

Anne Mette Ødegård, Sigmund Aslesen,
Mona Bråten og Line Eldring

Fra øst uten sikring?

EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser på norske bygge- og anleggsplasser



Anne Mette Ødegård, Sigmund Aslesen, Mona Bråten
og Line Eldring

Fra øst uten sikring?

EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser på norske
bygge- og anleggsplasser

© Fafo 2007

ISBN 82-7422-569-4

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Gunn Berit Gjevestad / Arbeidstilsynet i Sør-Norge

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	3
1 Innledning	5
1.1 Datagrunnlag og metode	6
1.2 Rapportens innhold	10
2 Bruk av østeuropeisk arbeidskraft i bygg og anlegg	13
2.1 En mobil næring med stort behov for arbeidskraft.....	13
2.2 Ulike tilknytningsformer for arbeidskraft fra nye medlemsland	14
2.3 Bruk av arbeidskraft og bedrifter fra nye medlemsland i norske bygg- og anleggsbedrifter	16
3 Regelverk for HMS og trygderettigheter.....	25
3.1 HMS-regelverk.....	26
3.2 Trygderegelverk	33
4 HMS-konsekvenser ved økt arbeids- og tjenestevandring	37
4.1 HMS-utfordringer i bygg og anlegg	37
4.2 Opplæringsbehov for arbeidstakere fra nye EU-land: HMS, språk og norske arbeidsmetoder	41
4.3 Samordning og systematisk HMS-arbeid	43
4.4 Arbeidstid	47
4.5 Boforhold.....	49
4.6 Sykefravær.....	52
4.7 Større sikkerhetsrisiko og flere ulykker?	52
5 Bedriftenes opplæring og tiltak for østeuropeisk arbeidskraft.....	59
5.1 Bedriftenes opplæringstiltak	59

6 Nye oppgaver og krav til tilsynsmyndigheter og regionale verneombud	69
6.1 Bedriftenes erfaring med Arbeidstilsynet og de regionale verneombudene	69
6.2 Arbeidstilsynets erfaringer med arbeidskraft fra nye EU-land	71
6.3 De regionale verneombudenes erfaringer med arbeidskraft fra nye EU-land	77
7 Allmenngjøring av tariffavtaler	83
7.1 Allmenngjøring – et nytt fenomen i Norge.....	83
7.2 Bedriftenes erfaringer med allmenngjøring	84
7.3 Kontroll og håndheving av allmenngjøringsforskriftene	90
7.4 Oppsummering.....	93
8 Oppsummering og drøfting av mulige virkemidler og tiltak.....	95
8.1 Oppsummering	96
8.2 Arbeids- og tjenestevandring i sikrere former: mulige virkemidler og tiltak	101
Referanser	111
Vedlegg 1 Spørreskjema	113
Fafo gjennom 25 år	125

Forord

Dette er sluttrapporten fra prosjektet «Arbeids- og tjenestemobilitet etter EU-utvidelsen: Konsekvenser og utfordringer for helse, miljø og sikkerhet (HMS) på norske bygge- og anleggsplasser». Prosjektet er finansiert av Fondet for regionale verneombud, med økonomisk støtte fra Arbeidstilsynet, Byggenæringens Landsforening, Fellesforbundet, Arbeidsmandsforbundet, Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet. I tillegg har det vært samarbeid om datainnsamling og rapportering mellom dette prosjektet og Fafos strategiske instituttprogram «Arbeids- og bedriftsvandring etter EU-utvidelsen», finansiert av Norges forskningsråd.

De første resultatene fra prosjektet ble presentert på Fafo Østforums årskonferanse 1. juni 2006. Høsten 2006 ble det publisert tre artikler fra prosjektet i tidsskriftet til Construction Labour Research (CLR). CLR er et europeisk nettverk bestående av forskere og tillitsvalgte som har som formål å fremme og koordinere arbeidslivsforskning i bygningssektoren på europeisk nivå. Siden er det laget artikler og kronikker for flere aktuelle norske fagblader og magasiner (Arbeidervern, Magasinet for fagorganiserte, Byggaktuelt, Håndverk & Industri og Velferd). I tillegg er det holdt en rekke foredrag om resultatene fra prosjektet i løpet av høsten 2006. Det er også på basis av undersøkelsen under utarbeidelse et paper til en internasjonal forskerkonferanse om utfordringer i byggebransjen, som avholdes i mai 2007. Enkelte av resultatene er også presentert i Fafo-rapporten «Grenseløst arbeidsliv? Norske bedrifters arbeidskraftsstrategier etter EU-utvidelsen».

Prosjektet har hatt en referansegruppe som Fafo har rapportert til underveis. Denne har bestått av Nils Petter Wedege (leder), Berit Bøe og Stein Bjørndal fra Arbeidstilsynet, Åse Hjørnevik fra Fondsstyret for regionale verneombud, Tommy Sæther fra Fellesforbundet, Arne Slettebøe fra Byggenæringens Landsforening og Trond Johannesen fra Maskinentreprenørenes Forening. Vi ønsker å takke referansegruppa for konstruktive og lærerike innspill underveis – og for et positivt og hyggelig samarbeid. Eventuelle feil og mangler ved rapporten kan imidlertid kun lastes forfatterne.

En stor takk går også til alle som stilte opp til intervju uten forbehold. De regionale vernombudene og tilsynsinspektørene i Arbeidstilsynet fortjener ekstra honnør for hjelp og engasjement. På Fafo vil vi takke prosjektgruppa i Fafos strategiske instituttprogram og prosjektleder Jon Erik Dølvik. Rolf Andersen har vært til stor

hjelp med utarbeiding av spørreskjema. Fafos publikasjonsavdeling har som vanlig gjort en utmerket jobb med bearbeiding og ferdiggjøring av rapporten.

Oslo, 8. januar 2007, Anne Mette Ødegård, Sigmund Aslesen, Mona Bråten og Line Eldring

1 Innledning

Er det slik at bruk av østeuropeisk arbeidskraft innebærer en fare for helse, miljø og sikkerhet (HMS) på norske bygge- og anleggsplasser? Hvordan takler norske bedrifter språkproblemer, ulik sikkerhetskultur og andre arbeidsmetoder? Disse sentrale spørsmålene danner grunnlaget for HMS-prosjektet i bygg og anlegg som denne rapporten er sluttproduktet av. Hovedformålet har vært å se på hva slags HMS-konsekvenser bruken av arbeidskraft og underentreprenører fra de nye EU-landene har hatt for norske bygge- og anleggsplasser de to siste årene, og dette er den første systematiske undersøkelsen på dette området.

Siden utvidelsen av EU og EØS-området 1. mai 2004 har svært mange østeuropeiske arbeidstakere kommet til Norge sammenliknet med våre naboland. Én viktig forklaring er at det er stor etterspørsel etter arbeidskraft, spesielt i byggebransjen. Det har resultert i at 20–27 prosent av bedriftene i bygg- og anleggsnæringen brukte, eller i løpet av siste år har brukt, arbeidskraft fra de nye EU-landene.

Erfaringene så langt viser at bygg og anlegg trolig er den næringen som sterkest har fått merke de negative sidene ved økt arbeids- og tjenestevandring fra Øst-Europa. Dette henger sammen med næringens særtrekk: Det er hele tiden nye prosjekter på nye steder, stort innslag av underentrepriser og mange aktører som er inne samtidig. I tillegg er det hard konkurranse når det gjelder tid og pris. Prispress og korte tidsfrister fører ofte til mangelfull planlegging og dårlig koordinering, noe som forsterkes av lange og uoversiktlige kontraktskjeder. Arbeidskraftbehovet varierer i takt med konjunktorene, og man er avhengig av fleksibel tilgang på arbeidskraft. Næringen har derfor gjennom en årrekke hatt store HMS-utfordringer, uavhengig av arbeids- og tjenestevandring fra nye EU-land. I tillegg har spesielt byggebransjen vært utsatt for konkurranse fra useriøse bedrifter, noe som var bakgrunnen for opprettelsen av prosjektet «Seriositet i byggenæringen» i 2002. Her var også arbeidsmiljø og sikkerhet viktige satsingsområder.

De to siste årene har økt arbeids- og tjenestemobilitet fra EUs nye medlemsland skapt nye problemområder når det gjelder å ivareta helse, miljø og sikkerhet, og det uttrykkes bekymring for at mange års arbeid for å bedre situasjonen kan bli satt kraftig tilbake. Manglende opplæring, språkproblemer, ulik sikkerhetskultur og andre arbeidsteknikker er problemer som går igjen i vårt materiale. Ulike former for arbeids- og tjenestevandring er også underlagt ulikt og til dels svært komplisert regelverk, noe som

fører til gråsoner i ansettelsesforhold, mer eller mindre bevisste omgåelser av regelverket og manglende registrering av arbeidstakerne.

Så langt er vi blitt henvist til enkeltoppslag i media for å få vite noe om hvordan arbeids- og tjenestevandringen fra øst har påvirket norsk arbeidsliv på HMS-området. Målet med dette prosjektet har vært å skaffe kunnskap om de faktiske forholdene gjennom en landsomfattende spørreundersøkelse blant norske bygg- og anleggsbedrifter, i tillegg til kvalitative intervjuer med blant andre tilsynsapparat og regionale verneombud. Et bedre kunnskapsgrunnlag vil forhåpentligvis gjøre det enklere å utvikle strategier og virkemidler for at arbeids- og bedriftsvandringen kan skje i ønskede og forsvarlige former. Vi gir først en redegjørelse for omfanget av østeuropeisk arbeidskraft, tilknytningsformer og motiver for bruk før vi beveger oss til hovedproblemstillingene i denne rapporten, som er:

- Hva er de viktigste HMS-utfordringene ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft?
- Hva gjør bedriftene med hensyn til opplæring og tilpasning av arbeidskraft fra de østeuropeiske landene?
- Hvilke nye oppgaver, krav og utfordringer møter tilsynsapparatet og de regionale verneombudene som følge av endrete vilkår for å ivareta HMS på arbeidsplassene, og hva er deres erfaringer så langt?
- Hva slags tiltak kan være aktuelle for å bedre på situasjonen?

Allmenngjøring av deler av tariffavtalene er tatt i bruk som et virkemiddel mot lav-lønnsk konkurranse og utnytting av utenlandske arbeidstakere. I spørreundersøkelsen hadde vi derfor med spørsmål om erfaringer med allmenngjøring av byggfagoverenskomsten som på undersøkelsestidspunktet var gjort gjeldende i deler av landet. Her presenteres hovedfunnene fra disse spørsmålene. Resultatene er tidligere beskrevet i Fafo-rapporten «Grenseløst arbeidsliv? Norske bedrifters arbeidskraftsstrategier etter EU-utvidelsen» (Dølvik mfl. 2006).

1.1 Datagrunnlag og metode

Rapporten bygger på flere datakilder og ulike metoder for innhenting og analyse av data. Både kvantitative og kvalitative tilnærminger er tatt i bruk for å belyse problemstillinger rundt HMS-konsekvenser ved økt bruk av østeuropeiske bedrifter og arbeidstakere i bygg- og anleggsnæringen i Norge.

De to viktigste datakildene er en spørreundersøkelse blant daglige ledere i 1244 bedrifter i bygg- og anleggsnæringen (heretter kalt «HMS-undersøkelsen») og kvalitative intervjuer med aktører som på ulike måter jobber med HMS-problemstillinger.

I tillegg nyttiggjør vi oss datamaterialet og resultater fra en større spørreundersøkelse blant norske bedriftsledere i fire næringer (bygg og anlegg, industri, hotell og restaurant og rengjøring) om bruk av østeuropeisk arbeidskraft (heretter kalt «bedriftsundersøkelsen»). Bedriftsundersøkelsen er presentert i Fafo-rapporten «Grenseløst arbeidsliv? Norske bedrifters arbeidskraftsstrategier etter EU-utvidelsen» (Dølvik mfl 2006). Den foreliggende HMS-rapporten er en videreføring og fordypning av den første bedriftsundersøkelsen. Disse to rapportene kan derfor med fordel leses sammen. Forberedelsene og utarbeidingen av spørsmålene foregikk parallelt, og flere av Fafos forskere har jobbet med begge rapportene. Hensikten var nettopp å dra nytte av begge spørreundersøkelsene. Det blir i rapporten opplyst fra hvilken spørreundersøkelse tallene hentes fra.

De kvantitative spørreundersøkelsene

HMS-undersøkelsen ble gjennomført som en telefonisk intervjuundersøkelse av Norstat, på vegne av Fafo i april/mai 2006, og er en av hoveddatakildene i rapporten. Populasjonen i undersøkelsen bestod av alle bygg- og anleggsbedrifter (NACE 45) med ti ansatte eller mer og et tilfeldig uttrekk av bygg- og anleggsbedrifter med mellom en og ni ansatte. Som det framgår av tabell 1.1, er de aller fleste bygg- og anleggsbedriftene i Norge små; 93 prosent av bedriftene har færre enn ti ansatte, og 77 prosent har faktisk to eller færre ansatte. Det gir særegne utfordringer i en bransjestudie, og vurderingen var at ved et helt tilfeldig uttrekk ville vi få med for få bedrifter med mer enn ti ansatte.

I alt 2839 bedrifter, ved daglig leder, ble kontaktet av Norstat. Av disse var det 1244 som stilte opp på intervju, noe som tilsvarer en svarprosent på 44. Blant bedriftene som *ikke* stilte opp på intervju, var de hyppigste årsakene at de enten ikke hadde tid, at intervjuet var for langt, at de ikke hadde lyst, eller at temaet ikke interesserte dem. Mens 793 av respondentene kom fra bedrifter med ti ansatte eller mer, var 451

Tabell 1.1 Bygg- og anleggsbedrifter i Norge, sysselsatte i bedriftene og antall bedrifter i brutto- og nettoutvalget i HMS-undersøkelsen. Antall og prosent. (Kilde: SSB)

	BA-bedrifter i Norge (SSB 2002)	Sysselsatte i BA-bedrifter i Norge (SSB 2002)	Bedrifter i brutto-utvalget i HMS-undersøkelsen	Bedrifter i netto-utvalget i HMS-undersøkelsen
1–9 ansatte	33 656 (93 %)	55 401 (41 %)	1160 (41 %)	451 (36 %)
10+ ansatte	2 704 (7 %)	78 934 (59 %)	1679 (59 %)	793 (64 %)
Total	36 360 (100 %)	134 335 (100 %)	2839 (100 %)	1 244 (100 %)

av respondentene daglig ledere i bedrifter med mellom en og ni ansatte. Vi ønsket med dette å sammenlikne noen av forholdene vi kartla, med utgangspunkt i bedriftsstørrelse. Overvekten av store bedrifter i utvalget gir en skjevhet når det gjelder den faktiske sammensetningen av små og større bedrifter i bygg- og anleggsnæringen.¹ På den andre siden jobber 59 prosent av de sysselsatte i næringen i bedrifter med mer enn ti ansatte, og i vårt nettoutvalg utgjør disse bedriftene 64 prosent. I analysen har vi tatt hensyn til skjevheten i bedriftsstruktur gjennom at vi kommenterer eller presenterer fordelingene i begge gruppene (-/+10 ansatte) for de variablene der antall ansatte har betydning for fordelingene. Feilmarginene er henholdsvis 4,6 prosent (1–9 ansatte) og 3,5 prosent (mer enn 10 ansatte). Der det ikke er statistisk signifikante forskjeller mellom størrelsesgruppene, viser vi totaltall, ellers splitter vi etter størrelse eller viser kun resultater fra bedrifter med mer enn ti ansatte (som er den største gruppa, og hvor vi finner flest brukere av østeuropeisk arbeidskraft).

Bedriftene ble trukket fra en database tilrettelagt av DM Huset, basert på opplysninger satt sammen av regnskapstall fra Dun & Bradstreet, Enhetsregisteret i Brønnøysund og Statistisk sentralbyrå (SSB). Databasen inneholder opplysninger om alle bedriftene i populasjonen, og disse ble påkoblet bedriftene i datamaterialet fra undersøkelsen. Det ble i forkant av undersøkelsen sendt ut varslingsbrev via ordinær post til alle bedriftene i populasjonen, der bedriften ved daglig leder ble orientert om undersøkelsen.

Undersøkelsen ble gjennomført med telefonintervjuer av daglige ledere. Intervjuene hadde en varighet på mellom 18–20 minutter. Spørreskjemaet (se vedlegg 1) var tematisk inndelt i to bolker: en hovedbolk som angikk helse-, miljø- og sikkerhetsrelaterte spørsmål, og en bolke som omfattet spørsmål knyttet til allmenngjøringsforskriften. Skjemaet inneholdt flere filtreringer, dvs. «stier» eller underkategorier av spørsmål avledet av hovedspørsmål.

Bedriftsundersøkelsen ble gjennomført av Norstat blant bedrifter med mer enn ti ansatte i bygg og anlegg (NACE 45), utvalgte industribransjer (NACE 15, 28, 29, 30-33, 34.2-35 og 36), hotell og restaurant (NACE 55) og rengjøring (NACE 74.7) i perioden januar– april 2006. Undersøkelsen ble gjennomført ved telefonintervju av daglige ledere. Blant brukerne av østeuropeisk arbeidskraft var intervjuene på 18–20 minutter, i kontrollutvalget blant ikke-brukerne var intervjuene noe kortere. Til sammen 8309 bedrifter ble kontaktet. Av disse stilte 5104 opp på intervju, og det gir en svarprosent på 61. Se Dølvik mfl. 2006 for nærmere redegjørelse av metode, samt spørreskjema.

¹ Se kapittel 2 for drøfting av ulikheter mellom bygg og anlegg.

Kvalitative intervjuer

Kvalitative intervjuer utgjør det andre viktige datagrunnlaget i denne rapporten. Totalt er det gjennomført 47 intervjuer av ca én times varighet. For å sikre både bredde og dybde i undersøkelsen, valgte vi å intervju aktører som på ulike måter jobber med problemstillinger knyttet til bruk av utenlandsk arbeidskraft og konsekvenser for HMS-forholdene på norske bygge- og anleggsplasser.

Samtlige regionale verneombud (RVO) både i Fellesforbundet (15) og i Norsk Arbeidsmandsforbund (13) ble intervjuet. I 2005 gjennomførte de regionale verneombudene mer enn 6500 arbeidsplassbesøk, og de utgjør derfor en svært god kilde til informasjon om utviklingen i bygg- og anleggsnæringen. Regionale verneombud er geografisk spredt over hele landet, og det ble vurdert som mest effektivt å gjennomføre de fleste intervjuene på telefon. Telefonintervjuene hadde en varighet på ca. en time for hver respondent. Intervjutiden varierte litt avhengig av hvor mye erfaringer regionale verneombud hadde med utenlandsk arbeidskraft i den aktuelle regionen. RVO-ene fra Norsk Arbeidsmandsforbund hadde jevnt over mindre erfaring med bruk av utenlandsk arbeidskraft i anleggsnæringen enn RVO-ene fra Fellesforbundet hadde i byggenæringen. Intervjuene med de førstnevnte ble derfor ofte en del kortere enn intervjuene med de sistnevnte.

Intervjuene ble gjennomført etter et halvstandardisert opplegg hvor vi hadde formulert en rekke spørsmål på forhånd, men hvor det også var gode muligheter til å følge opp tema som kom fram under intervjuet. Spørsmålene dreide seg om ulike forhold i tilknytning til RVO-enes arbeid slik som omfang og rutiner for arbeidsplassbesøk, praksis for bruk av arbeidskraft fra nye EU-land i regionen, HMS-utfordringer for bygg- og anleggsnæringen generelt og ved bruk av utenlandsk arbeidskraft spesielt, opplæringsstilbud for utenlandske arbeidstakere med hensyn til språk og norske HMS-regler, sikkerhetskultur etc. Vi ba også om vurderinger av hvordan det offentlige tilsynsapparatet fungerer, og om sanksjonsmidlene er gode nok. Til slutt ba vi RVO-ene om å oppgi tre tiltak som etter deres mening ville være effektive for å bedre HMS-situasjonen i bygg og anlegg. RVO-ene i Oslofjord-regionen og Hordaland fikk i tillegg spørsmål om erfaringer med allmenngjøring av tariffavtaler og hvilken betydning dette eventuelt har for HMS-situasjonen på byggeplasser med utenlandske arbeidstakere.

Videre ble det gjennomført intervjuer med tilsynsledere og tilsynsinspektører i Arbeidstilsynets ulike regioner. Arbeidstilsynet har til sammen gjennomført 1158 tilsyn under etatens programområde arbeidsinnvandring. Av disse er 802 gjennomført i byggebransjen (AID 2006b). Totalt ble det gjennomført intervjuer med åtte personer som på ulike måter jobber særskilt med problemstillinger i tilknytning til bruk av utenlandsk arbeidskraft i bygg- og anleggsnæringen. To av intervjuene ble av praktiske hensyn gjennomført på telefon. Intervjuene med ansatte i Arbeidstilsynet fulgte samme halvstandardiserte opplegg som for RVO-ene, og dekket i hovedsak de samme temaene. Arbeidstilsynet har også deltatt aktivt i prosjektets referansegruppe, noe som har

gitt gode muligheter for uformelle samtaler og intervjuer i løpet av prosjektet. Det er også gjennomført intervjuer med en rekke andre aktører, som Petroleumstilsynet, de sentrale partene Fellesforbundet, Norsk Arbeidsmandsforbund og Byggenæringens Landsforening, tre bransjeorganisasjoner på arbeidsgiversiden, fire entreprenørvirksomheter av ulik størrelse og representanter for politiet.

Case-studier

Det er i løpet av undersøkelsen gjennomført fire besøk/runder på bygge- og anleggsplasser på ulike steder i Norge. Vi har besøkt et offentlig anlegg og sett på hvordan man jobber med å sikre gode HMS-rutiner på et stort anlegg. Det andre besøket gikk til et hyttebyggingsområde i Hallingdal, der arbeidet foregår spredt og bare med noen få arbeidstakere på hver plass. Årsaken til å velge to så motsetningsfylte tilfeller var å få bedre kunnskap om bredden og variasjonen i utfordringene som finnes i bygg og anlegg. I tillegg har vi vært med på to dagsturer med uanmeldte besøk på bygge- og anleggsplasser sammen med regionale verneombud og Arbeidstilsynet (i Østfold og Oslo). Dette ga forskerne en unik mulighet til å få innblikk i både Arbeidstilsynets og de regionale verneombudenes arbeidsmetoder og hvordan utfordringer knyttet til bruk av arbeidskraft fra nye EU-land på norske byggeplasser arter seg i praksis.

Utover disse dataene har vi henvisninger til flere sekundærkilder, deriblant Arbeidstilsynets ulykkes- og skadestatistikk, Arbeidstilsynets rapport fra en aksjonsuke rettet mot bedriftenes bruk av østeuropeisk arbeidskraft, SSBs bransjestatistikk m.m.

Erfaringer med hvordan arbeids- og tjenesteinnvandringen har fungert så langt – for næringen, bedriftene, norske arbeidstakere og ikke minst den østeuropeiske arbeidskraften – er et omfattende forskningsområde. Det kan også være vanskelig fordi det på noen områder dreier seg om å avdekke ulovlige forhold, som brudd på sentrale arbeidsvilkår og HMS-bestemmelser. Denne rapporten representerer den første systematiske kartleggingen på området. I denne undersøkelsen er imidlertid ikke de østeuropeiske arbeidstakerne selv spurt om sine erfaringer med hvordan det er å jobbe på norske bygge- og anleggsplasser. I løpet av vinteren 2007 vil Fafo offentliggjøre resultatene fra den første pilotstudien blant polske arbeidstakere i Oslo. Vi vil da få vite mer om hvordan arbeidsinnvandrerne opplever å være arbeidstakere i Norge.

2.2 Rapportens innhold

Vi starter i kapittel to med å se på omfang og tilknytningsformer for bruk av østeuropeisk arbeidskraft, med spesielt blikk på bygg og anlegg. Utgangspunktet er EU-utvidelsen 1. mai 2004, som ga økte muligheter for arbeids- og bedriftsvandringer

i EU/EØS, og særtrekk ved næringen som gjør den ekstra avhengig og «åpen» for import av arbeidskraft. Vi ser også nærmere på hva slags motiver som ligger til grunn for bruk av østeuropeisk arbeidskraft, om det er spesielle karakteristikk ved bedriftene som bruker denne arbeidskraften, og om det finnes geografiske forskjeller innad i Norge når det gjelder bruk.

I kapittel tre gir vi en kort oversikt over HMS-regelverket for bygg og anlegg, i tillegg til en gjennomgåelse av de viktigste områdene i trygderegelverket for arbeidskraft fra andre EØS-land. Kapittel to og tre danner grunnlaget for det som er hovedinnholdet i rapporten, nemlig HMS-konsekvenser og sikkerhet (kapittel fire), de norske bedriftenes opplæring av og tiltak for den østeuropeiske arbeidskraften (kapittel fem) og endrete vilkår for tilsyn og kontroll (kapittel seks).

Kapittel fire handler om språkproblemer, sikkerhetskultur, arbeidsmetoder, behov for opplæring, arbeidstid, sykefravær, samordningsproblemer, sikkerhetsrisiko og boforhold. En viktig side ved det hele er også hva slags system, rutiner og HMS-kultur som i utgangspunktet faktisk møter den østeuropeiske arbeidskraften. Hva bedriftene gjør for å tilpasse seg situasjonen med økt bruk av underentreprenører og arbeidstakere fra nye EU-land, er tema i kapittel fem. Nye oppgaver og utfordringer for Arbeidstilsynets inspektører og de regionale verneombudene ser vi nærmere på i kapittel seks.

Allmenngjøringsvedtakene i byggebransjen er i utgangspunktet ikke rettet inn mot HMS, da det er regulert andre steder. Man kan imidlertid tenke seg at allmenngjøring av deler av tariffavtalen vil påvirke forholdene på arbeidsplassene også på HMS-området. I kapittel sju gis det en presentasjon av foreløpige erfaringer med allmenngjøringsvedtakene i byggesektoren.

I kapittel åtte er det en kort oppsummering før vi ser på hva slags muligheter man har for å sette i verk ulike tiltak for å unngå at økt arbeids- og tjenestevandring fra de nye EU-landene får alvorlige HMS-konsekvenser.

2 Bruk av østeuropeisk arbeidskraft i bygg og anlegg

Den 1. mai 2004 ble EU – og EØS-området – utvidet med ti nye medlemsland. Blant dem var de åtte østeuropeiske landene Polen, Estland, Latvia, Litauen, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia og Ungarn. I utgangspunktet innebar dette at de nye landene ble fullverdige medlemmer av det indre markedet i EU/EØS, med fri flyt av varer, tjenester, arbeid og kapital. På grunn av frykt for sterk lavlønnskonkurranse ble det i en rekke «gamle» EU/EØS-land – deriblant Norge – innført overgangsordninger for den frie flyten av arbeidskraft fra disse åtte østeuropeiske landene. Den norske ordningen sikrer jobbsøkere fri bevegelse i seks måneder, men stiller krav om heltidsarbeid med norsk lønnsnivå for å få oppholdstillatelse. For den frie flyten av tjenester – eksempelvis en utenlandsk entreprenør som får et oppdrag i Norge – er det ingen overgangsordning.

Vi har i dette kapittelet først med noen av forutsetningene for økt arbeids- og tjenestevandring til den norske bygg- og anleggsnæringen (BA-næringen). Deretter ser vi på regelverket for de ulike tilknytningsformene for arbeidskraften før vi ser på de norske bedriftenes faktiske bruk av arbeidskraft og bedrifter fra de nye medlemslandene.

2.1 En mobil næring med stort behov for arbeidskraft

Bygg og anlegg er en internasjonalisert og omskiftelig næring. Den svinger i takt med konjunktorene og er avhengig av fleksibel arbeidskraft. Det er en næring preget av stor mobilitet, og her i landet har det for eksempel vært tradisjon for å bruke arbeidskraft fra de andre nordiske landene i perioder med stor aktivitet. Arbeidsstedet varierer fra gang til gang, noe som fører til at alle nye prosjekter og arbeidsplasser representerer nye problemer og uforutsette farer (Bosch og Philips 2003).

Utvidelsen av EU/EØS innebar en markant endring i vilkårene for arbeids- og tjenestevandring til Norge. Mobilitet over landegrensene er blant annet avhengig av etterspørsel av arbeidskraft. I de siste årene har vi hatt en rekordhøy aktivitet i bygg- og anleggsnæringen, med stort behov for arbeidskraft. Men dette har ikke ført til en tilsvarende vekst i den registrerte sysselsettingen. Ifølge strukturstatistikken til Statistisk sentralbyrå (SSB) økte omsetningen til bedriftene i BA-næringen med 35,5

prosent fra 2000 til 2004. I samme periode steg antall sysselsatte med seks prosent, noe som indikerer økt bruk av innleid arbeidskraft og underentrepriser fra utlandet. Ifølge omsetningsstatistikken for 2005² steg omsetningen i BA-næringen med ytterligere 12,5 prosent fra 2004 til 2005. Nasjonalregnskapets beregninger viser en vekst i sysselsettingen på tre prosent. Det er særlig i kategorien «oppføring av bygninger» at det er sprik mellom vekst i omsetning og vekst i sysselsetting (SSB 2006). Denne perioden skiller seg også ut ved at de andre nordiske landene ikke har stått klar med like mye reservearbeidskraft som tidligere fordi det også er høykonjunktur i de nordiske landene.

Den moderne organiseringen av bygg- og anleggsvirksomhet innebærer stor grad av underentrepriser og innleie av arbeidskraft. Dette er en internasjonal trend og er også med å på å lette mobiliteten over landegrensene. Gjennom 1980- og 1990-tallet har det dessuten foregått en omfattende restrukturering i bygg- og anleggsnæringen, med fusjoner og oppkjøp. Dette har ført til sentralisering og konsentrasjoner, med få store entreprenørbedrifter med en hel rekke av underentreprenører (Andersen 2004).

Men det er, som vi også kommer tilbake til seinere i dette kapittelet, betydelige forskjeller på bygg og anlegg. Norsk anleggsbransje er i dag preget av at det er fire store entreprenører med en markedsandel på til sammen 50 prosent.³ Byggebransjen er kjennetegnet av mange små virksomheter, der 2/3 av virksomhetene er enkeltpersonforetak og 90 prosent av bedriftene har færre enn 10 sysselsatte. I perioden 2000 til 2004 har andelen en- og tomannsbedrifter vært stigende (SSB 2006).

2.2 Ulike tilknytningsformer for arbeidskraft fra nye medlemsland

Stor etterspørsel etter arbeidskraft, spesielt i byggebransjen, og utsikter til gode lønns- og arbeidsbetingelser gjør det attraktivt å ta arbeid og/eller oppdrag i Norge. Lønnsnivået i Polen og Baltikum ligger langt under det norske, noe som innebærer at det som regnes som dårlig lønn her, kan ligge høyt over det som det er mulig å tjene i hjemlandet.

På mottakersiden – det vil si de norske bedriftene – står man overfor en rekke alternative måter å rekruttere eller bruke arbeidskraft og bedrifter fra de nye EU-landene på. Hovedskillet går mellom hvorvidt bedriftene velger å ansette individuelle arbeidsinnvandrere, eller om de kjøper inn tjenester som innebærer bruk av arbeidskraft fra de nye medlemslandene. Bedriftene kan selvsagt bruke flere av alternativene samtidig. Det er i utgangspunktet fire ulike måter å rekruttere arbeidskraft på:

² <http://www.ssb.no/emner/10/09/bygganloms/>

³ Dette er Skanska, Veidekke, NCC og Mesta.

1. Ansette arbeidssøkere i egen virksomhet i henhold til de norske overgangsreglene. Reglene innebærer at arbeidssøker kan oppholde seg i Norge i seks måneder for å søke arbeid (må melde seg hos Aetat). For å få oppholdstillatelse må arbeidstakeren ha avtale om fulltidsarbeid med norsk lønn. (Overgangsordningene må avvikles seinest 1. mai 2009.)
2. Engasjere underentreprenører fra de nye medlemslandene som har med seg egen arbeidskraft på oppdrag i Norge. Disse arbeidstakerne regnes da som utstasjonerte/utsendte arbeidstakere. Her er det ingen krav til norsk lønn med mindre man inngår en tariffavtale eller er omfattet av et vedtak om allmenngjøring. Oppdraget skal rapporteres til Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU) innen to uker.
3. Leie inn arbeidskraft fra utleiefirma. Hvis man leier inn fra et norsk firma, gjelder overgangsreglene (omtalt i pkt. 1). Hvis man leier inn fra et utenlandsk utleiefirma, regnes arbeidstakerne som utstasjonerte/utsendte.
4. Engasjere enmannsfirma / selvstendig næringsdrivende / oppdragstakere fra nye medlemsland med fri prisfastsettelse. Man må legge fram hva slags tjenester som skal utføres, og hvor lang tid det vil ta. Utenlandske foretak med næringsvirksomhet i Norge har registreringsplikt i Foretaksregisteret. Oppdragsgiver plikter å innrapportere kontraktene til Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU).

Bedriftene kan også velge å etablere seg i eller sette ut virksomhet til de nye medlemslandene slik at hele eller deler av produksjonen foregår der. Dette er et område som vi ikke kommer nærmere inn på i denne rapporten.⁴

Disse ulike formene for bruk av arbeidskraft fra nye medlemsland er som skissert over gjenstand for ulikt regelverk når det gjelder lønn, skatt og sosiale utgifter/trygd. Dels er dette nasjonalt regulert, og dels er det en implementering av EU-bestemmelser. Regelverket kan være vanskelig tilgjengelig, og de ulike rekrutteringsformene har ført til gråsoner i ansettelsesforhold, mer eller mindre bevisste omgåelser av regelverket og manglende registrering av arbeidstakerne. Dette gjør det vanskelig å skaffe seg oversikt over hva slags tilknytningsform/ansettelsesvilkår arbeidskraften har og/eller har krav på. Bakgrunnen her er skillet mellom fri flyt av arbeidstakere (som er begrenset av overgangsordningene) og fri flyt av tjenester (hvor det ikke er anledning til å ha begrensninger i forhold til det indre markedet). Hvis man hører inn under kategori 1 og delvis 3 (norsk utleiefirma), regnes man som arbeidstakere. Hvis man er i kategoriene 2, delvis 3 (utenlandsk leiefirma) og 4, regnes det som tjenesteyting.

⁴ Les mer om uteproduksjon i «Grenseløst arbeidsliv? Norske bedrifters arbeidskraftsstrategier etter EU-utvidelsen» (Dølvik mfl. 2006).

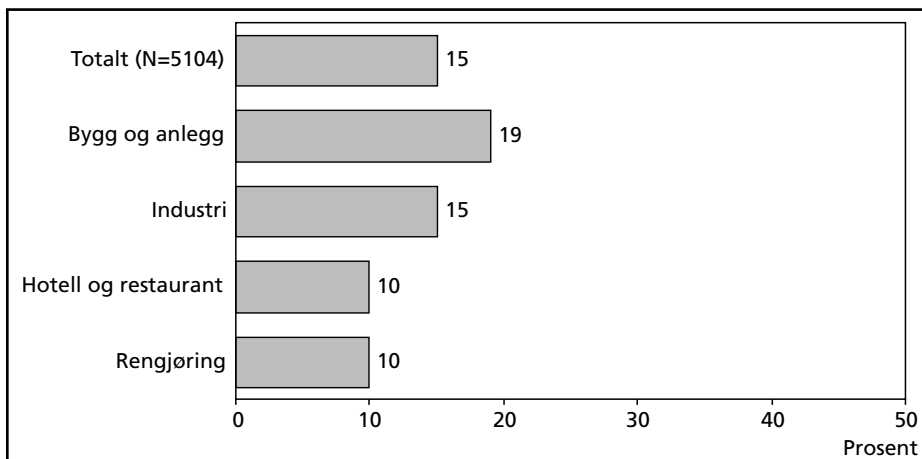
2.3 Bruk av arbeidskraft og bedrifter fra nye medlemsland i norske bygg- og anleggsbedrifter

EU-utvidelsen har tidsmessig falt sammen med en periode med sterk økonomisk vekst i Norge og påfølgende press i arbeidsmarkedet. Norge er også kjennetegnet ved en sammenpresset lønnsstruktur, noe som innebærer en relativt høy lønn for ufaglært arbeidskraft sammenliknet med nivåene i andre land. Dette er to forhold som taler for en økt arbeidsinnvandring til Norge – også til andre næringer enn bygg og anlegg.

I den første bedriftsundersøkelsen Fafo gjennomførte i 2006, ble daglige ledere i bedrifter i fire norske næringer (bygg og anlegg, industri, hotell og restaurant og rengjøring) spurt om bruk av og erfaringer med arbeidskraft fra EUs nye medlemsland (Dølvik mfl. 2006). Til sammen var det 15 prosent av bedriftene som oppga at de brukte eller hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft de siste 12 månedene. I bygg og anlegg var andelen 19 prosent, i de utvalgte industribransjene⁵ 15 prosent, og i hotell og restaurant og rengjøring var andelen 10 prosent.

Innen industri og bygg og anlegg var bedriftene som brukte østeuropeisk arbeidskraft, gjennomgående noe større enn ikke-brukerne. Det var flest brukerbedrifter i Oslo, det sentrale østlandsområdet og i enkelte vestlandsfylker.

Figur 2.1 Andeler bedrifter i fire norske næringer som oppga bruk av arbeidskraft fra nye EU-land. Bedrifter med mer enn 10 ansatte. Prosent. (N=5104). Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse, Dølvik mfl. 2006

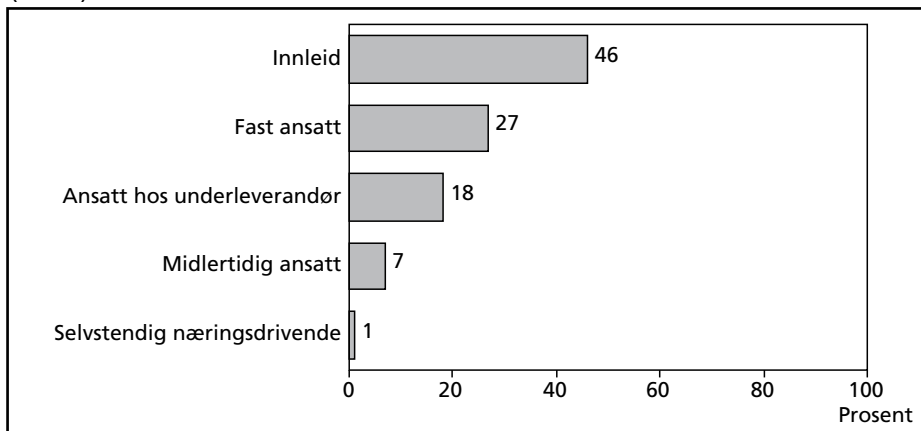


⁵ Næringsmiddelindustri, produksjon av metallvarer, produksjon av maskiner og utstyr, elektriske og optiske produkter, transportmidler, møbler og annen industriproduksjon.

