

Arbeidstilsynet
Kompass Tema nr. 1 2015

Erfaringer fra Arbeidstilsynets tilsyn mot sosial dumping



Tittel:
KOMPASS Tema nr. 1 2015
Erfaringer fra Arbeidstilsynets
tilsyn mot sosial dumping

Utgitt av:
Direktoratet for arbeidstilsynet
Postboks 4720, Sluppen
7468 Trondheim

Tove Brekken
Marius Søberg
Asgeir Winge

Utgitt: Januar 2015
ISBN-nummer: 978-82-90112-56-6

Tlf: 815 48 222
Nettadresse: www.arbeidstilsynet.no
Foto forside: Colourbox.no

KOMPASS - Tema er en rapportserie som belyser aktuelle og fremtidige problemstillinger i arbeidslivet. Rapportserien formidler aktuell forskning og erfaringsbasert kunnskap fra Arbeidstilsynets utadrettede virksomhet. KOMPASS skal bidra til kunnskapsutvikling, og stimulere til økt interesse for arbeidsmiljø.



Innhold

Sammendrag	4
1 Om sosial dumping	5
Datagrunnlaget for rapporten	6
2 En vedvarende utfordring for norsk arbeidsliv	7
Utenlandske arbeidstakere utsettes for høyere risiko	8
Risikobildet i <i>bygg, renhold</i> og <i>overnatting og servering</i>	10
Hovedfunn i dette kapitlet	12
3 Virksomhetene og sosial dumping	13
Virksomhetenes organisering og atferd	13
Hvordan finner inspektørene de rette virksomhetene	14
Utspekulerte og kriminelle virksomheter	16
Arbeidsmiljøloven som verktøy	18
Hovedfunn i dette kapitlet	22
4 Bekjempelse av sosial dumping krever ekstraordinære tiltak og metoder	23
Den kompetente inspektør	26
Trygg på tilsyn	27
Samarbeid med andre etater	28
Hovedfunn i dette kapitlet	29
5 Hovedfunn i rapporten	30

Sammendrag

Sosial dumping er et stort og vedvarende problem i norsk arbeidsliv. Dette er Arbeidstilsynets klare erfaring etter å ha arbeidet spesielt med disse utfordringene over flere år. I denne rapporten dokumenterer vi viktige kunnskap fra de næringene hvor vi har gjennomført flest tilsyn mot sosial dumping, bygg, renhold og overnatting og servering. Et annet tydelig utviklingstrekk som Arbeidstilsynet registrerer, er at sosial dumping brer om seg i stadig nye deler av arbeidslivet. Organisert arbeidsmarkeds kriminalitet er i ferd med å bli en alvorlig trussel mot norsk arbeidsliv.

Arbeidstilsynet har sett at nye virkemidler som er tatt i bruk som allmenngjøring av lønn, regionale verneombud og ID-kort, har vært viktig. Arbeidstilsynet ser også at tilsyn har gitt resultater. Uten Arbeidstilsynets innsats ville situasjonen vært verre. Likevel er problemet økende. Dette skyldes til dels at vi her står overfor en ny type aktører i norsk arbeidsliv; aktører som bevisst bryter arbeidsmiljølovet for å skaffe oppdrag, og som i en del tilfeller også kan betegnes som kriminelle fordi de bryter regelverk knyttet til skatt og avgift, regnskap, og arbeids- og oppholdstillatelse.

Disse aktørene er ikke nødvendigvis virksomheter i vanlig forstand, noe som innebærer praktiske utfordringer for Arbeidstilsynets oppfølging av sakene. Sakene om sosial dumping kjennetegnes ved at virksomhetene er i stadig bevegelse, mange har ingen reell fast adresse i Norge. Det opereres ofte med fiktive adresser som oppgis til myndighetene. Virksomhetene forflytter seg innad i Norge, men minst like utfordrende er at de beveger seg ut og inn av landet i løpet av svært kort tid. I løpet av den tiden det tar å saksbehandle tilsynssaker etter gjeldende regler i forvaltningsloven og arbeidsmiljøloven, kan både arbeidsgiver og arbeidstaker være forsvunnet fra landet. Arbeid med de mest useriøse aktørene i arbeidslivet krever en spesiell arbeidsform og samarbeid med andre etater.

Tradisjonelt sett har Arbeidstilsynet i svært liten grad hatt befatning med kriminelle forhold. Vi har ført tilsyn med vanlige norske virksomheter som har hatt sine utfordringer av ulik karakter. Dette har endret seg drastisk i forbindelse med framveksten av sosial dumping de siste årene. Med den store økningen i arbeidsinnvandring og påfølgende sosial dumping står vi overfor den situasjonen at vi i mange tilfeller fører tilsyn med et kriminelt belastet miljø. Dette seiler opp som en av de virkelige store utfordringene i vårt arbeid. Arbeidstilsynets inspektører, som inntil for ganske kort tid siden besøkte ordinære norske virksomheter, møter nå også en helt annen gruppe arbeidsgivere og arbeidstakere ute på tilsyn. De avdekker sosial dumping av stadig grovere karakter, og Arbeidstilsynet kommer i kontakt med et organisert kriminelt miljø. Det er derfor tvingende nødvendig med et godt samarbeid med politiet.

Sosial dumping angår oss alle. Sosial dumping skaper en vanskelig konkurransesituasjon der de som driver hederlig, taper. Arbeidstakere blir utnyttet og arbeidsmiljø- og sikkerhetsstandarden i norsk arbeidsliv blir satt tilbake. Erfaringen fra tilsyn med sosial dumping viser at hele bransjer preges av mange useriøse virksomheter.

1 Om sosial dumping

Bekjempelse av sosial dumping er en prioritert oppgave for Arbeidstilsynet. Oppgaven skiller seg vesentlig fra det forebyggende arbeidet etaten ellers bidrar til. Sakene er ofte komplekse, og vi ser tilfeller av mer organisert ulovlighet og en annen type aktører i arbeidslivet. Inspektørene møter virksomheter som bevisst organiserer seg for å unngå å følge arbeidsmiljølovens bestemmelser, hvor det kan være vanskelig å finne den ansvarlige. Det er utfordringer knyttet til å avdekke og dokumentere grove brudd på bestemmelser om lønn og arbeidstid for utenlandske arbeidstakere. Oppgavene må ofte håndteres i samarbeid med andre etater. Sosial dumping får stor oppmerksomhet i mediene, noe som både er viktig, men samtidig byr på utfordringer.

«Det foreligger sosial dumping av utenlandske arbeidstakere både når de utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og/eller 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 allmenngjøringsforskrifter, der slike gjelder.»

Kilde: www.regjeringen.no

Arbeidstilsynet mener at det er sosial dumping når utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder:

- Regler om arbeidstid og krav til bostandard
- Når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener
- Når de tilbys lønn og andre ytelser som ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter¹

Innsatsen for å bekjempe useriøsitet og sosial dumping har både et individuelt og et samfunnsmessig perspektiv. Det har vært en sentral målsetting å sikre at migranter og utenlandske arbeidstakere har verdige arbeidsvilkår og samme arbeidsmiljøbetingelser som øvrige arbeidstakere i Norge. Samtidig er det viktig å bidra til å motvirke alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet, slik at det ikke permanent etableres deler av arbeidslivet som ikke følger spillereglene. Arbeidstilsynet ønsker på denne måten å bidra til at den norske arbeidsmiljø- og sikkerhetsstandarden holdes på et høyt nivå og i samsvar med arbeidsmiljøloven.

Fra Arbeidstilsynet startet satsingen mot sosial dumping, har det skjedd en utvikling i regelverk og arbeidsmetodikk. Dette har skjedd i tråd med regjeringens tiltakspakker mot sosial dumping og mønsteret i arbeidsinnvandringen til Norge. Etter hvert som arbeidsinnvandringen til landet har økt og behovet for mer spesifikt regelverk har oppstått, har Arbeidstilsynet både vært delaktig i utformingen av nytt regelverk og fulgt opp dette regelverket med tilsyn og sanksjoner.

Figur 1: Viktige elementer i Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping



Arbeidstilsynet har satset på å være synlig ved å gjennomføre et høyt antall tilsyn og følge opp bevisste lovbrudd med en tøff påleggspolis. Siden 2008 er det årlig gjennomført over 2000 tilsyn mot sosial

¹ Allmenngjøring er vedtak om at en landsomfattende tariffavtale helt eller delvis skal gjelde for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art som avtalen omfatter, også for uorganiserte og utenlandske arbeidstakere. Per juli 2014 er fire bransjeområder allmenngjort: bygg, verftsindustri, landbruk og renhold.

dumping. Fra 2013 følges problematikken opp både i egne tilsynssatsinger og i tilsyn som primært er innrettet mot andre tema. Samtidig veileder Arbeidstilsynet virksomheter og utenlandske arbeidstakere, og informasjon er tilgjengelig på ulike språk. En polskspråklig svartjeneste har vært et viktig og populært tiltak. Kunnskap om krav og rettigheter i norsk arbeidsliv fremmer seriøsitet og lovlige arbeidsbetingelser for den enkelte.

I tilsynene for å bekjempe sosial dumping har Arbeidstilsynet aktivt oppsøkt virksomheter og arbeidsplasser der utenlandske arbeidstakere er i arbeid. Arbeidstilsynet har derfor førstehånds kunnskap om arbeidsvilkårene til denne gruppen arbeidstakere og sosial dumping som fenomen i norsk arbeidsliv. Denne rapporten formidler deres erfaringer og er bygd opp rundt tre hovedtema:

- Sosial dumping som en vedvarende utfordring i norsk arbeidsliv
- Virksomheter som bevisst omgår arbeidsmiljølovgivningen
- Ekstraordinære tiltak og arbeidsmetoder som kreves for å forebygge sosial dumping

Rapporten fokuserer særlig på erfaring og kunnskap Arbeidstilsynet har fra bransjene *bygg, renhold* og *overnatting og servering*. Det er i disse næringene Arbeidstilsynet har gjennomført flest tilsyn mot sosial dumping. Næringene er også prioriterte satsinger i Arbeidstilsynets strategiske plan for perioden 2013-2016.

Datagrunnlaget for rapporten

Arbeidstilsynet gjennomførte høsten 2013 en kartlegging av tilsynserfaringene til etatens inspektører som har utført tilsyn mot sosial dumping. Kartleggingen ble gjennomført ved hjelp av et elektronisk spørreskjema som ble sendt til alle aktive inspektører som har gjennomført minst ti slike tilsyn som ansvarlig inspektør. Totalt har 72 inspektører deltatt i undersøkelsen og de aller fleste har lang og bred erfaring og kompetanse på fagfeltet.

I spørreskjemaet ble det stilt konkrete spørsmål knyttet til erfaringer fra tilsyn fra næringene *bygg, renhold* og *overnatting og servering*. Kun de inspektørene som faktisk har tilsynserfaring fra en gitt næring har besvart disse næringsspesifikke spørsmålene. Antallet respondenter for disse næringene er henholdsvis 55, 35 og 36.

I tillegg til spørreskjemaundersøkelsen er det gjennomført dybdeintervjuer med seks av de aller mest erfarne inspektørene innenfor feltet. Disse seks jobber i ulike regioner og har formidlet erfaringer med sosial dumping fra hele landet. I intervjuene har inspektørene bidratt med verdifull detaljkunnskap, tolkninger og eksempler. Sitatene som er brukt i rapporten er hentet fra disse intervjuene, dersom annet ikke er oppgitt.

2 En vedvarende utfordring for norsk arbeidsliv

Arbeidstilsynets satsing mot sosial dumping har funnet sted som følge av en stor og økende arbeidsinnvandring til Norge, primært fra de nye EU-landene i Øst- og Sentral-Europa. Som følge av EU-utvidelsen østover og den sterke etterspørselen etter arbeidskraft de siste årene, utgjør personer som kommer til Norge for å arbeide den største innvandringsgruppen til Norge. Arbeidsinnvandringen har åpenbart hatt positive effekter for norsk samfunnsliv. Samtidig har åpningen av grenser og markeder også gitt større spillerom for useriøse aktører, som truer med å undergrave sentrale lønns- og arbeidsbetingelser i deler av norsk arbeidsliv.

For Arbeidstilsynet har det vært en høyt prioritert oppgave å bidra til å sikre at arbeidstakere fra de nye EU-landene får et arbeidsmiljø og arbeidsvilkår som er i samsvar med norsk lov.

I dette kapitlet formidles funn og historier om arbeidsinnvandreres arbeidsvilkår, sett fra Arbeidstilsynets side. På denne bakgrunnen kan vi klart se at sosial dumping er en vedvarende utfordring for norsk arbeidsliv og for det norske samfunnet.

