

Udfordringen fra øst – Fagforeningsstrategier og den østeuropæiske arbejdskraft

Søren Kaj Andersen Lektor, Centerleder FAOS, Sociologisk Institut,
Københavns Universitet, ska@faos.dk

Jens Arnholtz, Ph.D.-Stipendiat, FAOS, Sociologisk Institut,
Københavns Universitet, jh@faos.dk

Østeuropæiske arbejdsmigranter med lavere forventninger til løn og arbejdsvilkår, og som har vist sig vanskelige at organisere, er blevet en markant udfordring for den danske fagbevægelse. Fagbevægelsens svar på udfordringen har dels en faglig dimension, der omhandler organisering og overenskomstdækning af østeuropæerne, dels en politisk dimension, hvor der fokuseres på, at myndigheder og politikere griber ind over for social dumping. Fagbevægelsen har dog kun formået at organisere et mindretal af de nye arbejdsmigranter, men derimod haft en vis succes med at få tiltag mod social dumping ind i overenskomsterne. Der har dog også været grænser for partssamarbejdet om dette emne. Det er også lykkedes fagbevægelsen at få en ganske betydelig politisk bevågenhed omkring social dumping. Det bygger dels på en trepartsdialog om emnet, som i dag nærmest har institutionaliseret sig, dels på den mediemæssige opmærksomhed, der er skabt om østeuropæisk arbejdskraft, og begrebet »social dumping«.

Udenlandsk arbejdskraft som udfordring

Arbejdskraftens fri bevægelighed er som bekendt en af EU's grundpiller. Dansk fagbevægelse har også sagt klart, at arbejdstagere fra de nye medlemslande i Øst- og Centraleuropa er velkomne i Danmark, så længe de arbejder på lige vilkår. Netop dette har dog vist sig at være en udfordring for fagbevægelsen.

De »gamle« arbejdsmigranter har i langt tid vist sig sværere at organisere end danske arbejdstagere (Ibsen o.a., 2011; Mailand,

2011), men det er specielt de mobile arbejdstagere fra EU's nye medlemslande, der for alvor har tydeliggjort udfordringerne. Ikke alene kommer disse nye mobile arbejdstagere (i lighed med tidligere migrantgrupper) til Danmark med en socioøkonomisk referenceramme (Piore, 1980), der er helt anderledes end den danske og med langt færre traditioner for faglig organisering. De er (i modsætning til tidligere migrantgrupper) også udstyret med den EU-sikrede ret til fri bevægelighed, som gør, at deres bevægelse over grænserne ikke kan reguleres i forhold til økonomiske konjunkturer og efterspørgslen efter arbejdskraft. Det betyder, at det er nærmest umuligt for fagforeningerne at lokalisere disse grupper og forsøge at organisere dem. Således er det danske arbejdsmarked blevet udvidet med nye mobile arbejdstagere, der er på arbejdsmarkedet i en slags permanent tilstand af midlertidighed, som gør at organiseringen af dem kan virke som et sisyfosarbejde for de faglige organisationer.

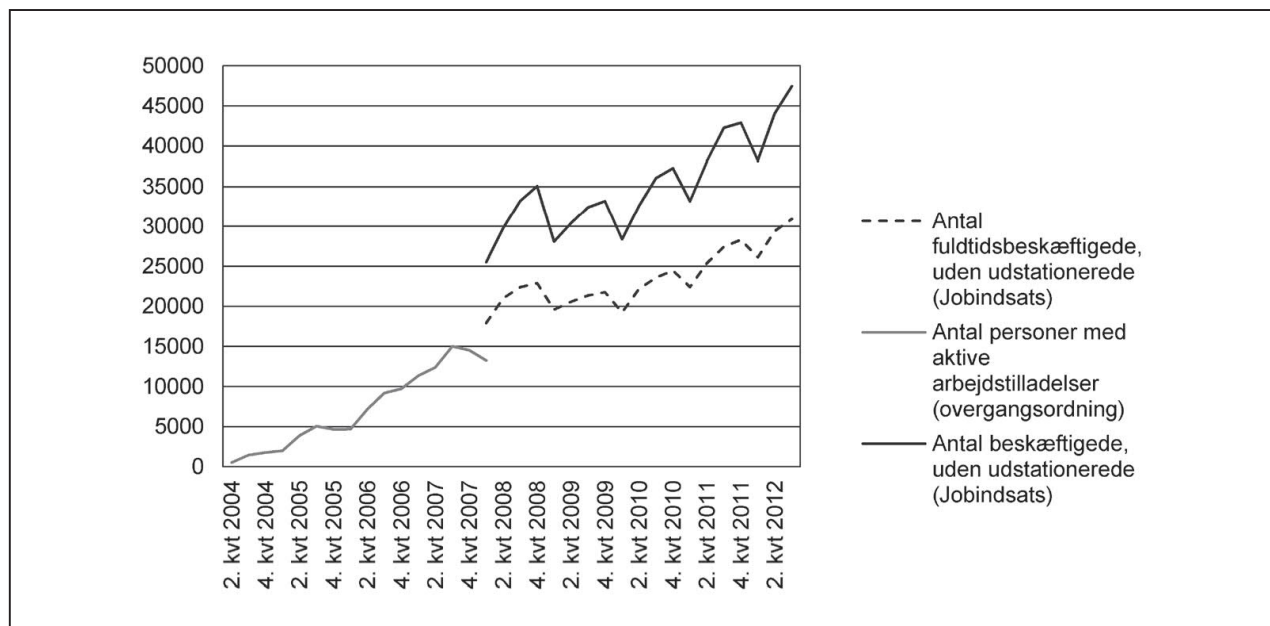
I denne artikel undersøger vi, hvordan danske fagforeninger har forsøgt at håndtere denne udfordring. Vi tager afsæt i den udfordring, østeuropæiske arbejdstagere udgør for fagbevægelsen, og de strategiske svar, der er formuleret på denne udfordring. Fagbevægelsens svar har indeholdt dels en fag-

lig dimension, der omhandler organisering og overenskomstdækning af østeuropæerne, dels en politisk dimension, hvor der er fokus på, at myndigheder og politikere griber ind over for social dumping. Vi viser, at dansk fagbevægelse kun har formået at organisere et mindretal af de nye arbejdsmigranter fra Østeuropa. Fagbevægelsen har haft en vis succes med at få tiltag mod social dumping ind i overenskomsterne, men her markerede særligt overenskomstfornyelsen i 2012 også grænser for partssamarbejdet om dette emne. Til gengæld er det lykkedes fagbevægelsen at få en ganske betydelig politisk bevågenhed omkring social dumping. Det bygger dels på en trepartsdialog om emnet, der tog sit afsæt før Østudvidelsen, og som i dag nærmest har institutionaliseret sig, dels på den mediemæssige opmærksomhed, der er skabt om østeuropæisk arbejdskraft og begrebet »social dum-

