

Rolf K. Andersen, Mona Bråten, Line Eldring og
Anne Mette Ødegård

Evaluering av tiltak mot sosial dumping

Underveisrapportering

Rolf K. Andersen, Mona Bråten, Line Eldring og
Anne Mette Ødegård

Evaluering av tiltak mot sosial dumping

Underveisrapportering

© Fafo 2010
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn.....	8
1.2 Metode og avgrensninger	9
1.3 Oppbygging av rapporten	13
2 Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping.....	15
2.1 Nasjonale tilsynsprosjekter	16
2.2 Utfordringer knyttet til prosjektorganisering	18
2.3 Tilsyn	22
2.4 Håndheving og sanksjoner	25
2.5 Samarbeid med andre offentlige etater.....	29
2.6 Oppsummering.....	33
3 Erfaringer med Arbeidstilsynet i bedrifter og blant tillitsvalgte.....	35
3.1 Bedriftenes erfaringer med tilsyn	35
3.2 Tillitsvalgtes erfaringer med Arbeidstilsynets arbeid mot sosial dumping.....	39
3.3 Oppsummering.....	42
4 Id-kort på bygge- og anleggsplasser.....	43
4.1 Beskrivelse av id-kortordningen	43
4.2 Problemstillinger	44
4.3 Forekomsten av id-kort.....	45
4.4 Erfaringer og virkninger	50
4.5 Oppsummering.....	52
Referanser	53

Forord

Evalueringen av regjeringens tiltak mot sosial dumping utføres på oppdrag av Arbeidsdepartementet, og gjennomføres i perioden fra mars 2010 til juni 2011. Evalueringen omfatter en rekke tiltak, og er inndelt i to hovedfaser. I den første fasen inngår evaluering av Arbeids-tilsynets myndighetsinnsats og reaksjonsbruk, samt av ordningen med id-kort i bygg og anleggsnæringen. I den andre fasen vil vi evaluere gjennomførte endringer i allmenngjøringsordningen, endringer i inn- og utleieregelverket, melde- og registreringsplikten for bemanningsforetak, den forsterkede innsatsen med hensyn til informasjon og veiledning, samt foreta en helhetlig analyse av regjeringens innsats mot sosial dumping.

I dette underveisnotatet presenterer vi hovedfunnene fra den første fasen i evalueringen. Sluttrapporten fra evalueringen vil foreligge i annet halvår av 2011, og vil inneholde resultatene fra alle faser i evalueringen. En stor takk til alle som så langt har delt sine kunnskaper og erfaringer gjennom spørreskjemaundersøkelser, intervjuer og møter med forskerne.

Tusen takk også til Arbeidsdepartementet og til Anne Britt Djuve, Jon Erik Dølvik og Jon Horgen Friberg ved Fafo for nyttige kommentarer, innspill og hjelp til underveisnotatet.

Oslo, november 2010

Line Eldring, prosjektleder

1 Innledning

Arbeidstilsynets myndighetsinnsats og reaksjonsbruk mot sosial dumping, samt ordningen med id-kort i bygg- og anleggsnæringen, er de to hovedtemaene i denne delrapporten. Den inngår i et større evalueringsprosjekt av regjeringens tiltak mot sosial dumping, som skal være slutført i juni 2011.

I forbindelse med regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping i 2006 og 2008 har Arbeidstilsynet fått utvidede tilsynsområder og sanksjonsmidler, i tillegg til økte bevilgninger. Ordningen med id-kort i bygg- og anleggsnæringen trådte i kraft fra 1. januar 2008.

Det overordnede spørsmålet er *i hvilken grad disse to tiltakene har bidratt til å redusere eller forhindre sosial dumping*. Når det gjelder Arbeidstilsynets myndighetsinnsats, vil vi gi svar på følgende delspørsmål:

1. Hva er erfaringene med Arbeidstilsynets nye tilsynsområder og sanksjonsmidler?
2. Er Arbeidstilsynets kompetanse og metodikk tilfredsstillende for å løse de nye oppgavene?

Når det gjelder id-kort er hovedspørsmålene:

1. I hvilken grad har de som utfører arbeid på bygge- og anleggsplasser i Norge id-kort?
2. I hvilken grad bidrar id-kortordningen til å ivareta helse, miljø og sikkerhet på bygge- og anleggsplasser i Norge?

Begrepet sosial dumping er sentralt i denne evalueringen. I denne sammenhengen legger vi regjeringens forståelse av sosial dumping til grunn. Den innebærer at:

«Det er sosial dumping både når utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener eller som ikke er i tråd med gjeldende allmenngjøringsforskrifter».

Regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping (2006 og 2008) er blitt sentrale verktøy og referanserammer, både for regjeringen og myndighetsorganer og for partene i arbeidslivet. Formålet med handlingsplanene er å hindre at sosial dumping brer om seg og blir et vedvarende problem i norsk arbeidsliv.

Arbeidet mot sosial dumping er så langt tett knyttet til enkeltbransjer – i hovedsak bygg og industri. En viktig årsak til dette er at det har vært en omfattende bruk av utenlandske arbeidstakere i disse to bransjene de seinere årene. Fafos bedriftsundersøkelse fra 2009 (Andersen m.fl. 2009) viste likevel at også en betydelig andel av bedriftene i hotell- og restaurantnæringen nå benytter østeuropeiske arbeidstakere. Det har dessuten vært stor bruk av utenlandsk arbeidskraft i landbruket. En annen årsak til at bygg og industri har fått stor oppmerksomhet er at mange av tiltakene mot sosial dumping forutsetter allmenngjorte tariffavtaler. Så langt er

det sju petroleumsanlegg på land, byggebransjen, skips- og verftsindustrien og jordbruks- og gartnerinæringen som er omfattet av allmenngjorte tariffavtaler.¹

1.1 Bakgrunn

I kjølvannet av EU-utvidelsene i 2004 og 2007 har det vært stor tilstrømming til Norge av arbeidstakere og underentreprenører fra de nye EU-landene i Øst- og Sentral-Europa², som fra 1. januar 2007 også inkluderer Bulgaria og Romania. I perioden mai 2004 til mai 2009 ble det innvilget 150 283 førstegangs arbeidstillatelser og 136 621 fornyelser til borgere fra disse landene (UDI 2004–2009). I tillegg til de individuelle arbeidsinnvandrerne kommer et stort antall utstasjonerte arbeidstakere, underentreprenører og andre tjenesteytere, samt uregistrerte/illegale innvandrere.³

Utvidelsene av det indre markedet i EU/EØS falt sammen med sterk vekst i etterspørselen etter arbeidskraft i det norske arbeidsmarkedet. Den sterke etterspørselen er, sammen med høyt lønnsnivå, viktige forklaringer på den sterke tilstrømmingen av arbeidskraft østfra (Dølvik og Eldring 2008).

Finanskrisa høsten 2008 utløste et dramatisk tilbakeslag i den internasjonale økonomien og slo også inn i den norske økonomien, særlig i bygg- og anleggsnæringen og eksportindustrien. Norge er likevel blant de landene som har klart seg godt gjennom finanskrisa og er derfor fortsatt et aktuelt reisemål for vandrende arbeidssøkere. Tilstrømmingen har imidlertid gått ned, og Fafos undersøkelse av virksomheters arbeidskraftbruk vinteren 2009 viser at krisa har påvirket deres faktiske og planlagte bruk av østeuropeiske arbeidstakere (Andersen m.fl. 2009). Mye tyder likevel på at arbeidskraft fra disse landene har blitt et varig innslag i norsk arbeidsliv at og arbeidsinnvandrere er blitt en permanent del av arbeidsstokken i mange bedrifter.

Reguleringen av og tilsyn med arbeidsinnvandreres lønns- og arbeidsvilkår har vært et sentralt tema i årene etter EU-utvidelsen. Fram til 1. mai 2009 praktiserte Norge såkalte overgangsregler for individuelle arbeidstakere fra de nye medlemslandene som kom med i 2004. Det innebar at utlendingsforskriftens krav om dokumentert «norsk lønn» og heltidsarbeid ble gjort gjeldende for disse. Fram til 1. januar 2012 kan man fortsatt opprettholde overgangsreglene for borgere fra Bulgaria og Romania. Disse overgangsreglene har imidlertid aldri vært gjeldende for arbeidstakere på tjenesteoppdrag – det vil si arbeidstakere som er med sin utenlandske bedrift på midlertidige oppdrag her i landet eller arbeidstakere ansatt i utenlandske bemanningsfirmaer.

Siden overgangsreglene for åtte av de ti aktuelle landene er borte, får andre tiltak og tilsyn større betydning. Allmenngjøring av tariffavtaler har blitt tatt i bruk på nye områder, og det offentlige kontrollapparatet er styrket i løpet av disse årene. I de allmenngjorte områdene er det også innført påseplikt for oppdragsbedrifter, innsynsrett for tillitsvalgte og solidaransvar for lønn. Foruten tiltakene som kun gjelder i de allmenngjorte områdene, er det i tillegg

¹ Allmenngjøring innebærer at deler av tariffavtalen gjennom forskrift blir gjort gjeldende for alle arbeidstakere som jobber innenfor et område. Den allmenngjorte tariffavtalen i jordbruks- og gartnerinæringen ble gjort gjeldende fra 1. januar 2010. Tilsyn mot sosial dumping i landbruket har så langt skjedd som en integrert del av tilsyn med forebyggende HMS-arbeid (Arbeidstilsynet 2009).

² Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn.

³ Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU) registrerte en stor økning i antallet utstasjonerte arbeidstakere og bedrifter med oppdrag i Norge i perioden 2004–2009.

innført en innstramming i adgangen til innleie av arbeidskraft mellom produksjonsbedrifter, etablert en melde- og registreringsplikt for bemanningsforetak og krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i kommunale anbudprosesser. Id-kort for bygg- og anleggsnæringen var, som nevnt, del av den første handlingsplanen mot sosial dumping. I den andre planen ble id-kort for rengjøringsbransjen lansert, sammen med en innføring av regionale verneombud i renhold og i hotell- og restaurantbransjen. Regionale verneombud i renhold og hotell- og restaurantbransjen innføres fra 1. januar 2011. Id-kort for renhold vil inngå som et tiltak i en større satsing i renholdsbransjen.

Tilsynsmyndighetene – og da særlig Arbeidstilsynet – har en framtrедende plass i regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping. I tillegg til utvidede tilsynsområder og økte ressurser, er det lagt vekt på tilsynsmyndighetenes ansvar for informasjon og veiledning om rettigheter og plikter i norsk arbeidsliv, både overfor arbeidstakere og virksomheter.

Etter lovendring i 2004 skal Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet føre tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår i allmenngjorte tariffavtaler etterleves. Tilsynsmyndighetene fører også tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår fastsatt i utlendingsforskriften. I tillegg kommer tilsyn i henhold til bestemmelsene i arbeidsmiljøloven.⁴ Helse-, miljø- og sikkerhetsreglene er offentligrettslige regler og gjelder for alle som utfører arbeid i Norge, uavhengig av hvor virksomheten er etablert eller hvilken nasjonalitet de ansatte har. Virksomhetene har plikt til å velge verneombud, som skal være arbeidstakernes representanter i HMS-spørsmål. For de arbeidsplassene som ikke har egne verneombud er det opprettet en ordning med regionale verneombud innenfor bygg og anlegg. Disse oppnevnes av henholdsvis Fellesforbundet og Norsk Arbeidsmandsforbund.

I forbindelse med den første handlingsplanen mot sosial dumping, fikk tilsynsmyndighetene fra desember 2006 anledning til å ta i bruk pålegg, stansing og tvangsmulkt i forbindelse med tilsyn med allmenngjøringsloven og utlendingsloven.

I denne perioden har også Arbeidstilsynet gjennomgått en omfattende omorganisering. Blant annet ble det våren 2003 bestemt å flytte direktoratet for Arbeidstilsynet fra Oslo til Trondheim. Fra 1. januar 2006 var det nye direktoratet i Trondheim etablert som en mindre og mer strategisk enhet. Den ytre etaten er regionalisert med underliggende tilsynskontorer. I 2008 og 2009 har Arbeidstilsynet jobbet med å slutføre omstillingen.⁵ Både nye oppgaver/sanksjonsmidler, økte bevilgninger og en omfattende omorganisering danner bakgrunn for evalueringen.

Blant de nye oppgavene for tilsynsmyndighetene er å passe på at arbeidstakerne i bygg- og anleggsnæringen bruker id-kort. Ordningen, som ble innført fra 1. januar 2008, er hjemlet i arbeidsmiljøloven, og det er arbeidsgiver som skal sørge for at arbeidstakerne har id-kort. Formålet med ordningen er å ivareta helse, miljø og sikkerhet på bygge- og anleggsplasser, og utstedelse av id-kort forutsetter blant annet at virksomheten er lovlig registrert i Norge.

1.2 Metode og avgrensninger

Evalueringen av Arbeidstilsynets myndighetsinnsats og ordningen med bruk av id-kort i bygg- og anleggsnæringen er basert på data og informasjon fra ulike kilder.

⁴ Petroleumstilsynet er tilsynsmyndighet for petroleumsvirksomheten på sokkelen og på nærmere bestemte landanlegg, jf forskrift 31. august 2001 nr 1016 om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten, og er ikke omfattet av denne evalueringen.

⁵ Rapport fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009), Fire år med fornying av offentlig sektor.