Alle arbeidstakere i Norge skal ha trygge og sikre arbeidsplasser og lovlige lønns- og arbeidsvilkår. Dette er viktig både for den enkelte arbeidstaker, for virksomheter som driver lovlig og seriøst og for å trygge norsk arbeidslivsstandard. Det finnes ikke én entydig definisjon av begrepet sosial dumping, men det brukes gjerne som et samlebegrep for de tilfeller hvor utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid i Norge får lønns- og arbeidsvilkår som er vesentlig dårligere enn det som gis til norske arbeidstakere.

Innslag av utenlandsk arbeidskraft er verken et nytt fenomen i norsk arbeidsliv eller en ny erfaring for Arbeidstilsynet. Omfanget av fenomenet etter EU-utvidelsen var likevel av en annen karakter, og det var tydelig at det nå ankom nye nasjonaliteter. En av inspektørene som har vært med på Arbeidstilsynets satsing mot sosial dumping helt fra starten av, forteller at man etter EU-utvidelsen raskt la merke til endringen. En kunne se det først innenfor byggenæringen:

«Plutselig fikk vi masse utenlandske arbeidstakere. Det hadde vært svensker og dansker i større og mindre grad her hele tida, men nå kom det flere utenlandske arbeidstakere og de kom inn på helt andre vilkår.»

Det at utenlandske arbeidstakere tilbys ulovlige lønns- og arbeidsbetingelser er ikke bare et problem for den enkelte arbeidstaker og virksomhet. Ulovlige lønns- og arbeidsvilkår blir også et konkurransefortrinn for useriøse aktører og dermed truer sosial dumping også den seriøse delen av arbeidslivet.



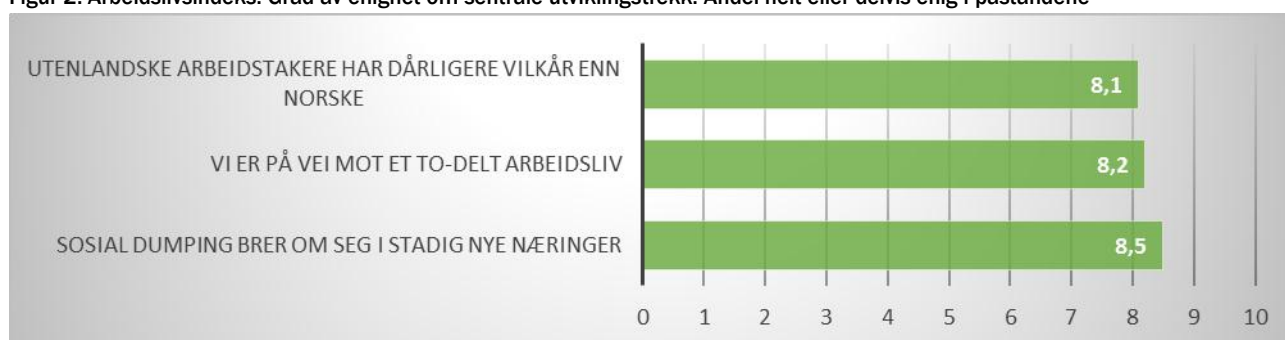
Illustrasjon 1: Informasjonsbrosjyre for utenlandske arbeidstakere på åtte språk

En slik konkurransevridning vil raskt gjøre det vanskeligere for de seriøse virksomhetene å vinne anbud og skaffe nye oppdrag. Inspektørene erfarer nettopp dette:

«Dette er blitt en negativ spiral. Utenlandske virksomheter og arbeidskraft opererer med svært lave priser, og det truer den norske lønns- og arbeidsmiljøstandarden. Jeg treffer norske håndverkere som forteller at de ikke lenger vinner anbud, og at de jobbene de får nå er å rette opp dårlig arbeid etter andre.»

I spørreskjemaet ble inspektørene bedt om å ta stilling til noen sentrale påstander om utviklingen i arbeidslivet på en skala fra 0 til 10 og figur 2 viser grad av enighet for hver av påstandene.

Figur 2. Arbeidslivsindeks. Grad av enighet om sentrale utviklingstrekk. Andel helt eller delvis enig i påstandene



Figuren over viser at inspektørene mener at sosial dumping brer om seg i stadig nye næringer i norsk arbeidsliv, at vi er på vei mot et todelt arbeidsliv og at utenlandske arbeidstakere har dårligere vilkår enn norske arbeidstakere. Gjennomsnittsverdien for grad av enighet er på over åtte for alle tre påstander. Resultatene tegner et alvorlig bilde for norsk arbeidsliv.

Arbeidstilsynet ser også i tilsynene at arbeidsinnvandrere i mange tilfeller mangler språkkompetanse og grunnleggende kunnskap om hvilke krav og rettigheter en arbeidstaker har i norsk arbeidsliv. Dette gjør dem lettere å utnytte for en useriøs aktør. En av inspektørene sa det slik:

«Det er lett å behandle folk fra fjernere deler av verden dårligere, de blir lett annenrangs arbeidstakere. Lett å ansette, lett å si opp. Vi er kanskje et stykke på vei mot et a- og b-lag.»

I bekjempelsen av sosial dumping har som nevnt Arbeidstilsynet gjennomgående prioritert næringene med flest utenlandske arbeidstakere, som *bygg, renhold, overnatting og servering, landbruk* med flere. I sammenheng med disse spørsmålene så trekker inspektørene frem at det er nødvendig å følge opp stadig flere næringer og nevner for eksempel at *transport, anlegg og bilpleie* er viktig å fokusere på i tiden fremover. Inspektørene har en klar oppfatning av at sosial dumping sprer seg til nye næringer og dermed kan bli en enda større utfordring i årene som kommer.

Utenlandske arbeidstakere utsettes for høyere risiko

Arbeidstilsynet publiserte i 2012 en rapport som analyserte arbeidsskader blant utenlandske arbeidstakere. En av konklusjonene var at arbeidsinnvandrere og utenlandske arbeidstakere skader seg oftere enn norske arbeidstakere. Dette handler trolig mye om at utenlandske arbeidstakere jobber i mer ulykkesutsatte næringer og yrker og trolig har farligere arbeidsoppgaver. I tillegg ser vi av flere studier at arbeidsinnvandrere gjerne jobber mye, med lange dager og høy belastning som følge av det. At utenlandske arbeidstakere har farligere jobber enn nordmenn er en sentral problemstilling i seg selv.

Sikkerhet og risiko knyttet til utenlandsk arbeidskraft er et underkommunisert aspekt ved innsatsen mot sosial dumping. Spørreskjemaundersøkelsen tok opp ulike forhold rundt sikkerhet og risiko, og figuren under viser hvor enige de som svarte er i noen overordnede påstander om utenlandske arbeidstakere og risikofaktorer. Svarene omfatter erfaringer fra næringene *bygg, renhold* og *overnatting og servering*, og gjengis som prosentvis andel som har sagt seg helt eller delvis enig i de ulike påstandene.

Figur 3. Risikoindeks. Utenlandske arbeidstakere og sikkerhet. Andel helt eller delvis enig i påstandene



Opp mot halvparten erfarer at utenlandske arbeidstakere mangler nødvendig verneutstyr i arbeidet sitt. Over 70 prosent erfarer at utenlandske arbeidstakere typisk mangler opplæring. Krav om opplæring er et sentralt krav i arbeidsmiljøloven og et så høyt avvik på opplæring er svært bekymringsfullt. Om lag 75 prosent er enig i at utenlandske arbeidstakere er utsatt for større risiko enn norske arbeidstakere, og hele 87 prosent mener språk og kommunikasjonsproblemer utgjør en reell risiko på arbeidsplassen. Sistnevnte svar bygger på erfaringer fra tilsyn i virksomheter i *bygg* og *renhold*.

En gjennomgående erfaring er at utenlandske arbeidstakere ofte mangler informasjon om regelverk og hva de har rett på med hensyn til lønn, opplæring, arbeidsavtale, lønnsberegning og medvirkning. Alle disse punktene inngår som sentrale og grunnleggende elementer i en arbeidsgivers ansvar for sikkerhet på arbeidsplassen. Ved siden av å følge opp dette, erfarer Arbeidstilsynet at det å veilede arbeidstakerne om regelverk og spre kunnskap er et avgjørende tiltak:

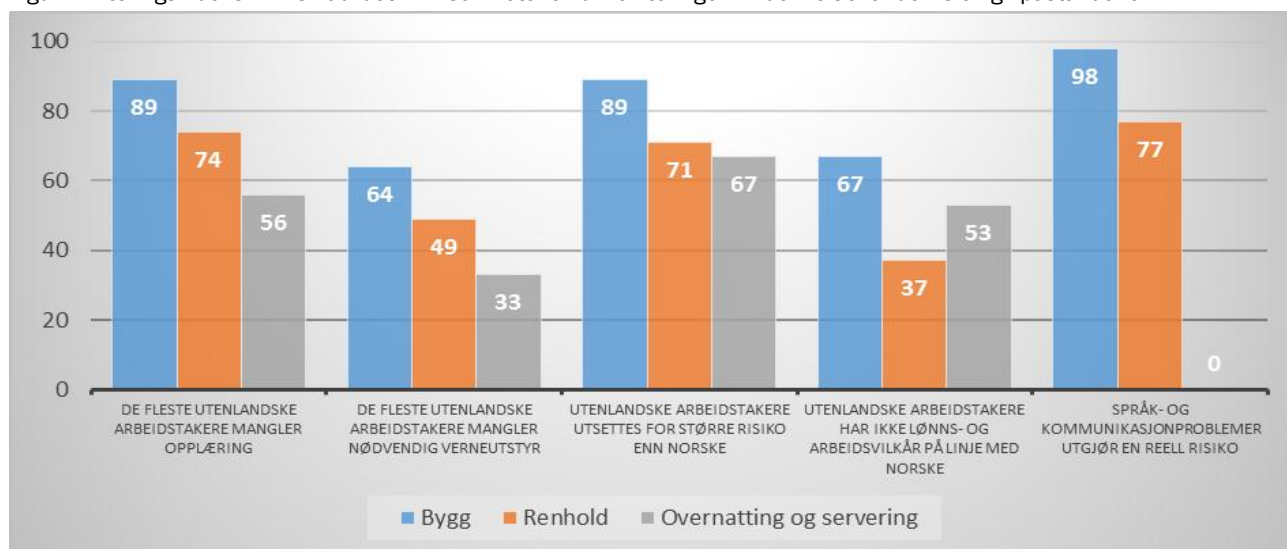
«Når det store flertallet er utlendinger... noen må fortelle dem hva slags rettigheter og plikter de har. De må få kunnskap. Arbeidstakerne har ikke kjennskap til hva de har krav på. Vi ser det i alle bransjer. Det er lettere å hundse rundt med en utlending enn en finnmarking. Finnmarkingen vet hva han har rett og krav på.»

En viktig tilbakemelding fra byggenæringen er at deler av byggeprosjekter som innebærer risikofylt arbeid, gjentakende arbeid og belastende arbeid gjerne prises ned med tanke på at dette skal utføres av utenlandske arbeidstakere som også ofte er innleide. Dette er en ond sirkel, der risikofylt arbeid bevisst settes bort til innleid utenlandsk arbeidskraft som mangler utstyr og opplæring og har kommunikasjonsproblemer. Selv om Arbeidstilsynet ikke kan anslå omfanget av problemet basert kun på egne tilsynserfaringer, er det naturlig at en praksis som medfører at utenlandske arbeidstakere utsettes for økt risiko i utførelsen av arbeidet over tid, vil gi utslag i økt forekomst av skader og arbeidsulykker.

Risikobildet i *bygg*, *renhold* og *overnatting og servering*

Arbeidstilsynet sine inspektører mener det er utfordringer knyttet til risiko innenfor alle de tre næringene. Figur 4 viser hvordan inspektørene beskriver risikobildet for de ulike næringene. Det er verdt å minne om at resultatene speiler inspektørens oppfatning av virksomhetene det er ført tilsyn med, og resultatene gir ikke nødvendigvis et fullstendig bilde av næringene som sådan.

Figur 4. Næringsindeks 1. Risikobildet i virksomhetene i ulike næringer. Andel helt eller delvis enig i påstandene



Næringsindeksen viser at manglende opplæring er et vesentlig og alvorlig problem. Problemet er størst innenfor *bygg*, hvor opp mot 90 prosent av inspektørene mener at de fleste utenlandske arbeidstakere mangler opplæring. Samtidig er det sannsynligvis nettopp i *bygg* at behovet for opplæring er størst. Også i *renhold* og *overnatting og servering* er det store avvik knyttet til opplæring. Mangel på nødvendig verneutstyr er en annen vesentlig mangel. Over 60 prosent av inspektørene rapporterer at de fleste utenlandske arbeidstakere i *bygg* mangler slikt utstyr. Dette øker risikoen for alvorlige skader. Også innenfor *renhold* og *overnatting og servering* er mangler på verneutstyr et alvorlig problem.

