Samfunnsøkonomisk analyse
Rapport 54-2016

# SAMLET VURDERING AV SATSINGENE MOT SOSIAL DUMPING OG ARBEIDSLIVSKRIMINALITET

**Rapport nr. 54-2016 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS**

| | |
|---|---|
| Rapporttittel | Samlet vurdering av satsingene mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet |
| ISBN-nummer | 978-82-93320-66-1 |
| Forfatter | Roger Bjørnstad, Fernanda Winger Eggen og Maja Tofteng |
| Oppdragsgiver | Arbeids- og sosialdepartementet |
| Førstesidefoto | Scandinavian Stock Photo |
| Tilgjengelighet | Offentlig |
| Dato for ferdigstilling | 15. desember 2016 |


**Samfunnsøkonomisk analyse AS**
Borggata 2B
0650 Oslo

| | |
|---|---|
| Org.nr. | 911 737 752 MVA |
| Telefon | 97 41 10 01 |
| E-post | post@samfunnsokonomisk-analyse.no |
| Nettside | www.samfunnsokonomisk-analyse.no |

# Forord

Denne rapporten er skrevet av Samfunnsøkonomisk analyse på oppdrag av Arbeids- og sosialdepartementet. Hensikten med arbeidet er å vurdere den samlede effekten av tiltak og satsinger som er gjennomført for å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Rapporten gir en gjennomgang og vurdering av tiltakene samlede effekt med utgangspunkt i en gjennomgang av de allerede gjennomførte evalueringer. Den samlede effekten vurderes både for arbeidstakere, seriøse og useriøse virksomheter, og samfunnet for øvrig.

I arbeidet med rapporten har vi vært i dialog med både forskere som har analysert de ulike tiltakenes virkning og aktører som direkte arbeider med å redusere omfanget av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet gjennom kontroller og sanksjoner. Vi vil takke alle med viktige og gode bidrag til arbeidet med rapporten.

15. desember 2016

Roger Bjørnstad
Prosjektleder
Samfunnsøkonomisk analyse AS

# Sammendrag

Det har blitt rettet stadig større oppmerksomhet mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i det norske arbeidsmarkedet. Både tidligere og sittende regjering har utarbeidet handlingsplaner og strategier, og iverksatt en rekke tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Dette for å hindre at fellesskapet opplever inntektstap, enkeltnæringers omdømme svekkes og at konkurranseforhold for seriøse aktører, både på innkjøps- og tilbydersiden, blir vanskelige og urettferdige.

Mange av tiltakene for å motvirke arbeidslivskriminalitet og sosial dumping har enten allerede blitt evaluert, eller er i ferd med å evalueres. I denne rapporten gjøres det en gjennomgang og vurdering av den samlede effekten med utgangspunkt i alle gjennomførte evalueringer.

Det er ingen tvil om at tiltakene mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet har vært et krafttak. I tillegg kommer tiltak og initiativ iverksatt i kommunesektoren, av bransjeorganisasjonene og av private og offentlige virksomheter. Den omfattende aktiviteten på området vitner om at arbeidslivskriminalitet og sosial dumping som et tiltakende problem for storsamfunnet har blitt tatt alvorlig. Gjennomgangen av utredningene viser at flere av tiltakene synes å virke etter hensikten, men også at det er mange gjenstående utfordringer.

For å analysere den samlede effekten har vi valgt å gruppere de ulike tiltakene etter tre ulike kategorier:

1. Tiltak som innfører lover, forskrifter og ordninger for å forhindre uakseptable vilkår i arbeidsmarkedet.
2. Tiltak som styrker samhandling og informasjonsdeling.
3. Tiltak som styrker håndhevelse av regelverkene.

Den første gruppen inneholder tiltakene *forskriften om lønns- og arbeidsvilkår, allmenngjøringsordningen, oppdragsgivers solidaransvar for lønn, forskriften om informasjons- og påseplikt, godkjenningsordningen i renhold,* og *reglene om likebehandling av utleid arbeidskraft.* Den andre gruppen inneholder tiltakene *styrket informasjonsdeling mellom kontrolletatene, og mellom kontrolletatene og politiet*, *utvidelse av det regionale og lokale samarbeidet mellom etatene*, *servicesenter for utenlandske arbeidstakere* og r*egionale verneombud i renhold og hotell- og restaurantbransjen.* Den siste gruppen med tiltak inkluderer *mer effektiv sanksjonering av lovbrudd innen økonomisk kriminalitet, innføring av overtredelsesgebyr* og *ordningen med HMS-kort.*

Den overordnede konklusjon er at tiltakene som skal bidra til å forhindre uakseptable arbeidsvilkår for arbeidstakere gjennom å innføre lover, forskrifter og ordninger har hatt en positiv virkning, og problemene med sosial dumping sannsynligvis ville vært større uten de iverksatte tiltakene. Dette gjelder primært innen de allmenngjorte områdene – hvor både reguleringer og kontrolltiltak er kraftig skjerpet. Bjørnstad mfl. (2015) konkluderer med at allmenngjøringen har resultert i økte minstelønninger. Tiltaket har hatt en positiv effekt sammenliknet med hva som ellers vill vært situasjonen, men ikke hatt så sterk effekt at det har fjernet all sosial dumping innen de allmenngjorte områdene. Til det har kreftene som drar i retning av økt sosial dumping vært for sterke. Også Andersen mfl. (2016) finner at

allmenngjøring, gjennom godkjenningsordningen i renhold, sannsynligvis har bidratt til å redusere omfanget av sosial dumping i forhold til hva dette ville vært i fravær av tiltakene.

Både Riksrevisjonen (2016b) og Inventura (2015) finner imidlertid at forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser i liten grad etterleves, på tross av at ordningen er relativt godt kjent. Kravene som gjelder utlysninger etterleves ofte, men undersøkelsen viser til lav etterlevelse når det gjelder kontraktsoppfølging. Følgelig ser man heller ikke de ønskede resultater og effekter av dette tiltaket. Når det gjelder reglene for likebehandling av utleid arbeidskraft, så konkluderer Alsos mfl. (2016) at likebehandlingsreglene har resultert i økt likebehandling også i praksis.

Effekten av ordningen med solidaransvar for lønn er ikke entydig, men det har sannsynligvis blitt noe vanskeligere å være en useriøs aktør som følge av tiltaket (Alsos og Eldring, 2014). Videre peker Alsos og Eldring (2014) på at ordningens effekt ville vært sterkere dersom den i større grad ble benyttet. Når det gjelder forskriften om informasjons- og påseplikt finner Eldring mfl. (2011) at også denne etterleves i for liten grad, og følgelig heller ikke bidrar til tiltakets ønskede resultater og effekter.

Den andre kategorien av tiltak handler om informasjonsdeling og utvidet samarbeid. Riksrevisjonen (2016a) og Neby mfl. (2016) finner at tiltakene rettet mot kontrolletatene har bidratt til økt informasjons- og samarbeidsaktiviteter. Riksrevisjonen (2016a) sier imidlertid lite om hvorvidt omfanget av arbeidslivskriminalitet er redusert, mens Neby mfl. (2016) finner at aktivitetene sannsynligvis har bidratt til å redusere omfanget av arbeidslivskriminalitet gjennom mer effektiv bruk av egne virkemidler. I begge evalueringene pekes det på at det fortsatt er utfordringer knyttet til informasjonsdeling og samarbeid mellom kontrolletatene, og at tiltakenes måloppnåelse trolig ville vært større om det var mindre tekniske og operasjonelle barrierer for informasjonsutveksling og om aktørene hadde hatt mer kompetanse om taushetsplikten eller om reglene om taushetsplikt hadde vært utformet annerledes.

Når det gjelder tiltaket om servicesentre for utenlandske arbeidstakere er det bred enighet om at disse fungerer etter hensikten. Eldring mfl. (2011) konkluderer med at tiltaket har resultert i at informasjon blir lettere tilgjengelig for arbeidstakerne. Andersen mfl. (2016) finner en lignende virkning av tiltaket med regionale verneombud. Tiltaket med regionale verneombudene har også, gjennom å skape møteplasser mellom næringslivet og myndighetene, resultert i økt læring ved at virksomheter og arbeidstakere lettere får tilgang på relevant informasjon om godkjenningsordningen og HMS-arbeid mer generelt. Begge disse to tiltakene bidrar sannsynligvis til et redusert omfang og forebygging av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping gjennom bedre muligheter for å etterleve regelverket.

Den tredje kategorien av tiltak, handler om å styrke håndhevelse av de ulike ordningene. Tiltakene som dreier seg om mer effektiv sanksjonering av lovbrudd innen økonomisk kriminalitet, innføring av overtredelsesgebyr, og ordningen med HMS-kort er analysert i Eldring mfl. (2011) og Neby mfl. (2016). Eldring mfl. (2011) konkluderer med at ordningen med HMS-kort har virket etter hensikten ved at HMS-kortet muliggjør mer effektive og målrettede kontroller. Eldring mfl. (2011) peker videre på at ordningen gir mer effektiv håndhevelse av regelverket, og bedre etterlevelse av regelverket. Tiltaket som handler om mer effektiv sanksjonering av lovbrudd innen økonomisk kriminalitet og innføringen av overtredelsesgebyr er i henhold til Neby mfl. (2016) brukt i så liten grad at det er vanskelig å si om dette virker etter hensikten.

I evalueringen av de samlede effektene av tiltakene har vi lagt til grunn en intervensjonslogikk som diskuterer hvilke kanaler tiltakene virker gjennom og hvor i konsekvensrekken tiltaket har hatt målbare utslag. Intervensjonslogikk brukes for å kunne vurdere resultater og effekter av de ulike tiltakene, og er viktig for å forstå tiltakenes virkemåte. Intervensjonslogikken beskriver vår forståelse av den tenkte sammenhengen mellom målsetning, innsats, aktiviteter, resultater og effekter. Resultater brukes om det umiddelbare utfallet av en aktivitet. Effekter brukes om en mer varig og langsiktig endring for samfunnet som helhet. Et problem som går igjen i mange av evalueringene er at de i stor grad baserer seg på å måle innsats, aktiviteter og resultater, og i mindre grad effekter. Årsaken er i hovedsak mangel på data og metodiske utfordringer, men også at utredningenes mandat og omfang ofte ikke innebærer en effektevaluering.

Alle tiltakene som er implementert for å bekjempe sosial dumping og/eller arbeidslivskriminalitet har som mål å redusere omfanget av dette. Fordi så mange ulike tiltak er implementert og fordi utredningene i liten grad påviser effekter, er det ikke mulig å konkludere sikkert om tiltakene gir den ønskede effekten, og hvorvidt en eventuell effekt kan tilskrives et spesifikt tiltak, eller kombinasjonen av tiltak. Det utredningene imidlertid tyder på er at det er nødvendig med en bred vifte av tiltak for å bekjempe en så stor samfunnsutfordring som arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, og at innføring av nye tiltak uten tilstrekkelig ressurser til å gjøre dem kjent og håndheve dem ikke kan ventes å lede til ønskede resultater og effekter.

Et viktig moment er at tiltak kan bli funnet å oppnå de aktiviteter og resultater som intervensjonslogikken tilsier, men effekten av tiltaket kan likevel utebli. Et tiltak kan eksempelvis resultere i både styrket informasjonsdeling og utvidet samarbeid uten at omfanget av arbeidslivskriminalitet nødvendigvis reduseres. Vår gjennomgang kan tyde på at myndighetene gjennom ulike tiltak har vært i stand til å stoppe eller begrense enkelte måter å bedrive arbeidsmarkedskriminalitet og sosial dumping på, men at aktører så har tatt i bruk andre metoder. Det betyr altså ikke at tiltakene har vært uten resultat, men at det har vært omgåelsesmuligheter og at incentivene til å benytte seg av omgåelsene har blitt svært sterke – særlig med den økte lavlønnskonkurransen fra innvandringen.

Det er således behov for å videreføre og styrke innsatsen for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. På bakgrunn av eksisterende kunnskap synes det relevant å videreføre gjeldene virkemidler og med det også å arbeide for å redusere utfordringer og barrierer for at disse kan fungere optimalt. For eksempel peker utredningene om tiltak som skal bidra til økt informasjonsdeling og samarbeid på utfordringer knyttet til dataløsninger og taushetsplikt. Utredningene om lover, forskrifter og ordninger som skal forhindre uakseptable arbeidsvilkår peker på at det er behov for mer kunnskap og etterlevelse av forskriftene, mens utredningene om tiltak som stryker håndhevelse peker på behov for mer ressurser og kompetanse til tilsyn og sanksjonering.

Etter vår vurdering er det også rom for å supplere eksisterende virkemidler med enda sterkere virkemidler. Våre anbefalinger er på overordnet nivå og mer inngående vurdering om innretning og styrken i tiltak vil måtte gjøres i forkant av en eventuell implementering. Vi nøyer oss med å påpeke hvilke temaområder som vi mener bør styrkes i kampen mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Våre

anbefalinger er mer og bedre statistikk for løpende å følge utviklingen og evaluere tiltak, økning i tariffavtalenes dekningsområde, og innføring av sertifiseringsordninger og minstekrav til kompetanse i arbeidslivet.

Mer og bedre statistikk vil bidra til å kunne løpende å følge utviklingen og evaluere de ulike tiltakene. Tariffavtalers dekningsområde og legitimitet bør styrkes slik at den norske arbeidslivsmodellen opprettholdes. Sertifiseringsordninger og minstekrav til kompetanse og opplæring bidrar også til å styrke den norske arbeidslivsmodellen. Minimumsstandarder og sertifiseringsordninger i større deler av arbeidslivet kan bidra til at man unngår at arbeidskraft med høy kompetanse blir erstattet med mindre kompetent arbeidskraft som følge av et lavlønnspress.

# Innhold


**1. INNLEDNING ..... 1**

1.1. BAKGRUNN OG FORMÅL ..... 1

1.2. METODE ..... 2

1.3. ARBEIDSLIVSKRIMINALITET OG SOSIAL DUMPING KAN SEES I SAMMENHENG ..... 3

1.4. LESERVEILEDNING ..... 4

**2. TILTAK RETTET MOT SOSIAL DUMPING OG ARBEIDSLIVSKRIMINALITET ..... 5**

2.1. ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENTET HAR DET OVERORDNEDE ANSVARET ..... 5

2.2. ULIKE INNSATSER FOR Å BEKJEMPE ARBEIDSLIVSKRIMINALITET OG SOSIAL DUMPING ..... 5

**3. GJENNOMGANG AV DE EVALUERTE TILTAKENE ..... 11**

*De evaluerte tiltakene – tre tiltakskategorier ..... 11*

3.1. TILTAK SOM INNFØRER LOVER, FORSKRIFTER OG ORDNINGER FOR Å FORHINDRE UAKSEPTABLE VILKÅR ..... 13

*Forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser ..... 15*

*Allmenngjøringsloven ..... 17*

*Oppdragsgivers solidaransvar for lønn ..... 20*

*Forskrift om informasjons- og påseplikt for oppdragsgivere og innsynsrett for tillitsvalgte ..... 22*

*Godkjenningsordningen i renhold ..... 24*

*Likebehandlingsreglene for utleide arbeidstakere ..... 27*

3.2. TILTAK SOM STYRKER SAMHANDLING OG INFORMASJONSDELING ..... 29

*Styrket informasjonsdelingen mellom kontrolletatene, og mellom kontrolletatene og politiet ..... 33*

*Utvide det regionale og lokale samarbeidet mellom etatene ..... 35*

*Servicesenter for utenlandske arbeidstakere ..... 38*

*Regionale verneombud i renhold, hotell- og restaurantbransjen ..... 39*

3.3. TILTAK SOM STRYKER HÅNDHEVELSE ..... 40

*Innføring av overtredelsesgebyr ..... 42*

*Mer effektiv sanksjonering av lovbrudd innen økonomisk kriminalitet ..... 44*

*Ordningen med HMS-kort ..... 45*

**4. OPPSUMMERING PÅ TVERS AV TILTAK OG UTREDNINGER ..... 48**

4.1. MANGE TILTAK SYNES Å FUNGERE ETTER HENSIKTEN, MEN EFFEKTEN KAN I LITEN GRAD PÅVISES ..... 48

4.2. TILTAKENES SAMFUNNSMESSIGE EFFEKT BLIR I LITEN GRAD ANALYSERT ..... 50

*Utredningene undersøker i liten grad mulige eksterne effekter av tiltakene ..... 51*

*Oppsumering av utredningenes metode og vurdering av måloppnåelse ..... 52*

**5. DET ER NØDVENDIG MED VIDEREFØRING OG ENDA STERKERE VIRKEMIDLER ..... 54**

5.1. KREFTENE BAK ARBEIDSLIVSKRIMINALITET OG SOSIAL DUMPING ER STERKERE ENN EFFEKTEN AV TILTAKENE ..... 54

5.2. VÅRE ANBEFALINGER ..... 58

*Bedre statistikk og forskning for løpende å følge utviklingen og evaluere tiltak ..... 58*

*Øke tariffavtalers dekningsområde og legitimitet ..... 61*

*Innføre sertifiseringsordninger og minstekrav til kompetanse og opplæring ..... 61*

**REFERANSER ..... 63**

**APPENDIKS A: EVALUERINGENE ..... 65**

# 1. Innledning

I dette kapitlet beskrives bakgrunnen og formålet til prosjektet, samt metoden og begreper som ligger til grunn for arbeidet. Avslutningsvis gir vi en kort beskrivelse av hvordan rapporten er strukturert.

## 1.1. Bakgrunn og formål

I løpet av det siste tiåret har det blitt rettet stadig større oppmerksomhet mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i det norske arbeidsmarkedet. Arbeidslivskriminalitet og sosial dumping skaper problemer for seriøse virksomheter og for borgerne og arbeidstakerne.

Arbeidslivskriminalitet i arbeidslivet påfører fellesskapet inntektstap, enkeltnæringers omdømme svekkes og det gir vanskelige og urettferdige konkurranseforhold for seriøse aktører både på innkjøps- og tilbydersiden. Nyere situasjonsbeskrivelser[1] peker på en bekymringsfull utvikling som i tillegg til svart arbeid omfatter ikke-bokført omsetning og unndragelser av merverdiavgift. Videre framheves det at det er en økning i systematisert og organisert kriminalitet i arbeidslivet, ofte organisert gjennom multi-kriminelle nettverk. Dette bildet bekreftes i Kripos siste trendrapport.[2]

Både tidligere og sittende regjering har utarbeidet handlingsplaner og strategier, og iverksatt en rekke tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Mange av tiltakene for å motvirke arbeidslivskriminalitet og sosial dumping har enten allerede blitt evaluert, eller er i ferd med å evalueres.

Samfunnsøkonomisk analyse har fått i oppdrag av Arbeids- og sosialdepartementet å vurdere den samlede effekten av tiltak og satsinger som er gjennomført for å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Formålet er å gjøre en gjennomgang og vurdering av tiltakene og satsingenes samlede effekt med utgangspunkt i en gjennomgang av de allerede gjennomførte evalueringer. Den samlede effekten vil vurderes både for arbeidstakere, seriøse og useriøse virksomheter, og samfunnet for øvrig.

En sentral problemstilling er om tiltakene enkeltvis eller samlet sett har lykkes i å redusere omfanget av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, og om tiltakene har ført til noen utilsiktede resultater og effekter, eksempelvis økte kostnader for de som er seriøse. Det vil være relevant å drøfte hvordan de ulike tiltakene virker i sammenheng med sterke markedskrefter knyttet til at billig arbeidskraft fra utlandet ønsker å nå kjøpesterke norske kunder. Enkelte tiltak kan være mer eller mindre vellykket gitt sitt formål, men markedskraften vil være der like fullt. Da vil spørsmålet være hvilke andre veier arbeidskraften vil finne for å nå de norske forbrukerne, og hvorvidt disse støtter et seriøst arbeidsliv.

Konkret vil rapporten gi leserne:

- En dekkende beskrivelse av alle sentralt initierte tiltak som er implementert med formål å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Oversikten vil både inneholde tiltak som er evaluert og de som ikke er evaluert.

[1] Se Situasjonsbeskrivelse 2014 - Arbeidsmarkedskriminalitet i Norge. Rapporten er utarbeidet av Arbeidstilsynet, Kriminalomsorgen, Kripos, Mattilsynet, NAV, Politiets utlendingsenhet, Skatteetaten, Tollvesenet, Utlendingsdirektoratet og Økokrim.
[2] Kripos (2015), Trendrapport 2016. Organisert og annen alvorlig kriminalitet i Norge.

- En detaljert analyse av resultater og effekter av tiltakene, både enkeltvis og samlet (med utgangspunkt i de som er evaluert).
- Drøftelse av tiltakenes betydning for å møte utfordringene, samt forslag til hvordan oppdragsgiver kan følge utviklingen videre og forslag til tiltak som eventuelt bør endres eller iverksettes.

## 1.2. Metode

Utredningen bygger på en kombinasjon av litteraturstudie og dialog med sentrale aktører. Dialogen med de sentrale aktørene, herunder Arbeidstilsynet, NAV, Skatteetaten og Riksrevisjonen ble gjennomført underveis i prosjektet. Formålet var å få en fullstendig oversikt over sentralt initierte tiltak, og evalueringsrapporter.

I litteraturstudien har vi gått gjennom allerede gjennomførte evalueringer, men også handlingsplaner, strategidokumenter og stortingsmeldinger som omtaler arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

Når det gjelder gjennomgangen av tiltak og utredninger som har drøftet tiltakenes virkning har vi konsentrert oss om tiltakene og de evalueringene som handler om tiltak som har til formål å redusere arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Videre har vi begrenset oss til å se på tiltak som sentralt initiert og som er iverksatt etter 2006 - året Stoltenberg-regjeringen lanserte den første handlingsplanen mot arbeidslivskriminalitet. En slik avgrensning innebærer at rapporten ikke omtaler tiltak som kommuner, organisasjoner eller enkeltaktører har iverksatt eller tiltak lansert før 2006. Appendiks A inneholder en kort oppsummering av evalueringene vi har gjennomgått i prosjektet.

For å analysere den samlede effekten av innsatsen har vi kategorisert tiltakene etter hvordan disse er ment å virke. Altså tiltakenes intervensjonslogikk. Intervensjonslogikker brukes for å kunne vurdere resultater og effekter av de ulike tiltakene, og er viktig for å forstå tiltakenes virkemåte. Intervensjonslogikken beskriver vår forståelse av den tenkte sammenhengen mellom innsats, aktiviteter, resultater og effekter.[3] Resultater brukes om det umiddelbare utfallet av en aktivitet. Effekter brukes om en mer varig og langsiktig endring for samfunnet som helhet. Intervensjonslogikken drøftes nærmere underveis i rapporten.

En utfordring er at flere av evalueringene som er gjennomført peker på at det er vanskelig å isolere den eksakte effekten av et tiltak, da dette krever å fastslå hva som ville vært situasjonen i fravær av tiltaket. Dette kommer hovedsakelig av at det er manglende informasjon om både situasjonen før og etter at tiltaket ble igangsatt. Evalueringene gir imidlertid like fullt en viktig innsikt i utviklingen som følge av tiltakene.

På bakgrunn av funnene fra evalueringene har vi kommet med forslag til hvordan oppdragsgiver kan følge utviklingen videre ved hjelp av et indikatorsystem for den samlede innsatsens effekt. For å identifisere relevante indikatorer for å vurdere om tiltakene har bidratt til de resultatene og effektene som var tenkt, tok vi utgangspunkt i intervensjonslogikken.

[3] Andre begreper som brukes om denne systematikken er effektkjede og forandringsteori.

## 1.3. Arbeidslivskriminalitet og sosial dumping kan sees i sammenheng

Arbeidslivskriminalitet og sosial dumping er sentrale begreper i rapporten. Både arbeidslivskriminalitet og sosial dumping er relativt nye og vide begreper, og det er overlapp mellom de to. I vår rapport har vi lagt følgende definisjon for arbeidslivskriminalitet til grunn;

> «Arbeidslivskriminalitet er handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som minimerer produksjonskostnadene, utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen.»[4]

Strategi mot arbeidslivskriminalitet, Arbeids- og sosialdepartementet

Arbeidslivskriminalitet er imidlertid et relativt vidt begrep og kan kjennetegnes ved skatte- og avgiftskriminalitet (overtredelse av ligningsloven, skattebetalingsloven og merverdiavgiftsloven), grove regnskaps- og bokføringsovertredelser (uriktige og mangelfulle regnskap og bruk av fiktiv/uriktig dokumentasjon), korrupsjon, ulovlig tapping av selskaper, konkurskriminalitet, hvitvasking, valutasmugling, menneskehandel, trygdesvindel (mottak av trygd samtidig som det arbeides svart), grove bedragerier (bestillingsbedragerier, fakturasvindler, bedragerier mot finansnæringen), uriktige eller falske opplysninger og dokumentasjon til offentlig myndighet (herunder bruk av falsk identitet og registrering av uriktig informasjon i offentlige registre), grove brudd på arbeidsmiljøloven, utbytting av arbeidskraft i strid med lov og avtale, eller overtredelse av utlendingsloven (bruk av ulovlig arbeidskraft) (Arbeids- og Sosialdepartmentet, 2015).

Sosial dumping skiller seg fra arbeidslivskriminalitet ved å i hovedsak omhandle utnyttelse av utenlandsk arbeidskraft, ved eksempelvis å gi disse lavere lønn for likt arbeid. Hvilket kan oppfattes som uetisk, men som ikke nødvendigvis er ulovlig. Det er imidlertid en sammenheng mellom utnyttelse i form av dårlige arbeidsvilkår og lønn, og ulovlige forhold som eksempelvis svart arbeid og brudd på arbeidsmiljøloven.[5] Vi har i dette prosjektet tatt utgangspunkt i sosial dumping slik dette er definert i stortingsmelding 29 (2010-2011) «Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv»:[6]

> *«Sosial dumping skjer både ved brudd på HMS-regler, regler om arbeidstid og krav til bostandard, og når lønn og andre ytelser er uakseptabelt lave, sammenlignet med det norske arbeidstakere normalt tjener, eller ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder.»*

Stortingsmelding 29 (2010-2011)

Tiltak rettet mot sosial dumping favner stort sett videre enn tiltakene mot arbeidslivskriminalitet vil gjøre. Sosial dumping og arbeidslivskriminalitet er imidlertid delvis overlappende. I mange tilfeller dreier sosial dumping seg om kriminalitet i arbeidsforhold, som for eksempel alvorlige brudd på arbeidstidsbestemmelser og andre lønns- og arbeidsvilkår, arbeid uten arbeidstillatelse og manglende bokføring av inntekter. Erfaring viser at det også forekommer grov kriminalitet under dekke av å drive virksomhet, for eksempel gjennom fiktiv fakturering og hvitvasking av inntekter.

[4] Se Strategi mot arbeidslivskriminalitet
[5] Se Innsats mot arbeidslivskriminalitet – kartlegging og evaluering av hvordan det lokale samarbeidet mellom statlige etater fungerer
[6] Se Meld. St. 29 (2010–2011) - Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv

## 1.4. Leserveiledning

Utredningen vil begynne med å presentere en oversikt over de ulike tiltakene som er implementert for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, i kapittel 2. Deretter vil kapittel 3 omhandle de tiltakene som til nå har blitt evaluert. Her vil vi gjennomgå evalueringene knyttet til de ulike tiltakene kategorisert etter tiltakenes intervensjonslogikk. Vi vil særlig vektlegge å kartlegge hvorvidt de ulike utredningene har konkludert med resultatene av tiltaket og tiltakets overordnede effekt i samfunnet. I kapittel 4 vil vi komme med vår egen vurdering av den samlede effekten av tiltakene basert på evalueringene. Avslutningsvis vil vi i kapittel 5 presentere vår konklusjon når det gjelder veien videre for satsningen mot arbeidslivkriminalitet. Herunder hvorvidt tiltakene bør videreføres, endres eller suppleres med nye tiltak og forslag til indikatorer som kan benyttes for å vurdere den løpende effekten av innsatsen. For en oversikt over de evalueringene utredningen baseres på, se appendiks A.

# 2. Tiltak rettet mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet

Selv om vår analyse vil ta utgangspunkt i de tiltakene som er evaluert, vil det være relevant å også kartlegge tiltak som ikke er evaluert. Dette for at vi skal kunne se funnene fra evalueringene i sammenheng med den totale innsatsen som har til formål å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. I dette kapittelet vil vi derfor presentere en samlet oversikt over de ulike tiltakene og innsatsene som er implementert for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

## 2.1. Arbeids- og sosialdepartementet har det overordnede ansvaret

Arbeids- og sosialdepartementet har det overordnede politiske ansvaret innenfor arbeidsmarked, arbeidsmiljø og sikkerhet og pensjon og velferd, herunder ansvaret for arbeidslivet og tiltak mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Departementet har blant annet ansvar for store deler av regelverket som skal forhindre arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, herunder arbeidsmiljøloven, forskriften om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og *lov om allmenngjøring av tariffavtaler* (allmenngjøringsloven) med dens tilhørende forskrifter.

Arbeids- og sosialdepartementet har også ansvaret for etatsstyringen av Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet har en viktig oppgave i å bekjempe sosial dumping og fører blant annet tilsyn med reglene gitt i og i medhold av arbeidsmiljøloven, allmenngjøringsloven og deler av utlendingsloven. Fra 1. juli 2013 fikk Arbeidstilsynet også hjemmel til å føre tilsyn med at offentlige oppdragsgivere overholder forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Likevel griper særlig arbeidslivskriminalitet inn i andre departement og deres underliggende etaters ansvarsoppgaver. Arbeidslivskriminalitet er brudd på lover og forskrifter. Det spenner fra brudd på arbeidsmiljøloven, til trygdesvindel, og til illegale aktiviteter skjult i ordinære virksomheter. Fordi arbeidsmarkedet er sammensatt og består av mange ulike aktører, er arbeidslivskriminaliteten vanskelig å både avdekke og forebygge. Dette krever et sterkt samarbeid mellom ulike aktører, herunder både departementer, etater og direktorater som arbeider for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

## 2.2. Ulike innsatser for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping

Arbeidslivskriminalitet og sosial dumping har vært en problemstilling i en årrekke, men har siden EU-utvidelsen østover i 2004 fått stadig økt oppmerksomhet. Stoltenberg-regjeringen lanserte i 2006 en handlingsplan mot sosial dumping, noe som markerte at arbeidet mot sosial dumping ble gitt høy prioritet.[7] Mens den første handlingsplanen i hovedsak var konsentrert rundt sosial dumping i bygg- og anleggsbransjen, så man i den neste fasen behov for å styrke tilsynene også mot andre bransjer, blant annet hotell, restaurant, renhold og verftsindustri. I 2008 kom regjeringen med en oppfølgingsplan da det fortsatt var tilfelle at arbeidstakere ble utnyttet i form av lavere lønn og dårligere arbeidsmiljø enn hva som ellers var gjeldende i det norske arbeidsmarkedet, og en ytterligere handlingsplan i 2013.

[7] Se kapittel 3.6 St.meld. nr.2 – Revidert nasjonalbudsjett 2006.

Siden den gang har tidligere og nåværende regjering iverksatt en rekke tiltak som har til formål å redusere sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. På bakgrunn av nåværende regjerings strategi, dokumentstudier og dialog med og innspill fra Arbeidstilsynet, NAV og Skatteetaten har vi laget en sammenstilling av de sentrale, landsdekkende tiltakene som er gjennomført. Listen omfatter tiltak iverksatt etter 2006 som har til formål å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Tiltak som har andre hovedformål, men som også kan tenkes å bidra til mindre arbeidslivskriminalitet og sosial dumping er ikke inkludert. Det samme gjelder for tiltak som er implementert av kommuner og fylkeskommuner, bransjeorganisasjoner, samt andre private eller offentlige virksomheter.

Tabell 2.1 oppsummerer de ulike tiltakene og innsatsene som er implementert eller er i ferd med å implementeres. I tabellen er tiltakene systematisert etter hvilken målgruppe innsatsen søker å treffe. Formålet med å etablere en slik liste er både å skaffe til veie en samlet oversikt over bredden av tiltak og tydelig illustrere hvor mange og hvilke av tiltakene som er evaluert, og som derfor vil være gjenstand for vår videre analyse.

Listen anskueliggjør at det i løpet av de siste ti år er iverksatt en rekke tiltak som har til hensikt å motvirke arbeidskriminalitet og sosial dumping.[8] Utgangspunktet for listen er regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet, men flere tiltak har imidlertid blitt tilført på bakgrunn av dokumentstudier og dialog med Arbeidstilsynet, Skatteetaten og Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter. Listen omfatter sentralt initierte tiltak som har til formål å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

Flere av tiltakene fra oversikten over tiltak i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet har i realiteten flere tiltak innunder seg. Vi velger å forholde oss til kategoriseringen som blir benyttet i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet. Tiltakene er av ulik karakter og har ulike målgrupper. Noen tiltak er utformet slik at det retter seg mot en eller noen få spesifikke næringer, mens andre favner hele eller større deler av privat og offentlig sektor. Eksempelvis er allmenngjøring av tariffavtaler et viktig tiltak mot sosial dumping, men kun i bransjer der tariffbestemmelser faktisk er allmengjort.[9]

Tiltakene er også svært ulike når det gjelder innretning. Noen av tiltakene handler om innføringer og endringer i forskrifter, lover og ordninger om lønn- og arbeidsvilkår, andre om å fremme samarbeid og informasjonsdeling, og andre igjen om kontroll av etterlevelse og sanksjonering ved brudd på regelverket. Denne variasjonen vil vi benytte til å kategorisere de evaluerte tiltakene i neste kapittel.

[8] Tiltak, innsats, virkemidler brukes synonymt i denne sammenheng og omfatter eksempelvis lovendringer, forskrifter, reguleringer, samarbeidsaktiviteter, kampanjer.
[9] Se for eksempel Bjørnstad mfl. (2015) *Virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler* og Trygstad, Bråten, Nergaard og Ødegård (2012) *Vil tiltakene virke? Status i renholdsbransjen*.