ping«. Man kan hævde, at fagbevægelsen har vundet den mediemæssige dagsorden ved at få kædet østeuropæisk arbejdskraft og social dumping sammen. Dette markerer samtidig også et af de grundlæggende dilemmaer for fagbevægelsen. I de strategier, der er udarbejdet vedrørende udenlandsk arbejdskraft, står det helt centralt at organisere udlændingene og sikre at deres arbejde er overenskomstdækket. Mediebilledet af østeuropæerne og social dumping som trussel har først og fremmest støttet initiativer såvel i overenskomster som i lovgivning og myndighedsarbejde, der overvåger og kontrollerer den udenlandske arbejdskraft. Dette kan ses som en af forklaringerne på, at østeuropæerne snarere er blevet skubbet væk fra end trukket ind i den danske fagbevægelse.

Artiklen bygger på en række forskellige un-

*Figur 1: Antal østeuropæiske arbejdstagere på det danske arbejdsmarked 2004-2012**



* Bemærk, at registreringsmetoderne er forskellige og derfor kun giver en indikation af stigningen i antallet af østeuropæiske arbejdstagere. Tallene fra 2004 til 2008 er baseret på overgangsordningens registrering af arbejds- og opholdstilladelser, hvilket betyder antal beskæftigede østeuropæere, der er kommet til efter EU udvidelsen, men med et krav om minimum 30 timers arbejdsuge. Tallene fra 2008 og frem er opgjort via e-indkomstregisteret og dækker henholdsvis antallet af beskæftigede og fuldtidsbeskæftigede, og inkluderer østeuropæiske arbejdstager, der er kommet til Danmark før EU udvidelsen. For alle tal gælder, at de udstationerede ikke er medregnet.

dersøgelser fra de senere år – jf. referencerne – samt interviews med udvalgte repræsentanter fra fagforenings- og arbejdsgiversiden samt Beskæftigelsesministeriet.

Baggrund: Udfordringen fra øst

Selvom registreringen af de østeuropæiske arbejdstagere dels har været mangelfuld, dels har ændret sig over tid, tegner den til rådighed værende statistik et klart billede af, at omfanget af østeuropæiske arbejdstagere er steget ganske kraftigt de seneste år (se figur 1). Antallet af østeuropæere på det danske arbejdsmarked er reelt ikke blevet påvirket af finanskrisen og har i dag nået et ganske betydeligt omfang. Samtidig peger meget på, at østeuropæerne er blevet en fast bestanddel af arbejdsstyrken i Danmark (Andersen o.a., 2013) og at det derfor mere end nogensinde er et spørgsmål, hvordan fagbevægelsen vil forsøge at håndtere denne udfordring.

Ud over antallet af østeuropæere skal den særlige mobilitet, der i et vist omfang kendetegner denne gruppe fremhæves. Sammenligner man fx arbejdsmigrationen fra de nye EU-lande med de gamle EU lande, så er der en lavere andel af pendlere blandt østeuropæerne, når de opgøres som fuldtidsbeskæftigede. Opgøres de til gengæld som personer er andelen lige så stor som blandt borgere fra de gamle EU lande. Det vil fx sige, at hvor en svensk arbejdstager typisk pendler frem og tilbage til det samme arbejde i Danmark over en lang periode, vil en polsk arbejdstager i højere grad have et dansk job i kortere tid. Det indikerer, at de østeuropæiske arbejdstagere ikke bare kommer med lavere forventninger til løn- og arbejdsvilkår, men også at de bevæger sig mere rundt på hele det europæiske arbejdsmarked (og ikke bare frem og tilbage mellem deres oprindelsesland og Danmark). Begge dele er med til at gøre det meget vanskeligt for fagbevægelsen at overtale denne nye arbejdstagergruppe til at organisere sig.

Vi vil i det følgende fokusere på bygge- og

anlægsbranchen. Hvor eksporterhvervene i mange år har været præget af lønkonkurrence gennem udflytning af arbejdspladser, har en række hjemmelige servicefag i lang tid været relativt beskyttet. En stor del af disse servicefag har karakter af lavtlønsfag (Westergaard-Nielsen, 2008). Byggeriet derimod har længe været præget af relativt gode lønninger, høj faglig organisering og god overenskomst-dækning set i forhold til andre servicefag. Der er således en række grunde til at fokusere på bygge- og anlægsbranchen. For det første er bygge- og anlægsbranchen en af de brancher, der har modtaget en stor andel af de østeuropæiske arbejdstagere. For det andet er branchen i udpræget grad præget af arbejdstagermobilitet, i form af en meget høj andel af udstationerede, enkeltmandsvirksomheder og pendlere mere generelt. For det tredje peger data på, at det er den branche, hvor lønforskellen mellem danske og østeuropæiske arbejdstagere er størst (Arnholtz and Hansen, forthcoming). For det fjerde er det en branche, hvor der på faglig side har været en ganske markant aktivitet i forhold til de nye arbejdsmigranter. Byggeriet fremstår med andre ord som en kritisk case på de udfordringer, de østeuropæiske arbejdstagere rejser, og hvilke strategier fagforeningerne vil følge med henblik på at håndtere disse udfordringer.

Fagforeningernes strategivalg

Set i et analytisk perspektiv kan fagforeningernes strategivalg i forhold til nye udfordringer ses som formet af den samlede situation organisationerne står i, og de traditioner de trækker på. Det er således vigtigt at forstå de relationer, fagforeninger har til både arbejdsgiverne og staten (Ibsen and Jørgensen, 1979a; 1979b; Due o.a., 1993; Crouch, 1994). Disse relationer vil påvirke fagforeningernes valg og formulerede strategier og dermed også den måde, vi kan forvente de vil agere på over for udenlandsk arbejdskraft (Krings, 2009a; 2009b; Kahmann, 2006).

