

# Midlertidige øst-migranter udfordrer den danske model

Debatten om social dumping har primært haft fokus på udfordringerne forbundet med udstationerede arbejdsmigranter. Artiklen påpeger, at det afgørende ikke er tilknytningsformen, men i stedet varigheden af migranternes tilknytning til arbejdsmarkedet.



## SØREN KAJ ANDERSEN\*

Lektor, Centerleder, Ph.D  
Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier (FAOS),  
Sociologisk Institut, Københavns Universitet



## JONAS FELBO-KOLDING\*

Ph.D-stipendiat,  
Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier (FAOS),  
Sociologisk Institut, Københavns Universitet

Debatten om øst- og centraleuropæiske arbejdsmigranter på det danske arbejdsmarked har fyldt meget de senere år. Særligt har historier om social dumping præget medierne og den politiske debat. Men i hvor høj grad har disse arbejdsmigranter lønninger og arbejdsvilkår, der bryder med danske regler? For at svare på dette spørgsmål vil vi samle op på resultater af forskningsprojekter, vi har gennemført i de senere år, samt andre relevante analyser. Vi skelner i det følgende mellem øst- og centraleuropæiske arbejdsmigranter, der dels er ansat i danske virksomheder, dels er ansat i udenlandske virksomheder, men arbejder som udstationeret arbejdskraft i Danmark. Vores skelnen er motiveret dels af de grundlæggende forskellige EU-regelsæt for de to gruppers frie bevægelighed, dels af tidligere studiers dokumentation af væsentlige forskelle i løn- og arbejdsvilkår for de to grupper. Vi vil i denne artikel beskrive, hvad der kendetegner de to grupper af arbejdsmigranter, samt diskutere, hvordan de udfordrer måden, vi regulerer det danske arbejdsmarked; den såkaldte danske aftalemodel.

Når vi i denne artikel benytter begrebet social dumping, fokuserer vi udelukkende på spørgsmålet omkring lønforhold og udelader dermed alt, hvad der handler om social dumping af arbejdsvilkår. I forhold til spørgsmålet om social dumping af lønforhold henholder vi os til definitionen fra det udvalg, som i forbindelse med finanslovsaftalen i 2012 blev nedsat for at undersøge mulighederne for at iværksætte nye tiltag med hen-

blik på at modvirke social dumping. Udvalget understregede, at der ikke findes en entydig definition af begrebet, men at det 'normalt' bliver brugt om forhold, hvor udenlandske lønmodtagere har løn- og arbejdsvilkår, som ligger under det sædvanlige danske niveau. Det understreges videre, at 'det sædvanlige danske niveau' betyder, at vilkårene skal ligge inden for rammerne af den relevante kollektive overenskomst. Med andre ord er der forskellige overenskomster på forskellige fagområder og brud på disse er at betragte som social dumping.

### Omfanget af arbejdsmigranter – fra uklarhed til stadig bedre registre

Inden vi kigger nærmere på de to grupper af arbejdsmigranter, er det væsentligt at forstå, at debatten om de øst- og centraleuropæiske arbejdsmigranter har været præget af uklarhed. Konkret to uklarheder, hvor den første har drejet sig om, hvor mange der faktisk kommer hertil og arbejder. Samtidig har der været og er til dels stadig uklarhed om øst- og centraleuropæernes løn- og ansættelsesvilkår og hermed også vores spørgsmål om, hvor udbredt social dumping er.

Overblikket over omfanget af arbejdsmigration fra Øst- og Centraleuropa er blevet væsentligt forbedret siden den første udvidelse i 2004. Fra 2004 til 2009 havde vi den såkaldte overgangsordning,<sup>1</sup> Østaftalen, baseret på fælles EU-regler, der medførte en registrering af borgere fra de nye medlems-