**Tabell 2.1 Oversikt over tiltak med formål å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping**

| Målgruppe for innsats | Tiltak | Beskrivelse |
|---|---|---|
| **Generelle tiltak som påvirker hele næringslivet** | Kartlegge omfanget av den svarte økonomien (igangsatt) | Det er igangsatt et arbeid for å kartlegge omfanget av den svarte økonomien og omfanget av arbeidslivskriminalitet i Norge. Oppdragsgiver for arbeidet er Skatteetaten, og leverandør av omfangsberegningen av arbeidslivskriminalitet er Samfunnsøkonomisk analyse. Dette er en del av et langsiktig arbeid som Skatteetaten utfører, og det vil bli nærmere omtalt i forbindelse med revisjon av strategien mot arbeidslivskriminalitet, som planlegges lagt fram i februar 2017. I det øvrige arbeidet vil erfaringer utveksles med skatteadministrasjoner i Sverige, Danmark, Storbritannia, som har lengre erfaringer med å kartlegge skattegapet og den svarte økonomien. Bedre kunnskap om og forståelse av den svarte økonomien skal gi gode innspill til myndighetens bekjempelse av økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet. |
| | Strategisk samarbeid mot Arbeidslivskriminalitet (igangsatt) | Regjeringen samarbeider med partene i arbeidslivet om en bred og vedvarende innsats mot arbeidslivskriminalitet. Som en del av forberedelsene til strategien mot arbeidslivskriminalitet er det blitt holdt toppmøte med deltakere fra berørte myndighetsorganer og organisasjoner. Denne type samarbeid vil bli videreført og fulgt opp innenfor rammene av Regjeringens kontaktutvalg med partene i arbeidslivet, med vekt også på virkningene for lønnsdannelsen og norsk økonomi. |
| | Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (igangsatt) | Senteret ble etablert i 2016 og har som hensikt å styrke politiets og kontrollmyndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet. Senteret skal utarbeide et løpende nasjonalt trusselbilde for felles strategiske tiltak innen økonomisk kriminalitet, herunder også arbeidslivskriminalitet, og utarbeide konkrete etterretningsrapporter som gir grunnlag for felles innsats mot kriminelle aktører og nettverk. Samarbeidsforumet skal gjennom de deltakende etater treffe beslutninger om felles prioriteringer og koordinering av etatenes aktiviteter, slik at det blir en operativ oppfølging av rapportering fra det nasjonale analyse- og etterretningssenteret. |
| | Styrket informasjonsdeling mellom kontrolletatene og mellom kontrolletatene og politiet (evaluert) | Informasjonsdeling pekes på som en av de viktigste premissene for å få til et effektivt tverretatlig samarbeid mellom kontrolletatene og politiet. Økokrim har satt ned en arbeidsgruppe med representanter fra Skatteetaten, NAV, Arbeidstilsynet, politiet og Finans Norge. Det er utarbeidet en nasjonal veileder om informasjonsdeling som kan tas i bruk av etatene. Denne inneholder en gjennomgang av hva slags informasjon som kan deles, og forslag til hvordan en kan gå fram for å vurdere om informasjon kan deles. |
| | Utvide det regionale og lokale samarbeidet mellom etatene (evaluert) | Det legges til rette for et utvidet operativt samarbeid mellom etatene på regionalt og lokalt nivå slik at dette blir mer forpliktende. Felles innsats for å fremme styrket samarbeid mellom etatene er omtalt i tildelingsbrevene til de respektive etatene. På bakgrunn av bevilgning i statsbudsjettet 2015 er det opprettet samlokaliserte enheter mot arbeidslivskriminalitet i Oslo, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Stavanger. I dette samarbeidet deltar politiet, Skatteetaten, Arbeidstilsynet, NAV Kontroll, Tolletaten og kemneren (kommunene). Etatene lager årlig en felles handlingsplan for styrket innsats mot arbeidsmarkedskriminalitet. |
| | Mer effektiv sanksjonering av lovbrudd innen økonomisk kriminalitet (igangsatt) | Mer effektiv sanksjonering av lovbrudd innen økonomisk kriminalitet skal sikre bedre etterlevelse av regelverket. For å styrke rettssikkerheten ved ileggelse av administrative sanksjoner vil Regjeringen som ledd i oppfølgingen av NOU 2003: 15 Fra bot til bedring, legge fram forslag til et nytt kapittel i forvaltningsloven. Sanksjonssystemet skal fungere slik at risikoen for å bli tatt øker, samtidig som ressursene i kontrolletatene og politi- og påtalemyndighet utnyttes på en bedre måte. Justis- og beredskapsdepartementet har lagt fram lovproposisjon om et nytt kapittel i forvaltningsloven for å styrke rettssikkerheten ved ileggelse av administrative sanksjoner. Lovendringene er vedtatt av Stortinget, jf. Prop. 62 L (2015-2016) og Innst. 243 L (2015-2016). Justis- og beredskapsdepartementet har samtidig startet kartlegging av politiets saksportefølje innen utvalgte områder. Stortinget har også vedtatt regler om tvangsmulkt, tilleggsskatt og overtredelsesgebyr som sanksjoner ved regelbrudd. |
| | Innføring av overtredelsesgebyr (evaluert) | En hjemmel innført i 2014 i arbeidsmiljøloven har gitt Arbeidstilsynet mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr til virksomheter som bryter lover eller forskrifter. Gebyr kan ilegges for brudd på bestemmelser Arbeidstilsynet håndhever i arbeidsmiljøloven, allmenngjøringsloven, utlendingsloven, tobakkskadeloven og lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifter. |
| | Bokoordinatorer i politiet (igangsatt) | For å styrke arbeidet mot konkurskriminalitet og konkursgjengangere, etableres det bokoordinatorer i de største politidistriktene. Målet er at bokoordinatorene skal bidra til en raskere oppfølging av saker hvor det er mistanke om konkurskriminalitet, utarbeide nasjonale standarder for anmeldelser fra bostyrere og samarbeidsrutiner mellom politiet, bostyrerne og tingrettene, samt nasjonale standarder for påtalepraksis i konkurssaker. Stillingene skal besettes innen utgangen av 2016. |
| | Næringslivskontakter i politidistriktene (igangsatt) | I løpet av 2016 skal det etableres næringslivskontakter i de 12 nye politidistriktene etter mønster av stillingen som næringslivskontakt ved Kripos. Målet er at næringslivskontaktene skal sikre et godt lokalt samarbeid mellom politiet, næringslivet, relevante organisasjoner og andre aktører i det sivile samfunn. Per november 2016 var det etablert næringslivskontakter i seks politidistrikt. |

| Målgruppe for innsats | Tiltak | Beskrivelse |
|---|---|---|
| **Tiltak rettet mot spesielt utsatte næringer** | Ordningen med allmenngjøring av tariffavtaler (effektivisere/forbedre) (evaluert) | Lov om allmenngjøring av tariffavtaler ble opprinnelig implementert i 1994 med formål å sikre at utenlandske arbeidstakere får likeverdige lønns- og arbeidsvilkår som hva norske arbeidstakere har. I tillegg skal den hindre konkurransevridning. For å møte den raskt økende lavlønnskonkurransen valgte LO i 2003/2004, for første gang, å benytte seg av mulighetene som følger av lov om allmenngjøring av tariffavtaler. I 2006 (handlingsplan 1) fikk Arbeidstilsynet kompetanse til å føre tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar allmenngjøringsforskrifter. Siden den gang har flere avtaler blitt allmenngjort. I den første handlingsplanen mot sosial dumping var et av tiltakene å forbedre ordningen med allmenngjøring av tariffavtaler, og i den andre handlingsplanen ble det implementert to tiltak: effektivisering av allmenngjøringsordningen og solidaransvar for oppdragsgivere etter allmenngjøringsloven. I denne rapporten skiller vi ikke på tiltakene forbedre og effektivisere ordningen. Allmenngjøringen kan vedtas for en hel eller deler av en næring, et geografisk område eller en bestemt arbeidstakergruppe. |
| | Økte strafferammer for brudd på allmenngjøringslov og arbeidsmiljølov (ferdigstilt) | Tidligere var det kun bøtestraff for brudd på allmenngjøringsforskrift. Strafferammen ble i 2015 økt til fengsel i ett år, og til tre år ved grov overtredelse. I allmenngjøringsloven ble det innført straffansvar for oppdragsgivere som overtrer bestemmelsene om informasjons- og påseplikt. Det ble også økt straffeansvar for medvirkning til brudd på allmenngjøringsloven. |
| | Videreutvikle ordningen med sentral godkjenning for foretak i bygge- og anleggsnæringen, og utrede mulige modeller for registre/godkjenningsordninger som synliggjør om foretak følger regelverket (ferdigstilt) | Ordningen innebærer at det skal stilles krav til sentralt godkjente foretak om at skatter og avgifter skal være betalt, opplysninger om hvor mange ansatte som er meldt inn til offentlige registre og at foretaket kan levere HMS-erklæring for sine ansatte, i tillegg til kvalifikasjonskrav. Dette skal gjøre det enklere for private foretak i byggenæringen å finne lovlydige leverandører. Målet er at ordningen skal gjøre det mulig å synliggjøre om foretaket er godkjent som opplæringsbedrift, og om foretaket har yrkesskadeforsikring og ansvarsforsikring. Opplysningene innhentes elektronisk og det er etablert en database over godkjente foretak. Det innføres et nytt merke for sentralt godkjente bedrifter. Det vil også bli utviklet en portal for håndverktjenester, som skal være i drift fra og med 2017. |
| | Informasjons- og påseplikt for oppdragsgivere og innsynsrett for tillitsvalgte (evaluert) | Denne forskriften ble innført i 2008 for å styrke etterlevelsen av allmenngjøringsordningen. Forskriften pålegger oppdragsgivere å sikre at deres underleverandører er kjent med bestemmelser om allmenngjort lønn og etterlever disse under utførelsen av oppdraget. Påseplikten blir automatisk gjort gjeldende når allmenngjøringsforskriften blir vedtatt. Arbeidstilsynet fører tilsyn med etterlevelsen. Forskriften ble endret i 2015 slik at brudd på påseplikten ble straffbart. |
| | Melde- registreringsordningen for bemanningsforetak (ferdigstilt) | I 2008 ble det innført en melde- og registreringsordning for bemanningsforetak. Bestemmelsen ble innført for å fremme seriøsiteten i bransjen. Ordningen er obligatorisk for alle bemanningsforetak unntatt enkeltpersonforetak, som skal drive virksomhet i Norge. Et bemanningsforetak er et foretak som har som formål å leie ut arbeidskraft. Kravene som stilles til bemanningsforetakene for at disse skal bli registrert er at foretaket må være registrert i enhetsregisteret og som arbeidsgiver hos skatteoppkreveren. |
| | Oppdragsgivers solidaransvar for lønn (evaluert) | Ordningen ble innført i 2010 og skal sikre at arbeidstakere i en kontraktkjede får utbetalt lønn i tråd med gjeldende allmenngjøringsforskrift. Det betyr at det ikke lenger bare er arbeidsgiver som er ansvarlig for å betale arbeidstakerne de allmenngjorte lønnssatsene. Dersom arbeidstakerne ikke får lønn til avtalt tid, kan de også rette kravet mot andre virksomheter i kontraktkjeden, for eksempel hovedentreprenøren. |
| | Forbedre HMS-kort-ordningen i bygg og anlegg og renhold (evaluert) | Innføring av HMS-kort for bygg og anlegg i 2008 var en del av den første handlingsplanen mot arbeidslivskriminalitet. Arbeidsgiver har ansvaret for å at alle arbeidstakerne har HMS-kort. Formålet er å ivareta HMS på bygge- og anleggsplasser, sørge for at virksomheten er lovlig registrert og forenkle kontrollarbeidet. Rengjøringsnæringens tilsvarende HMS-kortordning ble først innført i 2012. |
| | Godkjenningsordningen i renhold (evaluert) | Godkjenningsordningen ble innført i 2012, og innebærer at alle virksomheter som tilbyr renholdstjenester må være godkjent av Arbeidstilsynet for å drive lovlig. Ordningen inkluderer bestemmelsen om at renholdere må ha HMS-kort, der blant annet deres identitet framgår. Det stilles videre krav til bedriftshelsetjeneste, verneombudsordning med mer, og det må kunne dokumenteres at ansatte lønnes i henhold til allmenngjorte satser for å bli godkjent. Allmenngjøring av renholdsoverenskomsten er derfor en del av godkjenningsordningen. |
| | Regionale verneombud (evaluert) | Ordningen med regionale verneombud har til formål å styrke virksomhetenes HMS- og vernearbeid og bidra til at det opprettes velfungerende vernetjeneste i tråd med kravene i arbeidsmiljøloven. I dag har både bygge- og anleggsbransjen og hotell-, restaurant- og renholdsbransjen regionale verneombud. Regionale verneombud i bygg er en ordning som har vært i gang siden 1981. Regionale verneombud i hotell/restaurant og renhold ble innført i 2012. |

| Målgruppe for innsats | Tiltak | Beskrivelse |
|---|---|---|
| **Tiltak rettet mot spesielt utsatte næringer** | Videreutvikle treparts bransjesamarbeid i utsatte bransjer (ferdigstilt) | Det er etablert treparts bransjeprogrammer mellom myndighetene og partene innen renhold, uteliv og deler av transportbransjen. Formålet med bransjeprogrammene er å fremme seriøse og trygge arbeidsforhold i særlig utsatte bransjer. Bransjeprogrammene skal danne en felles ramme rundt myndighetenes og partenes innsats i de utvalgte bransjene, og at partene i fellesskap tar fatt i utfordringene i bransjene. Det er et mål at samarbeidet skal munne ut i nye metoder og innfallsvinkler. Det er forventet at samarbeidet skal gi bedre resultater enn hva partene kan oppnå hver for seg. |
| | Hjemmel i regelverket for offentlige anskaffelser for å kunne begrense antallet kontraktsledd i bransjer der det er særskilte utfordringer (igangsatt) | Det er vedtatt av Stortinget at en ny lovhjemmel for å kunne stille krav om maksimalt antall ledd i kontraktskjeden ved offentlige anskaffelser i bransjer der det er særskilte utfordringer skal implementeres. Denne skal gjelde når oppdragsgivere inngår bygge- og anleggskontrakter og kontrakter om renholdstjenester. Det foreslås av Nærings- og fiskeridepartementet at oppdragsgiver skal stille krav om maksimalt tre ledd i leverandørkjeden. Det vil si en hovedleverandør med maksimalt to ledd under seg. Tiltaket trer i kraft i januar 2017. |
| | Presisere byggherreforskriften – krav om elektroniske oversiktslister og fødselsnummer (igangsatt, men satt på vent) | Endringer i byggherreforskriften om at oversiktslisten over alle som utfører arbeid på bygge- eller anleggsplasser skal føres elektronisk og inneholde fødselsnummer, i tråd med kravene til personallister etter bokføringsloven, er fastsatt. Endringen skyldes meldinger om at oversiktslistene ofte er håndskrevne og vanskelige å tyde. Kravet om oppføring av fødselsnummer i oversiktslistene er innført som følge av at det er avdekket omfattende forekomster av uriktige identiteter ved kontroller på byggeplasser. Bestemmelsene ble nylig gitt utsatt ikrafttredelse inntil videre ettersom næringen har behov for ytterligere tid for å forberede de nye forskriftskravene. |
| **Tiltak rettet mot offentlige innkjøp** | Krav i regelverket for offentlige anskaffelser om at virksomhetene har lærlinger på områder med særlig behov (igangsatt) | Kravet om bruk av lærlinger ved offentlige anskaffelser kan bidra til å øke andelen ryddige og seriøse arbeidsforhold/å bekjempe kriminalitet arbeidslivet. Det er sendt et forslag til Stortinget om å innføre en bestemmelse i anskaffelsesregelverket som pålegger oppdragsgivere å stille krav om bruk av lærlinger i de bransjer og/eller områder hvor det er et særlig behov for læreplasser. Det skal angis i regelverket hvilke bransjer og/eller områder der det er et særlig behov for læreplasser. Krav om bruk av lærlinger skal gjelde likt for norske og utenlandske leverandører. Kravet er planlagt innført i fra og med januar 2017. |
| | Etablere en ordning som gjør det lettere å kontrollere om leverandører er seriøse (igangsatt) | Ordningen skal gjøre det lettere å kontrollere om leverandører er seriøse. Det skal etableres en "anskaffelsesdatabase" som dokumentasjon for at leverandører tilfredsstiller kravene til å være leverandør til det offentlige. Denne databasen skal blant annet legge til rette for at oppdragsgiver får tilgang til ulike registre. Difi leder arbeidet med å etablere en ordning som gjør det lettere å kontrollere om leverandører er seriøse. Ordning vil bli basert på nødvendige opplysninger fra relevante myndigheter og registre. |
| | Forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (evaluert) | Forskriften ble innført i 2008, og gjennomfører ILO-konvensjon 94 i norsk rett. I forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter fremgår det hvilke krav som stilles til det offentlige som oppdragsgiver når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår. Forskriften skal bidra til at ansatte i virksomheter som utfører tjenester og bygge- og anleggsarbeider for offentlige oppdragsgivere, ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler. Det er gjennomført en rekke info og veiledningstiltak knyttet til praktiseringen av dette regelverket. |
| | Veileder om beste praksis for etterlevelse av forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser (ferdigstilt) | Regelverket om offentlige anskaffelser har til formål å sette visse standarder i arbeidslivet og representerer et direkte virkemiddel overfor aktørene i markedet. En veileder om beste praksis for etterlevelse av forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser er blitt utarbeidet av Difi, i samarbeid med partene i bransjene bygg og anlegg og renhold og store offentlige byggherrer. Veilederen inneholder forslag til kontrollpunkter og maler som kan benyttes av alle som har ansvar for anskaffelser. |

| Målgruppe for innsats | Tiltak | Beskrivelse |
|---|---|---|
| **Tiltak rettet mot særlig utsatte grupper** | Likebehandlingsreglene for utleide arbeidstakere (evaluert) | Fra og med 1. januar 2013 trådte det i kraft nye regler for utleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak.[10] De nye reguleringene innebar at de utleide arbeidstakerne skulle ha samme lønns- og arbeidsvilkår som om de hadde blitt ansatt direkte i innleievirksomheten, herunder like vilkår knyttet til arbeidstid og plassering, natt- og overtidsarbeid, pauser og hvileperioder, ferie og fridager, og lønn og utgiftsdekning. I strategien mot arbeidslivskriminalitet (2015) ble det varslet en evaluering av likebehandlingsreglene. Videre skal det ses på behovet for bedre statistikk og kunnskap om utleie av arbeidskraft. Som grunnlag skal det redegjøres for de generelle utviklingstrekkene som preger bemanningsbransjen. |
| | Nasjonal godkjenningsordning for utenlandsk fag- og yrkesutdanning (igangsatt) | Det skal etableres en nasjonal godkjenningsordning for utenlandsk fagutdanning på nivå med norsk videregående opplæring. Lovendringen om etablering av en godkjenningsordning er vedtatt. NOKUT har fått i oppdrag å etablere ordningen i løpet av 2016, og det er bevilget 17 mill. kroner i statsbudsjettet for 2016 til dette tiltaket. Fra høsten 2016 vil det åpnes for godkjenning av fag- og svennebrev fra Polen og Tyskland for yrkene rørlegger, tømrer, betongfagarbeider, frisør, kjøttskjærer. |
| | Utvide informasjonstilbudet til utenlandske arbeidstakere i Norge (igangsatt) | Tiltak rettet mot utenlandske arbeidstakere handler om å styrke arbeidstakernes stilling i forhold til rettigheter og plikter. Arbeidstilsynet har gjennomført en kartlegging av informasjonstilbudet til utenlandske arbeidstakere i Norge og hvilke kontaktpunkter som kan benyttes for å nå fram med god og målrettet informasjon om den enkeltes rettigheter. Det er særlig sett på utfordringene for utenlandske arbeidstakere som er sendt ut fra virksomhet i hjemlandet i forbindelse med tjenesteyting. Det foreslås også flere tiltak for å gjøre informasjonstilbudet bedre kjent. Dette er en oppfølging av forpliktelsene i EUs håndhevingsdirektiv. |
| | Etablering av Servicesentre for utenlandske arbeidstakere (evaluert) | Det er etablert Servicesentre for utenlandske arbeidstakere (SUA) i Oslo (2007), Stavanger (2010), Bergen (2015), Trondheim (2016) og Kirkenes (2010) Opprinnelig ble SUA etablert av de involverte etater som dekket kostnadene selv. Etterhvert har forrige og nåværende regjering initiert videre utbygging av SUA. SUA er et samarbeid mellom skatteetaten, UDI, politiet og Arbeidstilsynet, som skal bidra til å gi rask og lovlig arbeidsinnvandring. Arbeidstilsynets rolle er å drive forebyggende veiledningsarbeid, samt bistå arbeidsinnvandrere som har fått problemer i arbeidsforholdet. Sentrene kan derfor ha en negativ effekt på omfanget av arbeidslivskriminalitet. Å gjøre det lett å operere lovlig, antas å redusere omfanget som driver ulovlig. |
| | Forsterke samarbeidet med tilsynsmyndigheter i andre land – oppfølging av EUs innsats mot arbeid som ikke innrapporteres til myndighetene (igangsatt) | EU har etablert en plattform mot svart/uformelt arbeid. EØS-landene kan delta som observatører. Dette er en felles europeisk plattform for å styrke samarbeidet mellom arbeidstilsyn og andre håndhevingsmyndigheter i medlemslandene. Plattformen vil omfatte problemstillinger som er sentrale for norske kontroll- og tilsynsetater i deres arbeid for å bekjempe regelbrudd og kriminalitet i arbeidslivet. Arbeidstilsynet har fått oppgaven med å delta i plattformen. Det organiseres et nærmere samarbeid med andre etater og partene i arbeidslivet. Regjeringen har tatt initiativ til styrket samarbeid med tilsynsmyndigheter i land som sender mange arbeidstakere til Norge. Dette følges opp av Arbeidstilsynet. Det planlegges et operativt tilsynssamarbeid med myndighetene i Polen og Litauen, samt inngåelse av samarbeidsavtaler med myndighetene i Bulgaria og Romania. |
| | Gjennomføre håndhevingsdirektivet til utsendingsdirektivet i norsk rett (igangsatt) | Håndhevingsdirektivet ble vedtatt i EU i 2014, og har til formål å sikre at arbeidstakere som er utsendt i forbindelse med tjenesteyting i andre medlemsland får den beskyttelsen de har krav på i henhold til utsendingsdirektivet. Håndhevingsdirektivet skal gjennomføres i norsk rett. Forslag til gjennomføring av håndhevingsdirektivet ble sendt på høring i januar 2016, med frist i april. Arbeids- og sosialdepartementet vil følge opp saken med forslag til endringer i lov og forskrift. Lovproposisjon ble fremmet for Stortinget 14. oktober 2016. Direktivet fokuserer på styrket håndheving og samarbeid mellom kontrolletatene på tvers av landegrensene, og gir et klart signal om at omgåelser og lovbrudd er uakseptabelt. Direktivet bygger opp under regjeringens målsetting om å styrke myndighetssamarbeidet i kampen mot arbeidslivskriminalitet. |

[10] Utleie av arbeidskraft refererer til sysselsatte innen NACE-kode 78. Dermed skilles det ikke mellom arbeidstakere som faktisk leies ut, og de som administrerer utleien.

# 3. Gjennomgang av de evaluerte tiltakene

I forrige kapittel presenterte vi en liste over landsdekkende tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping implementert i de senere årene. Tiltakene er forskjellige både når det gjelder målgruppe og formål. Mange, men ikke alle, er enten evaluert spesifikt eller vurdert i mer overordnede analyser og utredninger. I dette kapitelet vil vi oppsummere resultater og effekter av tiltakene med utgangspunkt i tilgjengelige evalueringer og utredninger.[11]

Vi starter med å liste opp alle de tiltakene som har blitt evaluert eller vurdert, før vi presenterer utredningenes funn knyttet til virkningen av ulike tiltak. Listen inkluderer både utredninger som omhandler et spesifikt tiltak, og utredninger som mer overordnet ser på arbeidet med å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Denne type utredning ser gjerne på flere tiltak samtidig. Vi har konsentrert oss om de utredningene som handler om tiltakene presentert i forrige kapittel. Rapporter, utredninger og politiske dokumenter som kun omtaler tiltakene er ikke en del av gjennomgangen.

Formålet med gjennomgangen er å oppsummere eksisterende kunnskap om resultater og effekter av tiltak, enkeltvis og samlet. I neste kapittel vil vi drøfte hvorvidt utredningene tyder på at den samlede innsatsen for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping er tilstrekkelig.

## De evaluerte tiltakene – tre tiltakskategorier

I tabell 2.1 i forrige kapittel ble tiltakene sortert etter målgruppe. En annen måte å kategorisere tiltakene på, er etter virkemåte. Det vil si hvordan det er tenkt at tiltakene skal motvirke arbeidslivkriminalitet eller sosial dumping. Ved å gjøre dette vil vi her presentere utredningenes funn med utgangspunkt i tiltakenes intervensjonslogikk.[12] Dette er hensiktsmessig for lettere å forstå den tenkte og påviste (eventuelt ikke påviste) sammenhengen mellom tiltak, aktiviteter, resultater og effekter.

Alternativt kunne vi presentert utredningenes funn med utgangspunkt i tiltakenes målgruppe, men vi anser det som mer hensiktsmessig å sortere etter intervensjonslogikken da dette muliggjør en mer systematisk gjennomgang av om tiltakene fungerer etter hensikten. Et tredje alternativ ville være å ta utgangspunkt i de enkelte utredningene. Fordi mange av utredningene dekker flere tiltak samtidig gjør imidlertid denne tilnærmingen det mer krevende å se måloppnåelse av ulike typer tiltak og tiltakene samlet sett.

I tabell 3.1 har vi kategorisert tiltakene i tre grupper på bakgrunn av tiltakenes innsats; tiltak som innfører lover, forskrifter og ordninger rettet mot å forhindre sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, tiltak som styrker samarbeid og informasjonsdeling, og tiltak som sikrer håndhevelse av regelverket. De ulike tiltakene og tiltakskategoriene må sees i sammenheng ved at nye lover og forskrifter som har til formål å forhindre uakseptable vilkår i arbeidsmarkedet har liten virkning dersom etterlevelse ikke kontrolleres, brudd ikke sanksjoneres, og informasjon ikke når målgruppene.

[11] Heretter vil vi omtale både alle studiene som utredninger, også evalueringer.
[12] Intervensjonslogikken beskriver den tenkte sammenhengen mellom innsats, aktivitet, resultat og effekter. Andre begreper som brukes om denne systematikken er effektkjede og forandringsteori.

**Tabell 3.1 Oversikt over evaluerte tiltak sortert etter tiltakets intervensjonslogikk**

| Tiltak sortert etter formål | Tiltak | Utredninger |
|---|---|---|
| **Tiltak som innfører lover, forskrifter og ordninger for å forhindre uakseptable vilkår i arbeidsmarkedet** | Allmenngjøring av tariffavtaler og endringer i allmenngjøringsordningen | • Bjørnstad mfl. (2015), *Virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler*<br>• Eldring, Ødegård og Andersen (2011), *Evaluering av tiltak mot sosial dumping* |
| | Godkjenningsordningen i renhold | • Trygstad, Bråten, Nergaard og Ødegård (2012), *Vil tiltakene virke? Status i renholdsbransjen*<br>• Andersen, Bråten, Nergaard og Trygstad (2016), *Evaluering av godkjenningsordningen for renholdsvirksomheter* |
| | Oppdragsgivers solidaransvar for lønn | • Alsos og Eldring (2014), *Solidaransvar for lønn* |
| | Forskrift om informasjons- og påseplikt for oppdragsgivere og innsynsrett for tillitsvalgte | • Andersen, Bråten, Eldring, Friberg og Ødegård (2009), *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft*<br>• Eldring, Ødegård, Andersen, Bråten, Nergaard og Alsos (2011), Evaluering av tiltak mot sosial dumping<br>• Riksrevisjonen (2016b), Undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser |
| | Forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter | • Riksrevisjonen (2016b), *Undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser* |
| | Likebehandlingsreglene for midlertidige ansatte | • Alsos, Bråten og Trygstad (2016), *Sjatteringer av likhet - Evaluering av reglene om likebehandling av utleid arbeidskraft*<br>• Eldring, Ødegård, Andersen, Bråten, Nergaard og Alsos (2011), *Evaluering av tiltak mot sosial dumping* |
| | Regionale verneombud i renhold, hotell- og restaurantbransjen | • Trygstad, Bråten, Nergaard og Ødegård (2012), *Vil tiltakene virke? Status i renholdsbransjen*<br>• Andersen, Bråten, Nergaard og Trygstad (2016), *Evaluering av godkjenningsordningen for renholdsvirksomheter* |
| **Tiltak som styrker informasjonsdeling og samhandling** | Styrket informasjonsdeling mellom kontrolletatene og mellom kontrolletatene og politiet | • Neby, Nesheim, Ryssevik, Rubecksen, Dahle og Nordhagen (2016), *Kartlegging og evaluering av hvordan det tverretatlige statlige samarbeidet fungerer*<br>• Riksrevisjonen (2016a), *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet* |
| | Utvide det regionale og lokale samarbeidet mellom etatene | • Neby, Nesheim, Ryssevik, Rubecksen, Dahle og Nordhagen (2016), *Kartlegging og evaluering av hvordan det tverretatlige statlige samarbeidet fungerer*<br>• Riksrevisjonen (2016a), *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet* |
| | Servicesenter for utenlandske arbeidstakere | • Eldring, Ødegård og Andersen (2011), *Evaluering av tiltak mot sosial dumping* |
| **Tiltak som Styrker håndhevelse** | Innføring av overtredelsesgebyr | • Neby, Nesheim, Ryssevik, Rubecksen, Dahle og Nordhagen (2016), *Kartlegging og evaluering av hvordan det tverretatlige statlige samarbeidet fungerer*<br>• Riksrevisjonen (2016a), Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet |
| | Forbedre ordningen med HMS-kort i bygge- og anleggsnæringen og renhold | • Alsos og Eldring (2014), Solidaransvar for lønn<br>• Trygstad, Bråten, Nergaard og Ødegård (2012), *Vil tiltakene virke? Status i renholdsbransjen*<br>• Eldring, Ødegård, Andersen, Bråten, Nergaard og Alsos (2011), *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*<br>• Andersen, Bråten, Nergaard og Trygstad (2016), *Evaluering av godkjenningsordningen for renholdsvirksomheter* |
| | Mer effektiv sanksjonering av lovbrudd innen økonomisk kriminalitet | • Riksrevisjonen (2016a), *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet* |

For hver av de tre kategoriene av tiltak starter vi med å gi en kort beskrivelse av hva denne typen tiltak handler om, og presenterer vår forståelse av sammenhengen mellom innsats, aktiviteter, resultater og effekter:

- **Innsats** er hva som er den offentlige intervensjonen eller inngripen.
- **Aktivitet** er det som rent faktisk skjer som følge av tiltaket (intervensjonen).
- **Resultater** og **effekter** er begreper som til vanlig brukes om hverandre, men i tråd med vanlig evalueringsmetodikk skiller vi de to begrepene selv om det ikke alltid er en klar grense mellom de to;
  - *Resultater* brukes om den umiddelbare endringen (output) som følge av aktivitetene. Resultater er gjerne noe kortsiktig og reversibelt.
  - *Effekter* brukes om den mer langsiktige endringen både for målgruppen og for samfunnet som helhet (outcome).

Så fremt rapportene omtaler eksterne virkninger eller utilsiktede resultater og effekter ved tiltakene så presenteres også dette. Eksterne virkninger eller utilsiktede resultater og effekter omfatter andre resultater og effekter utover de man ønsker med tiltaket. Disse kan være positive eller negative.

Vi vil drøfte forfatternes vurdering av måloppnåelse og metodiske styrker og svakheter underveis i kapitlet.

## 3.1. Tiltak som innfører lover, forskrifter og ordninger for å forhindre uakseptable vilkår

Den første typen tiltak vi undersøker er tiltak som har til formål å forhindre uakseptable vilkår i arbeidsmarkedet ved innføring av lover, forskrifter og ordninger. Tiltakene handler om å forhindre uakseptable vilkår i arbeidsmarkedet, og er rettet direkte mot arbeidsgivere og arbeidstakere. Tiltakene vi har valgt å plassere i denne kategorien har som hovedmål å bekjempe sosial dumping.[13]

Sosial dumping omfatter utnyttelse av arbeidskraft som av mange oppfattes som uetisk, men som ikke nødvendigvis er i strid med loven. Erfaring har imidlertid vist at det i saker med svært lave lønninger ofte også finnes andre former for lovstridige forhold, som svart arbeid og grove brudd på arbeidsmiljøloven (Bjørnstad mfl., 2016). Dette kan også omfatte norske arbeidstakere, men som regel rammer det de mest utsatte gruppene i arbeidsmarkedet, som nyankomne innvandrere og unge arbeidstakere.

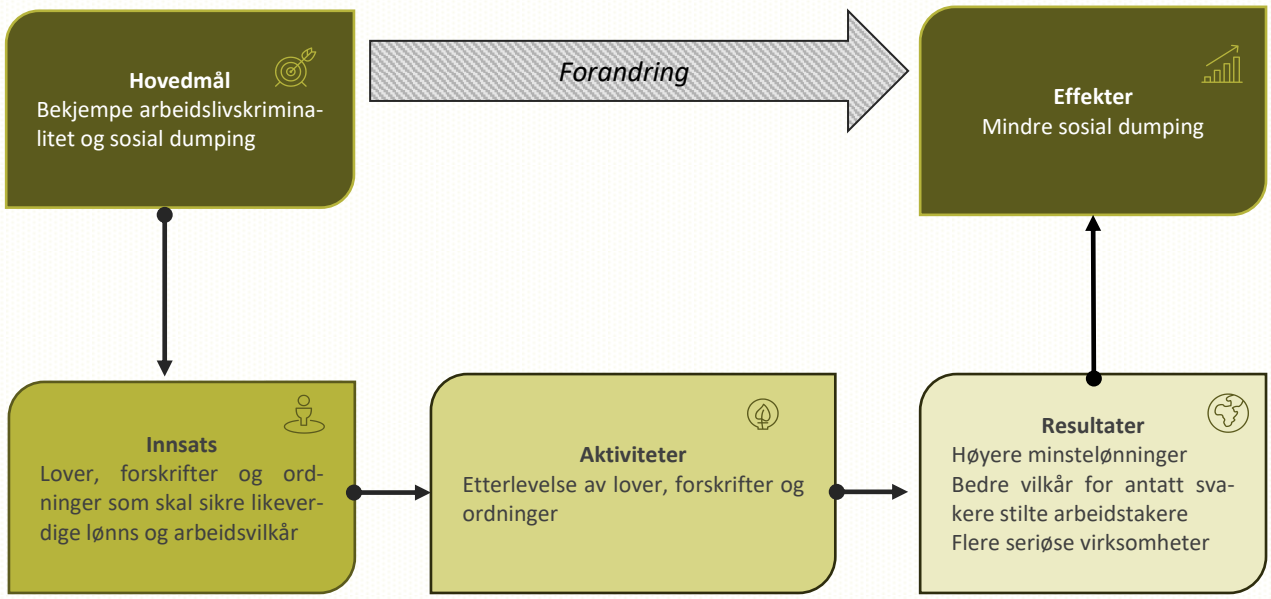
Når vi skal vurdere hvorvidt et tiltak har fungert etter hensikten eller ikke, vil vi strukturere analysen i henhold til intervensjonslogikken. Vi er i vurderingen av tiltak mer interessert i den samfunnsmessige effekten, enn i aktiviteter og resultater.

Figur 3.1 viser vår forståelse av denne tiltakskategoriens intervensjonslogikk, altså sammenhengen mellom innsats, aktivitet, resultat og effekt. Innsatsen på området skjer i form av innføring eller endring av lover, forskrifter og ordninger for å sikre bedre eller likere vilkår for arbeidstakere. Tiltakene i denne kategorien omfatter *forskriften om lønns- og arbeidsvilkår, allmenngjøringsordningen, oppdragsgivers solidaransvar for*

[13] Vi har valgt å benytte denne definisjonen av sosial dumping: «Sosial dumping skjer både ved brudd på HMS-regler, regler om arbeidstid og krav til bostandard, og når lønn og andre ytelser er uakseptabelt lave, sammenlignet med det norske arbeidstakere normalt tjener, eller ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder.»

*lønn, forskriften om informasjons- og påseplikt, godkjenningsordningen i renhold,* og *reglene om likebehandling av utleid arbeidskraft.* Aktiviteten handler om at lovene, forskriftene og ordningene etterleves. Dersom disse etterleves, kan vi forvente at tiltakene vil resultere i høyere minstelønninger, færre uakseptable vilkår i arbeidsmarkedet og flere seriøse aktører. Vi ser for oss at den samfunnsmessige effekten vil være mindre sosial dumping.

**Figur 3.1 Intervensjonslogikken til tiltaket som innfører lover, forskrifter og ordninger for å forhindre uakseptable vilkår i arbeidsmarkedet**




Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Oppsummert ser tiltakene ut til å fungere etter hensikten, selv om tiltakene ikke har lykkes i å bekjempe sosial dumping fullt ut. Bjørnstad mfl. (2015) og Andersen mfl. (2016) konkluderer med at allmenngjøringen og godkjenningsordningen i renhold sannsynligvis har bidratt til å redusere omfanget av sosial dumping i forhold til hva dette ville vært i fravær av tiltakene. Tiltakene har resultert i økte minstelønninger og flere seriøse aktører. Bjørnstad mfl. (2015) finner imidlertid at allmenngjøringen ikke nødvendigvis har økt likebehandlingen selv om minstelønningene har økt, da lønnsspredningen også virker å ha økt.

Både Riksrevisjonen (2016b) og Inventura (2015) finner at forskriften om lønns- og arbeidsvilkår er et relevant tiltak, men at forskriften ikke etterleves i stor nok grad, på tross av at ordningen er relativt godt kjent. Følgelig ser man heller ikke de ønskede resultater og effekter av tiltaket. Når det gjelder oppdragsgivers solidaransvar for lønn, kommer Alsos og Eldring (2014) ikke fram til et evidensbasert entydig svar på hvorvidt innføringen av ordningen med solidaransvar for lønn har oppnådd ønsket effekt. Studien peker i retning av at ordningen har resultert i at det har blitt noe vanskeligere å være en useriøs aktør som følge av tiltaket, men at ordningen i alt for liten grad blir benyttet. Når det gjelder forskriften om informasjons- og påseplikt finner Eldring mfl. (2011) at også denne etterleves i for liten grad, og følgelig heller ikke bidrar til tiltakets ønskede resultater og effekter. Alsos mfl. (2016) konkluderer med at reglene for likebehandling av utleid arbeidskraft har resultert i økt likebehandling også i praksis.

I de påfølgende avsnitt går vi gjennom hvert av tiltakene og analysene av dem.

## Forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser

Både bestillere og leverandører har en nøkkelrolle for å hindre at kriminelle aktører får innpass i arbeidslivet. I regjeringens satsning mot arbeidslivskriminalitet blir det uttrykt et ønske om at offentlige virksomheter, gjennom sine anskaffelser, må gå foran i arbeidet med å fremme et seriøst arbeidsliv. Forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter stiller krav til offentlige innkjøpere om å kontraktfeste visse standarder for lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte hos leverandørene.[14] Et viktig formål med forskriften er å hindre så sterk priskonkurranse blant leverandører at dette går på bekostning av lønns- og arbeidsvilkår (Trygstad mfl., 2012).

Forskriften gjelder for kontrakter som tildeles av det offentlige, uavhengig om de er kunngjort, inngått ulovlig eller eventuelt unntatt fra kunngjøringsplikt.[15] Regelverket stiller klare krav til utformingen av konkurransegrunnlaget og utlysningen av en anskaffelse. Arbeidstilsynet fikk hjemmel til å føre tilsyn med offentlig sektors etterlevelse av forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter i 2013, men forskriften har vært gjeldende siden 2008. Arbeidstilsynets hjemmel skulle muliggjøre sanksjonering overfor offentlige oppdragsgivere som ikke etterlever forskriften.

Både Riksrevisjonen (2016b) og Inventura (2015) har analysert offentlig sektors etterlevelse av kravene til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser. I Riksrevisjonen (2016b) ble myndighetenes innsats (flere forskjellige tiltak) mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser undersøkt overordnet gjennom intervju med og data fra Arbeidstilsynet. Målet med denne undersøkelsen var å vurdere i hvilken grad offentlig sektor i sine anskaffelser ivaretar Stortingets mål om et arbeidsliv uten sosial dumping. Inventura (2015) kartlegger i hvilken grad vilkårene i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter er oppfylt med hensyn til krav i utlysningen og krav til kontrakten. Dette gjør Inventura ved å gjennomgå 72 utlysninger innen renhold, hotell og restaurant, helse og omsorg, transport, og bygg og anlegg fra første kvartal 2015.

I Inventuras (2015) gjennomgang var det kun 40 prosent av oppdragsgiverne som oppfylte alle kravene til forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser, mens 8 prosent ikke oppfylte noen av dem. 51 prosent oppfylte kun kravene delvis ved å sette krav etter forskriften i utlysningen, men enten beskrive kravene feil eller utelate ett eller flere av kravene. Det var særlig innen næringen hotell og restaurant at kravene ikke ble oppfylt. Der hvor kravene ble delvis oppfylt var det hovedsakelig fordi kravene til lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjorte tariffavtaler ikke ble etterlevd. Undersøkelsens resultater indikerer imidlertid at oppdragsgiverne i større grad enn tidligere setter krav om lønns- og arbeidsvilkår, men at det samtidig er flere oppdragsgivere enn tidligere som kun oppfyller kravet delvis. Da utvalgets størrelse var relativt liten, innsamlingsperioden kort og det ikke ble gjennomført noen kvalitative undersøkelser som kunne belyst årsakssammenhengene, kan analysen imidlertid kun gi en indikasjon på etterlevelsen av forskriften, og kommenterer ikke på forskriftens samfunnsmessige effekt. Inventuras konklusjon om mangel på aktivitet i effektkjeden støttes av Riksrevisjonens gjennomgang året etter.

[14] Følgende krav stilles i henhold til forskriften; krav om lønn- og arbeidsvilkår i henhold til allmenngjorte satser i bransjer hvor dette er aktuelt, i andre bransjer skal vilkårene være lik landsomfattende tariffavtale for bransjen. I tillegg skal leverandører og underleverandører på forespørsel dokumentere at vilkårene er oppfylt og ved brudd på kravene igangsettes sanksjoner. Kravene skal opplyses om i konkurransegrunnlaget eller som vedlegg til dette.

[15] Forskriften gjelder når en kontrakt overstiger 1 million kr. ekskl. mva. for statlige virksomheter og 1,6 millioner ekskl. mva. for andre offentlige organer.

Riksrevisjonen (2016b) finner at det er mangler ved offentlige virksomheters etterlevelse av dette regelverket, hvilket reduserer tiltakets potensiale for å redusere omfanget av sosial dumping. Ifølge Riksrevisjonen (2016b) opplyser 86 prosent av de offentlige virksomhetene i undersøkelsen om forskriftens krav om å opplyse i anbudsdokumentene at det i kontrakten vil bli stilt krav til visse lønns- og arbeidsvilkår. Det er imidlertid færre som oppfyller plikten til å kontraktsfeste klausuler om lønns- og arbeidsvilkår, og enda færre opplyser om og kontraktfester en forpliktelse for leverandøren til å legge fram dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkår, samt sanksjonerer ved brudd på klausuler om lønns- og arbeidsvilkår. Videre etterlever kommunene i mindre grad kravene enn statlige virksomheter.

Riksrevisjonen (2016b) finner at etterlevelsen er svakest i forbindelse med selve kontraktsoppfølgingen, inkludert forskriftens forutsetning om å vurdere risikoen for sosial dumping i den enkelte anskaffelsen. Det kan være et stort avvik mellom systemer og krav som stilles på sentralt nivå i en etat eller kommune, og den reelle praksisen i de desentraliserte delene av organisasjonen der anskaffelsene foretas. Det pekes på av intervjuene at mangel på kompetanse om forskriften om lønns- og arbeidsvilkår kan være en viktig årsak, og liten bruk av veiledningsmaterialet for gjennomføring av offentlige anskaffelser. Generelt konkluderer Riksrevisjonen med at både statlige virksomheter og kommuner i for liten grad har tatt ansvar for å sette seg inn i regelverket for offentlige anskaffelser.