Den britiske arbejdsmarkedsforsker (Richard

Hyman, 2001) har med afsæt i den europæiske faglige tradition opstillet tre idealtypiske fagforeningstraditioner. For det første en *klassekampsorienteret* tradition, hvor politisk og faglig kamp er knyttet sammen i et samfundsforandrende projekt. For det andet en *samfundsorienteret* tradition, hvor fagforeningerne kæmper for social retfærdighed mere generelt, ofte med et særligt fokus på de svageste grupper i samfundet og typisk via tiltag, der skal påvirke den offentlige mening og den politiske dagsorden. Endelig er der for det tredje en *markedsorienteret* tradition, hvor fagforeningerne hovedsageligt fokuserer på at forbedre deres medlemmers placering på arbejdsmarkedet, ofte gennem organisering og kollektive aftaler indgået med arbejdsgiversiden. I denne sidste tradition er autonomien fra det politiske system ofte et vigtigt element. Der er tale om idealtyper, og Hyman understreger selv, at de fleste fagforeninger placerer sig et sted mellem tre traditioner. Ikke desto mindre kan typologien bruges som en ramme for analytiske overvejelser vedrørende danske fagforeningers strategier over for udenlandsk arbejdskraft.

Hvis vi tager udgangspunkt i typologien, placerer danske fagforeninger sig overvejende i den markedsorienterede tradition. Som udgangspunkt har de i høj grad trukket på alle tre traditioner, men nedtoningen af klassekamp retorikken, den formelle separation fra Social Demokratiet og det formindskede fokus på generelle samfundstiltag (kulturstøtte, ulandsbistand, etc.) peger på en stigende markedsorientering i de seneste årtier. Det, der i dag kendetegner fagforeningerne i Danmark, er således, at de er del af et særdeles velinstitutionaliseret overenskomssystem. Deres styrke i dette system afhænger på den ene side af deres medlemsbase; altså hvor stor en andel af arbejdsstyrken, der er organiseret og af medlemmernes villighed til at bakke op om og acceptere overenskomssystemets processer og resultater. På den anden side afhænger det af arbejdsgivernes opbakning til

overenskomssystemet; altså at arbejdsgivere er villige til at være del af de kollektive overenskomster, eventuelt via medlemskab af arbejdsgiverforeninger.

På den baggrund kan en antagelse være, at danske fagforeninger i deres strategivalg overfor udenlandsk arbejdskraft vil følge samme tilgang som ellers præger bevægelsen og placere sit hovedfokus på organisering og overenskomstdækning. Det vil indikere en slags stiafhængighed, på trods af nye udfordringer. Alternativt kan man forestille sig, at den østeuropæiske arbejdskraft udgør så stor en udfordring, at fagforeningerne er nødt til at skifte spor. Det har fx været tilfældet i Norge, hvor fagforeninger – i lyset af den kraftige indvandring fra de nye EU-medlemslande – valgte, at anmode regeringen om at aktivere den lovgivningsmæssige mulighed for at almenføre overenskomsterne i udvalgte brancher (Hardy o.a., 2012). Således kom den politiske strategi til at stå mere centralt for de norske fagforeninger.

I Danmark har Bygge- Anlægs-, og Trækartellet og 3F formuleret en strategi med henblik på at håndtere tilstedeværelsen af østeuropæisk arbejdskraft. Strategien er blevet formuleret som dels en faglig strategi (aktivering af medlemmer, aftaler med arbejdsgiverorganisationerne mv.) dels en politisk strategi (over for Folketinget og myndighederne). De to strategiske spor er dog ikke ligestillede. Det understreges, at den faglige strategi er den afgørende, og at den politiske del af strategien altid skal være sekundær. På tværs af de to strategier ligger en mediestrategi, mens det overordnede mål er defineret som overenskomstdækning af udenlandsk arbejdskraft og udenlandske virksomheder (BAT, 2006; 3F, 2007).

Strategiformuleringerne fra BAT-kartellet og 3F giver med andre ord en indikation af, at man ønsker at lægge mest vægt på den markedsorienterede tradition. Det empiriske

spørgsmålet er imidlertid, hvorvidt det er lykkedes for byggeriets fagforeninger, og danske fagforeninger mere generelt, at organisere og overenskomstdække østeuropæerne? Eller om udfordringen med de østeuropæiske arbejdstagere har været så stor, at man i praksis har måtte trække på strategier fra de andre traditioner for at håndtere udfordringen fra øst?

Organisering af de østeuropæiske arbejdstagere

I disse år har den danske fagbevægelse generelt problemer med at fastholde organisationsgraden. I forhold til østeuropæerne er der en række problemstillinger, som gør, at det er ekstra vanskeligt at organisere denne gruppe. En spørgeskemaundersøgelse blandt 500 polske arbejdstagere i Storkøbenhavn viste således, at kun 12 pct. af polakkerne var organiseret i en dansk fagforening (Arnholtz and Hansen, 2011).

Den første problemstilling handler om pris. De udenlandske arbejdstagere fra de nye medlemslande er ofte relativt lavt lønnede, og ligesom med andre lavtlønsgrupper på det danske arbejdsmarked kan det betyde, at prisen på medlemskab opfattes som for høj. I den føromtalte spørgeskemaundersøgelse var det således 33 pct. af polakkerne, der mente, at dansk fagforeningsmedlemskab var for dyrt (Arnholtz Hansen and Hansen, 2009). Denne holdning bliver muligvis forstærket af, at de i mindre grad føler sig knyttet til det danske arbejdsmarked. En del rejser frem og tilbage, hvilket kan være forklaringen på den manglende motivation til at bruge penge på et fagforeningsmedlemsskab. Kilder i fagbevægelsen fremhæver, at en hyppig oplevelse er, at de nye østeuropæiske arbejdstagere kommer til fagforeningerne, når de har fået problemer, men ikke før.

En anden problemstilling kan være, at en stor del af disse arbejdstagere ikke har tradition for at være organiserede. Det var således kun

15 pct. af de adspurgte polakker, der var eller havde været medlem af en fagforening i Polen. Det var dog kun 3 pct. af dem, der ideologisk set var modstandere af fagforeninger, mens hele 63 pct. mente, at de ville have haft færre problemer i Danmark, hvis de havde været medlem af en fagforening. Disse udsagn peger på, at barrieren for at organisere arbejdstagerne fra de nye medlemslande ikke nødvendigvis er uoverstigelig. Men det kræver nok en vis indsats fra de faglige organisationers side. Således havde 69 pct. af polakkerne i undersøgelsen aldrig haft kontakt med en dansk fagforening, og yderligere 18 pct. havde selv taget kontakt til fagforeningerne. Det var således kun 9 pct., der gav udtryk for, at de var blevet kontaktet af den danske fagbevægelse.