Ut i fra dette kan vi si at utenlandske arbeidstakere utsettes for større risiko på arbeidsplassen enn sine norske kollegaer. Igjen skiller virksomheter i byggenæringen seg ut. Nær 90 prosent av inspektørene mener utenlandske arbeidstakere utsettes for høyere risiko i arbeidet enn norske arbeidstakere. Som nevnt ovenfor, stemmer dette godt med Arbeidstilsynets vurdering av at utenlandske arbeidstakere oftere blir skadet i arbeidet.

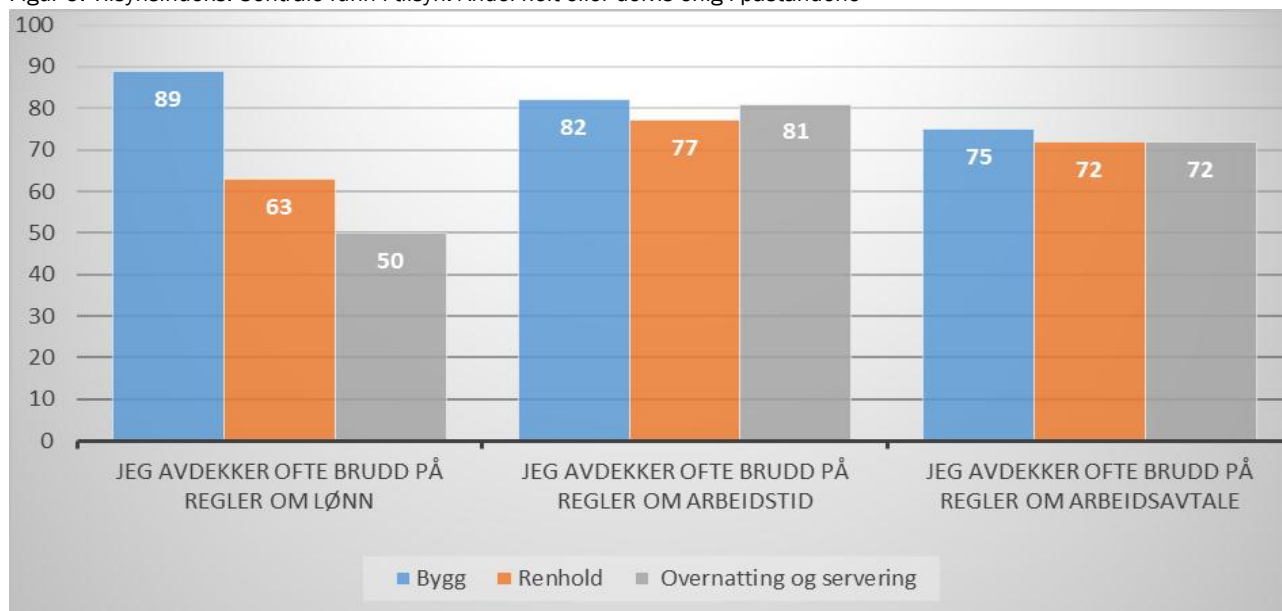
Et flertall av inspektørene rapporterer at utenlandsk arbeidskraft i byggenæringen har dårligere lønns- og arbeidsbetingelser enn norske arbeidstakere. Dette er tilfelle også i *overnatting og servering*. Tallene for *renhold* er betydelig lavere, kun om lag 30 prosent rapporterer dette her. Dette kan skyldes at betingelsene i næringen er dårlige generelt sett og det faktum at mange renholdsvirksomheter rett og slett er dominert av utenlandsk arbeidskraft, slik at en sammenligning som spørsmålet legger opp til blir mindre relevant.

Et høyt innslag av utenlandsk arbeidskraft fra ulike nasjoner gjør at det blir utfordrende å få til god og tilstrekkelig kommunikasjon på arbeidsplassen. Dette henger sterkt sammen med opplæring i arbeidsoppgavene og arbeidet som skal utføres. Manglende kommunikasjon er en vesentlig risikofaktor, spesielt på arbeidsplasser hvor det utføres farlige arbeidsoppgaver. Av figur 5 fremgår det at Arbeidstilsynet erfarer at språk- og kommunikasjonsproblemer er en vesentlig risikofaktor spesielt i

byggenæringen. Så godt som alle inspektørene rapporterer dette. Problemet er sterkt til stede også i renholdsnæringen.

Arbeidstilsynet følger opp utfordringene og problemene som avdekkes gjennom tilsyn med de ressursene og verktøyene som står til rådighet. Figur 5 nedenfor viser brudd på ulike bestemmelser fordelt på næring.

Figur 5: Tilsynsindeks. Sentrale funn i tilsyn. Andel helt eller delvis enig i påstandene



Inspektørene rapporterer at de svært ofte avdekker brudd på regler knyttet til lønn. Dette omhandler lønn etter allmenngjorte tariffavtaler, samsvar mellom lønn og arbeidstid, overtidsbetaling med mer. I byggenæringen rapporterer om lag 90 prosent av respondentene at de ofte avdekker brudd på slike regler. Problemet er betydelig også i *renhold* og *overnatting og servering*.

Brudd på arbeidstidsreglene er også tett knyttet til risiko. Lange arbeidsøkter over tid fører til helseproblemer for arbeidstakeren og gir økt risiko for feil og ulykker. Dette ses ofte i sammenheng med utenlandske arbeidstakere som jobber intensive perioder i Norge. Om lag 80 prosent av respondentene rapporterer at de ofte avdekker brudd på regler om arbeidstid i alle de tre næringene som er undersøkt. Dette er ikke bare alvorlig for arbeidstakerne det gjelder, men også et problem for næringene. Det at virksomheter kan tilby kunstig lave priser og raskere fremdrift på prosjekter på arbeidstakernes bekostning, skaper en svært uheldig konkurransevridning som systematisk rammer de seriøse virksomhetene. Over tid vil dette prege hele næringer dersom det ikke settes inn effektive tiltak.

Det å ha en lovlig arbeidsavtale er ofte en forutsetning for at regler om arbeidstid og lønn følges. I tillegg er mangel på slike avtaler en god indikasjon på andre arbeidsmiljøproblemer i en virksomhet. Arbeidstilsynet avdekker ofte brudd også på regler om arbeidsavtale. Over 70 prosent av respondentene rapporterer dette i alle de tre næringene.

Arbeidstilsynet arbeider for å sikre arbeidstakere et godt og fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Oftest er Arbeidstilsynet i kontakt med virksomheter og arbeidsgivere som er seg sitt ansvar bevisst, og som aktivt følger opp veiledning og pålegg etter et tilsyn. Etter et sosial dumping-tilsyn fortøner kontakten med virksomhetene seg ofte annerledes. Til tross for at brudd ofte avdekkes og utfordringer og

problemer er godt dokumentert, erfarer Arbeidstilsynet at de mest useriøse virksomhetene i stadig større grad tilpasser seg etatens tilsynspraksis og regelverk på en uønsket måte med den hensikt å omgå regelverket. Dette skjer for eksempel gjennom fremleggelse av falsk dokumentasjon. Igjen er dette spesielt et problem i byggenæringen. Samarbeid med arbeidstakerne er ofte avgjørende i slike saker, men dette er ikke alltid like lett. Arbeidstakerne blir ofte sittende igjen som tapere i dette spillet. Arbeidstilsynet opplever ofte at virksomheter tilsynelatende har det formelle i orden, til tross for sterke mistanker om at den faktiske virkeligheten er det motsatte.

Hovedfunn i dette kapitlet

Arbeidstilsynets arbeider for at alle arbeidstakere i Norge skal ha et godt og trygt arbeidsmiljø. Slik er det for mange. Samtidig er det store og sammensatte utfordringer som kan knyttes til noen utsatte næringer og grupper. I dette kapitlet har vi gjennomgått noen av de utfordringene som Arbeidstilsynets inspektører ser for utenlandske arbeidstakere i næringene *bygg, renhold og overnatting og servering*.

- Sosial dumping brer om seg i stadig nye næringer. Vi står i fare for å få et a- og b-lag i arbeidslivet.
- Ikke alle utenlandske arbeidstakere har ulovlige lønns- og arbeidsbetingelser, men når det avdekkes regelbrudd er det som oftest arbeidsinnvandrere som blir utsatt for dette.
- Språk- og kommunikasjonsproblemer utgjør en reell risiko.
- Utenlandske arbeidstakere mangler nødvendig opplæring og i mange tilfeller nødvendig verneutstyr.
- Utenlandske arbeidstakere utsettes for større risiko på arbeidsplassen.

3 Virksomhetene og sosial dumping

De fleste bestemmelsene i arbeidsmiljøloven er rettet mot virksomheter, og Arbeidstilsynet fører tilsyn med virksomheter. Den tradisjonelle oppfatningen og definisjonen av en virksomhet, er at det er en enhet som har organisert seg for å produsere og levere produkter og/eller tjenester, og at dette utføres innenfor rammene av formelle juridiske krav som fremgår av lover, forskrifter og bestemmelser. Når en næringsaktør ikke lenger kan ses på og forstås som en virksomhet i tradisjonell forstand, så blir det også mer utfordrende å følge opp bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Kjente utfordringer er at virksomheten ikke er registrert, ikke oppgir omsetning og inntekter, ikke har noen formell ledelse, ikke er hjemmehørende i Norge og utfører kortvarige oppdrag, før den hurtig forflytter seg til et nytt sted.

I dette kapitlet vil vi se nærmere på hvilke virksomheter som møter inspektørene og hvordan virksomhetenes organisering og atferd har endret seg i perioden Arbeidstilsynet har arbeidet med sosial dumping. Vi forsøker med andre ord å kaste lys over hvem disse aktørene og virksomhetene er, og hvilke kjennetegn og utviklingstrekk inspektørene observerer.

Virksomhetenes organisering og atferd

Det er et stort spenn i typer av virksomheter som møter inspektørene både med hensyn til organisering, størrelse, evne og vilje til å drive seriøst med mer. Type prosjekt og hvilket marked tjenestene selges på, er også bestemmende. På store byggeplasser kan man følge opp byggherreforskriften og de bestemmelsene som følger av den. I forbrukermarkedet, for eksempel i hytteprosjekter hos privatpersoner, blir inngangen noe «løsere». I mange tilfeller er det utfordrende å nøste opp i hvem man står overfor og hvem som er ansvarlig for hva.

«Noen ganger treffer vi folk som ikke vet hvem de jobber for. Jeg traff nettopp noen som fortalte at de hadde kommet til landet noen dager før og blitt innlosjert på ei hytte. Neste dag ble de hentet av en kar som kjørte dem til en annen hytte, og på ettermiddagen ble de hentet og kjørt tilbake. Jeg kom den tredje dagen, og det eneste de visste da var et fornavn, "Einar"! De visste ikke hvem de jobbet for, hvor mye de tjente eller hvor de var hen. Etter å ha begynt med navnet Einar og etter hvert også et telefonnummer, sørget vi for at de ble registrert i Aa-registeret², firmaet ble registrert og at de fikk arbeidsavtaler.»

Hvis et «firma» i realiteten er en familiegruppe uten formelle relasjoner ut over det, sier det seg selv at det er vanskelig å komme noen vei med for eksempel allmenngjøringsbestemmelsene.

«Det kan være et utenlandsk hyttefirma som er et reisende firma, som kommer for å sette opp en to-tre ferdighytter som kommer i ferdigpakker. De sitter oppe på fjellet og snekrer sammen dette, en flokk med brødre, slekt og naboer, fem-seks stykker som kommer hit for å gjøre et prosjekt. [...] De setter dette opp og så deler de overskuddet etter en eller annen avtale som de har. Om de fører timer, så fører de 7,5 timer ganger 5 dager i uken, og da vet jeg jo at de lyver. For slik er det jo ingen som holder på i et hyttefelt hvor det bygges.»

Også innenfor restaurantnæringen støter inspektørene på virksomheter hvor ansettelsesforholdene er uavklarte, og noen ganger dreier det seg om ulovlig innvandring:

² Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret.

«Vi treffer mange uten arbeids- og oppholdstillatelse [...] Ofte hører vi at "dette er bare broren min, og han jobber egentlig ikke her" eller "dette er bare en kamerat som er innom". [...] Når vi går inn i Aa-registeret og sjekker, så stemmer det jo, det var bare en kompis eller broren som hjalp til.»

Helt i den andre enden av skalaen møter man blant annet store etablerte entreprenørselskap på de store bygge- og anleggsprosjektene, og i de seriøse delene av bransjen blir man møtt av et helt annet apparat og en helt annen vilje til å rydde opp.

