske arbeidstakere som leies ut fra en produksjonsbedrift til en annen. Tillitsvalgte har dessuten i større grad bedt om innsyn når det gjelder innleie fra andre produksjonsbedrifter.

Tabell 7.8 I hvilken grad utleiebedriften er i samme bransje som innleiebedriften, og i hvilken grad arbeidstakerne er fast ansatt i utleiebedriften. Tillitsvalgte i virksomheter innen industri og bygg. Prosent. N=167

	I hvilken grad er bedriftene i samme bransje som din bedrift?	I hvilken grad er de innleide arbeidstakerne fast ansatte i bedriften de leies ut fra?
I stor grad	70	80
I noen grad	16	5
I liten grad	7	6
Ikke i det hele tatt	4	-
Ikke sikker	4	9
Total	100	100

Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2010

Tillitsvalgte har også anledning til å be om dokumentasjon på at vilkårene for innleie er oppfylt. På spørsmål om tillitsvalgte hadde bedt om dette fra arbeidsgiver, svarte drøyt 40 prosent ja og 55 prosent nei. Det er først og fremst tillitsvalgte i større bedrifter som

har bedt om slik dokumentasjon. Tillitsvalgte i bedrifter som har benyttet østeuropeisk arbeidskraft i denne type innleie, har også oftere bedt om dokumentasjon.¹²²

Tabell 7.9 «Ved innleie fra andre produksjonsbedrifter, har du eller andre tillitsvalgte bedt din bedrift om dokumentasjon for å se om vilkårene for innleie er oppfylt?» Tillitsvalgte i virksomheter innen industri og bygg. Prosent.

	Bedrifter med under 20 ansatte	Bedrifter med 20–100 ansatte	Bedrifter med 100 ansatte eller flere	Total
Ja	13	38	70	42
Nei	84	58	27	55
Ikke sikker	3	3	2	3
Total	100	100	100	100
N	32	91	44	167

Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2010

Resultatene fra undersøkelsen, som vist i tabell 7.8 og 7.9, viser at det store flertallet av tillitsvalgte mener at kravene om fast ansettelse og samme bransje følges, selv om man ikke ber om dokumentasjon på forholdene. Én forklaring kan være at de tillitsvalgte stoler på at bedriftsledelsen følger regelverket, og at man derfor ikke behøver å be om dokumentasjon. Andre grunner kan være at tillitsvalgte ikke kjenner til og bruker de rettighetene som finnes, eller vegrer seg for å bruke dem. De sistnevnte grunnene bekreftes blant våre informanter i fagforeningene. I noen bedrifter er det, ifølge våre informanter, tillitsvalgte som aksepterer at det leies inn billig arbeidskraft for å sikre egne arbeidsplasser, noe også svarene i undersøkelsen tyder på.

Noen tillitsvalgte følger opp, og i de store bedriftene har man et apparat som tar seg av slike problemstillinger. I mindre bedrifter synes tillitsvalgte at det er vanskelig å ta opp slike saker, og de føler seg ikke alltid trygge. I hvilken grad dette forstås og følges opp, varierer altså veldig (arbeidstakerrepresentant).

Det er mange tillitsvalgte som ikke skjønner hvordan de skal gripe an slike saker. I tillegg så er det nå vanlig med prosjektorganisering, slik at tillitsvalgte ikke alltid får informasjon om hva som skjer dersom de ikke selv er med på prosjektet. Mange prosjektledere er dessuten selvstyrte og egenrådige og er kun opptatt av det økonomiske resultatet (arbeidstakerrepresentant).

¹²² Det er verdt å understreke at det er sammenheng mellom bedriftsstørrelse og bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Det er de største bedriftene som i størst grad bruker denne formen for arbeidskraft (se Andersen et al. 2009), noe som kan forklare dette resultatet.

Det lite som tyder på at endringene i regelverket har ført til økt etterspørsel etter dokumentasjon.

Hvordan kravene blir etterlevd i den uorganiserte delen av bransjene, vet vi lite om. Men partene mener at dette er en type regelverk som ikke følges uten at det er tillitsvalgt på arbeidsplassen. Det innebærer at innstrammingene i regelverket i realiteten neppe har hatt særlig effekt. En viktig påpekning er likevel at vi ikke har tilsvarende tall for hvordan situasjonen var før endringene i regelverket.

Der hvor dette regelverket følges, ble det nok fulgt tidligere også. Noen steder har man full oversikt og kontroll, andre steder er det ikke kontroll på noe som helst (arbeidsgiverrepresentant).

Drøftinger og avtaler om innleie

Det er også krav om at innleie fra produksjonsbedrifter skal drøftes med tillitsvalgte. Og dersom omfanget utgjør over 10 prosent av arbeidsstokken eller varer i mer enn ett år, skal det i tillegg inngås skriftlig avtale.¹²³ Tillitsvalgte i Fellesforbundet ble spurt om bedriftens innleie av arbeidskraft var avtalt eller drøftet med tillitsvalgte i bedriften. Dette spørsmålet omfatter både innleie mellom produksjonsbedrifter og innleie fra bemanningsforetak. Et flertall sier at det enten blir inngått avtale, eller at dette som regel blir drøftet. En knapp tredjedel sier at innleie verken drøftes eller avtales. Det er, som vist i tabell 7.10, ingen forskjell mellom tillitsvalgte i bedrifter som har benyttet innleid arbeidskraft fra Øst-Europa, og de som ikke har gjort det. Tillitsvalgte som oppgir at det brukes innleie fra produksjonsbedrift, oppgir like ofte eller sjelden at innleie drøftes, som tillitsvalgte i bedrifter der det kun benyttes innleie fra bemanningsforetak, eller der begge typer innleie benyttes. Det er heller ikke slik at tillitsvalgte i bedrifter som oppgir at innleid arbeidskraft utgjør en betydelig andel av arbeidskraften (over 10 prosent), oftere enn andre oppgir at innleie avtales eller drøftes.¹²⁴

¹²³ Avtalekravet gjelder ikke hvis innleien omfatter færre enn tre personer, selv om dette utgjør mer enn 10 prosent av de ansatte. Det er heller ikke krav om slik avtale ved leie mellom virksomheter innenfor samme konsern.

¹²⁴ Det er kun 10 prosent av de tillitsvalgte i undersøkelsen som oppgir at bedriften over tid har hatt mer enn 10 prosent innleid arbeidskraft.

Tabell 7.10 «Blir bedriftens innleie av arbeidskraft avtalt eller drøftet med deg eller andre tillitsvalgte i bedriften?» Fordelt på bedrifter som har benyttet innleid arbeidskraft fra Øst-Europa eller ikke. Tillitsvalgte i virksomheter innen industri og bygg. Prosent

	Alle	Ikke innleie fra Øst-Europa	Innleie fra Øst-Europa
Som regel inngått avtale	28	27	30
Som regel drøftet	25	25	25
Inngått avtale noen ganger	5	6	4
Drøftet noen ganger	10	9	11
Nei, verken drøftet eller inngått avtale	29	30	28
Ikke sikker	2	3	1
Total	100	100	100
N	256	150	106

Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2010

Det er altså nær 30 prosent av de tillitsvalgte som ikke inngår avtale eller drøfter bedriftens innleie. Også her er det tydeligvis enten vegring eller mangel på kunnskap blant en betydelig del av de tillitsvalgte.¹²⁵

Når det gjelder problemstillingen rundt drøftinger og forhandlinger, kan vi sammenligne med en undersøkelse fra 2003 blant Fellesforbundets tillitsvalgte innenfor bygg- og verkstedoverenskomstene (Dølvik et al. 2005). Her var det også rundt en tredjedel av de tillitsvalgte som sjelden (6 prosent) eller aldri (19 prosent) drøftet eller forhandlet innleie, eller svarte «vet ikke» (9 prosent).¹²⁶ Dette tyder på at aktiviteten på dette området ikke har bedret seg på de sju årene som har gått mellom undersøkelsene, på tross av økt oppmerksomhet rundt innleieproblematikken, ikke minst på grunn av EU-utvidelsene i 2004 og 2007. I den andre enden av skalaen fra undersøkelsen i 2003 var det 35 prosent som svarte at det alltid ble drøftet eller forhandlet, 19 prosent svarte «som regel», og 13 prosent svarte «av og til». Totalt sett gir dette samme bildet som i tillitsvalgtundersøkelsen i 2010, med en litt annen spørsmålsstilling (se tabell 7.10).

I 2010 ble det også spurt om den tillitsvalgte eller andre tillitsvalgte i bedriften hadde vært med på å stoppe innleie av arbeidskraft til bedriften. 20 prosent av til-

¹²⁵ Som et apropos til dette resultatet kan det nevnes at i bedriftsundersøkelsen fra 2009 (Andersen et al. 2009:52) fikk lederne spørsmål om det ble inngått drøftelser eller avtale om vilkår for bruk av arbeidskraft fra nye EU-land. Det viste seg at vilkårene verken var drøftet eller avtalt i én av fem organiserte bedrifter, og her var det nesten ingen forskjeller på bedrifter med og uten tariffavtale.

¹²⁶ Spørsmålsstillingen i tillitsvalgtundersøkelsen i 2003 var: «Har innleie av arbeidskraft blitt drøftet eller forhandlet med tillitsvalgte?», med svaralternativene «alltid», «som regel», «av og til», «sjelden», «aldri», «vet ikke».

litsvalgte med erfaring fra innleie av arbeidskraft svarer bekreftende på dette. Dette skjer først og fremst i bedrifter der innleie drøftes eller avtales. Det er noe vanligere å stoppe innleie i bedrifter som bruker arbeidskraft fra Øst-Europa, sammenlignet med dem som ikke har brukt innleid arbeidskraft fra disse landene. Vi spurte også om begrunnelse for å stoppe innleie. Forhold som går på lønn og arbeidsvilkår, trekkes fram av mange. Men i en del tilfeller begrunnes også dette ut fra at det ikke er behov for innleid arbeidskraft, for eksempel fordi bedriften har permitterte arbeidstakere.

For å sikre mer ordnede forhold når det gjelder innleie fra produksjonsfirmaer, har det i regi av blant annet bransjeforeninger og større konsern blitt inngått overordnede avtaler mellom virksomheter i et geografisk område. Dette gjøres ved at de virksomhetene som er med i avtalen, forplikter seg til å ta kontakt med hverandre når de har behov for midlertidig arbeidskraft. Ifølge flere av disse avtalene er arbeidstakerne som leies inn, sikret samme vilkår som ansatte i innleiebedriften. Innad i store konserner er det også blitt mer vanlig å opprette egne byrålignende vikarpooler som kan betjene de ulike delene av konsernet med arbeidskraft ved behov.

Gråsoner

Som illustrert gjennom sitatet fra arbeidsgiverrepresentanten i avsnitt 7.3 finnes det bedrifter som lever i underentreprisemarkedet uten å ha egenproduksjon som også leier ut arbeidskraft. Dette er typiske eksempler på bedrifter som ikke hører hjemme verken i bemanningsbransjen eller kan omtales som et klassisk produksjonsfirma. Det finnes også mer bevisste omgørelser, altså bemanningsforetak «forkledd» som underentreprenører, for å unngå vilkårene for innleid arbeidskraft. Måten dette kan foregå på, er at et firma hyres inn for et oppdrag, mens arbeidstakerne betales time for time. Arbeidstakerne har heller ikke utstyr eller arbeidstøy. Det kan også være firmaer som har en reell underentreprise, men så blir det i tillegg leid inn folk fra det samme firmaet for å gjøre andre oppgaver. Da kan det etter hvert bli vanskelig å vite hva som er hva, også for tillitsvalgte.

Mange bedrifter har egne nettverk og samarbeider om innleie fra hverandre etter behov. Det har også vært en del ulovlig innleie, rett og slett fordi det var mangel på folk (arbeidsgiverrepresentant).

Tillitsvalgte er kritiske, og mange er klare over hva som foregår. Men de klarer bare delvis å stoppe det. Det varierer også hvilke kamper de vil ta (arbeidstakerrepresentant).

Twist om entrepriser/innleie er blitt en klassiker. Jeg har vært tillitsvalgt siden 1991 og har aldri opplevd så mange kreative løsninger som nå (arbeidstakerrepresentant).

7.4 Oppsummering og konklusjoner

Personer med innvandrerbakgrunn utgjør en betydelig del av arbeidstakerne i bemanningsbransjen. Arbeidstakere fra nye EU-land utgjør om lag 20 prosent av alle sysselsatte innen utleie av arbeidskraft. Dette gjør det spesielt viktig å sette inn effektive tiltak mot sosial dumping i denne bransjen. Innledningsvis stilte vi spørsmål om hvordan de nye tiltakene for arbeidsinnleie og bemanningsbedrifter har fungert. Når det gjelder bemanningsforetaksregisteret, har det trolig hatt begrenset effekt. Det er for det første store avvik mellom bedrifter som har bransjekode «utleie av arbeidskraft» i Bedrifts- og foretaksregisteret, og i bemanningsforetaksregisteret i Arbeidstilsynet. Registeret gir ikke en bedre oversikt over bransjen, selv om større klassiske bemanningsforetak i all hovedsak gjenfinnes i registeret.

For det andre er det knyttet stor usikkerhet til om registeret bidrar til mer ordnede forhold, spesielt når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakerne – blant annet fordi registeret blant en del innleiebedrifter oppfattes som en godkjenningsordning og derfor ikke undersøker om vilkårene for arbeidstakerne er i orden. Dette kan ha skapt en falsk trygghet hos innleievirksomhetene. Det eneste som sikres, er at virksomhetene er registrert hos offentlige myndigheter og har en kontaktperson i Norge. Det sistnevnte framheves som det mest positive ved registeret. For det tredje er registeret etter alt å dømme ikke godt nok kjent i alle deler av arbeidslivet.

Når det gjelder innleie fra produksjonsbedrifter, viser undersøkelsen blant tillitsvalgte i bygg og industri at dette sjelden omfatter østeuropeiske arbeidstakere. Dessuten har verksted- og byggefagoverenskomstene lignende bestemmelser, slik at tariffbundne bedrifter har vært omfattet av dette regelverket. En sammenligning av tillitsvalgtundersøkelser fra 2003 og 2010 viser imidlertid at forhandlinger og drøftinger om innleie i bedriftene ikke har økt.

De viktigste punktene fra denne delen av evalueringen kan oppsummeres som følgende:

- Det var registrert knappe 1400 foretak i bemanningsforetaksregisteret våren 2011. Flertallet av disse er norske aksjeselskaper, men det er også et betydelig antall utenlandske selskaper i form av NUF (norskregistrert utenlandsk foretak).
- Kun et mindretall av foretakene i bemanningsforetaksregisteret har bransjekoden «utleie av arbeidskraft». Registeret kan dermed ikke benyttes for å få oversikt over utleiebransjen i tradisjonell forstand.
- Majoriteten av den tradisjonelle bemanningsbransjen (bemanningsforetak) befinner seg i bemanningsforetaksregisteret. Registeret inneholder også en god del foretak som satser på utleie av østeuropeisk arbeidskraft.

- Det finnes mange små foretak innen utleie av arbeidskraft – en del uten registrert aktivitet i form av ansatte eller omsetning – som ikke er i Arbeidstilsynets register. Disse utgjør bare en liten del av bransjen.
- Opplysninger fra Bedrifts- og foretaksregisteret (og fra andre kilder) viser at det er kommet til mange nye foretak innen utleie av arbeidskraft siden 2009. Veksten i bransjen (mange nye foretak) er del av en lengre trend, fra midten av 2000-tallet. Vi har ikke datagrunnlag for å isolere noen effekt av opprettingen av bemanningsforetaksregisteret.
- Et stort flertall av tillitsvalgte (86 prosent) i bedrifter som bruker vikarer fra bemanningsforetak, oppgir at det alltid, eller som oftest, sjekkes at disse foretakene står i registeret.
- Det hersker usikkerhet om registeret bidrar til økt seriositet i bemanningsbransjen. Andelen som enten svarer negativt, eller som svarer «ikke sikker», er rundt 40 prosent av de tillitsvalgte i bedrifter som har leid inn arbeidskraft fra bemanningsforetak.
- En ganske høy andel av tilsynsbedriftene (tilsynene kan betraktes som stikkprøver blant bedrifter i noen utsatte bransjer) har ikke hørt om registeret, og det er også en betydelig andel som ikke kontrollerer. Ut fra dette synes det å være et klart potensial for bedret informasjon.
- Krav om norsk representant framheves som den største fordelene med registeret, spesielt fra tilsynsmyndighetenes side.
- Innleie fra produksjonsbedrifter er omtrent like utbredt i de organiserte bedriftene i bygg og industri som innleie fra bemanningsbedrifter.
- Det er lite bruk av østeuropeisk arbeidskraft i forbindelse med innleie fra produksjonsbedrifter (bare én av ti tillitsvalgte rapporterer om dette).
- Endringene i regelverket er i samsvar med bestemmelser i overenskomstene innen industri og bygg og har derfor høyst sannsynlig hatt liten betydning for den organiserte delen av arbeidslivet innenfor disse områdene de siste årene.
- Selv om innleie er utbredt, utgjør den innleide arbeidskraften ingen stor andel av den samlede arbeidskraften i bedriftene.
- Nesten 90 prosent av de tillitsvalgte svarer at de innleide arbeidstakerne fra produksjonsbedrifter i stor eller noen grad kommer fra samme bransje, og 85 prosent sier at de innleide arbeidstakerne i stor eller noen grad er fast ansatt (noe som er en betingelse for utleie).

- Under halvparten (drøyt 40 prosent) av de tillitsvalgte har bedt om dokumentasjon på at vilkårene for innleid arbeidskraft er til stede. Og en knapp tredjedel av de tillitsvalgte sier at innleie verken drøftes eller avtales.
- Én av fem tillitsvalgte har bidratt til å stoppe innleie fordi de mente at vilkårene ikke var til stede.

8 Informasjon og veiledning

Veilednings- og informasjonsarbeid utgjør en vesentlig del av Arbeidstilsynets virksomhet og har også vært et sentralt element i tilsynets innsats mot sosial dumping. I regjeringens Handlingsplan 2 ble ett av de åtte nye tiltakene spesielt knyttet til dette området: *Informasjon og veiledning – gi tilstrekkelig og god informasjon om rettigheter og plikter i norsk arbeidsliv til arbeidstakere og arbeidsgivere*. I St.prp. nr. 1 (2008–2009) hvor Handlingsplan 2 og punktet om informasjon og veiledning beskrives nærmere, sies det at Arbeidstilsynet har kommet langt i arbeidet med å utvikle en bedre informasjonstjeneste for utenlandske arbeidstakere, men at en del tiltak vurderes utvidet eller videreutviklet. Blant annet nevnes opprettelsen av flere felles informasjons- og saksbehandlingskontorer, utvidelse av polsk nettside og svartjeneste og utarbeidelsen av informasjonsmateriell på relevante språk og til flere bransjer.¹²⁷

I evalueringen har hovedspørsmålet vært hvilken nytteverdi Arbeidstilsynets informasjons- og veiledningsarbeid har hatt, både for utenlandske arbeidstakere og bedrifter, bedrifter i Norge og for etterlevelse av regler og forskrifter for å motvirke sosial dumping. For å belyse dette har vi forsøkt å skaffe oversikt over hva slags materiell og informasjonskanaler som finnes, i hvilken grad informasjonen er tilgjengelig for de ulike gruppene, om tilbudet av informasjon er relevant for mottakerne – og hva slags informasjon som eventuelt mangler.

Denne delen av evalueringen vil bygge på datakilder som ellers brukes i rapporten (se kapittel 1 for metode og datakilder), samt gjennomgang av informasjonsmateriell, årsrapporter og annen statistikk fra servicesentrene for utenlandske arbeidstakere og Arbeidstilsynet. Vi har også gjennomført intervjuer ved servicesentrene. I forbindelse med gjennomgangen av materiell engasjerte vi en polsktalende forskningsassistent til å vurdere det polskspråklige informasjonstilbudet. I det følgende vil vi først ta for oss etableringen av servicesenteret(ene) for utenlandske arbeidstakere. Deretter vil vi se nærmere på informasjon og veiledning gjennom ulike kanaler.

¹²⁷ I tillegg nevnes avtaler med arbeidstilsynsmyndigheter i avsenderlandene om utveksling av informasjon og operativ videreutvikling av Arbeidstilsynets funksjon som samarbeidskontorer etter arbeidsmiljøovens utsendingsregelverk. Disse punktene er ikke del av evalueringen og vil ikke bli berørt i det følgende.