Fagforeningernes organiseringsarbejde

Som udgangspunkt står organiseringsindsatsen både generelt og i forhold til de udenlandske arbejdstagere ellers højt på fagforeningernes dagsorden. I et strategioplæg fra BAT-Kartellet blev det understreget, at hvis kampen skulle vindes på den lange bane, så ville det være nødvendigt at vinde de udenlandske arbejdstagere med »kærlighed og gode argumenter« (BAT, 2006:11). Fagforeningerne skulle med andre ord have øget fokus på organisering ved at vise dem fordelene ved at være medlemmer. Iværksættelsen af en sådan strategi afhænger af den egentlige organiseringsindsats ude i lokalafdelingerne. Godt nok har forbundsniveauet i fx 3F i flere omgange bevilget større beløb til at støtte op om det lokale organiseringsarbejde, ligesom man har ansat polsktalende konsulenter, der skal støtte op om lokalafdelingerne ude i regionerne (Eldring og Arnholtz Hansen, 2009). Men de initiativer, der tages, afhænger fortsat af, hvordan problemet opfattes lokalt, og hvilke initiativer der tages for at imødegå det.

En forespørgsel blandt samtlige 3Fs og det daværende TiBs 50 lokalafdelinger viste så-

ledes, at der var ret store variationer i, hvilke indsatser der blev gjort for at organisere de østeuropæiske arbejdstagere (Arnholtz Hansen og Hansen, 2008). Blandt lokalafdelingerne var der således 34 pct., som ikke havde igangsat nogen specielle aktiviteter for de østeuropæiske arbejdstagere. Modsat havde 20 pct. oprettet specielle »klubber« eller foreninger for de nye udenlandske arbejdstagere, hvor der blev sat fokus på en lang række af deres problemer (sprogbarriere, skatteregler, specielle overenskomstforhold for rejsearbejdere, indkvartering, osv.), men hvor der også var fokus på socialt samvær for arbejdstagere, der er langt hjemmefra. Resten af afdelingerne lå et sted midt imellem, med mere sporadiske aftenmøder, hvor der blev informeret om det danske arbejdsmarked og forskellige regler. Med hensyn til de ressourcer, der blev brugt på den udenlandske arbejdskraft, erklærede 74 pct. af afdelingerne, at de ikke havde sat ressourcer af til at arbejde med de nye østeuropæiske arbejdstagere. Som følge heraf var det også kun 3 pct., der kunne rapportere, at de havde personer, som alene arbejdede med at organisere de udenlandske arbejdstagere. Yderligere 30 pct. hævdede dog, at de havde medarbejdere, der hovedsageligt arbejdede med at organisere østeuropæiske arbejdstagere. Kun 1 afdeling mente ikke at den østeuropæisk arbejdskraft udgjorde noget væsentligt problem og havde derfor ingen organiseringsindsats overhovedet. Pointen her er ikke, at de lokale fagforeninger ikke har gjort noget for at organisere de østeuropæiske arbejdstagere, men at de har gjort forskellige ting og i et meget varierende omfang.

Organiseringsarbejdets dilemmaer

Når organiseringsindsatsen ikke prioriteres højere eller mere homogent i de lokale afdelinger, skyldes det ikke nødvendigvis uvilje mod opgaven eller passivitet over for problemerne. I mange af de lokale afdelinger er erfaringen, som nævnt, at østeuropæerne først kommer til fagforeningen, når de har problemer med deres arbejdsgiver. De er som

udgangspunkt ret godt tilfredse med deres løn- og arbejdsvilkår, også selv om disse muligvis ligger under overenskomstens niveau. En yderligere udfordring for fagforeningerne er, at der en tendens til, at de østeuropæere, det faktisk lykkes at organisere, ofte melder sig ud igen (eller undlader at betale), når den første kontingentperiode løber ud. En af de mulige forklaringer på dette er den forholdsvis løse tilknytning til det danske arbejdsmarked som følge af den cirkulære migration, hvor migranten har flere kortere eller længere arbejdsophold i modtagerlandet (Meardi, 2012).¹ Det er med andre ord ikke sikkert, at de bliver i Danmark i længere tid, og de har derfor ringe interesse i at opretholde et dansk fagforeningsmedlemskab.

De lokale afdelinger er derfor stillet over for et dilemma, hvor de enten skal nedtone organiseringsarbejdet i forhold til denne gruppe eller også skal gå i gang med en dyr og resourcekrævende opgave, hvor det kan være ganske vanskeligt at opnå varige effekter på grund af mange migrantarbejders midlertidige arbejdsophold. Det rejser også spørgsmålet om, i hvilket omfang det overhovedet giver mening at arbejde for at organisere fx udstationerede polakker i byggeriet?

Tiltag i overenskomsterne

Den manglende organisering gør det sværere for fagbevægelsen at få overenskomstdækket virksomheder med østeuropæere ansat, ligesom det er vanskeligere at kontrollere, at overenskomsten ikke omgås, når man ikke har medarbejderne på sin side (Andersen og Arnholtz Hansen, 2008). Faglige repræsentanter har formuleret det således, at man her ikke står sammen med de ansatte over for modparten (arbejdsgiveren). Tværtimod står de danske faglige repræsentanter over for to modparter: den østeuropæiske arbejdstager og arbejdsgiveren. Man kan se det som en konsekvens af dette, at mange af de tiltag, der er kommet i overenskomsterne, omhandler indsigt, overvågning og kontrol i forhold til

udenlandske arbejdstagere og deres eventuelle udenlandske arbejdsgiver (ved udstationering).

Arbejdsgiverne har i et vist omfang været fagforbundenes allierede i kampen for »ordnede forhold« på arbejdsmarkedet. Det har været tilfældet et godt stykke hen ad vejen i relation til, såvel hvad der har kunnet opnås enighed om i overenskomstfornyelserne, som det politiske arbejde over for den siddende regering og offentlige myndigheder i øvrigt. Arbejdsgivernes motivation er først og fremmest, at det er uholdbart for en branche, hvis der kommer aktører ind, som fx direkte omgår skatte- og arbejdsmiljøregler samt tilbyder løn- og ansættelsesvilkår, der ligger klart under mindstebestemmelser i de relevante overenskomster. Dansk Byggeri er ofte gået i medierne og har argumenteret for nødvendigheden af forskellige initiativer, som fx en stramning af reglerne for registrering af udenlandske tjenesteydere, med henvisning til at det er afgørende, at der ikke opstår unfair konkurrence. Dette samspil med arbejdsgiverne peger på nogle af fordelene ved den markedsorienterede fagforeningstilgang og dens fokus på partsautonomi og kollektive overenskomster. Men der er tydeligvis også grænser for det fælles fodslag mellem arbejdsgiverne og de faglige organisationer. Bl.a. lykkedes det ikke byggeriets parter at blive enige om noget som helst vedrørende udenlandsk arbejdskraft ved overenskomstfornyelsen i 2012.