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

Vi har i tillegg gjennomført en spørreundersøkelse blant et tilfeldig utvalg av bedriftene som hadde hatt tilsyn på sosial dumping i denne perioden. Sentrale temaer var deres erfaringer med Arbeidstilsynets metodikk og kompetanse, samt erfaringer med id-kortordningen innenfor bygg. For framstillingens skyld betegnes disse bedriftene i det videre som tilsynsbedrifter. Undersøkelsen ble gjennomført som en telefonisk spørreundersøkelse av Respons Analyse i perioden 3. – 23. juni 2010. Bruttoutvalget var på totalt 2363 bedrifter. 303 av bedriftene sto oppført med 0 ansatte, disse ble fjernet fra bruttoutvalget. Utvalget etter dette besto da av 2060 bedrifter. Disse fikk tilsendt et brev der det ble informert om undersøkelsen, og at de ville bli kontaktet for intervju. Det var ikke mulig å finne telefonnummer til 189 av bedriftene, slik at 1871 bedrifter ble forsøkt kontaktet på telefon. Det ble til sammen gjennomført 474 intervjuer, noe som gir en svarprosent på 25, regnet i prosent av bedrifter som ble forsøkt kontaktet. Det er ulike årsaker til frafallet i undersøkelsen: 408 bedrifter nektet eksplisitt å delta, vi oppnådde ikke kontakt i intervjuperioden med 638, 40 lot seg ikke intervju på grunn av språkproblemer, 81 opplyste at de ikke hadde hatt tilsyn og 47 av bedriftene var nedlagt. Med utgangspunkt i data fra registeret og utvalget er det mulig å kartlegge mulige skjevheter med hensyn til antall ansatte, bransje og region. Dette er vist i tabell 1.1, hvor vi sammenlikner alle bedriftene som hadde hatt tilsyn på sosial dumping med bedriftene i vårt utvalg.

Tabell1.1 Frafallsanalyse blant tilsynsbedrifter etter antall ansatte, bransje og region. Prosent

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

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

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

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

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

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

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

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

I evalueringen av id-kortordningen baserer vi oss i tillegg på spørsmål fra en undersøkelse blant polakker i Oslo-området som ble gjennomført i første kvartal 2010, og hvor 500 polakker ble intervjuet. En tilsvarende arbeids- og levekårsundersøkelse blant polakker i Oslo-området ble gjennomført i 2006 (Friberg og Tyldum 2007).

Ved siden av dette, har vi hatt tilgang til Arbeidstilsynets egne årsrapporteringer om innsatsen mot sosial dumping. Det er også gjennomført kvalitative intervjuer med tilsynsinspektører og regiondirektører i tre av Arbeidstilsynets regioner – Oslo, Akershus og Østfold og Midt-Norge (omfatter fylkene Sør- og Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal), i tillegg til Arbeidstilsynets nasjonale prosjektledelse på området sosial dumping og Arbeidstilsynets ansvarlige for id-kortordningen. 37 personer har blitt intervjuet/deltatt i intervjuer i forbindelse med datainnsamlingen. Noen av intervjuene med tilsynsinspektørene ble gjennomført som gruppeintervjuer, andre enkeltvis. Vi har også hatt et arbeidsmøte med utvalgte temaer i forbindelse med ett av Arbeidstilsynets prosjektgruppemøter om sosial dumping. Regionale verneombud i bygg (Fellesforbundet) i de nevnte regionene og representanter for de sentrale partene i arbeidslivet (Byggenæringens Landsforening og Fellesforbundet) er

intervjuet i denne omgangen. De regionale verneombudene gjennomfører hvert år svært mange besøk til mindre arbeidsplasser i bygg og anlegg og utgjør derfor en god kilde til informasjon om utviklingen i disse næringene, inklusive vilkår for utenlandsk arbeidskraft. Det er laget tilpassede intervjuguider for de ulike gruppene av intervjuede. Intervjuguidene sikrer en felles struktur på intervjuene, samtidig som den kvalitative tilnærmingen gir gode muligheter til å følge opp emner som kom opp under intervjuene. I videreføringen av prosjektet vil vi utvide antall kvalitative intervjuer. Det vil si at vi vil intervju flere representanter for partene, sentralt og regionalt, flere representanter for andre offentlige myndigheter og flere nøkkelinformanter i Arbeidstilsynets øvrige regioner.

De innsamlede dataene skal brukes i alle delene av prosjektet. Foruten evalueringen av Arbeidstilsynets myndighetsinnsats og reaksjonsbruk mot sosial dumping og ordningen med id-kort i bygg- og anleggsnæringen som det rapporteres om i dette underveisnotatet, gjelder det devalueringer av følgende områder: Gjennomførte ordninger i allmenngjøringsordningen, endringer i inn- og utleieregelverket, melde- og registreringsplikt for bemanningsforetak og forsterket innsats med hensyn til informasjon og veiledning. I sluttrapporteringen kommer vi tilbake med en helhetlig analyse av regjeringens innsats mot sosial dumping, hvor alle delene blir integrert.

1.3 Oppbygging av rapporten

I kapittel 2 ser vi nærmere på hvordan Arbeidstilsynet har organisert arbeidet med sosial dumping. Nye tilsynsområder, nye sanksjonsmidler og økt ressurstilgang er viktige stikkord, i tillegg til tilsynsmetodikk og kompetanse. I kapittel 3 går vi inn i praksisen og erfaringene lokalt. Sentrale spørsmål er: Hva er bedriftenes og tillitsvalgtes erfaringer med og vurderinger av Arbeidstilsynets arbeid mot sosial dumping? Kapittel 4 dreier seg om id-kortordningen i bygg og anlegg. Det blir en kort gjennomgåelse av formålet med ordningen og utviklingen i antall utstedte kort, inklusive bruk av id-kort blant polske bygningsarbeidere i Oslo. Deretter presenteres Arbeidstilsynets, bedriftsledernes og tillitsvalgtes erfaringer med id-kort og hva slags virkninger denne ordningen har hatt.

2 Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping

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

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

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

Fra 2006 ble Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping organisert som et eget programområde. Programmet samler alle statens aktiviteter og tiltak rettet mot sosial dumping, som tilsyn, informasjons- og veiledningstiltak, samarbeid med eksterne aktører, kunnskapsinnhenting og internasjonalt samarbeid. Hovedaktiviteten under programmet er tilsyn på arbeidsplasser med utenlandske arbeidstakere. Arbeidstilsynets arbeid med å forebygge sosial dumping er nedfelt som ett av i alt sju satsingsområder i strategiplanen for perioden 2008–2011.⁶ Det administrative ansvaret for programmet er fra 1. januar 2008 lagt til region Oslo.

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

I dette kapittelet ser vi nærmere på prosjektorganiseringen av arbeidet mot sosial dumping. Konkret tar vi for oss det nasjonale tilsynsprosjektet som ved oppstarten omfattet byggebransjen (NP1011), men som senere har blitt utvidet til også å gjelde verftsindustrien og næringsmiddelindustrien. På grunnlag av informasjon fra intervjuer i tre av Arbeidstilsynets regioner og med sentrale aktører, peker vi på både styrker og svakheter ved denne måten å organisere arbeidet på. Avslutningsvis gir vi en vurdering av i hvilken grad Arbeidstilsynets organisering

⁶ De seks andre satsingsområdene er: Forebygge muskel- og skjelettplager, forebygge uheldige psykiske belastninger, styrke tilrettelegging og oppfølging, forebygge eksponering for støy og kjemiske og biologiske stoffer, forebygge arbeidsulykker og redusere skadeomfang og øke arbeidsmiljøkunnskapen hos unge arbeidstakere.

av arbeidet mot sosial dumping bidrar til den overordnede målsettingen om å redusere eller forhindre sosial dumping. Kapittelet danner også bakgrunnen for framstillingene i kapittel 3, der vi redegjør for hva slags erfaringer bedriftene og tillitsvalgte har med Arbeidstilsynet.

2.1 Nasjonale tilsynsprosjekter

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

I landbruket har ikke sosial dumping vært utskilt som et eget tilsynsområde, noe som har ført til at man ikke har tilsvarende dokumentasjon som for eksempel i bygg. Dette skal endres fra og med 2010, slik at etterlevelsen av allmenngjøringsforskriften i landbruket kan bli registrert separat (Arbeidstilsynet 2009). Også i renhold, hotell og restaurant og transport er tilsyn på området sosial dumping organisert som nasjonalt prosjekt fra 2010.

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

Mål og virkemidler for prosjektet i bygg og industri (verft og næringsmiddel) Vi tar her utgangspunkt i prosjektavtalen for NP1011 Arbeidsinnvandring i bygg, verfts- og næringsmiddelindustri for 2010, for å illustrere hvordan Arbeidstilsynets arbeid mot sosial dumping gjennomføres.

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

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

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

Når det gjelder gjennomføring av tilsyn legges det vekt på hva bedriftene må legge fram av dokumentasjon i henhold til arbeidsmiljølovens krav og i henhold til forskrift om allmenn-

gjøring. I tillegg skal alle virksomheter som oppsøkes få utlevert tilpasset informasjonsmaterieell fra etaten vedrørende arbeidsinnvandrere og deres rettigheter i Norge. Det fastsettes også aktivitetsmål for prosjektet. Alle regioner skal gjennomføre minimum 20 tilsyn mot virksomheter med arbeidskraft fra de nye EU-landene eller tredjelandborgere i hver av de fire tilsynsukene. I tillegg skal det i den enkelte region gjennomføres minimum 50 tilsyn i prosjektet utenom tilsynsukene. Innenfor næringsmiddelindustrien skal det gjennomføres minimum 20 tilsyn med sosial dumping som tema.

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

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

Etter hver tilsynsuke gjennomføres det oppsummeringsmøter med partene. Byggenæringens Landsforening, Norsk Industri og Fellesforbundet deltar på disse møtene. Det har vært møter med Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund, og det er en ambisjon for Arbeidstilsynet å få en tettere kontakt med partene i renhold, hotell og restaurant og transport (Arbeidstilsynet 2009).

Det er i perioden etablert tre servicesentra for utenlandske arbeidstakere⁷ i samarbeid mellom Arbeidstilsynet, politiet, skatteetaten og UDI. I den forbindelse har det vært mye kontakt mellom disse etatene. Øvrig kontakt og samarbeid skjer for det meste lokalt. Det gjelder også kontakt og samarbeid med brannvesenet og plan- og bygningsetaten. Arbeidstilsynets samarbeid med arbeidstilsyn i andre land kommer vi ikke nærmere inn på i dette notatet.

Prosjektorganisering

Arbeidstilsynets regionkontor i Oslo har nasjonalt ansvar for innsatsområdet sosial dumping, og prosjektleder for bygg, verft, næringsmiddel (NP1011) har fram til våren 2010 vært ansatt ved dette kontoret. Direktoratet for arbeidstilsynet er definert som prosjekteier. Det utpekes en lokal prosjektleder i hver region. Denne har som oppgave å sørge for gjennomføring av tilsynsukene lokalt i regionen som beskrevet i prosjektplanen og rapportere om disse, samt om status for oppfølging. Lokal prosjektleder skal også rapportere om aktiviteten i egne prosjektmøter på tvers av regionene. I disse prosjektmøtene møter prosjektleder, lokale prosjektledere, prosjektsekretær og jurist. I tillegg møter tre andre ressurspersoner som også er tilknyttet Arbeidstilsynet.

Ressurser og kompetanse

Arbeidstilsynets prioriterte oppgaver og bevilgninger på dette området er nærmere beskrevet i de årlige tildelingsbrevene fra Arbeidsdepartementet. Tildelingsbrevene de siste tre årene – det vil si 2007, 2008 og 2009 – viser at størrelsen på de ekstra bevilgningene har variert.

⁷ Disse sentrene er i Oslo, Kirkenes og Stavanger.

Samlet har Arbeidstilsynet fått 26 millioner kroner ekstra i løpet av disse tre årene. I de tre årene forut for dette – altså fra 2004–2006 – ble det gitt til sammen 11 millioner kroner i rammeøkning til bruk i arbeidet mot sosial dumping. I tillegg har det kommet engangsbeløp i revidert nasjonalbudsjett for 2007, og i februar 2009 i forbindelse med finanskrisa, til sammen 10 millioner kroner. Det er gitt noen overordnede føringer for bruk av midlene: I 2007 ble bevilgningen økt med 6 millioner kroner, som var øremerket virkemidler/sanksjoner som allmenngjøringsloven og utlendingsloven ga adgang til. I 2008 og 2009 ble bevilgningen økt med 10 millioner kroner per år til forsterket tilsynsinnsats, herunder tilsyn med påseplikten, meldeplikt for bemanningsforetak og styrket informasjonsarbeid. Departementet la i tildelingsbrevene vekt på at den økte tilsynsaktiviteten skulle være konsentrert om følgende bransjer: bygg, landbruk, industri (inklusive verft), renhold, hotell og restaurant og transport. Utover det som er nedfelt i handlingsplanene mot sosial dumping og de årlige tildelingsbrevene fra departementet, er det gitt få konkretiseringer av målsettingene for Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping. Det har derfor i stor grad vært opp til Arbeidstilsynet selv å sette i verk dette arbeidet.

Departementet la vekt på at de økte ressursene skulle bidra til økt tilsynsaktivitet, og Arbeidstilsynet har prioritert å bruke pengene til å ansette flere tilsynsinspektører. I regioner hvor man har hatt aktuelle søkere med relevant språkkompetanse (polsk, litauisk, russisk), så har disse blitt prioritert ved ansettelse. Dette har dessuten bidratt til målsettingen om å øke antallet ansatte med utenlandsk bakgrunn i etaten. Enkelte steder hadde ventet med å ansette flere folk, og i stedet satset på å kjøpe tolkehjelp ved behov. I tillegg til språkkompetanse, er det flere av regionene som har prioritert å ansette folk med juridisk kompetanse. Det er ellers ingen formelle krav til kompetanse for stillingene som tilsynsinspektør i Arbeidstilsynet.

2.2 utfordringer knyttet til prosjektorganisering

Å organisere konkrete og gjerne tidsavgrensede aktiviteter i egne prosjekter som går på tvers av organisasjonenes linjestruktur, har blitt populært i både privat og offentlig sektor. Arbeidstilsynets måte å organisere arbeidet mot sosial dumping på bygger derfor på en veletablert logikk om hvilken metode som er best egnet for å oppnå konkrete målsettinger på et avgrenset område – innenfor rammen av en større organisasjon som har mange til dels ulikartede oppgaver og målsettinger.