8.1 Servicesenter for utenlandske arbeidstakere

Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere i Oslo åpnet 15. oktober 2007 og var på flere måter en nyskapning. For det første ble det etablert en felles førstelinjetjeneste med Arbeidstilsynet, politiet, Skatteetaten og Utlendingsdirektoratet, og for det andre har senteret et avgrenset og spesialisert formål, nemlig å betjene arbeidstakere med familie-medlemmer fra både EØS og tredjeland samt deres arbeidsgivere. Senteret i Oslo ble organisert med ulike skranker for de ulike etatene, som fikk følgende hovedoppgaver:

- *Politiet*: Tar imot søknader om arbeids- eller oppholdstillatelser, foretar identitetskontroll, svarer på spørsmål om regelverket
- *UDI*: Bistår politiet ved spørsmål til søknader, behandler søknader fra EØS-land som ikke er «opplagte», behandler alle førstegangssøknader fra spesialister
- *Skatteetaten*: Veileder publikum og foretar saksbehandling i saker som gjelder skattekort, D-nummer, folkeregistrering, selvangivelser, klager på ligningen mv.
- *Arbeidstilsynet*: Veileder og gir informasjon om rettigheter og plikter i norsk arbeidsliv samt veiledning om id-kort for bygge- og anleggsplasser, arbeidskontrakter, lønn, feriepenger, overtidsbetaling, permitteringer og oppsigelser. Tilsynet svarer også på spørsmål knyttet til avklaringer av om man er arbeidstaker eller selvstendig næringsdrivende, og om rettigheter ved arbeidsulykker- og skader. Arbeidstilsynet utfører ikke saksbehandling på senteret, men registrerer useriøse arbeidsgivere og kan deretter foreta tilsyns kontroll på arbeidsplassen.

I tillegg har senteret tolker som er ansatt av Skatteetaten, men som bistår alle etatene med å gi veiledning til publikum, oversettelser av informasjonsmateriell mv. Servicesenteret har landsomfattende vedtakskompetanse og kan behandle søknader uavhengig av søkerens tilholdssted i Norge.

Allerede kort tid etter åpningen i Oslo i oktober 2007 var det åpenbart at servicesenteret fylte et stort behov. Fram til årets slutt hadde senteret hatt nær 8000 besøkende, og i de påfølgende årene har besøkstallet økt år for år. Høsten 2009 ble det åpnet tilsvarende senter i Kirkenes og Stavanger. Senteret i Kirkenes har ikke fast tilstedeværende bemanning fra Arbeidstilsynet, men skal etter behov dekkes av inspektør fra Vadsø både i form av telefonvakt og noen arbeidsdager per måned. Ved sentrene gis det uttrykk for at de klarer å håndtere pågangen, men at særlig politiet sliter med kapasiteten. Som en konsekvens har politiet ved sentrene i Oslo og Stavanger nå begynt med timeavtaler og har dermed gått bort fra det tidligere kølappsystemet. I tabell 8.1 ser vi antall besøkende på servicesentrene i perioden 2008–2010.

Tabell 8.1 Besøkende / direkte ærend på servicesentrene, etter hvilken etat de oppsøkte, 2008-2010

	2008	2009*	2010
OSLO:			
Politiet	33 167	35 617	40 596
Skatteetaten	26 354	35 446	35 792
Arbeidstilsynet ¹	2 888	2 713	2 047
Total	59 521	73 776	78 435
KIRKENES:			
Politiet	-	134	396
Skatteetaten	-	675	3 695
Arbeidstilsynet	-	-	15
Total		809	4 106
STAVANGER:			
Politiet	-	1 936	14 194
Skatteetaten	-	1 251	13 644
Arbeidstilsynet	-	52	452
Total		3 239	28 290

Kilde: Årsrapporter for Servicesenter for utenlandske arbeidstakere 2008-2010 samt informasjon fra Servicesenteret i Oslo.

*Servicesentrene i Kirkenes og Stavanger åpnet henholdsvis 28. september og 2. november 2009.

Besøkstillene til Arbeidstilsynet i Oslo varierer litt mellom ulike kilder. Her har vi valgt å ta utgangspunkt i tallene vi har fått fra servicesenteret i Oslo, som særlig for 2008 er lavere enn det som framkommer i årsrapportene. Det betyr at totaltallene for Oslo som framkommer her, avviker noe fra årsrapportene.

I 2010, som var det første hele året hvor alle sentrene var i drift, ble det samlet sett registrert mer enn 110 000 henvendelser. Ikke overraskende hadde Oslo mest besøk (71 prosent), mens om lag en fjerdedel ble registrert i Stavanger (25 prosent) og knapt 4 prosent i Kirkenes. Statistikken viser at på alle sentrene utgjorde henvendelser knyttet til EØS-registreringsordningen hovedtyngden (71–74 prosent), deretter fulgte søknader fra tredjeland (16–19 prosent) og familieinnvandringsaker (3–4 prosent). Dette er ikke overraskende, gitt at servicesentrene særlig ble opprettet for å gi et tilbud til den økende mengden arbeidsinnvandrere fra EØS-landene, og at disse stod for en dominerende andel av arbeidsinnvandringen i perioden. Nasjonaliteten til dem som er registrert eller har fått innvilgede oppholdstillatelser, varierer noe mellom sentrene. I Oslo og Stavanger kommer de største gruppene fra Polen, Litauen, Tyskland og Storbritannia, mens i Kirkenes gis det flest tillatelser/registreringer til personer fra Litauen, Russland og Estland. Disse forskjellene gjenspeiler dels variasjoner i næringsstruktur i regionene, og dels ulike adkomstruter fra ulike avsenderland.

Selv om skattekort og informasjon om skattevilkår er viktige for å bidra til ordnete ansettelsesforhold, er det i vår sammenheng av særlig interesse å se hvilke henvendelser som kommer til Arbeidstilsynet. Som vi ser av tabell 8.2, har antallet henvendelser

sunket med 30 prosent i perioden fra 2008 til 2010, mens det har vært noe økende/stabilt til de andre etatene.¹²⁸ I 2011 utgjorde henvendelsene til Arbeidstilsynet knapt 3 prosent av det totale antallet henvendelser til servicesenteret i Oslo. Tabell 8.2 viser henvendelser til Arbeidstilsynet ved servicesenteret i Oslo, etter nasjonalitet, i perioden 2008–mai 2011.

Tabell 8.2 Henvendelser til Arbeidstilsynet ved servicesenteret i Oslo, 2008–mai 2011, etter nasjonalitet. Prosent.

	Polen	Litauen	Latvia	Andre	Total (N)
2008	73	5	1	21	100 (2 888)
2009	58	18	2	21	100 (2 713)
2010	44	25	4	27	100 (2 047)
2011 (januar–mai)	29	36	5	31	100 (772)

Kilde: Servicesenteret i Oslo

I årene 2008–2010 var det en overvekt av polakker blant dem som henvendte seg til Arbeidstilsynet, men andelen har gått kraftig ned i perioden. Mens polakker stod for 73 prosent av kontaktene i 2008, var andelen sunket til 44 prosent i 2010. Samtidig har en stadig større andel av henvendelsene kommet fra litauere – her ser vi en økning fra 5 prosent i 2008 til 25 prosent i 2010. Etter de fem første månedene i 2011 ser vi at denne tendensen er enda sterkere – da var det faktisk flere henvendelser fra litauere enn fra polakker. Dette gjenspeiler delvis utviklingen i registreringer / nye innvilgede tillatelser på servicesenteret. For polakker sank tallet fra 7365 i 2008 til 4364 i 2010, mens det for litauere økte fra 876 til 1002. Siden antallet nyregistrerte polakker fortsatt var fire ganger større enn for litauere, indikerer det også at litauere oftere har behov for bistand fra Arbeidstilsynet – enten fordi de oftere opplever dårlige lønns- og arbeidsvilkår, har færre alternative kanaler for informasjon eller er mer bevisste på ikke å bli utnyttet. Ifølge Oslo Byggningsarbeiderforening¹²⁹ har de inntrykk av at polakker nå som regel har mer ordnede forhold enn baltiske arbeidere. Mens foreningens aktiviteter rettet mot polske medlemmer nå er likere ordinær fagforeningsvirksomhet, er de i større

¹²⁸ Vi har ikke kommet helt til bunns i hva reduksjonen i antall henvendelser skyldes. Ifølge Arbeidstilsynet kan en forklaring være endringer i registreringsrutiner, de opplever nemlig ikke at «trykket» har blitt mindre. Det er selvsagt ikke noen automatisk sammenheng mellom antall henvendelser og arbeidsmengde, som vil avhenge av hva henvendelsene gjelder.

¹²⁹ Intervju i januar 2011, i forbindelse med prosjektet «Polonia i Oslo 2010».

grad en hjelpeinstans for baltere. Foreningen mener at dette skyldes at balterne (flestepolitene) er nyere i landet, oftere har useriøse og kriminelle arbeidsgivere og dermed oftere utsettes for arbeidsmiljøkriminalitet.¹³⁰ Dette harmonerer godt med at litauerne står for en stadig større andel av henvendelsene til servicesenteret. Det er også mulig at det i den tidlige fasen etter EU-utvidelsen var rettet særlig stor oppmerksomhet mot polske arbeidstakere, mens det tok noe mer tid å etablere materiell og tilbud for litauerne. Det at Arbeidstilsynet nå har en litauisk medarbeider på servicesenteret, genererer antakelig også flere henvendelser fra denne gruppa.

Statistikken over hva slags henvendelser Arbeidstilsynet får, viser at de gir bistand i saker som er svært relevante for sosial dumping-problematikken (se tabell 8.3). Rundt halvparten av henvendelsene gjelder spørsmål knyttet til kontrakts- og lønsspørsmål, og dette har holdt seg stabilt gjennom hele perioden. Videre har andelen som trenger hjelp med id-kort, ligget på 11–12 prosent, mens de andre kategoriene varierer noe mer. I 2009 var andelen «annet» svært høy, men vi har ikke fått spesifisert informasjon om hva som ligger i den kategorien. Det er imidlertid nærliggende å anta at tilbakeslaget etter finanskrisa utløste mange henvendelser som egentlig skulle gått til NAV. Andelene henvendelser om permitteringer/oppsigelser økte fra null i 2009 til 13–15 prosent i 2010–2011, og våren 2010 ble det anslått at opp mot 25–30 prosent av telefonhenvendelsene til Arbeidstilsynets svartjeneste gjaldt NAV-saker.

Tabell 8.3 Henvendelser til Arbeidstilsynet ved servicesenteret i Oslo, 2008-2010, etter hva henvendelsen gjaldt. Prosent.

	Kontrakt	Utbetaling lønn og feriepenger	Arbeidstid	Id- kort	Permittering/ oppsigelse	Annet	Total (N)
2008	25	23	16	12	3	21	100 (2868)
2009	22	21	9	11	0	37	100 (2720)
2010	25	25	12	12	13	13	100 (2044)
2011 (jan-mai)	24	20	7	18	15	16	100 (825)

Kilde: Servicesenteret i Oslo

I 2008 rapporterte servicesenteret i Oslo at et overveldende flertall av henvendelsene kom fra arbeidstakere i bygg og anlegg, men vi mangler senere registrertall for dette.

¹³⁰ En bakenforliggende forklaring for dette kan være at Litauen ble langt hardere rammet enn Polen av finanskrisa, slik at konkurransen om jobbene i de litauiske nettverkene trolig er hardere enn blant polakkene.

Informasjon fra Arbeidstilsynet indikerer at bygg fortsatt er en dominerende sektor, og gitt næringsstrukturen i Oslo vil vi anta at en betydelig del av henvendelsene fortsatt er knyttet til denne bransjen. Videre er inntrykket fra servicesentrene at de aller fleste henvendelsene kommer fra arbeidstakere og sjelden fra arbeidsgivere. I Oslo rapporteres det om en økende pågang fra selvstendig næringsdrivende eller personer som ønsker å registrere seg som dette. Ofte er de ikke klare over hva dette innebærer, men tar kontakt fordi de er oppfordret av arbeidsgiver om å bli selvstendig næringsdrivende. Ifølge servicesenteret er det også en tendens til at folk ønsker å registrere seg som selvstendig næringsdrivende fordi de oppfatter dette som en snarvei til folkeregistrering, personnummer og eventuelt familiejenforening.

Vurderinger og erfaringer

Servicesenteret har vært et svært vellykket tiltak. (Representant for arbeidsgiverorganisasjon)

Servicesenteret har vært en knallsuksess. Det viste seg at en del av de som ikke var registrert, rett og slett ikke visste hvordan det skulle gjøres. Dette har senteret vært en viktig bidragsyter til å ordne opp i. Veldig effektivt å ha myndighetene samlet på denne måten. (Representant for fagforbund)

Sitatene ovenfor er svært typiske – vi har rett og slett ikke fanget opp en eneste negativ vurdering av servicesentrene blant våre informanter på arbeidsgiver- og arbeidstaker-siden. Det bør imidlertid legges til at informantene i våre undersøkelser antakelig særlig forholder seg til erfaringene fra Oslo. Det synes å herske en unison enighet blant alle aktører om at etableringen av servicesentrene for utenlandske arbeidstakere har vært en suksess.

Fra etatene selv er vurderingene også positive, og det framheves at erfaringene fra samarbeidet om servicesenteret også har gitt gode ringvirkninger for det mer generelle samarbeidet. I Arbeidstilsynets årsrapport fra 2008 heter det:

Servicesenteret for arbeidsinnvandrere i Oslo er et viktig tiltak for Arbeidstilsynet i arbeidet mot sosial dumping. Vi bidrar med informasjon, veiledning og bistand som er viktig for arbeidsinnvandrerne og forebygging av sosial dumping. Vi opplever at flere arbeidsinnvandrere får tillit til Arbeidstilsynet og gir oss tips og informasjon til bruk i tilsynet. I tillegg ser vi at den praktiske samhandlingen mellom etatene på senteret er blitt styrket i det året som har gått. Vi oppfatter at Servicesenteret for arbeidsinnvandrere er blitt en suksess. (Vedlegg C, s. 9)

Det er imidlertid ett forhold som nevnes av flere informanter, og det er at også NAV burde vært med i dette samarbeidet. Mange arbeidsinnvandrere har spørsmål til saksområder som forvaltes av NAV – for eksempel ledighetstrygd, rett til sykepenger, medlemskap i folketrygden med videre – og de andre etatene har begrenset mulighet og kompetanse til å gi informasjon på vegne av NAV. På senteret i Oslo har de som en konsekvens av pågangen av NAV-relaterte henvendelser lagt ut informasjon om hvor nærmeste NAV-kontor ligger. Det hender også at NAV henviser folk videre til servicesenteret, selv i saker hvor NAV er rette instans. En informant i Arbeidstilsynet uttrykte seg slik:

Skulle vi virkelig fått gjort noe, så var det å få NAV til servicesenteret. Man får veldig mye henvendelser som kommer fra NAV. Derfor hadde det vært så flott å få dem inn på servicesenteret.

Etter hva vi forstår, har det vært tatt initiativ til å få NAV inn i servicesentrene, men dette har inntil videre ikke blitt realisert, med unntak for en prøveperiode i Stavanger i 2011. Dette ble beskrevet som et kjærkomment initiativ, men som ikke ble helt vellykket fordi NAV-medarbeiderne ikke hadde PC og dermed manglet et viktig arbeidsverktøy. Det var lagt til rette for nettoppkobling, men av en eller annen grunn klarte ikke NAV å skaffe til veie en PC som kunne brukes på servicesenteret.

Servicesentrene er uten tvil en bærebjelke i informasjons- og veiledningsarbeidet som er rettet mot arbeidsinnvandrere, særlig i regionene der sentrene er lokalisert. Vi har ikke vurdert behovet for flere servicesentre, men gitt den omfattende bruken av dette tilbudet bør det vurderes om det er behov for å etablere sentre i flere regioner.

Inntrykket er at hovedtrykket på sentrene har ligget på registrering, utstedelse av skattekort, informasjon og veiledning til arbeidstakere, selv om også arbeidsgivere og selvstendig næringsdrivende i noen grad er brukere av senteret. Videre kan det se ut som om utsendte arbeidstakere er en gruppe som faller utenfor sentrenes fokus.

Besøkstallene fra sentrene (særlig i Oslo og Stavanger) viser at mange arbeidsinnvandrere benytter seg av tilbudet, men det sier i seg selv ikke så mye om hvilke grupper som særlig oppsøker senteret. I Polonia-undersøkelsen i Oslo i 2010 spurte vi polske arbeidsinnvandrere om de hadde besøkt servicesenteret, og dette gir en inngang til å se nærmere på variasjonen i bruk. Tabell 8.4 viser hvorvidt polske arbeidsinnvandrere hadde besøkt senteret, etter hva slags type ansettelse/arbeidstilknytning de hadde.

Tabell 8.4 Har du noen gang besøkt Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere (SUA)? Polakker i Oslo, 2010, etter type arbeidstilknytning. Prosent.

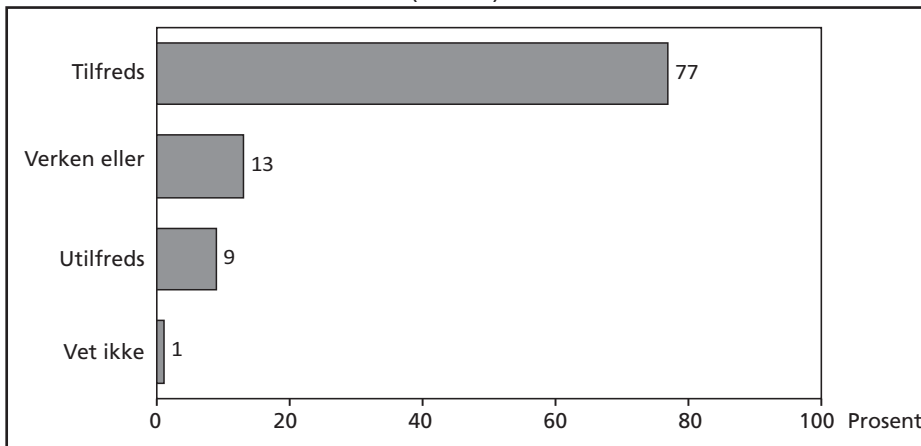
N = 445	Fast ansatt i norsk firma	Midlertidig ansatt i norsk firma	Ansatt i utleiebyrå	Ansatt hos utenlandsk underleverandør	Selvstendig	Total
Ja	46	29	34	29	13	31
Nei	48	63	57	68	79	62
Vet ikke hva SUA er	6	8	9	3	8	7
Total	100 (N = 130)	100 (N = 71)	100 (N = 64)	100 (N = 105)	100 (N = 75)	100 (N = 445)

Kilde: Fafos Poloniaundersøkelse 2010

Omtrent en tredjedel av respondentene i Poloniaundersøkelsen svarte at de hadde besøkt servicesenteret, og vi antar at disse er representative for polakker i Oslo på undersøkelsestidspunktet. Dette bekrefter at tilbudet når fram til en betydelig andel av målgruppa. Videre er det bare 7 prosent som oppgir at de ikke vet hva servicesenteret er, og dette er nesten et oppsiktsvekkende lavt tall, noe som tyder på at senteret er svært godt kjent blant polske arbeidsinnvandrere. Det viser også at ikke-bruk neppe henger sammen med mangel på kunnskap om at tilbudet finnes. Resultatene viser at de som var fast ansatt i norske firmaer, i størst grad hadde besøkt senteret – nær halvparten i denne gruppa svarte at de hadde vært der. I de andre gruppene er andelen lavere: 29 prosent av dem som var ansatt hos utenlandske underleverandører, hadde vært på senteret, og bare 13 prosent blant de selvstendige næringsdrivende. Vi vet ikke noe om hva de som har besøkt senteret, gjorde der, eller hvorfor noen valgte å ikke bruke tilbudet, men en forklaring på at de med faste ansettelse er overrepresentert i brukergruppa, kan være at de i større grad er bofaste og har hatt behov for å ordne folkeregistrering, skattekort med videre. Når vi kontrollerer for om respondentene jobber legalt eller ikke (har kontrakt og betaler skatt til Norge eller Polen), får vi et stort utslag. Mens 37 prosent av dem som jobber legalt, har besøkt servicesenteret, gjelder dette bare 14 prosent av dem som jobber uten kontrakt og ikke betaler skatt. Her kan det være vanskelig å si noe sikkert om årsak og virkning, for noen er kanskje det at de ikke har oppsøkt servicesenteret, en medvirkende årsak til at de ikke har det formelle i orden. Men for en del er det kanskje mer sannsynlig at de ikke ønsker kontakt med myndighetene fordi de jobber svart. Det er en noe høyere besøksandel blant dem som jobber i bygg (32 prosent) enn i renhold (22 prosent), og høyest blant dem som er i andre jobber (39 prosent) – men dette kan også være en effekt av om man jobber svart eller ikke (som er mest vanlig i renhold). Funnene tyder altså på at de som har størst sannsynlighet for å bli utsatt for sosial dumping, er de som i minst grad oppsøker senteret – selv om senteret er godt kjent også blant disse.

