

Evaluering av tiltak mot sosial dumping

Line Eldring og Anne Mette Ødegård, Fafo
Fafo Østforum 13.12.2011

Hovedspørsmål i evalueringen

- Hvordan har tiltakene blitt gjennomført og fulgt opp?
- I hvilken grad har tiltakene bidratt til å forhindre sosial dumping i norsk arbeidsliv?

Hva er sosial dumping?

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

(St.meld.nr 18 (2007-2008:19))

Handlingsplanene mot sosial dumping

Handlingsplan 1 (2006):
Styrke Arbeidstilsynets sanksjonsmidler; pålegg, tvangsmulkt, stansing
Øke ressursene til tilsyn
Sikre ryddigere forhold ved inn- og utleie (innleieregelverk, bemanningsregister)
Forbedre allmenngjøringsordningen
Motvirke useriøsitet ved kontraktvirksomhet og etablering av enkeltmannsforetak; økt oppmerksomhet på "falske" selvstendige arbeidstakere
Stille krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i kommunale anbudsprosesser; ILO 94 gjennomføres også i kommuner og fylkeskommuner
Innføre utvidet byggherreansvar og id-kort i byggenæringen
Gjennomføre tiltak i kystfarten og landbruket; gjeninnføre krav om arbeids- og oppholdstillatelse for sjøfolk i norsk kystfart, målrettet tilsynsinnsats og informasjonstiltak
Utvikle statistikk- og analysegrunnlaget: Statistikk og analyse over arbeidsinnvandring og sosial dumping skal forbedres
Samordne bedre innsatsen fra statlige etater landet over; videreutvikle og styrke dagens samarbeid og fellesprosjekter
Styrke samarbeidet mellom myndighetene og partene i arbeidslivet
Handlingsplan 2 (2008):
Økte ressurser til Arbeidstilsynet
Effektivisering av allmenngjøringsordningen – hvordan kan ordningen forbedres
Solidaransvar for oppdragsgivere etter allmenngjøringsloven – utrede en modell
Id-kort i renholdsbransjen – hvilke krav bør stilles for å gjøre id-kort egnet i renholdsbransjen? Vurdere om id-kort er hensiktsmessig også i andre bransjer
Regionale verneombud i hotell- og restaurant. Vurdere andre bransjer, som renhold
Yrkesskadeforsikring – tiltak for bedre informasjon om rettigheter og plikter
Informasjon og veiledning – gi tilstrekkelig og god informasjon om rettigheter og plikter i norsk arbeidsliv til arbeidstakere og arbeidsgivere
Tiltak mot sosial dumping i landbruket – satsing på informasjon og intensivert tilsyn

Evaluerte tiltak

- Arbeidstilsynets myndighetsinnsats og reaksjonsbruk
- id-kort i bygge- og anleggsnæringen
- endringer i allmenngjøringsordningen
- endringer i inn- og utleieregelverket
- bemanningsforetaksregisteret
- forsterket innsats mht informasjon og veiledning

