



Københavns Kommunes indsats mod social dumping – Hovedrapport med interessentevaluering

Kelvin Baadsgaard

Henning Jørgensen

CARMA, København, maj 2017

Københavns Kommunes indsats mod social dumping – Hovedrapport med interessentevaluering

Hovedrapport til Københavns Kommune

Maj 2017

Kelvin Baadsgaard

Henning Jørgensen

CARMA, Fibigerstræde 1, 9220 Aalborg

Indhold:

Forord	5
Sammenfatning: Konklusioner om indsatsen mod social dumping	7
1. Evaluering, mål og opgaver	15
1.1. Historisk udvikling af indsatsen mod social dumping.....	15
1.2. Evaluering af kommunens indsats.....	20
1.3. Offentlige opgaver og hensyn - og evalueringens særlige karakter.....	22
1.4. Målopfyldelseevalueringens tilrettelæggelse og gennemførelse.....	25
1.5. Interessentevalueringens tilrettelæggelse og gennemførelse.....	28
1.6. Rapportopbygning og anbefalinger	32
2. Målopfyldelse: fik politikerne, hvad de ønskede?	35
2.1. Juridisk grundlag for indsats og organisering af ekstern kontrol	35
2.2. Risiko for social dumping og RUT	36
2.3. Mål for indsatsen i Københavns Kommune.....	37
2.4. Resultater af målopfyldelsesanalysen	38
2.5. Fordeling af kontroller på branche	42
2.6. Antallet af overtrædelser	43
2.7. Medieomtale – fra negativ til positiv	43
2.8. Armslængdeprincipets problemer	44
2.9. Samlet vurdering af intentioner og resultater.....	45
3. Interessenter: eksterne og interne vurderinger	49
3.1. Bygge- og anlægssektoren.....	50
3.2. Transportsektoren.....	62
3.3. Rengøringssektoren.....	69
3.4. Samstemmende og afvigende interessentvurderinger	73
4. Hovedkonklusioner	79
5. Kommunal indsats: Politiske anbefalinger	83
5.1. Sigtelinjer for den kommunale indsats mod social dumping	83
5.2. Forslag til forbedringer af indsatsen mod social dumping	87
5.3. Fremtidig organisering af indsats – afsluttende bemærkninger	101
Bilag 1: Oversigt over forslag og tiltag på brancheområder	105
Litteratur:	106

Forord

Denne rapport er resultatet af et 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, og om interessenter har sammenfaldende eller forskellige vurderinger af indsatsen og dens virkninger.

Københavns Kommune har ønsket en samlet vurdering af indsatsen, der blev besluttet i 2013 og 2014, og dette er en sammenfattende afrapportering af to delanalyser. Den første om målopfyldelse blev der afgivet rapport om ved årsskiftet 2016/2017, og her er analyser og vurderinger udvidet med en interessentevaluering. Der er gået mere i dybden med indsatsen på tre udvalgte brancheområder, som forekommer mest udsatte for social dumping, og såvel leverandører som organisationsrepræsentanter er kommet til orde. Samtidig fremlægger vi her i hovedrapporten vores egne og samlede vurderinger og fremsætter i forlængelse heraf konkrete forslag til den aktuelle og fremtidige organisering og implementering af indsats.

Vi har i arbejdet været stærkt afhængige af en lang række aktører i kommunen og interessenter udenfor, som har brugt megen tid på os og vores mange spørgsmål. Kontrolindsatsen er lagt i hænderne på et eksternt indsatsteam, Bureau Veritas, og vi har fået stor hjælp derfra og fra ansatte både i centralforvaltningen og i fagforvaltninger i Københavns Kommune. Ydermere er vi blevet klogere af informationer fra og samspil med ansatte i Odense Kommune og i Metroselskabet. Vi takker alle aktører, politikere, ansatte, leverandører og organisationsrepræsentanter, der beredvilligt har stillet op til interviews, samtaler og hjulpet med til at fremfinde data og dokumentation. Her skal også placeres en 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 rapport kan vække interesse og være en hjælp til at få en samlet indsats gjort mere synlig, forståelig, operationel og målorienteret.

Kelvin Baadsgaard

Henning Jørgensen

Sammenfatning: Konklusioner om indsatsen mod social dumping

Denne rapport omhandler *Københavns Kommunes arbejde med at finde, fange og forhindre social dumping*. Det arbejde har været intensiveret gennem de sidste tre år, og det er evalueret ud fra politikernes mål med indsats og ud fra, hvordan kommunen og interessenter har erfaret og vurderet indsatsen. På den baggrund fremsætter vi som evaluatore også politiske anbefalinger til kommunen om programmering, organisering og aktivering af indsats. Både den nuværende og den fremtidige.

I den kommunale verden er Københavns Kommune gået foran med indsats, har inspireret andre kommuner, lavet arbejds-klausul, som andre har kopieret, og har vist, at der er kommunal vilje til at påtage sig en udmønterrolle i forhold til nationale og internationale indsatser for at komme social dumping til livs. Kommunens arbejde betegner en ny måde at arbejde med opgavesættet på, som må ses i en større historisk og økonomisk-politisk sammenhæng.

Social dumping har været et problem, som der siden det 19. århundredes slutning har været opmærksomhed omkring internationalt. Og søgt gjort noget ved. Indsatsen har lange historiske rødder. Men den har også aktuelle fødder; den udvikler sig. Siden Østudvidelsen af EU i 2004 er social dumping blevet et tema, der er sat højere og højere på den politiske dagsorden. Det gælder i de fleste vesteuropæiske lande, og det gælder så sandelig også Danmark. 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.

Flere mekanismer bag virker ind i forhold til at fremme udbredelse af fænomenet social dumping. Det er arbejdstagernes og kapitalens bevægelser over landegrænser, der især har sat gang i sådanne trafikker og fænomener. 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 heller 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 indsatsiden uklar, hvis man ikke ved, hvem eller hvad, det er, som man skal gribe ind overfor. Vi finder, at man forståelsesmæssigt må hæfte sig ved logikken bag handlinger, processerne og mekanismerne, og ikke kun på manifestationerne.

Københavns Kommune har fulgt Beskæftigelsesministeriets 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, eftersom både ILO-konvention 94 og Udstationeringsdirektivet fra 1996 er bragt på en fælles nævner, og arbejdet afspejler sig også i de forskellige hensyn, der skal tages, herunder sikre ligebehandling..

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 metoder¹. Der mangler valide indikatorer. Mørketallene er formodentlig ganske store, med variation fra land til land.

Heller ikke de nationale indsatser i Norden er nemme at sætte på en fælles nævner². 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 udmønterrolle i forhold til de landspolitiske intentioner. Og kommunen har bevidst ønsket at fremstå som en rollemodel for andre kommuner, når det gælder bekæmpelse af social dumping.

¹ Bernaciak 2015.

² Cevea 2017.

Vi forstår social dumping som *praksisser hos arbejdsgivere, der prøver på at omgå eller underminere 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 sket i en to-leddet evalueringsproces: Først en *målopfyldelsesevaluering*, afsluttet ved årsskiftet 2016/2017, og dernæst en *interessentevaluering*, der afrapporteres her i den samlede hovedrapport.

Resultaterne fra *målopfyldelsesevalueringen* var, at de fleste af de *politisk udtalte ønsker* til indsatsen var blevet *indfriet*. Politikerne fik altså nogenlunde, hvad de havde bedt om i 2013 og 2014. Dog med enkelte reservationer. Fire overordnede intentioner blev klarlagt og sat sammen med de resultatindikatorer og vurderinger, vi kunne anvende i vurderingen. I forhold til fire hovedmålsætninger sagde resultaterne 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 indsatsteam, der generelt kontrollerer herfor, men Arbejdstilsynet; arbejdsmiljøovervågning varetages imidlertid også på anden vis i kommunens fagforvaltninger, 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 skulle lægges, 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 forholdt vi os kritisk til forventningen om at skabe effektivitet ved et armslængdeprincip: Der blev nemlig konstateret en uhensigtsmæssig arbejdsdeling og meget uheldig incitamentsstruktur i kontrakten med det eksterne indsatsteam, der selv har været med til at sætte for høje stikprøvemål – som ikke blev nået de første år - men som finansielt har givet

indsatsteamet interesse i at ”finde” så mange sager som muligt. Høje transaktionsomkostninger og fare for bureaukratisering blev også noteret.

Bortset fra disse forhold ved implementeringen fandt vi en høj grad af målrealisering. Det gav 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. Dog fordrer arbejdsmiljøsideen særlig bevågenhed.*
- *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 gav en sammenligning af Københavns Kommunes indsats med tilsvarende i Odense Kommune og i Metroselskabet baggrund for læringstilfælde og ideer til at forbedre indsatsen fremover.

Borgerrepræsentationen i København fulgte op på evalueringsrapporten og besluttede primo marts 2017 fremtidigt at gå fra et eksternt indsatsteam til opbygning af et nyt internt. Den beslutning fik også betydning for den *interessentevaluering*, vi samtidigt var gået i gang med at gennemføre. Såvel kommunalt ansatte som leverandører og interesserepræsentanter var med det samme indstillet på at tale om den fremtidige organisering af indsats og ændrede arbejdsmåder i forlængelse heraf.

Vores resultater fra *interessentevalueringen* omfatter dels en mængde oplysninger og vurderinger af trafikker og problemer i forhold til social dumping i tre udvalgte brancheområder: bygge- og anlægssektoren, transportsektoren og rengøringssektoren i Københavns Kommune, dels opstilling og brug af evalueringsmålestokke over for indsatsen. Det sidste gælder såvel det nu eksisterende som den fremtidige.

Nogle af de centrale resultater af denne devaluering ligger helt i forlængelse af resultaterne fra målopfyldelsesanalysen, og derfor flugter de fint med de ovennævnte konklusioner. Det gælder bl.a. disse evalueringsresultater:

- *Det arbejde, som Københavns Kommune har sat i gang med at komme social dumping til livs, anerkendes fra alle sider som et positivt bidrag til arbejdsmarkedsreguleringen. Kontrolarbejdet i forlængelse af arbejdsklausulen er ganske velanbragt og accepteret, når*

det indrettes risikobetonet, så samme (faste) leverandører ikke kommer til at blive udsat for vedvarende kontrol.

- *Fra såvel leverandørside som fra fagforenings- og arbejdsgiverside meldes om de første præventive virkninger af, at der er sat et kommunalt arbejde i gang med at kontrollere for unfair konkurrence og undergravning af løn- og ansættelsesforhold.*
- *Det eksterne indsatsteam er der delte erfaringer med i forhold til seriøsitet og effektivitet. Det anerkendes fra flere sider, at der er udvist vilje til at gennemføre kontroller, og også empati i forhold til, at leverandører har haft vanskeligheder med at overholde tidsrammer med efterfølgende fleksibilitet. Men der ankes også over kvalitet i arbejdet og evnen til at afsløre social dumping. Ud fra et evalueringssynspunkt har det eksterne indsatsteam haft en vigtig funktion som opstarter af kontrolarbejdet og som igangsætter af reaktioner i markedet, om end programmeringen af denne kontrol har været dårlig kontraktmæssigt.*
- *Fagforvaltningerne i København vurderes generelt at udføre et seriøst arbejde. Dog forekommer indsatsen ikke at have helt samme prioritering i alle forvaltninger. Endvidere anføres det, at set udefra har kommunens forskellige forvaltninger ikke samme prioritering af indsatsen, men også en erkendelse af, at arbejdsbetingelserne er vanskelige, og at der ikke er fornødne kompetencer samlet p.t. til, at der kan udføres et dybdegravende kontrolarbejde.*

Særligt er det dog værd at understrege fra branchestudierne, at:

- *Der er behov for branchespecifik indsigt, viden og kompetence til at foretage kontroller og gå i dialog med leverandører og ansatte inden for de enkelte områder. Interessenterne peger på behovet for at få styrket forvaltningernes kendskab til overenskomster, reguleringsmuligheder, traditioner og normer inden for hvert enkelt område. Det er en vurdering, som bliver væsentlig i forhold til den fremtidige organisering og aktivering af kommunens arbejde med social dumping.*
- *Kontrollen må indrettes mindre efter skrivebords-modellen og mere mod stedlig kontrol. Uanmeldte og anmeldte besøg kommer til at skulle prioriteres stærkere i sammenhæng med, at det bliver en mere kvalitativ orientering, der lægges til grund for arbejdet. Uregelmæssigheder kan ikke alle fanges ved skrivebordet, men nogle slags tjek må stadig have denne karakter. Kontroller uden for gængs arbejdstid bør være mange og faste.*
- *Omlægning af kontrollen fra at være en slags efterhåndskontrol mod en forhåndskontrol må stærkt anbefales. Det betyder omlægning af udbudsrunder, så man gennem prækvalificering og specificeringer i tildelingskriterier forhindrer tilfælde af social dumping. Indkøbsmetoderne kan der således udvikles på.*

- *Stærkere person-, tids- og virksomhedsregistreringer anbefales, for at afsløre social dumping.*

De samlede resultater taler således om at operere med både *ex ante* og *ex post*-regulering, både at styrke det forebyggende arbejde med udliciteringer og få efterhåndskontrollen gjort mere skarp og dybdegående.

Interessentvurderingerne og vores diskussioner med disse, med det eksterne indsatssteam og med kommunalt ansatte har fået os til at opstille målepinde for indsatsen, hvor der både er gjort brug af dem i forhold til den hidtidige indsats og foreskikket den fremtidige, efter 2017, hvor kontrollen bliver intern. I anbefalingerne har vi ladet os inspirere af erfaringer, vurderinger og ideer fra både interessenter, fra dem, der dedikeret søger at få kommunens indsats sat igennem, men vi har naturligvis selv filtreret ideer og ønsker og omsat vurderingerne til mere konkrete forslag til kommunen.

Fire målestokke og bedømmelseskriterier er der argumenteret for og givet anbefalinger omkring:

- **Synliggørelse:** *omfattende informationsgivning til berørte parter og professionelt arbejde med at fortælle, forklare og forstærke indsatsen, så også offentligheden kan se baggrund for, former og fornuft i arbejdet samt resultater heraf, og så der kommer flere henvendelser til kommunen.*
- **Tydeliggørelse:** *klargøring over for alle interessenter, at den måde, der arbejdes på, er hensigtsmæssig, vel tilrettelagt og dialogpræget, og at der ad den vej nås positive reaktioner i markedet med mindre social dumping. Sikre at klausulbestemmelser er præcise og letforståelige.*
- **Operationel kapacitet:** *Det er kommunens samlede ressourcer og kapaciteter, der skal udvikles, for at få nye udbudsrunder, kriterier, kontrol og håndtering til at være klare og robuste. Implementeringsarbejdet skal styrkes ved bedre programmering og større professionalisme, så arbejdet kan gennemføres mere branchespecifikt, mere kvalitativt indrettet og mere risikobetonet.*
- **Bidrag til arbejdsmarkedsregulering:** *Arbejdet med arbejdsklausulen skal ses og vurderes som et vigtigt bidrag til at sikre den danske arbejdsmarkedsregulering med velfungerende arbejdsforhold og leverandørsituationer. Kommunens rolledefinition skal udvides og præciseres – også for at hjælpe til, at Københavns Kommune fortsat kan optræde som rollemodel på området.*

Arbejdet med at finde, fange og forhindre social dumping i Københavns Kommune må således bedømmes til at være kommet godt fra start, hvor opstartsproblemer og vanskeligheder med at komme i en fast driftsfase synes at være ved at være overstået. Det sættes nu lid til, at overgangen fra eksternt til intern kontrol vil kunne styrke arbejdet med at bekæmpe social dumping yderligere. Vi vil dog også gøre opmærksom på risikoen for fejlprogrammeringer og for, at interne

institutionaliseringskampe mellem fagforvaltninger i den kommende tid kan komme til at hæmme opbygning af stærkere operationel kapacitet i kommunen.

Som evaluatorene stiller vi os bag forhåbningerne om større handlekraft og påvirkning af markedsudviklinger ud fra de tilkendegivelser og dokumentationer, vi er blevet gjort bekendte med, og som i vores evalueringsarbejde er omsat til målepinde i to forskelligartede undersøgelser. Politikerne har generelt fået, hvad de bad om, men der er stadig forbedringspotentialer i forhold til at tilrettelægge udbudsrunder, udvikle og eksperimentere med kontrolformer og med at sikre kendskab til, tillid og opbakning bag indsatserne. Her er betydningen af en bredere og fængende fortælling om social dumping og vigtigheden af kommunale indsatser ikke mindst vigtig samtidig med, at Københavns Kommune styrker sin operationelle kapacitet til at fange ”snydere” på de forskellige brancheområder.

Det kan ikke stærkt nok anerkendes, at Københavns Kommune er gået foran i den kommunale verden og har løbet en indsats mod social dumping i gang, som andre kan lære meget af. Og allerede har gjort det, både med hensyn til udformning af arbejdsklausul og håndhævelsessyn. Vores overordnede anbefaling til Københavns Kommune bliver, at ***indsatsen mod social dumping må fortsættes, fornyes og forstærkes***. Der gives i rapporten dybere argumentation herfor og mere konkrete bud på, hvordan det kan realiseres.

1. Evaluering, mål og opgaver

1.1. Historisk udvikling af indsatsen mod social dumping

Det er løn- og arbejdsvilkår, der må beskyttes og garanteres, hvis man vil sikre en lige, fair og nem gennemførelse af offentlige udbud og tage ansvar på sig ved finansiering og drift af offentlige institutioner. *Arbejdsklausuler* er varige og effektive midler til at bekæmpe social dumping, der giver ulige konkurrencevilkår og beskyttelsesgab for lønmodtagerne. Arbejdsklausuler kan også flytte lønmodtagere – uagtet deres oprindelsesland – fra den informelle til den formelle økonomi, bekæmpe udvikling af prekarisering og fattigdom, fremme uddannelse af lønmodtagere og forbedre arbejdsmiljøet. Hvis sådanne klausuler altså bruges aktivt.

Arbejdsklausuler er ikke ment som noget ekstra og besværligt for entreprenører, men som noget naturligt iboende offentlige kontrakter – og for den slags skyld også i private. Arbejdsklausuler er således lavet som et normalt og påkrævet internt bedømmelseskriterie, der afspejler en tæt forbindelse mellem kvaliteten af løn- og arbejdsvilkår og arbejdets kvalitet.

Interessant nok var det oprindeligt *arbejdsgiversiden*, der *gik foran* i en række lande, for at få indført arbejdsklausuler, så der ikke kom ublu og ulige konkurrence og en nedadgående spiral med underminering af løn- og arbejdsvilkår. Løn skulle tages ud som det mest betydende konkurrenceparameter, og lønmodtagere måtte derfor udstyres med rettigheder³. Det er værd at have de historiske rødder in mente, når man bedømmer aktuelle indsatser, og punktnedslagene i historikken er også af direkte betydning for vores evalueringskriterier (jf. kapitel 5).

I 1891 blev der i *England* lavet en ”retfærdig løn”-resolution, som forpligtede kontraherende myndigheder til at sikre lønmodtagere under offentlige kontrakter ”gældende” lønniveau. Senere, i 1909, skete der en revision af resolutionen, men nu med eksplicit reference til kollektivt aftalte lønninger.

I *Frankrig* skete der tilsvarende udvikling af arbejdsklausuler. I 1899 vedtoges en lov, som kun tillod offentlige kontrakter til de virksomheder, som garanterede deres arbejdere gældende løn- og arbejdsvilkår. På regional og kommunal basis blev der yderligere foreskrevet, at visse minimumslønninger skulle sikres, hvis virksomheder ville have offentlige opgaver.

Der kom efterfølgende lovgivninger om samme forhold i en række europæiske lande. *Tyskland* startede i 1907 med at udforme en arbejdsklausul. *Danmark* kom efter i 1908 med den ”polske lov” (eller ”polak-loven”) som sagde, at udenlandske arbejdere skulle behandles på lige fod med hjemlige lønmodtagere. Der blev stillet specifikke krav til arbejdsgiverne. Det var en anti-diskriminationslov, som gavnede mange af de polske arbejdere, der indtil 1912 kom som sæsonarbejdere til Danmark (især til Lolland). Arbejdsklausuler så altså også dagens lys i en række europæiske lande, bl.a. *Tyskland, Østrig, Holland, Schweiz og Italien*.

³ Schulten et al. 2012.

I USA gik arbejdsgiversiden også foran med krav om tilsvarende offentlige reguleringer, og de blev gennemført. Perioden op til 1. verdenskrigs udbrud var således den første bølge af reguleringer for at imødegå social dumping. I 1930'ere videreførtes lovgivning på området. I USA således med Davis-Bacon loven fra 1930 og Walsh-Healey lovgivningen fra 1934, der foreskrev, hvilke lønniveauer, der skulle gælde i offentlige kontrakter.

Efter 2. verdenskrig kom næste ryk med hensyn til arbejdsklausuler på internationalt niveau. *ILO-konvention nr. 94* blev vedtaget i 1949 (ratificeret af Danmark 22. juli 1955), og den var både en beskyttelsesforanstaltning over for lønmodtagere fra det underskud på beskyttelse, som kunne opstå ved social dumping (men netop at sikre dem kollektive aftaleniveauer) og en hjælp til at sikre, at lønomkostninger ikke skulle blive den væsentlige konkurrenceparameter for dem, der ville byde ind på offentlige udbud. Det dobbelte sigte har senere reguleringer kunne tage afsæt i.

I Danmark er der ingen lovbestemt mindsteløn og heller ikke sektorvise erga omnes-klausuler som i mange andre kontinentaleuropæiske lande. Derfor har der – som i Sverige – ikke været nogen beskyttelse af løn- og arbejdsvilkår ud over de aftalemæssige. Overenskomstbestemmelser har så måttet suppleres af politiske og administrative indsatser mod social dumping. Det betyder blot ikke, at der med det samme eller endnu er etableret en fast og fælles praksis med kommunikation og koordinering mellem den faglige og den politiske arena, lige så lidt som rationaliteten bag indgreb bliver helt den samme.

De er endnu ikke etableret en fast og fælles praksis med kommunikation og koordination af indsatsen mod social dumping mellem det fagretsligregulerede område og det politisk administrative regulerede område, lige så lidt som rationaliteten bag indgreb bliver hel det samme mellem områderne. ”Den danske model” har sit eget fagretslige system, og parterne vogter alene over de overenskomstdækkede områder, mens politiske indsatser gælder alle typer af arbejdsforhold, når det offentlige er involveret. ILO-konvention nr. 94 institutionaliserede et trepartsamarbejde, der i og for sig kunne siges at være på kollisionskurs med parternes overenskomst- og aftalearbejde. Men konventionen gav parterne adgang til at medvirke i offentlige reguleringsopgaver. Det bør huskes i dag – også i kommunalt regi. Ratificeringen af konventionen i 1955 betød, at der for første gang blev gennemført en lovgivning, som foreskriver nedre lønniveauer og tilsvarende for arbejdsbetingelser, når der bliver budt på offentlige udbud. De relevante kollektive overenskomster skulle gøres gældende i de områder, hvor arbejdet blev udført.

Ratificeringen skete 18 år før Danmarks EU-medlemskab, og derfor går ILO 94 forud for EU-bestemmelser. I 1966 blev der også udstedt et cirkulære om implementering af arbejdsklausuler i offentlige kontrakter. Brugen af ILO 94 over tid foreligger der dog ingen data om. Konventionen synes at have været glemt i lange perioder. Ifølge artikel 3 i ILO-konvention 94 skal lønmodtagerne sikres både sundhed, sikkerhed og velfærd. Selv om formuleringen ikke direkte indgår i dansk lovgivning, er den højrelevant. Det er EU-bestemmelser, som har fået de klareste udtryk i det 21. århundredes lov- og bekendtgørelsesarbejde.

EU har historisk nemlig også villet bekæmpe social dumping og andre negative effekter for lønmodtagerne af den intensiverede konkurrence. *Udstationeringsdirektivet fra 1996* er det

fremmeste redskab over for udstationerede lønmodtagere, suppleret i 2014 med *Håndhævelsesdirektivet*. Et andet og meget kompliceret regelsæt er udviklet for vandrende lønmodtagere⁴. Det er alle EU-institutioner, der har været med i udviklingen af disse bestemmelser, herunder EU-Domstolen, der fungerer helt anderledes end danske domstole, som ikke har ret til at være politikdrivende. Det har EU-Domstolen imidlertid med dens "case law". Der har i en række domme i perioden 2007-2008 været meget omstridt med domme herfra, idet de faglige kampmidler for at sikre overholdelse af gældende nationale overenskomster blev begrænset i brug. Dog er der igen ved dom i februar 2016 til fordel for det finske EI-Forbund (Sähköalojen ammattiliitto) igen sket anerkendelse af udvidede krav til sikring af løn- og arbejdsvilkår. Mere end grundløn skal indgå i bedømmelse af, om lønmodtagere har fået opfyldt deres rettigheder.

I 1999 kom ILO i øvrigt også med et omfattende program for "Decent Work", hvor der var fire centrale målsætninger i: at skabe jobs, sikre rettigheder, udvide social beskyttelse og fremme af dialogen mellem arbejdsmarkedets parter. Det er stadig et program, som søges fremmet, og som har arbejdsklausuler i offentlige kontrakter på sigtekornet. FN's Global Compact's 10 principper for virksomheders arbejde med samfundsansvar og bæredygtighed – byggende på menneskerettigheder, arbejde, miljø og anti-korruption - er ligeledes af betydning på området.

Det gælder i de fleste europæiske lande, at der nationalt er udviklet eksplicite regelsæt om social dumping. Nationalt er der i alle statslige kontrakter indføjet en arbejdsklausul, hvorimod der ikke er samme krav til decentrale niveauer i statssystemet alle steder. Således er der i Danmark også kun sket en henstilling til regioner og kommuner om at bruge arbejdsklausuler til at imødegå social dumping⁵.

I Danmark har indsatsen altså også lange historiske rødder; men det er især inden for de sidste 25 år, at der er sket intensivering af diskussionen herom. Det er så også fulgt op af institutionaliseringer. Der er både en faglig og en politisk side af bekæmpelsen af social dumping. Vi kan opregne fix-punkter herfor i nedenstående tidsmæssige oversigt⁶:

Oversigt 1: Tiltag mod social dumping med relevans for Danmark 1992-2016

- 1992: LO og DA laver aftale, opfordringer om "udenlandske arbejdsgiveres udstationering i Danmark".
- 1995: Bilag til OK-95 på Industriens område: hasteprocedure for behandling af konflikter om udlændige.
- 1996: EU's udstationeringsdirektiv vedtages.

⁴ Kristiansen 2013.

⁵ Økonomaftalen for 2014 mellem regeringen og KL forpligtede 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.

⁶ Se også Schutter 2012, Andersen 2014, Bernaciak 2015.

- 2003/2004: Østaftalen – inkl. overgangsordning (uden kvoter).
- 2004: Bolkestein-EU-direktivforslag: serviceydelser frie. Ændres dog efter ydre pres.
- 2007: OK-fornyelse i byggeriet: ”tilpasningsforhandlinger” og fælles ferie- og s/h-kasse (indsigtsmuligheder).
 - OK-Industri: kodeks for aftaler med udenlandske virksomheder.
- 2007: Laval-dom (”Laval-kvartetten”, også Viking-, Ruffert- og Luxemburg-domme) – konfliktret indskrænkes. Men dansk fællesforståelse mellem parterne om håndtering.
- 2008: Dansk udvalgsbetænkning: konfliktret burde indskrænkes, ikke brug af almengørelse.
- 2009: Udfasning af Østaftalen – RUT-registret etableres (først køreklar 2010).
- 2010: OK-10 med ”opklaringsmøder” (48-timers møde på byggeri, transport, service- og lagerområderne), Industriens OK: anciennitetskrav pension fra 9 til 2 mdr.
- 2012: Finanslov: AT og politiet skal lave kontrolaktioner, nedsættelse af ministerudvalg.
- 2012: OK-12 uden fornyelser (”teknisk sammenbrud”), Regeringen: øget kontrol med skatteregler, EU-Håndhævelsesdirektiv fremsættes, vedtages juni 2014.
- 2013: Finanslov, Styrket indsats, + 122 mio. kr.
- 2014: OK-14 uden store fornyelser i forhold til bekæmpelse af social dumping.
 - S-R-regering vil ikke have kædeansvar – altså at hovedentreprenører skal svare for underentreprenørers løn- og arbejdsforhold - men gerne arbejdsklausuler, juni 2014: + id-kort på byggepladser.
 - Regering afsætter 120 mio. kr. til flere kontroller.
- 2015: Regeringsskifte, forsinkelse af ID-kort.
- 2016: Sähköalojen ammattiliitto ry vs Spólka Akcyjna (EU-Domstolsafgørelse udvider lønmodtagerrettigheder til mere end grundløn).
- 2016: Finanslovsmidler afsat til fælles indsats i AT, SKAT og politiet, men i lidt mindre skala end tidligere. AT og SKAT får 79 mio. kr. i 2017 og 70 mio. kr. i 2018. Politiet må selv betale sin indsats.
- 2013-2017: Flere kommuner følger op på Københavns og Odense Kommunes brug af arbejdsklausuler. I 2013: ca. 50 % af kommunerne, 2014: ca. 67 % af kommunerne og i 2016: ca. 80 % af kommunerne.

- 2017: OK-17 på det private arbejdsmarked: Udvidet adgang til indsigt for fagforening i underleverandørers forhold (navn, adresse, CVR-nummer eller RUT-nummer og navn på kontaktperson).

Indsatsen er således tredobbelt, og den har flere adresser: International regulering (ILO, EU), national lovgivning og myndighedskontrol samt fagpolitisk indsats (med kollektive overenskomster som ramme, støttet op af det fagretslige system, over for hvilket overtrædelser på arbejdsgiverside kan indbringes af de faglige organisationer). Her er samspillet mellem de politiske tiltag og reguleringer via overenskomstprincippet ganske indviklet. Indsatsen er også kompliceret: Den fordrer såvel OK-indsigt og forståelse som en tilsvarende retslig og forvaltningsmæssig indsigt.

Siden 2010 må en forsigtig vurdering være, at det er gennem det politiske niveau, at indsatser mod social dumping har været mest succesrige. OK-10's bestemmelser om 48-timers møde på flere overenskomstråder må stadig siges at være det vigtigste faglige tiltag. Fagforeningskrav på byggeriets og andre brancheområder om kædeansvar er ikke blevet imødekommet. Heller ikke i OK-17, hvad der har givet anledning til flere protester og strejker. Især Dansk Byggeri er imod et sådant kædeansvar.

Det er også karakteristisk, at social dumping ikke er et lige velkendt fænomen på hele arbejdsmarkedet, men koncentreret til en række særligt ramte brancher. Til disse hører bl.a. bygge- og anlægssektoren, transportsektoren, Hotel- og Restaurationsvirksomhed, rengøring, landbrug, skovbrug og fiskeri⁷.

Udvikling af indsatser gælder også øget kommunalt engagement og formelle vedtagelser af arbejdsklausuler gennem de seneste par år. Her har Københavns Kommune sammen med Odense Kommune stået som foregangskommuner og som rollemodeller.

Et er dog at få vedtaget en arbejdsklausul, som det er sket i Københavns Kommune og en lang række andre kommuner; langt vanskeligere er det at **gennemføre kontrol og håndhæve bestemmelser**. Kontrolforanstaltninger må være mange, synlige, pålidelige, kreative og effektive, og kontraktpartnere må føle og vide, at der er stor risiko for at blive afsløret, hvis man begiver sig ind på social dumping-praksisser. Uden sanktionstrusler taber arbejdsklausulen værdi. Kommunen skal kontrollere for mange aspekter af arbejdsforhold: løn, tillæg, skat, bidrag, moms, arbejdstid, eventuel betaling for mad og logi og den del mere, og sammen med Arbejdstilsynet (som hovedansvarlig) skal arbejdsmiljøet tjekkes.

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

⁷ Se bl.a. Arnholtz og Andersen 2016, Refslund og Thörnquist 2016, Cevea 2017.

1.2. Evaluering af kommunens indsats

Det handler om indsats mod social dumping. Men det drejer sig om *arbejdsmarkeds- og samfundsansvar*. Så kort mener vi, det kan udtrykkes, hvad der er på spil i forbindelse med, at Københavns Kommune som landets største kommune går foran med at sikre, at der ikke sker brud på en arbejdsklausul, som er udformet først i 2013 og tilrettet i 2014, og siden brugt som et internt bedømmelseskriterie til at kontrollere leverandører til kommunen efter. Der kan stilles krav til, at den samlede pakke, som lønmodtagere skal tilsikres, ikke må være ringere end den pågældende referenceoverenskomst. Fra 2017 er arbejdsklausulen videre udvidet til at gælde alle institutioner, der modtager økonomisk støtte fra kommunen, og der er dermed iværksat en omfattende indsats for at komme unfair konkurrence og dårlige løn- og arbejdsvilkår til livs.

De store kommuner i Danmark har alle en ambition om at modvirke social dumping gennem arbejdsklausuler⁸. Leverandører, der ikke lever op til kravene heri, skal identificeres og frasorteres i udbudsprocesser eller efterfølgende afsløres gennem kontrol og håndhævelse af kontraktbestemmelserne. Præventive virkninger er helt afgørende for, at fænomenet social dumping reduceres i omfang og betydning. Vores klare vurdering er, at arbejdsklausuler er kommet for at blive - og for at blive brugt mere intensivt.

Københavns Kommune har ydermere ønsket at være rollemodel på området. Et eksplicit kædeansvar er indeholdt i klausulbestemmelsen. Hovedleverandør skal altså være ansvarlige for, at den samlede aflønning og arbejdsvilkår ikke må være ringere, end hvad 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. Hovedleverandøren skal tilsikre, at den samlede aflønning ikke er ringere end overenskomstens løn, tillæg, feriepenge, pension med mere, og at der dermed ikke konkurreres på unfair vilkår. Kædeansvaret er blevet anerkendt, også udbudsmæssigt. Det gælder både i EU-regi (Wolf og Müller-EU-dommen i 2004 og herhjemme ved Klagenævnet for Udbuds afgørelse i 2016 i sag med Region Hovedstaden, som Dansk Byggeri havde anlagt). Politikerne i Borgerrepræsentationen fik i 2013 og 2014 formuleret overordnede målsætninger for kommunens indsats mod social dumping. Der kan opregnes fire sådanne overordnede målsætninger for kommunens indsats. Udtryk, der er anvendt her, stammer fra interviews med politikere.

Der er bred – om end ikke udelt - politisk enighed om, at:

- (a) *der ikke skal kunne findes "urimelige" løn- og arbejdsforhold (og ej heller dårligt eller "usselt" arbejdsmiljø, som politikere har formuleret det) på de kommunale københavnske arbejdspladser*
- (b) *der ikke foregår "unfair" konkurrence i forbindelse med leverancer udført for kommunen,*

⁸ Cevea 2017.

- (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 virker, hvor Københavns Kommune er involveret som driftsherre. Billedet måtte gerne indbefatte kommunen som rollemodel på området.*

De fire målsætninger blev i evalueringen sat over for de resultater, som projektets datakilder og dataanalyser giver mulighed for. Samtidig blev implementeringen af de besluttede indsatsmål gransket, og det betød, at midler til at sikre målene ligeledes blev vurderet, især kommunens valg af:

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

Det var i efteråret 2014, at Københavns Kommune havde lagt kontrolarbejdet ud til et eksternt indsatsteam (Bureau Veritas), og der har derfor været flere års erfaringer at trække på. Københavns Kommunen ønskede derfor en uvildig *evaluering* af den hidtidige indsats, og dette arbejde fik *CARMA* i opdrag i foråret 2016.

Ved årsskiftet 2016/2017 afgav vi som evaluatore den første delrapport fra dette arbejde: ”Københavns Kommunes indsats mod social dumping: Målopfyldelsesevaluering”. Som titlen fortæller, drejede det sig først om at afgøre, om politikernes intentioner med at iværksætte en indsats nu også var opfyldt. I evalueringslitteraturen hedder det at gennemføre en *målopfyldelsesevaluering*.

Denne lå der forskelligartede, men mest positive vurderinger af i vores 1. delrapport. Efter indstilling til Borgerrepræsentationen besluttede denne den 2. marts 2017 fremtidigt at *omlægge kontrollen* fra eksternt team til et intern, ligesom en række andre anbefalinger blev taget alvorlig. Den eksisterende kontrakt med Bureau Veritas udløber ved årets udgang. Senest da skal en ny intern organisering af kontrolarbejdet være på plads.