De som hadde besøkt servicesenteret, ble også spurt om de var tilfredse med servicen.

Figur 8.1 Var du tilfreds eller utilfreds med servicen på servicesenteret? Polakker i Oslo, 2010, som har besøkt servicesenteret. Prosent. (N = 155)



Kilde: Fafos Poloniaundersøkelse 2010

Det generelle bildet er at det store flertallet var tilfredse med servicen – hele 77 prosent ga uttrykk for dette, mens bare 9 prosent sa at de var utilfredse. Her blir tallene for små til å skille ulike grupper, men hovedmønsteret er at de aller fleste var fornøyde, uavhengig av bransjetilknytning, arbeidstilknytning eller legal status.

8.2 Informasjon på papir, nett og telefon

Arbeidstilsynet driver utstrakt informasjonsvirksomhet gjennom ulike kanaler, både i form av brosjyrer og faktaark, nettsider og telefonisk svartjeneste. I det følgende vil vi gå igjennom noen hovedtrekk ved disse kanalene, uten at det har vært mulig å gjøre en detaljgjennomgang ved alle sider ved informasjonstilbudet. Vi baserer oss i det følgende både på data samlet gjennom tilsynsbedrifts- og tillitsvalgtundersøkelsene, vurderinger foretatt av en polskspråklig forskningsassistent, informantintervjuer og data fra Arbeidstilsynet. Til sammen gir dette inntak til en overordnet vurdering av Arbeidstilsynets informasjonsinnsats gjennom disse ulike kanalene.

Papirbasert informasjon

Arbeidstilsynet har gjennom de siste årene utarbeidet flere brosjyrer som er rettet spesielt mot arbeidsinnvandrere og deres arbeidsgivere, og oversatt eksisterende relevant

materiale blant annet til polsk og andre aktuelle språk. Noen eksempler på sentrale brosjyrer er:

- Brosjyren «Velkommen som arbeidstaker i Norge» ble laget i 2007, i et samarbeid mellom flere av organisasjonene i byggenæringen, med finansiell støtte fra Fondsstyret for regionale verneombud. Brosjyren har ifølge Arbeidstilsynets årsrapporter hatt en omfattende distribusjon, er senest oppdatert i januar 2009 og deles fortsatt ut. Denne brosjyren finnes på norsk, polsk, baltiske språk, russisk, rumensk og engelsk. I begynnelsen av 2008 ble det også utgitt brosjyrer om forhold knyttet til arbeidsinnvandring fra EØS-området i samarbeid mellom Arbeidstilsynet, Skatteetaten, Petroleumstilsynet, UDI og NAV.
- Brosjyrene «Informasjon til arbeidstakere fra EØS/EFTA-området: Skal du arbeide i Norge?» og «Informasjon til virksomheter fra EØS/EFTA-området: Driver du næringsvirksomhet i Norge?» fra 2007 var tilgjengelige på norsk, engelsk og polsk, mens brosjyren «Informasjon til norske virksomheter: Skal du rekruttere arbeidskraft fra EØS/EFTA-området?» var kun på norsk. Etter det vi kan se, er disse brosjyrene ikke senere revidert, og ifølge Arbeidstilsynets nettsider er de norske versjonene ikke lenger på lager (men er tilgjengelige på nett).
- I 2008 utarbeidet Arbeidstilsynet informasjonsbrosjyren «Utenlandsk arbeidskraft i landbruket» på flere språk, og denne ble formidlet til landbrukets organisasjoner og delt ut til virksomheter under tilsyn.
- I 2009 deltok Arbeidstilsynet sammen med en rekke andre offentlige etater i utarbeidelsen av IMDIs hefte «Ny i Norge». Hftet gir praktiske opplysninger fra offentlige etater og kom i en revidert utgave i 2011.
- I 2010 ble det arbeidet med å lage materiell tilpasset bransjer som renhold, hotell og restaurant og transport, på flere ulike språk. Disse brosjyrene er så langt ikke ferdigstilt.
- I tillegg finnes det en rekke andre brosjyrer og faktaark om HMS og lignende som er oversatt til flere språk.

Papirbrosjyrene er også tilgjengelige på Arbeidstilsynets internettsider, og noen av dem også via andre nettsted, for eksempel på Petroleumstilsynets sider. Vi vet ikke i hvilken grad arbeidsinnvandrere har tilgang på Internett, men antakelig er det en hel del som har begrenset tilgang eller mulighet til å nyttiggjøre seg nettbasert informasjon. Ulike informanter har gitt uttrykk for at det er viktig fortsatt å formidle informasjon på papir, fordi eksempelvis østeuropeiske bygnings- og jordbruksarbeidere i svært varierende grad bruker Internett. Et annet viktig moment med papirbasert informasjon er at den

kan formidles «her og nå», både ved besøk på servicesentrene og i forbindelse med tilsyn, slik sitatet nedenfor peker på:

«Utdeling av skriftlig informasjon oversatt til forskjellige språk har bidratt til at arbeidstakerne har blitt mer ansvarlige og begynt å hevde sine rettigheter, det er det ingen tvil om.» (Regional representant for Arbeidstilsynet)

Sentrale informanter i Arbeidstilsynet har følgelig gitt uttrykk for at en viktig informasjonsstrategi har vært å gi informasjon til *arbeidstakerne* – og gjerne i forbindelse med tilsyn. I tillegg til å ha med inspektører og/eller andre som kan kommunisere på aktuelle språk, anses det fortsatt som viktig å kunne distribuere relevant skriftlig materiell.

Ut fra vår oversikt er det altså produsert en hel del informasjonsmateriell på aktuelle språk, men det ser ut til å være enkelte utfordringer knyttet både til oppdatering av eksisterende brosjyrer og til utarbeidelse og spredning av nytt materiell til nye grupper. Informanter i Arbeidstilsynet har nevnt at det kan være behov for å lage mer og ny informasjon til utenlandske arbeidsgivere og selvstendig næringsdrivende, og også for oss ser det ut til at tilbudet av lett tilgjengelig og «bærbar» informasjon til disse gruppene verken er særlig omfattende eller gjenstand for noen systematisk distribusjonsstrategi.

Svartjeneste på polsk

Svartjenesten på polsk ble etablert i juni 2007 og opplevde ifølge Arbeidstilsynet umiddelbart en stor pågang, både når det gjaldt henvendelser om lønns- og arbeidsvilkår og om regelverk utenfor Arbeidstilsynets myndighetsområde (Arbeidstilsynets årsrapport 2007, 2008). I 2009 ble den polske svartelefonen samlokalisert med servicesenteret i Oslo, ved at Arbeidstilsynet ansatte en ny medarbeider som i tillegg til skranken på servicesenteret betjener den polske svartelefonen. Vi har ikke funnet systematiske oversikter over bruk av svartjenesten – men eksempelvis ble det i perioden september–november 2009 besvart 863 telefoner og 260 e-poster (Arbeidstilsynets årsrapport 2009). Ifølge Arbeidstilsynet er det ikke foretatt en grundig vurdering av om det er behov for tjenesten på andre språk, men de har tenkt på det litauiske og russiske behovet, foreløpig uten å etablere en fast tjeneste. Arbeidstilsynets litauiskspråklige medarbeider ved servicesenteret i Oslo får svært mange henvendelser, også fra andre deler av landet.

Et polsk blikk på Arbeidstilsynets nettsider og informasjonstilbud

Forskerne som har jobbet med denne evalueringen, er godt kjent med Arbeidstilsynets nettsider, rett og slett fordi vi ofte selv bruker dem som kilde til regelverk og forskrifter. Vår egen erfaring er at nettsidene er innholdsrike, godt organisert og med en god søkefunksjon. For å få et «polsk» blikk på sidene ga vi våren 2011 en polsk

forskningsassistent¹³¹ i oppdrag å gå gjennom sidene. Hun vurderte både hva slags informasjon som foreligger, i hvilken grad den er tilgjengelig på polsk, samt kvaliteten på oversettelsene. Hun brukte også noe tid på å se på andre offentlige nettsteder, som NAV og UDI sine sider, som et sammenligningsgrunnlag. Hun gjennomførte også samtaler om temaet med en del polakker i ulike nettverk, ett informantintervju med representant for Fellesforbundet og besøkte servicesenteret i Oslo. Nedenfor følger Kowalczyks hovedkonklusjoner etter gjennomgangen av nettsidene og kontakten med ulike kilder:

- Analysene av nett- og papirinformasjonen rettet til polske arbeidstakere tyder på at Arbeidstilsynets oversettelser har god kvalitet. De aller fleste oversettelsene på Arbeidstilsynets nettsider (inkludert brosjyrer) er formulert på en tilgjengelig og lett forståelig måte. Vanlige arbeidstakere burde ikke ha problemer med å finne nyttig og arbeidsrelatert informasjon.
- Selv om oversettelsene jevnt over er gode, er det noen mangler. Noe informasjon oversettes til polsk, mens annet (som også er rettet mot polske arbeidstakere) finnes kun på norsk og eventuelt på engelsk. Stikkord, for eksempel «å se, last ned, se ressurser», er ikke oversatt til polsk. Brukerne av nettsidene vil ofte ikke vite hva disse ordene betyr, men kan likevel utnytte resten av informasjonen.
- Arbeidstilsynets årsrapport finnes på norsk, engelsk, litauisk, polsk og russisk språk. Det er positivt, fordi det gir minoritetsgrupper mer generell informasjon om Arbeidstilsynets arbeid og deres oppgaver. Verken Arbeidstilsynet, UDI, NAV eller Skatteetaten har sin hovednettside på polsk, den finnes kun på norsk, mens disse etatenes polske sider har en annen form og innhold enn det som finnes på den norske forsiden. Det kan virke som det ikke forventes at man har interesse for andre, mindre arbeidsrelaterte områder når man er utenlandsk arbeidstaker.
- Det finnes overraskende lite informasjon rettet mot utsendte arbeidere eller ansatte i bemanningsforetak. Hvis slik informasjon finnes, så er det i så fall ikke lett å finne fram til den.
- Det finnes noe, men svært begrenset informasjon på polsk rettet mot selvstendig næringsdrivende. Det er heller ikke mye informasjon spesielt rettet mot arbeidsgivere, som må antas å være en viktig målgruppe når det gjelder lovgivning om lønns- og arbeidsvilkår.
- I det store og hele framtrer Arbeidstilsynets informasjonsarbeid for å hindre sosial dumping på en effektiv og positiv måte. Det tas mye hensyn til språkhindringer i

¹³¹ Anna Maria Kowalczyk var engasjert som forskningsassistent på Fafo noen uker våren 2011 for å utføre dette arbeidet.

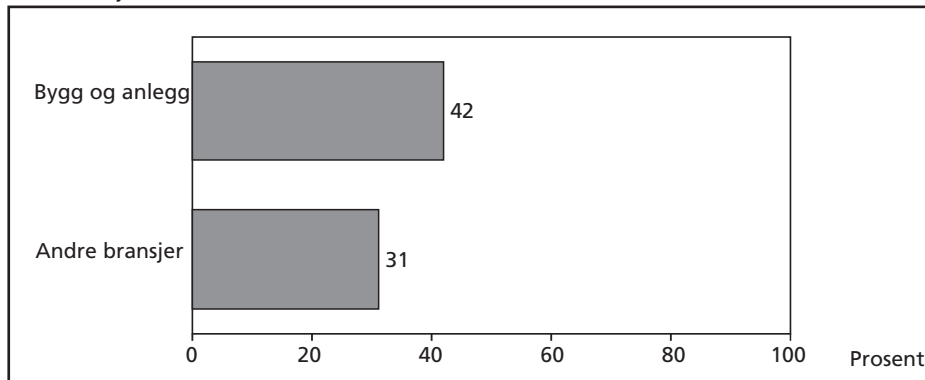
form av gode oversettelser og muligheten til å avtale et møte med polske konsulenter. Det er imidlertid viktig å huske på at andre, utenlandske arbeidsgrupper, for eksempel arbeidstakere fra Litauen eller Latvia, kan ha et sterkt behov for like gode hjelpetiltak som polakkene.

- Sammenlignet med andre offentlige etaters nettsider framstår Arbeidstilsynet som best ikke bare på den språklige tilgjengeligheten, men også på kvaliteten på oversettelser hvor setningsformuleringer er lette og tilgjengelige. Arbeidstilsynets nettsider virker som de beste (i sammenligning med andre statlige institusjoner) med tanke på gode oversettelser og veiledning, og oppmerksomheten er rettet mot utenlandske/polske arbeidstakere. Eksempelvis er hvor mye som er oversatt på NAV og UDI sine sider, langt mer begrenset, og de henviser ofte til servicesenteret og/eller til Arbeidstilsynets sider. Skatteetaten er blant de få som gir god informasjon om ulike spørsmål knyttet til arbeidsgiverens virksomhet, men lenkene til tekst oversatt til polsk rettet mot polske arbeidstakere inneholder likevel skjemaer kun på engelsk og norsk. Dette er en betydelig hindring for aktører som ikke kan lese norsk eller engelsk.
- De aller fleste polakker gir sterkt uttrykk for et behov for mer tilgjengelige og billigere språkkurs. Det er imidlertid veldig lite konkret informasjon om språkopplæring på Arbeidstilsynet sine nett- eller papirsider.
- I forbindelse med denne gjennomgangen ble til sammen rundt 30 polske informanter spurt om deres forhold til Arbeidstilsynet og servicesenteret. Ti av informantene hadde hatt en del kontakt med disse instansene. Alle hadde gode erfaringer med servicesenteret, og de fleste snakket positivt om Arbeidstilsynet. Generelt var alle informantene som kom til Norge etter 2005, og spesielt de som kom etter 2007, i hovedsak veldig fornøyde med behandlingen de fikk i de ulike etatene. De som kom før år 2005, mente at det var svært vanskelig for dem å få ting i orden, og det var enda verre for dem som ikke kunne snakke verken norsk eller engelsk. Signalene fra informantene tyder på at det har blitt en betydelig og positiv forandring med hensyn til informasjon til arbeidsinnvandrere.

Bedrifter og tillitsvalgtes bruk av Arbeidstilsynets nettsider

I undersøkelsen blant bedrifter som hadde hatt tilsyn på sosial dumping, forsøkte vi også å kartlegge i hvilken grad bedriftene hadde brukt Arbeidstilsynets nettsider for å finne informasjon om bruk av utenlandske arbeidstakere. Som vi ser av figur 8.2, hadde en betydelig andel av disse bedriftene brukt nettsidene.

Figur 8.2 Andel blant tilsynsbedriftene som hadde søkt etter informasjon på Arbeidstilsynets internettsider med spørsmål om bruk av utenlandsk arbeidskraft i løpet av de siste 2 årene, etter bransje. Prosent (N = 474).



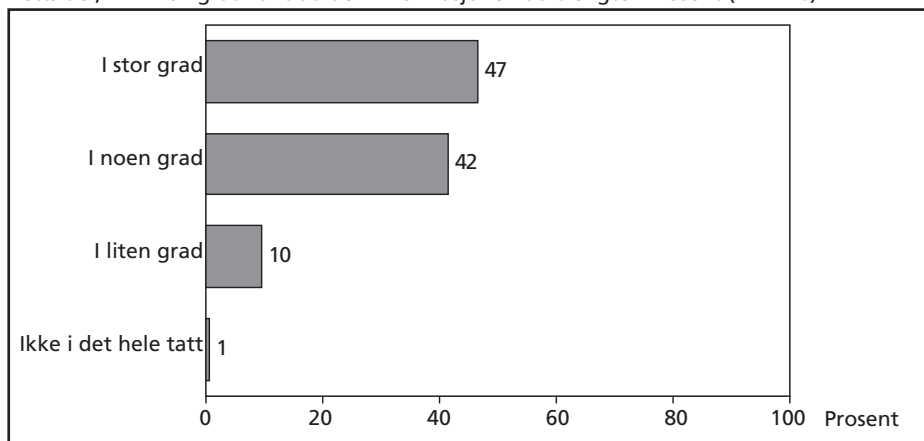
Kilde: Tilsynsbedriftsundersøkelsen 2010

Andelen som hadde brukt nettsidene, var størst i bygg og anlegg – der oppga 42 prosent av bedriftene som hadde hatt tilsyn på sosial dumping, at de hadde søkt etter informasjon på Arbeidstilsynets internettsider. Dette kan gjenspeile at behovet for informasjon er størst blant bedrifter i bygg og anlegg. Bedriftens størrelse eller om man fikk pålegg av Arbeidstilsynet, gir ingen signifikante utslag. Det er vrient å vurdere hva som er lite eller mye i denne sammenhengen, men det at nær fire av ti bedrifter hadde brukt nettsidene for å finne informasjon om utenlandsk arbeidskraft, må sies å være veldig positivt. Vi vet ikke om bedriftene var inne på nettsidene før eller etter Arbeidstilsynets tilsyn, men det er ganske sannsynlig at besøk fra Arbeidstilsynet kan ha utløst et behov for mer informasjon.

Respondentene i tillitsvalgtundersøkelsen fikk også spørsmål om bruk av Arbeidstilsynets nettsider, nærmere bestemt om de hadde søkt etter informasjon angående sosial dumping. Totalt svarte 11 prosent ja på dette, og det var ingen forskjell mellom tillitsvalgte i bygg og industri. Dette tallet kan imidlertid ikke sammenlignes direkte med tilsynsbedriftsundersøkelsen, da det er snakk om helt forskjellige utvalg. De tillitsvalgte representerer i denne sammenhengen en mye bredere del av sine bransjer enn bedriftene som har hatt tilsyn på sosial dumping. Det at de ikke har søkt etter informasjon, kan både være uttrykk for at de ikke har hatt behov for det, og/eller at de ikke har tenkt på at Arbeidstilsynets nettsider kan være en relevant kilde. Det kan også tenkes at de tillitsvalgte i første rekke vil søke informasjon fra sitt eget forbund. Uansett er det antakelig et potensial for større bruk blant tillitsvalgte.

Tilsynsbedriftene som oppga at de hadde søkt på nettsidene, fikk et oppfølgings-spørsmål om hvorvidt de fant den informasjonen de trengte.

Figur 8.3 Da du søkte etter informasjon om bruk av utenlandsk arbeidskraft på Arbeidstilsynets nettsider, i hvilken grad fant du den informasjonen du trengte? Prosent (N = 178).



Kilde: Tilsynsbedriftsundersøkelsen 2010

Figur 8.3 viser at resultatene er positive. Bare én av ti svarte at de i liten grad fant det de trengte, mens nær halvparten svarte i stor grad og drøyt 40 prosent i noen grad. Vi kjenner imidlertid ikke detaljene i hva de søkte etter, eller hva de eventuelt ikke fant.

8.3 Oppsummering og konklusjoner

I denne delen av evalueringen har vi sett på nytteverdien av Arbeidstilsynets informasjons- og veiledningsarbeid. Som i evalueringens andre deler er det ikke mulig å spesifisere direkte effekter av arbeidet på utbredelsen av sosial dumping, i den forstand at vi ikke kan måle hva situasjonen ville vært uten dette tilbudet. Vi kan likevel si ganske mye om erfaringene med tiltakene så langt med hensyn til å forbedre informasjonsgrunnlaget om lover og regler blant arbeidsinnvandrere og virksomheter. På grunnlag av data fra et bredt knippe av kilder kan funn og konklusjoner oppsummeres som følger:

- Etableringen av servicesentrene for utenlandske arbeidstakere har vært en ubetinget suksess. Sentrene er svært godt besøkt, og våre funn tyder på at et stort flertall i målgruppa kjenner til tilbudet. Blant polakker i Oslo i 2010 var det bare 7 prosent som ikke kjente til servicesenteret. Over tre fjerdedeler av dem som hadde besøkt senteret, var tilfredse med servicen, som særlig dreier seg om registrering, skatt og lønns- og arbeidsvilkår.