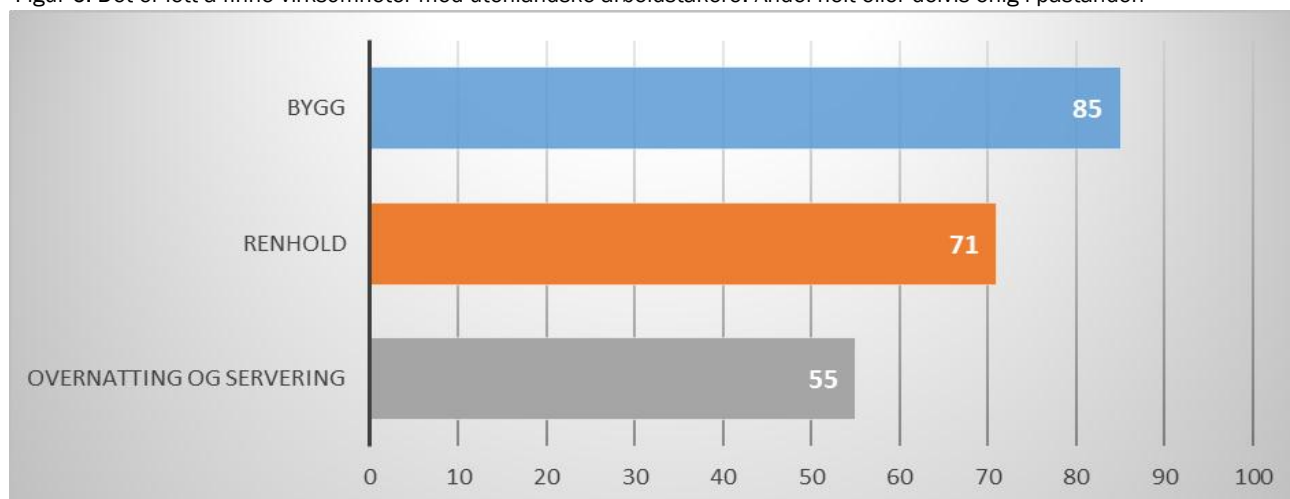
En virksomhet kan med andre ord være så mangt og ofte noe helt annet enn det som ligger i den opprinnelige betydningen av begrepet. Inspektørene skal forholde seg til alt fra uformelle familiegrupper til store gjennomorganiserte bedrifter.

Hvordan finner inspektørene de rette virksomhetene

For å gjennomføre et sosial dumping-tilsyn, må en plukke ut virksomheten og finne fram til den. Mange tilsyn har utgangspunkt i et tips. Arbeidstilsynet har systemer for innmelding og fordeling av tips, men inspektørene mottar også mange tips direkte. Enten ved at folk henvender seg til dem enten på kontoret, når de er ute på tilsyn eller på telefon. De regionale verneombudene³ videresender også mange tips til Arbeidstilsynet.

Tipsene kan være om sosial dumping, men ofte handler det i utgangspunktet om brudd på sikkerhetsregler. Etter at Arbeidstilsynet går inn i sakene avdekkes det at det også er sosial dumping. Tips om dårlig sikkerhet og fare for arbeidsulykker er derfor ofte en indikasjon på sosial dumping. I undersøkelsen ble inspektørene bedt om å vurdere hvor vanskelig det er å finne virksomheter med utenlandske ansatte, se figur 6.

Figur 6: Det er lett å finne virksomheter med utenlandske arbeidstakere. Andel helt eller delvis enig i påstanden



³ Myndighetene har i samarbeid med partene i arbeidslivet opprettet en ordning med regionale verneombud. De regionale verneombudene fungerer som verneombud på arbeidsplasser som ikke har valgt verneombud eller opprettet arbeidsmiljøutvalg (AMU) i samsvar med arbeidsmiljølovens regelverk. Ordningen gjelder i bygge- og anleggsbransjen og i hotell-, restaurant- og renholdsbransjen.

På bakgrunn av det vi vet om arbeidsinnvandringen til Norge i dag, er det ikke uventet et flertall som svarer at det er lett å finne disse virksomhetene. Mange utlendinger på korttidsopphold i Norge arbeider i byggenæringen, og på byggeplasser i dag er hovedregelen at det arbeider utenlandske arbeidstakere der.

At det arbeider utenlandske arbeidstakere på en arbeidsplass, er ikke ensbetydende med at det foregår sosial dumping. Inspektørene forteller at de etter hvert utvikler en god evne til å bedømme byggeplasser og prosjekter ut fra hvordan ting fremstår. Hvilke biler som benyttes, avfallshåndtering og annet er gode indikasjoner på hvor stort innslaget av utenlandsk arbeidskraft er på de enkelte stedene. En god og mye brukt strategi for å finne aktuelle byggeplasser er rett og slett å kjøre rundt og lete. Inspektørene bruker sin erfaring og drar ut for å observere steder det foregår arbeid. Noen fortalte også at de har brukt båt for å finne hytteprosjekter i strandsonen, hvor de mistenkte sosial dumping.

I renholdsneringen er det få utenlandske arbeidsinnvandrere, men to tredeler av alle sysselsatte innenfor renhold har innvandringsbakgrunn⁴. Sammenlignet med byggenæringen, kan det være mer utfordrende å få arrangert et fysisk møte med ledelse og arbeidstakere i renholdsvirksomhetene. Renholdere forflytter seg mellom flere oppdragssteder hver dag til ulike tidspunkter. Det kan også være vanskelig å påtreffe renholdsvirksomheter på den kontoradressen de står oppgitt med.

For overnatting og serveringsbransjen er det kun litt over halvparten av de spurte som svarer at det er lett å finne virksomheter med utenlandske arbeidstakere (55 prosent).

En utvikling med stadig mer flyktige og mer utilgjengelige virksomheter, er også noe som Arbeidstilsynet og inspektørene må forholde seg til. Tidligere hadde gjerne bedriftene adresse i det området inspektørene var ansatt, men dette har endret seg. Mange næringer er i dag preget av høy mobilitet, og virksomhetene forflytter seg hurtig over store avstander alt etter hvor de har oppdrag. En meldt hendelse med et påfølgende tilsyn, leder derfor ofte til helt andre steder geografisk. I tillegg står man ofte overfor uoversiktlige organisasjonsstrukturer med utstrakt bruk av underselskaper. I sum fører dette til at det for inspektøren blir krevende å kommunisere med de ansvarlige og gjennomføre saksbehandlingen.

Et eksempel kan være to utenlandske selskaper innenfor samme eierstruktur som har nesten likelydende navn, men ulik organisasjonsform. Så kan det finnes et tredje selskap som heter nesten det samme, men som har adresse i utlandet. For inspektøren og Arbeidstilsynet er det avgjørende å identifisere hvem som er parter i saken og hvem som kan og skal stilles til ansvar. Dette er vesentlige trekk som preger arbeidet og påvirker inspektørenes arbeidshverdag.

«Vi kan treffe på en del firmaer, for eksempel en turistvirksomhet, som bare eksisterer her ute om sommeren. Bedriften er registrert i en annen by, og hvis jeg skal treffe dem må jeg reise dit. Når en forfølger disse sporene, så havner man ofte andre steder enn i eget område. [...] Da jeg begynte i Arbeidstilsynet, så hadde bedriftene jeg henvendte meg til adresse i mitt område, men det har de ikke lenger. Mobiliteten i nær sagt alle typer bedrifter er mye større. Nå har de adresse i Litauen eller i Alta eller en eller annen plass. Og en del av de store bedriftene har én felles postadresse. Dette mobilitetsbildet er noe helt annet enn det det var tidligere.»

Virksomheter med forretningsadresse utenfor regionen hvor den opprinnelige arbeidsoperasjonen og tilsynet foregikk, er mer utfordrende å følge opp med et helhetlig tilsyn hvor en også følger opp mer

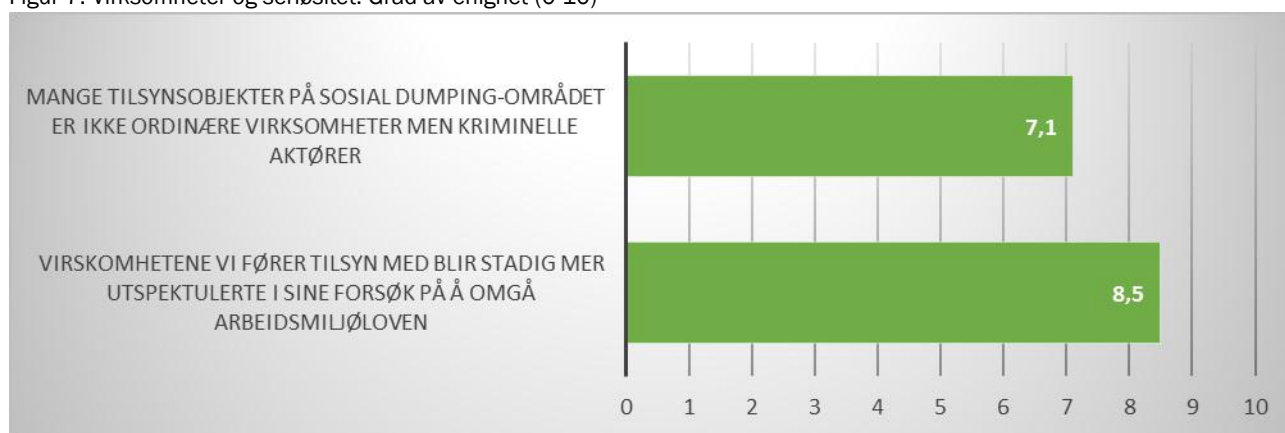
⁴ Fafo-rapport (2012), Vil tiltakene virke? (s. 42)

gjennomgående bestemmelser i arbeidsmiljøloven. En slik oppfølging fordrer at saken overlates til - og blir tatt tak i - av Arbeidstilsynet lokalt på virksomhetens hjemstedsadresse.

Utspekulerte og kriminelle virksomheter

Arbeidstilsynet har de siste årene avdekket sosial dumping og utnyttelse av arbeidstakere i flere næringer enn tidligere. På spørsmål som gjelder virksomhetene som driver med sosial dumping så reflekterer svarene at inspektørene i veldig stor grad har sammenfallende oppfatninger. Figur 7 viser grad av enighet i påstander om virksomhetene de møter på tilsyn mot sosial dumping.

Figur 7. Virksomheter og seriøsitet. Grad av enighet (0-10)



I spørreskjemaundersøkelsen svarer et relativt stort flertall at virksomhetene Arbeidstilsynet fører tilsyn med, stadig blir mer utspekulerte i forsøkene på å omgå arbeidsmiljøloven. Figuren viser at på en skala fra 1 til 10 er gjennomsnittsskåren 8,5 for denne påstanden. På påstanden om at mange tilsynsobjekter ikke er ordinære virksomheter, men kriminelle aktører, er gjennomsnittsskåren 7,1 på samme skala. Vi kan si at virksomhetene som bedriver sosial dumping opererer på siden av samfunnet med den hensikt å unndra seg regelverk og maksimere egen profitt.

I samtalene med inspektørene tegnes et bilde av en utvikling hvor virksomhetene tilpasser atferden sin for å kunne omgå eksisterende og nye bestemmelser. Denne tilpasningen foregår på flere nivåer. En har for det første sett at virksomhetene endrer organisasjonsformer og organisasjonsmodeller slik at de formelt går klar av regler som er ment å fange opp uønsket praksis. Dette utvikler seg ved at noen aktører erfarer og lærer hvordan de blir kontrollert av myndighetene. De uønskede forholdene består fordi virksomhetene formelt framstår på en måte som ikke fanges opp av reglene, mens den faktiske tilstanden er uendret.

I en første fase i tiden etter EU-utvidelsen så man for eksempel ofte at utenlandske arbeidstakere registrerte seg som enkeltpersonforetak. Vernebestemmelsene i arbeidsmiljøloven gjelder ikke for enkeltpersonforetak. Etter at Arbeidstilsynet begynte med såkalt gjennomskjæring, som vil si at Arbeidstilsynet fastslår at forholdene tilsier at arbeidstakeren eller enkeltpersonforetaket har en arbeidstakerrelasjon til en arbeidsgiver på stedet, ser man nå dette mer sjeldent.

Innenfor byggenæringen har et viktig utviklingstrekk vært at prosjektene organiseres i leverandørkjeder. Store og mellomstore entreprenører som tidligere utførte prosjektene med egne ansatte, har i større grad gått over til å benytte underentreprenører fra Øst-Europa og bemanningsbyråer. En del av disse selskapene har nå svært få egne ansatte.