Ifølge Riksrevisjonen (2016b) er de fleste offentlige virksomheter kjent med regelverket om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, men undersøkelsen viser at det er behov for informasjon og veiledning om hvordan regelverket skal følges opp. Kritikk mot regelverket i form av at det er utfordrende å finne ut hvilke konkrete lønns- og arbeidsvilkår det skal stilles krav om, særlig knyttet til områder som ikke er allmenngjort, blir også trukket fram i Innst. 125 L (2012-2013).[16] Dette er hovedgrunnen til at en veileder om beste praksis for etterlevelse av forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser ble utviklet i 2015.[17] Veilederens virkning har ikke blitt evaluert.

Bakgrunnen for at etterlevelsen av regelverket er mangelfull er imidlertid sammensatt. Riksrevisjonen (2016b) viser blant annet til manglende fokus på sosial dumping i styringsdokumenter, interne retningslinjer og lignende, og som allerede nevnt, til manglende kunnskap om regelverket og hva som skal til for å oppfylle det. Undersøkelsen viser også at det er relativt store variasjoner mellom stat og kommune, og at utfordringene er større i kommunale enn i statlige virksomheter, og aller størst i små kommuner. I Trygstad mfl. (2012) pekes det på at kun en av fem rådmenn kjente til forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, og at potensiale for bedre håndhevelse av regelverket er stor.

Oppsummert konkluderer både Riksrevisjonen (2016b) og Inventura (2015) med at forskriften om lønns- og arbeidsvilkår er et relevant tiltak, men at forskriften ikke etterleves i stor nok grad, på tross av at ordningen er relativt godt kjent. Følgelig ser man heller ikke de ønskede resultater og effekter av tiltaket, jf. figur 3.1.

[16] Endringer siden den gang skal imidlertid ha tydeliggjort hva som menes med lønns- og arbeidsvilkår, at det der hvor allmenngjøringsforskriftene gjelder skal disse lønns- og arbeidsvilkårene etterleves, og der hvor denne ikke gjelder skal den landsomfattende tariffavtalen gjelde.
[17] Klikk her for å lese veilederen.

## Allmenngjøringsloven

Allmenngjøring av tariffavtaler er innført som et verktøy mot sosial dumping i bransjer der dette spesielt er en utfordring. Formålet med allmenngjøring er å hindre at arbeidstakere utfører arbeid på vilkår som er påviselig dårligere enn det som er fastsatt i landsomfattende tariffavtaler for det aktuelle faget eller bransjen, eller det som ellers er normalt for det aktuelle stedet og yrket. Ordningen ble først tatt i bruk i 2004, for å møte den raskt økende lavlønnskonkurransen.[18] Siden den gang har flere avtaler blitt allmenngjort.

Allmenngjøringsloven har to formål; å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har og hindre konkurransevridninger til ulempe for det norske arbeidsmarkedet.[19] Det er Tariffnemnda som skal fatte vedtak om eventuell allmenngjøring. Tariffnemnda kan etter krav fra en arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon fastsette at lønns- og arbeidsvilkår som følger av en tariffavtale skal gjelde for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art som avtalen omfatter, også for utenlandske arbeidstakere og uorganiserte norske arbeidstakere.[20] Ordningen fungerer ved at Tariffnemda fastsetter bransjevise forskrifter. Bygg, skips- og verftsindustrien, jordbruk og gartneri, renhold, elektro, fiskeindustribedrifter, godstransport på vei og persontransport med turbil er områder som er omfattet av allmenngjort tariffavtale.

Regler om lønnsnivå i Norge finnes bare der det er vedtatt allmenngjøring, eller der arbeidstakere fra land utenfor EU får opphold for å arbeide i Norge.[21] For det meste av arbeidslivet finnes det ingen bestemmelser om ulovlig lav lønn. Begrepet *sosial dumping* blir derfor ofte nevnt i sammenheng med useriøsitet, og brukes hovedsakelig i forbindelse med utenlandske arbeidstakere, særlig arbeidstakere fra de nye EU-/EØS-landene.

Virkningen av ordningen med allmenngjøring av tariffavtaler har blitt vurdert i flere omganger. Under oppsummerer vi noen hovedkonklusjoner fra tidligere utredninger. Deretter konsentrerer vi oss om de seneste vurderingene av ordningen; Bjørnstad mfl. (2015) og Riksrevisjonen (2016b).[22]

Econ Pöyry (2010) og Eldring mfl. (2011) var de første analysene om effekten av allmenngjøringen av tariffavtaler. Disse fant støtte for at allmenngjøringsordningen har hatt de tiltenkte effekter og således har bidratt til å sørge for en bedre lønnsutvikling enn det som ville ha forekommet uten allmenngjøringsordningen. I Eldring mfl. (2011) og Trygstad mfl. (2012) beskrives allmenngjøringsbestemmelsene som et av de viktigste

[18] I 2003/2004 valgte LO for første gang å benytte seg av åpningen som helst siden 1993 hadde ligget i lov om allmenngjøring av tariffavtaler fra 1993 om å begjære tariffbestemmelser allmenngjort. Allmenngjøringen gjaldt deler av elektrooverenskomsten, byggfagsoverenskomsten og verkstedoverenskomsten på syv landbaserte petroleumsanlegg.

[19] Allmenngjøringsordninger er i betydelig grad beslektet med minstelønnsordninger. Innenfor dette feltet er det en omfattende litteratur innen økonomifaget som også går langt tilbake i tid. En betydelig del av denne litteraturen er policyorientert i sin innretning. Noen referanser fra de siste 20 årene er Bazen (1994); Dickens mfl. (1999); Ragnitz og Thum (2007) og Skedinger (2006).

[20] Tariffnemnda er opprettet med hjemmel i lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler. Klikk her for å lese mer om nemdas arbeid.

[21] Det er et vilkår for oppholdstillatelse som arbeidstaker eller tjenesteyter etter utlendingsloven §§ 23-24 at lønns- og arbeidsvilkår ikke er dårligere enn etter gjeldende tariffavtale eller regulativ for bransjen. Dersom slik tariffavtale eller regulativ ikke foreligger, skal lønns- og arbeidsvilkår ikke være dårligere enn det som er normalt for vedkommende sted og yrke.

[22] Andersen mfl. (2016) evaluerer godkjenningsordningen i renhold, som allmenngjøring av renholdsoverenskomsten er gjort til en del av. Denne kunne ha blitt gjennomgått under Allmenngjøringsordningen, men vi har sett det som mest hensiktsmessig å gjennomgå denne kun et sted, og da under Godkjenningsordningen i renhold lenger ned i dette kapittelet.

verktøyene i arbeidet mot sosial dumping. I 2012 gjennomførte Trygstad mfl. en gjennomgang av renholdsbransjen, og konkluderte med at allmenngjøringen har hatt en stor betydning for lønnsnivået i virksomheter, og særlig for de virksomhetene som ikke hadde en tariffavtale. Der pekes det imidlertid på at en potensiell svakhet med ordningen har vært at selvstendige næringsdrivende ikke har vært omfattet. Dette var særlig av betydning for renhold, da 25 prosent av virksomhetene i deres undersøkelse benytter selvstendige næringsdrivende. Senere undersøkte Dapi (2014) de sysselsettingsmessige virkningene av allmenngjøringsordningen for arbeidsinnvandrere i renholdsektoren, og fant betydelige negative effekter for denne gruppen. Bratsberg og Holden (2015) undersøkte effektene av allmenngjøringen i byggebransjen på lønnsutviklingen ved hjelp av den økonometriske metode difference-in-difference, og fant positive effekter for den type lønnstakere ordningen er rettet inn imot, blant annet innvandrere.[23] Deres identifikasjonsstrategi var basert på den tidsmessige forskjell i innfasing av ordningen i ulike fylker. De så også på trygdemessige konsekvenser av innføring av allmenngjøring, noe vi ikke adresserer her.

De seneste utredningene som analyserer ordningen er som nevnt Bjørnstad mfl. (2015) og Riksrevisjonen (2016b). Evalueringen av allmenngjøringsordningen gjennomført av Bjørnstad mfl. (2015) bygger på et omfattende statistisk materiale på individ-, foretaks og næringsnivå, og dekker næringene bygg, verft og renhold. Individdataene brukes til å analysere effekten av allmenngjøring på lønn, mens foretaksdata benyttes for å estimere effekten på sysselsettingen. I begge analysene i Bjørnstad mfl. (2015) brukes paneldata for å analysere effekter av allmenngjøringen.[24] På næringsnivå estimeres det en rekke økonomiske sammenhenger ved hjelp av tidsserieøkonometri, basert på aggregerte tall for næringer som hver for seg omfatter de fire allmenngjorte områdene.[25] Riksrevisjonen (2016b) er en overordnet undersøkelse av myndighetenes innsats mot sosial dumping, og ikke en evaluering av ordningen med allmenngjøring. Virkningen av allmenngjøringen drøftes på bakgrunn av materiale fra intervjuer med Arbeidstilsynet og spørreundersøkelse besvart av offentlige oppdragsgivere i statlig eller kommunal sektor.

Dersom ordningen med allmenngjøring av tariffavtaler etterleves og virker etter hensikten skal tiltakets intervensjonslogikk være som i figur 3.1. Resultater skal altså være økte minstelønninger og flere seriøse aktører, mens effekten skal være at omfanget av sosial dumping faktisk reduseres. Både Riksrevisjonen (2016b) og Bjørnstad mfl. (2015) konkluderer med at ordningen er et svært viktig tiltak i kampen mot sosial dumping, og at ordningen ser ut til å ha resultert i høyere minstelønninger enn det ellers ville ha vært.

I Bjørnstad mfl. (2016) konkluderes det med at allmengjøringen av tariffavtalene i byggfagoverenskomsten og renholdsoverenskomsten har resultert i en svekkelse av det negative presset som har oppstått på lønningene, hovedsakelig som følge av innvandring. Imidlertid har allmenngjøringen ikke lykkes i å kompensere

[23] Metoden, difference-in-difference, utnytter at allmenngjøringsvedtaket ble innført henholdsvis halvannet og ett år tidligere i Oslo-regionen og Hordaland enn i resten av landet. Identifiseringen bygger derfor på eventuelle forskjeller i utviklingen i andel under tariff og gjennomsnittslønnen mellom Oslo-regionen/Hordaland og resten av landet i det tidsrommet der allmenngjøringen bare gjaldt i det første området. Den sentrale antakelsen for å kunne gi estimatet i en diff-in-diff-regresjon en kausal tolkning, er at lønnsutviklingen i fylkene som først hadde allmenngjøring ville vært lik som i resten av landet dersom allmenngjøringen ikke hadde blitt innført (antakelse om en felles trend). Sjokk eller forstyrrelser som er felles for begge områdene, for eksempel nasjonal variasjon i aktivitetsnivået i byggebransjen mellom år, vil dermed ikke være et problem for identifiseringen av allmenngjøringseffekten.

[24] Både i analysen gjennomført på individ- og foretaksdata brukes det skift-dummyer (step-dummyer) for å identifisere effektene av allmenngjøringen. Disse indikatorvariablene har kun effekt for de allmenngjorte næringene. De øvrige næringene har status som kontrollgrupper.

[25] Sammenhengene i de ulike næringene tallfestes, for så å vurdere hvorvidt de estimerte relasjonene er stabile overfor innvandringsbølgen og allmenngjøringsvedtakene. Ved å inkludere variabler for arbeidsinnvandringen og allmenngjøringen, vurderes betydningen disse har hatt for de estimerte relasjonene. Etterspørselen etter arbeidskraft estimeres betinget på et gitt nivå på bruttoproduktet (verdiskapingen) i næringen. Dermed vurderes også effekten av arbeidsinnvandringen og allmenngjøringen på produktiviteten i næringene indirekte.

for hele innvandringseffekten. I tillegg finner evalueringen ingen reduksjon i lønnsspredningen som følge av allmengjøringen, tvert imot har denne fortsatt å øke innen bygg og verft. Særlig innen bygg er en stor del av de ansatte konsentrert nederst i lønnsfordelingen, hvilket kan ha sammenheng med et stort tilfang av arbeidsinnvandrere som grupperer seg rundt minstelønnssatsene. Det er ingen tegn til at andelen med lav lønn over tid har utviklet seg spesielt annerledes enn i de sammenliknbare næringene uten allmenngjøring. Dette indikerer at selv om ordningen virker, har den ikke klart å hindre en fortsatt utvikling med stadig større lønnsspredning. Bratsberg og Holden (2015) peker på at dette indikerer at allmenngjøringen også har påvirket lønningene til de som lå over minstesatsen, altså at allmenngjøringen har smitteeffekter oppover i lønnsfordelingen. Et argument for en slik effekt er at en lønnsøkning i bunnen av fordelingen skaper forventninger om høyere lønninger også for de lengre opp. Lønnsforskjellene må derfor opprettholdes som motivasjon.

Riksrevisjonens (2016b) evaluering av tiltakene mot sosial dumping finner at virksomhetene er gjennomgående positive til allmenngjøring, men peker på at myndighetene ikke alltid etterlever sin plikt til å påse at forskriften følges. Videre er det en rekke virksomheter som hverken stiller krav eller ber om innsyn i underleverandørenes vilkår. I offentlig sektor peker respondentene på at de trenger mer kompetanse for å påse at forskriften om allmenngjøring etterleves i om lag 70 prosent av alle anskaffelser, særlig innen byggenæringen.

Videre finner Riksrevisjonen (2016b) at Arbeidstilsynet, i forbindelse med den store satsningen mot arbeidslivskriminalitet, har begynt å gjennomføre vesentlig flere tilsyn av allmenngjort lønn i ulike næringer, og at antall registrerte avvik fra lovverket er kraftig redusert samlet sett. Dette indikerer at ordningen i stor grad etterleves, men dette gjelder ikke for alle næringer. Arbeidstilsynets egen statistikk viser at andelen avvik fra regelverket innen byggeplasser falt fra 43 prosent til 21 prosent mellom 2014 og 2015, mens andelen avvik har økt fra 11 prosent til 13 prosent innen renhold.

I følge Riksrevisjonen (2016B) er det fremdeles tilfelle at tilsyn mot sosial dumping i større grad kontrollerer bruk av arbeidsavtaler, HMS-kort og arbeidstidsoversikt, enn allmenngjort lønn. Arbeidstilsynet påpeker at kontroll av allmenngjort lønn kan være nedprioritert fordi dette ofte krever en god del etterarbeid i form av både innhenting og gjennomgang av dokumentasjon, men også fordi at tilsynene ofte i større grad er rettet mot sikkerhet enn lønn. I tillegg peker Økokrim på at lovbrudd som har en lav strafferamme i mindre grad blir anmeldt, og at dette kan være en årsak til at det er få anmeldelser av brudd på allmenngjøringsloven.[26]

En negativ utilsiktet effekt av ordningen som blir trukket fram av Bjørnstad mfl. (2015) og Eldring mfl. (2011) er at etterspørselen etter arbeidskraft, og særlig fra Øst-Europa, har falt noe som følge av økte minstelønninger med allmenngjøringen. Bratsberg og Holden (2015) finner også at allmenngjøringen kan ha ført til en viss grad av utstøting fra næringen. Eldring mfl. (2011) peker på imidlertid også på en positiv utilsiktet effekt av allmenngjøringen, nemlig at tiltaket sannsynligvis har vært en viktig faktor i veksten i organiseringsgraden blant østeuropeiske arbeidstakere.

Oppsummert kommer det fram av evalueringene at allmenngjøringsordningen (i hvert fall til en viss grad) har hatt den ønskelige effekten av, nemlig redusert omfang av sosial dumping i forhold til hva omfanget

[26] Statistikk fra Politidirektoratet viser at kun 0,6 prosent av arbeidslivskriminalitets relaterte anmeldelser gjelder brudd på allmenngjøringsloven, mens 73 prosent gjelder personskade.

sannsynligvis ville vært i uten ordningen, jf. figur 3.1. For å redusere omfanget av sosial dumping har ordningen resultert i høyere minstelønninger enn uten allmenngjøringene, men som påpekt i Bjørnstad mfl. (2015) har ikke allmenngjøringene vært tilstrekkelige til å hindre at lavlønnspresset har fortsatt. Metoden som benyttes av Bjørnstad mfl. (2015) innebærer at en kontrollerer for systematiske forskjeller i kjennetegnene mellom individ og foretak som omfattes av allmenngjøringen og de som ikke gjør det. På den måten kommer evalueringen frem til et renest mulig estimat på allmenngjøringens effekt.

## Oppdragsgivers solidaransvar for lønn

Det er i mange tilfeller utfordrende for myndighetene å kontrollere useriøse aktører, særlig de som er mobile. Med solidaransvarsordningen utvides dette ansvaret til byggherren slik at det blir vanskeligere å drive useriøst. Solidaransvar for lønn har som mål å motvirke sosial dumping og useriøs virksomhet i områder med allmenngjorte tariffavtaler ved å sikre at arbeidstakere får den lønnen de har krav på. Slike lønnskravsaker vil ofte omfatte utenlandske arbeidstakere. Dette tiltaket ble innført som en styrking av allmenngjøringsordningen, men vi har valgt å vurdere den som et eget tiltak.

Ordningen ble innført i 2010 og skal sikre at arbeidstakere i en kontraktkjede får utbetalt lønn i tråd med gjeldende allmenngjøringsforskrift. Lovbestemmelsen innebærer at leverandører som setter ut arbeid eller leier inn arbeidstakere innenfor allmenngjorte områder, kan bli solidarisk ansvarlige for lønn, overtidsbetaling og feriepenger til arbeidstakere hos underleverandørene. Arbeidstakere som ikke får utbetalt lønn og feriepenger fra sin arbeidsgiver kan dermed rette kravet mot en virksomhet høyere opp i kontraktkjeden.

Da Eldring mfl. (2011) gjennomførte evalueringen av handlingsplanen mot sosial dumping hadde aktørene liten erfaring med hvordan ordningen fungerte, men allerede da visste flertallet av tillitsvalgte om ordningen. Det var også stor tro blant tillitsvalgte på at ordningen ville virke positivt ved å gi et insentiv til å holde mer orden i kontraktkjedene.

Eldring mfl. (2011) pekte også på at ulike faktorer vil være med på å bestemme omfanget av solidaransvarssaker. For det første vil den generelle utviklingen i omfanget av lønnskravsaker ha betydning. Dersom de ulike tiltakene for å motvirke sosial dumping og useriøsitet virker, kan det tenkes at det oppstår færre saker med ubetalt lønn. For det andre er det spørsmål om arbeidstakerne og deres hjelpere velger å ta i bruk det nye verktøyet, eller om de kjører sakene som lønnskravsaker mot arbeidsgiver, uten å bruke solidaransvar.

Det er kun Alsos og Eldring (2014) som har evaluert ordningen, mens Riksrevisjonen (2016b) kort drøftet ordningen på bakgrunn av en spørreundersøkelse. Alsos og Eldring (2014) undersøker hvordan ordningen hadde blitt brukt og omfanget av den i løpet av de fire årene ordningen hadde vært gjeldende. Metoden som benyttes er litteraturstudie, intervju med partene sentralt, virksomheter, Fellesforbundets avdelinger, retthjelpere (advokater og fri rettshjelptiltak) og en tillitsvalgt, og en spørreundersøkelse sendt til alle Fellesforbundets avdelinger og en for daglig ledere i bygge- og anleggsbedrifter. Formålet med spørreundersøkelsene var å få kunnskap om omfanget av solidaransvarssaker og erfaringer med disse. Fordi solidaransvar vil ha

størst effekt i næringer hvor det er utbredt bruk av flere ledd i en kontraktkjede, hvilket særlig gjelder bygg og skips- og verftsindustrien, omhandler evalueringen kun disse næringene.[27]

Etterlevelse av oppdragsgivers solidaransvar for lønn tilsier at ordningen skal resultere i økte minstelønninger og flere seriøse aktører, mens effekten skal være at omfanget av sosial dumping faktisk reduseres, i henhold til intervensjonslogikken i figur 3.1. Samlet gir undersøkelsen til Alsos og Eldring (2014) ikke et entydig svar på hvorvidt innføringen av ordningen har oppnådd ønsket effekt, nemlig å redusere omfanget av sosial dumping ved å drive useriøse aktører ut av markedet.

Et sentralt spørsmål i Alsos og Eldring (2014) er hvorvidt grunnen til at det har vært få solidaransvarsaker er at reguleringen har fungert etter hensikten og omfanget derfor er redusert, eller om verktøyet ikke blir tatt i bruk. For å besvare dette ville det vært svært nyttig å vite om antall lønnskravsaker som ble rapportert til Fellesforbundet er endret siden ordningen ble innført. Dette har ikke vært tilgjengelig i evalueringen, og mye ble derfor lagt til intervjuobjektenes oppfatning om utviklingen i antall saker.

I spørreundersøkelsen svarer imidlertid 63 prosent av virksomhetene at de er helt eller delvis enig i at solidaransvar har resultert i at det har blitt vanskeligere for useriøse aktører å få oppdrag. Flertallet mener at ordningen fungerer etter hensikten. I spørreundersøkelsen sendt til Fellesforbundets avdelinger derimot, er det mindre enighet om ordningen har hatt ønsket effekt. Det er ikke enighet om hvorvidt antall brudd på allmenngjøringsforskriften er endret som følge av solidaransvaret. I kvalitative intervjuer peker imidlertid arbeidsgivere på at ordningen har en preventiv effekt gjennom disiplinering og ansvarliggjøring av arbeidsgivere. Den preventive effekten kan komme av at seriøse bedrifter legger seg mer i selen for å holde orden i kontraktkjedene, og at det blir vanskeligere for useriøse aktører å få oppdrag.

Alsos og Eldring (2014) finner at ordningen i liten grad har bidratt til de nødvendige aktivitetene for måloppnåelse, jf. figur 3.1. Ordningen blir altså i liten grad benyttet som et effektiviserende virkemiddel for likebehandling i lønnskravsaker.[28] Dette til tross for at lønnskavssaker er den mest vanlige sakstypen på arbeidsrettområdet. Hovedvekten av lønnskravsaker dreier seg om ansatte i virksomheter uten tariffavtale og/eller uten fungerende tillitsvalgte. Med solidaransvar kan denne type saker løses på en lang mer effektiv måte ved at arbeidstaker selv kan sette krav høyere opp i kontraktkjeden, framfor å kunne måtte gå gjennom forliksrådet og NAV.[29] Til tross for at kjennskapen til ordningen var stor innen fagbevegelsen kort tid etter den ble innført, framstår ordningen altså som ikke fullt utnyttet av arbeidstakerne og deres rettshjelpere.

Alsos og Eldring (2014) peker på utfordringer knyttet til begrensinger i ordningen og hvordan aktørene praktiserer eller forholder seg til den. En sentral begrensing er for kort frist. I henhold til ordningen er krav eldre enn tre måneder foreldet, og må da inndrives på ordinær måte. Gitt at Fellesforbundets avdelinger har lønnskravsaker innenfor allmenngjorte områder, og at solidaransvar forenkler saksbehandlingen, burde avdelingene ha en egeninteresse i at solidaransvarsordningen tas i bruk. I undersøkelsen pekes det på at manglende

[27] Oppdragsgivers solidaransvar for lønn er kun gjeldene i allmengjorte næringer hvilket i 2011 inkluderte bygg, skips- og verftsindustrien, renhold og jordbruks- og gartnernæringen. Bruk av flere ledd i kontraktkjeden er imidlertid lite utbredt innen renhold og jordbruks- og gartnernæringen (Alsos & Eldring, Solidaransvar for lønn, 2014).

[28] Med unntak Fellesforbundets Oslo Bygningsarbeiderforening.

[29] Uten solidaransvar kan det være tilfelle at arbeidstakerne ved lønnskrav først må sende et krav til arbeidsgiver og eventuelt følge dette opp med en forliksklage eller å gå direkte til skifteretten. En forliksklage vil kunne ende i en fraværsdom. Alternativt henviser forliksrådet saken til domstolene. En fraværsdom kan brukes til å drive inn de utestående pengene. Arbeidstakerne kan også velge å gå rett til tingretten med en konkursbegjæring. Blir konkurs åpnet, må lønnskravet søkes dekt gjennom lønnsgarantifondet, som administreres av NAV.

kunnskap om ordningen kan være en bakenforliggende årsak til lite utbredt bruk, og at det kan virke som myndighetene i liten grad har lyktes i å informere godt nok om ordningen i miljøer utenfor fagbevegelsen. Det foreslås derfor at mer informasjon og opplæring kan bidra til at ordningen kan utnyttes mer effektivt.

Oppsummert vitner Alsos og Eldring (2014) om at tiltaket på evalueringstidspunktet i liten grad fører til ønskede aktiviteter, det vil si etterlevelse av ordningen med solidaransvar for lønn. Følgelig kan man heller ikke forvente at tiltaket kan bidra til de ønskede resultater og effekter, jf. figur 3.1. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til utviklingen etter evalueringen ble gjennomført. Riksrevisjonen (2016b) evaluerer som nevnt ikke tiltaket med solidaransvar for lønn spesifikt, men peker på at ordningen med solidaransvar virker å være godt kjent blant tillitsvalgte. Riksrevisjonen (2016b) viser også til at ordningen fremdeles er for ny til at det kan forventes at alle potensielle effekter er utspilt ved evalueringstidspunket.

## Forskrift om informasjons- og påseplikt for oppdragsgivere og innsynsrett for tillitsvalgte

Forskriften om informasjons- og påseplikt for oppdragsgivere og innsynsrett for tillitsvalgte kom i 2008 som et tiltak for å styrke overholdelse og kontroll med allmenngjøringsforskrifter som et supplement til myndighetenes tilsynsvirksomhet. Formålet er å bidra til å sikre etterlevelse av lønns- og arbeidsvilkår som følger av forskrifter om allmenngjøring. Mens allmenngjøringsforskriftene retter seg mot arbeidsgivere (de har plikt å gi arbeidstakerne visse lønns- og arbeidsvilkår), så retter informasjons- og påseplikten seg mot oppdragsgivere (de har plikt til å sikre at arbeidsgiverne etterlever allmenngjøringsforskriften).

Forskriften pålegger oppdragsgivere å informere og sikre at deres underleverandører etterlever allmenngjøringsforskriftens lønns- og arbeidsvilkår, og etterlever disse under utførelsen av oppdraget. Påseplikten blir automatisk gjort gjeldende når allmenngjøringsforskrift blir vedtatt. Dersom tillitsvalgte i hovedleverandørs virksomhet ber om dokumentasjon på at lønns- og arbeidsvilkår hos virksomhetens underleverandører er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrift, skal hovedleverandør tilby dette. Arbeidstilsynet har myndighet til å kontrollere om reglene om informasjons- og påseplikt og innsynsrett etterleves, og har også vektlagt det i sine tilsyn. Ved brudd på forskriften kan Arbeidstilsynet gi pålegg, tvangsmulkt og fatte vedtak om stans.[30] Etterlevelse av forskriften skal altså resultere i færre brudd på allmenngjøringsforskriftene, og dermed redusere omfanget av sosial dumping, jf. figur 3.1.

Virkningen av forskriften er vurdert i flere omganger. I 2009 undersøkte Andersen mfl. etterlevelsen av informasjons- og påseplikten gjennom en spørreundersøkelse i forbindelse med en kartlegging av norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft. I 2011 evaluerte Eldring mfl. forskriften gjennom to spørreundersøkelser, en sendt til tillitsvalgte og en til tilsynsbedrifter[31], og intervju med Arbeidstilsynet og partene i arbeidslivet. Riksrevisjonen (2016b) vurderer i hvilken grad forskriften etterleves i offentlige kontrakter gjennom intervju med Arbeidstilsynet.

[30] Brudd på påseplikten ble straffbart i 2015.
[31] Tilsynsbedrifter er bedrifter som hadde vært underentreprenør/leverandør eller leid ut arbeidskraft og hatt tilsyn på sosial dumping i løpet av de siste to årene før undersøkelsen.

Andersen mfl. (2009) finner at det er relativt mange av respondentene (tillitsvalgte) som både stilte krav om og som ba om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår, men det var også tilfelle før informasjons- og påseplikten var innført.[32] 63 prosent av virksomhetene oppga i 2009 at de alltid eller ofte stilte krav om lønn- og arbeidsvilkår, mens 57 prosent ba om innsyn i vilkårene. I 2006 var de tilsvarende resultatene henholdsvis 59 og 57 prosent.[33] Konklusjonen var dermed at påseplikten ikke ble fulgt i stor nok grad.

Da Eldring mfl. (2011) gjennomførte en lignende spørreundersøkelse var også hovedinntrykket det samme som i 2006 og i 2009. Gjennom undersøkelsen av tilsynsbedrifter fant Eldring mfl. (2011) imidlertid at kun 48 prosent av virksomhetene hadde oppdragsgivere som alltid eller ofte stilte krav om lønns- og arbeidsvilkår, mens kun 32 prosent kontrollerte om leverandøren etterlevde de avtalte lønns- og arbeidsvilkårene. Det er altså en vesentlig del av oppdragsgivere som ikke etterlever informasjons- og påseplikten.

I intervju med Arbeidstilsynet gjennomført av Eldring mfl. (2011) var de fleste positive til forskriften, men det ble pekt på utfordringer knyttet til å få gjennomslag nedover i en leverandørkjede fordi forskriften ikke var godt nok kjent i næringslivet. Flere mente at dette sannsynligvis ville gå seg til etter hvert og at forskriften var for komplisert for mange.

Når det gjelder tilsynsvalgtes innsynsrett, viser spørreundersøkelsen i Eldring mfl. (2011) at kun om lag halvparten av de tillitsvalgte i stor eller noen grad ber om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos underentreprenører eller innleide. Nær halvparten av de tillitsvalgte svarte at bakgrunnen var at de stolte på at virksomheten etterlevede kravene, mens den mest oppgitte grunnen for å be om innsyn var mistanke eller tips om sosial dumping. Samlet sett gir undersøkelsen et inntrykk av at innsynsretten til en viss grad blir brukt i de situasjonene hvor de tillitsvalgte opplever å ha behov for dette verktøyet.

Sannsynligvis var det ikke tilfelle at kort virketid var en spesielt stor del av grunnen til den lave etterlevelsen av forskriften om informasjons- og påseplikt. Riksrevisjonen (2016b) konkluderer med at en rekke aktører fremdeles hverken stiller krav eller ber om innsyn i underleverandørenes vilkår. Undersøkelsen av underleverandører finner at flertallet av oppdragsgiverne faktisk ikke fulgte opp informasjons- og påseplikten. Arbeidstilsynet erfarer at flere virksomheter ikke endrer praksis på tross av både tilsyn og pålegg. Av offentlige virksomheter viser undersøkelsen at kommunal sektor har en langt lavere andel som etterlever informasjons- og påseplikten, enn det statlig sektor har. I offentlig sektor ble mangel på kompetanse pekt på som hovedgrunnen til svak etterlevelse av informasjons- og påseplikten ved 68 prosent av alle anskaffelser.

Andersen mfl. (2016) finner at godkjenningsordningen og påse- og informasjonsplikten fremdeles ikke er godt nok kjent blant innkjøpere av renholdstjenester i offentlig og særlig i privat sektor. Videre pekes det på at mer informasjon om påseplikten ute i markedet vil være svært viktig for å redusere omfanget av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.

[32] En tilsvarende spørreundersøkelse som blir gjennomført av Andersen mfl. (2009) ble gjennomført av Dølvik mfl. (2006). Dette ga muligheten til å analysere svarene før og etter innføringen av informasjons- og påseplikten.

[33] Resultatene oppgitt her skiller ikke mellom virksomheter som er omfattet av allmenngjøringen eller ikke. Ved oppdeling av resultatet finner undersøkelsen at de som er omfattet av allmenngjøringen i større grad etterlever informasjons- og påseplikten. Virksomhetene for begge årene var innen næringene bygg- og anlegg og industri.

Oppsummert virker det som forskriften i liten grad har ført til endringer i virksomhetenes tradisjon for å stille krav og føre tilsyn med at kravene faktisk etterleves. Følgelig kan man heller ikke forvente at tiltaket kan bidra til de ønskede resultater og effekter.

## Godkjenningsordningen i renhold

Forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og kjøp av renholdstjenester ble etablert som hjemmel i arbeidsmiljøloven i 2012. Forskriften slår fast at alle renholdsvirksomheter skal ha offentlig godkjenning fra Arbeidstilsynet for å kunne drive lovlig. Godkjenningsordningen har vært ett av flere tiltak innført for å bedre lønns- og arbeidsvilkårene for næringens arbeidstakere, og dermed bidra til likere konkurransevilkår mellom næringens virksomheter. Et sentralt formål med ordningen er å få oversikt over aktørene i bransjen for derigjennom kunne effektivisere tilsynet.

Ordningen stryker imidlertid en rekke allerede innførte tiltak med formål å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Herunder bedriftshelsetjeneste, kravene til vernetjenesten (herunder verneombud), lønn i henhold til allmenngjorte satser, skriftlige arbeidsavtaler for alle ansatte i tråd med arbeidsmiljøloven og kan sikre arbeidstakerne økonomisk kompensasjon ved yrkesskade.[34] Godkjente renholdsvirksomheter skal også sørge for at alle arbeidstakere bærer HMS-kort når de utfører renholdsarbeid.[35]

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i at forskriften følges, og godkjente virksomheter må sende inn en årlig melding til Arbeidstilsynet som bekrefter at virksomheten fortsatt fyller kravene til godkjenning.[36] Brudd på forskriften kan medføre pålegg, tvangsmulkt, overtredelsesgebyr eller straffeansvar etter arbeidsmiljøloven.

I 2012 gjennomførte Trygstad mfl. en nullpunktsanalyse av renholdsbransjen som utgangspunkt til å senere kunne evaluere godkjenningsordningens virkning. Denne studien utvikler også et sett indikatorer som skal benyttes som målepunkt for utviklingen, og kan si noe om effekten av ordningen etter at den ble implementert.[37] I den samme analysen ser Trygstad mfl. (2012) på erfaringene med bruk av allmenngjøring, HMS-kort og regionale verneombud i byggebransjen, for å vurdere om disse tiltakene vil være hensiktsmessige å inkludere i en godkjenningsordning for renholdsbransjen. I tillegg gjennomføres en undersøkelse blant virksomhetsledere som konkluderer med at 80 prosent mener at godkjenningsordningen i stor eller noen grad vil forbedre forholdene i renholdsbransjen.

Andersen mfl. (2016) har evaluert godkjenningsordningen i renholdsbransjen spesifikt, men også bransjens utvikling mer overordnet. Undersøkelsen vurderer blant annet hvilke virkninger godkjenningsordningen har hatt for seriøse og useriøse virksomheter i bransjen. Datagrunnlaget som benyttes består av spørreundersø-

[34] Allmenngjøring av renholdsoverenskomsten kan på denne måten anses som en del av godkjenningsordningen, selv om allmenngjøringsvedtaket hadde virkning allerede fra 1. september 2011. Arbeidstilsynet har også prioritert renholdsbransjen i sin tilsynsvirksomhet i perioden 2012 til 2016, og regionale verneombud er etablert i bransjen. At renholdsbransjen er omfattet av et allmenngjøringsvedtak innebærer en plikt for kunden til å informere og påse at vedtaket etterleves av leverandøren. Dette kan enten gjøres gjennom å sjekke Arbeidstilsynets register over godkjente virksomheter, eller ved å be om dokumentasjon fra virksomheten. Foruten et ansvar, gir dette også kunden et virkemiddel som gjør det lettere å unngå at man kjøper tjenester fra useriøse tilbydere.

[35] Virkningen av ordningen med HMS-kort blir drøftet ytterligere i kapittel 3.3.

[36] Prosessene i godkjenningsordningen er basert på dokumentkontroll. Dette må følges opp med kontroller i virksomhetene, slik at man sikrer at kravene etterleves.

[37] Indikatorene ble utviklet på bakgrunn av registerdata, intervjuer med arbeidsgivere, tillitsvalgte, verneombud og partene i bransjen, spørreundersøkelse blant arbeidsgivere, og gjennomgang av pålegg gitt av Arbeidstilsynet.

kelser sendt til ulike kundegrupper og renholdsvirksomheter, intervjuer og gjennomgang av saksbehandlingsrutiner og behandlingstid knyttet til godkjenningsordningen, gjennomgang av pålegg fra Arbeidstilsynet og intervjuer med sentrale virksomheter og inspektører fra næringen. I tillegg har registerbaserte data og eksisterende litteratur på feltet blitt benyttet i evalueringen. Andersen mfl. (2016) har også benyttet settet indikatorer som ble utviklet for Trygstad mfl. (2012), for å analysere virkningen av ordningen ved å observere utviklingen i indikatorene over tid.

For å analysere tiltakets intervensjonslogikk må vi skille mellom tiltakets tiltenkte resultater, nemlig bedre vilkår for antatt svakere stilte arbeidstakere, økte minstelønninger og flere seriøse aktører, og redusert omfang av sosial dumping, som er tiltakets tiltenkte effekt, jf. figur 3.1. Andersen mfl. (2016) peker på at det vil være særlig krevende å isolere effektene av godkjenningsordningen fra andre tiltak. Dette fordi renhold er en av bransjene hvor partene i arbeidslivet og myndighetene har gjort en felles innsats under rammene av «treparts bransjeprogrammer». «Treparts bransjeprogram» er et virkemiddel for å bidra til anstendige og seriøse arbeidsforhold i utvalgte bransjer der dette er en utfordring og omfatter renhold, uteliv og transport. Bransjeprogrammene danner rammen for arbeidet som omfatter ulike virkemidler, arbeidsformer og metoder.[38] Andersen peker på at det kan være vanskelig å vurdere godkjenningsordningens isolerte effekt fordi bransjeprogrammet har ført til store bransjeendringer og består av mange ulike tiltak som bygger opp under hverandre.

Andersen mfl. (2016) konkluderer med at allmenngjøringen av deler av renholdsoverenskomsten og godkjenningsordningen ser ut til å ha gitt Arbeidstilsynet en bedre oversikt over seriøse og useriøse aktører i næringen, og at ordningen har vært med på å bedre HMS-tilstanden i mange virksomheter, og til å gjøre flere virksomheter seriøse. Virksomhetene i næringen kan vise til at ordningen har resultert i både høyere lønn for ansatte og mer gunstige arbeidstider.[39] Utredningen finner imidlertid at HMS-opplæring fortsatt er en vanlig mangel i næringen, men at langt flere virksomheter har et arbeidsmiljøutvalg og en godkjent bedriftshelsetjeneste nå, enn tidligere.

I intervjuer framhever partene, arbeidsgiverne og Arbeidstilsynet, at særlig de store innkjøperne i offentlig sektor har blitt mer bevisste på lønns- og arbeidsvilkår. Hvorvidt det har blitt lettere for kunden å velge leverandører som etterlever regelverket vil imidlertid avhenge av kundens kjennskap til godkjenningsordningen. Andersen mfl. (2016) finner at godkjenningsordningen og påse- og informasjonsplikten (som er del av allmenngjøringsloven) ikke er godt nok kjent blant innkjøpere av renholdstjenester i offentlig og særlig i privat sektor. Samtidig finner Andersen mfl. (2016) at de som først kjenner til godkjenningsordningen, gjerne også undersøker om tilbyder av renholdstjenester står oppført i Arbeidstilsynets register over godkjente virksomheter. Dette indikerer at det bør være mulig å nå tiltakets effektmål, nemlig å begrense sosial dumping. Dette ved å redusere markedet for de useriøse gjennom at kundene får kjennskap til hvilke bestemmelser som gjelder og hvilke plikter de har som innkjøpere av renholdstjenester. Forskerne konkluderer med at et viktig

[38] Et treparts bransjeprogram danner en felles ramme rundt partenes og myndighetenes innsats i deler av enkelte utsatte bransjer. Hensikten med å samarbeide om bransjeprogrammer er å mobilisere arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter til i fellesskap å dokumentere og ta fatt i felles erkjente utfordringer når det gjelder arbeidsforhold og arbeidsmiljø i utsatte bransjer. Målsettingen er å utvikle nye innfallsvinkler, arbeidsformer og metoder som bidrar til bedre resultater enn det myndighetene og partene oppnår hver for seg.