- Vi har ikke vurdert behovet for å opprette flere servicesentre, men gitt den omfattende bruken av det eksisterende tilbudet, bør det vurderes om det er behov for tilsvarende sentre i flere regioner.
- Servicesentrene har lagt til rette for et bedre samarbeid mellom de involverte etatene, noe som har positive ringvirkninger også utover det konkrete arbeidet på sentrene. Det er imidlertid mange av våre informanter som ønsker at NAV skulle vært en del av samarbeidet, ettersom rettigheter og plikter når det gjelder velferdsytelser, er nært knyttet til ansettelsesvilkår og skatt. Etter vår vurdering er det mye som taler for at det ville være hensiktsmessig for både sentrene og brukerne at NAV var representert.
- Brukerprofilen på sentrene har endret seg noe over tid. Mens 73 prosent av henvendelsene til Arbeidstilsynet på servicesenteret i Oslo i 2008 kom fra polakker, gjaldt dette bare 29 prosent av henvendelsene de første månedene i 2011 – da var litauere den største brukergruppa. Dette er en klar indikasjon på at man bør vurdere om den språklige tilretteleggingen reflekterer godt nok utviklingen i brukerbehovene, og om man for eksempel bør satse enda sterkere på informasjon og veiledning på litauisk/russisk.
- Sentrene brukes i hovedsak av arbeidstakere og i mindre grad av arbeidsgivere, selvstendig næringsdrivende og utsendte arbeidstakere. Dette er delvis i tråd med de prioriteringene som er gjort, men det bør vurderes om tilbudet er godt nok kjent blant og/eller kan tilrettelegges bedre for disse gruppene. Poloniaundersøkelsen i Oslo indikerte at de gruppene som er mest utsatte for sosial dumping – som renholdere og utsendte bygningsarbeidere – i minst grad har besøkt senteret. Gjennomgangen av informasjonsmateriell viser også at det er lite tilgjengelig informasjon rettet spesielt mot disse gruppene.
- Siden 2004 har Arbeidstilsynet utviklet et bredt informasjonstilbud om forhold knyttet til utenlandsk arbeidskraft og sosial dumping, både på papir og nett. Det papirbaserte informasjonstilbudet finnes i form av brosjyrer og hefter som har hatt en bred distribusjon og på flere språk. Det ser imidlertid ut til at man sliter litt med kapasiteten når det gjelder oppdatering samt utvikling av nytt materiell til nye grupper. Eksempelvis har det over lengre tid vært arbeidet med nye brosjyrer rettet mot renhold og hotell, uten at disse har materialisert seg.
- Arbeidstilsynets internettsider er etter vår vurdering en god kilde til informasjon. En gjennomgang av tilbudet med 'polsk blikk' konkluderer med at oversettelsene stort sett er gode og informasjonen lett tilgjengelig. Sammenlignet med andre offentlige nettsteder, som UDI og NAV, framstår Arbeidstilsynets sider som klart best for polske brukere. Vi har ikke vurdert hvordan dette framstår for andre språkgrupper.

- Blant bedriftene som hadde hatt tilsyn på sosial dumping, hadde nær fire av ti brukt Arbeidstilsynets nettsider for å få svar på spørsmål om bruk av utenlandsk arbeidskraft – hvilket må karakteriseres som en høy andel. Nær halvparten svarte at de i stor grad fant informasjonen de søkte etter, mens 42 prosent fant det i noen grad.

9 Sammenfatning og konklusjoner

I dette avsluttende kapittelet vil vi først gi et overblikk over handlingsplanene mot sosial dumping. Deretter vil vi kort oppsummere hovedpunktene fra evalueringen av de enkelte tiltakene før vi drøfter tiltakene i sammenheng.

9.1 Handlingsplanene mot sosial dumping

Lanseringen av regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping i 2006 og 2008 ga et markant signal om myndighetenes ambisjoner på dette området. Etter EU-utvidelsen i 2004 ble det raskt åpenbart at den store tilstrømmingen av arbeidsinnvandrere og tjenestetilbydere førte til økende lavlønnskonkurranse i det norske arbeidsmarkedet. Det kom tidlig et stort antall oppslag i media om dårlige arbeidsvilkår blant arbeidsinnvandrere og utsendte arbeidstakere. Arbeidstilsynet og tillitsvalgte rapporterte om urovekkende forhold, og etter hvert dokumenterte også forskning at det var store problemer i en del bransjer (Dølvik et al. 2005, Dølvik & Eldring 2007, Friberg & Tyldum 2007). Selv om det gjennom de siste årene har pågått kontinuerlige diskusjoner mellom partene i arbeidslivet om hva som egentlig kan regnes som sosial dumping, har det ikke vært særlig uenighet om at situasjonen er utfordrende. Ved å lage handlingsplanene mot sosial dumping grep regjeringen på sett og vis tyren ved hornene. For det første levnet handlingsplanene liten tvil om at regjeringen tok problemet alvorlig, og for det andre framstod listene med konkrete tiltak som et forpliktende program som det ville være vanskelig ikke å følge opp. Tabell 9.1 gir en oversikt over hovedpunktene i de to planene.

Tabell 9.1 Oversikt over innholdet i regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping

Handlingsplan 1 (2006):
Styrke Arbeidstilsynets sanksjonsmidler: pålegg, tvangsmulkt, stansing
Øke ressursene til tilsyn
Sikre ryddigere forhold ved inn- og utleie (innleieregulverk, bemanningsregister)
Forbedre allmenngjøringsordningen
Motvirke useriøsitet ved kontraktørvirksomhet og etablering av enkeltmannsforetak: økt oppmerksomhet på «falske» selvstendige arbeidstakere
Stille krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i kommunale anbudsprosesser: ILO 94 gjennomføres også i kommuner og fylkeskommuner
Innføre utvidet byggherreansvar og id-kort i byggenæringen
Gjennomføre tiltak i kystfarten og landbruket: gjeninnføre krav om arbeids- og oppholdstillatelse for sjøfolk i norsk kystfart, målrettet tilsynsinnsats og informasjonstiltak
Utvikle statistikk- og analysegrunnlaget: Statistikk og analyse over arbeidsinnvandring og sosial dumping skal forbedres
Samordne bedre innsatsen fra statlige etater landet over: videreutvikle og styrke dagens samarbeid og fellesprosjekter
Styrke samarbeidet mellom myndighetene og partene i arbeidslivet
Handlingsplan 2 (2008):
Økte ressurser til Arbeidstilsynet
Effektivisering av allmenngjøringsordningen – hvordan ordningen kan forbedres
Solidaransvar for oppdragsgivere etter allmenngjøringsloven – utrede en modell
Id-kort i renholdsbransjen – hvilke krav bør stilles for å gjøre id-kort egnet i renholdsbransjen? Vurdere om id-kort er hensiktsmessig også i andre bransjer
Regionale verneombud i hotell og restaurant. Vurdere andre bransjer, som renhold
Yrkesskadeforsikring – tiltak for bedre informasjon om rettigheter og plikter
Informasjon og veiledning – gi tilstrekkelig og god informasjon om rettigheter og plikter i norsk arbeidsliv til arbeidstakere og arbeidsgivere
Tiltak mot sosial dumping i landbruket – satsing på informasjon og intensivert tilsyn

Kilder: Pressemelding 1.5.2006 og 7.10.2008, Arbeidsdepartementet

Noen vil hevde at like viktig som hvilke tiltak som er med i handlingsplanene, er hvilke tiltak som *ikke* er der, dette kommer vi tilbake til senere. Man kan anta at myndighetenes valg av virkemidler henger sammen med hva som regnes som sosial dumping i det norske arbeidsmarkedet. Sosial dumping er ikke et entydig begrep, men regjeringen har valgt å legge følgende definisjon til grunn (se også kapittel 1):

Etter regjeringens vurdering er det sosial dumping både når utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener eller som ikke er i tråd med gjeldende allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder. Sosial dumping er i tillegg uheldig for andre arbeidstakere og virksomheter i Norge fordi det kan føre til en urettferdig konkurransesituasjon med urimelig press på opparbeidede rettigheter og svekket rekruttering til særlig utsatte yrker og bransjer, og fordi seriøse bedrifter kan tape oppdrag og kunder til useriøse aktører. (St.meld. nr. 18 (2007–2008:19))

De fleste av elementene som er lagt inn i definisjonen, er i utgangspunktet godt regulerte områder i norsk arbeidsliv. Eksempelvis er helse, miljø, sikkerhet og arbeidstid behørig regulert gjennom arbeidsmiljøloven (og til dels også gjennom tariffavtaler). Mens når det gjelder lønn, har normen i Norge vært at lønn fastsettes gjennom individuelle eller kollektive avtaler og ikke ved lov.¹³²

Regjeringens definisjon er klargjørende når det gjelder hva de politiske myndighetene legger i begrepet sosial dumping, men sier lite om grunnene til at fenomenet oppstår. Den første og mest opplagte grunnen til økende problemer med sosial dumping ligger selvsagt i sammensmeltningen av arbeidsmarkeder med til dels enorme forskjeller i arbeids- og levekår. Utvidelsen av arbeidsmarkedene i EU/EØS ga østeuropeiske arbeidere og firmaer mulighet til å konkurrere om jobber og oppdrag i vest, og arbeids- og oppdragsgivere fikk over natten en langt større rekrutteringsbase. Det som ble regnet som lav lønn i vest, betød gjerne en mangedobling i inntekt for østeuropeerne. Selv om tilstrømmingen av utenlandsk arbeidskraft har ført til økt lavlønnskonkurranse og sosial dumping, har det ikke vært en aktuell politisk løsning å gjeninnføre restriksjoner på arbeidsinnvandring fra EØS-området til Norge. Gitt medlemskapet i EØS er det svært begrensede muligheter til å endre de ytre reguleringsrammene når det gjelder den frie flyten av arbeidskraft og tjenester. Dessuten har Norge hatt et stort arbeidskraftsbehov i de fleste av årene etter EU-utvidelsen, og arbeids- og tjenestemobiliteten har i stor grad bidratt til å holde oppe farten i den norske økonomien og 'smøre hjulene' i arbeidsmarkedet (Dølvik & Eldring 2008). De fleste vil dermed mene at fordelene med arbeidsinnvandringen langt har overgått ulempene.

En annen grunn til den økende lavlønnskonkurransen knytter seg til det norske systemet for lønnsregulering, hvor myndighetene ikke har tradisjon for å blande seg

¹³² Med unntak av at overgangsreglene i forbindelse med EU-utvidelsene i 2004 og 2007 satte visse krav til lønn for individuelle arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene, samt forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (ILO 94) og krav i forbindelse med innvilgelse av oppholdstillatelse for tredjelandsborgere.

inn i lønnsdannelsen. Dette er i motsetning til de fleste andre europeiske land, som stort sett har en utstrakt praksis med allmenngjøring av tariffavtaler og/eller lovfestet minstelønn (Stokke 2010). Med en tariffavtaledekning på under 60 prosent i privat sektor (Nergaard & Stokke 2010) har det også tidligere vært et potensial for lavlønnskonkurranse i visse segmenter av norsk arbeidsliv. Selv om avtaledekningen har vært lav i en del bransjer, har tidligere analyser pekt på at tariffavtalene likevel har hatt en sterk normdannende kraft for lønnsreguleringen også i bedrifter som ikke er bundet av slike avtaler (Stokke et al. 2003, Dølvik et al. 2005). Tilstrømmingen av arbeidstakere som var/er villige til å jobbe for lav lønn, har etter alt å dømme svekket denne indirekte og normative effekten av tariffavtalene, noe som har medført økt behov for alternative reguleringer i tariff-fattige områder. Paradoksalt nok har den ytre liberaliseringen dermed ført til en forsterkning av det nasjonale reguleringsregimet. Dette gjelder for øvrig ikke bare i Norge, men i en rekke europeiske land (Dølvik & Eldring 2008). Selv om norske myndigheter ikke blander seg opp i hvorvidt partene initierer allmenngjøring, er det flere av de viktigste tiltakene i handlingsplanene som knytter seg nettopp til å forbedre og effektivisere allmenngjøringsordningen.

En tredje grunn eller knippe av faktorer som har bidratt til framveksten av sosial dumping, er at selv på områder som har vært forholdsvis godt dekket av lov og forskrifter, har antallet useriøse aktører i arbeids- og næringslivet blitt større. Særlig den grenseoverskridende tjenestemobiliteten har gitt økte muligheter for både useriøse tilbydere og kjøpere av tjenester. Dette har blitt forsøkt kompensert gjennom mange av tiltakene i handlingsplanene, dels gjennom økt kontroll og tilsyn med at regelverk følges, og strengere sanksjoner ved brudd, og dels gjennom å forsterke eksisterende bestemmelser.

Regjeringens ambisjon er, slik vi forstår det, ikke at alle arbeidstakere i det norske arbeidsmarkedet skal behandles likt, men at personer i sammenlignbare posisjoner skal ha likebehandling, samt at alle skal et 'anstendig og godt arbeidsliv'¹³³. Målet for handlingsplanene er dermed ikke å utrydde alle forhold i arbeidslivet som av mange kan regnes som urettferdige, for eksempel store lønnsforskjeller mellom ulike yrkesgrupper, men å forhindre at byrdene er skjevt fordelt mellom sammenlignbare grupper (eller større enn regelverket tillater).

Handlingsplanene inneholder til sammen 19 punkter, men en slik telling gir liten mening i og med at de ulike tiltakspunktene spenner fra forholdsvis generelle samleposter (som å forbedre allmenngjøringsordningen) til helt konkrete tiltak (som å innføre id-kort i bygg og anlegg). En annen måte å kategorisere tiltakene og tiltakspunktene på er å se hvor i tiltakskjeden de settes inn. Grovt sett kan vi dele tiltakene inn i tre kategorier:

¹³³ Jf. Meld. St. 29 (2010–2011) Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit.

- Tiltak som helt konkret knytter seg til endringer i eksisterende lovreguleringer og lovbaserte tiltak.
- Tiltak som handler om å styrke tilsyn med og håndheving av nye så vel som av allerede eksisterende reguleringer, gjennom økte ressurser og økte sanksjonsmuligheter for tilsynsmyndighetene.
- Mer generelle tiltak som knytter seg til informasjon, samarbeid, holdningsdannelse o.l.

Tiltakene retter seg mot ulike aktører og handlingsnivåer. Det som først og fremst binder dem sammen, er formålet, nemlig å sikre utenlandske arbeidstakere verdige og anstendige arbeidsvilkår.

I en vurdering av handlingsplanene vil et første avgjørende spørsmål være hvorvidt tiltakene faktisk er satt i verk i tråd med intensjonene. Et nærliggende spørsmål er hvorfor ikke alle tiltakene i handlingsplanene er med i evalueringen. Ved utarbeidingen av evalueringsprosjektet har oppdragsgivers bestilling vært førende: Opplegget for evalueringen ble laget på bakgrunn av Arbeidsdepartementets konkurransegrunnlag, hvor det var spesifisert hvilke tiltak som skulle evalueres. Vi vil anta at det vesentlige kriteriet for departementets utvalg nettopp var at tiltakene var iverksatt eller igangsatt, ellers ville det være meningsløst å evaluere virkningene av tiltakene. Etter vår vurdering dekker evalueringen de sentrale delene av handlingsplanene, slik at det ikke er vesentlige tiltakspunkter som er utelatt.¹³⁴ Det ser med andre ord ikke ut til at det er gjort en utvelgelse av tiltak fra departementets side som gir slagside til den samlede evalueringen av tiltakene. Denne siden av saken ble vurdert fra forskernes side under utarbeidelsen av evalueringstilbudet. Dersom vi hadde oppfattet at vesentlige tiltak var utelatt, ville dette ha blitt påpekt i vårt tilbud til departementet, med forslag om å inkludere også disse i evalueringen.

9.2 Evalueringen av de enkelte tiltakene

Hovedspørsmålet i evalueringen er i hvilken grad de iverksatte tiltakene har bidratt til måloppnåelse når det gjelder å forhindre sosial dumping i norsk arbeidsliv, hvilke effekter tiltakene har gitt, og hvordan tiltakene har blitt gjennomført og fulgt opp. Til-

¹³⁴ Muligens med unntak av gjennomføringen av ILO 94 i kommuner og fylkeskommuner. En evaluering av dette tiltaket kunne imidlertid vanskelig latt seg gjennomføre innenfor denne evalueringens rammer. I den forbindelse bør det nevnes at både KS og Fagforbundet har igangsatt forsknings- og utredningsprosjekter om forekomsten av sosial dumping i kommunesektoren. Sistnevnte gjennomføres av Fafo og vil bli ferdigstilt i løpet av de neste månedene.

takene er til dels ekstraordinære eller nye – og til dels kompletterende til allerede eksisterende ordninger, reguleringer og lover. I utgangspunktet er det norske arbeidslivet omfattet av en rekke tiltak, lovgivning og reguleringer som blant annet har til formål å forebygge dårlige arbeidsforhold og å begrense sosial dumping – med arbeidsmiljøloven som det mest framtrædende eksemplet. Situasjonen etter EU-utvidelsen i 2004 har likevel utløst et behov for ytterligere reguleringer og forsterking av eksisterende ordninger. I en evalueringssammenheng gir dette betydelige utfordringer: Både gamle og nye tiltak vil ha virkninger, og de vil virke i sammenheng med hverandre, i en kontekst med store endringer i arbeidsmarkedet. I tillegg mangler vi på vesentlige punkter presis informasjon om både før-situasjonen og nå-situasjonen. Dette gjør det umulig å isolere og fastslå den eksakte effekten av hvert enkelt tiltak og hva som ville skjedd dersom de aktuelle tiltakene *ikke* var satt i verk. Videre er det vanskelig med sikkerhet å fastslå om eventuelle forbedringer / mangel på forverringer mellom før- og nå-situasjonen kan tilskrives tiltakene og ikke andre forhold. På tross av disse forbeholdene mener vi at evalueringen har gitt nyttig og relevant innsikt i utviklingen, både når det gjelder virkninger av de enkelte tiltakene og den samlede situasjonen.

I de foregående kapitlene har vi presentert resultatene fra evalueringens ulike deler. Nedenfor vil vi kort sammenfatte hovedpunkter og konklusjoner (og vi anbefaler leseren å gå til de enkelte kapitlene for utdyping av funn samt til kapittel 1 for mer om data og metode).

- *Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping.* Arbeidstilsynet har fått tilført nye ressurser og virkemidler i kjølvannet av handlingsplanene mot sosial dumping. Antallet tilsyn på sosial dumping har blitt trappet kraftig opp, og satsingen har blitt gjennomført med betydelig entusiasme innad i tilsynet. De nye utfordringene har på et vis ført til at tilsynets mer tradisjonelle rolle har blitt løftet fram, nemlig å beskytte utsatte arbeidstakere og kontrollere og bidra til at kritiske situasjoner avverges. Innsatsen har særlig vært rettet mot byggebransjen og deler av industrien, men fra 2010 er også andre bransjer omfattet av et nytt nasjonalt prosjekt mot sosial dumping. Selv om dette nybrottsarbeidet har gitt umiddelbare resultater og skapt stor oppmerksomhet, avdekker undersøkelsen også en viss frustrasjon. Det er komplisert og tidkrevende for de ansatte i Arbeidstilsynet å balansere mellom oppgavene i linjeorganisasjonen og det prosjektbaserte arbeidet mot sosial dumping. Målsettingene når det gjelder antall tilsyn, er overoppfylt, men det ser ut til at kvantitet i noen tilfeller går på bekostning av kvalitet – og da særlig med hensyn til oppfølging av forhold som blir avdekket under tilsynene. Sakene er ofte kompliserte og med forgreininger til utlandet, og det kan skorte på ressursene som blir avsatt både til kompetansebygging og til oppfølging av saker som ofte vil kreve et politimessig og rettslig etterspill for å bli løst. Arbeidstilsynets egne virkemidler ser ut å fungere etter hensikten, men mange informanter pekte på behov for å kunne stille

oppdragsgiver til ansvar i større grad, for eksempel ved at tilsynet får anledning til å skrive ut bøter på stedet. Når det gjelder samarbeidet med andre etater, er dette ikke systematisk gjennomført. Mens samarbeidet med Skatteetaten jevnt over er trappet opp de senere årene, er samarbeidet med NAV og politiet svært varierende. Politiet har i liten grad prioritert saker knyttet til sosial dumping, og saker som har forgreininger til utlandet, er så vanskelige å forfølge at de ofte blir henlagt.