Den påfølgende HMS-undersøkelsen, som denne rapporten i hovedsak dreier seg om, omfatter kun bygg- og anleggsbedrifter.⁶ Vi spurte innledningsvis om bedriftene bruker eller i løpet av de siste 12 månedene har brukt østeuropeisk arbeidskraft. Når vi legger sammen de store og de små bedriftene, er det totalt om lag 20 prosent av bedriftene som svarer bekreftende på spørsmål om bruk. Det er imidlertid stor forskjell på store og små bedrifter i HMS-undersøkelsen, der det blant de store (mer enn 10 ansatte) er 27 prosent av bedriftene som oppgir at de bruker eller i løpet av de siste 12 månedene har brukt underentreprenører og arbeidstakere fra nye EU-land. Dette er noe høyere enn i den første bedriftsundersøkelsen.⁷ Tilsvarende tall blant de små bedriftene (1–9 ansatte) i HMS-undersøkelsen er bare ti prosent.

Polen og de baltiske landene er de viktigste avsenderlandene for arbeidskraft fra de nye EU-landene. Innleie er den dominerende tilknytningsformen, mens nesten en tredjedel har fast ansatte østeuropeere. Det er i underkant av en femtedel av bedriftene som bruker østeuropeiske underentreprenører. Bruken av selvstendig næringsdrivende / enkeltpersonsforetak fra nye EU-land er foreløpig svært begrenset. Fra blant annet Arbeidstilsynet meldes det imidlertid om et økende antall, spesielt i områder der allmenngjøring av byggoverenskomsten er satt i verk.⁸ Tilsynsinspektørene i Arbeidstilsynet bekrefter også bildet av at innleie er den viktigste rekrutteringsmåten. Den aller

Figur 2.2 Bruk av østeuropeiske firmaer og arbeidskraft i bygg og anlegg fordelt på tilknytningsform. Bedrifter med mer enn 10 ansatte som benytter arbeidskraft fra nye EU-land. Prosent. (N=214). Kilde: Fafos HMS-undersøkelse



⁶ En viktig forskjell er at vi i denne HMS-undersøkelsen også har med bedrifter med færre enn 10 ansatte.

⁷ Dette kan være et tilfeldig utslag eller gi en pekepinn om at bruken faktisk har vært økende utover året. HMS-undersøkelsen ble foretatt noe seinere enn den første bedriftsundersøkelsen.

⁸ Enkeltpersonsforetak er ikke omfattet av allmenngjøringsvedtaket, og virksomhetene er ikke pliktige til å betale lønn i henhold til bestemmelsene i tariffavtalene.

vanligste tilknytningen for disse arbeidstakerne er etter deres mening utleie fra polske firmaer eller norske firmaer etablert i Polen. I figur 2.2 viser vi fordelingen i tilknytningsform for bedrifter med mer enn ti ansatte. Bruken av østeuropeisk arbeidskraft er begrenset blant de mindre bedriftene, men generelt så det ut som om bruken blant de små fulgte den samme trenden som blant de større bedriftene, blant annet ved at innleie var den dominerende tilknytningsformen.

Drøye 60 prosent av brukerbedriftene skaffet arbeidskraften enten gjennom innleie eller ved å hyre underentreprenører. Dette er hva vi kaller «tjenesteveien» i motsetning til å ansette individuelle arbeidstakere i bedriften.⁹ Bruk av innleid arbeidskraft og underentrepriser er høyere i bygg og anlegg enn i de andre næringene i bedriftsundersøkelsen. Et sentralt spørsmål er derfor om østutvidelsen har ført til vridninger i bedriftenes strategier mot mer bruk av løsere ansettelsesforhold, underentrepriser og innleie av arbeidskraft, og om dette eventuelt blir en mer permanent tilstand. Det er blant annet avhengig av aktivitetsnivået i næringen. I nærmeste framtid – det vil si det neste året – er de fleste regionale verneombudene overbeviste om at bruken av østeuropeisk arbeidskraft vil øke. Begrunnelsen fra de aller fleste er det høye aktivitetsnivået i bygg og anlegg. Våre informanter i Arbeidstilsynet tror også bruken vil øke det nærmeste året dersom aktivitetsnivået holder seg høyt. Blant de regionale verneombudene i anleggsbransjen (Arbeidsmandsforbundet) tror rundt halvparten at bruken vil øke det nærmeste året.

Bedriftenes motiver for bruk av arbeidskraft fra nye medlemsland

Vi ser her først på hva som ble oppgitt av motiver for bruk av østeuropeisk arbeidskraft blant bedriftene i de fire utvalgte næringene (bedriftsundersøkelsen), før vi går videre til bygg og anlegg spesielt. Bedriftene ble bedt om å svare på hva som var deres viktigste og nest viktigste motiv for bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Flertallet – 62 prosent – oppga at det viktigste motivet var mangel på norsk arbeidskraft (se figur 2.3). Dette rimer godt med kunnskapen om at det er stort behov for arbeidskraft i norsk arbeidsliv. Denne begrunnelsen er også den minst kontroversielle, noe som kan tenkes å ha påvirket svarfordelingen. Videre svarte 13 prosent av bedriftene at reduserte lønnskostnader var det viktigste motivet, for ni prosent var fleksibilitet med hensyn til arbeidstid det viktigste og for tre prosent «at konkurrentene gjør det». Ti prosent av bedriftene oppga andre begrunnelser, som behov for kompetanse eller tilfældigheter – som for eksempel at underentreprenøren hadde østeuropeere i staben.

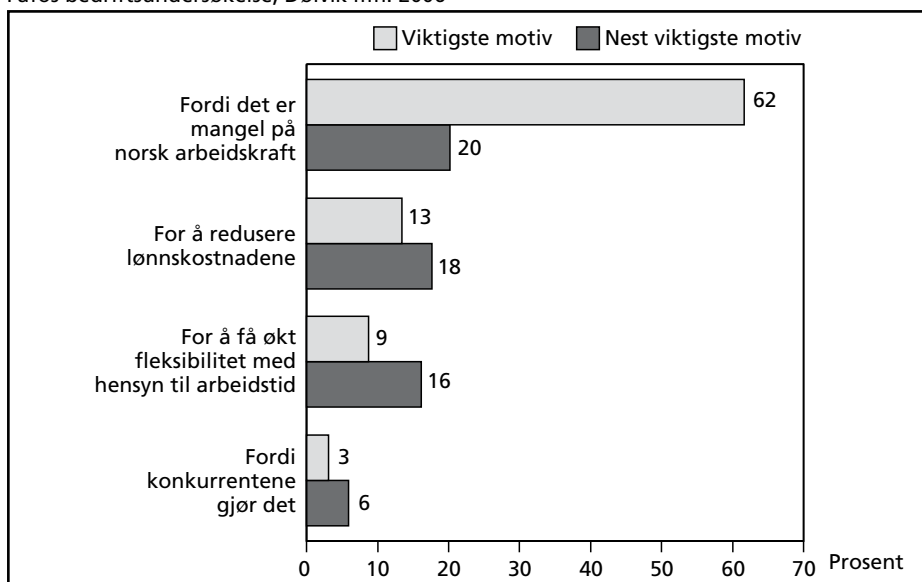
⁹ Blant de innleide er det også en andel som regnes som individuelt ansatte, hvis de er ansatte i et norsk utleiefirma. Det har imidlertid ikke vært mulig å skille mellom de ulike typene av innleid arbeidskraft i undersøkelsen.

Hva som var den nest viktigste begrunnelsen, var tydeligvis vanskeligere å svare på. Nesten 30 prosent svarte «vet ikke» på dette spørsmålet. 18 prosent oppga at det nest viktigste motivet var reduserte lønnskostnader, mens 16 prosent svarte økt fleksibilitet med hensyn til arbeidstid.

Åtte av ti bedrifter oppga at mangel på arbeidskraft var det viktigste eller nest viktigste motivet for bruk av østeuropeisk arbeidskraft totalt for de fire næringene (bygg- og anlegg, industri, hotell og restaurant og rengjøring). En knapp tredjedel mente at reduserte lønnskostnader var viktigst eller nest viktigst. Dette bekrefter at østutvidelsen har gitt tilgang på billigere arbeidskraft selv om overgangsordningene og allmenngjøring av tariffavtaler setter visse grenser. En fjerdedel oppga at økt fleksibilitet med hensyn til arbeidstid var det viktigste eller nest viktigste motivet. Det kan dreie seg om å jobbe mer eller mindre etter bedriftenes behov og vil derfor også være med på å redusere arbeidskraftkostnadene.

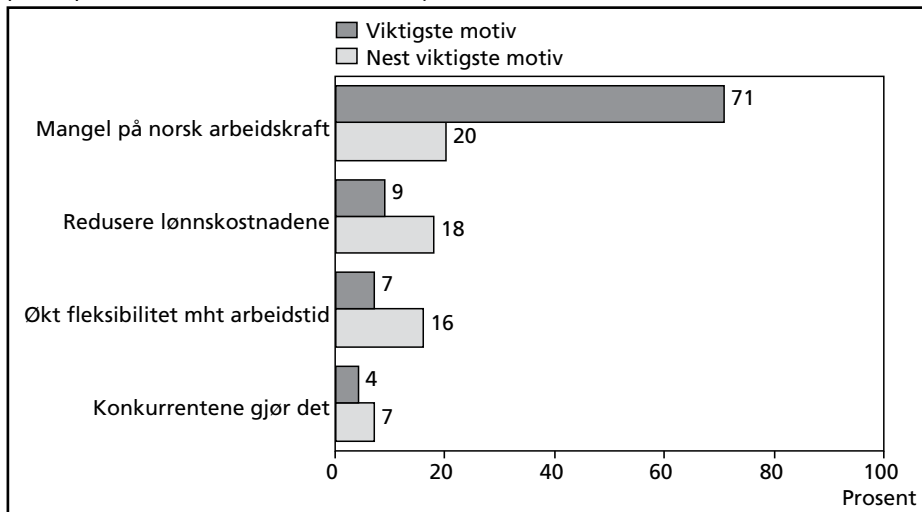
Arbeidskraftmotivet er enda tydeligere når vi ser på bygg- og anleggsnæringen for seg (se figur 2.4). Her var det 71 prosent av bedriftene som oppga mangel på arbeidskraft som viktigste motiv, mot 62 prosent totalt for de fire næringene. I tillegg var det 20 prosent som mente at dette var nest viktigste motiv. Nest viktigste motiv var også her reduserte lønnskostnader, som 18 prosent av bedriftene oppga. Det var i overkant av ni prosent av bedriftene som oppga reduserte lønnskostnader som viktigste motiv.

Figur 2.3 Bedriftenes motiver for bruk av firmaer og arbeidskraft fra nye EU-land. Bedrifter med mer enn 10 ansatte* som benytter arbeidskraft fra nye EU-land. Prosent (N=770). Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse, Dølvik mfl. 2006



* Denne bedriftsundersøkelsen hadde kun med bedrifter med mer enn ti ansatte.

Figur 2.4 Bruk av østeuropeisk arbeidskraft etter om bedriftens hovedvirksomhet er i bygg eller anlegg. Bedrifter med mer enn 10 ansatte som benytter arbeidskraft fra nye EU-land. Prosent. (N=324). Kilde: Fafos bedriftsundersøkelse, Dølvik mfl. 2006



Flertallet av de regionale verneombudene og våre informanter i Arbeidstilsynet var ikke like overbeviste om at mangelen på arbeidskraft virkelig er en så entydig forklaring på bruken. Kostnadsmotivasjonen er svært viktig, mente de. Det er muligheter for god fortjeneste ved å bruke arbeidskraft som er billig, og som gjerne ønsker å jobbe lengre dager enn det arbeidstidsreguleringene tillater. Selv i områder som allerede har hatt allmenngjøring av byggoverenskomsten en stund, vil det lønne seg å bruke utenlandsk arbeidskraft fordi de fleste norske arbeidstakere tjener mer enn minimumssatsene i tariffavtalen.

Lønn og arbeidstid er viktige konkurransefaktorer i arbeidslivet. Både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden er på vakt mot en utvikling som kan gi en uheldig konkurranse-vidning mellom bedrifter og sette press på det som regnes som akseptable nasjonale standarder. Det hersker imidlertid uenighet om hvor grensen for akseptable lønnsvilkår går, og hvordan dette skal reguleres. Ut fra et slikt perspektiv er det interessant å se om arbeidsgiverorganisering og tariffavtaledekning påvirker motivene for bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Når det gjelder mangel på arbeidskraft som viktigste motiv, var det noen flere medlemmer av en arbeidsgiverorganisasjon som oppga dette, enn ikke-medlemmer. 17 prosent av ikke-medlemmene oppga reduserte lønnskostnader som viktigste motiv mot 11 prosent av medlemmene. Det samme utslaget finner vi igjen i bedrifter med tariffavtaledekning kontra bedrifter uten tariffavtale (Dølvik mfl. 2006).

Fafos bedriftsundersøkelse viste at enkelte bedrifter benytter et stort antall øst-europeiske arbeidstakere, og at man i enkelte bedrifter kan se konturene av en ny

arbeidskraftstrategi. For eksempel var det i underkant av 50 bedrifter der arbeidskraft fra nye EU-land utgjorde over halvparten av arbeidsstokken. Det var særlig bedrifter i bygg og anlegg og i industrien som sysselsatte et stort antall arbeidstakere fra nye EU-land. Blant de aller største brukerne var det flest industribedrifter, noe som ikke er overraskende ettersom disse også er de største bedriftene (Dølvik mfl. 2006). En slik ny arbeidskraftsstrategi kan få konsekvenser for kompetanseutviklingen i norsk arbeidsliv.

Når det gjelder bygg og anlegg, skiller næringen seg ut ved i høy grad å ha rekruttert faglært arbeidskraft. I HMS-undersøkelsen ba vi respondentene vurdere en påstand om at bruk av østeuropeisk arbeidskraft hadde redusert ansettelser av lærlinger i bedriftene. 17 prosent av de største bedriftene (mer enn 10 ansatte) svarte at de var helt eller delvis enig i denne påstanden. I bedriftsundersøkelsen (Dølvik mfl. 2006) var det imidlertid ikke noe som tydet på at bruken av lærlinger var lavere i de bedriftene som brukte østeuropeisk arbeidskraft. Her kan det likevel være et etterslep når det gjelder inntak av nye lærlinger som gjør at vi ennå ikke har sett effektene av den økte tilgangen på østeuropeisk arbeidskraft. Også blant informantene i HMS-prosjektet var det delte meninger om hvorvidt bruken av østeuropeisk arbeidskraft har redusert inntaket av lærlinger i norske bedrifter. Det er derfor noe usikkerhet rundt dette forholdet så langt, men det er uansett all grunn til å følge utviklingen nærmere i tiden framover.

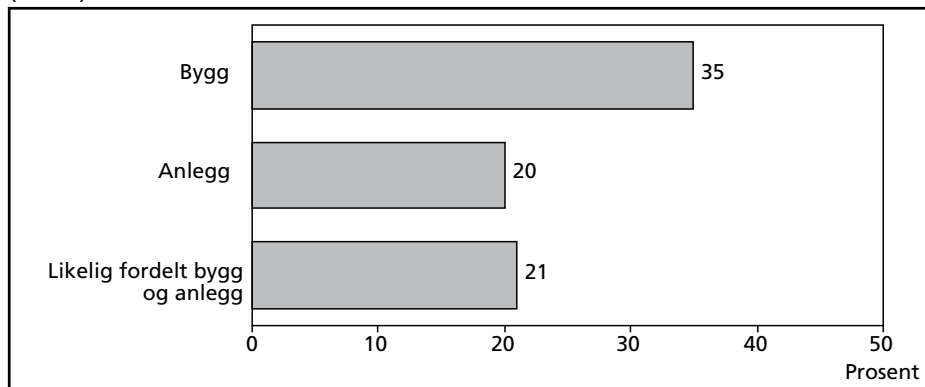
Ulikheter mellom bygg og anlegg

Bruk av arbeidskraft fra nye medlemsland varierer mellom de ulike delbransjene innad i næringen. Bygg og anlegg omtales gjerne under ett, og selv om mange av utviklings-trekkene er felles, er det også viktige ulikheter. I offentlige statistikker skilles det heller ikke mellom bygg- og anleggsbedrifter¹⁰. Men i vår sammenheng er det viktig å skille mellom bygg og anlegg som to separate bransjer med sine særegenheter, blant annet fordi bruken av østeuropeisk arbeidskraft er mer begrenset i anleggsbransjen. En fersk undersøkelse fra Byggenæringens Landsforening (BNL) viser for eksempel at det er ledig kapasitet innenfor deler av anleggsbransjen (BNL 2006). Med andre ord finner man ikke den knappheten på arbeidskraft som preger byggebransjen. Byggebransjen har som nevnt hatt en sterk vekst uten påfølgende økning i den innenlandske syssel-settingen (se kapittel 2.1).

For å se nærmere på forskjellene i bruk av østeuropeisk arbeidskraft i henholdsvis bygg og anlegg, ba vi derfor bedriftene plassere sin egen virksomhet innenfor én av tre hovedkategorier: 1) bygg, 2) anlegg og 3) hovedvirksomhet likelig fordelt mellom bygg og anlegg. Om lag halvparten av bedriftene har sin hovedvirksomhet i bygg (gruppe 1).

¹⁰ I strukturstatistikken grupperes næringene etter standard for næringsgruppering, også kalt NACE. Den dominerende gruppen for oss er bygg- og anleggsvirksomhet (NACE 45) (SSB 2006).

Figur 2.5 Bruk av østeuropeisk arbeidskraft etter om bedriftens hovedvirksomhet er i bygg eller anlegg. Bedrifter med mer enn 10 ansatte som benytter arbeidskraft fra nye EU-land. Prosent (N=793). Kilde: Fafos HMS-undersøkelse



Blant disse var det 35 prosent som bruker eller i løpet av siste år hadde brukt arbeidskraft fra Øst-Europa (se figur 2.5). Tilsvarende tall for reine anleggsbedrifter (gruppe 2) var 20 prosent (anleggsbedriftene utgjorde 14 prosent av bedriftene i utvalget). Resten av bedriftene sa at virksomheten deres var omtrent likelig fordelt mellom bygg og anlegg (gruppe 3). I denne siste gruppa var det 21 prosent som bruker eller hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft det siste året. Disse tallene levner ingen tvil om forskjellen mellom bygg og anlegg i bruken av arbeidskraft fra Øst-Europa.¹¹

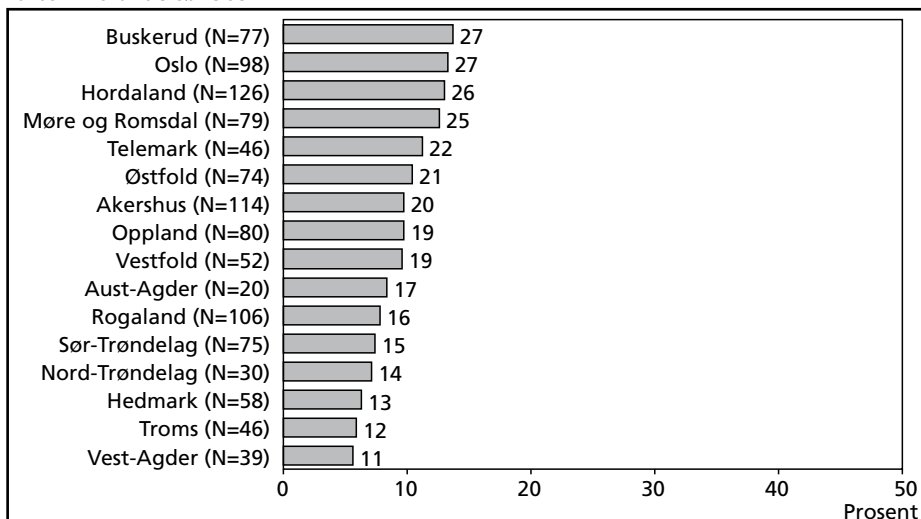
De regionale verneombudene melder også at økningen i bruk av arbeidskraft fra nye EU-land er mye sterkere i bygg enn i anlegg. I bygg har de regionale verneombudene registrert økning i samtlige fylker unntatt Sogn og Fjordane, og i de fleste tilfeller betegnes økningen som kraftig. Når det gjelder anleggsbransjen, meldes det om økning i fem fylker og en kraftig økning kun i Oslo. Her er det å bemerke at bruken av utenlandsk arbeidskraft er en ny erfaring i anleggsbransjen, slik at få tilfeller kan betegnes som en moderat eller kraftig økning.

Geografiske forskjeller i bruk av arbeidskraft fra nye medlemsland

Det er de sentrale områdene i landet som så langt har størst bruk av arbeidskraft fra nye EU-land, og det er store geografiske forskjeller. I figur 2.6 kommer det fram at Buskerud og Oslo topper brukslista, der 27 prosent av bedriftene bruker eller i løpet av siste år har brukt østeuropeisk arbeidskraft. Deretter kommer Hordaland (26 prosent) og Møre og Romsdal (25 prosent). De fylkene med færrest bedrifter som bruker østeuropeisk arbeidskraft, er Finnmark og Sogn og Fjordane (ni prosent).

¹¹ Her har vi kun tatt med bedrifter med mer enn 10 ansatte, fordi antallet brukerbedrifter blant de med færre enn ti ansatte var for lite til å splitte opp i underkategorier.

Figur 2.6 Bruk av østeuropeiske firmaer og arbeidskraft etter på fylke. Prosent (N=1244). Kilde: Fafos HMS-undersøkelse*



*Bedriftene ble bedt om å oppgi i hvilket fylke bedriften hadde lokalisert sin hovedvirksomhet. Her var det mulig å oppgi flere svar fordi noen driver hovedvirksomhet i flere fylker. Det totale antallet bedrifter i fylkeslista her referer kun til antallet bedrifter som er blitt intervjuet, og tar ikke hensyn til i hvor mange fylker de har sin virksomhet. Det er samme mønster for små og store bedrifter.

Oppsummering

Norge er et attraktivt land å komme til – både fordi det er god tilgang på arbeid, og fordi man får høy lønn. Én av fem norske bygg- eller anleggsbedrifter brukte eller hadde i løpet av de siste 12 månedene brukt arbeidskraft fra nye EU-land, og ser vi på byggebransjen for seg, er andelen betraktelig høyere.

Det er liten tvil om at østeuropeiske firmaer og arbeidstakere har gitt norske bedrifter viktig tilgang på arbeidskraft i en periode med rekordhøy aktivitet. Det er heller ingen tvil om at ved så omfattende bruk vil det østeuropeiske innslaget sette sitt preg på mange arbeidsplasser, både språklig og kulturelt. Drøye 60 prosent av denne arbeidskraften er rekruttert til norske bedrifter gjennom enten innleie eller underentrepriser. Dette gir bedriftene større grad av fleksibilitet. Samtidig kan økt bruk av innleie og underentrepriser bidra til å forsterke den generelle oppsplittingstendensen i næringen ytterligere.

3 Regelverk for HMS og trygderettigheter

Arbeidsgivere og arbeidstakere plikter å følge flere regler som skal sikre at helse, miljø og sikkerhet ivaretas på arbeidsplassene. I utgangspunktet er det arbeidsgiver som har ansvaret for at HMS-regelverket følges, mens arbeidstakerne har plikt til å medvirke ved utforming, gjennomføring og oppfølging av virksomhetens systematiske HMS-arbeid.

Helse-, miljø- og sikkerhetsreglene er offentligrettslige regler. Dette innebærer at de gjelder for alle som utfører arbeid i Norge uavhengig av hvor virksomheten er etablert, eller hvilken nasjonalitet de ansatte har (jf. Alsos 2007¹²). For eksempel vil en polsk arbeidsgiver som tar med seg sine ansatte til Norge for å utføre oppdrag, derfor plikte å sørge for at norsk HMS-regelverk blir fulgt. På tilsvarende måte har en polsk arbeidstaker som er ansatt eller innleid til en norsk virksomhet, plikt til å følge virksomhetens HMS-rutiner og medvirke til at bedriftens HMS-planer oppfylles.

I dette kapittelet gir vi en kortfattet presentasjon av de viktigste reguleringene som gjelder for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet (HMS) i bygg- og anleggsnæringen i Norge. Hensikten med dette kapittelet er å vise hvilke standarder som er satt for virksomhetenes HMS-arbeid, samt hvordan mangelfull oppfølging av HMS-bestemmelsene kan medføre ulike former for sanksjoner fra offentlig tilsynsmyndighet. Hvordan ulike aktører er gitt ulike roller i håndhevingen av HMS-regelverket, presenteres også i dette kapittelet. Dette danner bakteppet for analysene og diskusjonene i de påfølgende kapitlene. Vi tar også med noen av de mest sentrale bestemmelsene i trygderegelverket og på hvilken måte arbeidstakere fra andre EØS-land er omfattet av dette. Kjennskap til bestemmelsene om kompensasjon for yrkesskade og yrkessykdom i trygderegelverket er særlig aktuelt i bygg- og anleggsnæringen, hvor innslaget av arbeidsulykker er relativt høyt. Det er også grunn til å anta at bruk av disse ordningene kan bli mer aktuelt for utenlandske arbeidstakere i bygg- og anleggsnæringen etter hvert, dersom økningen i bruken av arbeidskraft fortsetter.

¹² Alsos (2007) er ennå ikke offentliggjort. Dette er et kartleggingsprosjekt om HMS-regelverk som Fafo utfører på oppdrag fra Petroleurstilsynet.

3.1 HMS-regelverk

Arbeidsmiljøloven – formål

Kravene til at arbeidsgiver skal sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og arbeide systematisk med helse, miljø og sikkerhet (HMS) i virksomhetene, er gitt i lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven, AML) og i ulike forskrifter til denne. I arbeidsmiljølovens § 1 heter det at formålet blant annet er

«å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet»

Arbeidsgiver skal sørge for at egen virksomhet er innrettet og egne arbeidstakeres arbeid er ordnet og blir utført på en slik måte at også andre enn egne arbeidstakere er sikret et fullt forsvarlig arbeidsmiljø (§ 2-2a). Primæransvaret for arbeidsmiljøet ligger hos den arbeidsgiveren som en arbeidstaker er ansatt hos. Arbeidstakeren er på sin side pliktig til å medvirke ved gjennomføring av de tiltakene arbeidsgiveren setter i verk, samt å delta i det organiserte vernearbeidet (§ 2-3). For bygg- og anleggsnæringen finnes en hel mengde forskrifter for ulike typer arbeid. Nedenfor konsentrerer vi oss om å gi en kort gjennomgåelse av de mest sentrale reglene.

Utstasjoneringsdirektivet

Arbeidsmiljøloven omfatter alle arbeidstakere i virksomheter som er underlagt loven, herunder utenlandske arbeidstakere som er ansatt i norsk virksomhet. For utsendte arbeidstakere gjelder EUs utstasjoneringsdirektiv (96/71/EC). Bestemmelsene i dette direktivet ble tatt inn i arbeidsmiljøloven i 2000 (§ 1-7), som en ren definisjonsbestemmelse, og er nå implementert gjennom «forskrift om utsendte arbeidstakere» (FOR-2005-12-16-1566).

Direktivet gjelder når foretaket:

- a) sender ut arbeidstakere til en medlemsstats territorium for egen regning og under egen ledelse i henhold til avtale inngått mellom utsendingsforetaket og mottakeren av tjenesteytelsene som driver virksomhet i denne medlemsstaten, forutsatt at det foreligger et arbeidsforhold mellom utsendingsforetaket og arbeidstakeren i utsendingsperioden;
- b) sender ut arbeidstakere til en medlemsstats territorium, til et forretningssted eller til et foretak som eies av gruppen, forutsatt at det foreligger et arbeidsforhold mellom utsendingsforetaket og arbeidstakeren i utsendingsperioden;

- c) i egenskap av vikarbyrå eller i egenskap av selskap stiller en arbeidstaker til rådighet, sender ut en arbeidstaker til et brukerforetak som er etablert, eller driver virksomhet på et medlemsstats territorium, forutsatt at det foreligger et arbeidsforhold mellom vikarbyrået eller foretaket som stiller en arbeidstaker til rådighet, og arbeidstakeren i utsendingsperioden.

Det grunnleggende prinsippet i EUs utstasjoneringsdirektiv er at lønns- og arbeidsvilkår i ett medlemsland også skal gjelde for de som er utstasjonert der fra andre medlemsland (vertslandsprinsippet). Hvordan direktivet gjøres til norsk lov og følges opp, er nasjonalstatens ansvar. Det er vertslandet som skal sørge for at direktivets grunnleggende prinsipper blir etterlevd i praksis.

I forskriften er det blant annet regler om at utstasjonerte/utsendte arbeidstakere skal omfattes av regler om maksimal arbeids- og hviletid, ferie, minstelønn, helse og sikkerhet og likebehandling. Ifølge forskriftens § 3 skal Direktoratet for arbeidstilsynet gi informasjon om hvilke arbeids- og ansettelsesvilkår som kommer til anvendelse for utsendt arbeidstaker. Direktoratet skal også kunne henvise til arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner i tilfelle bestemmelser i en allmenngjort tariffavtale kommer til anvendelse.

Forskriften inneholder også bestemmelser om at AML § 4, Krav til arbeidsmiljø, gjøres gjeldende for utstasjonerte/utsendte arbeidstakere, det vil si at disse arbeidstakerne er omfattet av det samme HMS-regelverket som øvrige arbeidstakere.

Internkontrollforskriften

Alle norske virksomheter er pålagt å arbeide systematisk med HMS. I 1992 kom forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften), seinere erstattet med ny forskrift i 1997. De sentrale bestemmelsene i denne forskriften er nå blitt en del av arbeidsmiljøloven. Formålet er at bedriftene gjennom krav om systematisk gjennomføring av kartlegging og tiltak skal fremme et forbedringsarbeid i virksomhetene innen områdene:

- arbeidsmiljø og sikkerhet
- forebygging av helseskade eller miljøforstyrrelser fra produkter eller forbrukertjenester
- vern av det ytre miljø mot forurensning og en bedre behandling av avfall

Gjennomføring av systematiske kartlegginger og tiltak på disse områdene skal sørge for at målene i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen oppnås.

HMS-begrepet favner både det indre arbeidsmiljøet i virksomhetene og hensynet til det ytre miljøet. Internkontrollforskriften kan på mange måter sies å være ambisiøs

i den forstand at den stiller omfattende krav til systematikk og skriftlig dokumentasjon av virksomhetenes mål og arbeid med HMS. I forskriftens § 5, Innholdet i det systematiske helse-, miljø-, og sikkerhetsarbeidet. Krav til dokumentasjon, står det at: «Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse i det omfang som er nødvendig for å etterleve krav i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen.» Internkontroll innebærer at virksomheten skal:

1. sørge for at de lover og forskrifter i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen som gjelder for virksomheten, er tilgjengelige, og ha oversikt over de krav som er av særlig viktighet for virksomheten
2. sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskaper og ferdigheter i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, herunder informasjon om endringer
3. sørge for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes
4. fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet
5. ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt
6. kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene
7. iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen
8. foreta systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt

Forskriften stiller altså omfattende krav om at arbeidsgiver jobber systematisk med HMS, og at dette kan dokumenteres. Arbeidsgiver plikter også å foreta en systematisk overvåkning av hvordan det systematiske HMS-arbeidet fungerer i praksis.

På arbeidsplasser med flere arbeidsgivere skal det avtales skriftlig hvem som har ansvar for samordningen av verne- og miljøarbeidet.

I den nye arbeidsmiljøloven er det også et krav om at arbeidsgiver skal gjennomgå opplæring i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (§ 3-5).

Byggherreforskriften

Bygg- og anleggsvirksomheter omfattes også av «forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- og anleggsplasser» (byggherreforskriften), som ble vedtatt i

1995 og er en implementering av et EU-direktiv.¹³ Forskriften retter seg mot byggherrer, prosjektledere og arbeidsgivere som har ansvar for at arbeidsmiljøet på arbeidsplassene er fullt forsvarlig. Forskriften gjelder også for virksomheter som ikke sysselsetter arbeidstakere (enkeltpersonsforetak).

Byggherreforskriftens formål er å sikre at virksomhetene utarbeider et system for helse, miljø og sikkerhet. Den pålegger byggherre å samordne HMS-tiltakene på arbeidsplassene, at HMS ivaretas i prosjekteringen og følges opp på en systematisk måte i byggeperioden. Byggherren, som er den som får utført et bygge- eller anleggsarbeid, har gjennom forskriften et selvstendig ansvar for arbeidsmiljøet på arbeidsplassen. Byggherren kan delegere nærmere angitt ansvar og oppgaver til prosjektleder gjennom en skriftlig avtale. Hvis ikke dette skjer på riktig måte, kan byggherren ilegges straffeansvar for ikke å ha utført de plikter som forskriften krever.

Byggherre og prosjektleder skal skriftlig avtale hvem som har ansvar for å utpeke koordinator for HMS-arbeidet og for at det utarbeides en HMS-plan som sikrer et forsvarlig arbeidsmiljø for den aktuelle byggeplassen. HMS-planen skal foreligge før arbeidet starter, med blant annet mål for HMS-arbeidet, vurdering av risikoforhold, HMS-tiltak og oppfølging av avvik og uønskede hendelser. Det anbefales at HMS-planen viser til forskrifter og prosedyrer som er relevante for forskjellige arbeider. Som eksempler nevnes forskrift om internkontroll, forskrift om arbeidsplasser og arbeidslokaler, forskrift om stillaser, stiger og arbeid på tak m.m., forskrift om maskiner, forskrifter som omhandler bruk av tekniske innretninger og utstyr, forskrift om bruk av personlig verneutstyr og forskrift om verne- og helsepersonale (jf. Arbeidstilsynets nettsider). Nødvendige ressurser og annet grunnlag for gjennomføring av planen må inngå i anbudene. Arbeidsgiver er ansvarlig for at den enkelte arbeidstaker får nødvendig opplæring, og at arbeidstakerne er gjort kjent med HMS-planen på arbeidsplassen.

Arbeidsmiljøloven § 2-2 stiller krav om at hovedbedrift har plikt til å samordne de enkelte virksomhetenes verne- og miljøarbeid. Vanligvis gjelder kravet om hovedbedrift når det er mer enn 10 arbeidstakere til stede på arbeidsplassen. Koordinator for gjennomføring har plikt til å påse at det avgjøres hvilken av virksomhetene ved prosjektet som er hovedbedrift. Alle arbeidsgivere har samarbeidsplikt, og arbeidstakerne har plikt til å medvirke til gjennomføringen av HMS-tiltak som settes i verk (AML § 2-2 og 2-3). Dersom det samtidig sysselsettes mer enn ti arbeidstakere og ingen virksomhet kan regnes som hovedbedrift, skal det skriftlig avtales hvem som skal ha ansvaret for samordningen.

¹³ Rådsdirektiv 92/57/EØF av 24. juni 1992 om gjennomføring av minimumskrav til sikkerhet og helse på midlertidige eller mobile byggeplasser.

Byggherre eller prosjektleder skal sende forhåndsmelding til Arbeidstilsynet senest en uke før arbeidet starter. Arbeid med varighet under 30 virkedager eller samlet mindre enn 500 dagsverk er fritatt for melding.

For å bedre samordning og oppfølging av HMS ble det i 2004 foreslått å innføre en bestemmelse om mannskapslister og id-kort. Bestemmelsene om oversiktslister er gjennomført fra 1. januar 2006, mens reglene om id-kort skal settes i verk i 2007 (les mer om mannskapslister og id-kort i kapittel 4). I arbeidet med å revidere byggherreforskriften er det også lagt vekt på å klargjøre hvilke plikter og hvilket ansvar som tilligger de ulike aktørene: de som gir oppdrag, planlegger, prosjekterer og gjennomfører prosjektarbeidet.¹⁴

Arbeidsmiljøutvalg

I virksomheter hvor det jevnlig sysselsettes minst 50 arbeidstakere, skal det være arbeidsmiljøutvalg (AMU), der arbeidsgiveren, arbeidstakerne og verne- og helsepersonalet er representert (AML kapittel 7). Når det er mellom 20 og 50 ansatte, kan én av partene kreve utvalg, mens Arbeidstilsynet kan pålegge at det opprettes utvalg. AMU er et partssammensatt utvalg hvor arbeidsgiver og arbeidstaker skal ha like mange representanter, og hvor ledelsen skal gå på omgang. Verne- og helsepersonalet har ikke stemmerett. Intensjonen med AMU er at det skal virke for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, av både fysisk og psykisk art.

Verneombud

Virksomhetene har plikt til å velge verneombud (AML kapittel 6). Ved virksomhet med mindre enn 10 arbeidstakere kan partene skriftlig avtale en annen ordning, herunder at det ikke skal være verneombud ved virksomheten. Verneombudet er arbeidstakernes representant i HMS-spørsmål, og skal ivareta deres interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. Verneombudet har rett til å stanse farlig arbeid dersom han eller hun mener det er umiddelbar fare for arbeidstakernes liv eller helse. Arbeidet kan stanses inntil Arbeidstilsynet har tatt stilling til om det kan fortsette. Arbeidet kan bare stanses i det omfang verneombudet anser det nødvendig for å avverge fare. Den enkelte arbeidsgiver skal sørge for at verneombudene får nødvendig opplæring. Verneombudets tilsyns- og kontrollfunksjoner bidrar ikke til å innskrenke arbeidsgiverens ansvar for arbeidsmiljø og sikkerhet (Arbeidstilsynets internettside).

¹⁴ Fra 2007 er det også innført en ny bestemmelse i byggherreforskriften om informasjonsplikt om lønns- og arbeidsvilkår for oppdragsgiver. Bestemmelsen skal sikre at oppdragstakere/underentreprenører får nødvendig informasjon om at de er bundet av bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår i allmenngjøringsforskriften.

Regionale verneombud

I tillegg finnes det en ordning med regionale verneombud for bygg- og anleggsvirksomhet, herunder enkeltpersonsforetak, som ble etablert i 1981. Bakgrunnen var de spesielle forholdene i bygg og anlegg. For byggevirksomhet oppnevnes de regionale verneombudene av Fellesforbundet og for anleggsvirksomhet av Norsk Arbeidsmandsforbund. De regionale verneombudene skal arbeide overfor de arbeidsplassene som ikke har valgt verneombud eller opprettet arbeidsmiljøutvalg i samsvar med arbeidsmiljølovens regler. De har da samme myndighet som verneombudene (kan stanse arbeid ved fare for liv og helse) og har krav på de samme opplysninger fra bedriftene som ordinært valgte verneombud har. Ordningen er regulert gjennom en egen forskrift til arbeidsmiljøloven (FOR-1997-09-19-1018) og finansieres ved at arbeidsgiverne betaler en avgift til Fondet for regionale verneombud.¹⁵ Regionale verneombud skal ha minst tre års erfaring fra arbeid innenfor en av de faggrupper de skal være regionale verneombud for. De skal også ha minst tre års erfaring som tillitsvalgt, herav minst to år som verneombud.