Flere inspektører observerer også at virksomheter som tar underentrepriser, i realiteten er satt sammen for anledningen av utenlandske bemanningsbyråer. Arbeidstakerne framstår for eksempel som ansatte hos en polsk underentreprenør, men kommer i realiteten fra et polsk bemanningsbyrå. Denne atferden og slike tilpasninger observeres ute på arbeidsplassene av inspektørene. En av dem sier det på denne måten:

«De har omorganisert seg, for å møte de reglene som vi har fått i Norge etter hvert.»

En praksis med utstrakt bruk av leverandørkjeder, er et stadig tilbakevendende tema i samtalene med inspektørene. Leverandørkjeder med mange ledd blir fort uoversiktlige, noe som muliggjør omgåelse av regelverket for aktører nede i kjeden. Derfor finner man også ofte sosial dumping i byggeprosjekter med store prosjektorganisasjoner, hvor store selskaper er byggherre eller hovedentreprenør på toppen. Mange inspektører erfarer heldigvis at seriøse aktører tar slike forhold på alvor når det avdekkes. En inspektør beskriver det slik:

«Nesten hver gang tar vi dem litt med «buksa nede», for ofte finner vi virksomheter inne på anlegget som de ikke vet er der, fordi en underentreprenør har tatt inn enda en underentreprenør. [...] Ofte har en utenlandsk entreprenør fått hovedkontrakten og tatt med seg en underskog av utenlandske underentreprenører. Selv da, på sånne steder som har så gode forutsetninger for å være helt rene, så finner du det.»

Det ble også trukket fram at møtet med arbeidsgivere og arbeidstakere har endret seg. Det ble eksemplifisert med en historie om hvordan et tilsyn med innkvarteringsforhold kan forløpe. Det er lettest å få tilgang til innkvarteringslokalene når arbeidstakerne er til stede. Som oftest vil dette være utenfor arbeidstiden, og dermed på et tidspunkt arbeidstakerne ikke står til disposisjon for arbeidsgiver. Inspektørene forteller om en utvikling der arbeidstakere og arbeidsgivere lærer seg hvilke myndigheter som har myndighet hvor og når. Løsningen for Arbeidstilsynet er å samarbeide med andre etater for eksempel brannvesen, el-tilsyn og kommunale myndigheter i slike tilfeller. En annen tydelig tilpasning er bruk av falsk dokumentasjon. Tidligere var det for eksempel vanlig å avdekke tilfeller av grov underbetaling, men i dag er regelverket og håndteringen av reglene så godt kjent at det i nesten alle tilsyn blir dokumentert at arbeidsgiver betaler minimum minstelønn. Samtidig mistenker inspektørene at de faktiske forholdene ofte er annerledes:

«Dokumentasjonen er produsert. Timelistene er ofte strøkne. De viser at de jobber fra åtte til halv fire hver dag, fem dager i uka. Selv om vi treffer dem til alle døgnets tider, sender de oss timelister som viser at de jobber på dagtid. De som skriver timelister og de som utfører arbeidet er ikke en gang de samme folkene.»

Språk kan også brukes som en strategi for å hindre effektiv samhandling og saksgang. Et konkret eksempel er at lønn blir angitt og skrevet med bokstaver på arbeidstakerens/virksomhetens eget morsmål og dermed blir vanskeligere å forstå for inspektørene.

Stilt overfor påstanden «mange tilsynsobjekter på sosial dumping-området er ikke ordinære virksomheter, men kriminelle aktører», sier et stort flertall av inspektørene at de er enige, men i intervjuene trekkes det opp et tydelig skille mellom Osloregionen/det sentrale Østlandet og resten av landet. Arbeidskriminalitet forekommer overalt, men informantene peker på at omfanget er mindre utenfor Osloregionen.

Høy befolkningstetthet, høy temperatur i økonomien, mange prosjekter og høy etterspørsel etter arbeidskraft er sentrale forklaringer på dette.

«Det er så mange flere folk og så mye mer bygging. Det kan egentlig ikke sammenlignes, for det er så mye større».

Inspektørene utenfor Osloregionen møter også det de kaller kriminelle. Det dreier seg om det samme fenomenet, og de finner de samme avvikene, men altså i et mye mindre omfang. En viktig forklaring er at en i mindre og mer gjennomsiktede lokalsamfunn har bedre oversikt, noe som gjør at det er vanskeligere å begå lovbrudd eller operere i det skjulte. Samtidig som inspektørene er opptatt av at det er en reell forskjell i volum og forekomst, pekes det i tillegg på at de andre regionene også kan ha dårligere forutsetninger for å avdekke kriminalitet. Mindre grad av spesialisering, færre inspektører om oppgaven og større geografiske avstander oppgis som årsaker.

Restaurantbransjen trekkes fram i intervjuene når temaet er kriminalitet. Det understrekes at bildet er sammensatt, med tydelige skiller mellom type serveringssted. Det står dårligere til på «kebabsjapper», pølseboder og puber enn det gjør på større spise- og skjenkesteder. At jobbene er såkalte lette yrker som ikke krever spesialisert utdanning og kompetanse, oppfattes å være en forklaring på en del av de avvikene man observerer.

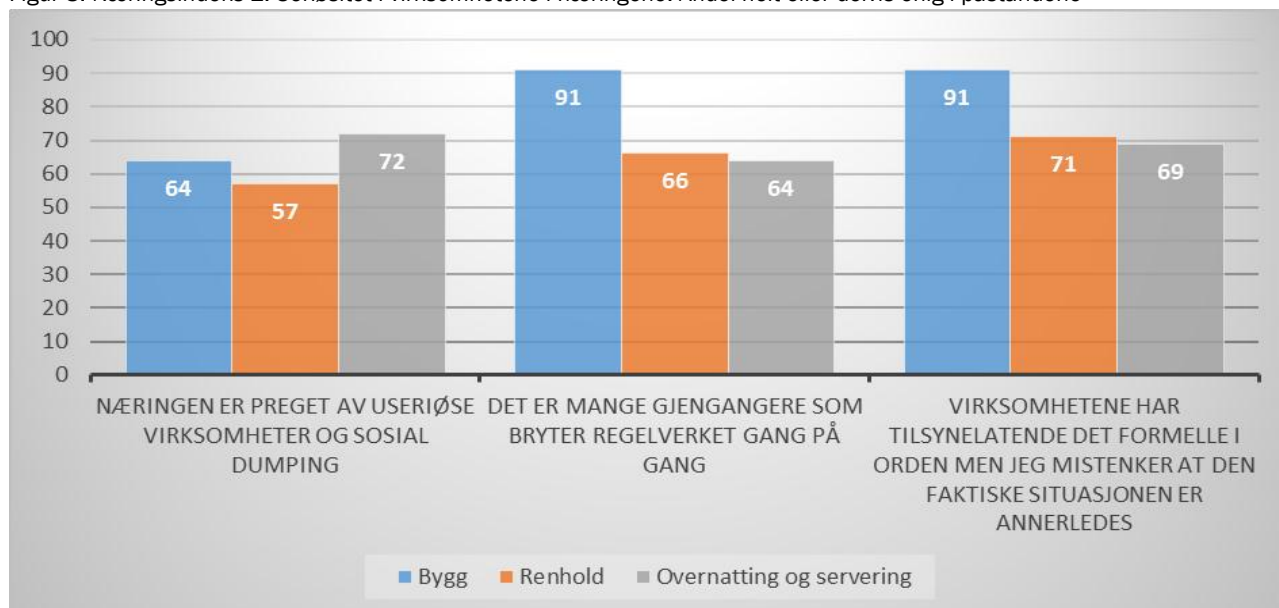
Uregistrert arbeidskraft og skatteunndragelser trekkes fram som noe av det inspektørene forbinder med denne bransjen. De har også erfaring med at restaurantbransjen fører med seg annen alvorlig kriminalitet, utover brudd på arbeidsmiljøloven. Smugling, ulovlig innvandring og brudd på narkotikalovgivningen er noe av det de har sett. Dette ser de ikke i samme skala på byggeplassene.

Arbeidsmiljøloven som verktøy

Arbeidstilsynets hovedoppgave er å føre tilsyn med at virksomhetene følger kravene i arbeidsmiljøloven. Loven, forskriftene og ordningene som følger av den, er verktøyene inspektøren har til rådighet i tilsynet. I tillegg vil valg av tilsynsmetodikk påvirke hvor gode verktøyene blir.

Mange av de grunnleggende problemstillingene Arbeidstilsynet sto overfor i 2006, da man for alvor begynte å organisere arbeidet med sosial dumping, er fortsatt gjeldende i dag. På mange måter er det, i overført betydning, de samme virksomhetene inspektørene møter. I tillegg har nye utfordringer kommet til, både fordi sosial dumping har spredd seg geografisk og mellom bransjer og fordi de useriøse aktørene har tilpasset seg Arbeidstilsynets metoder og framgangsmåter. Figuren under oppsummerer på mange måter dette bildet og gjengir for hver næring inspektørens oppfatning av useriøsitet, gjengangerproblematikk og praksis for bruk av falsk dokumentasjon.

Figur 8. Næringsindeks 2: Seriositet i virksomhetene i næringene. Andel helt eller delvis enig i påstandene



Et flertall av de spurte er enig i at både byggenæringen, renholdsnæringen og overnatting- og serveringsnæringen preges av useriøse virksomheter og sosial dumping. Det er flest som mener at dette er tilfelle for *overnatting og servering*. Hele 9 av 10 sier seg enige i at det i byggenæringen er mange gjengangere som bryter regelverket gang på gang, og like mange mistenker at den faktiske situasjonen er en annen enn det virksomhetene dokumenterer. Også for *renhold* og *overnatting og servering*, svarer 7 av 10 inspektører at tilstanden er en annen enn det virksomheten framstiller det som i tilsynet.

Inspektørene beskriver i utgangspunktet Arbeidstilsynets verktøy som gode, men at de fortsatt ikke har tilstrekkelig med virkemidler slik utviklingen i arbeidslivet og i samfunnet har vært. I løpet av den perioden Arbeidstilsynet har arbeidet med temaet, er også lovverket blitt utviklet og utvidet med nye virkemidler. Krav om utlevering av opplysninger på stedet med mulighet for å stanse arbeidet hvis kravet ikke blir etterkommet, betegnes av mange inspektører som et effektivt virkemiddel. I tillegg trekkes det fram at allmenngjøringsbestemmelsene og den gradvise utvidelsen av disse til nye områder er et kraftfullt verktøy.

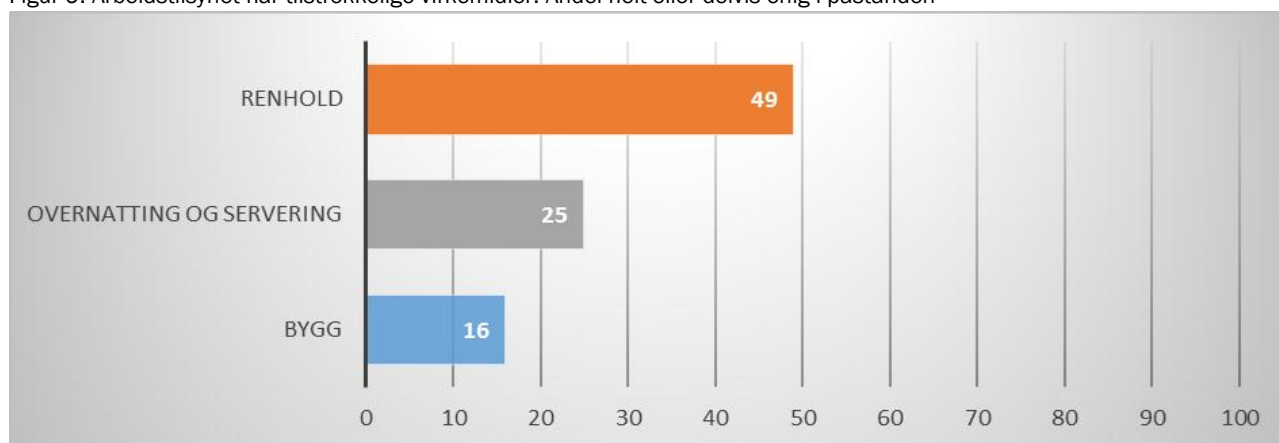
«Vi har fått mye bedre verktøy, selv om det ikke er bra nok i byggenæringen. Men i hotell og restaurant, der er det minimalt. Der har vi heller ikke allmenngjøring. Det at de ansatte [i byggebransjen og i renholdsnæringen] har ID-kort, og er registrert i Aa-registeret rydder veldig godt opp der og da. Men det har vi altså ikke i hotell og restaurant.»

