

# Bekæmpelse af social dumping er også en kommunal opgave

Kevin Baadsgaard & Henning Jørgensen

Prekarisering er blevet en fællesbetegnelse for forskellige nye former for usikkerheder og utrygheder, som lønmodtagere bliver sat i på arbejdsmarkedene. Der synes imidlertid at være flere slags diagnoser indbygget i de nyere teoretiseringsforsøg, og der argumenteres i artiklen for, at det er påkrævet at bryde prekarisering op i specifikke årsag-virkningssammenhænge, som kan underkastes historisk-empirisk analyse. Social dumping og indsats herimod er en sådan sammenhæng, der dog ikke er ny, men som har fået nye udtryk og stærkere udbredelse siden Østudvidelsen i 2004. En evaluering af Københavns Kommunes indsats mod social dumping danner den empiriske basis for refleksioner over, hvor væsentligt det er, at også kommuner bliver fast institutionel del af indsatsen mod social dumping, og hvordan kommunerne udvikler deres konkrete praksisser heroverfor. Evalueringen har været med til at resultere i, at Københavns Kommune omlægger deres indsats fra at have været eksternt organiseret til at blive en intern og styrket organisering med andre operationsmåder og nye tiltag indbygget for at finde, fange og forhindre social dumping.

## New work to do – også for kommunen

Prekariat og prekarisering er blevet en stor ny tidsdiagnose og central samfundskritik, og de er blevet hovedtema for mange arbejdsmarkedsanalyser (Eldring m.fl. 2012; Tidsskrift for Arbejdsliv 2017). Guy Standing (2011, 2014) er blevet hovedekspont for forståelsen af prekarisering som trusselskabende og for de utrygheder og mangel på (syv slags) rettigheder, som lønmodtagere vurderes at blive udsat for. Andre analyser følger op ved påpegning af, at lønmodtagere bliver sat i diskriminerende forhold (Keller & Seifert 2013; Keune 2013; Maslauskaitė 2013; Dörre 2014). Prekarisering er imidlertid blevet så bredt et begreb, at det subsumerer (for) mange forskelligartede fænomener,

der har ganske forskellige begrundelser, betingelser og besværligheder i sig.

I denne artikel argumenteres der for, at man skal gå mere problemorienteret frem, så specifikke årsags-virkningsforhold kan afdækkes. Vi spørger ind til *social dumping* som fænomen, hvor aktører underminerer reguleringer, hvad der søges imødegået politisk og fagligt. Hvordan skal begrebet defineres og gøres operationelt i analyse af faktiske indsatser? Det er en central tese i artiklen, at markedsintegration og reguleringer er intimt forbundne og konstitutive for såvel lokale som for centrale udviklinger. Reguleringsbrud er omdrejningspunktet ved social dumping. Det signalerer interessekonflikter. Lokal indsats adresserer aktør-

strategier, og i den sammenhæng er kommunal programmering, organisering og gennemførelse af indsats væsentlig. Empirisk testes lokal indsats kvalitativt i en evaluering af Københavns Kommunes indsats mod social dumping. Her er arbejdsklausuler og håndhævelsespraksis i centrum. Den kommunale indsats har overraskende nok ikke tidligere været analyseret.

Artiklen skal afklare, hvordan indsatsen er blevet grebet an og modtaget hos markedsaktører, regulatorer og interesseorganisationer, hvordan reguleringen vurderes, og hvad vi finder af styrker og svagheder i indsatsen. Først skal begrebet 'social dumping' afklares, inden indsatsiden analyseres.

## Social dumping som fænomen og begreb

Social dumping er ikke noget nyt fænomen. Det har været et problem, som der siden det 19. århundredes slutning har været opmærksomhed omkring, mest internationalt. Der er tilsvarende lavet interventioner herimod. Men den har også aktuelle rødder. Især siden Østudvidelsen af EU i 2004 er social dumping blevet et tema, der er sat højere på den politiske dagsorden. Det gælder også i Danmark. Det afspejler en stærkt øget bekymring hos lønmodtagere, hos nogle arbejdsgivere, i faglige og politiske organisationer, i pressen og i de parlamentariske forsamlinger (LO 2011; Cevea 2017).

Konsekvenserne ses som skræmmende (Cevea 2017): På kort sigt kan der komme lønpres nedad, anderledes jobbesættelser med danske jobtab, stigende arbejdsløshed og forringelser af løn- og arbejdsvilkår – herunder arbejdsmiljø - ligesom nogle danske virksomheder kan føle sig tvunget til at presse lønninger og ansætte anderledes. På længere sigt kan der skabes gråzoner, etableres lavtlønsområder, ske erodering af standarder for løn- og arbejdsvilkår og

arbejdsmiljø, komme lavere overenskomstdækning og ske forringelser af det sociale sikkerhedsnet og velfærdssikringen (3F 2013). Altså ganske alvorlige konsekvenser for den sociale orden på arbejdsmarkedet - ifølge sådanne normative forståelser. Men man må bagom manifestationer af underbetaling, dårligt arbejdsmiljø med videre for analytisk at kunne forstå social dumping - og orkestrere indsatser.

Nogen fast og generel *definition* af social dumping findes ikke i litteraturen. Der er også forskelle fra land til land. Det gør det også besværligt at programmere indsatser. EU har afstået fra at definere social dumping officielt, men bifalder indsatser herimod, der er relateret til mobilitet, løn og lønmodtageres sociale sikring (EU 2017).

Beskæftigelsesministeriets forståelse af social dumping gælder "*forhold, hvor udenlandske lønmodtagere har løn- og arbejdsvilkår, som ligger under det sædvanlige danske niveau*" (Beskæftigelsesministeriets hjemmeside). Denne danske definition er misvisende i flere henseender: For det første tages bestik af *noget 'normalt'*, uden at man ved, hvor meget under det normale en lønsats f.eks. skal ligge, for at man kan tale om social dumping. Det forudsætter et dybt kendskab til det danske arbejdsmarked og overenskomstforhold. For det andet er definitionen møntet på en manifestation, en situation med afvigelse fra det normale, men uden at det bliver angivet, at der er aktører indblandet. Man kan altså ikke ved hjælp af definitionen nærme sig spørgsmålet, hvem der udfører social dumping. Det er oplagt, at det ikke kun er udenlandske firmaer, det handler om. Og for det tredje siger definitionen ikke noget om, hvilke praksisser eller *mekanismer* der ligger bag – altså hvad det er, der skaber social dumping. Det gør også indsatsiden uklar, når man ikke ved, hvem eller hvad det er, man skal gribe ind overfor. Forståelsesmæssigt må man hæfte

sig ved logikken bag handlinger, der fører til reguleringsbrud - altså processerne og mekanismerne - og ikke kun på manifestationerne.

Grillis og Dyreborg definerer social dumping som

*"et sæt strukturelt determinerede mekanismer, der muliggør omgåelse af standarder for løn- og arbejdsforhold ved, at mobiliteten af tjenesteydere og arbejdskraft bidrager til at underminere det grænseafhængige reguleringslandskab, der opretholder sociale standarder"* (Grillis & Dyreborg 2015, 18).

Det er positivt, at definitionen inddrager regulering som væsentlig for forståelsen af mekanismer – om end "landskab" ikke får begrebslig status, men blot er henvisninger til "myndigheds-, demokrati- og CSR-paradigmet", hvorved overenskomstregulering ekskluderes - men de strukturelle mulighedsbetingelser og mekanismer, markedsintegrationen, står noget uformidlet i forhold til aktørinddragelse. Det er netop aktører, der skal findes og gribes ind overfor, for at komme social dumping til livs. Hos forfatterne er det Arbejdstilsynets virke, der er i fokus. De har dog ret i, at social dumping skal afgrænses fra andre former som handels- og velfærdsdumping, kriminalitet m.v..

