

**110**

## **Social dumping**

Overenskomster og lovregulering - baggrund og perspektiver

Søren Kaj Andersen og Klaus Pedersen

**Juni 2010**

**ISBN 978-87-91833-50-2**

Employment Relations  
Research Centre  
Department of Sociology  
University of Copenhagen

Forskningscenter for  
Arbejdsmarkeds- og  
Organisationsstudier  
Sociologisk Institut  
Københavns Universitet

Øster Farimagsgade 5A  
DK – 1400 Copenhagen K  
Tel: +45 35323299  
Fax: +45 35323940  
faos@sociology.ku.dk  
www.faos.dk

## Resume

*Social dumping gik hen og blev et af de helt store temaer i overenskomstfornyelsen på det private arbejdsmarked. Samtidig er det første gang at social dumping blev et egentligt tema i forhandlingerne. I dette notat gennemgår vi i første række de nye bestemmelser, der er kommet i de private overenskomster vedrørende social dumping. Målsætningen er at give et overblik over, hvad det er for problemstillinger og konkrete initiativer, der ligger under overskriften 'social dumping'. Derfor kommer vi dernæst også ind på baggrunden for initiativerne, tiltag der allerede kom med i tidligere overenskomstfornyelser samt ikke mindst lovgivning, som har betydning for de problemstillinger om social dumping, som er taget op af arbejdsmarkedets parter i overenskomsterne. Fokus er især rettet mod byggeriet og transportområdet, fordi tiltag vedrørende social dumping fik en central rolle i forhandlingsresultaterne på disse to områder.*

*Notatet skal ses i forlængelse af de øvrige publikationer som FAOS har udsendt omkring udenlandsk arbejdskraft i Danmark, herunder det analysearbejde FAOS udførte for Beskæftigelsesministeriet i perioden fra 2007 til 2009 som del af den såkaldte Østaftale vedrørende arbejdstagere fra de nye EU-medlemsstater i Øst- og Centraleuropa<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Det drejer sig om følgende publikationer: Klaus Pedersen og Søren Kaj Andersen, *Østaftalen – individuelle østarbejdere*, FAOS Forskningsnotat nr. 86, 2007, Klaus Pedersen og Søren Kaj Andersen, *Det udvidede EU og den fri bevægelighed for østtjenesteydere*. FAOS Forskningsnotat nr. 96, 2008, og Klaus Pedersen, Søren Kaj Andersen og Liv Maria Detlif, *Arbejdsmobilitet i Østersøregionen – krisen og de demografiske udfordringer. Et konferencenotat*. Se [www.faos.dk](http://www.faos.dk)

## Indledning

Social dumping har længe været et velkendt begreb i den europæiske debat. Særligt i forbindelse med de tilbagevendende EU-udvidelser har været frygt for og diskussioner om social dumping; om det så var portugisere, grækere eller som senest østeuropæere, der var anledningen. Det er dog først i optakten til OK-2010 at begrebet for alvor kom ind i den danske debat. Anledningen var først og fremmest den forholdsvis store gruppe af østeuropæere, der kom ind på det danske arbejdsmarked fra 2004 og frem, og de sager om brud på og omgåelse af kollektive overenskomster, der fulgte efter. I løbet af 2009 er emnet givetvis også blevet presset frem på fagbevægelsens dagsorden af den stigende ledighed og af medlemmernes stigende opmærksomhed på de østeuropæere, der forsat arbejder i Danmark. Formand i 3F's Byggegruppe John Larsen, udtalte op til starten af OK-2010, at emnet fyldte meget blandt medlemmerne, og at det også var 'lidt overraskende for ham'. Ligeledes udtalte formand for 3F's Transportgruppe, Jan Villadsen, at medlemmerne havde givet emnet topprioritet ved overenskomstforhandlingerne<sup>2</sup>.

Formålet med dette forskningsnotat er at beskrive og skabe et overblik over de aftaler der er indgået vedrørende social dumping i forbindelse med overenskomstfornyelsen 2010. Fokus vil være på transportområdet og byggeriet, da det særligt var her, at social dumping blev et forhandlingstema. Da det samtidig også er tydeligt, at indsatsen mod social dumping på flere måder spiller sammen med lovregulering, vil relevante love blive inddraget, og særligt lovområder hvor nye initiativer er taget.

Det er ikke entydigt hvad begrebet 'social dumping' omhandler. Det har længe været del af den europæiske debat, men heller ikke her finder vi en fælles forståelse af begrebet endsige en definition. Men generelt betegner social dumping den situation, at sociale vilkår på et (arbejds-)marked udsættes for pres fra et marked, hvor der hersker lavere sociale standarder. Et tidligt eksempel fra de europæiske diskussioner går tilbage 1993 og flytningen af støvsugerfabrikken Hoover fra Frankrig til Skotland, og hvor flytningen var begrundet i de lavere skotske lønninger<sup>3</sup>. Samme år publicerede Kommissionen et Green Paper om *social policy* (COM(93) 551), hvor social dumping blev set som en risiko knyttet til det indre marked, og hvor man anbefalede at imødegå udfordringen gennem harmonisering og administrativt samarbejde mellem medlemslandene<sup>4</sup>. I forbindelse med EU-udvidelser med nye lande, hvor lønniveauet generelt har ligget lavere end i de gamle EU-stater - som Grækenland, Spanien og Portugal og senere landene i Øst- og Centraleuropa - er forståelsen af social dumping udvidet og ændret til i højere grad at bestå i social konkurrence fra grænseover-

<sup>2</sup> Licitationen – Byggeriets Dagblad, 23.12.2009 og 14.01.2010.

<sup>3</sup> David Goodhart, 1998, p. 79-89, i *Beyond the market: the EU and national social policy*, David Hine, Hussein Kassim, 1998, Routhledge.

<sup>4</sup> Kommissionsmeddelelse om mobilitet, et instrument til at skabe flere og bedre job. Den europæiske handlingsplan for mobilitet (2007-2010) KOM(2007) 773.

skridende arbejdstagere, tjenesteydere og deres udstationerede. Det er heller ikke entydigt, hvad konkurrencen består i. I udgangspunktet tænkes der oftest på løn- og arbejdsvilkår, men under social dumping indgår også fx brud på arbejdsmiljøregler, urimelige boligforhold (særligt når arbejdsgiveren stiller bolig til rådighed mod fradrag i lønnen) og omgåelse af skatteregler.

I de senere år har social dumping været et væsentligt tema i norsk debat og politik. Debatten har omhandlet udenlandske – særligt østeuropæiske arbejdstagere. Der har været fokus på løn, men også de øvrige ovennævnte emner har indgået både i debat og i politiske initiativer.

Netop fordi social dumping ikke er et veldefineret begreb, men er et begreb, der i høj grad bliver brugt som del af en politisk dagsorden, vil vi ikke definere det nærmere her, men vende os mod, hvad der faktisk er blevet taget af initiativer på det danske arbejdsmarked, som relaterer sig til begrebet.

Notatet er opbygget kronologisk, således at der med udgangspunkt i EU-udvidelserne i 2004 og 2007 gives en fortløbende fremstilling af udviklingen i de faktuelle forhold og reguleringen af området, dels via lovgivning og dels ved overenskomstforhandlingerne i først 2007 og siden 2010. Notatet afsluttes med en kort beskrivelse af hvordan indsatsen mod social dumping håndteres i nogle af vores nabolande.

## **Baggrund**

Den politiske Østaftale tog sit udgangspunkt i EU's regler for overgangsordninger for arbejdskraft fra de nye medlemslande og løb fra maj 2004 og frem til ophøret i maj 2009. Østaftalen stillede krav til løn- og ansættelsesvilkår for individuelle arbejdstagere fra de nye medlemslande i Øst- og Centraleuropa for at de kunne ansættes i danske virksomheder. Allerede mens aftalen var i kraft viste det sig imidlertid, at der var langt færre problemer for østeuropæere ansat direkte i danske virksomheder end for udstationerede udlændinge - ansat i fx polske firmaer, som udførte opgaver i Danmark. Det var blandt de udstationerede og dernæst udenlandske vikarer, at der først og fremmest kunne påvises løn og ansættelsesvilkår, der lå væsentligt under niveauet i danske overenskomster.