- *Bedrifiers og tillitsvalgtes erfaringer med Arbeidstilsynet.* Blant lederne i bedrifter som hadde hatt tilsyn på sosial dumping, ble det gitt bred støtte til at myndighetene regulerer og kontrollerer lønns- og arbeidstidsbestemmelser for den utenlandske arbeidskraften. Majoriteten mente at Arbeidstilsynets kunnskapsnivå om bestemmelsene er godt, og nær en tredjedel oppga å ha tatt direkte kontakt med tilsynet om spørsmål knyttet til bruk av utenlandsk arbeidskraft. Blant tillitsvalgte i bygg og i verftsindustrien sa rundt halvparten at bedriften deres hadde hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet i løpet av siste toårsperiode. Svært få tillitsvalgte oppga å ha tatt kontakt med Arbeidstilsynet på eget initiativ, og mange var usikre i vurderingene av Arbeidstilsynets kompetanse. Hovedinntrykket er at det er lite samarbeid mellom lokale tillitsvalgte og tilsynet, mens det fungerer bedre på regionalt og sentralt nivå. Gitt at lokale tillitsvalgte kan være en viktig ressurs for Arbeidstilsynet og vice versa, er dette et felt med betydelig forbedringspotensial.
- *Id-kort i bygge- og anleggsnæringen.* Ifølge forskriften skal alle virksomheter som utfører arbeid på bygge- og anleggsplasser, utstyre sine ansatte med id-kort. Vilkåret for utstedelse er at registreringsplikten i en rekke offentlige registre er oppfylt. Id-kortene har fått stor utbredelse på norske bygge- og anleggsplasser. Per mai 2011 var det drøye 283 000 aktive kort. Nesten en fjerdedel av id-kortene var utstedt til utenlandske statsborgere, og drøyt 13 prosent av kortene til personer fra de nye EU-landene. Selv om omfanget er stort, var det i 2010 fortsatt en forholdsvis stor andel av polske bygningsarbeidere i Oslo som oppga at de ikke hadde id-kort. Dette gjaldt mer enn en tredjedel og særlig dem som arbeidet for utenlandske underentreprenører og i privatmarkedet. De ulike datakildene peker i retning av at id-kort i liten grad blir misbrukt, men det er fortsatt mange oppdragsgivere som ikke sjekker om ansatte hos underleverandører har det obligatoriske kortet. Id-kortordningen får likevel definitivt 'stå-karakter' av både bedriftsledere, tillitsvalgte og Arbeidstilsynet selv, særlig fordi ordningen er et effektivt verktøy for å føre tilsyn på bygge- og anleggsplasser. De fleste er i tvil om ordningen i seg selv gir bedre HMS-forhold, men mener at den kan ha en indirekte positiv effekt. Etter vår vurdering er det ingen tvil om at ordningen har bidratt positivt til arbeidet mot sosial dumping i bygge- og anleggsnæringen. Et usikkerhetsmoment er at antallet kort i omløp er svært høyt, og vi ser ikke bort fra at noen av disse kan brukes for å kamuflere uryddige forhold.

- *Endringer i allmenngjøringsordningen.* I kjølvannet av økt bruk av allmenngjøring har det kommet nye reguleringer knyttet til overholdelse og kontroll av forskriftene. I mars 2008 trådte forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett i kraft, fra januar 2010 fikk allmenngjøringsloven en bestemmelse om at leverandører og underleverandører kan bli solidarisk ansvarlige for lønn med mer til arbeidstakere hos underleverandørene (solidaransvar). På tross av innføringen av *informasjons- og påseplikt* for bestillere av arbeid som er omfattet av allmenngjøringsforskrifter, er det fortsatt mange bedrifter som ikke følger opp dette – hver femte hovedleverandør/ bestiller oppga at de sjelden eller aldri stiller krav om bestemte lønns- og arbeidsvilkår eller kontrollerer vilkårene. Blant bedrifter som hadde hatt tilsyn på sosial dumping, oppga knapt halvparten at deres oppdragsgivere stiller bestemte krav eller ber om innsyn i de ansattes vilkår. Samlet ser det ut til at forskriften er mer teori enn praksis i deler av bransjene som på undersøkelsestidspunktet var omfattet av allmenngjøring. Når det gjaldt *tillitsvalgte innsynsrett*, oppga halvparten av de tillitsvalgte i bygg og i verftsindustrien at de alltid eller som regel ber om innsyn i arbeidsvilkårene. Hovedinntrykket er at innsynsretten blir brukt i situasjoner hvor tillitsvalgte føler behov for det, men at det fortsatt er et betydelig uutnyttet potensial for tillitsvalgte her. Lovens bestemmelse om *solidaransvar* hadde hatt kort virketid på evalueringstidspunktet, men var likevel godt kjent blant tillitsvalgte og bedriftsledere. Flertallet trodde at bestemmelsen ville være nyttig for å bekjempe sosial dumping, og av ulike typer informanter ble det framhevet at ordningen har en preventiv effekt ved at den gir et incentiv til å holde orden i egne rekker og sikre forholdene nedover i kontraktskjedene. Det synes imidlertid som om ordningen har størst effekt der arbeidstakerne i oppdragsbedriften er organisert, og fra arbeidstakerhold trekkes det også fram som et problem at solidaransvaret ikke omfatter byggherre/bestiller.
- *Allmenngjøring og lønnseffekter.* Et sentralt – men komplisert – spørsmål er om allmenngjøringsforskriftene påvirker lønnsforholdene i målgruppene. En analyse av SSBs lønnsstatistikk viser at få arbeidstakere i de aktuelle bransjene rapporteres inn med lønn under tariffavtalenes laveste lønnsseter. Det er vanskelig å avlese noe klart mønster over tid som kan tilskrives ulike allmenngjøringsvedtak. Østeuropeiske arbeidstakere i byggebransjen og på skipsverftene tjener i snitt mindre enn gjennomsnittet for arbeidstakere med norsk bakgrunn, men ligger i hovedsak på et lønnsnivå over de allmenngjorte minstesatsene. I renhold og i hotell- og restaurantbransjen (som ikke hadde allmenngjorte avtaler) er andelen arbeidstakere som lønnes under minste lønnsnivå i tariffavtalene, langt høyere enn i bygg, elektro og skipsbygging. Hvor vanlig det er med lønn under tariffavtalenes minstelønnsnivå, varierer, men vi finner høyere andeler blant arbeidstakere med innvandrerbakgrunn og ikke kun avgrenset til arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa. SSBs lønnsstatistikk

omfatter ikke utsendte arbeidstakere og antakelig kun få av dem som er på korttidsopphold. Arbeids- og levekårsundersøkelsen blant polakker i Oslo i 2010 (Poloniaundersøkelsen) fanger også opp disse, samt dem som jobber svart, og gir derfor et bredere bilde av lønnsforholdene blant polske arbeidsinnvandrere enn andre tilgjengelige datakilder. Undersøkelsen avdekket at det store flertallet av de polske arbeidsinnvandrerne i Oslo befinner seg i et lavlønnssegment av arbeidsmarkedet. I byggebransjen lå polakkenes lønnsnivå lavere enn det som er vanlig i bransjen, og blant de utsendte og midlertidig ansatte mottok et betydelig mindretall mindre enn den lovfestede minstelønna i bransjen (19 prosent). For en vesentlig del av bygningsarbeiderne var det lite som hadde endret seg mellom 2006 og 2010. Når sammenligningen mellom 2006 og 2010 viser små forskjeller, kan det skyldes at de eventuelle positive effektene av tiltakene mot sosial dumping har blitt utlignet av de negative effektene av finanskrisa. En mulig tolkning av resultatene (i bygg) er at det allerede i 2006 var en positiv effekt av den allmenngjorte tariffavtalen i store deler av bransjen, og så også i 2010. Selv om flertallet i 2010 fortsatt tjente mindre enn gjennomsnittslønna i bygg, hadde de fleste (81 prosent) en lønn tilsvarende allmenngjøringsforskriften eller mer. Analysene viser at de som tjente mindre enn den allmenngjorte minstelønna, oftest befant seg i ytterkantene eller gråsonene av arbeidsmarkedet; mange jobber svart, er ansatt hos utenlandske underleverandørbedrifter og/eller har løse og midlertidige tilknytninger. Dette er et slikt i arbeidsmarkedet som er svært vanskelig å nå gjennom lovreguleringer, med arbeidsgivere som beveger seg på kanten av loven. Jo flere slike aktører det er i en bransje, jo større er den potensielle andelen arbeidstakere som ikke får de rettighetene de har krav på, uavhengig av eksisterende reguleringer. Alt i alt er konklusjonen at selv om hver femte polske bygningsarbeider i Oslo i 2010 tjente mindre enn den allmenngjorte minstesatsen, er det sannsynlig at situasjonen ville vært dårligere uten allmenngjorte tariffavtaler.

- *Melde- og registreringsplikt for bemanningsforetak.* I januar 2009 ble det innført registreringsplikt for bemanningsforetak som opererer i Norge. For å bli registrert i Arbeidstilsynets bemanningsforetaksregister stilles det krav til organisasjonsform og til at virksomheten er registrert hos i Enhetsregisteret og hos Skatteetaten. Utenlandske foretak må i tillegg ha en representant i Norge. Formålet med registeret og meldeplikten er å bedre kontrollen med at bemanningsforetakene etterlever lovplagte forpliktelser til staten, og å få bedre oversikt over aktørene i utleiebransjen. Vår gjennomgang av bemanningsregisteret viser at det ikke gir en god oversikt over bransjen. Det er også knyttet stor usikkerhet til om registeret bidrar til mer ordnede forhold. En del av bedriftene som leier inn arbeidskraft, oppfatter registeret som en godkjenningsordning (hvilket det ikke er), noe som kan bidra til å skape en falsk trygghetsfølelse hos innleiebedriftene fordi de tror at alt er i orden hos bedrifter

som er i registeret. Videre er registeret etter alt å dømme heller ikke godt nok kjent i alle deler av arbeidslivet. Det som framheves som det mest positive med registeret, er kravet om en kontaktperson i Norge.

- *Endringer i inn- og utleieregelverket.* Ved innleie av arbeidskraft fra andre produksjonsbedrifter gjelder ikke de samme begrensningene som ved innleie fra bemanningsforetak. En viktig forskjell er at det ikke er samme krav til at behovet for arbeidskraft skal være midlertidig. I forbindelse med den første handlingsplanen mot sosial dumping ble regelverket strammet inn for å gjøre det vanskeligere å omgå regelverket. Dette gjelder omfang og varighet av innleien og at det må gjøres en skriftlig avtale med tillitsvalgte i innleiebedriften, samt at tillitsvalgte kan kreve dokumentasjon på at betingelsene for innleie er oppfylt. Disse endringene har antakelig hatt liten betydning når det gjelder å forhindre sosial dumping blant innleid utenlandsk arbeidskraft. Selv om østeuropeere utgjør en betydelig andel av leiearbeidskraften i det norske arbeidsmarkedet, er det lite bruk av østeuropeiske arbeidstakere når det gjelder innleie mellom produksjonsbedrifter. Dessuten har verksted- og byggfagsoverenskomstene tilsvarende bestemmelser, slik at tariffbundne bedrifter også tidligere har vært omfattet av lignende regelverk. Sammenligning av tillitsvalgtundersøkelser fra 2003 og 2010 viser imidlertid at forhandlinger og drøftinger om innleie i bedriftene ikke har økt.
- *Informasjon og veiledning.* Veilednings- og informasjonsarbeid utgjør en vesentlig del av Arbeidstilsynets virksomhet og har vært et sentralt element i tilsynets innsats mot sosial dumping. Tiltakene på dette feltet spenner fra etablering av servicesentre for utenlandske arbeidstakere til informasjon via Internett og brosjyrer. Etableringen av servicesentrene har vært en ubetinget suksess. Sentrene er svært godt besøkt, og et stort flertall i målgruppa kjenner til tilbudet. Det ser også ut til å være et vel fungerende samarbeid mellom etatene som er involvert på sentrene (Skatteetaten, Arbeidstilsynet, UDI og politiet). NAV er ikke med på samarbeidet, og etter vår vurdering taler mye for at det ville være hensiktsmessig både for brukerne og sentrene at NAV var representert. Mens det tidligere var flest polakker som brukte sentrene, tyder tallene i Oslo fra de første månedene i 2011 på at litauere nå er i flertall. Dette indikerer at det kan være verdt å vurdere om den språklige tilretteleggingen på servicesentrene (og i andre forbindelser) fullt ut tar høyde for dette. Siden 2004 har Arbeidstilsynet utviklet et bredt informasjonstilbud om forhold knyttet til sosial dumping, både på papir og nett. Brosjyrer og hefter har hatt en bred distribusjon, men det ser ut til at tilsynet sliter noe med kapasiteten når det gjelder oppdatering av materiell samt utvikling av nytt informasjonsmateriell til nye grupper. Generelt virker informasjonstilbudet til utsendte arbeidstakere og arbeidsgivere å være noe svakere utviklet enn til ordinære arbeidstakere. Vi har også vurdert Arbeidstilsynets informasjonstilbud på nett med et 'polsk blick'. Konklusjonen er at oversettelsene

stort sett er gode og lett tilgjengelige. Sammenlignet med andre offentlige nettsteder, som UDI og NAV, framstår Arbeidstilsynets sider som klart best for polske brukere.

9.3 Tiltakene sett i sammenheng

Tiltakene mot sosial dumping er av ulik karakter og er satt inn på ulike ledd i tiltakskjeden, men med et felles mål: å begrense omfanget av sosial dumping i Norge. Vi vil i det følgende løfte blikket fra hvert enkelt tiltak og trekke fram noen gjennomgående og samlende poenger.

Overordnet konklusjon

Vår overordnede konklusjon er at tiltakene mot sosial dumping har hatt en positiv virkning. Med grunnlag i et bredt knippe datakilder og undersøkelser mener vi at det er overveiende sannsynlig at problemene med sosial dumping i Norge ville vært større uten de iverksatte tiltakene. Dette gjelder primært innen de allmenngjorte områdene – hvor både reguleringer og kontrolltiltak er kraftig skjerpet – men i langt mindre grad i bransjer som også har betydelig arbeidsinnvandring og tjenestemobilitet, men som ikke er dekket av allmenngjøringsforskrifter. Så lenge allmenngjøringsordningen ikke benyttes, og myndighetene ikke har supplerende virkemidler for å fastsette minstelønninger, er det en betydelig risiko for lavlønnskonkurranse og lønnsdumping innen slike områder.

Integrert tiltakskjede

Det er ingen tvil om at regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping har vært (og er) et krafttak. På tross av at EU-utvidelsen har skapt store utfordringer i vesteuropeiske arbeidsmarkeder, finnes det etter det vi har kjennskap til, ikke sammenlignbare tiltakspakker i andre land. Summen av de norske tiltakene er slik sett unik, og gjennom handlingsplanene har myndighetene definitivt imøtekommet fagbevegelsens (og deler av arbeidsgiversidens) uro over utviklingen. Selv om begrepet 'sosial dumping' har vært omstridt og ikke er helt entydig, ser det ut til å ha vært et velfungerende grep av regjeringen å bruke begrepet som utgangspunkt for handlingsplanene. På sett og vis har dette gjort at man kom et steg videre i å møte utfordringene – vekk fra en mer teori-preget diskusjon om hva sosial dumping er – til en mer praktisk rettet drøfting av hensiktsmessigheten og virkningen av ulike tiltak.

De enkelte tiltakene som har vært under evaluering her, er ikke direkte sammenlignbare – de er av forskjellig karakter og har ulike delmål. Ovenfor delte vi tiltakene inn i

tre hovedkategorier: reguleringsmessige tiltak, kontrolltiltak og informasjonstiltak. Et svært viktig poeng er at de utgjør ulike deler av en tiltakskjede. Nye lover og forskrifter har liten virkning dersom de ikke håndheves, og kan være vanskelig tilgjengelige for målgruppene hvis de ikke følges av informasjonstiltak. I så måte utgjør tiltakene i handlingsplanene i utgangspunktet en godt integrert tiltakskjede. Støtet er blitt satt inn på flere fronter, med et bredt knippe tiltak både når det gjelder reguleringer, tilsyn og informasjon. Gjennomgangen ovenfor viser at evalueringen har avdekket både svake og sterke sider ved de iverksatte tiltakene. Den forsterkede innsatsen fra Arbeidstilsynet har vært en helt sentral del av handlingsplanene og har etter vår vurdering vært godt gjennomført med mange positive resultater – selv om det utvilsomt er betydelige utfordringer i det videre arbeidet. Uten satsingen på økt tilsyn og kontroll ville antakelig en del av de reguleringsmessige tiltakene i langt større grad framstått som symbolpolitikk. Når det gjelder de ulike reguleringene vi har tatt for oss her – id-kort, innføring av påseplikt med mer, solidaransvar, endringer av inn- og utleieregelverket og bemanningsforetaksregisteret – spriker evalueringresultatene. Eksempelvis ser ordningen med id-kort i bygge- og anleggsnæringen ut til å fungere, mens melde- og registreringsplikten for bemanningsforetak har liten og muligens en negativ effekt. Når det gjelder endringene i allmenngjøringsordningen, er det så langt ikke store virkninger å spore, men det er positive indikasjoner blant annet når det gjelder innføring av solidaransvar. Når det gjelder informasjon, framstår særlig etableringen av servicesentrene for utenlandske arbeidstakere som en suksess. De gode erfaringene fra sentrene bør også kunne tjene som inspirasjon for å videreutvikle tverretatlige samarbeidsprosjekter på andre områder knyttet til sosial dumping, for eksempel når det gjelder håndteringen av useriøse og kriminelle aktører.

Seriøst og useriøst arbeidsliv

EU-utvidelsen eksponerte visse svakheter ved det norske reguleringsregimet, noe som har resultert i en rekke ulike tiltak. Det lovlige mulighetsrommet for lavlønnskonkurranse og sosial dumping har dermed blitt mindre. Selv om en del bedrifter og oppdragsgivere antakelig har trengt og fortsatt vil trenge noe tid på å innarbeide nye rutiner og regelverk, er det grunn til å tro at flertallet vil ha som intensjon å opptre lovydig. På den andre siden er det åpenbart at det grenseløse arbeidsmarkedet har gitt økt spillerom til det som gjerne kalles useriøse aktører. Dette er arbeidsgivere og bedrifter som til fulle utnytter handlingsrommet EU-utvidelsen har gitt med hensyn til å rekruttere billig arbeidskraft, og som på kreative måter omgår og bryter gjeldende lover og regelverk. En del av tiltakene – som den forsterkede innsatsen fra Arbeidstilsynet – retter seg i stor grad mot denne gruppa. I undersøkelsen blant polakker i Oslo fant vi at det fortsatt er en betydelig andel bygningsarbeidere som lønnes lavere enn det allmenngjøringsforskriften tilsier, men at disse ofte jobber i det grå og svarte

markedet. Det er slik sett ikke mangel på reguleringer som er problemet for disse, men mangel på etterlevelse. Funnene tilsier at det fortsatt er stort behov for eksisterende så vel som nye tiltak som er spesielt innrettet mot dette segmentet, både når det gjelder arbeidsgivere og arbeidsinnvandrere og når det gjelder kunder og oppdragsgivere. I den siste gruppa finner vi i utgangspunktet seriøse bedrifter (inkludert offentlige virksomheter), og ikke minst vanlige norske husstander, som har nytt godt av tilgjengelig billig arbeidskraft – men som samtidig har vært lite bekymret for at arbeidet ofte ikke foregår i lovlige former. I den videre utviklingen av tiltak bør det antakelig settes enda hardere lut inn mot useriøse aktører som opererer på kanten av loven, kombinert med tiltak og sanksjoner rettet mot kunder og oppdragsgivere.

Allmenngjøring – et virkemiddel med begrensninger

Innledningsvis nevnte vi at kanskje like viktig som hvilke tiltak som er med i handlingsplanene, er hvilke som ikke er det. Dette spørsmålet handler ikke minst om hvem tiltakene treffer – eller ikke treffer. Som vi har sett, er mange av tiltakene direkte knyttet til allmenngjøringsordningen. På områder uten allmenngjøring er det langt færre tiltak og kontrollmuligheter. Myndighetene har inntatt en nøytral holdning til omfanget av allmenngjøring og overlater ansvaret for dette til partene og Tariffnemnda. På den andre siden er det et uttrykt mål i handlingsplanene å legge til rette både for at ordningen brukes, og at den virker når et vedtak om allmenngjøring fattes. Per i dag (september 2011) er fire bransjer i Norge dekket av allmenngjøringsforskrifter: byggebransjen, landbruks- og gartnerinæringen, skips- og verftsindustrien og renholdsbransjen. Det innebærer at tiltakene som er knyttet til allmenngjøringsordningen og håndhevingen av allmenngjøringsforskrifter, kun berører en mindre del av norsk arbeidsliv.