Metode og data

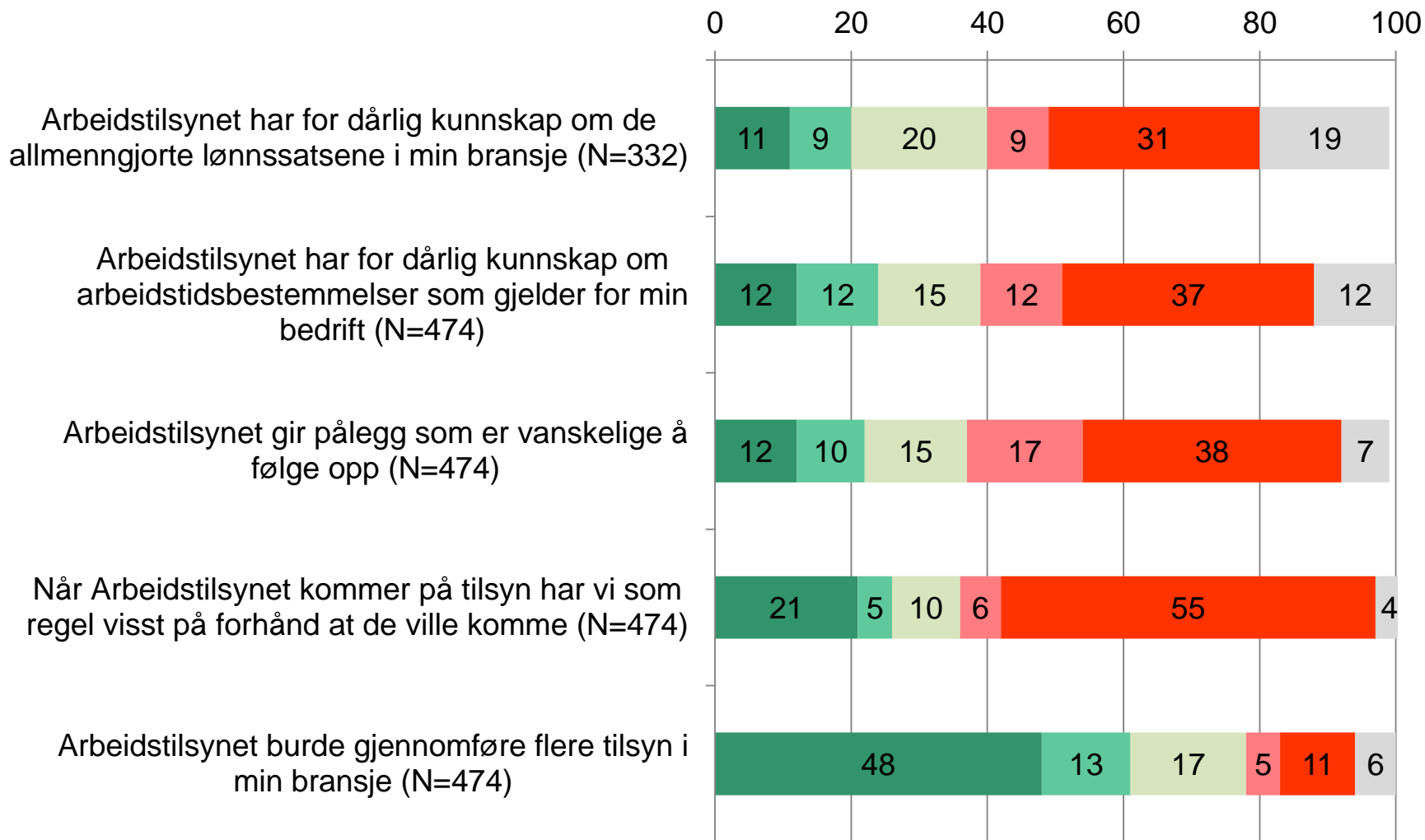
- Bredt knippe av datakilder:
 - Spørreundersøkelser
 - Kvalitative intervjuer
 - Analyse av ulike typer registerdata og statistikk
 - Dokumentstudier
- Vanskelig å gi et eksakt bilde av situasjonen "før" og "etter" tiltak
- De ulike datakildene belyser iverksetting og virkninger av tiltak fra ulike vinkler, og gir samlet sett et grunnlag for å evaluere tiltakene

(se rapport for nærmere beskrivelse av datakilder)

Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping

- Stikkord: Nye oppgaver, komplisert regelverk, flere tilsyn og økte ressurser
- Nasjonale tilsynsprosjekter – bygg og industri brukt som utgangspunkt i evalueringen
 - 2006-2010: Over 6000 tilsyn på «sosial dumping» i bygg og industri – langt over målsettingen.
- Entusiasme og frustrasjon i Arbeidstilsynet:
 - Overoppfylte målsettinger – synlig innsats – ny giv
 - Kapasitet og kompetanse – tid og evne til å følge opp de store sakene
 - Sanksjonsmidlene fungerer – men behov for sterkere «lut» og styrket samarbeid med andre offentlige etater

Vurderinger fra bedrifter som har hatt tilsyn på sosial dumping



1 Helt enig 2 3 4 5 Helt uenig Ikke sikker

Kilde: Eldring et al. 2011

Vurderinger fra tillitsvalgte i bygg og industri

Godt over halvparten av de tillitsvalgte jobbet i bedrifter som hadde hatt tilsyn i løpet av de siste to årene.