I en FAOS undersøgelse fra 2008 oplyste danske arbejdsgivere i byggeriet, at timelønnen for ansatte i østeuropæiske virksomheder, som udførte opgaver for dem, lå mellem 40 og 160 kroner I gennemsnit lå timebetalingen på 110 kroner, men det var vanskeligt at vurdere det faktiske billede, fordi mange danske arbejdsgivere, der havde brugt udenlandske underleverandører, oplyste at de ikke havde kendskab til den løn de udstationerede arbejdere fik udbetalt. Det er næppe helt forkert at antage, at lønninger under overenskomstens niveau kan have medvirket til, at oplysningerne blev holdt tilbage, og at den faktiske gennemsnitsløn derfor reelt var lavere. Et lignende billede dannede sig vedrørende vikarers løn. Arbejdsgiverne oplyste at lønnen lå mellem 30 og 160 kroner i timen med en gennemsnitsløn på 105 kroner per time<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Jens Arnholtz Hansen og Søren Kaj Andersen *Østeuropæiske arbejdere i bygge- og anlægsbranchen*, kapitel 4. Se [www.faos.dk](http://www.faos.dk)

På transportområdet udførte østeuropæiske eksportvognmænd, ifølge fagbevægelsen, godskørsel inden for Danmarks grænser (såkaldt cabotagekørsel) på trods af dette var forbudt frem til 1. maj 2009 sideløbende med Østtaftalens overgangsregler. Samtidig har fagbevægelsen anslået, at omkring 30-40 store danske vognmænd har udflaget biler til vognmandsfilialer etableret i udlandet med det formål at spare udgifter til løn og registreringsafgifter<sup>6</sup>. Arbejdsgivere og lønmodtagere i sektoren er et stykke ad vejen enige om kritikken mod udenlandske vognmænds kørsel i Danmark. Både 3Fs Transportgruppe og vognmandsorganisationen International Transport Danmark, ITD, peger på den forskelsbehandling der består i, at danske lastbiler betaler vejskatter mange steder i udlandet, mens udenlandske lastbiler undgår vejskat i Danmark.

Hvor mange udenlandske lastbiler eller udenlandske chauffører, der kører i Danmark findes der ikke tal på, men udviklingen afspejles i vognmandsorganisationen ITD halvårlige optælling af lastbiler ved danske grænseovergange og færgelejer. Ved nytår 2003 – altså umiddelbart før EU-udvidelsen – var halvdel af de lastbiler, der kørte ind og ud af Danmark danske. Cirka 30 procent var tyske og godt 10 procent østeuropæiske. Ved nytår 2009 var godt 40 procent tyske, godt 20 procent østeuropæiske og ligeledes godt 20 procent danske. Dette vidner om en mulig udvikling, hvor udenlandske lastbiler fortrænger danske.

Det er ikke kun på transportområdet, at det er vanskeligt at få overblik over antallet af udenlandske virksomheder, der midlertidigt udfører opgaver i Danmark, og som medbringer egne ansatte i form af udstationerede. Det gælder også for andre sektorer. Frem til 1. januar 2009 var de udenlandske virksomheder momspligtige og skulle i den forbindelse lade sig registrere hos SKAT i det såkaldte Tønderregister. I 2002 var under 500 virksomheder registreret. Ved udgangen af 2008 var tallet vokset til mere end 5000 virksomheder, heraf cirka 1200 fra Østeuropa. Der er dog en betragtelig usikkerhed knyttet til disse tal. På den ene side spørgsmålet om hvorvidt alle udenlandske virksomheder trods det høje tal var blevet registreret, og på den anden side, om de registrerede virksomheder fortsat var aktive i Danmark. En tredje usikkerhedsfaktor bestod i, at SKATs register ikke indeholdt oplysninger om antallet af medarbejdere virksomhederne bragte med til Danmark.

## **Social dumping og lovgivningen**

Indsatsen mod social dumping fra udenlandske virksomheder (tjenesteydere), der løser opgaver med egne ansatte (udstationerede) skal passes ind i og fungere sammen med allerede eksisterende regler; både dansk lovregulering, kollektiv overenskomstregulering og EU-regulering.

Mange lovgivningsområder har direkte eller indirekte betydning for udenlandsk arbejdskraft der befinder sig i Danmark. Arbejdsmiljølovgivningen, skattelovgivningen og de sociale love påvirker alle udenlandsk arbejdskraft. Det fører for vidt at gennemgå hele dette kompleks af love og regler og dens betyd-

<sup>6</sup> Klaus Pedersen og Søren Kaj Andersen, Det udvidede EU og den fri bevægelighed for østtjenesteydere – omfang og effekter på det danske arbejdsmarked. FAOS Forskningsnotat nr. 96, 2008. Se [www.faos.dk](http://www.faos.dk)

ning i dette notat. Vi har valgt at begrænse os til nyere og kommende lovgivningstiltag som har betydning for arbejdstagere fra de øvrige EU-lande, når de kommer til Danmark for at arbejde. Yderligere er fokus her især rettet mod udstationerede og vikarer.

I forhold til de udstationerede er udstationeringsloven helt central. Udstationeringsloven er baseret på EU's udstationeringsdirektiv, som angiver medlemslandenes adgang til at regulere forholdene for tjenesteydernes udstationerede ansatte. Udstationeringsloven fastslår, at arbejdsmiljøloven og herunder arbejdstidsreglerne, samt dele af ligebehandlingsloven, ligelønsloven, forskelsbehandlingsloven, ferieloven og barselslovgivningen også omfatter udenlandske tjenesteydere og udstationerede. Den kollektive danske arbejdsmarkedsmodel betyder, at udstationeringsdirektivets rammer for regulering af mindsteløn samt vikararbejde er reguleret gennem kollektive overenskomster frem for lovgivning.

Frem til ændringen af udstationeringsloven i maj 2008 havde det danske Folketings fuldt ud overladt regulering og kontrol med udenlandske tjenesteydernes løn- og arbejdsvilkår til arbejdsmarkedets parter. Lovændringen i maj 2008 var foranlediget af nye domme fra EU-domstolen<sup>7</sup>, der stillede spørgsmål ved brugen af konfliktvåbnet overfor udenlandske tjenesteydere i landet og samtidig begrænsede opholdslandenes mulighed for at pålægge disse virksomheder administrative restriktioner. Med lovændringen blev grænserne for den danske konfliktret overfor udenlandske tjenesteydere præciseret og modificeret. Det var et historisk skridt således at fastlægge konfliktretten ved lov. Samtidig tog den politiske forligskreds bag Østaftalen initiativ til et nyt Register for Udenlandske Tjenesteydere – også kendt som RUT-registeret, med det formål at forbedre overblikket over udenlandske tjenesteydere og navnlig skaffe oplysninger om deres udstationerede medarbejdere til brug for både myndigheder og arbejdsmarkedets parter. Registeret pålægger tjenesteydere, som udstationerer medarbejdere i Danmark, at anmelde tidspunktet for påbegyndelse og afslutning af opgaven (tjenesteydelsen), identiteten af de udstationerede lønmodtagere, og stedet hvor opgaven (tjenesteydelsen) udføres. I februar 2010 rummede RUT-registeret ca. 630 udenlandske virksomheder med omkring 7600 medarbejdere. Andelen af aktive virksomheder var dog kun 93<sup>8</sup>.

Etableringen af RUT og ændringen af udstationeringsloven markerede et skifte i den politiske interesse fra overgangsordningens fokus på individuelle østeuropæiske arbejdstagere ansat direkte i danske virksomheder til et fokus på udenlandske virksomheder og deres udstationerede medarbejdere. Den ændrede fokusering var ikke overraskende i betragtning af, at såvel studier af området som meldingerne fra fagbevægelsen viste, at problemerne var størst blandt tjenesteyderne og deres udstationerede, jf. ovenfor.

Efter RUT-registeret kom op og køre var det dog langt fra alle udenlandske tjenesteydere, der blev registreret, hvilket både de faglige organisationer og arbejdsgiverne var enige om. Et særligt problem udgjorde enkeltmandsvirksom-

<sup>7</sup> Særligt de såkaldte Laval-, Rüffert- og Luxembourgdomme.

<sup>8</sup> Antallet er opgjort ud fra den indledende RUT-registrering om forventet afslutning af tjenesteydelsen, og vil være fejlbehæftet, fx hvis arbejdet er blevet forsinket.

heder, som slet ikke skulle registreres i RUT. På byggeriets område har faglige repræsentanter givet udtryk for, at stadig flere østeuropæiske arbejdere er etableret som enkeltmandsvirksomheder, men reelt er de hverken økonomisk eller ledelsesmæssigt ansvarlige for arbejdet. I realiteten udfører de normalt lønarbejde. Formålet med konstruktionen er som regel, at den danske virksomhed omgår de kollektive overenskomster og de forpligtigelser der ligger heri.