Her afrapporteres hele evalueringsarbejdet, hvor 2. del af arbejdet har været koncentreret om en *interessentanalyse* for Københavns Kommune. Dermed tilføres kommunen viden og information udefra, som man ellers ikke ville komme nemt i besiddelse af. Interessenters erfaringer, vurderinger og holdninger kan indgå i den fremadrettede tilrettelæggelse af arbejdet, så der nås bedre resultater og større forståelse i omgivelserne for det arbejde, som udføres i både virksomheders, ansattes, arbejdsmarkedets og samfundets interesse. Det sidste er ikke mindst vigtigt, så der ikke sker forveksling af kontrolarbejde med udførelse af servicearbejde.

Kontrollen må hele tiden tilpasses de sammenhænge, hvori fænomenet social dumping opstår og indgår i. Og det er mange. De muterer også hyppigt, så omgørelser er kreative og dynamiske. Det må kontrolarbejdet og kontrolforanstaltningerne indstilles efter. Der rapporteres generelt om

mangeartede metoder til at skabe social dumping: falske lønsedler, dobbelt bogholderi, ”money-collectors” på lønningsdag, flere ansættelseskontrakter, falske timesedler, ikke-kendte og ikke-registrerede folk på arbejdspladser, i fragtbiler og taxaer og endog trusler mod ansatte, der vil tale med faglige folk og myndighedspersoner. En god del af disse fænomener har vi også hørt om i det københavnske område. Det er imidlertid ganske vanskeligt for myndigheds- og kontrolpersoner at få fat i sådanne ”numre”; men det er afgørende vigtigt.

Der bruges også sanktioner, når der sker overtrædelser. Københavns Kommune har udformet en egen sanktionstrappe; men sanktioner bruges bredt i landet. Disse sanktioner kan veksle fra samtale, tiltale, advarsler over krav om at bringe forhold i orden inden for en vis frist til bøder og ophævelse af kontrakt. Uden truslen om sanktioner vil indsatser tabe i værdi, da der så ikke vil være tiltro i markedet til, at kommunen kan afsløre snydere, og disse vil blive straffet for overtrædelser af klausulbestemmelserne. Præventive effekter forudsætter, at kommunen også aktivt tør bruge sanktionsinstrumenter.

Det er imidlertid andet og mere end servicearbejde, der udføres i kommunalt regi, når det gælder social dumping-indsats: Det er myndighedsudøvelse. Og netop disse særlige kvaliteter ved arbejdet og hensyn bag, gælder det om at gøre klar i forbindelse med denne type af indsatser.

1.3. Offentlige opgaver og hensyn - og evalueringens særlige karakter

I den offentlige sektor foretages der handlinger og operationer, som ikke kendes i den private sektor. Der er ganske enkelt *forskellige samfundsforpligtelser og opdrag* i den offentlige og den private sektor. I det offentlige er det ikke kun hjælp og service til borgere og virksomheder, der kan imødekomme behov, det gælder, men også opgaver på fællesskabets vegne, som ikke er så synlige og som ikke nemt kan opgøres kvantitativt. Det er en sådan sammenhæng, vi har evalueret med indsats mod social dumping.

Lægger man vægt på, at det offentlige først og fremmest skal hjælpe borgere og virksomheder med at nå deres egne mål, bliver det offentliges virke – in casu Københavns Kommunes – kun set som en strategisk assistance til private, som service. Så bliver graden af brugertilfredshed meget afgørende, for da er det, hvad der opleves og sættes op over for forvaltninger, der bestemmes som ”kvalitet”. Det er et bruger-opdrag, der så defineres. Det er en nyttetankegang, der aktuelt præger det meste af diskussionerne om offentlige aktiviteter, og som trækker på en parallel til private virksomheders virke. Men den er fejlanbragt i vores sammenhæng, for her er formålet med indsatsen et langt bredere og mere komplekst samfundsopdrag. Forpligtelsen gælder en fælles sikring af, at situationer ikke opstår eller får lov at udvikle sig. Det er det politisk og kollektivt definerede formål med indsatsen mod social dumping. For så går det både ud over lønmodtagere, arbejdsgivere, arbejdsmarkedet og samfundet som helhed. Det må interessere i indsatser også forstå.

Stat, regioner og kommuner tager både ”hårde” og ”bløde” instrumenter i brug for at nå de fælles fastlagte mål, og de politisk vedtagne værdier og principper om at undgå social dumping er spørgsmål både om konkrete indsatser for at afsløre brud på disse principper, og det er at have en *præventiv og opdragende funktion*, så dem, der udfører opgaven på fællesskabets vegne, optræder

som rollemodel. Det er netop disse særlige kvaliteter ved Københavns Kommunes indsats på området, det gælder om at synliggøre.

For en privat, kommerciel virksomhed er ”bundlinjen” det interessante resultatmål, og overskuddet og dets udvikling er sigtepunkt for regnskab og omdømme. Sådan forholder det sig ikke i den offentlige sektor. Økonomi er nok et rammevilkår, og det gælder selvfølgelig om at være påpasselig med brugen af offentlige midler, men resultatvurderingen går i sidste instans mere på, om de opgaver, der er politisk definerede, også er blevet indfriet; altså om formålet er opfyldt.

Derfor angår evalueringen af Københavns Kommunes indsats mod social dumping også mange flere og andre end de involverede lønmodtagere og virksomheder. Det er blot langt vanskeligere at operationalisere formålsbestemmelser omkring indsats mod social dumping, fordi der ligger megen forebyggelse indbygget heri. Eller sagt på en anden måde: Den kommunale indsats skal ikke kun bedømmes på, om det er muligt at frembringe synlige og målelige resultater, men derimod også og måske især på, om man når tilstande, hvor *ikke-hændelser* bliver det fremherskende.

I den forstand er det som med trafikulykker og miljøkatastrofer, at det er noget, som det offentlige skal arbejde for ikke sker. Sådanne forebyggende opgaver stiller særlige forudsætninger og krav – også for evaluering af indsatserne. Og de kræver ligeledes særskilt forståelse i offentligheden af, at det er svært at måle resultater og kvalitet af indsatserne. Det er altså brydsomt at skulle måle værdien af ressourceindsatsen på det, som ikke er sket.

Kommunens indsats har vi i denne evaluering da også søgt at opgøre med bevidsthed om, at det væsentligste resultat er det, som viser sig ved ikke at vise sig over tid: At omfang og karakter af social dumping ændrer sig, så fænomenet reduceres der, hvor kommunen har engagementer og ansvar. Derfor er erfaringsopsamlinger og vurderinger fra aktører, der er operative i arbejdet med indsatserne, på arbejdsmarkedet og i leverandørvirksomheder og –kæder nogle af de væsentligste informanter og dem, der må formodes at kunne sanse og bedømme kvalitet og udvikling i indsatser.

Igennem længere tid er det offentlige blevet afkrævet mere kvalitet for færre penge. Trykket internt gennem New Public Management mod offentlige institutioner for at levere bedre service er blevet meget stort. Ydelseskravene stiger og stiger; men de går mest på effektivitet, den funktionelle kvalitet – mindre på faktiske og tekniske måder at udføre arbejdet på og nå resultater. Radaren har været vendt mod den måde, man har lagt serviceproduktionen til rette på, og hvad det har kostet. Altså en ren brugerorientering. Der har ikke været tilsvarende opmærksomhed omkring myndighedsopgaver og deres særlige betingelser og hensyn.

Kvalitet i indsatsen mod social dumping må derfor også defineres på en anden måde. For det første er det en myndighedsopgave, som der politisk er besluttet, hvad der tilsiger kommunen at drive tilsyn og kontrol, og for det andet er det en fællesopgave, som reelt skal munde ud i, at der over tid ikke er nogen ”kunder i butikken”. I al fald langt færre overtrædelser af klausulbestemmelserne. Det skal forstås sådan, at det gælder om at komme nærmere en situation, hvor man bliver overtræderne kvit. Det er helt modsat en privat markedsaktør, der vil beholde eller kapre kunder. På offentlige service- og myndighedsfelter gælder det om at gøre borgere og virksomheder selvhjulpne og

uafhængige af offentlig indsats ved at mobilisere egne ressourcer eller at få indsatsen til at undgå situationer og hændelser – her med social dumping.

På arbejdsmarkedet må aktørerne motiveres til ikke at indgå i social dumping-aktivitet. De må gives fornøden information, oplysning og viden til at kunne opføre sig i henhold til forskrifter og spilleregler. Og endelig må forholdene lægges sådan til rette, at truslen om effektiv kontrol og sanktioner får virksomheder til at undlade at spekulere i at lave social dumping. Der er altså et dobbelt opdrag bag indsatserne.

Man skal vide, at det er et interessedelt felt, som social dumping skal bekæmpes i, og Københavns Kommunes arbejde må også vurderes efter forvaltnings- og effektivitetskriterier, så arbejdet er vanskeligt. Det må naturligvis også vurderes både på centralt forvaltningsniveau og på lokalt frontmedarbejderniveau på, om man får ændret aktørernes bevidsthed og adfærd, så situationer og trafikker med social dumping reduceres fremadrettet, og om man bidrager til at opretholde den sociale orden på arbejdsmarkedet og i de fælles reguleringer. Det har tilsagt en anden slags evaluering end en traditionel effektanalyse⁹. Det er en form for virkningsanalyse med dels målopfyldelsesevaluering, dels interessentevaluering i centrum, som er blevet gennemført.

Der er andre sideeffekter ved arbejdet, som også må indkalkuleres i en evaluering. For en privat virksomhed øger et godt image muligheder for at få succes på markedet. I den offentlige sektor har omdømmet en langt tættere kobling til fænomenet ”tillid” og dermed social kapital – tillid til, at der sikres orden, gives hjælp, og at der ikke ødsles med offentlige midler¹⁰. Med hensyn til kommunens bekæmpelse af social dumping er det den tillid, der skabes hos aktører, interessenter, offentlighed og i sidste instans borgerne til, at der gøres noget godt og effektivt for at modvirke fænomenet. Etableringen af indsatsen og udviklingen heraf har allerede bragt reaktioner i markedet, har vi kunnet konstatere (jf. nedenfor), som må formodes at have reduceret omfanget af social dumping noget; men det er en viden om eksistensen af en fortsat intensiv og kvalitativ god indsats, der får tilliden til kommunens arbejde til at blive anerkendt og legitimeret. Den offentlige logik bag indsatserne og aktiviteterne må til stadighed kommunikeres ud.

Disse første sider skulle også gerne have gjort det klart, at evalueringen har haft udfordringer i at finde valide resultat- og kvalitetsmål, altså ”objektive” opgørelser, som har kunnet vise faktiske resultater. I og med meget af arbejdet skal forebygge uønskede hændelser og fænomener, er det mål, som må vurderes indfriet ad lidt andre veje end dem, der normalt forfølges i økonomisk baserede evalueringer og effektanalyser. Det er samfundspolitisk relevante mål om sikring af løn- og arbejdsvilkår, undgå dårligt arbejdsmiljø og ”ubillig” konkurrence mellem leverandører, der har motiveret og funderet det strategiske, taktiske og operationelle arbejde, som Københavns Kommune har sat i værk siden 2013.

Møderne med leverandører, ansatte, interesserepræsentanter, mediefolk m.m. kan blive mere krævende på dette område, end de normalt bliver, hvis indsatsens omdømme bliver negativ. Der er

⁹ Bredgaard 2016.

¹⁰ Torpe 2013.

også en sammenhæng mellem tillid og vidensdeling på feltet. Dokumenter og informationer skal deles og gøres mulige at efterprøve, og billeder af gode og fornuftige indsatser skaber hurtigt fælles forståelse, som så kan påvirke adfærden. Det er praksisrelevante oplysninger og informationer, hvad der gøres innovativt i kommunen, for at forbedre indsatsen, vi har været på jagt efter.

I mangel på en flerårig evalueringsperiode, er vi gået til ansatte, indsatsteam, leverandører og interesserepræsentanter for at få vurderinger af, om de offentlige midler er blevet forvaltet på en demokratisk og effektiv måde – altså i samsvar med politikernes beslutninger.

Som det vil fremgå af evalueringen, har vi et overvejende positivt svar på det spørgsmål at berette om. Svaret er dog klausuleret af, at Københavns Kommune udvikler kvalitet i udfyldelse af de roller, der er forbundet med at skulle være rollemodel på området for indsats mod social dumping. Det specificerer vi nærmere på de efterfølgende 80 sider. I næste afsnit vil vi sammenfatte hovedresultater og nogle af de væsentlige politiske anbefalinger, som vi fremsætter sidst i evalueringsrapporten.

1.4. Målopfyldelsesevalueringens tilrettelæggelse og gennemførelse

CARMAs evaluering er lagt til rette som en *to-delt evaluering*, der tilsvarende en to-faset analyse- og afrapporterings-praksis: Den første fase blev altså tilrettelagt som en *målopfyldelsesevaluering*, der i anden fase er udvidet med en *interessentevaluering* og *politiske rekommandationer* til specificerede områdeindsatser.

Første analysefase gik fra maj til december 2016 og anden fase fra januar til ultimo april 2017.

Målopfyldelse er en evalueringmetode, som er ”klassisk”, traditionel, fordi der søges efter godtgørelse af, om politikerne nu også har fået, hvad de ville, når de besluttede indsats på et område – in casu over for social dumping. Metoden er også velafprøvet, og den er demokratisk set meget anbefalelsesværdig, da det er det repræsentative demokratis fornemste opgave at få folkets valgte politikere til at styre. Der er således demokratisk legitimitet bag – også bag de målestokke, som evalueringen anlægger. De defineres ikke at andre aktører (forskere, embedsmænd, medier eller organisationsrepræsentanter). Endelig må det siges at være en klar fordel, at man kan operere med en forholdsvis enkel og forståelig evaluering, der koncentrerer sig helt om at svare på, om indsatsens målsætninger er realiseret¹¹.

Målopfyldelsesmodellen har forståelig nok også fået en stærk opblomstring med New Public Management-doktrinens mål- og resultatstyring. Da NPM er blevet et styringsregime i næsten alle vestlige lande gennem det sidste kvarte århundrede, kan det ikke undre, at målopfyldelsesevalueringer tilsvarende har fundet udbredelse. Også politikerne har villet vide, om de fik ”value for money”.

Imidlertid er der også nogle ulemper forbundet med brug af målopfyldelsesevaluering, som man skal være opmærksom på. Et første problem melder sig straks, hvis de politiske målsætninger er uklare eller tvetydigt formulerede. Det sker ikke så sjældent, og så kommer det til at vanskeliggøre

¹¹ Se Vedung 1997, Bemalmans-Videc et al. 1998, Bredgaard m.fl. 2016

evalueringsarbejdet. Politiske processer fører ofte til, at flere slags forståelser og ønsker bygges ind i beslutninger. Ved den aktuelle evaluering af Københavns Kommunes indsats er der dog den fordel ved situationen, at det er et klart flertal, der politisk står bag indsatsen mod social dumping. Vi har som evaluatorene derfor kunnet gå ud fra, at der ikke er for mange skjulte strategiske overvejelser eller kompromisbelagte formuleringer bag Københavns Kommunes programindsats.

Det var kun den første hurdle. En komplikation mere er, 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. Konkret blev målsætningerne formuleret i 2013 og 2014, hvor evalueringsresultaterne nu skriver sig ind i en 2017-kontekst. Her kræves altså et ikke-ubetydeligt handlepillerum til forvaltningen, så der vises reaktionsdygtighed i implementeringsleddet.

For det tredje skal man være opmærksom på, er, at målopfyldelsesevaluering nemt overser utilsigtede og uforudsete virkninger eller effekter af indsatsen. De kan ikke helt lades ude af betragtning. Reaktionen i markedet kan både være positive eller negative set fra den politisk-administrative systems vinkel, altså fra indsatsprogrammets synspunkt.

Igen er der grund til at pointere, 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 evalueringperiode, som der har været tale om. Men der er ikke tale om en effektevaluering. Forhåbentlig får politikere et klart svar på, om de har fået, hvad de ønskede, da de formulerede indsatsen.

I figur 1.1 har vi lavet en oversigt over fordele og ulemper ved målopfyldelsesevaluering:

Figur 1.1.: 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)

Evalueringmodellen undersøger altså *graden af overensstemmelse mellem målsætninger og de resultater, der er kommet ud af implementeringsprocesserne*. Målsætningerne tages som programmets eller indsatsens egne mål, og når der høj målopfyldelse, kan det kaldes en succes,

mens lav eller ingen målopfyldelse må kaldes en fiasko. De to udfaldsrum rummer også forskellige anbefalinger: I førstnævnte tilfælde, at man skal fortsætte indsatsen, og i sidstnævnte, at den skal stærkt revideres eller helt nedlægges.

Indsatsprogrammet sættes altså over for de konstaterede resultater; og det sker i en flerleddet proces: først skal indsatsens målsætninger identificeres, eventuelt rangordnes, dernæst skal der identificeres målbare indikatorer, og endelig skal det undersøges empirisk, om målene er realiseret. Det er ikke det samme som en kausal forklaring af, hvad der er sket, men det er en sammenligning af politiske intentioner med deres forvaltningsmæssige realisering. Og det er altså graden af målopfyldelse, som skal kortlægges gennem evalueringsprocessen.

Det har vi også gjort, altså *sat politiske intentioner og resultater sammen*; men vi har også ladet os inspirere og berige ved en *sammenligning med Metroselskabet og Odense Kommunes håndhævelsesmetoder*. Det sidste er sket med henblik på at finde læringstilfælde. Man skal huske på, at den kommunale indsats er ny, og at der skal gøres særskilte erfaringer med de operativt mest frugtbare indsatser – deres bemanding, arbejdsmåder, teknologier og organiseringer. Sammenligningerne og dialoger med repræsentanter for de to andre institutioner, der bekæmper social dumping, vurderer vi som af høj værdi for arbejdet og de her fremlagte resultater. Der har også indgået fælles seminar (ultimo januar 2017) i arbejdet.

De datafangst-metoder, vi har anvendt til denne del af evalueringen, omfatter flere indsamlingsmetodikker:

- dokumentstudier (beslutninger, responsa, internet, indberetninger, advokatnotater, redegørelser)
- kvalitative interviews (24 personer)
- gruppeinterviews (3)
- observationer
- statistisk materiale (internt, eksternt, Danmarks Statistik)
- korrespondancer (inkl. meningsudvekslinger mellem Bureau Veritas of Københavns Kommune)
- avisomtaler (infomedia, dagblade)
- 3 følgegruppemøder
- 1 seminar (med Københavns Kommune, Odense Kommune og Metroselskabet).

Med få undtagelser har vi kunnet få etableret kontakter til politikere, embedsmænd og repræsentanter for det eksterne indsatsteam, så interviews har kunnet gennemføres i overensstemmelse med vores planer. Det er brugt semi-strukturerede interviews til analysen, og langt de fleste interviews er gennemført ved tandem-interviewing. De øvrige datakilder har været underkastet forskelligartet analyse, hvor resultaterne samlet er nået ved at sammenstille alle tilgængelige oplysninger med resultatangivelser og vores egne observationer. I næste kapitel skal vi gå nærmere ind på disse resultater.

1.5. Interessentevalueringens tilrettelæggelse og gennemførelse

I den 1. fase af evalueringen er der som nævnt blevet anvendt en *målopfyldelsesmodel*, som i denne 2. fase har fokus på *processer*, der suppleres med en form for *interessentevaluering*. Her inddrages eksterne aktører også i vurderingen af resultater. Vi vil derfor i denne anden fase zoome ind på de aktiviteter, der producerer resultaterne, og vurdere disse i forhold til mål for det operationelle virke med at imødegå social dumping. Det er indsatsen og forvaltningspraksis på enkeltområder, der vil blive belyst – herunder, hvordan de opleves af interessenter, ligesom spørgsmål om legalitet, retssikkerhed og offentlig indsigt kan være centrale at belyse i en *helhedsvurdering af indsatser og virkninger*.

Hvorfor lige vælge en interessent-evaluering? *Interessent-modellen* sigter mod at inkludere alle, der er berørte af indsatsen, og dermed har en interesse i forhold til denne. Alle interessentgrupper er derfor potentielle deltagere i en interessent-evaluering, men det er de direkte adressater for politikken og de organiserede interesser heromkring, der er væsentlige i denne sammenhæng. Hos disse interessenter er også samlet megen viden om bevægelser i delmarkederne og erfaringer med den kommunale kontrolvirksomhed. Bagved ligger en teori om legitim repræsentation af de berørte. Så styrken ved en interessent-evaluering er, at de berørte interessenter aktivt bliver inddraget. Alle interessenternes forventninger og bekymringer skal ideelt set tages i betragtning i en interessentevaluering. Modellen bag er altså mere helhedsorienteret, mere holistisk, end en målopfyldelsesevaluering¹².

I interessentevalueringen *tildeles interessenterne en aktiv rolle* ved, at man medinddrager deres oplevelser, holdninger og vurderinger samt ønsker til evalueringen. De kommer til orde i evalueringen og får mulighed for at give udtryk for deres erfaringer og bedømmelse af indsatsens karakter og gennemslag¹³. Interessentevalueringen er på den måde sensitiv overfor forskellige perspektiver fra de forskellige interessenter, og giver derved potentielt mulighed for at sætte særligt fokus på perspektiver, der ellers ikke ville blive inddraget i evalueringen. Den kommer herigennem til at være udadvendt og ikke kun fokuseret på de interne politisk-administrative aspekter.

En fuld interessentevaluering indledes med en såkaldt *præevalueringsfase*. Der indebærer for det første at definere de relevante interessenter, der efterfølgende skal inddrages i evalueringen, og for det andet at få opstillet evalueringsspørgsmål og evaluerings-kriterier også med baggrund i interessenternes ønsker. Interessentevalueringen giver ikke i sig selv noget svar på, hvem interessenterne er. Det er evaluators opgave at indkredse og identificere den primære målgruppe og de personer og institutioner, der mest udtalt berøres af indsatsens konsekvenser og bi-effekter¹⁴.

Udvælgelsen og opstillingen af evalueringskriterier sker ved, at de forskellige interessenters ønsker til evalueringsspørgsmål og kriterier samt deres argumenter for disse drøftes og diskuteres med de

¹² Pawson and Tilly 1997, Krogstrup 2003, 2007, 2011, 2016, Lincoln and Guba 2013, Baadsgaard 2016.

¹³ Dahler-Larsen og Krogstrup 2001, Dahler-Larsen 2002, Donaldson 2009, Vedung 2009, 2016.

¹⁴ Vedung 2009, p.128 Vedung 2009, p.128.

øvrige interessenter med henblik på gennem ”forhandling” at opnå fælles forståelse og accept af evalueringsspørgsmål og evalueringskriterierne¹⁵.

Der kan sammenfattes en række argumenter til støtte for interessentevalueringen, hvoraf vi vil pege på følgende: For det første får man *større viden om indsatsens konsekvenser*. Ved at inddrage interessenterne afskærer man sig ikke fra de indsigter i indsatsen, som de berørte interessenter besidder. De er jo enten direkte berørte eller adressater for de offentlige indsatser og må dermed tilskrives primær interesse i virket og et førstehåndskendskab til fordele og ulemper ved de valgte fremgangsmåder. Interessenterne kan give evaluator yderst værdifulde informationer om *bekymringer, implementeringsbarrierer og samspilsproblemer* med andre indsatser eller lovgivning. For det andet er argumentet, at interessentmodellen *øger evalueringens anvendelighed*. Hovedargumentet er her, at evaluator ikke længere arbejder isoleret fra dem, der skal anvende og direkte berøres af indsatsen. Modellen vil især give dialogbaserede fremgangsmåder et vigtigt informationsgrundlag. Et tredje argument er, at interessentevaluering kan bruges som en *strategi for at opstille mål*, hvis der på forhånd ikke er opstillet klare og entydige mål, eller der på grund af udviklinger over tid er opstået behov for at nyvurdere og nyformulere sådanne målsætninger for en indsats¹⁶. Det vil der hele tiden være med social dumping-indsats.

Først udvælges de *emne-områder* eller branchefelter med tilhørende forvaltninger, der skal indgå i denne fase af evalueringen. Det skete i januar 2017¹⁷, og valget faldt på:

- 1) **bygge- og anlægssektoren** med det forvaltningsmæssige ansvar placeret i Byggeri København i Økonomiforvaltningen samt Teknik- og Miljøforvaltningen,
- 2) **rengøringsområdet** med Kultur- og Fritidsforvaltningen og endelig
- 3) **transportområdet** med Børne og Ungdomsforvaltningen samt Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

Dernæst skulle der ske en udvælgelse af **interessenter**, der skal indgå i undersøgelsen. Udpegningen af interessenter, der skal indgå i evalueringen, sker dels ved en udvælgelse af *nøglepersoner fra de forvaltningsområder* (hvor vi har haft en liste over nøglepersoner for hver enkelt område), der er udvalgt til den videre evaluering samt ved - i samråd med disse nøglepersoner - at identificere *de relevante aktører på arbejdsgiver- og medarbejderside samt repræsentanter fra indsatsteamet* (Bureau Veritas). Aktører på arbejdsgiverside er at finde på såvel organisationsniveau som ved repræsentanter for leverandørvirksomheder. Aktører på medarbejderside kan identificeres såvel på organisationsniveau som på arbejdspladsniveau. Disse ”interviewofre” er delvis også blevet identificeret gennem en form for ”snebolds”-udvælgelse, hvor de udpeges af tidligere interviewede.

¹⁵ Baadsgaard 2016, p. 225.

¹⁶ Vedung 2009, p.130-131.

¹⁷ Valg af *emne-områder* blev fastlagt på følgegruppemøde den 5. januar 2017 ud fra risiko-betragtninger om serviceart og opgavens størrelse samt forvaltningernes erfaringer (jf. CARMA rapport ”Københavns Kommunes indsats mod social dumping – målopfyldelsesevaluering”, december 2016).

Hermed bruges den anerkendte metode, at centralt placerede informanter udpeger andre relevante informanter i netværket for forskerne.

Evalueringsens anden fase er således blevet gennemført gennem *en interviewrunde* med nøglepersonerne fra de enkelte forvaltninger, der er nævnt ovenfor, samt eventuelt andre, der bliver peget på. Dette er suppleret med interviews med repræsentanter fra de relevante aktører på arbejdsgiver- og medarbejderside, hvad der konkret vil sige ledere, enkelte medarbejdere og flere organisationsrepræsentanter på de tre udvalgte områder.

Derudover har dokumenter, observationer, statistikker med videre som i første evalueringsfase været inddraget i det omfang, vi som evaluatore har fundet det påkrævet¹⁸. Dermed er nået en øget validering gennem triangulering af dataindsamlingsmetoder. Datafangstmetoderne er de samme i de to undersøgelsesdele.

Der er især grund til at bruge semistrukturerede interviews, hvor spørgsmålene har berørt emner som: Hvordan oplever man indsatsen? Oplever man, at indsatsen reelt begrænser social dumping? Er der for store omkostninger i forhold til resultaterne? Opleves indsatsen som professionel, robust og effektiv? Hvor ses de største problemer i samspillet? Hvor ser aktørerne det muligt og ønskeligt at ændre samspil og indsats? Er der bestemte tilgange på det enkelte forvaltningsområde, der er mere hensigtsmæssige end andre i forhold til at afdække social dumping? Opleves indsatsen som en gene eller en hjælp i hverdagen? Herunder, hvordan ser man på Københavns Kommunes indsats? Hvordan vurderer man kontrolgruppen? Kan der konstateres en forbedring eller det modsatte over tid? Og hvilke holdninger har man til en fremtidig indsats på området? Osv.

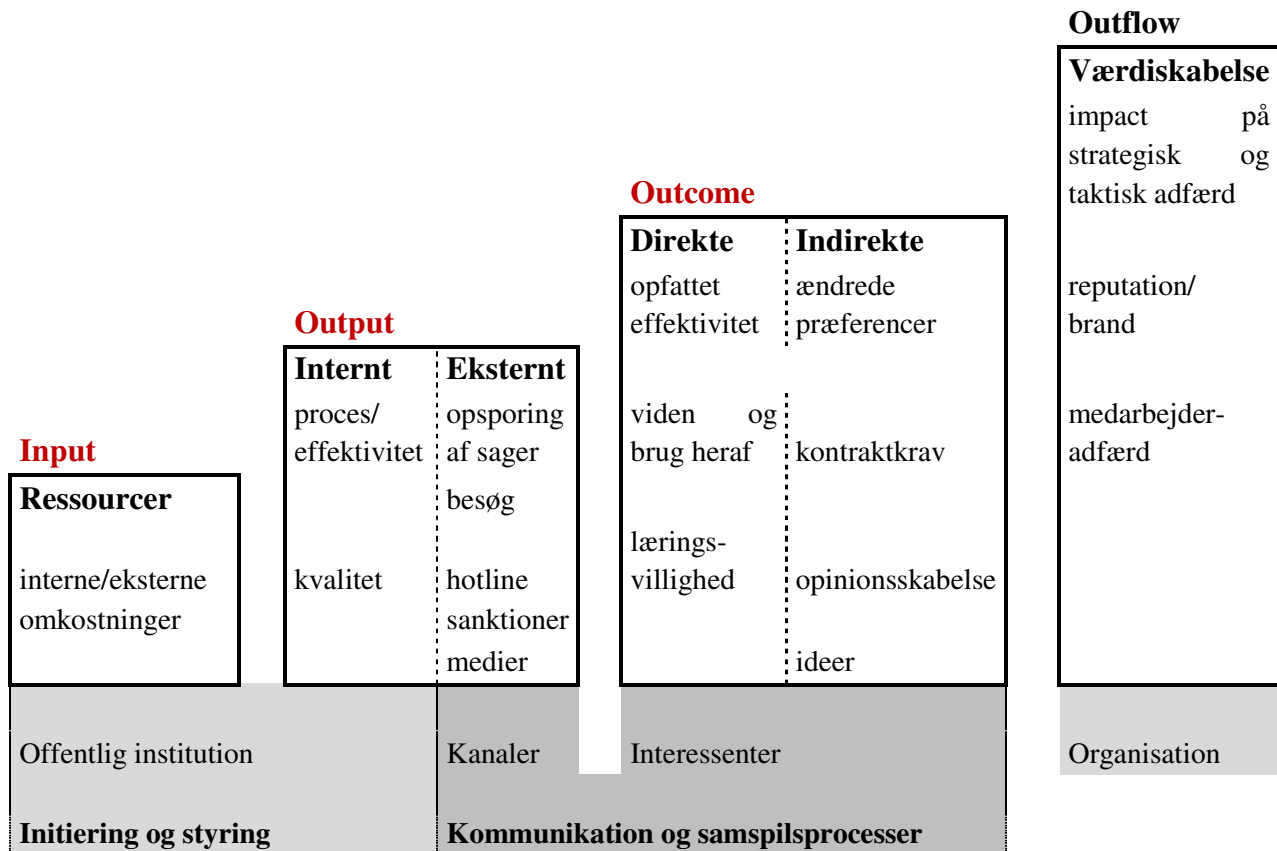
I denne fase er forskellige interessenter som nævnt blevet inddraget i en vurdering af indsatsen og bedømmelse af, hvad de gerne ser fremmet henholdsvis ændret ved indsatsen. *Der går fra erfaringer over vurderinger til holdninger.* 36 formelt gennemførte interviews plus en række samtaler med interessenter udgør hovedparten af denne del af datamaterialet. To gruppeinterviews indgår ligeledes i materialet (med henholdsvis 4 og 2 deltagere).

Det har så været en forsker-opgave endeligt at *få fastlagt operationelle evalueringskriterier* og anvende dem i forhold til de konstaterede udviklinger og resultater, som de empiriske undersøgelser tilvejebringer. Det er interessenternes oplevelser, vurderinger og holdninger til den praksis og forvaltning, der foregår i forbindelse med indsatsen mod social dumping, der er blevet inddraget i fastlæggelse af kriterier og indgår i evalueringen og anbefalinger.

Grafisk kan vi søge at anskueliggøre gangen i evalueringen og dens fokuspunkter ved denne opstilling af niveauer for indsatser og virkninger:

¹⁸ De dataindsamlingsmetoder, der er anvendt, omfatter: kvalitative enkeltinterviews samt enkelte gruppeinterviews, dokumentstudier, observationer, statistisk materiale, korrespondancer, avisomtaler og seks følgegruppemøder.

Figur 1.2: Niveauer for vurdering af indsatser og virkninger (indikatorer)



Det er de tre første ”kasser” – de med rødt angivne input, output- og outcome-aspekter i figur 1.2. – som evalueringen har koncentreret sig om, men det er i sidste instans også spørgsmålet om, hvordan ”outflow” virker ind fremtidigt på organisationens image og virke i en større sammenhæng, som er på spil. Det har vi argumenteret for ovenfor, og vi vil vende tilbage hertil i de politiske anbefalinger sidst i rapporten. Systematisk inddragelse af sådanne aspekter ville ideelt kræve en længere tidsperiode for evaluering end den, der er tildelt den aktuelle, og hvis anden del er ridset designmæssigt op her.

Centralt heri har altså været inddragelsen af interessenter. Det ville være uforstandigt at afskære sig fra de indsigter, som berørte virksomheder, lønmodtagere og organisationsrepræsentanter har fået gennem praksis. Disse indsigter har de interaktive interviews vist at kunne give et klarere billede af. Kvaliteten af evalueringen bliver øget og specielt, når evaluator er bekendt med, at interessenter (evaluerings-objekter) har tendens til at fremstille sig selv i et gunstigt lys ved at ”pudse facaden” og måske søge at placere ”skyld” hos de offentlige repræsentanter, der gennemfører indsatserne. Det har vi også gjort os erfaringer med.

De spørgsmål, som der ovenfor er givet eksempler på, er udsprunget af flere kilder. For det første af de allerede indhøstede erfaringer med indsatsen i Københavns Kommune mod social dumping og sammenligninger med tilsvarende i Odense Kommune og i Metroselskabet. Bureau Veritas har også positivt stillet viden til rådighed. For det andet er de forbundne med dansk, nordisk og international

litteratur om fænomenet social dumping¹⁹ og dets politisk-administrative bekæmpelse. Og for det tredje har spørgsmålskataloget – operationelt formuleret i spørgeguides – fået næring af de selv-tænkerier, vi har gjort og gør os om emnet i lyset af nye informanternes meddelelser. Især fra fagbevægelsesside har der været gjort betragtninger og erfaringer gældende, som det lønner sig at gå videre med tjek på.

Antallet af gennemførte interviews kunne ikke lægges endeligt fast på forhånd. Det kunne de ikke dels på grund af snebolds-interviewing-metoden, dels på grund af det forhold, at alene processen kan fortælle evaluatoren, hvornår der ville komme stærkt faldende marginalnytte af yderligere interviews på de enkelte felter, der studeres – altså de tre udvalgte funktionsområder (bygge-anlæg, rengøring og transport). Vores analyser af de afholdte interviews gengives her som *meningskondenseringer*, der skal forstås som en sammenfatning af hovedpointer fra interviewpersoner og deres vurderinger. Meningskondensering bruges altså for at systematisere og reducere materialet til elementer, der er til at overskue. Derfor bruger vi heller ikke at citere fra disse interviews, om end der her kunne komme øget dokumentation og eksemplificeringer ind, som ligeledes ville kunne levendegøre fremstillingen og øge troværdigheden af udsagnene. Vi har således truffet nogle bevidste metodiske valg, som også har kunnet gøre fremstillingen kortere end måske forventet.

Samlet er evalueringen dermed udvidet til at rumme såvel en traditionel og kendt evalueringsmetode som en nyere og mere responsiv indrettet evalueringsmetode, og det har givet nye indsigter og muligheder for konklusioner.

Anden fase afsluttes her dels med en *evaluatorvurdering af indsatsen mod social dumping* på de udvalgte områder samt en sammenskrivning af de to undersøgelser i den samlede rapport, der ligeledes indeholder vores *politiske og administrative anbefalinger* til Københavns Kommune.

1.6. Rapportopbygning og anbefalinger

Rapporten er bygget sådan op, at vi i næste kapitel (kapitel 2) gengiver hovedelementer og hovedresultater fra den målopfyldelsesevaluering, vi har foretaget i 2016, og afleveret rapport om ved årsskiftet ("Københavns Kommunes indsats mod social dumping – Målopfyldelsesevaluering"). Dermed er lagt grunden til en videre undersøgelse af, hvordan leverandører, faglige organisationer og arbejdsgiverforeninger og andre interessenter har erfaret og vurderet den hidtidige indsats i Københavns Kommune.

