



# **Københavns Kommunes indsats mod social dumping – målopfyldelsesevaluering**

Kelvin Baadsgaard

Henning Jørgensen

**CARMA, København, december 2016**

# **Københavns Kommunes indsats mod social dumping – målopfyldelsesevaluering**

Første delrapport til Københavns Kommune

December 2016

Kelvin Baadsgaard

Henning Jørgensen

CARMA, Fibigerstræde 1, 9220 Aalborg

## Indhold

<b>Forord</b> .....	<b>5</b>
<b>Sammenfatning: Konklusioner om indsatsen mod social dumping</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Hvad er opdrag og rapportindhold?</b> .....	<b>11</b>
<b>2. Evalueringskriterier for målopfyldelsesanalysen</b> .....	<b>15</b>
<b>3. Analyseresultater</b> .....	<b>17</b>
<b>3.1. Kontrol-indsatsen</b> .....	<b>17</b>
3.2. Kontroltyper .....	19
3.3. Kontroller fordelt på branche .....	22
3.4. Antallet af overtrædelser .....	24
3.5. Har der været en præventiv virkning? .....	26
3.6. Hvad er der sket med medieomtalen?.....	26
3.7. Virker armslængdeprincippet? .....	28
<b>4. Forskellige modeller for håndhævelse af arbejdsklausuler</b> .....	<b>30</b>
4.1 Københavns Kommune .....	32
4.2 Odense Kommune og Metroselskabet.....	35
<b>5. Evalueringens resultater og opmærksomhedspunkter</b> .....	<b>43</b>
5.1. Er målene for indsatsen indfriet?.....	43
5.2. Har implementeringen virket efter hensigten? .....	46
5.3. Afsluttende kommentar .....	51
<b>Bilag A: Målopfyldelsesevaluering og anvendte dataindsamlingsmetoder</b> .....	<b>53</b>
<b>Bilag B: Udvikling i udenlandske firmaer og udenlandsk arbejdskraft</b> .....	<b>55</b>
<b>Bilag C: Opgørelse af indsats og omkostninger</b> .....	<b>66</b>
<b>Bilag D. Illustration af medieomtale af Københavns Kommunes indsats mod social dumping</b> .....	<b>68</b>



## Forord

Denne rapport er resultatet af et halvt års arbejde med at vurdere, om Københavns Kommunes igangsatte indsats mod social dumping synes at have virket i overensstemmelse med de politisk formulerede ønsker hertil, som et flertal i Borgerrepræsentationen har besluttet. Københavns Kommune har ønsket en samlet vurdering af indsatsen, der blev besluttet i 2013, og efter denne første delrapport vil der i foråret 2017 blive foretaget en samlet afrapportering, hvor der er gået mere i dybden med indsatsen på de brancheområder, der forekommer mest udsatte for social dumping. Her vil datagrundlaget være mere omfattende og også omhandle interessenters erfaringer med og syn på kommunens indsats.

Vi har i arbejdet været stærkt afhængige af en lang række aktører i kommunen og udenfor, idet kontrolindsatsen er lagt i hænderne på et eksternt indsatsteam, Bureau Veritas. Ydermere har vi fået stor hjælp af ansatte i Odense Kommune og i Metroselskabet, som Københavns Kommune sammenlignes med i rapporten. Vi takker alle aktører, der beredvilligt har stillet op til interviews, samtaler og hjulpet med til at fremfinde data og dokumentation. Her skal også siges særlig tak til de centralt placerede politikere, embedsmænd og medlemmer af en nedsat følgegruppe, som vi har haft stort udbytte af at spille sammen med.

Social dumping er et fænomen, som bekymrer både i befolkningen, faglige organisationer og hos politikere. Det er derfor væsentligt, at en af de kommuner i landet, der har søgt at gå foran med at lave indsatser mod fænomenet, får evalueret og optimeret indsatsen. Det bør ske både ved at se bagud og fremad. Vi håber, denne delrapport kan være første station på vejen mod at få en samlet indsats gjort mere præcis og målorienteret.

Kelvin Baadsgaard

Henning Jørgensen



## Sammenfatning: Konklusioner om indsatsen mod social dumping

Social dumping er siden Østudvidelsen af EU i 2004 gået hen og blevet et tema, der er sat højere og højere på den politiske dagsorden. Det afspejler en stærkt øget bekymring hos lønmodtagere og nogle arbejdsgivere, i faglige og politiske organisationer, i pressen og i de parlamentariske forsamlinger. Danske løn- og arbejdsvilkår kan blive undermineret, og unfair konkurrence brede sig på arbejdsmarkedet, hvis der ikke gribes ind. Grænseoverskridende aktiviteter har ændret meget på arbejdsmarkedet, og udfordret reguleringerne. Stærkere regulering søges iværksat ad både faglig og politisk vej.

Det er arbejdstagernes og kapitalens bevægelser over landegrænser, der har sat gang i fænomenet social dumping. Konsekvenserne kan være mange. 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. Danske firmaer kan blive udkonkurreret på urimelige vilkår. Det kaldes også ”ubillig” konkurrence. På længere sigt er farerne, at der skabes gråzoner, etableres lavtlønsområder, sker erodering af standarder for løn- og arbejdsvilkår og arbejdsmiljø, at der kommer lavere overenskomstdækning, og at der sker forringelser af det sociale sikkerhedsnet og velfærdssikringen. Lavere dansk beskæftigelse er også til at forudse.

Nogen fast og generel definition af social dumping findes dog ikke. Der er også forskelle fra land til land. Det gør det ikke nemt at programmere indsatser. Beskæftigelsesministeriets forståelse af social dumping som ”forhold, hvor udenlandske lønmodtagere har løn- og arbejdsvilkår, som ligger under det sædvanlige danske niveau” kan kaldes misvisende i flere henseender: For det første tager man 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 nemlig 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 indsatssiden uklar, hvis man ikke ved, hvem eller hvad, det er, som man skal gribe ind overfor. Man må hæfte sig ved logikken bag handlinger, processerne og mekanismerne, og ikke kun på manifestationerne.

*Københavns Kommune* har fulgt Beskæftigelsesministeriet både i definition af social dumping og fortolkning af det juridiske grundlag for indsatsen. Med Beskæftigelsesministeriets cirkulære og vejledning fra 2014, vurderer *Københavns Kommune*, at den juridiske risiko ved brugen af arbejdsklausuler er minimeret. Med hensyn til forståelsen af social dumping er det værd at understrege, at det både er danske og udenlandske aktører, der er operative i feltet for social dumping og dermed omfattet af indsatsen. Social dumping er et meget omfattende og komplekst fænomen; det har flere dimensioner og elementer. Det er ikke kun løndumping, der er indeholdt i

begrebet. Social dumping er derudover ekstrem vanskelig at dokumentere omfanget af, for det kan ikke indfanges ved hjælp af traditionelle kvantitative metoder<sup>1</sup> Der mangler valide indikatorer. Mørketallene er formodentlig store, med variation fra land til land.

Heller ikke de nationale indsats i Norden er nemme at sætte på en fælles nævner. I Norge – uden samme private faglige reguleringstraditioner som Danmark og Sverige, men med almengøring 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. Staten har gennem de senere år intensiveret bekæmpelsen af social dumping, og ved særbevillinger har samarbejdet mellem AT (Arbejdstilsynet), SKAT og politi kunnet styrkes meget – og med klare resultater til følge. Det har i høj grad profileret den samlede 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. Det er i overensstemmelse med det landspolitiske ønske om, at alle offentlige myndigheder skal sikre, at udbud ikke indgås på et grundlag, som giver mulighed for social dumping. Som administrativ myndighed hjælper Københavns Kommune dermed også til med at udfylde en udmønsterrolle i forhold til de landspolitiske intentioner.

CARMA forstår social dumping som *praksisser hos arbejdsgivere, der prøver på at underminere eller sænke eksisterende reguleringer for at opnå komparative, konkurrencemæssige fordele*. Ud fra den forståelse har vi gennemført evalueringen af, om intentionerne med at etablere en indsats mod fænomenet i Københavns Kommune også er blevet indfriet.

Det er en *målopfyldelsesevaluering*, CARMA er blevet bedt om at udføre. Det er de politisk udtrykte ønsker til indsatsen, som i første omgang er blevet gjort klare (gennem studier af beslutninger, dokumenter, interviews m.v.). Vi kan opregne fire sådanne overordnede målsætninger for kommunens indsats, som den er besluttet i 2013 og 2014, hvor en arbejdsklausul blev formuleret. Udtryk anvendt stammer fra interviews med politikere. Der er bred – om end ikke udelte – politisk enighed om, at:

- (a) *der ikke skal kunne findes ”urimelige” løn- og arbejdsforhold eller ”usselt” arbejdsmiljø på de kommunale københavnske arbejdspladser og*
- (b) *der ikke foregår ”unfair” konkurrence i forbindelse med leverancer udført for kommunen,*
- (c) *indsatsen skal kunne få præventiv virkning i forhold til fremtidige kontrakter, så ingen leverandør fristes til at søge at nå profitforbedringer ved at bryde aftaler og love,*

---

<sup>1</sup> (Bernaciak 2015).



**(d) der også i medierne gives et billede af en indsats, der dner, hvor Københavns Kommune er involveret som driftsherre. Billedet måtte gerne indbefatte kommunen som rollemodel på området.**

Disse fire målsætninger har vi så sat over for de resultater, som vores datakilder og dataanalyser giver mulighed for. Samtidig er implementeringen af de besluttede indsatsmål gransket, og det betyder, at vi også har vurderet midler til at sikre målene, især kommunens valg af:

- dialog med arbejdsmarkedets parter og leverandører
- måde at opfange tilfælde, hvor arbejdsklausulen ikke overholdes
- effektivitet ved et armslængdeprincip, dvs. afstand mellem kontraktbærer og kontrolinstans, som det er søgt gennemført ved et eksternt indsatssteam.

Resultaterne af vores målopfyldelsesanalyse i forhold til de fire hovedmålsætninger siger følgende:

**Ad (a) Ikke findes "urimelige" løn- og arbejdsvilkår og "usselt" arbejdsmiljø:**

*Alle aktører melder om færre overtrædelser, om forbedringer over tid, og at indsatserne har virket. Statistisk kan der konstateres et fald i antal registrerede overtrædelser fra 2014 til 3. kvartal 2016 (fra 8 % til 6 % af stikprøver). Forbehold over for arbejdsmiljøovertrædelser må dog tages, eftersom det ikke er det eksterne indsatssteam, der kontrollerer herfor, men det varetages på anden vis i kommunen, hvad vi ikke har data til at kunne bedømme kvalitet og rækkevidde af.*

**Ad (b) Ikke foregå "unfair" konkurrence:**

*Alle aktører melder om færre useriøse underleverandører; men datagrundlaget giver ikke mulighed for at påvise eksakt omfang af denne nedgang.*

**Ad (c) Få præventiv virkning over tid:**

*Der meldes fra alle aktører om, at der er sket ændring i hovedleverandørers valg af underleverandører. Der er altså klare indikationer på ændringer i markedet.*

**Ad (d) Fastslå Københavns Kommune som rollemodel på området:**

*Mediemateriale fortæller om bevægelse fra negativ omtale i 2011-2012 til mere positiv omtale af kommunens indsats siden 2013. Statistisk set er der tale om faldende omtale gennem det sidste års tid.*

Hertil er at lægge, at kommunen har etableret tre dialogfora med arbejdsmarkedets parter, at der fanges overtrædelser og at overtrædelser sanktioneres, og at der er skabt øget opmærksomhed omkring indsats. Derimod forholder vi os kritisk til forventningen om at skabe effektivitet ved et armslængdeprincip: Der er konstateret en uhensigtsmæssig arbejdsdeling og incitamentsstruktur i kontrakten med det eksterne indsatssteam, der selv har været med til at sætte for høje stikprøvemål – som ikke blev nået de første år - men som finansielt har givet indsatssteamet interesse i at "finde" så

mange sager som muligt. Høje transaktionsomkostninger og fare for bureaukratisering er også noteret.

Bortset fra disse forhold ved implementeringen finder vi en høj grad af målrealisering. Det giver baggrund for disse overordnede konklusioner:

- *De politiske intentioner med iværksættelse af indsatsen mod social dumping er indfriet. Succesgraden omkring de fire centrale målsætninger må derfor bedømmes som høj; og det er væsentligt at fortsætte indsatsen.*
- *Indsatsen virker systematisk, velforberedt og velovervåget i de centrale implementeringsled. Og det sker med et endog meget smalt ressourcegrundlag.*
- *Fagforvaltningerne i kommunen har imidlertid for få ressourcer og kompetencer til at hæve niveauet for effektiv implementering, eksempelvis kompetencer til at læse forskellige overenskomster og vurdere den mest relevante.*
- *Det eksterne indsatsteam har uhensigtsmæssig kontraktlig programmering.*

Med baggrund i disse konklusioner har en sammenligning af Københavns Kommunes indsats med tilsvarende i Odense Kommune og i Metroselskabet givet baggrund for læringstilfælde og ideer til at forbedre indsatsen fremover. Sådanne forslag er at finde sidst i evalueringsrapporten.

## 1. Hvad er opdrag og rapportindhold?

Københavns Kommune har iværksat en række politiske og administrative initiativer for at sikre, at der ikke sker social dumping, i forbindelse med udførelse af opgaver for kommunen<sup>2</sup>.

Siden 2005 har Københavns Kommune anvendt *sociale klausuler*. I 2011 underbyggede Københavns Kommune indsatsen med henvisning til FN's Global Compact's 10 principper og ILO-konvention nr. 94, der bl.a. fastslår, at leverandøren skal sikre rimelig aflønning, rimelige arbejdstider og et sikkert og sundt arbejdsmiljø.

I 2013 vedtog Borgerrepræsentationen at revidere Københavns Kommunes kontraktbilag om sociale og etiske hensyn ved indkøb, herunder udskille *arbejdsklausulen og CSR-bilaget* i to bilag med øgede sanktionsmuligheder. Arbejdsklausulen giver endvidere Københavns Kommune eller tredje part ret til at foretage kontrolbesøg for at sikre overholdelse af arbejdsklausulen.

Beskæftigelsesministeriets cirkulærer og vejledning om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter af 30. juni 2014 minimerede kommunens juridiske risiko, hvilket førte til at, Borgerrepræsentationen i 2014 vedtog ændringsforslag til arbejdsklausulen, der indebærer, 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". Samtidig vælger kommunen at bygge kontrollen op som ekstern. I 2014 blev der så indgået *Rammeaftale mellem Københavns Kommune og Bureau Veritas om etablering af indsatsteam mod social dumping*. Indsatsteamet påbegyndte i oktober 2014 udførelsen af stikprøvekontroller af, om kommunens arbejdsklausul overholdes.

*Københavns Kommunes Indkøbspolitik 2014-2018* understøtter arbejdsklausulen og CSR-bilaget i forbindelse med indkøb af varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsarbejder.

Med beslutningen om at følge Beskæftigelsesministeriets Cirkulære og Vejledning om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter, hvor det klart anbefales kommuner at bruge arbejdsklausuler, og hvor det er specifikke formuleringer vedrørende arbejdsklausulers indhold, har man valgt en standard for, hvordan arbejdsklausuler kan udformes og bruges, som burde sikre lovligheden. Det betyder videre, at indsatsteamet kan indhente og kræve dokumentation i forhold til Arbejdsklausulens bestemmelser, samt at Kommunen kan sanktionere leverandører og underleverandører, herunder gøre kædeansvar gældende. En mere detaljeret beskrivelse af, hvordan der konkret arbej-

---

<sup>2</sup> Økonomaftalen for 2014 mellem regeringen og KL forpligter kommuner til at styrke indsatsen mod social dumping ved at udbrede brugen af arbejdsklausuler og øge brugen af uddannelsesklausuler: Arbejdsklausuler skal anvendes i "alle kommunale udbudscontrakter inden for bygge- og anlægskontrakter samt øvrige udbudscontrakter, 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.

des i fagforvaltningerne i samspil med det eksterne indsatssteam er at finde i kapitel 4, hvor Københavns Kommunes håndhævelsesmodel sammenlignes med Odense Kommunes og Metroselskabets.

Kommunen har ønsket disse initiativer mod social dumping evalueret, eftersom de nu har virket igennem nogle år, hvad der giver baggrund for at genvurdere grundlaget for, indholdet i samt organisering og implementering af indsatsen.

På den baggrund har Københavns Kommune bedt CARMA om at gennemføre en evaluering af den hidtidige indsats.

Der er aftalt en *to-delt evaluering*, som også svarer til en to-faset analyse- og afrapporteringspraksis: En første fase, som vurderer, om de politisk udtrykte intentioner med indsatsen er blevet nået, og hvad der eventuelt kan foretages af politiske og administrative korrektioner (i efteråret 2016), og en anden fase, der mere specifikt går ned på enkeltområder og branchefelter i københavnsområdet, som synes mest udsat for social dumping, og hvor interessenters syn på og betydning for indsatserne inddrages.

Den første fase er tilrettelagt som en *målopfyldelsesevaluering*, der afsluttes med denne evaluatorvurdering af den hidtidige indsats – altså om problem- og indsatsforståelsen hos politikere og administratorer samt hensigtsmæssigheden af den politisk-administrative organisering af indsatsen sat i forhold til resultaterne. Der er ikke tale om en effektevaluering. Kun spørgsmålet om målopfyldelse er behandlet. De dataindsamlings- og analysemetoder, der er brugt, er der redegjort nærmere for i bilag A. I denne første fase af evalueringen er der endvidere foretaget en sammenligning af indsatsen i København med Odense Kommunes og Metroselskabets måde at gribe problematikken med social dumping an på organisatorisk og indsatsmæssigt, så der nås inspiration og læringstilfælde.

I anden fase (november 2016 – april 2017) udvides evalueringen med en *interessentevaluering* og sluttelig *politiske rekommandationer* til specificerede område-indsatser. Anden fase vil indeholde dyberegående afdækninger af problemer og problemløsningsmuligheder og afsluttes med samlet evaluering, hvor forskellige brancheproblematikker er inddraget i vurdering af indsats og forslag til videre beslutninger på området.

Inden vi går over til at se på evalueringskriterierne for Københavns Kommunes indsats mod social dumping, vil vi i det følgende give en kort præsentation af *omfanget af udenlandske arbejdskraft og udenlandske virksomheder, der opererer i Danmark*. Denne præsentation er foretaget, fordi en stor del af debatten om social dumping har omhandlet antallet af udenlandske virksomheder og antallet af udenlandske arbejdstagere, der arbejder og virker i Danmark. Det peger mod en *risikovurdering*.

Det skal igen understreges, at fænomenet social dumping definatorisk hverken begrænser sig til udenlandske virksomheder eller udenlandsk arbejdskraft, ligesom omfanget af udenlandske virksomheder eller arbejdskraft ikke er noget mål for omfanget.

Problemerne med social dumping starter og slutter på arbejdsmarkedet. Hvor stort, omfanget af social dumping er, vides ikke, eftersom der som nævnt er et næppe ubetydeligt ”mørketal” på

området. Udover at det er vanskeligt at fastslå omfanget af social dumping, kan det også være vanskeligt præcist at opgøre antallet af udenlandske virksomheder, der opererer i Danmark. I det følgende er udenlandsk virksomhed forstået som virksomheder, der er registreret i *Registreret for Udenlandske Tjenesteydere* (RUT). Det vil sige, at udenlandske virksomheder, der har etableret sig med dansk CVR-nummer, og som ikke har pligt til registrering i RUT, ikke indgår i opgørelserne (se endvidere Bilag B).

Siden 2011 er såvel antallet af udenlandske virksomheder som antallet af beskæftigede udenlandske statsborgere steget både på landsplan og i Københavns Kommune. I 2015 var der således registreret 4.109 udenlandske virksomheder i RUT på landsplan, og af disse er de 1.155 virksomheder i 2015 registreret i København, hvilket svarer til en stigning på 45 % på landsplan og en stigning på 79 % i Københavns Kommune siden 2011. Antallet af beskæftigede udenlandske statsborgere udgjorde i 2015, 310.346 personer på landsplan og 82.253 personer i Københavns Kommune, hvilket er en stigning på henholdsvis 30 % på landsplan og 37 % i København siden 2011 (Kilde: Jobindsats.dk og Statistikbanken. - Se bilag B for grafisk fremstilling).

Der er dog stadig tale om at antallet af udenlandske virksomheder kun udgør en marginal del af det samlede antal virksomheder. På landsplan er der tale om, at udenlandske virksomheder registreret i RUT i 2015 udgjorde 1,31 % af det samlede antal virksomheder, hvilket er en stigning på 0,37 procentpoint siden 2011.<sup>3</sup>

Den største andel af udenlandske virksomheder kommer fra nationer, der er vurderet til at have størst risiko for social dumping vurderet ude fra Transparency Internationals ”Corruption Perception Index 2015<sup>4</sup>” (se bilag B); det gælder således hele 63 % af virksomhederne i København.

Langt den største andel af de udenlandske virksomheder i RUT er inden for *Bygge og anlæg*; således er hele 66 % af de udenlandske virksomheder i Københavns Kommune inden for *Bygge og anlæg* efterfulgt af *Industri* med 14 % af de registrerede virksomheder (Kilde Jobindsats.dk). Den største andel af udenlandske virksomheder er inden for serviceområder /brancher, der er vurderet til at have størst risiko for social dumping (se bilag B). Således er 70 % af virksomhederne i København inden for de serviceområder/brancher, der vurderes at have størst risiko for social dumping (jf. bilag B).

Antallet af beskæftigede udenlandske statsborgere svarede således til 10 % af den samlede arbejdsstyrke på landsplan, men hele 24 % af arbejdsstyrken i Københavns Kommune i 2015. Der er tale om en stigning på 2 procentpoint på landsplan og på 4 procentpoint i Københavns Kommune fra 2011 (Kilde Statistikbanken).

Den største del af beskæftigede udenlandske statsborgere kommer fra nationer med størst risiko for social dumping vurderet ude fra Transparency Internationals ”Corruption Perception Index 2015” (se bilag B). I København drejer det sig om 67 % af de beskæftigede udenlandske statsborgere.

---

<sup>3</sup> Kilde Jobindsats.dk og Statistikbanken

<sup>4</sup> **Index 1** er eksempelvis Sverige, Finland, Holland, **Index 2** er eksempelvis Belgien, Frankrig og Irland, **Index 3** er eksempelvis Polen, Portugal Italien

Den branche, der har den største andel af beskæftigede udenlandske statsborgere, er *Hotel og restaurationsbranchen* med 15 %, næststørst er *Rejsebureau, rengøring o.a.* med 14 % efterfulgt af *Handel* med 10 % (Kilde Jobindsats.dk). I København arbejder 27.717 udlændige - svarende til 26 % af de beskæftigede udenlandske statsborgere - inden for serviceområder/brancher, der er vurderet til at have den største risiko for social dumping (se bilag B).

Se nærmere Bilag B for en mere udførlig opgørelse over udviklingen i antallet af udenlandske virksomheder og i antallet af beskæftigede udenlandske statsborgere.

## 2. Evalueringskriterier for målopfyldelsesanalysen

Målene for indsatsen mod social dumping i Københavns Kommune er, jf. [www.fairforhold.kk.dk](http://www.fairforhold.kk.dk), flersidede:

*”Københavns Kommune sætter ind for at komme social dumping til livs. Vi arbejder målrettet for at sikre **fair arbejdsforhold** og **lige konkurrence** i København for alle vores leverandører og deres medarbejdere”*

Endvidere fremgår det af hjemmesiden, at Københavns Kommune ønsker at være i front i indsatsen mod social dumping:

*”Vi vil i Københavns Kommune **gå foran** og sikre, at de ydelser vi køber, leveres på en sådan måde, så de også tilgodeser brede samfundsmæssige interesser”.*

Politikken på området afspejles også i kommunens indkøbspolitik, hvoraf det fastslås, at Kommunen skal stille sociale og etiske krav (CSR) ved kontraktindgåelse på tjenesteydelser samt bygge- og anlægsopgaver, således at de skal indeholde arbejdsklausuler og CSR-bilag. Når kontrakten er trådt i kraft, skal det løbende kontrolleres, at arbejdsklausulen er overholdt, og ved mangler eller brud er kommunen i dialog med leverandøren.

*”Social dumping er i fokus i Københavns Kommune, da det også foregår på arbejdspladser, hvor der løses opgaver for kommunerne. Københavns Kommune har håndteret udfordringen ved at indføre en arbejdsklausul, hvor kommunen stiller krav til de leverandører, som udfører opgaver for Københavns Kommune: **Arbejds miljøet skal være i orden og det samme skal løn og ansættelsesvilkår**”<sup>5</sup>*

Kampen mod social dumping falder i tråd med et af de fem hensyn, som indkøbspolitikken i kommunen bygger på, der lyder: *”Samfundsansvar og miljø: Københavns Kommune vil bruge sin indkøbsvolumen til at fremme en udvikling af mere **miljørigtige og samfundsansvarlige indkøbsaftaler**”.*

Indsatsen mod social dumping har, hvad vi ud fra de skriftlige formuleringer kan betegne som tre elementer:

- a) Arbejdsklausuler i kontrakterne
- b) Kontrol af overholdelse af arbejdsklausulen
- c) Dialog med leverandører.

Af interviews med politikere og embedsmænd i Kommunen fremgår det klarere, at der såvel har været politiske mål for indholdet i indsatsen, som der har været mål for implementeringen. De mål, der er formuleret fra politisk hold, har udover de ovenfor nævnte omhandlet, at man skal undgå

---

<sup>5</sup> Københavns Kommune Indkøbspolitik 2014-2018

sager. Det vil sige et ønske om, at indsatsen skal være præventiv, og i forlængelse af dette, at man skal søge at få en positiv presseomtale og undgå dårlig sådan. Man vil gerne vise, at Københavns Kommune gør en forskel gennem sin indsats mod social dumping.