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet

Arbeidstilsynet er underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og forvalter arbeidsmiljøloven (AML) med tilhørende forskrifter. Direktoratet for arbeidstilsynet er plassert i Trondheim, og det er etablert sju regionkontorer hvor de fleste har flere underliggende tilsynskontorer. I tillegg til å føre tilsyn med at bedriftene følger regelverkets krav, har Arbeidstilsynet en utstrakt veiledningsfunksjon når det gjelder bedriftenes HMS-arbeid.

Tilsynet kan komme uanmeldt, og skal ha uhindret tilgang til virksomhetene. Alle som er underlagt arbeidsmiljøloven, har plikt til å legge fram opplysninger når Arbeidstilsynet krever det. Der hvor tilsynets inspektører finner feil og mangler, kan de gi virksomheten pålegg om utbedringer. Manglende oppfølging av pålegg kan medføre tvangsmulkt og eventuell politianmeldelse. Arbeidstilsynet har også rett til å stanse virksomhetens aktiviteter i to situasjoner: dersom virksomheten ikke oppfyller pålegg innen fristen, eller ved overhengende fare.

Arbeidstilsynet har også tilsyn med utlendingsloven og allmenngjøringsloven, og har ansvar og myndighet i forhold til tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere. Tilsyn etter disse lovene er ofte svært tidkrevende fordi det blant annet er omfattende krav til innhenting av dokumentasjon. Arbeidstilsynet har nylig (1. desember 2006) fått samme muligheter for sanksjoner ved brudd på disse lovene som ved brudd på arbeidsmiljøloven. Dette innebærer at det kan gis pålegg for å få framlagt

¹⁵ For bedrifter med ansatte er avgiften 0,075 prosent av beregningsgrunnlaget. For enkeltpersonsforetak er avgiften 250 kroner.

nødvendig dokumentasjon for å sikre at arbeidstillatelse, arbeidsavtaler, lønnsvilkår mv. er i tråd med bestemmelsene. Det kan imidlertid ikke gis pålegg om å utbetale lønn. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet kan, på samme måte som etter arbeidsmiljøloven, ilegge tvangsmulkt eller helt eller delvis stanse virksomheten dersom pålegg ikke oppfylles innen fristen.

Petroleumstilsynet ble etablert i 2004 og holder til i Stavanger. Tilsynet har myndighetsansvar for sikkerhet, beredskap og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel. I tillegg er Petroleumstilsynet ansvarlig for å håndheve «Midlertidig forskrift om sikkerhet og arbeidsmiljø for enkelte petroleumsanlegg på land». Dette innebærer at Petroleumstilsynet har myndighetsansvar for arbeidsmiljøet i alle faser på landanleggene, inklusive bygg- og anleggsarbeidet. Dette omfatter planlegging, prosjektering, bygging, bruk, vedlikehold og eventuell seinere riving.

Norske og internasjonale HMS-regler

Helse-, miljø- og sikkerhetsreguleringer har en felles grunnstamme innenfor EØS-området i form av direktiver. ILO-konvensjoner utgjør en annen felles internasjonal grunnstamme. På enkelte områder finnes det imidlertid særreguleringer i de enkelte land. Dette kan komme av at det enkelte direktiv er implementert på ulike måter i de ulike land, at et land har fastsatt strengere regler enn det minimumsdirektivene/-konvensjonene krever, eller at reguleringer er gitt på andre områder enn det direktivene og konvensjonene dekker. Ulikheter i opplæring samt håndhevelse og kontroll av regelverket kan også medføre at det praktiseres ulikt.

Både Norge og de nye EU-landene er pålagt å følge EU/EØS-regelverket på arbeidsmiljøområdet. Blant annet er byggherreforskriften en implementering av et EU-direktiv (92/57/EØF). I forbindelse med at vi fikk EØS-avtalen fra 1994, ble det foretatt en sammenlikning av norske HMS-regler og tilsvarende bestemmelser i EU-lovgivningen. Konklusjonen var at EUs bestemmelser på dette området i all hovedsak var dekket opp i arbeidsmiljøloven med forskrifter. Det norske regelverket på dette området skiller seg ikke vesentlig fra EUs bestemmelser. Oppbyggingen av byggherreforskriften er for eksempel i hovedsak samsvarende med EU-direktivets hoveddel. På noen områder er det imidlertid forskjell. Arbeidsmiljølovens krav om at øverste leder skal gjennomgå HMS-opplæring, finnes ikke igjen i EUs bestemmelser. Det samme gjelder forskrift om vernearbeid og arbeidsmiljøutvalg og forskrift om verne- og helsepersonale. Det punktet der Norge antakelig skiller seg mest ut fra det europeiske regelverket, er kravet om systematisk HMS-arbeid.

HMS-regelverk er altså noe som både de utenlandske virksomhetene og arbeidstakerne som kommer for å jobbe i norske bygg- og anleggsvirksomheter, må forventes å ha en viss kjennskap til. Ansvar for at det norske HMS-regelverket følges slik at

arbeidstakerne sikres et forsvarlig og helsefremmende arbeidsmiljø, ligger likevel hos arbeidsgiverne.

3.2 Trygderegelverk

Bakgrunnen for å se litt nærmere på trygderegelverket, er at det har vært forvirring rundt hva slags rettigheter utenlandske arbeidstakere har mens de er på jobb i Norge. Dette har medført at noen arbeidstakere har stått uten dekning når ulykken har vært ute, fordi enten arbeidstakeren selv eller arbeidsgiveren ikke har sørget for å ha nødvendige papirer i orden. Det forekommer også at arbeidstakerne er usikre på sin egen status og ikke vet hva slags regelverk som gjelder – og noen tar ikke sjansen på å oppsøke hjelp her i landet.

Aller først kan vi slå fast at borgere fra alle EØS-land har tilgang til norske helse-tjenester på hjemlandets regning. Europeisk helsetrygdkort dokumenterer at du har rett til å få dekket utgifter til nødvendig medisinsk behandling når du oppholder deg midlertidig i et annet EØS-land. Du har rett til behandling på lik linje med oppholds-landets borgere. Kortet erstatter den tidligere papirblanketten E 111.

Ved yrkesskader og yrkessykdommer er norske arbeidstakere omfattet av folketrygde-lovens yrkesskadedekning og yrkesskadeforsikringsloven. I begge disse lovene er det et vilkår at skaden/sykdommen har oppstått i en arbeidsrelatert situasjon. Skaden eller sykdommen må ha oppstått på arbeidstid, i arbeidstiden og mens man var i arbeid. Skader som oppstår i fritiden, dekkes ikke (jf. NOU 2004:3 s. 21). De to lovene har samme yrkesskadebegrep; det omfatter skader og sykdommer som skyldes arbeids-ulykker. Den skadevoldte begivenheten må ha skjedd uventet og uforutsett, og den må ha oppstått plutselig. Slitasjeskader faller utenfor.

Folketrygden dekker utgifter som knytter seg til sykdommer og skader i form av stønader til helsetjenester, rehabiliteringsstønad, attføringshjelp, grunnstønad og hjelpe-stønad. Det gjøres fradrag for slike stønader ved utmåling av erstatning for påførte utgifter etter loven om yrkesskadeforsikring.

Folketrygden dekker også inntektstap i form av sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon.

Erstatning for framtidig inntektstap fastsettes etter standardregler som er gitt i henhold til loven om yrkesskadeforsikring. Det fastsettes først et inntektsgrunnlag, men det er et inntektsgulv på 7 G¹⁶ og et inntektstak på 10 G. Menerstatning og erstatninger til etterlatte fastsettes også etter standardiserte regler.

¹⁶ G = Folketrygdens grunnbeløp, som for tiden er 62 892 kroner.

Folketrygden administreres av trygdeetaten, mens yrkesskadeforsikring skal tegnes i et forsikringsselskap eller i en forsikringspool av solidarisk ansvarlige forsikringsselskaper.

Etter folketrygdeloven har arbeidsgiver plikt til å melde yrkesskader til trygdekontoret. Det foreligger ingen tilsvarende meldeplikt for arbeidsgivere overfor forsikringsselskapene når det gjelder yrkesskadeforsikringen. Det er dermed opp til den enkelte arbeidstaker som blir skadet eller syk, å kreve erstatning fra det aktuelle forsikringsselskapet.

Folketrygden finansieres gjennom arbeidsgiveravgiften, medlemsavgiften og et tilskudd fra staten. Yrkesskadeforsikringen finansieres ved premiebetaling fra arbeidsgiverne.

Trygderegelverket og arbeidstakere fra nye EU-land

EØS-borgere med oppholdstillatelse har i prinsippet samme rettigheter til velferdstjenester som andre som bor i Norge. Gjennom å oppfylle konkrete vilkår som gjelder for ulike ordninger, kan de også få en ytelse. Det kan være vilkår knyttet til botid i Norge, opptjeningsstid, arbeidsforhold, inntekt, bosted mv.

EØS-avtalens trygdekoordineringsregel (Rådsforordning nr. 1408/71) har bestemmelser om hvordan vilkår for medlemskap i folketrygden kan oppfylles ved å legge sammen trygdetid i Norge med tilsvarende trygdeperioder i et medlemsland. Forordningen tar sikte på å unngå trygdedekning i flere land på samme tid og samtidig sikre at den yrkesaktive ikke blir stående uten noen form for dekning. Det forutsettes imidlertid at man har noe opptjeningsstid/botid i Norge. Uten tidligere opptjeningsstid kan man ikke komme til Norge etter at man har fått behov for stønad, og få ytelse fra folketrygden (AIDs nettsider).

Yrkesskadeforsikringsloven gjelder for arbeidstakere som er omfattet av trygdekoordineringsreglene i EØS-avtalen (rådsforordning (EØF) nr. 1408/71 og rådsforordning (EØF) nr. 574/72, forskrift 13. oktober 1989 til lov om yrkesskadeforsikring). For EØS-borgere er det dermed sammenfall mellom hvem som skal være omfattet av yrkesskadereglene i folketrygdeloven, og hvem som skal være omfattet av yrkesskadeforsikringsloven.

I rådsforordning (EØF) nr. 1408/71 artikkel 13 nr. 2 bokstav a) framgår det at:

«Den som er ansatt for å utføre arbeid innenfor en medlemsstats territorium skal omfattes av denne medlemsstats lovgivning, selv om han er bosatt i en annen medlemsstat eller om den virksomhet eller den person som han er ansatt hos er etablert eller er bosatt i en annen medlemsstat» (vår oversettelse).

Dette innebærer at en person som er ansatt i for eksempel en tysk bedrift, men som arbeider i Norge, i utgangspunktet skal være omfattet av norsk lovgivning, herunder

folketrygdeloven (og altså være medlem i folketrygden) og yrkesskadeforsikringsloven (brev fra AID 12.01.2006 ref. 200504795-/ED). Artikkel 14 nr. 1 har imidlertid særregler om såkalte utstasjonerte/utsendte arbeidstakere:

«Den som arbeider i en medlemsstat hos en virksomhet som han normalt er tilknyttet, og som på denne virksomhets regning er sendt ut til et annet land, skal fortsatt omfattes av den førstnevntes medlemsstats lovstiftning, under forutsetning av at dette arbeidet ikke forventes å vare lengre enn tolv måneder, og at han ikke sendes ut for å erstatte noen som har fullgjort sin utsendingsperiode» (vår oversettelse).

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) mener derfor at en utsendt arbeidstaker vil være omfattet av lovgivning i hjemlandet og derfor kan være unntatt fra medlemskap i den norske folketrygden og andre norske trygdeordninger. Unntaket skal dokumenteres av den kompetente institusjonen i utsendingslandet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet konkluderer med at virksomheter basert i andre EØS-land som sender ut arbeidstakere til Norge for et begrenset tidsrom, ikke har plikt til å tegne norsk yrkesskadeforsikring. Forutsetningen er at vedkommende er omfattet av lovgivningen i hjemlandet og kan dokumentere dette.¹⁷

¹⁷ Jf. forskrift 13. oktober 1989 til lov om yrkesskadeforsikring del I, avsnitt 6 (brev fra AID 12.01.2006 ref. 200504795-/ED).

4 HMS-konsekvenser ved økt arbeids- og tjenestevandring

Økt internasjonalisering kan, i tillegg til å gi tilgang på nødvendig arbeidskraft, tilføre økt kompetanse og nye ideer, kulturell utveksling og et mer stimulerende arbeidsmiljø. Men internasjonalisering gjennom økt arbeids- og bedriftsvandring kan også resultere i lavlønnskurransen, dårligere kommunikasjon og problemer for helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet i bedriftene.

I dette kapitlet ser vi nærmere på hva slags konsekvenser økt arbeids- og tjenestevandring fra de nye EU-landene har fått for helse, miljø og sikkerhet på norske bygge- og anleggsplasser så langt. Bedriftslederne ble bedt om å ta stilling til en rekke sider ved bruk av østeuropeiske bedrifter og arbeidskraft og mulige konsekvenser for HMS-situasjonen på arbeidsplassene. Dette gjaldt opplæringsbehov blant de østeuropeiske arbeidstakerne, sikkerhetskultur, farlige situasjoner og ulykker, samordningsproblemer og utfordringer for et systematisk HMS-arbeid, arbeidstid, sykefravær og boforhold.

Det er som vi var inne på i kapittel to, flere måter å rekruttere utenlandsk arbeidskraft på. Utenlandske arbeidstakere som er ansatt i norske bedrifter, er omfattet av det samme regelverket som de norske arbeidstakerne. Utstasjonerte/utsendte arbeidstakere er også omfattet av den norske arbeidsmiljøloven gjennom Norges implementering av EUs utstasjoneringdirektiv (96/71/EC) (les mer om dette regelverket i kapittel 3).

Mulige HMS-konsekvenser ved bruk av utenlandsk arbeidskraft er også avhengig av de mer generelle HMS-utfordringene i bygg- og anleggsnæringen, uavhengig av den økte tilgangen fra Øst-Europa. En slik bakgrunn er viktig for å si noe om hva slags system og kultur den østeuropeiske arbeidskraften kommer inn i.

4.1 HMS-utfordringer i bygg og anlegg

I bygg og anlegg har vi som regel med risikofylte arbeidsplasser å gjøre. Tross årelangt og omfattende arbeid for å bedre situasjonen, er det fremdeles store HMS-utfordringer, helt uavhengig av økt arbeids- og tjenestevandring fra nye medlemsland i Øst-Europa. Manglende sikkerhetstiltak, korte tidsfrister og stort arbeidspress kan føre til manglende planlegging og dårlig koordinering, og er særlige HMS-utfordringer i næringen. Disse

problemene forsterkes gjerne ved lange og uoversiktlige kontraktskjeder. I forbindelse med prosjektet «Seriositet i byggenæringen», som startet i 2002, ble det avdekket vesentlige problemer knyttet til kunnskap og holdninger hos aktørene i bransjen, og for dårlig samarbeid mellom partene og med offentlige myndigheter. I tillegg kom det fram at entreprenørene manglet kontroll med egne kontraktskjeder (Dølvik, Eldring og Ødegård 2005).

Produksjonen i bygg og anlegg er gjerne organisert ved at mange bedrifter er inne som underentreprenører fordi det er behov for en rekke spesialfunksjoner. Når mange personer med ulike fagbakgrunn må samordnes og samarbeide, stilles det høye krav til kommunikasjon og planlegging. Dette er et produksjonssystem som lett kan føre til ansvarspulverisering på HMS-området (Frøyland mfl. 2004). Noen HMS-utfordringer viser det seg vanskeligere å få bukt med enn andre. Mangelfull sikring ved arbeid i høyden og på tak er en gjenganger i byggebransjen. I anleggsbransjen er det sikring ved arbeid i grøfter og ved sprengning som er de store problemområdene. I et prosjekt som ble gjennomført i samarbeid mellom regionale verneombud og Arbeidstilsynet i 2000/2001, ble 602 virksomheter kartlagt. Her viste det seg at 70 prosent av arbeidet som foregikk i høyden og på tak, ikke tilfredsstilte byggherreforskriftens bestemmelser («Fallulykker – må de skje?»). I denne kartleggingen kom det også fram at bare en tredel av byggeplassene hadde en HMS-plan i henhold til bestemmelsene. Manglende HMS-planer er fremdeles et stort problem, ifølge våre informanter. Kortere byggetider framheves også som en viktig HMS-utfordring. Det viser seg at med økt tidspres tas det mange snarveier på arbeidsplassene, og HMS er som regel en av de aller første salderingspostene. I en situasjon med konkurranse, når det gjelder både pris og tid, kvier arbeidstakere og tillitsvalgte seg for å kreve for mye i frykt for at bedriften taper anbudene. En av de aller viktigste HMS-utfordringene er likevel dårlige holdninger og at man ikke ser betydningen av et systematisk HMS-arbeid. Dette gjør seg gjeldende både hos ledelse og hos arbeidstakere. «Det vil jo helst gå bra,» er en utbredt frase i bygg- og anleggsnæringen.

«Bygningsarbeidere er uovervinnelige, og det råder en cowboy-holdning, uansett nasjonalitet» (*regionalt verneombud*).

Det er imidlertid forskjeller mellom små og store bedrifter når det gjelder graden av ordnede lønns- og arbeidsvilkår og ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet. Erfaringer viser at mens det gjøres mye godt arbeid i større bedrifter, er arbeidet med rutiner for og oppfølging av helse, miljø og sikkerhet dårligere i små. HMS oppfattes i mange tilfeller som en rein kostnad. Et viktig poeng her er at småbedriftene ofte vil inngå i de større bedriftenes kontraktskjeder.

Dette har også med vernombudsordningen å gjøre. Tidligere forskning viser at det er verneombudene og bedriftsledelsen som er de viktigste pådriverne i HMS-arbeidet (Torvatn og Molden 2001). Eget verneombud i bedriften kan derfor ha stor betydning

for HMS-standarden. For bedrifter med færre enn ti ansatte kan man avtale å ikke ha verneombud, noe større bedrifter ikke har anledning til (les mer om verneombudsordningen i kapittel 3). Dette gjenspeiles godt i vårt utvalg; mens nesten alle (93 prosent) av de større bedriftene hadde verneombud, gjaldt dette bare 39 prosent av bedriftene med mindre enn ti ansatte.

Vi spurte deretter bedriftene om en rekke HMS-tiltak i egen bedrift. På samtlige områder var det betydelige forskjeller mellom små og store bedrifter.

Tabell 4.2 viser at 14 prosent av de minste bedriftene ikke hadde noen av de tiltakene som var listet opp. En del av utfordringen for de små bedriftene henger antakelig sammen med de formelle kravene til HMS, som merkantilt/administrativt papirarbeid og skjemaer knyttet til kontrollfunksjoner. Mange behersker denne siden av arbeidet dårlig, fordi det tar mye tid og det er lett å gjøre feil. Det kan være vanskelig å forene denne siden av arbeidet med kravet om å gå i økonomisk balanse (Frøyland mfl. 2004). Dessuten er det gjerne slik i små bedrifter at ledelsen selv er med ute i produksjonen,

Tabell 4.1. Andel bedrifter med verneombud, fordelt etter størrelse. Prosent (N=1244). Kilde: Fafos HMS-undersøkelse

	1–9 ansatte (N=451)	Mer enn 10 ansatte (N=793)
Har verneombud	39 %	93 %
Har ikke verneombud	61 %	7 %
Sum	100 %	100 %

Tabell 4.2 Andel bedrifter som har følgende tiltak for å følge opp HMS-arbeidet (flere svar mulig). Prosent (N=1244). Kilde: Fafos HMS-undersøkelse

	1–9 ansatte (N=451)	Mer enn 10 ansatte (N=793)
Vernerunder	63 %	96 %
Registreringsrutiner for avvik	69 %	96 %
Rapportering fra verneombud til hovedbedrift	37 %	77 %
Kontroll for oppstilling og sertifisering av teknisk utstyr	63 %	78 %
Registrering av nesten-ulykker	56 %	87 %
Oppdatering av stoffkartotek	49 %	81 %
Rutiner for å avdekke brudd på HMS-lovgivningen	50 %	77 %
Bedriftshelsetjeneste	36 %	88 %
Nei, ingen av disse tiltakene	14 %	1 %

og at kontorarbeidet kommer i andre rekke. For de små bedriftene kan det derfor dreie seg om mangel på både kunnskap og rutiner.

De større entreprenørbedriftene har ofte egne ansatte som jobber med HMS. Flere av dem bruker også høy sikkerhet som egenreklame for firmaene. Generelt er de store bedriftene bedre når det gjelder opplæring, informasjon og sikkerhetsrutiner. Våre informanter i Arbeidstilsynet opplever at de store firmaene har mer prestisje knyttet til sitt HMS-arbeid, og at de ikke ønsker negativ omtale i media på grunn av manglende sikkerhet eller uryddighet.

Et av de regionale verneombudene sa det på denne måten:

«Hos de store entreprenørene er som regel HMS forankret i toppledelsen, og de er livredde for å bli tatt med buksa nede.»

Et gjennomgående trekk er altså at jo mindre bedriften/arbeidsplassen er, jo dårligere er HMS-arbeidet. Flere av våre informanter mener forskjellene på små og store bedrifter er så omfattende at det er snakk om en todeling av næringen.

Samtidig er det flere som påpeker at store arbeidsplasser, med mange aktører og underleverandører, lett skaper uoversiktlige forhold som gir større risiko for ulykker. De store bedriftene kan i slike sammenhenger ha orden i egne rekker, men har ofte ikke tilstrekkelig oversikt og kontroll over underleverandørene. Fafos bedriftsundersøkelse viste blant annet at 55 prosent av bedriftene som hadde hyrt underentreprenører, oppga at de «alltid» eller «ofte» ba om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår hos underentreprenørene. Andelen bedrifter som oppga at de ba om innsyn var noe høyere i bygg- og anleggsnæringen enn i industrien (Dølvik mfl. 2006). Likevel visste altså over 40 prosent av bedriftene i bygg og anlegg ikke hva slags vilkår de ansatte hos underentreprenørene har.

Tross de mange problemene tyder signalene på at forholdene for helse, miljø og sikkerhet totalt sett har bedret seg de seinere årene. Nye metoder og verktøy har redusert risikoen for ulykker og skader. Generelt opplever også Arbeidstilsynet at det har vært en positiv utvikling i virksomhetenes HMS-arbeid. Tilsynsinspektørene finner i stadig større grad at virksomhetene har HMS-dokumentasjonen i orden. Samtidig pekes det på at HMS-tilstanden i bygg- og anleggsnæringen aldri kan bli god nok. Den største utfordringen er knyttet til det å ha kontinuerlig oppmerksomhet rundt planlegging og oppfølging gjennom hele byggeprosessen, og her hviler mye av ansvaret på byggherre. Det er jobbet systematisk med uryddige forhold i næringen, blant annet gjennom prosjektet «Seriositet i byggenæringen».¹⁸ Dette har også hatt en positiv effekt på holdningen til HMS-arbeid. Som en leder i et stort entreprenørfirma uttrykte det:

¹⁸ Det var Byggenæringens Landsforening (BNL) som i 2002 tok initiativ til prosjektet, som er et samarbeidsprosjekt mellom partene og offentlige myndigheter.

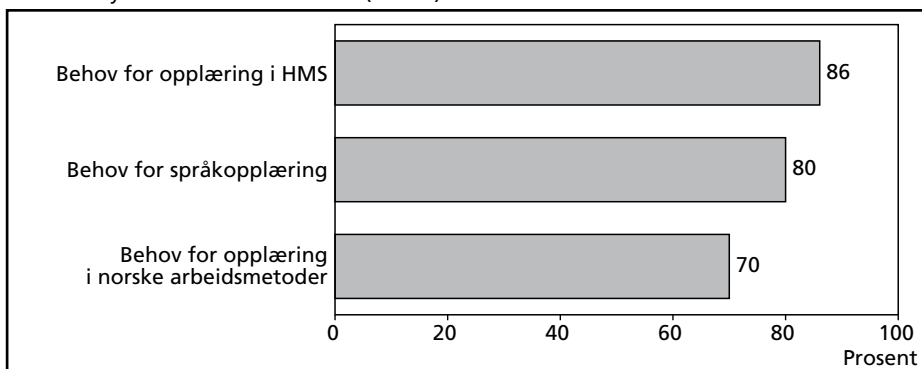
«Det har skjedd en holdningsendring i bransjen de siste årene – til det bedre. Dette skyldes arbeidet i seriøsitetsprosjektet. Det er mer forståelse for at seriøsitet også gjenspeiler seg i høyere priser. Men det bør stilles enda strengere krav fra oppdragsgiver, og useriøse bedrifter bør i større grad bli ekskludert – både fra oppdrag og fra organisasjoner».

4.2 Opplæringsbehov for arbeidstakere fra nye EU-land: HMS, språk og norske arbeidsmetoder

Bruk av østeuropeisk arbeidskraft framheves som en av de viktigste generelle HMS-utfordringene – spesielt i byggebransjen – akkurat nå. Mange frykter at det systematiske arbeidet for å bedre HMS-situasjonen skal bli ødelagt på kort tid på grunn av den omfattende bruken av bedrifter og arbeidstakere fra nye EU-land.

At utfordringene er store, bekreftes i undersøkelsen. Hele 86 prosent av bedriftene som bruker eller i løpet av siste året har brukt arbeidskraft fra nye EU-land (brukerbedriftene), sa seg enige i påstanden om at underleverandører og arbeidstakere fra nye EU-land har behov for opplæring i HMS-regelverket når de kommer til Norge (se figur 4.1). 80 prosent av lederne i brukerbedriftene mente videre at det er behov for språkopplæring av østeuropeisk arbeidskraft, og 70 prosent mente at det trengs opplæring i norske arbeidsmetoder. Figur 4.1 viser andelen bedrifter som sier seg helt eller delvis enig i påstandene. Det er verd å merke seg at her er det et stort flertall som sier seg *helt enig* i disse påstandene. Store og små bedrifter vurderer opplæringsbehovet ganske likt.

Figur 4.1 «Arbeidskraft fra nye EU-land har behov for opplæring i norske HMS-regler, språk og norske arbeidsmetoder.» Andel som var helt eller delvis enig. Bedrifter som benytter arbeidskraft fra nye medlemsland. Prosent (N=257). Kilde: Fafos HMS-undersøkelse



Ulikheter i opplæringsbehov kan oppstå som følge av hva slags tilknytningsform arbeidstakerne har til den norske bedriften. Det vil si om det er forskjell i opplæringsbehov mellom ansatte i de norske bedriftene, innleide og ansatte hos underentreprenører. De to sistnevnte gruppene er som regel bare innom det norske arbeidsmarkedet i en kortere periode, mens de individuelt ansatte ofte kommer enkeltvis og antakelig er bedre integrert i den ordinære arbeidsstokken. Men heller ikke på dette området er det store forskjeller i hva bedriftene melder om av opplæringsbehov. Som vi skal se seinere i rapporten, er det arbeidsgiver som har ansvar for opplæring, noe som man kunne tenke seg påvirket svarene i retning av bedre opplæring av de østeuropeiske arbeidstakerne som er fast ansatte i norske bedrifter. Men vi ser bare små ulikheter mellom bedrifter med fast ansatte østeuropeere (der ansvaret ligger hos den norske bedriften) og bedrifter med østeuropeiske underentreprenører (der ansvaret ligger hos den utenlandske arbeidsgiveren).

Det norske regelverket er noe strengere og har mange krav til systematisk HMS-arbeid som vi ikke finner igjen i det EU-regelverket som nå også gjelder for de nye medlemslandene (se mer om dette i kapittel 3). Men ulikhetene er ikke så store at de kan forklare det opplæringsbehovet som norske bedriftsledere melder om i denne undersøkelsen. Derfor er det mye som tyder på at det er store forskjeller i hvordan regelverket så langt er blitt praktisert i bedrifter og blant arbeidstakerne i de nye EU-landene i de to årene som disse landene har vært medlemmer.

Dette underbygges av informantene som meldte om langt dårligere sikkerhetskultur blant de østeuropeiske arbeidstakerne. Det gjelder både sikring ved arbeid i høyden og bruk av verneutstyr, som for eksempel skikkelige stillaser og bruk av hjelm. Mange av arbeidstakerne mangler også arbeidsklær. Arbeidstilsynets inspektører har inntrykk av at de utenlandske arbeidstakerne jevnt over har et noe slappere forhold til HMS-regelverket generelt og særlig til kravene om bruk av stillas og sikring i høyden. En tilsynsinspektør fortalte at særlig polakkene «klatrer mer med armer og bein».

«De som kommer fra nye EU-land, har nok en noe lavere standard. De er her for å tjene penger og så reise hjem igjen. Dårlig stillingsvern gjør at de ofte er redde for å miste jobben og tar til takke med det de får» (*tilsynsinspektør i Arbeidstilsynet*).

De østeuropeiske arbeidstakerne er ofte gode fagarbeidere, noe som også de norske bedriftslederne sier seg enige i. Om lag halyparten av lederne sa seg helt eller delvis enig i påstanden «Arbeidstakere fra nye EU-land er dyktige fagfolk». Men arbeidsmetodene kan skille seg fra de som er vanlige her i landet. En av årsakene er andre typer arbeidsredskap. På grunn av manglende opplæring vet de ikke hvordan redskapene skal brukes, og det blir lite system i arbeidsoperasjonene. Man kunne tenke seg at kunnskapen ble overført gjennom det praktiske daglige arbeidet. Men dette skjer ikke uten videre, fordi de ulike nasjonalitetene gjerne jobber hver for seg – i atskilte grupper. Dette skjer nettopp for å unngå språkproblemer og misforståelser. Å jobbe side ved

side kan imidlertid være en effektiv måte å lære på, når det gjelder både arbeidsmetoder, HMS-kultur og språk – i tillegg til hvordan det norske arbeidsmarkedet fungerer og er organisert. Men dette er snarere unntaket enn regelen. Resultatet blir da ytterligere oppsplitting og dermed langsommere praktisk læring.

«Kulturforskjeller er ikke noe problem der hvor de jobber sammen med norske, men et problem der hvor de jobber alene. Men vi finner også dårlige holdninger og arbeidsteknikker der hvor bare nordmenn jobber» (tilsynsinspektør i Arbeids-tilsynet).

Sitatet ovenfor viser at en slik læring også er avhengig av hva slags bedrift/arbeidsplass den østeuropeiske arbeidskraften kommer til. Som tidligere nevnt er dårlige holdninger, lav bevissthet og manglende HMS-tiltak fremdeles et utbredt problem i næringen, helt uavhengig av arbeids- og tjenestevandring fra Øst-Europa. Dersom man kommer inn i et system som ikke tar HMS på alvor, og som har dårlige HMS-rutiner, er det ikke noe godt utgangspunkt for å lære hvordan man jobber på en forskriftsmessig måte. Det er derfor viktig å huske på at sikkerhetsrisikoen ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft ikke behøver å skyldes arbeidsinnvandreren, men at norske bedrifter og oppdragsgivere ikke gjør det som kreves av dem. Arbeids- og bedriftsvandringen fra de nye medlemslandene kan imidlertid forsterke de problemene som de norske bedriftene allerede har på HMS-området, dersom det ikke settes inn nødvendige tiltak.

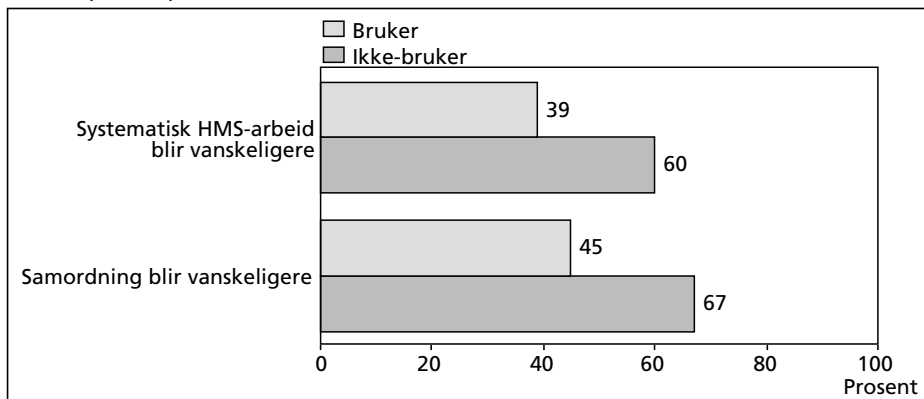
4.3 Samordning og systematisk HMS-arbeid

Der det er flere bedrifter på samme arbeidsplass, skal det være en hovedbedrift som samordner verne- og miljøarbeidet. Det skal også foreligge en HMS-plan for å koordinere arbeidet, slik at de ulike bedriftene på plassen ikke skaper sikkerhetsrisiko for hverandre.

Som regel er det større bedrifter, blant annet med eget verneombud, som er hovedbedrift med samordningsansvar. Større bedrifter har, som vi har sett, i større grad rutiner og apparat for å håndtere HMS-utfordringene. Blant de store entreprenørene er det vanlig å kalle samtlige arbeidstakere inn til HMS-samtale før arbeidet settes i gang. Noen av dem har også utarbeidet instruksjer og arbeidsavtaler på flere språk. Blant bedrifter som brukte østeuropeisk arbeidskraft, var det en stor andel som ofte er hovedbedrift med samordningsansvar. Dette henger sammen med at det er de største bedriftene som er de hyppigste brukerne av bedrifter og arbeidskraft fra nye EU-land.

Vi spurte bedriftslederne om bruk av østeuropeisk arbeidskraft påvirket denne samordningen. Hele 45 prosent av bedriftene som selv bruker østeuropeisk arbeidskraft, mente at det var større vansker med samordningsarbeidet på en bygge- og anleggs-

Figur 4.2 «Bruk av arbeidskraft fra nye EU-land gjør samordningsarbeidet og det systematiske HMS-arbeidet på bygge- og anleggsplassene vanskeligere.» Andel som var helt eller delvis enig. Prosent (N=1244). Kilde: Fafos HMS-undersøkelse



plass ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft (se figur 4.2) Dette gjaldt både store og små bedrifter. Nesten 40 prosent av brukerbedriftene mente at bruk av østeuropeisk arbeidskraft gjør det vanskeligere å gjennomføre et systematisk HMS-arbeid. Figur 4.2 sammenstiller svarene på disse påstandsspørsmålene blant bedriftslederne. Her viser vi også svarfordelingen blant bedrifter som selv ikke bruker østeuropeisk arbeidskraft. Dette er relevant fordi på en bygge- eller anleggsplass med flere bedrifter kan også disse bli berørt av eventuelle samordningsvansker og HMS-arbeidet på plassen.

Det er verd å merke seg at de bedriftene som selv ikke bruker østeuropeisk arbeidskraft, gjennomgående hadde mer negative holdninger til hva slags problemer denne bruken skaper. Dette kan være en årsak til at de selv ikke bruker slik arbeidskraft, eller det kan være en oppfatning i næringen om at problemene er større enn de faktisk viser seg å være.

Sannsynligvis skyldes samordningsvanskene forhold vi allerede har nevnt, som problemer med kommunikasjon, lite kunnskap om HMS-regler og andre arbeidsmetoder og -kulturer. Noe som kan gjøre samordningsvanskene ekstra utfordrende, er at majoriteten av de østeuropeiske arbeidstakerne er på tjenesteoppdrag – det vil si enten at de er med sine utenlandske arbeidsgivere på oppdrag i Norge, eller at de kommer via et utenlandsk utleiefirma.

Det systematiske HMS-arbeidet er hjemlet i internkontrollforskriften og innebærer at en virksomhetsleder skal sørge for systematisk oppfølging av krav som regelverket stiller til HMS i sin bedrift. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres representanter, og det skal dokumenteres. Hensikten med systemet er å sikre at problemer oppdages og tas hånd om i tide. For det første er dette kravet noe som ikke finnes i EU-regelverket, og man kan derfor regne med at det er ukjent for de fleste østeuropeiske firmaer og arbeidstakere. For det andre kan språkproblemer, kulturforskjeller

og manglende opplæring være til hinder for å gjennomføre HMS-arbeidet i henhold til regelverket. Dette er sannsynligvis forklaringen på at en så stor andel av bedriftslederne synes dette er et problem i forbindelse med arbeids- og tjenestevandringer. Men også her er det viktig å påpeke at mange norske bygg- og anleggsbedrifter i utgangspunktet slurver. HMS-planer og annen dokumentasjon er ofte mangelvare på arbeidsplassen, uavhengig av om det er arbeidskraft fra andre land til stede eller ikke.

For å bøte på noe av samordningsproblemet er det fra 1. januar 2006 innført krav om mannskapslister og at alle arbeidstakere på bygge- og anleggsplasser i løpet av 2007 skal være utstyrt med id-kort.¹⁹ Føring av slike lister er regulert i byggherreforskriften § 14. Koordinator for arbeidsmiljøspørsmål skal føre en oversiktsliste over alle som utfører arbeid på bygge- og anleggsplassen. Oversiktslisten skal føres og kontrolleres daglig og inneholde opplysninger om navn og adresse på bygge- og anleggsplassen, navn på byggherren, navn på arbeidsgivere eller enkeltpersonsforetak eller navnet på utleievirksomheten (for innleide arbeidstakere), organisasjonsnummer for registreringspliktige virksomheter og navn og fødselsdato på alle som utfører arbeid på bygge- og anleggsplassen.