Social dumping angår brud på regulerede konkurrencebetingelser, der muliggøres strukturelt, men som må forstås som virksomhedspraksis. Ikke kun generative mekanismer, men også aktørstrategier må specificeres. Og når det gælder social dumping, er det både danske og udenlandske aktører, der er operative i feltet og dermed omfattet af indsatsen.

Social dumping er, som det er fremgået, et meget omfattende og komplekst fænomen; det har flere dimensioner og elementer. Akademiske definitioner rækker fra

brud på love og (løn)bestemmelser til en bredere definition af 'unfair' konkurrence (Vaughan-Whitehead 2003). Men det er utilfredsstillende, for så falder al eksport fra såkaldte "lavindkomstlande" ind under begrebet. Det er ikke enhver investering, der producerer social dumping, for det afgøres af virksomhedsstrategier for at placere operationer stedligt og udnytte forskelle i løn- og arbejdsvilkår. Eventuelt understøttes sådanne forsøg af regeringer.

Vi forstår social dumping som *praksisser hos arbejdsgivere, der prøver på at omgå eller underløbe eksisterende normer og reguleringer i et system for at opnå komparative, konkurrencemæssige fordele*. Her er vi delvist på linje med Bernaciaks definition af social dumping som beskriver:

*"the practice, undertaken by self-interested market participant, of undermining or evading existing social regulations with the aim of gaining a short-term advantage over their competitors"* (Bernaciak 2014, 16).

Lønniveauer og produktivitetsforskelle mellem Øst og Vest må ifølge hende tages i betragtning, hvorefter aktørers bevidste måde at lave konkurrenceforvridning gøres afgørende. Bernaciak bliver her noget normativ i forståelsen, hvor vi i højere grad vil pointere brud på sociale normer og standarder for løn- og arbejdsvilkår – uagtet arbejdsgiverens baggrund<sup>1</sup>.

I vores definition er såvel konkurrence som regulering altså inddraget. Aktører på markederne søger relative fordele frem for konkurrenter, og det er herfra, social dumping udvikles: Temporære fordele opnås, hvis det lykkes markedsakttører at presse lønninger og arbejdsbetingelser ned under det regulerede niveau i et system. Sådanne brud på anerkendte konkurrenceprincipper vil kun blive forsøgt, hvis udsigterne til at tjene på operationerne er gunstige, og hvis

risikoen for at blive fanget og sanktioneret ikke vurderes til at være særligt stor. Regler, adfærdskodekser og normer må søge at afholde enkeltaktører fra at underbyde andre på vilkår, der invaliderer de opbyggede standarder.

Social dumping har også nationale særtræk. Selv nationale indsatser i Norden er ikke nemme at sætte på en fællesnævner. I Norge – som er uden samme private, faglige reguleringstraditioner som i Danmark og Sverige, men som har almengørelse af udvalgte elementer af overenskomster siden 2004 som baggrund – ses social dumping mest som brud på minimumsstandarder, mens der i Danmark overvejende tales om brud på ligebehandlingsprincippet og 'usund' eller 'unfair' konkurrence. Arbejdsmarkedsmodellernes forskellighed slår igennem.

Det er ekstremt vanskelig at dokumentere omfanget af social dumping, for det kan ikke indfanges ved hjælp af traditionelle, kvantitative metoder. Der mangler valide indikatorer. Mørketallene er formodentlig ganske store med variation fra land til land.

## Historien om indsatsen mod social dumping

Hvis man politisk vil sikre en lige, fair og nem gennemførelse af offentlige udbud og tage ansvar på sig ved finansiering og drift af offentlige institutioner, er det løn- og arbejdsvilkår, som må beskyttes og garanteres. *Arbejdsklausuler* er bestemmelser i en udbudskontrakt om, at der ved arbejdets udførelse skal sikres, at lønmodtagerne får nærmere definerede løn- og ansættelsesvilkår, der ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for arbejde af samme art inden for vedkommende beskæftigelsesområde i henhold til kollektive overenskomster. Arbejdsklausuler er ikke ment som noget ekstra og besværligt for entreprenører, men som et naturligt forhold iboende offentlige

kontrakter. Arbejdsklausuler er et internt bedømmelseskriterie, der afspejler en tæt forbindelse mellem kvaliteten af løn- og arbejdsvilkår og arbejdets kvalitet.

Interessant nok var det historisk set *arbejdsgiversiden*, der gik foran i en række lande for at få indført arbejdsklausuler, så der ikke kom ublu og ulige konkurrence og nedadgående spiraler med underminering af løn- og arbejdsvilkår. Løn skulle tages ud som mest betydende konkurrenceparametre. Lønmodtagere måtte så udstyres med rettigheder.

Allerede i 1891 blev der i *England* lavet en 'retfærdig løn'-resolution, som forpligtede kontraherende myndigheder til at sikre lønmodtagere under offentlige kontrakter "gældende" lønniveau. Fra 1909 kom der eksplicit reference til kollektivt aftalte lønninger. I *Frankrig* blev der i 1899 vedtaget en tilsvarende lov, og andre europæiske lande fulgte trop. *Tyskland* således i 1907 med udformning af en arbejdsklausul.

*Danmark* kom efter i 1908 med *Den Polske Lov* (eller *Polak-loven*) som sagde, at udenlandske arbejdere skulle behandles på lige fod med hjemlige lønmodtagere. Der blev stillet specifikke krav til arbejdsgiverne. Det var en anti-diskriminationslov, som gavne mange af de polske arbejdere, der indtil 1912 kom som sæsonarbejdere til Danmark. Arbejdsklausuler så altså også dagens lys i en række europæiske lande, bl.a. *Tyskland*, *Østrig*, *Holland*, *Schweitz* og *Italien*. I USA gik arbejdsgiversiden også foran med krav om tilsvarende offentlige reguleringer, og de blev gennemført. I 1930'ere kom i USA bl.a. *Walsh-Healey-loven* fra 1934, der foreskrev, hvilke lønniveauer der skulle gælde i offentlige kontrakter.

Efter 2. Verdenskrig kom næste ryk med hensyn til arbejdsklausuler på internationalt niveau. *ILO-konvention nr. 94* blev vedtaget i 1949 (ratificeret af Danmark 22. juli 1955), og den havde til hensigt både at

beskytte lønmodtagere mod det underskud af beskyttelse, som kunne opstå ved social dumping og være en hjælp til at sikre, at lønomkostninger ikke blev den væsentlige konkurrenceparameter for dem, der ville byde på offentlige udbud. Det dobbelte sigte har senere reguleringer kunne tage afsæt i.

I Danmark er der ingen lovbestemt mindsteløn og heller ikke sektorvise erga omnes-klausuler som i mange andre kontinentaleuropæiske lande. Derfor har der som i Sverige ikke været nogen beskyttelse af løn- og arbejdsvilkår ud over de aftalemæssige. Overenskomstbestemmelser har så måttet suppleres af politiske og administrative indsatser mod social dumping. 'Den danske model' har sit eget fagretslige system, og parterne vogter over de overenskomstdækkede områder, mens politiske indsatser gælder alle typer af arbejdsforhold, når det offentlige er involveret. ILO-konvention nr. 94 institutionaliserede et trepartsarbejde, der gav parterne adgang til at medvirke i offentlige reguleringsopgaver. Ratificeringen af konventionen i 1955 betød, at der for første gang blev gennemført en lovgivning, som foreskrev nedre lønniveauer og tilsvarende for arbejdsbetingelser, når der blev budt på offentlige udbud. De relevante kollektive overenskomster skulle gøres gældende i de områder, hvor arbejdet blev udført.