Efter konsultationer med arbejdsmarkedets parter blev der i december 2009 opnået politisk enighed blandt partierne bag Østaftalen om en stramning af RUT-registeret. Strammingerne er sket gennem ændring af udstationeringsloven<sup>9</sup> på følgende områder:

- Enkeltmandsvirksomheder uden ansatte bliver omfattet af anmeldelsespligten
- Bødestørrelsen for manglende registrering hæves fra 5.000 til 10.000 kr.
- På bl.a. bygge- og anlægsområdet samt på det grønne område får den danske køber af udenlandske tjenesteydelser medansvaret for anmeldelsen af tjenesteydelsen. Et ansvar der med enkelte begrænsninger også omfatter privatpersoner, der hyrer fx en polsk tømrer.
- Arbejdstilsynet skal fremover kontrollere at udenlandske tjenesteydere er korrekt anmeldt hos RUT, mens det fortsat er Politiet der skal pålægge en evt. bøde.
- Fagforeninger og andre udenforstående får adgang til oplysninger fra RUT om hvor den udenlandske tjenesteyder udfører opgaven.

Strammingerne trådte i kraft den 1. juni 2010. Den politiske aftale skal ses i lyset af debatten om social dumping og havde formentlig også som delformål at tage noget af luften ud af diskussionerne mellem parterne forud for OK-2010. Skærperne er blevet hilst velkomment både af arbejdsgiverorganisationer og af de faglige organisationer, om end dele af fagbevægelsen har rejst tvivl om, hvorvidt ændringerne er tilstrækkelige til at sikre en effektiv registrering.

Hidtil har fagbevægelsen ikke haft adgang til de registrerede tjenesteyderes opholdsadresse i Danmark. Årsagen var at myndighederne anså disse oplysninger som fortrolige efter persondatalovgivningen. Under det seneste arbejde med revisionen af Østaftalen lovede regeringen at spørge EU-kommissionen, om muligheden for at udlevere oplysningerne fra RUT-registeret. I marts måned 2010 meddelte EU-kommissionen regeringen, at det er i orden at give oplysningerne til fagbevægelsen.

Vikarer udgør et særligt tema i forhold til spørgsmålet om social dumping. Under overgangsordningen fra 2004 til 2009 blev vikarer fra udenlandske vikarbureauer betragtet som individuelle vandrende arbejdstagere, jf. EU-domstolens retspraksis<sup>10</sup>, selvom udstationeringsdirektivet lægger op til at be-

<sup>9</sup> [http://www.ft.dk/RIPdf/samling/20091/lovforslag/1157/20091\\_1157\\_som\\_vedtaget.pdf](http://www.ft.dk/RIPdf/samling/20091/lovforslag/1157/20091_1157_som_vedtaget.pdf)

<sup>10</sup> Sag C-113/89, Rush Portuguesa

handle udenlandske vikarer som udstationerede. Det betød, at udenlandske vikarer skulle have arbejds- og opholdstilladelse for at kunne arbejde i Danmark. Med udløbet af overgangsordningen er kravet om arbejdstilladelse faldet bort. At vikarer anses for individuelle arbejdstagere har dog stadig betydning i forhold til tredjelandsborgere, men vedrørende EU-borgere er det nu op til arbejdsmarkedets parter via overenskomsterne og håndhævelsen heraf at sikre ordnede forhold for alle vikarer. Med EU's vikardirektiv, som skal være implementeret ved udgangen af 2011, understreges vikarers adgang til samme lønvilkår som fastansatte. Endvidere får vikarerne rettigheder efter arbejdsstedets overenskomst omkring ferie, arbejdstid, overarbejde, pauser, hvileperioder og natarbejde med mindre arbejdsmarkedets parter aftaler noget andet.

### *Transportområdet*

International vejtransport er ikke omfattet af udstationeringsdirektivets regler<sup>11</sup>. Samtidig er transportområdet endnu ikke liberaliseret i EU, hvilket bl.a. kommer til udtryk i reglerne for cabotagekørsel<sup>12</sup>, som udgør en fælleseuropæisk begrænsning i godstransportens fri bevægelighed.

Den 14. maj 2010 trådte et EU-direktiv om begrænsning af adgangen til cabotagekørsel i kraft i Danmark. Med de nye regler kan udenlandske vognmænd højst udføre 3 transporter inden for 7 dage i et fremmed EU-land, inden de på ny skal forlade landet. Frem til ændringen var der som hovedregel adgang til kørsel i andet land i op til 3 måneder. Flere repræsentanter fra transportområdet karakteriserede de tidligere regler som uklare og har set frem til at ændringerne klargør forholdene på området. Under alle omstændigheder udgør de skærpede regler for cabotagekørsel dog kun et pusterum for erhvervet, inden det skal liberaliseres fuldt ud i EU i 2014. På det tidspunkt fjernes alle begrænsninger for grænseoverskridende godstransport, som led i et politisk ønske på om at øge effektiviteten på transportområdet, og derigennem bidrage til at styrke EU's produktivitet og konkurrenceevne i takt med den øgede internationale handel, udbygningen af tværnationale produktionskæder mv.

Den danske godskørselslov fastlægger de krav vognmænd skal opfylde for at opnå en godstransportbevilling. Ifølge disse regler er det et krav, at vognmanden skal følge de bestemmelser for løn- og arbejdsvilkår, som findes i den gældende overenskomst for chauffører. Fagbevægelsen har forsøgt at bruge bevillingsbetingelsen til at kræve overenskomstmæssig løn hos uorganiserede vognmænd, men kravet er hidtil blevet afvist ved domstolene som en genvej til overenskomst. Fra myndighedernes side har man imidlertid erkendt, at der er et behov for øget regulering og kontrol med danske vognmænds brug af vikarchauffører, indlejet fra især udenlandske vikarbureauer. EU's krav om fri bevægelighed for arbejdskraft, som også angår chauffører har man opfyldt gennem en

<sup>11</sup> Dette fremgår af "Commission staff working document, 4th April 2006 – Commission's service report on implementation of Directive 96/71/EC, concerning the posting of workers in framework of the provision of services", afsnit 4.2.2.

<sup>12</sup> Cabotagereglerne sætter begrænsninger for den interne godstransport, som lastbiler kan udføre i et andet land, end der hvor den er indregistreret.



særlig godkendelsesordning, der giver udenlandske vikarbureauer adgang til at udleje chauffører til danske vognmænd. Ordningen forudsætter, at vikarbureauet betaler vikarchaufførerne danske løn- og arbejdsvilkår under arbejdet for danske vognmænd. Pr. 1. marts 2010 var 13 udenlandske vikarvirksomheder godkendt. Alligevel har det i nogle konkrete sager vist sig, at de udenlandske vikarbureauer ikke har betalt vikaren dansk løn. Dette fik i december 2010 Færdselsstyrelsen til at præcisere kravet via en udsendt meddelelse. Styrelsen begrundede her kravet med bevillingsbetingelserne i godskørselsloven og med EU-vikardirektivet.

De faglige organisationer har tidligere understreget, at løsningen af problemerne ikke kun afhænger af reguleringen i overenskomsterne eller lovgivningen. Administrationen i form af myndighedernes overvågning, kontrol og håndhævelse spiller også en væsentlig rolle, og parterne på transportområdet har derfor flere gange efterlyst øgede ressourcer fra myndighedernes side til kontrol og håndhævelse af reguleringen.

## **Udenlandsk arbejdskraft og OK 2007**

Ved overenskomstfornyelsen på det private arbejdsmarked i 2007 kom en række nye bestemmelser ind i overenskomsterne. De nye regler var især udløst af de mange udenlandske arbejdstagere og virksomheder, der var kommet til Danmark.

På industriens område blev der dog allerede i overenskomsten i 1993 indarbejdet bestemmelser om behandling af uoverensstemmelser om udenlandske medarbejdes løn og arbejdsforhold, som fastlægger en hastprocedure til behandling af konflikter<sup>13</sup>.

Et af de forhold som blev diskuteret op til overenskomstfornyelsen 2007 var fagbevægelsens oplevelse af, at nogle arbejdsgivere modregnede diverse udgifter til bolig- og transport i den udbetalte løn, så niveauet reelt var under overenskomstniveau selvom beløbet på lønsedlen var overenskomstmæssigt i orden. På denne baggrund blev man på industriens område i 2007 enige om en kodeks for aftaler med udenlandske medarbejdere, hvor det blev understreget, at det er frivilligt for udenlandske medarbejdere, om de vil indgå aftaler om køb af ydelser vedrørende fx bolig og transport. Ved OK-2010 fulgte stort set alle overenskomstområder efter med bestemmelser om, at det skulle være frivilligt for arbejdstageren at tage imod arbejdsgiverens tilbud om bolig m.v.