Målene for indsatsen kan således listes som de følgende:

- \* *Undgå urimelige løn- og ansættelsesforhold og sikre ordentligt arbejdsmiljø*
- \* *Undgå unfair konkurrence*
- \* *Undgå sager/forebyggende og præventivt sigte*
- \* *Ønske om at gå foran og fremstå som "modelarbejdsgiver".*

I forhold til implementering er det mest igennem interviewene med politikere og embedsværket, at mål for implementeringen kan identificeres; det vil dog sige, at dialogorienteringen som en måde at implementere indsatsen på går igen i dokumentmaterialet.

Følgende mål for implementering er identificeret:

- a) *At indsatsen opfanger, hvis arbejdsklausulen ikke overholdes.*
- b) *At indsatsen virker præventiv*
- c) *At der skabes et armslængdeprincip mellem kontrolindsatsen og kommunen som kontraktgiver, hvorved det skulle kunne sikres, at:*
  - - kommunens folk ikke kommer i dobbeltrolle,
  - - det letter opgaven for forvaltningerne
  - - kommunen ikke har det udførende ansvar.

Det sidste hensyn sigter mod situationer, hvor kontrollen ikke er gennemført ordentligt, og det viser sig, at der har fundet social dumping sted. Det første sigter mod ikke som kommune både at være kontrollant og samarbejdspartner.

Disse politisk formulerede mål med indsatsen samt oversættelsen til målepinde for implementeringen har dannet baggrund for vores arbejde med at vurdere, om de også er blevet indfriet. Det er resultatsiden, der nu skal fremlægges dokumentation omkring.



### 3. Analyseresultater

Først skal der ske en vurdering af mål for indsatsen i forhold til kontrol og håndhævelse. Det er det eksterne indsatssteam i samspil med fagforvaltninger og Økonomiforvaltningen, der er de centrale aktører til at påse, at der ikke sker overtrædelser af arbejdsklausulen.

Kontrollen foregår ved hjælp af stikprøver i form af *anmeldte besøg*, *uanmeldte besøg* samt *skrivebordskontroller*, og udføres af indsatssteamet.

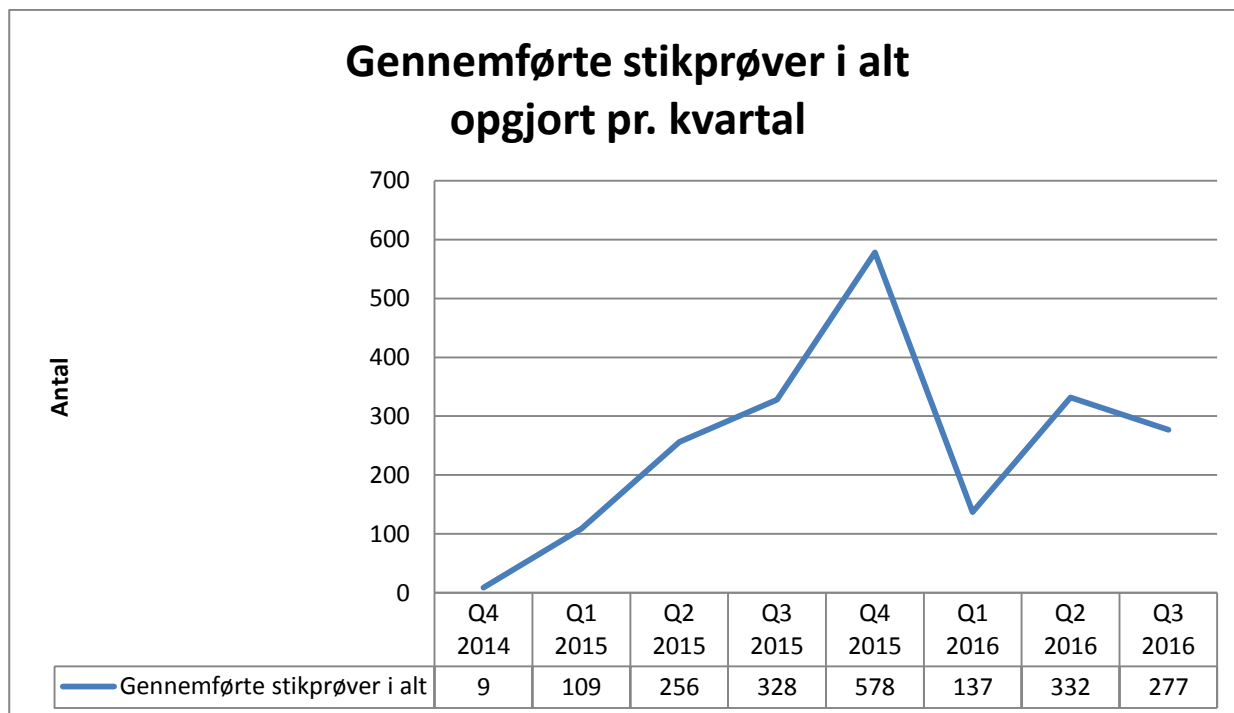
En udgående kontrol defineres, som en kontrol, der foretages af løn- og ansættelsesforhold for en medarbejder, der er truffet og interviewet i forbindelse med en udgående kontrol, mens en skrivebordskontrol er en kontrol, hvor der ikke har været et forudgående interview af medarbejderen på en udgående kontrol. Ud over interviewet er der ikke forskel på de to kontrolformer. Kravet til dokumentationen af løn- og ansættelsesforhold er således fælles for de to kontrolformer, ligesom indsatssteamet ved begge former for kontrol indhenter en samtykkeerklæring fra medarbejderen vedrørende leverandørens udlevering af løn- og ansættelsesoplysninger. Forskellen på et anmeldt besøg og et uanmeldt besøg er blot, om leverandøren er blevet orienteret før besøget foregår.

#### 3.1. Kontrol-indsatsen

Indsatssteamet har i alt foretaget 2026 kontroller fra og med 4. kvartal 2014 til og med 3. kvartal 2016. Heraf er de 43 kontroller *anmeldte besøg* svarende til 2 % af de gennemførte kontroller, 539 kontroller er *uanmeldte besøg* svarende til 27 % af de gennemførte kontroller, og 1.444 kontroller er *skrivebordskontroller*, svarende til 71 % af kontrollerne (se nedenfor).

Som det fremgår af figur 1., har der været en stigning i antallet af gennemførte stikprøver pr. kvartal fra 4. kvartal 2014 til 4. kvartal 2015, hvorefter der sker et markant fald i antallet af gennemførte stikprøver i første kvartal 2016.

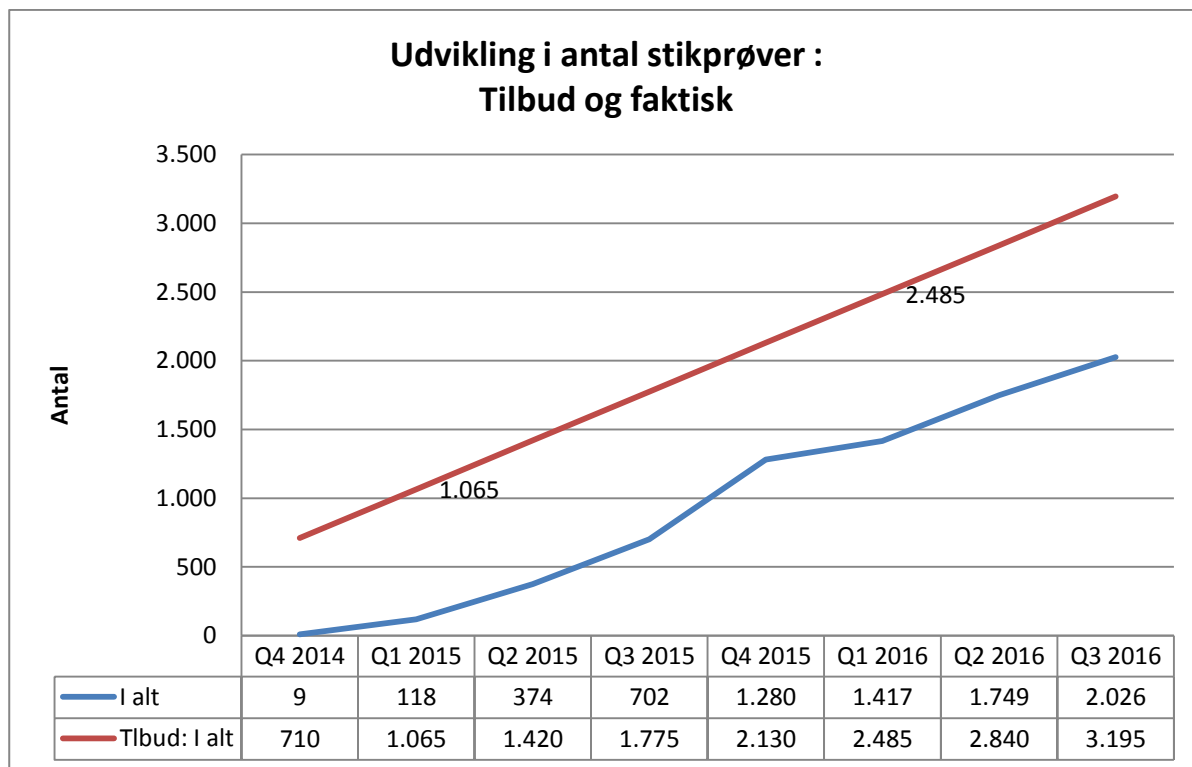
**Figur 1. Gennemførte stikprøver af indsatsteam 4. kvartal 2014 – 3. kvartal 2016**



Det høje antal gennemførte stikprøver i 4. kvartal 2015 skal ses som udtryk for indsatsteamets arbejde med at indfri kontraktbilagets angivelse af 1.420 gennemførte stikprøver i året. Faldet og det lave antallet af gennemførte stikprøver i 1. kvartal 2016 skal ses i sammenhæng med, at de fleste kontrakter, som kontrolleres, er indenfor bygge- og anlæg (se nedenfor), hvor en stor del af projekterne er i udviklings- og projekteringsfasen hos forvaltningerne i de første måneder af året (grundet budgettering), og projekterne bliver derfor først aktuelle at kontrollere senere på året. Endvidere er der færre bygge- og anlægsprojekter i gang i denne periode på grund af vejret i vintersæsonen. Forvaltningerne finder, at det ville være mere hensigtsmæssigt ud fra arbejdsbelastningen i forvaltningen med en mere jævn fordeling af rapportering og kontrol henover året såfremt det er muligt.

I forhold til antallet af kontroller, er der gennemført færre kontroller i perioden, end det aftalte mellem Københavns Kommune og indsatsteamet. De 2026 stikprøver er ca. 1.100 stikprøver lavere end det antal, der kunne forventes ud fra kontraktbilaget. Som det kan ses af figur 2, har det samlede antal af stikprøver i hele perioden ligget under det i kontraktbilaget anførte antal.

**Figur 2. Udvikling i antal stikprøver 4. kvartal 2014 – 3. kvartal 2016 (akkumuleret)**

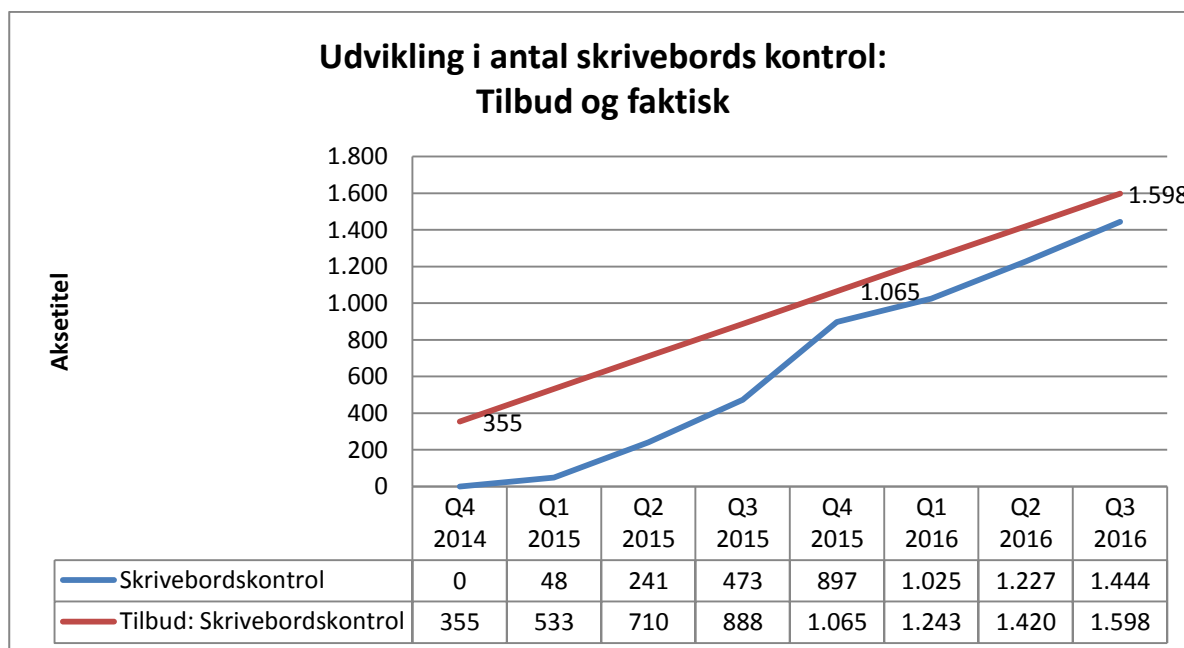


### 3.2. Kontroltyper

Som det kan ses af de efterfølgende figurer 3., 4. og 5., er der forskel på, hvordan de forskellige kontroltyper lever op til det antal stikprøver, der er anført i kontrolbilaget.

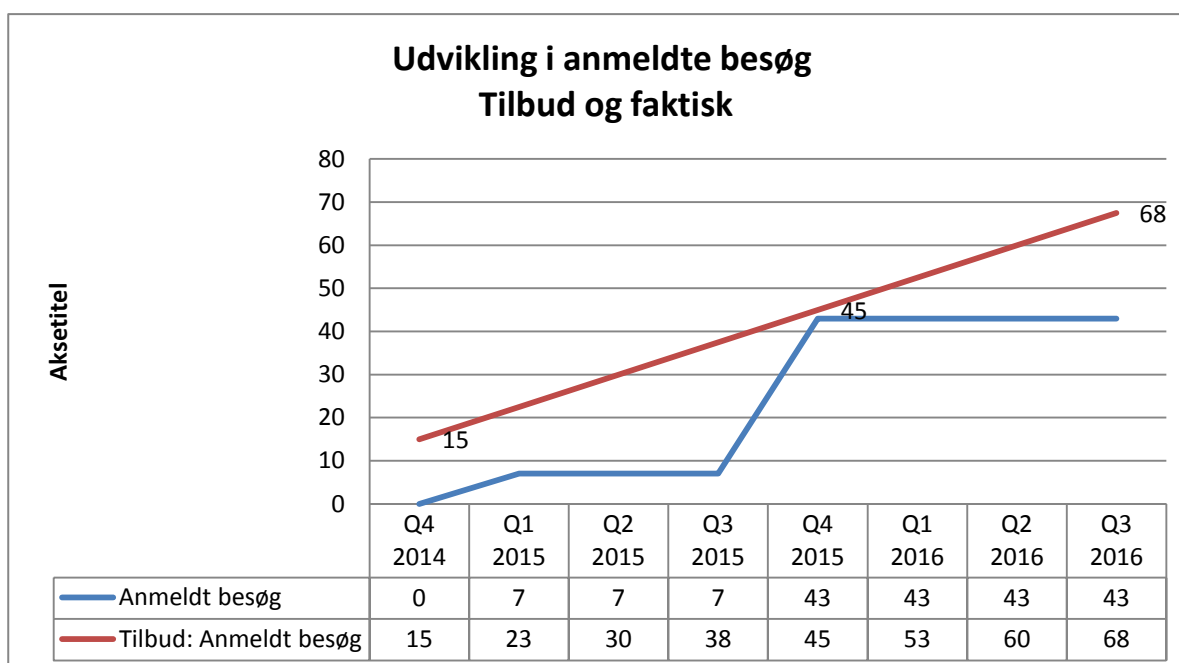
Som det fremgår af figur 3. nedenfor, når antallet af skrivebordskontroller næsten op på det angivne niveau.

**Figur 3. Udvikling i antal skrivebordskontrol 4. kvartal 2014 – 3.kvartal 2016 (akkumuleret)**



Antallet af anmeldte kontrolbesøg (figur 4.) nåede næsten niveauet ved udgangen af 2015 (42 besøg mod det angivne 45), mens antallet igen er under det forventede niveau, idet der ikke hidtil er gennemført anmeldte besøgskontroller i 2016 overhovedet.

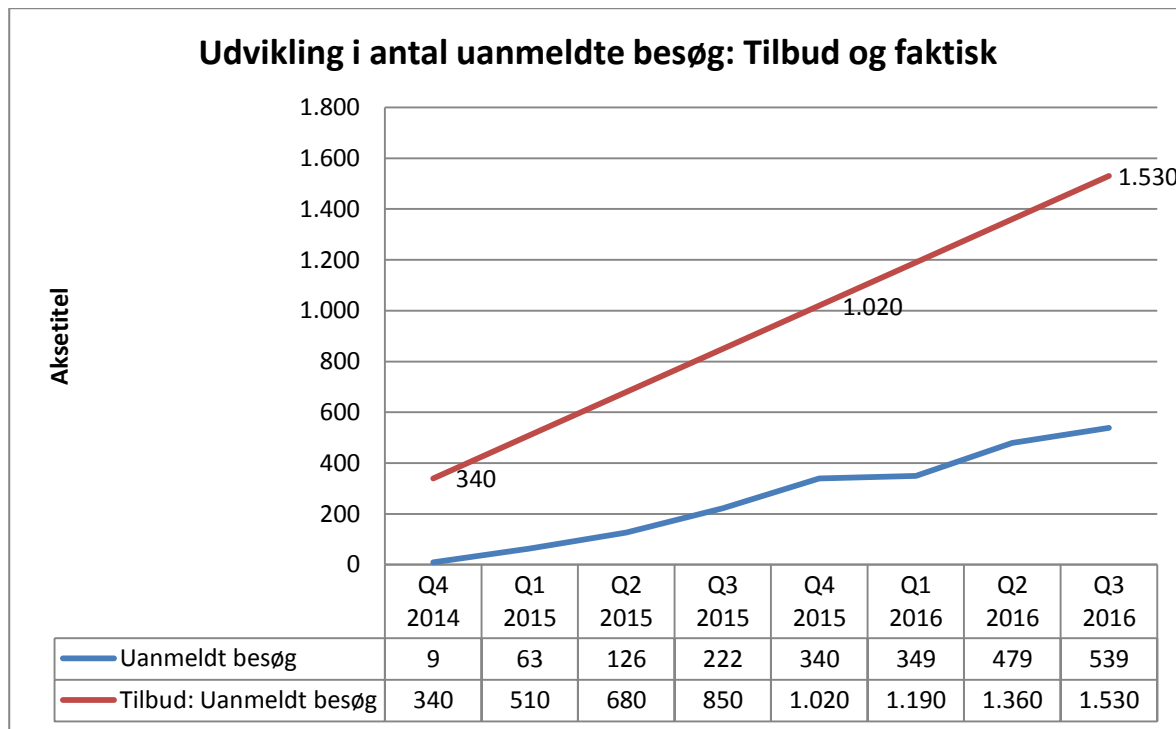
**Figur 4. Udvikling i antal anmeldte besøg 4. kvartal 2014 – 3. kvartal 2016 (akkumuleret)**



Det er især antallet af uanmeldte kontrolbesøg (se figur 5.), der ligger under det aftalte antal. Der var ved udgangen af 2015 kun foretaget 1/3 af de af de stikprøver, som var anført i kontraktbilaget.

Og det ser ikke ud til, at antallet ved udgangen af 2016 vil nå meget mere end 1/3 af det forventede antal.

**Figur 5. Udvikling i antal uanmeldte besøg 4. kvartal 2014 – 3. kvartal 2016 (akkumuleret)**



Som anført er langt den overvejende del (70 %) af de gennemførte kontroller skrivebordskontroller, mens kun en mindre andel (30 %) er udgående kontroller, hvilket ikke svarer til kontraktbilagets krav om en ligelig fordeling (50 %) mellem de to kontrolformer.

Forklaringen på overvægten af skrivebordskontroller hænger dels sammen med definitionen på kontrolformerne og dels med den måde, det konkrete arbejde er tilrettelagt på:

For det første defineres en udgående kontrol som anført ovenfor, som en kontrol, der foretages af løn- og ansættelsesforhold for en medarbejder, der er truffet og interviewet i forbindelse med en udgående kontrol, mens en skrivebordskontrol er en kontrol, hvor der ikke har været et forudgående interview af medarbejderen på en udgående kontrol.

For det andet kontrollerer indsatssteamet alle leverandører, der er tilknyttet projektet eller arbejdspladsen, hvor den udgående kontrol finder sted. Men det er ikke alle leverandører eller alle medarbejdere - eksempelvis vejarbejdere - der kan træffes og interviewes på arbejdspladsen. Forklaring på, at der er en massiv overvægt af skrivebordskontroller hænger således sammen, at de medarbejdere, der er tilknyttet projektet eller pladsen, men som ikke bliver interviewet eller ikke kan træffes ved den udgående kontrol, efterfølgende bliver kontrolleret ved en skrivebordskontrol.

Endvidere er der aftaler, som ikke kan kontrolleres ved udgående kontrol. Disse aftaler bliver også kontrolleret gennem skrivebordskontrol. At der ikke kan foretages en udgående kontrol, kan der ef-

ter det oplyste være flere årsager til, f.eks. at medarbejderne flytter konstant i forhold til deres arbejde, og at indsatssteamet ikke har mulighed for at planlægge og gennemføre et uanmeldt besøg i forhold til denne type leverandøraftale. Når indsatssteamet ikke skal kontrollere for arbejdsmiljøforhold, kommer der en usikkerhed ind i forhold til afdækning af indsatsen, da det så er i forvaltningerne selv, kontrollen udøves, og her får evalueringen datamangel.

Fra forvaltningernes side er der rejst kritik af antallet af stikprøver, idet det har vist sig at være næsten nødvendigt for indsatssteamet at kontrollere alle leverandører omfattet af de kontrollerede kontrakter, for at opnå det målsatte antal stikprøver, der er aftalt mellem Københavns Kommune og indsatssteamet. På den måde har kontrollen efter det oplyste *mere haft karakter af en total kontrol end en egentlig stikprøvekontrol*. Det skyldes bl.a., at antallet af kontrakter og omfattede medarbejdere, der er i aftalesystemet, efter det oplyste har vist sig ikke at været så højt som forudsat i det tilbud, der ligger til grund for kontrakten. En forvaltning har endvidere peget på, at der er eksempler på, at den samme hovedleverandør er blevet kontrolleret flere gange inden for en kort periode.

Indsatssteamet, som vurderer, hvilke leverandører, der skal udtages til kontrol, oplyser, at de har et øget fokus på, at de virksomheder, der fornyligt har været udvalgt til kontrol, og hvor alt i kontrollen var i orden, ikke udvælges umiddelbart efter igen.

Udefra set kan det måske virke hensigtsmæssigt, at alle leverandører bliver kontrolleret, men det bør overvejes, om det er nødvendigt, at alle leverandørens medarbejdere (dog maksimalt 6 personer pr. leverandør, jfr. Kontrakten mellem Københavns Kommune og indsatssteamet) i hver tilfælde bliver kontrolleret, for herved får kontrollen mere karakter af en totalkontrol end en stikprøvekontrol. Alternativt forekommer en kontrolindsats tilrettelagt ud fra en risikobetonet vurdering at være en mere formålstjenlig tilgang. Arbejdstilsynet har f.eks. fundet næsten dobbelt så mange arbejdsmiljøproblemer, når de anvender risikobaseret tilsyn frem for stikprøvekontrol.

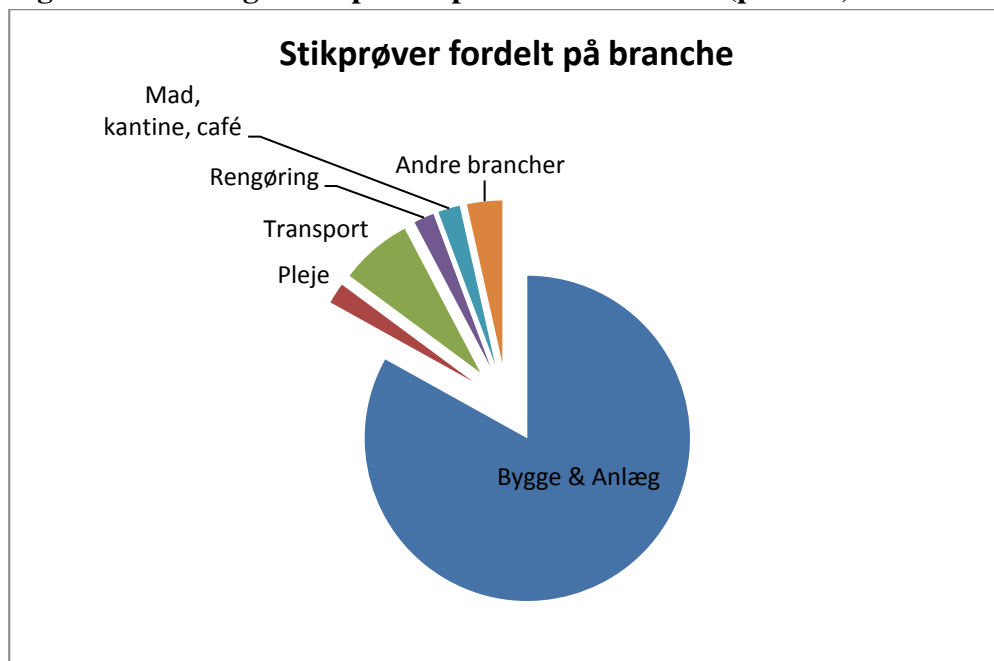
### 3.3. Kontroller fordelt på branche

Fordelingen på område/branche (tabel 1. og figur 6.) viser, at 1683 kontroller er foretaget i bygge og anlæg, svarende til 83 % af de foretagne kontroller. Transport viser med 145 kontroller, at der udgør 7 % af kontrollerne.