Ratificeringen skete 18 år før Danmarks EU-medlemskab, og derfor går ILO 94 forud for EU-bestemmelser. I 1966 blev der også udstedt et cirkulære om implementering af arbejdsklausuler i offentlige kontrakter. Brugen af ILO 94 over tid foreligger der dog ingen data om. Konventionen synes at have været glemt i lange perioder. Ifølge artikel tre i ILO-konvention 94 skal lønmodtagerne sikres både sundhed, sikkerhed og velfærd. Selv om formuleringen ikke direkte indgår i dansk lovgivning, er den højrelevant. Det er dog EU-bestemmelser, som har

fået de stærkeste udtryk i det 21. århundredes lov- og bekendtgørelsesarbejde<sup>2</sup>.

EU har historisk set også villet bekæmpe social dumping og andre negative effekter for lønmodtagerne af den intensiverede konkurrence. *Udstationeringsdirektivet fra 1996* er det fremmeste redskab over for udstationerede lønmodtagere, suppleret i 2014 med *Håndhævelsesdirektivet*. Også EU-Domstolen er vigtig som politikdrivende gennem dens 'case law'-praksis.

De fleste europæiske lande har udviklet eksplicitte regelsæt om social dumping. Nationalt er der i alle statslige kontrakter indføjet en arbejdsklausul, hvorimod der ikke er samme krav til decentrale niveauer i statssystemet alle steder. Således er der i Danmark kun sket en henstilling til regioner og kommuner om at bruge arbejdsklausuler til at imødegå social dumping<sup>3</sup>.

Det er især inden for de sidste 25 år, der er sket institutionaliseringer både fagligt og politisk, jf. bilag A. Interventionssiden er tredobbelte: international regulering (ILO, EU), national lovgivning og myndighedskontrol samt fagpolitisk indsats (med kollektive overenskomster som ramme, støttet op af det fagretslige system). Indsatsen er også kompliceret: Den fordrer såvel OK-indsigt og forståelse som en tilsvarende retslig og forvaltningsmæssig indsigt.

Siden 2010 må vurderingen være, at det er på det politiske niveau, indsatser mod social dumping har været mest succesrige. OK-10's bestemmelser om 48-timers møde på flere overenskomstområder må stadig siges at være det vigtigste faglige tiltag. Fagforeningskrav på byggeriets og andre brancher om kædeansvar er ikke blevet imødekommet. Heller ikke i OK-17. Dansk Byggeri er imod kædeansvar.

Det er også karakteristisk, at social dumping ikke er et lige velkendt fænomen på hele arbejdsmarkedet, men koncentreret til en række særligt ramte brancher med sted-



ligt og stofligt bundne produktioner. Til disse hører bl.a. bygge- og anlægssektoren, transportsektoren, hotel- og restaurationsvirksomhed, rengøring, landbrug, skovbrug og fiskeri (Arnholtz & Andersen 2016; Refslund & Thörnquist 2016). Outsourcing er ikke en alternativ aktørstrategi i disse brancher. Udvikling af indsatser gælder også øget kommunalt engagement og formelle vedtagelser af arbejdsklausuler gennem de seneste par år. Her har Københavns Kommune sammen med Odense Kommune stået som foregangskommuner og som rollemodeller.

Det er vanskeligt at *gennemføre kontrol og håndhæve bestemmelser*. Kontrolforanstaltninger må være mange, synlige, pålidelige, kreative og effektive, og kontraktpartnere må føle og vide, at der er stor risiko for at blive afsløret, hvis man begiver sig ind på social dumping-praksisser. Uden sanktions-trusler taber arbejdsklausulen værdi. Kommunen skal kontrollere for mange aspekter af arbejdsforhold: løn, tillæg, skat, bidrag, moms, arbejdstid, eventuel betaling for mad og logi og den del mere, og sammen med Arbejdstilsynet (som hovedansvarlig) skal arbejdsmiljøet tjekkes.

Kontroller skal så følges op af *sanktioner* – eller trusler herom - hvis der bliver konstateret uregelmæssigheder og overtrædelser. Det er de gode virksomheder, som skal have kontrakterne og opgaverne. Det er erfaringsmæssigt også typisk de overenskomstdækkede virksomheder. Alfa og omega ved indsats mod social dumping er at få *præventive virkninger*, så man afskrækker potentielle klausulbrydere fra at falde for fristelsen til at opnå konkurrencefordele ved at underbyde gældende løn- og arbejds-vilkår og skabe usundt og farligt arbejdsmiljø. Både sociale og konkurrencemæssigt ansvarlige forhold skal sikres.

Som administrativ myndighed hjælper Københavns Kommune til med at udfylde

en udmønterrolle i forhold til de landspolitiske intentioner. Men kommunen har bevidst ønsket at fremstå som en rollemodel for andre kommuner, når det gælder bekæmpelse af social dumping.

## Københavns Kommunes indsats mod social dumping

Københavns Kommune har etableret en række politiske og administrative initiativer for at sikre, at der ikke sker *social dumping* i forbindelse med udførelsen af opgaver for kommunen. Kommunen har således siden 2005 anvendt sociale klausuler, der vedrører sociale og etiske krav i forbindelse med indkøb af varer, tjenesteydelser og bygge-/anlægsydelser. Denne indsats blev understøttet og udvidet i 2011 med henvisning til FN's *Global Compact's* 10 principper og *ILO-konvention nr. 94*, der omfatter løn- og arbejdsforhold og fastslår bl.a., at leverandøren skal sikre rimelig aflønning, rimelige arbejdstider og et sikkert og sundt arbejdsmiljø.

I 2013 vedtog Borgerrepræsentationen at revidere kommunens kontraktbilag om sociale og etiske hensyn ved indkøb. Revisionen medførte øgede sanktionsmuligheder og kædeansvar, endvidere bedre håndhævelsesmuligheder, idet arbejdsklausulen fremover gav ret til at foretage kontrolbesøg for at sikre overholdelse af arbejdsklausulen. I 2014 blev arbejdsklausulen udvidet med krav om, at

*”leverandøren skal sikre de ansatte løn, arbejdstid og andre arbejdsvilkår, som ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for arbejde af samme art i henhold til en kollektiv overenskomst indgået af de inden for det pågældende faglige område mest repræsentative arbejdsmarkedsparter i Danmark, og som gælder på hele det danske arbejdsmarked” (Københavns Kommunes hjemmeside ”Fair Forhold i København”).*

Arbejdsklausuler gør normeringerne juridisk bindende.

Samtidig med vedtagelsen af ændringsforslaget valgte kommunen at bygge kontrollen af overholdelsen af arbejdsklausulen op i et *eksternt indsatssteam*. Det vil sige, at den udgående kontrol blev lagt uden for forvaltningen hos et privat firma, Bureau Veritas. Indsatssteamet påbegyndte i oktober 2014 kontrolarbejdet. Fra 2017 har Borgerrepræsentationen vedtaget, at Arbejdsklausulen også skal gælde både i forhold til aktiviteter og institutioner, der modtager støtte eller tilskud fra Københavns Kommune, f.eks. kulturinstitutioner.

Der har således været tale om, at Københavns Kommunes indsats mod social dumping med tiden er blevet udvidet, flere områder er blevet omfattet af arbejdsklausulen, kædeansvaret er blevet præciseret, og håndhævelsen af klausulen er blevet forstærket. Men det er det eksterne indsatssteam, der har skullet udføre kontrollerne. Det er dog kommunen, der kan rejse sager mod aktører.