Herudover var det særligt inden for byggeriet, at der i 2007 kom nye bestemmelser i overenskomsterne vedrørende udenlandsk arbejdskraft. Man blev enige om såkaldte 'tilpasningsforhandlinger', som gav adgang til et møde med arbejdsgiverorganisationen, Dansk Byggeri, hvis der opstod mistanke om, at udenlandske virksomheder ikke overholdt overenskomsten. Byggeriets parter blev også enige om at oprette en fælles ferie- og søgnehelligdagskasse, som administrerer udbetaling af ferie-, feriefridags- samt søgnehelligdagsbetalingen for alle overenskomstdækkede lønmodtagere på området, herunder også udsta-

---

<sup>13</sup> Det drejer sig om bilag 8 i Industriens overenskomst.

tionerede medarbejdere ansat i udenlandske virksomheder, der er dækket af overenskomsten. Ud over at bringe udenlandsk arbejdskraft tættere på de reelle danske lønninger, så er det interessant for fagbevægelsen at administrere disse penge, fordi der derigennem opnås indsigt i de udstationeredes lønforhold. Tankgangen var her, at når feriepengene udgør 12,5 % af lønnen, så kan man derigennem kontrollere, om der betales korrekt løn. På byggeriets område blev man vedrørende pensionsbidrag endvidere enige om at ændre det eksisterende krav om 6 måneders anciennitet til en bestemmelse om, at der skulle udbetales pensionsbidrag fra første arbejdsdag i fald en ny medarbejder kunne påvise 6 måneders erhvervs erfaring, herunder også erhvervs erfaring fra hjemlandet.

## **Fagbevægelsens krav ved OK 2010**

Det har været en udbredt antagelse, at østeuropæerne og andre udlændinge ville rejse hjem og nye arbejdsmigranter vil vælge Danmark fra, da ledigheden begyndte at stige markant i slutningen af 2008 og i løbet af 2009. Selvom statistikkerne er usikre, tyder tallene på, at der ankommer færre end tidligere, men arbejdsmigrationen er ikke stoppet. Samtidig har en del af de østeuropæere, der er kommet tidligere valgt at blive i Danmark.

Arbejdstagere og virksomheder kan bevæge sig frit i EU uanset konjunkturerne; det er man udmærket klar over i fagbevægelsen. De problemer fagbevægelsen adresserede op til OK 2010 var dels en længere række eksempler på løn under overenskomstmæssigt niveau for udenlandske arbejdstagere, dels problemerne med udenlandske virksomheder, der rejser fra Arbejdsrettens pålagte bodsansvar og efterbetalingskrav.

Hovedkravene vedrørende social dumping inden for transport, byggeri og industri kunne opsummeres i følgende fire områder<sup>14</sup>:

1) *Imødegå social dumping ved arbejde på overenskomsternes minimallønssatser*. Problemet er størst på minimallønssområdet og her særligt i byggeriet, hvor en væsentlig del af lønnen aftales lokalt i virksomhedsaftaler, akkorder eller bonusordninger. I de senere år har arbejdsgivere såvel som faglige repræsentanter i byggeriet erkendt, at udenlandske arbejdstagere er vanskelige at indpasse i de almindelige fleksible lønforhandlinger eller akkordlønssystemer på danske arbejdspladser. Konsekvensen har været, at udlændingene ofte får en timeløn tæt på overenskomstens mindstelønssats<sup>15</sup>. Fagbevægelsen pegede på, at en løsning kan bestå i at hæve mindstelønssatserne, eller på anden vis sikre udenlandske arbejdstagere en løn, som er højere end denne sats. Under OK-2010 forlangte fagforeningerne i byggeriet, at akkordafsvinstillægget blev gjort til del af den såkaldte 'Laval-løsning'; forstået således at udstationerede automatisk fik akkordafsvinstillægget og dermed en timeløn på omkring 130 kroner per time,

<sup>14</sup> Se også Jesper Due og Jørgen Steen Madsen, *Krisen og de gode viljer – men er det nok?*. Forskningsnotat nr. 104. Se [www.faos.dk](http://www.faos.dk)

<sup>15</sup> Dette kom bl.a. frem i Arnholtz Hansen og Søren Kaj Andersen *Østeuropæiske arbejdere i bygge- og anlægsbranchen*, kapitel 4. FAOS Forskningsnotat nr. 92, 2008. Se [www.faos.dk](http://www.faos.dk)

hvilket ville reducere spillerummet for social dumping inden for overenskomsten.

2) *Lempelse af anciennitetskravet for indbetaling af pension.* Alt andet lige er det lettere for danske lønmodtagere end udenlandske at opfylde krav om anciennitet, som forudsætning for arbejdsgiverens pligt til at betale pension. Konsekvensen var fx på industriens område, hvor der var et krav om 9 måneders anciennitet, at udenlandsk arbejdskraft i denne periode kunne blive ca. 8 pct. billigere end danskerne (arbejdstageren betaler selv 4 pct.).

3) *Etablering af et arbejdsgiveransvar for overenskomstmæssige løn og ansættelsesvilkår hos underentreprenører – det såkaldte tredjepartsansvar.* Formålet er at give hovedentreprenører og andre arbejdsgivere, der lægger opgaver ud til udenlandske virksomheder, et ansvar for, at underentreprenører har indgået et overenskomst, ikke mindst udenlandske tjenesteydere, der har arbejdskraft udstationeret i Danmark.

4) *Gennemførelse af et solidarisk arbejdsgiveransvar for overenskomstmæssige løn og ansættelsesvilkår hos alle underentreprenører – det såkaldte kædeansvar.* Kravet udgør en udbygning af tredjepartsansvaret, som er beskrevet i punkt 3 ovenfor. Formålet er at pålægge flere af eller eventuelt alle overordnede entreprenører i en udliciteringskæde et solidarisk, økonomisk ansvar for at overenskomsten overholdes. Op til OK-2010 så de faglige organisationer kædeansvaret som en mulighed for at inddrive faglig bod og lønkrav, når de umiddelbart ansvarlige firmaer er opløst, gået konkurs eller blot er forsvundet ud af landet. Samtidig var forhåbningen, at en sådan regulering ville få danske hovedentreprenører til at tænke sig om en ekstra gang ved valg af udenlandske samarbejdspartnere.

Under temaet social dumping blev kravet om kædeansvar det mest fremtrædende krav under overenskomstforløbet. Måske fordi dette var det mest vidtgående og derfor fik megen presseomtale. En mere nøgtern prioritering fremgik af fagbevægelsens egne udmeldinger. Fra fagforeningerne inden for bygge- og anlæg samt transport blev der fremlagt tre krav: 1) tredjemandsansvar, 2) akkordafsnit, 3) kædeansvar og 4) pensionsanciennitet.

### *Byggeriet*

Ifølge fagbevægelsen viste erfaringen, at flere af de initiativer, der var aftalt ved OK 2007 ikke virkede efter hensigten. Det gjaldt fx de nævnte tilpasningsforhandlinger, som fagforeningerne fandt stillede for store krav til dem om at bevise misforhold hos arbejdsgiveren. Samtidig blev processen omkring disse forhandlinger oplevet som langsommelige. Til gengæld er vurderingen, at både ferie- og søgnehelligdagskasse og det lempede anciennitetskrav for pensionsbidrag har vist sig at fungere efter hensigten.

Endvidere oplevede fagbevægelsen, at de i stigende grad havde ansvaret for at sikre ordnede forhold på arbejdsmarkedet efter at arbejdsgiverorganisationerne ved flere lejligheder havde givet udtryk for, at de var blevet tilbageholdene med medlemshvervningen – og dermed overenskomstdækningen – blandt de

udenlandske tjenesteydere, fordi disse virksomheder ofte viste sig at give anledning til mange problemer og store udgifter. Opgaven med overenskomstdækning er således i stigende omfang blevet overladt til fagbevægelsen via indgåelse af tiltrædelsesoverenskomster.

Selvom de faglige organisationer i byggeriet og transportområdet overordnet har samme grundsyn på social dumping, så er der reelt store forskelle på den situation de to sektorer i praksis står i. Repræsentanter fra 3Fs Byggegruppe og TIB havde op til overenskomstforhandlingernes start pointeret, at det er uholdbart, at inddrivelse af løntilgodehavender og bod hos fx polske underentreprenører reelt er en umulig opgave. Manglende overenskomstmæssige lønvilkår hos udenlandske tjenesteydere har ført til en række fagretlige sager, som de faglige organisationer har vundet, som regel uden dog at kunne inddrive boden og de manglende lønudbetalinger. Typisk fordi tjenesteyderen er taget hjem uden at betale. Som forholdene er, har det vist sig reelt umuligt at håndhæve disse tilbagebetalingskrav i fx Polen. Situationen har skabt frustration og en generel oplevelse af, at dansk arbejdsmarkedsregulering undermineres. De faglige organisationer i byggeriet vurderer, at de gennem de seneste fem år har opbygget tilgodehavender på 27,5 millioner kroner i bod og løn<sup>16</sup>. Det er især i dette lys man skulle se kravet fra byggeriets faglige organisationer, om at overordnede entreprenører bør hæfte for underleverandørers bod og erstatningsansvar pålagt i det fagretlige system (kædeansvaret).