Likevel opplever mange at de kommer til kort. Verktøy og virkemidler strekker ikke til når de står overfor de mest kyniske aktørene som ikke har noen intensjon om å rette seg etter reglene. Dermed blir begrep som gjengangere og falsk dokumentasjon oppsummerende for inspektørens erfaringer.

Figuren under oppsummerer svarfordelingen fra spørreskjemaundersøkelsen for de tre næringene og viser andelen som sier seg helt eller delvis enig i at Arbeidstilsynet har tilstrekkelige virkemidler. Mens bare 16 prosent er enig i at dagens virkemidler er tilstrekkelige innenfor byggebransjen, svarer nesten halvparten det samme for renholdsnæringen, hvor det nå blant annet er kommet på plass en godkjenningsordning⁵.

⁵ Fra 1. september 2012 må alle renholdsvirksomheter være godkjent av Arbeidstilsynet for at de skal kunne drive lovlig.

Figur 9. Arbeidstilsynet har tilstrekkelige virkemidler. Andel helt eller delvis enig i påstanden



Det at virksomheter og arbeidskraft i dag har en helt annen og mye høyere mobilitet, er en forklaring på at en ikke opplever å ha tilstrekkelig med virkemidler i dette arbeidet. Store byggeprosjekter og byggeplasser som eksisterer over lang tid er lettere å følge opp på en god måte, mens mindre prosjekter og små virksomheter kan være mer utfordrende å følge opp med tradisjonell forvaltning og saksbehandling. Utenlandske steinleggere som påtreffes en fredag ettermiddag ble gitt som et eksempel på en situasjon som kan by på utfordringer:

«Og så er de ferdige i løpet av lørdag, mens vi har gitt dem pålegg om utlevering av opplysninger med frist tre dager. Men da er de en helt annen plass, i en annen by. Da finner vi dem ikke. [...] I sånne situasjoner kunne jeg godt ha tenkt meg noe mye mer effektivt.⁶ Da er det mye enklere med en byggeplass, entreprenør eller en renholdsvirksomhet, eller en gård, en bonde, for de er der, de forsvinner ikke.»

Det er heller ikke uvanlig at en virksomhet «forsvinner» ved at den opphører før Arbeidstilsynets oppfølging er avsluttet, og såkalt konkursrytteri er et velkjent fenomen. Gjennom at virksomheten slås konkurs for deretter å oppstå i ny drakt kort tid etterpå, blir mange aktører gjengangere, selv om virksomheten er ny. For inspektøren kan det også gå på motivasjonen løs når en relativt langvarig og arbeidskrevende saksbehandling avsluttes fordi det ikke lenger eksisterer noen virksomhet.

«Jeg gir pålegg om det ene og det andre til virksomheten, og så slår den seg konkurs eller blir borte. Da er saken ferdig og jeg må begynne forfra igjen på ny virksomhet, hele tiden. Dersom virksomheten hadde måttet stå i det, helt ut, så hadde vi fått gjort noe med det. Det er for lett bare å komme ut av det, og det er frustrerende egentlig. Du synes du gjør en bra jobb, og du trår til med det maksimale av det du kan få gjort. Og så opphører bare virksomheten. Men vi treffer fortsatt den samme karen, som driver en ny virksomhet med de samme ansatte. Det er frustrerende.»

Når inspektøren stadig møter såkalte gjengangere og vet at framlagt dokumentasjon ikke er i tråd med faktisk situasjon, kan virkemidler og verktøy bli oppfattet som «papirbestemmelser».

Useriøse aktører ødelegger konkurransevilkårene for de seriøse virksomhetene. Det blir umulig å konkurrere på lik linje med virksomheter som systematisk bryter arbeidstidsbestemmelser og unndrar skatter og avgifter, og som dermed kan presse prisene ned på et nivå hvor det ikke lenger er mulig å

⁶ Arbeidstilsynet har fra 1. januar 2014 mulighet til å ilegge virksomheter som bryter lov eller forskrift et overtredelsesgebyr.

følge lover og regler. I en slik markedssituasjon vil virksomheter som i utgangspunktet er seriøse, kunne bli presset til å gå på akkord med for eksempel sikkerhetsbestemmelser.

«Jeg ser at noen mindre virksomheter som jeg kjenner til gjennom årene, som har jobbet seriøst, de kan jeg nå treffe på steder med veldig dårlige sikringstiltak. Og det er fordi de har måttet prise seg så lavt ned, at de ikke har råd til ordentlig sikkerhet. Det går ut over arbeidsmiljøstandarden for de norske virksomhetene også.»

Arbeidstilsynets oppgave er å kontrollere om arbeidsmiljølovens bestemmelser blir fulgt. Dersom en avdekker avvik, skal en pålegge virksomhetene å gjøre utbedringer og endringer slik at virksomheten drives etter regelverket. Samtidig er det antakelig slik at de mest useriøse virksomhetene, der det står verst til, ofte hverken har vilje eller evne til å tilpasse seg og etterleve pålegg om å overholde lover og regler. Likevel kan de litt mindre «akutte» vernebestemmelsene også påvirke disse aktørene.

«Vi har en rekke pålegg, for eksempel bedriftshelsetjeneste, vernetjeneste og så videre, som vi kan strø rundt oss, og som vil øke presset på disse bedriftene hvis de velger å bli i Norge. Jeg tror at en del av disse virksomhetene kanskje ville trukket seg vekk. [...] De ville opplevd et større press fra oss dersom vi hadde gjort dette.»

«Virksomheter med utenlandsk arbeidskraft som er registrert i Norge, skal vi gi full pakke. Jeg førte tilsyn med en innleie/utleiebedrift. Etter hvert ble de et AS og registrerte seg i en postkasse et annet sted i landet. Da jeg oppdaget dette slo jeg til og ga dem fem-seks pålegg, for da kunne jeg nå dem med pålegg om disse formalitetene: lederopplæring, verneombud, verneombudsopplæring, BHT, internkontroll og så videre. Da de var en utenlandsk bedrift som opererte fra Irland og Sveits, så kunne jeg ikke gjøre det. Men nå hadde de valgt å registrere seg her, og da gjorde jeg det. Vi burde gjort det i større grad, men det krever selvsagt at inspektørene følger opp.»

For inspektørene kan det være en avveining hvilke verktøy de skal ta i bruk og hvilke bestemmelser de skal følge opp. En strategi kan altså være kun å følge opp de bestemmelsene som avverger den akutte faren for arbeidstakerne der og da. I virksomheter hvor ingenting av det systematiske HMS-arbeidet er på plass, og hvor arbeidstakere og ledelse knapt kan kommunisere på engelsk, kan det i utgangspunktet virke lite formålstjenlig å ta tak i bestemmelsene om verneombud og bedriftshelsetjeneste.

Den helt motsatte strategien er nettopp å følge opp de brede og mer gjennomgående HMS-bestemmelsene også overfor de virksomhetene hvor forholdene er verst, selv om dette kan ses på som nytteløst på kort sikt. En av informantene beskrev dette som å se på mer enn selve byggeplassen, en må se på hele bedriften.

Hovedfunn i dette kapitlet

- En virksomhet kan være så mangt. Inspektørene møter alt fra store prosjektorganisasjoner til utenlandske familiegrupper uten noen form for formalisert organisering og utenlandske arbeidstakere som ikke vet hvem de arbeider for.
- Mange av tilsynene i bygge- og anleggsnæringen starter med et tips om brudd på sikkerhetsregler.
- En utvikling med stadig høyere mobilitet blant arbeidstakere og virksomheter, gjør at et tilsyn på en lokal arbeidsplass/byggeplass får forgreininger til andre geografiske steder og blir mer ressurskrevende for Arbeidstilsynet å gjennomføre på en god måte.
- Et stort flertall av inspektørene mener at virksomhetene er blitt mer utspekulerte og at mange kan betegnes som kriminelle aktører. Virksomheter og arbeidstakere tilpasser seg endringer i regelverk og myndighetenes oppfølging på en uønskete måte for å slippe unna. Denne type tilpasning kan være alt fra å organisere virksomheten fordelaktig til innøvd atferd i tilsynet med den hensikt å slippe unna med lovbrudd.
- Arbeidskriminalitet forekommer overalt, men det trekkes opp et skille mellom Osloregionen og resten av landet. En viktig forklaring er at en i mindre og mer gjennomsluktige samfunn har bedre oversikt, noe som gjør at det er vanskeligere å begå lovbrudd.
- Lovverket som inspektørene forvalter, beskrives i utgangspunktet som godt og egnet, men et stort flertall mener at en fortsatt ikke har tilstrekkelige virkemidler. Det er stadig behov for nye og flere virkemidler i tilsyn og saksbehandling.
- I møtet med virksomheter som bevisst prøver å operere utenfor loven kan det for inspektøren være en vurdering om man kun skal fokusere på de mest graverende forholdene som avdekkes på stedet eller om en i tillegg skal følge opp mer generelle vernebestemmelser.

4 Bekjempelse av sosial dumping krever ekstraordinære tiltak og metoder

Det å være inspektør og måtte forholde seg til sosial dumping når du planlegger, gjennomfører og følger opp tilsyn, skiller seg fra den vanlige arbeidsprosessen med tilsynsoppgaven. Inspektørrollen blir også annerledes. Et sosial dumping-tilsyn er som oftest uanmeldt, det kan gjennomføres på alle tider av døgnet, og det er vanlig at to inspektører deltar fra Arbeidstilsynet. Et ordinært tilsyn er som regel varslet på forhånd, og gjennomføres av en inspektør innenfor ordinær arbeidstid. Den ulike tilnærmingen er en erkjennelse av at metodikken må tilpasses de aktørene etaten kan møte i disse tilsynene.

Tidligere kapittel har vist at inspektører som jobber med sosial dumping som fagfelt, møter useriøse virksomheter. Iblant møter inspektørene virksomheter og enkeltpersoner som kan kalles kriminelle aktører. Det må Arbeidstilsynet sine inspektører ta hensyn til i arbeidet sitt.

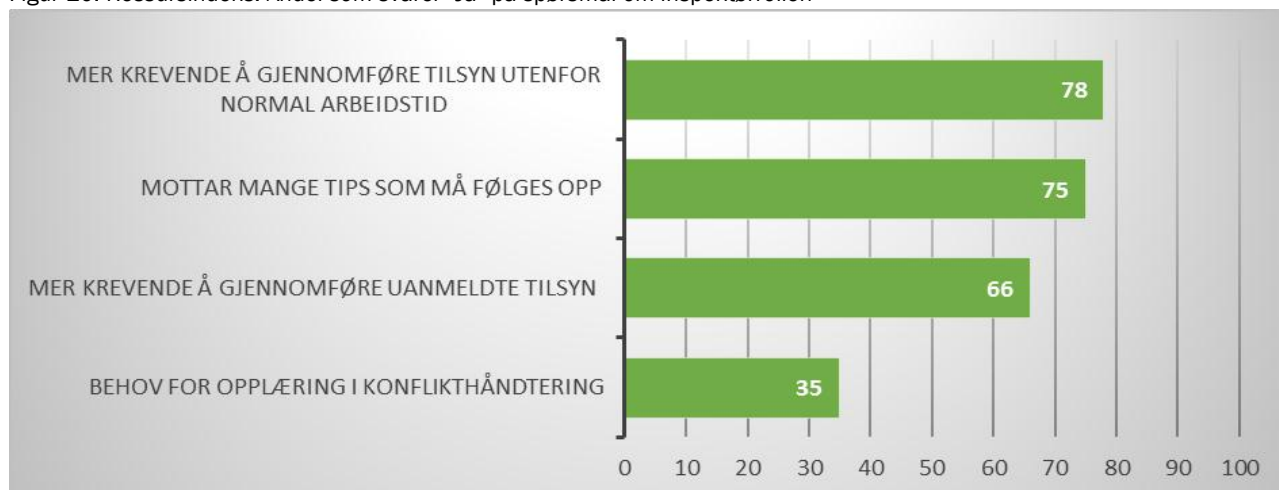
I et tilsyn innhentes vanligvis dokumentasjon, som for eksempel bemanningslister, arbeidsplaner, timelister, arbeidsavtaler og lønns slipper. Dokumentasjonen bidrar til å skape et overblikk over arbeidet som utføres på stedet og hvem som utfører det, men er også viktig underlag for oppfølging av arbeidsgiver i tilsynet. Arbeidstilsynet erfarer at de mest useriøse virksomhetene opererer med fiktive dokumenter i forsøk på å unngå reaksjoner fra etaten. Over 65 prosent av inspektørene svarer at det er stadig flere virksomheter i bygg som legger frem falske timelister i tilsynet. Over 35 prosent sier dette gjelder for renhold. Selv om dette altså er et kjent fenomen, er det krevende for Arbeidstilsynet å avdekke dette i alle tilfellene.