I kapitel 3 fremlægger vi de væsentligste elementer og konklusioner fra den i februar-april 2017 gennemførte interessentevaluering, hvor der bliver sat erfaringer, vurderinger og holdninger fra eksternt hold sammen med tilsvarende kommunalt interne og fra det eksterne indsatssteam, Bureau Veritas. Struktureringen af analyseresultater følger den opdeling i tre branchefelter, som vi har ladet dataindsamlingen følge, nemlig henholdsvis bygge- og anlægssektoren, transportsektoren og rengøringssektoren.

¹⁹ Se bl.a. FAOS-litteratur, CEVEA-rapport om social dumping i Norden (2017) og Bernaciak (2015).

Kapitel 4 er derfor helliget sammenfatning af de hovedresultater, vi er kommet frem til gennem evalueringsarbejdet.

Endelig indeholder kapitel 5 vores politisk-administrative anbefalinger til Københavns Kommune. Her er såvel rolledefinitioner og sigtelinjer som strategiske, taktiske og operationelle aspekter af virket omfattet af konkrete forslag. Handleanvisningerne er at se som en samlet ”pakke” af forslag, der alle sigter på at styrke den kommunale indsats mod social dumping. Derimod er det ikke en færdig ”værktøjskasse” til brug i de enkelte forvaltninger. Der er et eget udviklingsarbejde, der skal gøres fremadrettet i Københavns Kommune for at aktivere arbejdet med arbejdsklausulen, nu hvor kontrolarbejdet ikke længere skal være eksternt organiseret. Vores forslagsdel er også at se som gode råd i den forbindelse, men evalueringsarbejdet er gennemført med kontrollen lagt ud til et eksternt team.

Såfremt læseren allerede har stiftet bekendtskab med vores 1. devaluering (målopfyldelsesevalueringen), kan kapitel 2 umiddelbart springes over. Forslagsdelen skulle gerne kunne ses at have en organisk forbindelse med de konklusioner, der drages af de to devalueringer.

2. Målopfyldelse: fik politikerne, hvad de ønskede?

Københavns Kommune er som landets største kommune gået foran med at få en lokal indsats mod social dumping sat i værk. Siden 2005 har kommunen anvendt *socialle klausuler*, krav om lærlinge. 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. Og 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. Endelig blev det i 2016 besluttet, at udvide klausulen til også at omfatte tilskuds- og støtteområdet fra 2017.

Gennemgange af resultater og gengivelse af konklusionen følger tæt 1. delrapports fremstilling. Undtaget herfra er sammenligningen af Københavns Kommunes indsats med håndhævelsesmetoder i Odense Kommune og på Metroselskabet, hvor der må henvises til 1. delrapports fremstilling. Her gælder det de centrale vurderinger af målopfyldelse og anbefalinger, som den efterfølgende interessentevaluering har kunnet tage afsæt i, og som afrapporteres i næste kapitel.

2.1. Juridisk grundlag for indsats og organisering af ekstern kontrol

Det juridiske grundlag for den kommunale indsats var der i 2013 en del usikkerhed om, hvor eksterne advokatfirmaer blev bedt om at udtale sig om grundlag for og rækkevidde af indsatser. 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 valgte kommunen at bygge kontrollen op som ekstern.

I 2014 blev der så indgået *Rammeaftale mellem Københavns Kommune og Bureau Veritas om etablering af insatsteam mod social dumping*. Insatsteamet 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. Fra 2017 er alle aktiviteter og institutioner, der modtager tilskud fra Københavns Kommune også omfattet af arbejdsklausulerne.

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 menes at sikre lovligheden. Det betyder videre, at insatsteamet har kunnet indhente og kræve dokumentation i forhold til Arbejdsklausulens bestemmelser, samt at kommunen har kunnet sanktionere leverandører og

underleverandører, herunder gøre kædeansvar gældende. En sanktionstrappe er besluttet; men der er dog kun i fire tilfældet givet bod i perioden 2014-2017. Dermed er vi allerede inde i at referere fra undersøgelsesresultaterne. Først skal risikoen for social dumping dog kommenteres.

2.2. Risiko for social dumping og RUT

Problemerne med social dumping starter og slutter på arbejdsmarkedet. Hvor stort, omfanget af social dumping er, vides ikke, eftersom alle internationale, nordiske og danske rapporter vurderer, at der er et stort ”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 opgørelser. Det forekommer at være blevet en mere udbredt trafik gennem de seneste par år.

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 Købehavn siden 2011²⁰.

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 2011.²¹

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; det gælder således hele 63 % af virksomhederne i København.

En branche skiller sig mængdemæssigt ud: 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. Den største andel af udenlandske virksomheder er inden for serviceområder /brancher, der er vurderet til at have størst risiko for social dumping. Således er 70 % af virksomhederne i København inden for de serviceområder/brancher, der vurderes at have størst risiko for social dumping.

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

²⁰ Kilde: Jobindsats.dk og Statistikbanken

²¹ Ibid.

er tale om en stigning på 2 procentpoint på landsplan og på 4 procentpoint i Københavns Kommune fra 2011

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 %²². 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. Disse oplysninger giver også et fingerpeg om, at vi har vurderet det væsentligt at arbejde ud fra risikobaseret kontrolarbejde. Sådanne konkrete risikovurderinger er dog ikke udarbejdet som afsæt for kontroller ved indsatsteamet.

2.3. Mål for indsatsen i Københavns Kommune

Kommunens indsats mod social dumping har tre centrale elementer: Arbejdsklausuler i kontrakterne, Kontrol af overholdelse af arbejdsklausulen og dialog med leverandører.

Den formelle klausulbestemmelse behøver ikke at være lig de samlede politiske intentioner med indsatsen. De må analyse-mæssigt fastslås. Af interviews med politikere og embedsmænd i Kommunen fremgik det, 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 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 kunne 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".*

Det er disse fire målepinde, vi har søgt at få oplysninger og resultater om, så der kunne foretages en "bør være"-er sammenligning hen over årene 2013-2016. Der kunne dog også findes operationelle mål for implementering af indsatsen, og de var: a) *at indsatsen opfanger, hvis arbejdsklausulen ikke overholdes*, b) *at indsatsen virker præventiv*, og c) *at der skabes et armslængdeprincip mellem kontrolindsatsen og kommunen som kontrakt-haver*. Denne sidste del af implementeringsmålene var udformet for at sikre, at kommunalt ansatte ikke kommer i en dobbeltrolle, at det letter opgaven for forvaltningerne, og så kommunen ikke har det udførende ansvar. Kommunen skulle altså ikke være både kontrollant og samarbejdspartner, kontrakt-haver skulle ikke tjekke sig selv; og – som en mulig bieffekt - hvis kontrollen var dårlig organiseret og udført, så social dumping ikke blev opdaget, skulle det ikke kunne lægges kommunen til last.

²² jf. Jobindsats.dk

2.4. Resultater af målopfyldelsesanalysen

Om de fastslåede mål så også er blevet indfriet, har vi brugt arbejdet med de nævnte datakilder til at komme frem til en vurdering af, og fra dokumentstudier, statistikker m.v. og de mange interviews i fagforvaltninger, centralforvaltning og i Bureau Veritas, nåede vi til at kunne konkludere, at der på alle fire målepinde kunne laves positive opgørelser. Der er dog en række mellemregninger, som fortæller meget om problemer for den hidtidige kontrolvirksomhed og håndhævelsespraksis.

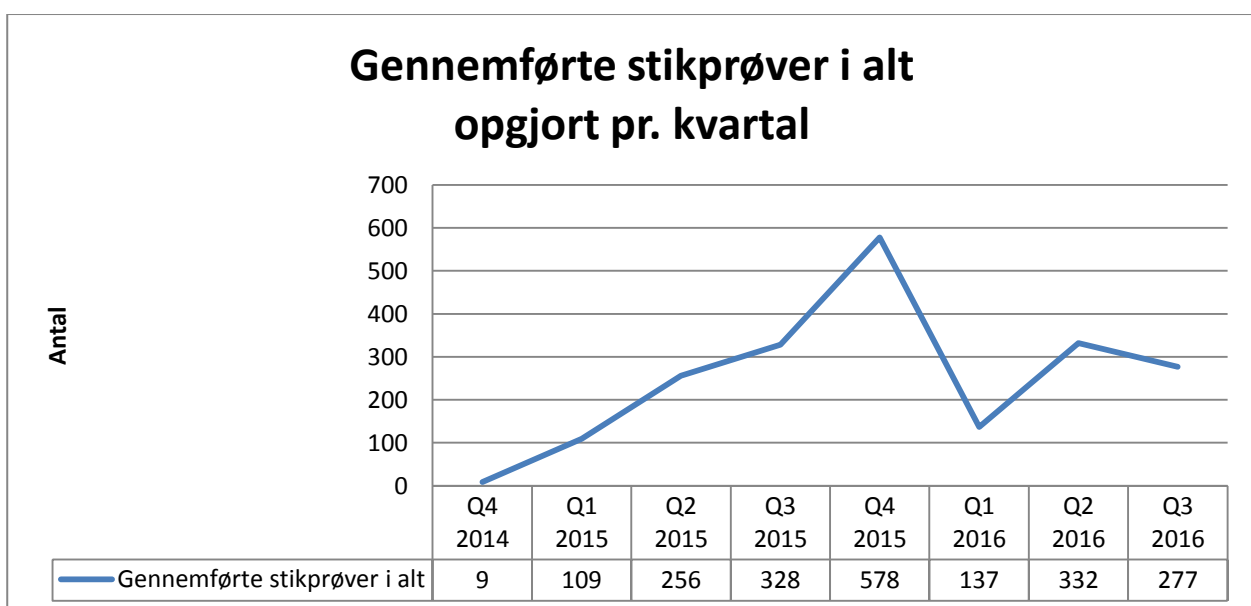
Det er det eksterne indsatsteam i samspil med fagforvaltninger og Økonomiforvaltningen, der er de centrale aktører til at påse, at der ikke sker overtrædelser af arbejdsklausulen. Kontrollen foregår ved hjælp af stikprøver i form af *anmeldte besøg*, *uanmeldte besøg* samt *skrivebordskontroller*, og udføres af indsatsteamet.

En udgående kontrol defineres, som en kontrol, der foretages af løn- og ansættelsesforhold for en medarbejder, der er truffet og interviewet, mens en skrivebordskontrol er en kontrol, hvor der ikke har været et forudgående interview af medarbejderen på en udgående kontrol. 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 indsatsteamet ved begge former for kontrol indhenter en samtykkeerklæring fra medarbejderen vedrørende leverandørens udlevering af løn- og ansættelsesoplysninger.

2.4.1. Kontrolindsatsens omfang

Indsatsteamet havde i alt foretaget 2026 kontroller fra og med 4. kvartal 2014 til og med 3. kvartal 2016. Heraf var de 43 kontroller *anmeldte besøg* svarende til 2 % af de gennemførte kontroller, 539 kontroller var *uanmeldte besøg* svarende til 27 % af de gennemførte kontroller, og 1.444 kontroller var *skrivebordskontroller*, svarende til 71 % af kontrollerne.

Figur 2.1. Gennemførte stikprøver af indsatsteam 4. kvartal 2014 – 3. kvartal 2016

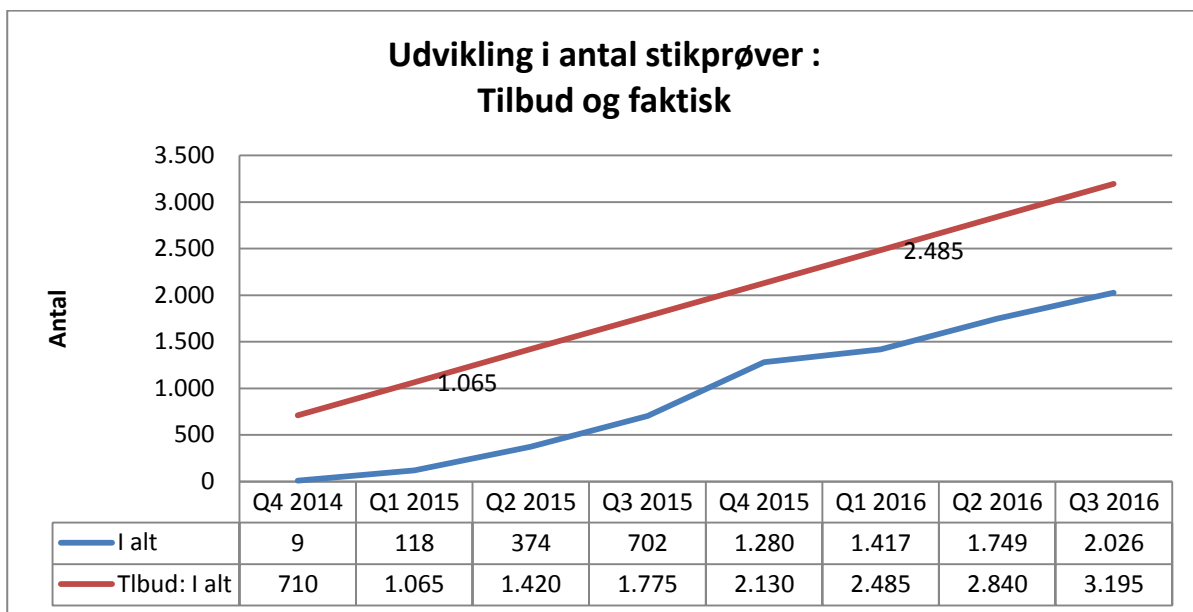


Som det ses, skete der et markant fald i antallet af gennemførte stikprøver i første kvartal 2016.

Det høje antal gennemførte stikprøver i 4. kvartal 2015 skal ses som udtryk for indsatssteamets arbejde med at indfri kontraktbilagets angivelse af 1.420 gennemførte stikprøver i året. Faldet og det lave antal af gennemførte stikprøver i 1. kvartal 2016 må vurderes ud fra, 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, 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 en hel del færre kontroller i perioden, end det aftalte. De 2026 stikprøver er ca. 1.100 under det antal, der kunne forventes ud fra kontraktbilaget. Som det kan ses af figur 2.2, har det samlede antal af stikprøver i hele perioden ligget under det i kontraktbilaget anførte antal.

Figur 2.2. Udvikling i antal stikprøver 4. kvartal 2014 – 3. kvartal 2016 (akkumuleret)

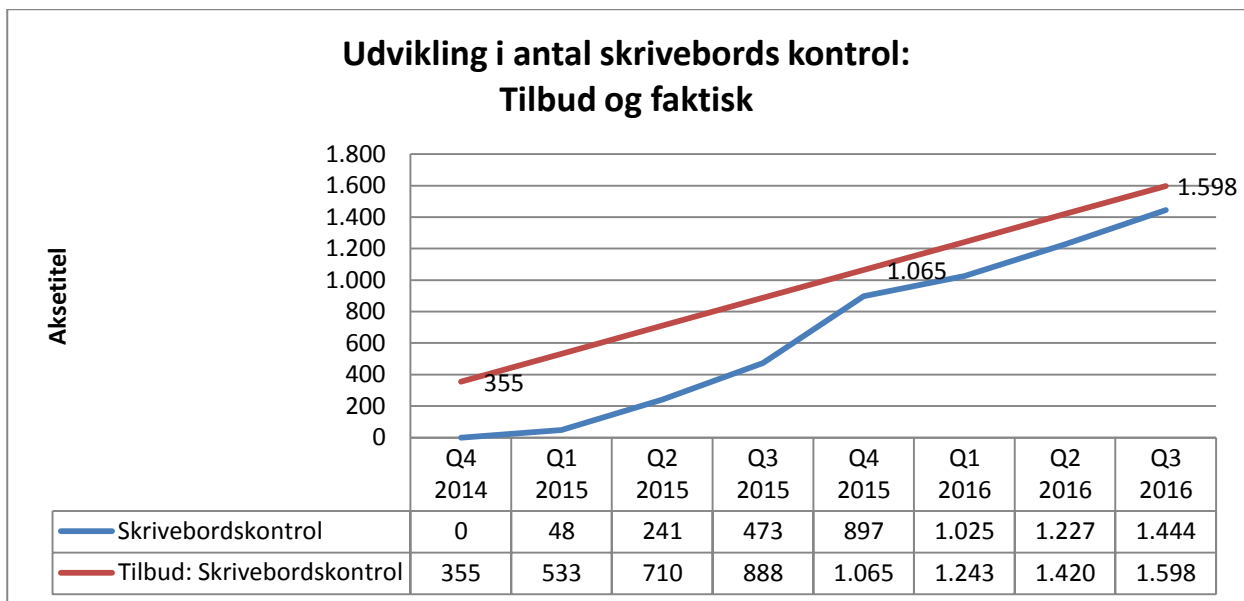


2.4.2. Kontrolindsatsens forskellige typer

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

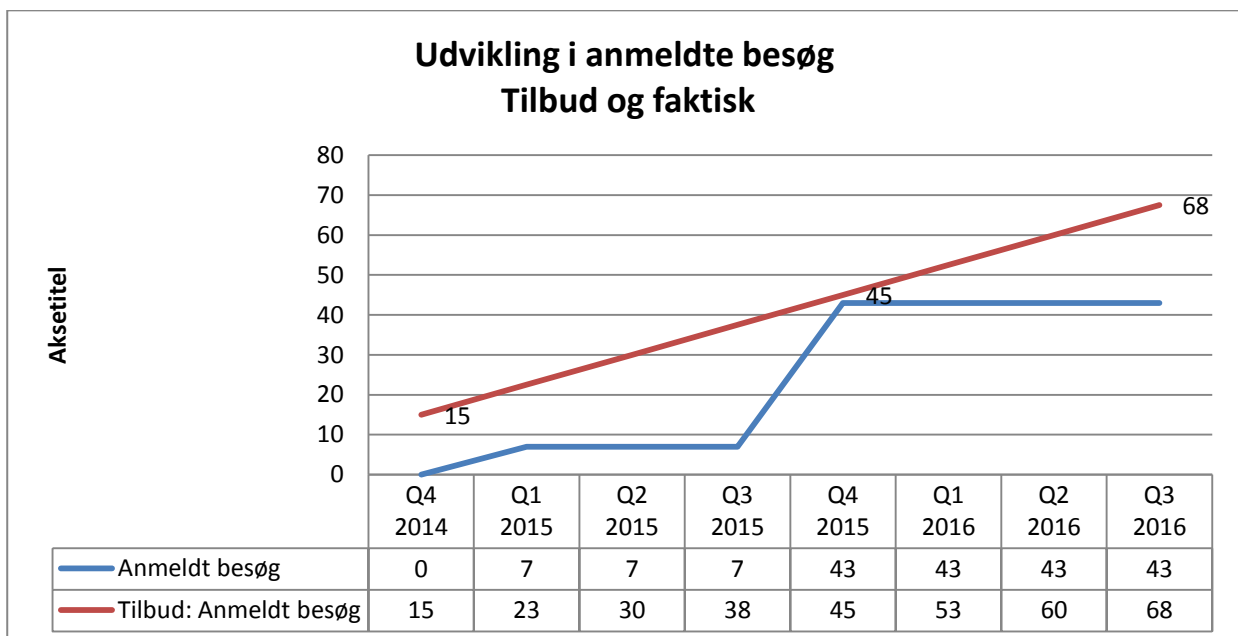
Som det fremgår af figur 2.3. nedenfor, når antallet af skrivebordskontroller næsten op på det angivne niveau.

Figur 2.3. Udvikling i antal skrivebordskontrol 4. kvartal 2014 – 3.kvartal 2016 (akkumuleret)



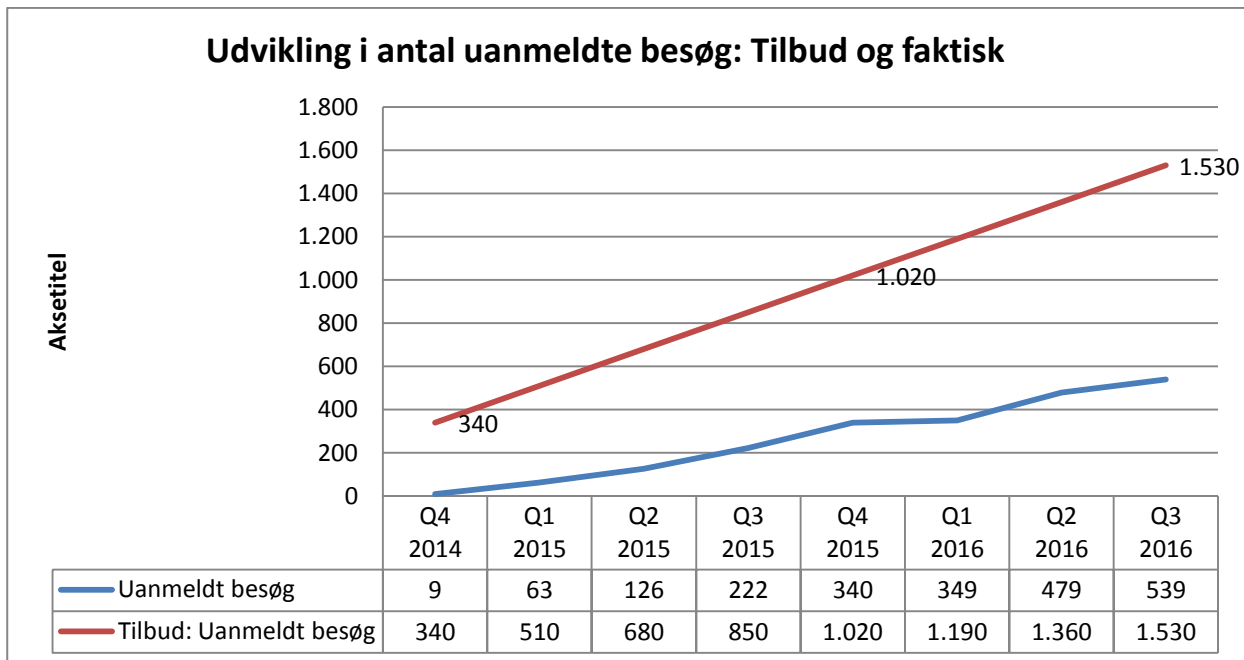
Antallet af anmeldte kontrolbesøg (figur 2.4.) nåede næsten niveauet ved udgangen af 2015 (42 besøg mod det angivne 45), mens antallet igen er under det forventede niveau, idet der ikke hidtil er gennemført anmeldte besøgskontroller i 2016 overhovedet.

Figur 2.4. Udvikling i antal anmeldte besøg 4. kvartal 2014 – 3. kvartal 2016 (akkumuleret)



Det er især antallet af uanmeldte kontrolbesøg, 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 2. 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 kan findes i, at de medarbejdere, der er tilknyttet projektet eller pladsen, men som ikke bliver interviewet eller ikke kan træffes ved det 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. Det skal bemærkes, at når indsatssteamet reelt ikke har skullet bruge kræfter på at 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 fik evalueringen datamangel. I en enkelt fagforvaltning blev der imidlertid arbejdet stærkt for at tjekke arbejdsmiljø.

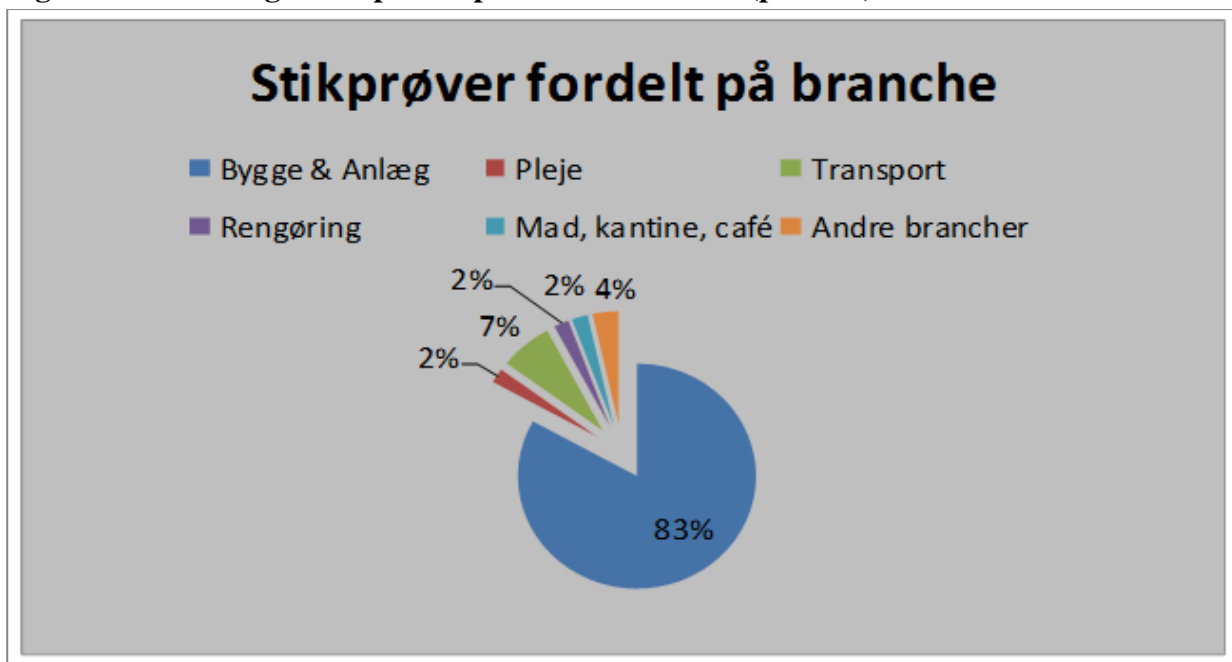
Fra forvaltningernes side er der rejst kritik af antallet af stikprøver, idet det har vist sig at være næsten nødvendigt for indsatssteamet at kontrollere alle leverandører omfattet af de kontrollerede kontrakter, for at opnå det målsatte antal stikprøver, der er aftalt mellem Københavns Kommune og indsatssteamet. På den måde har kontrollen efter det oplyste *mere haft karakter af en total kontrol end en egentlig stikprøvekontrol*. Antallet af kontrakter og omfattede medarbejdere, der er i aftalesystemet, har efter det oplyste 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. Det er dog en procedure, der efterfølgende er blevet ændret efter aftale mellem indsatssteamet og forvaltningen, således at efterfølgende kontroller retter sig mod underleverandører.

Vores vurdering er, at det ikke er nødvendigt at kontrollere alle leverandørens medarbejdere i hver ”sag”, eftersom kontrollen dermed mere får karakter af en totalkontrol end en stikprøvekontrol. Virksomheder vil også opleve gentagne kontroller som besværlig og overflødig. Alternativt vil en kontrolindsats tilrettelagt ud fra en risikobetonet vurdering at være en mere formålstjenlig tilgang. Her kan også henvises til, at Arbejdstilsynet har f.eks. fundet næsten dobbelt så mange arbejdsmiljøproblemer, når de anvender risikobaseret tilsyn frem for stikprøvekontrol.

2.5. Fordeling af kontroller på branche

Det har især været bygge- og anlægssektoren, som kontrolvirksomheden har været koncentreret omkring, som det fremgår af figur 2.6.

Figur 2.6. 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.

Her var to modeller stipuleret. *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 i hele perioden. Det er bemærkelsesværdigt få. *Den sekundære model*, der er baseret på risikobetragtninger, 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.

Kontrollen er ikke forløbet helt som planlagt. 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 insatsteamet har tilbudt og som fremgår af kontrakten mellem Københavns Kommune og insatsteamet 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 en fortløbende dialog mellem insatsteamet og Økonomiforvaltningen med sigte på at finde en løsning, således at aftalestyringssystemet løbende vil være bedre opdateret.

2.6. Antallet af overtrædelser

I alt har der frem til sidste kvartal i 2016 været 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. 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. I starten af kontrolperioden var det 8 %.

Indsatsen viser sig således at opdage og formodentlig præventivt virke ind i forhold til 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. Også fagforvaltningerne beretter om begyndende *præventive virkninger*. Af det oplyste tyder det endvidere på, at en del af de overtrædelser og mangler i nogen grad skyldes fejl og manglende viden i højere grad end bevidst overtrædelse af arbejdsklausulen. Altså ifølge vores interviewdata. Faren for, at social dumping-tilfælde ikke opdages, kan dog ikke siges at være fordrevet.

Fra såvel insatsteam som forvaltningerne er der givet udtryk for, at hovedleverandørerne over tid har haft en faldende tendens til at bruge useriøse underleverandører. Her skal også peges på betydningen af de tre *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 insatsteamets arbejdsmetoder, herunder omfang af dokumentation. Denne dialogkanal er formålstjenstlig for implementeringen af indsatsen.

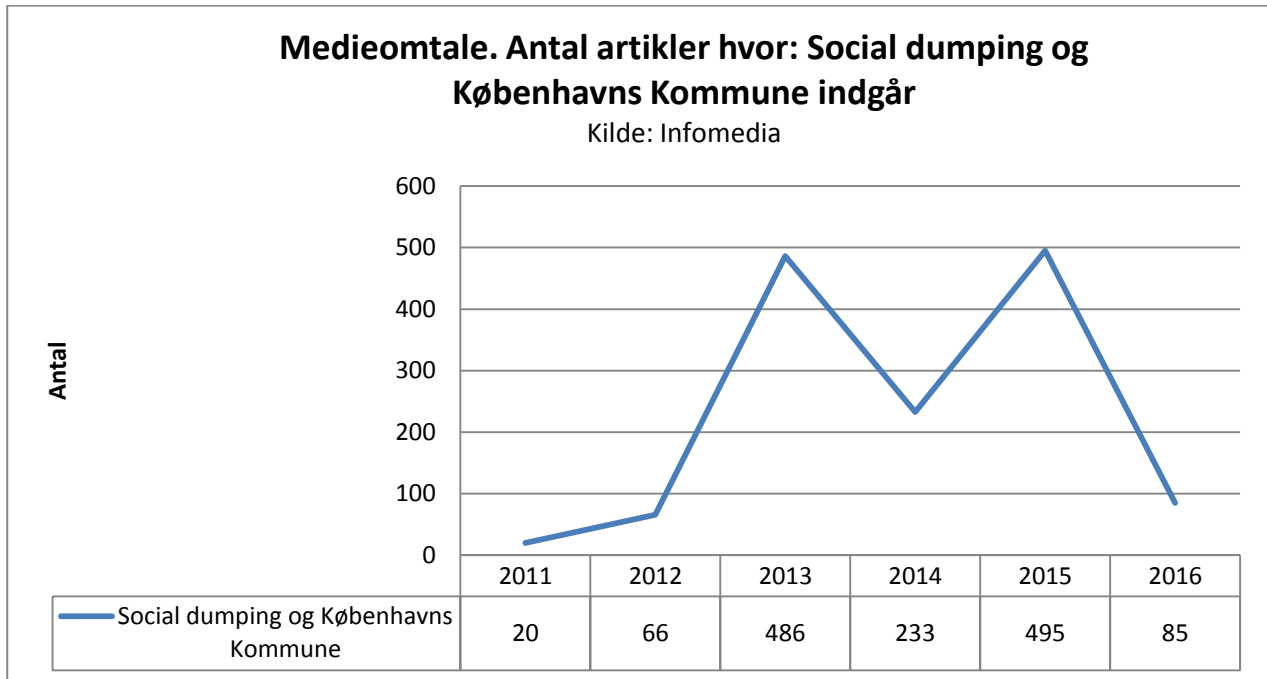
2.7. Medieomtale – fra negativ til positiv

Det var en af de fire hovedmålsætninger med indsatsen, at Københavns Kommune 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.

Resultatet af vores evaluering på dette punkt er, at kommunen har fået en klart mere positiv mediedækning over tid, efter man har indført arbejdsklausulen og etableret insatsteamet til at håndhæve arbejdsklausulen.

Der har på landsbasis været en stigende medieinteresse for spørgsmål vedrørende social dumping, som også reflekteres i omtalen af Københavns Kommunes indsats, men dog med nogle særlige udslag. Det gælder årene 2013 og 2015, der topper, med hensyn til antallet af artikler.

Figur 2.8.: 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.

2.8. Armslængdeprincippet problemer

Målsætningen om at skabe et armslængdeprincip mellem kontrolindsatsen og kommunen som kontraktthaver, der dels frigør kommunen fra en dobbeltrolle, og der dels skulle lette opgaven for forvaltningerne, er det vanskeligt at se indfriet.

Fra forvaltningsside er der 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. Det er det bl.a. også som følge af de procedurer, der er for oprettelse af aftaler i aftalestyringssystemet, og 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 betyder ressourcecræn, og det 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 ressourcecræk i forvaltningerne.

Inspiration fra en sammenligning med håndhævelsesarbejde i henholdsvis Odense Kommune og i Metroselskabet fortæller, at der nok er forskellige forudsætninger – herunder størrelsesmæssige – for udførelse af kontrol, men at man også kan lære af, hvordan der i anden regi er iværksat en stærkere direkte håndhævelse af arbejdsklausulen og opnået lavere transaktionsomkostninger ved at have kontrollen ”in-house”. Det har vi mere detaljeret givet oplysninger om i den første evalueringsrapport (se kapitel 4 heri).

2.9. Samlet vurdering af intentioner og resultater

På baggrund af evalueringsarbejdet tilsagde datamaterialet nogle centrale konklusioner.

Der registreres *færre overtrædelser* af overenskomstbestemmelser om løn- og arbejdsvilkår på arbejdsmarkedet, end det var tilfældet i starten af kontrolperioden. Det 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.

Der har været *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.

Det er ret få tilfælde, 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.

Dernæst er det fra evalueringsarbejdet værd at understrege, at der fra indsatssteam 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. 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. **Præventive virkninger** synes således indtrådt.

Man kan også slå fast, at der 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 kan udveksle synspunkter og drøfte arbejdsmetoder.

Endelig skal det i forhold til offentlighedens forståelse af Københavns Kommunes indsats mod social dumping pointeres, 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 enkelt eksempler 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. Presseomtalen har kvantitativt 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. Der er også **skift fra negativ til positiv presseomtale** af kommunens indsats.

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 har således været, at **der er en høj grad af målopfyldelse** i forhold til Københavns Kommunes indsats mod 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 indsatssteamets 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*.

Implementeringsarbejdet må gives en stor del af æren herfor. Vi har fundet, at:

Indsatsen er systematisk, velforberedt og overvåget i centrale implementeringsled – og det sker med en meget begrænset ressourcebasis. Som evaluatore er vi overrasket over, hvor meget har kunnet holdes sammen i den centrale forvaltning med få medarbejdere i en periode. En sådan overbelastning er ikke en varig løsning. Den politiske bevågenhed om indsatsernes udvikling kunne godt være større. En fast årlig politisk diskussion i Økonomiudvalget af indsatsen må anbefales.

Selv om det eksterne indsatssteam anstrenger sig for at identificere sager, der kan gås videre med, ligger der en ***uhensigtsmæssig kontraktlig programmering bag indsatssteamets virke***. Der er behov for at revidere det institutionelle set-up for kontrol og for at satse på kvalitet frem for kvantitet i indsats fremover. Her må Borgerrepræsentationen vurdere, om det er hensigtsmæssigt fortsat at hylde et armlængdeprincip, eller om det ikke er mere fornuftigt at tage kontrolopgaven ”in-house”.

Det er videre vores vurdering, at fagforvaltningerne aktuelt 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 ikke kun velanbragt, men påkrævet.

Behovet for omfattende informationsindsatser og ***dialoger*** med alle interessenter – herunder de faglige organisationer – kan ikke understreges nok. Kommunen må påtage sig en aktiv rolle for at informere og sprede viden om indsatserne.

Kommunens ”***hotline***” har som nævnt været brugt ganske få gange i perioden. Her kan læres af andres erfaringer, bl.a. Odense Kommunes, hvor instrumentet bruges flere gange hver uge. Hotlinen bør bruges langt hyppigere, hvad der igen fordrer intensiveret informations- og vejledningsindsats.

Endelig må det stærkt anbefales, at der ikke foretages totalkontroller – en bred satsning på at finde ”sager” i mængden af leverandøraftaler - men derimod strategisk valgte indsats. Samlet er anbefalingen, at den fremtidige kontrolindsats i Københavns Kommune indrettes ***mere kvalitativt og risikobetonet***.

Det har været disse centrale anbefalinger, som Borgerrepræsentationen reagerede på 2. marts 2017 med beslutning om fremtidigt at omlægge kontrolindsatsen fra ekstern til intern fremover. At dette også må få konsekvenser for håndhævelsesarbejdet, taler resultaterne af de gennemførte brancheanalyser stærkt om. Vi nu skal gå til interessentundersøgelserne.