## Analysens metode og gennemførelse

Artiklen har grundlag i en uafhængig evaluering af Københavns Kommunes hidtidige indsats mod social dumping i 2016/2017. Evalueringen forløb gennem et år og blev baseret på et meget stort og forskerfrembragt empirisk datamateriale og tilhørende -analyser. Vi har haft fri adgang til alle involverede aktører og forvaltninger, dokumenter m.v.. Afrapporteringer skete ultimo 2016 og maj 2017.

Evaluering er en efterhåndsvurdering af indsatspraksis<sup>4</sup>. Denne blev lagt til rette som en *to-delt evaluering*, der svarer til en to-faset analyse- og afrapporteringspraksis: Den første blev tilrettelagt som en *målopfyldelsesevaluering* - har politikerne fået, hvad

de ville have? - der i anden fase blev udvidet med en *interessentevaluering og politiske anbefalinger* til specificerede områdeindsatser. Her var problemstillingen, om indsatserne vurderedes fornuftige og adækvate, og om de ifølge interessenterne kunne forbedres. Evalueringen foretog endvidere en sammenligning af indsatsen i København med Odense Kommunes og Metroselskabets måde at gribe problematikken an på organisatorisk og indsatsmæssigt med sigte på at finde styrker og svagheder i tilgangene.

Flere dataindsamlings-metodikker er anvendt. Der er både tale om dokumentstudier (beslutninger, responsa, internet, indberetninger, advokatnotater, redegørelser) og 60 kvalitative interviews af i gennemsnit 1½ times varighed, fem gruppeinterviews, såvel internt som eksternt statistisk materiale, følgegruppemøder og to seminarer med Københavns Kommune, Odenses Kommune og Metroselskabet. Af de 60 semistrukturerede interviews var 5 med politikere, 31 med kommunalt ansatte, fire med ansatte i eksternt indsatssteam, 10 med leverandører og 10 med interesserepræsentanter fra organisationer og fagforeninger. Derudover er der ført mange ikke-strukturerede samtaler. Der er spurgt ind til aktørernes erfaringer, vurderinger af og holdninger til den kommunale indsats, og der er foretaget en analyse af, hvad der forener og adskiller interessentvurderingerne. De kvalitative interviewdata er videre sat sammen med andre datakilder for at danne grundlag for konklusioner.

De semistrukturerede interviews er næsten alle gennemført ved tandem-interviewing, hvad der øger valideringen. Til analysen af de afholdte interviews er anvendt *meningskondenseringer*, der skal forstås som en sammenfatning af hovedpointer fra interviewpersoner og deres vurderinger.

Mere detaljerede redegørelser for evalueringens datafangstmetoder, kildeproble-

mer, validitet og reliabilitet er at finde i vores to affattede rapporter (Baadsgaard & Jørgensen 2016, 2017). Det er blot vigtigt at understrege, at det ikke er en effektevaluering, men en interessentevaluering, der udgør det centrale svargrundlag.

## Evalueringen

### Politiske mål for indsatsen

Målene for indsatsen mod social dumping i Københavns Kommune var og er flersidede. Hjemmesider, skriftligt materiale og politikerinterviews har dannet baggrund for at opstille fire mål med at iværksætte indsatsen: 1) undgå urimelige løn- og ansættelsesforhold og sikre et ordentligt arbejdsmiljø, 2) undgå unfair konkurrence mellem leverandører, 3) etablere en indsats, der virker forebyggende og præventivt, så der kommer færre sager, 4) fremstå i offentligheden som 'modelarbejdsgiver'.

Der tilkendegives således, at kommunen med sine indsatser i det københavnske område arbejder for at sikre rettigheder: gode indkomstmuligheder (indkomstryghed), beskyttelse mod tilfældig afskedigelse (beskæftigelsestryghed), arbejdsmiljøbeskyttelse (arbejdstryghed) samt tilgodese brede samfundsmæssige interesser.

### Indsatsen mod social dumping

Selve indsatsen mod social dumping består af tre elementer: a) arbejdsklausuler i kontrakterne, b) kontrol af overholdelse af arbejdsklausulen og c) dialog med leverandører. Opsporing af overtrædelser blev lagt i hænderne på det eksterne kontrolteam, fordi politikerne ville adskille kontrakt-, myndigheds- og kontrolrolle.

Arbejdsklausulen er løbende blevet udvidet og præciseret. Den vedlægges alle kontrakter mellem Københavns Kommune og leverandører eller tilskudsmodtagere og

skal dermed sikre arbejdstagerrettigheder i forbindelse med arbejde, udført for kommunen. Det indebærer, at medarbejdernes løn (herunder særlige ydelser), arbejdstid og andre arbejdsvilkår som minimum skal være på niveau med mindstelønnen og vilkårene i branchens mest anvendte overenskomst for arbejde af samme art. For det andet forpligtes hovedleverandørerne gennem et eksplicit *kædeansvar* til at sikre, at ansatte hos leverandøren og eventuelle underleverandører - gennem en eventuel kæde - har de løn og arbejdsvilkår, der svarer til vilkårene i branchens mest anvendte overenskomst. For det tredje skal muligheden for håndhævelse og sanktion sikres, og på forlangende kan kommunen kræve at se *dokumentation for leverandørens og dennes underleverandørers overholdelse af arbejdsklausulens forpligtelser*. Hvis arbejdsklausulen ikke overholdes, kan der *sanktioneres for brud på løn og arbejdsvilkår eller tidsfrister*.

Indsatsteamet skal i samspil med fagforvaltninger og Økonomiforvaltningen påse, at der ikke sker overtrædelser af arbejdsklausulen. Kontrollen foregår ved hjælp af stikprøver i form af *anmeldte besøg, uanmeldte besøg samt skrivebordskontroller*<sup>5</sup>, som udføres af insatsteamet. De sidste har udgjort over 70 % af alle kontroller.

Der er endvidere oprettet en *Hotline*, hvor medarbejdere eller borgere, der ser løn- eller arbejdsforhold, der ikke virker i orden, opfordres til at henvende sig til insatsteamet. Det er dog kun sket otte gange siden 2014.

Københavns Kommune vil gerne have en dialogorienteret tilgang til håndhævelsen af indsatsen. Det betyder, at når insatsteamet støder på problemer med løn- eller arbejdsforhold, vil man i første omgang gå i dialog med leverandøren og give virksomheden mulighed for at bringe orden i forholdene, inden man griber til sanktion. Derudover har Københavns



Kommune oprettet tre politiske *dialogfora* med arbejdsmarkedets parter, hvor holdninger til, oplevelser af og erfaringer med indsatsen kan udveksles.

### Indsatsresultater

I alt har det eksterne indsatssteam fra 2014 frem til sidste kvartal i 2016 udarbejdet 174 rapporter, hvoraf 64 var med bemærkninger. En gennemgang af 2016-rapporter viser, at der blandt alle stikprøver var 6 %, hvor der var tale om overtrædelse af arbejdsklausulens bestemmelser. Dette er et lille fald i forhold til de 8 %, der blev fundet i starten af kontrolperioden.

Det har især været bygge- og anlægssektoren, som kontrolvirksomheden har været koncentreret omkring. Fordelingen på brancheområder er delvist et udtryk for antallet af kontrakter, der er oprettet i kommunens aftalestyringssystem, og hænger således sammen med, at det største antal kontrakter i aftalestyringssystemet er indenfor bygge- og anlægsområdet. Udvalgelsen af brancher eller serviceområder til stikprøvekontrol svarer til serviceområderne med højeste risikofaktor.