Arbeidstilsynet legger derfor stor vekt på å snakke med og skape et tillitsforhold til de utenlandske arbeidstakerne man treffer på tilsyn. En av inspektørene fortalte at han benytter første del av tilsynet til å formidle at Arbeidstilsynet primært er på stedet for å styrke arbeidstakerens vilkår, og ikke motsatt. Til en viss grad er Arbeidstilsynet avhengig av informasjon og samarbeid med arbeidstakerne på stedet, for å belyse de faktiske lønns- og arbeidsbetingelsene. Inspektørene forteller videre at:

«Å jobbe med dette det er litt detektivarbeid. Det er tilfeller der arbeidstakerne kommer og forteller oss hvordan ting er, og da kan vi henge oss på det. Men for å få en sak, må arbeidstaker være villig til å stå fram. Ofte vet vi mer enn vi klarer å få synliggjort. Det er vanskelig, for vi må som oftest bare godta det vi får overlevert. Etter hvert blir vi godt kjent med virksomhetene og er litt ekstra oppmerksom på noen virksomheter som vi følger litt ekstra med.»

Både resultatene fra spørreundersøkelsen og intervjuene av inspektørene bekrefter at tilsyn med sosial dumping anses å være en krevende oppgave på mange måter og at det behøves store ressurser og kompetente inspektører til jobben.

Figur 10. Ressursindeks. Andel som svarer «Ja» på spørsmål om inspektørrollen



Figuren viser at inspektørene i stor grad opplever arbeidet mot sosial dumping som krevende. Det oppleves krevende å gjennomføre tilsyn utenfor normal arbeidstid, å gjennomføre uanmeldte tilsyn, at inspektørene mottar ofte tips og henvendelser direkte som krever oppfølging. På denne bakgrunnen er det ikke overraskende at over en tredel føler behov for opplæring i konflikthåndtering, for å bli en bedre inspektør.

Det er også verdt å merke seg dette i sammenheng med at sosial dumping brer om seg til flere deler av landet, i flere næringer, og at de alvorligste tilfellene blir grovere. Sosial dumping er et vedvarende problem, og tilsynene er ressurskrevende. Dette påvirker Arbeidstilsynet. Forskjeller i geografi og bemanning mellom Arbeidstilsynets syv regioner, gjør at de ansatte har ulike betingelser for å gjennomføre jobben. Ved noen underliggende tilsynskontor vil det kunne være få eller enkelte ansatte som har et hovedansvar for å følge opp saker med sosial dumping, mens det innenfor andre regioner ligger mer til rette for at flere ansatte kan arbeide med sosial dumping i team. Enkelte steder er det mulig å tilrettelegge med for eksempel to på tilsyn, mens andre steder vil det være mer utfordrende å få til i praksis.

Det er bred enighet i vår undersøkelse om at Oslo og omegn har vært spesielt når det gjelder forekomst av sosial dumping og dermed også Arbeidstilsynets oppfølging. Respondentene formulerer det slik:

«Oslo er så mye større og har mye større aktivitet. De andre regionene er mer like hverandre. Selve tilsynene, funn og avvik er relativt like. Det er omfanget som er spesielt i Oslo.»

Organisering kan kanskje sies å ha vært en avgjørende suksessfaktor i Arbeidstilsynet når det kommer til å sette inspektørene i stand til å følge opp sosial dumping på en god nok måte:

«Vi har vært få mennesker som har fått brukt veldig mye tid på sosial dumping, og vi har ansatt folk med språkkompetanse. Det har fungert som døråpner ut mot dem vi skulle besøke.»

Flere av inspektørene påpeker at selv om det kan se ut som om det er forskjeller mellom både næringer og regioner med hensyn til omfang og alvorlighetsgrad av sosial dumping som avdekkes, så kan også inspektørenes forutsetninger for å oppdage sosial dumping variere. Det er en gjennomgående erfaring, at som inspektør må du få opplæring med et spesifikt fokus på å håndtere sosial dumping og det må være ressurspersoner med erfaring fra bekjempelse av sosial dumping tilgjengelig. Saker som involverer sosial dumping, er ofte komplekse og skiller seg fra andre tilsynsoppgaver med hensyn til forberedelse,

gjennomføring og oppfølging. De fleste kjenner til tunge og komplekse saker fra andre regioner, men det trengs kompetanse for å se etter fenomenet i tilsynene. Sosial dumping er ikke alltid åpenbart eller lett å kjenne igjen. Vet man ikke hva man skal se etter, så er det ikke sikkert man oppdager det.

«Sosial dumping er veldig komplekst og forskjellig fra alt annet jeg har drevet med i Arbeidstilsynet. Dette er ikke lett dersom du bare gjennomfører noen få tilsyn i året.»

Denne spesialkompetansen anvendes av inspektørene i alle faser av arbeidet med sosial dumping. Tips kommer inn til regionene, og mange inspektører får mange tips direkte til seg. Disse må vurderes, og man prøver å prioritere saker der man med rimelig stor sikkerhet kan si at det er sosial dumping med i bildet. Det kan være mange motiver bak å tipse Arbeidstilsynet, og det gjøres ofte grundige vurderinger, hvor man forhører seg med kontakter. Ofte vurderes også sikkerhetsaspektet, og meldinger om dårlig sikkerhet eller ulykker kan være et tegn på at det her er sosial dumping. En inspektør beskriver et tilsyn hvor sosial dumping avdekkes slik:

«Et typisk tilsyn hvor jeg avdekker sosial dumping er et uanmeldt tilsyn, ofte på bakgrunn av et tips. Spesielt på sommeren er det mange som kikker og følger med, ser folk oppe på tak uten sikring, det jobbes seint og tidlig og sånn. Hvis tipset gjelder en byggeplass, vet man at det trolig er utenlandske arbeidstakere der, så vi tar med alt av utstyr vi trenger, dokumenter, verneutstyr og veiledningsmateriell på flere språk. Som oftest drar jeg alene, hvis det ikke er noe som indikerer at man bør være to. Når jeg kommer til stedet, så må jeg kontakte ledelsen på byggeplassen. Jeg snakker med ansatte og ber dem svare på spørsmål som vi registrerer på skjemaer som vi har med oss. Så ser jeg på den tekniske sikkerheten: Stillas, maskiner - ja, den tekniske sikkerheten generelt. ID-kort, SHA-planer, risikovurderinger. Jeg går gjennom rutiner for disse tingene og sjekker om de ansatte er kjent med dem. Timelister og lønn må også sjekkes, og om de utenlandske har arbeids- og oppholdstillatelse. Det er ikke så enkelt å se om folk er utsatt for sosial dumping. Du må bruke magefølelsen på stedet. Og så må du bruke mange timer på å gå gjennom dokumentasjon etter tilsynet. Mange ganger må jeg tilbake til arbeidsplassen, kanskje be om mer opplysninger og eventuelt stanse arbeidet eller deler av arbeidet. Har vi dårlig erfaring med en arbeidsgiver, så er veien til politianmeldelse kanskje kortere.»

Flere fremhever også at det er en utvikling mot at virksomhetene finner kreative måter å bryte lover og regelverk slik at det framstår som om de følger reglene. Som vi har sett har det to viktige følger. For det første så blir sosial dumping vanskeligere å oppdage, og videre så blir sosial dumping vanskeligere å bekjempe med de virkemidlene inspektørene har til rådighet. Mange fremhever dilemmaet og den litt vanskelige opplevelsen det kan være når man som inspektør møter sosial dumping.

Å forholde seg til arbeidsgivere og arbeidstakere i virksomheter som framstår som om de oppfyller regelverket mens de praksis bryter det, er utfordrende på flere måter. Det hender at arbeidstakerne kommer og forteller hvordan ting er, men for å få en sak overfor virksomheten må de ansatte være villige til å stå frem. I den første kontakten med Arbeidstilsynet, oppleves ofte avstanden mellom myndighet og utenlandsk arbeidstaker som stor. Inspektørene er bevisste på at de må oppnå kontakt og skape tillit i møtet. Ofte kan det å smile og ha en humorfylt framreden gi et godt grunnlag for å få startet en dialog. Inspektørene beskriver at mange arbeidstakere er lite kjent med sine rettigheter, samtidig som offentlige etater skaper usikkerhet. Mange utenlandske arbeidstakere er redde for å miste jobben og vil heller beholde en dårlig betalt jobb hos en arbeidsgiver som utnytter dem, enn ikke å ha noen jobb, noe mange arbeidsgivere er klar over. Det er vanskelig å hjelpe arbeidstakere som er redde

for å miste en hvilken som helst jobb. For å lykkes med å skape dialog i en slik situasjon, trengs den kompetente inspektør.

Den kompetente inspektør

Det å sørge for at arbeidstakere har lovlige arbeidsbetingelser og at virksomhetene ivaretar et fullt forsvarlig arbeidsmiljø er to hovedmål for Arbeidstilsynet. I vår undersøkelse legger mange vekt på at selv om det å arbeide med sosial dumping byr på mange utfordrende oppgaver og setter dem i krevende situasjoner, så opplever de det også på mange måter som et givende arbeid. Når de snakker om det å arbeide med sosial dumping, fremhever mange den enkeltes kompetanse, dedikasjon og tid til oppfølging som sentrale elementer for å lykkes. En av dem beskrev inspektørrollen slik:

«Som inspektør er du en form for kameleon. Du bør ha som egenskap å kunne snakke med alle og skjønne hvordan du skal oppføre deg. Vil skal ikke fange noen. Løper noen, så lar du dem løpe. Det er mange måter å møte folk på. Noen er et naturtalent, noen kan lære og noen kan aldri lære det.»

Inspektørene mener at den kompetente sosial dumping-inspektør må være personlig egnet for oppgaven, ha gode kommunikasjonsevner, interesse for språk og andre kulturer. Samtidig som mange mener jobben er krevende, så er det mange som også mener at kompleksiteten gjør oppgaven givende og spennende. Når det gjelder språk, sier en av inspektørene følgende:

«Som inspektør må en kunne litt engelsk og noen setninger på forskjellige språk. For eksempel å kunne si «Arbeidstilsynet» på tre, fire språk og kunne si «god dag» på litauisk og polsk. Det er en god døråpner. Og det er blitt nødvendig for å få gjort en god jobb.»

Inspektøren må være villig til å ta i bruk ulike og kanskje uvante virkemidler. Det nevnes at en må være forberedt og villig til å bruke tid på informasjonsinnhenting, og det oppfattes også som viktig at en har et tydelig ansvar innenfor fagfeltet og tilgang på juriststøtte. Videre nevnes ofte det å ha myndighet i møte med virksomhetene og enkeltpersoner. Samtidig påpeker flere at det å ha myndighet i hovedsak dreier seg om virkemidler overfor virksomhetene, mens man i møte med menneskene må ha autoritet, men samtidig være vennlig og inngi tillit hos de man møter. Inspektørene beskriver det slik:

«Som inspektør må du opptre mykt, hyggelig, og du må bruke tid og smil. Vi må formidle at vi ikke er ute etter folk, men etter systematikken, bedriftene, de bak. Jeg må formidle at «jeg er her for din skyld». Min jobb er å få folk i tale. Da må jeg være rolig og "ta det på langs".»

Noen inspektører bruker begrepet «avskremming» om møtet mellom inspektør og utenlandsk arbeidstaker. Mange arbeidstakere med annen kulturbakgrunn møter ikke nødvendigvis offentlige myndigheter med et positivt utgangspunkt. Da må man avskremme arbeidstakeren, før man kan få i gang en samtale og et samarbeid om det som er bakgrunnen for tilsynet. Denne dedikasjonen og viljen til å yte ekstra for å nå målene med tilsyn rettet mot virksomheter, vises også gjennom hvordan inspektørene beskriver resten av arbeidsoppgavene med å følge opp tilsynet.

Det er gjennomgående at inspektørene beskriver at arbeidsoppgavene ofte krever spisskompetanse for at man skal lykkes. I tillegg fremstår evnen og viljen til å fylle det vi kan kalle en jegerrolle, som avgjørende. Dette kan innebære strategier fra å finne virksomheter, klare å avdekke sosial dumping til det å kontinuerlig følge med på visse aktører. Som inspektør kan det hende at man må drive med «detektivarbeid» for å finne virksomheter med sosial dumping. Det kan være inspektørene har mistanke

om sosial dumping, men at de ikke klarer å dokumentere dette i første omgang. En strategi da er å følge ekstra med på både virksomheter og enkeltpersoner over lang tid. Har virksomheten først tiltrukket seg oppmerksomheten til en «jeger-inspektør», så har man blikket på seg i lang tid:

«Som erfarne inspektører blir vi etterhvert godt kjent med virksomhetene og er litt ekstra oppmerksomme på noen virksomheter som vi følger litt ekstra med. Ofte kan det være at vi ikke lykkes med å få gjort noe ved første kontakt. Men virksomhetene gjør jo «feil» innimellom ... og da er vi der!»