3. Interessenter: eksterne og interne vurderinger

Interessenter er aldeles vigtige informationskilder til at få vurderet og videreudviklet indsatsen på, og det har vi lagt vores anden empiriske dataindsamling og evalueringen²³ til rette efter. Vi har haft udformet et omfattende interviewprogram, men der har også været leverandører og interessenter, som har sagt nej til at deltage, eller sygdom har umuliggjort gennemførelse af interview. Alligevel er 36 formelle interviews gennemført i forlængelse af målopfyldelsesevalueringen.

Det er også de berørte forvaltningsgrenes og det eksterne indsatsteams oplevelsesverden, der er op-søgt og brugt til at lægge kriterier og vurderinger fast. Ideer hertil er blevet drøftet med alle interviewede og med følgegruppen. På forvaltningsside har der ingen problemer været med at få gennemført interviews.

Her fremlægges resultater af de tre branchestudier. Hvis nogen så synes, at resultaterne fremstår lidt diffuse, hænger det sammen med selve evalueringsmodellen. Der er ikke sammenfaldende interesser i feltet, og erfaringsverdenerne er meget forskellige, hvad der gør tolkningsarbejdet vanskeligt. Og da evalueringsmodellen bygger på en form for samforståelse mellem udforskede og evaluatore, kommer der nogle gange mindre entydigt klare vurderinger ud af det. Vi har omvendt været meget bevidste om, at interessenter ikke har skullet kunne "sætte sig på" evalueringresultaterne. En af ulemperne ved denne evalueringsmetode er, at den er ganske tidsskrævende. Indsatsen fra evaluatorside må være ganske stor. Over for deadline for aflevering af rapport kommer ønsket om yderligere tid til dataanalyse til kort. Vi mener, det alligevel er muligt at drage velunderbyggede konklusioner og vurderinger ud fra det righoldige datamateriale.

De tre udvalgte brancher: bygge- og anlægssektoren, transportsektoren og rengøringssektoren er meget forskellige, men altså nogle af de vigtigste, når man skal studere social dumping og bekæmpelsen heraf i kommunalt regi.

I figur 3.1. nedenfor har vi søgt at give en oversigt over nogle af grundtrækkene og forskelligheder imellem de tre brancher, der altså er vores objekter eller emne-felter i denne evalueringssdel.

²³ Interessentevaluering er en form for responsiv evaluering, der har nogle specielle indretninger, som adskiller den fra de mere traditionelle evalueringsmetoder, bl.a. fra den brugte målopfyldelsesevaluering. For det første skal evaluatore være responsive i forhold til den kontekst, der evalueres i; og det fordrer i vores sammenhæng, at de tre udvalgte brancheområder gives særskilt opmærksomhed og bedømmelse. For det andet skal man respektere kompleksiteten i opgaveudførelsen, som ikke kun gælder forvaltnings- og kontrolarbejdet, men også leverandørers måde at leve op til de krav på, som kommer fra indsatssteam og fagforvaltninger. Og for det tredje skal man være anvendelses- og udviklingsorienteret i det, der spørges ind til, og det, der fremsættes anbefalinger omkring. Disse krav har vi søgt at efterkomme.

Figur 3.1. Brancheprofiler for bygge og anlæg, transport og rengøring

	Bygge - anlæg	Transport	Rengøring
Produktion og tidsperspektiv	Stedlig, byggeprojekter af kortere varighed, enkelte af længerevarende	Høj mobilitet Kortere leverancer	Stedlig Korte og længerevarende kontrakter
Virksomheder og markedsprofil	Heterogene med forskellige faglige baggrunde Flere hoved- og underentreprenører	Heterogene med forskellige baggrunde Flere store og mange små	Heterogene med forskellige faglige baggrunde Enkelte store og en del mindre firmaer
Arbejdskraft	Udenlandske og danske arbejdere Faglærte/ufaglærte Kortvarige ansættelser	Udenlandske og danske Ufaglærte/faglærte Varierende ansættelser	Udenlandske og danske arbejdere Ufaglærte Varierende ansættelser
OK-dækning	Mere omfattende	Middelhøj	Lav
Offentlig reguleringsramme	AMI-lov, RUT, skatteregler, økonomiske bevillinger, arbejds klausuler	AMI-lov, RUT, Godstransport-, taxilov Skat m.v. arbejds klausul.	AMI-lov, RUT, Skatteregler m.v. arbejds klausuler

I det efterfølgende tegner vi tre portrætter af branchefelternes samspilserfaringer, problemer og ideer, hvori indgår såvel eksterne som interne erfaringshorisonter, vurderinger og holdninger. Perspektiver er sat over for hinanden, og synspunkter er søgt synkroniserede og almengjorte på henholdsvis lønmodtager- og arbejdsgiverside. Vi har et langt stykke ad vejen anonymiseret svarene, ligesom der er foretaget meningskondensering af udsagn. Uden det sidste ville fremstillingen svulme endnu mere i omfang.

3.1. Bygge- og anlægssektoren

Bygge og anlægsområdet har oplevet en kraftigt stigende tilstedeværelse af udenlandsk arbejdskraft i sektoren. Særligt i forlængelse af EU's udvidelse i 2004 rejste mange østeuropæere til Danmark for at arbejde. I kølvandet på finanskrisen var der dog et større fald i antallet af udenlandske bygningsarbejdere, hvor antallet i 2010 var faldet til godt halvdelen af antallet i 2008. Men fra 2011 steg antallet af udenlandske byggearbejdere igen, således at antallet i dag langt overgår det antal, der var beskæftiget i sektoren i 2008. Antallet af udenlandsk arbejdskraft i bygge og anlægsbranchen var i 2016 det dobbelte af antallet i 2008²⁴. Den udenlandske arbejdskraft kan med andre ord siges at være blevet en fast bestanddel af arbejdsstyrken i sektoren.

²⁴ Jobindsats.dk

I den samme periode har en række store bygge- og anlægsprojekter - blandt andet Metrobyggeriet - betydet, at udenlandske virksomheder også er blevet en fast bestanddel af den danske bygge og anlægssektor²⁵. Det er således ikke blot udenlandsk arbejdskraft, der er blevet en fast bestanddel af sektoren, det gælder også udenlandske entreprenørvirksomheder.

De udenlandske virksomheder benytter sig i høj grad af udstationeret arbejdskraft. Bygge- og anlægsbranchen er i særlig grad kendetegnet ved, at de udlændinge, der arbejder i branchen er udstationeret arbejdskraft; således er 41 % af de 33.000 udlændinge, der arbejdede i branchen i 2016, udstationerede. Endvidere kan det konstateres, at en stor del af den udenlandske arbejdskraft kommer fra Østeuropa; hele 61 % af den udenlandske arbejdskraft kommer fra de østeuropæiske lande²⁶.

Det kan således fastslås, at såvel udenlandske entreprenører som håndværksmestre og bygningsarbejdere indtaget en etableret plads i branchen. Samtidig er det i høj grad udenlandske firmaer og udenlandske bygningsarbejdere, der har været forbundet med de sager om social dumping, der har verseret i medierne. Branchen har ry for at være inficeret af ”ulovlig” social dumping trafik, udover ekstrem lave aflønninger henvises der til manglende arbejds- og opholdstilladelser, overtrædelse af arbejdsmiljøregler etc.

Tilstedeværelsen af udstationerede udenlandske arbejdstagere og virksomheder i bygge- og anlægsbranchen rejser en række juridiske problemstillinger, bl.a. om i hvilket omfang arbejdstagernes løn- og arbejdsvilkår reguleres af hjemlandets eller værtslandets regler. Endvidere besværligheder i forhold til organisering af arbejdstagere og overenskomstdækning af området²⁷. Endelig; ”... at udenlandske virksomheder med begrænset kendskab til dansk arbejdsmarkedsregulering generelt og overenskomstforhold specifikt, har fået en mere betydelig rolle i branchen”²⁸.

Der er således en række strukturelle forhold i sektoren, der øger risikoen for social dumping.

3.1.1. Forvaltningsbemærkninger

Forvaltningens oplevelse af leverandørernes modtagelse af indsatsen mod social dumping var blandet. En del af de store samarbejdspartnere var proaktive, gik ind i arbejdet for at lære og forstå, mens andre var lidt mere tøvende og tilbageholdende. Man har også noteret sig at nogle leverandører fik et lidt anstrengt forhold til indsatsen, idet de blev kontrolleret flere gange på forskellige byggepladser, selv om de i de første kontroller kunne dokumentere, at den udleverede dokumentation var i orden.

Forvaltningen er endvidere bevidst om, at for nogle af de små firmaer, kan det opleves - og er det blevet oplevet - som en stor administrativ byrde at fremskaffe den efterspurgte dokumentation i forbindelse med gennemførte kontroller.

²⁵ Arnholz 2016.

²⁶ Jobindsats.dk.

²⁷ Andersen og Felbo-Kolding, 2014.

²⁸ Arnholz 2016.

I forhold til erfaringerne fra og vurderingerne af den hidtidige indsats blev der fra forvaltningen bl.a. peget på følgende forhold: Det er en forudsætning for at få en kvalificeret indsats mod social dumping, at der er et fuldt retvisende overblik over de kontrakter med tilhørende arbejdsklausuler, der er indgået i kommunen. Dette overblik har været fraværende, og man har det endnu ikke i dag. For at opnå det, kræver det, at såvel forvaltningerne som leverandørerne bliver mere disciplineret i forhold til at få alle de påkrævede oplysninger registreret og lagt ind til tiden i et fælles aftalestyringssystem. I den forbindelse kan det komme på tale, om der evt. skal ske en udskiftning af det nuværende aftalestyringssystem Processio. Den mangelfulde registrering og ajourføring af kontraktbeholdningen er et brist, som har hæmmet kontrolarbejdet, og som Bureau Veritas flere gange har påpeget.

Forvaltningen fandt også, at det ville være nyttigt i forbindelse med tilrettelæggelsen af kontrolindsatsen, at der sondres mellem de leverandører, der har hovedentreprisen, og de leverandører, der har under- eller fagentrepriserne. Idet erfaringen var, at det ikke er hos de store hovedentreprenører, at problemerne er, men at det i højere grad er hos underleverandører nede i kæden, at der kan være problemer. Antallet af niveauer i kæden er et af de parametre, der skal holdes øje med, når der skal kontrolleres.

Et særskilt problem for kontrollen af, om der foregår social dumping, er anvendelsen af *vikarer*. Her er det bl.a. varigheden af opgaven, der besværliggør kontrollen. Det drejer sig eksempelvis om, at vikarbejde ofte kun omfatter enkelte eller få dage, og arbejdet hyppigt er overstået, og vikarerne er ophørt inden, der kommer kontrol. Et andet aspekt af denne problemstilling er, at hovedleverandøren jævnligt mangler fuldt overblik over underleverandørernes anvendelse af vikarer, ligesom de heller ikke altid ved hvilke leverandører, der er på pladsen på et givet tidspunkt. Det tegner et risikobillede.

I forlængelse af vikarspørgsmålet blev betydningen af længden samt størrelsen af kontrakterne fremhævet som forhold, der skulle overvejes, når indsatsen mod social dumping, skal planlægges. I det kortidskontrakter for det første gør det besværligt at nå at gennemføre kontrol, inden opgaven er fuldført, og for det andet kan vikaropgaver have et så begrænset omfang, at det kan overvejes, om en kontrol af denne type opgave er besværet værd, hvis der skal prioriteres i indsatsen.

På Bygge- og anlægsområdet forekommer det, at problemet med *lange kæder af underleverandører* og de dermed forbundne problemstillinger nok er større i byggebranchen end i anlægsbranchen. I anlægsbranchen er der typisk kun tre led i kæden. Her blev det fremført, at risikoen for social dumping nok er størst i de yderste led (jf. ovenfor), men at risikoen er alt afhængigt af, hvor specialiseret en opgave, der skal udføres. Hvis opgaven kræver højt kvalitetsarbejde med dyrt værktøj, vurderes det, at sandsynligheden eller risikoen for social dumping er begrænset. Idet den besparelse, der kan opnås, ved at betale lavere løn, er forholdsvis minimal i forhold til øvrige omkostninger forbundet med opgaven, og med risiko for, at der slækkes på kvalitet og præcision i arbejdets udførelse, kan besparelsen vise sig at være for dyrt købt. Der blev endvidere peget på, at opgaver, der kræver faguddannet personale, anses for at modvirke social dumping. Uddannelsesniveau forekommer altså at spille en væsentlig rolle.

I forhold til arbejdsmiljøområdet blev der påpeget det ønskelige i, at relationen til Arbejdstilsynet blev styrket. Det blev fremført, at det var et begrænset antal kontroller, som Arbejdstilsynet foretog. Generelt blev der givet udtryk for, at kommunen havde styr på arbejdsmiljøindsatsen, men der er dog også indrømmelser af, at der er områder, hvor der skal ses på arbejdsmiljøforhold, f.eks. i forbindelse med asfalteringsopgaver, hvor der ikke altid sker den lovpligtige afmærkning. Nu er der taget initiativ til at afhjælpe problemet i form af at Teknik og Miljøforvaltningen (TMF) har ansat en arbejdsmiljøkonsulent. Både Arbejdstilsynet og den eksternt hyrede arbejdsmiljøkoordinator skal have fokus på dette.

En opfattet forudsætning for, at indsatsen mod social dumping bliver vellykket, er først og fremmest, at der både fra politisk hold er et ønske om og en vilje til, at indsatsen mod social dumping prioriteres – en vilje og et ønske, der samtidig skal forplante sig ned i organisationen. Prioriteringen af opgaven kunne eksempelvis signaleres gennem indførelsen af en form for måltal på området. Måltal, som forvaltningerne skulle leve op til. Ellers, blev det udtrykt, var der risiko for, at man ville droppe eller nedprioritere opgaven. Kontrollen skal være synlig som en del af forvaltningens opgave, men samtidig skal transaktionsomkostningerne være lave.

En ide til efterligning og generel forbedring af indsatsen, er at have folk med fra indsatssteamet til møder med hovedleverandøren f.eks. i forbindelse med kontraktindgåelse. Det er der signalværdi i. Det både synliggør og tydeliggør den vægt, som kommunen lægger på indsatsen.

Et andet forhold der bliver fremhævet som virkende fremmende for indsatsen mod social dumping, er bygherrers eller opdragsgivers tilstedeværelse på bygge- eller arbejdspladsen. TMF påpeger, at det forhold, at de har intern byggeledelse, som udfører tilsyn på byggepladserne betyder, at de hele tiden har kontakt på pladserne, hvilket menes at modvirke social dumping. Endelig blev der peget på, at vægtning af kvalitet i forhold til pris ved udbud, medvirker til at modvirke social dumping. TMF anførte bl.a., at de i deres kontraktudbud vægtede sikringen af kvalitet op over for den laveste pris. Der søges at finde en balance mellem de hensyn til pris og kvalitet, som forvaltningen skal tage. Det er en konkret vurdering, hver gang noget skal udbydes.

Derudover blev der fra forvaltningsside givet udtryk for et ønske om at styrke samarbejdet om bekæmpelse af social dumping med leverandører, endnu mere end det sker i dag; men der blev ikke fremført helt konkrete bud på, hvordan det kunne ske. Der blev dog henvist til, at styrker i samspillet forudsætter kendskab til hinanden, hvilket i høj grad er personbåret, og det forventes, at det bliver bedre, når indsatsen lægges ind i kommunen ”*når nogen i kommunen styrer det hele*”.

I forhold til håndhævelsen af klausulbestemmelserne var det et ønske, at der sker et skift fra en form for total kontrol til en *mere risiko- og dialogbaseret kontrol*. Det blev givet udtryk for, at der var et ønske om helt overordnede rammer for indsatsen, mere dialog, mindre kontrol, bedre samarbejde med leverandører og fagbevægelse. At der skulle ske en forbedring af kommunikation med leverandørerne, der giver større kendskab til indsatsen.

I det fremtidige system skal ansvarsfordelingen mellem fagforvaltningerne og indsatssteamet gøres klart, hvem har sanktioneringsretten? Og hvordan afgøres og beslutes det, om der skal sanktionere-

res. I forhold til implementeringen skal det gennemtænkes: Hvordan der skal registreres, hvilke oplysninger, der skal indhentes, og hvordan kontrollen skal iværksættes? Endelig kan det overvejes, om det skal sættes et mål for, hvornår det kommunale indsatssteam har overtaget håndteringen fuldstændig.

3.1.2. Leverandør- og arbejdsgiverbemærkninger

I forhold til den gennemførte kontrol blev der udtrykt modsat rettede oplevelser og erfaringer. På den ene side blev indsatsen omtalt som bureaukratisk og rigid, mens at håndhævelsen fra anden side blev omtalte som fleksibel og forstående.

Fra den negative side fandt man i forhold til kontrolformen, at den uanmeldte og udgående kontrol man havde haft erfaring med, havde været uhensigtsmæssig, idet den skabte en unødvendig uro og usikkerhed på byggepladsen.

For det første, peges der på, at medarbejderne pludselig oplevede, at der stod nogle ukendte folk på byggepladsen og ville kontrollere for en arbejdsklausul, som medarbejderne har/havde begrænset kendskab til om nogen, og de var under alle omstændigheder usikre på, hvad arbejdsklausulen er/var, og hvad den indebærer. Usikkerheden vedrører også, hvordan deres svar stiller dem i forhold til firmaet. Hvis de svarer forkert, har det så betydning for firmaet og i sidste instans i deres egen relation til firmaet? Det hæmmer givetvis informationsindhentningen.

For det andet, at en del medarbejdere ikke var - eller vil være - i stand til at besvare de spørgsmål, som indsatssteamet stiller på pladsen. Det drejer sig bl.a. om spørgsmål i forhold til timebetaling og akkordbestemmelser. Det opleves som om, at spørgsmålene går alt for langt ned i detaljer i forhold til den enkeltes lønseddel. Det pointeres fra leverandørside, at der kan være tale om folk ”*som knapper på deres lønsedler*”. Selvom dette måtte være tilfældet, overflødiggør det på ingen måde kontrollen.

Der blev således fra leverandørside anført, at medarbejderne er blevet gjort mere usikre end sikre af kontrollen - til trods for - at indsatsen netop også er sat i værk for at sikre dem ordentlige løn- og arbejdsvilkår. Det vurderes som en negativ effekt.

I forhold til skrivebordskontrollen peges der på, at man oplever indhentningen af dokumentation som noget bureaukratisk og meget omfattende. Der peges endvidere fra en leverandør på, at man ikke mener, at man har fået en tilbagemelding på, om den indsendte dokumentation var tilfredsstillende eller gav anledning til kritik. I den forbindelse blev det efterlyst, at det bliver tydeligt oplyst til leverandøren, hvem der melder tilbage, til hvem og hvornår.

På den negative side blev det også fremført, at det opleves som urimeligt og alt for bureaukratisk, at firmaer, der har orden i deres papirgangene og tydeligvis overholder arbejdsklausulens bestemmelser, gentagne gange bliver kontrolleret. Der har været iværksat gentagne kontroller hos samme leverandør, hvilket kan blive opfattet ikke kun som besværligt, men også som mistænkeliggørende. Fra leverandørside er ordet chikane endog blevet fremført. Det har været et af resultater af den hidtidige form for kontrolpraksis. Der er dog taget initiativer mellem forvaltningen og leverandører

således, at virksomhedernes og indsatsens interesser må søges bragt på en fælles forståelsesnævner, bl.a. således at antallet af gentagne kontroller begrænses.

Ønsket til den fremtidige praksis, var at den skulle være mindre bureaukratisk, mindre dokumentationstung og at der i højere grad skulle tages hensyn til antal kontroller hos den enkelte virksomhed. Endelig, at den udgående kontrol skulle afstemme og afpasse de stillede spørgsmål efter, hvad de interviewede medarbejdere kunne forventes at kunne svare på.

Fra den positive side blev der nævnt, at der var gode erfaringer med den måde som indsatsteamet håndhævede klausulbestemmelserne på. Indsatsteamet blev opfattet som værende fleksibel og ikke rigid, hvilket var den modsatte oplevelse af, hvad man blev præsenteret for i andre kommuners håndtering af indsatsen mod social dumping, ”*hvor man næsten skal stå skoleret*”. Oplevelse af kontakten med indsatsteamet blev beskrevet som næsten *behagelig*, de var ikke overformynderiske.

Ønsket på baggrund af de positive oplevelser til den fremtidige indsats var, at den skulle håndteres som på den nuværende måde. Det vil sige u-bureaukratisk og dialogorienteret.

Der efterspørges således såvel synlighed og tydelighed i kontrolindsatsen; det skal være synligt at kontrollen kommer fra Købehavns Kommune, det skal være tydeligt, at kontrollen er en del af de betingelser, som gælder for firmaet, og at det er for at sikre, at den enkelte medarbejder får den løn og har de vilkår, som er gældende.

Fra leverandørhold er der fremsat følgende forslag:

1. At firmaer, der ikke har nogle anmærkninger i forbindelse med en kontrol, bliver anerkendt som et ”ordenligt” firma og får en slags godkendelse. Hvis man eksempelvis er kontrolleret uden anmærkninger, kan man slippe for at blive kontrolleret igen indenfor f.eks. et år.
2. At tidligere meritter kan indgå som en del i en form for prækvalificering.
3. At brud på arbejdsklausulen medfører en form for karenperiode i forhold til nye udbud.

Opsummerende i forhold til kontrollen og dens gennemførelse på bygge- anlægsområdet vurderes den fra leverandørside værende for detaljeret, at medarbejderne er usikre på arbejdsklausulen og på kontrollen, at de er usikre på, om de svarer korrekt, og om de må svare, at de er usikre på, hvad deres svar får af betydning for firmaet, og hvordan det stiller dem efterfølgende i forhold til firmaet. At dokumentationen, der efterspørges, er meget omfattende, og at der skal skabes klarhed over, hvornår og til hvem der foretages tilbagemeldinger, er de overvejende leverandørudmeldinger. Som noget positivt blev det fra leverandørside påpeget en forstående fleksibilitet i forbindelse med indhentning af dokumentation, og en u-bureaukratisk og dialogorienteret tilgang.

Den usikkerhed blandt medarbejdere i forhold til den udgående kontrol tyder på, at oplysningen om, at der var underskrevet en arbejdsklausul, og hvad den har af konsekvenser mangler, eller ikke var nået ud på arbejdspladsen. For at undgå den usikkerhed og frygt som kontrollen angiveligt har medført, kunne det være en overvejelse, at forpligte leverandøren til ikke blot at sikre, at ansatte hos leverandøren og eventuelle underleverandører er orienteret om de gældende løn og

arbejdsvilkår, men også i højere grad er orienteret om arbejdsklausulens bestemmelser og betydning. Det kan overvejes, om denne forpligtigelse indskrives direkte i arbejdsklausulen, og ikke blot står i vejledningen til klausulen.

Det vurderes, at der er sket en bevidstgørelse på social dumpings området, hvor der er vokset erkendelse af behovet for fælles indsatser og gennemsigtighed frem gennem de senere år. Det giver håb om stærkere præventive virkninger.

Interesseorganisationer på området er også generelt positive i forhold til Københavns Kommunes indsats mod social dumping. Problemer, som de ser dem, ligger i håndhævelsesbestemmelserne.

Fra *en* interesseorganisation på området for små og mellemstore virksomheder, hvoraf de fleste vil være underleverandører til større hovedentrepriser, er det oplyst, at de har fået kritiske henvendelser om kontrollen. Fra nogle medlems virksomhederne. Disse virksomheder oplyser, at de oplever arbejdsklausulens bestemmelser om kontrol som abstrakte og ugenomsigtige, de er usikre på hvilken form for stikprøvekontrol, der vil der være tale om, og hvordan den gennemføres. Det er derfor et ønske, at det skal være mere gennemsigtigt, hvilke stikprøver, der tages, og hvordan stikprøvekontrollen afvikles. Endvidere hvordan man skal have sikret sig i forhold til underleverandører. Det er specielt, hvad kontrollen indebærer, og hvad proceduren er i forhold til underleverandører i leverandørkæden, som opleves som hovedproblemet.

Hermed berøres hovedindvendingen fra *en anden interesseorganisation*, som er rettet mod Arbejdsklausulens bestemmelser, der vedrører leverandørenes kædeansvar. *Organisationen* mener grundlæggende, at kædeansvar er dyrt og bureaukratisk, og at det specielt går ud over de små virksomheder. I denne sammenhæng peges der på, at de fleste danske bygge- og anlægsvirksomheder er små- eller mellemstore, der vil være nødt til, at indhente bankgarantier m.v. for at kunne leve op til Arbejdsklausulens bestemmelser om kædeansvar. Hvilket både vil være fordyrende og også begrænsende for nogle virksomheders muligheder. *Organisationen* mener, at sådanne begrænsninger er helt unødvendige. I stedet peges på en god og præcis bygherre-entreprenør dialog til forebyggelse af social dumping.

Et forhold, der blev rejst som et opmærksomhedspunkt, er, hvad der gælder, når det offentlige lejer sig ind hos private. I den forbindelse kunne det overvejes, om arbejdsklausuler også skulle gælde i forhold til det offentliges lejemaal hos private. Kan der indføres en form for arbejdsklausuler i leje kontrakter, således, at udlejer forpligtiger sig til at opførelse, reparationer, rengøring etc. foregår efter overenskomstvilkår. Hvis dette kan lade sig gøre, rejser spørgsmålet sig så efterfølgende om, hvordan man sikrer sig mod omgåelse, hvilken form for kontrol, man kan gennemføre?

I forhold til arbejdsmiljøindsatsen var der et ønske om, at kommunen tog et mere aktivt tiltag i forhold til arbejdsmiljølovgivningen, idet der var risiko for, at der skrues ned for arbejdsmiljøkontrollen fra statslig side i forbindelse med faldende bevillinger til området fremover.

Det blev påpeget, at udbuddets udformning og krav kan og skal forebygge social dumping stærkere. F.eks. var et bud på et initiativ, at der i udbudsmaterialet stilles krav til kommunal godkendelse af

underleverandører, der tages ind i projektet²⁹. Og i forlængelse af dette samtykke fra bygherre, hvis man udskifter underleverandør. Et andet initiativ kunne være, at udbud opdeles i fagentrepriser. I den sammenhæng blev der peget på, at de i stedet for totalentrepriser eller hovedentrepriser giver færre led og dermed bedre kontrol med leverandørgruppen for bygherren. Til gengæld giver det en ikke ubetydelig række ekstra opgaver til bygherren/forvaltningen i forhold til styring af byggeprocessen.

Der ønskes så u-bureaukratisk en kontrol som muligt, hvilket ikke helt er tilfældet i dag, er vurderingen. Det, der ønskes undersøgt i kontrollen, er:

1. Er lønninger under overenskomstniveau?
2. Slækkes der på arbejdsmiljøet?
3. Bliver der betalt skat?
4. Er der blot tale om postkassevirksomheder?
5. Fokus på arbejde tværs over grænser, styr på udstationeringsdirektivet.

3.1.3.Fagbevægelsens bemærkninger

Gennem samarbejdet i Byggefagenes Samvirke har der været sat stærkt fokus på social dumping. Hver afdeling kontakter således øvrige fagforeninger, hvis der inden for en af de øvrige fagforeninger område ser ud til at være social dumping. Det er et tidligt varslingsystem, som tages i brug ad den vej. Der ansættes stadig fagforeningsfolk, der alene skal arbejde med dette problemkompleks. På landsplan anslås antallet af disse at være oppe på 120 personer aktuelt. Det må siges at være en massiv satsning.

Et andet forhold, der blev påpeget fra fagforeningside, er brud på organisationsretten. Det anføres, at meget tyder på, at personer, der melder sig ind i fagforeningen, bliver blacklistet - ikke blot af en enkelt virksomhed, men i hele branchen. Problemerne var anderledes sammensatte og mindre synlige. Men en indikation på at det forholder sig således, førtes eksempelvis aktuelt en sag for en række polske elektrikere. Sagen blev vundet og elektrikere fik erstatning, hvorefter de blev sendt hjem til Polen, og derfra kunne oplyse, at de ikke længere kunne få arbejde. I denne sag, der vedrørte en specifik konflikt, er det meget sandsynligt, at der efterfølgende er sket en blacklistning. Men fagbevægelsen har vanskeligt ved at bevise, at der finder blacklistning sted i forbindelse med almindelige fagforeningsmedlemskab.

Fra flere sider blev der givet udtryk for, at man er sikker på, at der foregår bevidst og systematisk snyd i branchen: F.eks. med dobbeltbogholderi (hvor der angiveligt er firmaer i Polen og Italien, der decideret udarbejder snydelønsedler etc.) gennem instruktion af medarbejdere: Enten om ikke at udtale sig, eller i hvad, der skal oplyses, hvis de bliver udspurgt af indsatsteamet. Der er ikke

²⁹ Dette er allerede et krav i TMF-kontrakter vedrørende projektering og udførelse af anlægsopgaver.

specifik dokumentation for, at det sker på Københavns Kommunes pladser, men det er et generelt forhold, der bør iagttages i den gennemførte kontrol.

Håndhævelse af klausulen: Hvis der skal findes brud på arbejdsklausulen og afsløres social dumping, så peges der på, at den udgående kontrol er helt essentiel. Så er det ikke nok med skrivebordskontroller. Brud på klausulen findes ikke primært ved skrivebordet, men i en kombination af udgående kontrol og skrivebordskontrol.

Det er anført, at afdækning af snyd og brud sker bl.a. ved at gå ud på byggepladserne, og få et indblik i og en fornemmelse for om arbejdsvilkårene er, som de skal være. Det er en almen erkendelse. Den udgående kontrol bør starte uden for byggepladsen, ved at kontrollere, hvilke biler, der holder parkeret, hvor nummerpladerne stammer fra, er vigtigt. Er der udenlandsk indregistrerede biler, er det et tegn på, at man skal være særlig opmærksom. I biler med danske nummerplader, ser man efter, om der evt. ligger udenlandske dokumenter i forruden eller på sæderne. Ved indgangen til byggepladsen noteres, hvilke firmaer, der er oplyst som udførende på pladsen. Under kontrollen kontrolleres for, om alle firmaer faktisk er noteret. Dernæst ser man på hvilken beklædning, medarbejderne har, herunder fodtøj, om de er soigneret etc. Sådanne sansedata er uomgængelige, hvis man skal have mulighed for at afsløre alt snyd eller blot noget af det.

Dernæst kontaktes entreprenørens entrepriseder samt medarbejderne. Byggelederen udspørges om formalia, medarbejderne spørges til ve og vel. Man skal ofte komme flere gange, for at få etableret tillid, før der bliver åbnet op for eventuelle problemer. Når man taler med medarbejderne, skal man sikrer sig, at der ikke er en entrepriseder til stede eller i nærheden, for så er erfaringen, at medarbejderne holder igen eller ikke vil medvirke. Erfaringen er, at hvis man har fået et tillidsforhold etableret, kan man gennem uformelle samtaler efter arbejdstid, f.eks. ved et cafebesøg etc., få oplysninger om reelt kritisable forhold.

Endvidere anbefales det, at man har tolk med ud på den udgående kontrol. Eksempelvis har Elektrikerforbundet ofte en tolk med, når de besøger byggepladser, for det fremmer angiveligt informationsomfanget, idet det er erfaringen, at først når de ansatte taler på eget modersmål, kommer alle oplysninger frem.

Hvis brud på klausulen alene skal fanges ved skrivebordet, skal det ske, f.eks. gennem tjek af timesedler, hvor man skal være opmærksom på, om timesedlerne har en form for systematik. Det kan eksempelvis være, at medarbejdere aldrig er syge, møder på nøjagtig samme tidspunkt, går hjem på samme tidspunkt etc., så alt forekommer standardiseret. Det er tegn på snyd, idet der er en regelmæssighed, som aldrig findes hos en almindelig håndværker.

Forslag til forbedringer

En stor hjælp ville være, hvis der var et påbud om en form for ID-identifikation, som skulle bæres af alle håndværkere på pladserne. Det er måske ikke helt klart, hvordan den skal adskille sig fra den billedlegitimation, som medarbejderne i dag er pålagt at kunne fremvise. Identifikationsbehovet er dog klart understreget.

Der blev peget på, at konsekvenserne ved ikke at stå i RUT-registret er for små. Endvidere, at det er for let at lave nye firmaer, for dem, der vil snyde, hvilket gør det vanskeligt at følge dem. Der tales altså for større bøder ved manglende registrering i RUT. Ligesom de taler for mere sanktionering ved brud på klausulbestemmelser. Konsekvens og kontantafregning er holdningen.

Hvis indsatsen mod social dumping skal lykkes, skal opgaven prioriteres højere i kommunen, er meldingen. Organisatorisk kræver det, at en borgmester har ansvaret og vil løfte det. Det sker ikke lige stærkt i dag, er vurderingen. Endvidere, at de medarbejdere, der arbejder med opgaven, er dedikerede og kompetente. Det her er et arbejde, der kræver, at man har hjertet med sig i opgaven, er sensitiv over for ”unormale” forhold, og at ansatte har et dybt arbejdsmarkedskendskab, men selvfølgelig også, at der er professionalisme bag.

I forhold til arbejdsmiljøindsatsen var der hos en del af fagbevægelsen et ønske om, at kommunen tog et mere aktivt tiltag i forhold til arbejdsmiljølovgivningen, idet der som påpeget fra arbejdsgiverhold er risiko for, at der skrues ned for arbejdsmiljøkontrollen fra statslig side i forbindelse med faldende bevillinger til området. Omvendt blev der fra anden side i fagbevægelsen peget på, at en stigende indsats fra kommunalt hold omvendt kunne betyde, at man fra statslige side yderligere nedprioriterede området, altså ville ”løbe fra ansvaret”. Der var således også delte meninger om, hvorvidt arbejdsklausulen skulle omfatte mere eksplicite arbejdsmiljøbestemmelser. Men arbejdsmiljø er et opmærksomhedspunkt.

I forhold til forvaltninger vurderes det, at Økonomiforvaltningens prioriterer indsatsen højt, ligesom Teknik og Miljøforvaltningen også bliver fremhævet, men oplevelsen er at det ikke er i alle forvaltninger, at der er samme prioritering eller forståelse for problemet eller de samme kompetencer til rådighed. Man finder ikke ”at politikken er sivet ned” i alle forvaltninger.

Fagforeningsrepræsentanter finder, at koordinationen mellem de offentlige myndigheder på området er for svag. Det forventes heller ikke, at Københavns Kommune gør mere i forhold til området lige med det samme. Der er en vis skuffelse over udviklingen, og nogle organisationer henviser til Odense Kommune for inspiration til en stærkere indsats.

Fagbevægelsen bekræfter dog, at de også har en oplevelse af, at indsatsen har virket præventivt i Københavns Kommune, dels ved at store entreprenører ikke gider besværet med useriøse leverandører, og dels ved, at de mest useriøse holder sig væk. De er angiveligt taget ud til omegnskommunerne og op til Nordsjælland, eller de opererer mere på private projekter.

Selv om man er enig i, at Københavns Kommunes indsats har haft en præventiv virkning, er billedet, som gives fra fagforeningshold, at det er det samme, der foregår, og så er der stadig social dumping. Snyderiet er den samme er vurderingen. Her tales måske mere generelt end specifikt om Københavns Kommune. Men det anerkendes, at der er gjort meget på området fra Københavns Kommunes side.

I interviewene er der flere gange primært fra lønmodtagerside - men også fra arbejdsgiverside - blevet peget på problemet med falske selvstændige eller de såkaldte ”arme-og-ben virksomheder”. En af de måder, der snydes på, er ved, at der etableres enkeltmandsfirmaer, der får en kontrakt på at

udføre en del af arbejdet for en leverandør. Men kontrakten med enkeltmandsfirmaet er i virkeligheden blot en måde at omgå et ansættelsesforhold på. Det sker ved, at det er en selvstændig selv kan bestemme de lønforhold, der skal være gældende. Som et konkret eksempel på dette forhold blev en sag med 8 medarbejdere, der var engageret som 8 enkeltmandsfirmaer, fremhævet³⁰. Ved en nærmere gennemgang viste det sig, at de ikke opfyldte kriterierne for at kunne blive betragtet som selvstændige. Det indebærer blandt andet, at der skal være tale om selvstændig tilrettelæggelse af arbejde, anvendelse af eget værktøj etc. Det viste sig endvidere, at de 8 personer ikke selv var klar over, at de var registreret i RUT som enkeltmandsfirmaer³¹. Kreativiteten på området ser ud til at være stor.