**Tabel 1. Fordelingen af stikprøver på branchekområde**

	Antal	Andel
<b>Bygge &amp; Anlæg</b>	1683	83 %
<b>Pleje</b>	42	2 %
<b>Transport</b>	145	7 %
<b>Rengøring</b>	41	2 %
<b>Mad, kantine, café</b>	44	2 %
<b>Andre brancher</b>	71	4 %
<b>I alt</b>	2026	100 %

**Figur 6. Fordeling af stikprøver på branche område (procent)**



Fordelingen på brancheområder er delvis et udtryk for antallet af kontrakter, der er oprettet i Københavns Kommunes aftalestyringssystem, og hænger således sammen med, at det største antal kontrakter i aftalestyringssystemet er indenfor bygge- og anlægsområdet. Udvælgelsen af brancher eller serviceområder til stikprøvekontrol svarer nogenlunde til de serviceområder med højst risikofaktor, som fremgår af den skitserede udvælgelsesprocedure ved udvælgelse af stikprøvekontroller, der blev anført som metode i indsatsteamets tilbud.

Metoden, der blev præsenteret i indsatsteamets tilbud, består af to modeller. *Den primære model*, hvor udvælgelsen skulle ske på baggrund af elementer af bestyrket risiko for social dumping, har kun i begrænset omfang medført kontrol; det skyldes eksempelvis, at der kun har været 8 henvendelser til den oprettede hotline. Det er bemærkelsesværdigt få. *Den sekundære model*, der er baseret på risikobetrægtninger, hvor leverandørernes nationalitet, opgavens størrelse, serviceart og tidligere erfaringer med leverandør indgår, har vanskeligt kunnet anvendes på grund af antallet af aftaler, der er tilgængelige i aftalestyringssystemet.

Det har vist sig vanskeligt at bruge metoden i praksis, idet indsatsteamet skal udvælge sager blandt alle aktuelle aftaler, der er oprettet i aftalestyringssystemet, og som der er mulighed for at udvælge til kontrol. Antallet af aftaler er begrænset i forhold til det antal stikprøver, som indsatsteamet har tilbudt og som fremgår af kontrakten mellem Københavns Kommune og indsatsteamet anførte måltal, og desuden er der stadig problemer i forhold til de enkelte forvaltningers evner og kapacitet til at opdatere og indlægge aftaler i aftalestyringssystemet. I forhold til den sidste problemstilling foregår der et samarbejde mellem indsatsteamet og Økonomiforvaltningen på at finde en løsning, således at aftalestyringssystemet løbende vil være opdateret.

Fra en forvaltning er der overordnet tilfredshed med udvælgelsen af branche- og serviceområde. Dog kunne en opprioritering af antallet af kontroller på rengøringsområdet kraftigt tages i overvejelse. Fra forvaltningsside er der dog rejst specifik kritik af, at indsatssteamet udvælgelse af et serviceområde, det vedrører kontrollen af aftaler mellem Københavns Kommune og nogle it-konsulentvirksomheder, idet det bliver anført, at der er begrænset risiko for, at der her er tale om social dumping inden for denne branche. Overordnet må det dog påpeges, at der er tale om et yderst begrænset antal kontroller inden for dette område.

### **3.4. Antallet af overtrædelser**

Af opgørelsen fra 3. kvartal 2016 fra indsatssteamet fremgår det, at der er udarbejdet 174 rapporter, hvoraf 64 har været med bemærkninger, antallet af stikprøver i disse er 954, og udgør 47 % ud af totalen på 2.026 gennemførte stikprøver (se tabel 2. og tabel 3. i Bilag C).

En gennemgang af de 954 stikprøver viser, at 319 af stikprøverne var i rapporter med dokumentationsmangel, mens 131 stikprøver viste sig at være i rapporter med overtrædelse af arbejdsklausulen. Det vil sige, at der blandt alle stikprøver er 6 %, hvor der er tale om overtrædelse (se tabel 2. i Bilag C).

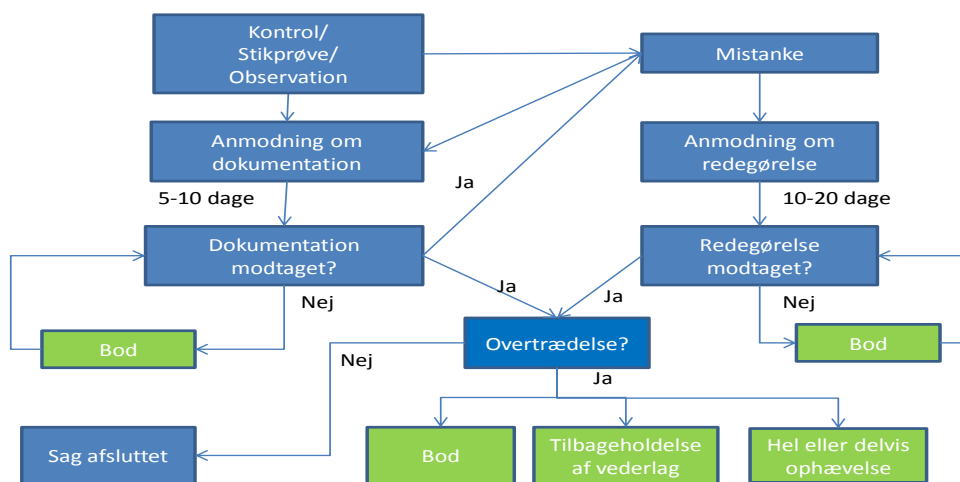
Andelen af stikprøver, hvor der er tale om en overtrædelse af arbejdsklausulen, ligger i de første 3 kvartaler af 2016 under andelen i 2014 -2015. Men der har været en lille stigning i andelen fra 1. til 3. kvartal i 2016.

Indsatsen viser sig således at opdage og formodentlig stoppe social dumping i et vist omfang. Idet der er tale om en omfattende totalkontrol, der udføres, tyder det således på, at det er i et begrænset eller i alt fald formindsket omfang, at der sker overtrædelse af arbejdsklausulen. Endvidere kan udviklingen tyde på, at indsatsen har haft en præventiv virkning, hvor såvel fagforvaltninger som indsatssteamet peger på samme tendens. Disse klare vurderinger grunder sig dels på, at leverandørerne har oplevet, at det kan kontrolleres, at arbejdsklausulen overholdes og dels på, at man gennem indsatsen har oplyst og informeret leverandørerne om de forhold, der skal iagttages. Af det oplyste tyder det på, at en del af de overtrædelser og mangler, der er tale om, i nogen grad skyldes fejl og manglende viden i højere grad end bevidst overtrædelse af arbejdsklausulen, ifølge vores interviewdata.

Københavns Kommune anvender en form for sanktionstrappe i forbindelse med overtrædelser af arbejdsklausulen. Selve kontrolforløbet fremgår af nedenstående diagram over sanktionstrappen og gang, indtil en sag afsluttes.



**Diagram 1.: Sanktionstrappe, Københavns Kommune, 2016**



04-09-2014

3

Grønne bokse; Ansvar KK – Blå bokse; Ansvar BVCD

Det har været vanskeligt at opgøre omfanget af anvendelse af de forskellige sanktioner, da det er de aftaleansvarlige forvaltninger, der foretager sanktioneringen. Økonomiforvaltningen har dog været hjælpsom med et bud ud fra tilgængelige data. Buddet skal derfor ses som et udtryk for tendensen i sanktionerne og ikke et helt nøjagtigt tal.

Ud af 64 afsluttede sager (ved udgangen af 3. kvartal 2016), har der været tilbagehold af midler i fire tilfælde. I et de fire tilfælde har derudover været opkrævet bod. Derudover er der et tilfælde, hvor kontrakten blevet opsagt fra leverandørens side, og et tilfælde, hvor en hovedleverandør har opsagt den underleverandør, der var problemer med. Resten af sagerne er løst via dialog, krav om redegørelse, varsling af bod og eftersendelse af dokumentation.

Fra indsatsen start til og med 3. kvartal 2016 har der i 15 ud af 28 afsluttede sager med, hvor der havde været konstateret overtrædelser, har de involverede medarbejdere fået udbetalt den manglende løn. Beløbene har været i forskellige størrelse, men klart flest har været relativt små beløb. Overtrædelserne drejer sig oftest om manglende betaling af pension, overarbejde, søndags og helligdagstillæg eller manglende indbetaling til ferie. Sagerne afsluttes typisk hurtigt; altså har indsatssteamet påpeget en overtrædelse, og forvaltningerne har arbejdet videre med denne og afsluttet sagen.

I de sager, hvor der ikke er sket en efterbetaling af løn, er der enten sikret øvrige overenskomstmæssige vilkår, f.eks. overholdelse af hviletid, eller sagerne er løst ved yderligere dokumentation, der har vist, at leverandøren allerede levede op til kravene.

### 3.5. Har der været en præventiv virkning?

Der er fra såvel indsatssteam som forvaltningerne givet udtryk for, at hovedleverandørerne over tid har haft en faldende tendens til at bruge useriøse underleverandører.

Der gives også udtryk for, at man finder/fornemmer en øget opmærksomhed hos aktører på arbejdsmarkedet om kommunens indsats mod social dumping, dels som reaktion på oplevede kontroller, dels som følge af forskellige initiativer for at give information og skabe dialog om indsatsen. Fra indsatssteamet oplyses det således, at man har haft informationsmøder med lokale afdelinger af Dansk Byggeri, hvorved der er opstået en god dialog om og forståelse for indsatsen. Indsatssteamet vurderede, at den lokale afdeling af Dansk Byggeri bakkede op om kommunens indsats mod social dumping. Endvidere kan der peges på betydningen af de dialogfora, Kommunen har oprettet med arbejdsmarkedets parter, således at holdninger til og oplevelser og erfaringer med indsatsen kan udveksles. Det drejer sig indholdsmæssigt om arbejdsklausulernes omfang og bestemmelser, og procesmæssigt om indsatssteamets arbejdsmetoder, herunder omfang af dokumentation. Denne dialogkanal er formålstjenstlig for implementeringen af indsatsen.

Der er således tale om, at såvel kontrol som politisk opfølgning kan have haft indflydelse i præventiv retning. Men det er en målsætning, der er vanskelig at evaluere på, og som det ikke har været muligt entydigt at få bekræftet i denne del af undersøgelsen med de foreliggende datakilder.

### 3.6. Hvad er der sket med medieomtalen?

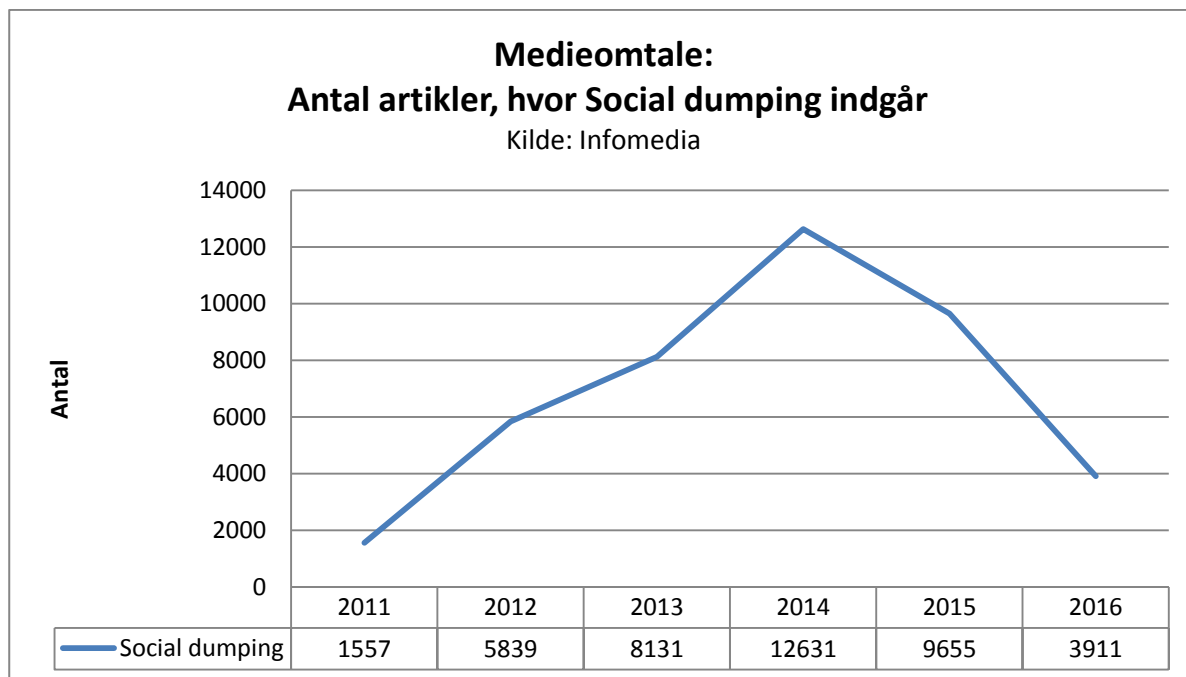
Københavns Kommune har haft som målsætning, at man skulle være rollemodel - eller som det formuleres - modelarbejdsgiver i forhold til kampen mod social dumping. Positiv frem for negativ omtale har været en politisk målsætning.

Det er tydeligt, at Kommunen i forhold til medieomtale har fået en mere positiv dækning over tid, efter man har indført arbejdsklausulen og etableret indsatssteamet til at håndhæve arbejdsklausulen.

På landsplan har der generelt været en stigende mediebevågenhed i forhold til social dumping, når man ser på perioden fra 2011 til 2016 (jf. figur 7). I 2016 ser det dog ud til, at der har været en vigende medieinteresse, hvilket kunne tyde på, at den samlede indsats mod social dumping generelt har haft en effekt – om end det heller ikke kan afvises, at den politiske dagsorden er blevet fyldt med andre emner, der har taget plads og opmærksomhed.

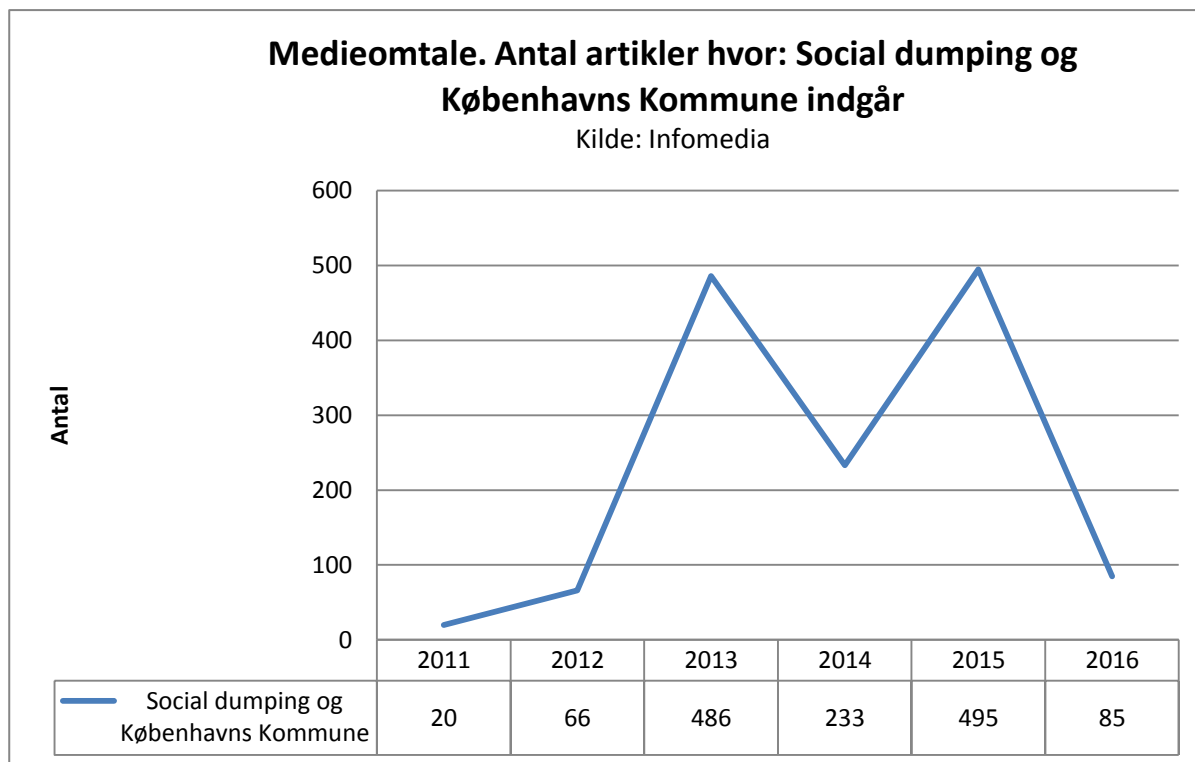
Som det fremgår af figur 7, er der i opgørelse for alle medier konstateret denne udvikling: Fra, at der i 2011 var 1.557 artikler, der indeholdt og omhandlede social dumping, steg det til det hidtil højeste antal på 12.631 artikler i 2014, hvorefter antallet igen er faldet, således at der i de første 9 måneder af 2016 har været 3.911 artikler, hvilket dog er mere end det dobbelte af antallet i 2011. Det høje antal artikler i 2014 kan blandt andet ses i sammenhæng med overenskomstfornyelsen på det private arbejdsmarked, ligesom Ryanair-sagen givetvis har haft en vis indflydelse på antallet af artikler i 2015.

**Figur 7. Antal artikler, hvor: Social dumping indgår (landsdækkende)**



Den stigende medieinteresse for spørgsmål vedrørende social dumping viser sig også, når man ser på omtalen af Københavns Kommunes indsats i forhold til social dumping. Men her er det dog årene 2013 og 2015, der topper, med hensyn til antallet af artikler (jf. figur 8).

**Figur 8.: Antal artikler, hvor: Social dumping og Københavns Kommune indgår**



Det høje antal i 2013 vedrører bl.a. Kommunens vedtagelse af en øget indsats mod social dumping, mens antallet i 2014 afspejler etableringen af indsatsteamet. Det høje antal i 2015 omhandler dels artikler om *Fair forhold*, dels dækker artiklerne afvisningen af, at Københavns Kommune vil flyve med Ryan-air.

Kvalitativt kan man se, at der sker en generel ændring i forhold til omtalen af Københavns Kommune og bedømmelse af kommunens indsats i forhold til social dumping, hvor omtalen går fra, hvad man kan betegne som overvejende negativ omtale i 2011 til overvejende positiv omtale i 2016. De første år er det eksempelvis manglende kontrol af, hvorvidt der skete social dumping i Kommunens kontrakter, eller eksempler på, at der har fundet social dumping sted på nogle af Københavns Kommunes projekter, der finder vej til diverse medier. Hvor det således i 2011 og 2012 i høj grad var kritik af Københavns Kommunes indsats mod social dumping, der var indholdet i artiklerne, så er det fra 2013 og frem i højere grad Københavns Kommunes aktive indsats mod social dumping, der finder vej til overskrifterne. I oversigtsform kan presseomtalen i vores bedømmelse af kommunens indsats mod social dumping fremstilles sådan:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Presseomtale overvejende</b>	<b>Negativ</b>	<b>Negativ</b>	<b>Positiv</b>	<b>Positiv</b>	<b>Positiv</b>	<b>Positiv</b>

### 3.7. Virker armlængdeprincippet?

Sluttelig vil vi kort berøre målet om, at der med det eksterne indsatsteam skabes et armlængdeprincip mellem kontrolindsatsen og Kommunen som kontraktthaver, der dels frigør kommunen fra en dobbeltrolle, og der dels skulle lette opgaven for forvaltningerne.

Her er der fra forvaltningsside peget på, at det i første omgang rigtig nok har frigjort forvaltningen fra en stor del af det sagsforberedende arbejde og selve kontrolopgaven. Men til gengæld har det vist sig, at administrationen af aftalerne og sagsgangen mellem indsatsteamet og forvaltningerne kan være yderst ressourcekrævende, bl.a. som følge af de procedurer, der er for oprettelse af aftaler i aftalestyringssystemet; men også på grund af fejl og misforståelser, der ind imellem sker i overleveringen af materiale fra indsatsteamet til den kommunale forvaltning.

Endvidere peges der på, at i de tilfælde, hvor der opdages fejl eller mangler ved stikprøver og indsatsteamets rapporter, overtager forvaltningen den videre sagsbehandling og dialog med den pågældende hovedleverandør, hvilket er ressourcemæssigt krævende og kan skabe forvirring for leverandøren på grund af de mange involverede. Det er fortsat indsatsteamet, som gennemgår dokumentation og vurderer, om arbejdsklausulen er overholdt. Er arbejdsklausulen ikke overholdt, overgår det videre arbejde til den eller de berørte forvaltninger, som så skal bruge tid og kræfter på at iværksætte videre dialoger og eventuelle trusler om sanktioner. Arrangementerne har medført og medfører stadig et betydeligt ressourcetræk i forvaltningerne. En forvaltning kan nemt få beslaglagt omkring 150 timer sådant arbejde, svarende til i gennemsnit knap en måneds fuldtidsarbejde.

Inden vi er klar til at samle op på de hidtidige resultater set i forhold til de formulerede mål med indsatsen mod social dumping i Københavns Kommune, skal der ske en sammenligning med andre og tilsvarende indsatser i Odense Kommune og Metroselskabet.

## 4. Forskellige modeller for håndhævelse af arbejdsklausuler

Københavns Kommunes organisering af indsatsen mod social dumping og kontrol af arbejdsklausul er specifik for kommunen.

Andre kommuner har opbygget anderledes modeller, ligesom Metroselskabets model på en række punkter afviger fra Københavns Kommunes. Evalueringen har således også sigtet på at foretage en sammenligning af Københavns Kommunes model med to andre, nemlig Odense Kommunes og Metroselskabet.

I det følgende vil henholdsvis Københavns Kommunes, samt Odense Kommunes og Metroselskabets modeller for indsats mod social dumping kort blive præsenteret. Overordnet er Arbejdsklausulernes ordlyd meget ens, da alle følger Beskæftigelsesministeriets formulering. Som det fremgår af oversigt nedenfor, er kravene til leverandørerne næsten sammenfaldende. Forskellen i mellem de tre modeller for indsatsen mod social dumping findes således især i håndhævelsen af indsatsen.

Når det gælder Metroselskabets model, har denne været i udvikling over en årrække, hvor udvidelse af bestemmelser og kontrolformer er blevet besluttet og iværksat. Der har altså været tale om opstramninger. For at tydeliggøre dette, bryder vi redegørelsen for Metroselskabets indsats ned på de tre hovedbyggerier, som har været iværksat: Cityringen, Nordhavnslinjen og Højbanestrækninger (jf. figur 9).

**Figur 9: Arbejdsklausuler i tre organisationer (Metroselskabet, Københavns Kommune og Odense Kommune)**

	Metro- selskabet City- ringen	Metro- selskabet Nordhavns- afregningen	Metro- selskabet (Nordhavnsa fregningen) Højbane- strækning	Køben- havns Kommune	Odense Kommune
Krav lokale løn- og arbejdsvilkår (dvs. ILO 94)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Bygherre kan kræve dokumentation for overholdelse af ILO 94	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Krav til medarbejderes identifikation	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Krav om registrering af udenlandske tjenesteydere	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Krav til dokumentation for overholdelse	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Bygherre kan kræve erklæring fra statsautoriseret revisor eller advokat som dokumentation for overholdelse af ILO 94	Nej	Ja	Ja	Nej	Nej
Entreprenøren, kontraktpartneren, er ansvarlig for udgifter, der påføres bygherren som følge af, at ILO 94	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej

ikke overholdes					
Entreprenør skal beskrive, hvordan ILO94 sikres overholdt i forbindelse med bygherres godkendelse af underentreprenører	Ja	Nej <sup>1)</sup>	Ja	Ja	Nej
Entreprenøren er forpligtet til at overholde udstationeringsdirektivet	(Ja)	Ja	Ja	Nej	Nej
Entreprenøren kan pålægges bod, hvis han eller en underentreprenør ikke lever op til ILO 94	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja
Bestemmelse om, at bygherren kan tilbageholde penge, hvis entreprenøren ikke kan dokumentere, at krav om ILO 94 er overholdt	(Ja)	Ja	Ja	Ja	Ja
Krav om møde mellem arbejdsmarkedets parter og entreprenør forud for kontraktindgåelse	Nej	Nej <sup>2)</sup>	Ja	Nej	Nej
Krav om kædeansvar	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Krav om synligt ID	Nej	Nej	Ja	(Ja) <sup>3)</sup>	Ja

1) (Krav om et ansættelsesbevis samt orienteres om gældende løn (herunder særlige ydelser), arbejdstid og andre arbejdsvilkår. Krav at der kun anvendes medarbejdere med gyldig opholds- og arbejdstilladelse).