En utredning fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID 2006) viser at det er betydelige forskjeller på store og små bygge- eller anleggsplasser når det gjelder føring av mannskapslister. På de store bygge- eller anleggsplassene (med mer enn 15 personer) er hovedinntrykket at selve systemet med listeføring i stor grad er kommet på plass, mens på de små plassene er situasjonen ofte at det ikke finnes noe system for føring av oversiktslister i det hele tatt. Det er også liten grad av kontroll av om listene er korrekte. Man nøyer seg med å føre selve listene og stoler på at opplysningene er korrekte. Et gjennomgående problem ved listeføringen er at man ikke har ført opp de riktige arbeidsgiverne til arbeidstakerne, men i stedet fører opp hovedentreprenør eller kontraktsparten.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet påpeker at slike lister, ført på riktig måte, vil kunne ha en positiv effekt for HMS. Når nye arbeidstakere ofte må innom på et felles kontor før de starter arbeidet, tas det gjerne en gjennomgang av sikkerhet, helse og arbeidsmiljø samtidig. På denne måten får man også i mye større grad enn tidligere kvalitetssikret HMS-informasjonen. Oversiktslistene synes også å ha bidratt til å disiplinere bransjen og skape mer styring og oversikt på bygge- eller anleggsplassen, samtidig som kunnskapen om arbeidstakerne er blitt bedre. Tidligere hadde man gjerne

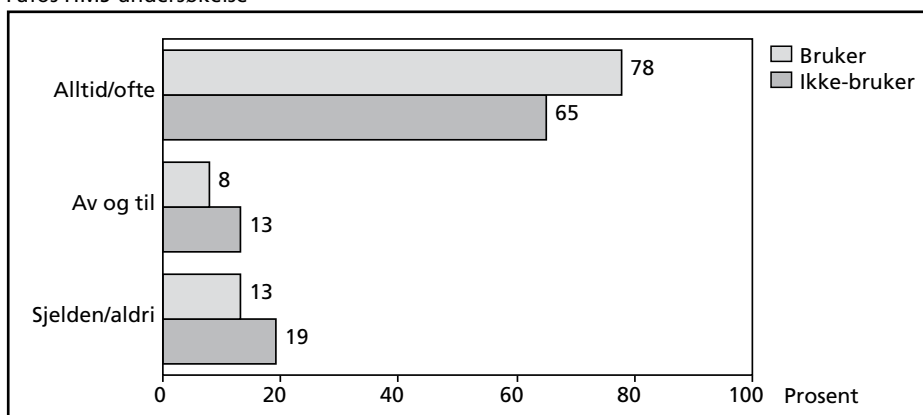
¹⁹ Opprinnelig var planen å iverksette ordningen med id-kort fra 1. januar 2007. I Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsnotat om en ny tiltakspakke mot sosial dumping (AID 2006b) heter det at det forventes at ordningen settes i verk i løpet av 2007. De vedtatte forskriftsbestemmelsene om id-kort gjelder hvis arbeidet vil vare utover 30 dager eller ventes å overstige 500 dagsverk og det sysselsettes flere enn fem arbeidstakere. Det gjelder med andre ord en avgrensning mot de små eller kortvarige oppdragene (AID 2006).

en oversikt over de ulike arbeidsgiverne på bygge- eller anleggsplassen, mens man nå også har en oversikt over arbeidstakerne.

Bedriftene i HMS-undersøkelsen ble spurt om praktiseringen av mannskapslister/oversiktslister.²⁰ Vi tar her med andelen av bedriftene med flere enn 10 ansatte fordi antallet små brukerbedrifter er for lite til at vi kan splitte dem opp i ulike underkategorier. I figur 4.3 kommer det fram at totalt 17 prosent av de største bedriftene sjelden eller aldri førte lister over mannskapet som til enhver tid befinner seg på plassen. Totalt var det 68 prosent av de største bedriftene som alltid eller som regel førte mannskapslister.

For vårt formål er det mest interessant å se nærmere på bedriftene som bruker østeuropeiske firmaer og arbeidskraft. Blant disse var det 78 prosent som svarte at de alltid eller som regel førte lister over mannskapet som befinner seg på plassen, mot 65 prosent av bedriftene som ikke bruker. 13 prosent svarte at de sjelden eller aldri har slike lister, mot 19 prosent blant ikke-brukerne. Det står med andre ord litt bedre til med oversikten blant de bedriftene som bruker østeuropeisk arbeidskraft, enn de som ikke bruker, noe som er et positivt trekk ved brukerbedriftene og kan være et godt utgangspunkt for videre tiltak.

Figur 4.3 Andel bedrifter som førte oversiktslister fordelt på de som brukte, og de som ikke brukte østeuropeisk arbeidskraft. Bedrifter med mer enn 10 ansatte. Prosent (N=793). Kilde: Fafos HMS-undersøkelse



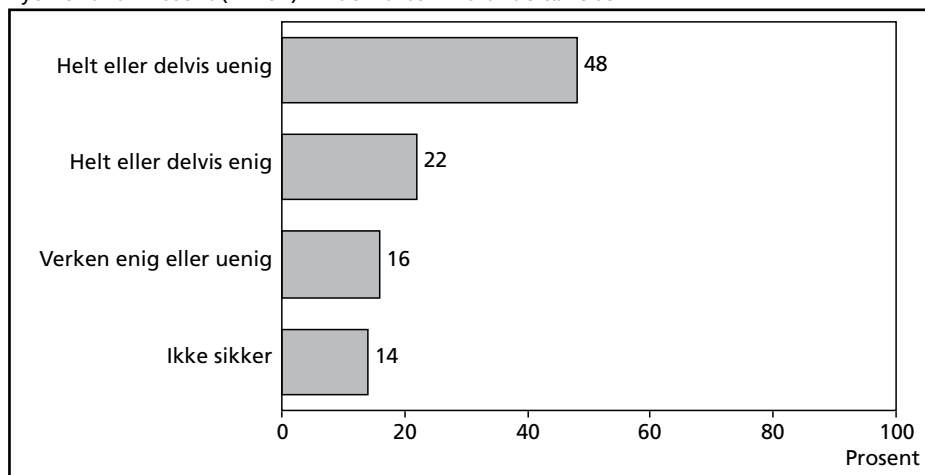
²⁰ Da undersøkelsen ble gjennomført (perioden april/mai 2006), var dette regelverket ganske nytt, og det kan ha påvirket antallet bedrifter som har innført mannskapslister.

4.4 Arbeidstid

Ukurant arbeidstid og lange arbeidsdager er et generelt problem i bygg- og anleggsnæringen. Ikke bare på grunn av tidspress og frister, men også fordi det er vanlig for arbeidstakerne å jobbe inn fritid. Næringens mobilitet gjør at arbeidstakerne ofte er borte fra hjemstedet. Ved å jobbe lange dager kan man få lengre friperioder. Dette gjelder også norske arbeidstakere. Men motivasjonen for å ha ekstra lange arbeidsdager er trolig enda større når man er i et annet land, der kostnadsnivået ikke innbyr til fritidssysler, og der målet med oppholdet gjerne er å tjene mest mulig penger på kortest mulig tid. Fra bedriftenes side kan det være en sterk motivasjon for å strekke arbeidstiden når oppdragene er mange og tidsfristene knappe. Alternativt kan bedriftene gi arbeidstakerne fri i roligere perioder. På den måten har bedriftene en større fleksibilitet til å bruke arbeidskraften slik at det passer produksjonen. Dersom verken arbeidsgiver eller arbeidstaker er interessert i å følge bestemmelsene, kan brudd bli vanskelig å oppdage.

Vi ba bedriftslederne om å ta stilling til følgende påstand: «Ved bruk av underentreprenører og arbeidstakere fra nye EU-land er det mulig å omgå norske arbeidstidsbestemmelser.» Til sammen 22 prosent av lederne i brukerbedriftene sa seg helt eller delvis enig i denne påstanden (se figur 4.4). 16 prosent var verken enig eller uenig, og 14 prosent svarte «ikke sikker». At så mange som 30 prosent til sammen enten var

Figur 4.4 Andel bedrifter som var enig eller uenig i at det er mulig å omgå norske arbeidstidsbestemmelser ved bruk av arbeidskraft fra nye EU-land. Bedrifter som brukte arbeidskraft fra nye EU-land. Prosent (N=257). Kilde: Fafos HMS-undersøkelse



usikre eller ikke tok stilling, kan bety at de kviet seg for å svare oppriktig, eller at de ikke var klar over at det gjelder samme arbeidstidsbestemmelser for østeuropeiske som for norske arbeidstakere.

Dette betyr at én av fem brukerbedrifter sa seg helt eller delvis enig i påstanden om at det er mulig å bryte norske arbeidstidsbestemmelser når det gjelder østeuropeiske arbeidstakere. Når ytterligere 30 prosent av bedriftslederne verken ville si seg enig eller uenig, eller var usikre på denne påstanden, kan det tyde på at bruddene på arbeidstidsbestemmelsene er omfattende.

I Fafos bedriftsundersøkelse (Dølvik mfl. 2006) ble bedriftene bedt om å ta stilling til flere påstander som handlet om arbeidstid.²¹ En av påstandene lød: «Arbeidstakere fra nye EU-land er mer arbeidsvillige enn norske arbeidstakere.» I bygg og anlegg svarte over 60 prosent av bedriftene at dette i stor grad stemmer. Dette kan tolkes ulikt, avhengig av ståsted. En tolkning kan være at dette er uttrykk for bedre arbeidsmoral, strengere arbeidsdisiplin og høyere motivasjon for å arbeide, blant annet på grunn av økonomiske incentiver. En alternativ tolkning er at mange av arbeidstakerne fra de nye EU-landene ikke kjenner sine rettigheter eller ikke tør å hevde dem. Dermed kan de lettere utnyttes, for eksempel i form av ubetalt overtid.

For bedriftene kan lange arbeidsdager være en effektiv måte å redusere lønnskostnadene på. For HMS-tilstanden på arbeidsplassen er det høyst sannsynlig forbundet med fare. Å være trøtt og uopplagt er ikke forenlig med å utføre en sikker jobb på en bygge- eller anleggsplass, i hvert fall ikke hvis arbeidsdagene strekker seg utover 12 timer. Den mest typiske konsekvensen av at folk er trøtte, er at de ramler ned. De regionale verneombudene mener at 12–18 timer pr. dag sju dager i uka er ganske «normale» økter for østeuropeiske arbeidstakere. Dette gjelder først og fremst de som drar fram og tilbake mellom Norge og hjemlandet, og som jobber her i perioder. Som en av våre informanter uttrykte det: «Det er vel ingen polakker som drar til Norge for å jobbe 37,5 timer i uka.» En direktør i en av bransjeorganisasjonene i næringen sa det på denne måten: «Det er ingen utenlandske arbeidstakere som ønsker å følge arbeidstidsbestemmelsene, og derfor blir de umulig å håndheve.»

Det er svært vanskelig å avdekke brudd på arbeidstidsbestemmelsene dersom arbeidstakerne selv ikke forteller om det. Ubetalt arbeidstid går ikke fram av verken lønsslipper eller arbeidskontrakter. Hvis man heller ikke har en til enhver tid oppdatert mannskapsliste med klokkeslett, er det ikke mulig å se hvem som har vært på byggeplassen.

²¹ Se mer om arbeidstid i kapittel 2 om bedriftenes motiver for bruk av østeuropeisk arbeidskraft.

4.5 Boforhold

Hvorvidt man er uthvilt og i stand til å gjøre en god og sikker jobb, er også avhengig av hvordan man bor. Boforholdene for østeuropeiske arbeidstakere varierer sterkt. Det er også store forskjeller på betaling for bolig. Noen har tilbud om å bo i samme typer brakker som sine norske kolleger. Ellers meldes det om alle varianter, fra egne leiligheter og hybler til innlosjering i fraflyttede villaer, arbeidstakere som bor på betonggulvet på byggeplassen, i telt, i bilen eller i utrangerte campingvogner. Boforhold er ikke noe som sjekkes av de regionale verneombudene eller tilsynsmyndighetene hvis de da ikke tilfeldigvis finner ut at noen bor ulovlig på byggeplassen. Arbeidstilsynet har gjennom sine aksjonsuker (høsten 2006) dokumentert en rekke uverdige boforhold der arbeidstakerne blant annet har sovet og laget mat på arbeidsplassen, omgitt av støv og skitt. De regionale verneombudene har også i mange tilfeller funnet arbeidstakere som bor på arbeidsplassen, og viser ellers til en rekke eksempler på boforhold under enhver kritikk. De har oppdaget at det bor folk i telt og biler – også på vintertid.

«Jeg møtte åtte stykker som bodde i et nedlagt butikklokale, uten dusj og med ett toalett på deling. Arbeidsgiveren hadde forsvunnet, og de hadde ingen penger å leve for. Da vi meldte saken til politiet, fikk vi beskjed om at dette var privatrettslig, og at de ikke kunne gjøre noe. Til slutt måtte de låne penger fra den polske ambassaden for å komme seg hjem» (*regionalt verneombud*).

I HMS-undersøkelsen var det ikke med egne spørsmål om boforhold, men i bedriftsundersøkelsen vi foretok i forbindelse med bruk og erfaringer med østeuropeisk arbeidskraft (Dølvik mfl. 2006), svarte 42 prosent av bedriftslederne at de østeuropeiske arbeidstakerne ordner bolig selv. Når det gjelder arbeidsinnvandrere med arbeidstillatelse, det vil si individuelle arbeidsinnvandrere, er hovedregelen at de må klare seg selv på det ordinære arbeidsmarkedet (KRD 2003).

For de resterende – nesten 60 prosent – av arbeidsinnvandrerne er det altså bedriftene som skaffer bosted. Vi regner med at dette først og fremst gjelder for ustasjonert og midlertidig arbeidskraft. I slike tilfeller stilles det visse minstekrav gjennom arbeidsmiljølovens § 4-4 fjerde ledd:

«Innkvartering som arbeidsgiver stiller til rådighet for arbeidstakerne skal være forsvarlig utført, innredet og vedlikeholdt.»

I vedtakene om allmenngjøring finnes det også bestemmelser om bolig. Ved håndhevelsen av arbeidsmiljølovens § 4-4 og de gjeldende allmenngjøringsforskriftene opererer Arbeidstilsynet med en landsomfattende standard eller praksis for de krav som stilles til arbeidsgivers innkvartering av arbeidstakere. Kravene gjelder både for norske og for utenlandske arbeidstakere. I byggebransjen er det vanligvis brakkerigger og andre provisoriske oppholds- og overnattingsrom som blir benyttet. Arbeidstilsynet stiller

i disse situasjonene krav om: enkeltrom som skal være minst 6,25 kvadratmeter pluss 15 kubikkmeter luftvolum, minst to rømningsveier, vindu, tilgang til toalett, dusj og vaskested. Dersom arbeidsgiver stiller innkvartering til rådighet i form av f.eks. leiligheter eller enebolig, er kravene i utgangspunktet identiske. I disse situasjonene foretas det imidlertid en helhetsvurdering av tilbudet, der det legges vekt på de grunnleggende behov for privatliv (antall beboere) og renslighet generelt. I enkelte tilfeller kan det derfor for eksempel godtas at to deler rom, dersom standarden for øvrig er meget god. Hovedregelen er imidlertid enkeltrom.

Vi har foreløpig lite kunnskap om hva slags boliger arbeidsgiverne skaffer for den østeuropeiske arbeidskraften – når det gjelder både pris og standard. Disse spørsmålene vil bli bedre belyst gjennom en pilotundersøkelse blant polske arbeidstakere i Oslo-området som Fafo er i ferd med å gjennomføre.

I Hallingdal bygges det hytter i fleng. Både store og små og i alle stilarter. Det regionale verneombudet har på forhånd forhørt seg litt om hvor aktiviteten foregår, før han drar ut på en runde i et hytteområde. Dette er en vanlig måte å jobbe på for de regionale verneombudene. I dette området i Hallingdal er det i hvert fall ikke vanskelig å finne byggeplasser denne høstdagen i 2006. Målet er selvsagt også å få pratet med østeuropeiske arbeidstakere, og vi har med russisktalende tolk for anledningen. Både polakker, estere og litauere – som er de nasjonalitetene vi forventer å finne – snakker som regel litt russisk, i alle fall den eldre garde. I Estland bor det for eksempel en stor etnisk russisk minoritet.

Det regionale verneombudet har et trenet øye og oppdager byggeaktivitet lenge før vi andre ser noe som helst. Øvelsen fører også til at han ser hvor det antakelig finnes mer alvorlige mangler eller brudd på regelverket, ved å se på forhold som rotete ankomst, mangel på arbeidsklær og brakker. Likevel, han vil helst ikke bli framstilt som «politi», og i likhet med sine kolleger ser han helst på seg selv som rådgiver. Målet er ikke at arbeidstakerne er redde for dem, men at de heller senker skuldrene og forteller hvordan det egentlig står til. Tillit er et nøkkelord.

På den første hyttetomta er det bare en polskregistrert bil og en skrålende radio på plass da vi svinger inn foran to halvferdige hytter. Har arbeidstakerne luktet lunta og stukket til skogs? Det er nemlig ingen uvanlig hendelse. Nei, det var bare en matpause. Da vi kommer tilbake etter en liten stund, er det fire polakker i fullt arbeid. Men kommunikasjonen stopper nesten helt opp. Engelsk og norsk duger ikke her, men den ene snakker ganske godt russisk. Ulempen er at han tydeligvis ikke er «autorisert» til å uttale seg om lønns- og arbeidsvilkår. Den som har fått beskjed om å uttale seg, gir raske svar på timelønn og arbeidstid – dette er i et allmenngjøringsområde og man vet hva som gjelder. Det regionale verneombudet har egentlig ikke noe med å spørre om lønna til folk, men avbryter ikke hvis informasjonen kommer av seg selv. (Forts. neste side)

Mens det regionale verneombudet snakker med basen og samtidig finner det nødvendig å faktisk stenge arbeidsplassen på grunn av manglende sikring, sniker tolken og jeg oss til en prat med den russisktalende. Han vet ikke helt hva han tjener i timen fordi han er selvstendig næringsdrivende. I neste åndedrag forteller han så at han ikke kan gi alle opplysninger, fordi arbeidsgiveren trekker skatt og derfor er det netto lønn som utbetales. Arbeidstida er 12 timer fra mandag til fredag og åtte timer på lørdag, forteller han. Ifølge basen jobber arbeidstakerne 8-timersdag fem dager i uka.

Etter å ha stengt videre arbeid på grunn av manglende sikring på den ene hytta, kjører vi videre – vel vitende om at arbeidet antakelig gjenopptas i det øyeblikket bilen er ute av syne. På tre av fem arbeidsplasser denne dagen er det utelukkende østeuropeiske arbeidstakere til stede. En av dem er en selvstendig næringsdrivende polakk som har med seg en ansatt. Han setter opp en hytte og har 100 000 kroner for hele jobben. Derfor kan han ikke uttale seg om timelønn og arbeidstid. «Vi jobber til vi blir ferdige,» er svaret. Han har hørt om allmenngjøring, men dette er ikke noe han forholder seg til. Utenfor nybygget står det en campingvogn som ser ut som om den er fra 1970-tallet. Der bor de to mennene mens de er i Norge. Det er verken toalett eller dusjer i nærheten. Vi spør om personlig verneutstyr, og den polske snekkeren bare smiler og forteller at han har fått telefonnummeret til ambulansen hvis det skulle skje noe. Det har den norske oppdragsgiveren utstyrt ham med. Og i tilfelle det skulle skje noe, vil det være en fordel om ambulansesjåføren enten snakker polsk eller russisk.

Så møter vi en norsk byggmester som setter opp en hytte sammen med en lærling. Han forteller at firmaet har vurdert å knytte til seg østeuropeere fordi etterspørselen er rekordhøy. Firmaet har mer jobb enn det kan klare. Likevel har ledelsen bestemt seg for å fortsette med de norske ansatte de har. Begrunnelsen er at det for høy risiko og følger for mye opplæring og oppfølging med bruk av østeuropeisk arbeidskraft.

Neste stopp er skjelettet til en gedigen laftehytte. Både materialer og arbeidsfolk er nylig ankommet fra Estland. Ingen hadde verneutstyr, og basen hadde aldri hørt om en HMS-plan. Arbeidstakerne hadde ikke fått opplæring i norske HMS-regler, og snakket ikke språket. Det var imidlertid ikke noe problem, ifølge basen, fordi de bare skulle sette opp hytta og dra hjem igjen.

Det regionale verneombudet er ikke fornøyd med situasjonen. Etter denne dagen vil det gå minst et par dager med oppfølgingsarbeid, inklusive meldinger til Arbeidstilsynet. Mest av alt er han oppgitt over å ikke kunne hjelpe arbeidstakerne til en sikrere arbeidssituasjon fordi språkbarrierene er for store.

4.6 Sykefravær

Det er en gjengs oppfatning blant bedriftslederne at arbeidstakere fra nye EU-land har lavere sykefravær enn norske arbeidstakere. I bedriftsundersøkelsen om bruk og erfaringer med arbeidskraft fra nye EU-land (Dølvik mfl 2006) ble lederne bedt om å ta stilling til følgende påstand: «Arbeidstakere fra nye EU-land har lavere sykefravær enn norske arbeidstakere.» Her svarte 80 prosent av lederne i bygg og anlegg at dette stemmer godt eller i noen grad.

Spørsmålet er da om dette sykefraværet er reelt, eller om disse arbeidstakerne i større grad går på jobb selv om de er syke. Sammenliknet med snittet av norske arbeidstakere påvirkes sykefraværet trolig av sammensetningen i arbeidsstokken. Det er ofte unge menn som drar til Norge for å jobbe. De vil i utgangspunktet antakelig ha lavere fravær enn en mer sammensatt arbeidstakerbefolkning.

Lavere sykefravær kan også være uttrykk for bedre arbeidsmoral, motivert ut fra økonomiske incentiver. Dette kan igjen henge sammen med at de i mindre grad kjenner til sine rettigheter, som for eksempel rett på sykepenger. Dersom en arbeidstaker er utstasjonert, er vedkommende omfattet av trygdellovgivningen i hjemlandet (se mer i kapittel 3). Det er også en mulighet for at arbeidstakerne frykter å miste jobben, eventuelt bli sendt hjem, dersom de blir syke.

Dersom det er slik at arbeidstakerne går på jobb selv om de egentlig er syke fordi de taper inntekt eller frykter at de gjør det, er det imidlertid ikke positivt for den totale HMS-situasjonen, verken for egen del eller overfor kollegene.

4.7 Større sikkerhetsrisiko og flere ulykker?

Arbeidets karakter har, som tidligere nevnt, stor betydning for HMS i bygg og anlegg. På en byggeplass er det mange operasjoner som foregår samtidig, ofte på farlige steder, som i høyden. Å forstå hvordan oppgaven skal gjøres, og hvordan kollegaen har tenkt å løse den, er avgjørende, også sikkerhetsmessig. Et felles språk er også viktig i denne typen arbeidsoperasjoner. I anleggsbransjen er det store maskiner som betinger god kommunikasjon mens de er i bruk. Manglende sikring og dårlig kommunikasjon er ikke bare farlig for de arbeidstakerne som mangler opplæring, utstyr eller som slurver, men kan utgjøre en risiko for andre arbeidstakere på plassen.

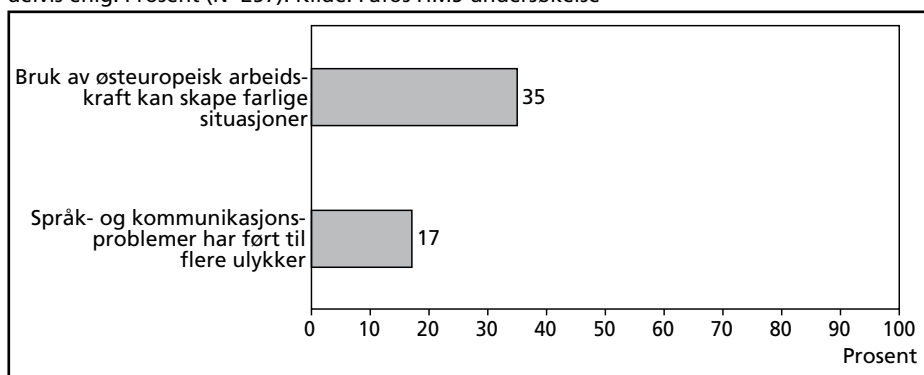
Tidspress som fører til ulykker, er ofte knyttet til samordningsproblemer mellom de ulike yrkesgruppene på byggeplassen. Planleggingen er ofte ikke god nok, noe som fører til venting og påfølgende tidsnød. Forskning viser at forsøk på å hente inn tapt tid gir høy skaderisiko (Gravseth 2006). Hvis man i tillegg får inn andre arbeidsmetoder og ulik bruk av verneutstyr, kan det øke risikoen ytterligere. Både tidsnød, vanskelig

tilkomst og rot øker risikoen for uhell og ulykker, og krever at arbeidstakerne forstår hverandre. Lange arbeidsdager er også noe som hører med i bildet når man skal vurdere HMS-situasjonen. Når det gjelder sykefravær, er det en mindre direkte sammenheng. Lavt sykefravær er i utgangspunktet en positiv indikasjon med hensyn til HMS-situasjonen fordi det kan være uttrykk for et godt arbeidsmiljø. Men lavere sykefravær kan på den andre siden være et uttrykk for at arbeidstakerne ikke tør å være syke i frykt for mindre lønn, at de skal miste jobben eller ikke har rett på medisinsk behandling.

I sum er det med andre ord mange ulike typer HMS-konsekvenser som bedriftene møter ved økt bruk av bedrifter og arbeidstakere fra de nye EU-landene. Bedriftslederne ble derfor spurt om å ta stilling til en generell påstand om at bruk av østeuropeisk arbeidskraft kan skape farlige situasjoner. 35 prosent av brukerbedriftene sa seg enig i denne påstanden (se figur 4.5). Videre ble de spurt om å ta stilling til påstanden om at språk- og kommunikasjonsproblemer faktisk har ført til flere ulykker, noe 17 prosent svarte bekreftende på.

Det store flertallet av bedriftsledere har med andre ord ikke opplevd at bruk av østeuropeisk arbeidskraft innebærer høyere risiko. Likevel mente 1 av 3 at bruk av østeuropeisk arbeidskraft kan skape farlige situasjoner, og nesten en av fem oppga at bruken har ført til flere ulykker, noe som må sies å være vesentlige funn. I Fafos bedriftsundersøkelse i fire ulike næringer (Dølvik mfl. 2006) – bygg og anlegg, industri, hotell og restaurant og rengjøring – viste svarene på spørsmål om språkvansker og kunnskap om HMS-regelverket akkurat samme tendenser som i vår HMS-undersøkelse. Dette er med andre ord en velkjent problemstilling ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft – ikke bare i bygg og anlegg.

Figur 4.5 «Bruk av østeuropeisk arbeidskraft kan skape farlige situasjoner på arbeidsplassen. Språk- og kommunikasjonsproblemer mellom norske og utenlandske arbeidstakere har ført til flere ulykker.» Andel bedrifter som brukte arbeidskraft fra nye EU-land, og som var helt eller delvis enig. Prosent (N=257). Kilde: Fafos HMS-undersøkelse



Informantene i den kvalitative delen av undersøkelsen hadde få konkrete eksempler på ulykker, men har sett flere episoder der språkproblemer har ført til nesten-ulykker. Den offisielle ulykkesstatistikken fra Arbeidstilsynet gir ikke noe entydig bilde, men kan foreløpig tolkes dit hen at bruk av østeuropeisk arbeidskraft ikke har ført til flere ulykker. En viktig faktor for å vurdere statistikken er aktivitetsnivået i næringen, som for tiden er rekordhøyt. Statistikken viser en nedgang i antallet dødsulykker fra 2003 til 2004 og økning fra 2004 til 2005 – fra fire til elleve dødsulykker. Tallet fram til 25. oktober i 2006 viser ni dødsfall i bygg og anlegg. Når det gjelder andre skader og ulykker, er det en nedgang i antallet ulykker i bygg og anlegg fra 2001 til 2005 på tross av høyere aktivitet. For 2006 er statistikken i skrivende stund ikke oppdatert på dette området. Det er heller ikke mulig å si noe spesifikt om ulykkestall for østeuropeiske arbeidstakere fordi statistikken ikke skiller på nasjonalitet.

Det er med andre ord generell usikkerhet omkring ulykkestallene, og mye tyder på at det er store mørketall. En rapport fra Oslo legevakt, der 50 arbeidsulykker fra bygg og anlegg ble undersøkt,²² viste at 37 av de 50 ulykkene skulle ha vært akuttanmeldt til Arbeidstilsynet. Bare 12 ulykker var faktisk meldt (Gravseth 2006). Det vil si at denne ene undersøkelsen avdekket en stor underrapportering av ulykker.

En av inspektørene i Arbeidstilsynet hadde denne kommentaren til den offisielle ulykkesstatistikken:

«Jeg tror det må være underrapportering. Målt mot den høye aktiviteten og den sikkerhetsstandarden vi ser ute, er det rart at det ikke rapporteres om flere ulykker.»

De regionale verneombudene og tilsynsinspektørene i Arbeidstilsynet er også av den oppfatning at en del av ulykkene blant utenlandske arbeidstakere i bygg og anlegg holdes skjult og dermed aldri blir en del av den offisielle statistikken. Flere av dem forteller historier om ulykker som ikke rapporteres, og om skadde arbeidstakere som blir transportert ut av landet uten legehjelp og straks blir erstattet med en ny arbeidstaker.

Hva slags «status» du har som arbeidstaker, er også avgjørende for hva slags regelverk som gjelder, for eksempel i forhold til trygderettigheter. Det skilles i hovedsak mellom ansatte arbeidstakere i norske bedrifter, ustatjonerte arbeidstakere som kommer med sin utenlandske arbeidsgiver, innleide arbeidstakere fra norske eller utenlandske utleiefirmaer, og enmannsbedrifter. Regelverket er vanskelig tilgjengelig, og mange vet ikke hva slags rettigheter som gjelder for dem. Usikkerhet rundt regelverket kan også medvirke til at ulykker ikke blir rapportert, og at arbeidstakerne ikke tør å oppsøke medisinsk behandling i Norge (se mer om regelverket i kapittel 3). Manglende registrering og dokumentasjon på arbeidsforholdet kan også føre til at arbeidstakerne står uten muligheter for erstatning hvis uhellet skulle være ute.

²² Undersøkelsen ble gjennomført i 2002 og 2003.

Bedriftsledere som *ikke* har brukt arbeidskraft fra nye EU-land, var gjennomgående mer skeptiske til HMS-utfordringene ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft enn brukerne, noe vi også så i figur 4.2 om samordning og systematisk HMS-arbeid. De mente også i større grad at språk- og kommunikasjonsproblemer fører til flere ulykker. Et spørsmål det kan være fornuftig å stille, er om økt oppmerksomhet rundt utfordringer knyttet til økt bruk av arbeidskraft fra de nye EU-landene har påvirket bedriftsledernes holdninger i negativ retning. En slik forestilling kan godt være forklaringen på hvorfor de har valgt å ikke bruke østeuropeisk arbeidskraft. Skepsisen kan også smitte over på andre bedrifter, ikke minst på grunn av mange medieoppslag om farlige situasjoner som følger med bruk av utenlandsk arbeidskraft.

Hva slags tilknytningsform arbeidskraften har (ansatt i bedriften, innleid eller ansatt hos underleverandør), viser seg å ha svært liten betydning for hvordan lederne vurderer risikoen. Blant de som baserer seg på tjenestekjøp, er det likevel en noe større andel som mener at underentreprenører og arbeidstakere fra nye EU-land kan skape farlige situasjoner på arbeidsplassen, enn blant de som bruker individuelle ansettelser. Bakgrunnen er her, som nevnt i forrige avsnitt, at arbeidstakere på tjenesteoppdrag er innom det norske arbeidsmarkedet for en kortere periode, mens man i utgangspunktet vil anta at individuelt ansatte er bedre integrert i det norske arbeidslivet. Man kan også tenke seg at østeuropeiske firmaer – med egne ansatte – som er på et tidsbegrenset oppdrag i Norge, ikke har satt seg inn i det norske regelverket. Men som vi så tidligere, var opplæringsbehovet i liten grad avhengig av tilknytningsform.

Det er flere årsaker til at bedriftene opplever at bruk av østeuropeiske firmaer og arbeidskraft kan utgjøre en sikkerhetsrisiko og føre til flere ulykker. En svært negativ side ved arbeids- og tjenesteinnvandringen ser man i de tilfellene der bedriftene utnytter den østeuropeiske arbeidskraften på grunn av manglende kunnskap om HMS eller deres frykt for å miste jobben. Ifølge våre informanter settes østeuropeiske arbeidstakere oftere til farlig arbeid, som for eksempel fjerning av asbest – uten at de opponerer. Det vil si at bedriftene helt bevisst skaper farlige situasjoner for denne arbeidskraften.

«Jeg fant en litauer nede i en 4 meter dyp og 70 cm bred usikret grøft, 2 meter fra riksveien der trafikken dundret forbi. Jeg er helt sikker på at jeg aldri hadde funnet en nordmann nede i den grøfta» (*regionalt verneombud*).

Arbeidstilsynets inspektører sier at de ofte opplever et dilemma ved å slå ned på brudd på regelverket. Deres jobb er å avdekke og påpeke bruddene, men de vet samtidig at det mest sannsynlige resultatet er at vedkommende arbeidstaker blir sendt ut av landet og erstattet med en ny. Den eneste som i praksis kan bli rammet, er den enkelte arbeidstaker og ikke den ansvarlige arbeidsgiver eller oppdragsgiver.

Brudd på regelverket som skaper farlige situasjoner, kan også ha med arbeidskultur å gjøre. Østeuropeiske arbeidstakere har ofte et annet forhold til overordnede enn det som er vanlig i norsk arbeidsliv. Det typiske er at den utenlandske arbeidstakeren ikke

tør å vedgå at han ikke har forstått beskjeder, eller at han heller ikke tør å stille spørsmål ved om det er riktig å utføre arbeidsoppgaven. Har en overordnet gitt en beskjed, er det bare å gjøre det man har fått ordre om. De er mindre vant til å jobbe selvstendig og trenger klarere kommandolinjer. Denne kulturen innebærer også en stor grad av lojalitet til arbeidsgiver og at man av den grunn helst ikke sier fra om kritikkverdige forhold. Dette kan føre til at arbeidstakerne blir ledet til å gjøre farlige arbeidsoperasjoner som igjen kan resultere i ulykker.

«Det var under arbeid med støping av et dekke. Den polske arbeidstakeren fikk beskjed om å rive rammen, men skulle la noe stå igjen slik at det ikke ramlet sammen. Arbeidstakeren sa ja og fjernet hele rammen. Han hadde ikke skjønt hele beskjeden, men spurte ikke om igjen. Det skjedde ingen ulykker i dette tilfellet, men det kunne lett ha gjort det» (*regionalt verneombud*).

Mangel på kontakt med norske kolleger kan være med på å forsterke en negativ trend. Bruk av utenlandsk arbeidskraft kan i utgangspunktet oppfattes som en trussel mot innenlandsk arbeidskraft. Jo større tilbud av konkurrerende arbeidskraft, jo dårligere forhandlingsposisjon kan det bli for arbeidstakerne. Språkproblemer og manglende kunnskap om HMS kan også føre til negative reaksjoner fordi man da kan sette andre arbeidstakere i fare. Disse motsetningene har så langt ikke blitt satt på spissen i bygg og anlegg, først og fremst fordi man etter EU-utvidelsen i 2004 har hatt en situasjon med arbeid nok til alle. Problemet har snarere vært mangel på arbeidskraft. En generell erfaring fra norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft var at dette ikke hadde ført til negative reaksjoner blant de andre ansatte (Dølvik mfl. 2006). Når oppgangstidene stanser og konkurransen hardner til, vil trolig denne typen konflikter komme sterkere fram. Høykonjunkturen kan ha bidratt til å glatte over eventuelle motsetninger og problemer som er til stede. Våre informanter bekrefter inntrykket av at det er få konflikter mellom norske og østeuropeiske arbeidstakere. Men de påpeker også at kontakten ikke er så stor, fordi de ulike nasjonalitetene som regel jobber hver for seg.

Verneombudene i bedriftene har en viktig rolle i HMS-arbeidet. De skal være arbeidstakernes representanter i HMS-spørsmål og ivareta deres interesser i arbeidsmiljø saker (se kapittel 3). Tidligere forskning viser dessuten at norske arbeidsgivere og arbeidstakere har en stor grad av felles virkelighetsforståelse når det gjelder HMS-situasjonen på arbeidsplassene (Torvatn og Molden 2001). En undersøkelse fra England viste at arbeidere engasjert gjennom underentreprenører ikke ble behandlet på samme vis med henblikk på sikkerhet og helse som de som var ansatt hos hovedentreprenøren (Gyi et al 1999, gjengitt i Klemsdal 2003). En god HMS-standard henger med andre ord sammen med gode relasjoner mellom arbeidstaker og arbeidsgiver og et ordnet system, som blant annet sikrer at det velges verneombud. En velorganisert bedrift vil som regel ha en stor andel fast ansatte som ønsker å ivareta og utvikle sin egen arbeids-

plass og sørge for et godt HMS-system. Midlertidige ansatte, innleide og ansatte hos underentreprenører vil ha mindre motivasjon til å bidra til en slik utvikling.

Det viser seg at det store flertallet av brukerbedriftene (bedrifter som har brukt østeuropeisk arbeidskraft) har verneombud i sin bedrift. Det er altså ikke mulig ut fra denne undersøkelsen å se om det er forskjell på brukerbedrifter med og uten verneombud. På denne bakgrunnen gir resultatene i undersøkelsen grunn til ettertanke. Det er de bedriftene som i utgangspunktet skal ha det beste HMS-systemet (på grunn av størrelse og dermed verneombud m.m.), som bruker østeuropeisk arbeidskraft i størst grad. Over 60 prosent av de største bedriftene er medlem i en arbeidsgiverorganisasjon og over halvparten er omfattet av en landsomfattende tariffavtale. Likevel viser resultatene at bedriftene ikke har greid å takle utfordringene med den nye arbeidskraften på en tilfredsstillende måte når det gjelder helse, miljø og sikkerhet. Dette kan ha sammenheng med at majoriteten av arbeidstakerne fra øst er midlertidig arbeidskraft.

Oppsummering

Resultatene som vi har presentert i dette kapitlet, gir grunn til bekymring. Særlig ut fra den omfattende bruken av arbeidskraft i byggebransjen er det et skremmende stort behov for grunnleggende opplæring i norske HMS-regler, språk og arbeidsmetoder blant den østeuropeiske arbeidskraften. Det er verd å merke seg at det er bedriftslederne selv som rapporterer om behovet for opplæring, og at de også selv melder om at bruk av østeuropeisk arbeidskraft skaper problemer for samordning og systematisk HMS-arbeid. Et annet forhold i denne sammenhengen er at bygg og anlegg i utgangspunktet har store utfordringer når det gjelder HMS, uavhengig av arbeids- og tjenestevandring. Det betyr at arbeidsinnvandrerne kan risikere å komme til en arbeidsplass med dårlige holdninger og rutiner når det gjelder grunnleggende helse- og sikkerhetsregler. Mye tyder på at arbeidstidsbestemmelser brytes overfor østeuropeiske arbeidstakere, og at boforholdene til tider er direkte uverdige.