Overenskomsterne og den østeuropæiske arbejdskraft

Det var særligt ved overenskomstfornyelserne i 2007 og 2010, at der kom nye bestemmelser om udenlandsk arbejdskraft ind i byggeriets overenskomster. I 2007 blev parterne enige om de såkaldte tilpasningsforhandlinger, som gav adgang til et møde med arbejdsgiverorganisationen, Dansk Byggeri, hvis der opstod mistanke om, at udenlandske virksomheder ikke overholdt overens-

komsten. Denne bestemmelse blev der fulgt op på i 2010-fornyelsen, hvori det hedder, at sådanne organisationsmøder skal gennemføres senest 48 timer efter fagbevægelsens anmodning, når der er formodning om, at overenskomsten ikke bliver overholdt. Organisationsmødet adskiller sig på flere punkter fra tilpasningsforhandlinger, bl.a. ved at lade en »formodning« om overenskomstbrud være tilstrækkelig betingelse for at kræve et møde. Tidligere skulle bruddet »sandsynliggøres«, hvilket som nævnt ovenfor viste sig at være svært. Netop 48-timers mødet bliver i dag af de faglige repræsentanter betragtet som et af de vigtigste regelsæt i overenskomsten i kampen mod social dumping.

Byggeriets parter blev i 2007 også enige om at oprette en fælles ferie- og helligdagskasse, som administrerer udbetaling af ferie-, feriefridags- samt helligdagsbetalingen for alle overenskomstdækkede lønmodtagere på området, herunder også udstationerede medarbejdere ansat i udenlandske virksomheder, der er dækket af overenskomsten. Nok et forhold, som blev diskuteret op til overenskomstfornyelsen 2007, var fagbevægelsens oplevelse af, at nogle arbejdsgivere modregnede diverse udgifter til bolig- og transport i den udbetalte løn, så niveauet reelt var under overenskomstniveau selvom beløbet på lønsedlen var overenskomstmæssigt i orden. På denne baggrund blev man på industriens område i 2007 enige om en kodeks for aftaler med udenlandske medarbejdere, hvor det blev understreget, at det er frivilligt for udenlandske medarbejdere, om de vil indgå aftaler om køb af ydelser vedrørende fx bolig og transport. Ved OK-2010 fulgte stort set alle overenskomstområder efter med bestemmelser om, at det skulle være frivilligt for arbejdstageren at tage imod arbejdsgiverens tilbud om bolig m.v.

Nok et element har været fagbevægelses krav om reduktion af anciennitetsbestemmelser i overenskomsterne. Det skulle forhindres, at

arbejdsgivere kunne spare fx pensionsbidrag ved at spekulere i kun at ansætte i kortere perioder – jf. østeuropæernes opholdsmønster. Samtidig gav det mulighed for, at de faglige organisationer i byggeriet kunne kontrollere, om der blev betalt den rette pension (og dermed løn) fra dag et efter en overenskomst var underskrevet. I 2010 blev anciennitetskravet for betaling af pensionsbidrag i industrien reduceret fra 9 til 2 måneders ansættelse. Endvidere gav ændringen mulighed for, at fagbevægelsen kunne indsamle oplysninger om udlændinges løn via adgangen til kontrol med pensionsindbetalingerne hos Industriens Pension på samme måde, som det sker inden for byggeriet via Pension Danmark (Andersen og Pedersen, 2010).

Selvom der således er kommet en række nye bestemmelser med i overenskomsterne, der angår udenlandsk arbejdskraft, så er der også spørgsmål, hvor det *ikke* er lykkedes parterne at blive enige. Op til overenskomstfornyelsen i 2012 meldte 3F's Byggegruppe ud, at man gerne ville brede det såkaldte akkordafsavns-tillæg² ud, således at de generelt blev udløst, når der ikke arbejdes på akkord. Udlændinge arbejder typisk ikke på akkord. De forstår ofte ikke prislistesystemet med opmålinger af opgaver og den arbejdspris, der er sat på dem, hvorfor de typisk bliver aflønnet med en timeløn (Arnholtz Hansen and Andersen, 2008). Dette tillæg ville de facto føre til en forhøjelse af mindstelønnen med cirka 20 kr. per arbejdstime. Kravet blev pure afvist af Dansk Byggeri og understreger kampen om, hvordan mindstelønssystemet skal forstås i byggeriet; arbejdsgiverne vil ikke forhøje mindstebetalingen markant, men tværtimod kunne udnytte fleksibiliteten i lønssystemet, mens lønmodtagersiden her mener, at mindstebetalingsystemet her gøres til et normal-lønssystem, når der ikke forekommer nogen lokal aftale om akkord eller andre tillæg. På samme måde gik det med det såkaldte tredjepartsansvar, der skulle forpligte virksomheder til at sikre, at arbejde udført i underentre-

prise for virksomheden blev overenskomstdækket. Bygningsoverenskomsten anbefaler, at overordnede entreprenører skriver en overenskomstbetingelse ind i entreprisekontrakten, men 3F ville gerne have en forpligtelse – det blev afvist af arbejdsgiverne (Andersen, 2012).

Både hvad angår nye bestemmelser, parterne har kunnet enes om, og spørgsmål, der ikke har ledt til aftaler, er det et gennemgående træk, at det handler om indsigt, overvågning og kontrol i forhold til de udenlandske arbejdstagere. En afspejling af, at det ikke blot er arbejdsgiverne, der er modparten her – de danske fagforeninger står også over for en lønmodtagergruppe, østeuropæerne, som ikke er en del af den danske fagbevægelse.