2) (Forventes dog aftalt i forlængelse af Claim Settlement Agreement 3 (CSA 3)

3) (Billed-ID ved efterspørgsel)

Metroselskabet er baseret på 'Oversigt over sociale klausuler i Metroselskabets kontrakter med bilag' af december 2014 og det seneste paradigme på Nordhavnsafregningen NH3

Københavns Kommune er baseret på Arbejdsklausul pr. 21. august 2014

Odense Kommune er baseret på "Arbejdsklausul vedrørende sikring af arbejdstagerrettigheder i forbindelse med arbejde udført for Odense Kommune"

I Metroselskabet og Hovedstadens Letbanes fremadrettede projekter er der indført krav om, at entreprenøren har pligt til at oplyse de ansatte om deres rettigheder, der er retningslinjer for indkvartering samt krav til egenkontrol af underentreprenørers løn og arbejdsforhold. Endelig har bygherre ret til i enterprisesummen at modregne et beløb svarende til efterbetalingskravet fastsat i en fagretlig sag og betale det modregnede beløb til den person, som afgørelsen eller forliget vedrører, eller til den faglige organisation.

De tre modeller skal håndtere forskellige typer af opgaver for kontraktbærer bl.a. forskelle mellem drifts- og projektopgaver, forskellige typer byggeri, der varierer i forhold til størrelse, udfordringer, interne ressourcer og typer entreprenører, hvilket skal erindres, når man sammenligner håndhævelsesmetoderne.

Der er en lang række forskelle mellem de tre modeller, og der er baggrunde herfor. En af de væsentlige forskelle er den økonomiske dimensionering af indsats, jf. indikationen tabel 3., hvor samlede årlige udgifter til bygge- og anlægsopgaver er gjort op. Odense Kommunes budget er markant mindre end de to andre, hvorfor størrelsesfaktoren skal tages i betragtning.

**Tabel 3. Eksempel på forskelle i udgifter til anlægs- og byggeopgaver**

<b>Bygherre</b>	<b>Budget 2015</b>
	<b>Mio. kr.</b>
Odense Kommune	727
Metroselskabet	3.000
Københavns Kommune	3.700

Det har ikke været muligt for os at få præcise oplysninger om samlede omkostninger til indsatsen i de tre modeller, selvom dette ville give et mere retvisende billede af håndhævelsesmodellernes økonomi..

Herefter går vi over til at undersøge de tre modeller nærmere. Først belyses Københavns Kommunes model for indsatsen mod social dumping, hvorefter det bliver Odense Kommunes og sluttelig Metroselskabets håndhævelsesmodeller, der vil blive belyst.

#### **4.1 Københavns Kommune**

Rammen for indsatsen mod social dumping i Københavns Kommune har siden 2014 været kaldt ”Fair Forhold”. Med Fair forhold er målet, at *”Københavns Kommune vil sikre, at alle vores leverandører og deres medarbejdere har fair arbejdsforhold og lige konkurrencevilkår”*. Det indebærer, at alle bygge- og anlægsopgaver samt tjenesteydelser skal udføres under forhold, der sikrer, at ansatte har løn- og arbejdsvilkår, som ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for arbejde af samme art i henhold til kollektiv overenskomst. Dette sikres ved arbejdsklausulen og dialog med leverandørerne.

Købehavns Kommune har som nævnt valgt at ansætte et eksternt indsatsteam til at udføre kontrolindsatsen overfor Kommunes leverandører. Københavns Kommune er decentralt opbygget på udbuds- og indkøbsområdet, hvorfor hver forvaltning er ansvarlig for aftaler indgået på det enkelte forvaltningsområde.

Denne organisering betyder som nævnt, at den udgående håndhævelse af indsatsen mod social dumping, hvor dokumentation indhentes og bearbejdes, er placeret i en ekstern enhed uden for kommunen i det såkaldte indsatsteam, mens at stillingtagen til sanktion ved brud på arbejdsklausulen ligger i den enkelte forvaltning. Det er også de respektive forvaltninger, der har ansvaret for at vurdere, om arbejdsmiljøbestemmelser er overholdt.

Det er således indsatsteamet, der skal stå for kontrol af, om kommunens arbejdsklausul overholdes. Det sker ved at indhente stikprøver af løn- og arbejdsforholdene hos kommunens leverandører. Der er angivet to grunde til, at Kommunen har valgt en ekstern løsning: For det første vurderede kommunen, at den ikke internt havde de fornødne kompetencer til at afdække brud på klausulerne, f.eks. pegedes på manglende kendskab til overenskomster. For det andet skulle et uafhængigt



bureau styrke troværdigheden. Derudover er der fra forvaltningen peget på, at ved at kontrollen blev gennemført af en ekstern aktør, var der et ”armslængde-princip” fra kommunen og til kontrollen, således at forvaltningen ikke kom i en dobbeltrolle som både kontrollant og samarbejdspartner.

Indsatsteamets arbejde består i:

- i. At udvælge de kontrakter og leverandører, som skal kontrolleres.
- ii. Lave det sagsforberedende arbejde og gennemføre kontrol.
- iii. Vurdere, hvorvidt den pågældende leverandør overtræder kommunens arbejdsklausul.

Indsatsteamet foretager både anmeldte og uanmeldte kontrolbesøg på de arbejdspladser, hvor kommunens leverandører udfører arbejde. På disse besøg tjekker indsatsteamet bl.a. arbejds- og opholdstilladelser, ansættelseskontrakter, lønsedler og lønregnskaber. Når indsatsteamet foretager besøg, er leverandøren ansvarlig for tilvejebringelse af den relevante dokumentation.

Kontrollen af indsatsen foregår gennem tre former for stikprøver:

- a. Skrivebordskontrol
- b. Anmeldte besøg
- c. Uanmeldte besøg.

Ved (a) en *skrivebordskontrol* vil kommunikationen mellem indsatsteamet mod social dumping og leverandøren foregå skriftligt og via telefon.

Hvis leverandøren udtages til en skrivebordskontrol, vil hovedleverandøren modtage en henvendelse fra indsatsteamet på Københavns Kommunes vegne om, at fremsende dokumentation for overholdelse af kravene i arbejdsklausulen.

Generelt for alle stikprøver gælder, at det er hovedleverandøren, der bliver udtaget til tjek af, hvorvidt leverandøren selv og/eller underleverandører overholder Københavns Kommunes arbejdsklausul. Forvaltningerne modtager for alle stikprøver en afsluttende rapport fra indsatsteamet.

Med (b) *udgående, uanmeldt stikprøvekontrol* forstås en stikprøvekontrol, hvor indsatsteamet fysisk besøger arbejdsstedet, kombineret med efterfølgende indhentning af dokumentation.

På et uanmeldt stikprøvekontrol (nat eller dag), vil indsatsteamet møde op på den udvalgte aftales udførelsessted.

Kontrollen foregår ved, at indsatsteamet går rundt på pladsen, foretager nogle medarbejder-interviews, og efterfølgende indhenter dokumentation fra hoved-/kontraktleverandør på de medarbejdere fra den leverandør, som ønskes kontrolleret.

Med (c) *udgående, anmeldt stikprøvekontrol* forstås en stikprøvekontrol, hvor indsatssteamet fysisk besøger arbejdsstedet, kombineret med efterfølgende indhentning af dokumentation.

Ved en anmeldt stikprøvekontrol vil indsatssteamet, på Københavns Kommunes vegne, møde op efter aftale med hovedleverandør/kontraktleverandør på den af Københavns Kommunes arbejdspladser, der er udtaget til kontrol.

Kontrollen foregår ligesom ved et uanmeldt besøg ved at indsatssteamet går rundt på pladsen, foretager nogle medarbejderinterviews, og efterfølgende indhenter dokumentation fra hoved-/kontraktleverandør på de medarbejdere fra den leverandør, som ønskes kontrolleret.

Som opfølgning på tjekket tilbyder indsatssteamet et afslutningsmøde, hvor håndtering af kæden af underleverandører i forhold til at sikre overholdelsen af arbejdsklausulen, vil blive drøftet. Københavns Kommune får en afsluttet rapport om indsatssteamets undersøgelse.

Det er således de enkelte kontraktansvarlige forvaltninger, der har det løbende samarbejde med indsatssteamet i forhold til kontrolgennemførelser, ligesom det er de kontraktansvarlige, der tager stilling til iværksættelse af sanktion. Økonomiforvaltningen orienteres i den løbende opfølgning og inddrages, hvor det skønnes relevant. Typisk har forvaltningerne valgt af have en eller to personer, der har ansvaret for indsatsen i den enkelte forvaltning samt kontakten til indsatssteamet. Endvidere har man valgt, at Økonomiforvaltningen varetager den politiske del af indsatsen mod social dumping, dvs. de afrapporterer til Økonomiudvalget, og i den forbindelse indhenter Økonomiforvaltningen oplysninger fra indsatssteamet og øvrige forvaltninger om status på indsatsen mod social dumping, inden der tages initiativer til tiltag i forhold til indsatsen. Det er også Økonomiforvaltningen, der har den kvartalsvise kontakt med indsatssteamet.

#### 4.1.1 Kommunikation og dialog om indsatsen mod social dumping

Et element i Københavns Kommunes indsats mod social dumping er en tre-leddet dialogindsats. Den består dels af den løbende dialog, der er mellem Kommunen (via indsatssteamet og, de enkelte forvaltninger) og leverandørerne i forbindelse med kontrolindsatsen.

Endvidere har Københavns kommunes borgerrepræsentation nedsat *tre dialogfora*, hvor kommunen går i dialog med arbejdsmarkedsparter om at forebygge og stoppe social dumping. Formålet med disse dialogfora er, at fremme dialog om de indsatser, som Københavns kommune igangsætter. De tre dialogfora er brancheopdelt således:

- Dialogforum vedr. bygge- og anlægsområdet
- Dialogforum vedr. rengøringsområdet
- Dialogforum vedr. boligforhold i relation til social dumping.

Endelig er Økonomiforvaltningen jævnligt i kontakt med de faglige organisationer for at opdage og forebygge social dumping hos kommunens leverandører.

Indsatsen omfatter ligeledes hjemmesiden ”Fairforhold” (<https://fairforhold.kk.dk/>), der informerer om Københavns Kommunes indsats mod social dumping. På siden oplyses om, hvad Københavns Kommunes indsats for fair forhold konkret indebærer. Endvidere er der information om, hvad leverandører eller medarbejdere kan gøre for at modvirke social dumping eller sikre fair forhold.

Udover hjemmesidens informationer er der også udarbejdet en række foldere såvel til medarbejdere som leverandører, der orienterer om indsatsen mod social dumping. Folderne kan downloades fra hjemmesiden. Informationsmaterialet omfatter: En [Folder til institutionsledere i Københavns Kommune](#), en [Folder til Byggeledere](#), en [Folder til Leverandører](#) samt en [Folder til Leverandørers medarbejdere](#). Folderen til medarbejderne er udarbejdet på dansk, engelsk, tysk og polsk. Folderne oplyser om Kommunens indsats mod social dumping, og hvad man som byggeleder, institutionsleder og medarbejder kan gøre for at modvirke social dumping, og her henvises der til at tage kontakt til indsatssteamet via mail eller anvende den hotline, der er oprettet til formålet.

Københavns Kommunens informations indsats er suppleret af en hjemmeside hos Bureau Veritas, <http://www.bureauveritas.dk/socialdumping>, der omhandler kamp mod social dumping, herunder Bureau Veritas engagement i indsatsen for ”Fair Forhold”. Hjemmesiden henviser endvidere til publikationen ”Fair arbejdsforhold for alle”, der orienterer om, hvordan Bureau Veritas indsatssteam gennemfører sit kontrolarbejde for Københavns Kommune.

## **4.2 Odense Kommune og Metroselskabet**

I det følgende præsenteres og kommenteres valg af og indhold i de to andre modeller eller metoder for håndhævelse af kontraktens arbejdsklausulbestemmelser i Odense Kommune og Metroselskabet. Odense Kommune er valgt som en anden kommunalforvaltning, der er kendt for at levere en duelig indsats over for social dumping, mens Metroselskabet er valgt som eksempel på en anden stor bygherre, der er lokaliseret i Københavnsområdet, og som har gjort mange erfaringer med tilrettelæggelse og gennemførelse af indsatser. Derfor har der også været tale om at udbygge bestemmelser og kontrolvirksomhed.

Sammenligninger er indsigtsgivende og kan give læringstilfælde og inspiration til ændringer. Trods de interne forskelle mellem Odense Kommune, Metroselskabet og Københavns Kommune, findes det relevant at overveje, om en kombination af elementer fra de forskellige håndhævelses-modeller med fordel kan overvejes fremadrettet i Københavns Kommune.

### **4.2.1 Odense Kommunes organisering af indsats og håndhævelsesmodel**

Odense Kommune har valgt at organisere indsatsen mod social dumping ved at etablere en kontrolenhed under ”Udbud og Kontraktstyring”, der har ansvaret for alle kommunens kontrakter. Kontrolenhedens opgave er at sikre, at kommunens leverandører overholder arbejdsklausulens bestemmelser om krav til løn og arbejdsforhold.

Odense Kommune har besluttet, at overholdelse af arbejdsklausulen skal håndteres på linje med kommunens øvrige opgaver. Det vil sige, at kommunens egne medarbejdere udfører opgaven, og ydermere, at kontrollen skal være tillidsbaseret.

*”Vi ønsker ikke armslængde. Vi ønsker at have styr på vores leverandører selv, og vi opfatter ikke arbejdsklausulen som væsentlig forskellig fra andre forhold, vi tjekker vores byggeri for. Som alle bygherrer er vi nødt til selv at tage stilling til de sager, der opstår, hvad enten de er indbragt af eksternt kontrolteam eller vores eget. Vores model sikrer os et grundigt kendskab til, hvad der egentlig foregår på byggepladserne, og det er meget nyttigt, når man skal løse problemerne.”* (Cecilie Førby, udbudschef, <http://byggerietssamfundsansvar.dk/god-praksis/vurder-leverandorer-og-samarbejdspartnere/odense-kommune-bygger-paa-tillid-og-brunsviger>).

Odense Kommune står således selv for at tjekke arbejdsforholdene på kommunens byggepladser. Det gøres af en ansat håndværker og en jurist, der baserer deres arbejde på tillid og tæt personlig kontakt til leverandørerne. Disse to personer spiller i hverdagen tæt sammen med en udbudschef, der har områdeansvaret.

At kontrollen er tillidsbaseret, betyder, at kommunen i udgangspunktet antager, at leverandørerne ikke handler i ond tro, hvis arbejdsklausulen ikke overholdes. Først, hvis en afvigelse ikke bliver bragt i orden, eller der direkte er tale om snyd eller manipulation, aktiveres arbejdsklausulens håndhævelses- og sanktionsbestemmelser.

Modellen bygger på en *intern kontrolenhed*, der i sin kerne består af tre personer, to administrative og en udgående ”ambassadør”, der kontrollerer de forskellige leverandører til kommunen. Det drejer sig såvel om byggerier som af andre drifts- og tjenesteydelser.

Udover at enheden tjekker kommunens egne forhold, tilbyder kontrolenheden også sin service til Fyns øvrige kommuner, der alle bruger samme arbejdsklausul. Fire fynske kommuner har indtil videre benyttet sig af dette tilbud om interkommunalt samarbejde. Kommunen har således haft en form for indsatsmæssig succes med arbejdet, men det betyder også et ekstra ressourcetræk.

Kontrollen foregår ved, at kontrollanten/ambassadøren mod social dumping kører ud på uformelle besøg til kommunens arbejdspladser og projekter ugentligt. Hver plads bliver besøgt cirka en gang om ugen, og det kan være på alle tidspunkter af døgnet og ugen, så en mistanke fx kan følges op med et besøg meget tidligt om morgenen eller i weekenden. Observeres der noget ”mistænkeligt”, indrapporteres det til de administrative kollegaer, herefter indhentes og bearbejdes ønsket dokumentation fra leverandøren.

Dokumentationen består som udgangspunkt i Lønsedler, E-indkomstkvitteringer, ansættelseskontrakter og timesedler. Såfremt materialet giver anledning til spørgsmål, indkaldes den kontraktstående entreprenør til afklarende møde.

*”Vi har faktisk erfaret, at 95 % af al snyd kan afdækkes, hvis vi får CVR-nummer, RUT-registrering (hvis det er en udenlandsk virksomhed), timeopgørelser, e-indkomstkvittering, lønsedler og ansættelseskontrakter. Det har enhver arbejdsgiver umiddelbart tilgængeligt. Vi beder kun om ferieopgørelser og redegørelse for pensionsforhold, mv., hvis det er nødvendigt for vores dokumentation, da vi ved, at det er tids- og ressourcetrækkende at fremskaffe. Jeg synes, at vi har fundet en meget enkel og effektiv model her i Odense kommune.”* (Dorthe Høegsberg)

(<http://byggerietsamfundsansvar.dk/god-praksis/vurder-leverandorer-og-samarbejdspartnere/odense-kommune-bygger-pa-tillid-og-brunsviger>).

Den uformelle besøgskontrol og det personlige bekendtskab, som de fleste på projekterne har til ambassadøren, understøtter angiveligt den tillidsbaserede tilgang, som kommunen lægger op til. Relationer betones uhyre meget. En af gevinsterne angives til at være, at hvis der er noget mistænkeligt, så bliver det oplyst til kontrolenheden ambassadøren. Ifølge Odense Kommune er nogle af fordelene ved modellen, at kommunen bliver meget synlig ved de uformelle besøg, der samtidig danner grundlag for etablering af et netværk mellem kontrolenheden og de forskellige leverandører. Hvilket giver mulighed for, at problemer kan løses uformelt gennem dialog på pladsen. I normaltilfælde.

Udover den ugentlige kontrol har kommunen valgt at supplere med en kontrolstrategi, hvor man *udvælger bestemte brancher*, som man i en periode undersøger nærmere. Hidtil er valgt transportbranchen og rengøringsområdet. De pågældende serviceområder er valgt, idet kontrolenheden har haft en formodning om, at disse områder kunne have flere brud på arbejdsklausulerne. Gevinsten ved denne tilgang er, at kontrolenheden får et indgående kendskab til branchen. Der etableres en dyb forståelse for, hvordan branchen fungerer, og i denne sammenhæng også, hvordan arbejdsklausulen kan omgås. I forlængelse af dette får kontrolenheden også viden om, hvilke krav til kontrolredskaber og dokumentation, der skal til for at afsløre overtrædelser af arbejdsklausulen. Eksempelvis er nævnt indførelsen og anvendelsen af stempelurer på rengøringsområdet, således at man kan kontrollere løn- og timesedler. Der kaldes på kreativitet hos teamets medlemmer.

Endvidere har Odense Kommune også en *hotline*, hvor alle kan melde ind, hvis noget virker mistænkeligt. Der kommer i gennemsnit to henvendelser om ugen ad denne vej. Alle henvendelser undersøges, hvorved det viser sig at der også kommer henvendelser, som ikke vedrører kommunale arbejdspladser eller kommunalt byggeri. Undersøgelserne fører i gennemsnit til, at kommunen cirka én gang hver uge beder en leverandør om at uddybe og dokumentere sine forhold. Det vurderes at være et meget vigtigt instrument, som der lokalt er kommet bred opmærksomhed omkring og brug af.

Endelig har man udover et samarbejde med fagbevægelse og arbejdsgiverside om social dumping udviklet et samarbejde med Arbejdstilsynet, SKAT, politiet og kommunen som myndighed. Hvis overtrædelser vedrører disse, giver kommunen sagen videre til rette instans med det samme. Tilsvarende Københavns Kommunes praksis.

Udover etableringen af et godt samarbejde med Kommunens leverandører, mener Kontrolenheden, at det forhold, at det er en kommunal enhed, der står for kontrollen, giver bedre adgang til indhentning af oplysninger, både internt i kommunen og ude hos leverandørerne.

Ud fra det foreliggende materiale vurderes det, at der er tale om en forholdsvis u-bureaukratisk model, der virker befordrende for dialog, og som gennem de daglige besøg giver kommunen mulighed for at kunne rådgive, informere og sanktionere direkte. Endvidere forekommer det at være en forholdsvis økonomisk effektiv model; transaktionsomkostningerne synes lave. De ugentlige besøg på

diverse projekter og arbejdspladser suppleres som sagt med en branchestrategi, hvor der er særlig opmærksom på virksomheder indenfor en bestemt branche i en given periode. Det vurderes, at den anvendte branchestrategi er mest givtig, idet det giver Kontrolenheden en dyb indsigt i alle forhold indenfor branchen og hos de enkelte leverandører, så overtrædelser nemmere kan opspores.

Modellen forekommer dog også at være sårbar, idet den er meget personafhængig i frontlinjearbejdet, og selvom alle enhedens 3 medlemmer, foretager kontrolbesøg og har kontakten til leverandørerne, virker det som om, at succesen med de uformelle besøg i høj grad trækker på ambassadørens unikke personlige kompetencer. Men modellen vurderes samtidig at være aktuelt ganske effektiv og legitimitetsforøgende. Det er væsentligt at understrege, at så smal en personel besætning kun har været mulig i en begrænset skala og inden for en beskeden økonomiramme, som så effektivt synes at være fyldt ud.

#### **4.2.2. Metroselskabets organisering**

Modellen bygger på, hvad selskabet selv betegner som kontrolundersøgelse ved *revisorerklæringer og informationsindsats*, hertil vil vi tilføje prædikatet ”løbende kontrol på pladserne”. Revisionselskabet Deloitte er ved begge kontrolundersøgelser valgt til at udføre kontrol og udarbejde revisorerklæringer.

Metroselskabet har etableret en arbejdsmarkeds- og erhvervsenhed (der bl.a. arbejder med kontrol) på tre nøglepersoner. Enheden har tæt og løbende dialog med arbejdsmarkedets parter. Derudover har selskabet medarbejdere på alle byggepladserne, der løbende indrapportere til arbejdsmarkeds- og erhvervsenheden, hvis der er mistænkelige forhold. Endvidere er der nedsat et ekspertpanel af forskere på området, der sparrer med arbejdsmarkeds- og erhvervsenheden om arbejdsforhold og arbejdsmiljøspørgsmål. Det må vurderes, at have haft positiv betydning for forbedringer af indsatsen gennem de seneste par år.

Der er derudover udarbejdet et omfattende informationsmateriale rettet såvel mod entreprenører som ansatte, og dette informationsmateriale foreligger på flere sprog – op til syv.

Endelig har man siden medio 2014 suppleret indsatserne med en ekstern kontrol - eller som det formuleres - uafhængig undersøgelse af løn- og ansættelsesforhold, efter at der var vedholdende rygter og begrundet mistanke om, at der skete brud på arbejdsklausulen. Det viste sig at være tilfældet.

*”Som led i Metroselskabets arbejde for, at opfylde de særlige forpligtigelser vedrørende f.eks. løn- og arbejdsvilkår, besluttede Metroselskabets bestyrelse i maj 2014 at iværksætte en uafhængig undersøgelse af løn- og ansættelsesforhold hos 10 udvalgte underentreprenører, der blev udvalgt af selskabet”* (Notat til brug af drøftelse af den optimale håndhævelsesmodel p.12).

Undersøgelsen blev udført af Deloitte med arbejdsmarkedets parter som referencegruppe. De 10 udvalgte underentreprenører omfattede ca. 850 medarbejdere i undersøgelsesperioden. Der blev kontrolleret for disse forhold i undersøgelsen: Registreringspligt, ansættelseskontrakter, lønsedler

og udbetalinger af løn, timeregistreringer og aftaler om arbejdstid, dansk sundhedskort og evt. EU-opholdsbevis, lovpligtig arbejdsskadeforsikring og indbetaling til AES-bidrag.<sup>6</sup>

Undersøgelsen resulterede i, at der blev fundet fejl og mangler i forhold til arbejdsklausulens bestemmelse. Hos 8 af 9 undersøgte virksomheder var der fejl, som efterfølgende er blevet rettet (se Figur 10). En virksomhed forlod projektet og kontrolundersøgelsen blev ikke færdiggjort for denne.

*”5 af de undersøgte virksomheder har en række gentagne og ens mangler, der kunne tyde på manglende korrekt rådgivning om overenskomster. Hos 2 af virksomhederne, blev der imidlertid fundet fejl af mere alvorlig karakter”* (Notat om orientering af undersøgelse af løn- og arbejdsforhold hos udvalgte entreprenører til selskabets ejere og bestyrelse).

Resultaterne bekræftede således den mistanke, der lå til grund for undersøgelsen.

I forlængelse af undersøgelsen har Metroselskabet i samarbejde med hovedentreprenørerne igangsat en række konkrete fremadrettede initiativer. Det drejer sig om: Styrket oplysning og kommunikation over for underentreprenører, styrket oplysning og kommunikation over for medarbejdere, overdragelse af relevante oplysninger til SKAT, og fremadrettet kontrol af løn- og arbejdsvilkår. Endvidere har man sat tre skurvogne op til fagbevægelsen, hvor de kan være til stede på byggepladser. Det sidste vurderes som et både praktisk og symbolsk vigtigt tiltag, da det styrker fagbevægelsens tillid til, at Metroselskabet har stor vilje til at gribe ind over for eksempler på social dumping. Herudover har man på samtlige byggepladser sat tavler op til fagforeningerne, hvor der løbende kan sættes opslag op og hvor der er kontraktoplysninger til både Metroselskabet, hovedentreprenør og fagforeninger. Informationerne fungerer som en ”hotline” for anonyme henvendelser fra byggepladserne. Det har kun givet anledning til få henvendelser.

Efterfølgende undersøgelsen har det dog vist sig, at man ikke fandt alle overtrædelser af arbejdsklausulen. Det tyder på, at hvis et firma bevidst vil snyde kan det være meget vanskeligt at afsløre dette.