[39] Disse forbedringene gjelder særlig for mindre virksomheter. At ansatte i næringen har fått bedre arbeidstid, eksempelvis at færre arbeider mellom 21 og 6, kan forklares av allmenngjøring av renholdsoverenskomsten heller enn godkjenningsordningen da allmenngjøringen har gjort arbeid i disse periodene har blitt vesentlig dyrere.

tiltak er å gjøre de innførte ordningene bedre kjent, og særlig blant små og mellomstore virksomheter i privat sektor. Utredningen finner at kun 1/3 av de private innkjøperne har hørt om godkjenningsordningen, mens 1/5 har kjennskap til ordningen med HMS-kort. Kjennskapen er høyere blant de som kjøper tjenester fra renholdsvirksomheter, men dette er kun 16 prosent av de private innkjøperne som benytter denne type tjenester. Over 50 prosent kjøper renholdstjenester fra selvstendige næringsdrivende eller fra renholdere som ansettes direkte hos kunden. Videre finner utredningen at halvparten av de som er klar over ordningen faktisk undersøker hvorvidt leverandøren av renholdstjenesten er registrert i godkjenningsregisteret. Det vil si at ordningen sannsynligvis i større grad kunne ha resultert i flere seriøse aktører i markedet for private, dersom den var mer kjent.

Videre finner Andersen mfl. (2016) at er det liten endring mellom 2012 og 2016 i hvorvidt virksomhetene har kjennskap til useriøse aktører eller selv mener at de opplever å bli utkonkurrert av useriøse aktører. I følge forskerne kan den manglende endringen vitne om at tiltakene ennå ikke har hatt den tiltenkte effekt, og at konkurransesituasjonen derfor er uendret. Men det kan også være at tiltaket virker, men at konkurransen fra de useriøse ville vært enda større i 2016 dersom de innførte tiltakene hadde uteblitt. Videre kan oppfatningen av hva som er useriøst ha endret seg, noe som vil ha innvirkning på virksomhetenes oppfatning av hva som er akseptabelt og uakseptabelt.

Andersen mfl. (2016) konkluderer også med at ordningen er administrert slik at krav som stilles til aktørene innen renhold er klarere enn tidligere. I forbindelse med godkjenningsprosessen tilbys det nå råd og veiledning til virksomhetene, og dette har vært med på å heve kunnskapsnivået om lover og regler i deler av næringen der denne kunnskapen tidligere var mangelfull. Et vedvarende problem er imidlertid høy utskifting av arbeidskraften og dermed et kontinuerlig opplæringsbehov.

En annen utilsiktet virkning av ordningen, som følge at denne sikrer bedre etterlevelse av allmenngjøringen, er knyttet til økt press på ytelsene som kan komme av høyere lønninger med allmenngjøringen. Gjennom en spørreundersøkelse finner Andersen mfl. (2016) at halvparten av virksomhetene har opplevd et økt tidspress siden innføringen av allmenngjøring. Økt tidspress blir også trukket fram som et problem av partene gjennom intervju.

Videre finner utredningen ingen endring i andelen lønnstakere i større selskaper. Det var en bekymring at antall selvstendig næringsdrivende uten ansatte skulle øke i næringen, fordi disse ikke er omfattet av allmenngjorte lønnssatser og har en langt enklere godkjenningsprosess. Når det gjelder bekymringen for at noen virksomheter ville misbruke ordningen ved å søke om godkjenning gjentatte ganger for å kunne stå i registeret som «under behandling», men ikke ha til hensikt å bli godkjent, ser dette ser ut til å forekomme, men i liten skala.[40]

En utfordring som blir trukket fram som av Andersen mfl. (2016) som en svakhet med ordningen, er at private forbrukere ikke er pliktige til å sikre at deres leverandør av renholdstjenester er godkjent.[41] Godkjenningsordningen skal gjøre det lettere for kundene å kjøpe renholdstjenester fra seriøse leverandører, og resultere

[40] For å redusere virksomheters mulighet til å misbruke ordningen på denne måten er det foreslått at det bør gis hjemmel for å kunne avvise søknader uten realitetsbehandling, alternativt å fjerne muligheten for å drive virksomhet mens søknaden er «under behandling».
[41] Kunder i proffmarkedet er pliktige til dette. Renholdsvirksomhetene må være godkjent for å kunne tilby sine tjenester til private hjem, men dette er vanskelig å kontrollere dersom forbrukerne ikke er observante ved valg av leverandør.

i at antallet useriøse leverandører reduseres slik at også omfanget av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet reduseres. Dette forutsetter imidlertid at kundene faktisk benytter godkjente renholdsvirksomheter når de inngår kontrakter, og at de følger opp sitt ansvar som kunde.

Oppsummert ser godkjenningsordningen ut til å ha bidratt til å redusere omfanget sosial dumping ved å resultere i flere seriøse aktører, bedre vilkår for antatt svakere stilte arbeidstakere og økte minstelønninger, jf. figur 3.1. Andersen mfl. (2016) kan imidlertid ikke konkludere med at omfanget av sosial dumping er lavere enn det ellers ville ha vært på grunn av ordningen, da effekten av godkjenningsordningen ikke enkelt kan isoleres fra andre tiltak. I tillegg peker forskerne på at perioden etter innføringen av godkjenningsordningen i 2012 er for kort til å være sikker på at alle effekter er utspilt. I likhet med de fleste andre tiltak mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, pekes det på av Andersen mfl. (2016) at økt informasjon om tiltaket sannsynligvis vil bidra til at tiltakets effekt forsterkes. Informasjonsspredningen trekkes frem som særlig viktig for å nå kunder av små og mellomstore virksomheter i privat sektor.

## Likebehandlingsreglene for utleide arbeidstakere

Som følge av en vekst i næringen for arbeidskraftutleie ble det fra og med 1. januar 2013 implementert nye regler for utleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak.[42] De nye reguleringene innebærer at de utleide arbeidstakerne skal ha samme lønns- og arbeidsvilkår som om de hadde blitt ansatt direkte i innleievirksomheten, herunder like vilkår knyttet til arbeidstid og plassering, natt- og overtidsarbeid, pauser og hvileperioder, ferie og fridager, og lønn og utgiftsdekning.

At næringen for arbeidskraftsutleie har økt, må ses i sammenheng med EU-utvidelsen østover og den økte arbeidsinnvandringen som fulgte av dette. Med økt innvandring har også bransjen endret karakter i henhold til hvem som rekrutteres, og både antall og andel arbeidstakere med innvandrerbakgrunn (både bosatte og ikke-bosatte) har økt. Samtidig ser vi også at lønnsnivået i bemanningsforetakene ikke lenger holder tritt med resten av arbeidslivet. Lavlønnskonkurransen fra arbeidsinnvandringen har dermed delvis gått gjennom bemanningsbransjen i denne perioden (Berg S. , et al., 2016). Det er også implementert endringer i reglene for midlertidige ansettelser, som har gjort det lettere med midlertidige ansettelser ved å åpne for muligheten til å ansette midlertidig på generelt grunnlag for inntil et år, men effekten av dette er ikke evaluert.[43]

Innen bemanningsbransjen er arbeidsgiversiden typisk relativt velorganisert, mens det er få organiserte på arbeidstakersiden (Alsos, Bråten, & Trygstad, 2016). Det er få bemanningsforetak som er bundet av tariffavtale, og som har tillitsvalgte, noe som begrunner betydningen lovregulering vil ha for næringen. Likebehandlingsreglene skal altså forhindre diskriminering av innleide arbeidstakere.[44]

[42] Utleie av arbeidskraft refererer til sysselsatte innen NACE-kode 78. Dermed skilles det ikke mellom arbeidstakere som faktisk leies ut, og de som administrerer utleien.

[43] Denne regelverksendringen er for ny til å ha blitt evaluert, men Nergaard (2016) har gjennomført en nullpunktsanalyse som senere vil bli benyttet som sammenligningsgrunnlag ved evalueringen av regelverksordningen. Denne beskriver vi utbredelsen av, og kjennetegn ved, midlertidige ansettelser, selvstendig næringsdrivende (oppdragstakere) og utleie av arbeidskraft / utleide arbeidstakere.

[44] Reglene inkluderer at arbeidsgiver årlig skal drøfte praktiseringen av kravet om likebehandling med de tillitsvalgte, innleier skal gi bemanningsforetaket den informasjon som er nødvendig for at virksomheten skal kunne ivareta likebehandlingsreglene, bemanningsforetaket skal gi opplysninger som er nødvendige for at den ansatte skal kunne vurdere om egne lønns- og arbeidsvilkår oppfyller kravet om likebehandling og dokumentere hvilke

I 2016 evaluerte Alsos mfl. reglene om likebehandling av utleid arbeidskraft.[45] Utredningen er kvalitativ og baseres i hovedsak på intervjuer med ledere og tillitsvalgte i bemanningsforetak, ansatte hos Arbeidstilsynet og partene i arbeidslivet, samt ledere og tillitsvalgte i innleievirksomheter.[46]

Hovedspørsmålet i Alsos mfl. (2016), er hvordan arbeidsmiljølovens likebehandlingsregler etterleves ved utleie av arbeidstaker fra bemanningsforetak, herunder hvorvidt reglene etterleves, hvorvidt kontroll- og håndhevingsmekanismene fungerer, hvorvidt det gjøres tilpasninger innenfor likebehandlingsreglenes rammer for å omgå reglene, og hvorvidt det er behov for nye tiltak.

Alsos mfl. (2016) konkluderer med at kjennskapen til regelverket framstår som god og at likebehandlingsreglene synes å ha resultert i mer likebehandling også i praksis. Det er særlig de bemanningsforetakene som hadde gode systemer og rutiner før reglene kom, som også har forbedret disse for å sikre at reglene følges. Disse står også for det store volumet av utleie i mange bransjer. Imidlertid peker flere tillitsvalgte på at fastsettelsen av lønn i henhold til regelverket kan variere mye basert på hvordan arbeidstakernes erfaring differensieres og at midlertidig ansatte ofte kun mottar minstelønn og langt mindre enn fast ansatte i innleievirksomheten.

Det pekes videre på at kontroll- og håndhevingsmekanismene fungerer i varierende grad. Flertallet av bemanningsforetakene har systemer for å sikre at de utveksler informasjon med innleievirksomhetene om lønns- og arbeidsvilkår, særlig informasjonen knyttet til grunnlønn og arbeidstid. Det er imidlertid stor variasjon når det gjelder innleievirksomhetenes kontroll med hvilke vilkår vikarene arbeider under. Variasjonen er knyttet til hvor ofte de kontrollerer, hvor mange, og om kun oppdragsbekreftelsen, eller også hva de utleide faktisk får utbetalt blir kontrollert.[47] Innleievirksomhetene har ingen plikt til å kontrollere etter dagens regelverk, men kan bli solidarisk ansvarlig dersom bemanningsforetaket ikke betaler det de skal etter likebehandlingsreglene.[48] Der innleievirksomhetene kontrollerer er dette gjerne knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, men ofte kun de avtalte vilkårene, og ikke nødvendigvis de faktiske vilkårene. Alsos mfl (2015) peker på at skillet mellom hvem som kontrollerer og hvordan kontrollene gjennomføres, sannsynligvis henger sammen med hvorvidt næringen er omfattet av allmenngjøringsloven.[49]

Alsos mfl. (2016) finner videre at sannsynligheten for regelbrudd varierer mellom næringer. Eksempelvis er hovedinntrykket at den utleien som skjer, innen fagene *kontor og administrasjon, økonomi og regnskap,* foregår i tråd med regelverket.[50] I *skips- og verftsindustrien* har virksomhetene et reflektert forhold til likebehandlingsreglene og gode rutiner og systemer for å sørge for at regelverket følges. Samtidig er volumet av innleid arbeidskraft stort, og de innleide er ofte ufaglærte og mangler kunnskap om norsk arbeidsliv, hvilket

lønns- og arbeidsvilkår som er avtalt mellom den utleide og bemanningsforetaket innleier skal. På forespørsel fra tillitsvalgte i egen virksomhet skal innleier også dokumentere hvilke lønns- og arbeidsvilkår som er avtalt mellom den utleide og bemanningsforetaket

[45] Evalueringen ser på næringene skips- og verftsindustri, næringsmiddelindustri, helse og omsorg, bygg og elektro. I tillegg inkluderes noen virksomheter som benytter innleid arbeidskraft til ulike kontoroppgaver.

[46] Det pekes på at utvalget av virksomheter kan være noe skjevt da nesten alle av de intervjuede virksomhetene hadde tariffavtale, og god forståelse og praktisering av likebehandlingsprinsippet. Virksomheter som ikke kjente til likebehandlingsreglene, eller som systematisk bryter dem var i liten grad representert. Det legges derfor til grunn at utredningen i hvert fall ikke gir et mer negativt bilde, enn hva som er den faktiske situasjonen når det gjelder forståelse og praktisering av reglene om likebehandling i disse næringene. Videre støttes dette opp om ved at det er sannsynlig at aktører som ikke etterlever regelverket har hatt liten interesse av å bli intervjuet for å skjule at regelverket brytes.

[47] Om lag halvparten av virksomhetene kontrollerer årlig eller oftere, mens den andre halvparten gjør dette uregelmessig, sjelden eller aldri.

[48] Solidaransvaret synes imidlertid å ha liten betydning, og det er i hovedsak kun i bransjer der virksomhetene gjennom flere år har forholdt seg til påseansvaret etter allmenngjøringsloven, at kontrollene er grundige.

[49] Eksempelvis er kontroller utbredt innen skips- og verftsindustrien. Disse kontrollene går lenger enn det likebehandlingsreglene tilsier, og er sannsynligvis motivert av oppdragsgivers ansvar for å påse at oppdragstakerne etterlever forskriftene.

[50] Kontrollen er imidlertid mangelfull, men arbeidstakerne som leies ut, har som regel god kunnskap om norsk arbeidsliv.

øker risikoen for brudd. *Bygg og elektro* har mange av de samme kjennetegnene som skips- og verftsindustrien når det gjelder innleie, men er noe dårligere på kontroll. Risikoen for regelverksbrudd i byggebransjen øker på grunn av sterk konkurranse og prispress, og særlig når det gjelder utleie av ufaglært arbeidskraft.

Alsos mfl. (2016) undersøker også om en mulig utilsiktet effekt av ordningen er at aktørene prøver å omgå likebehandlingsreglene ved å fremstille utleie som en underentreprise eller som utleie fra produksjonsbedrifter. Dette virker i liten grad å være tilfelle. I de næringene der slike konstruksjoner ville vært mulig (bygg og skips- og verftsindustrien) får de innleide arbeidstakerne ofte lønn som ligger på eller rett over allmenngjøringssatsene. Dermed er det også lite å hente for virksomhetene ved forsøk på å omgå eller tilpasse seg regelverket ved å kutte ut innleie til fordel for underentreprise eller innleie fra produksjonsbedrifter.

En annen potensiell utilsiktet effekt som drøftes er at aktører involvert i utleiemarkedet vil måtte forholde seg til nok et sett av regler, og dette kan få utslag for hvordan likebehandlingsreglene følges opp ettersom det blir mer eller mindre arbeid for aktørene. Likebehandlingsreglene stiller ulike krav til virksomhetene både når det gjelder hvilke vilkår som gjelder, og hvilke plikter en har til å sikre at rettighetene etterleves. Allmenngjøringsforskrifter og anskaffelsesreglene vil gjelde for alle typer oppdrag, ikke bare innleie. Likebehandlingsreglene vil derimot kun gjelde ved innleie fra bemanningsforetak og ikke for eksempel ved underentrepriser eller ved innleie fra produksjonsbedrifter (arbeidsmiljøloven § 14-13). Alsos mfl. (2016) finner at flertallet av informantene mente at reglene ikke var for ressurskrevende.

Avslutningsvis trekker både ledere i bemanningsforetakene og i innleievirksomhetene fram et ønske om at Arbeidstilsynet skal kontrollere likebehandlingsreglene. Dette vil skyve deler av ansvaret over på Arbeidstilsynet, som allerede har begrenset kapasitet. I og med at oppdragsgivernes kontroll synes å ha en viss forebyggende effekt, pekes det på at kravet til kontrollplikt av oppdragsgiver heller bør styrkes.

Oppsummert finner Alsos mfl. (2016) at likebehandlingsreglene har resultert i bedre vilkår for antatt svakere stilte arbeidstakere også i praksis, jf. figur 3.1. Det vil si at regelverket i stor grad fører til at arbeidstakere fra bemanningsforetak faktisk får de lønn- og arbeidsvilkårene de har krav på. Etterlevelsen av regelverket har imidlertid potensial til å forbedres, og kontrollene gjennomføres i varierende grad (både når det gjelder mengde og kvalitet). Selv om utredningen benytter kvalitative metoder, pekes det på at funnenes validitet styrkes av at intervjuobjektene i stor grad ga et konsistent bilde av situasjonen. Imidlertid er det sannsynlig at aktører som ikke etterlever regelverket, vil ha liten interesse av å bli intervjuet og vil dessuten gjerne skjule at regelverket brytes.

## 3.2. Tiltak som styrker samhandling og informasjonsdeling

For å øke omfanget av seriøse aktører er det viktig at lovene, forskriftene og ordningene med formål å redusere sosial dumping og arbeidslivskriminalitet er kjent, og at kontrolletatene samarbeider godt. Tiltakskategorien vi skal se på i dette avsnittet dreier seg om ulike innsatser for å styrke samhandling og informasjonsdeling, både mellom offentlige etater, næringslivet og arbeidstakere, og offentlige etater seg imellom.

Samarbeid og informasjonsdeling mellom de aktuelle tilsyns- og kontrolletatene, politi- og påtalemyndighetene og næringslivet blir ofte trukket fram som viktig for å motvirke arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

For eksempel blir betydningen av samarbeid og informasjonsdeling mellom offentlige etater poengtert i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet.

> «Arbeidslivskriminalitet innebærer som oftest brudd på ulike typer regelverk. Styrket samarbeid mellom flere offentlige etater er derfor vesentlig for å bekjempe denne type kriminalitet. For å bekjempe arbeidslivskriminalitet må etatene kunne utveksle informasjon og samordne sine ressurser best mulig. Mange steder foregår det allerede et omfattende samarbeid mellom etatene. Dette skal settes i system og følges opp nasjonalt, regionalt og lokalt.»

Strategi mot arbeidslivskriminalitet, Arbeids- og sosialdepartementet

Behovet for samarbeid og informasjonsdeling mellom offentlige aktører skyldes at arbeidslivskriminalitet og sosial dumping er et samfunnsproblem som berører ansvarsområdene til flere departement og underliggende etater (jf. kapittel 2.1). Flere tidligere utredninger har pekt på at dette samarbeidet ikke har fungert optimalt. For eksempel fant Eldring mfl. (2011) at samarbeidet ikke er systematisk organisert. I utredningen anbefales det at det opprettes en bevisst strategi for samarbeidets formål, deltakere og tidsperspektiv. Forskerne taler for at en felles innsats vil kunne bidra til å øke den samlede effekten av etatenes ulike virkemidler. Også arbeidstilsynet selv har uttrykt at det har vært en mangel på helhetlig oversikt over både aktører og aktiviteter som har til formål å bekjempe arbeidslivskriminalitet, noe som blant annet har ført til at det er stor usikkerhet om omfanget av fenomenet (Eldring mfl., 2011).

I Meld. St. 29 (2010-2011) ble det varslet om behovet for et tettere samarbeid og bedre informasjonsdeling mellom Arbeidstilsynet, Skatteetaten, NAV og politiet, med formål om en felles operativ innsats for å motvirke useriøsitet, sosial dumping og kriminalitet i arbeidslivet. Det formaliserte og operative samarbeidet skulle blant annet innebære felles tilsyn for enklere å avdekke ulovlige forhold. For at etatenes virkemidler skal være effektive, ble det ansett som viktig at etatene kan operere i fellesskap i innsatsgrupper som raskt kan rykke ut, blant annet på bakgrunn av tips. Det var forventet at økt samordning og informasjonsdeling ville bidra til bedre måloppnåelse innenfor etatenes respektive ansvarsområder, og at et operativt samarbeid vil gjøre ressursbruken mer effektiv. I tillegg var det forventet en læringseffekt på tvers av etatene.

Forslaget om tettere samarbeid ble fulgt opp i flere stortingsmeldinger i etterkant av den opprinnelige stortingsmeldingen, og det har blitt etablert flere formelle fora for tettere samarbeid mellom etatene, både på sentralt og lokalt nivå.[51] Særlig er det etatene Arbeidstilsynet, Skatteetaten, Politiet og NAV som er sentrale i satsingen på koordinering av den statlige virksomheten. Eksempelvis har Det sentrale samarbeidsforum[52] blitt utvidet til å også dekke arbeidslivskriminalitet, og det er etablert samlokaliserte operative enheter i Bergen, Stavanger, Oslo, Trondheim og Kristiansand.[53] Videre har det blitt opprettet en felles handlingsplan mellom Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten for styrket innsats mot arbeidsmarkedskriminalitet. I tillegg

[51] Med opprinnelig mener vi Meld. St. 29 (2010-2011). Forslaget om tettere samarbeid har blant annet blitt fulgt opp i Prop. 61 LS (2014-2015).
[52] Det sentrale samarbeidsforum ble etablert i 2005 som et samarbeid mellom skatteetaten, Politidirektoratet, ØKOKRIM og Riksadvokaten for å bekjempe økonomisk kriminalitet. Det er utarbeidet en samarbeidsavtale som konkretiserer hvordan samarbeidet skal foregå både på sentralt og regionalt nivå. Forumet, og samarbeidsavtalen for forumet, ble i 2010 utvidet til også å omfatte NAV. Arbeidstilsynet ble i 2014 inkludert i samarbeidsforumet.
[53] I tillegg er det i Nord-Norge inngått avtale om et tettere samarbeid mellom politiet, Skatteetaten, Arbeidstilsynet og NAV for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. I Hedmark og Oppland er det også inngått en samarbeidsavtale mellom Arbeidstilsynet, skatt Øst, Skatteoppkreverne i Hedmark og

ble det i 2015 laget en nasjonal veileder for informasjonsdeling mellom kontrolletatene, politiet og private for å bekjempe kriminalitet.[54] Et annet tiltak som nylig er iverksatt for å styrke informasjonsdelingen mellom etatene er det nasjonale tverretatlige analyse- og etterretningssenteret.[55]

I tillegg til styrket informasjonsdeling og samarbeid mellom kontrolletatene, er det også viktig at næringslivet og arbeidstakere kjenner til og følger de ulike lovene, forskriftene og ordningene som skal sikre et ryddig arbeidsliv. Fra gjennomgangen av tiltakene i kapittel 3.1 kommer det tydelig fram at kjennskap til ordningene ofte er en mangelvare i næringslivet, både blant arbeidstakere og arbeidsgivere.

Det er altså iverksatt en rekke ulike tiltak som har til formål å styrke samhandling og informasjonsdeling. Etter vår forståelse skal samarbeid og informasjonsdeling resultere i bedre tilgang på aktuell og relevant informasjon, som igjen bidrar til økt effektivitet i gjennomføringen av de ulike kontrolletatenes oppgaver og virkemidler.

Figur 3.2 illustrerer vår forståelse av sammenhengen mellom innsats, aktiviteter, resultater og effekter (intervensjonslogikken) knyttet til tiltak for å styrke samhandling og informasjonsdeling. De forskjellige etatene har ulike ansvarssoppgaver, virkemidler og tilgang på informasjon. Vi må kunne anta at den måten de ulike etatene innhenter og bearbeider informasjon på gjenspeiler de oppgavene og virkemidlene som etatene har ansvar for. Gjennom å samarbeide og dele informasjon vil de ulike aktørene kunne få bedre tilgang på relevant og oppdatert informasjon. Dette gjelder også ved samarbeid og informasjonsdeling mellom etatene og næringslivet.

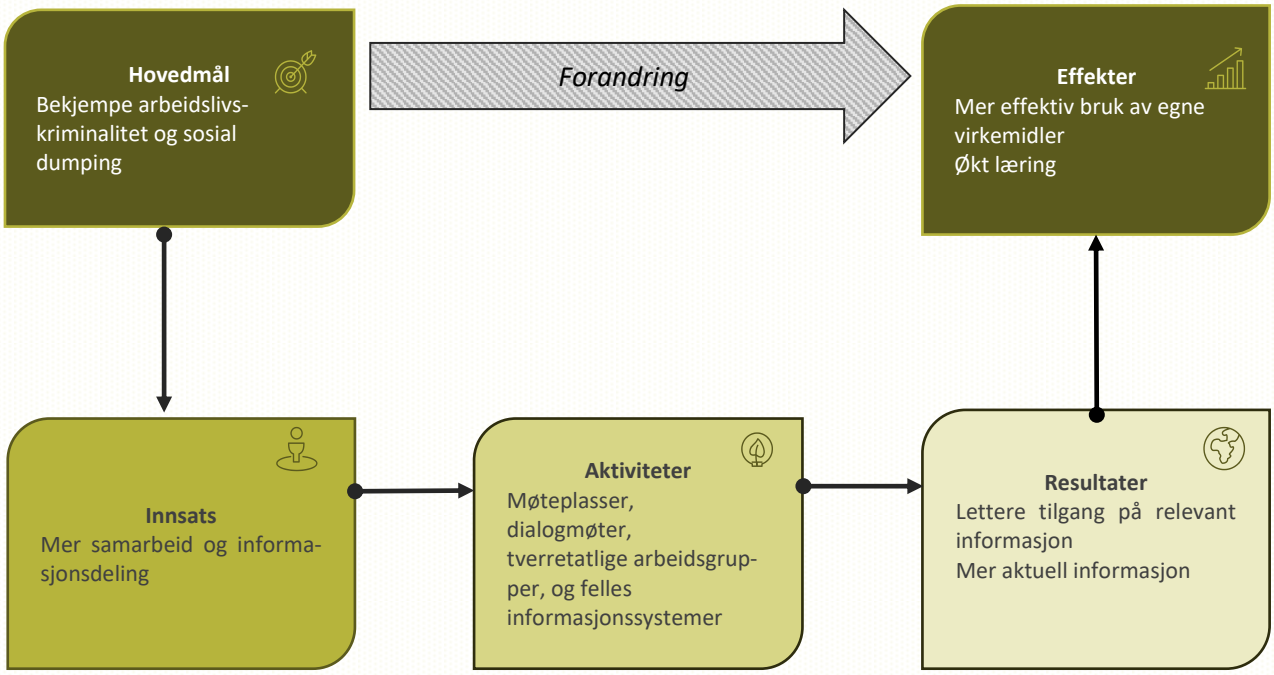
I denne sammenheng kan aktiviteter som skjer ved etterlevelse av tiltaket være møteplasser, dialogmøter, tverretatlige arbeidsgrupper og felles informasjonssystemer. Resultater kan for eksempel være lettere tilgang på relevant informasjon og mer aktuell informasjon, mens den samfunnsmessige effekten vil være økt læring og mer målrettet bruk og økt måloppnåelse knyttet til kontrolletatenes egne virkemidler. Økt læring gjelder både for kontrolletatene om andre etaters arbeidsmetoder og funn, og for næringslivets etterlevelse av ordningene. Økt måloppnåelse kan eksempelvis komme av effektivisering av arbeidet ved at samarbeid bidrar til at antall kontroller kan reduseres, mens treffandelen øker. Mer målrettet bruk av egne virkemidler skal igjen bidra til å nå målet om bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Siden alle former for samarbeid også innebærer kostnader (eksempelvis gjennom deltagelse på aktivitetene), er det viktig å understreke at konsekvensen av tiltakene først og fremst vil kunne ansees som positiv dersom det også leder til de ønskede resultater og effekter.

Oppland, NAV Kontroll og Innlandet politidistrikt. Tidligere er det også inngått avtale (felles handlingsplan) om tettere samarbeid mellom Arbeidstilsynet, NAV, skatteetaten og politiet i Telemark, Buskerud og Vestfold. Samarbeidet har fått navnet «Samkrim».

[54] Se Økokrim (2015), Nasjonal veileder for informasjonsdeling mellom kontrolletatene, politiet og private, for å bekjempe kriminalitet. Veilederen er ment som et praktisk hjelpemiddel for den enkelte saksbehandler som daglig står overfor spørsmål om taushetsplikt og deling av informasjon. Det kan både gjelde spørsmål om hva man selv har lov til å dele, men også om hva man kan forvente å få fra andre etater.

[55] Da NTAES ble opprettet sommeren 2016 har dette tiltaket ikke blitt evaluert enda. Det er for tidlig å si noe om effekten av dette samarbeidet.

**Figur 3.2 Intervensjonslogikken til tiltak med formål å styrke samhandling og informasjonsdeling**




Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Det er to sterkt relaterte tiltak vi har valgt å plassere innen tiltakskategorien om samhandling og informasjonsdeling. Det første er *Styrket informasjonsdeling mellom kontrolletatene, og mellom kontrolletatene og politiet* og det andre er *Utvidelse av det regionale og lokale samarbeidet mellom etatene*. I tillegg inkluderes også tiltakene *Servicesenter for utenlandske arbeidstakere* og *Regionale verneombud i renhold og hotell- og restaurantbransjen* og i denne kategorien. Disse to tiltakene skiller seg noe fra de to første fordi informasjonsutvekslingen og samarbeidet som skal styrkes er mellom kontrolletatene og arbeidstakere og -givere, i motsetning til kontrolletatene seg imellom.

Når vi skal vurdere hvorvidt et tiltak har fungert etter hensikten eller ikke, vil vi strukturere analysen i henhold til intervensjonslogikken. Vi er i vurderingen av tiltak mer interessert i den samfunnsmessige effekten, enn i aktiviteter og resultater. Årsaken er at tiltakene kan resultere i både styrket informasjonsdeling og utvidet samarbeid uten at omfanget av arbeidslivskriminalitet nødvendigvis reduseres.

Virkningen av både tiltaket som dreier seg om styrket informasjonsdeling og tiltaket som dreier seg om utvidet samarbeid mellom kontrolletatene har blitt analysert nylig. Disse utredningene gjennomgås i avsnittene under. Begge tiltakene ser ut til å fungere etter hensikten. Begge utredningene konkluderer med at tiltakene har resultert i styrket informasjonsdeling og samarbeid. Riksrevisjonen (2016a) sin utredning sier lite om hvorvidt omfanget av arbeidslivskriminalitet er redusert, og i hvilken grad dette skulle kunne tilskrives tiltakene, mens Neby mfl. (2016) finner at tiltaket *sannsynligvis* har bidratt til å redusere omfanget av arbeidslivskriminalitet gjennom mer effektiv bruk av egne virkemidler, i henhold til tiltakenes tenkte effekt. Når dette er sagt peker Neby (2016) på at det er utfordrende å isolere et tiltaks effekt, og at utredningenes funn derfor kun er en indikasjon på at tiltakene fungerer etter hensikten. I begge utredningene pekes det på at det fortsatt er utfordringer knyttet til informasjonsdeling og samarbeid, og at tiltakene måloppnåelse trolig ville vært

større om det var mindre tekniske og operasjonelle barrierer for informasjonsutveksling og om aktørene hadde hatt mer kompetanse om taushetsplikten eller om reglene om taushetsplikt hadde vært utformet annerledes.

Når det gjelder tiltaket om servicesentre for utenlandske arbeidstakere er det bred enighet om at disse fungerer etter hensikten. Eldring mfl. (2011) konkluderer med at tiltaket har resultert i at informasjon blir lettere tilgjengelig for arbeidstakerne og økt læring om det norske arbeidsmarkedet. Dette bidrar til et redusert omfang og forebygging av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping gjennom bedre informasjon om regelverket og bedre muligheter for å etterleve regelverket. Tiltaket med regionale verneombud ser også ut til å fungere etter hensikten. Andersen mfl. (2016) peker på at tiltaket, gjennom å skape møteplasser mellom næringslivet og myndighetene, har resultert i at aktørene lettere får tilgang på relevant informasjon om godkjenningsordningen og HMS-arbeid mer generelt. Tiltaket har derfor sannsynligvis bidratt til å redusere omfanget av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, i forhold til hva omfanget ville vært foruten tiltaket.

I de neste avsnittene vil vi gå gjennom de to tiltakene og utredningenes funn i mer detalj. Vi starter med tiltaket som handler om å styrke informasjonsdelingen, før vi ser på tiltaket som har til hensikt å sikre bedre samarbeid mellom kontrolletatene.

## Styrket informasjonsdelingen mellom kontrolletatene, og mellom kontrolletatene og politiet

Ett av tiltakene i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet, er å styrke informasjonsdelingen mellom kontrolletatene, og mellom kontrolletatene og politiet. Tiltakets formål er å få til et mer effektivt tverretatlig samarbeid hvor sentrale aktører i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet får lettere tilgang til aktuell informasjon fra øvrige etater, økt læring på tvers og mer målrettet bruk av egne virkemidler, slik at etatenes måloppnåelse øker og at omfanget av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping dermed reduseres.

Det er to nylig publiserte utredninger som analyserer informasjonsdelingen mellom kontrolletatene. Den første er Riksrevisjonens (2016a) undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet. Den andre er Neby mfl. (2016) som evaluerer hvordan det tverretatlige statlige samarbeidet fungerer, herunder samarbeid om informasjonsutveksling på sentralt nivå.

Riksrevisjonens utredning av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet gir en oversikt over hvilke samarbeidsrutiner og fora som er etablert, i tillegg til systemer, rutiner og praksis for utveksling av informasjon mellom etatene. Målet med utredningen var å vurdere i hvilken grad Arbeidstilsynets og politiets innsats mot arbeidslivskriminalitet er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger om å sikre et seriøst, godt og anstendig arbeidsliv. En av de sentrale problemstillingene var i hvilken grad muligheten for informasjonsdeling påvirker samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og andre statlige etater om å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Sentrale datakilder i utredningen var intervju, spørreundersøkelse, litteratur (stortingsdokumenter, saksdokumenter, retningslinjer, periode- og årsrapporter, samarbeidsavtaler, relevante utredninger og evalueringer), statistikk fra Arbeidstilsynet og saksgjennomgang.[56]

[56] Se appendiks A for mer informasjon.

Neby mfl. (2016) beskriver og analyserer den statlige samordningen av innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, med utgangspunkt i arbeidet som har vært gjort i senere tid. En av de sentrale problemstillingene var hvordan det tverretatlige samarbeidet om informasjonsutveksling fungerer. Utredningen er basert på en spørreundersøkelse sendt til Skatteetaten, Arbeidstilsynet, NAV og politiet, dokumentanalyser og intervjuer.

For å oppsummere utredningens funn og vurdere hvordan tiltaket har fungert, har vi tatt utgangspunkt i intervensjonslogikken jf. Figur 3.2. Der vi skiller mellom tiltakets resultater (hvorvidt informasjonsdelingen er styrket) og effekt (hvorvidt omfanget av arbeidslivskriminalitet faktisk reduseres). Både Neby mfl. (2016) og Riksrevisjonen (2016a) konkluderer med at informasjonsutveksling er en svært viktig faktor for et godt tverretatlig samarbeid, og at både informasjonsdelingen og samarbeidet ser ut til å ha blitt styrket siden tiltaket ble implementert.

Neby mfl. (2016) finner at behovet for informasjonsutveksling mellom kontrolletatene kan blant annet handle om kortsiktig planlegging (eksempelvis i forbindelse med aksjoner eller kontroller eller felles analysearbeid, eksempelvis for å identifisere enkeltaktører og kartlegge nettverk), eller mer langsiktig analysearbeid (herunder avdekke utviklingstrender og beskrive trusselbilde). Det kan også være at etater har behov for informasjon til internt bruk, utenfor det tverretatlige samarbeidet. I følge spørreundersøkelsen gjennomført av Neby mfl. (2016) er informasjonsutvekslingen i størst grad benyttet til å planlegge og gjennomføre felles aksjoner og innsatser, og i minst grad til langsiktig analysearbeid. I Neby mfl. (2016) blir det også trukket fram tilfeller som eksemplifiserer hvor viktig informasjonsdeling er, eksempelvis kan en etat iverksette aksjoner mot en aktør som framsto fornuftig for denne etaten isolert sett, og en utilsiktet effekt var at aktøren gjorde seg usynlig uten at de andre etatene fikk gjennomført de aksjonene de anså som mest hensiktsmessige.

Neby mfl. (2016) peker på at tiltaket ser ut til å ha resultert i styrket informasjonsutvekslingen mellom de involverte aktørene, og på den måte lagt til rette for et mer effektivt samarbeid. Det er imidlertid hensikten at tiltaket skal gi et mer effektivt virkemiddelapparat slik at de arbeidslivskriminelle aktørene faktisk blir fjernet fra markedet. Neby mfl. (2016) peker på at det generelt er utfordrende å måle effekten. Dette begrunnes med at aktørene selv først og fremst legger vekt på egne aktiviteter (eksempelvis antall aksjoner) og ikke langsiktige effekter (jf. intervensjonslogikken i figur 3.2). I tillegg peker Neby mfl. (2016) på at den største utfordringen ligger i å vurdere kausaliteten mellom tiltaket og tiltakets resultater og effekter. Likevel konkluderer Neby mfl. (2016) med at tiltaket *sannsynligvis* bidrar til å redusere omfanget av arbeidslivskriminalitet gjennom mer effektiv bruk av aktørenes virkemidler.

Selv om begge utredningene finner at tiltakene ser ut til å fungere etter hensikten, så peker både Riksrevisjonen (2016a) og Neby mfl. (2016) på at det fortsatt er utfordrende å få til et operativt samarbeid mellom selvstendige etater og at informasjonsdelingen mellom etatene har et stort forbedringspotensial. Neby mfl. (2016) peker på at en utfordring er begrensinger knyttet til både til hvem som kan dele informasjon med hvem, i hvilke situasjoner, og hvordan informasjon kan lagres og deles (rene tekniske barrierer som vanskeliggjør deling). Utfordringene er både knyttet til utforming av regelverk, praktisering av regelverk, og til organisasjonskultur. Både Neby mfl. (2016) og Riksrevisjonen (2016) peker på at bestemmelser om taushetsplikt kan begrense informasjonen som deles mellom etatene. Dette kan komme av selve regelverket, manglende kunnskap om regelverket eller for streng praktisering av regelverket. Eksempelvis forteller 21 prosent av Arbeidstilsynets inspektører som har erfaring med samarbeid, at det hender at de ikke deler informasjon med andre etater fordi de er usikre på bestemmelsene om taushetsplikt. Riksrevisjonen (2016a) mener det er

behov for kompetanseheving og veiledning, slik at etatene i størst mulig grad kan dele informasjon innenfor gjeldende regelverk. I statusgjennomgangen om arbeidslivskriminalitet i Norge blir det trukket fram eksempler fra både NAV og Skatteetaten som beskriver behovet å utveksle taushetsbelagte opplysninger (Arbeidstilsynet mfl., 2014).