\* Fotograf: Jakob Dall

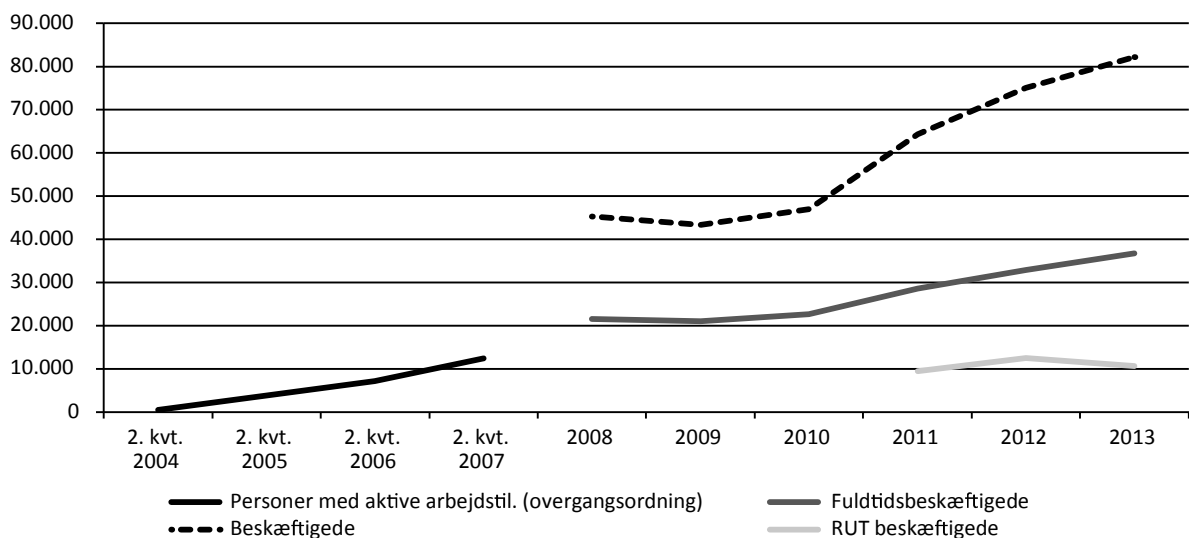
NOTE 1 Den såkaldte Østaftale var en overgangsordning for arbejdstagere fra de nye østeuropæiske EU-lande, der blev ophævet den 1. maj 2009. Den rummede en række begrænsninger på åbningen af det danske arbejdsmarked, der fulgte med EU's udvidelse. Overgangsordningen stillede krav om, at østeuropæiske EU-borgere skulle have en opholds- og arbejdstilladelse, før de kunne tage job i Danmark. Østaftalen blev lempet to gange; i juni 2006 indførtes bl.a. en forhåndsgodkendelsesordning for overenskomstdækkede arbejdsgivere; i juni 2007 blev Østaftalen revideret på ny, og bl.a. blev kravet om forhåndsgodkendelse droppet, så overenskomstdækkede virksomheder umiddelbart kunne ansætte østarbejdere i jobfunktioner omfattet af overenskomsten.

stater, der kom til Danmark (Pedersen og Andersen 2007). Der var dog en række problemer med denne registrering, bl.a. at kriterierne for at få opholds- og arbejdstilladelse ændrede sig gennem perioden, i takt med at ordningen blev udfaset. Dernæst var der grupper, der slet ikke blev registreret. Det gjaldt medfølgende ægtefæller eller partnere – en ret, EU-borgere har, når der arbejdes i andre EU-lande. Yderligere var der dem, der bare ikke blev registreret og arbejdede illegalt. Men nye registre gav bedre oplysninger. Fra 2008 fik vi via eIndkomstre-gistret for første gang rimeligt gode tal på alle udlændinge med skattepligtig lønindkomst på det danske arbejdsmarked og dermed også dem, der arbejder kortvarigt i Danmark hos en dansk arbejdsgiver (de såkaldte ikke-bosatte udlændinge<sup>2</sup>). Men det betød også, at der stadig udestod et problem, idet en større gruppe af udlændinge – ikke mindst øst- og centraleuropæere – kommer til landet som udstationerede. Det vil sige, at de er ansat i en virksomhed i et andet EU-land, som benytter sig af EU's fri bevægelighed for tjenesteydelser og på denne baggrund løser opgaver i fx byggebranchen i Danmark. Disse arbejdstagere er skattepligtige i hjemlandet de første seks måneder og optrådte derfor ikke i danske registre. Det var afsættet for at oprette *Register for Udenlandske Tjenesteydere, RUT*. Det startede ligeledes op i 2008, men der var store indkøringsproblemer, og først fra 2011 begyndte data fra dette register at optræde i bl.a. opgørelserne i Jobindsats.dk. Det var således først fra dette år, at tallene blev tillagt en vis validitet. Dette sagt, fordi der givet stadig er tale om en vis underregistrering på dette område. Således må vi også antage, at der foregår en