I anden sammenhæng er det blevet påpeget, at man skal tage højde for virksomhedernes anvendelse af diverse fleksibilitetsformer herunder vikaransættelser, enmandsfirmaer etc., idet de på forskellig måde giver mulighed for social dumping. Et andet forhold, der bør iagttages, er, at der overordnet set er to typer af firmaer, hvad man kan betegne henholdsvis som underleverandører/produktionsfirmaer, entreprenører og bemandingsbureauer/manpower-/supplier firmaer, hvor det forekommer os, at det især er hos de sidste, at problemerne med social dumping kan lokaliseres. Dette hænger sammen med at underentreprenørerne er aflønnet på baggrund af deres produktion, de medbringer og leverer selv specialiseret viden og maskiner, og i nogle tilfælde mandskab. Mens at bemandings-bureauerne er aflønnet på baggrund af præsterede mandetimer og leverer udelukkende mandskab til projektet.

---

<sup>6</sup> Dette gælder kun for den første kontrolundersøgelse – og ikke i den igangværende kontrolundersøgelse.

Med baggrund af de indhøstede erfaringer gennemfører Metroselskabet aktuelt en ny uafhængig undersøgelse, her har man valgt at udtage 5 virksomheder til kontrol, samt 81 medarbejdere (se Figur 10). Kontrollen omfatter i alt 684 medarbejdere.

Fremgangsmåden er som ved den første kontrolundersøgelse, at man på baggrund af en risikovurdering udvælger en række entreprenører til kontrol. Der vælges en kontrolperiode. Der afholdes først et informationsmøde mellem entreprenører, Deloitte og Metroselskabet, hvor entreprenøren orienteres om kontrollen, samt bliver bedt om at fremsende mandskabslistor over alle ansatte medarbejdere i kontrolperioden. På baggrund af oversigten udvælger Deloitte en antal medarbejdere til kontrol; og det gøres ud fra ønske om at undersøge, om kriterier f.eks. som nationalitet eller status som udstationeret eller ikke-udstationeret, har betydning for de løn- og arbejdsforhold, den enkelte er underlagt. Leverandøren anmodes derefter om at fremsende ønsket dokumentation på de pågældende medarbejdere. Viser det sig, at der er mistænkelige eller kritisable forhold, anmodes om yderligere dokumentation. Undervejs er der løbende dialog mellem entreprenøren, Deloitte og Metroselskabet, dels for at få afklaret, om der er misforståelser i forhold til den fremsendte dokumentation, og i tilfælde af brud på klausulen for at få bragt disse forhold i orden.

Der er således tale om en dialogorienteret tilgang, der selvfølgelig har som mål at afdække, om der sker brud på klausulens bestemmelser, men i lige så høj grad har som mål at få løst de uoverensstemmelser i aflønning etc., der måtte være.

**Figur. 10 Kontrolundersøgelser hos Metroselskabet.**

	<b>Antal virksomheder udtaget til kontrol</b>	<b>Antal virksomheder er kontrolleret</b>	<b>Antal medarbejdere udtaget til kontrol</b>	<b>Antal medarbejdere interviewet</b>	<b>Antal virksomheder hvor der er åbnet forhandlinger, fagretslig sag eller forlig efter eller under kontrollen</b>
Kontrolundersøgelse 2014-2015	10	9	85 dvs. 10 % af alle medarbejdere	58	3
Kontrolundersøgelse 2016-2017	5	Igangværende	81 dvs. 12 % af alle medarbejdere	Endnu ikke færdiggjort. 14 % (dog er der én virksomhed, hvor der ikke bliver foretaget interviews)	1



I figur 11 har vi sammenstillet de tre håndhævelsesmodeller, så tilgang og kontrolformer bliver belyst. Københavns Kommunes tilgang benævnes ”total-kontrol”, hvad der skal ses i sammenhæng med, at ”stikprøve”-kontrollen omfatter så at sige hele mængden af mulige ”sager”. (jf. nedenfor).

**Figur 11: Modeller for håndhævelse af arbejdsklausul i Københavns Kommune, Odense Kommune og Metroselskabet**

	<b>Københavns Kommune</b>	<b>Odense Kommune</b>	<b>Metroselskabet</b>
<b>Kontrol udføres ved</b>	Eksternt team	Internt team	Egne folk på pladserne + eksternt revisionsvirksomhed
<b>Kontrollemner</b> (skal udleveres)	Lønsedler E-indkomstkvitteringer Lønregnskaber Opholds- og arbejdstilladelser Ansættelsesbeviser Referenceramme for vurdering af løn- og arbejdsvilkår Plus evt. andre relevante dokumenter	Lønsedler E-indkomstkvitteringer Lønregnskaber Opholds- og arbejdstilladelser Ansættelsesbeviser Referenceramme for vurdering af løn- og arbejdsvilkår Plus evt. andre relevante dokumenter	Lønsedler/lønudbetalinger (E-indkomstkvitteringer) CVR-numre, dansk sundhedskort, EU-bevis Opholds- og arbejdstilladelser Registreringspligt Ansættelseskontrakter Timeregnskaber og aftaler om arbejdstid Lovpligtig arbejdsskade-forsikring og AES-bidrag <sup>7</sup> Plus evt. andre relevante dokumenter
<b>Tilgang/approach</b>	Samlet sagsmængde-kontrol (indsatsteam)	Dialogtilgang	Løbende kontrol + eksternt stikprøvekontrol samt egenkontrol i fremadrettede kontrakter
<b>Kontroltype</b>	Stikprøve (total kontrol)	Mistankebaseret og strategisk indsats	Mistankebaseret og periodevis revisionskontrol (stikprøve)
<b>Rolle ved arbejdspladsbesøg</b>	Kontrollant	Kontraktpart	Kontraktpart

Med denne sammenligning kan vi så gå dybere ind i evalueringen af Københavns Kommunes indsats mod social dumping.

<sup>7</sup> Dette er dog ikke taget med i scope for den igangværende kontrol

## 5. Evalueringens resultater og opmærksomhedspunkter

Den indsats, som Københavns Kommune har iværksat i forhold til at bekæmpe social dumping, vurderes her ud fra spørgsmålet, om de politiske mål med indsatsen synes at være nået, siden de blev formuleret. Det er som nævnt en *målopfyldelsesevaluering*s opgave at give svar på et sådant spørgsmål, så ”bør være” og ”er” kan sammenlignes. Det er ikke i sig selv svar på spørgsmålet, om Københavns Kommune kan leve op til betegnelsen rollemodel for en sådan indsats, for det ville kræve flere sammenlignende undersøgelser, end der er foretaget her. Men der kan laves en ”bestandsopgørelse” efteråret 2016 set i forhold til de målsætninger, som politikerne i Københavns Kommune har sat op for indsatsen mod social dumping.

Målsætningerne, de *politisk udtrykte intentioner*, er der et bredt politisk flertal bag ønsket om at sikre, at:

- a) *der ikke skal kunne findes ”urimelige” løn- og arbejdsforhold eller ”usselt” arbejdsmiljø på de kommunale københavnske arbejdspladser*
- b) *der ikke foregår ”unfair” konkurrence i forbindelse med leverancer udført for kommunen,*
- c) *indsatsen skal kunne få præventiv virkning i forhold til fremtidige kontrakter, så ingen leverandør fristes til at søge at nå profitforbedringer ved at bryde aftaler og love,*
- d) *der også i medierne gives et billede af en indsats, der dner, hvor Københavns Kommune er involveret som driftsherre. Billedet måtte gerne indbefatte Københavns Kommune som rollemodel på området.*

Operationelt har vi søgt at anvende succeskriterier for disse målsætninger som målestok for, om resultater lever op til forventningerne. Det er politisk formulerede ønsker, der således sættes sammen med indhentet viden om resultater af indsatsen. Analyseresultater peger også på nogle opmærksomhedspunkter, som der politisk og administrativt er grund til at overveje.

Det skal dog også noteres, at der ikke er fuld politisk enighed i Borgerrepræsentationen om ønskværdigheden af en sådan indsats, hvor nogle hellere så, at det var arbejdsmarkedets parter og staten, der tog sig af eventuelle problemer med social dumping – altså gennem overenskomstsysttem og ved politiindsats. Dette er et kendt mindretalssynspunkt; og uden et godt samspil med arbejdsmarkedets parter og andre offentlige myndigheder, vil indsatsen næppe kunne blive effektiv.

### 5.1. Er målene for indsatsen indfriet?

At målene mere systematisk er formuleret tilbage i 2013, er også et forhold, der skal understreges, for der forekommer at være sket en udvikling siden, som resultatopgørelserne i dag ikke har mulighed for at udrede årsagerne til, men som peger i retning af, at det har virket positivt med at iværksætte kommunal indsats på området. Denne er organiseret med et eksternt indsatsteam, der

med et armslængdeprincip skal virke som uafhængigt kontrol for Kommunen Vi kan konkludere følgende:

- at der registreres *færre overtrædelser* af overenskomstbestemmelser om løn- og arbejdsvilkår på arbejdsmarkedet, end det var tilfældet i starten af kontrolperioden, hvad der tyder på, at danske aftaleforhold mere sjældent undermineres, hvor Københavns Kommune er involveret, og at det ikke er ved ”ubillig” konkurrence, at leverandører vinder opgaver for kommunen andet end i exceptionelle tilfælde. Dog kan det være ønskeligt stærkere at få skelnet mellem kommunens CSR-bilag og arbejdsklausulen fra 2013, der både er påkrævet, konkret og forpligtende, hvor kædeansvaret eksplicit er gjort gældende i forhold til landsdækkende niveau over overenskomstbestemmelser. Derfor kan der også idømmes sanktioner. En reservation må som nævnt tages over for arbejdsmiljøvilkår, som det ikke med de til rådighed stående data har været muligt at få evalueret.
- at der endog er *problemer med at finde et tilstrækkeligt stort antal aftaler*, som der kan rapporteres om til kommunen af det eksterne indsatsteam. Kontrakter gennemses, cases og stikprøver udtages til nærmere granskning, hvor egnet dokumentationsmateriale efterspørges – uden altid at kunne fremfindes – før der kan blive tale om at indlede sager om overtrædelser. De enkelte forvaltninger har kontraktansvaret. Der skal fra indsatsteamet rapporteres tilbage til kommunen, der skal overvejes og i givet fald iværksætte foranstaltninger, ligesom der skal tages beslutning om, hvorvidt der skal anvendes sanktioner. Der forekommer at være en tidskrævende procedure fra konstateringen af problemer til afslutning af sager i den kommunale forvaltning. Den vurdering står vi ikke ene med, for den finder genklang hos nogle ansatte i forvaltningerne (jf. også videre punkter nedenfor).
- at der er *brugt sanktioner* ved brud på arbejdsklausulen, hvor der startes med lavere trin i en ”sanktionstrappe”. Brugen af sanktioner vil vi dog betegne som forstandig, også set på baggrund af, at en del overtrædelser af arbejdsklausulen angives at være begrundet i ukendskab til danske forhold mere end intentionelle overtrædelser. Opkrævning af bod er kun brugt i et fåtal af sager, specielt hvor disse har haft stærk pressebevågenhed på grund af grovheden af overtrædelser; men der varsles som udgangspunkt altid bod ved manglende dokumentation. Intet taler imod, at forhold bedst løses nederst i sanktionshierarkiet – i normaltilfælde. At grove ”snydere” køres gennem systemet, er omvendt fornuftigt, da man herigennem kan synliggøre indsatsen og dens betydning. Det præventive sigte kan understreges, ligesom der kan være kommunikative fordele i at gå i pressen med sådanne tilfælde.

Dernæst er det fra evalueringsarbejdet værd at understrege, at:

- at der fra indsatsteam og Kommunen rapporteres om en *faldende tilbøjelighed hos hovedleverandører til at bruge ”useriøse” underleverandører*. Der kan have bredt sig et ønske om ikke at få problemer på grund af social dumping i markedet. Det indikerer en positiv udvikling, og det synes at være en fast tendens over tid, der matcher et af

succeskriterierne for indsatsen. Kvantificering er ikke mulig. Der er i øvrigt tilsvarende gjort erfaringer i andre nordiske lande, hvor indførelse af kædeansvar og håndhævelse heraf har fået leverandører til at være mere kritiske i forhold til tilbud fra potentielle underleverandører i udbudsfasen.

- at der med sikkerhed synes at være *skabt øget opmærksomhed* hos aktører på arbejdsmarkedet om den kommunale indsats og kontrol, og det er heller ikke uden sammenhæng med oprettelsen af *dialogfora*, hvor arbejdsmarkedets parter og kommunale repræsentanter (politiske og administrative) kan udveksle synspunkter og drøfte arbejdsmetoder. Det forekommer således ikke kun at være selve kontrolindsatsen, men også den vedholdende politiske opfølgning fra centralt hold på vedtagelsen, der har været virksom.

Endelig skal det i forhold til offentlighedens forståelse af Københavns Kommunes indsats mod social dumping slås fast:

- at der kan forekomme tilfælde, hvor brud på arbejdsklausulen ikke opfanges i første omgang, men hvor der efterfølgende dukker nye oplysninger eller henvendelser op, som ændrer på situationen. Eksempler på, at kontrollen virker, vil nemt afføde positiv medieomtale. Men potentielt vil der stadig være *mulighed for enkelteksampler på mindre god presseomtale* i form af afsløring af enkeltaktørers brug af social dumping, hvor kontrollen ikke har kunnet fange disse brud på reglerne op med den form for praksis, der er institutionaliseret – også uden for bygge- og anlægsområdet.
- at presseomtalen kvantitativt har været størst i starten af den periode, hvori den kommunale indsats er blevet formuleret og søgt implementeret, end i de seneste 24 måneder, hvor der har været organiseret en mere omfattende kontrolindsats.
- at pressens bevågenhed stadig er stor i forhold til den almene frygt for social dumping, som har bredt sig, siden social dumping fra 2011 fik en officiel politisk formulering, men også at bevågenheden synes at have ændret lidt karakter over tid: Fra fremstillinger af myndighedssvigt mod nok så meget fokus på aktiviteten og de urimelige vilkår, lønmodtagere er blevet budt.

Denne del af resultatopgørelsen taler således for, at de fire overordnede politiske mål med indsatsen et langt stykke hen ad vejen er blevet indfriet. Vores samlede vurdering på basis af datamaterialet og aktørvurderinger er, at ***der er en høj grad af målopfyldelse*** i forhold til Københavns Kommunes indsats mod social dumping. Det er vores væsentligste konklusion på denne første del af evalueringsarbejdet - også sådan at forstå, at der uden den øgede fokus og ressourcetilførsel til området næppe ville have været nået de resultater, som der rapporteres om både fra eksternt insatsteam og fra kommunale fagforvaltninger og den centrale økonomiforvaltning. Kontrafaktuel tænkning er dog ikke en bevisførelse. Nærmere en sådan er vi imidlertid kommet med de mange dokumenter, statistikker, observationer og især interviews, vi har bearbejdet gennem de sidste halve

års arbejde med at opspore resultater af anstrengelserne både i og uden for den kommunale forvaltning i København.

De tilkendegivelser, der er givet os som evaluatore, stemmer overens med vores egne registreringer og undersøgelser af resultater sat over for de politisk definerede successmål. Vi finder således, at der er evidenter

- *er sket en systematisk indsats fra Københavns Kommunes side for at undgå "urimelige" løn- og arbejdsforhold ved leverandørforhold og på egne institutioner i overensstemmelse med de politisk udtrykte ønsker, hvad der også indbefatter, at der arbejdes imod unfair konkurrence i det københavnske område med baggrund i social dumping.*

Størst usikkerhed knytter sig nok til, hvor megen unfair konkurrence, der (stadig) foregår i det københavnske område, og hvor meget arbejdsmiljøet lider under social dumping. Arbejdsmiljø går under radaren. Samlet spiller både indsatsteamets praksis og programmering samt begrænset datagrundlag ind. Den samlede positive vurdering betyder omvendt ikke, at indsatsen ikke kan være styret af andet end de politiske beslutninger, eller at den ikke kan forbedres, men det skal noteres, at *de politiske intentioner i løbet af et forholdsvist kort tidsrum er søgt omsat til resultater på målrettet vis.*

## 5.2. Har implementeringen virket efter hensigten?

Det gælder, at en politik aldrig er bedre end dens implementering. Derfor er det ikke nok at se på, hvordan politiske intentioner bliver formuleret, men oversættelsen i praksis, i forvaltninger og deres samspil med omverdenen eller ved kontrakter, bliver afgørende for, om ønskerne også bliver realiseret. Den måde, vi som evaluatore har eftersøgt implementeringens resultater på, er karakteriseret ved forvaltningsintern undersøgelse af organisering, styring og læring centralt og i fagforvaltninger, i eksternt indsatsteam og ved sammenligning med Odense Kommunes og Metroselskabets tilsvarende indsatser. I alle tre sammenhænge er der brugt både interviews, observationer, dokumentstudier og statistikproduktion, for at få et så gyldigt og sammenhængende billede som muligt af resultaterne.

Disse undersøgelser af resultater sammenholdt med de politiske ønsker – altså hensigten med indsatsen – tilsiger disse foreløbige konklusioner, der udbygges nedenfor:

- **Indsatsen er systematisk, velforberedt og overvåget i centrale implementeringsled – og det sker med en meget begrænset ressourcebasis. En fast årlig politisk diskussion i Økonomiudvalget af indsatsen kan dog anbefales.**
- **Det eksterne indsatsteam anstrenger sig for at identificere sager, der kan gås videre med, men der ligger en u hensigtsmæssig kontraktlig programmering bag indsatsteamets virke. Der er behov for at revidere det institutionelle set-up for kontrol og for at satse på kvalitet frem for kvantitet i indsatser fremover.**

- **Fagforvaltningerne har for få ressourcer og kompetencer til at hæve niveauet for effektiv implementering, eksempelvis kompetencer til at læse forskellige overenskomster og vurdere den mest relevante. Intern kompetenceoprustning vil være velanbragt.**
- **Omfattende informationsindsatser og dialoger med alle interessenter – herunder de faglige organisationer – er vigtige.**

Hertil er at føje nogle rekommandationer på baggrund af erfaringerne fra både indsatsen i Københavns Kommune, i Odense Kommune og i Metroselskabet:

- **Kommunens ”hotline” kunne ønskes brugt hyppigere, hvad der også fordrer intensiveret informations- og vejledningsindsats.**
- **Strategisk valgte kontrolindsatser kan være hensigtsmæssige fremover frem for en bred satsning på at finde ”sager” i mængden af leverandøraftaler.**

Disse konklusioner skal begrundes nærmere.

*Organiseringen af kommunens indsats centralt* i Økonomiforvaltningen virker som en påkrævet og hensigtsmæssig koordination af decentrale og eksterne elementer i implementeringen, og at der synes at være stærk opmærksomhed og faglig kompetence samlet her på forvaltningsside. Dog er bemanningen ekstrem smal, hvad der dels giver stor personfølsomhed (med aktuelt kun to personer), dels binder ressourcer til kontrol- og driftsopgaver, mens f.eks. informations- og skolingsvirksomhed i forhold til fagforvaltningerne i mindre grad har kunnet prioriteres. Den sidste form for opgaver synes væsentlige – og er da også så småt startet op i efteråret 2016 – da der er et meget forskelligt vidensniveau på institutionsniveau om politiske ønsker, klausuler og sigte med kontrolarbejde. At der ikke fra start decentralt har været en klar model for intern organisering og adækvat tilførsel af ressourcer til at sikre information, kontrol, udvikling og etablering af læringstilfælde har utvivlsomt svækket aftalestyringen.

Den politiske opmærksomhed omkring udviklingen i indsatsen i *Økonomiudvalget* er mest centreret omkring indrapporteringer fra eksternt indsatsteam med læsning af kvartalsvise statistikker; men at den kunne styrkes, f.eks. gennem introduktion af et årshjul for samlet diskussion af alle dele af den kommunale indsats (således også for fagforvaltningernes virke og udvidelsen af arbejdsklausulen til støtte- og tilskudsområdet). Den politiske opmærksomhed ville være væsentlig for både implementering og legitimering.

*Fagforvaltningerne* har overladt arbejdet til nogle få *enkeltpersoner*, der står for den decentrale organisering, implementering og overvågning af indsatsen, og at der naturligt er store udsving i bemanning og belastning. Hertil kommer juridisk assistance, der kan trækkes på. Generelt er organisering af indsats i forvaltningerne en afspejling af den ”edderkop-organisering”, som der

findes i så stor en kommune som København. Kontakten mellem de decentralt placerede nøglepersoner og Økonomiforvaltningen forekommer at være tæt og tillidsfuld, hvad der hjælper implementeringen på vej. Omvendt lider aftalestyringen under de ovennævnte informationsmangler og usikkerhed omkring politiske og administrative roller i forbindelse med at være kontraktstyrer og et noget bureaukratitungt arbejde med at oprette og slette brugere i det kommunale aftalestyringssystem, indtastning af kontrakter og leverandørers tilsvarende indtastning af underleverandører – alt sammen noget, der skal ske, før det eksterne indsatsteam kan hente informationer ud. Indsatsen lider naturligt under, at *Københavns Kommune ikke* i samtlige bygge- og anlægsprojekter – som f.eks. på *Metrobyggeriet og delvis Odense Kommunes udfarende team* – har lokalt placerede personer på arbejdspladsniveau, der kan fungere som et tidligt varslingsystem og som kunne opdyrke dialogvejen stærkere. Det ville fremme muligheden for, at forvaltningerne fik et mere samlet billede af indsatsen og dens betydning samt kunne øge reaktionsdygtigheden i systemet.

Københavns Kommune har i dag ikke sikkerhed for, at der decentralt i kommunen er personer med kompetencer til at fortolke forskellige overenskomster og identificere de mest relevante overenskomster og bestemmelser. Opgaven med at identificere og fortolke de mest repræsentative overenskomster ligger i dag primært hos indsatsteamet. Bureau Veritas er kontraktligt forpligtet til at sikre et til stadighed opdateret og validt grundlag som baggrund for indsatsteamets kontrol og afrapportering til kommunen. I dag kan der forekomme situationer i de kommunale forvaltninger, hvor der skal sammenlignes adskillige overenskomster på samme tid, og det skal kunne tolkes korrekt, hvad der skal lægges til grund som repræsentativt overenskomst- og vurderingsgrundlag. Det hæmmer indsatsen, at man ikke har mulighed for at trække på en sådan ekspertise p.t. Uagtet om kommunen fremover vælger at fortsætte med eksternt organisering af kontrollen, placerer opgaven inden for egen forvaltning eller vælger en kombination heraf, så kommer kommunen efter vores vurdering ikke uden om at skulle *styrke den interne kompetenceopbygning*. Rapporter eller sager skal modtages og vurderes kvalitativt skarpt ud fra arbejdsmarkedsviden og faglig konduite, og der skal lægges op til beslutninger med forslag, som kan garantere, at ens overtrædelser også behandles ens. Manglen på folk med de efterspurgte kompetencer vil blive endnu mere følbare fremover med udvidelsen af arbejdsklausul til alle institutioner, der får tilskud fra kommunen.

Den administrativt indførte minimale *3-dages regel for oprettelse af "sager"* vurderes ikke at skulle ændres, da det skal kunne give mening at iværksætte et kontrolarbejde. Det kan næppe begrundes i tilfælde af helt kortvarige opgaveudførelser, hvor timetallet og beløbsstørrelse er begrænset, hvor man skal kunne nå at reagere, og hvor der skal være tid til kommunikation. Et alternativt vurderingsgrundlag som alene beløbsstørrelse forekommer ikke at være relevant i forhold til spørgsmålet om foruddiskonteret reaktionsdygtighed.

Københavns Kommune har valgt en model, hvor den eksterne organisering af kontrollen ved et indsatsteam nok har et formelt *armslængdeprincip* indbygget, men fordelene herved skal vægtes i forhold til at kunne have fuld kontrol med arbejdet, få dette gjort effektivt og legitimt i omgivelserne samt gjort omkostningseffektivt. At kontrollen er iværksat og stadig kører eksternt har der været vægtige argumenter for. Fordelene ved eksternt kontrol ligger primært i ikke at komme i



en ”dobbeltrolle” som politisk instans og myndighed. Men omkostningerne herved er bl.a., at der skal sættes ”stive” eller statiske kontraktlige betingelser for virket, og at kommunen skal overvåge, om kontraktbestemmelserne overholdes, ligesom kommunen bliver meget afhængig af en tilstedeværelse og brug af kompetencer, som det eksterne firma selv hyrer og styrer. Det har givet og giver problemer. Konstruktionen med eksternt indsatssteam må – dens kvaliteter ufortalt – kaldes noget omkostnings- og bureaukratitung. Det undgås ikke, at der kommer til at ske dobbeltarbejde, dels i kontrolenheden, dels i forvaltningerne. Armslængdeprincippet, som der er argumenter både for og imod, er ikke en beskyttelse herimod. Det er et oplagt opmærksomhedspunkt. Så meget mere får argumenterne mod ekstern kontrol vægt, som der fremover med ændring af persondataloven (fra maj 2018) vil komme stærkt øgede krav til eksterne databehandlere.

Vi vil også pege på, at den valgte kontrakt- og indsatsmodel er forbundet med ikke helt ubetydelige transaktionsomkostninger, både tids- og ressourcemæssigt. *Kontraktens* høje måltal på 1420 antal stikprøver pr. år – som indsatssteamet selv har foreslået, modsat udbudsmaterialets 400 sager pr. år – er uden organisk sammenhæng med, hvad der reelt er af kontrakter, og med det resultat, at kontrollen i stedet for en stikprøvekontrol får karakter af en total kontrol. Kvantitet bliver prioriteret over kvalitet. Og der kan være gengangere i materialet. Dette problem bliver så meget større, som der med en kontraktlig forpligtigelse til at nå måltallet og en betalingsmodel, der præmierer antallet af indberettede sager, er indbygget uhensigtsmæssige økonomiske incitament i arrangementet. Samlet betyder måltallet og betalingsmodellen, at det fremmer det eksterne indsatsteams lyst til at gennemfører stikprøver selv i tilfælde, hvor der er meget begrænset risiko - om overhovedet nogen - for, at der vil være tale om brud på klausulbestemmelserne. Indsatssteamet har besvær med at nå det stipulerede måltal. Det virker klart uhensigtsmæssigt, at målstrukturen delvis er modsatrettet: På den ene side foretage så mange besøg og udfører så mange stikprøver som muligt og på den anden side finde flest mulige brud. Set fra evaluatorsynspunkt burde der ske ændring af praksis, så der bliver *fokus på kvalitet frem for kvantitet* af kontrol, hvad der kan tilsi, at man sætter et mere realistisk måltal for antallet af stikprøver, hvor man vægter kvalitet frem for kvantitet, og samtidig genovervejer og ændrer den eksisterende betalingsmodel. Det er et oplagt og væsentligt opmærksomhedspunkt.