Ud fra den registrerede indsats tyder det således på, at det er i et begrænset eller i alt fald formindsket omfang, at der sker overtrædelse af arbejdsklausulen. Trods det lave antal fundne brud kan det dog slet ikke konkluderes, at faren for at social dumpingtilfælde ikke opdages er fordrevet. Tallet siger alene noget om kontrolpraksis, registreringer og antal rejste sager. Indsatssteamets kontrakt er også problemfyldt. Der stipuleres et mål på hele 1400 kontroller pr. år, og firmaet får betaling efter, hvor mange af disse der gennemføres. Incitamentsstrukturen er uhensigtsmæssig, og firmaer har da også klaget over, at de er blevet kontrolleret flere gange.

### Evalueringsens resultater

Resultaterne fra *målopfyldelsesevalueringen* viser, at de fleste af de *politisk udtalte ønsker* til indsatsen formelt var blevet *indfriet*: 1) Der må ikke findes "*urimelige*" løn- og arbejdsvilkår og "*usselt*" arbejdsmiljø: Statistisk kan der som omtalt konstateres et fald i antal registrerede overtrædelser fra 2014 til 2017. Alle interviewede aktører i indsatssteam og forvaltningsgrene melder om færre synlige overtrædelser, og om at indsats har virket. Forbehold over for arbejdsmiljøovertrædelser må dog tages, eftersom det ikke er blevet det eksterne indsatssteam, der kontrollerer herfor, men Arbejdstilsynet. Og i de få tilfælde, det sker, ses alene på, om arbejdsmiljøloven er overholdt. 2) Der måtte heller ikke foregå "*unfair*" konkurrence: Hertil meldes om færre useriøse underleverandører. Datagrundlaget giver dog ikke mulighed for at påvise eksakt omfang af denne nedgang. 3) Indsatsen skal få *præventiv virkning over tid*, og alle aktører vurderer, at der senest er sket ændring i hovedleverandørers valg af underleverandører. Indsatsen skal endelig 4) *fastslå Københavns Kommune som rollemodel på området*, hvor mediemateriale alene fortæller om bevægelse fra negativ omtale i 2011-2012 til mere positiv omtale af kommunens indsats siden 2013.

Selvom det kan siges, at politikerne har fået indløst deres intentioner fra 2013/2014, kan kommunen ikke være tilfreds med organisering og gennemførelse af indsats. Det viser vores interessentevaluering. Den har godtgjort, at der er en lang række fællestræk i både interne og eksterne vurderinger af København Kommunes indsats gennem de senere år, men at der også gør sig branchespecifikke problemstillinger gældende. De fordrer en specifik og 'skræddersyet' indsats, hvor standardiserede fremgangsmåder vil komme til kort over for den mængde af former, som social dumping påstås at optræde i. Vi kan sammenfatte hovedtræk

langs to linjer: fælles erfaringer og branchespecifikke.

Det er en bemærkelsesværdig fælles vurdering blandt interessenterne – på både leverandørside, arbejdsgiver- og arbejdstagerside – af, at det er *positivt, at Københavns Kommune har sat gang i arbejdet med at bekæmpe social dumping*. Der er bred forståelse af formålet med og logikken bag kommunal deltagelse i regulering af arbejdsmarkedet; men traditionerne fra parternes egne overenskomst- og aftalereguleringer må ikke antastes, hvis den kommunale indsats skal kunne accepteres og legitimeres.

Kommunen høster *ros for at være gået foran* i det kommunale felt for at få piloteret en kontrolindsats. Der er næsten fuld opbakning til arbejdsklausulens bestemmelser og fuld opbakning til dens sigte og værdi. Reservationen kommer især fra Dansk Byggeris top, der principielt er imod kædeansvar og ønsker problemer løst inden for rammen af 'den danske models' fagretslige system. Lokalfdelingerne i Dansk Byggeri synes langt mere positive.

En *præventiv virkning af den kommunale indsats* bekræftes af tre *branchebaserede analyser* (bygge/anlæg, transport og rengøring). Hovedleverandører har ønsket at blive useriøse underleverandører kvit, så der ikke kommer problemer i forhold til klausulbestemmelser. Det gælder på bygge- og anlægsområdet, at leverandørerne er blevet mere selektive. Hovedleverandører er begyndt at se bort fra helt urealistisk lave tilbud fra underleverandører, og interessant nok har nogle af disse leverandører selv sat arbejdsklausulbestemmelser ind i deres kontrakter med underleverandører. Aktørerne tilpasser sig altså reguleringer – tvunget eller selvpålagt.

På forvaltningssiden opleves, at der er meget forskellig toning i forvaltningernes tilgang til indsatsen. Indsatsen mod social dumping opleves på ingen måde at have

samme prioritering i alle forvaltninger. Oprustning og programtænkning er selektivt fordelt. Det er en kritisk konstatering.

Der er ydermere anket over, at der ikke er flere ansatte i kommunen med *relevante kompetencer*, som anses for helt nødvendige, når man skal arbejde branchespecifikt. Der efterlyses, både af kommunalt ansatte selv og fra fagforeningsside, større faktisk viden, bedre færdigheder i at spotte useriøse leverandører, kendskab til overenskomster og større professionalisme i håndtering af konflikter. Forvaltningspersonalet erkender selv manglen på kompetencer.

Til trods for flere positive vurderinger af Københavns Kommunes indsats, blev der fra såvel leverandør- som fra fagforeningshold berettet om omfattende social dumping og brud på arbejdsklausulen. Den hidtidige kontrolpraksis vurderes ganske enkelt ikke at være god nok. Her peges der på forskellige metoder til at omgå de opstillede kontroller. Fra snyd med kontrakter til brud på arbejdsmiljøregler over falske lønudbetalinger ved hjælp af dobbeltbogholderi og falske lønsedler (hvor der angiveligt er firmaer i Polen og Italien, der decideret udarbejder snydelønsedler etc.) til instruktion af medarbejdere om ikke at udtale sig, eller i hvordan og hvad der skal oplyses, hvis de bliver udspurgt om deres ansættelsesforhold.

En anden form for snyd eller omgåelse af arbejdsklausulens bestemmelser, der er nævnt, forgår gennem de såkaldte '*arme-og-ben-virksomheder*'. Det sker ved, at der etableres enkeltmandsfirmaer, der får en kontrakt på at udføre en del af arbejdet for en leverandør, hvad der i virkeligheden blot er omgåelse af ansættelsesforholdet, idet en selvstændig selv kan bestemme de lønforhold, der skal være gældende. Indsatssteamets arbejdsmåder vurderes således at have kvalitetsbrister.

Fra fagforeningside ankedes ydermere

over brud på organisationsretten. Det anføres, at personer, der melder sig ind i fagforeningen, bliver blacklistet - ikke blot af en enkelt virksomhed, men i hele branchen. En indikation på dette er en sag for underbetaling af en række polske elektrikere. Sagen blev vundet og elektrikerne fik erstatning, hvorefter de blev sendt hjem til Polen, og derfra kunne oplyse, at de ikke længere kunne få arbejde.

Dernæst er branchespecifikke forhold og erfaringshorisonter væsentlige.

*Bygge- og anlægssektorens særpræg* giver sig bl.a. udslag i, at udenlandske arbejdstagere i stort tal er kommet til at blive en fast del af arbejdsstyrken, og at disse med lav faglig organisering og mange slags leverandørfirmaer let bliver indrulleret i trafikker, der ikke bevæger sig på den rigtige side af klausulbestemmelserne. Det understreges, at det er vigtigt, at der kontrolleres døgnnet rundt, idet meget social dumping-aktivitet foregår om aftenen og natten, hvor kontrollen hidtil ikke har været særlig udviklet. Ligesom det skal være muligt at identificere folk på byggepladser og ved anlægsarbejder for at kunne gennemføre en kvalificeret kontrol.