vis arbejdsmigration, som aldrig kommer med i de eksisterende officielle registre. Det drejer sig bl.a. om arbejdsmigranter, som arbejder sort, og som derfor selvsagt ikke optræder i officielle registre. Dog giver de stadig bedre registre et stadig klarere billede af, hvor mange øst- og centraleuropæere, der kommer til Danmark og arbejder.

Ser vi på udviklingen i omfanget af øst- og centraleuropæiske arbejdsmigranter på det danske arbejdsmarked siden EU-udvidelserne i 2004 og 2007, kan den opdeles i en række perioder. Som figur 1 nedenfor illustrerer, var der indledningsvis en periode fra udvidelsen i maj 2004 frem til 2008/9, hvor vi havde den såkaldte overgangsordning. I denne periode var der, som nævnt indledningsvis, en række krav til registrering, som både sætter deres præg på data og illustreres i databruddet og de manglende tal i figur 1 nedenfor og sandsynligvis indebærer en vis underregistrering. Ser man nærmere på tallene, ses der en relativt beskeden udvikling det første ca. halvandet år frem til 2006. På trods af at de forudgående antagelser omkring omfanget undervurderede det faktiske antal, må vi samtidig sige, at der ikke i denne periode var tale om en voldsom generel stigning. Fra 2006 tager udviklingen i højere grad fart, da særligt mange polakker finder arbejde i Danmark.<sup>3</sup> Det skal i høj grad ses i sammenhæng med den økonomiske højkonjunktur, som medførte en faldende arbejdsløshed blandt danske arbejdstagere og en reel mangel på arbejdskraft i nogle brancher. Det tidsmæssige sammenfald indikerer, at det primært var arbejdsgivernes efterspørgsel efter arbejdskraft, der i perioden

**Figur 1: Udvikling i antallet af øst- og centraleuropæiske arbejdstagere på det danske arbejdsmarked (fordelt på ansatte og udstationerede)**



Kilde: Jobindsats.dk

NOTE 2 Rent opgørelsesmæssigt skelnes der på jobindsats.dk mellem arbejdsmigranter med bopæl i Danmark og såkaldte pendlere.

NOTE 3 For en nærmere redegørelse for udviklingen i omfanget af arbejdsmigranter på det danske arbejdsmarked siden 2004 se Andersen og Felbo-Kolding (2013).

fra 2006 frem til slutningen af 2008 drev udviklingen i antallet af øst- og centraleuropæiske arbejdsmigranter på det danske arbejdsmarked. Herefter sker der pga. den generelle økonomiske krise et umiddelbart fald i antallet. Faldet hang bl.a. sammen med, at en stor del af øst- og centraleuropæerne havde fundet arbejde i konjunkturfølsomme brancher som bygge og anlæg og hotel og restaurant, som nu var nødt til at skære ned. Det umiddelbare fald i udviklingen blev dog kortvarigt, og i perioden fra slutningen af 2009 og fremefter har vi set en relativt stor stigning, så mere end 82.000 øst- og centraleuropæere i løbet af 2013 havde haft beskæftigelse på det danske arbejdsmarked, svarende til mere end 36.000 fuldtidsbeskæftigede. I perioden fra 2007 og frem har vi set et skifte i, hvor arbejdsmigranterne kommer fra. Mens udviklingen de første 3-4 år primært var båret af polakker og i mindre udstrækning af litauere, medførte den anden udvidelse i 2007 med Rumænien og Bulgarien en større national diversitet blandt øst- og centraleuropæerne. Særligt er der de seneste år kommet væsentlig flere rumænere på det danske arbejdsmarked.