Samspelet mellem kommunal forvaltning og indsatssteam har ikke været uden problemer. Der har været berettet om kvalitetsbrist i det eksterne indsatsteams praksis, og fra dets side om besværlige betingelser, og det sætter potentielt spørgsmålstejn ved den gensidige tillid i samspelet mellem indsatssteam og forvaltningsenheder. Det eksterne indsatssteam klager omvendt over for sen eller ufuldstændig indregistrering af kontrakter i aftaleregistreringssystemet, og over, at der er blevet lagt begrænsninger ind i forhold til ”gamle” kontrakter (der dog løber ud over årene). Det er et resultat af, at kommunen har indhentet udtalelse fra advokatfirma (Lett-advokaterne) i 2015, hvor firmaer med kontrakter fra tidligere end 2014 ikke blev vurderet pligtig til at afgive fyldestgørende oplysninger (men kun en ledelseserklæring om, at man ikke overtrådte klausuler). Det sidste forhold er uomtvisteligt en hæmsko, og det eksterne indsatssteam kan have noget ret i, at en juridisk forsigtighedskultur har gjort sig gældende. Men nok så hæmmende kan den tidligere mangelfulde gensidige tillid have virket. Der meldes dog nu om forbedringer af *tilliden og kontrollen* fra flere fagforvaltninger. Selv om det ikke har været vores evalueringsopgave at kontrollere rigtigheden af

de fremsatte påstande, skal det noteres, at beretninger om kvalitetsbrist i kontrolarbejdet i form af manglende faglig stabilitet ikke har været engangsforeteelser. Der har også været stor udskiftning på de poster i det eksterne indsatssteam siden starten i 2014 og stærk reduktion af bemanning (fra forventet 8-9 til 2-3 konsulenter), hvad der har svækket pålideligheden af arbejdet og delvist modarbejdet etablering af gensidig tillid. Det må indgå i Borgerrepræsentationens fremtidige stillingtagen til kontrolmodel på området. I fald udbudsmodellen ønskes videreført, kan det anbefales, at der opereres med en kortere kontraktperiode. Det *institutionelle set-up* bør under alle omstændigheder gives et ”brush-up”, så det bliver knap så tungt og trægt – og under alle omstændigheder ikke indrettes med svært opnåelige mål- og dokumentationskrav.

Det anbefales ligeledes, at man opretholder og styrker hotline-arrangementet, hvor øget information om muligheden for at bruge denne kanal vil være velanbragt og formodentlig føre til øget brug (jf. Odense Kommunes meget positive erfaringer hermed). Erfaringerne fra Odense Kommune og Metroselskabet taler for vigtigheden af en udbygget *dialogbaseret tilgang* til bekæmpelse af social dumping, men også for, *for strategisk valgte kontrolindsatser* og for *tæt samarbejde med fagbevægelsen, leverandører, ansatte og andre interessenter* samt en *omfattende informationsindsats*. Den sidste kan også gælde muligheden for at bruge hotline-arrangementet, der succesfuldt er brugt i Odense Kommune.

I forhold til den *dialogbaserede tilgang* vurderer Odense Kommune ikke, at en ekstern organisering af kontrollen er god, da netop myndighedskarakteren af det udfarende og dialogsøgende arbejde, som bliver gjort, på arbejdspladserne bliver opfattet som troværdigt og tillidsvækkende. Metroselskabet afviger nok i formel juridisk status fra en kommune, og ligeledes hvad angår involverede selskabers udenlandske fundering, herfra, men de erfaringer, der er indhøstet over årene her, peger i samme retning: Dialoger bør være et bærende element i en indsats mod social dumping. En egen kommunal organisering af kontrollen synes at virke mere tillidsvækkende end en ekstern, hvortil kommer de mulige gevinster, man vil indhente ved reducerede kontrol- og transaktionsomkostninger. I den vurdering må man imidlertid tage i betragtning, at Københavns Kommune dækker et ganske anderledes og anderledes stort arbejdsmarked end Odense Kommunes og har en lidt anderledes risikostruktur, og det tilsiger, at man ikke uden videre kan overføre andres erfaringer til de særlige forhold, der gør sig gældende på de københavnske delarbejdsmarkeder og tilhørende organisationsforhold. Men opmærksomheden skal hæftes ved betydningen at få organiseret indsatsen på en måde, så tillid og kontrol kan forenes. I forhold til at foretage *strategisk valgte kontrolindsatser*, er erfaringerne fra Odense kommune angiveligt, at ved at koncentreres sig om bestemt udvalgte brancher eller serviceområder i en periode, får man en dyb indsigt i området, hvorved man i langt højere grad bliver i stand til at fange faresignaler samt kendskab til, hvor og hvordan overtrædelser af klausulbestemmelserne forgår. Herved får man også en bedre indsigt i, hvilke former for dokumentation og kontrolværktøjer, der mest effektivt kan medvirke til at afsløre brud på klausulerne. Her peges eksempelvis på indføringen og anvendelsen af kontrolurer til registrering af arbejdstid inden for rengøringsbranchen, vil kunne begrænse de eksempler, man har haft på uoverensstemmelser mellem løn- og arbejdstidsoplysninger. I forhold til afdækning af arbejdsmiljøproblemer har Arbejdstilsynets brug af risikobaseret tilsyn frem for stikprøvekontrol i

den gamle tilsynsmodel som nævnt vist sig givende, og også dette peger mod en tilsvarende tilgang til arbejdet med at afsløre social dumping.

I forhold til det tætte samarbejde med fagbevægelsen har Metroselskabet bl.a. peget på de gode erfaringer, som de har haft ved at lade 3F bruge skurvogne på tre arbejdspladser og i øvrigt intensivere kontakten med fagforeningerne. Dette er næppe en metode, som Københavns Kommune vil benytte sig af, idet kommunen ikke må fremme bestemte faglige organisationers særinteresser, men skal være neutral i forhold såvel faglige organisationers som arbejdsgiverorganisationers interesse. Det er heller ikke muligt, som tilfældet har været på Metroselskabet, at hovedleverandører kræver, at underleverandører er medlem af Arbejdsgiverforeningen, idet som det anføres i *Vejledning til cirkulære om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter* må en kommune ikke stille et generelt krav om, at leverandører skal have indgået en dansk overenskomst.

I det omfattende informationsmateriale, som Metroselskabet har udviklet, kan der hentes videre inspiration til udvikling af den informationsvirksomhed, som Københavns Kommune allerede har lavet. Metroselskabet har bl.a. udviklet en manual til udenlandske entreprenører, hvoraf det fremgår, ”*Hvad der er vigtigt at vide om det danske arbejdsmarked*”. Af manualen fremgår, hvilket krav, der stilles til løn- og arbejdsvilkår, hvordan kontrol af løn og arbejdsvilkår foregår. Endvidere er der såvel en introduktion til det danske arbejdsmarked og overenskomstsyste, som til lovgivningen og krav til udenlandske virksomheder, der arbejder i Danmark. Og endelig et kapitel om, hvordan man rekruttere medarbejdere i Danmark. På samme måde har Metroselskabet udarbejdet pjece til medarbejderne på Metrobyggeriet, der oplyser om de ansattes rettigheder, herunder hvad mindstebetalingen er, krav til ansættelsesbevis, lønseddel, ferie, pension, skat m.v. Pjecen er udarbejdet på syv europæiske sprog. Sådanne informative skridt kan være en god hjælp til at sikre, at der ikke forekommer tilfælde af social dumping.

### **5.3. Afsluttende kommentar**

Selv om denne evaluering når til det resultat, at den politisk opsatte målsætning med øget indsats i Københavns Kommune mod social dumping synes at være indfriet, så er det sket på et tidspunkt og på et foreløbigt videns- og evidensgrundlag, der samlet ikke taler for at reducere engagement og økonomisk ramme for indsatsen på dette tidspunkt. Tværtimod.

Der kan ud fra indsigterne i implementeringsleddet opfordres til ændringer af organisering og gennemførelsespraksis, så effektiviteten øges fremover, men det vil være en forkert signalgivning udadtil, hvis kommunen skulle slække på ressourcetilførslen til området - så meget mere, som der fra 2017 vil være en faldende statslig indsats, da de midlertidige finanslovsbevillinger, der har båret den øgede statslige indsats igennem de senere år, delvis vil bortfalde. De positive resultater, der er nået ad den vej og gennem samarbejde mellem de statslige instanser og kommunen, vil stå over for at blive svækket samlet. Det stiller større krav til den kommunale indsats. Såfremt Københavns Kommune også ville reducere den finansielle ramme for indsatsen, ville signalgivningen være kontraproduktiv i situationen, og de sandsynliggjorte forbedringer ville være i fare for at blive mistet igen. Omfanget af social dumping – og mørketallene - ville med stor sandsynlighed stige igen.



## Bilag A: Målopfyldelsesevaluering og anvendte dataindsamlingsmetoder

Den *målopfyldelsesevaluering*, som vi er blevet bedt om at lave, har i sig både at være politisk relevant og realistisk og give en håndterbar målestandard for vurdering af gennemførelsen. Fordelen er først og sidst, at man *følger, hvad de officielle målsætninger tilsiger, og vurderer, om de er blevet indfriet*. Disse målsætninger er blevet til gennem det repræsentative demokrati. Der er følgelig skabt en demokratisk legitimitet bag beslutninger om indsatsen. Politikernes vedtagelser om indsatser og resultater sættes sammen for at vurdere, i hvilken grad målsætninger er opfyldt, og om der eventuelt skal ske ændringer i den politisk valgte kurs.

Dernæst er det en fordel, at politikerne selv leverer målfastsættelser, så det ikke overlades til forskere, forvaltning, organisationer eller andre interessenter. Implementeringsarbejdet skal tjene det politiske demokratis vedtagelser, og forskerne har dermed ikke problemer med selv at skulle udforme og begrunde målepinde for evalueringen.

Endelig må man sige, at det er en klar fordel med en forholdsvis enkel og forståelig evaluering, som koncentrerer sig om at svare på, om indsatsens målsætninger er realiseret (Vedung 1997, Bemalmans-Videc et al. 1998, Bredgaard m.fl. 2016).

Der er dog også visse ulemper, som man skal være opmærksom på. Et første problem er, hvis politiske målsætninger er uklare eller tvetydigt formulerede. Det forekommer ikke sjældent, og det vanskeliggør evalueringsarbejdet. Politiske processer fører ofte til, at flere slags forståelser og ønsker bygges ind i beslutninger. I dette tilfælde er der dog den fordel ved situationen, at det er et klart flertal, der politisk står bag indsatsen mod social dumping, og derfor kan man som evaluator gå ud fra, at der ikke er for mange skjulte strategiske overvejelser eller kompromisbelagte formuleringer bag Københavns Kommunes indsats på området.

En komplikation kan dog være, at indsatsen skal operere i dynamiske og komplekse omgivelser, som de officielle målsætninger ikke alle har kunnet tage højde for – flere år frem i tiden. Her kræves også et ikke-ubetydeligt handlespillerum til forvaltningen, så der vises reaktionsdygtighed i implementeringsleddet. Så skal man også være opmærksom på, at målopfyldelsesevaluering nemt overser utilsigtede og uforudsete virkninger eller effekter af indsatsen. De kan ikke helt lades ude af betragtning.

Endelig er der grund til at pointeres, at målopfyldelsesevalueringen ikke kan fastslå, om der er en direkte og kausal forbindelse mellem indsatsprogrammet og de observerede resultater. Der kan være andre forhold og faktorer, som virker ind i forhold til at producere effekter, der ikke har med selve indsatsen at gøre. Sådanne faktorer er det i første omgang ikke muligt at isolere og få kortlagt i en årsag-virknings-kæde med så begrænsede ressourcer og så kort en evalueringsperiode, som der har været tale om. Der er ikke tale om en effektevaluering. Men forhåbentlig får politikere et klart svar på, om de har fået, hvad de ønskede, da de formulerede indsatsen.

En oversigt over fordele og ulemper ved målopfyldelsesevaluering er at finde i figur A1.

**Figur A1: Fordele og ulemper ved målopfyldelses-evaluering**

Fordele	Ulemper
Anerkender det repræsentative demokrati og den parlamentariske styringskæde	Overser uklare, tvetydige, komplekse og skjulte målsætninger
Objektiv, klar	Overser bieffekter
Enkel	Undersøger ikke kausalitet (årsager)

I 1. fase af evalueringen er der anvendt såvel forskellige former for dokumentstudier som interviews og observationer, og disse datakilder er blevet suppleret med andet materiale, herunder statistik.

De *dataindsamlingsmetoder*, som der er brugt i 1. fase af evalueringen omfatter:

- **dokumentstudier** (beslutninger, responsa, internet, indberetninger, advokat-notater, redegørelser m.v.)
- **kvalitative interviews** (23 personer)
- **gruppeinterviews** (3)
- **observationer**
- **statistisk materiale** (internt, eksternt, Danmarks Statistik, Jobindsats.dk)
- **korrespondancer**
- **avisomtaler** (infomedia, dagblade)
- **4 følgegruppemøder.**

#### Litteratur:

Bernaciak, Magdalena (ed.) (2015): *Market Expansion and Social Dumping in Europe*, Routledge, New York.

Bredgaard, Thomas (red.) (2016): *Evaluering af offentlig politik og organisationer*, Hans Reitzels Forlag, København.

Bemalmans-Videc et al. (1998): *Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation*, Transaction Book, New Brunswick.

Vedung, Edvard (1997): *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Book, New Brunswick.

## Bilag B: Udvikling i udenlandske firmaer og udenlandsk arbejdskraft.

Social dumping skal ses i relation til såvel danske som udenlandske virksomheder. Hvor stort, omfanget af social dumping er, kan som nævnt ikke fastslås eksakt. Ligesom vi ikke har tal for, i hvilket omfang social dumping begås af danske eller udenlandske arbejdsgivere, der har ansat arbejdskraft til dårligere løn og arbejdsforhold end sædvanligt dansk niveau.

En stor del af debatten om social dumping har omhandlet antallet af udenlandske virksomheder og antallet af udenlandske arbejdstagere, der arbejder og virker i Danmark. Vi vil i det følgende give en kort præsentation af omfanget af udenlandsk arbejdskraft og udenlandske virksomheder, der opererer i Danmark. Det skal igen understreges, at fænomenet social dumping definatorisk hverken begrænser sig til udenlandske virksomheder eller udenlandsk arbejdskraft, ligesom omfanget af udenlandske virksomheder eller arbejdskraft ikke er noget mål for omfanget af social dumping.

Hvor stort, omfanget af socialdumping er, vides ikke, der er således et ”mørketal” på området. Det kan også være vanskeligt præcist at opgøre antallet af udenlandske virksomheder, der operer i Danmark. Hvad der betegnes som udenlandsk virksomhed kan opfattes forskelligt, hvornår er der tale om en dansk virksomhed, og hvornår er der tale om en udenlandsk virksomhed? Er det en udenlandsk virksomhed, hvis den har oprettet og registreret en filial i Danmark, men såvel medarbejdere som ledelse er udlændinge? I denne opgørelse er udenlandsk virksomhed forstået som virksomheder, der er registreret i Registreret for udenlandske Tjenesteydere (RUT). Det vil sige, at udenlandske virksomheder, der har etableret sig med dansk CVR-nummer, og som ikke har pligt til registrering i RUT, ikke indgår i opgørelserne.

Udover udviklingen i omfanget vil gennemgangen kort beskrive, hvilke nationaliteter - såvel virksomheder som medarbejdere - kommer fra, og hvilke serviceområder/brancher de arbejder inden for. Det er gjort idet såvel nationalitet som serviceområde/branche er to af de parametre, der er tænkt anvendt til at *vurdere risikoen for social dumping*<sup>8</sup>.

Vurderingen af risikoen er foretaget for såvel nationalitet som branche eller serviceområde ved at vægte risikoen for social dumping. Risikoen for social dumping på baggrund af virksomhedens eller medarbejderens nationalitet er baseret på ”Corruption Perception Index 2015”, der er udarbejdet af organisationen Transparency International. Nationerne er inddelt i tre kategorier eller risikofaktorer, hvor 1 er forbundet med lavest risiko og 3 med højest risiko. Mens vurderingen af risikoen for social dumping ud fra serviceområde er foretaget ud fra en inddeling foretaget af Bureau Veritas<sup>9</sup>. Serviceområderne er ligesom nationerne inddelt i tre kategorier eller risikofaktorer, hvor 1 er forbundet med lavest risiko og 3 med højest risiko.

---

<sup>8</sup> Som det fremgår af Kontaktilag 2A: Bureau Veritas Certification Denmark A/S kravspecifikation og løsningsbeskrivelse. 1.7.3.1 Løbende udvælgelsesprocedure ved udvælgelse af stikprøvekontroller

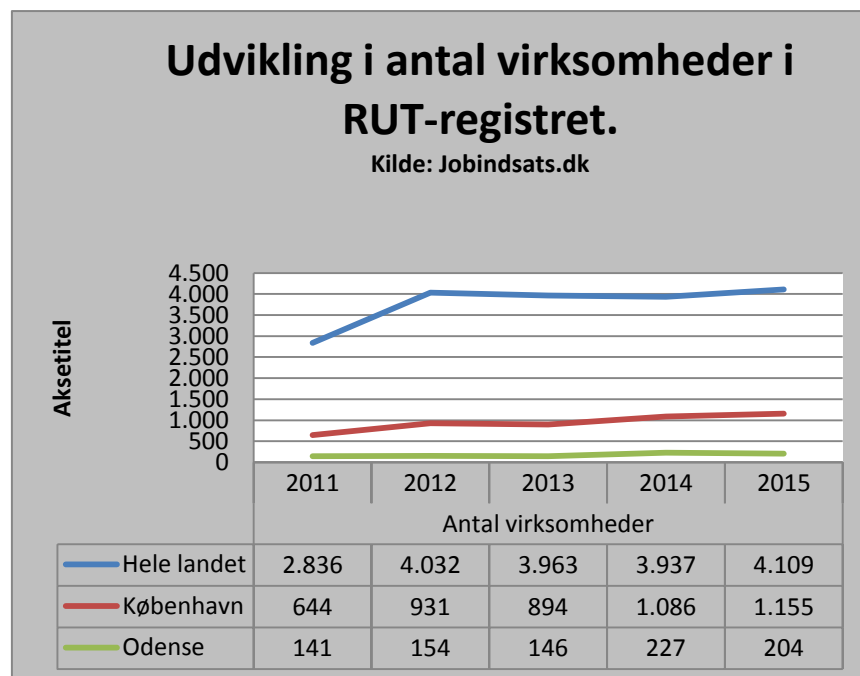
<sup>9</sup> Som det fremgår af Kontaktilag 2A: Bureau Veritas Certification Denmark A/S kravspecifikation og løsningsbeskrivelse. 1.7.3.1 Løbende udvælgelsesprocedure ved udvælgelse af stikprøvekontroller

## Udenlandske firmaer

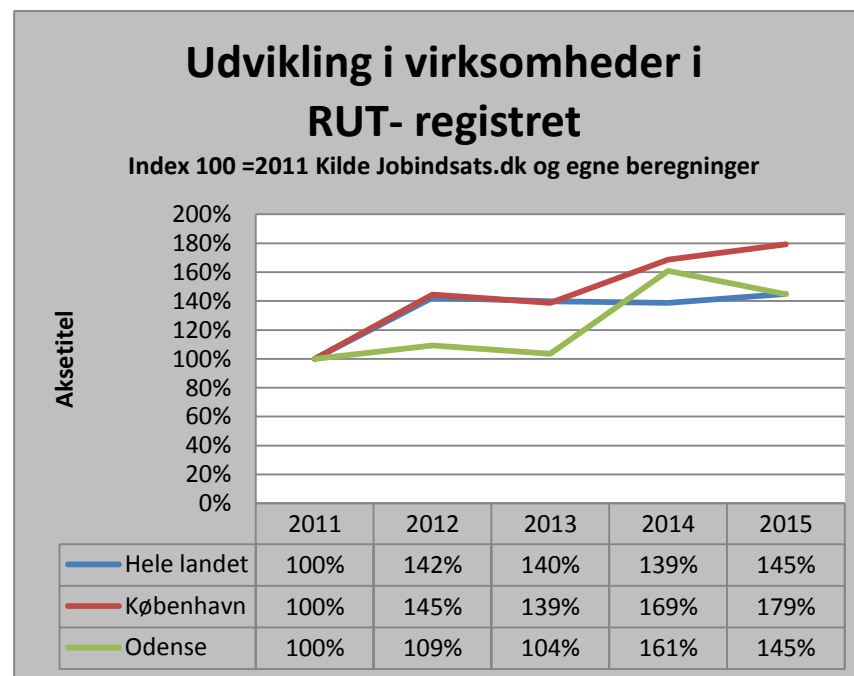
Som det kan ses af tabel 1., er der sket en stigning i antallet af udenlandske firmaer, der er registreret i RUT-registret fra 2011 til 2015, det gælder såvel på landsplan som i Odense og København. På landsplan er antallet af virksomheder steget fra 2.836 til 4.109, i København er antallet steget fra 644 til 1.155, mens der i Odense har været tale om en stigning fra 141 til 204 virksomheder.

Den største procentvisestigning i antallet af virksomheder har været i Københavns Kommune, hvor der fra 2011 til 2015 har været en stigning på 79 % i antallet af registrerede virksomheder. Mens der såvel i Odense som på landsplan er tale om en stigning på 45 % i perioden.

**Tabel 1. Udvikling i antal virksomheder i RUT-registret.**



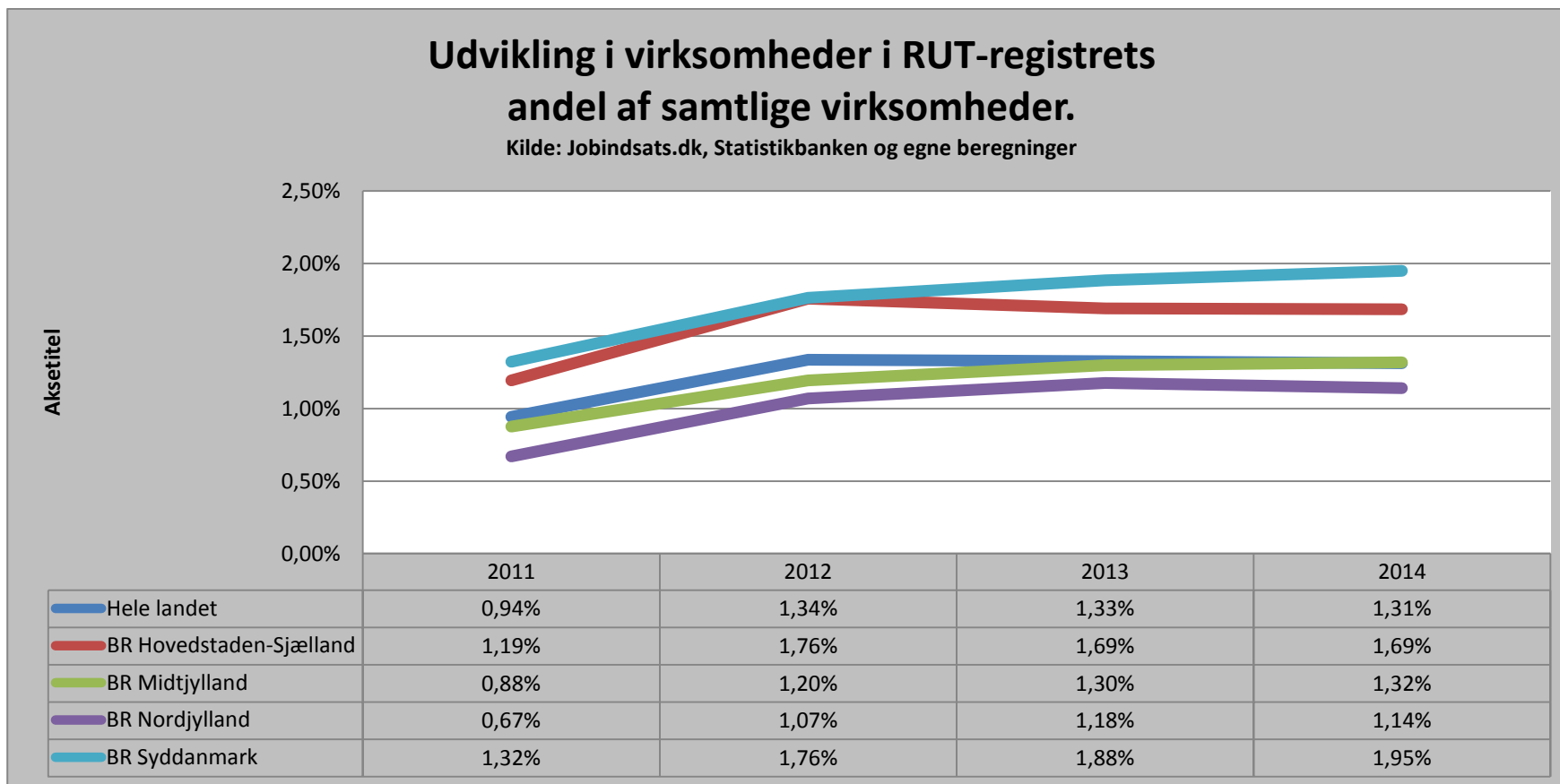
**Tabel 2. Index over udvikling af virksomheder i RUT-registret.**





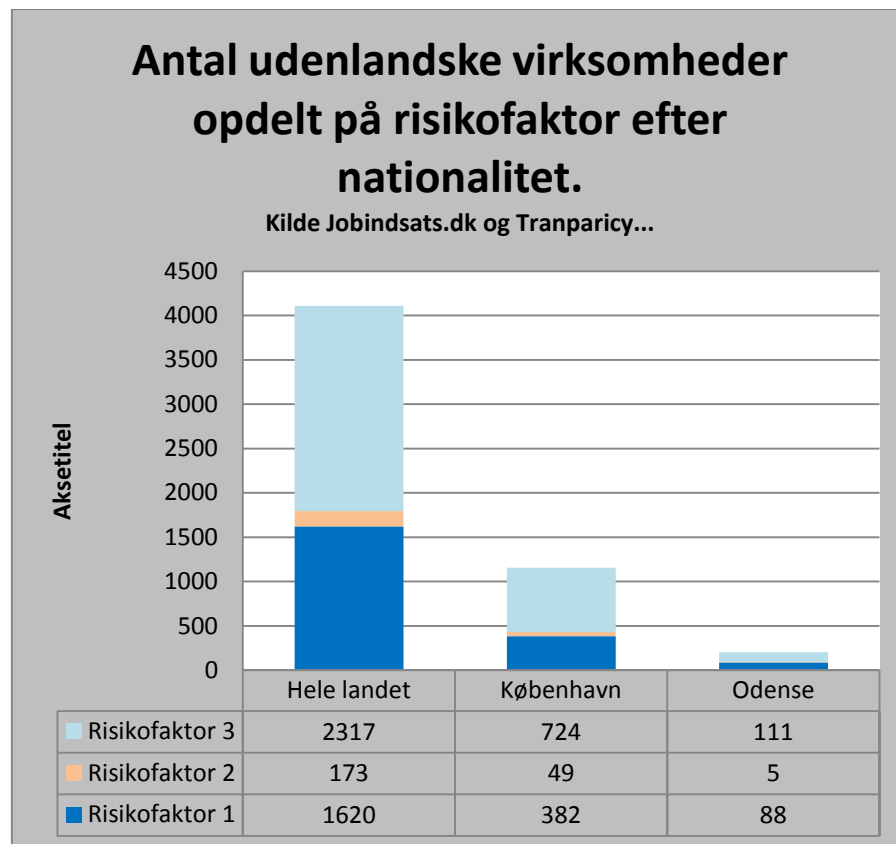
Virksomhederne i RUT-registret udgjorde i 2015 en større andel af samtlige virksomheder end i 2011, såvel på landsplan som i samtlige Beskæftigelses-Regioner (BR). Der er dog tale om at udenlandske virksomheder i RUT udgør en marginal andel af antallet af virksomheder. Andelen er således på landsplan steget fra 0,94 % til 1,34 %, mens det i Region Hovedstaden Sjælland er tale om en stigning fra 1,19 til 1,69 %. Den største andel af virksomheder, der er registreret i RUT registret, findes i Beskæftigelses-Region Syddanmark, hvor antallet af RUT-registrerede virksomheder i 2015 udgør knap 2 % af antallet af virksomheder.