Østtaftalen, trepartsforum og mediepres

Op til udvidelsen af EU i 2004 forløb en politisk debat herhjemme om, hvorvidt Danmark skulle indføre en overgangsordning for østeuropæeres adgang til det danske arbejdsmarked. Dansk Folkeparti pressede på for at få en syvårig overgangsordning med kvoter for antallet af østeuropæere, der ville få adgang, tilsvarende hvad der var vedtaget i Tyskland og Østrig. VK-regeringen var ikke begejstret for tanken, hvilket givetvis må ses i lyset af, at der var ønsker i erhvervslivet om at få åbnet arbejdsmarkedet mod øst. Socialdemokratiet slog på, at det ville give mening at skabe en »sikkerhedsmekanisme«, der skulle forhindre pres på danske lønninger, men ikke forhindre østeuropæernes adgang til det danske arbejdsmarked. Ligeledes var der i fagbevægelsen, herunder også blandt bygningsarbejderne, en opfattelse af, at en kvoteordning ikke var nødvendig. Udgangen blev en overgangsordning, men udformet som en »sikkerhedsmekanisme« i den forstand, at der i princippet var fri adgang til det danske arbejdsmarked – dog var der et krav om, at arbejdstagere fra de nye EU-lande blev ansat på »overenskomstmæssige vilkår, eller

på vilkår der på anden måde er sædvanlige for det danske arbejdsmarked».³

Forligskredsen bag aftalen kom til at mødes jævnligt i årene frem til den endelige udfasning af Østaftalen i 2009, dels pga. den gradvise udfasning af aftalen, der ledte til to revisioner af loven undervejs, dels pga. at det lå i aftalen, at udviklingen på området skulle følges undervejs. Da aftalen kom, fik den opbakning fra fagbevægelsen. Daværende gruppeformand i TIB Peter Hougaard Nielsen udtalte, at aftalen var en sikring mod løntrykkeri og unfair konkurrence (Nielsen, 2003). Hvad der måske skulle vise sig at blive mere vigtigt for fagbevægelsen, var, at Østaftalen skabte en arena, hvor fagbevægelsen kunne placere sine krav og dermed fastholde det politiske fokus på de problemer, der opstod gennem årene vedrørende den østeuropæiske arbejdskraft. Udtalelser fra faglige repræsentanter peger på, at denne vigtighed af Østaftalen for at fastholde den politiske dagsorden nok var en erkendelse, der først hen ad vejen kom til fagbevægelsen.

Der blev nedsat en følgegruppe samtidig med vedtagelsen af aftalen, som kom til at bestå af repræsentanter fra Beskæftigelses-, Integrations-, Justits-, Skatte- og Erhvervsministeriet, hovedorganisationerne på arbejdsgiver- og lønmodtagerside samt myndighedsinstanser som Arbejdstilsynet, Statsamtet og Rigspolitiet. Denne kreds mødtes cirka et par gange om året. Yderligere mødtes man – mere uformelt – i en lille gruppe bestående af repræsentanter fra Beskæftigelsesministeriet, DA og LO, når der var behov for det. Den store følgegruppe eksisterer stadigvæk, idet det har vist sig, at der har været et forsat behov for at drøfte konsekvenser af det åbne arbejdsmarked mod øst. Samtidig er de emner, der tages op her, blevet udvidet til også at omfatte problemstillinger vedrørende tredjelandsborgeres adgang til Danmark.

For fagbevægelsen har dette betydet, at man

sammen med arbejdsgiverne fik en formel adgang til en kontinuerlig dialog med Beskæftigelsesministeriet og andre ministerier samt en række relevante myndigheder. Det har ført til, at fagbevægelsen har haft en meget konkret indflydelse, sammen med arbejdsgiverne, på specifikke politiske initiativer på området. Netop på grund af den meget brede kreds i følgegruppen fremhæver repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter det konstruktive i de mere uformelle møder. Sådanne kontakter var bl.a. afgørende for udformningen af RUT-registeret. Registeret har stor betydning for fagbevægelsen, da det netop omhandler den udstationerede arbejdskraft, der ofte har vist sig at have løn- og arbejdsvilkår, som ikke lever op til de gældende overenskomster, og hvor der yderligere også har været mange sager om manglende momsbetaling mv. (Arnholtz Hansen og Andersen, 2008). Fagbevægelsen valgte også at bruge Østaftalen til at skabe mediemæssig opmærksomhed omkring de problemer, man mente at have med de østeuropæiske arbejdstagere og virksomheder. Ifølge faglige repræsentanter planlagde man fx at lægge historier i medierne i dagene op til møderne, hvor forligskredsen bag aftalen mødtes. Den mediemæssige opmærksomhed har vel at mærke kunnet bruges i forhold til både det politiske system og over for overenskomstmodparten.

Regeringsskiftet i 2011 har ført frem til et tættere parløb mellem fagbevægelse og regering om social dumping. Der er bl.a. blevet afsat nye midler til en forstærket myndighedsindsats med henblik på at kontrollere om relevant lovgivning bliver overholdt, og der er blevet gennemført et omfattende udvalgsarbejde om mulige tiltag mod social dumping (Beskæftigelsesministeriet, 2012).

Overordnet kan man sige, at dialogen mellem DA, LO og Beskæftigelsesministeriet om udenlandsk arbejdskrafts adgang til det danske arbejdsmarked har institutionaliseret sig, og at det er sket som en udløber af Østaftalen

fra 2003. Det er samtidig sket, uden at der har været større opmærksomhed omkring denne trepartsdialog i sig selv – til gengæld har der været stor opmærksomhed omkring indholdet i dialogen (østeuropæisk arbejdskraft). Dette står i modsætning til de stort anlagte trepartsforhandlinger i foråret 2012, hvor selve det, at der var tale om trepartsdrøftelser, fyldte meget i mediebildet. Trepartsdialogen om udenlandsk arbejdskraft følger sig her snarere ind i en tradition, hvor arbejdsmarkedets parter og det politiske system, uden større opmærksomhed udadtil, finder sammen med henblik på at skabe løsninger på specifikke fagområder. Et eksempel i den sammenhæng er Implementeringsudvalget nedsat i 1999 med henblik på den danske implementering af EU-arbejdsretlige direktiver (Andersen, 2003). Dette trepartsudvalg eksisterer stadig og træder sammen, når der opstår relevante sager.