For at undersøge, om der sker brud på arbejdsklausulen, skal det afgøres, om der er tale om selvstændige eller falske selvstændige ”arme-og-ben virksomheder”. Man skal se på, hvilken ledelsesret og ret til arbejdstilrettelæggelse, som de selvstændige har, før det kan afgøres, om de faktisk er selvstændige. Det skal afgøres, om der er tale om lønmodtagerlignende forhold, eller om der er et ledelsesmæssigt ansvar. Kontrolindsatsen må være der.

Det gælder generelt, at hvis social dumping skal afsløres, sker det bedst gennem udvikling af tillid mellem de ansatte og kontrollanterne. Og det tager tid. De ansatte kan være i udsatte positioner, og det må respekteres.

I forhold til at få medarbejderne organiseret, som er et af målene for fagforeningerne, er det især rumænere, der opleves som tilbøjelige til at melde sig ind. Om det evt. skyldes, at de er, vandt til korrupktion, at de tror, at det skal man etc., er uvist. Tesen er fremsat. Irer og italienere opleves også som ok fra fagforeningsside, mens polakkerne er mere uvillige.

Fagforeningerne oplever håndteringen i Københavns Kommune som meget langsommelig, når der skal skrives ind for brud på arbejdsklausulen. Til trods for, at fagforeningen informerede kommunens indsatssteam om forholdene i en konkret sag, fik leverandøren, efter fagforeningens oplysninger, lov til at færdiggøre den pågældende entreprise. Her peges der konkret på historien, hvor indsatssteamet trods gentagne påpegninger fra fagbevægelsen ikke kunne finde nogen overtrædelser. Efterfølgende er der faldet dom, der fandt det godtgjort, at leverandøren kun udbetalte en lille del af tre polske og to rumænske maleres løn samtidig med, at de blev beordret på overarbejde uden ekstra betaling. Snyderiet foregik og foregår ofte uden for normal arbejdstid. I

³⁰ Det kan ikke bekræftes, at dette er et forhold, der vedrører Københavns Kommunes kontrakter.

³¹ Antallet af enmandsvirksomheder er i vækst i Danmark. Det kan umiddelbart lyde som en positiv udvikling, da iværksættere ofte bliver hyldet som vækst- og jobskabere. Erfaringer fra Tyskland viser dog, at tendensen også kan afsløre et arbejdsmarked under forandring, hvor større virksomheder i højere grad benytter enmandsvirksomheder som nutidens form for ”løsarbejdere” – også kaldt ”arme og ben virksomheder”. - Siden 2002 er antallet af enmandsvirksomheder steget kraftigt i Danmark således steg antallet af enmandsvirksomheder i Danmark fra 2003-2013 med 20.300. Stigningen i antallet af enmandsvirksomheder i Danmark tyder på et arbejdsmarked under forandring som i det tyske tilfælde, hvor flere virksomheder benytter enmandsvirksomheder til arbejdsopgaver, som traditionelt har været varetaget af medarbejdere internt i virksomheden. I disse tilfælde har enmandsvirksomheder også tidligere været benævnt som ”falske selvstændige”, ”solo-selvstændige” og ”arm-og-ben-virksomheder”.

dette tilfælde blev der malet, når alle andre var gået hjem etc. Med andre ord, kontrollen skal også lægges på de tidspunkter, hvor det ser ud til, at snyderiet typisk foregår.

En vellykket indsats bunder i såvel facon som metode. Den skal være professionel i forhold til såvel medarbejdere som ledelse. Kontrollen skal endvidere skabe tillid til i forhold til medarbejderne for reelt at undersøge, hvad det er, der trykker dem.

Et andet forhold, der blev peget på, er, hvor lange leverandørkæderne bliver. Som et eksempel på meget omfattende leverandørkæder blev fremhævet et projekt i hovedstadsområdet, der har 4 hovedleverandører med 120 underleverandører, hvor en af kæderne alene består af 8 underleverandørled. Et forhold der varsler risiko for social dumping.

En vellykket indsats kræver altså medarbejdere, der er kompetente og udfarende, men det skader ikke, hvis der gennem dialog og samarbejde med organisationsrepræsentanter opbygges en viden og indsigt i området, således at indikation på socialdumping hurtig varsles.

Kædeansvaret skal være ægte. Det understreges gang på gang. Og det afspejler en stærk vilje til at støtte Københavns Kommune i at håndhæve arbejdsklausulen og få en effektiv håndhævelse gennemført. Men der signaleres også, at fagbevægelsen ønsker at kædeansvaret anvendes, hvis der er brud et eller andet sted i kæden. Og at der sanktioneres hårdt.

Netop spørgsmålet om kædeansvar deler vandene på interesseorganisationsside. På arbejdsgiverside er enkelte organisationer stærkt imod, andre for, mens hele fagbevægelsen er stærkt for. Men begge sider anerkender behovet for og rationale bag indsatsen mod social dumping. Det er værd at notere sig. Legitimationen er ikke i fare når det gælder arbejdsklausulen – heller ikke på Bygge og anlægsområdet.

En af de måder som social dumping, foregår på, er at udenlandsk arbejdskraft ikke får betaling for alle de timer, de arbejder. De har mange timer hver dag og arbejder 6 dage om ugen, men det står ikke på lønsedlen. Her aflønnes de for 37 timers ugentligt arbejde. Endvidere, at det er vanskeligt at kontrollere, om de får den rette betaling, blandt andet fordi de ofte rykker til en anden arbejdsplads. Det er således en stor udfordring at få et overblik over, hvem der har arbejdet hvor og hvornår. Det kræver, at man får oplyst hvem, der arbejder, hvor og på hvilke projekter hele tiden.

Et modtræk mod social dumping, der er blevet forslået, er former for overvågning af arbejdspladserne og registrering af de ansatte. Fra fagforeningsside blev der givet udtryk for, at overvågning og registrering ikke ses at være et problem, hvis man ved, hvad og hvor der overvåges og registreres – og hvis fagforeningerne fik adgang til de indhentede oplysninger. Der skal være tydelig skiltning på pladserne, det skal være klart, hvem der har ansvaret for de medarbejdere, der arbejder på pladsen, samt en form for registrering af hvem der arbejder på pladsen. Der skal være en form for id, som skal bæres, er kravet.

Et tilhørende forslag til at synliggøre indsatsen er, at der opstilles en type redigerbare byggepladsskilte, hvor der let kan påføres nye firmaer og deres cvr. nr. således, at leverandøroversigten altid er ajourført.

3.2. Transportsektoren

Transportområdet er kendetegnet ved, at der gennem et par årtier er sket en deregulering af den transnationale godstrafik på EU-niveau, mens den indenlandske fragtttransport er forblevet reguleret bl.a. gennem EU bestemmelser om cabotage-kørsel og i Danmark endvidere af *Godstransportloven*, der vedrører køretøjer over 3.500 kg³².

Godstransportloven kan ses som et værn mod social dumping, for en virksomhed skal for at få en tilladelse til godstransport under *Godstransportloven* bl.a. følge de bestemmelser om løn- og arbejdsvilkår for chauffører, der findes i de for tiden tre gældende kollektive overenskomster og aftaler, og tilladelsesindehaveren skal efter påbud fra transportministeren indsende dokumentation for, at virksomheden følger de bestemmelser om løn- og arbejdsvilkår for chauffører, der findes i de gældende kollektive overenskomster og aftaler på området. Der er således indskrevet et værn mod social dumping i loven i forhold til transport med køretøjer over 3.500 kg.

Dette gør sig omvendt ikke gældende for køretøjer under 3.500 kg. Her er der ingen lovgivning, der sikrer arbejdsvilkår og lønninger på niveau med de gældende kollektive overenskomster på området. Der er da også flere eksempler på deltids ansatte og midlertidigt ansatte chauffører, der arbejder på niveauer og betingelser under det, der er gældende i de kollektive overenskomster³³.

Risikoen for, at der sker social dumping på transportområdet, er stigende, bl.a. som resultat af den intensiverede konkurrence på området. Og i takt med, at den faglige organisering falder, stiger risikoen for social dumping. Et stigende antal chauffører er ikke længere organiseret, hvilket delvis kan forklares ved en stigning i andelen af selvstændig erhvervsdrivende indenfor branchen³⁴.

Transportområdet er sammensat af forskellige typer transport, f.eks. bustransport, specialkørsler og taxikørsel og forskellige typer af kontrakter, hvor forsyningssikkerhed er et centralt element. De forskellige transport- og kontrakttyper omfatter eksempelvis: 1.) Kørsel for skoler til svømning med store turistbusser, der omfatter et busselskab, der har fået en 2 årig kontrakt. 2.) Kørsel til udflytterbørnehaver, hvor der er en overordnet rammekontrakt (der omfatter 13 leverandører), hvor kontrakttildeling foretages gennem en elektronisk auktion mellem de 13 leverandører. Og endelig 3.) Specialkørsel med borgere med fysiske og psykiske problemer; hvor opgaven varetages af såvel taxa- som specialkørselsfirmaer.

Såvel udbudsform som kontraktbetingelser og transportregler er forhold, der ifølge branchen har stor betydning for risikoen for social dumping. Det gælder såvel i forhold til løn- som til arbejdsmiljøforhold. Og det har tilsvarende stor betydning for, hvordan man skal kontrollere for, om der foregår social dumping. Her peges der på, at i jo højere grad der lægges vægt på pris i udbudsbetingelserne, jo større risiko er der for, at der vil ske social dumping. Omkring 60 % af udgiften går til løn, som der kan konkurreres på, mens de resterende 40 % går til brændstof, afskrivninger etc., hvad der vanskeligt kan konkurreres på.

³² Refslund 2016.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

I forhold til kontraktbetingelserne er det eksempelvis spørgsmål om, hvornår kørslen skal foregå. Hvis der er store tidmæssige forskelle således, at der bliver meget spildtid - læs tid hvor vognen skal stå stille – bliver det vanskeligere at ansætte folk på fuldtid og give ”normale” ansættelsesbetingelser.

I forhold til de forskellige transporttyper gælder som påpeget ovenfor forskellige regler og retningslinjer, med forskellige betingelser alt efter hvilken typekøretøj, der benyttes. Det giver forskellige incitamenter for kontraktavere.

Eksempelvis er de køre- og hviletidsregler, som lastbiler og busser er underlagt, ikke gældende for køretøjer under 3500 kg, ligesom der ikke er krav om, at køretøjet har fartskriver. Hviletidsbestemmelserne betyder eksempelvis, at lastvognschauffører maksimalt må køre fire en halv time i træk, før de skal holde pause i mindst tre kvarter, samt at den daglige køretid ikke må overstige 9 timer og den ugentlige køretid må heller ikke overstige 56 timer. Sådanne regler gælder ikke for chauffører i køretøjer, der vejer under 3500 kg. Her er det blot 11 timers reglen, der er gældende, hvilket betyder, at disse chauffører må køre op til 13 timer i træk hver dag. Og det er efter sigende ikke udsædvanligt, at chauffører kan have vagter og arbejdsdage på 14-15 timer, hvilket fremhæves som både brud på regler og en svækkelse af færdselssikkerheden, idet chaufførernes reaktionsevne bliver nedsat. Det andet forhold, der fremhæves, er, at de lange vagter og en høj ugentlig arbejdstid også har negativ betydning for chaufførernes arbejdsmiljø. Derfor angives forholdene at føre til social dumping.

Der peges således på, at der i forhold til transport under 3500 kg er en række ”arm- og -ben” virksomheder, det vil sige personer som på papiret har egen virksomhed, men som i virkeligheden blot er ansat til at udføre bestemte opgaver for en hovedleverandør. Disse ”arm- og -ben” virksomheder arbejder under overenskomstens lønniveau og arbejder langt flere timer, end hvad der er gældende ifølge hviletidsbestemmelserne; de opererer på den anden side love og klausulbestemmelser. Det er samtidig vurderingen i branchen og hos fagforeninger, at der er mange tilfælde af social dumping, som ikke bliver fanget i den kommunale kontrol (af indsatsteamet).

3.2.1. Forvaltningsbemærkninger

Fra forvaltningen blev der peget på to forhold i vurderingen af egen forvaltnings og Københavns Kommunes indsats mod social dumping.

For det første, at der var og er manglende ekspertise i forvaltningen i forhold til indsatsen mod social dumping. Det gælder såvel i forhold til kendskab til overenskomstområdet, til hvilke overenskomster, der gælder, og hvordan overenskomstens bestemmelser skal læses, samt i forhold til, hvordan konfliktyldte sager med brud på klausulbestemmelser skal læses. I en konkret sag var det således et problem for forvaltningen at fastslå, hvem der kunne guide dem i forhold til, hvilke overenskomstbestemmelser, der var gældende og konkret, hvad forvaltningen skulle gøre i den pågældende sag. Der var og er behov for mere professionalisme i forhold til at varetage indsatsen mod social dumping i fagforvaltningen. Her blev der peget på, at der evt. kunne hentes hjælp hos andre forvaltninger med større erfaringer på området. Det er også klart, at der vil være behov for et

indsatsteam, der kan guide i forhold til procedurer og løsning af sager. Der stilles forhåbninger til, at situationen med normeringer og kompetencer vil bedre sig fremtidigt.

For det andet, at der var for lidt viden om, hvad insatsteamet kunne og måtte fra begyndelsen. Der var usikkerhed om insatsteamets rolle, hvad de måtte og ikke måtte og om de eksempelvis kunne deltage i opfølgningen af en sag, hvis der var forhold, der skulle undersøges nærmere? Der peges således på, at det er helt essentielt at insatsteamets rolle og funktion i forhold til de øvrige forvaltninger bliver præciseret klart og tydeligt.

Fra forvaltningens side er der peget på, at der i forbindelse med madudbringning kan være risiko for social dumping. Der henvises i denne forbindelse til, at der tidligere har været sager med blandt andet manglende pensionsindbetalinger, aften- og weekendtillæg – altså at den samlede pakke ikke har levet op til den relevante overenskomsts bestemmelser – samt at der ofte opstår uenighed om overenskomstforståelse. Brud på klausulen er således ikke ukendt, siges det. Endvidere, at insatsteamet under kontrol af vikarer ansat hos vognmændene også er stødt på forskellige typer af brud hos nogle af firmaerne. Generelt gælder, at det især er i forhold til pensionsindbetalinger³⁵, at der har været tale om brud på arbejdsklausulens bestemmelser. En del af problemet skyldes manglende administrativ kapacitet, hvorfor et forslag til løsning, der er fremsat, kan være, at vognmændene tilmeldte sig et lønbureau.

Et at de forhold, der blev adresseret i interviewene, var den manglende kendskab til, hvem der egentlig udfører opgaver, og hvor man kunne foretage kontrol. Her blev der peget på, at en mulighed var at foretage kontrol i forbindelse med madudlevering, hvor det kan kontrolleres, hvem der er chauffør, hvem der har kontrakten, og dermed hvem, der skal fremskaffe lønoplysninger etc.

Det sker, at konkurrenter retter henvendelse om, at der er forhold, der ikke er ok. Der er altså opmærksomhed i markedet på, at der konkurreres på ubillig vis. Det var noget en øget brug af hotlinen oplagt kunne få kanaliseret ind i kontrolarbejdet.

Fra forvaltningens side er der peget på følgende forhold, der vil kunne fremme indsatsen:

1. Oparbejde viden om overenskomster og kutymer inhouse. De relevante og mest dækkende overenskomster skal kunne læses, fortolkes og bruges.
2. Tæt kontakt med hovedleverandøren, der skal gives cc., når der er forhold i kontrakten, der skal kontrolleres, eller når der er problemer med en underleverandør/vognmand.
3. Der skal være indsigt i typen af kontrakt.
4. Der skal være en fast kontraktperson i teamet, der tager sig af det enkelte område. Specialkundskab på brancheniveau er afgørende, det vil sige indsigt i områdets overenskomster og kutymer.

³⁵ Af Københavns Kommunes oversigt over ”Verserende og afsluttede sager efter yderligere sagsbehandling i Københavns Kommune” fremgår det, at i 16 ud af 33 sager, som bedømmes som en overtrædelse af klausulbestemmelserne, er der bl.a. tale om manglende pensionsbetaling.

5. Evt. at indsatssteamet deltager ved opstartsmøde eller andet møde kort tid efter kontraktindgåelse.
6. En form for armlængde-princip skal opretholdes. Det vil sige, at forvaltningen, der har kontrakten, ikke får en direkte kontrollantrolle.
7. Der skal være ens praksis på, hvordan der reageres fra Københavns Kommunes forvaltninger ved brud. En skabelon herfor kunne efterlyses. Forskellighederne i forvaltningsarbejdet er for store i dag. Indsatssteamet skal endelig komme med anbefaling til pågældende forvaltning.

3.2.2. Leverandørerfaringer og bemærkninger

Hvordan oplever leverandørerne så indsatsen? De er positive overfor indsatsen, og det er et første og godt signal. Et taxifirma blev dog overrasket over omfanget af dokumentation til at begynde med.

På spørgsmålet, om man oplever, at indsatsen reelt begrænser social dumping, oplyser leverandørerne samstemmende, at de mener, at den hidtidige indsats har haft en præventiv virkning; men det har ikke fjernet fænomenet. Langtfra. Et billede på det er, at der er firmaer, som giver så lave tilbud, at man har dumpet prisen under det reelle omkostningsniveau. Det er helt sikkert, at nogen gør det, for at komme ind på markedet, og bruger en underskudspris, som en form for investering for at komme ind på markedet; men som der siges, ”så bliver kassen hurtigt tom”. Der bliver peget på, at der er firmaer, der kører med så lave priser, at man næsten er sikker på, at der sker social dumping. Her sker aflønning blandt andet gennem provisionslønninger, og det vil sige, at chaufføren kun får betaling for det antal opgaver, der udføres, og ikke en fast timebetaling med diverse tillæg, pensionsbetalinger etc., ligesom der ikke betales, når vognen køres til service etc. Det vurderes, at der udvikler sig prekære arbejdsforhold.

Det er ikke leverandørernes umiddelbare oplevelse, at der er for store omkostninger i forhold til resultaterne, idet de kun er blevet kontrolleret en enkelt eller få gange. Det samme gør sig gældende for et større taxafirma, der også blot er kontrolleret en enkelt gang. Leverandører med faste kontrakter og længerevarende engagement har således ikke nogen kritik af den kommunale kontrolpraksis på dette område.

Leverandørerne har dog svært ved at vurdere om, indsatsen kan ses som professionel, robust og effektiv, hvis man kun er blevet kontrolleret en enkelt gang er erfaringerne smalle. Konkret var det, at tre lønninger skulle kontrolleres i bemeldte tilfælde.

De største problemer i samspelet lokaliseres ikke til forholdet mellem leverandørerne og Københavns Kommune, men nærmere som et problem i samspelet internt i Kommunen, herunder forholdet mellem indsatssteamet og forvaltningerne. Det er i de kommunale forvaltningers interne samarbejde, der opleves at være muligheder for forbedringer. Der henvises til dialoger om at skabe et optimalt udbud, hvor det opleves som om, at ingen af forvaltningerne med glæde vil påtage sig opgaven - i dette tilfælde altså med at få lavet ændringer i forhold til udbud. Oplevelsen af en praksiskultur er blevet påpeget.

Det fører til spørgsmålet, hvor aktørerne ser det muligt og ønskeligt at ændre på samspilsformer og indsats? I forlængelse af det ovenstående er det specielt i forhold til, hvordan kommunens udbud er konstrueret, at der er en række ønsker til ændringer. Leverandørerne kunne for det første godt tænke sig, at udbuddene blev lavet sådan, at der var mulighed for kørsel hele dagen, altså uden timers break. De nuværende udbud på specialkørsler/transport betyder f.eks., at man vinder et udbud på skolekørsel, der foregår morgen og eftermiddag, mens der ikke er nogen kørsel midt på dagen. Omvendt er der f.eks. ældre kørsel, som ligger midt på dagen. Hvis man ikke får begge udbud, vil vognene enten holde stille midt på dagen eller først og sidst på dagen. Det kræver nok, at flere forvaltninger laver fælles udbud, så her kunne der være behov for en koordinering og samordning af forvaltningernes udbud. Ønsket er et udbud, der sikrer, at der kan køres hele dagen. Det vil for det første betyde, at man ville kunne give en klart lavere samlet pris, idet vognpakken bruges mere optimalt, og for det andet, at man vil kunne give chaufførerne nogle bedre ansættelsesvilkår, idet de vil kunne tilbydes fuldtidsarbejde eller flere timers ugentlig ansættelse, end tilfældet er i dag. I dag kan man i flere tilfælde ikke tilbyde en ansættelse på fuldtid, men blot tilbyde f.eks. 15 eller 25 timers ansættelse, således at chauffører skal supplere lønnen op med supplerende dagpenge, for at opnå en ordentlig indkomst. Her løber man ind i den begrænsning, at deltidsansatte kun kan oppebære supplerende dagpenge i 37 uger, hvorefter chaufførerne enten må sige deres arbejde fra sig for at få fuld dagpenge, eller, hvis det er muligt, helt skifte job. Fra et arbejdsgiversynspunkt er dette også u hensigtsmæssigt, idet det giver for stor en udskiftning af chauffører, hvilket er forbundet med omkostninger ved at få en ny chauffør ansat og ”oplært”, risiko for et kvalitativt tab i en overgangsperiode etc. Der bliver for høj et gennemtræk i branchen, idet chaufførerne ikke kan leve af de timer, de får, når de supplerende timer ikke længere kan fås.

I forbindelse med et sådant sammensat udbud kræves det, at *baren sættes højt* i forhold til de kurser og kompetencer, som leverandøren skal besidde og kunne indfri. Det skal kræves, at tilbudsgiver kan dække alle former for kørsler.

Der peges også på, at firmaer, der tidligere ikke har kunnet leve op til kontraktbetingelser, eller har brudt arbejdsklausulens bestemmelser, skal kunne screenes ud i forbindelse med et nyt udbud. Det kunne ifølge leverandørerne overvejes, om der skulle indføres en form for karenperiode efter man har forbrudt sig, før man igen kan deltage i en udbudsrunde. Der tales således for, at der i højere grad også inddrages kvalitative forhold³⁶ - i dette tilfælde overholdelse af eller brud på klausulbestemmelser frem for rent økonomiske ved tildelingen af kontrakter. På spørgsmålet, om indsatsen opleves som en gene eller en hjælp i hverdagen, var svaret ret entydigt. Den opleves ikke som en gene i hverdagen. Det var dog overraskende, hvor meget dokumentation, der skulle fremskaffes ved kontrollen, når indsatssteamet havde fremsat anmodninger. Det er en gentagen anke.

Leverandørerne har desuagtet klart positive vurderinger af Københavns Kommune initiativ, der har iværksat kampen mod social dumping. Det ses og italesættes som en nødvendighed for at stoppe

³⁶ Eftersom der ikke i Danmark er et lovkrav om overenskomst eller mindsteløn, kan en offentlig ordregiver ikke stille krav om, at en leverandør skal være omfattet af en overenskomst. Men ”for ordregiver vil det i den efterfølgende håndhævelses, være et indicium for arbejdsklausulens overholdelse, hvis leverandøren er omfattet af en af de overenskomster, der henvises til i § 4. Det skyldes bl.a., at overenskomstdækkede virksomheder er omfattet af det arbejdsretlige system, som hurtigt og effektivt håndterer spørgsmål om manglende overholdelse af en overenskomstbestemmelse” (Vejledning til cirkulære om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter).

social dumping og komme sort arbejde til livs på transportområdet. Kommunen høster således stor anerkendelse for indsatsen.

Hvordan vurderer man kontrollen? Der er for lidt erfaringer til, at leverandørerne vil og kan foretage en entydig bedømmelse, men overordnet vurderes, at en kontrol i løbet af 3 år er for begrænset et antal kontroller. Endvidere peger leverandører på, at når der foretages en skrivebordskontrol, skal alle medarbejdere eller et tilfældigt udvalg udtages til kontrol, for at modvirke, at man får et fordrejet billede af, hvordan der faktisk aflønnes. Virksomheden skal ikke selv kunne vælge antal og hvem, der bliver kontrolleret, for hvis virksomheden kender antallet, der skal kontrolleres i forvejen, og/eller får lov til at udvælge dem, er der en risiko for, at man omgår klausulbestemmelserne, idet firmaet altid kan have ansat et passende antal chauffører, som får løn efter overenskomst, og hvor alle ansættelse og arbejdsforhold indfrier arbejdsklausulens bestemmelser. Leverandører mener at dette kunne hjælpe kommunen til nemmere at kunne forbygge og afsløre social dumping.

I interviewene blev der tilkendegivet, at der er tale om en præventiv virkning over tid af indsatsen. Indsatsen vurderes med andre ord til at have virket.

I forhold til ændringer af den fremtidige indsats på området ønskede leverandørerne som nævnt, at der sker en ændring af udbuddene: 1) De sikrer, at der er fuldtidskontrakter på specialkørselsområdet, således at det bliver muligt at ansætte chaufførerne på fuldtid, 2) At kvaliteten i endnu højere grad inddrages, end tilfældet er i dag. Det skal også være, hvad der har været gjort, og ikke, hvad der annonceres at ville blive gjort, der skal være afgørende for kontrakt tildeling. Endvidere 3) At der i forhold arbejdsklausulens bestemmelser kunne indføres i kontrakten, hvilken overenskomst, det er, der skal aflønnes efter.

Der er også ønsker om, at der på transportområdet kunne stilles krav til leverandøre om at anvende et styringsprogram, hvor man kan spore bilerne bagudrettet. Derved kunne køreplaner, ruter og timesedler kan sammenholdes og kontrolleres. Et styringsprogram vil kunne højne validiteten af data. I den forbindelse peges der på, at skrivebordskontrol er vigtig. Her sker afsløring af social dumping ved, at de indsendte oplysninger om køreplaner, timesedler og eksempelvis GPS oplysninger sammenholdes. Således at det kan undersøges om faktureringspris og afregningspris til chaufføren stemmer overens. Om den udbetalte løn stemmer med det erlagte timer, og dermed om overenskomstens bestemmelser er overholdt. På den måde ses skrivebordskontroller som meget vigtige, da data arbejde vil afsløre en del. Men de skal suppleres med udgående kontrol, hvor det kontrolleres, at chaufførerne identitet faktisk er korrekt, dels i forhold til aflønning men også i forhold til bestemmelser om 11 timers regel og arbejdsregulativpause efter 6 timer. At der også er stedlig kontrol er en nødvendighed.

Der peges endelig på, at etnicitet er en risikofaktor, idet den strukturelle diskrimination har medført, at en række mænd med etnisk baggrund er villige til at påtage sig arbejde til dumpingpriser for at få et arbejde. De tager provisionsarbejde, hvor de skal køre 12 timer dagligt for at oppebære en bare nogenlunde løn. Den trafik har indsatsen hidtil ikke fået stoppet.

Der blev ikke fremsat særlige ønsker til ændringer i arbejdsklausulens bestemmelser, men leverandørerne havde et ønske om, at der blev udarbejdet et letforståeligt materiale, som kunne sendes ud

til ”den lille vognmand”³⁷. Der efterlyses et materiale, der på en let forståelig måde forklarer om klausulbestemmelserne, om hvilke oplysninger, der skal indhentes og om, hvordan kontrollen vil foregå. Der blev peget på såvel administrative som sproglige problemer hos en del af de mindre vognmænd. Hvis de ikke uforvarende skal bryde klausulbestemmelserne, må de hjælpes og informeres bedre.

I forhold til en fremtidig indsats blev der i forlængelse af det ovenstående peget på, at der skal være en tæt og god kommunikation fra kommunen til branchen, herunder også, at der var mulighed for dialog, og ikke blot når der opstår problemer. Derudover blev det påpeget, at der i det nye indsatsteam/kontrolenhed vil være et udtalt behov for indgående kendskab til branchen med viden om de særlige vilkår, praksisser, normer og hensyn, der gælder. Branchehensyn og brancheindsigt anses for afgørende.

3.2.3. Fagbevægelsens bemærkninger

På transportområdet vurderes det fra fagforeningsside generelt, at det er ok med overholdelse af arbejdsklausulens bestemmelser hos de store transportvirksomheder, men at problemer kan lokaliseres hos mindre vognmænd og underleverandører. På transportområdet er det i lighed med de andre brancheområder større problemer længere nede i leverandørkæden, så det er en række mindre virksomheder, som det er vanskeligt at få styr på. Branchen vurderes stadig som rig på social dumping – men under forskellige udformninger. Der sker stadige muteringer, er vurderingen. Der peges på det forhold, at biler under 3500 kg er der ingen regulering på, der er ingen hviletidsbestemmelser, intet krav om fartskiver etc., og det giver alt sammen mulighed for snyd. Det giver mulighed for, at de, der vil snyde, kører et dobbelt bogholderi, hvor de korrekte lønsedler ifølge overenskomsten bliver lagt frem, mens den reelle betaling ser anderledes ud. Der er eksempelvis er præsteret langt flere timer, end der er bogført betaling for.

I forhold til en vurdering af indsatsteamets arbejde er den overordnede bedømmelse, at der ikke er foretaget nok udgående kontroller, og at de ikke kom nok i dybden, og at mange af de konkrete social dumping tilfælde følgelig ikke er blevet opsporet.

Det er fagforeningernes erfaringer, at det ikke er nok, at kontrollere for løn og pension samt timer. Man skal længere ned i udregningerne og være anderledes kreativ og sensitiv over for de bevidste forsøg på snyd, der foregår. Her er det ikke mangel på information, der kan forklare de konkrete tilfælde af social dumping. Varslingssystemerne og fangstmetoderne er ganske enkelte ikke godt nok udviklede, hvad der igen hænger sammen med mangel på sansning hos kontrollanter for snyd.

Interessant nok er der mange samstemmende vurderinger på arbejdsgiver- og lønmodtagerside i de mange interviewes, vi har foretaget, og interessentvurderingerne er her mere kongruente, mere overensstemmende, end tilfældet er på andre brancheområder. At der kan ligge en bias i udvælgelsen af større leverandører, skal man jo også have for øje: Det er vanskeligt at forestille sig, at man skulle have fået fat i firmaer, der er indrullet i operationer og arrangementer, der betegner brud i forhold til arbejdsklausulen.

³⁷ Det ønske, at materialet skal være lettere tilgængeligt end det materiale, der på nuværende tidspunkt foreligger.

3.3. Rengøringssektoren

Rengøringsbranchen er en meget arbejdskraftintensiv branche, hvor lønandelen udgør op til 80 % af de samlede omkostninger. Branchen er endvidere kendetegnet ved et såvel fysisk som psykisk hårdt arbejdsmiljø, med en høj grad af deltidsarbejde samt skæve og skiftende arbejdstider for de ansatte. Branchen har desuden en høj andel af kvinder og immigrantarbejdere. Branchen er også kendetegnet ved lav organisationsgrad, specielt blandt de østeuropæiske arbejdere. Der er således en række grundtræk ved branchen, som gør den speciel og risikoudsat for social dumping.

Branchen har gennemgået store forandringer gennem de senere årtier, hvor to forhold specielt har gjort sig gældende: For det første er der sket en meget høj grad af udlicitering/privatisering af rengøringsopgaver fra det offentlige, og for det andet er der navnlig i de senere år kommet en stor andel af medarbejdere med anden etnisk baggrund end dansk ind i branchen. Der har specielt været et stor stigning i andelen af østeuropæisk arbejdskraft inden for området, og det vurderes, at andelen af østeuropæere i branchen er fordoblet siden 2008, således at østeuropæerne i dag udgør ca. 40 % af arbejdsstyrken inden for rengøring³⁸.

Det store omfang af privatisering/udlicitering af rengøringsopgaver fra det offentlige, har haft negativ betydning for arbejdsmiljø og arbejdsbetingelser i branchen³⁹.

Dette hænger blandt andet sammen med, at den omfattende udlicitering har ført til at en lang række mindre rengøringsvirksomheder er blevet etableret og vedvarende arbejder i rengøringsbranchen. Det er hovedsagligt blandt disse mindre virksomheder, at der er konstateret social dumping af løn og arbejdsforhold. De mindre firmaer arbejder ofte som underleverandører. De har ingen overenskomst, og de betaler ofte lønninger betydeligt under niveauet i de kollektive overenskomster. Det er som sagt disse underleverandørfirmaer, der har været hovedkilden til social dumping indenfor branchen, hvor der udover manglende overtidsbetaling og ekstremt lave lønninger også er eksempler på skatteunddragelse samt ekstremt dårlige arbejds- og indkvarteringsforhold⁴⁰. Det er altså sådan, at dele af branchen er stærkt risikobefængt, når det gælder social dumping. Omvendt er der også en række større rengøringsfirmaer – endog koncerner – som er operative i branchen, og som vinder offentlige licitationer.

3.3.1. Forvaltningserfaringer

Københavns Kommune har i øjeblikket kun i begrænset omfang udliciteret rengøringsopgaven. Der var tidligere udliciteret en del af rengøringsopgaven, der efterfølgende er taget tilbage til kommunen. Eksempelvis har Børne- og Ungdomsforvaltningen ikke udliciteret rengøringsopgaven indenfor skole- og daginstitutionsområdet på kommunens egne skoler og institutioner.

Det er således relativt begrænset, hvor mange kontrakter med arbejdsklausuler, der er på området, set i forhold til de to øvrige undersøgte brancheområder, og i forlængelse af dette, er der også

³⁸ Refslund 2016.

³⁹ ”En lang række undersøgelser har vist, at privatiseringen af offentlig services ofte fører til usikrere ansættelsesforhold, større arbejdsbyrder og højere arbejdstempo samt lavere løn”, *ibid.*, p.2 (vores oversættelse red.).

⁴⁰ *Ibid.*

forskel på, hvor omfattende kontrolindsatsen har været, og dermed de indhøstede erfaringer på området. Der ligger negative erfaringer med udliciteringer bag.

Børne- og Ungdomsforvaltningen har tidligere haft enheder, der har valgt at være omfattet af et centralt ØKF-udbud. Kvaliteten var dog kritisabel; ved opstart manglede der desuden børne- og straffeattester, og der var i kontrakten ikke taget højde for, at der var børn i åbningstiden, hvilket medførte, at leverandøren ønskede at ophæve kontrakten før tid, et ønske der BUF erklærede sig enig i. Man har således haft en uheldig erfaring med privatisering på området, hvor kvaliteten af opgaveløsningen ikke levede op til det ønskede.

Derudover har man tidligere ikke haft et komplet overblik over, hvilke leverandører, der blev anvendt i det decentrale led. Rengøringsområdet var tidligere ikke ensrettet for enhederne, hvilket betød, at flere enheder havde private rengøringsleverandører, og der var som nævnt ikke et klart overblik i forvaltningen over leverandører og arbejdsmetoder før ensretningen. Mistanker om social dumping var også nærværende. For bl.a. at overvinde det manglende overblik, har forvaltningen ensrettet opgaven, på den måde, at den enkelte institution kan vælge mellem selv at ansætte rengøringspersonale eller få opgaven varetaget af en af to kommunale rengøringsenheder, der så til gengæld har intern konkurrence om at varetage opgaven. På den måde har man søgt, at sikre sig overblik og bedre kvalitet i rengøringen, også ved brug af intern konkurrence.

Samtidig har forvaltningen sikret sig mod social dumping, idet medarbejderne, der er kommunalt ansat under BUFs rengøringssektion, er dækket overenskomstmæssigt bl.a. gennem FOA's overenskomst, det gælder såvel på de institutioner, hvor man har valgt en af kommunens rengøringsenheder, som på de af forvaltningens institutioner, som selv har ansat rengøringspersonalet. Det er mere usikkert, hvordan forholdene er på privatinstitutioner, der modtager tilskud fra Københavns Kommune. Erfaringerne fortæller, at med overenskomstdækning kommer der også ordnede forhold, og fagforeningerne engagerer sig løbende i at have en dialog med forvaltningen.

Opmærksomhed i forbindelse med indsatsen mod social dumping bør rettes mod de privatinstitutioner. Det er erfaringslæren. Forvaltningen er i gang med at implementere den politiske beslutning om, at privatinstitutioner som en betingelse for at blive godkendt som privatinstitution skal underskrive arbejdsklausulen og den sociale klausul. Omfattet af beslutningen er kun privatinstitutioner beliggende i Københavns Kommune. I henhold til Dagtilbudsloven er det nemlig privatinstitutionens fysiske beliggenhed, der afgør, hvilken kommune, der fastsætter godkendelseskriterierne. På nuværende tidspunkt er arbejdsklausulen fremsendt til underskrivelse hos bestyrelserne i alle privatinstitutioner. Det er endvidere aftalt med Bureau Veritas, at de opstarter deres opgave i forhold til privatinstitutionerne pr. 1. april 2017.