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

Prosjektorganisering i en linjeorganisasjon

Arbeidstilsynets arbeid mot sosial dumping er, som vi har beskrevet i dette kapittelet, organisert i nasjonale prosjekter som går på tvers av etatens linjestruktur. De fleste vi intervjuet mente at prosjektorganiseringen av innsatsen mot sosial dumping var effektiv. Likevel framholdt flere

at det var knyttet noen utfordringer til denne organiseringen innenfor rammen av etatens kultur og etablerte linjestruktur.

For det første ble det pekt på at Arbeidstilsynet i alt har sju nasjonale satsingsområder som skal prioriteres like høyt. Hver av disse sju hovedområdene har cirka fem aktivitetsnummer under seg. Dette gir sju ganger fem prioriterte områder for den enkelte inspektør. Flere ga uttrykk for at dette gikk på bekostning av etatens øvrige tilsynsoppgaver som ligger i linja, men som ofte blir nedprioritert til fordel for oppgaver som er lagt til de ulike prosjektene.⁸

Den andre utfordringen flere pekte på var knyttet til selve prosjektorganiseringen av arbeidet med sosial dumping, og hvordan dette planlegges og innpasses i etatens linjestruktur og øvrige tilsynsoppgaver. Det kan se ut som om regioner med flere underliggende tilsynskontorer og store geografiske avstander har de største utfordringene, spesielt når det gjelder koordinering av personell. Kravet om at man alltid skal være to inspektører på tilsyn mot sosial dumping gjør at tilsynsukene må planlegges godt. Det er imidlertid vanskelig å planlegge for sykdomsforfall, noe som kan innebære at de planlagte tilsynene ikke blir gjennomført. I enkelte tilfeller har regionalt verneombud steppet inn og deltatt på tilsyn ved sykdomsforfall hos inspektører.

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

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

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

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

⁸ Arbeidstilsynets overordnede mål for sin tilsynsvirksomhet er å sikre at norske virksomheter følger arbeidsmiljølovens krav. Satsingsområdene er omfattende og dekker mange av feltene, men ikke alle.

en bestilling fra prosjektleder, som sier at hver region skal levere så og så mange ukeverk og så og så mange tilsyn. Så da er det å få den kabalen til å gå opp, vi klarer ikke å levere fullt ut det det bes om, men vi prøver tilnærmet. Vi har mange personer som trekkes i mange retninger, som jobber mye innenfor bygg- og anleggsdelen, men også med andre ting. Så det blir litt gi og ta for å si det sånn.

Selv om flere pekte på utfordringer knyttet til å få tidskabalene til å gå opp for den enkelte og stort press for å nå måltallene for antall tilsyn i løpet av året, var det bred enighet om at prosjektorganiseringen av arbeidet mot sosial dumping var bra. Det var flere som stilte seg tvilende til om temaområdet hadde fått den oppmerksomheten det har i dag dersom man ikke hadde valgt å organisere aktivitetene i et eget prosjekt. Prosjektorganiseringen bidrar til økt oppmerksomhet, til at saker jobbes fram, og ikke minst til et tettere samarbeid med andre aktuelle aktører, som for eksempel regionale verneombud, lokalt brannvesen og skattemyndighetene.

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

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

Prosjektorganisering og kompetanseutvikling

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

Sett fra tilsynet sin side er det en utfordring knyttet til at ikke alle områder er allmenngjort, og at reglene og sanksjonsmidlene varierer for ulike bransjer. Arbeidstilsynet har opplevd at enkelte inspektører har praktisert feil regelverk ute på tilsyn. Dette har skapt reaksjoner fra de aktuelle bedriftene, som ikke har nølt med å la sine advokater ta hånd om saken. Arbeidstilsynet synes det er beklagelig når slike feil skjer. Etter vår vurdering må slike problemer settes inn i en større sammenheng, der Arbeidstilsynets nye tilsynsområder, nytt regelverk, økt tilsynsvolum, økt rekruttering og tradisjonelle normer for kompetanseutvikling tas med i betraktningen.

Det kan reises spørsmål ved om etatens innsats mot sosial dumping har ekspandert for raskt, og om man har greid å gi inspektørene nødvendig opplæring. En stor andel nyansatte har gjort at erfarne inspektører driver løpende opplæring gjennom tilsynsaktivitetene. I regioner med flere mindre tilsynskontorer har imidlertid ikke en slik opplæring av nyansatte vært mulig, fordi man ikke har hatt nok folk, og på grunn av store geografiske avstander. Det er ingen minstekrav til kompetanse for tilsynsinspektørene, og flere mener at det burde vært satt enkelte minstekrav. Vårt inntrykk fra intervjuer i tre regioner er likevel at mange tilsynsinspektører som

er ansatt de siste årene har en solid utdanningsbakgrunn. Likevel mangler flere kompetanse om Arbeidstilsynets funksjon og om lovverket. En lokal prosjektleder fortalte om hvordan arbeidet mot sosial dumping hadde vært utfordrende når det gjaldt nye folk i prosjektet og opplæring i nytt regelverk:

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

Vedkommende fortalte videre at man hadde hatt noen få tilfeller hvor nye inspektører hadde brukt feil regelverk ute på tilsyn, noe bedriftene hadde reagert kraftig på.

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

De ekstra ressursene ble vurdert som nødvendige for målsettingene om økt innsats mot sosial dumping. Selv om de ekstra ressursene utvilsomt hadde bidratt til å øke tilsynsaktiviteten mot sosial dumping, var det bred enighet blant informantene om at det var satt av for lite ressurser til oppfølging av saker i etterkant av tilsyn. Det ble derfor stilt spørsmål ved om den økte tilsynsaktiviteten faktisk bidro til å bekjempe de alvorligste tilfellene av sosial dumping, i tråd med målsettingene for regjeringens handlingsplaner.

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

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

Sammenfatning

- Alt i alt har vi fått et inntrykk av at de som jobber med bekjempelse av sosial dumping i Arbeidstilsynet er godt fornøyd med måten dette arbeidet er organisert på.

- Prosjektorganiseringen har bidratt til økt og målrettet oppmerksomhet hos ulike aktører i etaten når det gjelder sosial dumping.
- Prosjektet har i stor grad fått utviklet seg «fra grasrota og opp». Mange opplever dette som positivt og inspirerende.
- Mange nyansatte tilsynsinspektører over en kort periode har gjort at en relativt stor andel av inspektørene mangler spisskompetanse om Arbeidstilsynets funksjon og om lovverket på området. Mye av ansvaret for opplæringen er overlatt til erfarne tilsynsinspektører og skjer i løpende tilsynsaktiviteter. Dette har økt belastningen på de erfarne tilsynsinspektørene. Utfordringene er størst ved små tilsynskontorer og i områder med store geografiske avstander.
- Arbeidet mot sosial dumping tar mye oppmerksomhet og legger beslag på mye tid hos den enkelte inspektør.
- Inspektører som ikke har oppgaver knyttet til sosial dumping trekkes i liten grad inn i dette arbeidet – dette reduserer muligheten for kompetanseoverføring mellom prosjektet og andre aktiviteter i etaten. Samtidig vil det være en avveining mellom utviklingen av breddekompetanse i etaten og behovet for spisskompetanse på dette området. Vi har pekt på behovet for det siste.
- Linjelederne trekkes i liten grad inn i prosjektarbeidet, og kan i enkelte tilfeller oppleve at de mister noe av sin autoritet. Enkelte opplever en manglende vilje eller interesse hos ledelsen i regionen når det gjelder å prioritere arbeidet mot sosial dumping, som skjer i prosjektet og ikke i linja.

2.3 Tilsyn

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

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

Alle inspektørene skal gjennomføre tilsyn etter framgangsmåten som er beskrevet over, gi nødvendige reaksjoner og motta etterspurt dokumentasjon. Når dokumentasjon er mottatt, skal denne gjennomgå for avdekking av eventuelle avvik etter lov eller forskrift. Dersom det blir avdekket brudd på bestemmelser i arbeidsmiljøloven, allmenngjøringsforskriftene eller utlendingsloven (Romania, Bulgaria og tredjelandsborgere), skal det gis pålegg.

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

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

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

	År	Målsetting antall tilsyn i prosjekt (minimum)	Faktiske gjennomførte tilsyn	Antall tilsyn med reaksjoner	Andel tilsyn med reaksjoner i prosent	Antall tilsyn mot sosial dumping totalt
NP1011	2009	910	1309	1274	78%	2408
NP1011	2008	910	1504	1183	79%	2057
Bygg og anlegg	2007		1532	922	60%	2114
Bygg og anlegg	2006		787	297	38%	1158

*Tabellen er basert på Arbeidstilsynets årsrapporter om sosial dumping og prosjektplaner for NP1011 (2006–2009).

Tabellen viser at det har vært en økning i faktiske gjennomførte tilsyn og i andelen tilsyn hvor det har blitt gitt reaksjoner innenfor byggebransjen i perioden 2006–2009. For 2008 og 2009 ser vi at det har vært gjennomført vesentlig flere tilsyn rettet mot byggebransjen og verftene enn det som har vært minimumsmålet i NP1011. Det er med andre ord en ganske kraftig overoppfylting av målsettingene når det gjelder antall tilsyn. Kolonnen helt til høyre viser det totale antallet tilsyn på området sosial dumping. Det vil si at andre bransjer og tilsyn utenom prosjekt er tatt med.

Vi har også sett nærmere på Arbeidstilsynets register som inneholder informasjon om hva slags type pålegg bedriftene i de aktuelle bransjene har fått. Vi har konsentrert oss om pålegg som er gitt i perioden 1. januar 2008 til 31. mars 2010 innenfor bygg og anlegg, forretningsmessig tjenesteyting (inkluderer bemanningsforetak), industri samt overnattings- og serveringsvirksomhet. Disse registerdataene viser at av totalt 2363 bedrifter som hadde tilsyn i perioden, så har 78 prosent hatt tilsyn én gang, 13 prosent har hatt tilsyn to ganger, mens en liten andel på 8 prosent har hatt flere enn to tilsyn. Nær én av fire har ikke fått noe pålegg i forbindelse med tilsynet, mens én av fire har fått ett pålegg, 29 prosent har fått to til tre pålegg, mens 23 prosent har fått fire eller flere pålegg.

Registeret gir også opplysninger om hvilken lov- eller forskriftsmessig hjemmel påleggene har. I tabell 2.2 vises prosentandel bedrifter som har fått pålegg etter allmenngjøringsloven, utlendingsloven og ulike hovedkapitler i arbeidsmiljøloven (AML).⁹

⁹Tabellen sier ikke noe om antall pålegg som er gitt. En bedrift kan ha fått flere pålegg innenfor hver hovedgruppe, Tabellen viser altså kun om det er gitt pålegg etter allmenngjøringsloven, utlendingsloven og ulike hovedkapitler i arbeidsmiljøloven. Tabellen er sortert etter den lovhjemmel som har gitt flest pålegg (totalt).

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

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

Tabell 2.2 viser at nær halvparten av bedriftene har fått pålegg etter allmenngjøringsloven. Ser vi på tvers av bransjene, er det en relativt sett høyere andel av bedriftene innenfor bygg og anlegg som har fått dette (57 prosent), deretter kommer forretningsmessig tjenesteyting (i hovedsak bemanningsbyråer) med 46 prosent, mens 35 prosent av industribedriftene¹⁰ har fått slike pålegg.

Tabellen viser også at én av tre har fått pålegg knyttet til AML § 4; dette er pålegg knyttet til mer tradisjonelle brudd på HMS-reglene, så som forsvarlig sikring, bruk av riktig verneutstyr og liknende.

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

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

Det blir også gitt en del pålegg om brudd på arbeidstidsbestemmelsene (AML § 10). Dette dreier seg først og fremst om manglende oversikt over hvor mye den enkelte arbeidstaker har arbeidet. Men det avdekkes også en del brudd på regelen for alminnelig arbeidstid, gjennom-

¹⁰ Industribedrifter omfatter her verft og landbaserte petroleumsanlegg.

snittsberegninger av arbeidstiden og overtidsbestemmelsene. Det er ingen store forskjeller mellom bransjene her, men bygg og anlegg ligger noe lavere enn de tre andre.

Pålegg gitt etter § 18 Tilsyn med loven, er i all hovedsak knyttet til mangelfulle opplysninger (jf AML § 18-5).

Antallet reaksjoner har variert i disse årene. I 2009 gikk antallet reaksjoner ned sammenliknet med 2008, noe som, ifølge Arbeidstilsynet, delvis skyldtes bortfall av overgangsreglene fra 1. mai 2009 for åtte av de ti nye EU-landene. Dette innebar færre pålegg i henhold til utlendingsloven, fordi personer fra disse landene fritt kan ta seg arbeid i Norge uten arbeids-/oppholdstillatelse.

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

Sammenfatning

- Økte ressurser har bidratt til ansettelse av flere tilsynsinspektører. Dette har økt antallet tilsyn mot sosial dumping. Målsettingene om antall tilsyn er overoppfyllt.
- Andelen tilsyn med sanksjoner i byggebransjen økte kraftig fra 2006 til 2007, noe som trolig har sammenheng med at Arbeidstilsynet fikk økte muligheter til å sanksjonere ved brudd på allmenngjøringsloven og utlendingsloven (se kapittel 2.4).
- Nesten halvparten av bedriftene som har hatt sosial dumping-tilsyn har fått pålegg etter allmenngjøringsloven.
- Målsettinger om antall gjennomførte tilsyn dominerer i prosjektet. Det er for lite oppmerksomhet på kvalitet og etterarbeid/oppfølgning av vanskelige saker. Det ble derfor stilt spørsmål ved om den økte tilsynsaktiviteten faktisk bidro til å bekjempe de alvorligste tilfellene av sosial dumping, i tråd med målsettingene for regjeringens handlingsplaner.