**Tabel 3. Udvikling i virksomheder i RUT-registrets andel af samtlige virksomheder.**

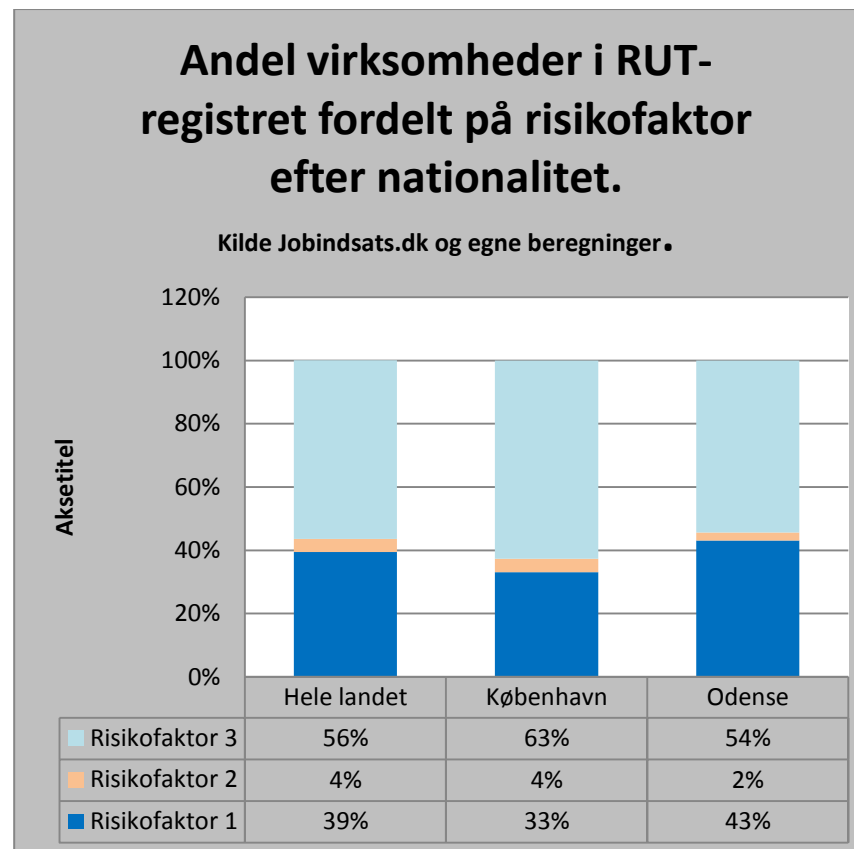


Den største andel af udenlandske virksomheder kommer fra nationer, der er vurderet til Risikofaktor 3; dvs. serviceområder med størst risiko for social dumping. Således er 2.317 virksomheder svarende til 56 % af de udenlandske virksomheder i RUT placeret i Risikofaktor 3. I København og Odense drejer det sig om henholdsvis 63 % og 54 %. Målt ud fra nationalitet er der således tale om en lidt større andel af virksomhederne i risikofaktor 2 og 3 med risiko for social dumping i København end i Odense.

**Tabel 4. Antal udenlandske virksomheder opdelt på risikofaktor**

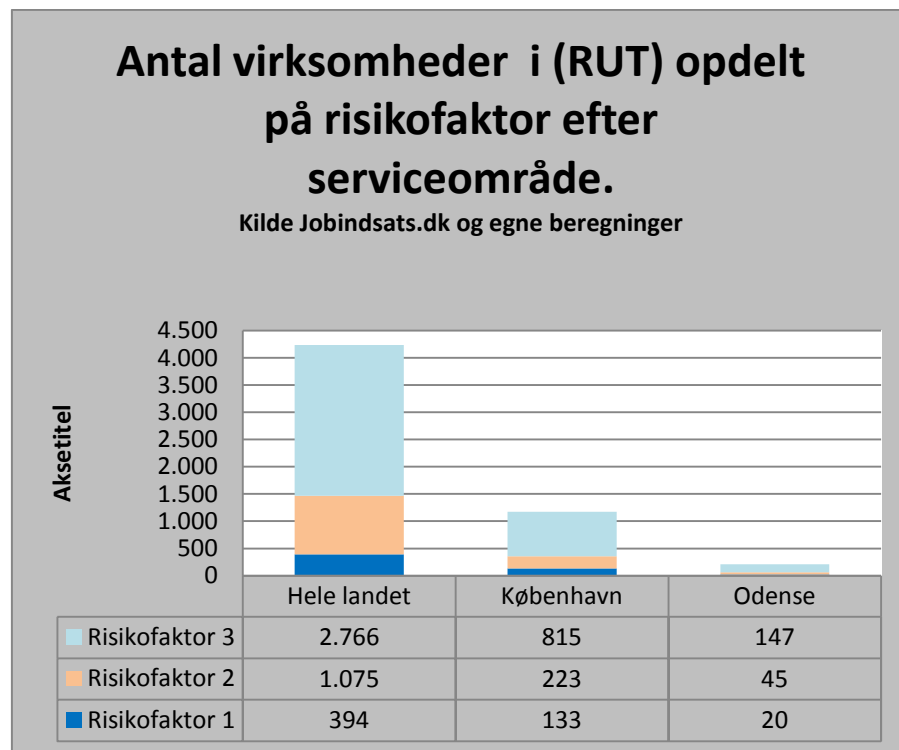


**Tabel 5. Andel udenlandske virksomheder opdelt på risikofaktor**

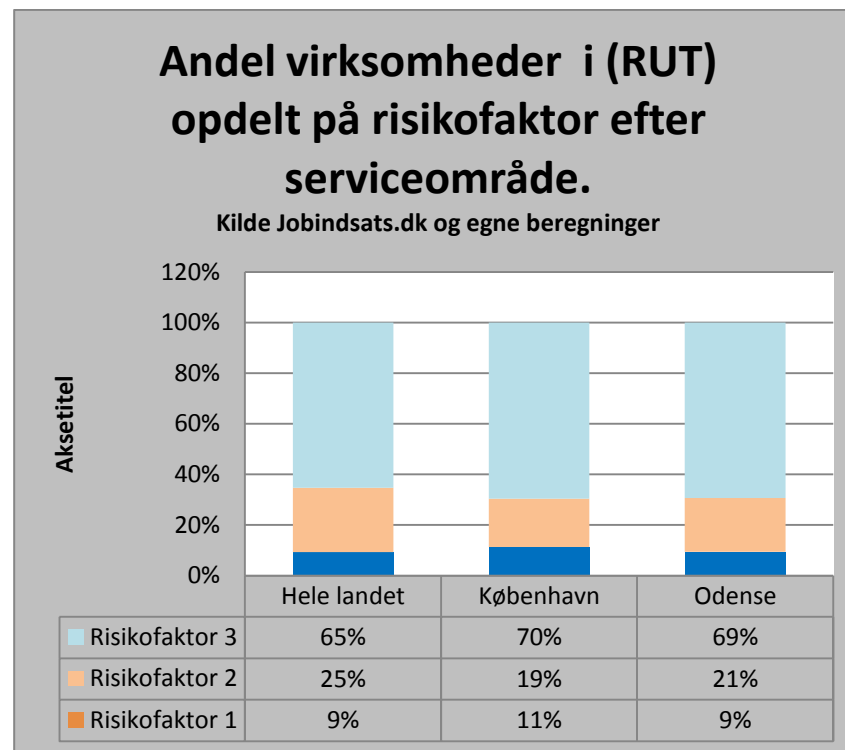


Den største andel af udenlandske virksomheder er inden for serviceområder /brancher, der er vurderet til Risikofaktor 3; dvs. serviceområder med størst risiko for social dumping. Således er 2.766 virksomheder svarende til 65 % af de udenlandske virksomheder i RUT placeret i Risikofaktor 3. I København og Odense drejer det sig om henholdsvis 70 % og 69 %. Målt ud fra serviceområde/branche er der således tale om en lidt større andel af virksomhederne i risikofaktor 2 og 3 med risiko for social dumping i Odense end i København.

**Tabel 6. Antal virksomheder i (RUT) opdelt på risikofaktor efter serviceområde**

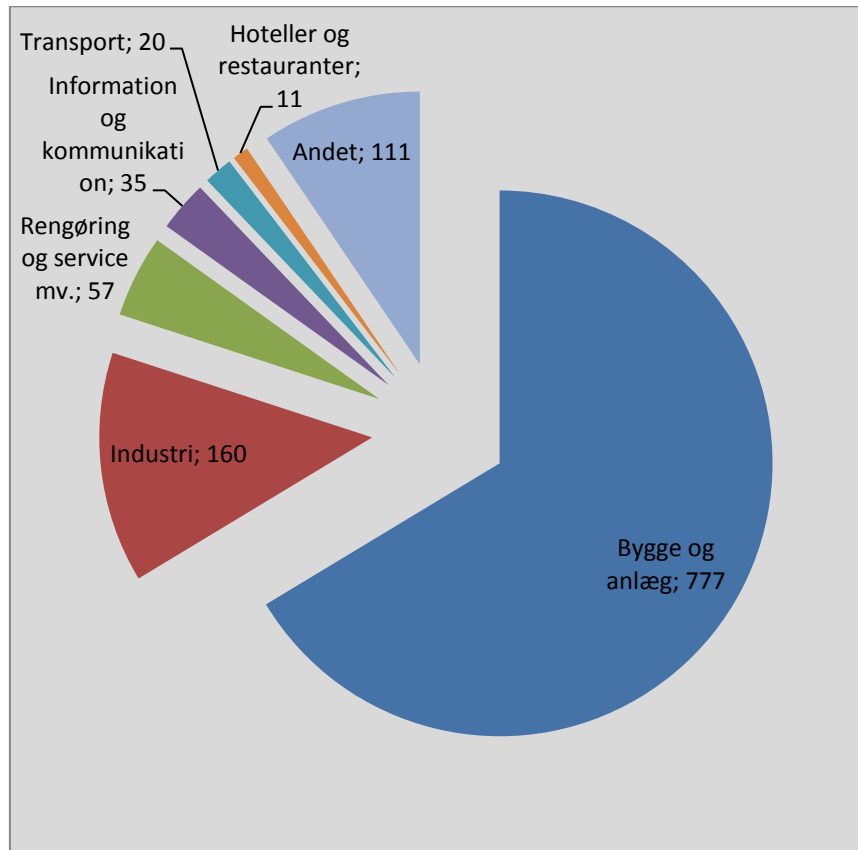


**Tabel 7. Andel virksomheder i (RUT) opdelt på risikofaktor efter serviceområde**

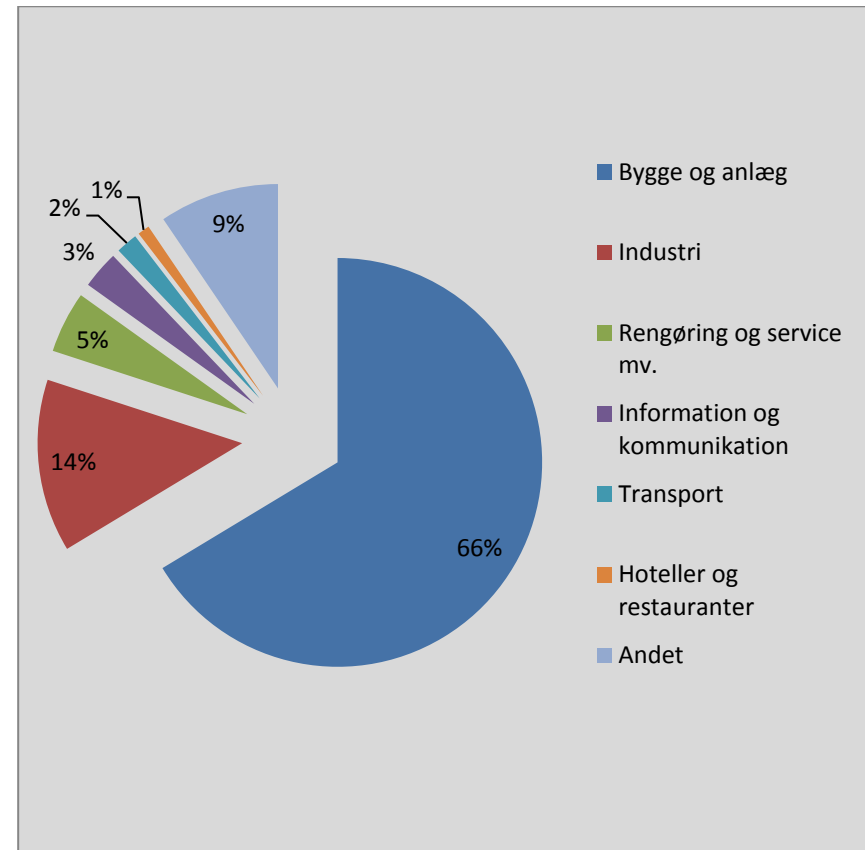


Den største andel af udenlandske virksomheder i RUT, der er registreret med tilknytning til Københavns Kommune, er inden for *Bygge og Anlæg*, det er i alt 777 virksomheder, hvilket svarer til 66 % af de udenlandske virksomheder i RUT. Den næststørste branche er *Industri* som med 160 virksomheder udgør 14 % af virksomhederne. *Rengøring og service mv.* er tredje størst med 57 virksomheder svarende til 5 %.

**Diagram 1. Antal virksomheder i RUT fordelt på branche**



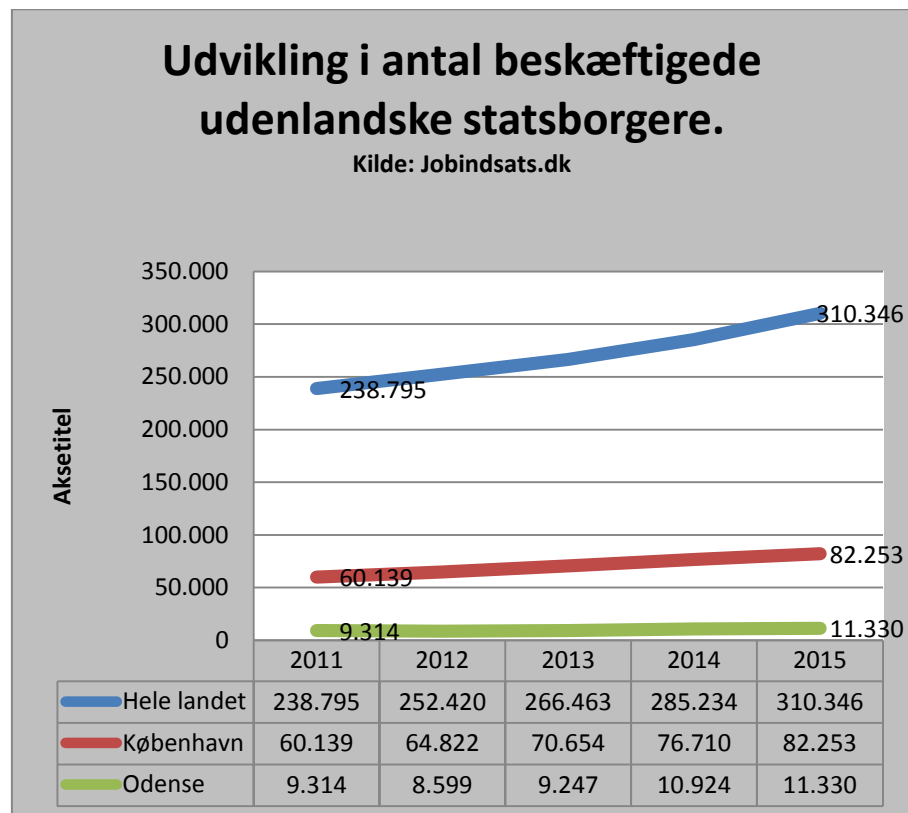
**Diagram 2. Andel virksomheder i RUT fordelt på branche**



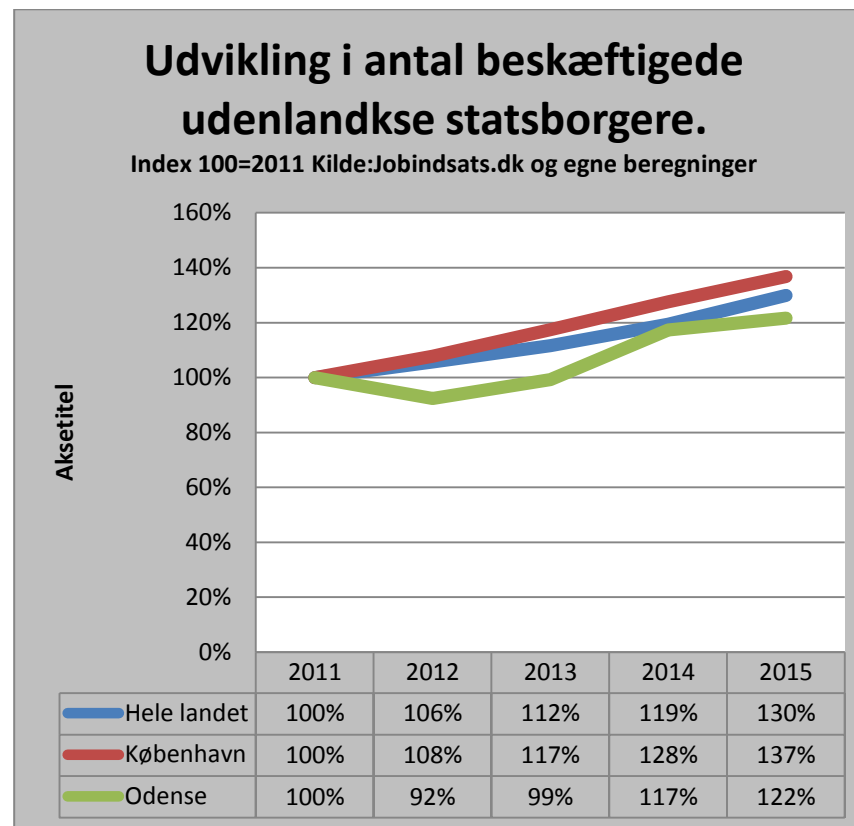
## Medarbejdere

Ligesom antallet af udenlandske virksomheder er steget i perioden fra 2011 til 2014, er antallet af udenlandsk arbejdskraft steget i perioden. På landsplan er antallet steget fra 239.795 til 310.346 svarende til en stigning på 30 %. I København er antallet af beskæftigede udenlandske statsborgere steget fra 60.139 til 82.253 svarende til 37 %, mens den i Odense er steget med 22 % fra 9.134 til 11.320.

**Tabel 8. Udvikling i antal beskæftigede udenlandske statsborgere**

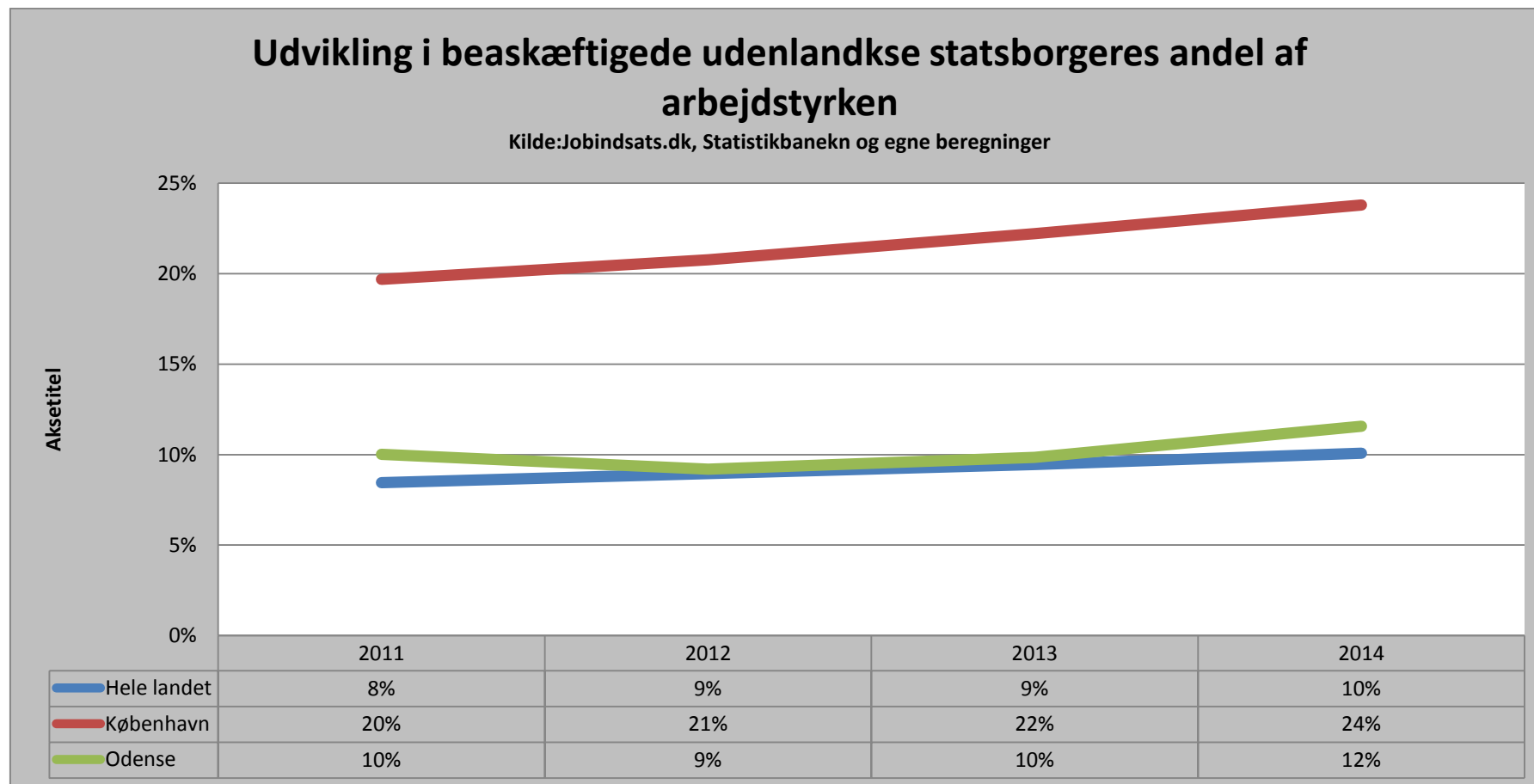


**Tabel 9. Udvikling i antal udenlandske statsborgere Index**



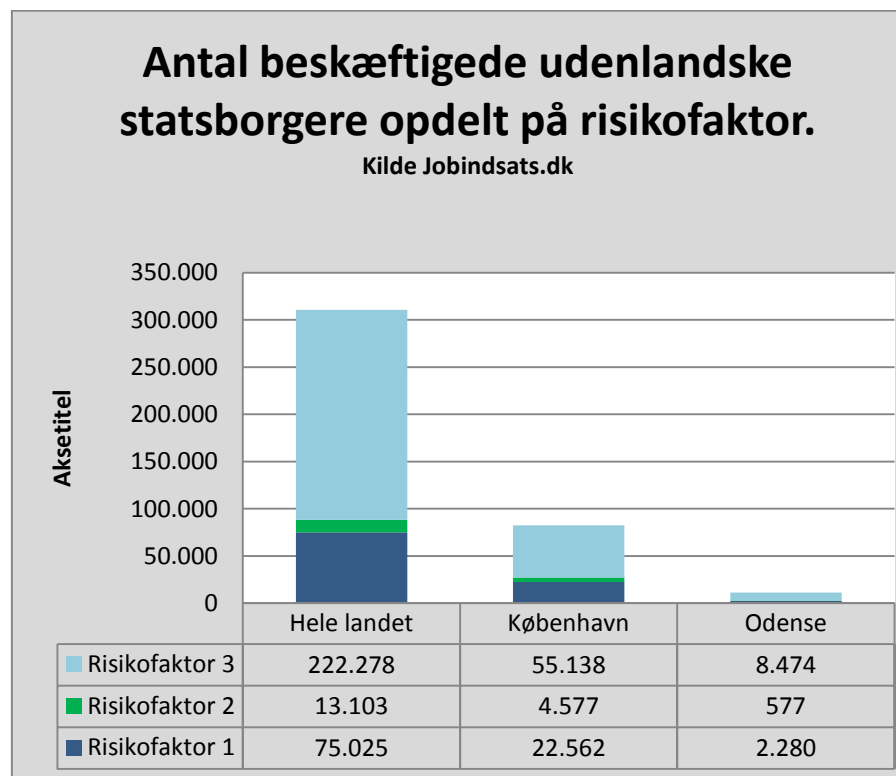
Antallet af beskæftigede udenlandske statsborgere (uanset bopæl) udgjorde end større andel af arbejdsstyrken i 2015 end i 2011, såvel på Landsplan som i København og Odense. På landsplan er antallet vokset fra at udgøre 8 % til i 2015 at udgøre 10 %. I København er der tale om at beskæftigede udenlandske statsborgere svarer til 24 % af arbejdsstyrken. Mens det i Odense er 12 % af arbejdsstyrken.