Nesten en av fem bedriftsledere mente at språk- og kommunikasjonsproblemer fører til flere ulykker, og en av tre mener bruken av østeuropeisk arbeidskraft kan skape farlige situasjoner. Hva slags tilknytningsform arbeidskraften har (ansatt i bedriften, innleid eller ansatt hos underleverandør), viser seg å ha svært liten betydning for hvordan lederne vurderer risikoen. Det er foreløpig ikke mulig å dokumentere at bruk av østeuropeisk arbeidskraft fører til flere ulykker. Håpet må være at dette stemmer, selv om det kan reises mange spørsmål ved hvor god den offisielle ulykkesstatistikken er.

Det er de store bedriftene som er de største brukerne av østeuropeisk arbeidskraft, noe som gjør resultatene enda mer tankevekkende. Dette er bedrifter som man i større grad burde forventet hadde et bedre mottakerapparat for utenlandsk arbeidskraft. Samtidig gir dette bedre muligheter til å sette i verk ulike tiltak fordi det er de større bedriftene som i utgangspunktet har de mest ordnede forholdene (organisering, tariff-

avtaler, verneombud m.m.). Man har med andre ord et apparat å spille på. Et positivt eksempel i så måte er at det er de store brukerbedriftene som i størst grad har fulgt opp pålegget om mannskapslister på bygge- og anleggsplassene.

I neste kapittel ser vi på hva bedriftene faktisk har gjort med opplæring og andre tiltak ut fra det behovet som de har rapportert om i dette kapittelet.

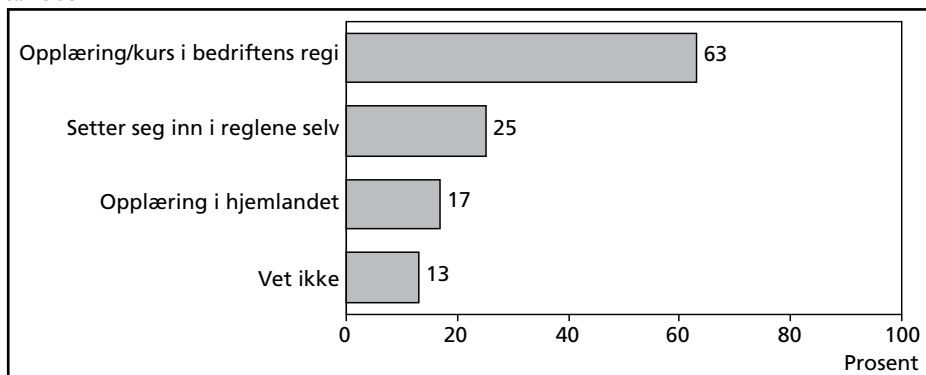
5 Bedriftenes opplæring og tiltak for østeuropeisk arbeidskraft

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvilke opplærings- og HMS-tiltak bedriftene har satt i verk for arbeidstakere fra nye EU-land. HMS-utfordringene i bygg og anlegg har gjennom lengre tid hatt høy prioritet, både blant aktørene i næringen og fra politisk hold. Å skape gode og sikre arbeidsplasser har blant annet resultert i et svært omfattende regelverk med en hel mengde forskrifter for ulike typer arbeid. Det norske HMS-regelverket framstår på mange måter som svært ambisiøst når det gjelder kravene både til innhold og systematikk i bedriftenes HMS-arbeid. Det er likevel vanskelig å si noe generelt om hva som er et godt (nok) HMS-arbeid for bedrifter i bygg- og anleggsnæringen. De ulike kravene som stilles til bedriftenes HMS-arbeid i lov- og regelverket, er kanskje det nærmeste vi kommer en form for målestokk for bedriftenes arbeid på dette området. Blant annet stilles det krav om at arbeidsgiver skal sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet. Den presentasjonen som ble gitt av HMS-regelverket i kapittel 3, fungerer derfor som et viktig bakteppe for diskusjonene og vurderingene av bedriftenes opplæring og tiltak for østeuropeisk arbeidskraft.

5.1 Bedriftenes opplæringstiltak

Det er den enkelte arbeidsgiver som har ansvar for å gi opplæring i HMS. For individuelt ansatte østeuropeere vil det derfor være den norske arbeidsgiveren som skal sørge for tilstrekkelig opplæring. For innleide og ansatte hos utenlandske firmaer er det henholdsvis utleiefirmaet og underentreprenøren som har ansvaret for opplæring av sine ansatte. Byggherren, som er den som får utført et bygge- eller anleggsarbeid, har et selvstendig ansvar for arbeidsmiljøet på arbeidsplassen. Dette fritar ikke arbeidsgiver for ansvar, men forplikter arbeidsgiver til å følge den planen som legges av byggherre/prosjektleder. I kapittel 4 viste vi at en overveiende andel av arbeidsgiverne i brukerbedriftene ga uttrykk for at bruk av underleverandører og arbeidstakere fra nye EU-land medførte et stort behov for ulike former for opplæring. Spørsmålet er derfor hvor stor andel av

Figur 5.1 Hvordan underentreprenører og arbeidstakere fra nye EU-land som bedriften brukte, får kjennskap til norske HMS-regler (flere svaralternativer mulig). Bedrifter med mer enn 10 ansatte som benytter arbeidskraft fra nye EU-land. Prosent (N=214). Kilde: Fafos HMS-undersøkelse

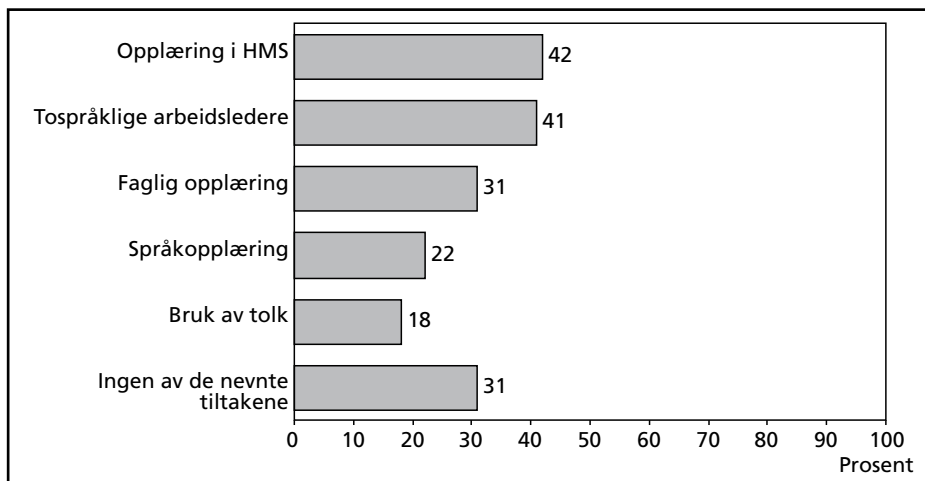


brakerbedriftene som har satt i verk opplæring og tiltak for østeuropeiske arbeidstakere, og hva slags opplæring/tiltak de har brukt.

Figur 5.1 viser at nærmere to tredjedeler av brakerbedriftene med mer enn ti ansatte svarte at underentreprenører og arbeidstakere fra nye EU-land får kjennskap til norske HMS-regler gjennom opplæring/kurs i bedriftens regi. Figur 5.1 viser også at 25 prosent av brakerbedriftene belager seg på at de østeuropeiske arbeidstakerne og firmaene selv setter seg inn i de norske HMS-reglene. 17 prosent av bedriftslederne svarte at opplæringen skjer i hjemlandet – altså før de kommer til den norske arbeidsplassen. Drøyt en av ti bedriftsledere svarte at de ikke vet på hvilken måte østeuropeerne får kjennskap til det norske regelverket. Til sammen er det altså en vesentlig andel av de norske brakerbedriftene som ikke selv har kontroll over om arbeidstakerne har fått opplæring i HMS, eller hva slags opplæring det dreier seg om. Dette har igjen sammenheng med at en stor del av arbeidskraften er innleid, og da er det utleiebedriften som er ansvarlig for HMS-opplæringen. Det samme gjelder for de som bruker utenlandske underleverandører, der den utenlandske arbeidsgiveren er ansvarlig for opplæringen av sine ansatte.

Datamaterialet forteller ikke noe om omfanget eller kvaliteten på opplæringen, men figur 5.2 viser at opplæring i HMS (42 prosent) og bruk av tospråklige arbeidsledere (41 prosent) er det vanligste. Videre er det totalt 31 prosent av bedriftene som sørger for faglig opplæring og 21 prosent for språkopplæring. Totalt har 18 prosent av bedriftene gjort bruk av tolk. Noen av bedriftene har satt i gang flere av tiltakene parallelt. Videre analyser av datamaterialet viser at om lag en tredjedel av de bedriftene som oppgir at de i hovedsak bruker innleide og ansatte hos underentreprenører, svarte at de gir HMS-opplæring. Blant bedrifter som oppgir at de i hovedsak har ansatt østeuropeere, svarte drøyt halvparten at bedriften gir HMS-opplæring. Dette avspeiler

Figur 5.2 Bedriftenes tiltak overfor arbeidskraft fra nye EU-land (flere svaralternativer mulig). Bedrifter med mer enn 10 ansatte som har brukt arbeidskraft fra nye EU-land. Prosent (N=214). Kilde: Fafos HMS-undersøkelse



arbeidsgivers ansvar for opplæringen. Også når det gjelder faglig opplæring og språk-opplæring, er det forskjeller mellom de bedriftene som i hovedsak baserer seg på å ansette arbeidstakere fra nye EU-land i egen bedrift, og de som baserer seg på innleide arbeidstakere og underentreprenører. De som i hovedsak baserer seg på å ansette de østeuropeiske arbeidstakerne i egen bedrift, gir i større grad tilbud om faglig opplæring og språkopplæring.

Til sammen er det nærmere en av tre bedrifter som svarte at de ikke har satt i verk noen av de nevnte formene for opplæring eller tiltak som vist i figur 5.2. På dette området viste det seg å være betydelige forskjeller mellom små og store bedrifter. Nesten halvparten av brukerbedriftene med under ti ansatte hadde ikke iverksatt noen av de nevnte tiltakene.

Det kan være interessant å se på noen av de andre bakgrunnsvariablene for å finne ut om noen bedrifter skiller seg ut i positiv retning. Man kan tenke seg at bedrifter som ofte er hovedbedrift med samordningsansvar, vil ha en bevisst holdning til opplæring på grunn av deres HMS-ansvar. Bedrifter med samordningsansvar skal blant annet ivareta og ha oversikt over det totale helse-, miljø- og sikkerhetsbildet på arbeidsplasser med mer enn ti ansatte. Men det viser seg at disse bedriftene (som ofte er hovedbedrift med samordningsansvar) ikke skiller seg ut i positiv retning. Det er en like stor andel av dem som av den totale andelen som ikke har satt i verk noen opplæring eller andre tiltak, noe som er litt overraskende.

En videre analyse av datamaterialet viser at bedrifter som har hva vi kaller ordnede forhold, dvs. at de er medlem av en arbeidsgiverorganisasjon, har tariffavtale, verne-

ombud m.m., ikke skiller seg positivt ut når det gjelder spørsmålene om opplæring og tiltak for østeuropeiske arbeidstakere. Dette er også noe overraskende fordi man regner med at bedrifter med ordnede forhold også følger opp helse, miljø og sikkerhet på en bedre måte. En forklaring kan være at det først og fremst er de største bedriftene (med 10 eller flere ansatte) som har ordnete forhold. Disse bedriftene baserer seg også i større grad enn de mindre bedriftene på bruk av innleid arbeidskraft fra nye EU-land og/eller bruk av underleverandører som har ansatt utenlandske arbeidstakere. Dette er arbeidstakere som bedriftene dermed ikke har noe formelt ansvar for når det gjelder opplæring. Dette bildet får vi også bekreftet hos noen av de større entreprenørfirmaene. Hovedinntrykket fra intervjuene med lederne i disse bedriftene er at ansvaret for opplæring i stor grad er overlatt til utleiefirmaene og underentreprenørene hvor de utenlandske arbeidstakerne er ansatt. Også blant mindre entreprenører sies det rett ut at man legger lite vekt på opplæring av utenlandske arbeidstakere. Mangelfulle språkkunnskaper er en viktig begrunnelse for at disse bedriftene ikke gir de utenlandske arbeidstakerne nødvendig opplæring i HMS-kravene. Språk og kommunikasjon går igjen som en hovedutfordring på de arbeidsplassene der det er mange arbeidstakere fra nye EU-land til stede.

Mange bedrifter forsøker å håndtere kommunikasjons- og samordningsproblemene ved å la de ulike nasjonalitetene jobbe i grupper hver for seg. Det vil for eksempel si at et polsk og et norsk arbeidslag på samme arbeidsplass ikke har så mye med hverandre å gjøre i det daglige arbeidet. Spørreundersøkelsen bekreftet dette ved at en stor andel av bedriftene sier at de bruker tospråklige arbeidsledere. I praksis betyr det at det er en eller flere på arbeidslaget som klarer seg brukbart på engelsk og/eller norsk, og som formidler beskjeder til og fra de andre arbeidstakerne. Dette kan utvilsomt lette kommunikasjonen, men som vi var inne på i kapittel 4, kan bruk av tospråklige arbeidsledere også være et hinder for at østeuropeiske arbeidstakere lærer språk, HMS-rutiner og arbeidsmetoder gjennom praktisk samarbeid med norske arbeidstakere. Språkproblemer kan i mange tilfeller bidra til uheldige klasseskiller på byggeplassen – mellom oss og dem – noe som etter hvert kan utvikle seg til et A-lag og et B-lag.

NCC er en av de store entreprenørbedriftene i bygg- og anleggsnæringen som baserer sin bruk av utenlandsk arbeidskraft fra de nye EU-landene på innleie fra bemanningsbyrå/vikarbyrå. NCC har jobbet med å få på plass retningslinjer for innleie av utenlandsk arbeidskraft i konsernet. Nedenfor har vi gjengitt utdrag fra retningslinjene om opplæring og oppfølging av utenlandsk arbeidskraft i prosjekter hvor NCC er engasjert. NCC har tatt konsekvensen av de omfattende kommunikasjonsproblemene og laget en språkløs instruksjonsbok (forts. neste side)

i HMS. Boka inneholder tegninger som viser hva som er riktig å gjøre i de ulike arbeidssituasjonene. I tillegg er de viktigste dokumentene oversatt til flere språk. Disse må arbeidstakerne lese og skrive under på at de har lest.

Utdrag fra NCCs retningslinjer:

Kompetanse – krav til dokumentasjon

- NCC har som hovedbedrift ansvar for at alle som arbeider på bedriftens bygge- og anleggsplasser, også innleide arbeidstakere, har den nødvendige opplæring som kreves ved bruk av utstyr som inngår i arbeidet. NCC er videre ansvarlig for at alle arbeidstakere, egne og innleide, har de sertifikater som er påkrevd for arbeidets utførelse.
- Utleier skal som arbeidsgiver påse at deres ansatte har nødvendig opplæring innen HMS før ankomst til NCCs prosjekter.

Mottak på arbeidsplass

- Umiddelbart etter ankomst på prosjekt skal det holdes et velkomst- og infomøte hvor de nyankomne arbeidstakerne og anleggsledelsen/formenn blir kjente med hverandre, og hvor praktiske forhold knyttet til oppholdet ved prosjektet skal avklares.

Oppfølging på arbeidsplass

- Det er NCCs ansvar å sørge for at de innleide arbeidstakerne har den nødvendige kompetansen til å utføre arbeide. Dersom dette ikke er tilfelle, plikter NCCs anleggsledelse å ta dette opp med utleier.
- Alt arbeid som de innleide arbeidstakerne er satt til å utføre, fordrer forståelig kommunikasjon. Dette innebærer bl.a. at skilt, signalskjema, instruksjoner og Sikker Jobb-analyse bør oversettes til forståelig språk.
- Kommunikasjon mellom anleggsledelse og de innleide arbeidstakerne må skje på et felles forståelig språk, fortrinnsvis engelsk. I dette ligger bl.a. kravet til felles tegningsforståelse.
- NCC skal følge opp utleiebedriften for å sikre at lønn utbetales i henhold til gjeldende bestemmelser samt NCCs egen policy. Andre forhold, eksempelvis bolig, kost og reiser, følger allmenngjøringsvedtaket der dette er gjort gjeldende.

Rekruttering via utleiefirma og bruk av underentreprenører

I Norge stilles det ikke krav til hvem som kan drive et utleiefirma eller arbeidsformidling. Det er derfor vanskelig å si noe om hva slags kvalitetsrutiner disse firmaene har for sine ansatte, for eksempel når det gjelder opplæring. Siden innleie er en så viktig rekrutteringskanal i næringen, blir disse firmaenes evne til å ta opplæringsansvar et viktig anliggende.

Det samme gjelder ansvaret som de utenlandske arbeidsgiverne har for sine utstasjonerte arbeidstakere. Det er lite som tyder på at disse har tilstrekkelig kunnskap om norsk regelverk og arbeidsmetoder til å lære opp og sikre sine egne ansatte som er på oppdrag her i landet. Svarene fra de norske bedriftslederne når det gjelder opplæringsbehovene, tyder på det. Det er også vanskelig for de norske bedriftslederne å få vite hva som faktisk er innholdet i den opplæringen som de østeuropeiske arbeidstakerne har fra før. Språk er igjen en nøkkelfaktor.

Adecco er det utleiefirmaet i Norge som har satset mest på å rekruttere arbeidskraft fra Polen til norsk byggebransje. Adecco har en egen skole i Polen hvor arbeidstakerne blant annet har fått språkopplæring. Likevel er erfaringen til flere av de lederne vi har snakket med, at denne opplæringen ikke er tilstrekkelig som grunnlag for videre opplæring om ulike HMS-relaterte forhold på arbeidsplassene.²³ Flere av informantene uttrykker også stor usikkerhet om opplæringen er god nok, men vurderingen er ikke entydig negativ. Mye tyder på at hovedproblemet i næringen er det raskt voksende antallet små utleiefirmaer som har spesialisert seg på utleie av østeuropeisk arbeidskraft etter EU-utvidelsen i 2004. Disse aktørene har trolig ikke noe seriøst opplegg for utvelgelse og opplæring. Mange av dem driver dessuten som rene formidlingsbyråer og formidler folk som ofte har status som selvstendig næringsdrivende. Adecco er derfor trolig ett av ytterst få utleiefirmaer på dette markedet som i det hele tatt driver med systematisk rekruttering og opplæring av arbeidstakerne før de sendes til Norge.

«Dokumentasjon på et HMS-kurs i Polen gir oss ingen garantier. Vi vet rett og slett ikke hva denne opplæringen går ut på» (*HMS-ansvarlig i en entreprenørbedrift*).

Uavhengig av hvem som har ansvaret for opplæringen, ser det ut som om norske bedrifter er lite forberedt på å ta imot og integrere den arbeidskraften som de selv sier at de trenger. Dette blir spesielt synlig i det spriket som eksisterer mellom det opplæringsbehovet som bedriftene selv rapporterer om, og de tiltakene som er satt i verk. Våre informanter forteller samme historie. Det er svært manglende tilrettelegging og oppfølging fra de norske bedriftene – med noen få unntak. I de fleste tilfeller er det total mangel på opplæring – i beste fall finnes det en eller annen opplæring av dårlig

²³ Adecco har skjerpet sine rekrutteringsrutiner og økt lengden på språkopplæringen som følge av kritikk fra innleiebedrifter høsten 2006. Språkkurset er forlenget fra fire til fem uker, og kravene til praktiske ferdigheter er økt (pressemelding fra Adecco, 30.11.06).

kvalitet. Spennvidden er med andre ord stor, fra bedrifter som har programmer med seriøs internopplæring, til bedrifter som ikke tilbyr noen form for opplæring i det hele tatt. Noen peker også på at de kjenner til bedrifter som har gitt opp å bruke arbeidskraft fra nye EU-land fordi det koster for mye i opplæring. I tillegg kommer argumenter som dårlig framdrift i arbeidet på grunn av andre arbeidsteknikker og vanskeligheter med kommunikasjonen – både språklig og kulturelt.

Manglende interesse for opplæring

Manglende kunnskap og opplæring har også med mottakersiden å gjøre, det vil si hvor mottakelig arbeidskraften fra de nye medlemslandene er når det gjelder å lære språk, HMS-regelverk og norske arbeidsmetoder.

«Mange polakker har gull i blikket. De vil tjene mest mulig penger på kortest mulig tid og så komme seg hjem. De er ikke interessert i å lære seg sikkerhetsregler og tåler mye på grunn av pengene som venter i den andre enden.»

Dette sitatet fra et regionalt verneombud er illustrerende for hvordan mange av våre informanter vurderer de østeuropeiske firmaene og arbeidstakerne.²⁴ Det fortelles om manglende motivasjon og interesse for å lære norsk regelverk og metoder. Årsaken er at majoriteten av arbeidskraften er her i landet i kortere perioder.

Noen av våre informanter peker på at en sterk og klar ledelse kan være løsningen på dette problemet. Som vi var inne på i kapittel 4, er disse arbeidstakerne vant til en hierarkisk struktur – det vil si at ordre fra høyere hold følges uten at man mukker. En ledelse som er opptatt av HMS – og som krever opplæring – vil derfor være et effektivt bidrag. Men hvis den norske mottakerbedriften først og fremst er opptatt av raske og billige løsninger, er det selvsagt en annen situasjon. For som en av våre informanter sa: «Hvem vil betale for opplæring når man først og fremst er ute etter billig arbeidskraft?»

Oppsummering

Lederne i de bedriftene som har erfaring med bruk av arbeidskraft fra de nye EU-landene, rapporterer om et omfattende behov for opplæring både i språk, arbeidsmetoder og norske HMS-regler. I kapittel 4 viste vi blant annet at nærmere ni av ti bedrifter som bruker eller i løpet av siste året har brukt arbeidskraft fra nye EU-land

²⁴ Vi har foreløpig ikke direkte informasjon fra de østeuropeiske arbeidstakerne, men høsten 2006 gjennomførte Fafo en pilotundersøkelse blant polske arbeidsinnvandrere i Oslo-området. Resultatene fra denne undersøkelsen vil bli presentert på nyåret i 2007. Dette avsnittet bygger på kvalitative intervjuer med de regionale verneombudene, tilsynsapparatet og bransjeforeningene om deres erfaringer fra «felten» så langt.

(brukerbedriftene), sier seg helt eller delvis enig i påstanden om at underleverandører og arbeidstakere fra nye EU-land har behov for opplæring i HMS-regelverket når de kommer til Norge. Opplæringsbehovene gjelder uavhengig av hvilken tilknytningsform bedriften praktiserer for bruk av utenlandsk arbeidskraft (ansatt, innleid eller ansatt hos underentreprenør). Det norske HMS-regelverket som ble presentert i kapittel 3 viser hvordan arbeidsgiverne er forpliktet til å gi den opplæringen som er nødvendig for at arbeidstakerne kan bidra til at bedriften oppnår et godt arbeidsmiljø og en god HMS-standard.

Selepinne som HMS-symbol: I utbyggingen av Rena leir og Regionfelt Østlandet er helse, miljø og sikkerhet satt i høysetet. Forsvarsbygg er byggherre og har satt seg høye mål for å gjøre utbyggingen så sikker som mulig. I perioden 2002 til 2008 foregår utbyggingen av et område på 193 kvadratkilometer.

Det er mange underentreprenører inne, og mye aktivitet foregår på samme tid. Store deler av arbeidet er farlig, for eksempel ble uttaket av skyteveggen på 100 ganger 100 meter fra Deifjellet regnet som svært risikofylt. Store steinmasser ble tatt ut og kjørt ned på bratte og glatte anleggsveier.

Alle arbeidstakere som er inne på området, må sette seg inn i rutinene og kvittere på at de har gjort det. Byggherren tar selv ansvar for en del av opplæringen og pålegger underentreprenørene å sørge for at samtlige ansatte deltar. Entreprenørene må også dokumentere at verneombudene har fått særskilt opplæring. Helse, miljø og sikkerhet er fast punkt på alle driftsmøter. Det er etablert en egen HMS-organisasjon for prosjektet. For alle kontrakter utpekes det en hovedbedrift. På områder der det er flere hovedbedrifter, skal det i tillegg pekes ut en overordnet hovedbedrift. Alle hovedbedrifter og overordnede hovedbedrifter møtes på månedlige HMS-møter hos Forsvarsbygg – med møteplikt. Her rapporteres det om alle pågående og planlagte aktiviteter, og så blir disse samordnet. Avvik hos entreprenørene og funn fra vernerundene blir referert for at man skal kunne sette inn tiltak. Entreprenørene må gi rapporter om nye underentrepriser siden forrige møte og vise fram nye samordningsskjemaer.

Forsvarsbygg foretar også kvalitetsrevisjoner av underentreprenørene for å fastslå at arbeidet samsvarer med kravene i kontrakten. Temaer i revisjonen er kvalitet, HMS og ytre miljø. Det foregår blant annet ved hjelp av intervjuer med daglig leder, verneombud, arbeidsleder mfl. Revisjonen skal finne ut om rutinene er kjent og innarbeidet hos medarbeiderne, gå gjennom HMS-plan, rapportere avvik og nesten-ulykker m.m.

Ifølge Forsvarsbyggs prosjektleder skulle det i henhold til tidligere erfaringer med anlegg av denne størrelsen ha vært 150 arbeidsuhell med personskader og to dødsulykker. Fram til august 2006 hadde det ikke skjedd et eneste arbeidsuhell med

personskade. HMS-arbeidet gjøres også synlig i form av en egen pris som deles ut halvårlig. Det er ikke hvilken som helst pris, men en selepinne som er 280 cm lang og veier 1660 kilo. Den skal symbolisere at små detaljer – som en selepinne – er viktige for at helheten skal bli bra. Prisen gis på grunnlag av opplæring, kontrollrutiner, byggeplassløsninger og helhetlig HMS-arbeid på anleggsplassen.

Bruken av østeuropeisk arbeidskraft er ikke så stor blant de underentreprenørene som er inne på prosjektet i Østerdalen. Men noen innslag er det. Det er blant annet blitt avdekket manglende opplæring på grunn av språkproblemer. Det er også forbundet med fare å ikke kunne kommunisere med omverdenen dersom det raskt blir behov for å tilkalle hjelp om ulykken skulle være ute. Byggherren kontrollerer imidlertid om entreprenørene har rapportert til Sentralskattekontoret for utenlandssaker, og eventuelt om de utenlandske arbeidstakerne har gyldig oppholds- og arbeidstillatelse.

Resultatene i dette kapittelet viser at en god del av de store brukerbedriftene (de med 10 eller flere ansatte) setter i verk ulike former for opplæring/kurs og andre tiltak som skal bidra til å sikre at arbeidstakerne fra de nye EU-landene får den nødvendige kompetansen. Selv om nærmere to av tre brukerbedrifter svarer at de gir opplæring i HMS i egen regi, er det fortsatt en vesentlig andel av bedriftene som ikke tilbyr noen form for opplæring, eller som ikke vet om og hvordan arbeidstakerne og bedriftene fra de nye EU-landene skaffer seg nødvendig kompetanse om det norske HMS-regelverket. Det kan være flere motiver for at de norske bedriftene ikke tilbyr den opplæringen som de selv framhever som nødvendig. Økonomi er et slikt motiv som ofte nevnes i intervjuer med ulike aktører. I tillegg kommer språkproblemer og at ansvaret formelt sett ligger på arbeidsgiver (for eksempel utleiefirma/underentreprenør). Det er også forskjeller mellom store og små bedrifter når det gjelder å gi østeuropeiske arbeidstakere nødvendig opplæring. De minste bedriftene har gjerne ikke de samme ressursene som de store når det gjelder tilbud om ulike former for opplæring/kurs/oversettelse av materiale.

6 Nye oppgaver og krav til tilsynsmyndigheter og regionale verneombud

Arbeidstilsynet og de regionale verneombudene har nøkkelroller i HMS-arbeidet i bygg- og anleggsnæringen på nasjonalt nivå. Her ser vi først på bedriftenes erfaring med Arbeidstilsynet og de regionale verneombudene og hva slags påvirkning besøkene og tilsynene har på virksomhetene. Hoveddelen av dette kapittelet dreier seg om hvordan arbeids- og tjenestevandringen fra de nye EU-landene påvirker arbeidet til tilsynsinspektørene i Arbeidstilsynet og de regionale verneombudene. Innslag av utenlandsk arbeidskraft er som tidligere nevnt ikke noe nytt i norsk bygg- og anleggsnæring, ikke minst har det kommet mange arbeidstakere fra de andre nordiske landene gjennom en årrekke. Det er imidlertid en rekke nye krav og utfordringer som melder seg for tilsynsmyndighetene og de regionale verneombudene når det gjelder virksomhetenes bruk av bedrifter og arbeidskraft fra EUs nye medlemsland. På samme måte som for bedriftene er språkbarrierer og mangel på kommunikasjon et problem. Dette gjør det vanskeligere både å avsløre brudd på regelverket og å sette i verk tiltak. Ulike ansettelsesforhold med ulikt regelverk, manglende registrering og oversikt over bedrifter og arbeidstakere er blant de store utfordringene som tilsynsmyndigheter og regionale verneombud møter i sitt arbeid.

6.1 Bedriftenes erfaring med Arbeidstilsynet og de regionale verneombudene

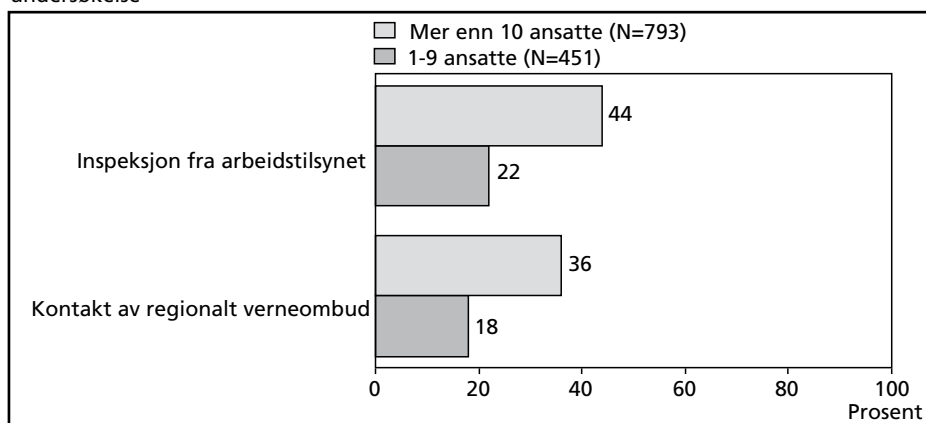
Det offentlige tilsynsapparatet ute på bygge- og anleggsplassene er basert på stikkprøvekontroller. Sjansen for å bli tatt for brudd på HMS-regelverket er derfor i utgangspunktet relativt liten. Behovet for kontroll og tilsyn er ut fra det vi vet om næringen, mest påkrevd i de minste bedriftene. Tallene fra vår undersøkelse viser at bedrifter med flere enn ti ansatte har størst sjanse for å få besøk. Dette må imidlertid sees i sammenheng med at antallet småbedrifter langt overgår antallet større bedrifter. Det må også påpekes at det på en stor byggeplass er flere små bedrifter inne som underentreprenører og som dermed blir omfattet av besøket.

Totalt svarte 36 prosent av bedriftslederne at Arbeidstilsynet hadde hatt inspeksjon på arbeidsplassen det siste året (se figur 6.1). Blant de største bedriftene (mer enn 10 ansatte) hadde 44 prosent hatt inspeksjon, mens andelen blant de minste (1–9 ansatte) var på 22 prosent. De regionale vernombudene skal først og fremst konsentrere seg om bedrifter uten eget verneombud (bedrifter med færre enn 10 ansatte). Til sammen 29 prosent av bedriftene hadde hatt kontakt med regionalt verneombud siste året. Her var tallene henholdsvis 36 prosent for de største og 18 prosent for de minste bedriftene. Å se på prosenttallene alene gir ikke et rettferdig bilde av virkeligheten fordi andelen må sees i sammenheng med det dominerende antallet småbedrifter i næringen. Skjevheten i størrelsen på bedriftene tatt i betraktning betyr ikke dette nødvendigvis at flertallet av tilsynsbesøkene går til store bedrifter.

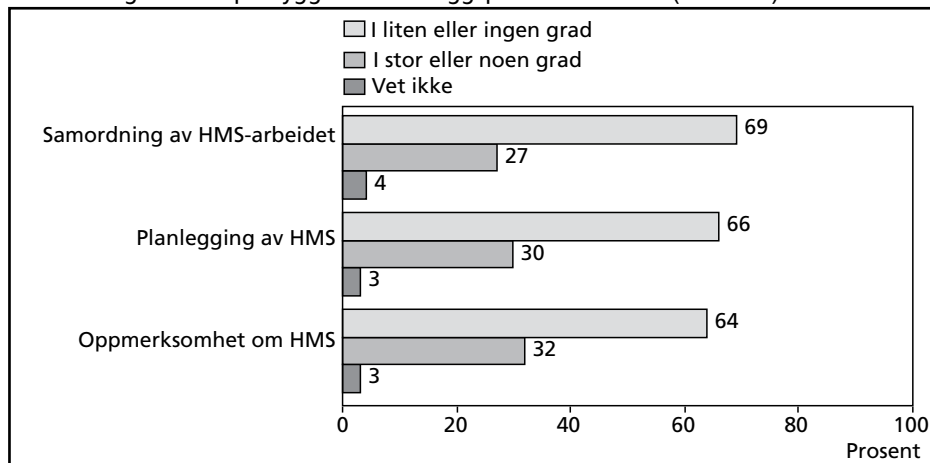
En forklaring på at de største bedriftene får så mye besøk, på tross av at man vet at utfordringene er størst hos de minste, kan være at man ved å dra til større arbeidsplasser også får kontakt med en rekke mindre bedrifter som er inne som underleverandører. Det er også slik at mange av de minste arbeidsplassene – med de minste bedriftene – ikke er meldt inn til Arbeidstilsynet fordi det bare er bygg- og anleggsarbeid som varer utover 30 dager som er meldepliktig. Ved kortere arbeider vet verken tilsynsmyndighetene eller de regionale verneombudene om at det pågår, hvis det ikke oppdages tilfeldig. Men det kan likevel være grunn for tilsynsmyndighetene og de regionale verneombudene til å vurdere om inspeksjonene og besøkene er tilstrekkelig skreddersydd etter behovene i næringen, ut fra de ressursene man har.

Det er vanskelig å vurdere hva som er «bra nok» når det gjelder besøksfrekvens. Som nevnt er tilsynsvirksomheten basert på stikkprøver. Dette tatt i betraktning er det egentlig ganske mange bedrifter som har hatt tilsynsbesøk det siste året, noe vi antar gjenspeiler at BA-næringen er prioritert i Arbeidstilsynet for tiden. Ordningen

Figur 6.1 Andel bedrifter som har hatt inspeksjon fra Arbeidstilsynet eller hatt kontakt med regionalt verneombud siste år, etter bedriftsstørrelse. Prosent (N=1244). Kilde: Fafos HMS-undersøkelse



Figur 6.2 I hvilken grad har inspeksjonen fra Arbeidstilsynet / kontakten med regionalt vernombud endret oppmerksomheten rundt HMS-arbeidet, planlegging av HMS og samordning av HMS på bygge- eller anleggsplassen? Prosent (N=1244)



med de regionale verneombudene er etablert spesielt for denne næringen, og disse har hatt kontakt med en betydelig del av bedriftene. Dersom det ikke er de samme som kontaktes år etter år, innebærer dette at flertallet av norske BA-bedrifter er i kontakt med Arbeidstilsynet eller regionalt vernombud over en tre–femårsperiode.

Bedriftsundersøkelsen viser at oppmerksomheten rundt HMS-arbeidet øker etter inspeksjon fra Arbeidstilsynet eller besøk fra regionale verneombud.²⁵ Totalt svarte en tredjedel prosent av bedriftene at besøkene i stor eller noen grad øker oppmerksomheten om helse, miljø og sikkerhet, en tredjedel var også enig i at dette påvirker planleggingen av HMS-tiltak og påvirker samordningen av HMS. På dette punktet finner vi få forskjeller på små og store bedrifter.

6.2 Arbeidstilsynets erfaringer med arbeidskraft fra nye EU-land

I strategiplanen for Arbeidstilsynet for perioden 2004–2007 er «alvorlig ulykkesrisiko» en av arbeidsmiljøfaktorene som særskilt skal prioriteres. I strategiplanen legges det også vekt på at tilsynet skal følge opp virksomheter/bransjer der de mener at grunnleggende kontraktsrettigheter ikke er ivaretatt (sosial dumping). Disse punktene peker

²⁵ Vi viser her svarene fra samtlige bedrifter i utvalget og ikke bare de som har hatt besøk siste år. Årsaken er at bedriftene kan ha hatt besøk/inspeksjon tidligere.

særlig mot bygg- og anleggsnæringen og bruken av utenlandsk arbeidskraft. Ingen av de tilsynskontorene vi har vært i kontakt med, synes å ha særlige gode systemer for registrering av tilsyn med byggeplasser hvor de treffer på utenlandsk arbeidskraft. Der hvor inspektørene treffer på utenlandsk arbeidskraft og det ikke er noen problemer, blir dette sjelden registrert. Ut fra Arbeidstilsynets tall for tilsynsbesøk er det ikke mulig å gjøre et anslag over andelen utenlandske arbeidstakere i bygg- og anleggsnæringen, eller om det er særskilte problemer knyttet til dette.

I løpet av 2006 er det imidlertid gjennomført tilsynsbesøk under etatens programområde for arbeidsinnvandring, der 802 tilsyn er gjennomført i byggebransjen. Siden intervjuene til dels ble gjennomført før disse tilsynsaksjonene, baseres Arbeidstilsynets erfaringer i hovedsak på informantintervjuer som er gjort i forbindelse med denne undersøkelsen. For å gi et bilde av situasjonen presenterer vi også deler av rapporteringen fra den første tilsynskampanjen, som var rettet spesielt mot bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Arbeidstilsynet har ifølge strategiplanen som mål å gjennomføre både landsomfattende, koordinerte og regionale tilsynskampanjer. Fra den første tilsynskampanjen i mai 2006 ble det levert inn 105 rapporter om utførte tilsyn av virksomheter med arbeidstakere fra de nye østeuropeiske medlemslandene. 74 norske og 27 østeuropeiske virksomheter med ansatte samt fire polske enkeltpersonsforetak ble oppsøkt. Blant de norske virksomhetene ble følgende funnet:

- 28 av 74 virksomheter ble funnet i orden når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår. Dette innebærer at arbeidstakerne har skriftlige arbeidsavtaler, at lønnen er dokumentert å tilfredsstille minstelønnskravene, at arbeidstiden er dokumentert å være innenfor rammene i arbeidsmiljøloven/allmenngjøringsforskriften, og at arbeidstakerne har oppholdstillatelse.
- 43 av 74 virksomheter tilskrives for innhenting av nærmere dokumentasjon.
- Elleve av virksomhetene opplyste under tilsynene at timelønnen ligger under 115 kr. Lønnen ble oppgitt til å være fra 40 til 114 kroner pr. time.
- En virksomhet opplyste at de ikke betaler tillegg for overtid.
- En virksomhet opplyste at de ikke har skriftlige arbeidsavtaler med arbeidstakerne.
- Fem av tilsynene avdekket brudd på arbeidstidsbestemmelsene: ukentlig arbeidstid mellom 50 og 70 timer uten tillatelser fra Arbeidstilsynet, og ikke arbeidsplaner.
- 10 av 74 virksomheter vurderes anmeldt.