2.4 Håndheving og sanksjoner

Da Arbeidstilsynet fra desember 2006 ble gitt tilsynskompetanse for allmenngjøringsloven og utlendingsloven, var det fra regjeringens side et ønske om å gi tilsynsmyndighetene et bedre verktøy i arbeidet mot sosial dumping. Departementet la avgjørende vekt på at Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet selv påpekte at de gjennom tilsyn med de eksisterende allmenngjøringsforskriftene og utlendingsloven hadde støtt på problemer, og at de tilgjengelige virkemidlene ikke var tilstrekkelige til å sikre etterlevelse. Etatene har blant annet opplevd at det ikke er lett å skaffe til veie dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkår. Det er dermed vanskelig å skaffe

tilstrekkelig grunnlag for å melde en sak til politiet (Ot.prp. nr. 92 2005–2006). Dette innebar et brudd med tradisjonen om at lønn er et ansvar for partene i arbeidslivet, men hensynet til å sikre et effektivt regelverk veide tyngre. Virkemidlene/sanksjonene er de samme som Arbeidstilsynet har etter arbeidsmiljøloven, det vil si pålegg om å legge fram opplysninger, pålegg om å etterleve lovens regler og adgang til å ilegge tvangsmulkt eller stanse virksomheten dersom pålegget ikke blir oppfylt.

I prosjektplanen for NP1011 (bygg og verft) er dette fulgt opp og konkretisert gjennom fire mål for bruk av reaksjonsmidler. Disse er knyttet til mangel på nødvendig dokumentasjon i virksomhetene som får tilsyn. Når nødvendig dokumentasjon ikke er tilgjengelig på arbeidsplassen, skal det gis pålegg med varsel om stans for å innhente denne. Fristen skal være satt til maks sju dager, men i praksis gis ofte et varsel på tre til fire dager. Dersom fristen ikke holdes, skal arbeidet stanses. Det gis også pålegg ved brudd på allmenngjøringsforskriften og manglende id-kort (bygg og anlegg). Ved begrunnet mistanke om at det er mottatt uriktige opplysninger/forfalskede dokumenter eller at det foreligger grove brudd på regelverket, skal forholdet anmeldes til politiet.

Pålegg gis etter etatens retningslinjer for bruk av sanksjonsmidler etter arbeidsmiljøloven, allmenngjøringslov og utlendingslov med tilhørende forskrifter. Ved manglende id-kort skal det gis pålegg etter etatens retningslinjer for tilsyn med id-kort i bygg- og anleggsnæringen.

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

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

I Fafos bedriftsundersøkelser fra 2006 og 2009 (Dølvik m.fl. 2006, Andersen m.fl. 2009) spurte vi bedriftene om deres inntrykk av hvordan de allmenngjorte tariffavtalene har blitt håndhevet av myndighetene de siste årene.¹¹ I praksis vil dette i stor grad dreie seg om Arbeidstilsynets håndheving, da det meste av tilsynsaktiviteten og reaksjonsbruken på dette området er overlatt til Arbeidstilsynet. Undersøkelsene viser at i byggebransjen hadde bedriftslederens vurdering av myndighetenes håndheving blitt betraktelig bedre i løpet av disse tre årene. I 2009 mente 54 prosent av bedriftslederne at myndighetene hadde håndhevet forskriftene i stor eller noen grad, mot 35 prosent i 2006. Lederne i industrien var i 2009 på linje med lederne i byggebedriftene; rundt halvparten oppga at allmenngjøringsforskriftene ble håndhevet av myndighetene i stor eller noen grad. Denne økningen skyldes antakelig både at tilsynsmyndighetene har fått bedre kunnskap om allmenngjøringsforskriftene, økte ressurser og mer effektive virkemidler.

Ifølge Arbeidstilsynets egne rapporter, varierte reaksjonsbruken i årene 2006–2009 av ulike årsaker. Tallene fra 2006 viser en reaksjonsprosent på under 40. Varsel om stans og eventuelt vedtak om tvangsmulkt var det virkemiddelet som ble brukt når det gjaldt arbeidsforhold for arbeidsinnvandrerne. I 2006 var allmenngjøring av tariffavtaler iverksatt på de sju petrokjemiske landanleggene, i tillegg til bygg- og elektrofagsoverenskomstene i Oslo, Akershus,

¹¹ I 2006 var ikke skips- og verftsindustrien omfattet av allmenngjøring. Derfor var det bare bygg som fikk dette spørsmålet i 2006.

Østfold, Vestfold og Buskerud og bygg i Hordaland. Fram til 1. desember dette året hadde ikke Arbeidstilsynet mulighet til å bruke reaksjoner i tilsynet med lønns- og arbeidsvilkår i utlendingsloven og allmenngjøringsloven. Oversendelse av saken til politiet var det eneste virkemiddelet ved mistanke om brudd på disse lovene. Fra desember 2006 fikk som nevnt Arbeidstilsynet de samme virkemidlene/sanksjonene etter allmenngjøringsloven og utlendingsloven som de hadde etter arbeidsmiljøloven. Det vil si pålegg om å legge fram opplysninger, pålegg om å etterleve lovens regler og adgang til å ilegge tvangsmulkt eller stanse virksomheten dersom pålegget ikke blir oppfylt. Dette betegnes som et gjennombrudd i Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping.

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

Når det gjelder de konkrete virkemidlene/sanksjonsmulighetene som Arbeidstilsynet har til rådighet, er det ganske stor tilfredshet med disse. Innad i tilsynet er det mange som mener at det ikke er behov for flere sanksjonsmidler dersom man klarer å bruke dem man allerede har på en effektiv måte.

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

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

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

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

Stansingsretten omtales som avgjørende for å etterleve allmenngjøringsforskriftene:

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

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

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

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

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

For det andre har mange av våre informanter en oppfatning om at det er for lett å starte og drive bedrift i Norge, og at dette øker risikoen for sosial dumping. Her nevnes konkursgjengangere som en spesiell utfordring.

Kraftigere bøter i de alvorlige tilfellene etterlyses fra Arbeidstilsynets side. Samtidig er det mange av våre intervjuobjekter som kan tenke seg at Arbeidstilsynet fikk mulighet til å skrive ut bøter for de mindre alvorlige bruddene – som et supplement til pålegg og stans.

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

En mulighet til å gi bøter på stedet var et virkemiddel som også ble etterlyst i Fafos undersøkelse om HMS-konsekvenser ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft (Ødegård m.fl. 2007). Justisdepartementet har dessuten foreslått i sin høringsuttalelse til allmenngjøringsevalueringen at et mulig virkemiddel er å gi tilsynene adgang til å ilegge overtredelsesgebyr (Ot.prp. nr. 92 2005–2006). Det er likevel ikke alle av våre informanter som er like positive til et slikt virkemiddel – for det første fordi man på mange arbeidsplasser kun treffer arbeidstakere og ikke arbeidsgivere, for det andre fordi gebyret kan bli vanskelig å inn drive (spesielt når det gjelder utenlandske virksomheter), og for det tredje fordi virksomheten som regel taper mer penger på at arbeidet stanses enn at det skrives ut bøter.

Sammenfatning

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

2.5 Samarbeid med andre offentlige etater

I mange tilfeller vil en effektiv bekjempelse av sosial dumping være avhengig av samarbeid mellom ulike offentlige etater. Arbeidstilsynet kan ha behov for å tilkalle politiet eller anmelde saker, skatteetaten vil måtte ta ansvar for eventuelle skatteunndragelser, brannvesenet vil være interessert i å forhindre brannfarlige boforhold og så videre.

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

I 2009 hadde servicesentrene totalt 81 175 brukere. Av disse gikk de fleste henvendelsene til politiet (37 687) og til skatt (37 372), mens Arbeidstilsynet fikk 6116 henvendelser (Årsrapporten 2009).

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

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

I tillegg til felles aksjonsuker med for- og etterarbeid fire ganger i året, blir det i én av regionene holdt informasjonsmøter mellom Arbeidstilsynet og skatteetaten to ganger i året.¹² På disse møtene utveksler man statistikk og legger planer for det videre samarbeidet. Arbeidstilsynet har etterlyst mer konkret tilbakemelding fra skatteetaten når det gjelder resultatene av saker som skatteetaten har behandlet i etterkant av felles tilsynsaksjoner. Skatteetaten kan imidlertid ikke gi ut slik informasjon på grunn av taushetsplikten, men mener samtidig at denne informasjonen ikke er viktig for Arbeidstilsynets arbeid. Manglende smidighet på grunn av etatenes taushetsplikt framheves for øvrig som et generelt problem fra tilsynsinspektørenes side. Representanter fra begge etatene pekte på enkelte utfordringer knyttet til ulike arbeidsmetoder og regelverk for etatene. Mens Arbeidstilsynet raskt kan fatte vedtak om stans ute i virksomhetene, tar det gjerne mellom ett og to år før skatteetaten har ferdigbehandlet saker om momsunndragelse.

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

Sett fra skatteetatens side (i den aktuelle regionen) var den største utfordringen i samarbeidet med Arbeidstilsynet knyttet til manglende kapasitet i Arbeidstilsynet til å gjennomføre de planlagte aksjonsukene. Flere ganger hadde de planlagte aksjonsukene blitt kortet ned fra fire til to dager i felt, fordi Arbeidstilsynet manglet folk, eller fordi man hadde lagt kurs eller seminarer til de samme ukene. Endringene kom gjerne på kort varsel, og skapte problemer for skatteetaten som hadde satt av ressurser og planlagt arbeidet. Sett fra skatteetatens side virket dessuten Arbeidstilsynets saksbehandlingssystem lite effektivt, siden det var slik at inspektørene som gjorde tilsyn også måtte gjøre kontorarbeid knyttet til vedtak om pålegg i den samme aksjonsuken. Dette bidro til å redusere antall tilsyn som ble gjennomført i aksjonsukene. I enkelte av Arbeidstilsynets regioner hadde man imidlertid prioritert arbeidet slik at pålegg ble gitt i etterkant av aksjonsuka, noe som bidro til å øke antallet tilsyn. Generelt ble samarbeidet vurdert som svært bra, og blant annet var skatteetaten imponert over tilsynsinspektørenes arbeid i felt når det gjaldt å informere utenlandske arbeidstakere. Samtidig etterlyser skatteetaten litt bedre planlegging og forpliktende oppfølging fra Arbeidstilsynets side. Samarbeidet har resultert i at skatteetaten nå prioriterer slike felles tilsyn framfor egne tilsyn i bygg og anlegg. I andre bransjer går skatteinspektørene ofte alene på tilsyn, og man ønsker et tilsvarende samarbeid med Arbeidstilsynet som i bygg og anlegg.

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

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

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

¹² Vi bruker her en av regionene som eksempel for å illustrere samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og Skatteetaten. Årsaken er at vi så langt ikke har snakket med Skatteetaten i alle de delene av landet som undersøkelsen omfatter. Etatene har ulike regionsinndeling, så Skatteetaten må derfor ha kontakt med flere lokale prosjektledere i Arbeidstilsynet.

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

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

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

Arbeidstilsynet har, som nevnt i avsnittet overfor, blitt mindre avhengig av politiet når det gjelder håndheving av allmenngjøringsloven og utlendingsloven. Samtidig er man avhengig av politiet når det forekommer grove brudd på regelverket. Gjennomgangsmelodien er at det er vanskelig å nå fram til politiet og at politiet ikke prioriterer denne typen saker.

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

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

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

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

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

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

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

Variasjonene i samarbeidet mellom ulike offentlige myndigheter har blant annet sammenheng med lokal prioritet. Noen steder er det et tett og godt samarbeid, andre steder er det nærmest fraværende. Fra politiets side foregår arbeidet mot sosial dumping hovedsakelig i de enkelte

politidistriktene, og her er det store geografiske forskjeller når det gjelder prioriteringer. Flere av dem vi har intervjuet i Arbeidstilsynet har imidlertid forståelse for at det er slik, fordi det er en hard kamp om ressursene innad i politiet. Noen sier også at de ikke synes dette er noe politiet skal beskjeftige seg med i særlig grad, og at man heller skal utvide Arbeidstilsynets sanksjonsmuligheter. Begrunnelsen er å bruke de samfunnsmessige ressursene på en hensiktsmessig måte. Ideen om at Arbeidstilsynet skal kunne gi bøter på stedet, kommer også opp i denne sammenhengen. Når det gjelder grove saker, ofte fra gjengangere som opererer i flere deler av landet, pekes det på for lite samarbeid på tvers av politidistriktene – spissformulert som at grensen mellom politidistrikter ofte er som en landegrense.

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

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

Men det finnes fremdeles områder der samarbeidet kunne vært betraktelig bedre, ikke minst gjelder dette et tettere forhold til NAV. Mange arbeidstakere har spørsmål om for eksempel ulike trygderettigheter. Det påpekes også at plan- og bygningsetaten kunne vært en mer framtrædende samarbeidspartner i forbindelse med tilsyn i byggebransjen.

Sammenfatning

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

2.6 Oppsummering

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

Disse to bransjene er dermed også sentrale i Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping, og vi har typisk illustrert arbeidet ved å se nærmere på det nasjonale tilsynsprosjektet for bygg, verft og næringsmiddelindustri. Ulike forhold ved denne prosjektorganiseringen kan både hemme og fremme en effektiv innsats mot sosial dumping. Nye ansvarsområder, nye arbeidsoppgaver, ny organisering, flere ansatte og mange tilsyn er sentrale stikkord. Dette har skapt både entusiasme og frustrasjon. Entusiasme fordi tilsynsinspektører og andre ansatte i Arbeidstilsynet har vært med på nybrotsarbeid som har skapt stor oppmerksomhet. Frustrasjon fordi det gjerne er komplisert og tidkrevende å balansere mellom oppgavene i linjeorganisasjonen og prosjektet.

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

Tilsyn er hovedaktiviteten i arbeidet mot sosial dumping. Mange tilsyn har skapt stor synlighet, men som det kommer fram fra våre informanter, kan kvantitet gå på bekostning av kvalitet. Siden målsettingen om tilsyn er overoppfylt, både i 2008 og 2009, burde det være mulig å dreie ressursbruken noe – fra tilsyn til oppfølgingsarbeid – innenfor dagens rammer. Som nevnt har mye av oppmerksomheten vært rettet mot bygg og anlegg og deler av industrien. Renhold, hotell og restaurant og transport er organisert som nytt nasjonalt prosjekt fra 2010. På disse områdene er erfaringene foreløpig begrenset, og det er derfor lagt liten vekt på dem i dette notatet. Men ut fra de tilsynene som er gjennomført, framheves det fra tilsynsinspektørene at manglende minstelønnsbestemmelser i disse bransjene er problematisk så lenge målet er en effektiv innsats mot sosial dumping.