**Tabel 10. Udvikling i udenlandske statsborgeres andel af arbejdsstyrken**

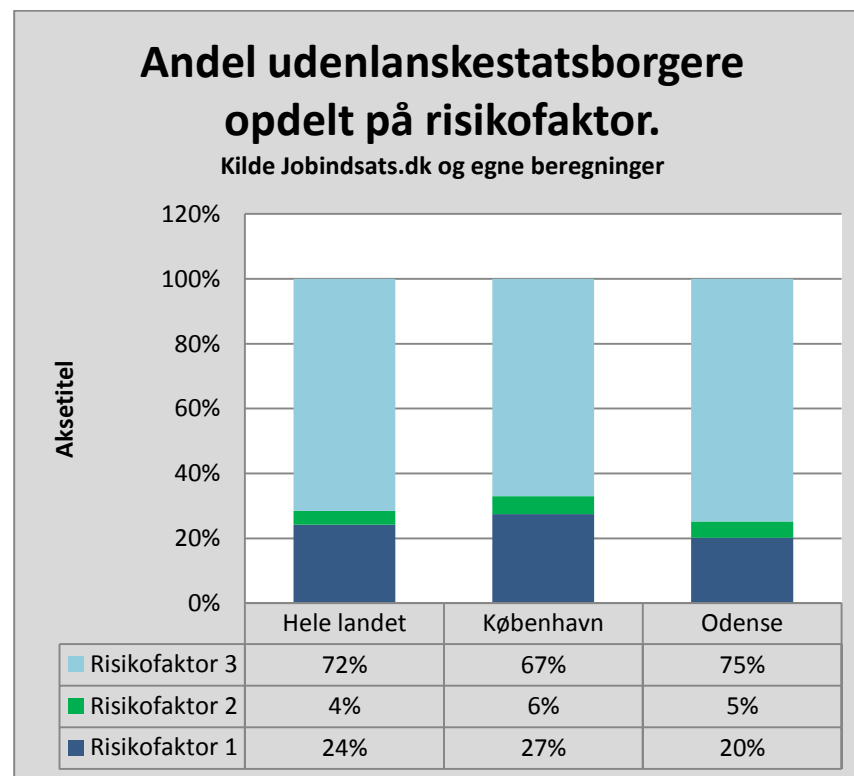


Den største del af beskæftigede udenlandske statsborgere kommer fra risikofaktor 3 lande, det vil sige fra nationer med størst risiko for social dumping. Således kommer 222.278 beskæftigede udenlandske statsborgere fra svarende til 72 % fra nationer, der er placeret i Risikofaktor 3. I København og Odense drejer det sig om henholdsvis 67 % og 75 %. Målt ud fra nationalitet er der således tale om en lidt større andel af beskæftigede udenlandske statsborgere i risikofaktor 2 og 3 med risiko for social dumping i Odense end i København (den høje andel af beskæftigede udenlandske statsborgere i Risikofaktor 1 i København i forhold til Odense, skal ses på baggrund af at hele 11 % af de udenlandske statsborgere i København er svenske statsborgere; det tilsvarende tal i Odense er 3 %).

**Tabel 11. Antal udenlandske statsborgere opdelt på risikofaktor**

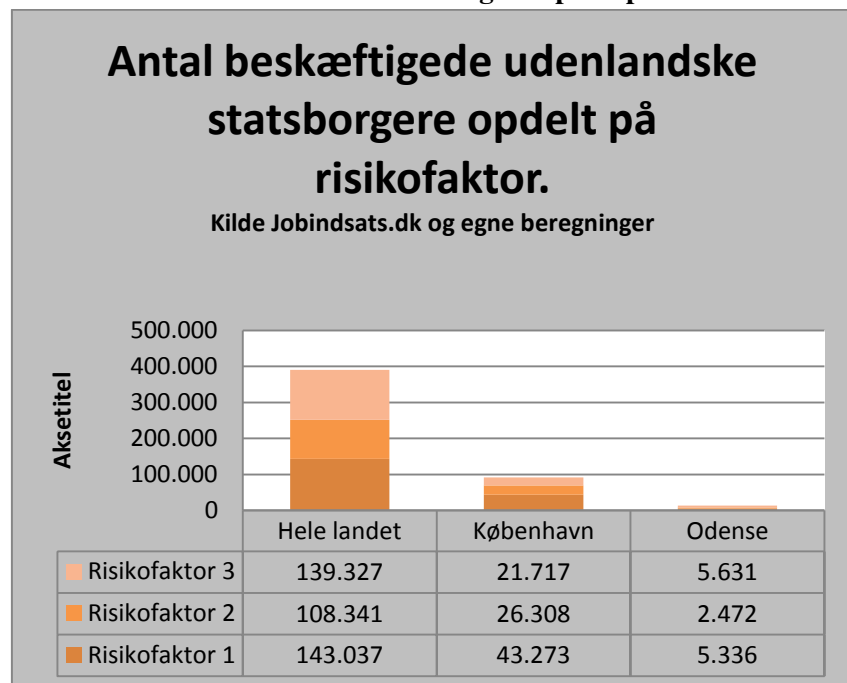


**Tabel 12. Andel udenlandske statsborgere opdelt på risikofaktor**

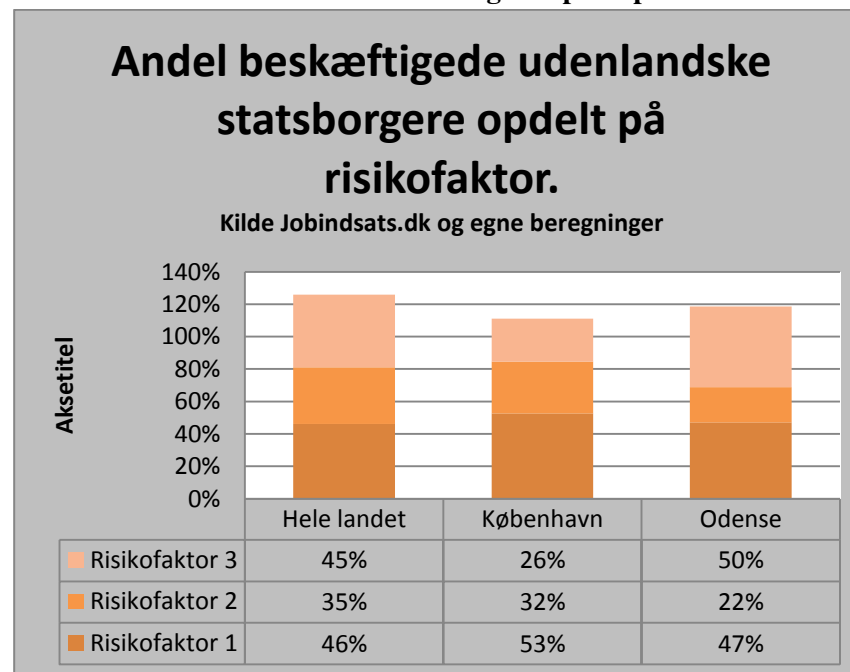


Der er næsten en lige stor andel af beskæftigede udenlandske statsborgere inden for serviceområder /brancher, der er vurderet til Risikofaktor 1 eller risikofaktor 3 det vil sige serviceområder med henholdsvis mindst og størst risiko for social dumping. Således er 143.037 udenlandske statsborgere svarende til 46 % af de beskæftigede udenlandske statsborgere placeret i serviceområder/brancher inden for Risikofaktor 1, mens 139.327 beskæftigede statsborgere er placeret i serviceområder/brancher indenfor Risikofaktor 3. I København og Odense drejer det sig om henholdsvis 26 % og 50 %, der er placeret i serviceområder/brancher, der er placeret i Risikofaktor 3. Målt ud fra serviceområde/branche er der således tale om en meget større andel af beskæftigede udenlandske statsborgere, der er i risikofaktor 2 og 3, det vil sige inden for serviceområder/brancher med risiko for social dumping, i Odense end i København

**Tabel 13. Antal udenlandske statsborgere opdelt på risikofaktor**



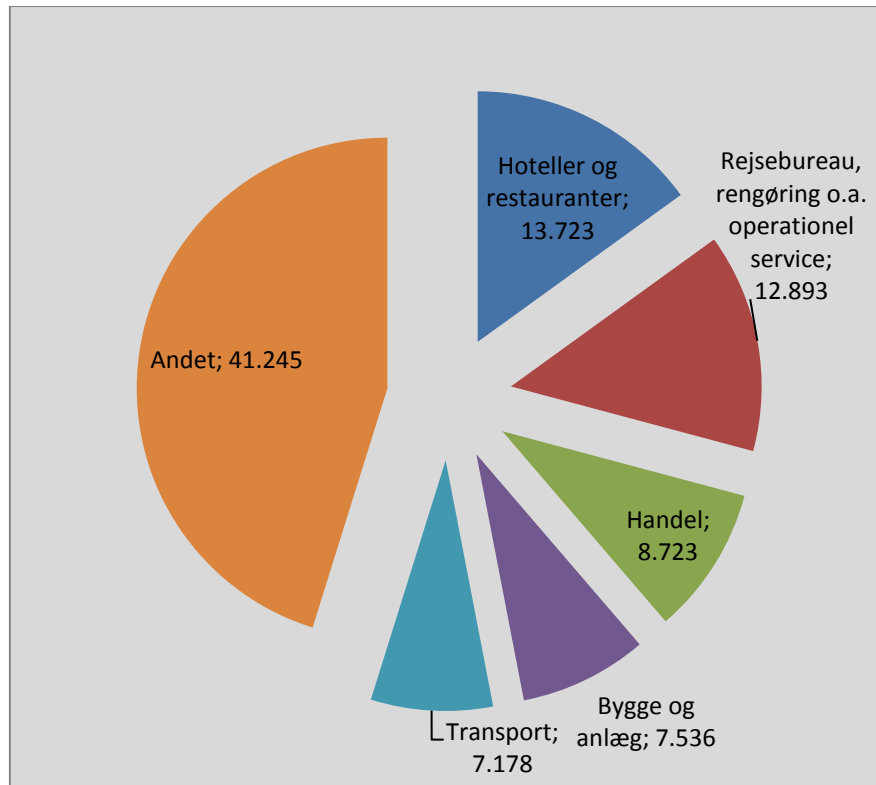
**Tabel 14. Andel udenlandske statsborgere opdelt på risikofaktor**



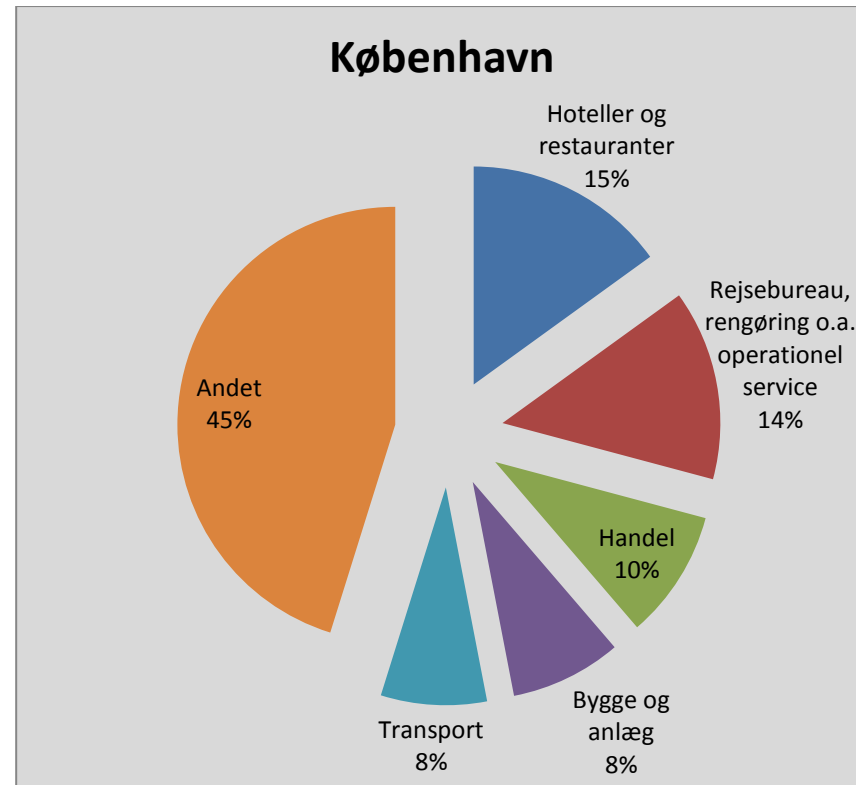


Den største andel af beskæftigede udenlandske statsborgere i København, er inden for kategorien *Andet*, det er i alt 41.245 personer, hvilket svarer til 45 % af de udenlandske beskæftigede. Den næststørste branche er *Hoteller og restauranter* som med 13.734 personer udgør 15 % af de beskæftigede udenlandske statsborgere. *Rejsebureau, rengøring o.a. operationel service mv.* er tredje størst med 12.893 beskæftigede svarende til 14 %.

**Diagram 3. Antal beskæftigede udenlandske statsborgere fordelt på branche, København.**



**Diagram 4. Andel beskæftigede udenlandske statsborgere fordelt på branche, København.**



## Bilag C: Opgørelse af indsats og omkostninger

Table C1: Opgørelse af indsats, omkostninger og rapporter

	2014	2015				2014-2015	2016				I alt 2014-2016
	4.Q	1.Q	2.Q	3.Q	4.Q		1. Q	2.Q	3.Q	4Q	
<b>Udgift til Indsatssteamet kr.</b>	747.725	330.165	482.895	842.475	1.338.225	3.741.485	422.190	1.038.705	734.640		5.937.020
Akkumuleret kr.	747.725	1.077.890	1.560.785	2.403.260	3.741.485	3.741.485	4.163.675	5.202.380	5.937.020		5.937.020
Antal rapporter	1	12	19	30	53	115	11	24	24		174
Antal rapporter akkumuleret						115	126	150	174		174
Antal rapporter med bemærkninger	0	6	10	12	13	41	5	4	14		64
Akkumuleret	0	6	16	28	41	41	46	50	64		64
Heraf rapporter ok											
Akkumuleret											
Heraf rapporter med dokumentationsmangel						13	2	0	11		26
Akkumuleret						13	15	15	26		26
<b>Heraf rapporter med Overtrædelse af arbejdsklausul</b>						18	3	4	3		28
<b>Akkumuleret (rapporter med overtrædelser)</b>						18	21	25	28		28
<b>Procentvis antal rapporte med overtrædelser (rapporter med overtrædelse ud af samlet antal rapporter)</b>						16%	13%	17%	13%		16%
Akkumuleret effekt (rapporter med overtrædelser ud af samlet antal rapporter)						16%	17%	17%	16%		16%
<b>Procentvis antal rapporter med overtrædelser af rapporter med bemærkning</b>						44%	60%	100%	21%		44%
Akkumuleret effekt						44%	46%	50%	44%		44%
<b>Total omkostning pr. rapport kr.</b>						32.535	38.381	43.279	30.610		34.121

**Tabel C2: Opgørelse af indsats omkostninger og stikprøver**

	2014	2015				2014-2015	2016				I alt 2014-2016
	4.Q	1.Q	2.Q	3.Q	4.Q.		1. Q	2.Q	3.Q	4. Q	
<b>Udgift til Indsatsteamet kr.</b>	<b>747.725</b>	<b>330.165</b>	<b>482.895</b>	<b>842.475</b>	<b>1.338.225</b>	<b>3.741.485</b>	<b>422.190</b>	<b>1.038.705</b>	<b>734.640</b>		<b>5.937.020</b>
Udgift Akkumuleret kr.	747.725	1.077.890	1.560.785	2.403.260	3.741.485	3.741.485	4.163.675	5.202.380	5.937.020		5.937.020
<b>Antal stikprøver i alt</b>	<b>9</b>	<b>109</b>	<b>256</b>	<b>328</b>	<b>578</b>	<b>1.280</b>	<b>137</b>	<b>332</b>	<b>277</b>		<b>2.026</b>
Antal stikprøver akkumuleret	9	118	374	702	1280	1.280	1.417	1.749	2.026		2.026
-Antal stikprøver i rapporter med bemærkninger (Heraf stikprøver til yderligere kontrol)						559	58	214	123		954
Akkumuleret						559	617	831	954		954
<b>Heraf ok</b>						<b>228</b>	<b>24</b>	<b>169</b>	<b>76</b>		<b>504</b>
Akkumuleret						228	252	421	497		504
<b>Heraf stikprøver i rapporter med Dokumentationsmangel</b>						<b>224</b>	<b>30</b>	<b>31</b>	<b>34</b>		<b>319</b>
Akkumuleret						224	254	285	319		319
<b>Heraf stikprøver med overtrædelser</b>						<b>100</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>13</b>		<b>131</b>
Akkumuleret (stikprøver med overtrædelser)						100	104	118	131		131
<b>Procentvis antal stikprøver med overtrædelser (stikprøver med overtrædelse ud af samlet antal stikprøver)</b>						<b>8%</b>	<b>3%</b>	<b>4%</b>	<b>5%</b>		<b>6%</b>
Akkumuleret effekt (stikprøver med overtrædelser ud af samlet antal stikprøver)						8%	7%	7%	6%		6%
<b>Total omkostning pr. stikprøve kr.</b>						<b>2.923</b>	<b>3.082</b>	<b>3.129</b>	<b>2.652</b>		<b>2.930</b>

## Bilag D. Illustration af medieomtale af Københavns Kommunes indsats mod social dumping

Der er sket en generel ændring i forhold til omtalen af Københavns Kommune og bedømmelse af kommunens indsats i forhold til social dumping fra 2011 til 2015. Hvor omtalen går fra, hvad man kan betegne som ovevejende negativ omtale, der omhandler eksempler på social dumping på kommunens arbejdspladser i 2011 til overvejende positiv omtale i 2016, hvor det i overvejende grad er kommunens indsats mod social dumping der behandles.

Vi kan i oversigtsform fremstille presseomtalen bedømmelse af kommunens indsats mod social dumping sådan:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Presseomtale er overvejende</i>	<i>Negativ</i>	<i>Negativ</i>	<i>Positiv</i>	<i>Positiv</i>	<i>Positiv</i>	<i>Positiv</i>

Udviklingen kan også illustreres med følgende overskrifterne på omtaler af indsatsen:

### Oversigt: Overskrifter for artikler om Københavns Kommunes indsats mod social dumping

**LICITATIONEN**  
Byggeriets Dagblad

Nyheder Danmark bygger på • [www.licitationen.dk](http://www.licitationen.dk) Mandag 30. maj 2011 104. årgang nr. 102

## Kamp for danske forhold

**3F kræver både danske overenskomst-vilkår og lærlingekrav**

**FEMERN-KRAV**  
Hjerting@licitationen.dk  
ulberg@licitationen.dk

Efter offentliggørelse af Rødbyhavn som mest sandsynligt produktions-

sted for den kommende Femern-forbindelse har byggefagforeningen nu lagt sig i selen for, at det sker på danske overenskomst-vilkår, og at Femern A/S får sociale lærlinge-klausuler med i udbudsmaterialet.

Formanden for Bygningsgruppen i 3F, Peter Hougaard Nielsen, er meget kontant i sin udmelding i licitationen. Fagbevægelsen vil ikke acceptere dumping fra udenlandsk arbejdskraft.

- De arbejder i Danmark, og så skal det ske på danske overenskomster. Det kan godt være, at nogle firmaer vil forsøge at snyde sig uden om, men så vil vi reagere. Bliver der ikke arbejdet som procent efter danske overenskomstmæssige vilkår, bliver den tunnel ikke bygget, siger Peter Hougaard Nielsen.

3F opfordrer også Femern A/S til ikke at lave samme skæbnesvangre fejl, som Københavns Kommune gjorde i forbindelse med udbygningen af Metro Cityringen, hvor der ikke er stillet udbudskrav om lærlinge. Fagforeningen insisterer på, at Femern A/S får det med i det kommende udbudsmateriale. **SIDE 2**

**FAGBLADET 3F** 3F.dk

FAGLIGT SOCIAL DUMPING TEMAER BLOGS A-KASSE

## KOMMUNE AFVISER ANSVAR FOR ULOVLIG ARBEJDSKRAFT

Københavns Kommunes socialborgmester fra Enhedslisten afviser via sin pressechef at udtale sig i sagen om ulovlig arbejdskraft. Tag ansvar for de politiske beslutninger, lyder kritikken af borgmesteren fra 3F.

**POLITIK**

## Københavns Kommune indfører systematisk kontrol med social dumping Efter afsløring af underbetaling af håndværkere på flere millionbyggerier i København på kommunens regning vil et flertal på rådhuset indføre systematisk kontrol.

Publiceret 04. marts 2013 kl. 02:23

# København styrker kamp mod social dumping

De kommende fire år skal inspektionsvirksomheden Bureau Veritas føre kontrol i Københavns Kommune i kampen mod social dumping. Dansk Byggeri er utilfreds med tiltaget, if er begejstret.

### ARBEJDSFORHOLD

U arbejder i Markedets, som vurderer, der er nogle arbejdsforhold, som er ulovlige og uretfærdige.



6

Tirsdag 31. marts 2015

Licitationen

Nyheder

## Tættere samarbejde for fair arbejdsforhold

Københavns Borgerrepræsentation har netop godkendt nyt tiltag for at sikre lige konkurrence og fair forhold

af Tøben Svagh  
k@licitationen.dk

**DUMPING** Dansk Byggeri melder sig nu som deltager i Københavns Kommunes

forbuds og skærpede indsats for at sikre fair arbejdsforhold og lige konkurrence.

Samarbejdet sker i form af et dialogforum, hvor Kø-

benhavns Kommune sammen med Dansk Byggeri, BAT-kartellet og Byggefagernes Samvirkende i Storkøbenhavn kan drøfte kommunens initiativer for at fo-

rebygge og stoppe social dumping.

Samarbejdet har været undervejs i flere år, men det er først nu, at parterne formelt indgår i et samarbejde mod

social dumping. Samarbejdet er netop godkendt af Københavns Borgerrepræsentation.

"Der optår fra tid til anden problemer, når arbejdsmarkeder smelter sammen. De kan i den store sammenhæng være marginale, men fortjener opmærksomhed og fokus på løsninger. Social dumping er et gummibegreb, så vi skal sikre, at løsningerne også matcher de reelle problemer. Det vil vi bidrage til i det nye dialogforum," siger direktør Peter Stenholm, Dansk Byggeri om baggrunden for deltageren.

bejdet målrettet på siden 2011", siger han.

Det nye dialogforum bygger på en samarbejdsaftale, som tager højde for, at parterne ikke nødvendigvis er enige om de initiativer, som Københavns Kommune iværksætter, men i forummet kan initiativerne drøftes og parterne kan komme med gode råd. Enkelttager skal ikke drøftes i det nye forum. Enkelttager skal fortsat løses mellem arbejdsmarkedets parter inden for det fagretlige system.

Deltagerne i det nye forum bliver Peter Stenholm som repræsentant for Dansk Byggeri, formanden for BAT-kartellet Kim Lind Larsen,



Behøver ikke at være enige