Stor spredning i svarene – og få entydige konklusjoner, men:

- Mer negativ oppfatning enn bedriftslederne om Arbeidstilsynets kompetanse på lønn og arbeidstidsbestemmelser – og flere som svarer «ikke sikker».
- Går Arbeidstilsynet dit behovet er størst? Godt over 40 prosent av de tillitsvalgte er enige i det
- Én av tre tillitsvalgte i bygg er ikke fornøyd med Arbeidstilsynets kunnskap om HMS-forholdene for arbeidstakere fra nye EU-land

- Arbeidet mot sosial dumping har revitalisert og synliggjort Arbeidstilsynet på en ny måte



Arbeidstilsynet

- Men det har også ført til prioriteringsproblemer og arbeidspress
- Behov for styrking av spisskompetansen – et Arbeidstilsynets «Kripos»
- For tilfeldig og for lite utbredt samarbeid med andre offentlige etater

Fant polakker på ulovlige tomannsrom
GARDERMOEN: Arbeidstilsynet fant i dag morges polske snekkere som var innlosjert to og to på rommet på en byggeplass i Gardermoen Park i Ullensaker.

Nina Skyrud

Publisert 23.04.2008 kl 22:00 Oppdatert 23.04.2008 kl 14:53

Kravet når arbeidsgiver holder bolig, er enmannsrom. Det var heller ikke vann og strøm koblet til i brakkeriggen.

Ifølge Derek Juhansson, daglig leder hos entreprenøren Ergane AS, var det en glipp at vann og strøm ikke var koblet til da polakene kom til byggeplassen først.

RB hvor du vil!
 Nå er Romerikes Blad tilgjengelig på iPhone og iPad også. Prøv oss!
[Les mer - introduksjon!](#)

MEST LESTE SAKER

- ▶ Fastidret etter frontkollisjon
- ▶ Politiet: La bilen stå
- ▶ Her havles E6 for is
- ▶ Mesta-ansatt påkjørt på E6
- ▶ Her slår ennisetyvene til
- ▶ Ny ulykke på Rolf Olsens vei
- ▶ Ulestedene – Vet ikke hva vi gjør nå
- ▶ Ga vogn tog kjøreforbud
- ▶ Slik bulker vi julen inn
- ▶ Må hvelve såpeglatt E6

digitalt varehus.no
 - avisannonser på ETT sted!

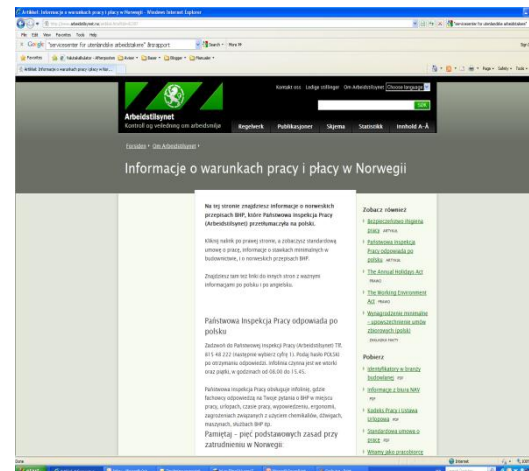
Følg oss på Facebook

Liker Børje Furunes, Nina Hanssen og 3529 andre liker dette.

Varstør glatte veier
 39 personer anbefaler dette.