Som et supplement til indsatssteamets kontrol, og som en styrkelse af indsatsen, foreslås det af leverandører selv, at kommunen arbejder mere forebyggende ved at *omlægge udbudsrunder stærkere* mod prækvalificering og præklassificering af leverandører. Den måde, man lægger udbudsrunder til rette på, vil have stor indflydelse på både tilbudsgivning og efterfølgende håndhævelsesarbejde i forhold til arbejdsklausulen. *Indkøbsmetoder* skal tilpasses brancheforholdene, og udbud skal i langt højere grad få *kvalitet vægtet i forhold til pris* i tildelingskriterierne.

*Transportbranchen* hører til de mere deregulerede brancher, men der er i Danmark stadig en hel del regulering, der både stammer fra EU-bestemmelser og fra

national lovgivning (*Godstransportlov, Taxi- lov*). Den meget stærke konkurrenceudsættelse har betydet, at der afgives tilbud, hvor det primære parameter er løn. Det forhold, at *transporttyperne har varierende regler og retningslinjer* – bl.a. afhængig af type af køretøj – bevirker, at der er meget forskellig risiko for social dumping. Det gælder især for kørsel med biler, der vejer under 3.500 kg., at der er forøget risiko for social dumping, idet der er manglende regulering for disse.

*Rengøringsbranchen* forekommer at være et vanskeligt område at foretage kontrol af social dumping i. Der er mangeartede opgaveudførelser og tilsvarende mange forskellige firmaer operative, når der er sket udlicitering af rengøringsopgaver. Her er foreslået *person- og tidsregistrering* på området. Det kan afsløre hvem, der gør rent, hvor og hvornår, for det har man ikke oversigt over i dag – heller ikke nødvendigvis på leverandørsiden. Det er blevet påpeget i forvaltningen, at den bedste metode til at bekæmpe social dumping indenfor rengøring er at holde helt op med at lave eksterne udbudsrunder! Det har været en københavnsk erfaring, at da der inden for en forvaltning blev besluttet at stoppe med at sende rengøring i udbud, blev der internt iscenesat en anden konkurrence mellem afdelinger, og at dette, kombineret med fuld overenskomstdækning af arbejdspladserne, har gjort, at man reelt har elimineret social dumping i denne del af virket. Et eksempel på en prisbaseret beslutning i kommunen er brug af 'omvendt hollandsk ur', hvor firmaer i løbet af ½-time kan underbyde hinanden. Sådanne udbud burde elimineres.

Der er dog stadig store dele af rengøringen i Københavns Kommune, som er udliciteret, og her berettes igen om mangeartede former for 'snyd', som kun vil kunne opspores gennem et *kontrolarbejde, der strækker sig over døgnets 24 timer*.

## Veje til stærkere kontrolindsats

Evalueringen og vores kritikpunkter berettiger en overordnet anbefaling til Københavns Kommune om, at *indsatsen mod social dumping fortsættes, fornyes og forstærkes*.

Dette indebærer bl.a. en opfordring til ændringer af organisering *fra et eksternt til et internt indsatssteam* (dels for at styrke forståelse, programteori og autoritet bag den udgående kontrol, for at formindske transaktionsomkostninger og for at opbygge varige kompetencer) samt ændring *af gennemførelsespraksis* for at styrke effektiviteten af indsatsen.

En stærkere *synliggørelse af indsatsen* synes påkrævet, inklusiv en omfattende informationsgivning til de berørte parter, og et målrettet arbejde med at fortælle og forklare indsatsen, så også offentligheden kan se baggrund, former og fornuft i arbejdet, og der ligeledes kan komme flere henvendelser til kommunen. Kommunens *rolledefinition* må udvides og præciseres sammen med udvikling af brancherettede programteorier og –indsatser.

Væsentligt bliver at *få styrket den operationelle kapacitet*. Hermed peges på, at kommunens samlede ressourcer og kapaciteter skal udvikles, bl.a. gennem *ændring af udlicitering af opgaver*, hvor der lægges mindre vægt på pris og mere vægt på kvalitet, hvad der også kan betyde omlægning af udbudsrunder, så man gennem prækvalificering og specificeringer i tildelingskriterier modvirker social dumping.

Kontrolarbejdet skal styrkes, så arbejdet kan gennemføres *mere branchespecifikt, mere kvalitativt indrettet og mere risikobetonet*. Det indebærer en styrkelse af forvaltningernes kendskab til overenskomster, reguleringsmuligheder, traditioner og normer inden for hvert enkelt område. Uanmeldte besøg – døgnnet rundt – kommer til at skulle prioriteres stærkere i sammenhæng med, at det bliver en mere kvalitativ orientering, der

lægges til grund for arbejdet. Ligesom der anbefales *stærkere krav til person-, tids- og virksomhedsregistreringer* for at afsløre social dumping.

Evalueringen peger således på, at der må opereres med *både ex ante og ex post-regulering*, både at styrke det forebyggende arbejde med udliciteringer og at få efterhåndskontrollen gjort mere skarp.

Anbefalingerne er langt hen ad vejen fulgt i de seneste initiativer, som Københavns Kommune har vedtaget<sup>6</sup> på området; der oprettes således et *internt indsatssteam* med virkning fra den 1. januar 2018. Der skal også foretages dialogbaseret opfølgning på de sociale klausuler. *Arbejdsklausulen er blevet udvidet og skærpet*, hvilket omfatter en sproglig præcisering af kædeansvaret, så det gælder hele kæden, og så kommunen kan kræve, at hovedleverandøren opsiges underleverandøren, hvis denne overtræder arbejdsklausulen. Fremover stilles der også krav om *synligt ID-kort* hos medarbejdere på kommunens byggepladser, og krav om at skiltning på byggepladserne skal indeholde oplysninger om kommunens hotline.

Der har på den ene side været kort vej fra forskning til forandring. Politisk er der taget beslutninger om ændringer 1-2 måneder efter, vi har afleveret anbefalinger i rapporter. Og de er fulgt. Men på den anden side er kommunen endnu ikke færdigprogrammeret til et målfast og effektivt arbejde med at finde, fange og forhindre social dumping – selv om indsatsen har haft regulative virkninger.

## Konkluderende bemærkninger

Liberaliseringer, dereguleringsbølgen og Østudvidelsen i 2004 har stærkt forøget virksomheders muligheder for at lave social dumping gennem de senere årtier. Markedsudvidelser og –integration har vundet momentum over social regulering. Ram-

mebetingelserne fremmer de mekanismer, der producerer og institutionaliserer social dumping, men det er aktørers handlinger lokalt, der kan gøres noget ved, når reguleringer bliver sat i værk. Disse må have både overnationale, nationale og lokale elementer. Social dumping har altid stedlige nedslag og manifestationer, hvad der gør en lokal og kommunal indsats relevant, men som også har sine grænser uden stærke transnationale initiativer og ansvarligheder. Her kan mekanismer påvirkes.

Social dumping lever af generative mekanismer, som får nogle aktører til at udføre social dumping – både udenlandske og danske firmaer. Derfor har vi defineret social dumping som *praksisser hos arbejdsgivere, der prøver på at omgå eller underløbe eksisterende normer og reguleringer i et system for at opnå komparative, konkurrencemæssige fordele*. Social dumping er en særlig form for markeds-gørelse, hvor enkeltaktører gør oprør mod de politiske, faglige og sociale normer og reguleringer for at forøge deres profitmargin og markedsposition i forhold til konkurrenter. Reguleringssiden er at se som endogen til markedsintegration. Ud over potentielle prekariseringstrusler har social dumping markedsforvridende elementer i sig, hvad der begrunder interventioner, som kan restaurere markeds- og reguleringsvilkår i et system.