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

3 Erfaringer med Arbeidstilsynet i bedrifter og blant tillitsvalgte

Hovedproblemstillingene i dette kapittelet er:

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

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

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

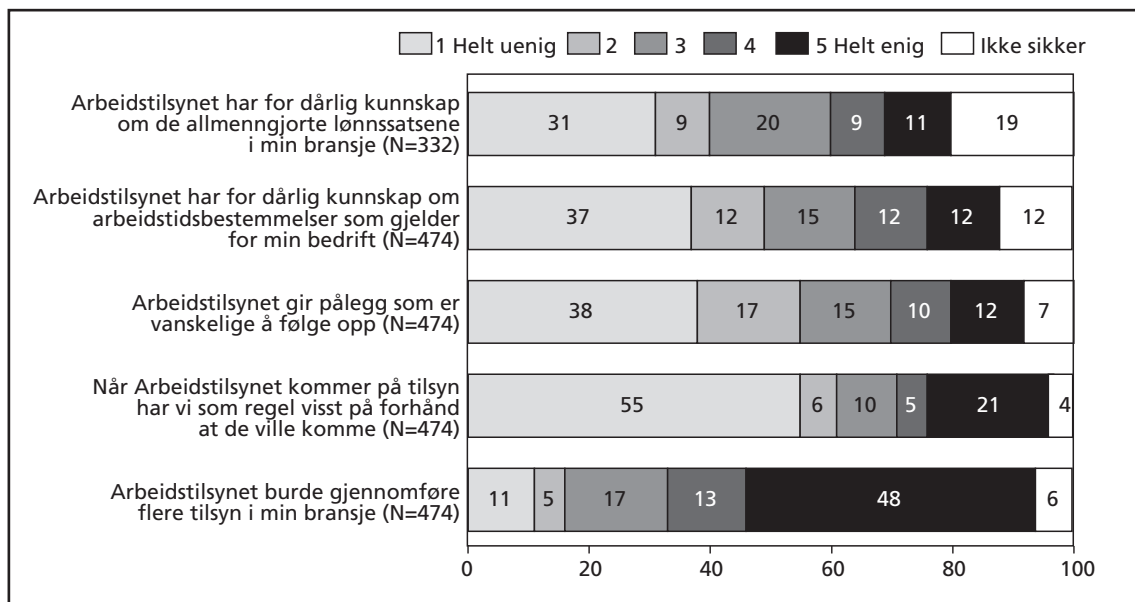
Undersøkelsen blant de tillitsvalgte i allmenngjorte områder er ikke representativ for de aktuelle bransjene som helhet, siden de tillitsvalgte har erfaringer fra bedrifter som er omfattet av tariffavtale. Slik sett representerer disse tillitsvalgte bedrifter som kan sies å være en del av den velorganiserte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

3.1 Bedriftenes erfaringer med tilsyn

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

forhåndsvarsling. Spørsmålet om allmenngjorte lønnsatser er kun stilt til bedrifter som er omfattet av allmenngjøring.

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



Kilde: Tilsynsbedriftsundersøkelsen

Flertallet av tilsynsbedriftene mente at kunnskapsnivået til Arbeidstilsynet om allmenngjorte lønnsatser og arbeidstidsbestemmelser er god: 40 prosent var uenig i at Arbeidstilsynet mangler kunnskap om lønnsattsene, mens nær halvparten var uenige i at kunnskapen om arbeidstidsbestemmelsene er for dårlig. Men det bør påpekes at rundt én av fem tilsynsbedrifter sa at Arbeidstilsynet har for dårlig kunnskap om gjeldende regler for lønn og arbeidstid. Det hersket også en viss usikkerhet blant bedriftene når det gjelder disse påstandene. Hele 20 prosent svarte «ikke sikker» på spørsmålet om lønnsforhold, mens 12 prosent var usikre på spørsmålet om arbeidstidsbestemmelsene.

Lønn og arbeidstid er to av kjerneområdene innenfor etatens arbeid mot sosial dumping. Tilsyn med lønn er helt sentralt innenfor de allmenngjorte områdene. Som nevnt tidligere er lønsspørsmål noe Arbeidstilsynet ikke har befattet seg med tidligere. Lønn var nok derfor det temaet som var mest uvant og krevende for Arbeidstilsynet å gå inn i. Vurderingene av påstanden om tilsynets kunnskap om allmenngjorte lønnsatser varierer også noe etter bransje og antall tilsyn bedriftene har hatt. For det første var bedriftene innenfor bygg og anlegg¹³ i mindre grad uenig i denne påstanden enn andre bedrifter som er omfattet av allmenngjøring, eller bedrifter i andre bransjer som utfører arbeid innenfor et allmenngjort område.¹⁴ Sagt på en annen måte, så mener altså lederne i bygg og anlegg i større grad enn ledere i andre bransjer at Arbeidstilsynets kunnskap om allmenngjorte lønnsatser kan bli bedre. Videre viser undersøkelsen at flere ledere i bedrifter som kun har hatt ett tilsyn mener at kunnskapen om

¹³ Anlegg er ikke omfattet av allmenngjøring, men det er vanskelig å skille, fordi mange bedrifter driver både med bygg og anlegg. Disse bedriftene har fått spørsmål om allmenngjorte lønnsatser.

¹⁴ Bygg sammenliknes her med bedrifter som er omfattet av allmenngjøringsvedtak (skips- og verftsindustrien) og bedrifter som utfører arbeid innenfor allmenngjorte områder, og som dermed blir omfattet av allmenngjøringsvedtaket. De sistnevnte er først og fremst industribedrifter som har utført arbeid i skips- og verftsindustrien og bemanningsforetak som driver utleie til bygg og skips- og verftsindustrien.

lønnsatser kan bli bedre, sammenliknet med bedrifter som har hatt to eller flere tilsyn. Når det gjelder Arbeidstilsynets kunnskap om arbeidstidsbestemmelser, er det en tendens til at de minste bedriftene (1–9 ansatte) er minst fornøyd med kunnskapen hos Arbeidstilsynet. Det er nærliggende å anta at større bedrifter har en bedre administrativ kapasitet enn de mindre, og dermed også har lettere for å sette seg inn i gjeldende regelverk.

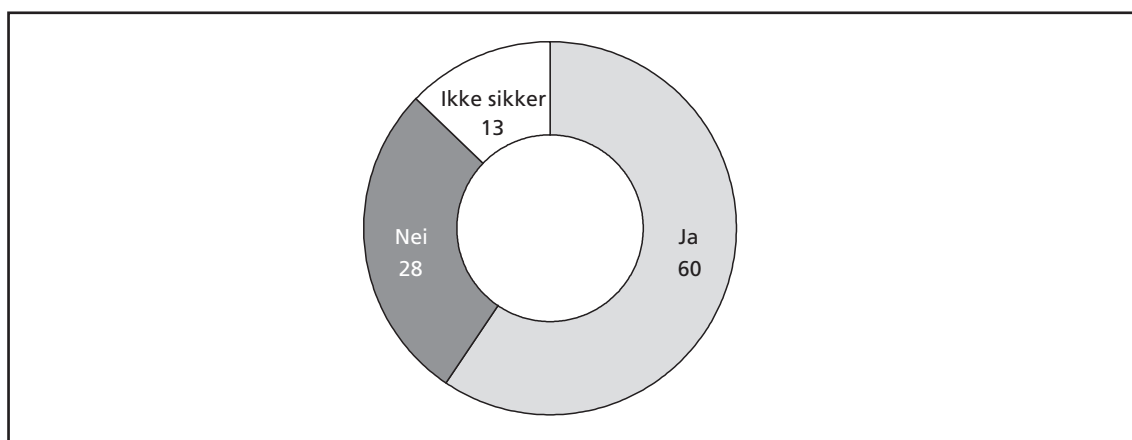
Når det gjelder påstanden om at Arbeidstilsynet gir pålegg som er vanskelige å følge opp, var et flertall av bedriftene (55 prosent) uenig i denne påstanden. Men igjen var det et ikke ubetydelig mindretall (22 prosent) av bedriftene som mente at tilsynets pålegg er vanskelige å følge opp.

Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet mot sosial dumping er som hovedregel basert på uanmeldte tilsyn. Det kommer fram i undersøkelsen at et klart flertall av bedriftene som har hatt tilsyn ikke visste om dette på forhånd. Samtidig er det også én av fire som sier at de visste om tilsynet på forhånd. Trolig er det slik at «jungeltelegrafene» virker, og at bedriftene varsler hverandre når Arbeidstilsynet gjennomfører tilsyn i et geografisk område eller i forbindelse med en aksjonsuke. Blant bedrifter som har svart at de som regel har visst om tilsynene på forhånd, er dette noe mindre utbredt i bygg og anlegg enn i de andre bransjene. Arbeidstilsynet kommer med andre ord oftere overraskende på bygg- og anleggsbedrifter enn på bedriftene innenfor industrien, hotell og restaurant og forrentningsmessig tjenesteyting.

Blant tilsynsbedriftene er det en klar tendens til at lederne mener at Arbeidstilsynet burde gjennomføre flere tilsyn i deres bransje. Nær halvparten er helt enig i denne påstanden. Også her skiller bygg og anlegg seg fra de andre bransjene, i den forstand at det er flere som ønsker seg flere tilsyn. Om dette skyldes at bedriftene i bygg og anlegg i større grad mener at det er flere brudd på lovbestemmelsene og dermed større behov for tilsyn, eller om det er slik at de som har «blitt rammet» av tilsyn mener at også andre burde bli det, er uvisst.

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

Figur 3.2 Om tilsynsinspektørene ved siste tilsyn også snakket med arbeidstakere fra de nye EU-landene. Prosent (N=374)



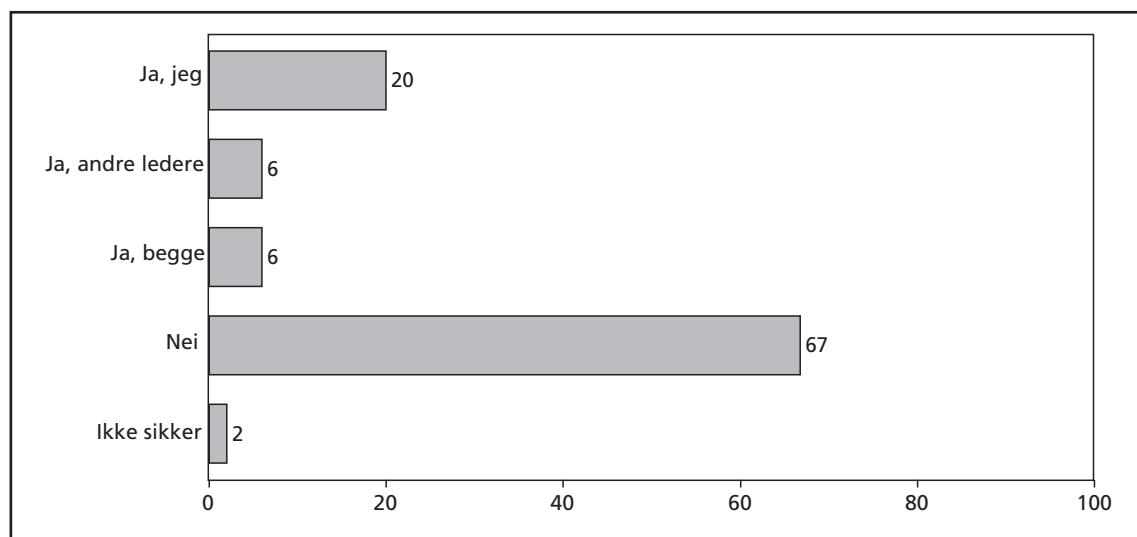
Kilde: Tilsynsbedriftsundersøkelsen

Undersøkelsen viser at et klart flertall (60 prosent) av bedriftene bekrefter at tilsynsinspektørene snakket med de østeuropeiske arbeidstakerne under tilsynet. Vi vet ikke om de snakket med dem på deres eget morsmål eller på norsk eller engelsk. Men det er uansett klart at inspektørene prioriterer dette. Fordelt på bransje, viser det seg at det er flere i bygg og anlegg som oppgir at inspektørene har snakket med de østeuropeiske arbeidstakerne, enn det er i de andre bransjene.