Hvis allmenngjøringsordningen virker etter intensjonen, er årsaken til at det ikke er allmenngjøring i flere bransjer, at det ikke har vært behov for det. Dette enten fordi det i liten grad jobber utenlandske arbeidstakere der, eller fordi disse har likeverdige forhold med norske arbeidstakere og dermed ikke har behov for beskyttelse gjennom allmenngjøringsforskrifter. Dessverre er dette neppe en riktig beskrivelse av situasjonen. For det første vet vi at omfanget av utenlandsk og østeuropeisk arbeidskraft er stort også i andre bransjer, som for eksempel i næringsmiddelindustrien, hotell, privat renhold, transport – og ikke minst i bemanningsbransjen. For det andre er det mange indikasjoner på at sosial dumping forekommer også i disse bransjene. Ett eksempel er fiskeindustrien: I 2009 stod utenlandsk arbeidskraft for mer enn en tredjedel av sysselsettingen i denne bransjen, og da er arbeidskraft fra bemanningsbransjen ikke medregnet. Hele 18 prosent av de sysselsatte hadde østeuropeisk landbakgrunn (Ødegård & Andersen 2011). Tariffavtaledekningen i næringsmiddelindustrien er på om lag 60 prosent (Nergaard & Stokke 2010), hvilket betyr at det for en stor del av arbeidstakerne ikke eksisterer noe avtalefestet lønnsnivå. Norsk Nærings- og Ny-

telsesmiddelarbeiderforbund (NNN) har ved flere anledninger varslet om problemer med sosial dumping i næringen, men har så langt ikke begjært allmenngjøring av tariffavtalen.¹³⁵ Et annet nærliggende eksempel er bemanningsbransjen, hvor østeuropeere utgjør drøye 20 prosent av sysselsettingen (se kapittel 7), og hvor de færreste er dekket av tariffavtaler (men de som jobber i områdene med allmenngjøring, vil være omfattet av allmenngjøringsforskriftene). Det finnes ingen samlet dokumentasjon av leiarbeideres vilkår, men problemer i denne bransjen har de siste årene vært et mye omtalt tema. Et tredje eksempel er renholdsarbeid i private hjem, som stort sett ikke omfattes av tariffavtaler eller allmenngjøringsforskriften for renhold. Samtidig som det er dokumentert at det er en forholdsvis stor andel polske kvinner sysselsatt med slikt arbeid i Oslo, ofte under dårlige betingelser (Alsos & Eldring 2010, Friberg & Eldring 2011), er det mange indikasjoner på at dette også gjelder i andre storbyregioner og kommuner.

Forutsetningen for at avtalebestemmelser allmenngjøres, er at det kreves av en arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon som er part i avtalen (og har innstillingsrett). Dessuten kan Tariffnemnda på eget initiativ treffe vedtak om allmenngjøring dersom allmenne hensyn krever slik regulering. I praksis er det LO som har fremmet begjæringene så langt, og nemnda har ikke truffet egne tiltak om allmenngjøring, slik den kan etter loven. Arbeidsgiversidens (NHO) holdning til begjæringene har variert fra sterk motstand (skipsverft) til stor støtte (renhold). Også i LO har meningene om allmenngjøring vært delte, og enkelte forbund har vært forbeholdne med å ta i bruk ordningen, selv om de mener det forekommer sosial dumping i sine bransjer.

Dokumentasjonskravet og hva som skal allmenngjøres

I den perioden evalueringen omfatter, har allmenngjøringsloven og de vedtakene som har vært fattet med hjemmel i den, vært gjenstand for diskusjoner, evaluering, klager til EFTAs overvåkningsorgan ESA og rettssaker. Internt i Tariffnemnda har også uenigheten vært stor. Med unntak av to vedtak om videreføring av allerede allmenngjorte tariffavtaler har ingen av nemndas avgjørelser vært enstemmige. Det er i hovedsak to områder som har vært omstridte. Dette gjelder hvilket krav som stilles til dokumentasjon, og hvilke bestemmelser i tariffavtalene som skal allmenngjøres.

Det spørsmålet som har vært mest omdiskutert, er hvilke krav som stilles til dokumentasjon for at nemnda skal kunne fatte et vedtak om allmenngjøring. Dokumentasjonskravet har også fått skylden for at Tariffnemnda har brukt lang tid på behandling av

¹³⁵ Se f.eks. NRK Nordnytt 19.9.2011: http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/troms_og_finnmark/1.7798768, og Fiskeribladet Fiskaren 4.7.2008: <http://fiskeribladetfiskaren.no/default.asp?side=101&lesmer=8157>

begjæringene, og at det har innkommet få begjæringer.¹³⁶ Uenigheten har omfattet flere ulike deler av dokumentasjonskravet, og loven ga i utgangspunktet ikke noe særlig veiledning til nemnda – den måtte selv finne ut av hvordan disse spørsmålene skulle løses. Arbeidsgiver- og arbeidstakersiden har for det første vært uenige om hva som skal bevises. Det vil si om det skal være en viss kvalitativ forskjell mellom de utenlandske arbeidstakernes vilkår og norske vilkår, eller om det er nok at vilkårene er dårligere, selv om forskjellen er ubetydelig. Det har også vært diskutert om det kreves et visst omfang av arbeidstakere med dårligere vilkår, eller om det er nok med noen få.¹³⁷ Videre har det vært tatt opp hvilken form for dokumentasjon som kan legges til grunn. Det er to etapper i dokumentasjonskravet: Først må den parten som begjærer allmenngjøring, framlegge dokumentasjon som tilsier at det er grunn til å tro at vilkårene er oppfylt. Hvis saken deretter tas opp til behandling, kan Tariffnemnda treffe vedtak om allmenngjøring dersom det er dokumentert at utenlandske arbeidstakere har dårligere vilkår enn det som er vanlig i faget eller bransjen. I denne fasen er det Tariffnemnda som har ansvaret for at vedtaket er bygget på tilstrekkelig dokumentasjon. Nemnda vil til dels bygge på dokumentasjon fra partene, men kan også skaffe dokumentasjon selv. Det har de også gjort – ved å tilskrive bedrifter, be om rapport fra tilsynet med videre. Den dokumentasjonen partene framskaffer ved begjæringen, kan vektlegges også i denne fasen, og i praksis kan det oppfattes som at i den grad det ikke blir fattet vedtak, er begrunnelsen at LO ikke har klart å framskaffe nok dokumentasjon til å belegge at det er behov for allmenngjøring.

Ifølge Meld. St. nr. 29 (2010–2011:278) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv* kan det være et behov for å justere regelverket, med henvisning til at arbeidstakerorganisasjonene mener at dokumentasjonskravet er for vanskelig å oppfylle. Det nevnes blant annet at det kan gjennomføres kartlegginger i enkeltbransjer i regi av myndighetene, og at tilsynsmyndighetene kan gis et eget ansvar for å innhente dokumentasjon som grunnlag for allmenngjøring. Fra arbeidstakersiden har det blitt tatt til orde for å fjerne dokumentasjonskravet helt, senest i en uttalelse fra Fellesforbundets landsmøte høsten 2011.¹³⁸ Så vidt vi er kjent med, foreligger det ingen samlet gjennomgang av dokumentasjonen som har ligget til grunn for Tariffnemndas behandling av de ulike sakene. Det er dermed vanskelig å ta stilling til eventuelle variasjoner i dokumentasjonskravet i de årene allmenngjøringsordningen har vært i aktiv bruk. Sett utenfra framstår det imidlertid som om dokumentasjonskravet har vært mest

¹³⁶ Se f.eks Skjærvø (2011), Et alternativ til dagens allmenngjøringsordning og Ot.prp. nr. 88 (2008–2009).

¹³⁷ I Ot.prp. nr. 88 (2008–2009) legger Arbeidsdepartementet til grunn at kravene til dokumentasjonen kan variere. Det framheves likevel at lovgiver ikke har krevd kvalifiserte forskjeller i vilkårene, men samtidig åpner departementet for å vektlegge om omfanget av problemet er stort. Dette henger sammen med den grunnleggende forutsetningen om at loven ikke skal brukes for å gi tariffavtalene en generell utbredelse.

¹³⁸ Se Fellesforbundet (2011), Uttalelser. Landsmøtet 2011, s. 4.

omstridt i saker hvor det har vært stor partsuenighet, som ved behandlingen av kravet om allmenngjøring i verftsindustrien.¹³⁹ Det har med andre ord vært en viss fleksibilitet i nemndas praktisering av dokumentasjonskravet. Etter vår vurdering er det vanskelig å se for seg at det å overlate dokumentasjonsansvaret i allmenngjøringsprosedyren til et forvaltningsorgan (f.eks. Arbeidstilsynet) vil kunne sikre et dokumentasjonsgrunnlag som nøytraliserer konfliktnivået i saker som partene i utgangspunktet er uenige om. Selv om partene er representert i nemnda, kan det også innvendes at en praksis eller regulering hvor vedtakene i større grad hviler på et grunnlag framskaffet av forvaltningen, er et skritt i retning av en mer statlig styrt nemnd. Gitt at arbeidslivets parter fremdeles (innenfor dagens allmenngjøringsordning), ønsker en partsbasert prosess, vil dette innebære at partene også må ta et tungt ansvar når det gjelder å framskaffe dokumentasjon.

Når det er sagt, vil det for alle parter helt generelt være nyttig med en best mulig løpende overvåking av utviklingen i arbeidsmarkedet når det gjelder sosial dumping. Til en viss grad framkommer slik informasjon også i dag gjennom Arbeidstilsynets løpende tilsynsvirksomhet og rapportering,¹⁴⁰ registerbasert statistikk og enkeltvis forskningsprosjekter. En mer systematisk tilnærming til dokumentasjon på dette området vil være en ubetinget fordel – også for framtidige tiltaksevalueringer. Slik dokumentasjon kan dessuten komme til nytte for Tariffnemnda, selv om den ikke erstatter nemndas ansvar for at vedtakene er bygget på tilstrekkelig informasjon.

Det andre spørsmålet det har vært mye strid om, er hvilke vilkår som kan allmenngjøres. I motsetning til allmenngjøringsordninger i andre europeiske land har vedtakene i Norge vært begrenset til å allmenngjøre kun enkelte bestemmelser. Både LO og nemnda brukte noe tid på å finne ut hvordan det var hensiktsmessig å svare på dette spørsmålet. I praksis har man falt ned på å allmenngjøre minstelønnsbestemmelser samt enkelte tillegg. Dette omfatter skifttillegg og helligdagstillegg. I tillegg har en allmenngjort bestemmelser om arbeidstøy samt reise, kost og losji. Formålet med loven er som nevnt blant annet å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er *likeverdige* med de vilkår norske arbeidstakere har. Målet om å oppnå likeverdige vilkår må imidlertid allerede sies å ha blitt forlatt i den første saken nemnda hadde

¹³⁹ Se for eksempel artikkelen «Allmenngjøring er unødvendig», i Fri Fagbevegelse 16.04.08: <http://www.frifagbevegelse.no/magasinet/article3479112.ece>

¹⁴⁰ Arbeidstilsynet har tilsynsansvar på lønn kun i de allmenngjorte områdene, slik at tilsynets dokumentasjon fra tilsyn i ikke-allmenngjorte områder neppe gir et systematisk bilde av situasjonen med hensyn til lønnsdumping.

til behandling.¹⁴¹ Allmenngjøring av minstelønssatser på områder der det er stor forskjell mellom tariffavtalens satser og det faktiske lønnsnivået, kan egentlig ikke sies å føre til likeverdige forhold, selv om en slik praksis ser ut til å ha blitt akseptert både av arbeidsgiver- og arbeidstakerrepresentantene i nemnda.

Lovendringene knyttet til dokumentasjonskravet og klargjøringen av hvilke vilkår som kan allmenngjøres, var begge knyttet til regjeringens ønske om å effektivisere allmenngjøringsordningen i handlingsplan 2 mot sosial dumping. Det er imidlertid for tidlig å si hvilken effekt disse endringene vil få for nemndas saksbehandlingstid og terskelen for å framsette begjæringer.

Allmenngjøringsordningen og kampen mot sosial dumping

Det er uten tvil betydelige utfordringer knyttet til dagens allmenngjøringsordning – også utover temaene som er nevnt ovenfor. Flere av handlingsplanenes kjernetiltak forutsetter direkte eller indirekte at det foreligger allmenngjøringsforskrifter, og myndighetene overlater som nevnt initiativet for dette til partene. Spørsmålet er da hva som skjer i de tilfellene hvor de aktuelle organisasjonene ikke krever allmenngjøring, men hvor mye tyder på at det kunne vært behov for en lovbasert minstelønnsregulering. Så langt er svaret at da skjer det faktisk veldig lite, og flere av tiltakene som er omtalt i denne rapporten, vil ikke komme til anvendelse. Det plasseres med andre ord et stort ansvar særlig på arbeidstakerorganisasjonene, også i bransjer hvor de i utgangspunktet har et svakt fotfeste. Når det gjelder offentlig minstelønnsregulering, er det imidlertid kryssende interesser både innad og mellom partene. Så langt har LO blankt avvist ideer om en lovfestet nasjonal minstelønn. Frykten er at dette vil føre til en uthuling av tariffavtalesystemet, at fagforeningene vil miste forhandlingsmakt, og at en nasjonal minstelønn vil føre til et lønnspress nedover som ikke kompenserer for at enkelte grupper muligens løftes opp. Det at arbeidsgiversiden, og særlig Arbeidsgiverorganisasjonen Virke (tidligere HSH), med jevne mellomrom har flagget at de ønsker en lovfestet minstelønn, har antakelig ikke gjort skepsisen på arbeidstakersiden mindre. Avveiningen og samspillet mellom lovfestet og avtalebasert minstelønnsregulering er et aktuelt spørsmål i flere europeiske land, men partenes posisjoner varierer. I Tyskland har eksempelvis fagbevegelsen gjort innføring av lovfestet minstelønn til en fanesak,

¹⁴¹ «Det er i denne sammenheng viktig å være oppmerksom på at forskriften også vil gjelde for norske virksomheter som ikke allerede er bundet av de aktuelle tariffavtalene eller andre avtaler med likeverdige eller bedre vilkår. Dersom nivået settes for lavt, vil allmenngjøringsvedtaket, i hvert fall på sikt, kunne bidra til å sette press også på norske lønninger. På den annen side er det viktig at nivået på lønns- og arbeidsvilkår ikke settes så høyt at allmenngjøringsvedtaket får en lønnsdrivende effekt. Avveiningen av disse hensynene har resultert i at det er tariffavtalenes minstelønssatser som danner utgangspunktet for hvilken lønn arbeidstakerne som omfattes av forskriften, minst skal ha krav på.» (Tariffnemnda, forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler i sak 1 for 2003.)

mens arbeidsgiversiden har vært sterkt imot. Et annet eksempel er Nederland, som både har en utbredt praksis med allmenngjøring og lovfestet minstelønn – og hvor både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden slutter opp om begge ordningene (Eldring 2010, Stokke 2010). I den norske debatten har imidlertid lovfestet minstelønn og allmenngjøring så langt framstått som alternative – og ikke supplerende – mekanismer. Det har for eksempel vært svært lite debatt om eventuelle fordeler og ulemper ved å gi staten mulighet til å fastsette bransjevis minstelønninger i tråd med tariffavtalene på områder med svake organisasjoner og høy sannsynlighet for sosial dumping.

Fellesforbundet er det LO-forbundet som så langt har hatt mest erfaring med allmenngjøringsinstituttet, og som av den grunn også har engasjert seg mest i en diskusjon om ordningens framtid. I den siste av tre rapporter som Kjell Skjærvø har utarbeidet på oppdrag for Fellesforbundet, tar han blant annet til orde for å fjerne både lovens formål om (kun) å sikre utenlandske arbeidstakere og dokumentasjonskravet. Begge disse elementene er særnorske i europeisk sammenheng (Stokke 2010). Kriterier for allmenngjøring er som regel enten knyttet til hvem som kan søke, eller til tariffavtalens utbredelse (ibid.). Dersom allmenngjøringsordningen endres slik at den ikke knyttes opp mot utenlandske arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår, vil man få en allmenngjøringsordning som i større grad vil kunne bidra til en generell utbredelse av tariffavtalene, noe dagens ordning ikke tar sikte på. Dette vil kunne skape utfordringer spesielt i bransjer der tariffavtaledekningen er lav. Samtidig vil det ofte være i disse bransjene at behovene for en sikring av minstevilkår er størst.

En annen utfordring når det gjelder allmenngjøring av tariffavtaler, er at dette er tiltak som i sin natur er av midlertidig karakter. Dette er i høyeste grad intendert, verken partene eller myndighetene har så langt ønsket dette som en permanent ordning. Intensjonen er at hovedregelen fortsatt skal være at lønn avtales gjennom kollektive eller individuelle avtaler. Dette har imidlertid noen konsekvenser. Så langt vet vi lite om hva som skjer når en allmenngjøringsforskrift opphører. Dette skjedde første gang i 2010, da Tariffnemnda sa nei til å forlenge allmenngjøringen på petroleumsanleggene (mot LOs stemme).¹⁴² Argumentet var at reguleringen hadde virket, og det ble pekt på at foreliggende dokumentasjon viste at de utenlandske arbeiderne hadde vilkår i tråd med forskriften. Begrunnelsen for allmenngjøring hadde dermed falt bort, fordi det ikke lenger kunne dokumenteres vilkår under tariffens satser. Allmenngjøringsordningen i Norge er på mange måter fortsatt inne i en prøvefase, og det vil være viktig å høste kunnskap om hva som har skjedd på petroleumsanleggene i ettertid. På den ene siden kan man tenke seg at noen år med allmenngjøring har bidratt til at tariffavtalene vil ha en normgivende kraft også når de ikke er forskriftsfestet. På den andre siden kan nettopp det faktum at de utenlandske arbeiderne oftest lå akkurat på minstelønn (i

¹⁴² Den landsomfattende allmenngjøringen av byggfagsoverenskomsten gjelder fortsatt på petroleumsanleggene, mens allmenngjøringen av verkstedoverenskomsten og elektrooverenskomsten falt bort.

motsetning til sine norske kolleger),¹⁴³ være et uttrykk for at arbeids- og oppdragsgivere vil presse lønningene så langt ned som det til enhver tid er mulig.

Allmenngjøringens midlertidige og ikke-generelle karakter skaper også utfordringer når det gjelder formidlingen av det til enhver tid gjeldende regelverket til en mangfoldig gruppe av arbeids- og oppdragstakere. Ikke bare kan regelverket skifte raskt (som på petroleumsanleggene), men det kan også variere sterkt mellom yrkesgrupper som jobber nært hverandre, både rent fysisk og oppgavemessig. Ett eksempel er bygg og anlegg hvor bygningsarbeideren har krav på den lovfestede minstelønnssatsen, mens det er fri lønnsfastsettelse for anleggsarbeideren, med mindre bedriften han jobber i er omfattet av en ordinær tariffavtale. For norske arbeidstakere og bedrifter er dette antakelig et mindre problem, mens det kan være krevende å formidle til utenlandske aktører. Ifølge Arbeidstilsynet skaper det også utfordringer i tilsynsarbeidet; de møter i en del tilfeller arbeidstakere på luse lønn i områder hvor det ikke er allmenngjort tariffavtale, og det er da krevende å måtte avgrense oppmerksomheten kun til andre sider ved arbeidsforholdet.

Selv om det i dag er allmenngjorte tariffavtaler i fire av bransjene som har rekruttert mye utenlandsk og østeuropeisk arbeidskraft, kan det innvendes at de eksisterende tiltakene mot sosial dumping så langt har hatt et begrenset nedslagsfelt når det gjelder lønsdumping og lavlønnskonkurranse – på tross av at dette er kjerneelementer i fenomenet «sosial dumping». Spissformulert har vi per i dag to hovedformer for lønsdumping i Norge: den som er ulovlig – og den som er lovlig. Dersom partene og Tariffnemnda opprettholder dagens restriktive praksis når det gjelder bruk av allmenngjøring, kan det på sikt oppstå et behov for å revidere allmenngjøringsordningen og / eller vurdere supplerende virkemidler. Etter vår vurdering vil det neppe være tilstrekkelig å appellere til arbeids- og oppdragsgiveres samvittighet og moral. Virksomhetene konkurrerer i et hardt marked, og dersom de ikke er bundet av egne tariffavtaler, vil svært mange utnytte dette konkurransefortrinnet så lenge det er mulig å rekruttere arbeidskraft som er villig til å jobbe for lave lønninger. Den stadige tilstrømmingen av europeisk arbeidskraft til Norge tyder på at dette fortsatt vil være tilfelle i de kommende årene.

¹⁴³ Se Alsos & Ødegård (2007).