Sikkerhetsdokumentasjonen ble også kontrollert, det vil si om sikkerhetsrutiner og HMS-datablader var oversatt til forståelig språk for arbeidstakere fra nye EU-land, om de hadde nødvendig dokumentert opplæring for bruk av arbeidsutstyr der dette kreves,

og om virksomheten sikret kommunikasjon med andre arbeidstakere ved byggeplassen. 41 av de 74 virksomhetene hadde enten ingen dokumentasjon (21 virksomheter) eller hadde ikke oversatt dokumentasjonen til forståelig språk (20 virksomheter). Seks av virksomhetene kunne ikke framvise dokumentasjon over opplæring til arbeidstakere som benyttet arbeidsutstyr, der dette er påkrevd.

- Av de 27 virksomhetene fra nye EU-land var det ingen som kunne framvise skriftlige arbeidsavtaler, lønns slipper eller timelister under tilsynsbesøkene.
- Det ble under ni av tilsynsbesøkene opplyst av arbeidstakere at de fikk fra kr 32 til kr 70 pr. time. To av disse tilsynsbesøkene ble utført utenfor allmenngjort område.
- 7 av 27 virksomheter vurderes anmeldt.
- Under åtte av tilsynsbesøkene ble arbeidstiden oppgitt å være mellom 45 og 60 timer pr. uke. Ingen arbeidsplaner ble fremlagt.

Når det gjaldt tilgjengelighet til sikkerhetsrutiner og HMS-datablader, om arbeidstakerne hadde nødvendig dokumentert opplæring for bruk av arbeidsutstyr der dette kreves, og om virksomheten sikret kommunikasjon med andre arbeidstakere ved byggeplassen fant Arbeidstilsynet følgende:

- Under fire av tilsynsbesøkene ble dette funnet i orden.
- 9 av 27 virksomheter kunne ikke fremvise noen dokumentasjon.
- 14 av 27 virksomheter opplyste at dokumentasjonen var utarbeidet, men befant seg ikke på byggeplassen.
- Under fire tilsynsbesøk ble det avdekket manglende dokumentert opplæring til arbeidstakere som benyttet arbeidsutstyr hvor dette er påkrevd.

En foreløpig oppsummering av Arbeidstilsynets aksjoner i 2006 viser at arbeidet er stanset i 35 prosent av alle tilsyn med arbeidsinnvandrere. Tilsvarende andel stansinger i øvrige tilsyn er 12 prosent (AID 2006b). Dette tyder på at bruddene på HMS-regelverket er atskillig mer alvorlig på arbeidsplasser med underentreprenører og arbeidstakere fra nye EU-land. Når det gjelder funnene som vi har referert til her, så samsvarer disse svært godt med de intervjuene som vi har gjort, med både de regionale verneombudene, Arbeidstilsynet og bransjeorganisasjonene.

Flere av dem vi intervjuet i Arbeidstilsynet, forteller om et stort innslag av svart arbeid blant utenlandske arbeidstakere, spesielt i byggebransjen. Tilsynsinspektørene peker på at ulykkesfrekvensen fortsatt er altfor høy i bygg- og anleggsnæringen, og at en del av de generelle HMS-utfordringene forsterkes ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Særlig pekes det på manglende språkkunnskaper og kommunikasjonsproblemer som en kilde til misforståelser og økt risiko for arbeidsulykker.

Arbeidstilsynets oppmerksomhet om disse problemstillingene varierer naturlig nok med hvor vanlig det er å bruke slik arbeidskraft i deres region. I de sentrale områdene på Østlandet og i Oslo-regionen har Arbeidstilsynet etter hvert lang erfaring med bruk av utenlandsk arbeidskraft i bygg- og anleggsnæringen. I andre regioner er det først i forbindelse med den nasjonale kampanjen rettet mot bruk av utenlandsk arbeidskraft i bygg- og anleggsnæringen sommeren 2006 at disse problemstillingene har fått særskilt oppmerksomhet. Utenom denne type kampanjer følges problemstillinger knyttet til bruk av utenlandsk arbeidskraft opp gjennom ordinære tilsynsbesøk. Her bruker de en fast sjekkliste med blant annet disse punktene:

- hvem som er til stede på bygge-/anleggsplassen
- sikkerhetshensyn
- hva slags dokumenter som finnes på arbeidsplassen, og om disse er oversatt til andre språk for ikke-norsktalende arbeidere
- oppholdstillatelse og arbeidstillatelse
- timeliste og lønningslister og om lønn utbetales kontant eller til konto, om lønn utbetales her eller i utlandet
- kontrakt for oppdraget og om det er godkjent av Arbeidstilsynet
- innkvartering

Tilsynsinspektørene legger vekt på å hente inn informasjon om hvem som er den reelle arbeidsgiveren, hvor mye arbeidstakerne reelt får i lønn, hvor mye de reelt jobber, samt om det er snakk om svart arbeid. Tilsynsinspektørene understreker at det er viktig å bygge opp tillit blant de utenlandske arbeidstakerne for å få et innblikk i ulike sider ved arbeidsforholdet. I kontakten med utenlandske arbeidstakere ble det framholdt at den viktigste rollen for tilsynet måtte være å hjelpe de utenlandske arbeidstakerne til likeverdige arbeidsvilkår som sine norske kolleger. Tilsynsinspektørene vil først og fremst være brobyggere og ikke opptre som politi. Selv om det ofte er vanskelig å hente inn nødvendig dokumentasjon, sa en av tilsynsinspektørene at: «Vi opparbeider en viss magefølelse på hvem som er troverdige, og hvem som ikke er det.» Særlig ble det pekt på problemer med å føre tilsyn med byggeaktiviteter i hytteområder og områder med dårlig utbygd infrastruktur. Tilsynsbesøk er ofte basert på tips fra de regionale verneombudene eller andre som har mistanke om at virksomheten bryter bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Samarbeidet med regionale verneombud vurderes som svært nyttig. Det synes derimot sjelden at Arbeidstilsynet mottar henvendelser fra vernombudene i enkeltbedrifter med spørsmål om bistand.

Tilsyn med byggeplasser der det finnes utenlandsk arbeidskraft, er ofte svært tidkrevende og er i mange tilfeller nærmest et detektivarbeid. Det er ofte mistanke om at

arbeidstakerne har to eller tre ulike kontrakter for arbeidsforholdet: en som vises til norske myndigheter, en som vises til myndighetene i hjemlandet, og kanskje en kontrakt som er reell. Mange brudd på HMS-regelverket oppdages ute på arbeidsplassene, men for eksempel brudd på arbeidstidsbestemmelsene er nærmest umulig å oppdage uten skikkelige lønnslipper og mannskapslister. Her kreves det også som regel en god kommunikasjon med arbeidstakerne. Generelt opplevde tilsynsinspektørene at de østeuropeiske arbeidstakerne er lite villige til å snakke med myndighetene, og at de selv bare hadde vært i kontakt med et fåtall. Enkelte har også klausul mot kontakt med myndighetene i sin kontrakt. Noen av de få som har vært villige til å snakke, har fortalt at de er glade for å ha jobb i Norge. Men det var også flere som kunne fortelle historier om utenlandske arbeidstakere som ble tvunget til kriminalitet fordi lønna ikke engang var tilstrekkelig for å kjøpe mat. Noen ganger har Arbeidstilsynet hatt med seg tolk ut på arbeidsplassbesøk. Dette er foreløpig ikke noe som er satt i system, på grunn av både kostnader og mangel på tolker. Og selv med tolk har det vist seg vanskelig å få ut informasjon om lønns- og arbeidsvilkår for de østeuropeiske arbeidstakerne.

Flere av våre informanter fortalte om et tett samarbeid med ulike aktører som regionale verneombud, skatteetaten, politi og lokale lensmannskontorer, lokale e-verk og brannvernsmyndigheter for å avdekke virksomheter som bryter lov- og regelverk for bruk av utenlandsk arbeidskraft i bygg- og anleggsnæringen. Samtlige framholdt betydningen av å samarbeide med andre etater og aktører for å kunne føre effektive tilsyn med virksomheter som bruker utenlandsk arbeidskraft.²⁶

Politiet står i en særstilling her. De fleste tilsynsinspektørene forteller om en økende mengde saker som involverer bruk av utenlandsk arbeidskraft i bygg- og anleggsnæringen, som anmeldes til politiet. Ofte inneholder disse anmeldelsene brudd på flere forhold, slik som for lav lønn i allmenngjorte områder, ulovlige arbeidstidsordninger, farlig arbeid, manglende sikkerhetstiltak med mer. Dagens krav til dokumentasjon vurderes imidlertid som for strenge. Mange melder at før politiet kan se på saken, er bygget ferdig og folkene forsvunnet. Disse problemene forsterkes naturlig nok ved at det både er tidkrevende og vanskelig å få ut informasjon ved tilsynsbesøkene. Tilsynsmyndighetene opplever også at saker henlegges av politiet. En side ved forholdet mellom Arbeidstilsynet og politiet er at tilsynet har fått tilført ekstra ressurser i forbindelse med den økte arbeids- og tjenestevandringen fra nye EU-land. Politiet er ikke blitt rustet tilsvarende på dette området. Resultatet er at politiet ofte kan fungere som en propp i systemet, og at mange saker derfor henlegges. Her er det imidlertid ulike erfaringer i de ulike delene av landet, og det rapporteres om at politiet noen steder er flinke til å følge opp denne typen saker. Tilsynsinspektørene mener at faste kontaktpersoner i politiet og at man slipper å måtte forholde seg flere politi-/lensmannsdistrikter, er avgjørende

²⁶ I Oslo er det blant annet opprettet faste kontaktmøter mellom Arbeidstilsynet, politiet og fylkesskattekontoret.

for et godt samarbeid. Best synes samarbeidet med politiet å fungere i de distriktene hvor politiet har en egen kontaktperson for arbeidsmiljøkriminalitet.

Som offentlig tilsynsmyndighet er Arbeidstilsynet pålagt mange formalitetskrav, og prioriteringen av arbeidsområder er i stor grad politisk styrt. I intervjuene framholdes behovet for mer tid og ressurser til å jobbe aktivt med tilsyn. Flere forteller at i dag tar interne møter for mye tid og ressurser, og at formalitetskravene er så omfattende at de går ut over antallet tilsyn. En fortalte at han i gjennomsnitt bruker 2,5 dager pr. tilsyn, men at selve tilsynet gjerne bare tar en time. Tilsynsinspektørene forteller at enkelte saker må legges bort fordi de krever for mye saksbehandling. Den store oppmerksomheten som media har viet til problemstillinger knyttet til arbeids- og bedriftsvandring, særlig i bygg- og anleggsgnæringen, har bidratt til at etaten både har fått økte ressurser og politiske signaler om å prioritere å jobbe med dette.²⁷ Den økte oppmerksomheten ble vurdert som positiv. Kampanjene har også bidratt til å heve kompetansenivået blant ansatte i Arbeidstilsynet, ifølge våre informanter. Likevel pekes det på at Arbeidstilsynet bør legge større vekt på å bygge opp spisskompetanse på ulike områder slik at tilsynsinspektørene i større grad kan spesialisere seg på noen få næringer.

I enkelte regioner hvor det har vært en kraftig økning i bruken av utenlandsk arbeidskraft, forteller tilsynsinspektørene at miljøet i bransjen har blitt hardere, og at det ikke lenger oppleves som forsvarlig å gjennomføre tilsyn alene. I enkelte områder hersker det nærmest mafiatilstander, og flere har møtt på harde kriminelle miljøer hvor målsettingen er å tjene mest mulig på kortest mulig tid.

Som nevnt rår Arbeidstilsynet over ulike sanksjonsmidler dersom de ved tilsyn avdekker brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser (se mer om dette i kapittel 3). Stort sett vurderes sanksjonsmidlene som gode nok. I de tilfellene hvor man bruker muligheten til å gi pålegg med korte frister, er erfaringene at mye kommer på plass ganske fort. Bruk av arbeidsstans bidrar også ofte til at ting blir rettet fort og mens tilsynsinspektøren er på stedet. Det er likevel flere av dem vi har intervjuet, som mener at Arbeidstilsynet har behov for raskere reaksjonsformer, særlig overfor bygg- og anleggsvirksomheter der bedriftene gjerne er innom i kun en kort periode. Flere av dem vi intervjuet i Arbeidstilsynet, etterlyste mulighetene til å kunne gi bøter «som svir» der og da på stedet. Det ble også framholdt at de som bedriver lovbrudd i disse bransjene, ofte bare er opptatt av penger og fortjeneste, og at store bøter som virkelig svir, er den eneste reaksjonsformen som kan gi et håp om forbedringer.

Som tidligere nevnt er det flere av tilsynsinspektørene som etterlyser et bedre og tettere samarbeid mellom Arbeidstilsynet og politiet i saker som omhandler arbeidsmiljøkriminalitet. Etter hvert som bruken av arbeidskraft fra de nye EU-landene øker,

²⁷ Arbeidstilsynet har også vært gjennom store omorganiseringer den siste tiden, blant annet med flytting av Direktoratet fra Oslo til Trondheim fra 1. januar 2006.

opplever også tilsynsinspektørene at de har fått flere tilsynsoppgaver, og at behovet for et tettere samarbeid med politiet er blitt viktigere.

6.3 De regionale verneombudenes erfaringer med arbeidskraft fra nye EU-land

Regionale verneombuds oppgave er å bidra til bedre sikkerhet og arbeidsmiljø for arbeidstakere og enmannsbedrifter i bygg- og anleggsnæringen. De regionale verneombudenes rolle er en slags mellomposisjon mellom de offentlige tilsynsmyndigheter og fagbevegelsen. Jobben finansieres av bedriftene, men de har sitt arbeidstakerforhold til henholdsvis Fellesforbundet (bygg) og Norsk Arbeidsmandsforbund (anlegg) (se mer i kapittel 3). De regionale verneombudene oppfatter seg derfor ikke som en del av det offentlige tilsynsapparatet, men først og fremst som veiledere. En viktig del av jobben er imidlertid å melde fra til Arbeidstilsynet om forhold som de oppdager på sine besøk. Mange steder er det også et tett samarbeid mellom tilsynsinspektører og regionale verneombud.

Noen av de regionale verneombudene dekker store geografiske områder. En vanlig måte å organisere seg på er å dele området inn i roder og så reise systematisk ut fra dette. Hvilke plasser som oppsøkes, avhenger også av aktivitetsnivået. Ofte legges rutene opp etter hvilke arbeidsplasser som er innmeldt til Arbeidstilsynet, det vil si arbeid som varer i mer enn seks uker. Bedrifter uten eget verneombud skal prioriteres.

De regionale vernombudene kommer som regel uanmeldt, med mindre noen ber om at de kommer. Noen ganger får de tips om plasser som trenger besøk. Tipsene kommer fra ulike kilder som privatpersoner, arbeidstakere på plassen, tillitsvalgte i fagbevegelsen og andre bedrifter (konkurrenter). Etter noen år i jobben har de regionale verneombudene gjerne opparbeidet seg et bredt nettverk slik at de lett finner ut hva som skjer og når. Besøk og tilsyn på arbeidsplassene er i stor grad basert på samtaler med ledelsen på plassen, verneombud, baser og vanlige arbeidstakere. De prøver å skaffe seg en oversikt over hvilke firmaer som er representert på arbeidsplassen. I tillegg sjekkes papirer – deriblant HMS-plan og mannskapslister – og det går gjerne en runde på plassen. Vanlige sjekkpunkter er:

- sikring ved arbeid i høyden
- sikring av arbeidsverktøy
- sikring ved grøftarbeid
- sikring ved sprengningsarbeid

- sertifikater for maskiner
- HMS-rutiner og opplæring
- brakkeforhold

Besøkene legges opp etter størrelse og kompleksitet på arbeidsplassen. På de større plassene er de regionale verneombudene spesielt opptatt av samordningsskjemaene. Etter at runden er ferdig, gis det frister for eventuelle forbedringer og det skrives rapport på et eget skjema. Mange steder har de regionale verneombudene et tett samarbeid med Arbeidstilsynet, og noen ganger drar de på tilsynsbesøk sammen.

Når det gjelder bruk av østeuropeisk arbeidskraft rapporteres det innledningsvis om store ulikheter mellom bygg og anlegg, noe som også er beskrevet i kapittel to. De regionale verneombudene i anleggssektoren har til dels svært liten erfaring med bruken av østeuropeisk arbeidskraft.

Blant dem som har erfaring (både i bygg og anlegg) er det problemer i forhold til kommunikasjon og dokumentasjon som trekkes fram. Den enkelte arbeidstaker er som regel ikke villig til eller engstelig for å fortelle om sin egen situasjon, eller de er ikke i stand til det på grunn av språkproblemer. Noen har gjerne fått beskjed av arbeidsgiveren om å ikke fortelle noe om sitt arbeidsforhold, under trussel om å bli sendt hjem hvis de gjør det. De regionale verneombudene oppfattes ofte som en del av tilsynsapparatet, noe som forsterker problemene med å få ut informasjon. Når det gjelder språkvansker, virker det begge veier. Flere av de regionale verneombudene sier at de ikke behersker noe fremmedspråk, så da hjelper det ikke om de østeuropeiske arbeidstakerne kan engelsk eller tysk, noe de for øvrig sjelden behersker. I andre tilfeller er det mistanker om at de utenlandske arbeidstakerne kan norsk, men at de later som om de ikke forstår noen ting når det kommer besøk fra regionalt verneombud. Disse språk- og kommunikasjonsproblemene samsvarer med erfaringene som inspektørene i Arbeidstilsynet har gjort seg (se kapittel 6.1). De regionale verneombudene forteller også om en generell mistro til fagbevegelsen fra østeuropeiske arbeidstakere. Det hjelper dermed ikke å påpeke at man ikke representerer myndighetene fordi fagbevegelsen betraktes som «en del av makta». Disse holdningene henger igjen fra kommunisttiden i disse landene, da den offisielle fagbevegelsen som regel var en del av myndighetsapparatet. I den siste tiden er det blitt oversatt en del materiell (både fra Arbeidstilsynet og Fellesforbundet) til de mest aktuelle språkene. Dette kan de regionale verneombudene dele ut når den muntlige kommunikasjonen ikke strekker til. Noen forteller også at det går an å oppnå en slags tillit ved gjentatte besøk, men at dette er en svært krevende arbeidsform og som heller ikke løser språkproblemene. En erfaring er imidlertid at de østeuropeiske arbeidstakerne tar til motmæle hvis de opplever at det oppstår en alvorlig konfliktsituasjon.

Dokumentasjon er et annet vanskelig område. Når det gjelder innleide arbeidstakere er den ansvarlige arbeidsgiveren (utleiefirmaet) som regel ikke til stede på arbeidsplassen.

De østeuropeiske underentreprenørene har ofte bare en representant til stede, som henviser videre til hovedkontoret eller sjefen i hjemlandet. Generelt har de regionale verneombudene problemer med å si hva slags tilknytningsform de østeuropeiske arbeidstakerne har til Norge. Det kan være et puslespill å finne fram til arbeidsgiver for deretter å forsøke å finne ut hva slags arbeidsvilkår vedkommende arbeidstaker har – og eventuelt om vedkommende har fått noen form for opplæring. Arbeidstakerne har også problemer med å redegjøre for firmaet de jobber i og kan heller ikke forklare hva slags ansettelsesform de har. Mange av de regionale verneombudene føler derfor at de bruker veldig mye tid og ressurser på disse besøkene uten at de egentlig får utrettet noe som helst. De frykter at dette kan gå på bekostning av andre arbeidsoppgaver.

«Det kan gå en hel dag med å finne ut hva slags bedrifter som er inne på arbeidsplassen og hva slags tilknytningsform de østeuropeiske arbeidstakerne har. Jeg føler av og til at jeg bruker altfor mye tid på folk som ikke vil ha hjelp, mens jeg må nedprioritere de som vil ha hjelp» (*regionalt verneombud*).

Selv om mange av de regionale verneombudene har et godt forhold til Arbeidstilsynet i sitt distrikt, er det også en utbredt misnøye blant flere. Det gjelder først og fremst oppfølging av saker som de melder inn til Arbeidstilsynet. Flere har dårlige erfaringer med at de melder fra om alvorlige brudd – både til Arbeidstilsynet og politiet – men så hører de ikke mer til at disse sakene følges opp videre i systemet og at noen til slutt straffes for brudd på lovverket. En gjengs oppfatning blant de regionale verneombudene er at Arbeidstilsynet har for lite ressurser i forhold til behovet. Dessuten mener de at det er for mye byråkrati i Arbeidstilsynet og at man derfor får gjort for lite ute i felten. Det er med andre ord ikke viljen, men systemet som setter begrensninger. De regionale verneombudene mener at omorganiseringen av Arbeidstilsynet har virket negativt i den perioden den foregikk (hovedsakelig 2005-2006) fordi det ble brukt for mye ressurser på det indre liv i tilsynet. Når det gjelder oppfølging fra politiet er det en generell oppgitthet. De fleste av de regionale verneombudene opplever ikke at politiet prioriterer arbeidsmiljøkriminalitet. Deres oppfatning er også at politiet mangler kompetanse på området – både når det gjelder arbeidsmiljø generelt og regelverk rundt bruk av østeuropeisk arbeidskraft spesielt. Flere av de regionale verneombudene sier at de har sluttet å melde fra om saker til politiet.

«Jeg kan gi deg et eksempel: En bedrift unndrar fem millioner i skatt og får 10 000 kroner i bot. Det sier seg selv hva man velger når man ikke er seriøs. Et minimum er at bedriften stenges, og at personene bak får fengselsstraff» (*regionalt verneombud*).

Det er en allmenn oppfatning at de som bryter regelverket slipper for billig. Sanksjonssystemet oppfattes som ganske bra – bortsett fra at bøtene er for små. Det største problemet, sett fra de regionale verneombudenes side, er at sanksjonsmulighetene ikke brukes. Men det påpekes at sanksjonsmulighetene ikke strekker til overfor utenlandske

firmaer. Disse firmaene forsvinner som regel ut av landet før sakene er ferdig behandlet i systemet, og er nærmest umulig å oppspore i ettertid. Større bøter og raskere reaksjoner ville være enkle grep for å gjøre sanksjonsmidlene mer effektive ifølge de regionale verneombudene. Manglende tro på «systemet» gjør at flere regionale verneombud bevisst bruker media som offentlig gapestokk og at dette dermed fungerer som en slags straff.

Arbeidstilsynet og regionalt verneombud for Arbeidsmandsforbundet er på felles tur i Oslo-området. Dette er noe de gjør jevnlig fordi det er til gjensidig nytte. I dag er det sjekk av maskiner og sertifikater som står øverst på programmet. Tilsynsinspektøren forteller at dette er noe det regionale verneombudet har mer kunnskap om enn han selv og dermed årsaken til dagens hovedpost. Første stopp er et større rehabiliteringsprosjekt der alt ser ut til å være i orden. Alle maskiner og sertifikater blir sjekket. I tillegg går det en runde på plassen uten at det oppdages noen større brudd på regelverket. Noen områder er for dårlig sikret og merket, men det er ikke mer alvorlig enn at hovedbedriften får beskjed om å rette det opp. HMS-ansvarlig lover å gjøre det med en gang.

Vi drar videre til et større område med leiligheter som er under rehabilitering. Arbeidet er nesten ferdig og tida er i ferd med å renne ut. Prosjektledelsen er ikke spesielt glad for å bli forstyrret i innspurten. Det er rotete og vanskelig å komme seg rundt. Tilsynsinspektøren er på nippet til å stenge hele plassen på grunn av dette, men lar det passere. Nede i det halvferdige garasjeanlegget sitter det et par arbeidstakere for seg selv og spiser. Vi spør om de ikke har plass opp i brakka, men de skjønner ikke spørsmålet. Seinere, når vi kommer opp i brakka for å ha møte med byggeledelsen, spør tilsynsinspektøren om det stemmer at noen arbeidstakere har pause i garasjeanlegget. Det bekreftes at dette er polske malere som foretrekker å være for seg selv i matpausen. De jobber også stort sett atskilt fra de andre. Vi får vite at det i dag bare er to polske arbeidstakere til stede ut fra mannskapslista som henger på veggen. De jobber for et malerfirma som er underentreprenør på plassen. Tilsynsinspektøren ber likevel om å få snakke med malerbasen, og han blir tilkalt. Basen bekrefter at det er to polske arbeidstakere på jobb, men at det ikke er de samme to som står oppført på mannskapslista. – Nei, det er to andre som er innleid og som nå har vært her noen dager, sier han. Basen vet ikke hva slags lønns- og arbeidsvilkår de har – det er det utleiefirmaet som har ansvar for. Tilsynsinspektøren får vite navnet på utleiefirmaet og ringer opp sjefen. Han får ingen klare svar og finner til slutt ut at dette er noe han må jobbe videre med fra kontoret neste dag. Prosjektledelsen får beskjed om at mannskapslistene må stemme og at de bør sjekke hvem som faktisk er til stede på arbeidsplassen.

To mindre kompliserte oppdrag står på programmet før arbeidsdagen går mot slutten. Men tilsynsinspektøren vet at mesteparten av neste dag vil gå med til å sjekke opp det utenlandske utleiefirmaet som hadde de to polske malerne ansatt.

- Dette med lønn er jo en ny oppgave for oss i Arbeidstilsynet, og jeg føler meg ofte usikker. Tariffavtaler har aldri vært noe som vi må være spesialister på. Det tar mye tid, og til sist er jeg usikker på hva som kommer ut av for eksempel denne saken vi har sett i dag. Antakelig blir det de to arbeidstakerne som må reise hjem og så hentes det inn to nye. Men jeg må jo uansett gjøre jobben min, sier tilsynsinspektøren på vei hjem.

7 Allmenngjøring av tariffavtaler

Lønn og HMS blir ofte behandlet som atskilte temaer, også i forskningssammenheng. Utviklingen i Norge de siste årene når det gjelder østeuropeisk arbeidskraft gjør at det er relevant å se på disse spørsmålene i sammenheng. For det første fordi Arbeidstilsynet nå har fått tilsynsansvar også på lønnsområdet gjennom allmenngjøringen av tariffavtaler innenfor byggene, samt i forhold til overgangsreglenes krav om «norsk lønn» for individuelle arbeidstakere. For det andre fordi en kan anta at det ofte vil være et sammenfall mellom uakseptable lønnsforhold og dårlige HMS-standarder, en kombinasjon som gjerne kalles «sosial dumping». Det betyr at HMS og lavlønsproblematikken ofte er tett sammenvevd. Allmenngjøringsforskriftene inneholder for øvrig også bestemmelser om innkvartering, overtid, arbeidstøy m.m. Rapporten har tydeliggjort at ønsket om å kutte kostnader kan føre til dårligere HMS-arbeid. Denne sammenhengen er selvsagt enda mer åpenbar på lønnsområdet. Det er grunn til å tro at østeuropeiske arbeidstakere som utsettes for lønnsdumping høyst sannsynlig også oftere vil oppleve HMS-forhold som er dårligere enn lovens krav.

Byggebransjen i de allmenngjorte delene av landet hadde gjort sine første erfaringer med allmenngjøring da HMS-undersøkelsen ble foretatt, og vi ser her på bedriftenes erfaringer så langt. Deretter kommer vi inn på hvordan situasjonen er når det gjelder håndheving og kontroll. Dette belyses både gjennom bedriftenes, Arbeidstilsynets og de regionale verneombudenes erfaringer.²⁸

7.1 Allmenngjøring – et nytt fenomen i Norge

I Norge er tradisjonen at lønn fastsettes gjennom avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, enten i form av kollektive tariffavtaler eller ved individuelle avtaler. I motsetning til mange andre europeiske land har vi ikke hatt noen offentlig fastsatt minstelønn, og fram til nylig heller ingen allmenngjorte tariffavtaler. Lov om allmenngjøring av tariffavtaler fra 1993 har som formål å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har. Et krav om allmenngjøring må gjelde en landsomfattende tariffavtale, og det er den statlig oppnevnte

²⁸ Dette kapittelet bygger delvis på Alsos og Eldring (2006) og Dølvik m.fl (2006).

Tariffnemnda som bestemmer om hele eller deler av en tariffavtale skal allmenngjøres. Innenfor de områdene hvor en tariffavtale er blitt allmenngjort, har alle arbeidstakere krav på tariffavtalens minstelønn. I tillegg kan det komme bestemmelser om arbeidstid, skifttillegg, overtid, utgifter til reise, kost og losji, og krav til innkvartering. I forbindelse med EU/EØS-utvidelsen, spesielt i forhold til utstasjonerte arbeidstakere, har allmenngjøring blitt et sentralt virkemiddel for å unngå urimelig lavlønnskonkurranse og konkurransevridning i byggebransjen.

I perioden 2004–2006 ble det fattet fire vedtak om allmenngjøring. Det første ble gjort gjeldende fra 1. desember 2004 for sju petroleumsanlegg på land (landsoverenskomsten for elektrofagene, verkstedoverenskomsten og byggfagoverenskomsten). Det andre vedtaket omfatter byggfagoverenskomsten og deler av elektrofagoverenskomsten i Oslo, Akershus, Østfold, Buskerud og Vestfold (fra 1. september 2005), mens det tredje vedtaket omfatter byggfagoverenskomsten i Hordaland (fra 1. januar 2006). Det fjerde vedtaket gjelder fra 1. januar 2007, og innebærer en landsomfattende allmenngjøring av byggfagoverenskomsten. Det vil si at forskriften gjelder alle byggeplasser i Norge og omfatter alle arbeidstakergrupper og all type virksomhet som hører inn under tariffavtalens virkeområde.

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet skal føre tilsyn med at allmenngjøringsvedtaket blir overholdt. Så langt har de hatt problemer med manglende sanksjonsmuligheter overfor de som bryter loven, fordi en straffereaksjon tidligere forutsatte politianmeldelse. Fra 1. desember 2006 har imidlertid tilsynene fått utvidede sanksjonsmuligheter, og kan nå stanse driften på byggeplasser og utstede tvangsmulkt overfor virksomheter som bryter allmenngjøringsforskriften. Tariffpartene kan etter § 5 i allmenngjøringsloven også iverksette boikott med sikte på å framtvinge at en arbeidsgiver oppfyller sine forpliktelser etter et allmenngjøringsvedtak.

7.2 Bedriftenes erfaringer med allmenngjøring

Allmenngjøring av tariffavtaler var lenge ansett som et kontroversielt virkemiddel i norsk arbeidsliv, både i fagbevegelsen og blant arbeidsgiverne. Den økende lavlønnskonkurransen i kjølvannet av EU-utvidelsen har imidlertid fått mange til å revurdere sin oppfatning av dette, ikke minst blant bedrifter og arbeidstakerne i norsk byggebransje. Økende lavlønnskonkurranse fra østeuropeiske firma er problematisk for norske tariffbundne bedrifter, og allmenngjøring er et virkemiddel som kan demme opp for dette, og dermed skape likere konkurransevilkår mellom norske (tariffbundne) og utenlandske bedrifter.

I HMS-undersøkelsen våren 2006 ble bedriftslederne spurt om vurderinger og erfaringer i forbindelse med allmenngjøring. Dette er den første kartleggingen som

Tabell 7.1 Bedrifter i byggebransjen etter om de har brukt østeuropeisk arbeidskraft de siste 12 månedene, og om bedriften har utført arbeid innenfor allmenngjøringsområdene. Prosent (N = 1057). Kilde: Fafos HMS-undersøkelse.

	Bedriften har utført arbeid innenfor allmenngjøringsområde	Bedriften har ikke utført arbeid innenfor allmenngjøringsområde	Total (N)
Bruker østeuropeisk arbeidskraft	27 %	15 %	21 % (227)
Bruker ikke østeuropeisk arbeidskraft	73 %	85 %	79 % (830)
Total (N)	55 % (576)	45 % (481)	100 % (1057)

er gjort på dette området. Selv om allmenngjøringsvedtakene da var relativt nye, og bare gjaldt deler av landet, hadde mer enn halvparten av bedriftene i undersøkelsen (både blant de små og store bedriftene) utført arbeid i områder som var omfattet av allmenngjøringsvedtakene, etter at vedtakene trådte i kraft. Nedslagsfeltet for allmenngjøring var altså allerede forholdsvis stort. Datamaterialet gir derfor et godt grunnlag for å si noe om de første erfaringene.

Tabell 7.1 viser at 55 prosent av bedriftene hadde utført arbeid innenfor allmenngjøringsområdene etter at allmenngjøringsvedtakene trådte i kraft. 41 av prosent hadde vært i Oslofjordområdet, mens 14 prosent hadde hatt oppdrag i Hordaland og sju prosent på de petrokjemiske landanleggene (noen bedrifter hadde hatt oppdrag i flere av de aktuelle områdene). Totalt hadde 21 prosent av byggbedriftene i HMS-undersøkelsen brukt østeuropeisk arbeidskraft i en eller annen form de siste 12 månedene. Som det framgår av tabell 7.1 var det en noe høyere andel brukere blant bedriftene som hadde utført arbeid innenfor allmenngjøringsområdene. Det tyder på at problemstillingen med utenlandsk arbeidskraft faktisk var mer aktuell innenfor disse områdene, noe som rimer godt med at det var her de første allmenngjøringsvedtakene ble iverksatt.

Vi ba bedriftene om å gi en generell vurdering av bruk av allmenngjøring i byggebransjen, og resultatene viser en massiv oppslutning om dette virkemiddelet. Totalt ga sju av ti bedrifter uttrykk for en positiv holdning, enten de hadde egen direkte erfaring med allmenngjøring eller ikke. 15 prosent syntes verken det var positivt eller negativt, mens bare sju prosent oppfattet allmenngjøring som negativt. Alt tyder dermed på at den landsomfattende allmenngjøringen innenfor bygg har stor støtte blant norske byggbedrifter.

Tabell 7.2 I lys av utviklingen i bransjen, er du positiv eller negativ til allmenngjøring av tariffavtaler i din bransje? Bedrifter i byggebransjen, etter hvorvidt bedriften hadde utført arbeid innenfor områder med allmenngjorte tariffavtaler. Prosent (N=1057). Kilde: Fafos HMS-undersøkelse.

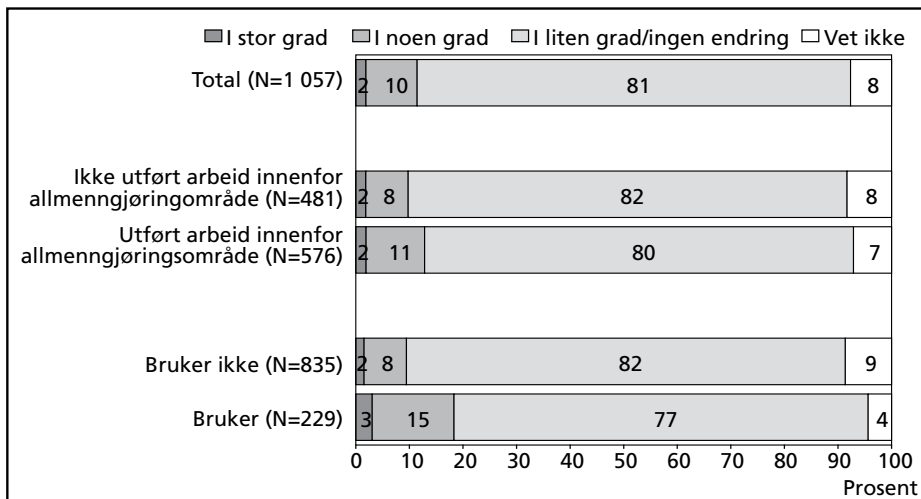
	Bedrifter som hadde utført arbeid innenfor allmenngjøringsområde	Bedrifter som ikke hadde utført arbeid innenfor allmenngjøringsområde	Sum alle bedrifter
Meget/ganske positiv	73	69	71
Verken positiv eller negativ	14	17	15
Meget/ganske negativ	7	6	7
Vet ikke	6	9	7
Total	100 (N=576)	100 (N=481)	100 (N=1057)

Et kjernespørsmål er om allmenngjøringen av tariffavtaler har ført til økning i bedriftenes kostnader og/eller endringer i bruken av østeuropeisk arbeidskraft. Allmenngjøring er i første rekke myntet på utstasjonert arbeidskraft, (arbeidstakere som er med sin utenlandske arbeidsgiver på tjenesteoppdrag) som ellers legalt kan lønnes i tråd med hjemlandets vilkår. Allmenngjøringsforskriftens minimumsvilkår gjelder imidlertid også for alle andre arbeidstakere som arbeider innenfor det aktuelle fag- og geografiske området, og kan dermed medføre økte lønnskostnader for bedrifter uten tariffavtale som ansetter norsk arbeidskraft eller individuelle arbeidsinnvandrere.

Som vi så i kapittel 2 er det en omfattende bruk av arbeidskraft i form av tjenester i byggebransjen. To tredjedeler av bedriftene hadde i hovedsak hyrt inn arbeidskraften i form av tjenester, mens en tredjedel i hovedsak ansatte individuelle arbeidsinnvandrere fast eller midlertidig. En noe høyere andel av brukerbedriftene som utførte arbeid innenfor allmenngjøringsområdene, rekrutterte i hovedsak individuelle arbeidsinnvandrere (39 prosent), sammenliknet med bedriftene som ikke hadde utført arbeid innenfor allmenngjøringsområdene (23 prosent). Dette *kan* muligens være en indikasjon på at allmenngjøring kan gi bedriftene et incentiv til å ansette framfor å hyre inn arbeidskraft i form av tjenester.