I den forbindelse peges der på, at der bør være mere opmærksomhed på arbejdsmiljø på rengøringsområdet, idet man i det private arbejder med en arbejdstakt på 130, hvor man i kommunen arbejder med en arbejdstakt på 100. Selv om den officielle arbejdstakt er 130 tyder beregninger, som forvaltningen har foretaget på, at takten nærmere er sat til 200, når man tager de tilbud, som firmaerne har afgivet, som grundlag for beregningen. Her kan man ud fra egne normer

se, at tilbuddene må halvere tiden på de enkelte opgaver. Det presser arbejdskraften, og det hæmmer muligheden for at prioritere kvalitet i opgave udførelsen.

En mulig informationskilde, der regelmæssigt kommer i institutionerne, er sundhedsplejerskerne. Indsatsteamet kunne eventuelt have et samarbejde med dem i form af tilbagemeldinger om forholdene, og om indsatserne virker. Der er også givet os en række ideer og ønsker til et indsatsteam:

1) Det skal sikres, at man får kontrolleret dem, der aldrig tidligere er blevet kontrolleret. Der skal arbejdes for, at der bliver udarbejdet retningslinjer for, hvor den enkelte forvaltning kan få hjælp, og hvor de kan få praktiske informationer om indsatsen.

2) Vær opmærksom på udbudsbetingelser og proces. Der peges på, at udbudspolitikken kan være med til at skabe betingelser eller grundlag for social dumping. Der skal tages hensyn til kvaliteten, dvs. sikres, at der er sammenhæng mellem krævet kvalitet og pris, og at der anvendes de rigtige materialer og hjælperedskaber. Der skal være krav om, at der er styr på tiden, hvornår medarbejderne kommer og går, og hvem de er. Sådant vurderes situationen ikke at være i dag. Med henvisning til erfarede problemer i det private, skal man sikre, at der ikke er flere på arbejde, end der står på lønninglisten. Altså gælder det om at have fokus på kvaliteten i rengøringen.

3) Hvornår kommer og går medarbejderne, på hvilket tid af døgnet skal rengøringen foregå, hvilke materialer bruges, hvilken takt arbejdes der med etc.? Hvis der er natarbejde, skal der også være kontrol om natten. Endvidere kunne man måske indtænke krav om, at der skulle afholdes en trivselsundersøgelse blandt leverandørens medarbejdere. Opmærksomheden om sådanne forhold synes at være stor i forvaltningen.

3.3.2. Fagbevægelsens bemærkninger

Der er generelt en positiv holdning til indsatsen fra fagforeningsside. Og der gives udtryk for, at man vurderer, at indsatsen har haft en præventiv virkning. Grundsynspunktet er således positivt farvet i forhold til, at Københavns Kommune er kommet på banen med indsatsen mod fænomenet social dumping.

Fra faglig side er det oplyst, at man finder, at de store virksomheder generelt (som f.eks. ISS) har ordnede forhold⁴¹. De er overenskomstdækkede, og efterlever overenskomstens bestemmelser. Ellers har man det faglige system. Det er hos de små og mindre selskaber, der kan være problemer. Problemet er, at der er manglende overenskomstdækning på området, samtidig med en meget høj andel udlændinge og en meget lav organisationsprocent. Så er risikoen for, at social dumping kommer til at florere, høj.

⁴¹ Det er dog ikke en beskrivelse, som finder tilslutning blandt alle, der har deltaget i evalueringen. Her henvises blandt andet til en række sager om social dumping, som vedrører sager rejst mod Danmarks næststørste rengøringsfirma Forenede Service. Meget store firmaer, der får en klart dominerende stilling på et felt, kan måske fristes til at udnytte situationen på en negativ måde, dvs. til at udføre social dumping. Opmærksomhed må gælde såvel store som små firmaer.

Der blev også fra fagforeningshold peget på, at man inden for det private område har en anden arbejdstakt end på det kommunale område. Den er som nævnt ovenfor angivet til 130 mod det offentlige takt på 100. Men betalingen til medarbejderne er f.eks. kun svarende til 120, og der undlades ofte overtidsbetaling. Generelt for området er det helt store stridsemne dog betaling til pension - eller rettere manglende indbetalinger til pension.

Et andet problem, der peges på som stridsemne mellem fagbevægelsen og rengøringsfirmaerne, er de opmålinger, der foretages. Det slås man om forståelse og opgørelse af. Endelig er der det særskilte problem i branchen, at en række af medarbejderne har en stolthed, der gør, at de ”gør for rent”. De gør mere, end de bliver betalt for, og arbejder mere intenst eller længere end den ansættelse, de har reelt tilsiger. Begge forhold er med risiko for hurtigere nedslidning. Ansattes faglige stolthed og ordentlighed ramler ind i virksomhedernes effektivitets- og profitbestræbelser.

I forhold til fagbevægelsens vurdering af kommunens indsats og i vurderingen af samspillet med kommunen, var der en række væsentlige bemærkninger. Der er en oplevelse af, at det ikke er alle forvaltninger i kommunen, der giver indsatsen mod social dumping samme prioritet. Bl.a. peges der på, at det forekommer, at Kultur og Fritidsforvaltningen ikke har social dumping som væsentligste prioritet. De oplever, at der er en udfordring på fagforvaltningsniveau, da Kultur- og Fritidsforvaltningen ikke vurderes at have den fornødne indsigt i området, til at kunne arbejde for at modvirke social dumping. Der opleves desuden manglende engagement flere steder.

I forhold til samarbejdet med kommunen kunne man generelt ønske en bedre dialog med forvaltningerne. Der er således stor forskel på den dialogtilgang, de enkelte forvaltninger har. Her fremhæves, at det var ønskeligt med den samme konstruktive dialog med alle forvaltninger, som de eksempelvis har med Økonomiforvaltningen. Endvidere ønsker faglige repræsentanter, at der er bedre udveksling af oplysninger med kommunen samt, at det bliver mere omfattende, hvad man fra forvaltningside må oplyse fagbevægelsen om. Selv om man ikke opfatter forvaltningen som fagforeningsfjendsk, er opfattelsen, at der er mange i den kommunale forvaltning, der er lidt skræmte over at skulle samarbejde tæt med fagbevægelsen. I den forbindelse fremhæves det, at man møder en mere forstående/åben tilgang i Odense kommune. ILO konvention nr. 94 lagde direkte op til tæt trepartssamarbejde på området, men hvis Københavns Kommune opfatter kommunalfuldmagten som hindrende for et sådant intensiveret samarbejde, er handlevalget følgerigtigt.

Et forhold, der videre blev fremhævet, var manglende vedlæggelse af arbejdsklausuler ved indgåelse af kontrakter. Der blev henvist til - uden dog at kunne angive flere konkrete eksempler - at kommunen ikke altid husker at få arbejdsklausuler vedlagte nye kontrakter.

Endvidere fandt man, at det ville være ønskeligt, hvis der var en større ensartethed i forvaltningernes ageren i indsatsen mod social dumping (jf. ovenfor). Blandt andet blev det anført som ønskeligt, at alle udbudsjurister bliver ”klædt ens på” til arbejdet.

3.3.3. Råd til den fremtidige indsats og kontrol

I forhold til hvilke råd, der kunne gives i forbindelse med kontrol og afsløring af tilfælde af social dumping, blev der som et opmærksomhedspunkt anført, at hvis samme medarbejder skifter mellem mange cvr-numre, og at der indbetales løn og pension til samme medarbejder fra forskellige cvr-numre etc., så kunne disse forhold være en form for indikator af, at her var der risiko for social dumping. Det er større agtpågivenhed og kreativitet i kontrolarbejdet, der peges på som ønskelig.

Der blev også peget på, at kontrollen skulle være opmærksom på, at engagement af de såkaldte ”arm-og-ben firmaer” i rengøringsbranchen er en måde at omgå overenskomster og bestemmelser på. Det er også samhörrende med, at arbejdstakten på det private område som påpeget er ekstrem høj; for dels nedslider det medarbejderne, og dels er det ensbetydende med, at aflønningen er lavere, svarende f.eks. til en takt 120.

Der blev også pointeret, at kendskab til hotlinen burde udbredes langt mere, hvilket betyder, at placering på hjemmeside ”Fair forhold” nok bør ændres, og at den eventuelt får et nyt navn. Der skal gøres en informationsmæssig indsats, før end det bliver accepteret, at man bruger den. Her har fagbevægelsen selv indrømmet, at den også selv skal hjælpe til.

Inden for rengøringsområdet er det nok i forhold til daginstitutioner, der modtager tilskud, at en del af den fremtidige kontrolindsats bør prioriteres. Der er et fælles mønster i udpegningen af risikoområder og firmaer, der kan være fristet til at udføre social dumping. Det væsentlige er at se, om aktiviteter under kontrakter er overenskomstdækkede, for i så fald er risikoen lav. Det sikreste er ifølge forvaltningen at undgå at offentlige udbud af rengøringsopgaver, for de kan tackles kvalitativt meget bedre i kommunalt regi, man kan modvirke nedslidning og udbrænding, og inhouse-kontrakter sikrer, at der ikke sker social dumping. Det er erfaringer og synspunkter, der står noget i spænd med tidens forkærlighed for udlicitering af offentlige opgaver – og her ikke kun tekniske, men også arbejdskraftintensive velfærdsopgaver.

3.4. Samstemmende og afvigende interessentvurderinger

Interessentevalueringen har godtgjort, at der er en række fællestræk i vurderinger af Københavns Kommunes indsats gennem de senere år – herunder en hel del parallelle vurderinger af det eksterne insatsteam arbejde – men at der også gør sig branchespecifikke problemstillinger gældende, som fordrer en helt specifik og ”skæddersyet” indsats, hvor standardiserede fremgangsmåder vil komme til kort over for den myriade af former, som social dumping påstås at optræde i. Vi skal sammenfatte nogle af hovedtrækkene langs disse to linjer: fælles erfaringer og branchespecifikke.

Det er en bemærkelsesværdig fælles vurdering blandt interessenterne – på både leverandørside, arbejdsgiver- og arbejdstagerside – af, at det er *positivt, at Københavns Kommune har sat gang i arbejdet med at bekæmpe social dumping*. Rationaliteten i et kommunalt bidrag til arbejdsmarkedsregulering er der fuld opbakning bag, men vel at mærke også sådan at forstå, at det skal være et positivt bidrag til denne regulering og ikke en erstatning herfor. Traditionerne fra parternes egne overenskomst- og aftalereguleringer må ikke antastes, hvis den kommunale indsats skal kunne accepteres og legitimeres.

Københavns Kommune høster også *ros for at være gået foran* i det kommunale felt for at få piloteret en kontrolindsats, der kan fange dem, der på urimelig vis vil underminere gældende løn- og arbejdsvilkår og lade ”ubillig” konkurrence afgøre, hvordan offentlige udliciteringsrunder bliver afgjort. Der er næsten fuld opbakning til arbejdsklausulens bestemmelser, og fuld opbakning til dens sigte og værdi. Reservationen kommer fra en enkelt interesseorganisation, der principielt er imod kædeansvar, idet det gøres gældende, at problemer kan løses inden for rammen af ”den danske model” med det dertil knyttede fagretslige system. Men også denne organisation anerkender, at der er leverandører, der skal ”fanges”, når de ikke lever op til gældende bestemmelser på arbejdsmarkedet. Fra fagforeningsside ankes der generelt over for meget ”juristeri” i Københavns Kommunes arbejde med social dumping, men det anerkendes også, at der er gjort seriøse forsøg på at få piloteret en indsats bedre, end det skete i den indledende fase af arbejdet med at udføre kontrol.

Der har været store forventninger til, at det etablerede kontrol med håndhævelse af arbejdsklausulen ville kunne vende udviklingen med flere og flere – formodede – tilfælde af social dumping. Det er da også en fælles erfaring i de tre branchefelter, at der er sket noget gennem de seneste par år. En *præventiv virkning af den kommunale indsats* bekræftes således også af disse tre branchebaserede analyser. Hovedleverandører har ønsket at blive useriøse underleverandører kvit, så der ikke kommer problemer i forhold til klausulbestemmelserne, og det gælder især på bygge- og anlægsområdet, og leverandørerne er blevet mere selektive. Hovedleverandører er begyndt at se bort fra helt urealistisk lave tilbud fra underleverandører; og interessant nok har nogen af disse leverandører selv sat arbejdsklausulbestemmelser ind i deres kontrakter med underleverandører. Der er foregået et kollektivt organisationsarbejde med at udvikle sådanne. Disse forhold er omvendt ikke ensbetydende med, at de useriøse firmaer er forsvundet fra det geografiske område, men de har måttet omdirigere deres operationer væk fra offentlig regi.

Erfaringerne med det eksterne indsatsteams virke er ikke alle lige positive. Det anerkendes, at indsatssteamet er sat på en meget kompliceret opgave, og at der er udfoldet store bestræbelser på at finde brud på arbejdsklausulen. Det anerkendes videre, at indsatssteamet ofte har været meget forstående og fleksible, når leverandører ikke har kunnet levere efterspurgt materiale til tiden. Men det er en gennemgående vurdering, at indsatssteamet har søgt at udføre så mange stikprøver som muligt for at leve op til den indgåede kontakts bestemmelser. Dernæst har teamet nidkært søgt oplysninger, siges det. Ydermere har en del leverandører oplevet at blive udspurgt gentagne gange om reelt samme sagsforhold, hvad der er oplevet som uprofessionelt – måske endda som chikane i enkelte tilfælde. Fra arbejdsgiverside påpeges sådanne forhold som kritisable.

Endelig er det en fælles vurdering, at der generelt set gøres et *seriøst arbejde i fagforvaltningerne* med meget begrænsede ressourcer. Der opleves dog, at der er forskellig toning i forvaltningernes tilgang til indsatsen. Indsatsen mod social dumping forekommer således ikke at have helt samme prioritering i alle forvaltninger. Der omtales overordnet ikke store vanskeligheder med dialogen leverandører og kommunalt ansatte imellem og ej heller mellem repræsentanter for interesseorganisationer og myndighedspersoner. Endvidere anføres det, at - set udefra - har kommunens forskellige forvaltninger indbyrdes ikke helt samme tilgang til og prioritering af indsatsen. Ansatte i kommunen har en lidt forskellig vurdering af, hvordan leverandører på

branchefelterne optræder i dialoger, men der er en almen fornemmelse af, at der er kommet øget seriøsitet hos markedsaktørerne gennem de seneste par år, når der ses bort fra dem, der bevidst laver brud på arbejdsklausulen. Erkendelse af, at arbejdsbetingelserne er svære givet ressource- og kompetencerammer er også til stede i forvaltningerne.

Men fra anerkendelse af indstilling og dialogvej på leverandørside er der også anker over, at der ikke er flere ansatte med *relevante kompetencer*, som anses for helt nødvendige, når man skal arbejde branchespecifikt. Det efterlyses således større faktisk viden, bedre færdigheder i at spotte useriøse leverandører, kendskab til overenskomster og større professionalisme i håndtering af konflikter. Dette ønske deles helt og fuldt på lønmodtagerside. Vurderingerne er givetvis ikke uafhængige af, hvad det eksterne indsatssteam har sat af problematikker i fagforvaltningerne med opfølgning på sager og juridiske vurderinger, og derfor kommer det lige så meget til at fremstå som ønsker til den fremtidige interne organisering af indsats i kommunen. Vi tolker det sådan, at operationelle værdi af kommunal indsats ønskes styrket.

Fra disse fælles erfaringer og vurderinger er så at konstatere nogle branchespecifikke forhold og erfaringshorisonter.

Bygge- og anlægssektorens særpræg giver sig bl.a. udslag i, at udenlandske arbejdstagere i stort tal er kommet til at blive fast del af arbejdsstyrken, og at disse med lav faglig organisering og mange slags leverandørfirmaer let bliver indrullet i trafikker, der ikke nødvendigvis bevæger sig på den rigtige side af klausulbestemmelserne. Omfanget af bygge- og anlægsaktiviteter i Københavns Kommune tilsiger på den ene side, at der må være en stor opmærksomhed omkring social dumping med krav om at *fange uregelmæssigheder stedligt*, men på den anden side bliver det også vanskeligt at være på alle pladser på samme tid. Her har Metroselskabet f.eks. en klar fordel, fordi de har personer placeret på hver byggeplads. Bortset fra teknik- og miljøforvaltningen har Københavns Kommune det ikke.

Blandt interessenter på arbejdsgiverside har vi kunnet konstatere store præferenceforskelle og ønsker til prioritering af den kommunale indsats. Størst uenighed er der om nødvendigheden og brugbarheden af *kædeansvar*, som helt afskrives værdi af en enkelt interesseorganisation, mens andre på brancheområdet fuldt og helt går ind for at arbejde med kædeansvar. Politisk-ideologiske forskelle spiller sikkert ind, men det kan påvirke diskussionsklima og dagsordener inden for branchen.

Som et supplement til indsatssteamets kontrol og som en styrkelse af indsatsen foreslås det, at kommunen arbejder mere forebyggende ved at *omlægge udbudsrunder stærkere* mod prækvalificering og præklassificering af leverandører. Den måde, man lægger udbudsrunder til rette på, vil have stor indflydelse på både tilbudsgivning og efterfølgende håndhævelsesarbejde i forhold til arbejdsklausulen. *Indkøbsmetoder* skal tilpasses brancheforholdene, og udbud skal i langt højere grad få *kvalitet vægtet i forhold til pris* i tildelingskriterierne. Sanktioner skal også tages i brug; og et af forslagene er at give overtrædere af bestemmelserne karantæne i en periode. Det må så forudsættes, at kommunen - eller kommunerne - har et dækkende og opdateret register, der kan

hjælpe en sådan selektion på vej. Erfaringsudvekslinger over kommunegrænserne kunne godt være ønskelig.

Der er et klart ønske fra fagbevægelsesside, at det bliver lettere at identificere personer, der arbejder på byggepladser; og her er ID-skilte et forslag, som mange stiller sig bag. Andre typer af overvågning ses der også på med velvilje. Selv om dokumentationen ikke er klar, er vurderingen, at der foregår megen social dumping, som den hidtidige indsats ikke har fået optrevet og gjort noget ved. Håbefuldhed på den fremtidige kommunale indsats vegne er til gengæld stor hos de faglige repræsentanter.

Transportbranchen hører til de mere deregulerede brancher, men der er i Danmark stadig en hel del regulering, der både stammer fra EU-bestemmelser og fra national lovgivning (godstransportlov, taxilov). Den meget stærke konkurrenceudsættelse har betydet, at der afgives tilbud, hvor det primære parameter er løn. Lønudgifter tæller nok 60 % af udgifterne for leverandører. Når det gælder carbotagekørsel har udenlandsk arbejdskraft også fået en god bid af jobbene. Til gengæld er der ikke mange af disse lønmodtagere, der er fagligt organiserede.

Der er dog stor forskel på bustransport, specialkørsler og taxikørsel, og Københavns Kommune bruger alle former til at sikre behovsdækning. De efterlyses en større grad af koordinering af transportudbuddene. Det er der ønsket om, så transportfirmaerne kunne få udnyttet deres biler i flere timer i løbet af dagen, og der dermed kunne laves fuldtidsansættelser. Det ville også, efter hvad der er oplyst kunne, betyde en betydelig prisreduktion til kommunen; op til 25 % er nævnt. Men i dag køres der i henhold til forskelligartede udbud, og da *transporttyperne har varierende regler og retningslinjer* – bl.a. afhængig af type af køretøj - kommer der meget forskellig risiko for social dumping. Det gælder især for kørsel med biler, der vejer under 3.500 kg., at der opstår problemer. Og dem refereres der at være mange af. Incitamenterne til ikke at lave social dumping vurderes at være for store for denne type af køretøjer for mange. Der er fremsat ønske fra flere sider om at få *reguleringer* også på biler på under 3.500 kg.

Fra forvaltningsside peges på, at der skal være *tæt kontakt* til leverandører, og at en løbende dialog er helt nødvendig, gerne med en fast kontaktperson fra kontrolside. Der kunne knyttes personkontakter allerede ved opstartsmøder efter kontraktindgåelse. *Specialkendskab* til området erkendes at være en nødvendighed, og her er både kontraktindsigt og brancheindsigt anført som noget, der bør oparbejdes mere af decentralt i forvaltningen.

Kontrolindsatsen møder ikke stor kritik hos de leverandører, der har faste kontrakter og længerevarende engagementer med kommunen. Der ankes endda fra enkelte firmaer side over, at kommunen ikke kontrollerer mere. Når det ikke er tilfældet, er det også vanskeligere for leverandører at give præcise vurderinger af forvaltningsarbejdet. Det er hos mindre transportfirmaer, at der vurderes at ske social dumping. Endda i stor stil. Der svindles med løn, timer, arbejdsmiljø, laves dobbelt bogholderi m.v., siges det.

Stedlig kontrol er også her peget på som overordentlig vigtigt, f.eks. ved madudlevering. Chauffører og deres forhold skal tjekkes. Ellers vil social dumping-tilfælde let gå under radaren, er vurderingerne.

Rengøringsbranchen forekommer at være et vanskeligt område at foretage kontrol af social dumping i. Der er mangeartede opgaveudførelser og tilsvarende mange forskellige firmaer operative, når der er sket udlicitering af rengøringsopgaver. Her er foreslået *person- og tidsregistrering* på området. Det kan afsløre hvem, der gør rent, hvor og hvornår, for det har man ikke oversigt over i dag – heller ikke nødvendigvis på leverandørside.

Fagforvaltningen siger, at den bedste metode til at bekæmpe social dumping er helt at holde oppe med at lave eksterne udbudsrunder. Det har været en erfaring over tid, at da der for nogle år siden blev besluttet at stoppe med at sende rengøring i udbud, blev der internt iscenesat en anden konkurrence mellem afdelinger, og at dette kombineret med fuld overenskomstdækning af arbejdspladserne har gjort, at man reelt har elimineret social dumping i denne del af virket. Anbefalingen er altså, at der *ikke skal etableres eksterne udbudsrunder* på området.

Der er stadig dele af rengøringen i Københavns Kommune, som er udliciteret, og her berettes der om mangeartede former for ”snyd”, som kun vil kunne opspores gennem et *kontrolarbejde, der strækker sig over døgnets 24 timer*. Der foregår efter næsten alle interessenters beretninger en hel del ”lyssky” aktiviteter uden for normal arbejdstid, og det er alene gennem stedlig overvågning og kontrol, at der er chance for at finde flere tilfælde af social dumping. Det er ikke det samme som at sige, at skrivebordskontroller er overflødige, for det erkendes bredt, at de helt nødvendige med at tjekke (dobbelte) løn- og timesedler, overførsler osv.; men både uanmeldte og anmeldte besøg bør være en primær kilde til at finde overtrædelser af klausulen.

4. Hovedkonklusioner

Hovedkonklusionerne fra målopfyldelsesevalueringen og interessentevalueringen vil blive præsenteret hver for sig neden for. De to evalueringer har godtgjort, at der er en række fællestræk i vurderinger af København Kommunes indsats gennem de senere år. Vurderingerne er overordnet positive, der er således en bred anerkendelse af indsatsen, der vurderes til at have haft en præventiv virkning, der peges dog også på, at ikke alle forvaltninger bedømmes til at besidde de samme kompetencer på området, samt at der er delte erfaringer med selve håndteringen af indsatsen.

Resultaterne fra *målopfyldelsesevalueringen* var, at de fleste af de *politisk udtalte ønsker* til indsatsen var blevet *indfriet*. Fire overordnede intentioner blev klarlagt og sat sammen med de resultatindikatorer og vurderinger, vi kunne anvende i vurderingen. I forhold til fire hovedmålsætninger sagde resultaterne 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 indsatsteam, der generelt kontrollerer herfor, men Arbejdstilsynet; arbejdsmiljøovervågning varetages imidlertid også på anden vis i kommunens fagforvaltninger, 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.

Derimod forholdt vi os kritisk til forventningen om at skabe effektivitet ved et armlængdeprincip: Der blev nemlig konstateret en uhensigtsmæssig arbejdsdeling og incitamentsstruktur i kontrakten med det eksterne indsatsteam. Høje transaktionsomkostninger og fare for bureaukratisering blev også noteret.

Bortset fra disse forhold ved implementeringen fandt vi en høj grad af målrealisering. Det gav 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. Dog fordrer arbejdsmiljøside særlig bevågenhed.*
- *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.*

Borgerrepræsentationen i København fulgte op på evalueringsrapporten og besluttede den 2. marts 2017 fremtidigt at gå fra et eksternt kontrolteam til opbygning af et nyt internt. Den beslutning fik også betydning for den *interessentevaluering*, hvor såvel kommunalt ansatte som leverandører og interesserepræsentanter rettede interessen mod den fremtidige organisering af indsats og ændrede arbejdsmåder i forlængelse heraf.

Vores resultater fra *interessentevalueringen* omfatter dels en mængde oplysninger og vurderinger af trafikker og problemer i forhold til social dumping i tre brancheområder: bygge- og anlægssektoren, transportsektoren og rengøringssektoren i Københavns Kommune, dels opstilling og brug af evalueringsmålestokke over for indsatsen. Det sidste gælder såvel det nu eksisterende som den fremtidige.

Nogle af de centrale resultater af denne devaluering ligger som nævnt helt i forlængelse af resultaterne fra målopfyldelsesanalysen, og derfor flugter de fint med de ovennævnte konklusioner. Det gælder bl.a. disse evalueringsresultater:

- *Det arbejde, som Københavns Kommunes har sat i gang med at komme social dumping til livs anerkendes fra alle sider som et positivt bidrag til arbejdsmarkedsreguleringen. Kontrolarbejdet i forlængelse af arbejdsklausulen er ganske velanbragt og acceptabelt, når det indrettes risikobetonet, så samme (faste) leverandører ikke kommer til at blive udsat for gentagne kontroller.*
- *Fra såvel leverandørside som fra fagforenings- og arbejdsgiverside meldes om de første præventive virkninger af, at der er sat et kommunalt arbejde i gang med at kontrollere for unfair konkurrence og undergravning af løn- og ansættelsesforhold.*

- *Det eksterne indsatsteam er der delte erfaringer med i forhold til tilgang og effektivitet. Det anerkendes fra flere sider, at der er udvist vilje til at gennemføre kontroller, og også empati i forhold til, at leverandører har haft vanskeligheder med at overholde tidsrammer med efterfølgende fleksibilitet. Men der ankes også over kvalitet i arbejdet og evnen til at afsløre social dumping. Ud fra et evalueringssynspunkt har det eksterne indsatsteam haft en vigtig funktion som opstarter af kontrolarbejdet og som igangsætter af reaktioner i markedet, om end programmeringen af denne kontrol har været dårlig kontraktmæssigt.*
- *Fagforvaltningerne i Københavns Kommune vurderes generelt, at udføre et seriøst arbejde. Dog forekommer indsatsen ikke at have helt samme prioritering i alle forvaltninger. Endvidere anføres det, at set udefra har kommunens forskellige forvaltninger ikke samme prioritering af indsatsen, men også en erkendelse af, at arbejdsbetingelserne er vanskelige, og at der ikke er fornødne kompetencer samlet p.t. til, at der kan udføres et dybdegravende kontrolarbejde.*

Der vurderes altså at være god plads til forbedringer af indsatsen. Særligt er det dog værd at understrege fra branchestudierne, at:

- *Der er behov for branchespecifik indsigt, viden og kompetence til at foretage kontroller og gå i dialog med leverandører og ansatte inden for de enkelte områder. Interessenterne peger på behovet for at få styrket forvaltningernes kendskab til overenskomster, reguleringsmuligheder, traditioner og normer inden for hvert enkelt område. Det er en vurdering, som bliver væsentlig i forhold til den fremtidige organisering og aktivering af kommunens arbejde med social dumping.*
- *Kontrollen må indrettes mindre efter skrivebords-modellen og mere mod stedlig kontrol. Uanmeldte og anmeldte besøg kommer til at skulle prioriteres stærkere i sammenhæng med, at det bliver en mere kvalitativ orientering, der lægges til grund for arbejdet. Uregelmæssigheder kan ikke alle fanges ved skrivebordet, men nogle slags tjek må stadig have denne karakter. Kontroller uden for gængs arbejdstid bør være mange og faste.*
- *Omlægning af kontrollen fra at være en slags efterhåndskontrol mod en forhåndskontrol må stærkt anbefales. Det betyder omlægning af udbudsrunder, så man gennem prækvalificering og specificeringer i tildelingskriterier forhindrer tilfælde af social dumping. Indkøbsmetoderne kan der således udvikles på.*
- *Stærkere person-, tids- og virksomhedsregistreringer anbefales, for at afsløre social dumping.*

De samlede resultater taler således om at operere med både *ex ante* og *ex post*-regulering, både at styrke det forebyggende arbejde med udliciteringer og få efterhåndskontrollen gjort mere skarp og dybdegående.

Interessentvurderingerne og vores diskussioner med disse, med det eksterne indsatssteam og kommunalt ansatte har fået os til at opstille målepinde for indsatsen, hvor der både er gjort brug af dem i forhold til den hidtidige indsats og foreskikket den fremtidige, altså efter 2017, hvor kontrollen bliver intern. Fire målestokke og bedømmelseskriterier er der argumenteret for og givet anbefalinger omkring:

- **Synliggørelse:** omfattende informationsgivning til berørte parter og professionelt arbejde med at fortælle, forklare og forstærke indsatsen, så også offentligheden kan se baggrund, former og fornuft i arbejdet, og så der kommer flere henvendelser til kommunen.
- **Tydeliggørelse:** klargøring over for alle interessenter af klausulbestemmelser og af den måde, der arbejdes på. Den sidste skal være hensigtsmæssig, vel tilrettelagt og dialogpræget, og at der ad den vej nås positive reaktioner i markedet med mindre social dumping. Sikre at klausulbestemmelser er præcise og let forståelige.
- **Operationel kapacitet:** Det er kommunens samlede ressourcer og kapaciteter, der skal udvikles, for at få nye udbudsrunder, kriterier, kontrol og håndtering til at være klare og robuste. Implementeringsarbejdet skal styrkes ved bedre programmering og større professionalisme, så arbejdet kan gennemføres mere branchespecifikt, mere kvalitativt indrettet og mere risikobetonet.
- **Bidrag til arbejdsmarkedsregulering:** Arbejdet med arbejdsklausulen skal ses og vurderes som et vigtigt bidrag til at sikre den danske arbejdsmarkedsregulering med velfungerende arbejdsforhold og leverandørsituationer. Kommunens rolledefinition skal udvides og præciseres – også for at hjælpe til, at Københavns Kommune fortsat kan optræde som rollemodel på området.

Arbejdet med at finde, fange og forhindre social dumping i Københavns Kommune må således bedømmes til at være kommet godt fra start, hvor opstartsproblemer og vanskeligheder med at komme i en fast driftsfase synes at være ved at være overstået.

Politikerne har generelt fået, hvad de bad om, men der er stadig forbedringspotentialer i forhold til at tilrettelægge udbudsrunder, udvikle og eksperimentere med kontrolformer og med at sikre tillid og opbakning bag indsatserne. Her er betydningen af en bredere og fængende fortælling om social dumping og vigtigheden af kommunale indsatser ikke mindst vigtig samtidig med, at Københavns Kommune styrker sin operationelle kapacitet til at fange ”snydere” på de forskellige brancheområder.

5. Kommunal indsats: Politiske anbefalinger

De hovedkonklusioner, som vi drog i de foregående kapitler ud fra målopfyldelses- og interessentevalueringerne, fører os over i en række anbefalinger til kommunen om at videreudvikle, styrke og/eller ny-programmere dele af indsatserne. Nogle af disse forslag har også hentet inspiration i det arbejde, som gøres i Odense Kommune og i Metroselskabet, som beskrevet i 1. delrapport. For at gøre idé og sammenhæng i forslagene klar, vil vi indledningsvist pointere den offentlige værdiskabelse, der ligger som rationale bag indsatser og nogle pejlemærker for den.

5.1. Sigtelinjer for den kommunale indsats mod social dumping

Den overordnede anbefaling til Københavns Kommune med hensyn til bekæmpelse af social dumping er, at denne *indsats må fortsættes, fornyes og forstærkes*. Fortsættes, forstået sådan, at der kan arbejdes ad de politiske spor, der bidrager til at sikre, at der ikke sker unfair konkurrence, og at der sikres ordentlige løn- og ansættelsesvilkår for ansatte hos leverandører til Københavns Kommune. Indsatsen må fornyes gennem den politisk besluttede omlægning af kontrolindsatsen fra eksternt til intern organisering, og den må forstærkes og intensiveres i den forstand, at den skal gøres mere kvalitativ orienteret og mere operationel og effektiv på risikofyldte områder.

5.1.1. Offentlig værdi, dansk model og interesser

Denne overordnede anbefaling kan også omskrives til at være en anbefaling om at få stærkere fokus på det indholdsmæssige i få øget værdiskabelse ud af arrangementerne. Hermed forstås et stærkere bidrag til skabelse af *offentlig værdi* på indsatsområdet, som det blev grundlagt med ILO-konvention nr. 94 og videreført af andre internationale bestemmelser og national lovgivning. Kommunen skal være med til at udmønte den politisk besluttede indsats stedligt. Og Københavns Kommune vil ydermere optræde som rollemodel for andre kommuner. Derfor er det væsentligt, at offentligheden gøres bekendt med indsatserne og deres begrundelse, og at de primære interessenter på arbejdsmarkedet – organiserede interesser på arbejdsgiver- og lønmodtagerside – ligeledes anerkender indsatsen og løbende samarbejder om at udvikle og forbedre denne.

Samspillet mellem forskellige reguleringsformer på arbejdsmarkedet i ”den danske model” må iagttages, så der med nye ideer til indsats og samspil kan komme synergieffekter ud af anstrengelserne, og så der ikke kommer andre effekter, der vil være kontraproduktive i forhold til sikring af orden og udvikling på arbejdsmarkedet. Det sidste er også værd at understrege.

Konkret betyder dette, at der må være en accept og forståelse på begge sider af arbejdsmarkedet for indsatsens tilrettelæggelse og gennemførelse, og at der gennem dialoger bliver tale om en koordinering af forståelser og adfærd. Det er samtidigt et bidrag til opinionsskabelse. Det sidste vil også kunne fremme legitimeringen af indsatserne. Omvendt kan stærkere medvirken fra arbejdsmarkedets parter egne decentrale varslingsystemer (som SU-/MED- og tilknyttede arbejdsmiljøudvalg) måske aktiveres stærkere til at hjælpe den kommunale indsats til bedre resultater. Trepårtssamarbejde har været vejen frem siden ILO 94, både lokalt og centralt. Det ville generelt være formålstjenligt, at få kommunal indsats og virket i ”den danske model” til at spille

stærkere sammen; dog også under den præmis, at den sidste skal styrkes – og ikke svækkes – af et sådant mere koordineret samspil. At det er et *bidrag til arbejdsmarkedsregulering*, der er tale om, bør understreges kraftigt.

Kommunens opdrag er at udvikle og bruge den *operationelle kapacitet*. Herved forstår vi det sæt af ressourcer og kapaciteter, som sammen med viljen til at forfølge målene for indsats giver mulighed for at skabe resultater. Vores anbefalinger går langs flere akser, som samlet tilsiger en flerhed af *roller* for Københavns Kommune i bekæmpelsen af social dumping. Det gælder først en rolle som engageret fortaler og entreprenør for indsatser, dernæst som planlægger af processer og kontroller, videre som dialogpartner, forhandler og facilitator, og naturligvis som kontrolmyndighed. Men kommunen må også udfylde en rolle som strategisk kommunikator, der kan kvalificere og vedligeholde fortællinger om offentlig værdiskabelse, et velfungerende arbejdsmarked og et godt samfund. Det sidste smelter sammen med udmønterrollen i forhold til den statslige politik på området. Med offentlig værdiskabelse er ment den produktion af kollektive goder og reguleringer, som definerer de fælles hensyn og mål med indsats⁴². Man kan også tale om virksomt strategisk lederskab på fællesskabets vegne. Vi vil prøve at konkretisere rollerne i det følgende. Disse roller skal hjælpe med til at udvikle indsatsen gennem *stærkere kommunal handlekraft* på området.