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

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

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

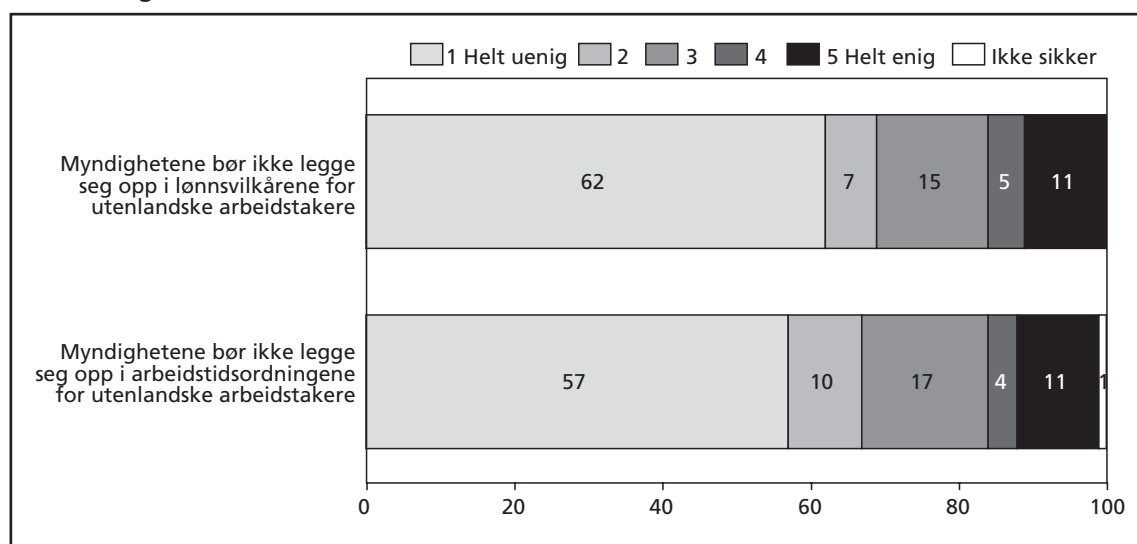


Kilde: Tilsynsbedriftsundersøkelsen

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

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

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



Kilde: Tilsynsbedriftsundersøkelsen

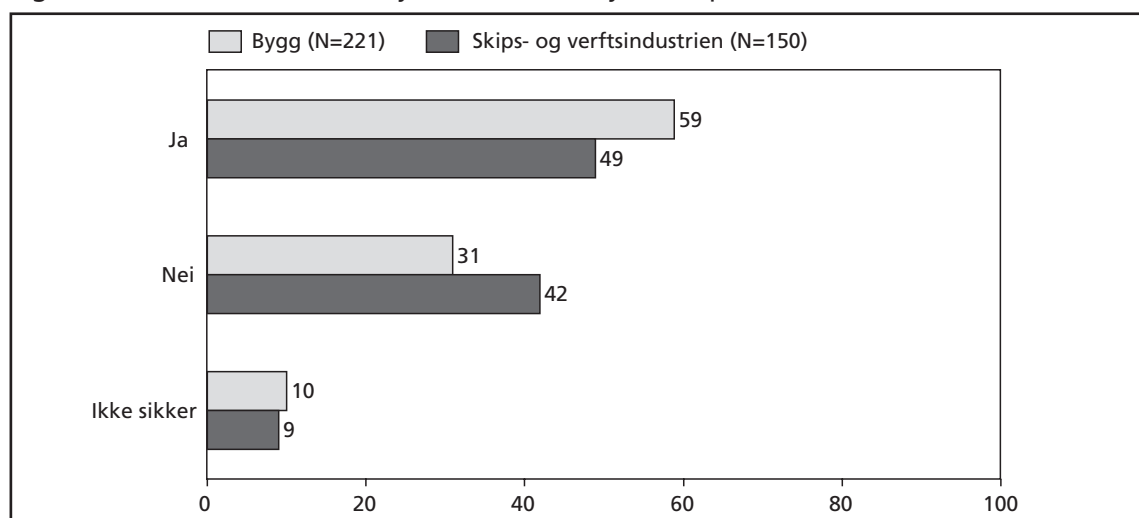
Svarene i figur 3.4 viser at kun et lite mindretall er enig i at myndighetene *ikke* bør legge seg opp i lønns- og arbeidstidsbestemmelsene for utenlandske arbeidstakere. Selv om det nok kan være uenighet om detaljer og nivå på myndighetsreguleringer med hensyn til utenlandsk arbeidskraft, viser disse resultatene at det blant tilsynsbedriftene er bred støtte til at det finnes denne typen reguleringer. Bedriftene som er med i undersøkelsen er imidlertid neppe representative for alle bedrifter i disse bransjene. Arbeidstilsynets risikobaserte tilnærming og det at tilsynene innenfor sosial dumping ofte er basert på konkrete tips, indikerer at disse bedriftene har hatt større sannsynlighet for brudd på lønns- og arbeidstidsbestemmelsene enn andre bedrifter i bransjen. I et slikt perspektiv er det derfor interessant å se at selv blant disse bedriftene er det stor støtte til reguleringer av lønn og arbeidstid for utenlandske arbeidstakere.

3.2 Tillitsvalgtes erfaringer med Arbeidstilsynets arbeid mot sosial dumping

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

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

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



Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen

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

De tillitsvalgte som jobber i bedrifter som har benyttet arbeidskraft fra nye EU-land, og som har hatt tilsyn, ble også spurt om tilsynsinspektørene under det siste tilsynet snakket med de østeuropeiske arbeidstakerne. Det totale antallet som fikk dette spørsmålet er lavt, og svarene er dermed beheftet med en del statistisk usikkerhet.¹⁵ Henholdsvis 40 prosent i bygg og 27 prosent i skips- og verftsindustrien oppga at inspektørene snakket med de østeuropeiske arbeidstakerne. Vel så interessant er det at hele 31 prosent i bygg og 37 prosent i skips- og verftsindustrien svarte «ikke sikker». Selv om det er usikkerhet knyttet til disse svarene på grunn av et lavt antall respondenter, indikerer de at de tillitsvalgte har dårlig oversikt over detaljene i de tilsynene som er gjennomført på deres arbeidsplass. På et overordnet nivå hadde de likevel en del informasjon. På spørsmålet om det ved tilsynsbesøk ble gitt pålegg om stansing eller tvangsmulkt med utgangspunkt i allmenngjøringsforskriften, var det kun 4 prosent i bygg og 1 prosent i skips- og verftsindustrien som svarte bekreftende på dette. Andelen som svarte «ikke sikker» på dette spørsmålet var svært lav.

¹⁵ Det er henholdsvis totalt 72 respondenter i bygg og 41 i skips- og verftsindustrien.

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

Tabell 3.1 Tillitsvalgtes holdninger til Arbeidstilsynet etter næring. Prosent

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

Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen

Tabellen viser et mindre systematisk bilde når det gjelder vurderingene av Arbeidstilsynets kunnskap om allmenngjorte lønnsseter og arbeidstidsbestemmelser enn det vi så for lederne i tilsynsbedriftene (jf. figur 3.1). For det første er det en større spredning i svarene. Det er en større andel av de tillitsvalgte som var enig i at Arbeidstilsynets kunnskap er for lav enn det var blant bedriftslederne. Det er ingen vesentlige forskjeller mellom tillitsvalgte i de to bransjene i disse vurderingene. Videre mente en større andel av de tillitsvalgte at Arbeidstilsynet har dårligere kunnskap om lønnsforhold enn om arbeidstidsbestemmelsene. For det andre var det en svært stor andel som svarte «ikke sikker» på disse to spørsmålene, noe som for øvrig går igjen for samtlige påstander. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

En stor andel av de tillitsvalgte mente at Arbeidstilsynet besøker bedrifter der behovet for tilsyn er størst. Godt over 40 prosent var enig (svarte 4 eller 5) i denne påstanden. Vurderingene av de to neste påstandene om Arbeidstilsynets kunnskap om HMS-forhold og boforhold for arbeidstakere fra de nye EU-landene, viser også en stor spredning i svarene. Det er omtrent like mange som var enige (svarte 4 eller 5) som var uenige (svart 1 og 2) i begge påstandene. Unntaket fra dette bildet finner vi hos tillitsvalgte i bygg i deres vurdering av Arbeidstilsynets HMS-kunnskap. Her var 36 prosent uenig i at kunnskapen er for dårlig, mens 25 prosent var enige.

Den gjennomgående høye andelen som svarte «ikke sikker», i tabell 3.1, tyder på at de tillitsvalgte har liten kjennskap til Arbeidstilsynets kompetanse. Noe av forklaringen er manglende erfaring med tilsynsbesøk – det vil si at bedriften de jobber på ikke har hatt tilsyn de siste to årene (se figur 3.5). Andelen «ikke sikker» reduseres i de bedriftene som har hatt tilsyn. Men uansett besøk eller ikke fra Arbeidstilsynet, så er andelen «ikke sikker» jevnt

over høy, og den kommer aldri under 10 prosent. En annen forklaring kan være at det først og fremst er bedriftenes verneombud som er i kontakt med Arbeidstilsynet, og at tillitsvalgte derfor har mindre oversikt på dette feltet.

Tillitsvalgtes usikkerhet om Arbeidstilsynets metodikk og kunnskapsnivå, sammen med et lavt antall henvendelser til Arbeidstilsynet med spørsmål om sosial dumping, tyder på begrenset kontakt mellom tillitsvalgte og Arbeidstilsynet. Dette bekreftes i de kvalitative intervjuene som vi har gjennomført med tilsynsinspektører i tre regioner. Begge aktører er gitt spesielle fullmakter når det gjelder sosial dumping. Det er derfor grunn til en viss bekymring over at samarbeidet og kontakten mellom Arbeidstilsynet og lokale tillitsvalgte i mange tilfeller synes å være dårlig, eller til og med fraværende.

3.3 Oppsummering

Oppsummert viser undersøkelsen blant tilsynsbedriftene at:

- Majoriteten mener at kunnskapsnivået til Arbeidstilsynet om allmenngjorte lønssatser og arbeidstidsbestemmelser er godt
- Arbeidstilsynet burde gjennomføre flere tilsyn i deres bransjer
- Et klart flertall (60 prosent) opplyser at tilsynsinspektørene snakket direkte med de øst-europeiske arbeidstakerne under tilsyn
- Nær en tredjedel av lederne har tatt kontakt med Arbeidstilsynet med spørsmål om bruk av utenlandsk arbeidskraft
- Det er stor støtte til at myndighetene regulerer lønns- og arbeidstidsbestemmelser for den utenlandske arbeidskraften.

Oppsummert viser undersøkelsen blant tillitsvalgte at:

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

4 Id-kort på bygge- og anleggsplasser

En ordning med id-kort i bygg og anlegg ble vedtatt allerede i 2005 av den daværende Bondevik-regjeringen. De nye forskriftsbestemmelsene ble imidlertid møtt med sterk motstand fra partene i bransjen, som mente at den vedtatte ordningen ikke ville være et godt verktøy mot useriøsitet og sosial dumping, men snarere tvert imot. Motstanden bygget på at vilkårene for å få utstedt id-kort ikke var gode nok. Forskriften trådte derfor aldri i kraft, og i mars 2006 ble det opprettet en arbeidsgruppe¹⁶ for å utrede en ny og forbedret id-kortordning. Stoltenberg II-regjeringen sendte i desember 2006 et revidert forskriftsforslag ut på høring.¹⁷ En ny forskrift, hjemlet i arbeidsmiljøloven, ble deretter vedtatt, og gjort gjeldende fra 1. januar 2008.¹⁸ I dette kapittelet skal vi gå igjennom hovedfunnene i evalueringen av id-kortordningen.

4.1 Beskrivelse av id-kortordningen

Formålet med ordningen med identitetskort på bygge- og anleggsplasser er i henhold til forskriftens¹⁹ formålsbestemmelse (§ 1) *å ivareta helse, miljø og sikkerhet på bygge- og anleggsplasser*. Motivasjonen for reguleringen var imidlertid særlig knyttet til problemer relatert til den økte arbeids- og tjenesteinnvandringen fra de nye EU-landene. I Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 20. desember 2006 het det:

«EØS-utvidelsen 1. mai i 2004 har ført til et økt antall utenlandske aktører i næringen. Arbeidstilsynet rapporterer at mange aktører fra ulike land har ført til økte utfordringer og vanskeligheter med å samordne HMS-arbeidet på den enkelte bygge- og anleggsplass. Sammen med oversiktslister vil id-kort bidra til at samordningen og dermed virksomhetenes HMS-arbeid på bygge- og anleggsplasser blir styrket. Tilsynsmyndighetene (Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet) vil få lettere tilgang til informasjon om aktørene på bygge- og anleggsplassen, noe som vil kunne lette tilsynsmyndighetenes arbeid.»²⁰

Ifølge forskriften skal alle virksomheter som utfører arbeid på bygge- og anleggsplasser, både norske og utenlandske, utstyre sine arbeidstakere med id-kort. Ordningen gjelder også for enkeltpersonsforetak og håndverkere som utfører tjenester i privatmarkedet. Vilkår for utstedelse av id-kort er registrering i en rekke offentlige registre. I den gjeldende ordningen må virksomheter og arbeidstakere være registrert i Enhetsregisteret, Folkeregisteret, Arbeids-

¹⁶ I denne arbeidsgruppa satt representanter fra partene i arbeidslivet, fra prosjektet «Seriositet i byggenæringen» og Finansdepartementet.

¹⁷ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006), Høring – Forslag til ny forskrift om identitetskort (id-kort) på bygge- og anleggsplasser. 20.12.2006.

¹⁸ Arbeidsdepartementet sendte 8. mars 2010 ut en ny forskrift på høring; Forslag om ny forskrift om id-kort – innføring om krav om id-kort for renholdsbransjen, samt enkelte endringer i ordningen for bygg og anlegg. Høringsfristen var 8. juni 2010.

¹⁹ FOR 2007-03-30 nr 3666: Forskrift om identitetskort (id-kort) på bygge- og anleggsplasser.

²⁰ Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006, Op.cit.

giver- og arbeidstakerregistret, Merverdiavgiftsmanntallet, samt Sentralskattekontoret for utenlandssaker der det er relevant. Id-kortet skal inneholde følgende opplysninger på norsk og engelsk:

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

Id-kortet skal utstedes for en periode tilsvarende ansettelsesforholdets lengde, men ikke for mer enn to år. Oppgaven med å utstede id-kortene er satt ut på anbud av Arbeidsdepartementet, og utføres av firmaet Oberthur Technologies. Kortutstederen kontrollerer at virksomheten og arbeidstakerne er registrert på korrekt måte i de ulike registrene. Det er opprettet en elektronisk løsning for bestilling av kort over internett (www.byggkort.no), og kortene kan også bestilles via ordinær post.

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

Overtredelse av forskriften er straffbart i henhold til arbeidsmiljølovens kapittel 19, og kan i prinsippet medføre straff i form av bøter og/eller fengsel inntil tre måneder.

4.2 Problemstillinger

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

- I hvilken grad har de som utfører arbeid på bygge- og anleggsplasser i Norge id-kort?
 - Hvilke faktorer påvirker forekomsten?
 - I hvilken grad forekommer misbruk av id-kort?
 - I hvilken grad kontrollerer entreprenørene at arbeidstakere på bygge- og anleggsplassene har id-kort?