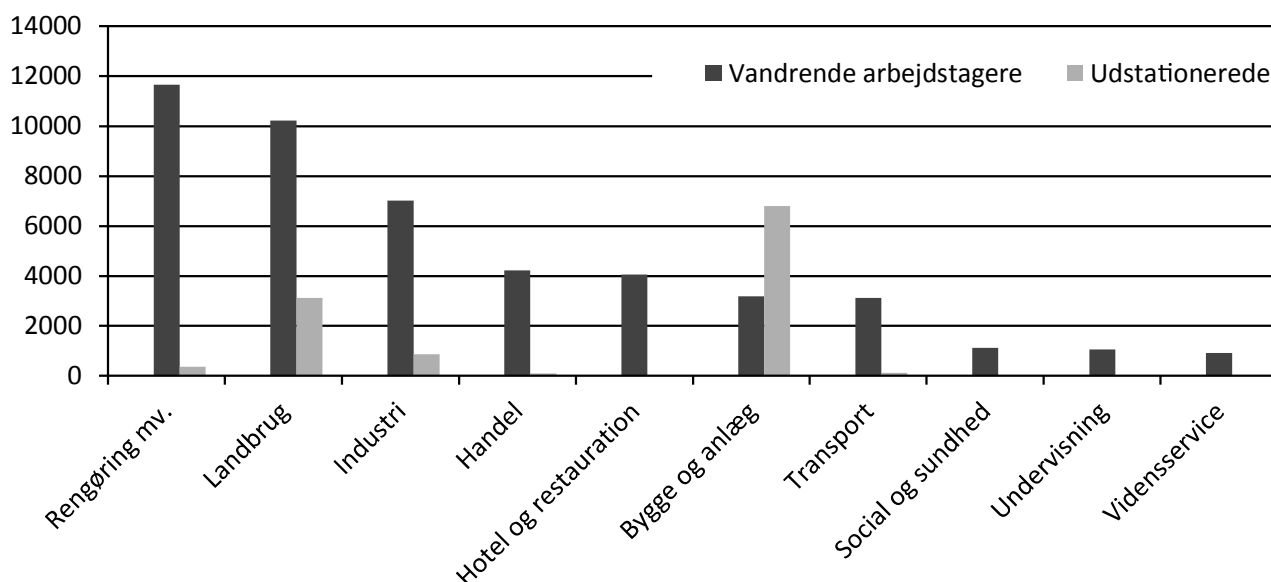
Det er vigtigt hér at slå fast, at fænomenet øst- og centraleuropæisk arbejdskraft på det danske arbejdsmarked langt fra er ligeligt fordelt på de forskellige brancher. Lavtlønsbrancher som rengøring, landbrug og hotel og restaurant beskæftiger sammen med fødevarer- og stål- og metalindustri, handel, transport og bygge og anlæg størstedelen af øst- og centraleuropæerne.

Man skal endvidere have for øje, at der er store forskelle mellem brancherne i forhold til, hvordan de er tilknyttet virksomhederne. Som det fremgår af figur 2, er næsten samtlige øst- og centraleuropæere i rengøring, handel og hotel og restaurant ansat direkte i en dansk virksomhed. Til sammenligning skiller særligt bygge og anlæg sig ud, idet omkring to tredjedele af øst- og centraleuropæerne, der er kommet til Danmark første gang efter EU-udvidelsen, i perioden fra 1. marts 2011 til 28. februar 2012 hér var udstationerede. Som nævnt i indledningen peger tidligere studier på, at tilknytningsformen har stor betydning for øst- og centraleuropæernes løn- og arbejdsvilkår. I de næste afsnit ser vi nærmere på grupperne af henholdsvis ansatte og udstationerede arbejdsmigranter.