I relation til fagbevægelses politiske strategi over for østeuropæisk arbejdskraft fremstår det for det første tydeligt, at man har været optaget af, at den relevante eksisterende lovgivning bliver overholdt. Det drejer sig om skatteregler, herunder hvorvidt udenlandske virksomheder betaler moms, når de udfører opgaver i Danmark, ligesom fagforeningerne har gjort meget for at få arbejdsmiljøreglernes overholdelse på den politiske dagsorden. De nye tiltag har i et vist omfang drejet sig om opstramninger af den eksisterende lovgivning med bl.a. skærpede sanktioner, og dernæst om at skabe ny registrering på området for at opnå gennemsigtighed om omfanget af arbejdsmigrationen. RUT-registeret er her et væsentligt eksempel. Initiativerne har på den måde i meget høj grad omhandlet indsigt, overvågning og kontrol; i form af ny registrering (indsigt) og en forstærket indsats fra Arbejdstilsynet, SKAT og Politiet (overvågning og kontrol).

Østeuropæerne og mediekampen

Som nævnt blev det institutionaliserede sam-

spil med politikerne også forsøgt påvirket via mediedagsordenen, hvor specielt begrebet »social dumping« har været et nøgleord i fagbevægelsens retorik. Fagforeningerne har, om ikke sat dagsorden, så i det mindste præget medieoffentligheden på en måde, der ikke er helt sædvanlig for den markedsorienterede og partsautonome fagbevægelse – jf. Hyman (2001) ovenfor. Specielt 3F's nyhedsbrev har haft en nærmest uendelig række af små og store historier om østeuropæisk arbejdskraft, der udnyttes af danske og udenlandske arbejdsgivere. Også Ugebrevet A4 har haft en række af de større og mere politiske historier oppe. Og endelig har fagforeningsrepræsentanter bidraget flittigt til historier, som bredere medier har bragt om østeuropæiske arbejdstagere.

Denne strategi er ikke bare blevet taget i brug i forhold til det politiske system, men også over for arbejdsgiverne. Mens de klassiske konflikter (med blokader og sympatikonflikter) kræver betydelige ressourcer og mange gange har vist sig vanskelige at gennemføre, har negativ medieomtale vist sig at være et redskab, der kan presse arbejdsgivere eller hovedentreprenører til at indgå overenskomst eller sikre, at overenskomsten respekteres. Samtidig er det dog en strategi, der til en vis grad bryder med den markedsorienterede fagforeningslogik og dens fokus på overenskomstforhandling, organisering og partsautonomi. For det første er det »de svage« østeuropæere (og ikke fagforeningens medlemmer), der skal hjælpes. For det andet udfordres partssamarbejdet, når overenskomstdækkede arbejdsgivere hænges ud i pressen, fordi deres underentreprenører har rod i papirerne. Selv om brugen af medierne selvfølgelig ikke er noget nyt for fagforeningerne, så har den alligevel været så massiv og så anderledes fokuseret med den østeuropæiske arbejdskrafts ankomst, at det også indikerer en vis glidning imod en mere samfundsorienteret fagforeningsstrategi.

Østeuropæerne er fortsat en udfordring

Fagbevægelse har kun formået at organisere et mindretal af de nye arbejdsmigranter fra Østeuropa. Undersøgelser viser, at det nok ikke er mere end 10-20 pct. af østeuropæerne, der står i en fagforening. Ligeledes viser undersøgelser, at op mod 70 pct. af østeuropæerne aldrig er blevet kontaktet af en dansk fagforening. Man kan spørge, om ikke fagbevægelsen kunne prioritere anderledes og i højere grad komme i kontakt med de nye arbejdsmigranter? Med til billedet hører, at udstationerede og andre, der arbejder midlertidigt i Danmark givetvis er vanskelige at lokalisere, endsige organisere. Modsat har fagbevægelsen, ikke mindst på byggeriets område, haft en vis succes med at få tiltag mod social dumping ind i overenskomsterne samt at få sat dette tema på den politiske og mediemæssige dagsorden. Det har betydet på byggeriets område, at fagforeningerne har fået vigtige redskaber i hånden med henblik på at overenskomstdække østeuropæernes arbejde. Særligt er samspillet mellem RUT-registreringer (lovgivning) og 48-timers-møderne (overenskomstbestemmelse) vigtigt for fagforeningerne i byggeriet. Trods denne succes går det stadig træt med at organisere østeuropæerne. Dette understreger, at fagbevægelsen først og fremmest har kunnet notere sig resultater af den politiske del af deres strategi, trods de modsatte intentioner om, at den faglige strategi aldrig måtte blive sekundær til den politiske. Yderligere ressourcer til myndighedsindsatsen (arbejdstilsyn, SKAT og Politi), RUT-registeret og det ministerielle udvalgsarbejde om social dumping er centrale eksempler. Retfærdigvis må det påpeges, at de overenskomstbestemmelser, der har vist sig at være effektive værn mod social dumping, som fx 48-timers-møderne i byggeriet, må karakteriseres som solide resultater af den faglige strategi. Samlet bliver det overordnede billede, at fagbevægelsens resultater i forhold til den østeuropæiske arbejdskraft omhandler overvågning og kontrol – man har

ikke haft megen succes med »kærlighed og gode argumenter« over for østeuropæerne.

På trods af, at fagbevægelsen som udgangspunkt strategisk har søgt at fastholde den klassiske »markedsorienterede« fagforeningstilgang, så har en mere »samfundsorienteret« tilgang vist sig at være mest brugbar i praksis. Om dette markerer begyndelsen til en mere grundlæggende forandring i danske fagforeningers orientering eller blot en sags specifik afvigelse fra den klassiske tilgang, er det dog for tidligt at sige noget om.

Set i et bredere perspektiv kan man spørge, om den danske arbejdsmarkedsmodel, som vi kender den, kan overleve, hvis der i stigende omfang kommer østeuropæere, og måske andre grupper af udlændinge, ind på det danske arbejdsmarked, samtidig med at det er et klart mindretal af udlændingene, som melder sig ind i en fagforening. Kan det med andre ord lykkes for fagforeningerne via indsigt, overvågning og kontrol at udbrede overenskomstdækningen så langt, at der ikke opstår større områder på det danske arbejdsmarked, hvor løn- og ansættelsesvilkår ligger under, hvad vi ellers kender fra overenskomsterne? Umiddelbart kan man tolke udviklingen således, at arbejdsgiverne i et vist omfang accepterer bestemmelser i overenskomsterne, der hindrer omgåelse af og brud med normer og regler i overenskomsterne (indsigt i lønforhold mv.). Men der er også klare grænser for, hvad arbejdsgiverne vil være med til her. Meget tyder på, at mange østeuropæere får en løn, der ligger lige over mindstebetalingen i overenskomsterne. Kampen om akkord-afsavnstillægget i byggeriet, der reelt var et forsøg på en forhøjelse af mindstebetalingen, illustrerer dette. Her ville arbejdsgiverne ikke være med. En løn lige over mindstebetalingen udgør ikke et overenskomstbrud – endsige et brud på aftalemodellen. Men netop denne udvikling kan måske blive den største udfordring for fagbevægelsen. Her kan man heller ikke forvente den store politiske støtte,

da der jo ikke er tale om et brud på overenskomsten. Samlet signalerer dette, at den måske eneste farbare vej frem er: Organisering af østeuropæerne.