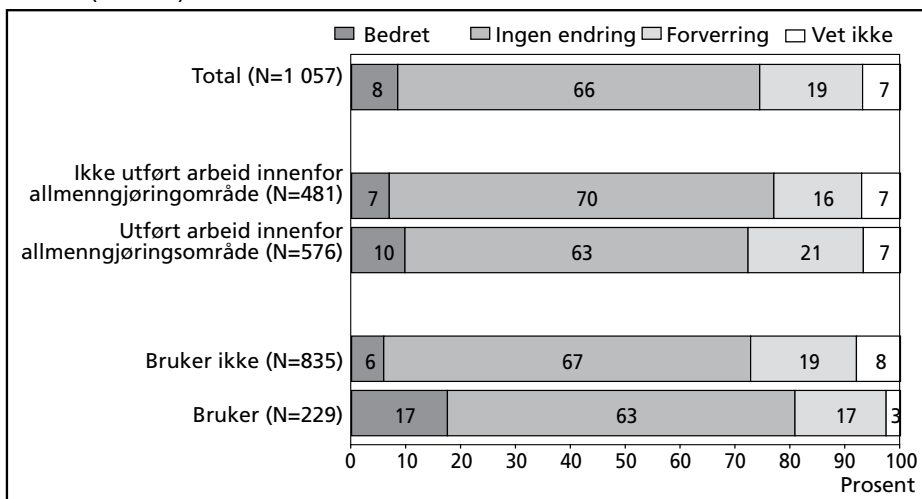
Det store flertallet av bedriftene rapporterte om liten eller ingen endringer i kostnader i kjølvannet av allmenngjøringen (se figur 7.1), enten de var brukere av østeuropeisk arbeidskraft eller hadde utført arbeid innenfor allmenngjøringsområdene.

Figur 7.1 Bedriftenes vurderinger av om allmenngjøringen har medført økte kostnader for bedriften, etter om bedriften har utført arbeid innenfor allmenngjøringsområder og etter om de har brukt østeuropeisk arbeidskraft de siste 12 månedene. Prosent (N=1057). Kilde: Fafos HMS-undersøkelse.



Bedriftene som hadde brukt østeuropeisk kraft de siste tolv månedene, rapporterte imidlertid noe oftere om kostnadsøkninger enn ikke-brukerne. 18 prosent av disse bedriftene rapporterte at allmenngjøringen i noen eller stor grad hadde ført til økte kostnader. Hovedinntrykket er likevel at for majoriteten av bedriftene hadde ikke allmenngjøring medført store kostnadsendringer. Mulige forklaringer på dette kan enten være at de allerede i utgangspunktet sørget for at østeuropeisk arbeidskraft i tilknytning til bedriften hadde «norsk lønn», eller at allmenngjøringsforskriftene ikke følges opp. En annen mulig forklaring kan være at bedriftenes kostnader knyttet til tjenestekjøp av arbeidskraft ikke har endret seg, men profitten i formidlings-/mellomleddene kan ha blitt lavere.

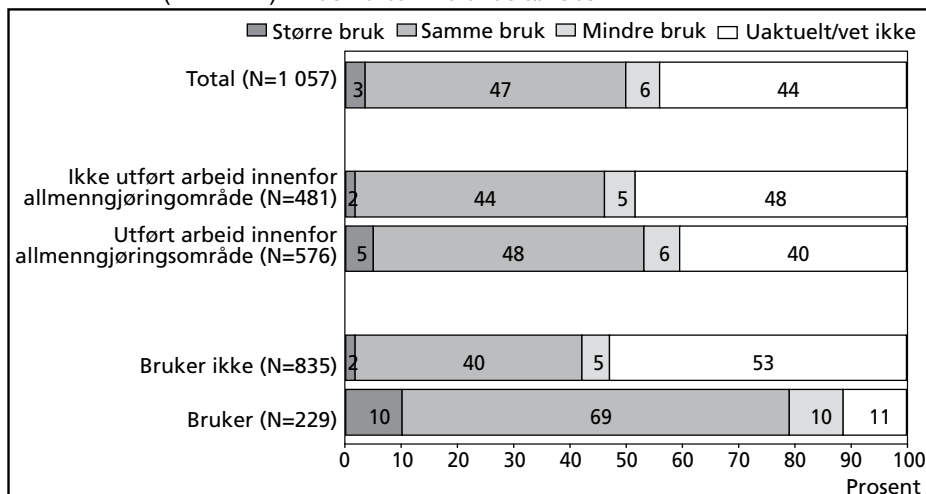
Figur 7.2 Bedriftenes vurderinger av om allmenngjøringen har ført til en bedret eller forverret konkurransesituasjon for bedriften, etter om bedriften har utført arbeid innenfor allmenngjøringsområder og etter om de har brukt østeuropeisk arbeidskraft de siste 12 månedene. Prosent (N=1 057). Kilde: Fafos HMS-undersøkelse.



Endringer i bedriftenes kostnader er ikke nødvendigvis ensbetydende med endringer i konkurransesituasjonen. Utslagene på spørsmålet om konkurransesituasjonen er faktisk større enn på spørsmålet om kostnader. Allmenngjøringsforskriftene omfatter all virksomhet i de aktuelle områdene, og skulle dermed i prinsippet føre til en likere konkurransesituasjon for bedriftene, ved at det blir mindre aktuelt å bruke lav lønn som konkurransefortrinn. Totalt oppga to tredjedeler av bedriftene at konkurransesituasjonen ikke hadde endret seg etter allmenngjøringen, åtte prosent svarte at konkurransesituasjonen var forbedret, mens 19 prosent sa den var blitt forverret. De som var brukere av østeuropeisk arbeidskraft, og de som hadde utført arbeid innenfor allmenngjøringsområdene, rapporterte i noe større grad om en forbedret konkurransesituasjon. På den andre siden var andelen som meldte om forverring, omtrent like høy eller høyere blant disse, sammenliknet med resten av utvalget. Det ser likevel ikke ut til at opplevelsen av forverret konkurransesituasjon svekker oppslutningen om allmenngjøring i noen særlig grad; 71 prosent av disse bedriftene var likevel positive til allmenngjøring (mot 86 prosent av de som oppfattet konkurransesituasjonen som forbedret).

Ett argument *mot* allmenngjøring har vært at det skaper en konkurransemessig barriere for bedrifter og arbeidstakere fra øst, og at det dermed blir vanskeligere for disse å etablere seg i det norske arbeids- og næringslivet. En indikator på dette er i hvilken

Figur 7.3 Bedriftenes vurderinger av om allmenngjøringen har påvirket bedriftens bruk av arbeidskraft fra nye EU-land, etter om bedriften har utført arbeid innenfor allmenngjøringsområder og etter om de har brukt østeuropeisk arbeidskraft de siste 12 månedene. Prosent (N=1 057). Kilde: Fafos HMS-undersøkelse.



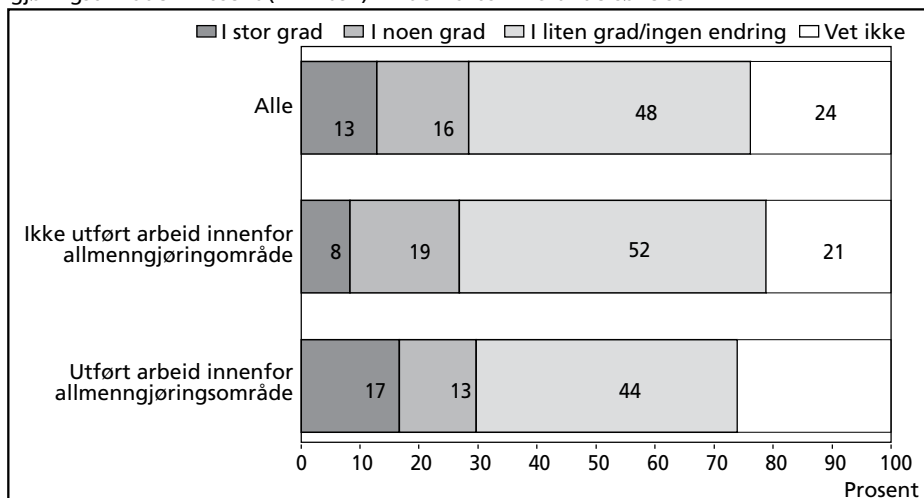
grad bedriftene har endret bruken av østeuropeisk arbeidskraft etter innføringen av allmenngjøringsforskriftene (se figur 7.3).

Svarene viser at allmenngjøringsvedtakene ikke har hatt noen stor innvirkning på hvorvidt bedriftene fortsetter å bruke arbeidskraft fra nye EU-land. Blant brukerne svarte ti prosent at bruken har blitt større, mens ti prosent sa at den har blitt mindre. Om lag 70 prosent oppga at bruken var uendret. Dette underbygger at det for flertallet av bedriftene er mangel på arbeidskraft som er det viktigste motivet for å bruke østeuropeisk arbeidskraft. At en noe større andel blant bedriftene med hovedsakelig individuelt ansatte sa at bruken har økt, kan likevel være en indikasjon på at flere ansettes individuelt som følge av allmenngjøringsvedtaket.

Et annet interessant spørsmål i denne sammenhengen er om allmenngjøringsvedtakene har ført til større bruk av enmannsbedrifter fra nye EU-land. Det er spekulert i om dette er en vei for å unngå bestemmelsene i allmenngjøringsvedtaket. Enmannsbedrifter kan utføre oppdrag til fri prisfastsettelse, og trenger ikke å forholde seg til eventuelle allmenngjøringsforskrifter. Vi ba derfor bedriftslederne gi en vurdering av situasjonen i bransjen når det gjelder omfanget av enmannsbedrifter.

Flertallet av bedriftene hadde ikke opplevd at bruken av enmannsfirmaer hadde økt som følge av allmenngjøringen, mens en knapp tredjedel mente at bruken hadde økt i noen eller stor grad. Bedriftene som selv hadde utført arbeid innenfor allmenngjøringsområdene, rapporterte oftere at forekomsten av enmannsbedrifter hadde økt. Det ser med andre ord ut som om tilbakemeldingene fra våre informanter om at enkelte

Figur 7.4 Bedriftenes vurderinger av om bruken av enmannsbedrifter fra nye EU-land har økt i bransjen etter allmenngjøringen, etter om bedriften har utført arbeid innenfor allmenngjøringsområder. Prosent (N = 1057). Kilde: Fafos HMS-undersøkelse.



oppdragsgivere hyrer inn enmannsbedrifter for å unngå allmenngjøringsforskriftene, har rot i virkeligheten.

Generelt er altså bedriftene positive til allmenngjøring som virkemiddel. Det har ikke skjedd store endringer som følge av vedtaket, verken på kostnadssiden eller når det gjelder bruken av østeuropeisk arbeidskraft. Ett viktig spørsmål, som vi mangler systematiske data på, er imidlertid arbeidstakernes egne erfaringer. Som vi skal se i neste avsnitt tyder mye på at det er store problemer når det gjelder kontroll og håndheving av allmenngjøringsvedtakene.

7.3 Kontroll og håndheving av allmenngjøringsforskriftene

Nærmere halvparten av bedriftene i bygg og anlegg oppga i bedriftsundersøkelsen (Dølvik mfl. 2006) at de sjelden eller aldri ba om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår ved bruk av underentreprenører eller utleiefirma fra de nye medlemslandene i EU. I HMS-undersøkelsen spurte vi ikke bedriftene om de selv overholdt eventuelle allmenngjøringsforskrifter, men ba dem gi en generell vurdering av om bedriftene i bransjen gjør det.

Tabell 7.3 Bedriftenes vurderinger av om allmenngjøringsforskriften overholdes av bedriftene, og om forskriften håndheves av myndighetene. Prosent (N = 1057). Kilde: Fafos HMS-undersøkelse.

	Bedriftene overholder forskriften om allmenngjøring	Myndighetene håndhever forskriften om allmenngjøring
I stor grad	12	5
I noen grad	28	26
I liten/svært liten grad	30	40
Vet ikke	30	29
Total	100 (N=1 057)	100 (N=1 057)

Totalt oppga 12 prosent av bedriftene at de har inntrykk av at forskriftene i stor grad overholdes, mens 28 prosent mente at de i noen grad overholdes. Med andre ord ga bare fire av ti bedrifter bransjen «stå-karakter» på dette spørsmålet. Vurderingene var noe mer positive blant dem som selv hadde utført arbeid innenfor allmenngjøringsområdene, og som dermed hadde hatt mer direkte erfaring med tematikken. I hovedsak vurderte bedriftene dette spørsmålet ganske likt, enten de hadde utført oppdrag i allmenngjøringsområder, brukt østeuropeisk arbeidskraft, eller ikke. Tre av ti bedriftsledere mente at bedriftene i bransjen i liten eller svært liten grad overholder forskriftene.

Undersøkelsen viser også at sjansen for at brudd på forskriften ble oppdaget var liten; bare 13 prosent av bedriftene som hadde utført arbeid innenfor de aktuelle områdene, hadde opplevd inspeksjon fra Arbeidstilsynet i forbindelse med allmenngjøringsforskriften. Bare en fjerdedel av alle bedriftene mente at myndighetene i noen eller stor grad håndhever bestemmelsene, mens 40 prosent sa at dette skjer i liten grad. Igjen er det lite forskjell mellom brukere/ikke-brukere og etter om bedriftene har utført arbeid i allmenngjøringsområde.

I intervjuene med Arbeidstilsynets inspektører og de regionale verneombudene spurte vi om deres erfaringer og synspunkter på allmenngjøring av tariffavtaler. Selv om det på intervjutidspunktet var vedtatt allmenngjøring for byggebransjen i Oslo-fjord-regionen og i Hordaland, må det også her tas i betraktning at man ikke hadde hatt noen lang tidsperiode å høste erfaringer fra.²⁹ I de aktuelle regionene ble allmenngjøringsbestemmelsene fulgt opp ved at tilsynsinspektørene har dette som sjekkpunkter ved tilsynsbesøk. Oppfatningene om konsekvensene av allmenngjøring var delte blant informantene i Arbeidstilsynet. Det ble pekt på at det ville være en fordel for tilsynet

²⁹ De regionale verneombudene har ikke noen virksomhet på de petrokjemiske landanleggene som er omfattet av det første allmenngjøringsvedtaket. Allmenngjøringen gjelder kun for bygg – ikke for anleggssektoren.

om allmenngjøringen ble utvidet til å gjelde hele landet og ikke bare noen begrensede områder som i dag. Et argument for dette var at Arbeidstilsynet etterstreber å ha lik praksis i hele landet, og at tilsynsoppgavene dermed bør være de samme for samtlige regioner. Videre ble det vist til at allmenngjøringen bidrar til at flere forhold anmeldes til politiet. En inspektør fortalte at de nå stadig avdekker mer bruk av svart arbeid også på de store byggeplassene i allmenngjorte områder, og at folk får for lite betalt for den jobben de gjør. Antall tilfeller av dobbeltføring av arbeidskontrakter og lønns slipper har økt i et forsøk på å unngå bestemmelsene i allmenngjøringsvedtaket. Likevel mente de fleste tilsynsinspektørene vi intervjuet at reglene om allmenngjøring på sikt vil bidra til bedre og mer verdige forhold for de utenlandske arbeidstakerne. Samtidig forteller flere at problemet med svært lav lønn til utenlandske arbeidstakere er blitt mindre fordi det er så stor mangel på gode fagfolk i byggebransjen. Arbeidsgiver må derfor betale nærmest det samme for utenlandsk arbeidskraft som for norsk. Forskjellen er at ved bruk av utenlandske arbeidstakerne forsvinner ofte en god del av betalingen hos mellommenn. Det pekes også på at reglene om allmenngjøring har bidratt til å regulere bruken av utenlandsk arbeidskraft i enkelte regioner og at konkurransevilkårene har blitt likere. Flere forteller om en økning i bruken av enmannsbedrifter fordi disse ikke er omfattet av bestemmelsene om allmenngjøring, men det har ikke vært den voldsomme endringen i arbeidskraftstrategiene som Arbeidstilsynet trodde skulle komme. Likevel er det sannsynligvis en del aktører som ligger i forkant og har studert smutthullene her. Disse forandrer strategiene slik at de til enhver tid får ut den beste fortjenesten. Enkelte virksomheter har også flyttet fra allmenngjorte områder til områder uten allmenngjøring. Det ble også understreket at allmenngjøringsvedtaket omfatter norske arbeidere, og at mange nordmenn også har erfart at arbeidsvilkårene er bedret som en følge av allmenngjøringsvedtaket.

Lønn vurderes imidlertid ikke som viktig i forhold til HMS. Dette har tradisjonelt bare vært et tema i de tilfellene hvor det har vært brudd på akkordbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Det var heller ingen av våre informanter i Arbeidstilsynet som oppfattet at allmenngjøring har noen betydning for HMS-situasjonen på byggeplassene utover at det bidrar til økt fokus omkring lønnsnivået.

Ingen av de regionale verneombudene hadde sett noe til/hadde tro på at allmenngjøring har betydning for HMS-situasjonen på byggeplassene, verken i negativ eller positiv retning.

De pekte imidlertid på at allmenngjøring kan ha betydning for hva slags tilknytningsform den østeuropeiske arbeidskraften har. Flere av de regionale vernombudene forteller om arbeidstakere som er blitt pålagt å registrere seg som enmannsbedrifter. De forteller også om firmaer som har flyttet postadresse fra allmenngjøringsområder til områder som på det tidspunktet ikke var omfattet av allmenngjøringen.

De regionale verneombudene mente at allmenngjøring kan være et viktig virkemiddel, men at forutsetningen for at det skal virke etter hensikten er kontroller og effektive

sanksjoner. Mange bedrifter fortsetter som før, fordi de ikke regner med å bli kontrollert. Problemene med å finne ut hva som er den egentlig lønna til de østeuropeiske arbeidstakerne er velkjent, også blant de regionale verneombudene. Hvis man ikke klarer det, så er man like langt. Det er også en fare for at allmenngjøringsvedtakene er for dårlig kjent ute i bedriftene – ikke minst hos de utenlandske firmaene. Flere pekte på at innsynsrett for tillitsvalgte er en annen forutsetning for å få allmenngjøringen til å virke. Her var det imidlertid delte synspunkter.

Det var også delte synspunkter på allmenngjøring som system. Flere fryktet at minstelønnsatsene etter hvert oppfattes som maksimumslønn og at det kan føre til en stagnasjon i utviklingen av tariffavtalene. På den andre siden var det flere som mente at allmenngjøring gir et viktig signal om hva som kan regnes som anstendige vilkår i arbeidslivet og at man dermed kan unngå å skape et A- og B-lag på samme arbeidsplass.

7.4 Oppsummering

Undersøkelsen viser at det store flertallet av bedriftene i byggebransjen har en positiv holdning til allmenngjøring. De hadde så langt i liten grad fått økte kostnader som følge av allmenngjøringsforskriften. Nesten én av fem bedrifter som selv brukte østeuropeisk arbeidskraft opplevde imidlertid økte kostnader, samtidig var det omtrent samme andel som sa at de hadde fått forbedret sin konkurransesituasjon. Dette tyder på at allmenngjøring, i hvert fall til en viss grad, har hatt en av de tenkte effektene – nemlig å sikre norske bedrifter mot konkurranse basert på østeuropeisk lønnsnivå.

Når det gjelder hypotesen om at det kan være sammenheng mellom lav lønn og dårlige HMS-vilkår, så er det vanskelig å trekke noen endelige konklusjoner på grunnlag av denne undersøkelsen. Informantene i Arbeidstilsynet og de regionale verneombudene rapporterte så langt heller ikke om noen direkte HMS-effekter av allmenngjøringsvedtakene. I tillegg var seks av ti bedriftsledere enten tvilende eller usikre på om allmenngjøringsforskriften ble fulgt opp av bedriftene i bransjen. Årsaken til at det øyensynlig ikke er HMS-effekter av allmenngjøring kan derfor være manglende oppfølging og ikke minst det faktum at allmenngjøring av tariffavtaler fortsatt er nytt i Norge. Derfor hersker det fortsatt usikkerhet både om lovens funksjonalitet og effekter.

Som følge av den økende tjenestemobiliteten har det i tillegg til debatten om allmenngjøringsinstituttet også vært luftet ideer om innføring av nasjonal minstelønn hjemlet i lov og/eller bransjevis avtaler. Foreløpig har det ikke blitt begjært allmenngjøring i andre sektorer enn de som har vært omtalt her. Individuelle arbeidsinnvandrere fra EU-8 har så langt hatt en beskyttelse i overgangsordningens krav om «norsk lønn», men kan bli sårbare når denne fases ut innen 2009. Det er to sentrale aspekter ved bruk

av allmenngjøring. På den ene siden beskyttes arbeidstakerne mot urimelige lavlønnskonkurranse og dårlige arbeidsvilkår, på den andre siden beskyttes norske bedrifter mot konkurrenter med lavlønnen utenlandsk arbeidskraft. Innenfor byggebransjen har partene derfor delvis hatt en felles interesse i allmenngjøringen, ved at byggbedrifter basert i Norge nå i større grad må konkurrere med østeuropeiske firmaer som har med egne ansatte. Sannsynligvis vil det at allmenngjøring innenfor byggfagene nå er gjort gjeldende i hele Norge, lette både informasjons- og tilsynsarbeidet, og aktørene har også opparbeidet seg mer erfaring med ordningen. Etter de første allmenngjøringsvedtakene var det en viss uro for at tilsyn og kontroll i forhold til allmenngjøringsforskriften skulle ta oppmerksomheten bort fra viktige HMS-oppgaver. Utfordringen framover vil være å lage rutiner og arbeidsmåter som gjør at det samlede tilsynet blir styrket, både på HMS og lønnsområdet. Det er all grunn til å tro at allmenngjøringsforskriften (eller eventuelt andre framtidige varianter av minstelønnsregulering) vil være et sentralt virkemiddel i arbeidet med å bekjempe useriøse aktører i byggebransjen og bidra til å skape tryggere og verdige forhold for både norske og utenlandske bygningsarbeidere.

8 Oppsummering og drøfting av mulige virkemidler og tiltak

Byggebransjen går på høybluss og med arbeid nok til alle. Problemer og motsetninger kan derfor lett bli feid under teppet. På den andre siden har EU-utvidelsen og bruk av østeuropeisk arbeidskraft revitalisert en generell debatt om behov for reguleringer, et organisert arbeidsliv og HMS-standarder i bygg og anlegg.

I denne rapporten har vi sett spesielt på HMS-konsekvenser ved bruk av østeuropeiske firmaer og arbeidskraft. Samtidig må de «gamle», mer generelle utfordringene i bygg og anlegg ikke glemmes. Disse danner rammene for om bruken av østeuropeisk arbeidskraft kan foregå på en trygg og sikker måte her i landet.

Det er spesielt i byggebransjen en omfattende bruk av arbeidskraft fra nye EU-land (20–27 prosent av bedriftene i HMS-undersøkelsen). Derfor er det grunn til å tro at østeuropeisk arbeidskraft nå utgjør en betydelig del av arbeidstakerne på en rekke norske arbeidsplasser. Resultatene fra dette prosjektet tyder på at mange norske oppdragsbedrifter og arbeidsgivere betrakter østeuropeisk arbeidskraft som en fleksibel og billig reservearbeidsstyrke. Kortvarige kontrakts- og arbeidsforhold og dårligere standarder for én type arbeidskraft – i dette tilfellet firmaer og arbeidstakere fra de nye medlemslandene i EU – kan på sikt gi ringvirkninger i arbeidsmarkedet gjennom økt fleksibilisering, dårligere HMS-standard og utvikling av A- og B-lag på den enkelte arbeidsplass.

Det er også fare for at mange norske bedrifter i praksis godtar at denne arbeidskraften ikke får tilstrekkelig opplæring og oppfølging når det gjelder helse, miljø og sikkerhet, har lenger arbeidstid enn sine norske kolleger og i større grad enn norske arbeidstakere utfører belastende og risikofylte oppgaver. Her er det ikke bare snakk om umiddelbar fare for liv og helse, men også et åpent spørsmål om hva slags seinskader arbeidstakerne som er utsatt for ulykker eller overbelastning, kan få på sikt. Med utgangspunkt i det store behovet for arbeidskraft som norske bedrifter rapporterer om, er det et paradoks at bygg- og anleggsnæringen ikke tar bedre vare på de arbeidstakerne som kommer.

I dette sluttkapittelet gir vi først en oversikt over hovedfunnene i rapporten, for deretter å drøfte hva som kan være mulige tiltak for at arbeids- og tjenestevandringen kan foregå i sikrere former. Mye av dette kapittelet bygger på innspillene fra de kvalitative intervjuene i prosjektet.

8.1 Oppsummering

Den generelle HMS-tilstanden i bygg og anlegg

- Dårlige holdninger og lav bevissthet er noen av de viktigste generelle HMS-utfordringene i bygg og anlegg. Dette gjelder både arbeidsgivere og arbeidstakere, uavhengig av arbeids- og tjenestevandring fra nye EU-land. HMS-situasjonen er noe bedret i løpet av de siste årene.
- Det er stor forskjell på store og små bedrifter når det gjelder systematisk HMS-arbeid. Et systematisk HMS-arbeid med planlegging, opplæring og oppfølging i alle ledd krever ressurser, og de største bedriftene er gjennomgående bedre på dette området. De større bedriftene kan imidlertid ha for dårlig kontroll med hva som foregår nedover i kontraktskjeden.
- HMS-regelverket betegnes som godt, men kan være for detaljert og derfor virke vanskelig tilgjengelig.

Bruk av arbeidskraft fra nye EU-land

- Bruk av arbeidskraft fra nye EU-land regnes nå som en av de viktigste generelle HMS-utfordringene. Mange frykter at arbeidet med å bedre situasjonen kan ødelegges i løpet av kort tid på grunn av omfattende bruk av arbeidskraft fra nye EU-land.
- Om lag 27 prosent av bedriftene i bygg- og anleggsnæringen med mer enn 10 ansatte bruker eller har i løpet av siste år brukt arbeidskraft fra de nye EU-landene (brukerbedrifter). Bedriftenes viktigste motiv er mangel på arbeidskraft.
- Blant de minste bedriftene (1–9 ansatte) er det om lag ni prosent som bruker eller i løpet av siste år har brukt østeuropeisk arbeidskraft. Det vil si en atskillig lavere bruk enn de større bedriftene.
- Det er forskjell på bygg og anlegg når det gjelder bruk av arbeidskraft fra nye EU-land. I reine byggebedrifter oppgir opptil 35 prosent av bedriftene at de bruker eller i løpet av siste år har brukt arbeidskraft fra nye EU-land. I reine anleggsbedrifter var andelen 16 prosent.

- Buskerud og Oslo var de fylkene der bruken av østeuropeisk arbeidskraft var størst, med totalt 27 prosent brukerbedrifter. Nederst på lista finner vi Sogn og Fjordane og Finnmark – begge med ni prosent brukerbedrifter.
- Over halvparten av brukerbedriftene er medlem i en arbeidsgiverorganisasjon, og nesten halvparten er omfattet av en landsomfattende tariffavtale. Det samme gjelder for de bedriftene som ikke bruker østeuropeisk arbeidskraft. Her er det med andre ord ingen forskjeller.
- Seks av ti brukerbedrifter hadde gjort bruk av østeuropeisk arbeidskraft enten gjennom innleie eller ved å hyre underentreprenører. Dette bidrar til å forsterke den generelle oppsplittingstrenden i næringen, med økning av innleie og underentrepriser – som igjen påvirker mulighetene for å drive et systematisk HMS-arbeid.

Opplæringsbehov blant østeuropeisk arbeidskraft

- 86 prosent av brukerbedriftene sa seg enige i påstanden om at underleverandører og arbeidstakere fra nye EU-land har behov for opplæring i *HMS-regelverket* når de kommer til Norge.
- Åtte av ti ledere i brukerbedriftene mente at det er behov for at østeuropeisk arbeidskraft får *språkopplæring*.
- 70 prosent av lederne i brukerbedrifter mente at den østeuropeiske arbeidskraften trenger opplæring i *norske arbeidsmetoder*.
- Over halvparten av lederne i de norske brukerbedriftene sa seg helt eller delvis enig i påstanden om at arbeidstakere fra nye EU-land er *dyktige fagfolk*.

Samordningsvansker og farlige situasjoner

- 45 prosent av lederne i brukerbedriftene mente at det er større vansker med samordningen på arbeidsplassen ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft.
- Nesten fire av ti ledere i brukerbedriftene mente at bruk av østeuropeisk arbeidskraft gjør det vanskeligere å gjennomføre et systematisk HMS-arbeid.
- 35 prosent av brukerbedriftene sa seg enig i påstanden om at bruk av østeuropeisk arbeidskraft kan skape farlige situasjoner på arbeidsplassen.

- Nesten én av fem bedriftsledere svarte at språk- og kommunikasjonsproblemer har ført til flere ulykker. Dette forholdet vises foreløpig ikke igjen i den offisielle ulykkesstatistikken fra Arbeidstilsynet.
- Hva slags tilknytningsform arbeidskraften har (ansatt i bedriften, innleid eller ansatt hos underleverandør), viser seg å ha svært liten betydning for hvordan lederne vurderer risikoen. Blant de som baserer seg på tjenestekjøp, er det likevel en noe større andel som mener at underentreprenører og arbeidstakere fra nye EU-land kan skape farlige situasjoner på arbeidsplassen (42 prosent helt eller delvis enig), enn blant de som bruker individuelle ansettelser (33 prosent helt eller delvis enig).

Bedriftenes opplæring og tiltak

- Nesten to av tre brukerbedrifter svarer at det foregår opplæring/kurs, eventuelt andre tiltak, i bedriftens egen regi. Opplæring i HMS og bruk av tospråklige arbeidsledere er de vanligste tiltakene.
- Rundt en tredjedel av de innleide og ansatte hos underentreprenører får HMS-opplæring. Rundt halvparten av bedriftens egne ansatte østeuropeere får denne type opplæring. Dette samsvarer godt med at det er arbeidsgiver som er ansvarlig for opplæringen.
- Nesten én av tre brukerbedrifter med flere enn ti ansatte har ikke iverksatt noen tiltak i forhold til østeuropeisk arbeidskraft.
- Nærmere halvparten av brukerbedriftene med færre enn ti ansatte har ikke iverksatt noen tiltak.
- Den østeuropeiske arbeidskraften mangler ofte motivasjon og interesse for å lære norsk regelverk og metoder. Årsaken er at majoriteten er her i landet i kortere perioder.
- De ulike nasjonalitetene arbeider ofte atskilt. Mangel på kontakt med norske kolleger kan være med på å forsterke en negativ trend.
- 78 prosent av lederne i brukerbedriftene svarte at de alltid eller som regel førte lister over mannskapet som befinner seg på plassen. Dette er en større andel enn for dem som ikke bruker østeuropeisk arbeidskraft.

Arbeidstid, sykefravær og boforhold

- 22 prosent av brukerbedriftene sa seg helt eller delvis enig i påstanden om at det er mulig å omgå norske arbeidstidsbestemmelser ved bruk av østeuropeiske firmaer og arbeidstakere.
- Det viser seg nesten umulig å avdekke brudd på arbeidstidsbestemmelsene dersom arbeidstakerne selv ikke forteller om det.
- Mange av de østeuropeiske arbeidstakerne er ikke interessert i å fortelle om brudd på regelverket, eller de tør ikke, av frykt for å miste jobben.
- Det er en gjengs oppfatning blant norske bedriftsledere at arbeidstakere fra nye EU-land har lavere sykefravær enn norske arbeidstakere.
- Boforholdene for østeuropeisk arbeidskraft varierer sterkt. Arbeidstilsynet og regionale verneombud har avdekket eksempler på særdeles uverdige boforhold gjennom tilsyn og arbeidsplassbesøk.

Inspeksjon fra Arbeidstilsynet og kontakt med regionale verneombud

- 44 prosent av de største bedriftene (mer enn 10 ansatte) hadde hatt inspeksjon fra Arbeidstilsynet siste år, mens andelen blant de minste (1–9 ansatte) var på 22 prosent. I og med at flertallet av bedriftene i næringen har under 10 ansatte, kan dette likevel bety at antall besøk i småbedriftene er flere enn til de store.
- 36 prosent av de største bedriftene (mer enn 10 ansatte) hadde hatt kontakt med regionalt verneombud siste år, mens andelen blant de minste (1–9 ansatte) var på 18 prosent.
- Oppmerksomheten rundt HMS-arbeidet øker etter inspeksjon fra Arbeidstilsynet eller kontakt med regionale verneombud.
- Tilsyn med byggeplasser med østeuropeisk arbeidskraft er ofte svært tidkrevende, blant annet på grunn av arbeidstakernes ulike tilknytningsformer og at de dermed er underlagt ulikt regelverk. Det er vanskelig å få ut informasjon på grunn av språkproblemer.
- Språk og kommunikasjon trekkes fram som en hovedutfordring fra tilsynsinspektører i Arbeidstilsynet og de regionale vernombudene.
- Rapporteringen fra Arbeidstilsynets aksjonsuker i forbindelse med østeuropeisk arbeidskraft viser at bruddene på HMS-regelverket er atskillig mer alvorlig på

arbeidsplasser med underentreprenører og arbeidstakere fra nye EU-land enn på arbeidsplasser uten denne type arbeidskraft.

- Det er en allmenn oppfatning at de som bryter regelverket, slipper for billig. Sanksjonsmulighetene overfor utenlandske firmaer er heller ikke tilfredsstillende.

Allmenngjøring

- Deler av byggefagoverenskomsten er nå allmenngjort i hele landet, noe som innebærer en sterkere regulering av lønns- og arbeidsforhold i byggebransjen og nye oppgaver for tilsynsmyndighetene.
- Halvparten av byggebedriftene i HMS-undersøkelsen hadde utført arbeid innenfor allmenngjøringsområdene. Oppslutningen om allmenngjøring er stor; sju av ti bedrifter var positive til allmenngjøring av tariffavtaler. Bare sju prosent var negative.
- Det store flertallet av bedriftsledere sa de hadde hatt liten eller ingen endring i kostnader som følge av allmenngjøringen eller endringer i bedriftens bruk av øst-europeisk arbeidskraft.
- To tredjedeler rapporterte om ingen endringer i konkurransesituasjonen, mens åtte prosent sa den var blitt bedre. 19 prosent opplevde konkurransesituasjonen som forverret, men også blant disse var de fleste positive til allmenngjøring.
- Nesten en tredjedel av bedriftslederne mente at bruken av enmannsbedrifter har økt i bransjen etter allmenngjøringen.
- De fleste oppga at bedriftene i bransjen så langt kun i noen eller liten grad overholder allmenngjøringsforskriftene.
- Allmenngjøring var ganske nytt på undersøkelsestidspunktet og bare 31 prosent mente at myndighetene hadde håndhevet forskriften i noen eller stor grad. 13 prosent av de aktuelle bedriftene hadde opplevd inspeksjon i forbindelse med allmenngjøring.
- Arbeidstilsynets inspektører og de regionale verneombudene meldte om problemer med hensyn til kontroll og håndheving.

8.2 Arbeids- og tjenestevandring i sikrere former: mulige virkemidler og tiltak

Bygg- og anleggsnæringen er mobil og konjunkturavhengig, noe som stiller store krav til systematisk planlegging, regulering, samordning av HMS og kommunikasjon og koordinering. Den største hindringen ser ut til å være en kombinasjon av manglende bevissthet og et hardt press på tid og kostnader hos de norske bedriftene – som også inkluderer mangel på arbeidskraft.

Disse utfordringene er ikke nye, og gjelder uavhengig av økt arbeids- og tjenestevandring fra nye EU-land. Men når disse utfordringene kombineres med tilgang på arbeidskraft som verken kan språket eller norsk regelverk, kan byggherrene, bedriftene og både de norske og de utenlandske arbeidstakerne få et betydelig tilleggsproblem. Samarbeid og kommunikasjon mellom de ulike firmaene og de involverte arbeidstakerne er essensielt for god HMS. Språklige barrierer, kulturforskjeller og ulike arbeidsmetoder kan bidra til mange farlige situasjoner. Hovedansvaret må her legges på oppdragsgivere og arbeidsgivere, og ikke den enkelte arbeidstaker. Problematikken forsterkes imidlertid ved at de fleste arbeidstakerne fra de nye medlemslandene er i Norge i avgrensede perioder, og at det derfor for noen oppleves som unødvendig å lære språk, regelverk og nye arbeidsmetoder.

Det store spørsmålet videre er hvilke strategier og virkemidler man skal velge for at arbeids- og bedriftsvandringen kan skje i ønskede og forsvarlige former. Dette gjelder på alle nivåer – fra den enkelte arbeidstaker, via bedrifter, bransjer, næring, partene i arbeidslivet og tilsynsapparat til politiske myndigheter på nasjonalt og europeisk nivå.

Noen tiltak vil rette seg inn mot HMS-situasjonen generelt, mens andre kan være spesielle virkemidler med henblikk på østeuropeiske firmaer og arbeidstakere. Det er imidlertid ikke noe poeng å lage skarpe skiller her, fordi en sikrere næring trenger tiltak både på tilbuds- og mottakersiden. De ulike kontroll- og tilsynsaktivitetene vil overlappe hverandre og forhåpentligvis virke både i forhold til de mer generelle utfordringene og til de spesielle HMS-problemene som vi har dokumentert i forbindelse med bruk av østeuropeiske bedrifter og arbeidstakere. I seriositetsprosjektet («Seriositet i byggenæringen», se kapittel 1) var det tre tiltak som ble blinket ut:

- 1) Skjerping av kontrollbestemmelser og kontrollrutiner
- 2) Bedre kommunikasjon mellom bedrift og tillitsvalgt
- 3) Strengere sanksjoner ved bruk av ulovlig arbeidskraft

Dette er tre tiltak som er fornuftige å ta med seg i den videre diskusjonen om de forholdene som denne rapporten handler om.

Opplæring og ansvarsforhold

HMS-undersøkelsen avdekker stort sprik mellom behovet for opplæring og hva som faktisk skjer. Selv om nesten to av tre brukerbedrifter har satt i verk ulike former for tiltak, inklusive opplæring, synes ikke det å være tilfredsstillende. Mer systematisk opplæring av østeuropeiske arbeidstakere framstår derfor som et åpenbart tiltak for å sikre en tilfredsstillende HMS-standard på arbeidsplassen i forbindelse med bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Rent formelt er det som beskrevet den enkelte arbeidsgiver som har ansvaret for opplæring. Men arbeidsgiver har også plikt, etter arbeidsmiljøloven, å samarbeide med andre arbeidsgivere for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Vår undersøkelse tyder på at dette ikke fungerer godt nok i praksis. I bygg og anlegg det er vanlig å operere med lange kjeder av underentreprenører, noe som lett fører til ansvarspulverisering. Det gjøres antakelig for lite fra de norske bedriftenes side for å skaffe seg en oversikt over hva slags opplæring ansatte hos underleverandørene og de innleide arbeidstakerne har fått, og om de har fått tilstrekkelig informasjon om HMS-planen på arbeidsplassen. Det å tilpasse utenlandske firmaer og arbeidskraft til norske forhold på en tilfredsstillende måte – for eksempel opplæring i språk, HMS-regelverk og norske arbeidsmetoder – koster både tid og penger. Utenlandske underleverandører kan ha manglende kunnskap om regelverket og dermed gi mangelfull opplæring av sine ansatte. Kommunikasjonsproblemer og tidspress kan gjøre at norske oppdragsgivere ikke følger opp om arbeidstakerne har skjønt og etterlever regelverket mens arbeidet pågår.