#### Ansatte i danske virksomheder – integration over tid

Som det fremgår af figur 2, er klart størstedelen af øst- og centraleuropæerne på det danske arbejdsmarked ansat i danske virksomheder (på tværs af brancher er ca. 13 % udstationerede). I en survey gennemført i 2012 blandt danske virksomheder, der benyttede øst- og centraleuropæiske arbejdstagere, spurgte vi bl.a. ind til lønforhold (Andersen og Felbo-Kolding 2013). I svarene angav virksomhederne, at øst- og centraleuropæerne ansat i danske virksomheder på tværs af de undersøgte brancher i gennemsnit fik 128 kr. i timen. Der var en vis variation mellem brancherne, idet den gennemsnitlige timeløn i de undersøgte dele af industrien<sup>4</sup> lå på 141 kr. per time, mens den

Figur 2: Øst- og centraleuropæisk arbejdskraft (arbejdstagere ansat i danske virksomheder og udstationerede) fordelt på hovedbrancher (marts 2011-februar 2012)



Kilde: E-indkomstregisteret og RUT-registeret, AMS-udtræk gennemført for FAOS ifb. med udarbejdelsen af bogen Danske virksomheders brug af østeuropæisk arbejdskraft (Andersen & Felbo-Kolding 2013)

NOTE 4 Konkret omfattede det delbrancherne fødevarerindustrien og stål- og metalindustrien.

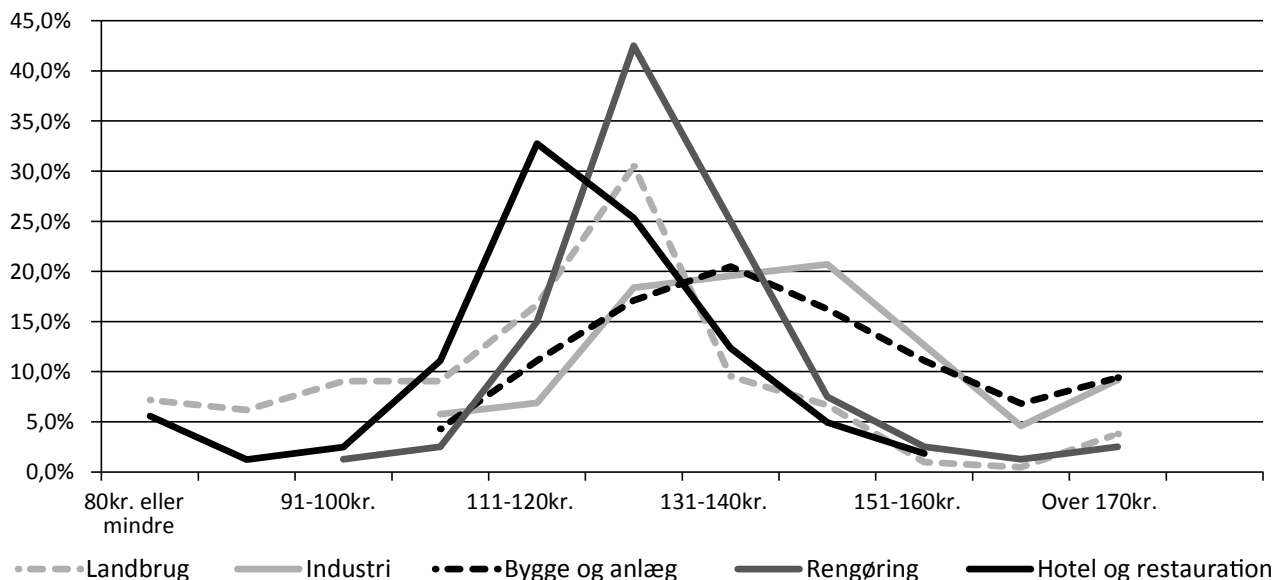
tilsvarende indtægt var på 120 kr. i landbrug og inden for hotel og restauration (Andersen og Felbo-Kolding: 147). Her er med andre ord tale om lønninger, der ligger inden for rammen af mindstebetaling i de relevante kollektive overenskomster. Sammenligner man med lønningerne for danskere i tilsvarende job, viser det sig dog samtidig, at øst- og centraleuropæerne har en lavere løn end danskere. Dette er lønoplysninger fra arbejdsgivere, hvorfor man må antage, at der kan være arbejdsgivere, som fx benægter at have øst- og centraleuropæere ansat eller 'pynter' på de lønoplysninger, som angives. Der var dog ikke tale om noget systematisk bortfald i forhold til branche eller størrelse blandt virksomhederne, som ikke ønskede at svare. Alt andet lige kan det dog betyde, at lønniveauet overvurderes i en sådan survey. På trods af dette kan det konstateres, at øst- og centraleuropæerne får lønninger, som ligger lavere, end hvad danskere får eller hidtil har fået for tilsvarende arbejde, hvilket er med til at skærpe konkurrencen om jobs i disse brancher.