Noter

1. Det gælder specielt de såkaldte »udstationerede arbejdstagere«, som er sendt her til af deres arbejdsgiver for at løse konkrete opgaver. De udgør lidt over 30 pct. af de udenlandske arbejdstagere i byggeriet, mens det kun er knap 2 procent af de udenlandske arbejdstagere, der er udstationerede på arbejdsmarkedet generelt. Men også mere generelt er der flere pendlere i byggeriet, hvor de udgør ca. 65 pct. af de udenlandske arbejdstagere, imod kun 20 pct. af de udenlandske arbejdstagere på det danske arbejdsmarked generelt. Kigger vi kun på østeuropæerne er billedet endnu mere markant, for her indikere surveydata, at antallet af udstationeret og enkeltmandsvirksomheder er dobbelt så stor som antallet af ansatte indenfor bygge- og anlægsbranchen (Andersen o.a., 2013).
2. Akkordafsavnstillægget udløses i visse situationer, hvor der ikke indgås akkordafale. Ved at brede det ud ønskede lønmodtagersiden *de facto* at løfte mindstebetalingen i branchen.
3. »Aftale mellem Venstre, Konservative, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristendemokraterne om adgangen til det danske arbejdsmarked efter udvidelsen af EU pr. 1. maj 2004.«

Referencer

- 3F (2007), *3F og globalisering*. Kongresrapport.
- Andersen, Søren Kaj (2003), »Danmark: Vejen mod en erga omnes model« i Søren Kaj Andersen, red., *EU og det nordiske spil om lov og aftale*, Stokholm: Saltsa.
- Andersen, Søren Kaj, Jonas Felbo-Kolding og Klaus Pedersen (2013), *Virksomhedernes brug af østeuropæisk arbejdskraft*. Rapport, FAOS, Sociologisk institut, Københavns Universitet (forthcoming).
- Andersen, Søren Kaj og Jens Arnholtz Hansen (2008), »Strong Trade Unions Meet EEC Workers – Locating, Monitoring and Organising EEC Workers in the Danish Construction Sector« i Roger Blainpain og Linda Dickens, red., *Challenges in European Employment Relations*, AH Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, pp. 101-16.
- Arnholtz Hansen, Jens og Søren Kaj Andersen (2008), Østeuropæiske arbejdere i bygge- og anlægsbranchen – Rekrutteringsstrategier og konsekvenser for løn-, ansættelses- og aftaleforhold. FAOS forskningsnotat nr. 92.
- Arnholtz Hansen, Jens og Nana Wesley Hansen (2008), »Organizing Migrant Workers in Danish Construction – federation policy and local efforts«, Paper præsenteret ved International Sociological Association Forum of Sociology theme on »Re-empowering the Labour Movement«, Barcelona, September 5-8.
- Arnholtz Hansen, Jens og Nana Wesley Hansen (2009), Polonia i København – et studie af polske arbejdsmigranternes løn-, arbejds- og levevilkår i Storkøbenhavn. LO-dokumentation nr. 1/2009. København.
- Arnholtz, Jens og Nana Wesley Hansen (2011), »Nye arbejdsmigranter på det danske arbejdsmarked« i Trine P. Larsen, red., *Insidere og Outsidere – Den danske models rækkevidde*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 109-32.
- Arnholtz, Jens og Nana Wesley Hansen (forthcoming), »Labour market specific institutions and the working conditions of labour migrants : The case of Polish migrant labour in the Danish labour market«, *Economic & Industrial Democracy*.
- Crouch, Colin (1994), *Industrial relations and European state traditions*, Oxford: Clarendon Press.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen og Carsten Strøby Jensen (1993), *Den danske model – en historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Eldring, Line og Jens Arnholtz Hansen (2009), »Fagbevægelsen og arbejdsinnvandring: Strategier og resultater i Norge og Danmark«, *Søkelys på Arbeidslivet*, 2009(1): 1-16.
- Hyman, Richard (2001), *Understanding European Trade Unionism : Between Market, Class and Society*, London: Sage Publications.
- Ibsen Christian Lyhne, Jørgen Steen Madsen og Jesper Due (2011), Hvem organiserer sig – Forklaringer på medlemskab af fagforeninger og a-kasser. *LO-dokumentation 3/2011*. København.
- Ibsen, Flemming og Henning Jørgensen (1979), *Fagbevægelse og stat. 1. den faglige organisering, arbejdskampe og statens 1870-1930*, København: Gyldendal.
- Ibsen, Flemming og Henning Jørgensen (1979), *Fagbevægelse og stat. 2. den faglige kamp, statsind-*

- greb og indkomspolitik 1930-78*, København: Gyldendal.
- Kahmann, Marcus (2006), »The posting of workers in the German construction industry: responses and problems of trade union action«, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 12(2): 183-96.
- Krings, Torben (2009a), »Organised Labour and Migration in the Global Age: A Comparative Analysis of Trade Union Responses to Migrant Labour in Austria, Germany, Ireland and the UK«, Ph.d.dissitation from School of Law & Government Dublin City University.
- Krings, Torben (2009b), »A Race to the Bottom? Trade Unions, EU Enlargement and the Free Movement of Labour«, *European Journal of Industrial Relations*, 15(1): 49-69.
- Mailand, Mikkel (2011), »De ikke vestlige indvandrere og efterkommere – mod inklusion i modellen eller kun på arbejdsmarkedet?« i Trine P. Larsen, red., *Insidere og Outsidere – Den danske models rækkevidde*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 133-54.
- Meardi, Guglielmo (2012), »Union Immobility? Trade Unions and the Freedoms of Movement in the Enlarged EU«, *British Journal of Industrial Relations*, 50(1): 99-120.
- Nielsen, Peter Hougaard (2003), *Debat: God aftale om nye jobsøgere*, Jyllands-Posten, 9. december.
- Piore, Michael J. (1980), *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Westergaard-Nielsen, Niels (2008), *Low-Wage Work in Denmark*, New York: Russell Sage Foundation.