Informasjon og veiledning

- Tiltak i handlingsplan 2: *Gi tilstrekkelig og god informasjon om rettigheter og plikter i norsk arbeidsliv til arbeidstakere og arbeidsgivere*
- I evalueringen har vi sett på:
 - Servicesentrene for utenlandske arbeidstakere
 - informasjon på nett og papir
 - ulike aktørers vurdering av tilbudet



Informasjon og veiledning - konklusjoner

- **Servicesentrene – en ubetinget suksess**

- Over 110 000 henvendelser i 2010
- Bare 7 prosent av polakkene i Oslo var ukjent med senteret (2010)
- Vellykket tverretatlig samarbeid – men NAV mangler
- Behov for å vurdere språklig tilrettelegging ift endringer i brukerne og mer informasjon til arbeidsgivere og utsendte arbeidstakere

- **Arbeidstilsynet på nett**

- God kilde til informasjon, også for polske brukere
- 4 av 10 bedrifter som hadde hatt tilsyn på sosial dumping hadde brukt nettsidene, og flertallet fant det de lette etter

- **Brosjyrer o.l.**

- Bred distribusjon og mange språk
- Men en del mangler oppdatering

Id-kort på bygge – og anleggsplasser

- Fra 1. januar 2008: Krav om id-kort for alle som utfører arbeid på bygge- og anleggsplasser



Spørsmål:

- Følges kravet om id-kort?
- Bidrar id-kortordningen til å ivareta HMS-forholdene?

Stor utbredelse av id-kort

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

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

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

- Over 280 000 aktive id-kort i mai 2011
- Men over en tredjedel av polske bygningsarbeidere i Oslo hadde ikke id-kort (januar 2010)
 - Gjaldt særlig dem som arbeidet for utenlandske firmaer og/eller svart

Positive vurderinger av id-kortordningen

- Effektivt verktøy for å føre tilsyn med bygge- og anleggsplasser
- Bidrar til ryddighet og lovmessige forhold
- Fører ikke nødvendigvis til bedre HMS-forhold, men har indirekte en positiv effekt
- Men; mange oppdragsgivere sjekker ikke om ansatte hos underleverandører har id-kort

Bemanningsforetaksregisteret

- Registreringsplikt for bemanningsforetak fra 1.1.2009
 - Formålet er å få bedre oversikt over aktørene, som igjen skal sikre større ryddighet og mer ordnede arbeidsforhold.
- Hva er effekten?
 - Majoriteten av arbeidstakere er i registrerte bedrifter
 - Mange bedrifter registrert som egentlig ikke hører hjemme i registeret
 - Oppfattes feilaktig som en godkjenningsordning
 - Plikt til å oppgi kontaktperson er en stor fordel for Arbeidstilsynet