Andre tilgængelige løndata for disse grupper af udlændinge bekræfter billedet fra undersøgelsen. Det drejer sig om beregninger fra bl.a. AE-rådet udført på data fra det såkaldte eIndkomstregister, der bygger på de indkomstoplysninger arbejdsgivere er forpligtet til at opgive for deres ansatte over for SKAT. Disse beregninger fokuserer udelukkende på lønindkomst på månedsbasis uafhængigt af antallet af præsterede arbejdstimer. Det er derfor ikke muligt på denne baggrund

at udregne en timeløn. Tallene giver dog en indikation på, at lønningerne særligt inden for nogle brancher ligger relativt lavt, samt at lønningerne hænger sammen med, hvor længe øst- og centraleuropæerne har arbejdet i Danmark. Månedslønnen for arbejdstagere med under et års ansættelse er således væsentlig lavere end for arbejdstagere med over et års ansættelse, hvilket om ikke andet indikerer, at et afgørende parameter i forhold til øst- og centraleuropæernes løn er, hvorvidt der er tale om, at de er her midlertidigt eller mere permanent (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2014).

Selvom tallene for den gennemsnitlige timeløn for øst- og centraleuropæere i brancherne, hvor brugen af øst- og centraleuropæisk arbejdskraft er mest udbredt, ligger over mindstesatserne i de relevante overenskomster, er det ikke ensbetydende med, at direkte ansættelse i en dansk virksomhed sikrer mod social dumping. Som det fremgår af figur 3 nedenfor, dækker den gennemsnitlige timeløn over mindstesatserne over, at næsten halvdelen af alle øst- og centraleuropæere i landbrug og mere end hver fjerde inden for hotel og restauration får en timeløn, som ligger under mindstesatserne og dermed må betragtes som social dumping. At det lige netop er i landbrug og hotel og restauration, at udfordringen med social dumping i forhold til øst- og centraleuropæere ansat i danske virksomheder er størst, hænger sandsynligvis sammen med, at begge brancher, i modsætning til bl.a. bygge og anlæg og industrien, er kendetegnet ved at have både en relativt lav organisationsgrad og en lav

**Figur 3: Andel af virksomheder, hvor ansatte østeuropæere får en gennemsnitlig timeløn inden for de enkelte intervaller, fordelt på brancher (i procent)**



Kilde: Andersen & Felbo-Kolding (2013: 148)

Note: Pr. 1. marts 2014 udgør timelønnen for arbejdere med tjenestebolig ansat på Jordbrugsoverenskomsten mellem GLS-A og 3F 125,19 kr., for arbejdere uden tjenestebolig udgør lønnen 128,37 kr. Timelønnen for medhjælpere ansat på Restaurantoverenskomst 2014-2017 mellem Horesta og 3F udgør pr. 1. marts 2014 115,29 kr., mens timelønnen for medhjælpere ansat på Hoteloverenskomst – Overenskomst 2014-2017 for hoteller og øvrige overnatningsvirksomheder mellem Horesta og 3F udgør 115,23 kr.

overenskomstdækning. Samtidig er begge brancher kendetegnet ved stor udbredelse af sæsonarbejde og dermed en udbredt midlertidighed i ansættelse. Udfordringen for den danske aftalemødel i forhold til de ansatte øst- og centraleuropæere består dermed i, at de ofte finder ansættelse i brancher, hvor fagforeningerne har svært ved at sikre organisering og overenskomstdækning. Samtidig har arbejdet ofte en midlertidighed over sig, som betyder, at arbejdet hele tiden rykker videre, hvilket kun gør udfordringerne større. Hermed udstilles udfordringerne i en dansk model, som bygger på parternes evne til at sikre og kontrollere overenskomstmæssige vilkår.