Referanser

- Alsos, K. & Eldring, L. (2010). Husarbeid uten grenser? *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 4/2010:377–393.
- Alsos, K. & Ødegård, A. M. (2007). *Sikrer Norges framtid på minstelønn. Østeuropeisk arbeidskraft på petroleumsanlegg på land*. Fafo-rapport 2007:32.
- Andersen, R. K., Bråten, M., Eldring, L., Friberg, J. H., Ødegård, A. M. (2009). *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft*. Fafo-rapport 2009:46.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006). *Høring – Forslag til ny forskrift om identitetskort (id-kort) på bygge- og anleggsplasser*. 20.12.2006.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007). *Høring – Forskrift om bemanningsforretak/vikarbyrå*.
- Arbeidstilsynet (2006). *Arbeidsinnvandring – etatens tilsynsaktivitet og erfaringer med omfang av sosial dumping*. Brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 07.12.2006
- Arbeidstilsynet (2007). *Arbeidstilsynets oppfølging av sosial dumping*.
- Arbeidstilsynet (2008). *Sosial dumping. Vedlegg C til årsrapporten*.
- Arbeidstilsynet (2009a). *Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping. Vedlegg C til årsrapporten*.
- Arbeidstilsynet (2009b). *Prosjektavtale 2010. NP1011 Arbeidsinnvandring bygg-, verftsindustrien og næringsmiddelindustri*.
- Arbeidstilsynet (2010). *Årsrapport 2010 for Arbeidstilsynet. Vedlegg A Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping*.
- Datatilsynet (2008). *Endelig kontrollrapport. Kontrollobjekt: Norsik AS*. Rapportdato: 29.12.2008.
- Dølvik, J. E., Eldring, L. (2008). *Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser*. TemaNord 2008:502. København: Nordisk Ministerråd.

- Dølvik, J. E., Eldring, L., Friberg, J. H., Kvinge, T., Aslesen, S. & Ødegård, A. M. (2006). *Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeidskraftstrategier etter EU-utvidelsen*. Fafo-rapport 548.
- Dølvik, J. E., Eldring, L. & Ødegård, A. M. (2005). *Lavlønnskurransen og sosial dumping. Utfordringer for det seriøse arbeidslivet*. Fafo-rapport 485.
- Econ (2009). *Bemanningsbransjen. Struktur, utvikling og rolle*. Rapport 2009-83.
- Econ (2010). *Allmenngjøring av tariffavtaler – Sluttrapport*. Rapport 2010-002.
- Eldring, L. (2010). Norske erfaringer med allmenngjøring. I T. Aa. Stokke (red.), *Allmenngjøring i EU og Norge* (s. 59–68). Fafo-rapport 2010:14.
- Evju, S. (2009). Almengjøring på norsk. I *Arbeidsrett og arbeidsliv. Bind 4 Hefte 1*.
- Rapport fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009), *Fire år med fornying av offentlig sektor*.
- Friberg, J. H. & Eldring, L. (2011). *Polonia i Oslo 2010. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden*. Fafo-rapport 2011:27.
- Friberg, J. H. & Tyldum, G. (2007). *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. Fafo-rapport 2007:27.
- Lismoen, H. & Stokke, T. Aa. (2005). *Lovfestet minstelønn i Norge?* Fafo-notat 2005:13.
- Meld. St. 29 (2010-2011). *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*. Arbeidsdepartementet.
- Nergaard, K. & Stokke, T. Aa. (2006). *Organisasjonsgrader og tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv 2004/2005*. Fafo-rapport 518.
- Nergaard, K. & Stokke, T. Aa. (2010). *Arbeidslivets organisasjoner 2008/2009. Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og tillitsvern*. Fafo-rapport 2010:42.
- Nergaard, K. & Svalund, J. (2008). *Utleie av arbeidskraft 2008. Omfang og utvikling over tid*. Fafo-notat 2008:25.
- NOU 1998: 15. *Arbeidsformidling og arbeidsleie*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 92 (2005–2006). *Om lov om endringer i lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. og lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*.

- Skjervø, K. (2011). Organising migrant workers locally, the Oslo experience. *CLR-News 1/2011*:34–36, European Institute for Construction Labour Research.
- Statistisk sentralbyrå (2010). Statistikkbanken, *tabell 07687*.
- Stokke, T. Aa. (2010). Allmenngjøring i Europa. I T. Aa. Stokke (red.), *Allmenngjøring i EU og Norge*. Fafo-rapport 2010:14.
- Stokke, T. Aa., Evju, S. & Frøland, H. O. (2003). *Det kollektive arbeidslivet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- St.meld. nr. 2 (2005-2006). *Revidert nasjonalbudsjett*.
- St.meld. nr. 18 (2007-2008). *Arbeidsinnvandring*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2008-2009). *Statsbudsjettet 2009*.
- Sverdrup, S. (2002). *Evalueringsfaser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Trygstad, S. C., Nergaard, K., Alsos, K., Berge, Ø. M., Bråten, M. & Ødegård, A. M. (2011). *Til renholdets pris*. Fafo-rapport 2011:18.
- Utlendingsdirektoratet (UDI) (2010). *Årsrapport*.
- Vik, J. & Kroken, A. (2010). *Arbeidsinnvandring til landbruket 2004-2010*. Norsk senter for bygdeforskning. Notat nr 9/2010.
- Volden, G. H., Bull-Berg, H. & Kalseth, J. (2010). *Evalueringsnøkkel*. SINTEF A16104.
- 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.
- Ødegård, A. M. & Andersen, R. K. (2011). *Østeuropeisk arbeidskraft i hotell, verft, fiskeindustri og kjøttindustri*. Fafo-notat 2011:21.
- Ødegård, A. M. & Berge, Ø. M. (2010). *Useriøsitet i bemanningsbransjen. En casestudie i bygg*. Fafo-notat 2010:05.

Vedlegg 1: Spørreskjema i tillitsvalgtundersøkelsen

UNDERSØKELSE BLANT TILLITSVALGTE

10. MAI – 10. JUNI 2010

INTRO: God dag mitt navn er ... Jeg ringer fra Respons Analyse i forbindelse med en undersøkelse vi gjør for Forskningsstiftelsen Fafo og Arbeidsdepartementet blant Fellesforbundets tillitsvalgte. Kan jeg få snakke med hovedtillitsvalgt for Fellesforbundet i bedriften?

NÅR RETT PERSON ER I TELEFONEN

God dag mitt navn er ... Jeg ringer fra Respons Analyse i forbindelse med en undersøkelse vi gjør for Forskningsstiftelsen Fafo blant Fellesforbundets tillitsvalgte. Undersøkelsen handler om sosial dumping og gjøres på oppdrag fra Arbeidsdepartementet. Kan du sette av 10 minutter til å svare på noen spørsmål?

Med mindre vi spør om noe annet vil vi at du svarer på spørsmålene ut i fra den bedriften du er tillitsvalgt i.

Svarene du gir oss vil ikke kunne knyttes til din person eller bedrift, og behandles således konfidensielt, det er frivillig å delta i undersøkelsen. Har du spørsmål om undersøkelsen kan du også kontakte Fafo ved forsker Rolf K. Andersen (tlf 22 08 87 11).

HVIS KONSERN SKAL DU SVARE UT FRA DEN DEL AV SELSKAPET ELLER BEDRIFTEN DU ER TILLITSVALGT I

SPØRSMÅL 1A OG 1B SKAL KUN STILLES TIL INDUSTRIEN

1a) Tilhører din bedrift skips- og verftsindustrien?

1: Ja

2: Nei

3: Usikker

HVIS 2 ELLER 3 PÅ SPM 1a

1b) Har din bedrift utført produksjons-, montasje- eller installasjonsarbeid i skips- og verftsindustrien de siste to årene?

1: Ja

2: Nei=>AVSLUTT

3: Ikke sikker=>AVSLUTT

2. Hvor mange år har du vært tillitsvalgt i den bedriften du jobber i nå?

1: Mindre enn ett år

2: 1-2 år

3: 3-5 år

4: 6-10 år

5: Mer enn 10 år

3. Omtrent hvor mange fast ansatte er det i din bedrift?

9999=IKKE SIKKER

NOTER ANTALL ANSATTE

4. Har din bedrift benyttet noen av de følgende formene for ekstern arbeidskraft i løpet av de siste 2 årene?

LES OPP 1-4 - FLERE SVAR MULIG

1: Innleie fra bemanningsforetak/vikarbyrå

2: Innleie fra andre produksjonsbedrifter

3: Underentreprenører

4: Selvstendig næringsdrivende/enmannsbedrift

5: Ingen av de nevnte=>GÅ TIL 16

HVIS BÅDE 1 OG 2 PÅ SPM 4 (BRUKT INNLEIE)

5. Hva er den vanligste formen for innleie i din bedrift?

LES OPP 1-3

1: Innleie fra bemanningsforetak/vikarbyrå

2: Innleie fra andre produksjonsbedrifter

3: Noenlunde likt fordelt mellom bemanningsforetak og produksjonsbedrifter

4: Ikke sikker

HVIS 1-4 PÅ SPØRSMÅL 4

6a. Om du ser på den totale arbeidskraften din bedrift har benyttet de siste 2 årene, dvs. både egne ansatte og ekstern arbeidskraft. Omtrent hvor stor andel har vanligvis vært ekstern? Vil du si at det er...

LES OPP 1-4

1: Mindre enn 10 prosent

- 2: 10 - 25 prosent
- 3: 26 - 50 prosent
- 4: Mer enn 50 prosent
- 5: Ikke sikker

HVIS 1-2 PÅ SPØRSMÅL 4 (BENYTTET INNLEIE)

6b Om du ser på den totale arbeidskraften din bedrift har benyttet de siste 2 årene, dvs. både egne ansatte og ekstern arbeidskraft. Omtrent hvor stor andel har vanligvis vært innleid fra bemanningsforetak/vikarbyrå eller andre produksjonsbedrifter?

LES OPP 1-4

- 1: Mindre enn 10 prosent
- 2: 10 - 25 prosent
- 3: 26 - 50 prosent
- 4: Mer enn 50 prosent
- 5: Ikke sikker

HVIS 1-2 PÅ SPØRSMÅL 4 (BENYTTET INNLEIE)

6c. Hvis vi nå tenker på den innleide arbeidskraften bedriften har benyttet de siste 2 årene, omtrent hvor stor andel av den innleide arbeidskraften kommer vanligvis fra Øst-Europa?

LES OPP 1-4

- 1: Mindre enn 10 prosent
- 2: 10 - 25 prosent
- 3: 26 - 50 prosent
- 4: Mer enn 50 prosent
- 5: Har ikke benyttet innleie av østeuropeere
- 6: Ikke sikker

HVIS 1-2 PÅ SPM 4 (BRUKT INNLEIE)

7. Blir bedriftens innleie av arbeidskraft avtalt eller drøftet med deg eller andre tillitsvalgte i bedriften? I tilfelle, blir det...

LES OPP 1-4

- 1: Som regel inngått avtale
- 2: Som regel drøftet
- 3: Inngått avtale noen ganger
- 4: Drøftet noen ganger
- 5: Nei, verken drøftet eller inngått avtale
- 6: Ikke sikker

HVIS 1-2 PÅ SPM 4 (BRUKT INNLEIE)

8. Har du eller andre tillitsvalgte vært med på å stoppe innleie av arbeidskraft til din bedrift?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Vet ikke

HVIS 1 PÅ SPM 8

9. Hva var begrunnelsen for å få stoppet innleien?

- 1: NOTER SVAR_____
- 2: UBESVART

HVIS 1 PÅ SPM 4 (BRUKT INNLEIE FRA BEMANNINGSFORETAK/VIKARBYRÅ)

10. Er bemanningsforetak/vikarbyrå som brukes av din bedrift registrert i Arbeidstilsynets register over godkjente bemanningsforetak?

LES OPP 1-5

- 1: Alltid
- 2: Som regel
- 3: Av og til
- 4: Sjelden
- 5: Aldri
- 6: Ikke sikker

HVIS 1 PÅ SPM 4 (BRUKT INNLEIE FRA BEMANNINGSFORETAK/VIKARBYRÅ)

11. Ut fra dine erfaringer fra din bedrift, i hvilken grad vil du si at dette registeret er til hjelp for å si ut bemanningsforetak/vikarbyrå som ikke har ordnede lønns- og arbeidsvilkår for sine ansatte?

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

HVIS 2 PÅ SPØRSMÅL 4 (BRUKT INNLEIE FRA ANDRE PRODUKSJONSBEDRIFTER)

12. Ved innleie fra andre produksjonsbedrifter, i hvilken grad er bedriftene i samme bransje som din bedrift?

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad

- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

HVIS 2 PÅ SPØRSMÅL 4 (BRUKT INNLEIE FRA ANDRE PRODUKSJONSBEDRIFTER)

13. Ved innleie fra andre produksjonsbedrifter, i hvilken grad er de innleide arbeidstakerne fast ansatte i bedriften de leies ut fra?

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

HVIS 2 PÅ SPØRSMÅL 4 (BRUKT INNLEIE FRA ANDRE PRODUKSJONSBEDRIFTER)

14. Ved innleie fra andre produksjonsbedrifter, har du eller andre tillitsvalgte bedt din bedrift om dokumentasjon for å se om vilkårene for innleie er oppfylt?

TIL INTERVJUER:

VILKÅRENE ER AT ARBEIDSTAKEREN ER FAST ANSATT I BEDRIFTEN DET LEIES UT FRA OG AT BEDRIFTEN FAKTISK ER EN PRODUKSJONSBEDRIFT OG IKKE ET BEMANNINGSFORETAK/VIKARBYRÅ

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

HVIS 3 PÅ SPØRSMÅL 4 (BENYTTET UNDERENTREPRENØRER)

15. Blir bedriftens bortsetting av arbeid gjennom underentrepriser drøftet eller avtalt med deg som tillitsvalgt? I tilfelle, blir det...

LES OPP 1-4

- 1: Som regel inngått avtale
- 2: Som regel drøftet
- 3: Inngått avtale noen ganger
- 4: Drøftet noen ganger
- 5: Nei, verken drøftet eller inngått avtale
- 6: Ikke sikker

16. Nå har jeg noen spørsmål om bruk av arbeidskraft fra de nye EU-landene i din bedrift. Med nye EU-land mener vi de landene som kom med i EU i 2004 og 2007, nærmere bestemt Polen, Latvia, Litauen, Estland, Romania, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia, Ungarn og Bulgaria.

Først vil jeg vite om din bedrift per i dag eller i løpet av de siste 2 årene har ansatt noen fra disse EU-landene eller om dere har brukt underentreprenører eller bemanningsforetak/vikarbyrå med arbeidskraft fra disse landene?

1: Ja

2: Nei=>GÅ TIL 26

3: Ikke sikker=>GÅ TIL 26

17. Har arbeidskraften fra de nye EU-landene hatt noen av de følgende ansettelses- eller tilknytningsformene til din bedrift i løpet av de siste 2 årene?

LES OPP 1-6 - FLERE SVAR MULIG

1: Fast ansatt

2: Midlertidig ansatt

3: Innleid fra bemanningsforetak/vikarbyrå

4: Innleid fra andre produksjonsbedrifter

5: Ansatt hos underentreprenør

6: Selvstendig næringsdrivende/enmannsbedrift

7: Ingen av de nevnte

18. Hva er, etter din oppfatning, bedriftens viktigste motiv for å bruke arbeidskraft fra nye EU-land? Vil du si at det er...

LES OPP 1-5 - ROTÉR 1-4

1: Fordi det er mangel på norsk arbeidskraft

2: For å redusere lønnskostnadene

3: Fordi konkurrentene gjør det

4: For å få økt fleksibilitet med hensyn til arbeidstid

5: Andre begrunnelser __NOTER

6: Ikke sikker

19. Om du ser på den totale arbeidskraften din bedrift har benyttet de siste 2 årene, dvs. både fast ansatte, innleide, underentreprenører og selvstendige: Omtrent hvor stor andel av den totale arbeidskraften er vanligvis fra de nye EU-landene? Vil du si at det er...

LES OPP 1-4

- 1: Mindre enn 10 prosent
- 2: 10 - 25 prosent
- 3: 26 - 50 prosent
- 4: Mer enn 50 prosent
- 5: Ikke sikker

HVIS 3-5 PÅ SPØRSMÅL 17

20. Stiller bedriften bestemte krav om lønns- og arbeidsvilkår for arbeidskraft fra nye EU-land som er ansatt hos underentreprenører eller innleide arbeidstakere? I tilfelle, gjøres det...

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

HVIS 3-5 PÅ SPØRSMÅL 17

21. I hvilken grad mener du at din bedrift har oversikt over om underentreprenører og/eller utleierne av arbeidskraft fra nye EU-land overholder kravene til lønns- og arbeidsvilkår? Vil du si i...

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

HVIS 3-5 PÅ SPØRSMÅL 17

22. I hvilken grad ber du eller andre tillitsvalgte om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår for arbeidskraft fra nye EU-land som er ansatt hos underentreprenører eller innleid? I tilfelle, gjøres det...

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

HVIS 1-2 PÅ SPØRSMÅL 22

23. Hvis du tenker på sist det ble bedt om innsyn, hva lå bak ditt krav om innsyn og hva ble resultatet?

1: NOTER SVAR _____

2: UBESVART

HVIS 3-4 PÅ SPM 22

24. Hva er den viktigste grunnen til at du eller andre tillitsvalgte ikke har gjort bruk av retten til innsyn i lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos underentreprenører og innleid arbeidskraft fra de nye EU-landene? Er det fordi...

LES OPP 1-5 – ROTER 1-4

1: Du stoler på at bedriften sikrer at disse arbeidstakerne får det de har krav på

2: Du ikke prioriterer denne oppgaven

3: Arbeidsgiver vil stille seg negativ til at du ber om tilsyn

4: Bedriften nekter deg innsyn

5: Eller er det andre årsaker _____

6: Ikke sikker

HVIS 3-5 PÅ SPØRMÅL 17

25. Har arbeidskraften fra de nye EU-landene fra underentreprenører og utleiebedrifter som er tilknyttet din bedrift vanligvis bedre, omtrent samme eller dårligere lønns- og arbeidsvilkår som andre ansatte i din bedrift?

LES OPP 1-3

1: Bedre

2: Omtrent samme

3: Dårligere

4: Ikke sikker

26. I januar i år ble det innført en lovbestemmelse som gir oppdragsgivere ansvaret for at underentreprenører og bemanningsforetak/vikarbyråer nedover i kontraktskjeden betaler sine ansatte lønn etter allmenngjøringsforskriften, såkalt solidaransvar. Har du hørt om denne ordningen?

1: Ja

2: Nei

3: Ikke sikker

HVIS 1 PÅ SPM 26

27. I hvilken grad tror du ordningen med at oppdragsgivere har solidaransvar for lønn vil bidra til å bekjempe sosial dumping i din bransje?

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

HVIS 1 PÅ SPM 26

28. Har din bedrift fått krav fra ansatte hos underentreprenører eller bemanningsforetak/vikarbyråer om dekning av manglende lønn, etter ordningen om solidaransvar?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

29. Har din bedrift hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet i løpet av de siste 2 årene?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 16 OG 1 PÅ SPØRSMÅL 29

30. Ved det siste tilsynet fra Arbeidstilsynet ved din bedrift, snakket tilsynsinspektørene med arbeidstakere fra de nye EU-landene?

- 1: Ja
- 2: Nei=>GÅ TIL 33
- 3: Ikke sikker=>GÅ TIL 33

HVIS 1 PÅ 30

31. Da Arbeidstilsynet snakket med arbeidstakere fra de nye EU-landene, gjorde de det på arbeidstakernes eget morsmål?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

HVIS 2 PÅ 30

32. I hvilken grad mener du det hadde vært behov for at Arbeidstilsynet snakket med arbeidstakere fra de nye EU-landene på deres morsmål? Vil du si...

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

33. Har du eller andre tillitsvalgte tatt direkte kontakt med Arbeidstilsynet, gjennom telefon eller lignende om spørsmål rundt sosial dumping på din arbeidsplass i løpet av de siste 2 årene?

- 1: Ja, jeg
- 2: Ja, andre tillitsvalgte
- 3: Ja, begge
- 4: Nei
- 5: Ikke sikker

HVIS 1-3 PÅ SPØRSMÅL 33

34. Ved kontakt med Arbeidstilsynet, i hvilken grad fikk du/dere den hjelpen du/dere trengte i forbindelse med spørsmål om sosial dumping på din arbeidsplass?

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

35. Har du søkt etter informasjon på Arbeidstilsynets internettsider angående spørsmål rundt sosial dumping på din arbeidsplass i løpet av de siste 2 årene?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 35

36. Da du søkte etter informasjon om sosial dumping på Arbeidstilsynets nettsider, i hvilken grad fant du den informasjonen du trengte?

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad

4: Ikke i det hele tatt

5: Ikke sikker

37. Jeg vil nå lese opp noen påstander om Arbeidstilsynet og vil vite hvor enig eller uenig du er i disse påstandene i forhold til din bedrift: Jeg vil at du skal svare på en skala fra 1 til 5, der 1 er helt uenig og 5 er helt enig

RANDOMISER PÅSTANDENE

a) Arbeidstilsynet har for dårlig kunnskap om de allmenngjorte lønssatsene i min bransje.