Riksrevisjonen (2016a) peker også på at det kan være hensiktsmessig å vurdere om regelverket bør endres for mer effektiv informasjonsdeling. I dag varierer reglene mellom etatene. Eksempelvis er regelverket for deling av informasjon med Arbeidstilsynet strengere enn for deling av informasjon mellom de andre etatene i det tverrfaglige samarbeidet. Flere av intervjuobjektene peker på at det er utfordrende å ha et godt samarbeid når noen av samarbeidspartene har mer omfattende taushetsplikt enn andre. En oppmykning av regelverket må naturligvis veies nøye opp mot andre viktige prinsipper, som eksempelvis regler om personvernhensyn.

Videre kan etatenes ulike begrepsbruk, organisering, mål og virkemidler skape kommunikasjonsutfordringer. Et funn fra Riksrevisjonens (2016a) utredning er at det også er et behov for mål som gjelder for de enkelte operative enhetene, og at målene som er satt for samarbeidet i de operative enhetene kan virke for generelle til å være styrende.

Oppsummert peker begge utredningene på at tiltaket har resultert i økt læring og lettere tilgang på relevant og aktuell informasjon. Imidlertid mener forskerne at måloppnåelsen kunne vært større dersom aktørene hadde hatt mer kompetanse om taushetsplikten eller om reglene om taushetsplikt hadde vært utformet annerledes. Neby mfl. (2016) peker derfor på at informasjonsdeling bør vektlegges i enda større grad framover, særlig i teknisk og praktisk forstand (eksempelvis kompatibilitet av digitale løsninger på tvers av etater).

## Utvide det regionale og lokale samarbeidet mellom etatene

En utfordring med flere av formene for arbeidslivskriminalitet er at problemene vil komme inn under ulike etaters ansvarsområde. Det har derfor vært et behov for mer operativt samarbeid mellom etatene på regionalt og lokalt nivå. I forbindelse med dette tiltaket har det blant annet blitt laget en felles tverretatlig handlingsplan, og flere samlokaliserte enheter er etablert.

Også dette tiltaket er vurdert av Riksrevisjonen (2016a) og Neby mfl. (2016). Sistnevnte evaluerte hvordan det tverretatlige statlige samarbeidet fungerer på særlig regional og lokalt nivå, og hvilke tiltak og virkemidler for samarbeid som finnes i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet.

Gjennom intervjuer med kontrolletatene finner Riksrevisjonen (2016a) at erfaringene med samarbeid hovedsakelig er positive og at det har blitt lettere å se etatenes virkemiddelapparat i sammenheng, og dermed mer effektiv bruk av etatenes virkemidler. Dette synet støttes også i en felles årsrapport for Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetatens innsats mot arbeidsmarkedskriminalitet.[57]

[57] Se Felles årsrapport – 2015 – mellom Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Skatteetaten for styrket innsats mot arbeidsmarkedskriminalitet.

I likhet med Riksrevisjonen (2016a), er Neby mfl. (2016) hovedsakelig basert på hvordan de som er påvirket av samarbeidsaktivitetene opplever tiltaket. Neby mfl. (2016) finner at det er en utbredt oppfatning at denne typen tiltak kan bidra til å redusere omfanget av arbeidslivskriminalitet, og samtidig at tverretatlig samarbeid legger et grunnlag for å få mer igjen for ressursinnsatsen på området, både på strategisk og operativt nivå.[58]

Neby mfl. (2016) viser til at 81 prosent av respondentene i en spørreundersøkelse opplever at det tverretatlige samarbeidet har gitt gode resultater, først og fremst gjennom økt læring innad i etatene og mer effektive arbeidsmetoder.[59] 50 prosent mener at etatenes virke- og sanksjonsmidler har blitt flere og mer effektive som følge av samarbeidet. 62 prosent mener at samarbeidet har bidratt til å avdekke kriminelle forhold, og dermed redusert omfanget av arbeidslivskriminalitet i tråd med den overordnede effektmålsetningen. Neby mfl. (2016) konkluderer med at tiltakene iverksatt for å oppnå bedre samhandling oppleves som hensiktsmessige av de som deltar i dem. I Neby mfl. (2016) peker videre på at betydningen av de sentrale virkemidlene for lokale samarbeid er først og fremst knyttet til større forventinger til, økt legitimitet for og økte ressurser til samarbeidet.

Gjennom spørreundersøkelsen finner Neby mfl. (2016) imidlertid at det er store regionale variasjoner i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Det handler blant annet om i hvilken grad samarbeidet er formalisert, eksempelvis gjennom skriftlige avtaler og samlokalisering, hvor mange aktører som er involvert i samarbeidet i regionen, hvor lenge samarbeidet har pågått, og intensiteten i samarbeidet (målt eksempelvis ved møtefrekvens).

Neby mfl. (2016) konkluderer med at samarbeidet ser ut til å ha kommet lengst i Oslo regionen, Stavanger og Bergen. Neby mfl. (2016) finner at en fellesnevner for godt tverretatlig samarbeid er strategisk forankring og topplederstøtte. Dette er en utfordring for de tre samlokaliserte enhetene som kjennetegnet av en horisontal relasjon mellom deltakende etater. Ingen av etatene er gitt en rolle som ledende etat, hvor alle ressurser, deltakere og aktiviteter underlegges denne enheten. Tiltakene må derfor forstås som sekundærstrukturer, som kommer i tillegg til og utfyller etatenes egne hierarkier, og det blir mer utfordrende å sende klare styringssignaler nedover. Enighet om en felles handlingsplan ser imidlertid ut til å ha vært viktig for forankring.

Neby mfl. (2016) peker videre på at bakgrunnen for og innhold i de tre samlokaliserte enhetene i Oslo, Bergen og Stavanger må forstås ut fra et samspill mellom lokale samarbeidsinitiativ, samspill på strategisk nivå i etatene og den formelle handlingsplanen mellom kontrolletatene. Det er derfor vanskelig å isolere effekten av tiltaket om å utvide det regionale og lokale samarbeidet. I Stavanger hadde Politiet og Arbeidstilsynet i flere år hatt et tett samarbeid før implementeringen av tiltaket. I Oslo hadde samarbeidet sitt utspring i Skatt øst sin satsing på bygg og anlegg. I Bergen ble det etablert et formelt samarbeid i 2014. Alle stedene hadde altså etablert et lokalt samarbeid i de tre byene før regjeringens strategi og den tverretatlige handlingsplanen. Samtidig er det slik at det har vært kontinuerlige og parallelle løp for å forbedre og intensivere tverretatlig

[58] Da peker intervjuobjektene på samarbeid som omhandler deling av informasjon om aktører og problemer, om felles arbeidsprosesser mellom deltakende etater, etablering av nye møteplasser, økt forståelse og kunnskap om problemet, og bedre samordning i bruk av sanksjoner og tiltak.
[59] Sammenlignet med en situasjon med sporadisk og uformell kontakt lokalt, får man nå blant annet mer informasjon om aktuelle aktører, mer kunnskap om andre etaters virkeområder og sanksjoner, bedre grunnlag for prioritering av ressurs- og virkemiddelbruk og økt samordning og bruk av sanksjoner og andre tiltak.

samarbeid på flere ulike nivå, også fra nasjonalt hold. Eksempelvis i utarbeidelsen av en felles situasjonsbeskrivelse for feltet arbeidslivskriminalitet. De sentrale føringene og tiltaket kan slik delvis tolkes som en formalisering og styrking av et område som allerede var under etablering.

Hverken Neby mfl (2016) eller Riksrevisjonen (2016b) har undersøkt og konkludert når det gjelder tiltakets effekt. Neby mfl. (2016) peker på at det er utfordrende å måle effektmåloppnåelsen og knytte resultatene direkte til det tverretatlige samarbeidet, etatenes egne tiltak og aktiviteter, eller andre forhold. På samme måte som for informasjonsdeling, begrunnes dette med tiltakenes målsettinger typisk dreier seg om aktiviteter (eksempelvis antall aksjoner) og ikke effekter (jf. intervensjonslogikken i figur 3.2), resultatene er utfordrende å operasjonalisere og det er utfordrende å isolere effekten av samarbeidstiltaket fra andre tiltak.

Begge utredningene peker på at det fortsatt er flere utfordringer knyttet til tverretatlig samhandling. Eksempelvis er politiets innsats i de samlokaliserte operative enhetene varierende og flere steder begrenset. Politiets innsats anses som essensiell for å få best mulig effekt av det tverretatlige samarbeidet. Riksrevisjonen (2016a) peker på at politiets kapasitet virker begrensende på samarbeidet. Det pekes blant annet på av intervjuobjektene at det er tilfeller hvor politiet henlegger alvorlige saker innen arbeidslivskriminalitet som er anmeldt av Skatteetaten.

Den største utfordringen knyttet til tverretatlig samarbeid ifølge Neby mfl. (2016) sin undersøkelse er imidlertid ulike arbeidsmetoder og organisering på tvers av kontrolletatene. Det pekes på at det i begrenset grad er etablert rutiner, arbeidsmåter og kultur for det tverretatlige samarbeidet, og at tett samarbeid med andre etater på strategisk og operativt nivå anses som både nytt og uvant. Arbeidsmåter og organisering har blitt justert og tilpasset over tid, men har trolig ikke funnet sin «endelige» form. Desto større forskjeller det er mellom etatene, jo større tilpasninger vil være nødvendig.[60]

Det er altså større organisatoriske og administrative utfordringer ved tiltak som blir organisert på tvers av etater, enn tiltak som blir organisert internt i en etat (Neby mfl., 2016). Det er et ønske om enda bedre samordning og en viss standardisering på tvers av de lokale tiltakene. Et viktig likhetstrekk på tvers av ulike former for tverretatlig samarbeid er at man i dag primært retter søkelyset mot kriminelle aktører og nettverk (heller enn enkeltbedrifter), og jobber langsiktig mot disse (heller enn hyppige enkeltaksjoner). Implikasjonen er blant annet at antall kontroller ikke nødvendigvis gjenspeiler måloppnåelse.

I Neby mfl. (2016) kommer det fram at etatene, særlig politiet, har for liten kapasitet hvilket fører til at samarbeidet er mindre effektivt enn det kunne ha vært. Flere saker, spesielt fra skatteetaten, som følge av satsingen mot arbeidslivskriminalitet, skaper ytterligere utfordringer.

Oppsummert kommer Neby mfl. (2016) fram til at tiltaket ser ut til å resultere i at evnen til å identifisere kriminelle aktører, bakmenn og nettverk styrkes, ved å bedre informasjonsutvekslingen mellom de involverte

[60] Arbeidstilsynet og politiet jobber typisk utadrettet mot arbeidsplasser og de kriminelle miljøene. Skatteetaten og jobber mer tilbaketrukket med analyser og informasjon, også NAVs kontrollfunksjoner har en annen orientering enn Arbeidstilsynets og politiets. Skatteetaten og kemnerne jobber typisk mer langsiktig og forholder seg til faste tidsfrister. En annen forskjell mellom Skatteetaten og Arbeidstilsynet er at Skatteetaten er en større, mer kompleks og regelstyrt organisasjon enn sistnevnte – hvor den enkelte inspektør kan ha større handlefrihet. Videre er politiets rasjonale i stor grad orientert mot å «bygge» straffesaker, noe som stiller andre krav til for eksempel bevisførsel.

aktørene, og at samarbeidet om bruk og fordeling av sanksjoner og tiltak er mer effektivt enn tidligere. Imidlertid peker forskerne på at tiltaket kunne fungert bedre dersom aktørene hadde hatt mer kapasitet og mer integrerte arbeidsmetoder og organisering.

## Servicesenter for utenlandske arbeidstakere

Utenlandske arbeidstakere har gjennomgående dårligere arbeidsforhold enn norske arbeidstakere. De har lange arbeidsdager, dårlige lønnsvilkår og er mer utsatt for skader, alvorlige ulykker og sykdommer. I et tverretatlig samarbeid mellom skatteetaten, UDI, politiet og Arbeidstilsynet har det blitt etablert Servicesentre for utenlandske arbeidstakere i Oslo (2007), Stavanger (2010), Bergen (2015), Trondheim (2016) og Kirkenes (2010). Servicesentrenes skal nå denne risikoutsatte målgruppen med forebyggende informasjon, slik at det legges til rette for at utenlandske arbeidstakere skal komme inn i lovlig arbeid i Norge.

Sentrene er en møteplass hvor de ulike etatenes oppgaver er integrert og det tilbys veiledning og informasjon om rettigheter og plikter i norsk arbeidsliv, herunder blant annet veiledning om HMS-kort, lønn, kontrakter og overtidsbetalinger, veiledning og saksbehandling knyttet til skattekort, folkeregistrering, selvangivelser osv., og tar imot og svarer på spørsmål om søknader knyttet til arbeids- og oppholdstillatelser.

Dette tiltaket skiller seg fra de to overstående i at dette hovedsakelig handler om informasjonsdeling mellom kontrolletatene og arbeidstakere. Tiltakets intervensjonslogikk vil imidlertid være tilsvarende som over. Det er ønskelig at tiltaket skal resultere i at informasjon blir lettere tilgjengelig for arbeidstakerne og at de skal lære om det norske arbeidsmarkedet. Det er ønskelig at tiltakets effekt er redusert omfang og forebygging av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping gjennom bedre informasjon om regelverket og bedre muligheter for å etterleve regelverket.

Eldring mfl. (2011) har evaluert tiltaket gjennom bruk av statistikk fra Servicesentrene, intervju med partene i arbeidslivet og kontrolletatene, og spørreundersøkelse av polske arbeidstakere. Utredningens konklusjon er at ordningen virker å være godt kjent, tiltaket fylte tydelig et stort behov og alle informantene Eldring mfl. (2016) er i kontakt med enes om at tiltaket har vært en suksess. Tiltaket har både resultert i økt læring om det norske arbeidsmarkedet og lettere tilgang på relevant informasjon for arbeidsinnvandrerne.

I utredningen pekes det på at en særlig viktig effekt av tiltaket er et redusert omfang av personer som ikke fulgte regelverket for det norske arbeidslivet, rett og slett fordi de ikke visste hvordan det skulle gjøres. Gjennom spørreundersøkelsen kommer det fram at 14 prosent av de som hadde besøkt senteret arbeidet uten kontrakt og betalte ikke skatt.

Videre opplever Arbeidstilsynet selv at tiltaket har styrket samarbeidet mellom utenlandske arbeidstakere og kontrolletatene ved at flere arbeidsinnvandrere får tillit til Arbeidstilsynet, og bidrar med tips og informasjon til bruk i tilsynet. Eldring mfl. (2011) finner også at en slik samlokalisering av myndighetene effektiviserer saksbehandlingsprosessen for begge parter. Det at flere etater er samlokalisert, kan i seg selv sees som et godt servicetilbud til brukerne, da de kan få ordnet alle nødvendige papirer på ett sted. Samtidig pekes det på at sentrene har ført til et mer effektivt samarbeid mellom kontrolletatene, også på andre områder. Det er ringvirkninger fra senterne inn til etatenes kontrollarbeid, både fra tips som arbeidstilsynet mottar, samt at mulige «juksere» mer jevnlig blir oppdaget.

Eldring mfl. (2011) finner imidlertid at omfanget av henvendelser knyttet til de ulike problemstillingene er svært varierende. I løpet av utredningsperioden er henvendelsene knyttet til Arbeidstilsynets problemstillinger, som i størst grad er relevant for sosial dumping, langt færre enn til de øvrige etatenes ansvarsområder. Flertallet av henvendelsene gjaldt EØS-registreringsordningen og informasjon om skattevilkår og skattekort. Dette indikerer at sentrene sannsynligvis i større grad bidrar til å redusere omfanget av arbeidslivskriminalitet, enn sosial dumping.

Avslutningsvis blir det trukket fram av informantene at tiltaket funger etter hensikten, men kunne fungert enda bedre dersom NAV inkluderes som aktør i samarbeidet. Dette fordi mange av personene som henvender seg til senteret har spørsmål til NAV. Dette forslaget har imidlertid ikke foreløpig resultert i et styrket samarbeid som inkluderer NAV.

## Regionale verneombud i renhold, hotell- og restaurantbransjen

Forskriften om å etablere regionale verneombud (RVO) som er ansatt i Arbeidstilsynet innen renhold, hotell og restaurant trådde i kraft i 2012. Tiltakets innsats er informasjonsdeling og samarbeid mellom ombudene og virksomhetene, jf. figur 3.2. Formålet med innsatsen er å styrke virksomhetenes HMS- og vernearbeid og bidra til at det opprettes en velfungerende vernetjeneste i tråd med kravene i arbeidsmiljøloven i bransjer som er preget av mange små selskaper med lite tradisjon for å drive HMS-arbeid.

Ombudene dekker store geografiske områder og oppsøker virksomheter, særlig de som ikke har søkt om godkjenning, for å bistå i etableringen av HMS-system samt med søknad om godkjenning.[61] Ombudene skal særlig virke som et midlertidig verneombud ved arbeidsplasser som ikke har valgt egne verneombud eller ikke har opprettet et arbeidsmiljøutvalg. Der skal de gi råd og veiledning om vernearbeid og arbeidsmiljø, herunder varsle om uheldige forhold på arbeidsplassen og kontrollere arbeidsmiljøet. De kan også pålegge en virksomhet å velge et eget verneombud, men har ingen øvrige sanksjoneringsmuligheter.

Ordningen med RVO har ikke blitt evaluert særskilt, men trukket fram i både nullpunktsanalysen til Trygstad mfl. (2012) og evalueringen av godkjenningsordningen i renhold (Andersen mfl., 2016). Trygstad mfl. benytter statistikk fra arbeidstilsynet og litteraturstudie i sin vurdering. Andersen mfl. (2016) analyserer også Arbeidstilsynets statistikk, men intervjuer i tillegg ombudene.

Trygstad mfl. (2012) vurderte hvordan tiltaket kunne tenkes å virke ved å sammenligne med ordningen med regionale verneombud i bygg og anlegg.[62] Ordningen med RVO innen bygg og anlegg så ut til å fungere etter hensikten, og er viktig for å bedre HMS-standarden i bransjen. Videre blir det pekt på av Arbeidstilsynet at ordningen bidrar til å effektivisere deres tilsynsaktivitet gjennom informasjon fra ombudene. Trygstad mfl. (2012) gjennomførte også en spørreundersøkelse med virksomhetsledere hvor 66 prosent svarte at de mente ordningen med RVO ville virke positivt på bransjens utvikling i stor eller noen grad.

I Riksrevisjonen (2016a) presenteres statistikk fra Arbeidstilsynet som viser at ved 63 prosent av alle tilsyn i 2015 har virksomheten ikke valgt verneombud. Andersen mfl. (2016) trekker fram fra samme statistikk at

[61] Det er ansatt totalt tolv regionale verneombud. Disse har kontorsted i Oslo (4), Kristiansand (2), Bergen (2), Trondheim (2) og Tromsø (2). Seks av de regionale verneombudene har renholdsbransjen som sitt hovedområde. Ombudene har et eget register for å finne aktuelle virksomheter, men bruker også andre kilder, herunder, Proff, mittanbud.no, Finn.no og Facebook.
[62] Innen bygg og anlegg ble ordningen innført allerede i 1981.

hele 55 prosent av godkjente renholdsvirksomheter ikke hadde valgt verneombud i 2015. I 2015 ble 632 virksomheter besøkt av regionale verneombud.

Når det gjelder de besøk av regionale verneombudene, finner Andersen mfl. (2016) at det særlig er arbeidsgivere i de store virksomhetene som har hatt dem på besøk i løpet av det siste året. Av virksomhetene som ikke har godkjenning, peker ombudene på at disse ofte ikke kjenner til at dette er et krav, og har ofte heller ikke hørt om RVO. Det ser med andre ord ut til også å være et behov for å gjøre denne mer kjent blant virksomhetene.

Arbeidsgiverne som vet om ordningen er ikke entydige i oppfatningen rundt hvorvidt de regionale verneombudene har bidratt til større grad av seriøsitet i bransjen. 40 prosent mener at de regionale verneombudene i stor eller noen grad har resultert i økt seriøsitet/ryddighet, mens hele 48 prosent svarer at ombudene har hatt liten eller ingen effekt. Ordningen har imidlertid bare vært i bruk i noen få år på evalueringstidspunktet, så denne oppfatningen kan endres.

I Andersen mfl. (2016) intervjues tre regionale verneombud for å vurdere situasjonen i renholdsnæringen. Ombudene forteller at det generelt er få renholdere som kjenner til om virksomheten har eget verneombud, og i så fall hvem dette er. Når ombudene er ute på stedene hvor tjenestene utføres finner de at mange ikke har HMS-kort. De tre vanligste manglene som ble avdekket ved besøk var at virksomheten ikke hadde søkt om godkjenning, ikke hadde HMS-kort til de anattes og at de ansatte ikke kjente til virksomhetens bedriftshelsetjeneste. Det er altså fremdeles store mangler i det lovpålagte HMS-arbeidet og ombudene gir utrykk for at utfordringer for arbeidstakerne knyttet til helsebelastninger og tidpress har økt.

Oppsummert har tiltaket fungert etter hensikten. I Andersen mfl. (2016) pekes det på at ombudene har gjort en god jobb når det kommer til å styrke næringslivets kunnskap om HMS og godkjenningsordningen. Gjennom å skape møteplasser mellom næringslivet og myndighetene har aktørene fått lettere tilgang på relevant informasjon og økt læring om godkjenningsordningen og HMS-arbeid mer generelt, jf. figur 3.2. Andersen mfl. (2016) har ikke gått langt i å forsøke å dokumentere effekten av tiltaket, men gitt at de virksomhetene som har blitt besøkt av regionale verneombud i større grad enn tidligere følger regelverket så indikerer dette at omfanget av arbeidslivskriminalitet er redusert, i forhold til hva det ville ha vært uten de regionale verneombudene.

## 3.3. Tiltak som stryker håndhevelse

Det er implementert en rekke lover, forskrifter og ordninger knyttet til lønns- og arbeidsvilkår for å ivareta et sikkert rammeverk for arbeidsmarked. I hvilken grad slike regler er effektive, avhenger av hvor treffsikre reglene er, og hvordan reglene håndheves. Vi skal nå se på tiltak som har som formål å styrke håndhevelse ved å avdekke og straffe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping gjennom kontroll og sanksjoner.

Brudd på arbeidslivets lovverk har ofte store konsekvenser for den enkelte arbeidstaker og for samfunnet som helhet. Særlig arbeidsgivere, men også arbeidstakere vil kunne ha insentiver til å omgå regelverket. Samtidig som både arbeidsgivere og arbeidstakere ubevisst kan bryte gjeldende lover og reguleringer. Bruddene er ofte et samspill av mange mindre overtredelser som hver for seg framstår som små, men som samlet sett ofte er komplekse og omfattende å etterforske. Samtidig er strafferammene og andre reaksjoner relativt svake. Dette medfører at det typisk er utfordrende å avdekke bruddene, og at lovbryterne følgelig ikke møtes

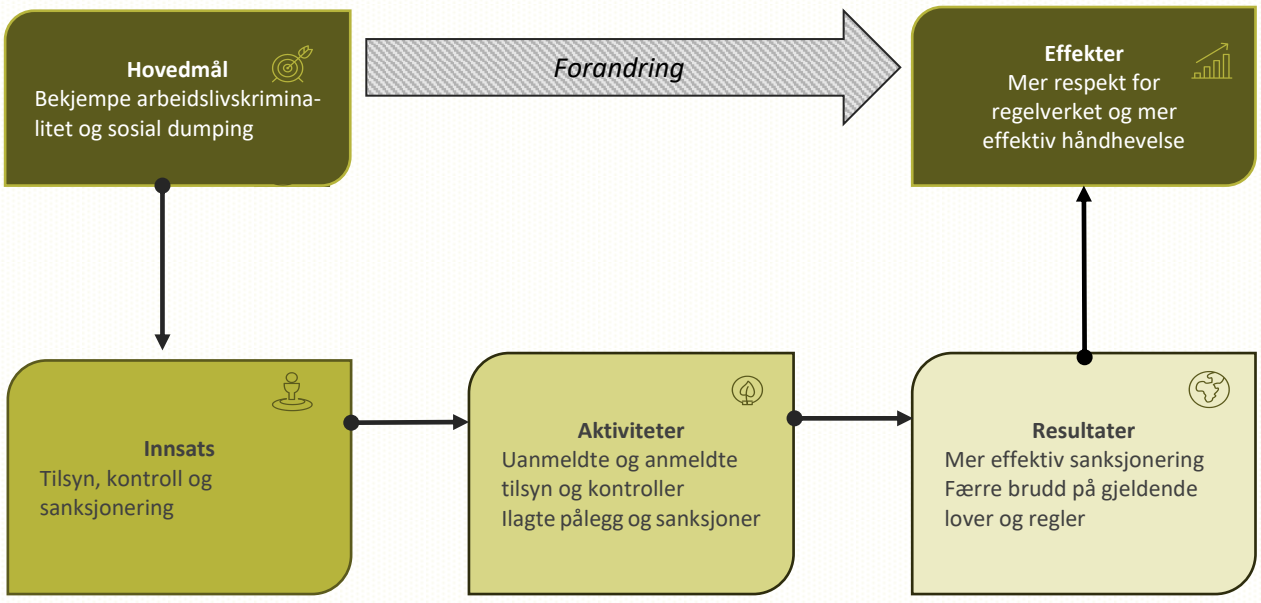
med tilstrekkelige reaksjoner. For å fange opp de som enten bevisst eller ubevisst bryter gjeldende lover og reguleringer er det nødvendig å ha gode ordninger for å gjennomføre tilsyn, kontroll og sanksjoner.

Tilsyn og kontroll har til formål å oppdage brudd på gjeldende lover og reguleringer. I Trygstad mfl. (2012) pekes det på at økt kontroll og sanksjoner er det viktigste myndighetene kan gjøre for å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Uten tilstrekkelig tilsyn, kontroll og sanksjoner, er det liten grunn til å tro at de tiltakene rettet mot arbeidstakere og arbeidsgivere vil fungere fordi markedskreftene og insentivene som drar i motsatt retning er sterke. Trusselen om tilsyn og kontroll skal til en viss grad også virke forebyggende. Som for andre former for straff, kan vi anta at sanksjoner både virker forbyggende og til en viss grad gjengjeldende ved at noen av de eventuelle fordelene som en aktør har hatt blir overdratt av staten.

I Meld. St. (2010-2011) pekes det på at det er viktig at reaksjonene for brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven reflekterer hvor alvorlig brudd på dette regelverket er, og at reaksjonene virker avskrekkende. Arbeidsmarkedskriminalitet, og særlig materiell skatte- og avgiftskriminalitet muliggjøres og kamufleres blant annet gjennom manglende pliktig dokumentasjon (Arbeidstilsynet mfl., 2014).

Figur 3.3 viser vår forståelse av intervensjonslogikken for tiltak som handler om kontroll og sanksjoner. I denne sammenheng vil aktiviteter som skjer ved etterlevelse av tiltaket være tilsyn og kontroller, og sanksjonering ved oppdagelse av brudd. Tiltakene vil resultere i at flere blir tatt og pålagt sanksjoner ved lovbrudd slik at insentivet til å begå brudd reduseres. Derfor ser vi for oss at tiltakene vil resultere i færre brudd og mer effektiv sanksjonering ved brudd. Den ønskede samfunnsmessige effekten av tiltakene er mer effektiv håndhevelse av regelverket som bidrar til en endret holdning til regelverket hvor aktørene har mer respekt for dette. Ved utbredt økt respekt for regelverket vil også færre aktører begå brudd og omfanget av arbeidsmarkedskriminalitet vil dermed reduseres.

**Figur 3.3 Intervensjonslogikken for tiltak som styrker håndhevelse**




Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Det er tre av de nyere innførte og evaluerte tiltakene som vi har valgt å plassere innen denne tiltakskategorien fordi vi mener tiltakene har samme intervensjonslogikk. Tiltakene er følgende; *mer effektiv sanksjonering av lovbrudd innen økonomisk kriminalitet, innføring av overtredelsesgebyr* og *ordningen med HMS-kort.*

Når vi skal vurdere hvorvidt et tiltak har fungert etter hensikten eller ikke, strukturerer vi også her oppsummeringen og analysen av funnen i de relevante utredningene i henhold til intervensjonslogikken.

Oppsummert finner utredningene at tiltakene bidrar til mer respekt for og mer effektiv håndhevelse av regelverket, men har potensiale til å ha en langt større effekt dersom tiltakene i større grad etterleves. Eldring mfl. (2011) konkluderer med at ordningen med HMS-kort har virket etter hensikten ved at HMS-kortet muliggjør mer effektive og målrettede kontroller. Eldring mfl. (2011) peker på at ordningen gir mer effektiv håndhevelse av regelverket, og bedre etterlevelse av regelverket. Tiltaket mer effektiv sanksjonering av lovbrudd innen økonomisk kriminalitet og innføringen av overtredelsesgebyr er i henhold til Neby mfl (2016) brukt i så liten grad at det er vanskelig å si om dette virker etter hensikten.

I de påfølgende avsnitt går vi gjennom hvert av tiltakene og evalueringen av dem.

## Innføring av overtredelsesgebyr

I Eldring mfl. (2011) sin evaluering av tiltak mot sosial dumping ble det etterlyst en mulighet til å gi bøter som sanksjonsmiddel mot virksomheter som bryter regelverket tilsynet håndhever. Indikasjoner på økt omfang av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet førte til at forslaget om å gi Arbeidstilsynet et økt sanksjonsmulighetsrom også ble fremmet i Meld. St. (2010-2011). Et mål med forslaget var at Arbeidstilsynets virkemidler skulle blir mer treffsikre. Muligheten for å gi overtredelsesgebyr skulle bidra til en mer effektiv håndhevelse av og respekt for regelverket, samt understreke betydningen av rettferdig konkurranse og økonomisk risiko ved handlinger som bryter loven.

I 2013 vedtok Stortinget at Arbeidstilsynet skulle kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på arbeidsmiljøregelverket.[63] Overtredelsesgebyret gjør det mulig å bøtelegge aktører som ikke etterlever loven. Dette virkemidlet virker som et supplement til pålegg og stans for de mindre alvorlige bruddene, og skal benyttes i tilfeller hvor Arbeidstilsynet finner gjentatte eller relativt alvorlige lovbrudd med klar og enkel bevis- og rettssituasjon ved tilsyn, men som ikke er alvorlige nok til anmeldelse.[64]

Tiltaket har blitt vurdert av Riksrevisjonen (2016a) i deres rapport om myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet. Utredningens datakilder var spørreundersøkelse sendt til Arbeidstilsynets inspektører, jurister og tilsynsledere, og intervju.

Riksrevisjonen (2016a) finner at overtredelsesgebyret, i likhet med tvangsmulkt, stans av virksomhet og anmeldelse, i liten grad benyttes av Arbeidstilsynet. Statistikk fra Arbeidstilsynet viser at kun 0,1 prosent av tilsynene gjennomført i 2014 og 2015 resulterte i vedtak om overtredelsesgebyr. Dette tilsvarer kun 33 av alle tilsyn i løpet av de to årene. Til sammenligning resulterte 0,8 prosent, eller 276 tilsyn, i anmeldelser, og i

[63] Det ble ved innføringen av dette virkemiddelet forutsatt at det ville gi en mer effektiv håndhevelse av og respekt for regelverket, og at virksomheter som gjør seg skyldig i brudd på regelverket, skulle få en merkbar økonomisk reaksjon. Sosial dumping og tekniske lovbestemmelser (eksempelvis asbest og arbeid i høyden) ble trukket fram som områder som skulle prioriteres først. Petroleumstilsynet har også muligheten til å ilegge overtredelsesgebyr.

[64] Type brudd avdekket i tilsyn hvor overtredelsesgebyr ble ilagt inkluderer arbeid i høyden, asbest, arbeidstid og overtidsbetaling, kjemisk eksponering og manglende sikkerhet ved utstyr.

underkant av 6 prosent, eller 2030 tilsyn, i vedtak om tvangsmulkt. Videre viser det seg at der gebyrer ilegges er dette hovedsakelig for forhold knyttet til sikkerhet, og i liten grad forhold knyttet til sosial dumping, fordi sosial dumping ofte er vanskelig å bevise.

Reaksjonsmidlene som heller benyttes er varsel eller utstedelse av pålegg. Resultatene fra spørreundersøkelsen gjennomført av Riksrevisjonen (2016a) peker på at det er ressurskrevende og komplisert for Arbeidstilsynet å vurdere hvorvidt det er grunnlag for gebyret, og at dette er hovedårsaken til at overtredelsesgebyret i liten grad benyttes. Saker knyttet til sosial dumping har ofte ikke klare bevis, slik det skal være dersom overtredelsesgebyr skal bli benyttet. I spørreundersøkelsen svarte 26 prosent av inspektørene og 60 prosent av tilsynslederne og juristene at de har vært involvert i tilsyn der overtredelsesgebyr har blitt vurdert, men ikke ilagt.

Mangel på opplæring i bruk av gebyret blir pekt på som en av grunnene til at gebyret blir lite brukt. I forbindelse med intervjuene gjennomført av Riksrevisjonen (2016a) blir videreformidling av kunnskap om gebyret fra juristene til inspektørene problematisert.

Det ble også påpekt at i mange av tilsynene hvor overtredelsesgebyr ble vurdert så ble anmeldelse benyttet isteden. Da gebyret ble innført var det en forventning om at dette vil føre til færre anmeldelser. Dette har imidlertid ikke vært tilfelle.

Det er også mange av respondentene som peker på at Arbeidstilsynet fremdeles mangler lovhjemler som gjør det mulig å reagere raskt og kraftig nok på lovbrudd. Det blir særlig pekt på at forvaltningslovens krav til forhåndsvarsling og frister gir useriøse virksomheter mulighet til å trekke ut saker.[65]

Det er imidlertid viktig å påpeke at tiltaket hadde en relativt lang implementeringsperiode som sannsynligvis har bidratt til at bruken av tiltaket ikke ble raskt utbredt. Eksempelvis skulle alle tilsyn i 2014 hvor overtredelsesgebyr ble brukt bli diskutert i en arbeidsmiljøgruppe som del av prosedyren. Dette er ikke tilfelle lenger, og det kan tenkes at overtredelsesgebyr som sanksjonsmiddel vil bli mer utbredt framover (Riksrevisjonen, 2016b).

Riksrevisjonen (2016a) konkluderer med at Arbeidstilsynets aktivitet knyttet til ilegging av overtredelsesgebyret er for lav, og det anbefales å trappe opp denne aktiviteten for å kunne evaluere tiltakets effekt, jf. figur 3.3. Da utredningen ble ferdigstilt var aktiviteten for lav til å sikre en mer effektiv håndhevelse av og respekt for arbeidsmiljøregelverket, i henhold til tiltakets overordnede effektmål. Det er imidlertid foreløpig ikke grunnlag for å si hvorvidt tiltaket kan virke i henhold til intervensjonslogikken presentert i figur 3.3, dersom det i større grad blir tatt i bruk.

Arbeidstilsynet har i forbindelse med utredningen kommet med en uttalelse om at de vil arbeide videre med å gjøre det enklere å vurdere hvilken dokumentasjon som må foreligge og med retningslinjer/føringer for bruk av overtredelsesgebyr og hvilke regelbrudd som skal eller bør anmeldes.

[65] Useriøse aktører har eksempelvis mulighet til å fortsette arbeidet uten å innrette seg etter et tilsyns pålegg imens de venter på svar på vedtaks klage.

## Mer effektiv sanksjonering av lovbrudd innen økonomisk kriminalitet

Mer effektiv sanksjonering av lovbrudd innen økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet, er et av tiltakene som blir lagt fram i regjeringens satsning mot arbeidslivskriminalitet. Tiltakets ønskede effekt er å sikre etterlevelse av regelverket ved å forebygge brudd. Dette innebærer at tiltaket skal resultere i økt sannsynlighet for å bli tatt og straffet ved brudd. I tillegg skal sanksjoneringen gjøres mer effektiv ved å i større grad ta i bruk administrative sanksjoner, og i mindre grad straffesanksjoner, for å både spare tid og andre kostnader.[66]

Reaksjon er Arbeidstilsynets formelle tiltak overfor en virksomhet når det er avdekket brudd på kravene i arbeidsmiljøloven eller i en av forskriftene. Dersom Arbeidstilsynet oppdager forhold som ikke tilfredsstiller krav i regelverket, skal de pålegge virksomheten å utbedre de aktuelle forholdene. Dersom manglene ikke er så alvorlige at det pålegges umiddelbar stans, vil virksomheten få en tidsfrist til å gjennomføre de nødvendige utbedringene. Arbeidstilsynet kan ilegge tvangsmulkt og stanse aktiviteten i en virksomhet dersom den ikke lukker påleggene. Ved stans må virksomheten utbedre manglene før arbeidet kan starte opp igjen. Dersom kontrollen avdekker straffbare forhold, kan disse bli politianmeldt. Arbeidstilsynet kan i tillegg ilegge virksomheten et gebyr for brudd på regler som tilsynet håndhever (overtredelsesgebyr).

Riksrevisjonen (2016a) vurderer Arbeidstilsynets innsats gjennom bruk av sanksjonene overtredelsesgebyr, vedtak om aktivitetsstans og anmeldelse. Undersøkelsen finner gjennom spørreundersøkelse og intervju at Arbeidstilsynets mest brukte reaksjonsmiddel er varsel om pålegg og utstedelse av pålegg. De strengere reaksjonsmidlene tvangsmulkt, stans, overtredelsesgebyr og anmeldelse er lite brukt. Vurderingen av Arbeidstilsynets bruk av overtredelsesgebyr som tiltak har blitt drøftet over.

Vedtakene som stans av aktivitet ved fare for liv og helse har i all hovedsak blitt fulgt opp på en god måte, mens vedtakene om stans som pressmiddel for at virksomhetene skal rette seg etter arbeidsmiljøloven i liten grad benyttes og følges opp (Riksrevisjonen, 2016a). Det kommer fram av en spørreundersøkelse at Arbeidstilsynets inspektører ikke har gode nok muligheter for å ha oversikt over virksomheter som faktisk overholder vedtaket som stans. Dette kommer blant annet av at useriøse virksomheter ofte forsvinner, eller blir lagt ned, for så i mange tilfeller å gjenoppstå med andre NAVn. Lite oppfølging av vedtak om stans fører til at det er lite sannsynlig at det vil bli oppdaget om en virksomhet ikke etterlever vedtaket. Konsekvensen ifølge Riksrevisjonen er at stans som pressmiddel får lite avskrekkende effekt, og at respekten for Arbeidstilsynet som tilsynsmyndighet svekkes.