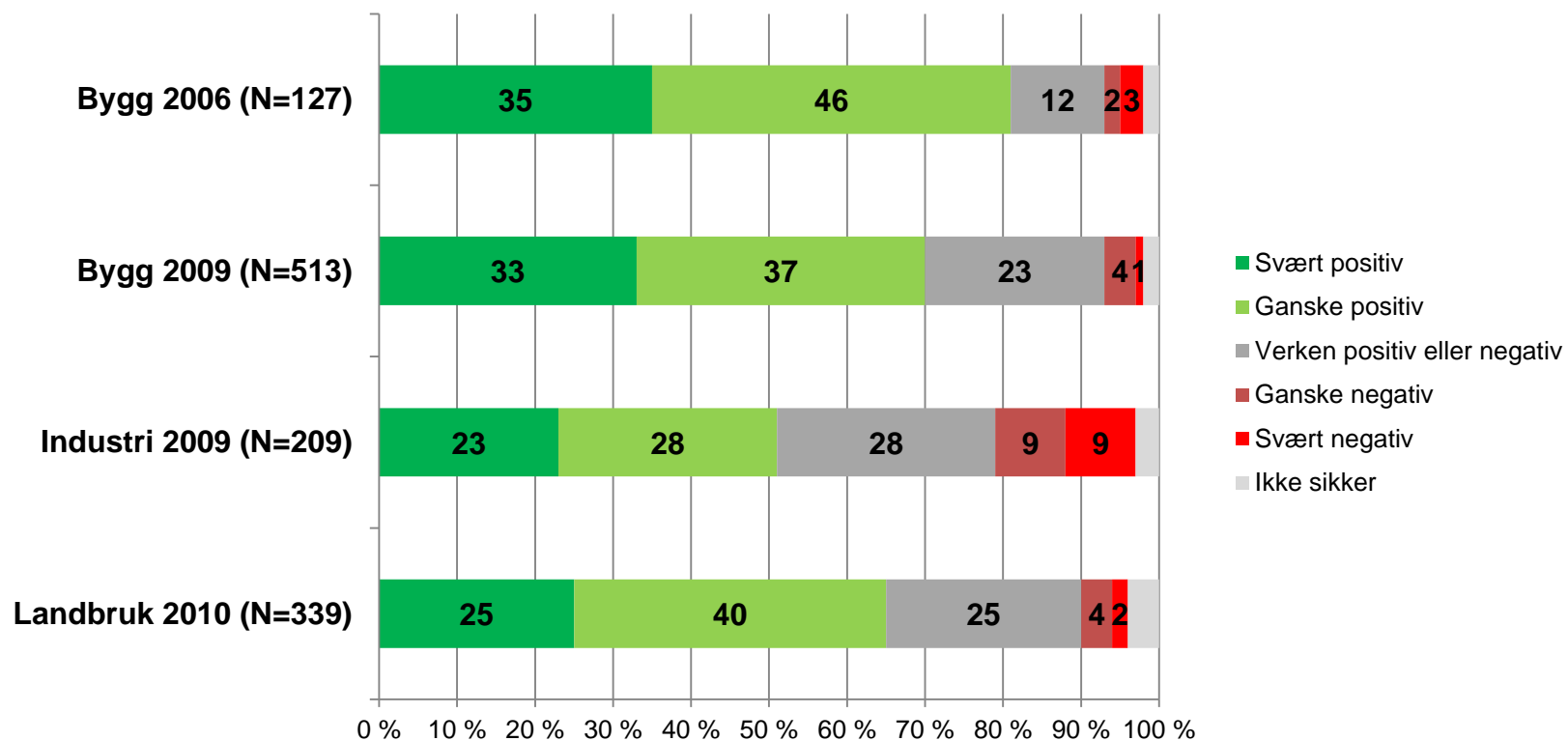
Innleie fra produksjonsbedrifter – endringer i regelverket

Avtale med tillitsvalgte når innleien overstiger 10 prosent av arbeidsstokken *eller* varer mer enn ett år. Krav om **dokumentasjon** på at vilkårene for innleie er til stede.

- Regelverket har trolig hatt liten betydning for den organiserte delen av arbeidslivet de siste årene – tilsvarende formuleringer i overenskomstene
- 85-90 prosent av de tillitsvalgte svarer at de innleide kommer fra produksjonsbedrifter i samme bransje og at de er fast ansatt utleiebedriften – noe som er vilkår for denne type innleie.
- Drøyt 40 prosent av de tillitsvalgte har bedt om dokumentasjon på at vilkårene er til stede.
- Én av fem tillitsvalgte har bidratt til å stoppe innleie fordi de mente at vilkårene ikke var til stede

Allmenngjøring: Et viktig virkemiddel

Bedriftenes holdninger til allmenngjøring i ulike bransjer til ulike tidspunkter. Prosent
(Bedrifter omfattet av allmenngjøring, som hadde brukt østeuropeisk siste 12 måneder).



Endringer i allmenngjøringsordningen

2008: Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett



Etterleves regelverket?