Når det gjelder språkproblemene, har både Arbeidstilsynet, fagbevegelsen og enkelte entreprenører oversatt viktige dokumenter og informasjonsmateriell. Det er også laget en språkløs instruksjonsbok i HMS (NCC har gjort dette, se kapittel 5). Det ser ut som om det er svært stort behov for informasjon om regelverk, rettigheter og plikter, i tillegg til HSM-plan og annen nødvendig dokumentasjon på selve arbeidsplassen. Her kan det også være aktuelt å kreve en skriftlig dokumentasjon på at arbeidstakerne har gått gjennom og forstått de mest aktuelle dokumentene.

Ett mulig tiltak er at norske oppdragsgivere blir pålagt å kreve dokumentasjon fra både norske og utenlandske underleverandører på at opplæring er tatt med i betraktning når anbudet leveres og at man siden dokumenterer at opplæring faktisk har funnet sted. En annen mulighet er at norske oppdragsbedrifter selv tar et større ansvar for opplæringen – uavhengig av arbeidsgiveransvaret – og trekker opplæring fra på prisen. Etter byggherreforskriften har byggherrer et ansvar for at HMS-regelverket etterleveres på byggeplassen, det vil si også hos oppdragstakere og underleverandører. Flere av våre informanter peker på at byggherre tydeligere må utøve dette ansvaret for kontrakter som

inneholder bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Byggherreforskriften er nå under revisjon, der noe av målet er å tydeliggjøre og presisere ansvar og plikter etter forskriften.

I petroleumssektoren har man en såkalt påse-plikt. Det innebærer at operatøren skal påse at alle som utfører arbeid etterlever HMS-kravene. Dette kravet er også gjort gjeldende for petroleumsanleggene på land. Man kan tenke seg at en tilsvarende påse-plikt kunne utvides til all bygg- og anleggsvirksomhet og ikke være begrenset til petroleumsvirksomheten. Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID 2006b) vurderer nå å innføre nye bestemmelser i allmenngjøringsloven som utvider ansvaret for oppdragsgiver gjennom en påse-plikt, blant annet når det gjelder vern av arbeidstakerne.

I Finland er det innført såkalt bestilleransvar. Dette går ut på at byggherre/bestiller har plikt til å undersøke at oppdragstaker er lovlig registrert, har betalt skatt og avgifter, at de ansatte faktisk er ansatt i hjemlandet, og informere om de lønns- og avtaleforhold som gjelder for det aktuelle arbeidet i Finland. Et slikt bestilleransvar kan også utvides til å gjelde dokumentert opplæring i helse, miljø og sikkerhet. Et tydeligere ansvar for byggherre gjennom bestilleransvar kan også bidra til å skaffe seg bedre kunnskap og kontroll over hva som foregår nedover i kontraktskjeden.

Her er det viktig å påpeke forskjellene mellom store og små bedrifter. I de små bedriftene er det foreløpig en mer begrenset bruk av østeuropeisk arbeidskraft enn i de store, men de har på den andre siden større problemer når det gjelder opplæring og tiltak for denne arbeidskraften. De minste bedriftene har også generelt et mye dårligere HMS-systemer enn de større (se kapittel fire). En delforklaring er at et godt og systematisk HMS-arbeid krever ressurser og at regelverket kan oppfattes som detaljert og vanskelig tilgjengelig. Regelverket kan framstå som noe ambisiøst for de mindre bedriftene, særlig når det gjelder kravene om opplæring, systematikk og dokumentasjon.

Nye krav til bemanningsforetak

De norske brukerbedriftene har sjelden oversikt over omfanget og kvaliteten på den opplæringen som har foregått før arbeidstakerne begynner på en norsk bygge- eller anleggsplass. Dette kan for eksempel være et problem dersom arbeidstakerne leies inn fra et utleiefirma fordi det ikke stilles noen formelle krav til hvem som kan drive slike firmaer.³⁰ Arbeids- og inkluderingsdepartementet vurderer å innføre en obligatorisk godkjennings- og kontrollordning for bemanningsforetak (AID 2006b). I første rekke dreier det seg om registrering i Enhets- og Foretaksregisteret og at virksomheten betaler skatter og avgifter.

³⁰ Selve vilkårene for innleie (arbeidsmiljølovens §§ 14-9, 14-13) og de lokale tariffpartenes anledning til å forhandle/drøfte og inngå avtale om innleie og bruk av underentrepriser omtales ikke ytterligere her. Les mer i AID (2006b) om tiltak for å sikre ryddigere forhold på inn- og utleiemarkedet og for å effektivisere allmenngjøringsordningen.

Man kan også tenke seg at det kan bli lettere å undersøke kvalitet på opplæring i forbindelse med en slik godkjenningsordning. Ut fra at det er innleie som er den dominerende tilknytningsformen for arbeidskraft fra de nye EU-landene, kan en strengere regulering av utleiebedrifter være et treffsikkert tiltak. En godkjennings- og kontrollordning vil antakelig også følges av sanksjonsmidler. Det kan for eksempel gis bøter eller godkjenningen kan trekkes tilbake dersom de utleide arbeidstakerne mangler tilfredsstillende opplæring både i språk og HMS-regelverk.

Større krav til utleiefirmaene kan likevel ikke sees uavhengig av mottak og oppfølging fra oppdragsbedriftene. Det må blant annet undersøkes at kvaliteten på opplæringen er tilfredsstillende og at arbeidstakerne lærer seg systemene og arbeidsprosessene i oppdragsbedriften eller på den aktuelle arbeidsplassen.

Tilsyn og sanksjoner

Hvis bedriftene blir tatt for brudd på HMS-regelverket, er straffenivået på dette området såpass lavt at det i mange tilfeller kan lønne seg å jukse. Dette problemet er ikke nytt og er ikke knyttet spesielt til bruk av østeuropeiske firmaer og arbeidstakere. I en undersøkelse fra 2003 sa ni av ti bedriftsledere (fra bygg og verkstedindustri) at myndighetene ikke gjør nok for å kontrollere og bekjempe useriøse aktører (Dølvik, Eldring og Ødegård 2005). Det er likevel liten tvil om at tilgang på østeuropeisk arbeidskraft øker mulighetene for de som går inn for å jukse – ikke bare i forhold til HMS, men i forhold til lovlig registrering, skatter og trygdeforhold.

Økt tilsyn, eventuelt kombinert med en godt utbygd tolketjeneste, raskere reaksjoner og større bøter mot dem som ødelegger for seriositeten er viktige tiltak. Det er også et uttrykt ønske fra våre informanter om at regionale verneombud, arbeidstilsyn, politi og skatte- og trygdemyndigheter har patruljer som sammen besøker arbeidsplassene for dermed å kunne undersøke alle sider ved oppholds- og arbeidsforholdet. I Oslo har Arbeidstilsynet for eksempel gjennomført tilsyn i samarbeid med brannvesenet for å slå ned på ulovlige boforhold. Enklere og raskere saksbehandling hos de offentlige tilsynsmyndighetene og politiet er også høyt på ønskelista. Arbeidstilsynet kan lett bli for lite synlige dersom planlegging og saksbehandling går på bekostning av tilsynsbesøk og tid ute i felten. Videre ble det nevnt av våre informanter at etaten bør legge større vekt på å bygge opp spisskompetanse på ulike felter, slik at tilsynsinspektørene kan konsentrere seg om virksomheter i et begrenset antall næringer. Med dagens organisering har tilsynsinspektørene ofte ansvar for å gjennomføre tilsyn i flere svært ulike næringer, noe som gjør det vanskelig å bygge opp dybdekompetanse om HMS-utfordringene i den enkelte næring. Målrettet arbeid mot et begrenset antall næringer vil også bidra til

å gi den enkelte tilsynsinspektør muligheter for å bygge opp et nettverk og samarbeide tett med ulike instanser.

Vår undersøkelse viser også at tilsynsvirksomheten kanskje kan systematiseres mer i forhold til hvilke bedrifter og arbeidsplasser som har største behov for tilsyn, og at man kan få en diskusjon om virksomheten er tilstrekkelig målrettet. Man kan også tenke seg mer systematiske registreringsrutiner i Arbeidstilsynet når det gjelder omfang og utfordringer forbundet med utenlandsk arbeidskraft. Dette gjelder også besøksvirksomheten til de regionale verneombudene.

En klarere prioritering fra politiets side etterlyses. Nå opplever mange at de fleste saker henlegges, dels på grunn av ressursmangel men også på grunn av for liten kompetanse og interesse hos politiet.

EUs utstasjoneringsdirektiv skal gi arbeidstakere på oppdrag i et annet land enn hjemlandet sikkerhet for grunnleggende lønns- og arbeidsvilkår, inklusive helse, miljø og sikkerhet. I en europeisk rapport (Cremers og Donders 2004) konkluderes det med at direktivet ikke etterleves på en tilfredsstillende måte. Denne rapporten omfattet ikke Norge, men mye tyder på at det også her til lands er problemer med å få disse bestemmelsene til å fungere i praksis. Cremers og Donders etterlyste blant annet klarere definisjoner mellom arbeidstakere og tjenesteytere i de nasjonale regelverkene, strengere sanksjoner mot brudd på bestemmelsene og større åpenhet og informasjon om lønns- og arbeidsvilkår. Tjenestemobiliteten er flyktig og vanskelig å kontrollere, noe som gjør at denne formen for arbeidsvandring er mest utsatt for lavlønnskonkurranse, omgåelse av lov- og avtaleverk og unndragelse av skatter og avgifter (Dølvik mfl. 2006).

For å få et tilfredsstillende system i en mobil og internasjonal bransje som bygg og anlegg trengs det antakelig sterkere og mer praktisk samarbeid over landegrensene på en rekke områder, både mellom myndigheter, tilsynsapparat og organisasjoner. Det vil bedre kunnskapen om hverandres systemer, regelverk og kultur, også blant bedriftene. På tilsynssiden kan det føre til mer effektive kontroller selv om det i utgangspunktet kan synes som en krevende arbeidsform.³¹

Registrering og statistikk

En viktig forutsetning for tilsyns- og kontrollapparatet er bedre registreringsrutiner på nasjonalt nivå slik at man har mer kunnskap om hvem som til enhver tid er i landet for å jobbe. Det er ikke mulig, ut fra dagens registreringsrutiner, å vite hvor stor andel arbeidskraften fra de nye EU-landene utgjør av den totale arbeidsstyrken i Norge.

I likhet med mange andre land mangler det pålitelige data både når det gjelder antallet bedrifter som tar oppdrag og antallet utstasjonerte arbeidstakere som følger

³¹ I EUs nye tjenstedirektiv (gjeldende fra 2010) pålegges tilsynsmyndighetene i de ulike landene å samarbeide om kontroll og tilsyn ved grenseoverskridende arbeid.

med disse bedriftene. I Norge er disse arbeidstakerne unntatt fra meldeplikt til Arbeidstakerregisteret, men de skal rapporteres inn til Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU). SFU er likningskontor for utenlandske virksomheter og arbeidstakere uten varig tilknytning til Norge. Rapporteringsplikten gjelder utenlandske arbeidstakere som er på arbeidsoppdrag her i landet, og innmeldingen skal skje seinest 14 dager etter at arbeidet er begynt. Pr. i dag er det heller ikke mulig å få en fullstendig oversikt over hvor mange arbeidstakere som har kommet fra de nye medlemslandene som leiearbeidskraft, enten de er utleid fra norske eller utenlandske bemanningsselskap. De som er ansatt i utenlandske utleiefirma regnes som utstasjonerte arbeidstakere. Når det gjelder de individuelle arbeidstakerne som kommer i henhold til overgangsordningene, er det antallet godt dokumentert fordi det her kreves oppholdstillatelse før de kan begynne i arbeidet.

I forbindelse med EU-utvidelsen ble det vurdert å innføre et felles register der samtlige arbeidstakere – inklusive de utstasjonerte – skulle registrere seg innen en uke. Dette er en ordning som foreløpig ikke er satt i verk. Det har blant annet oppstått usikkerhet om det strider mot EØS-regelverket å ha en opplysningsplikt basert på nasjonalitet. Uansett vil mer helhetlige registreringsrutiner, som er lette å forstå, utvilsomt være et godt bidrag til følge utviklingen og sette inn mer treffsikre tiltak på HMS-området. Den største utfordringen er som nevnt å få en oversikt over den arbeidskraften som kommer hit i form av tjenesteyting. Dette er også den typen arbeidskraft som ut fra undersøkelsen får det dårligste tilbudet når det gjelder opplæring.

Mannskapslister og id-kort

Mannskapslistene/oversiktslistene synes også å ha bidratt til å disiplinere bransjen og skapt mer styring og oversikt på bygge- eller anleggsplassen, samtidig som kunnskapen om arbeidstakerne er blitt bedre. Tidligere hadde man gjerne en oversikt over de ulike arbeidsgiverne på bygge- eller anleggsplassen, mens man nå også har en oversikt over de ulike arbeidstakerne. Dette innebærer i tillegg at det er blitt lettere for Arbeidstilsynets inspektører å spore informasjon gjennom de opplysningene som listene gir. Samtidig som mannskapslistene/oversiktslistene allerede har hatt en del positive effekter i forhold til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø, påpekes det også fra Arbeidstilsynet at man ikke oppnår full effekt av listeføringen før man også får på plass et id-kort hvor opplysningene på kortet er kvalitetssikret på en tilfredsstillende måte. Ordningen med id-kort skal innføres i løpet av 2007 (se mer i kapittel fire). Dokumentasjon på hvem som til enhver tid er inne på arbeidsplassen, hva slags arbeidsavtale de har og hva slags opplæring de har gjennomgått kan kanskje også inngå i den kommende ordningen med id-kort. Hvis det i tillegg foreligger på flere språk, kan det lette arbeidet for de som fører tilsyn med arbeidsplassene. Arbeidsavtalene kan eventuelt settes opp, både på norsk og det aktuelle språket, før arbeidstakerne kommer til landet. En begrensning

i de vedtatte bestemmelsene om id-kort er at de ikke vil gjelde kortvarige oppdrag og de minste bygge- og anleggsplassene. Ordningen med mannskapslister og id-kort er et resultat av krav fra prosjektet «Seriositet i byggenæringen».

Reduksjon av tidspresset

Kortere byggetider og påfølgende tidspress er en velkjent problemstilling i bygg- og anleggsnæringen. I kapittel fire så vi at forsøk på å hente inn tapt tid gir høy skaderisiko. For knappe tidsfrister kan føre til at arbeider som bør legges etter hverandre i tid i stedet foregår samtidig. Dette kan utløse risikosituasjoner med potensielt alvorlige konsekvenser. Hvis planleggingen av prosjektet ikke har vært god nok fra starten av, kan dette føre til manglende koordinering som igjen fører til tidsnød. Tiltak for å redusere tidspresset kan derfor være viktig ut fra et HMS-synspunkt. Gravseth (2006) foreslår i denne sammenhengen å innføre et forbud mot dagmulkter. Bruk av høye dagmulkter fra byggherre er utbredt ved forsinkelser av byggeprosjekter. Trusselen om slike mulkt kan lett føre til at arbeidet forseres på en uforsvarlig måte og at sikkerhetsregler settes til side. Det bør i standardkontraktene nedtegnes at man skal kunne reforhandle tidsfristene underveis. I rapporten (op.cit.) framheves det at riktig prosjekterings- og byggetid sikrer best totaløkonomi og produktkvalitet.

Et velordnet og organisert arbeidsliv

Ifølge en undersøkelse blant bedriftsledere og tillitsvalgte i bygg og industri fra 2003 regnes medarbeidernes kvalifikasjoner som det viktigste konkurransefortrinnet i norske virksomheter. I tillegg nevnes partssamarbeid, prosjektorganisering og HMS-standard som viktige konkurransefortrinn (Dølvik, Eldring og Ødegård 2005).

EU-utvidelsen har endret konkurransesituasjonen for norske virksomheter, og en viktig endring er at den økte tilgangen på og bruk av østeuropeiske firmaer og arbeidstakere med kortvarige oppdrag og kontrakter har forsterket tendensen til økt utkontraktering, bruk av midlertidig arbeidskraft og dermed større fleksibilitet. Det kan være lønnsomt for bedriftene å justere antall ansatte etter oppdragene og behovet for å ta topper ved i større grad å hyre østeuropeiske underentreprenører og leiefirmaer som ikke er forpliktet av norske avtaleforhold.

Denne utviklingen kan også ha HMS-konsekvenser. Arbeidstakere som er løst tilknyttet arbeidsmarkedet eller bedriften, har høyere terskel enn andre når det gjelder å organisere seg (Nergaard og Stokke 2006). En undersøkelse fra England viste at arbeidere engasjert gjennom underentreprenører ikke ble behandlet på samme vis med henblikk på sikkerhet og helse som de som var ansatt hos hovedentreprenøren (Gyi et al 1999, gjengitt i Klemsdal 2003). Dialog mellom partene og kollektive overenskomster er kanskje av ekstra stor betydning for bygg og anlegg på grunn av den høye mobiliteten

av arbeidskraft mellom arbeidsgivere. Kombinasjonen av sentralisering og oppsplitting påvirker også HMS-situasjonen. Økning i underentreprise og innleie av arbeidskraft bidrar blant annet til en svekkelse av kollektive ordninger, noe som får følger for opplæringstilbud, ansvarsforhold og samarbeidsrelasjoner (Klemsdal 2003).

Fra arbeidsgiverhold påpekes det også at fagorganisering har en positiv virkning med hensyn til helse, miljø og sikkerhet. Økende og vedvarende bruk av firmaer og midlertidig arbeidskraft fra nye EU-land kan bidra til en lavere organisasjonsgrad, også på grunn av andre tradisjoner når det gjelder fagorganisering og en generell skepsis til fagbevegelsen. Fellesforbundet har startet et systematisk arbeid for å verve østeuropeisk arbeidstakere som medlemmer for å bøte på denne situasjonen. Men også en generell høyere organisasjonsgrad og bedre tariffavtaledekning i de norske bedriftene kan antakelig bidra til mer ordnede forhold på HMS-området.

Regulering av anledningen til å bruke midlertidig arbeidskraft i bedriftene vil også være et viktig virkemiddel i denne sammenhengen. Vi ser at østeuropeiske arbeidstakere som får fast ansettelse i bedriftene får bedre opplæringstilbud og vil dermed på sikt ha større sjanser til å bli integrert i det norske arbeidslivet.

De større bedriftene (mer enn 10 ansatte) er pålagt å ha verneombud, mens mindre bedrifter kan avtale seg bort fra denne ordningen. Tidligere forskning har vist at verneombud og bedriftsledelse spiller svært viktige roller i HMS-arbeidet (Torvatn og Molden 2001). Et mulig tiltak kan derfor være å utvide en påbudt verneombudsordning for alle bedrifter med for eksempel mer enn fem ansatte (dette er grensen som er brukt i forbindelse med innføring av id-kort). Eventuelt kan man stramme inn adgangen til å avtale at man *ikke* skal ha verneombud i bedriften. I dag synes det å være en vanlig oppfatning at mindre bedrifter ikke behøver å forholde seg til verneombudsordningen. Det at man i utgangspunktet faktisk skal ha en ordning, og eventuelt avtale å ikke ha det, er det trolig liten bevissthet om i mange bedrifter.

Kultur og holdninger

Integrering av utenlandsk arbeidskraft på norske bygge- og anleggsplassene har også med kultur å gjøre. Her er det mange ulike aspekter. Det kan dreie seg om arbeidskultur, sikkerhetskultur, forhold til overordnede og så videre. Hvis man tar utgangspunkt i at HMS er avhengig av holdninger og menneskelig samhandling, så vil slike små og store forskjeller være viktige. Som nevnt er ikke utenlandsk arbeidskraft noe nytt fenomen på norske bygge- og anleggsplasser. Denne rapporten har imidlertid avdekket ekstra utfordringer når det gjelder den østeuropeiske arbeidskraften, der ikke minst språkproblemene er en grunnleggende barriere for samhandling.

Hvis man skal sette inn tiltak, er det viktig å være klar over disse forskjellene. Flere av våre informanter har vært inne på at østeuropeiske arbeidstakere er vant til å underordne seg og å ha klare kommandolinjer. En klar ledelse på HMS-området kan derfor være et

enkelt – men viktig – virkemiddel. Å ta et selvstendig HMS-ansvar som arbeidstaker har både med arbeidskultur, kunnskap og holdninger å gjøre. Dersom dette er noe som må læres, er det viktig å jobbe sammen med andre arbeidstakere som kan by på både kunnskap og gode holdninger. Språkproblemer fører som vi har sett til at de ulike nasjonalitetene jobber hver for seg og fører ikke til at man kan lære av hverandre gjennom det praktiske arbeidet. Det kan også føre til stigmatisering av den utenlandske arbeidskraften – at de ikke tas inn i varmen og blir «en av gutta».

Et gjennomgående problem er at holdningen blant mange norske arbeidsgivere og arbeidstakere er for dårlig når det gjelder helse, miljø og sikkerhet. Her står man overfor en type holdningsskapende arbeid som tilsynelatende aldri tar slutt. En dårlig HMS-kultur i norske bedrifter og blant norske arbeidstakere påvirker også arbeidsmiljøet og sikkerheten til de østeuropeiske arbeidstakerne som kommer til Norge – så vel som vice versa.

Referanser

- Alsos, K. (2007): Kartlegging av regelverket på HMS-området i Norge og Polen. Upublisert.
- Alsos, K. og Eldring, L. (2006): Extension of collective agreements: The Norwegian case, CLR News No 3/2006.
- Andersen, B. (2004): Restrukturering, medbestemmelse og faglig innflytelse i entreprenørbransjen. Veidekke og Selmer på 1990-tallet. Oslo: Fafo-rapport 428.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) (2006): Utredning av bedre id-kort for bygge- og anleggsbransjen
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) (2006b): Høringsnotat om tiltak for å sikre ryddigere forhold på inn- og utleiemarkedet og for å effektivisere allmenngjøringsordningen, AID, 22. desember 2006.
- Arbeidstilsynet og regionale verneombud (2001), prosjektnotat: «Fallulykker – må de skje?»
- Bosch, G., and Philips, P (ed). (2003): Building Chaos. An international comparison of deregulation in the construction industry. Routledge Research Studies in Business Organization.
- Byggenæringens Landsforening (BNL) (2006): Ledig kapasitet i anleggsbransjen (Rapport nr 1/2006).
- Cremers, J. og Donders, P. (2004): The free movement of workers within the framework of the provision of services: Its implementation, practical application and operation. CLR-studies 4.
- Direktoratet for arbeidstilsynet (2004): «Trekke ved arbeidsmiljøsituasjonen 2004»
- Direktoratet for arbeidstilsynet (2004b): Årsrapport 2004
- Direktoratet for Arbeidstilsynet (2006): Arbeidsinnvandring bygg & anlegg. Statusrapport mars –mai 2006.
- Dølvik mfl. (2006): Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeidskraftsstrategier etter EU-utvidelsen. Oslo: Fafo-rapport 548.

- Dølvik, J.E. og Eldring, L. (2005): Arbeids- og tjenestemobilitet etter EU-utvidelsen. Nordiske forskjeller og likhetstrekk. TemaNord 2005:566 København: Nordisk Ministerråd.
- Dølvik, J. E. og Eldring, L. (2006): EU-enlargement two years after: Mobility, effects and challenges to the Nordic labour market regimes. Report for The Nordic Council of Ministers, August 2006.
- Dølvik, J.E, Eldring, L. og Ødegård, A.M.(2005): Lavtlønnskorrupsjon og sosial dumping. Utfordringer for det seriøse arbeidslivet. Oslo: Fafo-rapport 485.
- Frøyland, K. mfl. (2004). Frafall og utstøting i bygge- og anleggsbransjen, Arbeidsforskningsinstituttet (AFI), r2/04.
- Gravseth mfl. (2006): «Risikofaktorer for ulykkesskader i bygge- og anleggsbransjen.» Tidsskrift for den Norske Lægeforening nr. 4, 2006;126:453-6.
- Klemsdal, L. (2003): Organisasjonsutvikling i innviklede organisasjoner. En litteraturstudie om bygg- og anleggsbransjen. Arbeidsforskningsinstituttet. R1/2003.
- Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) (2003:23): EU-utvidelsen, arbeidstakere og velferdsordninger.
- Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø
- Nergaard, K., og Stokke, T. Aa., (2006): Organisasjonsgrader og tariffavtaledækning i norsk arbeidsliv 2004/2005. Oslo: Fafo-rapport 518.
- NOU (2004:3): Arbeidsskadeforsikring
- Statistisk sentralbyrå (SSB) (2006): Bygg, anlegg og eiendomsdrift – statistikk i tall og metode.
- Torvatn og Molden (2001): HMS-tilstanden i Norge i år 2001. SINTEF Teknologiledelse.
- Ødegård, A.M (2005): Arbeidstakere som går tjenestevei. Tjenesteyting og utstasjonerte arbeidstakere i et utvidet EØS. Oslo: Fafo-notat 2005:1.

Vedlegg 1 Spørreskjema

Denne undersøkelsen skal skaffe kunnskap om konsekvenser og utfordringer for helse, miljø og sikkerhet på norske bygge- og anleggsplasser som følge av EU-utvidelsen fra 1.mai 2004. Med nye EU-land menes her: Polen, Estland, Latvia, Litauen, Tsjekkia, Slo-vakia, Slovenia og Ungarn.

1. I hvilket fylke har din bedrift lokalisert sin hovedvirksomhet? (flere svar mulig)

1. Akershus
2. Buskerud
3. Finnmark
4. Hedmark
5. Hordaland
6. Møre og Romsdal
7. Nord-Trøndelag
8. Nordland
9. Oppland
10. Oslo
11. Rogaland
12. Sogn og Fjordane
13. Sør-Trøndelag
14. Telemark
15. Troms
16. Vest-Agder
17. Vestfold
18. Øst-Agder

19. Østfold

20. Hele landet

2. Innenfor hvilket område har din bedrift sin hovedvirksomhet?

1. bygg
2. anlegg
3. ganske likelig fordelt mellom bygg og anlegg

3. Bruker din bedrift arbeidskraft fra nye EU-land i Norge? (Med arbeidskraft mener vi her både egne ansatte, ansatte hos underentreprenører og innleide arbeidstakere.)

1. Ja
2. Nei
3. Vet ikke

4. Har din bedrift brukt arbeidskraft fra nye EU-land de siste 12 månedene? (Med arbeidskraft mener vi her både egen ansatte, ansatte hos underentreprenører og innleide arbeidstakere.)

1. Ja
2. Nei
3. Vet ikke

5. HVIS JA PÅ SPØRSMÅL 3 OG/ELLER 4:

Hvilke (t) land kommer denne arbeidskraften i hovedsak fra?

1. Polen
2. Baltikum

3. Andre

6. HVIS JA på SPØRSMÅL 2 OG/ELLER 3

For arbeidskraft fra nye EU-land, hva er den vanligste tilknytningsformen til din be-drift:

1. Fast ansatt
2. Midlertidig ansatt
3. Innleid
4. Ansatt hos underleverandør
5. Selvstendig næringsdrivende/enmannsbedrift
6. Ingen av de nevnte

7. Har dere verneombud i din bedrift?

1. Ja
2. Nei
3. Vet ikke

8. Har din arbeidsplass hatt inspeksjon fra Arbeidstilsynet det siste året?

1. Ja
2. Nei
3. Vet ikke

9. Har din arbeidsplass hatt kontakt med regionalt verneombud det siste året?

1. Ja
2. Nei
3. Vet ikke

HVIS JA PÅ SPØRSMÅL 8 OG/ELLER 9:

10. I hvilken grad endret inspeksjonen fra Arbeidstilsynet/kontakten med regionalt verneombud arbeidsplassen med hensyn til:

a) Oppmerksomhet rundt HMS-arbeidet?

- 21. I stor grad
- 22. I noen grad
- 23. I liten grad
- 24. Ikke i det hele tatt
- 25. Vet ikke

b) Planlegging av HMS-arbeidet i bedriften?

- 26. I stor grad
- 27. I noen grad
- 28. I liten grad
- 29. Ikke i det hele tatt
- 30. Vet ikke

c) Samordning av HMS-arbeidet på bygge- eller anleggsplassen?

- 31. I stor grad
- 32. I noen grad
- 33. I liten grad
- 34. Ikke i det hele tatt
- 35. Vet ikke

11. Hvor ofte er din bedrift hovedbedrift med samordningsansvar?

- 36. Svært ofte
- 37. Ganske ofte
- 38. Ganske sjelden

39. Svært sjelden

40. Vet ikke

12. På de bygge- eller anleggsplassene hvor din bedrift er involvert; føres det lister over mannskapet som til enhver tid befinner seg på plassen?

1. Ja, alltid
2. Ja, som regel
3. Ja, av og til
4. Sjelden
5. Nei, aldri
6. Vet ikke

HVIS JA PÅ SPØRSMÅL 11:

13. I hvilken grad inkluderer disse listene navn på arbeidstakere og enmannsbedrifter fra nye EU-land? (Gjelder egne ansatte, ansatte hos underentreprenører og innleide arbeidstakere)

1. Alltid
2. Som regel
3. Av og til
4. Sjelden
5. Aldri
6. Vet ikke

14. Gjennomfører din bedrift en eller flere av følgende tiltak for å følge opp HMS-arbeidet? (flere svar mulig)

1. Vernerunder
2. Registreringsrutiner for avvik
3. Rapportering fra verneombud til hovedbedrift
4. Kontroll for oppstilling og sertifisering av teknisk utstyr
5. Registrering av nesten-ulykker

6. Oppdatering av stoffkartotek
7. Rutiner for å avdekke brudd på HMS-lovgivningen
8. Bedriftshelsetjeneste

HVIS JA PÅ SPM 3 ELLER 4

15. På hvilken måte får underentreprenører og arbeidstakere fra nye EU-land som bedriften benytter kjennskap til norske regler for helse, miljø og sikkerhet? (flere svaralternativer mulig)

- Det forutsettes at de setter seg inn i dette selv
- Opplæring/kurs i regi av vår bedrift
- Opplæring/kurs i hjemlandet, før de kommer hit
- Vet ikke

HVIS JA PÅ SPM 3 ELLER 4

16. Har din bedrift satt i verk noen av følgende tiltak for arbeidstakere fra nye EU-land? (flere svaralternativer mulig)

- Faglig opplæring
- Opplæring i helse, miljø og sikkerhet
- Språkopplæring
- Bruk av tolk
- Bruk av tospråklige arbeidsledere

HVIS JA PÅ SPM 3 ELLER 4

17. Har din bedrift kontroll med at den utenlandske arbeidskraften er lovlig registrert i Norge?

1. Ja
2. Nei
3. Vet ikke

18. Er din bedrift bundet av tariffavtale?

1. Ja
2. Nei
3. Vet ikke

19. Hvis ja på spm 28, hvilke landsdekkende avtaler gjelder det: (flere svar mulig)

- byggfagsovenskomsten
- anleggsoverenskomsten
- landsoverenskomsten for elektrofag
- overenskomsten for maskinentreprenører
- annen tariffavtale

20. Hvis nei på spm 28, følger bedriften likevel i hovedsak bestemmelsene i en av følgende landsdekkende avtaler:

- byggfagsovenskomsten
- anleggsoverenskomsten
- landsoverenskomsten for elektrofag
- overenskomsten for maskinentreprenører
- annen tariffavtale

21. Er din bedrift medlem i en arbeidsgiverorganisasjon?

1. Ja
2. Nei
3. Vet ikke

22. Er din bedrift en IA-bedrift? (Inkluderende arbeidsliv)

1. Ja
2. Nei
3. Vet ikke

Jeg skal nå lese opp noen påstander om bruk av arbeidskraft og underentreprenører fra nye EU-land 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 betyr helt uenig og 5 helt enig.

23. Underentreprenører og arbeidstakere fra nye EU-land har behov for opplæring i norske HMS-regler når de kommer til Norge

NOTER 1-5 0= IKKE SIKKER

24. Arbeidstakere fra nye EU-land er dyktige fagfolk

NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

32. Språk- og kommunikasjonsproblemer mellom norske og utenlandske arbeidstakere har ført til flere ulykker på arbeidsplassen

NOTER 1-5 0=IKKE SIKKER

I dag er byggeplasser i Oslofjord-regionen (Oslo, Akershus, Østfold, Vestfold og Buskerud) og Hordaland fylke, samt noen petrokjemiske anlegg, omfattet av allmenn-gjøringsvedtak. Det vil si at viktige lønns- og arbeidsvilkår i byggoverenskomsten gjelder for alle arbeidstakere som utfører byggearbeid i disse geografiske områdene, uavhengig av om det finnes tariffavtale i bedriften.

33. I hvilken grad har allmenngjøring i byggenæringen ført til økte kostnader for din bedrift?

- I stor grad
- I noen grad
- Ingen endring
- I liten grad
- Vet ikke

34. Har allmenngjøringen i byggenæringen ført til en bedret eller forverret konkurranse situasjon for din bedrift?

- Bedret
- Ingen endring
- Forverring

- Vet ikke

35. Har allmenngjøringen i byggenæringen påvirket bruken av arbeidskraft fra nye EU-land i din bedrift?

- Større bruk
- Samme bruk
- Mindre bruk
- Vet ikke
- Uaktuelt

36. I hvilken grad har bruken av enmannsbedrifter fra nye EU-land økt i ditt område etter allmenngjøringen i byggenæringen?

- I stor grad
- I noen grad
- Ingen endring
- I liten grad
- Vet ikke

37. I hvilken grad har du inntrykk av at bedriftene overholder forskriften om allmenngjøring?

- I stor grad
- I noen grad
- I liten grad
- I svært liten grad
- Vet ikke

38. Har Arbeidstilsynet utført inspeksjon i din bedrift, eller hos dine underentreprenører, i forbindelse med allmenngjøringsforskriften?

- Ja

- Nei
- Vet ikke

39. I hvilken grad har du inntrykk av at forskriften om allmenngjøring håndheves av myndighetene?

- I stor grad
- I noen grad
- I liten grad
- I svært liten grad
- Vet ikke

40. I lys av utviklingen i bransjen, er du positiv eller negativ til allmenngjøring av ta-riffavtaler i din bransje?

- Meget positiv
- Ganske positiv
- Verken positiv eller negativ
- Ganske negativ
- Meget negativ
- Vet ikke

41. Har din bedrift utført arbeid i Oslo, Akershus, Østfold, Vestfold og Buskerud etter 1. september 2005?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

42. Har din bedrift utført arbeid i Hordaland etter 1. januar 2006?

- Ja
- Nei

- Vet ikke

43. Har din bedrift utført arbeid på petrokjemiske landanlegg som er omfattet av allmenngjøring etter 1. desember 2004 (leses opp dersom respondent usikker/vet ikke: Melkøya/Snøhvit, Tjeldbergodden, Mongstad, Kollsnes, Kårstø, Ormen Lange/Nyhamna, Sture)?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Takk for hjelpen!

Fafo gjennom 25 år



Fafo ble opprettet av Landsorganisasjonen i Norge høsten 1981, som Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon. Med utspring i fagbevegelsen var arbeidstakernes kår og organisering et naturlig utgangspunkt for forskningen. Samspillet mellom arbeidslivs- og velferdspolitikken har stått i sentrum gjennom alle disse 25 årene.

Motivasjonen for å opprette et senter for forskning og dokumentasjon var fra LOs side behovet for mer kunnskap. Ikke minst fordi man på denne tiden opplevde en økonomisk krise, både nasjonalt og internasjonalt. Tidsånden var preget av krav om liberalisering og skattelette, og en arbeiderbevegelse som søkte nye svar på utfordringene. I et notat fra LOs sekretariat i februar 1982 heter det:

«Et forsknings- og utredningsinstitutt for fagbevegelsen må ha en tosidig oppgave: Å tilveiebringe kunnskap som kan bidra til å avklare og fremme fagbevegelsens mål og oversette handlingsanvisninger i forhold til målene. Kunnskap gir makt bare når kunnskapen blir brukt».

Og slik ble det. Fafos bærende idé var fra starten av å omdanne vitenskapelige resultater til praktiske løsninger. Samspillet mellom fagmiljø og oppdragsgiver skulle bringe fram forskning av høy vitenskapelig kvalitet, vesentlig samfunnsmessig betydning og nytteverdi for oppdragsgiver.

I løpet av 25 år har Fafo vokst til å bli et av de største private samfunnsvitenskapelige instituttet i Norge, målt i antall årsverk. Vi har en stor og variert forskningsportefølje som hviler på tre hovedpilarer: 1) Arbeidslivsforskning med vekt på kollektiv organisering og partsforhold, 2) Velferds- og levekårsforskning og 3) Internasjonale studier i land som gjennomgår store overgangsprosesser.

Terje Rød-Larsen var Fafos første daglige leder og fikk fra 1. januar 1983 følge av Gudmund Hernes som forskningsleder. De to gründerne, og LO som eier, var opptatt av at forskningssenteret skulle opptre uavhengig av LO. I retningslinjene fra 1982 heter det:

«En kan altså ut fra hva en sympatiserer med politisk bestille forskning. Men en kan ikke bestille konklusjoner. Hvordan det forskes må derfor være avskjermet fra politiske påvirkninger. Hvis resultatene ikke holder ved etterprøving, er det en produserer ikke forskning, men ideologi.»

Fra øst uten sikring?

Er det slik at østeuropeisk arbeidskraft innebærer en fare for helse, miljø og sikkerhet (HMS) ved norske bygge- og anleggsplasser? Hvordan takler norske bedrifter språkproblemer, ulik sikkerhetskultur og andre arbeidsmetoder? Dette er to spørsmål som danner grunnlaget for HMS-prosjektet i bygg og anlegg, og som denne rapporten er sluttproduktet av. Hovedformålet er å se på hva slags HMS-konsekvenser bruken av arbeidskraft og underentreprenører fra de nye EU-landene har hatt for norske bygge- og anleggsplasser de to siste årene, og er den første undersøkelsen på dette området.

Resultatene fra prosjektet tyder på at mange norske oppdragsbedrifter og arbeidsgivere betrakter østeuropeisk arbeidskraft som en fleksibel og billig reservearbeidsstyrke. Det er også fare for at mange norske bedrifter i praksis godtar at denne arbeidskraften ikke får tilstrekkelig opplæring og oppfølging når det gjelder helse, miljø og sikkerhet, har lengre arbeidstid enn sine norske kolleger og i større grad enn norske arbeidstakere utfører belastende og risikofylte oppgaver.