Når det gjelder bruk av anmeldelse som virkemiddel mot arbeidslivskriminalitet er dette også lite brukt av Arbeidstilsynet, og der det er brukt gjelder det typisk ulykker og fare for liv og helse. Mange av Arbeidstilsynets inspektører, jurister og tilsynsledere oppgir at saken i flere tilfeller ikke blir anmeldt, selv om det kunne ha vært aktuelt å anmelde. Riksrevisjonen (2016a) finner at bakgrunnen for dette er en kombinasjon av at anmeldelser er ressurskrevende og at mange av sakene blir henlagt av politiet. Hvorvidt politiet henlegger arbeidslivskriminalitetssaker rapportert av Arbeidstilsynet varierer imidlertid geografisk, og Riksrevisjonen (2016a) finner at i de områdene hvor politiet har en tettere dialog med og prioriterer å etterforske sakene

[66] Ved administrative sanksjoner vil typisk samme aktør avdekke, etterforske og ilegge sanksjonen hvilket er effektiviserende. En ulempe er imidlertid at rettssikkerheten til aktøren som ikke etterlever regelverket kan være svekket ved administrative sanksjoner i forhold til straffesanksjoner. Se Prop. 62 L (2015-2016) for en mer grundig drøfting av fordeler og ulemper.

Arbeidstilsynet anmelder, så blir også flere saker anmeldt. Dette indikerer at politiets prioritering av anmeldelser fra Arbeidstilsynet har betydning for om straffbare forhold blir anmeldt. En mer jevnlig dialog mellom politidistriktene og Arbeidstilsynet kan gjøre anmeldelse mer egnet som virkemiddel i kampen mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

Både i Riksrevisjonens intervjuer med Arbeidstilsynet og i spørreundersøkelsen rekkes det fram at lovgivning, sanksjoner og forhold innad i Arbeidstilsynet er de største utfordringene i arbeidet med å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.[67] Flere peker på at Arbeidstilsynet mangler lovhjemler som gjør det mulig å reagere raskt og kraftig på lovbrudd, mens andre peker på at det er hvordan eksisterende hjemler brukes og at mangel på ressurser gjør at saker ikke følges raskt nok opp.

Et annet problem som blir framhevet i Riksrevisjonen (2016a), er at aktørene forsøker å unndra seg kontroll og sanksjoner. Eksempler på dette kan være at arbeidsgivere og virksomheter unnlater å registrere seg, eierforholdene er uklare, og virksomheter slås konkurs og ny virksomhet etableres på nytt kort tid etter. Videre er det et problem at utenlandske arbeidstakere ofte ikke er villige til å avgi forklaring. Det kan også være vanskelig å avdekke arbeidsmiljøkriminalitet fordi de fornærmede ikke leverer anmeldelser selv, og i en del sakstyper heller ikke har forklaringsplikt i retten.

Oppsummert tolker vi utredningen slik at tiltaket om mer effektiv sanksjonering i liten grad har hatt den ønskede effekten, jf. figur 3.3. Hensikten var at tiltaket skulle resultere i færre lovbrudd og strengere straffer ved brudd, men Riksrevisjonen (2016) finner Arbeidstilsynet i liten grad fulgt opp vedtakene om stans, og at anmeldelse og gebyr er lite brukt som sanksjonsmiddel. Derfor kan vi heller ikke forvente at tiltaket resulterer i de ønskede resultater og effekter.

## Ordningen med HMS-kort

Ordningen med HMS-kort ble innført i 2008 for bygge- og anleggsnæringen, og i 2012 for renholdsnæringen.[68] Alle virksomheter – også enkeltpersonforetak, både norske og utenlandske − som utfører arbeid på bygge- og anleggsplasser, er pålagt å utstyre sine arbeidstakere med HMS-kort. Innen renhold er HMS-kort en av godkjenningsordningens forutsetninger for at virksomheten skal bli godkjent. Kortets funksjon er å identifisere den enkelte arbeidstaker og opplyse om hvem som er vedkommende sin arbeidsgiver, hvilket vil effektivisere tilsynsarbeidet.

Et viktig formål med ordningen er at kortene skal også gjøre det enklere for tilsynsmyndighetene å identifisere arbeidstakere og virksomheter, noe som skal bedre mulighetene for å rette tilsyn mot områdene der behovet er størst. Bakgrunnen for innføringen av ordningen var perioden med sterk arbeidsinnvandring i bygg- og anleggsnæringen, og utfordringer knyttet til sosial dumping og HMS som følge av innvandringen. HMS-kortene skal bidra til bedre oversikt over aktørene og bedre kontroll over HMS-forholdene, men også bidra til at flere aktører ivaretar sikkerhet, helse og miljø på arbeidsplassen slik at arbeidsplassen er trygg for de ansatte.

[67] Med forhold innad i Arbeidstilsynet menes ressursallokering knyttet til tilsynsarbeid, kompetanse, organisering av arbeidet og bedre bruk av eksisterende virkemidler (Riksrevisjonen, 2016a).
[68] Fram til juli 2015 var ID-kort navnet, og ikke HMS-kort. Endringen ble gjennomført for å knytte navnet mer opp til kortets formål og funksjon.

Tiltakets virkning har blitt vurdert av Eldring mfl. (2011) og Riksrevisjonen i 2016. I Eldring mfl. (2011) evalueres ulike tiltak mot sosial dumping, herunder ordningen med HMS-kort i bygge- og anleggsnæringen. Datakildene inkluderte både intervju med Arbeidstilsynet og spørreundersøkelser sendt til virksomheter som hadde hatt tilsyn, tillitsvalgte og utenlandske arbeidstakere innen bygg- og anleggsnæringen. Et av undersøkelsens formål var å samle inn erfaringer med HMS-kort-ordningen. I Riksrevisjonen (2016a) vurderes arbeidstilsynets gjennomføring av tilsyn mot sosial dumping, herunder kontroll av HMS-kort. I Riksrevisjonen (2016b) vurderes myndighetenes arbeid mot sosial dumping, herunder kontrollsystemet i dag og muligheter for forbedring. I både Riksrevisjonen (2016a) og (2016b) ble spørreundersøkelse og intervju benyttet som hovedinngang til data.

Eldring mfl. (2011) konkluderer med at HMS-kort er et effektivt verktøy for å føre tilsyn med bygge- og anleggsplasser. Dette mener både bedriftsledere, tillitsvalgte og Arbeidstilsynet selv. Ordningen med HMS-kort ser ut til å være utbredt på norske bygge- og anleggsplasser, og spørreundersøkelsen av utenlandske arbeidstakere viser at 61 prosent av dem hadde HMS-kort i 2010.[69] Eldring mfl. (2011) finner også at det er en positiv sammenheng mellom å ha HMS-kort, og virksomhetens størrelse, å betale skatt og ha en skriftlig kontrakt. Dette taler for at HMS-kort kan brukes som en indikator på at arbeidsforholdet er ryddig. Evalueringen finner imidlertid også at like under halvparten av virksomhetene melder at de i liten grad eller ikke blir spurt av oppdragsgiver om HMS-kort.

I Riksrevisjonen (2016a) gjengis data fra Arbeidstilsynet som viser at ble det gjennomført 3073 tilsyn av HMS-kort innen bygg og anlegg i 2015. Videre viser det seg at andelen tilsyn der det er avvik fra regelverket om HMS-kort fremdeles er høy, 42 prosent i 2015, ned fra 55 prosent i 2014. Arbeidstilsynet rapporterer også at de ved tilsyn ofte finner feil, misbruk av eller manglende HMS-kort. Riksrevisjonen (2016a) finner at like under halvparten av virksomhetene i liten grad eller ikke blir spurt av oppdragsgiver om HMS-kort. Dette tyder på at ordningen kan følges opp bedre enn det som gjøres i dag.

Det konkluderes i Riksrevisjonens (2016b) vurdering av tiltakene mot sosial dumping i offentlige anskaffelser at HMS-kort er et effektivt verktøy for å føre tilsyn gjennom enklere formalkontroller, men ikke nødvendigvis det som fanger opp alle brudd. Antall tilsyn har økt over de siste årene, men de forholdene som blir hyppigst kontrollert er enkle, herunder HMS-kort og arbeidsavtaler. Kontroll av hvorvidt arbeidstakere er gjenstand for sosial dumping gjennom lave lønninger er ressurskrevende og blir i mange tilfeller ikke gjennomført. Økt kontroll av HMS-kort resulterer ikke nødvendigvis i redusert omfang av brudd på arbeidsmiljøregelverket, jf. figur 3.3. Selv om det kun er et mindretall av kontrollene som omfatter lønn så fant Riksrevisjonen en dobling av denne type kontrollvirksomhet mellom 2014 og 2015.

I Riksrevisjonen (2016b) pekes det i hovedsak på utfordringer og forbedringspotensial knyttet til HMS-kortets funksjon. Særlig gjelder dette at offentlige byggherrer ikke har hatt tilgang på sentral informasjon som er tilgjengelig via HMS-kortene i både bygg- og anlegg og renhold. Med denne informasjonen ville det vært enklere for oppdragsgiver å kontrollere kortenes gyldighet– såkalt sanntidskontroll. Dette er imidlertid i ferd med å endres. I juni 2016 ble det innført endringer i HMS-forskriften.[70] Flere kan nå sjekke status på HMS-kort i renholdsnæringen og i bygge- og anleggsnæringen. Verneombud, byggherre og andre med HMS-ansvar

[69] Undersøkelsen ble imidlertid kun sendt til 161 arbeidsinnvandrere og konklusjonen om at relativt mange har HMS-kort bør derfor tolkes med omhu.
[70] Se Arbeidstilsynets hjemmeside endringer i forskriftene om HMS-kort

får nå mulighet til å kontrollere om arbeidstakernes kort er gyldige. Endringene i forskriftene medfører også en utvidelse av kontrollmyndighetenes adgang til å inndra ugyldige HMS-kort. Dette ses på som viktig i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet, men endringene er ikke evaluert enda.

For at HMS-kort-ordningen skal ha den tenkte samfunnsmessige effekten er det nødvendig at ordningen etterleves. Utredningene konkluderer med at ordningen har effektivisert kontrollarbeidet vesentlig og muliggjort flere og mer målrettede kontroller, og dermed resultert i at useriøse aktører lettere blir avslørt, jf. figur 3.3. Derfor kan det sies at ordningen er et godt verktøy for å gi bedre oversikt og mer effektive tilsyn, og bidrar således indirekte til bedre sikkerhet på arbeidsplassen og respekt for regelverket. Likevel tyder utredningene på at tiltaket ikke er tilstrekkelig for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

# 4. Oppsummering på tvers av tiltak og utredninger

I det foregående kapitlet presenterte vi sentrale funn fra utredningene som har sett på de landsdekkende tiltak. I dette kapittelet vil vi oppsummere sentrale funn fra utredningene og gi våre vurderinger av utredningene og i hvilken grad de faktisk belyser hvorvidt den samlede innsatsen av tiltakene som har til formål å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet har fungert etter hensikten.

## 4.1. Mange tiltak synes å fungere etter hensikten, men effekten kan i liten grad påvises

Gjennomgangen av de landsdekkende tiltakene i kapittel 3 viser at det er iverksatt en rekke tiltak som har til formål å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Det er ingen tvil om at tidligere og nåværende regjeringers tiltak mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet har vært et krafttak. I tillegg kommer tiltak og initiativ iverksatt i kommunesektoren, av bransjeorganisasjonene og av private og offentlige virksomheter. Den omfattende aktiviteten på området vitner om at arbeidslivskriminalitet og sosial dumping som et tiltakende problem for storsamfunnet har blitt tatt alvorlig.

En rekke av de landsdekkende tiltakene er evaluert. Gjennomgangen av utredningene i kapittel 3 viser at flere av tiltakene synes å virke etter hensikten, men også at det er mange gjenstående utfordringer.

Den første kategorien av tiltak vi så på handler om tiltak som skal bidra til å forhindre uakseptable arbeidsvilkår for arbeidstakere gjennom å innføre lover, forskrifter og ordninger. Den overordnede konklusjon er at tiltakene mot sosial dumping har hatt en positiv virkning, og problemene med sosial dumping sannsynligvis ville vært større uten de iverksatte tiltakene. Dette gjelder primært innen de allmenngjorte områdene – hvor både reguleringer og kontrolltiltak er kraftig skjerpet. Bjørnstad mfl. (2015) konkluderer med at allmenngjøringen har resultert i økte minstelønninger. Tiltaket har hatt effekt sammenliknet med hva som ellers vill vært situasjonen, men ikke hatt så sterk effekt at det har fjernet all sosial dumping innen de allmenngjorte områdene. Til det har kreftene som drar i retning av økt sosial dumping vært for sterke. Også Andersen mfl. (2016) finner at allmenngjøring, gjennom godkjenningsordningen i renhold, sannsynligvis har bidratt til å redusere omfanget av sosial dumping i forhold til hva dette ville vært i fravær av tiltakene.

Både Riksrevisjonen (2016b) og Inventura (2015) finner imidlertid at forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser i liten grad etterleves, på tross av at ordningen er relativt godt kjent. Kravene som gjelder utlysningen etterleves ofte, men undersøkelsen viser til lav etterlevelse når det gjelder kontraktsoppfølging. Følgelig ser man heller ikke de ønskede resultater og effekter av dette tiltaket.

Når det gjelder ordningen med solidaransvar for lønn finner Alsos og Eldring (2014) at man ikke entydig kan si at ordningen har hatt den ønskede effekt, men at det kanskje har blitt noe vanskeligere å være en useriøs aktør som følge av tiltaket. Videre peker Alsos og Eldring (2014) på at ordningens effekt sannsynligvis ville vært sterkere dersom den i større grad ble benyttet. Når det gjelder forskriften om informasjons- og påseplikt finner Eldring mfl. (2011) at også denne etterleves i for liten grad, og følgelig heller ikke bidrar til tiltakets ønskede resultater og effekter.

Når det gjelder reglene for likebehandling av utleid arbeidskraft, så konkluderer Alsos mfl. (2016) at likebehandlingsreglene har resultert i økt likebehandling også i praksis.

Den andre kategorien av tiltak vi så på handlet om informasjonsdeling og om utvidet samarbeid. Innenfor denne kategorien har vi valgt å plassere to tiltak som har som formål å styrke informasjonsdelingen og samarbeidet mellom kontrolletatene, og to som har til formål å styrke informasjonsdelingen og samarbeidet mellom kontrolletatene og arbeidstakere og -givere. Riksrevisjonen (2016a) og Neby mfl. (2016) finner at tiltakene rettet mot kontrolletatene har bidratt til økt informasjons- og samarbeidsaktiviteter. Riksrevisjonen (2016a) sier imidlertid lite om hvorvidt omfanget av arbeidslivskriminalitet er redusert, mens Neby mfl. (2016) finner at aktivitetene *sannsynligvis* har bidratt til å redusere omfanget av arbeidslivskriminalitet gjennom mer effektiv bruk av egne virkemidler. I begge utredningene pekes det på at det fortsatt er utfordringer knyttet til informasjonsdeling og samarbeid mellom kontrolletatene, og at tiltakenes måloppnåelse trolig ville vært større om det var mindre tekniske og operasjonelle barrierer for informasjonsutveksling og om aktørene hadde hatt mer kompetanse om taushetsplikten eller om reglene om taushetsplikt hadde vært utformet annerledes.

Når det gjelder tiltaket om servicesentre for utenlandske arbeidstakere er det bred enighet om at disse fungerer etter hensikten. Eldring mfl. (2011) konkluderer med at tiltaket har resultert i at informasjon blir lettere tilgjengelig for arbeidstakerne. Andersen mfl. (2016) finner en lignende virkning av tiltaket med regionale verneombud. Tiltaket med regionale verneombudene har også, gjennom å skape møteplasser mellom næringslivet og myndighetene, resultert i økt læring ved at virksomheter og arbeidstakere lettere får tilgang på relevant informasjon om godkjenningsordningen og HMS-arbeid mer generelt. Begge disse to tiltakene bidrar sannsynligvis til et redusert omfang og forebygging av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping gjennom bedre muligheter for å etterleve regelverket.

Den tredje kategorien av tiltak, handler om å styrke håndhevelse av de ulike ordningene. Tiltakene som dreier seg om mer effektiv sanksjonering av lovbrudd innen økonomisk kriminalitet, innføring av overtredelsesgebyr, og ordningen med HMS-kort er analysert i Eldring mfl. (2011) og Neby mfl. (2016). Eldring mfl. (2011) konkluderer med at ordningen med HMS-kort har virket etter hensikten ved at HMS-kortet muliggjør mer effektive og målrettede kontroller. Eldring mfl. (2011) peker videre på at ordningen gir mer effektiv håndhevelse av regelverket, og bedre etterlevelse av regelverket. Tiltaket som handler om mer effektiv sanksjonering av lovbrudd innen økonomisk kriminalitet og innføringen av overtredelsesgebyr er i henhold til Neby mfl. (2016) brukt i så liten grad at det er vanskelig å si om dette virker etter hensikten.

Tabell 4.1 oppsummerer sentrale funn i utredningene vi har gått gjennom. Generelt synes mange av utredningene å vise til at tiltakene i noen grad fungerer etter hensikten ved at de leder til et sett med ønskede aktiviteter. I noen av utredningene pekes det også på at tiltakene synes å bidra til ønskede resultater. Effekter dokumenteres derimot i mindre grad. Gjennomgående peker utredningene på at sentrale utfordringer gjenstår.

**Tabell 4.1 Oppsummering av utredningenes funn på tvers av tiltak**

| Tiltak | Vurdering av måloppnåelse | Gjenstående utfordring |
|---|---|---|
| **Tiltak som innfører lover, forskrifter og ordninger å forhindre uakseptable vilkår i arbeidsmarkedet** | Allmenngjøringen generelt og godkjenningsordningen for renhold synes å ha fungert etter hensikten og blant annet bidratt til økte minstelønninger. Forskriften om likebehandling ser ut til å ha ført til økt likebehandling ved at innleides lønns- og arbeidsvilkår virker å være styrket. Det er vanskeligere å se effekten av forskriften om lønns og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser og oppdragsgivers solidaransvar, da disse i liten grad henholdsvis etterleves og benyttes. | • Det er fortsatt sterke krefter som drar i retning av sosial dumping.<br>• Mangelfull kunnskap og etterlevelse av forskriftene.<br>• Private husholdninger er unntatt påseplikten, på tross av at private husholdninger står for en stor del av innkjøpte tjenester, særlig renholdstjenester. |
| **Tiltak som styrker samhandling og informasjonsdeling** | Tiltakene har bidratt til mer og bedre samarbeid og informasjonsdeling mellom kontrolletatene og arbeidstakere og -givere, og kontrolletatene seg imellom. Sannsynligvis har også bruken av eksisterende virkemidler blitt mer effektiv og således mindre arbeidskriminalitet og sosial dumping. | • Tekniske og operasjonelle barrierer for informasjonsutveksling.<br>• Mangelfull kompetanse om reglene som omhandler taushetsplikt og muligheter for å dele informasjon. |
| **Tiltak som styrker håndhevelse** | Ordningen med HMS-kort ser ut til å fungere etter hensikten, blant annet gjennom å gjøre det lettere å foreta kontroller og tilsyn, men burde ha vært mer utbredt. Tilsynsmyndighetenes bruk av kontroll og sanksjoner synes i mindre grad å fungere, fordi kontroll og sanksjonsmulighetene brukes i for liten grad. | • Mangel på kompetanse og ressurser til kontroll og oppfølging både hos Arbeidstilsynet og Politiet. |

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse basert på utredningene omtalt i kapittel 3.

## 4.2. Tiltakenes samfunnsmessige effekt blir i liten grad analysert

Som omtalt i forrige avsnitt indikerer utredningene at mange av tiltakene fører til økt aktivitet som har til hensikt å redusere arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, men at utredningene i mindre grad dokumentere at aktivitetene faktisk har gitt de ønskede resultater og effekter. I tillegg anser vi det som en svakhet at utredningene i liten grad drøfter og vurderer mulige eksterne virkninger av tiltakene.

Det at utredningene i liten grad dokumenterer effekter er ikke særskilt for disse utredningene, men gjelder mange utredninger av offentlige virkemidler. Generelt skyldes manglende dokumentasjon av måloppnåelse tre forhold:

1. Evaluator søker ikke etter resultater og effekter (for eksempel fordi det ligger utenfor mandatet, budsjettet eller tidsmessig ramme).
2. Evaluator søker etter resultater og effekter, men metoden og/eller datagrunnlaget er ikke tilstrekkelig for å dokumentere dette.
3. Utredningene kan ikke finne at tiltaket gir de ønskede resultater og effekter. Det kan for eksempel skyldes at tiltaket ikke er relevant for å møte samfunnsutfordringene (eller markedssvikten) eller at eksisterende barrierer eller motkrefter rett og slett er for store.

En gjennomgående svakhet ved utredningene vi har gått gjennom, er at de i liten grad etterstreber å finne evidensbaserte effekter av tiltakene, og at utredningene i stor grad er basert på kvalitative datakilder og analysemetoder. Dette med unntak av Bjørnstad mfl. (2015) som evaluerer allmenngjøringsordningen.

Denne er basert på statistiske regresjonsanalyser basert på registerdata. I tabell 3.2 har vi oppsummert i hvilken grad de ulike utredningene vurderer aktiviteter, resultater og effekter, og hvilken metode som ligger til grunn.

Siden utredningene i liten grad dokumenterer tiltakets effekt, kan vi ikke med sikkerhet si om tiltaket ikke fører til den ønskede effekten, eller om tiltaket sannsynligvis gjør det, men at dette ikke er påvist. Vår vurdering er at kvaliteten på utredningene ville vært høyere dersom utredningene i større grad var basert på kvantitative metoder, i tillegg til mer representative kvalitative metoder. Dette er noe studiene imidlertid peker på som en svakhet selv, men som begrunnes ved at arbeidslivskriminalitet og sosial dumping generelt er et felt med lite tilgjengelig data. I tillegg ligger ytterligere arbeid med å samle inn et representativt konklusjonsgrunnlag ofte utenfor prosjektenes mandat og budsjett.

Flere av utredningene etterstreber imidlertid en mer kvantitativ framgangsmåte, slik at resultatene i større grad kan generaliseres. Det gjøres blant annet gjennom spørreundersøkelser med ulike aktører, hovedsakelig i næringslivet og kontrolletatene, og innhentet statistikk fra kontrolletatene og SSB. Jevnt over pekes det på som utfordrende å sikre representativitet i spørreundersøkelsene. Uten representativitet kan ikke undersøkelsens funn generaliseres.

Vi anser det slik at mangelen på evidensbaserte effekter typisk skyldes at metoden og særlig datagrunnlaget ikke er tilstrekkelig for å dokumentere tiltakets effekt. Dette gjelder for utredningene i tabell 4.2 som her er markert med mørkere farge i cellen for effekter, men ikke i cellen empirisk effektevaluering. Disse utredningene drøfter tiltakets intervensjonslogikk, og forsøker å gi en indikasjon på tiltakets sannsynlige effekt på bakgrunn av det utredningen finner av resultater.

Mangelfull tilgang på data og vanskeligheter med å isolere effekter av enkelttiltak gjør det videre krevende å måle effekter og kausalitet.[71] Dette er også noe forskerne peker på som en utfordring. Etter vår vurdering bør oppdragsgivere framover søke å avdekke et tiltaks samfunnsmessige resultater og effekter i større grad. I mangel av tilgang på gode data kan drøftelser av effektkjeden slik vi har gjort i vår intervensjonslogikk, gjerne basert på intervju med aktuelle aktører, gi gode indikasjoner på tiltakets effektmåloppnåelse, selv uten muligheten for å dokumentere den kausale sammenhengen.

## Utredningene undersøker i liten grad mulige eksterne effekter av tiltakene

Vår gjennomgang vitner også om at utredningene i liten grad ser på eksterne effekter av tiltakene og sammenhengen mellom nytte og kostnad. Disse to aspektene kan sees i sammenheng. De aller fleste offentlige intervensjoner vil medføre eksterne virkninger. Med eksterne virkninger mener vi positive eller negative resultater eller effekter som går utover det som er ønsket med tiltaket. Slike eksterne resultater og effekter kan være tilsiktet eller utilsiktet. Som omtalt innledningsvis vil alle former for samarbeid kunne medføre noen kostnader for deltagende parter. Flere lover og reguleringer rettet mot virksomheter som har til hensikt å ramme de useriøse, vil gjerne også medføre økte kostnader for seriøse virksomheter. Tilsvarende er det opplagt at økt tilsynsaktivitet vil medføre at ressurser i forvaltningen blir tatt fra andre oppgaver. Et tiltak vil

[71] For mer om ulike målemetoder og måleutfordringer i effektevalueringer, se David J. Storeys «Six Steps to Heaven: Evaluating the Impact of Public Policies to Support Small Businesses in Developed Economies»e Storey (2000) i Landstrom and Sexton (eds.) ”Handbook of Entrepreneurship”, Blackwells, Oxford, pp. 176-194.

imidlertid kunne forsvares dersom de antatte samfunnsmessige gevinstene er større enn de antatte kostandene. Utredningene bør også undersøke dette.

Kort oppsummert viser gjennomgangen i kapittel 3 følgende eksterne virkninger:

- Tiltak som innfører lover, forskrifter og ordninger for å forhindre uakseptable vilkår i arbeidsmarkedet:
  - Økt tidspress som følge av høyere lønninger (krav om høyere produktivitet).
  - Høye administrative kostnader for arbeidsgiver ved å etterleve ordningene.
  - Lavere etterspørsel etter arbeidskraft som følge av høyere lønninger.
  - Vekst i organiseringsgraden blant østeuropeiske arbeidstakere.
- Tiltak som styrker samhandling og informasjonsdeling:
  - Bedre samarbeid mellom kontrolletatene ved etablering av servicesentrene for utenlandske arbeidstakere
  - Tiden som blir brukt på samarbeid og informasjonsdeling blir tatt fra kontrolletatenes øvrige arbeidsoppgaver.
- Tiltak som styrker håndhevelse:
  - Høye administrative kostnader for kontrolletatene og arbeidsgiver.

Det ovenstående indikerer at tiltakene som er innført medfører både positive og negative konsekvenser for forvaltningen, næringslivet og arbeidstakere. Disse er imidlertid i liten grad kvantifisert eller veid opp mot nytten av tiltakene i utredningene. Tilnærmingen med å vurdere nytten opp mot kostnadene er et grunnleggende prinsipp i samfunnsøkonomiske analyser.[72] Riksrevisjonen (2013) har pekt på at konsekvenser i for liten grad er beskrevet og tallfestet, og at samfunnsøkonomiske analyser gjennomføres sjelden i offentlige utredninger. Etter vår vurdering bør eksterne effekter og kostnader ved tiltakene vektlegges i større grad framover, også selv om slike effekter vanskelig å tallfeste.

## Oppsumering av utredningenes metode og vurdering av måloppnåelse

I vår gjennomgang av forskernes egne vurderinger av måloppnåelse, har vi kategorisert tiltakene i tre hovedkategorier. En slik tilnærming er ment å lette presentasjonen av utredningenes funn, men kan i teorien også gjøre det mulig å vurdere om én type tiltak synes å virke bedre enn andre typer tiltak. «Bedre» i denne sammenheng viser til tiltakets relevans (om tiltaket er relevant for å møte samfunnsutfordringen), måloppnåelse (om tiltaket leder til ønsket effekt) og effektivitet (om tiltaket er innrettet på en hensiktsmessig og kostnadseffektiv måte).[73] Siden utredningene bare til en viss grad dokumenterer resultater og effekter av tiltakene, og i liten grad vurderer nytte opp mot kostnad, er det imidlertid ikke mulig å entydig vurdere et tiltak eller tiltakskategori som vesentlig bedre enn noen annet.

Alle tiltakene som er implementert for å bekjempe sosial dumping og/eller arbeidslivskriminalitet har som mål å redusere omfanget av dette. Fordi så mange ulike tiltak er implementert og fordi utredningene i liten grad påviser effekter, er det ikke mulig å konkludere sikkert om tiltakene gir den ønskede effekten, og hvor-

[72] Det er mange gode grunner for å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser av tiltak. Eksempelvis kan samfunnsøkonomiske analyser vise hvordan man kan få mest mulig nytte gjennom knappe ressurser, systematisere kvantifiserbare og ikke-kvantifiserbare virkninger av et tiltak, vurdere og rangere ulike tiltak, etablere et grunnlag for vurdering av måloppnåelse på et senere tidspunkt, jf. DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser (2014).
[73] Evalueringsspørsmålene er hentet fra OECDs rammeverk for evalueringer

vidt en eventuell effekt kan tilskrives et spesifikt tiltak, eller kombinasjonen av tiltak. Det utredningene imidlertid tyder på er at det er nødvendig med en bred vifte av tiltak for å bekjempe en så stor samfunnsutfordring som arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, og at innføring av nye tiltak, uten tilstrekkelig ressurser til å gjøre dem kjent og håndheve dem ikke kan ventes å lede til ønskede resultater og effekter.

**Tabell 4.2 Oversikt over de ulike utredningenes endelige funn i henhold til intervensjonslogikken og evalueringsmetode. A=Aktivitet, R=Resultat, E=Effekt, L=Litteraturstudie, I=Intervju, S=Spørreundersøkelse, DE=Deskriptiv empiri (indikatorer), EE=Empirisk effektevaluering. Det som gjelder for utredningene er markert med mørkere farge i cellen.**

| Innsats | Utredning | Intervensjonslogikk[1] | | | Metode[2] | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | A | R | E | L | I | S | DE | EE |
| Tiltak som innfører lover, forskrifter og ordninger å forhindre uakseptable vilkår i arbeidsmarkedet | Riksrevisjonen (2016b), Undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser | | | | | | | | |
| | Bjørnstad mfl. (2015), Virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler | | | | | | | | |
| | Andersen mfl. (2016), Evaluering av godkjenningsordningen for renholdsvirksomheter | | | | | | | | |
| | Alsos, Bråten, & Trygstad (2016), Sjatteringer av likhet - Evaluering av reglene om likebehandling av utleid arbeidskraft | | | | | | | | |
| | Eldring mfl. (2011), Evaluering av tiltak mot sosial dumping | | | | | | | | |
| | Alsos og Eldring (2014), Solidaransvar for lønn | | | | | | | | |
| | Trygstad mfl. (2012), Vil tiltakene virke? Status i renholdsbransjen | | | | | | | | |
| Tiltak som styrker samhandling og informasjonsdeling | Neby mfl. (2016), Evaluering av samarbeidet mellom statlige etater i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet | | | | | | | | |
| | Riksrevisjonen (2016a), Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet | | | | | | | | |
| | Eldring mfl. (2011), Evaluering av tiltak mot sosial dumping | | | | | | | | |
| Tiltak som styrker håndhevelse | Riksrevisjonen (2016b), Undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser | | | | | | | | |
| | Neby mfl. (2016), Evaluering av samarbeidet mellom statlige etater i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet | | | | | | | | |
| | Riksrevisjonen (2016a), Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet | | | | | | | | |
| | Alsos og Eldring (2014), Solidaransvar for lønn | | | | | | | | |
| | Trygstad mfl. (2012), Vil tiltakene virke? Status i renholdsbransjen | | | | | | | | |
| | Andersen mfl. (2016), Evaluering av godkjenningsordningen for renholdsvirksomheter | | | | | | | | |
| | Eldring mfl. (2011), Evaluering av tiltak mot sosial dumping | | | | | | | | |

[1] A=Aktivitet, R=Resultat og E=Effekt

[2] L=Litteraturstudie, I=Intervju, S=Spørreundersøkelse, DE=Deskriptiv empiri (indikatorer), EE=Empirisk effektevaluering

# 5. Det er nødvendig med videreføring og enda sterkere virkemidler

I dette kapittelet drøfter vi drivkreftene bak arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, og vår vurdering av hvorvidt tiltakene er tilstrekkelige. Vurderingene er basert på gjennomgangen av utredningene i kapittel 3 og kapittel 4. Dernest presenterer vi forslag til videre arbeid i kampen mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Vi tror særlig at en utvidelse av allmenngjøringsordningen kan gi store gevinster.

## 5.1. Kreftene bak arbeidslivskriminalitet og sosial dumping er sterkere enn effekten av tiltakene

I løpet av det siste tiåret har det blitt rettet stadig større oppmerksomhet mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Arbeidslivskriminalitet og sosial dumping skaper problemer for seriøse virksomheter og for borgerne og arbeidstakerne (jf. kapittel 1).

Det synes å være liten tvil om at EØS-utvidelsene i 2004 og 2007 har vært medvirkende årsak til det økte omfanget og oppmerksomheten knyttet til arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Utvidelsene åpnet det norske arbeids- og tjenestemarkedet for arbeidstakere og virksomheter i ti østeuropeiske EU-land med et vesentlig lavere lønnsnivå enn i Norge. Utvidelse av arbeidsmarkedet gjør at billig arbeidskraft fra utlandet kan tilby norske forbrukere sine tjenester til en langt lavere pris enn det norske arbeidstakere kan. EU-utvidelsen har bidratt til den største arbeids- og tjenesteinnvandringen til Norge noensinne.

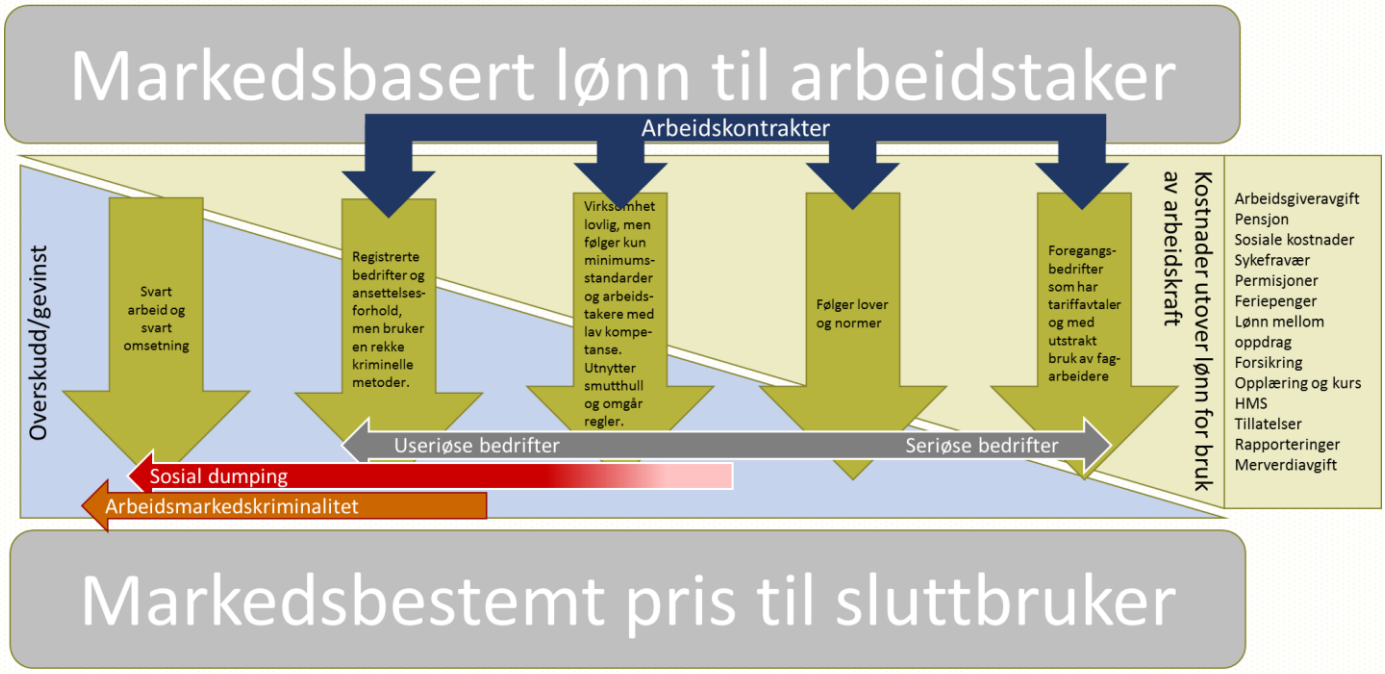
Den norske lønnsdannelsesmodellen er på mange måter utviklet for å mestre internasjonal lavlønnskonkurranse, men da gjennom den internasjonale handelen med produkter. Handelskonkurranse med nær identiske produkter framstilt i ulike land fører til at lønnsnivået i ulike land vil tilnærme seg hverandre. Når Norge likevel har klart å opprettholde de høye lønningene, og da særlig blant de med lav kompetanse, er det blant annet fordi vårt næringsliv i stor grad har klart å spesialisere seg på produkter med høyere innsats av andre produksjonsfaktorer, som kapital, teknologi og kompetanse, og dermed kunne oppnå høyere kvalitet og priser.

Det nye med åpning for fri arbeidsinnvandring er imidlertid at deler av tjenestesektoren og andre stedbundne bransjer, hvor produktene må framstilles og omsettes der kunden befinner seg, utsettes for direkte lavlønnskonkurranse i hjemmemarkedet som følge av mobil utenlandsk arbeidskraft med lavere krav til lønn. Når virksomhetene står overfor et nytt tilbud av billigere arbeidskraft med begrenset formalkompetanse, kan de ved å endre rekrutteringsstrategi til de enkle jobbene, for eksempel gjennom å ansette østeuropeere med minstelønn eller outsource oppgaver til utenlandske tjenesteleverandører i stedet for å direkteansette arbeidstakere med ordinær tariffl ønn, redusere kostnadene mer enn produktiviteten faller. I de bransjene som er mest utsatt for arbeidsinnvandringen er også etter alt å dømme arbeidstakernes forhandlingsmakt redusert.

Arbeidsinnvandrere er sysselsatt innen alle deler av offentlig og privat sektor, men særlig stor er sysselsettingen innenfor enkelte arbeidsintensive tjenestenæringer. Foreliggende forskning viser også at arbeidsinnvandringen har ført til utskifting av norsk arbeidskraft med innvandrere og svekket lønnsutvikling i private næringer som industri, bygg, anlegg, transport, varehandel, servering og overnatting (Berg mfl., 2016).

Fri arbeidsinnvandring, og insentivene som både arbeidstakere og arbeidsgivere har til å redusere egne bidrag til storsamfunnet, drar i retning av økt arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Figur 5.1 illustrerer mekanismene. Øverst og nederst i figuren illustrerer forskjellen mellom den lønnen arbeidstakerne får og den verdsettingen arbeidskraften har i markedet for sluttprodukter, for eksempel lønn etter at inntektsskatten er betalt for en snekker og de byggetjenestene denne produserer inklusive merverdiavgift. Forskjellen mellom lønn og pris dekker en rekke kostnader, samt overskudd til virksomheten som ansetter arbeidstakerne og omsetter produktene de produserer. Rammen i midten av figuren deler forskjellen i kostnader og overskudd. Det er dette overskuddet som lokker fram sosial dumping og arbeidsmarkedskriminalitet. Figuren plasserer de seriøse bedriftene til høyre i figuren og de useriøse til venstre. Helt til venstre har vi plassert de som utfører alt arbeid og omsetning svart.

**Figur 5.1 Alternative veier arbeidskraften i Norge bruker på å levere produkter og tjenester til sluttbrukerne (forbrukere og offentlig- og private virksomheter)**




Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Figuren illustrerer også kostnadene ved å drive seriøst. De seriøse bedriftene må betale arbeidsgiveravgift, pensjon og andre sosiale kostnader. De må betale for syke- og permisjonslønn, samt feriepenger og lønn selv om bedriften ikke har oppdrag. Videre er det kostnader forbundet med forsikringer, kompetanseheving og HMS, og bedriften må sette av ressurser til å innrapportere til Altinn og SSB. Til slutt må bedriften legge på merverdiavgift på prisen til sluttbruker. Hadde de sluppet dette, og drevet mer useriøst, hadde overskuddet kunnet bli høyere – slik det er hos de useriøse lenger til venstre i figuren.