#### *Transportområdet*

Tilsvarende problemer med manglende betaling af bod mv. eksisterer ikke på transportområdet. 3Fs Transportgruppe istemte dog kravet om tredjepartsansvar og kædeansvar, fordi man også her vurderer at have store problemer med løndumping, når arbejdsopgaver udliciteres. Problemet knytter sig nemlig ikke alene til udenlandske underentreprenører. På transportområdet er problemet især, at små danske vognmænd udfører delopgaver for større vognmænd på vilkår, der ligger under overenskomstens niveau. Transportområdet er kendt for meget effektive sympatikonflikter, især fordi tålmodigheden med forsinkelser er meget begrænset hos kunder, der lever af at sælge gods videre. Udfordringen har imidlertid været at finde ud af, hvilke underleverandører de store transportfirmaer bruger, og hvilke ruter underleverandøren følger for derved at kunne gøre sympatikonflikten effektiv.

I forlængelse af de tidligere nævnte tal for udenlandske lastbiler der passer grænsen oplever man, at myndighederne gør for lidt for at håndhæve de ovenfor nævnte cabotageregler. Et andet problem, der har vist sig, er danske vognmænd der bruger udenlandske chaufførvikarer, hvis arbejdsgiver er godkendt af Færdselsstyrelsen på betingelse af, at bureauet betaler chaufførvikaren dansk løn, men hvor det i en række tilfælde er kommet frem, at kravet ikke er blevet overholdt, fx fordi arbejdsgiveren har modregnet skattemæssige diæter i lønnen.

---

<sup>16</sup> 3F Nyheder: *Udenlandske firmaer stikker af fra millionregninger* 5. februar 2010.

Samtidig er man i de faglige organisationer også klar over, at eftersom transportområdet som nævnt liberaliseres i EU i 2014, er det nødvendigt at tænke løsninger på problemerne om sociale dumping i flere tempi.

## **Resultaterne af OK-2010**

Frem til overenskomstforhandlingernes start, understregede fagbevægelsen, at arbejdsgiverne måtte påtage sig et større ansvar for at underentreprenører, daterselskaber mv. bliver overenskomstdækket og at overenskomsterne overholdes. Overenskomstdækningen har den formelle, men væsentlige rolle at den udgør det først skridt hen mod, at fagforeningerne får indsigt i løn- og arbejdsvilkår. Det gælder særligt i tilfælde, hvor de ansatte ikke er organiserede, som det er tilfældet med hovedparten af de udstationerede udlændinge.

### *Forliget på fiskeriområdet*

I OK 2010 forløbet kom de første bestemmelser vedrørende social dumping på plads med aftalen mellem 3F og Dansk Fiskeriforening den 17. februar. Aftalen betyder, at 3F får adgang til anonymiserede lønoplysninger om uorganiserede ansatte hos overenskomstdækkede fiskeskippere. Fagbevægelsen var delt i vurderingen af den generelle gevinst ved denne aftale for andre områder. For fiskeriet var der dog ikke tvivl om, at det var en væsentlig forbedring, fordi problemet med overholdelse af overenskomster her er større end problemet med indgåelse af overenskomster. Dette er en konsekvens af, at der er kommet en del udlændinge ind i erhvervet, som ikke organiserer sig i samme grad som danske fiskere. Fagbevægelsen har i flere tilfælde haft mistanke om, at udlændingene ikke er blevet behandlet efter overenskomsten.

### *Industrien*

DI havde på forhånd meldt ud, at social dumping ikke blev opfattet som et stort problem på industriområdet. Ud over at være udtryk for lidt forhandlingsstrategisk drilleri, var baggrunden for denne melding formentlig Industriooverenskomstens lange erfaring med håndtering af udenlandsk arbejdskraft (bilag 8, som er nævnt ovenfor), som af begge parter vurderes som et effektivt værktøj til at dæmme op for brugen af underbetalt udenlandsk arbejdskraft.

I fornyelsen af Industriooverenskomsten var der alligevel to tiltag, der kan siges at omhandle social dumping. For det første blev anciennitetskravet for betaling af pensionsbidrag reduceret fra 9 til 2 måneders ansættelse, hvilket i højere grad ligestiller udlændinge med danskere. Endvidere må man gå ud fra, at ændringen betyder, at fagbevægelsen vil få lettere ved at kontrollere udlændinges løn via adgangen til kontrol med pensionsindbetalingerne hos Industriens Pension på samme måde som det sker inden for byggeriet via Pension Danmark.

Industriens parter blev også enige om at drøfte mulighederne for at skrive EU's vikardirektiv ind i overenskomsten. Årsagen til, at der ikke var enighed om at skrive direktivet ind i OK-2010 med det samme, var, at der udestår uaf-

klarede spørgsmål om fortolkningen af direktivet, og at disse forhold er under afklaring gennem kontakt til EU. Udenlandske vikarer er et område, hvor der også inden for industrien kan forekomme løn- og vilkår, der ligger under overenskomstens bestemmelser, hvorfor det implementerede direktiv – jf. ovenfor – kan medvirke til at hindre social dumping. At udenlandske vikarer kan indebære særlige udfordringer for industrien hænger sammen med udstationeringsdirektivets bestemmelser om, at en koncern med afdelinger eller datterselskaber i udlandet har ret til at overføre medarbejdere – som vikarer - herfra til virksomhedens afdeling i fx Danmark. I dag vil det i disse tilfælde være op til den konkrete overenskomst, om vikarerne er berettiget til danske løn- og arbejdsvilkår. Som nævnt tidligere vender vikardirektivet rundt på disse forhold, så vikarerne fra udgangen af 2011 principielt får krav på løn, ferie, arbejdstid, overarbejde, pauser, hvileperioder og regler for natarbejde efter overenskomsten, med mindre parterne aftaler andre løsninger.

#### *Transportområdet*

Tirsdag den 2. marts blev der indgået forlig på transportområdet. Som omtalt ovenfor stod lønmodtagerne her vagt om de samme krav som byggeriet. DI var umiddelbart afvisende overfor de nævnte krav. DI's administrerende direktør Hans Skov Christensen meldte indledningsvis hårdt ud med at spørge: "*Hvad er social dumping?*"

Trods denne gensidigt hårdspændte start, fandt parterne i sidste ende hinanden. Det særlig interessante i denne sammenhæng er, at det her ikke kun handler om enighed om en række overenskomstmæssige tiltag, men også om, at DI og 3F Transport her i fællesskab direkte henvender sig til regeringen med henblik på opstramning og håndhævelse af lovgivning, der regulerer transportområdet. DI kom til at stå i spidsen for henvendelsen til regeringen, om at skaffe anerkendelse af behovet for lovgivningsmæssige initiativer på fire områder:

- Øget politikontrol af udenlandske vognmænds cabotagekørsel,
- Etablering af et nyt Godsbevillingsnævn, som kan fratage godsbevilling fra vognmænd, som ikke overholder bevillingsbetingelserne, herunder betaling af overenskomstmæssig løn.
- Øget offentlig kontrol med overholdelse af bevillingsbetingelserne.
- Indførelse af bestemmelse i Godstransportloven, som giver chauffører ret til ordinær løn jf. overenskomsten. Dette skal håndhæves via domstolene.

Der er pt. ikke fastlagt en tidsplan for gennemførelsen af de nævnte initiativer, men det er fagbevægelsens forventning, at det vil ske forholdsvis hurtigt. Parterne har i fællesskab taget en række opfølgende politiske kontakter.

Det nye forventede Godsbevillingsnævn skal som udgangspunkt kun behandle sager, der vedrører ikke-overenskomstdækkede arbejdsgivere. For overenskomstdækkede arbejdsgivere skal konflikter om utilstrækkelig overens-

komstmæssig løn fortsat behandles i det fagretlige system, om end fagbevægelsen dog forventer også at kunne bruge det nye navn til at presse en uvillig arbejdsgiver i sager om større overenskomstbrud og store løntilgodehavender.

Fagbevægelsen betragter selv de nye ”opklaringsmøder” som den største gevinst ved OK-2010. DI har lovet at skaffe oplysninger fra medlemmer om deres specifikke aftaler med underleverandører: Navnet på underleverandøren og oplysninger om de aftalte transportere. Disse oplysninger giver fagbevægelsen mulighed for at tilrettelægge meget præcise og effektive sympatikonflikter via depoter og lagerhaller, hvor underleverandøren henter eller afleverer gods. Opklaringsmøderne vil foregå centralt hos DI.