Interessentevalueringen har vist, at det ikke er selve etableringen og eksistensen af en kommunal indsats mod social dumping, der er uenighed om, for den tilslutter næsten alle aktører sig relevansen af. Det er alene hensigtsmæssigheden af kædeansvar og måden at gennemføre kontroller på, som der står blæst omkring. Vi har mødt både principielle og erfaringsbaserede reservationer. Erfaringer bagud med Bureau Veritas' håndhævelse af bestemmelser har ikke i alle tilfælde været positive, ifølge en del interessenter; hvor andre dog også anerkender den fleksibilitet, der er udvist herfra omkring indhentning af efterspurgt dokumentation og tidsgrænser for fremsendelse heraf. Virkebetingelserne for det eksterne indsatsteam har heller ikke været nemme eller fremmede hele tiden. Bureau Veritas' har løbende i perioden 2014-2016⁴³ været i kontakt med kommunen for at få ændret og forbedret nogle af disse. En arbejdsgiverorganisation er af principielle grunde modstander af kædeansvar, mens fagbevægelsen er stærk tilhænger. Der er *spændinger og interessekampe* indbygget, når kommunen optræder som fortaler for indsats, som kontrollant og som regulator på arbejdsmarkedet. Det er et interessedt farvand, der skal opereres i. Med interessentevalueringen har vi fået individuelle præferencer, prioriteter og erfaringer repræsenteret, og de har så kunnet sættes sammen med tilsvarende på myndighedsside.

5.1.2. Fortælling og meningsgivende praksis

Leverandører har også delte opfattelser og erfaringer. Der har været iværksat kontrolprocedurer og kontrolbesøg – ofte gentagne sådanne hos samme leverandør – og det er processer, der kan blive opfattet ikke kun som besværlige, men også som mistænkeliggørende, for ikke at sige decideret som chikane indimellem. Det har været resultater af den hidtidige form for kontrolpraksis, melder

⁴² Moore 1995.

⁴³ Bureau Veritas har i en række skrivelser til Københavns Kommune rejst spørgsmål om bedre muligheder for kontrol. Der er i skrivelserne påpeget manglende indlæggelse og opdatering af aftalesystemet Processio, samt manglende indregistreringer af underleverandører fra Hovedleverandør side. Forhold, som kommunen har anerkendt.

interessenter. Virksomhedernes og indsatsens interesser må søges bragt på en fælles forståelsesnævner. Men en værdiskabende og effektiv indsats, der bestemmes i processer, er ofte ladet med potentielle anklager og modsigelser. Kontrolinstansen må stå på mål for opgavesæt, der er politisk definerede, men som organisatorisk og praktisk kan tilrettelægges og implementeres på forskellig vis.

Både effektivitet og legitimitet er på spil, når der organiseres offentlige kontrolforanstaltninger over for udenlandske og danske firmaer, der er leverandører til Københavns Kommune. Det må den fremtidige orkestrering af kontrolindsatsen også tage bestik af. Kommunal handlekraft vil være en funktion af både den koordinerede forståelse og vilje i området, der etableres, og de ressourcer og kapaciteter, som sættes ind. Den skal udvikles gennem forståelser, koordineringer og samarbejde. Og det fordrer også i den kommunale forvaltning samarbejdsorienteret virke mellem centralt og decentralt placerede personer, så de kendte ”silo-egoistiske” træk ikke får lov at influere på dette tværgående og aldeles vigtige indsatsarbejde.

Som de tre branchestudier har vist, er der samtidig en formidling mellem kontekst og handling, som må iagttages. Vores undersøgelser har vist, at rammebetingelser og praksisser for indsats mod social dumping må skrues organisk sammen på de forskellige områder. Derfor skal man også passe på ikke at lave en alt for fast fælles institutionalisering af praktikker og procedurer, der ikke giver rum for den konkrete tilpasning. Der skal gives plads til eksperimentering på de enkelte områder, men det udelukker ikke, at der gives centrale skabeloner for de dele af arbejdet, som skal have et kvalitativt-procedurelt præg. Fælles forvaltningsgrundsætninger og hensyn må stå alle klart, så der ikke kommer en meget uensartet behandling af sager i kommunen.

Vores konkrete anbefalinger til praktiske tiltag – jf. videre nedenfor – kan imidlertid siges at hvile på et ønske om at styrke, forny og stærkere udbrede den samlede fortælling om indsatsens betydning. Hvad Københavns Kommune har gjort – bl.a. ved en kampagne i 2014 om ”Fair Forhold” - og specielt gør nu på området, forekommer ikke kommunikeret bredt nok ud; det må i en styrket indsats også forklares, hvorfor det er vigtigt. Hvad ville der ske uden indsatsen, og hvad bidrager den til? Det er centrale elementer i en sådan fortælling. Kampagnen i 2014 fik f.eks. ikke udbredt kendskabet til hotlinen. Der er efter vores opfattelse brug for *en samlende fortælling*, som kommunalt ansatte og andre kan knytte an til, og som kan operere som ledetråd for værdiskabelsen og aktiviteter på området samtidig med, at den giver offentligheden en forklaring på værdien heraf.

Man kan også udtrykke det sådan, at den fortælling både skal kunne give *mening* til de involverede myndigheds personer og være *meningsfuld* i praksissammenhænge ude ”i marken” – og det vil sige kunne begrundes og være begribelig hos leverandører, ansatte og interessenter - som indsatserne skal gøres operative i. Det kan tilsvarende formuleres som et behov for at få klare strategiske pejlemærker for indsatsen, som aktører kan hjælpe med til at gøre effektive i praksis.

ILO 94 og statslige vedtagelser har understreget, at det er *offentlig værdiskabelse*, det drejer sig om⁴⁴, og det skal være et afsæt for fortællingen. Forholdet mellem den autoriserende instans,

⁴⁴ Moore 1995, Benington and Moore 2011.

kommunen, og den operationelle kapacitet må sættes i centrum for en fortælling om, at det giver offentlig værdi, fælles fordele, at kommunen bidrager til at gennemføre en holdbar arbejdsmarkedsregulering, der skal sikre, at der ikke foregår social dumping, og som giver tryghed blandt potentielle leverandører for, at der ikke sker unfair konkurrence. Så både det, som Københavns Kommune vil gøre, og hvordan det har værdi for ikke kun borgere og virksomheder i København, men for hele arbejdsmarkedet og samfundet – og dermed af interesse for offentligheden – må være indeholdt i denne tydeliggørelse. Det er en form for ideal om offentlig værdi, som handlinger må begrundes i.

Der må hele tiden ske en aktiv tolkning af, hvad det er for branchesituationer og udviklinger, myndighederne står overfor, og være sensitiv i forhold til, hvordan problemer håndteres, så man lever op til det politiske mandat. Offentlig værdi bliver dermed også noget dynamisk, som henviser til konstante handlinger, forhandlinger og formidlinger, hvor kommunen er involveret i samspil. Alle syv fagforvaltninger og det nye indsatssteam må lære at tænke og handle mere koordineret, men der må ligeledes gives plads til tilpasninger, som er påkrævede i forskellige sammenhænge.

Vi betoner altså værdien af et proaktivt arbejde med at videreudvikle og sprede en fortælling om indsatsen mod social dumping, da det vil kunne hjælpe med at fremme processer, kontroller, præventive virkninger og sikre bedre opbakning bag indsatser. Hvordan offentlig værdi så skabes konkret, er igen et spørgsmål om at få kontakter mellem kommunen og aktører og interessenter orkestreret fornuftigt. Man skal også fælles kunne finde ud af at ændre eller nedbygge uhensigtsmæssige procedurer og praktikker, der er indarbejdet. Men det forudsætter, at alle seriøse aktører – i princippet - er blevet klar over procedurer, og med forståelse og engagement vil bidrage til, at der kommer gode processer og resultater ud af anstrengelserne.

Man må kalkulere med, at det ikke kun er nemme og *kongruente* praksiselementer, der dukker op, men også *inkongruente* forståelser og praksisser. De første er værdiskabende; de sidste kan være værdinedbrydende. Grundsynspunktet er, at den offentlige værdiskabelse sker i selve processerne, hvor det kollektivt producerede også skal kunne erfares subjektivt. Her bliver værdi en funktion af interaktionerne, dialogerne og forhandlingerne mellem aktørerne. Dermed kommer kontekster og individuelle aspekter igen i centrum. Den sociale orden skal skabes af praksisser, der ikke overtræder arbejdsklausulen. Og det skal der både fortællinger og konkrete kontroller og andre handlinger til.

5.1.3. Pejlemærker

Københavns Kommune bør tænke på stærkere *synliggørelse* og *tydeliggørelse* af indsatser og deres betydning som en del af kommunikationsarbejdet omkring indsatsen mod social dumping. De ressourcer, som kommer til at stå til rådighed i form af viden, færdigheder og sociale kompetencer, og den dialog, der kan forbedre virket, må ses som elementer, der hører sammen – selv om magtforholdene mellem kontraktpartnere ikke er lige, men asymmetrisk. Eksterne aktører og interessenter skal også kunne se de kompetencer og færdigheder, kommunen er i besiddelse af.

Starten er at give strategisk vigtig *information*. Den er kommunen eneproducent af, og aktører og interessenter kan så tage den til sig (eller lade være). Det var godt, hvis der hurtigt, nemt og billigt kunne udveksles værdifuld information, men der også et ressourcetræk, som skal indkalkuleres, for der er også omkostninger ved at sprede informationer til en bredere kreds af interessenter. Udvekslingen af informationer bygger på, at værdien ligger i selve produktet, i selve informationerne – den saglige og faglige oplysning. Her tages der ikke tages forbehold for brancheforhold og forskellige aktørers opfattelser og attituder. Der kan generelt gives nye eller bedre fortællinger om behov og indsatsers værdi.

Den operationelle kapacitet bør også være sådan indrettet, at spændinger og interessekampe kan håndteres produktivt. Det rejser videre spørgsmålet om *god ledelse* og *professionalisme* i implementeringsleddet. Ledelse af indsats på området er noget, der kæmper om opmærksomhed med andre opgaver, som organisering og mandater er delt op. Der kommer krydspres.

I forhold til det udadvendte arbejde kan fælles dialoger med leverandører, ansatte og interessenter hjælpe vej til at finde forbedringer. Dialogbaseret udbud er f.eks. en helt central anbefaling, som ikke mindst efter vedtagelse af udbudsloven tilsiger anderledes tilrettelæggelse og gennemførelse af udbud i Københavns Kommune. Vi skal konkretisere, hvad det er for hensyn og handlevalg, vi sigter til nedenfor. Dialoger er der også i dag praksis bag, men der kan ske styrkelse, og en kommunikationsplan i.f.t. markedsføringen af indsatsen er også velanbragt.

Hvordan vi mere konkret vil give anbefalinger inden for vores fire evalueringskriterier: synliggørelse, tydeliggørelse, operationel kapacitet og bidrag til arbejdsmarkedsregulering, er det nu opgaven at specificere nærmere. De 4 pejlemærker, som vi foreslår, er at forstå som sammenfatning af målepinde på tværs af brancheforskellene – og altså ikke ”gode ideer” til, hvordan man specifikt kan arbejde bedre med at afsløre social dumping i den enkelte branche. Det er ikke en fiks og færdig ”værktøjskasse”, der præsenteres. Praksisarbejdet må ske specifikt tilrettelagt og risikobaseret.

Det er altså vigtigt at understrege, at anbefalingerne er generelle, men med enkelte punktnedslag i forhold til konkrete aspekter og sammenhænge, som interessentundersøgelsen har berørt inden for de tre branchefelter. Det er således ikke en samlet opskrift eller færdige og udtømmende handleanvisninger, der bliver uddybet i det følgende. Det er hovedanbefalinger til den politisk-administrative tilrettelæggelse og gennemførelse af indsatsen mod social dumping.

5.2. Forslag til forbedringer af indsatsen mod social dumping.

Som en sidste forbemærkning vil vi pointere, at anbefalingerne også gælder den *fremtidige* indsats, for med Borgerrepræsentationens beslutning 2. marts 2017 om omlægning af kontrollen fra ekstern til intern organisering er der også sket et markant skifte i aktørernes orientering og erfaringsbearbejdning. Det har vi kraftigt kunnet registrere i interviewrunderne gennem de sidste to måneder. Det har betydet, at vi har måttet skifte fokus lidt i afdækningen af forslag og ønsker.

De efterfølgende anbefalinger sigter således både på den aktuelle situation med ekstern kontrolindsats og på den fremtidige.

5.2.1. Synliggørelse

At få oplysninger om offentlige aktiviteter, er vigtigt, men det er lige så væsentligt at få gjort offentlighed og interessenter klar over, hvad der ligger bag tiltag, tjek og hjælp. Det skal klargøres, at indsatsen mod social dumping er et forebyggende og kontrollerende arbejde i såvel fællesskabets og arbejdsmarkedets som leverandørers og ansattes interesse. Og sådan en klargøring skal ske vedvarende. Mediernes stærkt øgede betydning må også få følger for arbejdet i kommunen. Det er netop ikke kun for at afsløre ”snydere” i konkrete social dumping-sager, at indsatsen er organiseret, men nok så meget for at medvirke til, at der fremtidig kommer færre sådanne tilfælde – altså flere ikke-hændelser.

Så sammenhængen mellem håndhævelsesarbejde og præventive virkninger må der fra kommunal side gøres opmærksom på. Derfor er synliggørelse også en vigtig målepind og pejlemærke. Ydermere er ønsket om at optræde som rollemodel på området noget, der tilsiger stærk synliggørelse fra kommunens side af indsatsen, dens begrundelse og resultater.

Anbefalingen er, at indsatsen skal være endnu mere synlig, end den er i dag. Den skal ikke kun dukke op offentligt omkring ”sager”, eller som i 2014 være koncentreret om en enkelt kampagne. Der er flere grunde til, at vi foreslår kommunikationsindsatsen forstærket, styrket og fornyet. Det gælder ikke kun synliggørelse som *information* om, hvad Københavns Kommune har gjort og gør, men også om at få flere til at involvere sig og henvende sig. Flere skal kunne *spotte kommunen som en central hjælper i bekæmpelse af social dumping og aktiv hjælper med at sikre ordnede forhold*. Der skal også slås på, hvor betydningsfuld kommunens **udmønter- og fornyerrolle** i en samlede indsats er (jf. kapitel 1). ILO 94 har været og er den samlede ramme, og fællesprojektet skal frem i lyset. Det præventive sigte skal *highlightes*. Ydermere vil der kunne komme bedre forståelse og stærkere opbakning bag indsatser ad den vej. Det er ikke en stærk kritik af den aktuelle indsats, men et pejlemærke for en forstærket og fornyet måde at gribe synliggørelsen an på.

For at sikre synlighed, er det bl.a. vigtigt med løbende kommunikation på området, og her har en mere proaktive presseindsats også sin naturlige plads. Opinionsopgaverne er ikke kun at sætte indsatsen og den gode opgave på dagsordenen (”agenda-setting”), men også at få en bestemt positiv vurdering af indsatsen frem (”priming”), og påvirke, hvordan man tænker redskaber brugt (”framing”). Stikordsagtigt skal der arbejdes for at påvirke meningsdannelsen i det københavnske område, som hjælp til at få bedre indsatser sat igennem. Det er ikke kun ”news”, der skal fortælles om, men også ”views” – der er at forstå som advokatur for offentlige værdier. Kommunen skal være opmærksom på *konsekvent* at bruge fortællingen i kommunikationen, således at det ikke alene er nyhedsværdien i det enkelte tiltag til forebyggelse eller en afsløring af social dumping, der tager opmærksomheden, men at opmærksomheden rettes mod indsatsens samfundsmæssige nytte, der konsekvent pointeres og fremhæves.

Ved indgåelse af kontrakt forslås det, at leverandøren i forbindelse med kontraktindgåelsen eller kort tid derefter *præsenteres for den eller de medarbejdere fra indsatssteamet*, der løbende ville kunne foretage kontrol af kontraktens arbejdsklausul bestemmelser. I forbindelse med denne præsentation, skal der orienteres om hele kontrolindsatsen, herunder gennemgås, hvordan de forskellige former for stikprøvekontroller foretages.

Der bør ske en *promovering, relancering og opgradering af websitet "Hotlinen"*. Den kunne evt. indeholde en annoncekampagne, i dagblade, på busreklamer, på facebook eller andet socialt medie etc. *Sociale medier* burde bruges aktivt. En anden mulighed er lancering evt. gennem fagforeninger, Lejernes LO (LLO), begge dele ved at bygge videre på de relationer, man i forvejen har med henholdsvis fagbevægelsen og LLO. Det skal overvejes, om og hvordan Hotlinen kan forbedres, så antallet af henvendelser gerne når et niveau som det odenseanske, der ligger på et par henvendelser ugentligt. Herunder, at det overvejes andre muligheder for indberetning end telefonisk, eksempelvis at der kan indberettes elektronisk (herunder ved at indsende foto fra smartphone).

Der bør ske en *promovering, relancering og opgradering af "Fair forhold i København"*, <https://fairforhold.kk.dk/>. På samme måde som "Hotlinen" skal promoveres, relanceres og opgraderes, skal hjemmesiden. Det kan evt. gøres i samme kampagne. Gennem undersøgelsen er det blevet afdækket, at kendskabet til hjemmesiden er begrænset - for ikke at sige "*ikke eksisterende*". Det kan overvejes om hjemmesiden skal have et nyt navn, om det skal sikres, at hvis der søges på ord som - "social dumping" og "København", så kommer hjemmesiden op som et af de første svar på disse søgekriterier. Ekspansiv networking på de sociale medier kan anbefales.

Der bør fortsat udarbejdes informationsmateriale til ansatte hos leverandører til Københavns Kommune, og det informationsmateriale, skal forsøges forbedret. Her kan henvises til inspiration i Metroselskabets to publikationer - dels "*Kend dine rettigheder - til alle medarbejdere på Metrobyggeriet*" og "*Manual til udenlandske entreprenører på metrobyggeriet*". Det skal undersøges, hvor målrettet materiale skal være på de forskellige brancheområder og hvilke sprog, materialet skal forefindes på. Eventuelt kunne der også laves filmmateriale heromkring.

Der bør være *ajourførte informationstavler eller byggepladsskilte* på alle Københavns Kommunes byggepladser, der orienterer om indsatsen mod social dumping, og hvor man kan henvende sig og få yderligere oplysninger om indsatsen, dvs. information om "hjemmeside" og "hotline". Så meget som bygge- og anlægsarbejder fylder i det samlede leverandørbillede i Københavns Kommune, forekommer denne form for synliggørelse at være en god investering.

Endelig vil vi anbefale, at der arbejdes for at *sikre, at indsatsen får fuld medieomtale gennem en løbende og proaktiv presseindsats*. Det forudsætter et tæt samarbejde mellem fagpersoner med ansvar for social dumping-indsatsen, kommunens Økonomiforvaltning og presseafdeling, således at man kan udnytte enhver *anledning* til at komme frem med de positive historier, hvilket f.eks. kan styrkes gennem løbende dialog mellem kommunikationsafdelingen og fagkontorerne i de forskellige forvaltninger. Det er forvaltningernes opgave i denne dialog at "fodre" kommunikationsafdelingen med gode historier og information om nye initiativer på området. Indsatsen og initiativer på området skal på den måde løbende sikres at have fuld pressebevågenhed.

Til at hjælpe det på vej er kommunikationsafdelingens systematisk opbygge de kontakter til medieverdenen en selvfølge

5.2.2. Tydeliggørelse

Det næste pejlemærke er tydeliggørelse. Klausulbestemmelser skal naturligvis være præcise og dækkende, og de skal kunne klargøres for andre end aktuelle og potentielle leverandører, ligesom det skal stå klart, hvorfor og hvordan kontrolvirksomhed hører med og vil blive gennemført. Indsatsteamet skal i høj grad være udgående og kendte. Videre skal dialog og korrespondance, der benyttes, være præcis og tydelig – og som noget naturligt: let forståelig. Det er overordnede hensyn. Elementer skal uddybes.

Klausulbestemmelser skal udformes, så krav til arbejde og aflønning er så tydelige, som det lader sig gøre at specificere. Det er for så vidt også tilfældet i dag. Men det er et ønske fra flere sider, at arbejdsmiljø i højere grad bliver præciseret som en del af indsatsteamets opgaver, og krav tydeliggøres. Arbejdsmiljølovgivningen håndhæves i dag primært af Arbejdstilsynet, men kommunens udmønterrolle tilsiger et medengagement så meget mere, som de københavnske politikere direkte har formuleret indsats mod et dårligt arbejdsmiljø som en af opgaverne i den kommunale indsats. Arbejdsmiljøet på københavnske arbejdspladser har ikke været tjekket lige systematisk hidtil. Teknik- og Miljøforvaltningen og Byggeri København arbejder i dag mere systematisk med at sikre, at loven overholdes på kommunens byggepladser, da arbejdsmiljølovgivningen skal overholdes på alle kommunens arbejdspladser. Selvom arbejdsmiljø ikke direkte er indskrevet i arbejdsklausulen, så har Bureau Veritas også givet officielt tilsagn om, at de er opmærksomme på arbejdsmiljøforhold, når der foretages udgående tjek-besøg.

Det kan overvejes om denne opgave i fremtiden formelt skal være en vigtig del af indsatsteamets arbejde og dermed opprioriteres, evt. ved at arbejdsmiljø indskrives som en del af arbejdsklausulen. Vi kunne foreslå en let forståelig og operationel definition af ”usundt og dårligt” arbejdsmiljø. Kommunen må dernæst mere aktivt arbejde for at få et varslingsystem heromkring bygget op (på dagsinstitutioner, skoler, byggepladser m.v.).

Det skal være tydeligt, når *der foretages kontroller*, uanset om de er anmeldte eller uanmeldte. Der skal gennem påklædning, annoncering eller på anden vis oplyses, at der foregår et tjek for at forebygge og evt. afsløre social dumping. Rollen som kontrollant må gøres klar, og det samme må opgavesættet.

Dialog med alle brancher, aktører og interessenter. Det er en central anbefaling. Den dialog, der er på nogle brancheområder, skal overvejes, om den kan udvides til andre – og principielt alle - områder. Hensigtsmæssig udbygning bør ske i overensstemmelse med indhøstning af erfaringer og dialoger om fornuft her – også set i lyset af ressourcetræk i kommunen. Så det er en afvejning af, hvor stærkt og hurtigt ressourcer og kapaciteter i kommunen kan udvides og allokeres til netop denne del af dialog-satsningen. Behovet herfor er uomtvisteligt stort. Men: man skal også erkende, at forbrydere eller ”snydemikler” ikke er interesserede i megen dialog. Bliver der bevidst lavet social dumping for at få en ekstra profitgevinst, vil firmaer nødvendigvis gå i dialog med kommunen om

tilbud, arbejde, bemanning, aflønning og arbejdsvilkår. Håndhævelse og sanktioner hører med. Dialog er altså ikke altid afskrækkende nok. Det kan dog også siges at være en af kædeansvars fordele, at det kan muliggøre en dialogdel, som allerede i udbudsfasen kan komme til udfoldelse. Dermed kan der så at sige indbygges en selvkontrol i virksomhederne på forhånd.

Informationsindsats kan gå videre i tydeliggørelse af sigtet med bekæmpelse af social dumping: *Skiltning* på alle byggepladser skal løbende ajourføres med hvilke firmaer, der arbejder på pladsen. Der skal være tydelig identifikation af de enkelte medarbejdere, samt hvilket firma de arbejder for. Det vil tydeliggøre klausul- og adfærdskrav.

5.2.3. Operationel kapacitet

Med operationel kapacitet forstår vi altså alle de elementer, der sættes ind i det offentlige – her kommunens – forsøg på at ruste sig til arbejdet med at bekæmpe social dumping og måden, som arbejdet programmeres og gennemføres på med de ressourcer og kapaciteter, der er til stede. Der er forudsat den politiske autorisation og formelle mandatering af arbejdet med at sikre offentlig værdi på området.

Overordnet kan der peges på, at for at indsatsen skal virke, er der behov for, at man inden for de enkelte brancher tilpasser indsatsen efter branchens særskilte forhold; det vil sige at krav til, at *udbud, kontrol og håndtering følger de samme retningslinjer inden for det enkelte område*. Her kan konstruktion af *en skabelon* for indsatsens tilrettelæggelse på de enkelte område anbefales. Det vil gøre det klart, hvad der særligt skal tages hensyn til ved tilrettelæggelse og gennemførelse af udbud (jf. videre nedenfor). Generelt må det siges at være væsentligt med stedlig kontrol, som sobert og sanseligt kan opspore uregelmæssigheder og overtrædelser af bestemmelserne. Der skal reageres på konkrete forhold – og kun disse – men der skal også lægges udbudsrunder til rette, så man undgår social dumping og får præventive virkninger i markedet. Det udbygger vi i dette afsnit med konkrete forslag.

Det kan overvejes, om der skal ske en form for *person- og tidsregistrering* på rengøringsområdet. Det kan afsløre hvem, der gør rent, hvor og hvornår. Der er mange vurderinger af omfattende social dumping her, som ikke er blevet afsløret hidtil, når rengøring er i udbud. Aktiviteter sker på tidspunkter, hvor der ikke er andre til at kontrollere hvem, der er i arbejde og for hvem. Det skal overvejes, om rengøringen kan og skal flyttes til dagtimerne.

Det er faktisk sket ved hjemtagning af en del rengøring, der tidligere var i udbud på daginstitutioner og i skoler, og det har både reduceret eller helt elimineret muligheden for social dumping, og givet bedre kvalitet, fordi rengøringspersonalet får nødvendig tid til at udføre arbejdet (modsat i private virksomheder, hvor ”arbejdstakten” – et mål for, hvor hurtigt de ansatte skal løbe – ofte fordobles i privat regi). Ved hjemtagning af opgaven har kommunen således også kunnet forbedre arbejdsmiljøet og modvirke for tidlig nedslidning. Her er der nu ”synlig rengøring” fra kl. 6 til kl. 14. Det er anbefalelsesværdigt at sikre kvalitet og et godt og sundt arbejdsmiljø på samme tid; men der må naturligvis også økonomiseres med ressourcerne, og der stilles store planlægnings-, drifts- og ledelseskraav til kommunen.

Ligeledes bør det overvejes, om der skal være krav til person- og tidsregistrering på transportområdet. Det er angiveligt muligt i dag ved en stor del af taxa- og specialkørslerne at se og dokumentere, hvem der har kørt hvor og hvornår. ”Arme-og-ben”-virksomheder rapporteres dog at være et stort problem, som der hidtil ikke er fundet egnede måde at modvirke fra kommunal side.

På bygge- og anlægsområdet har vi allerede videregivet udbredte ønsker om registrering (f.eks. ved hjælp af ID-kort). Det er imidlertid ikke et ønske, som alle på arbejdsgiverside vil bakke op om. Et faktum er, at her arbejder udenlandske sjak ikke sjældent. Informanter fortæller, at flere endog møder hinanden, uden at kende hinanden på en byggeplads – f.eks. i perioden mellem kl. 17 og kl. 6. Man skal også kende til kulturen og normerne i byggebranchen for at kunne vide, hvad der er på den ene eller den anden side af klausulbestemmelserne; og starten er at vide, hvem der arbejder hvor for hvem.

Det vigtige spørgsmål om fremtidig aktivering af kommunens interne indsats-team rejses også med betydelig styrke i vores interessentevaluering.

Generelt er det af alle erkendt som en nødvendig forudsætning, at der er *de rigtige og tilstrækkelige kompetencer* til rådighed fremover; både kvantitativt og kvalitativt. Det vil mere konkret sige indholdsmæssigt, at der både skal være kendskab til områdets procedurer og arbejdsgange, altså en form for teknisk indsigt, og at der samtidig er indgående kendskab til områdets overenskomster. Det er ikke snævre akademiske kompetencer, der kaldes på. Bemandingen må så heller ikke være utilstrækkelig lav – hverken i fagforvaltningerne eller i de centrale led (herunder det nye indsats-team). Normeringer er et gentaget opmærksomhedspunkt.

Adækvate kompetencer indbefatter altså både kvantitative og kvalitative aspekter. Indsigter og erfaringer hænger sammen. Det kan komme til at blive en fejlprogrammering, hvis Københavns Kommune med hjemtagningen af kontrolfunktionen, alene laver udbygning mandskabsmæssigt i en central enhed, for der er et identificeret behov for at få fagspecifik viden, kundskab, færdigheder og kompetencer udvidet i de enkelte forvaltningsgrene, hvis kontrollen skal blive effektiv.

I den forbindelse bør det også overvejes, hvordan MED-systemet, sikkerheds- og tillidsrepræsentanter samt frontlinjemedarbejderne i kommunens institutioner kan inddrages som et aktivt element i indsatsen. Det er kommunens ansatte, der har den daglige oplevelse af, hvordan leverandørens leverancer af rengøring, transport etc. leveres på kommunens skoler, plejehjem, børnehaver etc.. Først når de har fået viden og information om, hvor vigtig denne opgave også er, vil de kunne handle aktivt i sagens tjeneste.

Endelig må der være en fælles vilje til at gennemføre indsatsen til stede; det vil sige, at der ikke kun er afsat de nødvendige ressourcer og foretages de nødvendige prioriteringer – hvad der forudsætter, at der er opbakning til indsatsen såvel i det administrative som politiske system – men, at der også sker løbende ajourføring af kvalifikationer og sikres tilstrækkelig normeringer, og at den fælleskommunale opgave ses som vigtig i hver enkelt fagforvaltning.

Offentlig sektor-motivation med værdiskabelse i centrum og kvalificering hænger sammen. Ellers kan *professionalismen* og det kvalitative i arbejdet ikke holdes i hævd. Professionalismen skal ikke

skjules indadtil, men tydeliggøres over for andre. Måske er selvforvaltningen i de enkelte kommunale afdelinger set under denne synsvinkel vel rigelig stærk for øjeblikket, for det kan blive vanskeligt at få prioriteret sådant opsøgende arbejde, der ligger ud over de rutinemæssige opgaver i forvaltningen. Selvtillstrækkelighed vil betyde, at kun egne dagsordener fremmes.

5.2.3.1. Udarbejdelse af udbud

Det har været et gennemgående tema i de gennemførte interviews, at måden, hvorpå udbud er formuleret og gennemført på, har betydning for indsatsen mod social dumping. Det drejer sig både om, i hvor høj grad udbuddet i sig selv mindsker risikoen for social dumping, og om, i hvor høj grad den fremmer den efterfølgende håndhævelse af kontraktens klausulbestemmelser. Temaet har været vendt inden for alle tre brancheområder, som evalueringen har omfattet i 2. del af projektarbejdet.

Der peges således på, at indsatsen mod social dumping skal sættes i værk allerede i forbindelse med udarbejdelsen og gennemførelsen af udbud af kommunens opgaver. Det er en oplagt anbefaling at omlægge kriterier og procedurer for udbud. Dialogbaserede udbud er klart at foretrække frem for traditionelle og prisbaserede auktioner, altså hvor tildelingskriteriet er ”laveste pris”. Her ligger en af vores helt centrale politiske anbefalinger. Det er allerede planlægningen og tilrettelæggelsen af udbud, der skal hjælpe med til at mindske risikoen for, at social dumping bliver udbredt. Det skal specificeres, og der er overordnet fire forhold, der især bør iagttages.

For det første er det anført, at det i alle forvaltninger skal gælde, at kvalitet generelt skal vægtes højt og højere i forhold til pris i tildelingskriterierne. Det er der almen enighed om værdien af hos leverandører og interessenter, og det er i øvrigt også en udbredt erkendelse i fagforvaltningerne. Enkelte har indarbejdet praksissen allerede. Men i den forbindelse bør det overvejes, om de anvendte tildelingskriterier ikke også skal indeholde leverandørens egen indsats mod social dumping som et eksplicit kriterium. Det vil med andre ord sige, at de indkomne tilbud i alle tilfælde i højere grad skal vurderes ud fra *kvalitet* end pris, og hvor leverandørens egen indsats mod social dumping ses som en del af kvaliteten.

Det er oplagt at have et redskab lagt ind fra prækvalifikation til tilbudsfasen, hvor entreprenørens håndtering af social dumping kan indgå som et kvalitativt underkriterium. Ved gentagne udbudsrunder og med betydelige beløbsstørrelser involveret får dette ekstra stor betydning. Dermed får kommunen en fast basis for at sikre sig kvalitative leverancer, som også har vist sig at respektere arbejdsklausulen, og kommunen får stærkere mulighed for at køre en ”alliancemodel”, hvor dialoger er indbygget i processerne. Samtidig vil forvaltningskontrollen ikke komme til at omfatte samme virksomheder så ofte, som det hidtil har været tilfældet.

Hertil kan knyttes mere faste forslag. Det kan eksempelvis overvejes - og anbefales – at et forhold som det, at virksomheden følger Foreningen for Byggeriets Samfundsansvars *Paradigmer for samfundsansvar med tilhørende klausuler*, bliver vægtes som et kvalitativt plus, og/eller, at det forhold, at virksomheden selv har indarbejdet arbejdsklausuler i deres kontrakter med underleverandører, tæller som et plus ved prækvalificeringen og i tildelingskriterierne. Omvendt kan det også overvejes, at indføre en form for *karensperiode* for firmaer, der har begået brud på

arbejdsklausuler. Det sidste kunne måske samtænkes med en form for fælles register (og gerne et fælleskommunalt sådant).

Ved hvert udbud må det konkret overvejes, hvordan prisen præcis vægtes i tildelingskriterierne, og det gælder, at i jo højere grad, der lægges vægt på pris, desto større risiko vil der være for, at der vil finde social dumping sted. Det vil sige, at Københavns Kommune i stedet for ”laveste tilbud” som reelt tildelingskriterie i enkelte udbud følger udbudsloven og altid vælger ”bedste forhold mellem pris og kvalitet” som tildelingskriterie. Kriteriet må indeholde et udvidet sæt af parametre, hvoraf pris i stærkere grad vurderes i relation til øvrige kvalitative elementer. Det indebærer også en vurdering af proportionalitet og transaktionsomkostninger i udbud i forhold til tilbudsgiverne.

For det andet og i forlængelse af det ovenstående anbefaler vi, at de indkøbsmetoder, der anvendes, afpasses, så de på bedst tænkelige måde modvirker social dumping.

- I forhold til *rammeaftaler*, skal der bl.a. tages stilling til, om der skal være tale om et ”stående tilbud” uden købsforpligtigelse, eller om der i stedet skal indgås en aftale om købsforpligtigelse. Ligesom der skal tages stilling til, om det skal være et rammeudbud med direkte tildeling eller ”miniudbud”. Det gælder for, såvel rammeaftale med *købsforpligtigelse* som rammeaftale med *minitilbud*, at de indeholder incitament til skærpet konkurrence mellem leverandørerne på rammeaftalen, hvor ikke mindst prisen kan være genstand for fornyet konkurrence.
- ”En købsforpligtigelse kan give leverandøren et incitament til at tilbyde gunstigere priser, som følge af, at ordregiver forpligter sig til en vis omsætning i rammeaftalens løbetid. En købsforpligtigelse kan således resultere i bedre priser, men også reducere transaktionsomkostningerne ved, at ordregivere ikke sideløbende med rammeaftaler gennemfører selvstændige udbudsprocesser på konkrete indkøb, der er omfattet af en rammeaftale. På den anden side kan en købsforpligtigelse medføre mindre fleksibilitet og en risiko for at udbetale erstatning, hvis ordregiver ikke har aftaget den aftalte mængde ifølge rammeaftalen”⁴⁵.
- I forhold til *elektronisk auktion* er det en overvejelse, i hvilket omfang det er en hensigtsmæssig måde at benytte denne form for tildelingsmetode. Idet den elektroniske auktion netop vægter prisen – og kun denne i sidste fase. Med den elektroniske auktion vælges en form, der lægger op til at skærpe konkurrencen yderligere i udbudssituationen, og hermed øges risikoen for social dumping. Ganske kraftigt endog, når der f.eks. er en halv time til, at hver leverandør kan underbyde andre (ved ”omvendt hollandsk ur”-auktion). Vores anbefaling er, at Københavns Kommune går bort fra at anvende elektronisk auktion, hvor leverancer skal i udbud.