Det er også karakteristisk, at det historisk er arbejdsgiversiden, der gik foran med at kræve offentlige indgreb mod social dumping-trafikker. Og fik det. I dagens neo-liberale miljø forekommer denne forkærlighed for offentlig regulering måske mindre nærliggende (Crouch 2017); men ikke desto mindre har vores empiriske afdækning af indsatsen mod social dumping i det københavnske område klargjort, at det kun er en enkelt interesseorganisation, der centralt afviser indsatser med kædeansvar indbygget. Der er bred opbakning til tiltag til at

undgå underløbning af aftaler, overenskomster og offentlige normeringer på både arbejdstager- og arbejdsgiverside. Og aktørerne mener, at indsatserne er velanbragte og begynder at virke. De teoretisk forventede interesse modsætninger har empirisk ikke vist sig så stærke lokalt. Det er et interessant undersøgelsesresultat.

Forståelse af regulering som kausalt forhold mellem aktører inden for en forhandlet orden – i det politisk-administrative system eller på arbejdsmarkedet – er en nøgle til at forstå analysegrundlaget. Neoklassiske økonomer og markedstilhængere afviser beskyttelsesreguleringer som 'dekommodificerende'. Omvendt ser neo-institutionalister uregulerede markeder som inficeret af markedsfejl og imperfektioner – inklusiv transaktionsomkostninger, monopoler, asymmetriske informationer, negative eksternaliteter m.v. – og derfor kan offentlig regulering legitimeres. De perfekte markeder er ikke et selvjusterede resultat, for markedsaktører hindrer en sådan effektivitet (Marshall & Fenwick 2016).

Vi abonnerer på et tredje syn, som tager et mere historisk-empirisk udgangspunkt, der lægger udviklingen af økonomiske institutioner og arbejdsmarkedsreguleringer til grund. Her tildeles de sidste en konstitutiv systemrolle. Centrale institutioner for arbejdsmarkedsregulering er altid vokset frem i sammenhæng med udviklingen af arbejdsmarkeder i udviklede lande (Deakin & Wilkinson 2005). Endogene governance-mekanismer vokser ud af økonomisk-politiske sammenhænge og sætter en systemisk aktører-interaktion i scene. Det nationalt institutionelle set-up hjælper med til at løse kollektive handleproblemer i forhold til markedsadfærd. Det er kollektive ansvarligheder, der skal løftes. Komplekst samarbejde mellem leverandører, det offentlige og lønmodtagerne gøres institutionelt muligt. Rammesætningen af dette systemiske



aktørsamarbejde er institutionsopbygning, så kollektiv visdom eller 'sværmintelligens' (Jørgensen 2014) kan udvikles i reguleringen. Det indebærer forpligtende samarbejder – ikke kun koordination.

Kommunal indsats mod social dumping skal derfor forstås både som en *institution* og som et *politikinstrument* i kontekst af en økonomisk-social udvikling, hvor bevægelser over landegrænser har sat dynamikker i værk, som markedsaktører udnytter til at lave social dumping. Social dumping må forstås som praksisser, hvor økonomiske aktører forsøger at vinde kortsigtede markedsfordele og ekstraprofitter frem for konkurrenterne ved at underbyde og underløbe overenskomstmæssige og lovgivningsmæssige rettigheder og sikringsniveauer.

Manglen på institutionel kapacitet til at sikre arbejdsmarkedsregulering af social dumping kan delvis overvindes ved kommunale indsatser. Som vist med Københavns Kommunes indsats og de fremtidige effektiviseringsforsøg er der allerede sket reaktioner i markedet. Det har fået præventiv virkning, at kommunen ruster op på interventionerne, og det gør den kommunale indsats mere acceptabel og synlig. Men de vedtagne ændringer i kommunen sikrer ikke i sig selv, at der bliver udviklet en klar programteori og adækvate indsatser. Branchespecifikke sammenhænge må indarbejdes. Det bliver op til det kommende programmerings- og implementeringsarbejde at bevise en sådan udvikling

af stærkere operationel kapacitet. Analyserne har også signaleret behov for tæt samarbejde mellem kommuner, andre myndigheder og arbejdsmarkedets parter, hvis man skal få kombinerede og virksomme reguleringer, som kan bremse udbredelsen af social dumping. At eliminere mekanismerne bag er ikke en lokal mulighed, men der kan regulativt sættes ind over for nogle af de rettighedsmangler, som berørte lønmodtagere ifølge Guy Standing bliver udsat for.

Internationale, statslige, regionale, kommunale og privat-aftalemæssige institutioner rammesætter og samler indsatser i reguleringsregimer – svage eller stærke. At sikre arbejdsmiljø og arbejdsbetingelser er lige så vigtigt som at sikre rimelige aflønninger. Der er både kvalitative og kvantitative aspekter at tage i betragtning.

Bekæmpelse af social dumping er således også en kommunal opgave. Kommunal indsats kan ikke bare spille en positiv rolle som udmønter af statslige initiativer, men kan også – og bør være – et selvstændigt bidrag til lokal arbejdsmarkedsregulering for at sikre anstændige løn- og arbejdsvilkår, overholdelse af love og bestemmelser og sikring af lige konkurrencevilkår. Dermed understreges, at kommunal indsats mod social dumping må have en konstitutiv rolle i arbejdsmarkedsreguleringen, hvis man vil undgå brud på reguleringer, konkurrenceforvridning og udvikling af prekære arbejdsforhold.

## NOTER

- 1 I vores definition er såvel konkurrence som regulering inddraget, hvor den sidste for markedstilhængere er illegitim (og social dumping kun lig med sund konkurrence). Det er dog ikke kun for at korrigere for markedsfejl, der er kommet reguleringer til i alle kapitalistiske systemer. Markedets egne tilpasningsmekanismer kan ikke fungere uden 'synlige hænder' i regulering.
- 2 Også Københavns Kommune har efter flere advokatresponsa valgt at lade EU-bestemmelser – og dermed inklusiv Viking-, Laval, Rüffert- og Luxembourg-sagerne ved EU-Domstolen i 2007/2008 - være væsentligere end ILO-94 i bestemmelsen af det retslige grundlag for indsatsen. Det er angribeligt. ILO-94 er mere vidtgående m.h.t. rettigheder for lønmodtagere end Udstationeringsdirektivet: Hvor EU opererer med maksimal arbejdstid og minimal hviletid, har ILO-94 arbejdstid generelt som reguleringsmidte. EU's forståelse af mindsteløn har ikke tilægspensionsordninger inkluderet, så ILO-94 har et udvidet lønbegreb. Og EU sikrer ikke andre arbejdsvilkår end de i direktivet oplyste. Det er bredere i ILO-94, der også taler om 'andre arbejdsvilkår', og som generelt vil tilsikre den højst mulige lokale standard angående løn- og arbejdsvilkår.
- 3 Økonomaftalen for 2014 mellem regeringen og KL forpligtede kommuner til at styrke indsatsen mod social dumping ved at udbrede brug af arbejdsklausuler og uddannelsesklausuler: Arbejdsklausuler skal anvendes i "alle kommunale udbuds-kontrakter inden for bygge- og anlægs-kontrakter samt øvrige udbudskontrakter, hvor det er hensigtsmæssigt". Videre skal kommunerne fremadrettet «overveje at bruge sociale klausuler indeholdende krav om uddannelses- og praktikaftaler i relevante udbud». Der er altså frihedsgrader for kommunerne m.h.t. indsats, og Københavns kommune er gået videre hermed, byggende på Beskæftigelsesministeriets cirkulære og vejledning af 30. juni 2014.
- 4 Om evalueringsteori og –metodik bag, se Vedung (2009), Krogstrup (2016) og Bredgaard (2016).
- 5 En udgående kontrol defineres som en, der foretages af løn- og ansættelsesforhold for en medarbejder, der er truffet og interviewet, mens en skrivebordskontrol er en kontrol, hvor der ikke har været et forudgående interview af medarbejderen på en udgående kontrol.
- 6 Borgerrepræsentationen vedtog den 2. marts 2017, at der skal oprettes et internt indsatssteam mod social dumping. Indsatssteamets profil, opgaver, kompetencer og snitflader samt ændringer til arbejdsklausulens indhold blev vedtaget på Økonomiudvalgets møde 13. juni 2017 og konfirmeret af Borgerrepræsentationen den 22. juni.