- I hvilken grad bidrar id-kortordningen til å ivareta helse, miljø og sikkerhet på bygge- og anleggsplasser i Norge?
 - Har tilsynsmyndighetene fått bedre oversikt over (de utenlandske) aktørene på bygge- og anleggsplassene?
 - Hvordan vurderer Arbeidstilsynet, bedriftene og tillitsvalgte effektene av ordningen?
 - Har ordningen hatt noen utilsiktede effekter?

Evalueringen bygger på foreliggende dokumentasjon om id-kortordningen, data fra en survey blant polakker i Oslo-området (Polonia 2010) om forekomsten av id-kort blant polske bygningsarbeidere, kvalitative data fra undersøkelsen i tre av Arbeidstilsynets regioner, kvantitative data fra tillitsvalgtundersøkelsen (bygg), samt kvantitative data fra tilsynsbedriftsundersøkelsen (bygg og anlegg).

I tillegg til spørsmålene som er nevnt ovenfor, er det flere andre temaer som kan være relevante i en vurdering av id-kortordningens funksjonalitet – men som vi i liten grad kommer inn på her, med mindre det er av direkte relevans i evalueringen av om id-kortordningen har bidratt til å oppfylle formålet som et tiltak mot sosial dumping. Eksempelvis har Datatilsynet, både gjennom kontrollrapporter og høringsuttalelser, vært kritiske til hvorvidt ordningen i tilstrekkelig grad ivaretar personvern hensyn.²¹

4.3 Forekomsten av id-kort

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

Ifølge Arbeidstilsynets årsrapport 2008²² var det en del innføringsproblemer med kortene. Dette knyttet seg særlig til tekniske registerproblemer, og medførte en stor pågang fra brukere. Ressursbruken i Arbeidstilsynet var større enn forventet, og fra 2009 ble det satt av faste ressurser til oppfølging av id-kortordningen. I 2009 brukte Arbeidstilsynet to årsverk til administrasjon og utvikling av ordningen.²³ Tabell 4.1 viser antall utstedte og bestilte id-kort i perioden 2008 til oktober 2010.

Tabell 4.1 Antall utstedte og bestilte id-kort, 2008–2010²⁴

	2008	2009	1.1.-26.10.2010	Totalt
Utstedte id-kort	185 000	75 636	141 998	402 634
Bestilte id-kort	237 930	106 296	170 161	514 387

Kilder: Arbeidstilsynets årsrapporter (2008, 2009) og informasjon innhentet fra Arbeidstilsynet (2010)

²¹ Se for eksempel Datatilsynet (2008), Endelig kontrollrapport. Kontrollobjekt: Norsik AS. Rapportdato: 29.12.2008.

²² Arbeidstilsynet (2008), Årsrapport. Vedlegg C, Sosial dumping.

²³ Arbeidstilsynet (2009), Årsrapport. Vedlegg C, Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping.

²⁴ I og med at kortene kun er gyldige i 2 år, inkluderer tallene også fornyelser av kort.

Tabellen viser at det i løpet av de første årene ble bestilt nær 112 000 flere kort enn det ble utstedt. Årsaken til dette er ifølge Arbeidstilsynet at bestillinger har blitt forkastet grunnet manglende registreringer og feilregistreringer. I tillegg er en del kort inndratt eller makulert grunnet oppsigelser eller avsluttet oppdrag.²⁵ Vi antar at noen av feilbestillingene kan ha blitt sendt inn igjen på en gyldig måte, og dermed inngå i statistikken over bestilte id-kort. I oktober 2010 oppga Arbeidstilsynet at det var utstedt til sammen over 402 000 kort siden januar 2008, inkludert fornyelser. Dette tallet inkluderer alle kort som er utstedt, mens statistikken over aktive id-kort gir et bedre bilde av det faktiske omfanget. Tabell 4.2 gir oversikt over antall registrerte aktive id-kort på to ulike tidspunkter; i november 2009 og i oktober 2010, etter kortinnehavernes landbakgrunn.

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

	Aktive id-kort i november 2009		Aktive id-kort i oktober 2010	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Norge	178 981	78,6	177 891	77,2
Nye EU-land	26 154	11,5	28 571	12,4
Norden	13 422	5,9	14 587	6,3
Gamle EU-land	5 850	2,6	6 017	2,6
Annet	2 048	0,9	2 092	0,9
Europa utenfor EØS	1 283	0,6	1 290	0,6
Total	227 738	100	230 448	100

Kilde: Oberthur Technologies Norway AS

Ifølge Statistisk sentralbyrå var 186 000 personer sysselsatt i bygg og anlegg i Norge i første kvartal 2008, og 177 000 personer i andre kvartal 2010.²⁶ Disse tallene inkluderer imidlertid bare arbeidstakere som er registrert bosatt i Norge, slik at den faktiske sysselsettingen i næringen er høyere. Per oktober 2010 var det ifølge Oberthur Technologies over 230 000 aktive id-kort, noe som virker som et svært høyt tall. Det reelle antallet aktive kort er antakelig noe lavere, fordi kortene ofte ikke blir returnert til kortutstederen for makulering selv om arbeidsforholdet er opphørt, slik de skal ifølge regelverket. Uansett indikerer tallene på totalt antall utstedte kort og antall aktive kort en stor utbredelse av id-kort blant arbeidstakere på norske bygg- og anleggsplasser.

Bakgrunnen for innføringen av id-kortordningen var som nevnt den sterke økningen av utenlandsk arbeidskraft i bygg- og anleggsnæringen, med påfølgende problemer knyttet til HMS og sosial dumping. Det er derfor av særskilt interesse å se nærmere på i hvilken grad bygningsarbeidere fra de nye EU-landene har id-kort. I tabell 4.2 framkommer det at 12,4 prosent av de aktive kortene høsten 2010 var utstedt til borgere fra de nye EU-landene. Dette dreier seg om 28 671 id-kort, hvorav 18 722 var utstedt til polakker. Vi vet imidlertid ikke hvor mange sysselsatte fra de nye EU-landene det er i den norske bygg- og anleggsnæringen, og kan derfor ikke bruke disse tallene til å beregne forekomsten av id-kort. Et annet inntak til

²⁵ Arbeidstilsynet (2009), ibid.

²⁶ Kilde: Statistisk sentralbyrå (2010), Statistikkbanken, tabell 07687. Statistikken er basert på Arbeidskraftsundersøkelsene, som omfatter personer som er bosatte i Norge.

dette spørsmålet er Fafos Polonia-undersøkelse²⁷. I første kvartal 2010 ble det gjennomført en undersøkelse blant polakker i Oslo-området, hvor sysselsatte bygningsarbeidere i utvalget ble spurt om de hadde id-kort. Totalt svarte 61 prosent at de hadde id-kort, mens 39 prosent svarte at de ikke hadde det.

Tabell 4.3 Andel polske bygningsarbeidere som oppga å ha id-kort, etter tilknytningsform. Prosent (N=178)

Type arbeidsgiver	Hadde id-kort	Hadde ikke id-kort	Total
Norsk bedrift	60	40	100
Bemanningsforetak	82	18	100
Utenlandsk bedrift/selvstendig næringsdrivende	48	52	100
Total	61	39	100

Kilde: Polonia-undersøkelsen 2010

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

Det at bare 61 prosent av de polske bygningsarbeiderne hadde id-kort, kan sies å være et nedslående funn, med tanke på at disse mer enn noen andre må sies å utgjøre målgruppa for ordningen. På den annen side viser resultatene at blant de som jobber i den lovlige delen av byggemarkedet, er utbredelsen av id-kort høyere.

På spørsmålet om hvordan de fikk tak i id-kortet, svarte 80 prosent at de fikk det fra sin nåværende arbeidsgiver, mens 15 prosent sa at de bestilte det selv. Denne siste gruppa besto nesten utelukkende av selvstendig næringsdrivende. Seks prosent av respondentene oppga at de fikk id-kortet fra sin forrige arbeidsgiver, hvilket i prinsippet betyr at de hadde et ugyldig kort.

I Arbeidstilsynets årsrapport for 2009²⁸ slås det fast at: «I løpet av 2009 er ordningen med id-kort og oversiktslister blitt befestet i byggenæringen». Det sies videre at en stor del av næringen nå opererer med id-kort for sine ansatte, og at mange entreprenører og byggherrer stiller krav om id-kort for å gi oppdrag til underentreprenører. Men det sies også at det fortsatt er visse problemer, særlig med hensyn til enmannsvirksomheter/småforetak, hyttebyggings-

²⁷ Rapporten fra Polonia-undersøkelsen blir publisert våren 2011. Fafo-forsker Jon Horgen Friberg har bistått i analysen av dataene om id-kort som presenteres i dette notatet.

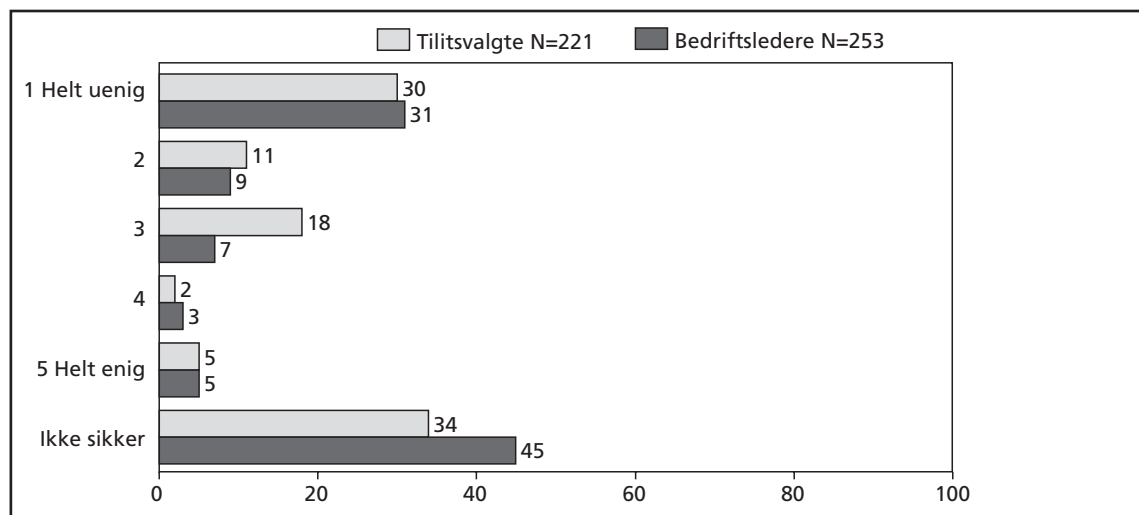
²⁸ Arbeidstilsynet (2009), op.cit.

prosjekter og ikke minst i forbindelse med svart og useriøs byggeaktivitet. Arbeidstilsynets tilsynsstatistikk viser at i 2008 ble det totalt gitt 378 pålegg om å skaffe id-kort, mens det i 2009 ble gitt 1332 pålegg – noe som tilsvarte pålegg i forbindelse med 29 prosent av alle tilsynene på id-kort.²⁹

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

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

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



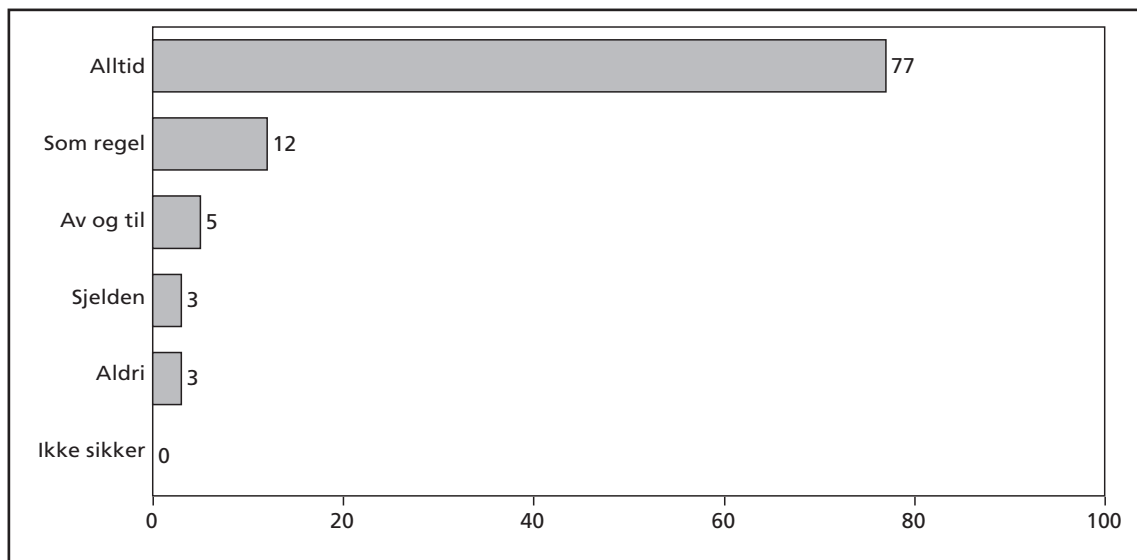
Kilder: Tillitsvalgtundersøkelsen og tilsynsbedriftsundersøkelsen

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

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

²⁹ Arbeidstilsynet (2008), (2009), op.cit.