NOTER 1-5 DER 1 ER HELT ENIG OG 5 ER HELT UENIG: 0=IKKE SIKKER

b)Arbeidstilsynet har for dårlig kunnskap om arbeidstidsbestemmelser som gjelder i min bedrift

NOTER 1-5 DER 1 ER HELT ENIG OG 5 ER HELT UENIG: 0=IKKE SIKKER

c) Arbeidstilsynet besøker bedrifter der behovet for tilsyn er størst

NOTER 1-5 DER 1 ER HELT ENIG OG 5 ER HELT UENIG: 0=IKKE SIKKER

d) Arbeidstilsynet har for dårlig kunnskap om boforholdene for arbeidstakere fra de nye EU-landene

NOTER 1-5 DER 1 ER HELT ENIG OG 5 ER HELT UENIG: 0=IKKE SIKKER

e) Arbeidstilsynet har for dårlig kunnskap om HMS-forholdene for arbeidstakere fra de nye EU-landene

NOTER 1-5 DER 1 ER HELT ENIG OG 5 ER HELT UENIG: 0=IKKE SIKKER

HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 29

38. Har din bedrift har fått tvangsmulkt eller pålegg om stansing som følge av brudd på allmenngjøringsforskriften?

TIL INTERVJUER: BEDRIFTENE KAN OGSÅ FÅ VARSEL OM STANSING. DETTE ER IKKE DET SAMME SOM PÅLEGG, OG SKAL IKKE TAS MED

1: Ja

2: Nei

3: Ikke sikker

39. I hvilken grad har du inntrykk av at bedriftene i din bransje overholder forskriften om allmenngjøring? Vil du si at bedriftene overholder forskriften...

LES OPP 1-4

1: I stor grad

2: I noen grad

3: I liten grad

4: Ikke i det hele tatt

5: Ikke sikker

40. Etter din mening, i hvilken grad er det fortsatt behov for allmenngjøring eller andre former for offentlig minstelønnsregulering i din bransje? Er det...

LES OPP 1-4

1: I stor grad et behov

2: I noen grad et behov

3: I liten grad et behov

4: Ikke i det hele tatt

5: Ikke sikker

SPØRSMÅL BARE TIL BYGG (spørsmål 41-44)

41. Det er innført en ordning med id-kort i bygg- og anleggsbransjen: Jeg vil at du tar stilling til følgende påstander på en skala fra 1 til 5, der 1 er helt enig og 5 er helt uenig:

RANDOMISER PÅSTANDENE

a) Id-kort har bedret HMS-tilstanden i min bedrift

NOTER 1-5 DER 1 ER HELT ENIG OG 5 ER HELT UENIG: 0=IKKE SIKKER

b) Id-kort har bedret HMS-tilstanden på byggeplassene der vi utfører arbeid

NOTER 1-5 DER 1 ER HELT ENIG OG 5 ER HELT UENIG: 0=IKKE SIKKER

c) Id-kort gjør det lettere å avdekke sosial dumping

NOTER 1-5 DER 1 ER HELT ENIG OG 5 ER HELT UENIG: 0=IKKE SIKKER

d) Id-kort gjør det lettere å avdekke ulovlige arbeidsforhold

NOTER 1-5 DER 1 ER HELT ENIG OG 5 ER HELT UENIG: 0=IKKE SIKKER

e) Id-kortene har gjort det lettere for Arbeidstilsynet å føre tilsyn

NOTER 1-5 DER 1 ER HELT ENIG OG 5 ER HELT UENIG: 0=IKKE SIKKER

f) Det forekommer stort misbruk av id-kort

NOTER 1-5 DER 1 ER HELT ENIG OG 5 ER HELT UENIG: 0=IKKE SIKKER

42. I hvilken grad har arbeidstakere knyttet til din bedrift id-kort?

LES OPP 1-5

- 1: Alltid
- 2: Som regel
- 3: Av og til
- 4: Sjelden
- 5: Aldri
- 6: Ikke sikker

43. Kjenner du til ordningen med regionale verneombud i byggebransjen?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

HVIS 1 PÅ SPM 43

44. I hvilken grad vil du si at de regionale verneombudene bidrar til å hindre sosial dumping?

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

Avsluttende spørsmål til alle

45. Vil du rent generelt si at det er mange, noen, få eller ingen aktører i din bransje som driver useriøst, i den forstand at de driver på kanten av eller bryter loven?

LES OPP 1-4

- 1: Mange
- 2: Noen
- 3: Få
- 4: Ingen
- 5: Ikke sikker

46. I hvilken grad vil du si at du som tillitsvalgt har mulighet til å hindre sosial dumping i tilknytning til din bedrift?

LES OPP 1-5

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad

- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: Ikke aktuelt
- 6: Ikke sikker

47. Alt i alt, hvordan vil du karakterisere samarbeidsforholdene mellom tillitsvalgte og ledelse i din bedrift?

LES OPP 1-5

- 1: Meget gode
- 2: Ganske gode
- 3: Verken gode eller dårlige
- 4: Ganske dårlige
- 5: Meget dårlige
- 6: Ikke sikker

Registrer kjønn?

- 1: Mann
- 2: Kvinne

Det var alt vi hadde å spørre om. Tusen takk for at du tok deg tid til å svare, og ha en god dag videre.

Vedlegg 2: Spørreskjema i tilsynsbedriftsundersøkelsen

UNDERSØKELSE BLANT BEDRIFTER

3. JUNI–21. JUNI 2010

Introduksjon

God dag, mitt navn er....., og jeg ringer fra Respons Analyse.

I samarbeid med forskningsstiftelsen FAFO gjennomfører vi en undersøkelse for Arbeidsdepartementet. I den forbindelse skulle jeg gjerne snakket med daglig leder, eller personalansvarlig/HR-ansvarlig i bedriften.

NÅR RETTE PERSON ER I TELEFONEN

(Gjenta intro) Det ble for en tid siden sendt ut et brev om denne undersøkelsen. Undersøkelsen gjøres på oppdrag fra Arbeidstilsynet. Vi vil gjerne stille deg noen spørsmål i den forbindelse. Intervjuet tar ca 10 minutter.

1. Vi har fått oppgitt at din bedrift har hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet i løpet av de siste to årene. Stemmer dette?

1: Ja

2: Nei=> GÅ TIL UTGANG (ALTSÅ UTENFOR MÅLGRUPPEN)

3: Ikke sikker=> GÅ TIL UTGANG (ALTSÅ UTENFOR MÅLGRUPPEN)

KARTLEGGING OM BEDRIFTEN TILHØRER ET ALLMENNGJORT OMRÅDE

SPØRSMÅL 2 OG 3 SKAL KUN TIL INDUSTRIEN

2. Tilhører din bedrift skips- og verftsindustrien?

1: Ja

2: Nei

3: Usikker

HVIS 2 ELLER 3 PÅ SPM 2

3. Har din bedrift utført produksjons-, montasje- eller installasjonsarbeid i skips- og verftsindustrien de siste to årene?

1: Ja

2: Nei

3: Ikke sikker

SPØRSMÅL 4 KUN TIL BYGG OG ANLEGG

4. Driver din bedrift kun innenfor anlegg, kun innenfor bygg eller i både bygg og anlegg?

- 1: Kun innenfor anlegg
- 2: Kun innenfor bygg
- 3: Både i bygg og anlegg

SPØRSMÅL 5 OG 6 SKAL KUN TIL FORRETNINGSMESSIG TJENESTEYTING

5. Er din bedrift et bemanningsforetak eller vikarbyrå?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 5

6. Har din bedrift levert arbeidskraft til bedrifter innenfor bygg eller utført produksjons-, montasje- eller installasjonsarbeid i skips- og verftsindustrien de siste to årene?

- 1: Ja, bygg
- 2: Ja, skips- og verftsindustrien
- 3: Ja, begge
- 4: Nei
- 5: Ikke sikker

7. Har din bedrift benyttet noen av de følgende formene for ekstern arbeidskraft i løpet av de siste 2 årene?

LES OPP 1-4 - FLERE SVAR MULIG

- 1: Innleie fra bemanningsforetak/vikarbyrå
- 2: Innleie fra andre produksjonsbedrifter
- 3: Underentreprenører
- 4: Selvstendig næringsdrivende/enmannsbedrift
- 5: Ingen av de nevnte

SPØRSMÅL 8-10 SKAL KUN TIL BYGG OG ANLEGG, FORRETNINGSMESSIG TJENESTEYTING(UNNTATT HVIS JA PÅ SPM 5) OG INDUSTRIEN

8. Har din bedrift vært underentreprenør, underleverandør eller leid ut arbeidskraft i løpet av de to siste årene?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 8 ELLER JA PÅ SPM 5

9. I hvilken grad stiller oppdragsgiverne ved kontraktsinngåelse krav om bestemte lønns- og arbeidsvilkår for dine ansatte? Gjøres det...

LES OPP 1-5

- 1: Alltid
- 2: Ofte
- 3: Av og til
- 4: Sjelden
- 5: Aldri
- 6: Ikke sikker

HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 8 ELLER JA PÅ SPM 5

10. I hvilken grad kontrollerer oppdragsgiverne lønns- og arbeidsvilkårene for dine ansatte? Gjøres det...

LES OPP 1-5

- 1: Alltid
- 2: Ofte
- 3: Av og til
- 4: Sjelden
- 5: Aldri
- 6: Ikke sikker

11. Nå har jeg noen spørsmål om bruk av arbeidskraft fra de nye EU-landene i din bedrift. Med nye EU-land mener vi de østeuropeiske landene som kom med i EU i 2004 og 2007, nærmere bestemt Polen, Latvia, Litauen, Estland, Romania, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia, Ungarn og Bulgaria.

Først vil jeg vite om din bedrift per i dag eller i løpet av de siste 2 årene har ansatt noen fra disse EU-landene eller om dere har brukt underentreprenører eller bemanningsforetak/vikarbyrå med arbeidskraft fra disse landene?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 11

12. Har arbeidskraften fra de nye EU-landene hatt noen av de følgende ansettelses- eller tilknytningsformene til din bedrift i løpet av de siste 2 årene?

LES OPP 1-6 - FLERE SVAR MULIG

- 1: Fast ansatt
- 2: Midlertidig ansatt
- 3: Innleid fra bemanningsforetak/vikarbyrå
- 4: Innleid fra andre produksjonsbedrifter
- 5: Ansatt hos underentreprenør
- 6: Selvstendig næringsdrivende/enmannsbedrift
- 7: Ingen av de nevnte

HVIS 3-6 PÅ SPØRSMÅL 12

13. Stiller bedriften krav om bestemte lønns- og arbeidsvilkår for arbeidskraft fra nye EU-land som er ansatt hos underentreprenører eller bemanningsforetak/vikarbyråer? Gjøres det...

LES OPP 1-5

- 1: Alltid
- 2: Ofte
- 3: Av og til
- 4: Sjelden
- 5: Aldri
- 6: Ikke sikker

HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 11

14. Om du ser på den totale arbeidskraften din bedrift har benyttet de siste 2 årene, dvs. både fast ansatte, innleide, underentreprenører og selvstendige: Omtrent hvor stor andel av den totale arbeidskraften er vanligvis fra de nye EU-landene? Vil du si at det er...

LES OPP 1-4

- 1: Mindre enn 10 prosent
- 2: 10 - 25 prosent
- 3: 26 - 50 prosent
- 4: Mer enn 50 prosent
- 5: Ikke sikker

15. Jeg vil nå lese opp noen påstander om Arbeidstilsynet og vil vite hvor enig eller uenig du er i disse påstandene i forhold til din bedrift. Jeg vil at du skal svare på en skala fra 1 til 5, der 1 er helt uenig og 5 er helt enig

SPØRSMÅL 15A KUN HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 2 ELLER 1 PÅ SPØRSMÅL 3 ELLER 2-3 PÅ SPØRSMÅL 4 ELLER 1-3 PÅ SPØRSMÅL 6

- a) Arbeidstilsynet har for dårlig kunnskap om de allmenngjorte lønnssetningene i min bransje
- b) Arbeidstilsynet har for dårlig kunnskap om arbeidstidsbestemmelser som gjelder for min bedrift
- c) Arbeidstilsynet gir pålegg som er vanskelige å følge opp
- d) Når Arbeidstilsynet kommer på tilsyn har vi som regel visst på forhånd at de ville komme
- e) Arbeidstilsynet burde gjennomføre flere tilsyn i min bransje

NOTER 1-5 DER 1 ER HELT UENIG OG 5 ER HELT ENIG: 0=IKKE SIKKER

HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 11

16. Ved det siste tilsynet fra Arbeidstilsynet i din bedrift, snakket tilsynsinspektørene med arbeidstakere fra de nye EU-landene?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

17. Har du eller andre ledere i bedriften tatt direkte kontakt med Arbeidstilsynet, gjennom telefon eller lignende med spørsmål om bruk av utenlandsk arbeidskraft i din bedrift i løpet av de siste 2 årene?

HVIS JA LES OPP 1-3

- 1: Ja, jeg
- 2: Ja, andre ledere
- 3: Ja, begge
- 4: Nei
- 5: Ikke sikker

HVIS 1-3 PÅ SPØRSMÅL 17

18. Ved kontakt med Arbeidstilsynet, i hvilken grad fikk du/dere den hjelpen du/dere trengte i forbindelse med spørsmål om bruk av utenlandske arbeidskraft?

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt

5: Ikke sikker

19. Har du søkt etter informasjon på Arbeidstilsynets nettsider med spørsmål om bruk av utenlandske arbeidskraft i løpet av de siste 2 årene?

1: Ja

2: Nei

3: Ikke sikker

HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 19

20. Da du søkte etter informasjon om bruk av utenlandsk arbeidskraft på Arbeidstilsynets nettsider, i hvilken grad fant du den informasjonen du trengte?

LES OPP 1-4

1: I stor grad

2: I noen grad

3: I liten grad

4: Ikke i det hele tatt

5: Ikke sikker

21. Jeg vil nå lese opp to påstander og vil vite hvor enig eller uenig du er i disse. Svar på en skala fra 1 til 5, der 1 er helt uenig og 5 er helt enig

a) Myndighetene bør ikke legge seg opp i lønnsvilkårene for utenlandske arbeidstakere

b) Myndighetene bør ikke legge seg opp i arbeidstidsordningene for utenlandske arbeidstakere

NOTER 1-5 DER 1 ER HELT UENIG OG 5 ER HELT ENIG 0=IKKE SIKKER

22. Fra januar 2009 ble det innført en obligatorisk melde- og registreringsordning for bemanningsforetak. Har du hørt om denne ordningen?

1: Ja

2: Nei => GÅ TIL SPØRSMÅL 25

3: Ikke sikker => GÅ TIL SPØRSMÅL 25

HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 7

23. Når din bedrift benytter bemanningsforetak/vikarbyrå i hvilken grad sjekker dere at det er oppført i dette registeret?

LES OPP 1-5

1: Alltid

2: Som regel

3: Av og til

4: Sjelden

5: Aldri

6: Ikke sikker

HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 7

24. Ut fra dine erfaringer, i hvilken grad vil du si at dette registeret er til hjelp for å si ut bemanningsforetak/vikarbyrå som ikke har ordnede lønns- og arbeidsvilkår for sine ansatte?

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 2 ELLER 1 PÅ SPØRSMÅL 3 ELLER 2-3 PÅ SPØRSMÅL 4 ELLER 1-3 PÅ SPØRSMÅL 6

25. I januar i år ble det innført en lovbestemmelse som gir oppdragsgivere ansvaret for at underentreprenører og bemanningsforetak/vikarbyråer nedover i kontraktskjeden betaler sine ansatte lønn og feriepenger etter allmenngjøringsforskriften, såkalt solidaransvar. Har du hørt om denne ordningen?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

HVIS 1 PÅ SPM 25

26. Har din bedrift fått krav fra ansatte hos underentreprenører eller bemanningsforetak/vikarbyråer om dekning av manglende lønn, etter ordningen om solidaransvar?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

SPØRSMÅLENE SKAL KUN STILLES TIL BYGG- OG ANLEGG SAMT BEMANNINGSFORETAK SOM HAR HATT OPPDRAG I BYGG OG ANLEGG (KUN SPØRSMÅL 27 OG 29 GJELDER BEMANNINGSFORETAK)

27. Det er innført en ordning med id-kort i bygg- og anleggsbransjen: Jeg vil at du tar stilling til følgende påstander på en skala fra 1 til 5, der 1 er helt uenig og 5 er helt enig:

RANDOMISER PÅSTANDENE

- a) Id-kort har bedret HMS-tilstanden på bygge- og anleggsplassene der vi utfører arbeid
- b) Id-kort gjør det lettere å avdekke ulovlige arbeidsforhold
- c) Id-kortene har gjort det lettere for Arbeidstilsynet å føre tilsyn
- d) Det forekommer stort misbruk av id-kort

NOTER 1-5 DER 1 ER HELT UENIG OG 5 ER HELT ENIG 0=IKKE SIKKER

HVIS 1-4 PÅ SPØRSMÅL 7

28. I hvilken grad sjekker dere at arbeidstakere fra underentreprenører og innleid arbeidskraft har id-kort? Vil du si...

LES OPP 1-5

- 1: Alltid
- 2: Som regel
- 3: Av og til
- 4: Sjelden
- 5: Aldri
- 6: Ikke sikker

HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 8

29. I hvilken grad sjekker oppdragsgivere at dine ansatte har id-kort? Vil du si...

LES OPP 1-5

- 1: Alltid
- 2: Som regel
- 3: Av og til
- 4: Sjelden
- 5: Aldri
- 6: Ikke sikker

KUN TIL BYGG OG ANLEGG

30. Har din bedrift i løpet av de siste 2 årene hatt besøk av regionalt verneombud?

IKKE LES OPP

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Kjenner ikke til ordningen med regionale verneombud
- 4: Ikke sikker

HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 2 ELLER 1 PÅ SPØRSMÅL 3 ELLER 2-3 PÅ SPØRSMÅL 4 ELLER 1-3 PÅ SPØRSMÅL 6

31. Nå noen spørsmål om allmenngjøring av tariffavtaler. Allmenngjøring innebærer at det innføres minstelønn i en bransje. I hvilken grad har du inntrykk av at bedriftene i din bransje overholder forskriften om allmenngjøring? Vil du si at bedriftene overholder forskriften...

TIL INTERVJUER: ALLMENNGJØRING INNBÆRER AT DET INNFØRES MINSTELØNN FOR ALLE SOM ARBEIDER INNENFOR EN GITT BRANSJE. DET ER DA ULOVLIG Å LØNNE NOEN UNDER TARIFFAVTALENS MINSTESATSER, UAVHENGIG AV OM DET ER TARIFFAVTALE I BEDRIFTEN ELLER IKKE

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 2 ELLER 1 PÅ SPØRSMÅL 3 ELLER 2-3 PÅ SPØRSMÅL 4 ELLER 1-3 PÅ SPØRSMÅL 6

32. Etter din mening, i hvilken grad er det fortsatt behov for allmenngjøring eller andre former for offentlig minstelønnsregulering i din bransje? Er det...

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad et behov
- 2: I noen grad et behov
- 3: I liten grad et behov
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

HVIS 1 PÅ SPØRSMÅL 2 ELLER 1 PÅ SPØRSMÅL 3 ELLER 2-3 PÅ SPØRSMÅL 4 ELLER 1-3 PÅ SPØRSMÅL 6

33. Har allmenngjøring ført til en bedret eller forverret konkurransesituasjon for din bedrift? Vil du si at konkurransesituasjonen er blitt...

LES OPP 1-3

- 1: Bedre
- 2: Forverret
- 3: Uendret
- 4: Ikke sikker

34. Hvor mange ansatte er det i din bedrift?

NOTÉR ANTALL ANSATTE

35. Er din bedrift medlem i en arbeidsgiverorganisasjon i Norge?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

36. Hva er din stilling i bedriften?

- 1: Daglig leder
- 2: HR-ansvarlig/personalsjef
- 3: Annet

Det var alt vi hadde å spørre om. Tusen takk for at du tok deg tid til å svare, og ha en god dag videre.

Evaluering av tiltak mot sosial dumping

Regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping skal sikre arbeidsinnvandrere akseptable lønns- og arbeidsvilkår og demme opp for urettferdig konkurranse i det norske arbeidsmarkedet. Har tiltakene virket etter hensikten, og har de bidratt til å redusere omfanget av sosial dumping? I denne rapporten presenteres resultatene fra en bred evaluering, som omfatter Arbeidstilsynets myndighetsinnsats og reaksjonsbruk, id-kortordningen i bygg og anlegg, endringene i allmenngjøringsordningen, revisjonene i inn- og utleieregelverket, erfaringer med bemanningsforetaksregisteret, samt innsatsen med hensyn til informasjon og veiledning.



Fafo

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

Fafo-rapport 2011:09
ISBN 978-82-7422-796-5
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20200