## REFERENCER

- Arnholtz, J. & S.K. Andersen (2016): *Udenlandske virksomheder og udstationerede arbejdstagere i bygge- og anlægsbranchen*, København, FAOS.
- Baadsgaard, K. & H. Jørgensen (2017): *Københavns Kommunes indsats mod social dumping: Hovedrapport med interesseevaluering*, Aalborg, CARMA.
- Baadsgaard, K. & H. Jørgensen (2016): *Københavns Kommunes indsats mod social dumping - Målopfyldeelsevaluering*, København, CARMA.
- Bernaciak, Magdalena (ed.) (2015): *Market Expansion and Social Dumping in Europe*, London, Routledge.
- Bredgaard, Thomas (red.) (2016): *Evaluering af offentlig politik og forvaltning*, Hans Reitzels Forlag, København.
- Ceva (2017): *Nordiske tiltag mod social dumping*, København, CEVA.
- Crouch, Colin (2017): *Can Liberalism Be Saved from Itself?*, Brussels, Social Europe Ed..
- Deakin, S. & F. Wilkinson (2005): *The Law of the Labour Market: Industrialization, Employment and Legal Evolution*, Oxford, Oxford University Press.

- Dörre, Klaus (2014): *Prekarität als Konzept kritischer Gesellschaftsanalyse – Zwischenbilanz und Ausblick*, EthikundGesellschaft, no. 2, 1-28.
- Eldring, L. m.fl. (2012): "Post-accession migration in construction and trade union responses in Denmark, Norway and the UK", in *European Journal of Industrial Relations*, 18, 2, 21-36.
- EU (2017): *Understanding social dumping in the European Union*, Briefing, Brussels, European Parliament.
- Grillis, Anna-Natalia & J. Dyreborg (2015): "Social dumping – et særligt problem for byggebranchen", *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 17, 2, 10-30.
- Jørgensen, Henning (red.) (2014): *Arbejdsmarkedsregulering*, København, DJØF-Forlaget.
- Keller, B. & H. Seifert (2013): *Atypische Beschäftigung zwischen Prekarität und Normalität*, Berlin, Sigma.
- Keune, Martin (2013): "Trade union responses to Precarious work in Seven European countries", in *International Journal of Labour Research*, 5, 5, 59-78.
- Krogstrup, Hanne K. (2016): *Evalueringsmodeller*, København, Hans Reitzels Forlag.
- Københavns Kommune: Fair Forhold i København (hjemmeside).
- LO (2011): *Rapport fra udvalget om social dumping*, København.
- Maslauskaitė, Kristina (2013): *Social Competition in the EU: Myths and Realities*, Notre Europe, Brussels.
- Marshall, S. & C. Fenwick (eds.) (2016): *Labour Regulation and Development – Socio-legal perspectives*, Cheltenham, Edgar Elgar.
- Refslund & Thörnquist (2016): "Intra-European labour migration and low-wage competition: Comparing the Danish and Swedish experiences across three sectors", in *Industrial Relations Journal*, 47, 1, 62-78.
- Standing, Guy (2011): *The Precariat. A new dangerous class*, London, Bloomsbury Academic.
- Standing, Guy (2014): *A Precariat Charter. From Denizens to Citizens*, London, Bloomsbury Academic.
- Tidsskrift for Arbejdsliv (2017): Temanummer om *Det prekære arbejdsliv*, 19, 2.
- Vaughan-Whitehead, D. (2003): *EU Enlargement versus Social Europe? The Uncertain Future of the European Social Model*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Vedung, Evert (2009): *Utvärdering i politik och förvaltning*, Lund, Studentlitteratur.
- 3F (2013): *Social dumping i Danmark*, København.

## **Bilag A: Tiltag mod social dumping med relevans for Danmark 1992-2017**

- 1992: LO og DA laver aftale, opfordringer om "udenlandske arbejdsgivers udstationering i Danmark".
- 1995: Bilag til OK-95 på Industriens område: hasteprocedure for behandling af konflikter om udlændige.
- 1996: EU's udstationeringsdirektiv vedtages.
- 2003/2004: Østaf-talen – inkl. overgangsordning (uden kvoter).
- 2007: OK-fornyelse i byggeriet: "tilpasningsforhandlinger" og fælles ferie- og s/h-kasse (indsigtsmuligheder). OK-Industri: kodeks for aftaler med udenlandske virksomheder.
- 2007: Laval-dom ("Laval-kvartetten", også Viking-, Ruffert- og Luxemburg-domme) – konfliktret indskrænkes. Men dansk fællesforståelse mellem parterne om håndtering.
- 2008: Dansk udvalgsbetænkning: konfliktret burde indskrænkes, ikke brug af almengørelse.
- 2009: Udfasning af Østaf-talen – RUT-registret etableres (først køreklar 2010).
- 2010: OK-10 med "opklaringsmøder" (48-timers møde på byggeri, transport, service- og lagerområderne), Industriens OK: anciennitetskrav pension fra 9 til 2 mdr.
- 2012: Finanslov: AT og politiet skal lave kontrolaktioner, nedsættelse af ministerudvalg.
- 2012: OK-12 uden fornyelser ("teknisk sammenbrud"), Regeringen: øget kontrol med skatteregler, EU-Håndhævelsesdirektiv fremsættes, vedtages juni 2014.
- 2013: Finanslov, Styrket indsats, + 122 mio. kr.
- 2014: OK-14 uden store fornyelser i forhold til social dumping. S-R-regering vil ikke have kædeansvar – altså at hovedentreprenører skal svare for underentreprenørers løn- og arbejdsforhold - men gerne arbejdsklausuler,

- juni 2014: + id-kort på byggepladser. Regering afsætter 120 mio. kr. til flere kontroller.
- 2015: Regeringsskifte, forsinkelse af ID-kort.
- 2016: Sähköalojen ammattiliitto ry vs Spólka Akcyjna (EU-Domstolsafgørelse udvider lønmodtagerrettigheder til mere end grundløn).
- 2016: Finanslovsmidler afsat til fælles indsats i AT, SKAT og politiet, men i lidt mindre skala end tidligere. AT og SKAT får 79 mio. kr. i 2017 og 70 mio. kr. i 2018. Politiet må selv betale sin indsats.
- 2013-2017: Flere kommuner følger op på Københavns og Odense Kommunes brug af arbejdsklausuler. I 2013: ca. 50 % af kommunerne, 2014: ca. 67 % af kommunerne og i 2016: ca. 80 % af kommunerne.
- 2017: OK-17 på det private arbejdsmarked: Udvidet adgang til indsigt for fagforening i underleverandørers forhold (navn, adresse, CVR-nummer eller RUT-nummer og navn på kontaktperson).

**Kevin Baadsgaard**, Seniorforsker, CARMA, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet  
e-mail: kelvin@dps.aau.dk

**Henning Jørgensen**, Professor, CARMA, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet  
e-mail: henningj@dps.aau.dk