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

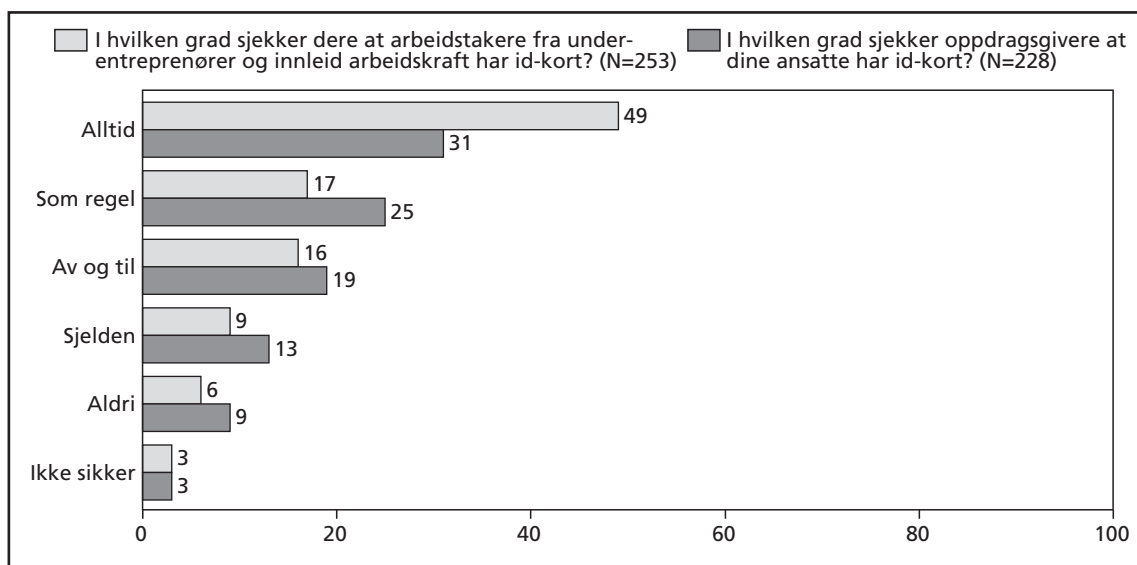


Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen

Til sammen 89 prosent av de tillitsvalgte svarte at arbeidstakere knyttet til deres bedrift alltid eller som regel har id-kort. Gitt at de jobber i bedrifter med tariffavtale, kan vi anta at de tilhører den ryddigste delen av byggebransjen. På tross av dette er det 11 prosent som oppgir at id-kort bare forekommer av og til, sjelden eller aldri. Analysene tyder ikke på noen klar sammenheng mellom svarene på dette spørsmålet og bedriftsstørrelse.

En viktig forutsetning for at ordningen skal virke, er at bedriftene selv sjekker at deres underleverandører følger opp id-kort-forskriften. Tidligere undersøkelser av bedriftenes oppfølging av påseplikt m.v. viser imidlertid at det ofte svikter i dette leddet (Andersen m.fl. 2009). Vi spurte derfor lederne i bedriftene som har hatt tilsyn på sosial dumping i hvilken

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



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

Kilde: Tilsynsbedriftsundersøkelsen

grad de kontrollerer at innleide arbeidstakere og ansatte hos underentreprenører har id-kort, samt om de selv blir sjekket i forbindelse med oppdrag.

Resultatene viser at forholdsvis mange av bedriftene ikke har noen systematisk sjekk av id-kort – bare 66 prosent sjekker alltid eller som regel. Når en tredjedel kontrollerer id-kort bare av og til, sjelden eller aldri. Det er grunn til å tro at bedriftene ikke har overrapportert på dette spørsmålet, og slik sett er svarene på spørsmålet om i hvilken grad oppdragsgivere sjekker at bedriftens ansatte har id-kort, vel så interessante. Over 40 prosent av bedriftslederne svarte at id-kort i liten grad blir sjekket av deres oppdragsgivere. Når vi ser på resultatene i forhold til antallet reaksjoner³⁰ bedriftene har fått fra Arbeidstilsynet, finner vi en klar sammenheng; bedriftene som ikke har fått reaksjoner oppgir i langt større grad at de alltid sjekker om arbeidstakere hos underentreprenører og innleid arbeidskraft har id-kort.

I Polonia-undersøkelsen oppga omtrent halvparten av de polske bygningsarbeiderne som hadde id-kort at kortet deres var blitt sjekket av noen i løpet av det siste året. Blant disse var det omtrent like mange som hadde blitt sjekket av sin arbeidsgivers oppdragsgiver som av Arbeidstilsynet.

4.4 Erfaringer og virkninger

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

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

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

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

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

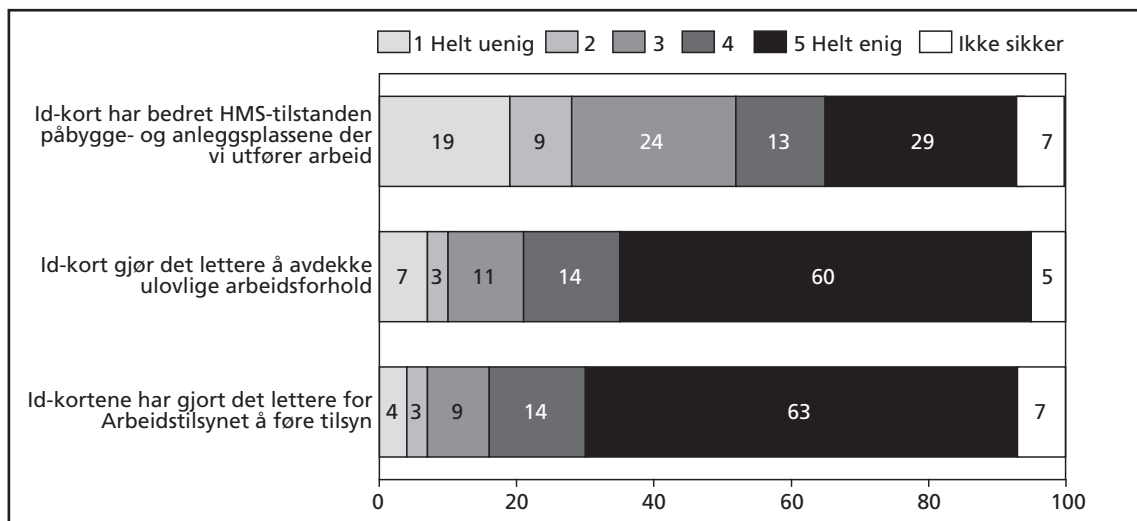
Det ble lagt stor vekt på at ordningen er et nyttig verktøy i tilsynsarbeidet; det forenkler tilsynene og bidrar til større oversikt. Id-kortene ble vurdert som et praktisk og greit hjelpemiddel, og de gjør det lettere å identifisere både arbeidstakere og firmaer. Videre ble det framhevet at ordningen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

³⁰ Reaksjoner generelt, ikke bare i forhold til id-kort.

mer effektive tilsyn kan bidra til økt sikkerhet. Flere mente også at ordningen har ført til at både flere arbeidstakere og bedrifter er registrert på korrekt måte.

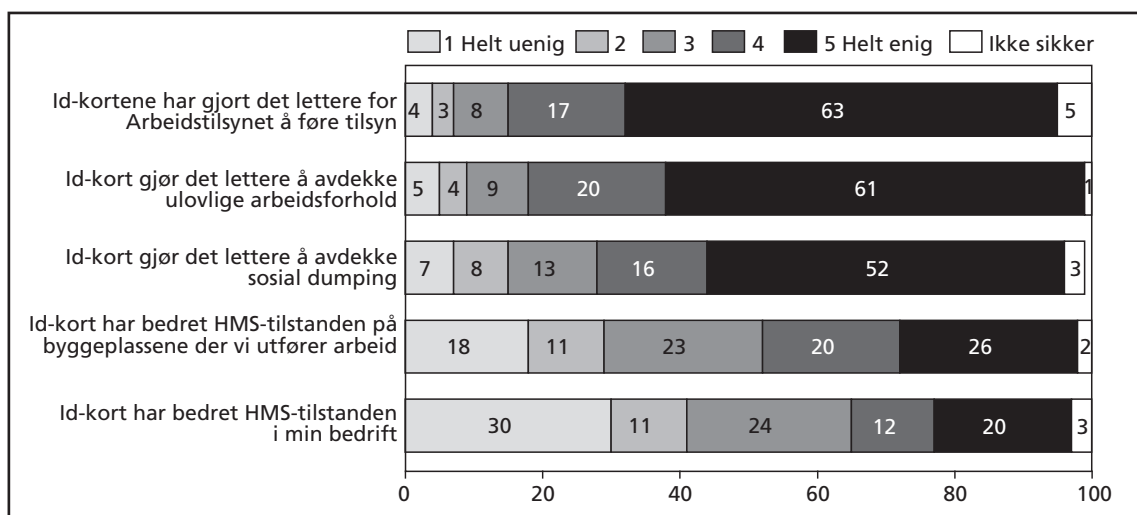
Vi ba også lederne i bygg- og anleggsbedriftene som har hatt tilsyn på sosial dumping, samt tillitsvalgte i byggbedrifter om å vurdere mulige virkninger av id-kortordningen.

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



Kilde: Tilsynsbedriftsundersøkelsen

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



Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen

I grove trekk gjenspeiler resultatene i figur 4.4 og 4.5 Arbeidstilsynets egne vurderinger av virkningene av id-kortordningen; de direkte virkningene på HMS er begrenset, men id-kortene gjør det lettere å avdekke ulovlige forhold, og letter Arbeidstilsynets arbeid. Det bør allikevel nevnes at en betydelig andel blant bedriftslederne og de tillitsvalgte svarte at id-kortordningen også har bidratt til å forbedre HMS-forholdene på bygge- og anleggsplassene og i egen bedrift. Intervjuer med de sentrale partene i byggebransjen peker i samme retning, og vurderingene av ordningen er positive:

«Dette har vært et viktig tiltak.»

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

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

4.5 Oppsummering

Oppsummert viser evalueringen av id-kortene at:

- Id-kortene har fått stor utbredelse på norske bygge- og anleggsplasser. Per oktober 2010 var det til sammen utstedt over 402 000 id-kort, mens det var drøye 230 000 aktive kort.
- Det er imidlertid fortsatt en ikke ubetydelig andel som ikke har id-kort, og særlig i «ytterkantene» av bygg- og anleggsnæringen. I en undersøkelse i Oslo-området våren 2010 oppga mer enn en tredjedel av de polske bygningsarbeiderne at de ikke hadde id-kort, og dette gjaldt særlig de som arbeidet illegalt og/eller i privatmarkedet. Ifølge Arbeidstilsynet avdekker tilsynene fortsatt en del som ikke har kort, men hovedinntrykket er at flertallet nå har dette i orden.
- De ulike undersøkelsene og datakildene peker klart i retning av at det i liten grad forekommer misbruk av id-kort.
- Undersøkelsen blant bedrifter som har hatt tilsyn på sosial dumping viser at to tredjedeler av bedriftene sjekker underleverandørenes id-kort – mens en tredjedel i liten eller ingen grad gjør det. Videre svarte over 40 prosent av bedriftene at deres egne oppdragsgivere i liten eller ingen grad sjekker id-kort. Det ser altså ut til at det er et stort forbedringspotensial når det gjelder bedriftenes egne rutiner på dette området.
- Id-kortordningen får definitivt «stå-karakter» av både Arbeidstilsynet, bedriftsledere, tillitsvalgte og de sentrale partene i bransjen. Det legges særlig vekt på at ordningen er et godt og effektivt verktøy for å føre tilsyn bygge- og anleggsplasser, og at den bidrar til ryddighet og mer lovmessige forhold. Etter vår vurdering er det åpenbart at id-kortordningen har bidratt positivt til arbeidet mot sosial dumping i bygg- og anleggsnæringen.
- De ulike informantene er noe mer forbeholdne når det gjelder vurderingene av om ordningen har bidratt til bedre HMS-forhold på bygge- og anleggsplassene og i bedriftene. I intervjuene ble det lagt vekt på at ordningen først og fremst har en indirekte effekt, mens surveyene blant tillitsvalgte og bedriftsledere viser at mellom 32 og 46 prosent er helt eller delvis enige i at ordningen har bidratt til å bedre HMS-forholdene.
- I den kvalitative delen av undersøkelsen har det framkommet en del innspill når det gjelder tekniske og praktiske sider ved ordningen. I hovedsak dreier dette seg om forhold som enten er tatt høyde for i forslaget til ny forskrift, eller som vil være vanskelig å gjennomføre av datatilsynsmessige hensyn.

Referanser

- Andersen, Rolf K., Mona Bråten, Line Eldring, Jon Horgen Friberg, Anne Mette Ødegård (2009), *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft*. Fafo-rapport 2009:46.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006), Høring – Forslag til ny forskrift om identitetskort (id-kort) på bygge- og anleggsplasser. 20.12.2006.
- Arbeidstilsynet (2006), Arbeidsinnvandring – etatens tilsynsaktivitet og erfaringer med omfang av sosial dumping. Brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 07.12.2006
- Arbeidstilsynet (2007), Arbeidstilsynets oppfølging av sosial dumping.
- Arbeidstilsynet (2008), Sosial dumping. Vedlegg C til årsrapporten.
- Arbeidstilsynet (2009a), Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping. Vedlegg C til årsrapporten.
- Arbeidstilsynet (2009b), Prosjektavtale 2010. NP1011 Arbeidsinnvandring bygg-, verftsindustrien og næringsmiddelindustri.
- Datatilsynet (2008), Endelig kontrollrapport. Kontrollobjekt: Norsik AS. Rapportdato: 29.12.2008.
- Dølvik, Jon Erik, Line Eldring, Jon Horgen Friberg, Torunn Kvinge, Sigmund Aslesen og Anne Mette Ødegård (2006), *Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeidskraftstrategier etter EU-utvidelsen*. Fafo-rapport 548.
- FOR 2007-03-30 nr 3666, Forskrift om identitetskort (id-kort) på bygge- og anleggsplasser.
- Friberg, J.H. og G. Tyldum, red., (2007), *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. Fafo-rapport 2007:27
- Ot.prp. nr. 92 2005–2006, *Om lov om endringer i lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. og lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*.
- Riksadvokaten, rundskriv nr 1/2007, Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet – 2007. <http://www.riksadvokaten.no/ra/ra.php?artikkelid=106>.
- Statistisk sentralbyrå (2010), Statistikkbanken, tabell 07687.
- Ødegård, Anne Mette, Sigmund Aslesen, Mona Bråten og Line Eldring (2007), *Fra øst uten sikring? EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser på norske bygge- og anleggsplasser*. Fafo-rapport 2007:03.

Evaluering av tiltak mot sosial dumping



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

Fafo-notat 2010:24
ISSN 0804-5135