Med aftalen har tillidsrepræsentanten og afdelingen fået adgang til at se lønsedler i tilfælde, hvor man har mistanke om, at den overenskomstdækkede arbejdsgiver ikke overholder overenskomsten. Dette initiativ svarer til forliget på fiskeriets område, og ligger i øvrigt i forlængelse af Færdselsstyrelsens udmelding fra februar i år, om at chaufførvikarer skal have dansk overenskomstmæssig løn; jf. ovenfor. Styrelsen baserer dette krav på vilkårene for den godkendelse af chaufførvikarbureauerne, der blev indført i 2008, og på EU-vikardirektivet, jf. ovenfor.

Fagbevægelsens repræsentanter mener, at aftalen også omfatter adgang til lønoplysninger for vikarer, fx fra udenlandske bureauer. Eftersom de i sigens natur ikke er overenskomstdækkede, må oplysningerne udleveres fra den danske vognmand, der bruger vikarerne. Fagbevægelsen anerkender, at denne procedure kan give anledning til diskussion med modparten. En alternativ mulighed for at skaffe disse lønoplysninger kan evt. være at benytte de ovennævnte opklaringsmøder.

Ifølge OK-2010 på transportområdet skal DI og 3F i fællesskab gennemføre oplysningskampagner om gældende og kommende regler, ”....fx om registrering af udenlandske tjenesteydere (RUT) eller regler om cabotagekørsel”<sup>17</sup>. Cabotagekørsel – og dermed grænseoverskridende godstransport – er omfattet af udstationeringsdirektivet, og dermed også af udstationeringslovens regler om registrering i RUT-registret. Derfor kan det forekomme mærkeligt, at overenskomsten præsenterer RUT-registreringen og ”regler om cabotagekørsel” som alternativer. Årsagen er formentlig, at parterne og ikke mindst lønmodtagerne finder, at det vil have større værdi at få arbejdsgiversidens opbakning til at presse myndighederne for mere effektive kontrolaktioner overfor ulovlig godstransport end håndhævelse af en registreringsforpligtelse, som dels er vanskelig at administrere inden for det bevægelige transporterhverv, og dels må forventes at falde inden for undtagelsen fra registrering – når tjenesteydelsen varer mindre end 8 dage - med de nye regler for cabotagekørsel, der som nævnt skal udføres inden for 7 dage efter den internationale godstransport er gennemført. Problemet med ulovlig cabotagekørsel omfatter ikke mindst danske vognmænd, der har etableret en udenlandsk filial, og som sætter cabotagekørslen i system for

<sup>17</sup> Fra Protokollat nr. 14, Fællesoverenskomsten, Overenskomstforhandlingerne 2010.

derved mere eller mindre permanent at udføre opgaver i Danmark med udenlandsk indregistrerede vogne.

I forhold til flytrafikken blev der også rejst sig spørgsmål, der kan relateres til social dumping. Her nåede man den 10. marts frem til en overenskomst, hvor SAS-kabinepersonale accepterede at gå 8 pct. ned i løn, mod til gengæld at få sikkerhed for, at hele kabinepersonalet på persontransportfly, der letter fra danske lufthavne, aflønnes efter dansk overenskomst, uanset om flyet er indregistreret i Danmark eller ej.

OK-2010 aftalen har forsøgt at tage højde for det problem, der opstod i 2006, hvor SAS udskiftede en del af det danske personale på ruterne til Kina med kinesisk personale til en lavere løn end efter dansk overenskomst. Den daværende integrationsminister, Rikke Hvilshøj, fastslog dengang, at SAS havde adgang til at ansætte personale på ikke-danske vilkår på fly som ikke er indregistreret i Danmark - fx i Norge eller Sverige. I marts 2008 blev SAS idømt en bøde på 900.000 kr. for at have overtrådt udlændingeloven i forhold til dansk registrerede fly. Med OK-2010 aftalen skal også SAS-fly indregistreret i udlandet følge danske overenskomster, hvis flyets rute går til eller fra Danmark.

### *Byggeriet*

Den række af tiltag vedrørende social dumping, der kom på transportområdet, kunne man ikke bruge til noget i byggeriet. Her findes ingen regulering der matcher de europæiske cabotage-regler eller Godstransportlovens krav om overenskomstmæssige vilkår. Samtidig stod det under forhandlingerne klart for byggeriets lønmodtagerforhandlere, at der heller ikke var grundlag for at gå i konflikt på spørgsmålet om social dumping. Det var hverken realistisk, at byggeriet selv kunne indlede en konflikt på dette grundlag, eller at have forventninger om, at et regeringsindgreb kunne opfylde de specielle krav om tredjepartsansvar eller kædeansvar mod arbejdsgiverens klare modstand. Lønmodtagernes position blev derfor i stigende grad defensiv, efterhånden som der blev indgået forlig i andre sektorer under OK-2010. Det blev klart, at de mulige initiativer overfor social dumping måtte findes inden for de overenskomstmæssige rammer sammen med byggeriets arbejdsgivere.

Som nævnt ovenfor oplever fagbevægelsen inden for byggeriet flere forskellige typer af problemer, der kan relateres til social dumping. De faglige repræsentanters vurdering af resultaterne af OK-2010 afspejler derfor også karakteren og omfanget af de problemer man oplever. Flere tillidsfolk peger i denne sammenhæng på initiativet overfor falske selvstændige, de såkaldte ”arme-og-benvirksomheder”, som det bedste resultat. Med forliget risikerer overenskomstdækkede arbejdsgivere bod for overenskomstbrud, hvis de lægger arbejde ud til enkeltmandsvirksomheder, som ikke reelt har ledelsen af arbejdet og ikke reelt er økonomisk ansvarlige for kvalitet og forsinkelser m.v. Man har skrevet SKATs krav til, hvad der skal til for at kunne anses som en selvstændig virksomhed ind i overenskomsten. Dele af fagbevægelsen peger på, at succes for initiativet vil afhænge af arbejdsgivernes modtræk. En bekymring består i, at



arbejdsgivere kan vælge at gennemføre åbne udbud og bruge de såkaldte AB92<sup>18</sup> på arbejdet og herunder pålægge enkeltmandsvirksomheden at deltage i byggemøderne osv.; en udvikling som kan bane vejen for ”arme-og-ben-virksomhederne” fortsætter og tilmed bliver yderligere institutionaliseret i byggesektoren. Andre peger på, at såfremt enkeltmandsvirksomhederne hermed bliver reelt selvstændige med eget ansvar for arbejdsopgaven, så er dette ikke et problem i sig selv. I den forbindelse kan man evt. skele til landbruget, hvor SKAT tidligere afviste at anerkende adgangen til udlicitering af opgaver, men hvor udvikling af standardaftaler, der præciserede underentreprenørens ledelsesansvar og selvstændige økonomiske ansvar åbnede for, at udlicitering af arbejdsopgaver nu også kan bruges i landbruget.

Et egentligt tredjepartsansvar eller et kædeansvar blev det ikke til, men overenskomsten anbefaler, at overordnede entreprenører skriver en overenskomstbetingung ind i entreprisekontrakten. Et væsentligt spørgsmål er, hvor langt denne anbefaling forpligter. Internt i fagbevægelsen har der været en del diskussion om dette, hvor der bl.a. er blevet peget på, at Arbejdsretten i praksis har lagt stor vægt på sådanne anbefalinger. Hertil kommer, at man har søgt at strække anbefalingens rækkevidde langt. Det er bl.a. sket i tilknytning til kravet om organisationsmøder, som senest 48 timer efter fagbevægelsens anmodning skal gennemføres på byggepladsen, når der er formodning for, at overenskomsten ikke bliver overholdt. Organisationsmødet adskiller sig på flere punkter fra de tilpasningsforhandlinger, der blev indført med OK-2007, bl.a. ved at lade en ”formodning” om overenskomstbrud være tilstrækkelig betingelse for at kræve et møde. Tidligere skulle bruddet ”sandsynliggøres”, hvilket som nævnt ovenfor viste sig at være svært. Organisationsmødet vil foregå lokalt på arbejdspladsen, mens tilpasningsforhandlingerne skulle foregå centralt hos Dansk Byggeri. Inden for tidsfristen på 48 timer, skal overenskomstdækkede arbejdsgivere fremlægge lønoplysninger. Fristen for oplysningerne kan i særlige tilfælde forlænges til 72 timer. Dansk Byggeri forpligter sig til at være til stede under mødet; også i tilfælde, hvor arbejdsgiveren ikke er medlem af Dansk Byggeri. Hvis en underentreprenør trods anbefalingen ikke er overenskomstdækket skal den overordnede entreprenør give en forklaring herpå. Teksten er på dette område lidt uklar i forhold til, om en overordnet entreprenør kan gøres retlig ansvarlig for, at en underentreprenør ikke er overenskomstdækket. Det vil i sidste ende være op til det arbejdsretlige konfliktsystem at afgøre spørgsmålet. Det synes imidlertid at være helt klart, at Dansk Byggeri tager opgaven alvorligt. Dansk Byggeri har således uddannet 30 konsulenter til den nye opgaver og har ved flere lejligheder understreget, at man ser meget alvorligt på indsatsen mod social dumping<sup>19</sup>.