Økt tilbud av arbeidstakere fra andre land med et lavere lønnsnivå, som da trolig vil være villig til å arbeide for lavere lønn og dårligere vilkår enn det som er vanlig også i Norge, skaper utfordringer i et arbeidsmarked hvor bare rundt halvparten av arbeidstakerne i privat sektor er omfattet av tariffavtaler. Dette er sosial dumping og kan også illustreres i samme figur. I tillegg har innvandringen skapt et økt lavlønnspress.

Selv om omfanget av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping ikke er tallfestet, tyder flere undersøkelser på at omfanget øker.[74] Nyere situasjonsbeskrivelser peker på en bekymringsfull utvikling som i tillegg til svart arbeid omfatter ikke-bokført omsetning og unndragelser av merverdiavgift. [75] Videre framheves det at det er en økning i systematisert og organisert kriminalitet i arbeidslivet, ofte organisert gjennom multi-kriminelle nettverk. Dette bildet bekreftes i Kripos' siste trendrapport.[76]

Undersøkelser av utviklingen i arbeidsmarkedet bekrefter utviklingen. For eksempel viser Berg mfl. (2016) at om lag 60 prosent av innvandrersysselsettingen i de ti næringene der innvandrerne typisk har fått jobb har skjedd gjennom lavere lønn enn de norskfødte arbeidstakerne. I gjennomsnitt var lønnsnivået til innvandrerne 15 prosent lavere enn de norskfødte.

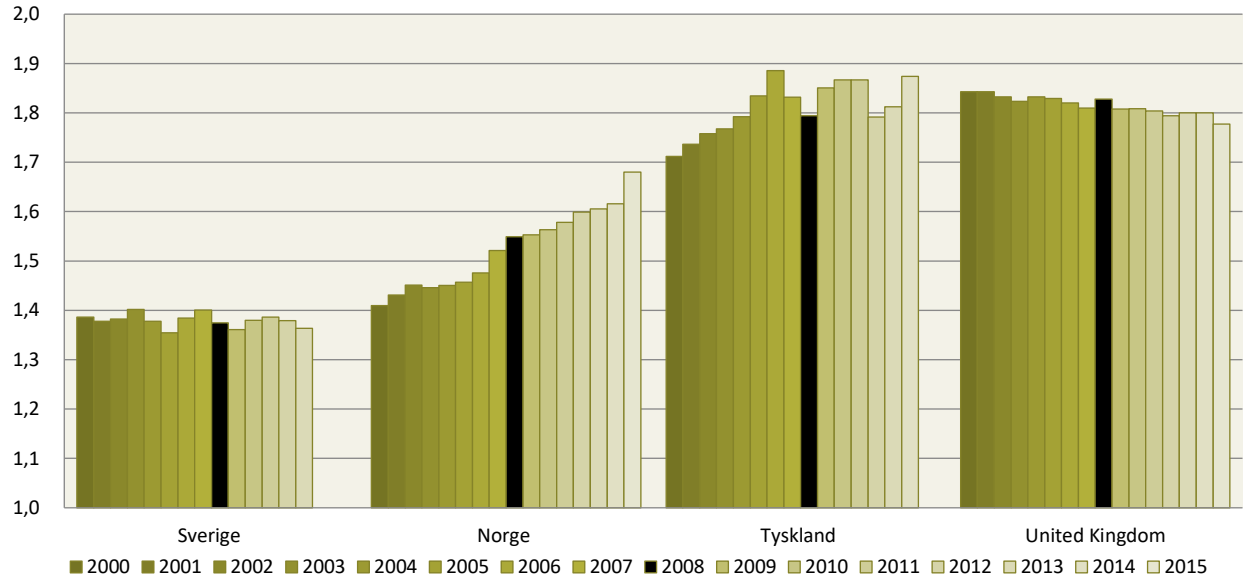
I tillegg viser Bjørnstad mfl. (2015) at lavlønnskonkurransen fra innvandringen har smittet over på lønningene til de norskfødte. Fortrengingen av norskfødte arbeidstakere ville altså vært større dersom ikke disse hadde akseptert en lavere lønnsvekst. Omfanget av sosial dumping er dermed større enn resultatene i Berg mfl. (2016) kan tyde på.

Jordfald og Nymoen (2016) dokumenterer at lønnsutviklingen i de lavere sjiktene i lønnsfordelingen har vært vesentlig svakere enn i arbeidslivet for øvrig de siste årene. Mens lønningene til de 10 prosent i bunn av lønnsfordelingen sto for 6,4 prosent av samlet lønn i Norge i 1997, utgjorde de 5,2 prosent i 2015. Fra 2008 til 2015 hadde den personen som befant seg i desil 1 av inntektsfordelingen i privat sektor (10 prosent lavest lønte) en lønnsvekst på 14,1 prosent, mot 29,4 prosent vekst for gjennomsnittet av arbeidstakerne i privat sektor. Denne veksten var om lag den samme som veksten i konsumprisene. De lavest lønte i privat sektor har således ikke hatt kjøpekraftsforbedring i perioden, dersom de har befunnet seg i denne gruppen i hele perioden.

Figur 5.2 måler lønnsforskjellen mellom medianinntekten og inntekten for desil 1 i Norge, Sverige, Tyskland og Storbritannia. Denne inntektsulikheten har steget kraftig i Norge, men ikke i de andre landene. Fra å ha en inntektsulikhet på svensk nivå på om lag 40 prosent høyere medianinntekt i 2000, har norsk ulikhet økt til nesten 70 prosent høyere i 2015. Svensk ulikhet var da fortsatt under 40 prosent. Denne ulikheten lå i Tyskland og Storbritannia på omtrent 80 prosent i 2015, altså ikke langt over norsk nivå.

[74] Samfunnsøkonomisk analyse har som pågående prosjekt fra Skatteetaten å beregne omfanget på arbeidslivskriminalitet i Norge. Arbeidet vil ferdigstilles i løpet av våren 2017.
[75] Se blant annet Situasjonsbeskrivelse 2014 - Arbeidsmarkedskriminalitet i Norge.
[76] Se Kripos (2015), Trendrapport 2016. Organisert og annen alvorlig kriminalitet i Norge.

**Figur 5.2: Medianinntekten (midt i inntektsfordelingen) relativt til inntekten for desil 1 (10-prosenten nederst i inntektsfordelingen)**




Kilde: stats.oecd.org. Figuren presentert av Bård Jordfald, Fafo, på lanseringsseminar av Jordfald og Nymoen (2016) i regi av Senter for lønnsdannelse (Samfunnsøkonomisk analyse og Fafo)

Betrakter vi utviklingen i inntektsulikhet i lys av figur 5.1, må den forstås ved at lønningene i bunn av lønnsfordelingen relativt sett har blitt presset nedover slik som Jordfald og Nymoen (2016) finner. Potensialet for gevinst ved å bevege seg fra høyre til venstre i figuren har dermed blitt større enn før. Vi kan i figuren betrakte sosial dumping som de arbeidskraftorganiseringene som foregår i den pilen som peker nedover i midten av figuren og til venstre for denne. Den midterste pilen illustrerer virksomheter som for så vidt driver lovlig, men som kun følger minimumsstandarder, ansetter ufaglærte til å gjøre faglærtes jobb, utnytter smutthull og omgår regler. De to pilene til venstre for denne er virksomheter som også faktisk begår arbeidsmarkedskriminalitet.

Utredningene vi har gått gjennom i kapittel 3 og 4 indikerer om at tiltakene fungerer på ulikt vis, og både enkeltvis og samlet *sannsynligvis* bidrar til å redusere arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Likevel er de langsiktige effektene i liten grad dokumentert, og det er vanskelig å isolere effekten av de enkelte tiltak. Det er imidlertid viktig å understreke at mange av tiltakene er relativt nye samtidig som flere tiltak fortsatt ikke har blitt evaluert, slik at den fulle effekten av myndighetenes innsats ikke er kjent. Av nye tiltak kan vi eksempelvis nevne opprettelsen av Tverretatlig senter for senter for etterretning og analyse (NTAES), som har til hensikt å styrke politiets og kontrollmyndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet som ble etablert i 2016. For øvrige tiltak se tabell 2.1.

Et viktig moment er at tiltak kan i evalueringer bli funnet å virke etter hensikten ved å oppnå de aktiviteter og resultater som intervensjonslogikken tilsier, men effekten av tiltaket kan likevel utebli. Et tiltak kan eksempelvis resultere i både styrket informasjonsdeling og utvidet samarbeid uten at omfanget av arbeidslivskriminalitet nødvendigvis reduseres. Hvis vi i figur 5.1 tenker oss at det finnes en uendelig mengde varianter av pilene som peker nedover fra arbeidstakerinnsats til leveranse til sluttbruker, må vi forstå utviklingen i sosial dumping og arbeidslivskriminalitet og effektene av de evaluerte tiltakene som at dersom myndighetene gjennom ulike tiltak stopper én pil, tar kreftene i bruk andre piler. Det betyr altså ikke at tiltakene har

vært uten resultat, men kun at det har vært omgåelsesmuligheter og at incentivene til å benytte seg av omgåelsene har blitt svært sterke – særlig med den økte lavlønnskonkurransen fra innvandringen.

Den ovenstående gjennomgangen både av utredningene og av utviklingen i arbeidsmarkedet vitner om at omfanget av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet øker. Med andre ord er drivkreftene som drar i retning av arbeidslivskriminalitet sterkere enn effekten av tiltakene. Vårt råd er derfor å legge til rette for at de allerede innførte virkemidlene skal fungere etter hensikten, men også å styrke innsatsen mot arbeidsmarkedskriminalitet og sosial dumping.

## 5.2. Våre anbefalinger

Vår gjennomgang av gjennomførte utredninger og utviklingen i det norske arbeidsmarkedet tyder på at det er behov for å videreføre og styrke innsatsen for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. På bakgrunn av eksisterende kunnskap synes det relevant å videreføre gjeldene virkemidler og med det også å arbeide for å redusere utfordringer og barrierer for at disse kan fungere optimalt. For eksempel peker utredningene om tiltak som skal bidra til økt informasjonsdeling og samarbeid på utfordringer knyttet til dataløsninger og taushetsplikt. Utredningene om lover, forskrifter og ordninger som skal forhindre uakseptable arbeidsvilkår peker på at det er behov for mer kunnskap og etterlevelse av forskriftene, mens utredningene om tiltak som stryker håndhevelse peker på behov for mer ressurser og kompetanse til tilsyn og sanksjonering (jf. Kapittel 3 og 4).

Etter vår vurdering er det også rom for å supplere eksisterende virkemidler med enda sterkere virkemidler. Våre anbefalinger er på overordnet nivå og mer inngående vurdering som handler om innretning og styrken i tiltaket vil måtte gjøres i forkant av en eventuell implementering. Vi nøyer oss med å påpeke hvilke temaområder som vi mener bør styrkes i kampen mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Våre anbefalinger handler om mer og bedre statistikk for løpende å følge utviklingen og evaluere tiltak, økning i tariffavtalenes dekningsområde, og innføring av sertifiseringsordninger og minstekrav.

To særskilte tiltak som kan være relevante, men relativt dramatiske, og som vi ikke drøfter inngående, er tiltak som direkte begrenser adgangen til å flytte til Norge og tilby sin arbeidskraft gjennom reforhandling eller oppsigelse av EØS-avtalen og innføring av en lovbestemt minstelønn for alle norske arbeidstakere. Disse to tiltakene vil få stor betydning for norsk arbeidsmarked og ha implikasjoner som handler om mer enn arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Vi har derfor ikke tatt stilling til disse to tiltakene i våre anbefalinger.

### Bedre statistikk og forskning for løpende å følge utviklingen og evaluere tiltak

Beslutninger om innføring eller videreføring av offentlige virkemidler bør være basert på best mulig beslutningsgrunnlag. En sentral problemstilling knyttet til både vurdering av omfang, drivkrefter og evaluering av tiltak som har til formål å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, er mangel på gode datakilder. God tilgang på statistikk vil være sentralt for at etatene både selv og med bistand fra eksterne miljøer kan evaluere tiltakene. God tilgang på data vil også være relevant for å kunne følge utvikling og omfang av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping over tid og i ulike deler av økonomien.

Vi har allerede i kapittel 4 fremmet forslag om at framtidige evalueringer i større grad bør sette søkelys på både direkte og indirekte effekter av tiltak og på sammenhengen mellom nytte og kostnad. Innenfor hva som er praktisk mulig å få til naturligvis. Lettere tilgjengelig statistikk vil muliggjøre dette i større grad.

Et annet tiltak vil være å utvikle et monitoreringssystem som gjør det mulig å overvåke omfanget av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet over tid. Ett annet begrep for monitoreringssystem er indikatorsett eller barometer. Slike indikatorsett er utviklet på en rekke politikkområder, eksempelvis Forskningsbarometer[77] som Kunnskapsdepartementet publiserer årlig. Barometeret viser utviklingen i innsats, aktiviteter, resultater og effekter av norsk forskning.

Et slikt monitoreringssystem kan bestå av en rekke indikatorer. En ideell indikator skal inneha visse egenskaper, for eksempel at den er målbar, objektiv, og relevant. Målbarhet handler om at det er mulig å kvantifisere effektene og ha en form det er mulig å hente inn data for. Objektivitet handler om at det finnes data som innhentes løpende med liten mulighet for manipulasjon. Relevans handler om at indikatorene måler de riktige tingene, det vil si det som er relevant for å måle for henholdsvis resultat og effekt.

Alle målemetoder har ulike styrker og svakheter, og alle indikatorer har fordeler og ulemper og vil ikke inneha alle egenskapene omtalt overfor. Det er for eksempel ikke alltid mulig å finne indikatorer som samvarierer perfekt med målet om å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Samvariasjonen må likevel være god nok til at det er rimelig å tolke endringer i valgte indikatorer som bevegelse mot (eller bort fra) målene over tid. Det er heller ikke alltid mulig å finne indikatorers som er målbare eller objektive.

Som en del av utviklingen av intervensjonslogikkene for de evaluerte tiltakene har vi identifisert mulige indikatorer for henholdsvis aktiviteter, resultater og effekter som det kan være relevant å inkludere i et slikt monitoreringssystem. Denne listen er kun ment som et utgangspunkt og foreslås videreutviklet med utgangspunkt i samråd med de etatene som er engasjert i problemstillingen.

Det avgjørende er at de indikatorene som utvikles viser tydelig hva som disse skal måle (gir lite rom for tolkning) og bygger på mest mulig reliable og valide data, slik at det situasjonsbildet som indikeres gir et best mulig bilde av situasjonen. Indikatorene skal også følge utviklingen over tid slik en kan si noe om innsatsenes virkning. Derfor må det være mulig å samle inn data og konstruere tilsvarende indikatorer for flere perioder.

Videre anbefaler vi at det prioriteres å utvikle egne indikatorsett som kan benyttes til å analysere hvordan enkeltvise tiltak virker i henhold til sin intervensjonslogikk. Disse indikatorene bør utvikles før tiltaket implementeres eller før tiltaket endres slik at det er mulig å sammenligne effekten før og etter endringen. Dette ble eksempelvis gjort ved nullpunktsanalysen om renholdsbransjen av Trygstad mfl. (2012), hvor Andersen mfl. (2016) analyserte utviklingen etter innføringen av godkjenningsordningen ved hjelp av indikatorene utviklet av Trygstad mfl. (2012). Behovet for å utvikle indikatorene i forkant av en endret innsats gjelder særlig dersom indikatorer blir basert på data som er vanskelig å hente inn etter at en endring har skjedd, eksempelvis spørreundersøkelse om holdninger.

[77] Klikk her for å lese mer om forskningsbarometeret.

**Tabell 5.1 Forslag til indikatorer som kan monitoreres (listen er ikke uttømmende)**

| | Indikator | Beskrivelse |
|---|---|---|
| Indikatorer for innsats | Innføring eller endring av forskrifter og lover som retter seg mot lønns- og arbeidsvilkår | Statistikk fra kontrolletatene |
| | Midler til samarbeidsaktiviteter | Statistikk fra kontrolletatene |
| | Bevilgninger til tilsyn og kontrollaktiviteter | Stortingsdokumenter |
| Aktivitetsindikatorer | Antall brudd på de ulike lovene og forskriftene, herunder eksempelvis allmenngjøringsforskriftene, likebehandlingsreglene og solidaransvar-ordningen | Statistikk fra kontrolletatene |
| | Antall samlokaliserte enheter, med formål å bekjempe arbeidslivskriminalitet i landet | Informasjon fra kontrolletatene |
| | Bruk av sanksjoneringsmidler (eksempelvis overtredelsesgebyr og stans) | Statistikk fra kontrolletatene |
| | Antall tverretatlige arbeidsgrupper | Informasjon fra kontrolletatene |
| | Antall besøkende på møteplasser rettet mot arbeidstakere for informasjonsdeling | Statistikk fra kontrolletatene |
| | Uanmeldte og anmeldte tilsyn og kontroller | Statistikk fra og spørreundersøkelse sendt til kontrolletatene |
| | Praktisk mulighet til informasjonsdeling mellom kontrolletatene (herunder informasjonssystemer) | Intervju med og spørreundersøkelse sendt til kontrolletatene |
| | Ilagte pålegg og sanksjoner | Statistikk fra kontrolletatene |
| Resultatindikatorer | Færre brudd på gjeldende lover og regler | Statistikk fra kontrolletatene |
| | Bruk av sanksjonsvirkemidler | Statistikk fra kontrolletatene og spørreundersøkelse av inspektører |
| | Minstelønninger i utsatte næringer og allmenngjorte områder | Aggregert statistikk over næringens lønnsutvikling og intervju med kontrolletatene |
| | Endringer i foretaksstrukturer og sysselsetting i næringer som følge av ordninger | Statistikk fra SSB (både mikrodata på virksomhetsnivå og offentlig tilgjengelig statistikk) |
| | Omfanget av seriøse aktører | Intervju med og spørreundersøkelse sendt til aktuelle aktører, herunder kontrolletatene og virksomhetsledere og tillitsvalgte |
| | Tilgangen på relevant og aktuell informasjon | Undersøkelse av kontrolletatenes vurdering av tilgang på relevant og aktuell informasjon |
| | Måloppnåelsen ved bruk av etatenes virkemidler | Undersøkelse av kontrolletatenes vurdering av tilgang på relevant og aktuell informasjon |
| Effektindikatorer | Antall brudd på lønns- og arbeidsvilkår, og lovverkene for skatter, avgifter og trygder | Kriminalstatistikk fra ulike aktører, eksempelvis Kripos, politiet, Arbeidstilsynet, NAV og Skatteetaten |
| | Læring på tvers av kontrolletatene | Undersøkelse av kontrolletatenes og næringslivets vurdering av læringseffekten av samarbeid med andre aktører |
| | Kjennskap til ordninger som fremmer lønns- og arbeidsvilkår i næringslivet | Intervju med og spørreundersøkelse sendt til aktuelle aktører, herunder kontrolletatene og virksomhetsledere og tillitsvalgte |
| | Utviklingen i lønnsspredningen | Statistikk fra SSB |
| | Utviklingen i lønnen til de nederst i lønnsfordelingen | Statistikk fra SSB |

## Øke tariffavtalers dekningsområde og legitimitet

Den norske arbeidslivsmodellen bygger på koordinering på tvers av tariffavtaler. Da må tariffavtalene ha legitimitet og dekningsområdet må være stort. Dessuten må samholdet blant både arbeidstakere og arbeidsgivere være sterkt (Bjørnstad & Nymoen, 2015). Dette kan være truet med svake effekter av tiltakene som er gjennomført mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Holden III-utvalget (NOU 2013:13), der alle sentrale aktører i det norske arbeidslivet var representert, konkluderte enstemmig. Der skrives det at blant annet flere arbeidsinnvandrere har gjort koordineringen i lønnsoppgjørene mer krevende, og videre:

> *«Høy organisasjonsgrad og høy dekningsgrad for tariffavtalene er også viktig for å få til en koordinert lønnsdannelse. Myndighetene må også støtte opp under dette.»*
>
> NOU 2013:13, side 13.

Organisasjonsgraden i Norge har gjennomgående falt siden begynnelsen av 1990-tallet. Selv om arbeidstakere ikke selv er organiserte, kan de være omfattet av bestemmelser i tariffavtaler. Om lag halvparten av arbeidstakerne i privat sektor jobber i virksomheter som er omfattet av en tariffavtale (Nergaard, Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter, 2014). Den samlede reduksjonen er svak, men det er særlig LO og YS med sentral samordning som har opplevd redusert medlemsgrad. Holden III-utvalget peker på at redusert medlemsdekning i organisasjoner med sentral samordning truer koordineringsgraden. Jordfald og Nymoen (2016) viser at lavlønnspresset i privat sektor i stor grad har kommet blant grupper som ikke arbeider i en virksomhet som er bundet av tariffavtale. For de som befinner seg i desil 1 i lønnsfordelingen (10 prosent lavest lønnede) jobbet 35 prosent i en virksomhet som var tilknyttet AFP-ordningen og dermed var tariffbunden i 2000, og 39 prosent i 2007. Fra 2007 og utover har det vært en kraftig reduksjon i andelen. I 2012 jobbet kun hver fjerde av de som befant seg i desil 1 i en bedrift som var tilknyttet AFP-ordningen.

Vi foreslår å styrke tariffavtalenes dekningsområde langs tre dimensjoner:

1. Økte incentiver for arbeidstakere å organisere seg
2. Økte incentiver for virksomheter til å tilknytte seg en arbeidsgiverorganisasjon og inngå tariffavtaler
3. Styrke allmenngjøringsinstituttet og gjennomføre flere allmenngjøringer av tariffbestemmelser

## Innføre sertifiseringsordninger og minstekrav til kompetanse og opplæring

Produktiviteten i det norske arbeidslivet er høy. Det står i stil til det norske lønnsnivået. Sammenhengen mellom produktivitet og den norske arbeidslivsmodellen er analysert i Berg mfl. (2016). Én viktig årsak til at arbeidslivsmodellen gir sterke drivkrefter for høy produktivitet er at en sentralisert og koordinert lønnsdannelse gir små lønnsforskjeller. Særlig vil minstelønnssatsene i tariffbestemmelsene løftes relativt høyt sammenliknet med alternative lønnsdannelsessystemer. Dette gjør det dyrt for virksomheter å ansette de med svakest kompetanse. Siden arbeidsoppgaver som ikke krever mye kompetanse samtidig typisk kan erstattes med kapitalutstyr og teknologi, inntreffer tre viktige endringskrefter som alle bidrar til høy produktivitet:

1. Lavkompetansearbeidsplasser erstattes av kapital med et høyt teknologiinnhold.
2. Både myndigheter, arbeidsgivere, og arbeidstakerne og deres organisasjoner arbeider for å heve kompetansenivået til de som stiller svakest i arbeidsmarkedet.

3. Næringer med stort behov for manuell arbeidskraft, og som vanskelig kan erstatte den med investeringer i teknologi eller framforhandle særegent lav lønn, vil bygges ned. Høyproduktive næringer vil vokse fram.

I stedet for at lavkompetansearbeidsplasser erstattes med teknologi og høyere kompetanse, kan økt lavlønnspress føre til at det fires på kompetansekravene der det er mulig. Dette er en spesiell variant av sosial dumping, der arbeidskraften som utfører arbeidet ikke nødvendigvis arbeider under dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn arbeidstakere med tilsvarende kompetanse ellers i arbeidslivet, men der kompetansekravet til å utføre yrket er redusert eller omgått.

Det var for eksempel dette streiken blant lokomotivførere høsten 2016 handlet om. Lokomotivførernes organisasjoner fryktet at den kommende konkurranseutsettingen av togtjenester ville lokke aktører til det norske markedet som ansatte lokomotivførere med langt lavere krav til utdanning og opplæring enn det norske lokomotivførere i NSB i dag har. Streiken ble løst ved at Samferdselsdepartementet utarbeidet nye regler for en nasjonal standard for opplæring til lokomotivførere.[78]

Det kan være grunn til å innføre slike minimumsstandarder og sertifiseringsordninger i større deler av arbeidslivet. På den måten kunne man unngått at arbeidskraft med et kostbart utdannings- og opplæringsprogram ble erstattet med mindre kompetent arbeidskraft.

For håndverksyrker eksisterer det i dag flere godkjenningsordninger og sertifiseringer, blant annet for elektrikere og rørleggere. Innenfor bygge- og anleggsnæringene stiller for øvrig behovet for ansvarsrett (retten til å kunne påta seg bestemte oppgaver) krav til kompetanse i virksomhetene.

Stortinget vedtok i juni 2016 ny lov om offentlige anskaffelser. Med denne åpnes det blant annet for avvisning av leverandører som ikke oppfyller bestemmelser om miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold som følger av nasjonale regler, EØS-regler, tariffavtaler eller nærmere angitte internasjonale avtaler. Ved anskaffelse av bygge- og anleggsarbeid og enkelte rengjøringstjenester pålegges oppdragsgiver videre en plikt til å oppstille et krav om at leverandøren kan ha maksimalt to ledd under seg i leverandørkjeden.[79] I tillegg til de nye anskaffelsesforskriftene og klagenemdforskriftene, har Kunnskapsdepartementet utarbeidet en ny forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger.[80]

Både krav til ansvarsrett og anskaffelsesforskriftene gjelder for offentlige anskaffelser. Det vil si at kravene kun stilles til leverandører som ønsker å delta i offentlige anbudskonkurranser. Det er imidlertid ikke gitt at tilsvarende krav stilles til leverandørene i det private markedet, og derfor ikke gitt at forskriftene sikrer opprettholdelse av kompetansekravene blant alle leverandører. Ved søknad om ansvarsrett stilles det krav til utdanning og erfaring, men ikke for alle ansatte i virksomheten. Liknende sertifiseringsordninger som innenfor elektro- og rørleggerfaget kan derfor tenkes å være relevant for eksempelvis tømrere, murere og malere også.

[78] Klikk her for å lese Samferdselsdepartementet forslag til bestemmelser om nasjonal standard for opplæring av lokførere.
[79] Klikk her for å lese mer om ny lov om offentlige anskaffelser.
[80] Klikk her for å lese forskriften.

# Referanser


Alsos, K., & Eldring, L. (2014). *Solidaransvar for lønn.* Oslo: Fafo.

Alsos, K., Bråten, M., & Trygstad, S. (2016). *Sjatteringer av likhet - Evaluering av reglene om likebehandling av utleid arbeidskraft.* Oslo: Fafo.

Andersen, R. K., Bråten, M., Eldring, L., Friberg, J. H., & Ødegård, A. M. (2009). *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraf.* Oslo: Fafo.

Andersen, R., Bråten, M., Nergaard, K., & Trygstad, S. (2016). *«Vi må ha is i magen og la tiltakene virke» - Evaluering av godkjenningsordningen i renhold.* Oslo: Fafo.

Arbeids- og Sosialdepartmentet. (2015). *Strategi mot arbeidslivskriminalitet.* Oslo: Regjeringen.

Arbeidstilsynet mfl. (2014). *Situasjonsbeskrivelse - Arbeidsmarkedskriminalitet i Norge.* Oslo.

Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Skatteetaten. (2016). *Felles årsrapport – 2015 – mellom Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Skatteetaten for styrket innsats mot arbeidsmarkedskriminalitet.* Oslo: Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Skatteetaten.

Bazen, S. (1994). Minimum Wage Protection in Industrialized Countries: Recent Experience and Issues for the Future. *International Journal of Manpower, 15*(2), ss. 62-73.

Berg, S. L., Bjørnstad, R., & Mark, M. S. (2016). *Den norske arbeidslivsmodellen med produktivitet i verdenstoppen.* Samfunnsøkonomisk analyse.

Berg, S., Bjørnstad, R., Bjøru, E., Eggen, F., Jordfald, B., & Norberg-Schulz, M. (2016). *Innvandrersysselsetting og konsekvenser for norske arbeidere.* Oslo: Senter for lønnsdannelse.

Bjørnstad, R., & Nymoen, R. (2015). *Frontfagsmodellen i fortid, nåtid og framtid.* Oslo: Senter for lønnsdannelse.

Bjørnstad, R., Dølvik, J. E., Eldring, L., Jordfald, B., Kornstad, T., Kostøl, F. B., . . . Rybalka, M. (2015). *Virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler.* Senter for lønnsdannelse (Samfunnsøkonomisk analyse og Fafo).

Bjørnstad, R., Norberg-Schulz, M., & Walbækken, M. (2016). *Forutsetninger for allmenngjøringsvedtak i elektrofagene og skips- og verftsindustrien.* Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.

Bratsberg, B., & Holden, M. (2015). Effekter av allmenngjøring i byggebransjen. *Samfunnsøkonomen, 29*(2), ss. 68-80.

Dapi, B. (2014). *Do minimum wages crowd out temporary migrants? Evidence from the Norwegian cleaning industry.* Department of economics, University of Oslo.

Dickens, R., Machin, S., & Manning, A. (1999). The Effects of Minimum Wages on Employment: Theory and Evidence from Britain. *Journal of Labor Economics, 17*(1), ss. 1-22.

Econ Pöyry. (2010). *Allmenngjøring av tariffavtaler.* Oslo: Pöyry.

Eldring, L., Ødegård, A., Andersen, R., Bråten, M., Nergaard, K., & Alsos, K. (2011). *Evaluering av tiltak mot sosial dumping.* Oslo: Fafo.

Inventura. (2015). *Rapport for Difi: Krav til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser kunngjort i Doffin i 2015.* Oslo: Inventura.

Jordfald, B., & Nymoen, R. (2016). *Hva skjer nederst i lønnsfordelingen i privat sektor?* Senter for lønnsdannelse (Samfunnsøkonomisk analyse og Fafo).

Korsvold, A., & Stokland, D. (2015). *Evaluering av Arbeidstilsynet.* Oslo: Agenda Kaupang.

Kostøl, F., & Nymoen, R. (2015). En økonometrisk analyse av næringstall. I R. Bjørnstad, *Virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler* (ss. 59-90). Oslo: Senter for lønnsdannelse.

Kripos. (2015). *Trendrapport 2016 - Organisert og annen alvorlig kriminalitet i Norge.* Oslo.

Meld. St. 29 (2010–2011). (u.d.). *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv.*

Neby, S., Nesheim, T., Ryssevik, J., Rubecksen, K., Dahle, M., & Nordhagen, I. (2016). *Innsats mot arbeidslivskriminalitet - Kartlegging og evaluering av hvordan det tverretatlige statlige samarbeidet fungerer.* Bergen: Uni Research Rokkansenteret.

Nergaard, K. (2014). *Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter.* Oslo: Fafo.

Nergaard, K. (2016). *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv - Nullpunktsanalyse.* Oslo: Fafo.

NOU 2013:13. (2013). *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi.*

Ragnitz, J., & Thum, M. (2007). The Empirical Relevance of Minimum Wages for the Low-Wage Sector in Germany. *CESifo Forum, 8*(2), ss. 35-37.

Riksrevisjonen. (2013). *Riksrevisjonens undersøkelse om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte.* Oslo.

Riksrevisjonen. (2016a). *Riksrevisjonens undersøkelse av av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet.* Oslo: Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen. (2016b). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser.* Oslo: Riksrevisjonen.

Skedinger, P. (2006). Minimum Wages and Employment in Swedish Hotels and Restaurants. *Labour Economics, 13*(2), ss. 259-290.

Trygstad, S., Bråten, M., Nergaard, K., & Ødegård, A. (2012). *Vil tiltakene virke? Status i renholdsbransjen.* Oslo: Fafo.

Økokrim. (2015). *Nasjonal veileder for informasjonsdeling mellom kontrolletatene, politiet og private, for å bekjempe kriminalitet.* Oslo: Økokrim.

# Appendiks A: Utredningene oppsummert

De ulike utredningene som er gjennomgått over har ulike framgangsmåter for å evaluere tiltaket. I denne appendiksen vil vi gå gjennom noen vanlige fordeler og ulemper knyttet til de ulike metodene.

| Evaluering | År | Forfatter | Tiltak | Evalueringens hovedfunn | Metode |
|---|---|---|---|---|---|
| Evaluering av samarbeidet mellom statlige etater i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet | 2016 | Neby, Nesheim, Ryssevik, Rubecksen, Dahle og Nordhagen | -Utvide det regionale og lokale samarbeidet mellom etatene<br>-Styrket informasjonsdelingen mellom kontrolletatene, og mellom kontrolletatene og politiet | Rapporten konkluderer med at satsingen på tverretatlig samarbeid mellom statlige aktører i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet i store trekk er lovende og man har oppnådd noen viktige resultater. Da satsingen er ny og er preget av intern og ekstern kompleksitet, kan man forvente justeringer og tilpasninger over tid.<br>Neby mfl. (2016) har tatt utgangspunkt i tre sentrale problemstillinger:<br>○ Hvilke tiltak og virkemidler for samarbeid mellom statlige etater finnes i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet?<br>○ Hvordan fungerer dette samarbeidet, særlig på lokalt og regionalt nivå?<br>○ Hvordan fungerer det tverretatlige samarbeidet om informasjonsutveksling?<br>Evalueringens hovedkonklusjon er at tiltakene oppleves som hensiktsmessige av de som deltar i dem. Samarbeid anses som svært nyttig i en situasjon hvor arbeidslivskriminalitet oppleves utfordrende og treffer flere etaters virkeområder. Sammenlignet med en situasjon med sporadisk og uformell kontakt lokalt, får man nå blant annet:<br>○ Mer informasjon om aktuelle aktører<br>○ Mer kunnskap om andre etaters virkeområder og sanksjoner<br>○ Bedre grunnlag for prioritering av ressurs- og virkemiddelbruk<br>○ Økt samordning av bruk av sanksjoner og andre tiltak<br>Tverretatlig samarbeid er utfordrende, blant annet på grunn av den hierarkiske organiseringen av forvaltningen, trekk ved organisering og arbeidsmåter i de enkelte etatene, informasjons - og kommunikasjonsutfordringer, utfordringer med å finne riktige mål på effekter. Strategisk forankring i etatene og god samordning mellom departementer og etater har vært en positiv drivkraft for det operative samarbeidet. Framover står man overfor en avveining knyttet til videreføring av unike, lokale samarbeidstiltak på den ene siden og ønsket om standardisering på den ander siden.<br>Rapportens anbefalinger er knyttet til at standardisering og formalisering bør balanseres mot behov for fleksibilitet og dynamikk i tverretatlig samarbeid, at informasjonsdeling bør vektlegges i enda større grad (særlig i teknisk og praktisk forstand), at resultatmålinger bør tilpasses den reelle aktiviteten i de tverretatlige samarbeidene på en bedre måte, at strategiarbeid i den enkelte etat i større grad bør inkludere hensyn til tverretatlig samarbeid, og til slutt at utviklingen av bedre etterretnings- og analysearbeid bør tilpasses de konkrete utfordringene som skal løses på operativt nivå. | Rapporten bygger på en spørreundersøkelse, dokumentanalyser og et omfattende sett intervjuer, og prosjektet er gjennomført i løpet av et års tid fra høsten 2015 til høsten 2016.<br>Spørreundersøkelsen hadde to ulike siktemål;<br>1. Kartlegge de samarbeidstiltakene som er satt i verk og hvordan disse er organisert<br>2. Få et bilde de sentrale aktørenes vurderinger av dette samarbeidet<br>Spørreskjemaet ble sendt til regionledere i Arbeidstilsynet, Skatteetaten, NAV og politiet, og gav respondentene mulighet til å beskrive inntil fire ulike samarbeidsavtaler/handlingsplaner og møtearenaer og inntil tre ulike fellesaksjoner. Respondentene utgjør ikke et tilfeldig utvalg – utvalget er dels strategisk og dels styrt av respondentenes egne vurderinger av ekspertise: Den første gruppen er valgt ut fra sin posisjon (regionledere), den andre fordi de har spesielt god kunnskap om saksfeltet. Totalt svarer kun 50 på spørreundersøkelsen og svarene tolkes derfor kvalitativt.<br>Det er to typer datakilder som danner grunnlag for undersøkelsene av de samlokaliserte enhetene: skriftlig informasjon av ulik art og intervjuer. Førstnevnte omfatter planer, rapporter, presentasjoner og lignende, innsamlet direkte fra de tre samarbeidstiltakene og gjennom nasjonal koordineringsgruppe. Det er gjennomført i alt 47 intervjuer i forbindelse med evalueringen. |

| Evaluering | År | Forfatter | Tiltak | Evalueringens hovedfunn | Metode |
|---|---|---|---|---|---|
| Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljø-kriminalitet | 2016 | Riksrevisjo-nen | -Utvide det regionale og lokale samarbei-det mellom etatene<br>-Styrket informa-sjonsdelingen mellom kontrolletatene, og mellom kontroll-eta-tene og politiet | Riksrevisjonens (2016) undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeids-miljøkriminalitet gir en oversikt over hvilke samarbeidsrutiner og fora som er etablert, i tillegg til systemer, rutiner og praksis for utveksling av informasjon mellom etatene.<br>Målet med undersøkelsen var å vurdere i hvilken grad Arbeidstilsynets og po-litiets innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger om å sikre et seriøst, godt og anstendig arbeidsliv. Det ble tatt utgangspunkt i følgende problemstillingen; i hvilken grad har Arbeidstilsynet en praksis som legger til rette for at arbeidslivskriminalitet blir avdekket og møtt med reaksjoner, i hvilken grad følger politiet og påtalemyndighetene opp saker, slik at disse blir etterforsket raskt og grundig, og i hvilken grad bidrar samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og andre statlige etater til å bekjempe ar-beidslivskriminalitet.<br><br>Undersøkelsens hovedfunn var følgene:<br>○ Arbeidstilsynet bruker i liten grad reaksjoner som virker avskrekkende:<br>● Følger ikke opp vedtak om stans godt nok<br>● Bruker overtredelsesgebyr lite som virkemiddel<br>● Bruker anmeldelse lite som virkemiddel<br>○ Tilsyn mot sosial dumping gjennomføres ofte som enklere formalkontrol-ler.<br>○ Arbeidstilsynet har store utfordringer med kompetanse i å føre tilsyn mot sosial dumping.<br>○ Det er lang saksbehandlingstid og ugrunnet opphold i politiets etterforsk-ning av arbeidsmiljøkriminalitet.<br>○ Tverretatlig samarbeid er styrket, men det er krevende å få til et opera-tivt samarbeid mellom selvstendige etater. | Undersøkelsen omfatter perioden 2009–2015, med hoved-vekt på årene 2014 og 2015. Metodisk baseres analysen på intervju, spørreundersøkelse, litteratur (stortingsdoku-menter, saksdokumenter, retningslinjer, periode- og års-rapporter, samarbeidsavtaler, rele-vante utredninger og evalueringer), statistikk og saksgjennomgang, innhentet mellom januar 2015 og februar 2016.<br><br>For å belyse samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og andre statlige etater om å bekjempe arbeids-livskriminalitet, er det gjennomført en dokumentanalyse av samarbeidsavta-ler som Arbeidstilsynet har inngått. Aktuelle evalueringer og andre dokumenter som omhandler samarbeid, er også gjennomgått. Arbeidstilsynets inspektører, jurister og til-synsledere har besvart en spørreundersøkelse om samar-beid og informasjonsdeling, som inngår i datagrunnlaget. Totalt 81 prosent av samtlige inspektører og 74 prosent av juristene og tilsynslederne i Arbeidstilsynets regioner svarte på undersøkelsen. 29 prosent av inspektørene hadde gjennomført flere tilsyn hvor sosial dumping var sen-tralt.<br><br>Det er innhentet statistikk fra Arbeidstilsynet for å belyse omfanget av gjennomførte tilsyn og hvor mange tilsyn som omhandler sosial dumping. Det er videre innhentet sta-tistikk over hvilke kontroll-punkter Arbeidstilsynet har brukt under tilsyn mot sosial dumping, og omfanget av ulike former for reaksjonsbruk. Arbeidstilsynet har ikke sta-tistikk over antall anmeldelser fordelt på sakstype. Det ble derfor valgt å gå gjennom alle anmeldelser fra andre halvår 2014. Dette utgjør til sammen 66 anmeldelser. I tillegg gjennomgår Riksrevisjonen 48 saker knyttet til oppfølging av vedtak om stans, hvor stans enten er brukt som press-middel eller brukt på grunn av overhengende fare. Som en del av saksgjennomgangen er det undersøkt om Arbeidstil-synets egne retningslinjer for oppfølging av slike vedtak er fulgt. I tillegg har politiets statistikk over anmeldte saker et-ter arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven mellom 2009 og 2015 blitt benyttet for å se på hvordan politiet og på-talemyndigheten behandler arbeidsmiljøsaker.<br><br>Spørsmål om samarbeid og informasjonsdeling har også vært tema i alle intervjuer med Arbeidstilsynet, politiet, Riksadvokaten, skatteetaten og NAV Kontroll. Det har vært lagt særlig vekt på å inn-hente erfaringer med de tre sam-lokaliserte operative enhetene i Bergen, Stavanger og Oslo. |