For det tredje bør det overvejes, om den måde, som *udbudsbetingelserne* er skruet sammen på, ikke fremmer risikoen for social dumping. Gør de det, er det negativt. Her kan der være forskel fra

⁴⁵ <https://bedreudbud.dk/sites/bedreudbud.dk/files/media/documents/kapitler/Kapitel%206%20-%20Vejledning.pdf>.

branche til branche, hvor specificeret og præciseret betingelserne i kontrakten skal være udformet for, at man kan kontrollere for og mindske risikoen for social dumping. På rengøringsområdet er der bl.a. peget på to forhold, der kan vanskeliggøre kontrol: Det handler om tidspunkt for udførelsen af opgaven og adgang til lokaliteten, samt identifikation af de ansatte. Det kan være vanskeligt at gennemføre en udgående kontrol, hvis man ikke ved, hvornår arbejdet foregår, eller man ikke har adgang til lokaliteten, ligesom manglende identifikation af, hvem der er ansat til at udføre opgaven, vanskeliggør kontrollen.

For det fjerde er der peget på, at *typen af udbud* kan have betydning i forhold til omfanget af social dumping. Her pointeres, at forskelle i længden af leverandørkæderne har betydning for risikoen for social dumping: Jo længere kæder - alt andet lige - jo højere risiko for, at der finder social dumping sted i kæden. I denne sammenhæng er det værd at notere, at anvendelsen af diverse fleksibilitetsformer specielt inden for Bygge og Anlægsområdet kan indebærer, at der er mange forskellige underleverandørfirmaer og vikarbureauer, der kan have tilknyttet skiftende arbejdskraft, der igen kan være ansat under forskellige betingelser og aftale former, arbejder på Københavns Kommunes opgaver på samme tid. Denne fleksibilitet vanskeliggør et løbende overblik over, hvem der arbejder hvornår og på hvilke løn og arbejdsbetingelser.

Inden for Bygge- og Anlægssektoren er der peget på forskellen mellem henholdsvis hoved- eller totalentreprise og fagentreprise, hvor de første med længere leverandørkæder øger risikoen for social dumping nede i kæden – medmindre, der er taget højde for dette ved hovedleverandørens egne klausulbestemmelser samt via kædeansvarsbestemmelsernes præventive virkning. At der er særlige hensyn til små og mellemstore virksomheders mulighed for at del i kontrakter, skal dog også erkendes.

Generelt er samtalebaserede udbud altså velanbragte, og nogle af de ovennævnte hensyn kan imødekommes via dialog med den direkte aftalepart, så denne guides til at videreføre kædeansvaret.

5.2.3.2. Organisering og etablering af indsatssteam

Anbefalinger omkring etablering af indsatssteam sker med baggrund i de hidtidige høstede erfaringer fra indsatsen i Københavns Kommune suppleret med erfaringerne fra indsatssteamet i Odense (og på Metroselskabet) og anbefalinger fra såvel forvaltningernes egne folk som fra fagforenings- og arbejdsgiverside. Fra alle sider bliver det påpeget, at de personer, der skal foretage kontrolopgaver - og ikke mindst den udgående kontrol – må have et indgående *kendskab til det branche og område, der kontrolleres*, ligesom det er vigtigt med *viden om de normer og reguleringer, som er gældende* for de dertil knyttede arbejdsrelationer.

Det anbefales, at indsatssteamet sammensættes af personer, der tilsammen kan *supplere hinanden* med kendskab til de forskellige brancheområder, dvs. at der er tale om fagpersoner, der for det første har et indgående kendskab til de forskellige overenskomster, for det andet et indgående kendskab til arbejdsrutiner og procedurer indenfor de forskellige områder, og det implicerer også, at de må have et ”teknisk” kendskab til området. Et team må netop være sammensat af personer med forskelligartede kompetencer og færdigheder.

Derudover peger erfaringerne og anbefalinger på, at det er vigtigt, at de udfarende medarbejdere gennem personlige kompetencer, såsom væremåde, omgangstone og jargon – altså sociale kompetencer - kan etablere et tillidsforhold til medarbejderne på de forskellige arbejdspladser. Det er gerne via tillidsskabende relationer til lønmodtagere, der er blevet del af social dumping, at sådanne tilfælde kan identificeres. Det tilsiger også, at møder med ansatte uden for arbejdsplads og formel arbejdstid kan være ganske frugtbare i et arbejde med at afsløre social dumping. Sprogbarrierer i forhold til udenlandske lønmodtagere er gerne til at overvinde i de sammenhænge – f.eks. ved at drikke kaffe eller en øl sammen med sådanne ansatte.

I forbindelse med etableringen af et internt indsatssteam og de dermed forbundne ændringer af håndteringen af indsatsen anbefales, at der etableres en form for *introduktionskursus* til området. Et obligatorisk kursus som alle, der arbejder med området, skal gennemgå. Kurset kan indbefatte emner som nationale og internationale bestemmelser om regulering af social dumping, arbejdsklausulernes bestemmelser, udbudshåndtering, dialog og kommunikation med leverandører, arbejdsgange, kontrolmetoder, dokumentationshåndtering og sanktionering. Ved siden af dette særskilte introduktionsforløb bør der ske udbygning af den interne informations- og skolingsvirksomhed, som var startet op i slutningen af 2016, og hvor alle internt placerede personer med relevans for indsatsen kan være målgruppe.

I forlængelse af ovenstående anbefales det, at *de etablerede erfa-grupper videreføres*, hvor erfaringer med indsatsen kan udveksles, og nye ideer og initiativer kan tages op. Der kan overvejes, i hvor høj grad der skal arbejdes med fast mødekadence, fast dagsorden etc. Det vil være oplagt at mødeaktiviteten skal være mere intens i forbindelse implementeringen af det interne indsatssteam.

Det er yderst vigtigt, at der foregår en løbende registrering og ajourføring af projekter/kontrakter i et fælles aftalesystem. Om dette skal foregå i det nuværende *kontraktstyringssystem* (Processio) eller et nyt, skal der tages stilling til. Erfaringerne viser, hvordan den manglende registrering af projekter og ajourføring af aftalesystemet samt hovedleverandørernes manglende registrering af underleverandører, har været en alvorlig hæmsko for indsatssteamets kontrolarbejde hidtil. Dette er et helt centralt redskab for at kunne gennemføre en tilfredsstillende kontrol.

5.2.3.3. Kontrakthåndhævelse.

Der skal i højere grad foregå en *strategisk og risikobaseret kontrolindsats*. Denne anbefaling kan ikke understreges kraftigt nok. Anbefalingen har 9 ud af 10 interviewpersoner kunne tilslutte sig. Det betyder, at man i en periode strategisk sætter fokus på indsatsen i et bestemt brancheområde. Og at kontrollen på dette felt kvalificeres i forhold til en risikovurdering, der dels kan tage afsæt i nogle generelle kriterier som f.eks. risikovurderer firmaer og medarbejdere, ud fra deres nationalitet og dennes placering på Transparensis' korrupsionsindeks, størrelsen af kontrakter samt længden af leverandørkæder, hvilket hænger sammen med kontrakt-type og omfang. Og dels kan være af specifik karakter for det enkelte brancheområde. *Analyseaktiviteter* må løbes i gang og piloteres. Som nævnt er en høj kontraktsum en risikofaktor, her er der dog blevet påpeget, at det ikke kun er et højt kontraktbeløb, der varslers en forhøjet risiko; der skal også sættes fokus på små kontraktbeløb, der kan indebærer en risiko, idet det anføres, at de store firmer, der får de store

kontrakter, som hovedregel har orden i løn- og ansættelsesforhold, mens det ikke nødvendigvis altid er tilfældet for de mindre firmaer, der – naturligt nok - får de mindre kontrakter eller som er underleverandører. I forlængelse af dette er længden af leverandørkæder at betragte som en udtalt risikofaktor.

Vi er også faste i anbefalingen af, at der skal være *en større andel af udgående kontroller*. Man kan ikke undgå skrivebordskontroller, og de kan og har i sig selv en præventiv effekt, men det er i høj grad gennem udgående kontrol, at uregelmæssigheder og brud fornemmes, og i sidste ende sammen med den følgende skrivebordskontrol kan føre til afsløring af brud på klausulen. Større kreativitet i denne del af håndhævelsesarbejdet vil bestemt ikke være fejlanbragt.

Der skal oplagt være fokus på *kontrol af alle led i kæden*. Det bør overvejes, at der målrettet sættes ind med kontrol af nederste og lavere led i kæden, som synes at være det mest fornuftige. F.eks. er der påpeget på transportområdet, at en række bestemmelser ikke gælder for mindre køretøjer (under 3.500 kg.), ligesom det på rengøringsområdet i forbindelse med madudlevering etc. kan være vanskeligt at vide, hvor og hvornår man kan foretage kontrol. Her kunne en mulighed være, at kontrollen sættes ind ved madudleveringsstedet, eller ved specialkørsler ved afsætning af barn ved den sidste institution. Der skal eksperimenteres med kontrolformerne.

Et forhold, der også skal følges op på, er *skatteindbetalinger*. Her er det ikke nok at tilse, at skatten er indbetalt som dokumentation for lønniveauet; det skal også sikres, at skatten ikke efterfølgende er registreret som fejlindberettet og dermed ikke betalt. Mere kunne afsløres, hvis man ikke skulle nøjes med at se på lønsedler, men også kunne få adgang til at se bankoverførsler, da der er vedvarende rapporter om, at falske lønsedler er sat i system, ligesom der er dokumenteret viden om, at udenlandsk arbejdskraft ofte arbejder mange flere timer, end der står på lønsedlerne. Ligeledes er skift fra den ene arbejdsplads til den anden en hyppig og udbredt foreteelse. Der ligger formodentlig flere uudnyttede muligheder for at afsløre social dumping ad denne vej.

Kommunen skal også være opmærksom på, at flere udenlandske virksomheder øjensynligt har fundet ud af, at det betaler sig at lade sig registrere som dansk virksomhed. Dermed går man under radaren i RUT-registret, og så kan man lettere lave social dumping. Det bør overvejes, om **RUT-registret** kan bruges mere aktivt, herunder til at kontrollere, om firmaer er reelle i hjemlandet. Men der skal også ske en direkte kontrol på arbejdspladser, for dem, der ikke har ladet sig registrere i RUT-registret, må findes ad anden vej, stedligt på pladserne. Det fordrer populært sagt ”græsgængere”. *Pladsbesøg* er meget påkrævede.

Der skal indadtil naturligt ske *en sikring af koordinationen af samarbejdet mellem fagforvaltningerne og indsatssteamet*. Her skal der være særligt opmærksomhed omkring inddatering og ajourføring af kontraktregister, som skal bruges i forhold til indsatssteamets kontrolindsats. Herunder er det igen væsentligt at pointere, at der må lægges vægt på oplæring, uddannelse og erfaringsudveksling mellem de forskellige forvaltninger.

5.2.4. Bidrag til arbejdsmarkedsregulering

Københavns Kommune har med sin besluttede indsats påtaget sig en udmønterrolle i forhold til det offentliges indsats for at komme sociale dumping til livs. Det er et centralt opgavesæt, der hermed får kommunale ben at gå på; men det er samtidig en selvdefineret måde, Københavns Kommune har valgt at gå ind i arbejdet på, eftersom der ikke ligger et statsligt pålæg bag indsatsen, men kun en henstilling fra kommuneforhandlingerne i 2014. Københavns Kommune har valgt at gå foran på kommunalt plan for at levere bidrag til, at den særlige danske arbejdsmarkedsregulering bliver fulgt op og understøttet – og altså ikke bliver undergravet af fænomenet social dumping.

Det er et nyt kommunalt opgave- og ansvarsområde, som hermed er blevet institutionaliseret gennem de senere års udvikling af indsats: *at skabe velfungerende arbejdsmarkeder og leverandørsituationer*. Det skal de kommende års udvikling af indsats cementere, og det fordrer en generel kommunal opmærksomhed og vilje til at afsætte ressourcer og udvikle kapaciteter til at levere et sådant bidrag til arbejdsmarkedsreguleringen.

De øvrige nordiske lande har tilsvarende gennem de senere år udviklet deres kommunale (og statslige) indsats mod social dumping⁴⁶. De nordiske arbejdsmarkedsmodeller har skullet beskyttes, og det har også tilsagt politiske initiativer ved siden af faglige. I andre europæiske lande har de politisk initierede tiltag endnu større plads i bekæmpelsen af social dumping⁴⁷. Skulle nogle uvenlige sjæle få lyst til at kalde de her fremsatte forslag for en ”støttestrømpe” til den danske model, har vi for så vidt ingen indvendinger, for der er ikke grund til at lade sig skræmme, når det handler om at sikre den samlede orden på arbejdsmarkedet og indløsning af politisk fastsatte mål for den kommunale indsats på området. Københavns Kommune er blevet en væsentlig decentral aktør i at udmønte de landspolitisk formulerede intentioner om indsats mod social dumping.

Afsættet må være at få defineret de nye kommunale roller mere fast.

5.2.4.1. Kommunale roller i forbindelse med bekæmpelse af social dumping

De praksisser, som skal udvikles heromkring, kalder på selvforståelse og styrkelse af den operationelle kapacitet omkring nogle roller, som vi foreslår, bliver defineret nærmere og indholdsudfyldt:

- Rollen som *engageret fortaler og entreprenør* for regulering af løn- og arbejdsvilkår på ”normale” danske overenskomstvilkår og som bestemt gennem lovgivningskomplekser. Her er det vigtigt, at kommunen kontinuerligt tager afstand fra og tilkendegiver, at man vil imødegå aktiviteter, der underløber løn- og ansættelsesvilkår og fjerne incitamenter til at involvere sig i social dumping. Dermed er der også sket en understregning af, at kommunale indsats hverken skal erstatte eller svække de danske reguleringstraditioner (”den danske model”).

⁴⁶ Cevea 2017.

⁴⁷ Bernaciak 2015.

- Rollen som *planlægger af indsatser og implementeringsagent for disse*, der kan virke præventivt i forhold til social dumping, som kan sikre en lige og sund basis for kontrakter, og som gennem stærk håndhævelse af arbejdsklausul kan sætte ind over for tilfælde, hvor der sker brud. Brug af sanktioner i tilfælde af overtrædelser af klausulen skal gøres operationel og synlig, men planlægning og implementering skal grundlæggende bygge på dialoger med leverandører, organisationer og interessenter. En kvalitativ og risikobaseret indsats forudsætter også et mere ”skræddersyet” planlægnings- og implementeringsarbejde med en tilstrækkelig ressourcesituation.
- Rollen som offentlig myndighed, der sætter sig i spidsen for at *facilitere læreprocesser* på arbejdsmarkedet og blandt organisationer og interessenter, så der ikke sker underminering af nationale reguleringer og myndighedsbestemmelser på arbejdsmarkedet. Det er også del af forsøgene på at placere sig som rollemodel for indsatser på området. Social dumping er et multifacetteret fænomen, der har flere dimensioner og elementer, og som også muterer. Omfanget er vanskelig at kvantificere – ikke kun, fordi der er høje mørketal, men også fordi formerne herfor hele tiden udvikler sig – og der må løbende ske en erfaringsudveksling og dialog mellem alle berørte parter, for at pilotere og forbedre indsatserne. Og her mener vi ikke kun arbejdsmarkedets parter, men også leverandører, ansatte og andre offentlige instanser. De tre etablerede politiske fora inden for enkelte brancheområder kan hensigtsmæssigt udvides med interessenter fra andre brancher, og tilsvarende det politiske niveau er der på det forvaltningsmæssige behov for at intensivere den fælles læring.

Det er værd at pointere, at opgavesæt og roller hænger nøje sammen, og at der må være en ”rød tråd” gennem arbejdet med at udfylde disse roller. De kan ikke parkeres helt separat i den kommunale forvaltning.

5.2.4.2. Kontrol, tillid og sanktioner

Indeholdt i disse forslag til nye rolledefinitioner er en bestemt opfattelse af forholdet mellem tillid, kontrol og sanktioner på området. Nogle ser forholdet mellem tillid og kontrol som ild og vand – altså som uforenelige – mens andre kan se det mere som sukker og kanel. Er de gensidigt udelukkende, eller kan de ses som indbyrdes forenelige? Vi tilslutter os mest den sidste opfattelse.

Kontrol er offentlige reaktioner på situationer og forhold, der er uønskede og politisk uacceptable. Bevidste handlinger for at styre et område på nogle bestemte punkter og måder: Visse handlinger og hændelser skal begrænses eller straffes – også så det kan få præventiv virkning i forhold til andres handlinger. Det ligger der allerede i de politiske vedtagelser på området. Manglende tillid til visse leverandørers handlinger skaber behov for kontrol.

Tillid som handling implicerer, at der ikke tages forholdsregler i usikre situationer. Så bliver tillid integrerende⁴⁸; men så kan det også gå galt. Tillid kan dog også positivt påvirke tolkningen af egne og andres interesser. Aktører kan altså blive opmærksomme på, hvad det er for interesser og hensyn, der står på spil. Der forudsættes og genskabes en normproduktion, hvor egenkontrol – indre

⁴⁸ Grimen 2009, Høyer et al. 2016.

forankring af fælles normer – kan sætte ind. Men tillid kan hverken beordres frem eller købes på et marked, så det er noget, der kun opstår som et produkt af aktørers samspil over tid. Derfor forekommer det os også vigtigt, at der kommer en fast blanding og en dynamisk forståelse af forholdet mellem tillid og kontrol, som alle interessenter på området kan blive opmærksomme på.

Sanktioner hører med til enhver form for håndhævelse. Spørgsmålet er konkret, hvor lidt eller meget sanktioner bruges, og indsatsmæssigt, om sanktionstrappen bliver brugt mest fornuftigt. Vi kan konstatere, at der kun i fire tilfælde hidtil har været iværksat sanktioner for brud på arbejdsklausulen, hvilket umiddelbart kan lyde af lidt. Men her må man dels tage den hidtidige eksterne organisering af kontrolarbejdet i betragtning, dels de opnåede effekter af sanktionstrusler, hvor varsling af bod har fået de fleste leverandører til at reagere. Vi anbefaler, at der efter en første indkøringsperiode foretages systematisk analyse af i hvilke tilfælde, hvor ofte og med hvilke resultater, sanktionstrusler og direkte sanktioner bliver brugt, og at der derefter tages beslutning om eventuelle kurskorrektioner på området. Uden sanktioner vil der være fare for, at den præventive virkning af de kommunale indsatser over tid vil tabe i værdi.

5.2.4.3. Viden og kompetencer.

Viden og kompetencer forudsættes altid i sådanne reguleringssammenhænge – lige meget, hvor meget, man vil lægge vægt på det ene eller det andet aspekt. Det er nødvendige, men ikke tilstrækkelige betingelser. Metroselskabet har haft megen gavn af at få etableret et ekspertpanel; og et sådant vil vi også anbefale nedsat – dog ikke nødvendigvis kun som havende københavnske rødder eller udsyn, men som et fælleskommunalt initiativ. Der kan mulighed ske integration med dele af Metroselskabets ekspertpanel. Væsentlig er, at der bliver mulighed for at støtte det praksisrettede arbejde med den nyeste viden og ekspertvurdering på området. Vi foreslår altså, at der tages initiativ til etablering af et fast *ekspertpanel*, der har ekspertise i dansk og international arbejdsmarkedsregulering, til at støtte den videre udvikling af de kommunale indsatser mod social dumping.

5.2.4.4. Politikere, styring og fælleskommunal politisk-administrativ indsats

Politikerne er ikke kun dem, der har besluttet indsatsen mod social dumping – dens karakter og retning – men også nogle, der skal være med til at foretage løbende overvågning og korrigere kursen, hvis den ikke viser sig som ønsket. Politikerne er altså ikke kun nogle, der skal varetage en politisk ledelsesfunktion, men de er også de øverste ledere af forvaltningen. De forventes at være velinformede om, hvad der sker i implementeringsarbejdet, og de forventes at tage løbende diskussioner om udviklingen heri. Dette billede kan være lidt svært at forene med den viden, vi som evaluatore har fået om Økonomiudvalgets arbejde med social dumping. Det forekommer ikke at være nok kvartalsvis at få forelagt en statistik over udviklingen i antal kontroller og sanktioner, som er nugældende praksis. Der foregår for spredt eller ingen systematisk politisk opfølgning og diskussion af indsatserne. Derfor foreslår vi, at der indføres et *fast årshjul*, hvor der lægges op til en *årlig strategisk diskussion* af indsatsen i kommunen mod social dumping. Der skal ikke kun sættes retning, men også fart på arbejdet. Det vil give mulighed for årlige kurskorrektioner, kvalificere forvaltningens arbejde fremadrettet, og det ville give et ekstra legitimerende bidrag til indsatsen.

Forbedringer af vidensdelingen mellem politikere og embedsmænd, forvaltningsstyringen og styringen af de operationelle indsatser hænger altså sammen, og man skal være meget opmærksomme på, at forståelse af og opbakning til indsatserne fra alle faglig-politisk signifikante aktører er afgørende for deres videre succes. Politikerne skal nok have deres rolle og betydning gjort mere klar – og få indrettet adfærden herefter.

Eftersom den kommunale indsats mod social dumping har vist sig (ser ud til) at have utilsigtede følgevirkninger i form af ”useriøse” firmaers forlægning af aktiviteter fra kommunalt til privat regi og fra København til omkringliggende kommuner, kunne det anbefales, at Københavns Kommune tog initiativ til, at der blev *etableret et fælles kommunalt samarbejde* i det storkøbenhavnske område – måske endog udvidet til hele landet – for at imødegå udvikling af ”unfair” konkurrence, ”urimelige” løn- og arbejdsvilkår og dårligt arbejdsmiljø.

Det er oplagt, at det allerede etablerede netværkssamarbejde med Odense Kommune og Metro-selskabet bør videreføres og intensiveres, men det kunne overvejes, om ikke Københavns og Odense Kommuner som nogle af landets fremmeste på området tog et ekstra ansvar på sig for at få en mere *samlet kommunal indsats* etableret – i første omgang gennem frivilligt samarbejde, intens erfaringsudvikling og mere eksperimentel afprøvning af håndhævelsesmetoder. I dag forekommer der at være store forskelle på de kommunale indsatser, og hvis den gældende orden med selektion og separation skal ændres mod integration, er der nogle, der skal gå foran. KL synes i denne sammenhæng handlingsmæssigt ikke at være særligt udfarende eller operativ som igangsætter. Måske gør politisk handlingslammelse sig delvist også gældende. Spekulationerne kan være mange. Men behovet for at få taget et initiativ synes at være oplagt. Her kunne Københavns Kommune også vise sig som *rollemodel*. Fællesinitiativer vil forventeligt kunne få store operationelle virkninger. Behovet for koordinerede indsatser kunne i øvrigt også gælde regionerne, der med store infrastrukturinvesteringer nemt kommer i situationer, hvor social dumping kan forventes at optræde. Det ville i øvrigt også kunne have tilbagevirkningseffekter landspolitisk.

5.3. Fremtidig organisering af indsats – afsluttende bemærkninger

Afslutningsvis vil vi uddybe synet på den fremtidige organisering af indsatsen og måden at nå til fastlæggelse af denne på. Her forudser vi nemlig nogle problemer og spændinger, som der bør tages højde for, hvis meget ikke skal sande til i interne forvaltningsmæssige uenigheder og ”silo”-agtige handlemåder. Det sidste vil indebære risiko for, at indsatsen mod social dumping ikke når at få de operative virkninger, den er tiltænkt.

Valg, der er truffet tidligere, giver spændinger og paradokser, når betingelserne omkring valgene ændres. Sådan forholder det sig også med kommunale indsatser mod social dumping. Komplekse situationer, som social dumping-tilfælde må siges at være, har ikke enkle og simple løsninger. Offentlige politikopgaver kæmper med indviklede – ikke tamme – problemer, og der sker hele tiden ændringer af problemer og deres manifestationer. Hver beslutning om at gå efter bestemte mål og på bestemte måder betyder også, at andre tilsidesættes. En bestemt måde at organisere sig på, får andre til at blive sekundære. Nye erfaringer skal gøres, før man får rettet tingene ind, så man

kommer i en normal driftssituation. Eller tæt på. Nogle muligheder vælges til og andre fra. I dette tilfælde skal Københavns Kommune gå fra ekstern organisering af kontrolindsatsen til en intern.

Der vil uundgåeligt også sættes spor af spændinger i en periode: modsatrettede hensyn og elementer vil vise sig. En ny organisering af indsatsen kommer til at betyde, at der internt i kommunen er aktører, som lærer sig måder at håndtere problemer og spændinger på. Men aktørerne er hver bærer af særlige normer, traditioner og hensyn. Fælles læring kræver meget. Eller man kan sige, at da der ikke kan nås optimale resultater med det samme eller hele tiden, så må der indgås nogle *kompromisser* omkring organisering og implementering af målsætningerne, og de kompromisser vil skulle indlejres i organisationens rollefordeling og rutiner.

Ressourceknaphed, forandringer og diversitet vil være faktorer, der kommer til at spille ind i forhold til at håndtere de spændinger og problemer, som vil dukke op. Det garanterer den eksisterende magistratsbaserede forvaltningsopbygning (eller ”edderkoppe-organisering”, som den er blevet kaldt) næsten på forhånd – om end samarbejdet omkring social dumping-indsats netop har været et eksempel på, at der kan fremmes fælles forståelser og koordineringer. Men nye elementer vil formodentlig vise sig med yderligere central opbygning af et ”indsatsteam”. Det kan skabe nye paradokser, forstået som modsatrettede hensyn og forhold, der kan gøre sig gældende over en længere periode. Rutinedrift ligger næppe for lige med det samme. Ledelsesmæssigt kaldes der på stærke arbejdsmarkedserfaringer, dialogevner samt indsigt i kommunalt arbejde.

Økonomi og faglige hensyn kan f.eks. komme på kollisionskurs med hinanden, og én forvaltningsgren kan foretrække en bestemt arbejdsmåde modsat andre. Juridiske forvaltningstilgange står over for mere fagspecifikke. Det er kendte problemer, jf. fagforeningernes vedvarende kritik af ”juristeriet” i Københavns Kommune. De fagspecifikke indsigter og kompetencer bliver væsentlige at få styrket fremover. Men forskellige ønsker, krav og hensyn må gå op i en forhandlet helhed eller ny orden, for at organisationen kan kunne fungere tilfredsstillende og nå bedre virke end hidtil.

Mere alvorlig end en sådan *dualitet* er *dilemmaer*, hvor man vil blive stillet over for problematiske valg mellem alternativer. Et valg kan indebære ulemper for et andet. Og aktører i og uden for den kommunale forvaltning har nok forventninger og ønsker, der går i modsat retning af hinanden.

Sådanne spændinger mellem paradokser i valg⁴⁹ må føre til integration af foretrukne valg i organisationen, så der er politisk og ledelsesmæssig opbakning til at tackle spændinger og paradokser på en bestemt måde⁵⁰. Handlevalgene må bakkes op ledelsesmæssigt og få legitimitet. Re-aktualiseringen af kendte valg i den nye situation efter omlægningen fra ekstern til intern kontrol og håndhævelse fra 2018 kan nemt få interne spændinger og anerkendelseskampe mellem fagforvaltningerne til at blusse op. Vi vurderer, at der kan ligge *institutionaliseringsskampe* forude, som ikke er uden dramatisk potentiale. Fra andre sammenhænge ved vi, at uventede måder at tage stilling på og nye responsmønstre tit dukker op i en sådan ny institutionaliseringsproces. Meget nyt

⁴⁹ Smith og Lewis 2011.

⁵⁰ Majgaard 2017.

skal tillæres, og det sker i skyggen af tidligere måder at håndtere problemer og paradokser på. Det er sociale og administrative forhandlinger, der er til at forudse allerede i 2017.

Og der er nogle pointer, som nok er værd at trække frem i den henseende, også for at skærpe opmærksomheden omkring problemerne, når der flyttes rundt på både initiativ, beslutningsveje, deltagerrettigheder og resultatansvar: Opbruddet i opgaver, forventninger og rutiner må følges af *en samlet og ny fortælling om indsatser og deres væsentlighed*, hvis den nye organisation skal have chance for at få anerkendelse både internt og eksternt. Det har vi understreget kraftigt. Det er en forudsætning for betydningsfuld og stærk information og kommunikation og for anerkendelse hos aktører og interessenter. Forståelsesmæssige gevinster er forudsætning for ændret adfærd. Det kan tilsige, at en selvstændig kommunikationsstrategi om omlægning og fremtidig indsats sættes i værk samtidig med beslutninger om omorganisering.

Dernæst må der slås på, at indsats kræver gensidighed. Aktører skal kunne spejle sig i andre respons. Adfærden er altså lige så vigtig som indsats teknologien (eller ”værktøjskassen”) i implementeringen⁵¹. Det tilsiger indadtil en *fælles informations- og skolingsvirksomhed*, og det kræver udadtil et *fortættet samspil* med interessenter og aktører. Dialogvejen er her den fornuftige og farbare.

Og for det tredje synes det at være en genforhandling af anerkendelse, som sættes på dagsordenen med den nye organisering af indsatsen mod social dumping, og det må indebære et bevidst arbejde på at få en bredere og generel forståelse af værdien af egenkommunal indsats mod fænomenet social dumping, og af værdien af denne nye måde at gribe problemerne an på. Det kalder igen på kommunikative prioriteringer og kapaciteter.

Man kan også udtrykke det sådan, *at indsats og organisering må vinde politisk-moralsk beskyttelse og få konkret opbakning som offentlig værdiskabelse*. At styrke den organisatoriske kapacitet, at udvikle rollen som foregangskommune for indsats og få en anerkendt plads som samarbejdspartner i forhold til arbejdsmarkedsregulering hører sammen.

Praksis og fortællinger herom må tilsvarende gøres intimt forbundne, for at få skabt betingelser for en institutionel balance i den særlige københavnske forvaltningsorganisering og for en udadvent praksis, der møder bredere forståelse og opbakning hos alle interessenter og aktører på arbejdsmarkedet. Interessentevalueringen her har givet en række vigtige indsigter i problemkomplekset i den henseende.

Politikere, ledende administratorer og eksterne interessenter må kunne forstå, at ikke alle problemer og paradokser er lette at løse med de givne betingelser – herunder ressourcemæssige og faglige – og at der er politiske og administrative afvejninger, som ikke kan gøre alle tilfredse. Vi vil argumentere for værdien af, at der gøres plads til en mere *eksperimental kommunal praksis på området*.

Det fordrer en videre *udvikling af en ny arbejdsmarkedsrettet bane* for at skabe sammenhæng og styrke i indsatserne. Naturligvis i Københavns Kommune, men gerne i alle kommuner og regioner.

⁵¹ Vedung 2016.

Der er mere end egenkommunale interesser og opgaver på spil. Det er et samlet bidrag til arbejdsmarkedsreguleringen, som også skal finde kommunale ben at gå på; og her har Københavns Kommune leveret et vigtigt bidrag som en af de kommunale rollemodeller hidtil. Men de skal fornyes nu. Der skal stærkere ”muskler” til; og det kræver træning, nye forsøg. Spændinger og interessedelinger må anerkendes⁵². Det kan momentvis indebære konfrontationer i arbejder med at pilotere en ny måde at organisere og implementere indsatserne på, der skal finde, fange og forhindre social dumping.

⁵² Jarzabkowski et al. 2013.

Bilag 1: Oversigt over forslag og tiltag på brancheområder

	Generelt	Bygge Anlæg	Rengøring	Transport
Synlighed	Promovering, relancering og opdatering af hjemmeside "Fair forhold"			
	Promovering, relancering, opdatering af "Hotline".			
	Udarbejdelse af informationsmateriale	Informations-tavler på alle pladser		
	Medieomtale og oplysningsarbejde	Reklame for indsats og oplysninger om rettigheder	Reklame for kamp mod socialdumping og oplysninger om rettigheder	Reklame for kamp mod socialdumping og oplysninger om rettigheder
Tydeliggørelse	Gennem udgående kontrol			
	Klausulbestemmelser			
	Dialog på alle områder			
		Skiltning ajourørt	Identitetskort	Identitetskort
Operational kapacitet	Udbud, tilpasses efter område, varsom med pris, evt. prækvalificering ud fra positiv og negativ liste		Evt. rengøring i dagtimerne	Evt. afpasses således at man ikke har store ventetider.
	Sikring af koordination af samarbejde mellem forvaltning og indsatssteam			
	Oplæring/uddannelse/erfaringsudveksling			
	Ajourføring af aftalesystem			
	Strategisk risikobaseret kontrol indsats			
	Mere udgående kontrol			
	Kontrol af skattebetalinger			
Kontrol i alle led af kæden		Tidsregistrering	Kontrol ved madudlevering /Tidsregistrering	
Bidrag til Arbejdsmarkedsregulering	Nedsættelse af ekspertpanel			
	Fast årshjul med strategiske diskussioner			
	Etablering af fælles kommunalt samarbejde			
	Påtage sig rollen som fortalere, planlægger og facilitator af læreprocesser			

Litteratur:

- Arnholtz, J. og Andersen, S. (2016): *Udenlandske virksomheder og udstationerede arbejdstagere i bygge- og anlægsbranchen*, FAOS, København.
- Andersen, S.K. og Felbo-Kolding, J. (2014): "Midlertidige øst-migranter udfordrer den danske model", i *Samfundsøkonomen* 2014.
- Argyris, C. and Schön, D.A. (1996): *Organizational Learning II. Theory, Method, and Practice*, Addison-Wesley Publishing Co., Reading.
- Bemalmans-Videc et al. (1998): *Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation*, Transaction Book, New Brunswick.
- Benington, J. and Moore, M.H. (eds.) (2011): *Public Value – Theory & Practice*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- 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.
- Baadsgaard, Kelvin, (2016): "Responsiv evaluering", pp. 217-240 i Bredgaard, T. (red.): *Evaluering af offentlig politik og Administration*, Hans Reitzels Forlag, København.
- CEVEA (2017): *Nordiske tiltag mod social dumping – En gennemgang af fænomenet, dens udbredelse og indsatsen mod det*, Rapport for SAMAK, København.
- Dahler-Larsen, P. og Krogstrup, H.K. (red.), (2001): *Tendenser i evaluering*, Odense Universitetsforlag, Odense.
- Dahler-Larsen, P., (2002): *Evaluering kortlagt*, Systime, Aarhus.
- Donaldson, S. et al. (eds.), (2009): *What Counts as Credible Evidence in Applied Research and Evaluation Practice?*, Sage Publications, Thousand Oaks.
- Fischer, Frank (1995): *Evaluation in Public Policy*, Nelson-Hall Publishers, Chicago.
- Grimen, H. (2009): *Hva er tillit?*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Guba, E.G. & Lincoln, Y.S., (1989): *Fourth generation evaluation*, Sage, New York.
- Høyer, H. C. et al. (red.) (2016): *Tillit, styring, kontroll*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Jarabkowski, P. et al. (2013): "Responding to competing strategic demand: How organizing, belonging, and performing paradoxes coevolve", pp. 245-280 in *Strategic Organization*, vol. 11, no. 3.
- Krogstrup, H.K. (2003): "Evalueringsmodeller", *Evaluering på det sociale område*, Systime, Aarhus.

- Krogstrup, H.K. (2007) (2. udg.): *Evalueringsmodeller*, Academica, Aarhus.
- Krogstrup, H.K. (2011): *Kampen om evidens – resultatmåling, effektevaluering og evidens*, Hans Reitzels Forlag, København.
- Krogstrup, H.K. (2016): *Evalueringsmodeller*, Hans Reitzels Forlag, København.
- Lincoln, Y.S. & Guba, E.G. 2013, "The roots of fourth generation evaluation", pp. 218-229 in Alkin, M.C. (ed.): *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences*, Sage, London.
- Majgaard, K. (2017): *Handlekraft i velfærdsledelse*, Hans Reitzels Forlag, København.
- Moore, Mark H. (1995): *Creating Public Value – Strategic Management in Government*, Harvard University Press, London.
- Pawson, R. and Tilley, N. (1997): *Realistic Evaluation*, Sage, London.
- Refslund, Bjarke (2016): "Intra-European labour migration and deteriorating employment relations in Danish cleaning and agriculture: Industrial relations under pressure from EU8/2 labour inflows?", pp. 597-621 in *Economic and Industrial Democracy*, vol. 37, no. 4.
- Sørensen, O.H. m.fl. (2016): *Ledelse af kerneopgaven*, Akademisk Forlag, København.
- Torpe, L. (2013): *De stærke samfund – Social kapital i Skandinavien*, Frydenlund, København.
- Vedung, E., (2009): *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur, Lund.
- Vedung, E. (1997): *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Book, New Brunswick.
- Vedung, E. (2016): *Implementering i politik og förvaltning*, Studentlitteratur, Lund.