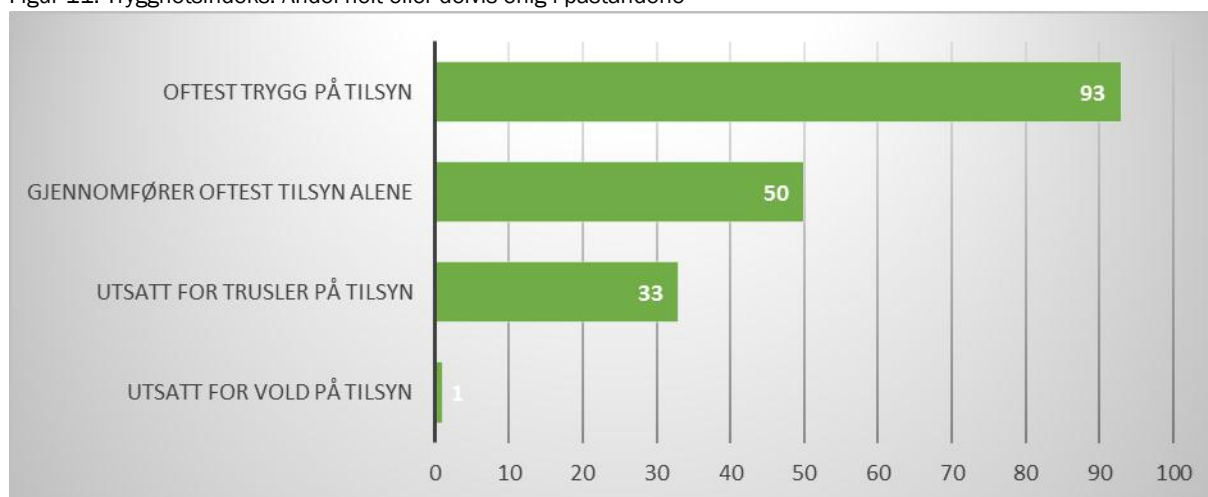
Mange inspektører kartlegger også byggeplasser eller områder og ser etter biler og studerer aktivitet. På en byggeplass kan man for eksempel se etter dårlig sikkerhet eller gjøre andre observasjoner som er en indikasjon på at det er utenlandske arbeidstakere der, som kanskje ikke jobber under ordnede forhold. Prosessen med å finne tilsynsobjekter⁷ beskrives slik av en inspektør:

«Å plukke ut tilsynsobjekt er ikke lett. Disse virksomhetene melder jo ikke noe. Vi finner sjelden forhåndsmeldinger⁸. Oppsøkende virksomhet må til, vi må ut og se på byggeplassen. Mye lokalkunnskap, litt oppsøkende aktivitet og tips. De tilfellene hvor det ligger forhåndsmelding inne, så er det ofte satt opp virksomheter som er inne på meldetidspunkter. Så går vi der hvor det er kjent at for eksempel en virksomhet drar med seg litt av hvert. Vi bruker også verneombud, og vi ser på avisoppslag.»

Trygg på tilsyn

Å føle seg trygg i arbeidet er vanligvis ikke en stor utfordring for Arbeidstilsynet sine inspektører når de er ute og gjennomfører tilsyn med virksomheter. I forbindelse med bekjempelse av sosial dumping er det en ekstra utfordring å ivareta inspektørens sikkerhet og tilrettelegge for det. Arbeidsoppgaven skiller seg fra andre mer ordinære oppgaver på flere områder og et viktig moment er sikkerhet for inspektørene. Ansatte skal føle seg trygge på tilsyn, men det må ekstra tiltak og arbeidsmetoder til for å oppnå det. Figuren under viser andel som har svart ja på spørsmål relatert til egen sikkerhet på jobb.

Figur 11: Trygghetsindeks. Andel helt eller delvis enig i påstandene



⁷ Virksomhet som er underlagt arbeidsmiljøloven.

⁸ Det skal sendes en forhåndsmelding til Arbeidstilsynet om bygge- eller anleggsarbeid dersom arbeidet vil vare utover 30 virkedager eller dersom den forventede arbeidsmengde overstiger 500 dagsverk. Se byggherreforskriften § 10. Hensikten er blant annet å gi Arbeidstilsynet informasjon om hvor det foregår byggeaktivitet.

Figuren viser at om lag en tredjedel oppgir å ha vært utsatt for trusler i forbindelse med et sosial dumping-tilsyn. Dette indikerer at trusler og potensiell voldsbruk er noe man må regne med å møte. Det innebærer at planlegging og gjennomføring av tilsyn må inneholde vurderinger og tiltak for å sikre inspektørenes trygghet på jobb. Vi kan se dette i sammenheng med at kun halvparten oppgir at de som oftest gjennomfører sosial dumping-tilsyn alene, slik at det er like vanlig å være to eller flere inspektører som drar ut til virksomhetene for å gjennomføre tilsynet. Skal man ivareta de ansattes sikkerhet og trygghet på jobb, er dette tiltak som ser ut til å være nødvendige.

Andelen som oppgir at de har vært utsatt for vold, er svært lav. Det kan trolig forklares med to forhold. Det første er at tiltakene man gjennomfører i forbindelse med planlegging av tilsyn, virker. Både organisatoriske tiltak, som å planlegge nøye, være flere på selve tilsynet og andre iverksatte tiltak spiller trolig en rolle. Det andre er de enkelte inspektørenes evne til å håndtere de utfordringene de kan møte i tilsyn mot sosial dumping. Mye tyder på at inspektørene som jobber med feltet, både har lang erfaring og er svært kompetente. Egen kompetanse spiller nok inn når det kommer til å takle krevende eller konfliktfylte situasjoner som måtte oppstå og samtidig kunne forebygge slike situasjoner med egen væremåte. De samme forklaringene gjør seg nok også gjeldende, når vi ser at hele 93 prosent av respondentene sier de som oftest føler seg trygge når de gjennomfører tilsyn. Kombinasjonen av utvelgelse av hvem som jobber med oppgaven og organisatoriske tiltak, er nok en avgjørende forklaring bak den høye andelen. En inspektør beskriver det slik:

«Jeg har aldri blitt direkte angrepet, men det har ikke alltid vært direkte populært at jeg kommer. Du må vurdere litt. Du må vurdere hvor du går inn alene.»

Inspektørene trekker fram konkrete tiltak, som egne biler og telefoner som kun brukes i forbindelse med sosial dumping-arbeid, og det å ikke dele ut eget visittkort, som viktige. Faglig samarbeid, kollegaveiledning og arenaer for informasjons- og erfaringsutveksling, blir også ofte nevnt som veldig positivt.

Samarbeid med andre etater

Når inspektørene blir bedt om å vurdere hva som er det eller de viktigste tiltak for at Arbeidstilsynet skal bli bedre i arbeidet mot sosial dumping, så er svaret svært samstemt. De gir fire svar på hva de anser som viktigste tiltak: Samarbeid med andre etater, egne sosial dumping-team i Arbeidstilsynet, dyktiggjøring av inspektørene og strengere lovverk med mulighet for raske sanksjoner. Samarbeid med andre etater er nevnt som viktigste tiltak. Beskjeden fra inspektørene er unison og klar:

«Samarbeid med andre etater. Det er det viktigste punktet. Sosial dumping kommer ikke til å reduseres dersom ikke alle nødvendige etater finner en felles og, ikke minst, fast plattform for samarbeid.»

Inspektørene mener bekjempelsen av sosial dumping stopper litt opp når man kun tar i bruk virkemidlene til én etat. Dersom vi vil ha en god effekt mot den delen av arbeidslivet som det her er snakk om, så må det et forpliktende tverretatlig samarbeid til. Med tverretatlig samarbeid understrekes at det betyr et ønske om flere samordnede kontroller, koordinering av kontroller og økt fokus på informasjonsutveksling mellom etater på alle nivåer.

Mange er også opptatt av at samarbeidet må være gjensidig forpliktende i alle ledd, fra øverste leder til den enkelte inspektør. Det må gis rom til å samarbeide, noe som tar tid, og som handler om mer enn selve tilsynssituasjonen. En inspektør sier følgende:

«Det er kanskje like viktig med samarbeid før og etter selve tilsynet, som å gå på selve tilsynet samtidig.»

Inspektørene mener samarbeidet må være gjensidig, med få skranker eller barrierer til hinder. I dag foregår mye samarbeid mellom etatene via personlige nettverk, men det må etableres systematikk i bunn, slik at det kan fungere over tid og bli et reelt samarbeid. Samarbeid kjennetegnes ved at det er en forankret prosess av en lengre varighet. Det nevnes også at mange erfarer at samarbeid med andre etater utvides stadig. Det oppleves som positivt og avgjørende for å lykkes i alle regioner. Inspektørene strekker seg langt for å bidra til at lokale grupper og lokalt tverretatlig samarbeid skal fortsette å fungere. Det virker tydelig at mange inspektører tar på seg store oppgaver på dette feltet.

Hovedfunn i dette kapitlet

- Sosial dumping-tilsyn er ressurskrevende for inspektørene.
- Videreutvikling av tilsynsmetodikk er sentralt for å oppnå ønsket effekt.
- Over 30 prosent av respondentene har blitt utsatt for trusler under tilsyn mot sosial dumping.
- Tett samarbeid med andre etater er nødvendig for å bekjempe arbeidsmarkeds kriminalitet og sosial dumping.

5 Hovedfunn i rapporten

Arbeidstilsynets inspektører har stor kunnskap om sosial dumping som fenomen i norsk arbeidsliv. I denne rapporten dokumenterer vi viktige erfaringer fra *bygg, renhold* og *overnatting og servering*, næringer der vi har gjennomført flest tilsyn mot sosial dumping. Sosial dumping gir seg ikke bare utslag i dårlige lønnsbetingelser. Det bidrar ikke minst til økt risiko på norske arbeidsplasser og en varig svekkelse av kompetanse og kvalitet i norsk arbeidsliv, med mindre effektive mottiltak blir prioritert.

Arbeidstilsynet erfarer at utenlandske arbeidstakere utsettes for større risiko på arbeidsplassen enn sine norske kolleger. Undersøkelsen viser også at utenlandske arbeidstakere mangler oppæring. De mangler nødvendig verneutstyr, og språk og kommunikasjonsproblemer utgjør en reell risiko. Risikofylte jobber, språkproblemer, dårlig opplæring og mangel på verneutstyr er åpenbart en farlig kombinasjon. Konsekvensen er at disse arbeidstakerne verken klarer å ivareta sin egen eller andres sikkerhet. Dette kan få store og alvorlige følger, både for dem selv og andre.

Undersøkelsen viser at nye virkemidler som allmenngjøring av lønn, regionale verneombud og ID-kort, har vært viktig. Samtidig erfarer Arbeidstilsynet at sosial dumping brer om seg i stadig nye deler av norsk arbeidsliv. Organisert arbeidsmarkedskriminalitet er i ferd med å bli en alvorlig trussel mot norsk arbeidsliv.

Dette skyldes til dels at myndighetene står overfor en ny type aktører i norsk arbeidsliv. Aktører som bevisst bryter lovverket for å skaffe oppdrag. Kriminelle aktører som ikke bare bryter arbeidsmiljøregelverket, men også regelverk knyttet til skatt og avgift, regnskap, og arbeids- og oppholdstillatelse.

I denne rapporten har vi sett at:

- Sosial dumping er en vedvarende utfordring i norsk arbeidsliv, og Arbeidstilsynet erfarer at sosial dumping brer om seg i stadig nye næringer.
 - Virksomhetene Arbeidstilsynet fører tilsyn med, søker stadig nye måter bevisst å omgå regelverket på. Arbeidstilsynet ser et økende innslag av kriminelle aktører i arbeidslivet, som bevisst bryter regelverket. Arbeidsmiljøkriminalitet er bare en del av et større bilde.
 - Bekjempelse av sosial dumping krever ekstraordinære tiltak og arbeidsmetoder. Arbeidstilsynet må arbeide med videreutvikling av egen tilsynsmetodikk, og samarbeid med andre etater er avgjørende. Det er nødvendig å fokusere på inspektørenes egen sikkerhet.
-

Sosial dumping skaper en vanskelig konkurransesituasjon der de som driver hederlig, taper. Arbeidstakere blir utnyttet. Arbeidsmiljø- og sikkerhetsstandarder i norsk arbeidsliv blir satt tilbake.
Sosial dumping angår oss alle.



Arbeidstilsynet