Hvis der er uenighed mellem Dansk Byggeri og fagbevægelsen om, hvorvidt overenskomsten bliver overholdt, så kan der tilkaldes en særlig opmand udpeget

<sup>18</sup> AB92 – også kaldet ”byggeriets grundlov” indeholder Almindelige Betingelser vedrørende stort set alle generelle og typiske problemstillinger knyttet til udførelsen af arbejder og leverancer indenfor bygge- og anlægsbranchen.

<sup>19</sup> Se fx Dansk Byggeris adm. direktør, Lars Storr-Hansens udtalelser til Licitationen, den 27. april 2010, samt i Jyllandsposten den 21. april 2010.

af Arbejdsretten. Denne nye institution får derved karakter af en fast voldgift. Opmanden vil være bemyndiget til at afsige en voldgiftskendelse.

Med byggeriets overenskomst lykkedes det altså hverken at gennemføre et akkordafsnitstillæg, et egentligt tredjepartsansvar eller et kædeansvar. Til gengæld er der indført en række andre nye initiativer, som de faglige repræsentanter overvejende vurderer som pegende i den rigtige retning i forhold til det overordnede mål om en øget inddragelse af arbejdsgiverne i arbejdet med at sikre ordnede løn- og arbejdsvilkår. Som led i bestræbelserne på at vedvarende at undersøge de problemer der er på området, samt overveje behovet for yderligere tiltag blev det aftalt at nedsætte et partsudvalg til at overvåge og drøfte problemerne samt vurdere, om overenskomsten opfylder formålet.

Afslutningsvis skal det nævnes, at byggeriet ved OK-2010 indførte samme bestemmelse om valgfrihed som industrien indsatte i OK-2007, om at lønmodtagere ikke er forpligtede til at acceptere at modtage tillægsydelser (bolig, transport etc.) som del af aflønningen..

#### *Service – hotel og restauration*

Efter flere sammenbrud og besøg hos forligsmand Asbjørn Jensen, lykkedes det mandag den 8. marts 3F, Privat Service, Hotel og Restauration at indgå forlig med arbejdsgiverorganisationen Horesta. Også her havde man fra 3F's side sat social dumping på dagsorden, og man havde i denne forbindelse ikke kun udenlandske tjenesteydere i tankerne, men også danske virksomheder, der underbetaler udenlandsk arbejdskraft, fx ved at undgå at tegne overenskomst, eller ved ikke at indbetale pensionsbidrag for de ansatte. Et væsentlig ønske var at få adgang til lønoplysningerne for ikke organiseret arbejdskraft efter samme model som aftalen på fiskeriområdet, og som man anvender overfor enkeltarbejdsgivere ved indgåelse af tiltrædelsesoverenskomster. 3F var også her interesseret i at aftale bestemmelser om kædeansvar og tredjepartsansvar. Det lykkedes ikke at nå til enighed med Horesta på de nævnte punkter, selvom man fra 3Fs side var villige til at begrænse kædeansvaret til underentreprenører, som udfører arbejde på den overenskomstdækkede arbejdsplads, fx hotellet. Til gengæld kunne hotel- og restaurationsområdet præsentere et gennembrud på minimallønsområdet idet det lykkedes for fagforeningen at få adgang til kontaktoplysningerne på underentreprenører, hvor der opstår mistanke om underbetaling. Endvidere blev anciennitetskravene for optjening af pension sænket fra 1 år til 6 måneders beskæftigelse inden for området. Svarende til en række andre områder blev det på hotel- og restaurationsområdet aftalt, at underentreprenører under konflikt kunne standse konflikten ved at melde sig ind en arbejdsgiverorganisation. Det arbejdsretlige udgangspunkt i denne situation er således, at virksomheder der er ramt af konflikt kun kan standse konflikten via at indgå en tiltrædelsesoverenskomst med fagbevægelsen.

*Service: avisomdeling*

Flere elementer i den aftale som Danske Mediers Arbejdsgiverforening og 3Fs Transportgruppe har indgået kan ses som rettet mod social dumping. Tidligere var problemet særligt løn under overenskomstniveau til udenlandsk arbejdskraft fra bl.a. Bulgarien og Rumænien, som var kommet til Danmark for at omdele gratisaviser. Siden hen er stort set hele dette arbejdsmarked lukket ned. Ved OK-2010 havde indsatsen fra de faglige organisationer mod social dumping derfor et bredere sigte, idet man har fokuseret på at få udvidet overenskomstdækningen til også at omfatte de 15-18 årige, få oplysninger om distribution som out-sources til selvstændige vognmænd, samt endelig sikre en bedre kontrol med opmåling af uddelingsruterne og tidsnormeringen af det samlede udbringningsarbejde. Initiativer der både retter sig mod danskere og arbejdsmigranter. Alt samme krav som det lykkedes at komme igennem med.

Inden forhandlingerne havde fagbevægelsen et ønske om at adgangen til opsparring af arbejdsmarkedspension blev lempet svarende til byggeriets ret til pensionsindbetaling ved 6 måneders erhvervs erfaring. Det lykkedes dog ikke at komme igennem med dette krav. Til gengæld aftalte man at etablere et fælles udvalg til håndtering af problemer med distributører, der ikke betaler den løn de skal, eller som bruger underleverandører, der mistænkes for at opnå en urimelig konkurrencefordel ved at anvende sort arbejdskraft, eller på anden måde bryde lovgivning.

## **Mæglingsforslaget**

Dele af det private arbejdsmarked nåede i første omgang ikke frem til forlig ved OK-2010. Dette gjaldt bl.a. slagteriområdet og HK-privat. Efterfølgende indgik HK-privat en række aftaler, som blev indarbejdet i mæglingsforslaget. Den 21. april blev mæglingsforslaget vedtaget med tilslutning fra 63,8 pct. blandt de 33,9 pct. af samtlige medlemmer, som deltog i urafstemningen.

For de områder der ikke selv nåede frem til forlig indeholdt mæglingsforslaget gennemgående elementer fra disse forlig. I forhold til social dumping er forligene så forskelligartede, hvilket også fremgår af beskrivelsen ovenfor, at det på forhånd forekom usandsynligt, at mæglingsforslaget ville præsentere en konkret fælles linje for indsatsen mod social dumping.

Ud over en generel målsætning om i fællesskab at modvirke social dumping, rummer mæglingsskitsen da også blot en opfordring til, at medlemsvirksomheder kræver af underentreprenører, at arbejdsopgaven leveres på overenskomstmæssige vilkår. Denne opfordring svarer til anbefalingen i bygge- og anlægsområdets forlig. Hertil kommer en række fællesaktiviteter i form af oplysningskampagner, undersøgelse af eksisterende kontrolsystemer, fælles koordinationsudvalg, fælles udredninger og analyser, samt seminarer og konferencer.

## **Indsatsen mod social dumping – det videre perspektiv**

Samlet har initiativer mod social dumping fået en ganske central placering i overenskomstfornyelserne på det private arbejdsmarked i 2010 med flere og til

dels ganske forskelligartede tiltag på de enkelte aftaleområder. ”Kædeansvar” fremstod ved starten af forhandlingerne nærmest som et mantra for fagbevægelsen. Set i bakspejlet kan man diskutere, om det var hensigtsmæssigt at lægge så stor vægt på netop dette krav<sup>20</sup>. I den forbindelse er det dog også et spørgsmål, om ikke ”kædeansvaret” næsten automatisk fængede så voldsomt internt i fagbevægelsen og blandt medlemmer, fordi begrebet blev modtaget som den nye smarte løsning, selvom forhandlerne allerede tidligt havde indset vanskelighederne ved en gennemførelse af kravet. Meldingerne fra byggeriets lønmodtagere under forhandlingerne var da også på et tidligt tidspunkt, at akkordafsavn og tredjepartsansvar stod over ”kædeansvaret” ved prioriteringen af kravene.

Selvom kædeansvaret ligesom i øvrigt både akkordafsavn og tredjepartsansvar blev lagt til side under OK-2010, er der næppe tvivl om, at det ikke er sidste gang at kravene er blevet fremsat. I løbet af foråret har der også været udmeldinger fra S, SF og Enhedslisten om at introducere kædeansvar ad lovgivningens vej<sup>21</sup>. I det følgende vil kort beskrive anvendelsen af kædeansvaret i andre EU-lande samt overveje eventuelle forudsætninger og konsekvenser.