| Evaluering | År | Forfatter | Tiltak | Evalueringens hovedfunn | Metode |
|---|---|---|---|---|---|
| Undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser | 2016 | Riksrevisjonen | -Forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser<br>- Oppdragsgivers solidaransvar for lønn<br>Indikatorer | Evalueringens overordnede spørsmål er hvorvidt tiltakene i handlingsplanene mot sosial dumping har fungert etter hensikten, herunder hvordan de nye reguleringene og tiltak er gjennomført, hvordan de vurderes av ulike aktører og hvordan tiltakene er fulgt opp. Utredningen evaluerer offentlige virksomheters, Arbeidstilsynets og Arbeids- og sosialdepartementets innsats mot sosial dumping i offentlige anskaffelser, herunder arbeid med å forebygge, hindre, avdekke og følge opp anskaffelsene.<br>Målet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad offentlig sektor i sine anskaffelser ivaretar Stortingets mål om et arbeidsliv uten sosial dumping. Videre belyser undersøkelsen mulige årsaker til en eventuell svak måloppnåelse på området.<br>Undersøkelsen består av følgende tre hovedproblemstillinger:<br>1. I hvilken grad har offentlige virksomheter etablert systemer og iverksatt tiltak som sikrer at de ivaretar sitt særlige ansvar for å forebygge og hindre sosial dumping i egne anskaffelser?<br>a) I hvilken grad har offentlige virksomheter etablert interne systemer og rutiner som sikrer at regelverket etterleves?<br>b) I hvilken grad ivaretar offentlige virksomheter kravene i *forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter* og allmenngjøringsloven og tilhørende forskrifter?<br>c) I hvilken grad iverksetter offentlige virksomheter egne tiltak for å forhindre sosial dumping, utover de tiltakene de er pålagt å iverksette gjennom krav som er fastsatt ved forskrift?<br>d) Hva er årsakene til at offentlige virksomheter ikke har etablert systemer og iverksatt tiltak som sikrer at de ivaretar sitt ansvar for å forebygge og hindre sosial dumping i egne anskaffelser?<br>2. I hvilken grad er Arbeidstilsynets tilsynsarbeid innrettet mot å forhindre og avdekke sosial dumping i offentlig sektor?<br>3. I hvilken grad ivaretar Arbeids- og sosialdepartementet sitt overordnede ansvar for å bidra til Stortingets mål om et seriøst, godt og anstendig arbeidsliv uten sosial dumping i offentlig sektor?<br><br>Undersøkelsens hovedfunn var følgene:<br>○ Offentlige virksomheter etterlever ikke i tilstrekkelig grad regelverket som skal bidra til å forhindre sosial dumping ved egne anskaffelser:<br>• Offentlige virksomheter har i for liten grad utviklet rutiner og systemer som kan sikre at forskriftskravene etterleves bedre, og motvirke og forhindre sosial dumping ved offentlige anskaffelser.<br>• Det er mangelfull etterlevelse av forskriftskrav til utforming av utlysninger av anbudskonkurranse, konkurransegrunnlag og kontrakter.<br>• Det er mangelfull oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører engasjert gjennom offentlige kontrakter.<br>○ Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet bidrar ikke nok til å sikre at offentlig sektor etterlever regelverket som skal forhindre sosial dumping.<br>○ Arbeids- og sosialdepartementets innsats for å sikre et arbeidsliv uten sosial dumping i offentlige anskaffelser kan forbedres. | Undersøkelsen av myndighetenes arbeid mot sosial dumping dekker primært årene 2012–2015 og dataene ble samlet inn i perioden mars–desember 2015. Riksrevisjonen gjennomførte en kartleggingsundersøkelse av 599 anskaffelser blant offentlige instanser i 2014 for å undersøke etterlevelsen av krav til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Anskaffelsene ble hentet fra Doffin og besto av et representativt tilfeldig utvalg innen bygg og anlegg og alle relevante anskaffelser innen renhold. Svarprosenten innen bygg og anlegg var 92 prosent, og innen renhold svarte 99 prosent av kontaktpersonene for anskaffelsen.<br>Det er gjennomført intervjuer med et utvalg statlige aktører, og kommuner og enkelte store statlige aktører har besvart et spørrebrev. I tillegg er det gjennomført intervjuer med tre store entre-prenører, og enkelte arbeidstakerorganisasjoner har besvart spørsmål per brev.<br><br>I tillegg hentet Riksrevisjonen inn kvantitativ informasjon om Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet rettet mot offentlige oppdragsgivere. |

| Evaluering | År | Forfatter | Tiltak | Evalueringens hovedfunn | Metode |
|---|---|---|---|---|---|
| Virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler | 2015 | Bjørnstad mfl. | Allmenngjøring av tariffavtaler | Resultatene i denne rapporten gir grunnlag for å si at innvandringen har bidratt til endringer i lønns- og prisdannelsen og arbeidsmarkedets virkemåte. Analysene bekrefter at den kraftige økningen i innvandringen fra Øst-Europa etter EU-utvidelsene siden 2004 har gitt et tilbudssjokk i deler av det norske arbeidsmarkedet som har redusert lønnsveksten. Utredningen har undersøkt denne effekten i næringer som inneholder fire av de første allmenngjorte bransjeavtalene: Byggfagsoverenskomsten fra januar 2007, verkstedoverenskomsten fra desember 2008, overenskomsten for jordbruks- og gartnerinæringene fra januar 2010 og renholdsoverenskomsten fra september 2011.<br><br>Samlet sett finner utredningen at innvandringen fra 2004 til 2014 i seg selv bremset utviklingen i lønningene i byggenæringen og vakt- og eiendomstjenester, som inkluderer renholdsnæringen, med om lag 8 prosent. Effektene er funnet å være statistisk signifikante. Deretter måles konsekvensen av innvandringen i bygge- og anleggsnæringen samlet, og her er effekten sterkest. Den er estimert til nesten 19 prosent. Tolkningen av disse resultatene er at innvandringen ikke bare har økt lønnsforskjellene mellom ulike næringer, men også bidratt til en forrykning i den funksjonelle inntektsfordelingen – altså fordelingen av inntekt mellom arbeidskraft og kapital.<br><br>Gjelsvik, Nymoen og Sparrman (2015) fant en betydelig og signifikant effekt av innvandringen på lønningene i norsk industri. Siden industrien utgjør frontfaget i den norske lønnsdannelsen, videreføres denne effekten til følgefagene. Virkningen av innvandringen på lønningene i bygge- og anleggsnæringen og vakt- og renholdsnæringen som vi finner i denne rapporten, er en selvstendig effekt og har kommet i tillegg til den som har oppstått gjennom å være følgefag. Innen jordbruket og i verftsnæringen, som er en del av industrien, finner vi ingen støtte for å si at innvandringen har påvirket lønnsdannelsen utover effekten gjennom industrilønningene.<br><br>Resultatene viser videre at de innsparte lønnskostnadene i stor grad har kommet kundene til gode, både som følge av overvelting til prisene fra lavere kostnader og som følge av at innvandringen har økt konkurransen særlig i vakt- og eiendomstjenester. Videre pekes det på at dette trolig også gjelder i bygg, hvor økt innslag av utenlandske firma med utstasjonert arbeidskraft har skjerpet priskonkurransen i underentreprenørleddene. Den estimerte effekten er nesten like sterk, men ikke statistisk signifikant. | Konklusjonen i Senter for Lønnsdannelses (2015) evaluering av allmenngjøringen bygger på et omfattende statistisk materiale på individ-, foretaks og næringsnivå. På individ- og foretaksnivå analyseres separat den lønnsmessige utviklingen og på foretakenes tilpasning av sin faktoretterspørsel til nye rammebetingelser. Dette er en vanlig metode når en skal tallfeste betydningen av ulike variabler for nivået på lønn. Metoden innebærer at en kontrollerer for systematiske forskjeller i kjennetegnene mellom individene som omfattes av allmenngjøringen og de som ikke gjør det. På den måten kommer en frem til et renest mulig estimat på allmenngjøringens effekt på lønn. Det anvendte datamaterialet strekker seg over årene 1997-2012. I begge analysene brukes paneldata for å analysere effekter av allmenngjøringen. I den første analysen, der det estimeres lønnslikninger, er det individer som utgjør observasjonsenhetene, mens foretak utgjør observasjonsenhetene i den andre analysen, der det estimeres betingede faktoretterspørselsfunksjoner for to typer arbeidskraft. Både i analysen gjennomført på individ- og foretaksdata brukes det skift-dummyer (step-dummyer) for å identifisere effektene av allmenngjøringen. Disse indikatorvariablene har kun effekt for de allmenngjorte næringene. De øvrige næringene har status som kontrollgrupper. Analysene dekker næringene bygg, verft og renhold.<br><br>På næringsnivå estimeres det en rekke økonomiske sammenhenger ved hjelp av tidsserieøkonometri, basert på aggregerte tall for næringer som hver for seg omfatter de fire allmenngjorte områdene. Sammenhengene i de ulike næringene tallfestes, for så å vurdere hvorvidt de estimerte relasjonene er stabile overfor innvandringsbølgen og allmenngjøringsvedtakene. Ved å inkludere variabler for arbeidsinnvandringen og allmenngjøringen, vurderes betydningen disse har hatt for de estimerte relasjonene. Etterspørselen etter arbeidskraft estimeres betinget på et gitt nivå på bruttoproduktet (verdiskapingen) i næringen. Dermed vurderes også effekten av arbeidsinnvandringen og allmenngjøringen på produktiviteten i næringene indirekte.<br><br>Det at evalueringen hadde en referansegruppe som kunne stille seg kritisk til både funn og metode bidro til å gjøre metoden mer robust. |

| Evaluering | År | Forfatter | Tiltak | Evalueringens hovedfunn | Metode |
|---|---|---|---|---|---|
| Evaluering av godkjenningsordningen for renholdsvirksomheter | 2016 | Andersen, Bråten, Nergaard og Trygstad | -Godkjenningsordningen i renhold, herunder allmenngjøring av renholdsoverenskomsten | Godkjenningsordningen var ett av flere innførte tiltak for å bedre lønns- og arbeidsvilkårene for de ansatte og bidra til likere konkurransevilkår mellom virksomhetene. Bestemmelsen om at renholdere må ha HMS-kort, der blant annet deres identitet framgår, er også en del av godkjenningsordningen. Det stilles krav til bedriftshelsetjeneste, verneombudsordning med mer, og det må kunne dokumenteres at ansatte lønnes i henhold til allmenngjorte satser for å bli godkjent. Allmenngjøring av renholdsoverenskomsten er på denne måten gjort til en del av godkjenningsordningen. Arbeidstilsynet har også prioritert renholdsbransjen i sin tilsynsvirksomhet i perioden 2012 til 2016, og regionale verneombud er etablert i bransjen. Renholdsbransjen har vært en foregangsbransje for de treparts bransjeprogrammene som er iverksatt for økt seriøsitet i arbeidslivet – særlig i bransjer med utfordringer. Det betyr at det har skjedd mye i renholdsbransjen de siste tre til fem årene. De ulike tiltakene bygger opp under hverandre, og det er derfor krevende å isolere effektene av godkjenningsordningen fra andre tiltak.<br>Undersøkelsen består av følgende tre hovedproblemstillinger:<br>1. Hvilke virkninger har godkjenningsordningen for næringsvirksomheter og privatmarkedet når det gjelder kjøp av renholdstjenester?<br>2. Hvordan er godkjenningsordningen administrert?<br>3. Hvilke virkninger har godkjenningsordningen for seriøse og useriøse virksomheter i bransjen?<br>Undersøkelsens hovedfunn var følgene:<br>○ I Godkjenningsordningen har økt bevisstheten rundt seriøsitet i næring og har gjort det enklere å velge seriøse tilbydere. I intervjuer framhever partene på bransjenivå, arbeidsgiverne i bransjen og Arbeidstilsynet, at særlig de store innkjøperne i offentlig sektor har blitt mer bevisste. Mindre virksomheter kjenner i mindre grad til godkjenningsordningen. Hvorvidt det har blitt lettere for kunden å velge leverandører som følger lover og regler vil dette avhenge av kundens kjennskap til godkjenningsordningen.<br>○ Ordningen er administrert slik at krav som stilles til aktørene innen renhold er klarere, og det har blitt lettere å identifisere useriøse aktører. I forbindelse med godkjenningsprosessen tilbys det råd og veiledning til virksomhetene. Denne kommunikasjonen med virksomhetene har vært med på å heve kunnskapsnivået om lover og regler i deler av næringen der denne kunnskapen tidligere var mangelfull.<br>○ Satsingsområdet, allmenngjøringen av renholdsoverenskomsten og godkjenningsordningen med HMS-kort ser ut til å ha gitt Arbeidstilsynet en bedre oversikt over seriøse og useriøse aktører i næringen. Ordningen har vært med på å bedre HMS-tilstanden i mange virksomheter, og bidratt til å gjøre flere virksomheter seriøse. Virksomhetene i næringen kan vise til både høyere lønn for ansatte og mer gunstige arbeidstider. Evalueringen finner imidlertid at HMS-opplæring fortsatt er en vanlig mangel i næringen, men at langt flere virksomheter har et arbeidsmiljøutvalg og en godkjent bedriftshelsetjeneste. | Datagrunnlaget som benyttes består av spørreundersøkelser til ulike kundegrupper og renholdsvirksomheter, intervjuer og gjennomgang av saksbehandlingsrutiner og behandlingstid knyttet til godkjenningsordningen, gjennomgang av pålegg fra Arbeidstilsynet og intervjuer med sentrale aktører fra næringen, herunder virksomheter og inspektører.<br><br>I tillegg har registerbaserte data og eksisterende litteratur på feltet blitt benyttet i evalueringen. Registerdata, har i kombinasjon med intervjuene, spørreundersøkelsen og påleggsdata fra Arbeidstilsynet, blitt benyttet for å utvikle indikatorer for sysselsetting, foretaksstruktur og omsetning. Formålet med indikatorene er å analysere virkningen av ordningen ved å observere utviklingen i indikatorene over tid. Dette vil imidlertid ikke gi en kausal sammenheng da effekten av godkjenningsordningen ikke vil være isolert fra andre tiltak. I tillegg er perioden etter innføringen av godkjenningsordningen i 2012 for kort til å være sikker på at alle effekter er utspilt. |
| **Indikatorer** | -HMS-ordninger[81], foretaksstruktur og sysselsetting, konkurranse fra useriøse, kundekontroll | | | | |

[81] HMS-opplæring, godkjent bedriftshelsetjeneste, status i verneapparatet, arbeidsmiljøutvalg.

| Evaluering | År | Forfatter | Tiltak | Evalueringens hovedfunn | Metode |
|---|---|---|---|---|---|
| Sjatteringer av likhet - Evaluering av reglene om likebehandling av utleid arbeidskraft | 2016 | Alsos, Bråten og Trygstad | -Reglene om likebehandling av utleid arbeidskraft | Hovedkonklusjonen er at likebehandlingsreglene synes å ha ført til mer likebehandling også i praksis. Det er særlig de bemanningsforetakene som hadde gode systemer og rutiner før reglene kom, som også har forbedret disse for å sikre at reglene følges. I mindre bemanningsforetak fremstår det som om disse systemene mangler. Mange kunder gjennomfører få og lite grundige kontroller. Der bemanningsforetakene mangler gode systemer, innebærer denne kombinasjonen en risiko for at reglene ikke etterleves i deler av bransjen. Differensieringer i innleievirksomhetenes lønnssystemer og ulik praksis når det gjelder dekning av utgifter gjør at det kan være store forskjeller på lønnsnivåene mellom innleide og fast ansatte i innleievirksomheten.<br>Kjennskapen til regelverket fremstår som god både blant bemanningsforetak og mange av kundene deres. Kunder som sjelden benytter seg av innleid arbeidskraft har dårligst kunnskap. Hvor detaljert kunnskapen er varierer. Mange vet at det er flere vilkår som inngår i grunnlaget for likebehandling, mens de fleste vet at likebehandlingen omfatter lønns- og arbeidsvilkår og mindre når det for eksempel gjelder betaling for bevegelige helligdager. Det store flertallet av bemanningsforetakene har også systemer for å sikre at de får informasjon fra innleievirksomhetene om hva som skal være sammenligningsgrunnlaget, men informasjonen synes å være best når det gjelder grunnlønn og arbeidstid. Det er stor variasjon når det gjelder innleievirksomhetenes kontroll med hvilke vilkår vikarene arbeider under. Variasjonen er knyttet til hvor ofte og hvor mange de kontrollerer, og om de bare ser på hva som ligger i oppdragsbekreftelsen, eller også hva de utleide faktisk får utbetalt. Innleievirksomhetene har ingen plikt til å kontrollere etter dagens regelverk, men kan bli solidarisk ansvarlig dersom bemanningsforetaket ikke betaler det de skal etter likebehandlingsreglene. Solidaransvaret synes imidlertid å ha liten betydning, og det er i hovedsak kun i bransjer der virksomhetene gjennom flere år har forholdt seg til påseansvaret etter allmenngjøringsloven, at kontrollene er grundige.<br>Der innleievirksomhetene kontrollerer, er det gjerne hvilke lønns- og arbeidsvilkår de ansatte får. Risikoen for at det skjer brudd på regelverket, varierer mellom ulike innleie-næringer, og bemanningsforetakene speiler på mange måter forholdene i ulike næringer. Innen fagene økonomi og administrasjon er hovedinntrykket at den utleien som skjer, foregår i tråd med regelverket. Kontrollen er imidlertid mangelfull, men arbeidstakerne som leies ut, har som regel god kunnskap om norsk arbeidsliv. Innen helse- og omsorgssektoren er det store variasjoner i hvor profesjonelle innkjøperne er, og hvilke systemer de har for å kontrollere vilkårene som de innleide arbeidstakerne har. Eventuelle brudd synes å være særlig knyttet til arbeidstid. I skips- og verftsindustrien har virksomhetene gjennomgående et reflektert forhold til likebehandlingsreglene og gode rutiner og systemer for å sørge for at regelverket følges. Samtidig er volumet av innleie stort, og arbeidstakere som leies inn, er ofte ufaglærte og mangler kunnskap om norsk arbeidsliv. Dette innebærer at risikoen for brudd er større. Bygg og elektro ligner skips- og verftsindustrien når det gjelder innleie, men er dårligere på kontroll (undersøkelsen er imidlertid ikke representativ, så vi kan ikke forklare dette med bransjeforskjeller). | Evalueringen er kvalitativ og baseres i hovedsak på intervjuer. Intervjuer er gjennomført med ledere og tillitsvalgte i bemanningsforetak, ansatte hos Arbeidstilsynet og partene i arbeidslivet, samt ledere og tillitsvalgte i innleievirksomheter innen bygg og elektro, næringsmiddelindustri, helse og omsorg, kontorfag og skips- og verftsindustrien.<br>Det ble vurdert som viktig å få informasjon fra virksomhetsledere og tillitsvalgte i bransjer med stort innslag av innleie om hvordan de forstår og praktiserer reglene. Erfaringene fra ledere og tillitsvalgte i virksomhetene ble sammenstilt med informasjon fra representanter for bemanningsforetak, arbeidslivets parter og representanter for Arbeidstilsynet for å tegne bildet så fullstendig som mulig. En del av problemstillingene er også rettet mot de innleides forståelse av og erfaringer med likebehandlingsreglene.<br>Det ble gjennomført 31 semistrukturerte intervjuer blant bemanningsforetak, arbeidslivets parter og myndigheter. Intervjuene med bemanningsforetakene ga både overordnet kunnskap om rutiner og erfaringer knyttet til likebehandlingsregelverket, kunnskap om hvordan reglene fungerte i praksis, og arbeidstakernes vurdering av hvordan reglene blir praktisert. Foretakene var rettet mot ulike næringer og av ulik størrelse. Intervjuene med partene i arbeidslivet ga kunnskap om hvilke problemstillinger deres medlemmer anså som viktige og deres eget inntrykk av etterlevelse av regelverket. Myndighetenes innsikt ble hovedsakelig benyttet for å få kunnskap om bemanningsbransjen og ulike næringers bruk av utleid arbeidskraft.<br>I tillegg ble det gjennomført 89 strukturerte telefonintervjuer med 61 ulike virksomheter som hadde benyttet innleid arbeidskraft i løpet av de siste 12 månedene, herunder virksomhetsledere og tillitsvalgte fra de utvalgte næringene, og fra kontor og administrasjon.[82] Formålet med disse intervjuene var å få kjennskap til omfanget og årsakene til bruk av innleid arbeidskraft (og underleverandører), avtalen med bemanningsforetak (rammeavtale/kontrakt eller sporadisk kontakt) og om denne regulerer lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte, virksomhetens strategi for oppfølging av innleides lønns- og arbeidsvilkår, hvorvidt tillitsvalgte er med i diskusjonen om innleid arbeidskraft og hvorvidt det er behov for nye tiltak for å bedre de innleides lønns- og arbeidsvilkår. At intervjuene var strukturerte sikrer at det ble samlet informasjon om de samme forholdene i alle virksomhetene, og at det derfor var mulig å sammenligne informasjonen på tvers av virksomheter og næringer. |

[82] De utvalgte næringene er bygg og elektro, helse og omsorg (både privat og offentlig), skips- og verftsindustri og næringsmiddelindustri.

| Evaluering | År | Forfatter | Tiltak | Evalueringens hovedfunn | Metode |
|---|---|---|---|---|---|
| Evaluering av oppdragsgivers solidaransvar for lønn | 2014 | Alsos og Eldring | -Oppdragsgivers solidaransvar for lønn | Solidaransvar i kontraktkjedene har som formål at allmenngjorte bestemmelser etterleves. Ordningen ble innført i 2010 og skal sikre at arbeidstakere i en kontraktkjede får utbetalt lønn i tråd med gjeldende allmenngjøringsforskrift.<br><br>Undersøkelsen består av følgende problemstillinger:<br>1. Hvordan håndterer fagforeninger og rettshjelpere saker hvor arbeidsgiverne ikke utbetaler riktig lønn til arbeidstakerne?<br>2. I hvor mange av lønnskravsakene påberopes solidaransvar, og hva kjennetegner disse sakene?<br>3. Har hovedentreprenørene/verftene sikret seg mot det økonomiske ansvaret gjennom bestemmelser i kontraktene med underleverandører?<br>4. Bidrar solidaransvarsordningen til at arbeidstaker faktisk får utbetalt utestående lønn?<br>5. Hvilke administrative/økonomiske konsekvenser har ordningen hatt for oppdragsgiverne?<br>6. Hvordan vurderer aktørene på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden ordningen? Hva slags erfaringer har de, og hva kan eventuelt forbedres?<br>7. Har tillitsvalgte nødvendig kunnskap og ressurser for å bistå medlemmer?<br><br>Undersøkelsens hovedfunn var følgene:<br>○ Solidaransvarsordningen framstår som en ordning som ikke er fullt utnyttet av arbeidstakerne og deres rettshjelpere, til tross for at mange kjenner ordningen.<br>○ Virksomhetene og arbeidsgiverorganisasjonene framhever at den preventive effekten av ordningen er et gode for bransjen.<br>○ Det er fremdeles en stor støtte til solidaransvarsordningen blant tillitsvalgte og fagforeninger. Kravene går raskt å drive inn, og i tillegg har ordningen trolig hatt en preventiv virkning ved at entreprenørene skaffer seg bedre oversikt over kontraktkjeden. Dette kan ha resultert i at de mest useriøse aktørene får større problemer med å skaffe seg oppdrag på byggeplassene.<br>○ Begrensninger med ordningen gjør at ikke alle lønnskravsaker er mulig å inndrive gjennom solidaransvar. Manglende dokumentasjon, at kravene er for gamle, at det ikke er flere ledd i kjeden, er typiske grunner til at kravene må inndrives på tradisjonell måte og ikke ved bruk av solidaransvar. En utvidelse av fristen kan gjøre at flere saker kan fremmes mot arbeidsgiverens oppdragsgivere. | I forbindelse med Alsos og Eldring (2014) sin evaluering av oppdragsgivers solidaransvar for lønn ble det gjennomført intervjuer, spørreundersøkelse og litteraturstudie. Det ble gjennomført en spørreundersøkelse for alle Fellesforbundets avdelinger og en for 600 daglig ledere i bygge- og anleggsbedrifter. Formålet med spørreundersøkelsen som ble sendt til Fellesforbundets avdelinger var å få kunnskap om omfanget av solidaransvarssaker og erfaringer med disse. I tillegg ble noen spørsmål knyttet til allmenngjøring og solidaransvar stilt i LOs tillitsvalgtspanel-undersøkelse.<br>Spørreundersøkelsen til Fellesforbundet hadde en svarprosent på 61 prosent, men kun 38 prosent svarte på spørsmål om solidaransvarsordningen. Dette tilsier at resultatene ikke er representative, men kan likevel gi et innblikk i noens erfaringer med ordningen. Spørreundersøkelsen av daglige ledere er enda mindre representativ da kun 19 prosent av de som ble kontaktet på telefon gjennomførte undersøkelsen.<br>Det ble gjennomførte 24 intervjuer (hvor noen var gruppeintervjuer) med partene sentralt, virksomheter, Fellesforbundets avdelinger, retthjelpere (advokater og fri rettshjelp-tiltak) og en tillitsvalgt. Valg av Fellesforbundets avdelinger ble valgt basert på størrelse, at de var i et område med et stort innslag av utenlandsk arbeidskraft og hadde medlemmer som var omfattet enten av felles-overenskomsten for byggfag eller industrioverenskomsten, eller at de viste interesse for å delta i prosjektet.<br>Intervjuene var basert på tilpassede intervjuguider for de ulike intervjuene for å sikre en felles struktur samtidig som det er mulighet for å følge opp emner som kommer opp i de enkelte intervjuene.<br>Et sentralt spørsmål i evalueringen er hvorvidt grunnen til at det har vært færre solidaransvarsaker er at reguleringen har fungert etter hensikten og omfanget derfor er redusert, eller om verktøyet ikke blir tatt i bruk. For å besvare dette ville det vært svært nyttig å vite om antall lønnskravsaker som ble rapportert til Fellesforbundet er endret siden ordningen ble innført. Dette har ikke vært tilgjengelig i evalueringen, og mye blir derfor lagt til intervjuobjektenes oppfatning om utviklingen i antall saker. |
| **Indikatorer** | Andelen virksomhetsledere og tillitsvalgte som har hørt om ordningen, grad av rutineendring hos virksomhetene[83] | | | | |

[83] Inkluderer hvorvidt de kontraktfester rett til å holde tilbake deler av kontraktssummen og/eller krever bankgarantier fra underentreprenører som sikkerhet mot manglende lønnsutbetalinger og eventuelle lønnskrav.

| Evaluering | År | Forfatter | Tiltak | Evalueringens hovedfunn | Metode |
|---|---|---|---|---|---|
| Vil tiltakene virke? Status i renholds-bransjen | 2012 | Trygstad, Bråten, Nergaard og Ødegård | -HMS-kort<br>- Regionale verneombud<br>- Treparts bransjesamarbeid<br>- Allmenngjøring | Dette er en nullpunktsanalyse av renholdsbransjen, heller enn evaluering av tiltak. Hensikten med denne nullpunktundersøkelsen i renholdsbransjen er todelt. For det første har målet vært å gi en status over bransjen slik den framsto før godkjenningsordningen ble iverksatt. For det andre har vi hatt til hensikt å utvikle noen indikatorer som kan benyttes som temperaturmålere fram i tid, for å undersøke om utviklingen går i retning av mer ordnede forhold i bransjen. Undersøkelsen konsentrerer seg om markedet for renholdsvirksomheter, og ikke mot private.<br><br>Undersøkelsen består av følgende problemstillinger:<br>1. Hva er det faktiske omfanget og bruken av offisielt registrerte arbeidstakere i virksomhetene, bedriftshelsetjeneste, vernetjeneste, skriftlige arbeidsavtaler, og ordninger for økonomisk kompensasjon i tilfelle yrkesskade?<br>2. Hva kjennetegner det systematiske HMS-arbeid i virksomhetene? Og hvilke utfordringer står bransjen overfor når det gjelder å ha et tilfredsstillende arbeidsmiljø og et virkemiddelapparat som tilfredsstiller kravene i arbeidsmiljøloven?<br>3. Hva er omfanget av sentrale sider ved sosial dumping, som lønnsbetingelser og arbeidsvilkår. | Rapporten benytter ulike data, herunder intervju med ledere og arbeidsgivere, verneombud og tillitsvalgte. I tillegg er det gjennomført samtaler med representanter for partene sentralt, og en telefonbasert spørreundersøkelse til 205 renholdsbedrifter. Rapporten benytter også registeranalyse (bl.a. antall virksomheter, størrelse, organisasjonsform, sysselsetting og kjennetegn).<br><br>I forbindelse med en tidligere kartlegging av renholdsbransjen (Trygstad et al. 2011) ble det samlet inn informasjon fra politi, Skatteetaten, Arbeidstilsynet, partene i arbeidslivet, intervjuer med daglig ledere, tillitsvalgte og verneombud og 40 innkjøpere av renholdstjenester fra offentlig og privat sektor. Denne informasjonen ble benyttet sammen med data fra denne statusgjennomgangen, til å drøfte og identifisere ulike indikatorer som temperaturmålere på bransjen. Formålet er å gi robuste mål som kan brukes i påfølgende kartlegginger av bransjen, for eksempel når tiltakene har vært virksomme over en tid. |
| **Indikatorer** | HMS-ordninger[84], Arbeidstid[85], Lønn[86], Foretaksstruktur, Sysselsattes kjennetegn, Kollektive institusjoner[87], Konkurranse fra useriøse virksomheter[88], Tiltakenes effektivitet[89], Omfang av kundekontroll og Arbeidstilsynets rolle[90] | | | | |

[84] Indikatoren inneholder andelen som har innført og tatt i bruk systematisk HMS-arbeid, andel som mangler godkjent bedriftshelsetjeneste, status i verneapparatet og andel bedrifter med flere enn 50 ansatte som har arbeidsmiljøutvalg.
[85] Indikatoren for utvikling på arbeidstidsområdet inkluderer bruk av ulike arbeidstidsordninger, stillingsstørrelse, tidspress og situasjoner der arbeidsgiver ikke har kontroll over ansattes arbeidstid (kontroll på arbeidsplaner og timelister).
[86] Indikatoren inkluderer SSBs lønnsstatistikk og opplysninger fra tilsynsaktiviteten.
[87] Indikatoren inkluderer tilstedeværelse av tillitsvalgte og tariffavtale.
[88] Renholdsvirksomhetenes egen opplevelse av markedssituasjonen fra spørreundersøkelse
[89] Renholdsvirksomhetenes egen formening om hvordan tiltakene har fungert fra spørreundersøkelse
[90] Indikatoren baseres på informasjon om tilsynsaktiviteten, virksomhetenes oppfatning om tilsynsbehov og Arbeidstilsynets rolle fra spørreundersøkelse.

| Evaluering | År | Forfatter | Tiltak | Evalueringens hovedfunn | Metode |
|---|---|---|---|---|---|
| Evaluering av tiltak mot sosial dumping | 2011 | Eldring, Ødegård, Andersen, Bråten, Nergaard og Alsos | -Arbeidstilsynets myndighetsinnsats og reaksjonsbruk<br>-Ordningen med HMS-kort i bygge- og anleggsnæringen<br>- Endringer i allmenngjøringsordningen (informasjons- og påseplikt, innsynsrett for tillitsvalgte og solidaransvar)<br>- Endringer i inn- og utleieregelverket og melde- og registreringsplikt for bemanningsforetak<br>- Forsterket innsats med hensyn til informasjon og veiledning | Det overordnede spørsmålet i denne evalueringen er om tiltakene i handlingsplanene har virket etter hensikten, det vil si om de har bidratt til å redusere omfanget av sosial dumping. For å finne ut av dette prøver vi å svare på følgende delspørsmål: Hvordan har de nye reguleringene og tiltakene blitt gjennomført? Hvordan har de blitt vurdert av ulike aktører? Og hvordan er tiltakene fulgt opp og håndhevet?<br>Evalueringens hovedkonklusjon er at tiltakene mot sosial dumping har en positiv effekt, særlig innen de allmenngjorte områdene. I tillegg har:<br>○ Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet knyttet til sosial dumping har blitt trappet kraftig opp. Det er imidlertid komplisert og tidkrevende for de ansatte i Arbeidstilsynet å balansere mellom oppgavene i linjeorganisasjonen og det prosjektbaserte arbeidet mot sosial dumping. Målsettingene når det gjelder antall tilsyn er overoppfylt, men det ser ut til at kvantitet i noen tilfeller går på bekostning av kvalitet, særlig med hensyn til oppfølging av forhold som blir avdekket under tilsynene. Arbeidstilsynets egne virkemidler ser ut å fungere etter hensikten, men mange pekte på behov for å kunne stille oppdragsgiver til ansvar i større grad (ved eksempelvis å bøtelegge).<br>○ Lederne i bedrifter som hadde hatt tilsyn på sosial dumping støttet at myndighetene regulerer og kontrollerer lønns- og arbeidstidsbestemmelser. Majoriteten mente at Arbeidstilsynets kunnskapsnivå om bestemmelsene er godt, og nær en tredjedel oppga å ha tatt direkte kontakt med tilsynet om spørsmål knyttet til bruk av utenlandsk arbeidskraft.<br>○ De ulike datakildene peker i retning av at HMS-kort i liten grad blir misbrukt, men det er fortsatt mange oppdragsgivere som ikke sjekker om ansatte hos underleverandører har HMS-kort. Både bedriftsledere, tillitsvalgte og Arbeidstilsynet er positive til ordningen, særlig fordi ordningen effektiviserer tilsynsarbeid. De fleste er i tvil om ordningen i seg selv gir bedre HMS-forhold, men at den kan ha en indirekte positiv effekt.<br>○ På tross av innføringen av informasjons- og påseplikt for bestillere av arbeid som er omfattet av allmenngjøringsforskrifter, er det fortsatt mange bedrifter som ikke følger opp dette – hver femte hovedleverandør/bestiller oppga at de sjelden/aldri stiller krav om lønns- og arbeidsvilkår eller kontrollerer vilkårene. Blant bedrifter som hadde hatt tilsyn på sosial dumping, oppga knapt halvparten at deres oppdragsgivere stiller bestemte krav eller ber om innsyn i de ansattes vilkår. Samlet ser det ut til at forskriften er mer teori enn praksis i deler av bransjene som på undersøkelsestidspunktet var omfattet av allmenngjøring.<br>○ Bemanningsregisteret gir ikke en god nok oversikt over bransjen. Det er usikkert om registeret bidrar til mer ordnede forhold. En del av bedriftene som leier inn arbeidskraft, oppfatter registeret som en godkjenningsordning, noe som kan bidra til å skape en falsk trygghetsfølelse. Videre er registeret etter alt å dømme heller ikke godt nok kjent i alle deler av arbeidslivet. Det som framheves som det mest positive med registeret, er kravet om en kontaktperson i Norge.<br>○ Etableringen av servicesentrene har vært en ubetinget suksess. Sentrene er svært godt besøkt, og et stort flertall i målgruppa kjenner til tilbudet. | I forbindelse med denne evalueringen er det foretatt egne spørreundersøkelser, kvalitative intervjuer, analyser av registerdata, dokumentstudier med videre:<br>○ Arbeidstilsynets statistikk og dokumentasjon<br>○ Spørreundersøkelse blant bedrifter som har hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet på det nasjonale tilsynsprosjektet på området sosial dumping (474 virksomheter)<br>○ Spørreundersøkelse blant Fellesforbundets tillitsvalgte i bygg og industri (221 av 730 i bygg og 150 av 795 i skips -og verftsindustrien)<br>○ Spørreundersøkelse blant gårdbrukere (via Landbrukets Utredningskontors landbruksomnibus)<br>○ Intervjuer med nøkkelinformanter og inspektører i Arbeidstilsynet samt representanter for servicesentrene for utenlandske arbeidstakere, representanter for politi, Skatteetaten og brannvesenet<br>○ Intervjuer med representanter for partene, både på sentralt og regionalt nivå<br>○ Gjennomgang av informasjonsmateriell rettet mot utenlandske arbeidstakere og bedrifter<br>○ Data fra HMS-kortleverandøren Oberthur Technologies Norway AS<br>○ Data fra bemanningsforetaksregisteret i Arbeidstilsynet<br>○ Data fra Bedrifts- og foretaksregisteret (Statistisk sentralbyrå)<br>○ Data fra strukturstatistikken for forretningsmessig tjenesteyting (Statistisk sentralbyrå)<br>○ Statistisk sentralbyrås lønnsstatistikk påkoblet informasjon fra den registerbaserte sysselsettingsstatistikken, opplysninger fra Lønns- og trekkoppgaveregisteret (LTO) og Fellesordningen for AFP<br>○ Statistikk fra NHO Service, samt fra Fellesforbundet/regionale verneombud i bygg |
| **Indikatorer** | Bruken av HMS-kort, andel bedriftsledere og tillitsvalgte som kjenner til ordningen med solidaransvar, andel arbeidstakere med estimert lønn under eller på minstelønnsnivå, omfang av innleie og besøkende på servicesentrene. | | | | |

# Samfunnsøkonomisk analyse

# Rapport nr. 54-2016

**Samfunnsøkonomisk analyse har særskilt fokus på samfunnsøkonomiske problemstillinger i skjæringspunktet mellom næringers og samfunnets interesser, mellom makroøkonomiske utviklingstrekk og markeders respons, mellom individ og samfunn og i tilknytning til samfunnets institusjoner.**

**Samfunnsøkonomisk analyse AS**

Telefon: 97 41 10 01

E-post: post@samfunnsokonomisk-analyse.no

ISBN-nummer:
978-82-93320-66-1 (nett)