- Flertallet av bedriftene stiller krav om arbeids- og lønnsvilkår til underleverandører, men fortsatt mange som ikke gjør det
- Under halvparten av bedriftene som hadde hatt tilsyn på sosial dumping sa at oppdragsgiverne stiller krav
 - og bare en tredjedel oppga at oppdragsgiver kontrollerer vilkårene
- Tillitsvalgtes innsynsrett:
 - Halvparten ber som regel om innsyn
 - Ubrukt potensial for tillitsvalgte

Endringer i allmenngjøringsordningen

- 2010: Solidaransvar – krav om lønn m.m. kan rettes mot hvilken som helst oppdragsgiver i kontraktskjeden



Virkninger?

- Få, men positive erfaringer så langt
- Ordningen er godt kjent, og flertallet av tillitsvalgte tror den kan bidra til å bekjempe sosial dumping
- Solidaransvar gir et incentiv til å holde orden i kontraktskjeden
- Størst effekt hvis arbeidstakerne er organisert

Lønnseffekter av allmenngjøring

- Analyse av SSBs lønnsstatistikk:
 - Få tjener mindre enn minstesatsene i de allmenngjorte avtalene
 - Men østeuropeere tjener mindre enn nordmenn
 - I områder uten allmenngjøring (renhold og hotell & restaurant): større andel under tariffavtalenes minstesatser
 - Lønnsstatistikken fanger ikke opp hele målgruppa
- Lønnsvilkår blant polakker i Oslo (Poloniaundersøkelsen 2010):
 - Bygg: 19 % tjente under minstesatsen
 - Tilknytningsform og type jobb betyr mer enn botid og utdanning
 - Renhold: Flertallet under tariffens minstesats
- Konklusjon: Allmenngjøring har en positiv effekt – selv om ikke alle får det de har krav på

Sammenfatning og konklusjoner

Overordnet konklusjon

- Tiltakene mot sosial dumping har hatt en positiv virkning
- Det er overveiende sannsynlig at problemene med sosial dumping Norge ville vært større uten de iverksatte tiltakene

Men:

- Dette gjelder primært innen de allmenngjorte områdene – hvor både reguleringer og kontrolltiltak er kraftig skjerpet – men i langt mindre grad i bransjer som også har betydelig arbeidsinnvandring og tjenstemobilitet, men som ikke er dekket av allmenngjøringsforskrifter

Integrert tiltakskjede

- Tre hovedkategorier av tiltak:
 - Endringer i lover og reguleringer
 - Styrket tilsyn og håndheving
 - Informasjon, veiledning og samarbeid
- Bredt knippe av tiltak – innsats på flere fronter
- Tiltakene utfyller hverandre, og utgjør en integrert tiltakskjede – men ikke alle leddene er like sterke

Seriøst og useriøst arbeidsliv

- Mulighetsrommet for sosial dumping har blitt mindre
- Men det grenseløse arbeidsmarkedet gir økt spillerom for useriøse aktører
- Ikke nødvendigvis mangel på reguleringer, men mangel på etterlevelse



Behov for sterkere virkemidler i forhold til useriøse aktører; både når det gjelder bedrifter, oppdragsgivere og kunder

Allmenngjøring – et virkemiddel med begrensninger

- Kun fire områder er per i dag omfattet av allmenngjøringsforskrifter:
 - Bygg
 - Verftsindustri
 - Landbruk
 - Renhold
- Flere av tiltakene forutsetter allmenngjøring; hva med områder uten allmenngjøring?
- Behov for revisjon av allmenngjøringsordningen?
 - Hva skal allmenngjøres?
 - Endre eller fjerne dokumentasjonskravet?

Allmenngjøring og kampen mot sosial dumping

- To former for lønnsdumping i Norge:
 - Lovlig (uten allmenngjøring eller tariffavtale)
 - Ulovlig (med allmenngjøring eller tariffavtale)
- Arbeidsinnvandringen til Norge fortsetter; uten minstelønnsregulering vil lavlønnskurransen fortsette
- Hvordan sikre sårbare arbeidstakere som ikke er omfattet av allmenngjøring?



<http://www.fafo.no/Oestforum>