#### *Europæiske erfaringer*

Ser man ud i Europa, så har otte lande etableret ordninger for kædeansvar. Ordningerne viser, at der ikke er nogen entydig måde at gennemføre kædeansvar på. En EU-rapport<sup>22</sup> har gennemgået landenes regler. Fælles for ordningerne er at de alle fastlægger et ansvar for en overordnet hvervgiver for en underleverandørs manglende opfyldelse af økonomisk ansvar for forhold, der spænder fra løn, skat, moms sociale bidrag og sociale forsikringer.

Variationerne går først og fremmest på, hvem ansvaret omfatter og hvilke krav de dækker. Nogle ordninger giver kun hvervgiveren ansvar for den umiddelbart efterfølgende underentreprenør og kun for enkelte krav, fx sociale bidrag og skat. Andre pålægger hovedentreprenør – og i byggeriet eventuelt bygherren – et ansvar for hele den efterfølgende kæde af underentreprenørers betaling af løn, skat og sociale bidrag. Nogle ordninger opererer alene med et civilretligt erstatningsansvar, mens en enkelt ordning går videre med mulighed for et strafferetligt ansvar ved grove overtrædelser. Imidlertid kendetegner det alle ordningerne, at de helt eller delvist hviler på lovgivning. I EU findes der således indtil videre ikke kædeansvarsordninger, der alene baserer sig på kollektiv overenskomst.

Tyskland indførte kædeansvar i 1999-2000 og Norge indførte sit såkaldte ’solidaransvar’ den 1. januar 2010. I begge lande er kædeansvaret blevet indført som forebyggelse mod social dumping relateret til udenlandske virksomheder fra især Øst- og Centraleuropa. Norge har løbende optrappet sine initiativer mod social dumping. I efteråret 2007 indførte nordmændene bl.a. krav om offentlig

<sup>20</sup> Se også Jesper Due og Jørgen Steen Madsen, *Vedligeholdelsesforlig med modelperspektiv*. FAOS Forskningsnotat nr. 108, 2010.

<sup>21</sup> Beskrevet og kommenteret i A4, 26. april 2010.

<sup>22</sup> *Liability in the subcontracting process in the European construction sector*, Eurofound, 2009

godkendelse af vikarbureauer og gav såkaldt 'indsynsret' til tillidsrepræsentanter hos udliciterende virksomheder, så tillidsrepræsentanten fik adgang til at kontrollere løn og arbejdsvilkår hos underordnede entreprenører i udliciteringskæden. De nye regler norske regler om kædeansvar er et udtryk for at de hidtidige tiltag er fundet utilstrækkelige. Ordningen indebærer et 'en-for-alle' ansvar i den forstand, at ansvaret omfatter hele entreprisekæden og indebærer krav om, at lønnen mindst svarer til den lovmæssigt almengyldige lønsats baseret på kollektive overenskomster i sektorer, hvor risikoen for social dumping er særlig stor (værftsindustrien og byggeriet). Bestilleren af en arbejdsopgave – fx en bygherre – er ikke omfattet af solidaransvaret, og ansvaret er begrænset til at omfatte løn, overarbejdsbetaling og feriepenge. Arbejdstagerens krav mod en overordnet entreprenør er privatretligt, hvilket betyder, at det må gøres gældende ved almindelige norske domstole, og det kan alene gøres gældende af den enkelte lønmodtager (indenfor 3 måneder). Offentlige myndigheder som fx Arbejdstilsynet har ingen myndighed på området, men kan yde rådgivning om reglerne. Ved en underentreprenørs konkurs træder den norske garantifondsordning for lønmodtagere forud for 'solidaransvaret'.

Det tyske kædeansvar gælder kun byggeriet. Til gengæld angår ordningen både ubetalt skat, bidrag til social sikring, sociale bidrag (sygedagpenge), mindsteløn og feriepenge, og ansvaret er forskelligt for de enkelte ydelser. Ansvaret for mindsteløn, bidrag til sygedagpenge og feriepenge omfatter hele entreprisekæden fra top til bund uden dog at omfatte bygherren, svarende til den lignende norske ordning. I Tyskland er der i forlængelse af kædeansvarsordningen opstået forskellige typer af selvregulerende praksis til begrænsning af ansvarets omfang, fx tilbageholdelse af kontraktsummen indtil entreprenøren har modtaget erklæring fra de ansatte hos underentreprenøren om, at de har modtaget lønnen. Til forskel fra den norske ordning, der som nævnt er privatretlig, er det tyske kædeansvar suppleret med et offentligretligt strafansvar for en overordnet hvervgiver – entreprenør – som holder sig uvidende ('negligent ignorance') om lønforholdene hos underentreprenøren. Endvidere er der mulighed for at pålægge overordnede entreprenører administrative bøder på op til 500.000 Euro, hvis de ikke reagerer på mistanker om uregelmæssigheder hos en underentreprenør.

I Danmark har faglige repræsentanter peget på, at det eksisterende system med opkrævning af moms fra udenlandske tjenesteydere ('reverse charge') minder om et kædeansvar, og de synes at lønkrav bør have samme status. Omlægningen af momsopkrævningen skete ved dansk implementering af EU's tredje momsdirektiv den 1. januar 2009, hvor momspligten for tjenesteydelser blev flyttet fra den udenlandske tjenesteyder til den danske virksomhed, som bestiller og betaler ydelsen ('omvendt momsopkrævning'). På samme måde oplever fagbevægelsen, at skattereglen om at udenlandske vikarer skal betale 30 procent bruttoskat giver skattekrav en vis fortrinsstilling, som også burde tildeles lønkrav.

Selvom kædeansvarsordninger altså ikke er et ukendt fænomen i EU, og uanset at andre dele af dansk skatteregulering indeholder regler, kan minde lidt

om kædeansvaret, så må man også være opmærksom på, at alle eksisterende kædeansvarsordninger i EU er baseret på en lovregulering af mindstelønnen. Faglige repræsentanter fra byggeriet har således udtalt, at de gerne ser den norske solidar-model indført i Danmark, men uden mulighed for at gøre overenskomster almenlydige, fordi dette vil give staten for stærk indflydelse på overenskomsterne<sup>23</sup>. Spørgsmålet er om denne løsning reelt er mulig? Et andet spørgsmål er om arbejdsgiverorganisationerne har ret i, at et kædeansvar baseret på kollektiv aftale vil betyde, at et stigende antal danske virksomheder vil undlade at organisere sig alene for at slippe for kædeansvaret. I denne forbindelse opstår endvidere spørgsmålet, om arbejdsmarkedets parter kan aftale et kædeansvar, der reelt kun vil have betydning for udenlandske virksomheder, uden derved at komme i konflikt med EU's ligebehandlingsregler og forbudet mod urimelige restriktioner overfor grænseoverskridende tjenesteydere. Et forbud der blev skærpet og udvidet til det autonome kollektive arbejdsmarkedssystem med Viking- og Laval-dommene fra EU-domstolen.

## Konklusion

Med OK-2010 har arbejdsmarkedets parter taget yderligere skridt til at imødegå social dumping, særligt hvor udenlandsk arbejdskraft er involveret.

De initiativer der er taget angår både det umiddelbare aftaleforhold mellem de overenskomstdækkede arbejdsgivere og fagbevægelsen. Arbejdsgiverorganisationerne har påtaget sig et øget ansvar for at sikre ordnede forhold på det danske arbejdsmarked. Det er især kommet til udtryk gennem udbygning af kontrollen med overenskomstens faktiske overholdelse, både i det direkte forhold mellem overenskomstens parter, men også i flere forlig i forhold til underentreprenører.

Diskussionerne under OK-2010 om kædeansvar har som nævnt handlet om at overføre en større del af opgaven med at sikre ordnede forhold til arbejdsgiversiden. Det er vigtigt at være opmærksom på, at denne strategi – ud over at aflaste en presset fagbevægelse – også imødegår nogle af de problemer, den danske arbejdsmarkedsmodel har i forhold til EU, som har sat et kritisk fokus på anvendelse af konfliktretten overfor udenlandske tjenesteydere. I det omfang danske arbejdsgivere påtager sig et større direkte medansvar for underentreprenørernes forhold, reduceres behovet for at anvende den omdiskuterede konfliktret overfor de udenlandske virksomheder. Konflikterne mellem parterne vil således i højere grad komme til udtryk som retskonflikter mellem danske parter end som mere problematiske interessekonflikter, hvor udenlandske parter er involveret.

Om arbejdsgiversiden ved OK-2012 vil være positive overfor yderligere tiltag i retning af det større fælles ansvar vil bl.a. afhænge af, hvor effektive de hidtidige overenskomstinitiativer viser sig at være og om presset fra udenlandske tjenesteydere, enkeltmandsfirmaer mv. fortsætter.

---

<sup>23</sup> Formand for TIB's Byggegruppe, Peter Hougård Nielsen, i Licitationen , 16.11.2009.