Der er et stort sammenfald mellem tilknytningsformen, og hvorvidt arbejdsmigranterne er bosat i Danmark eller ej. Mens øst- og centraleuropæere, som er på det danske arbejdsmarked midlertidigt, hvad enten der er tale udstationerede, vikarer eller pendlere, som udgangspunkt primært skal forbruge det de tjener i deres hjemland, skal øst- og centraleuropæere bosat i Danmark som udgangspunkt også forbruge det, de tjener i Danmark. Det kan betyde, at øst- og centraleuropæere på et midlertidigt arbejdsophold vælger at acceptere løn og vilkår, der bryder med danske overenskomstbestemmelser. Det skal ses i lyset af, at arbejdsmigranterne stadig vil tjene væsentligt mere end, hvad de ville kunne tjene i deres hjemland. Tal fra Eurostat fra 2012 viser således, at den gennemsnitlige årlige bruttoløn i Rumænien er ca. 10 gange lavere end i Danmark, mens der for Polen er tale om, at lønnen er ca. 6 gange lavere.<sup>5</sup> For gruppen af øst- og centraleuropæere bosat i Danmark, er virkeligheden dog en noget anden. Med forbehold for at nogle i denne gruppe sikkert også bor og arbejder i Danmark for en begrænset periode med henblik på om nogle år at vende tilbage til deres hjemland og etablere sig, må vi antage, at en væsentlig del af denne gruppe har bosat sig i Danmark med den intention at etablere sig mere eller mindre permanent hér. Denne antagelse understøttes bl.a. af det faktum, at 32 procent af de bosatte øst- og centraleuropæere, der er kommet til Danmark efter den første EU-udvidelse i 2004, er kommet til for mere end fem år siden (Jobindsats.dk).<sup>6</sup> Denne gruppe på mere end 15.000 arbejdsmigranter må således antages at have etableret sig på arbejdsmarkedet i en helt anden grad end gruppen af midlertidige arbejdsmigranter. At spørgsmålet om, hvor længe arbejdsmigranter har været en del af arbejdsmarkedet, spiller en rolle for deres integration på arbejdsmarkedet og dermed deres løn- og arbejdsvilkår, bekræftes af et norsk studie af øst- og centraleuropæere på det norske arbejdsmarked (Andersen m.fl. 2009). I studiet finder de, at arbejdsmigranterne integreres på det norske arbejdsmarked over tid, og at de i takt med integrationen stiller krav om i stadig højere grad at få løn- og arbejdsvilkår, som minder om dem de nationale arbejdstagere har. Studiet

tyder dermed på, at udfordringerne fra denne gruppe i forhold til den måde, vi regulerer arbejdsmarkedet på i Danmark vil mindskes, i takt med at de integreres på arbejdsmarkedet. Det afgørende er således ikke udelukkende, om øst- og centraleuropæerne er ansat i en dansk eller udenlandsk virksomhed, men i stedet om de er her midlertidigt eller mere permanent.

### De midlertidige – på kanten af det regulerede arbejdsmarked

Mens ansatte øst- og centraleuropæere i danske virksomheder enten kan have en midlertidig eller en mere permanent tilknytning til arbejdsmarkedet, er gruppen af udstationerede per definition kendetegnet ved midlertidighed. Gruppen af udstationerede udgør dermed en særlig case i forhold til de udfordringer, midlertidige øst- og centraleuropæiske arbejdsmigranter på det danske arbejdsmarked medfører for den danske aftalemødel.

Som det fremgår af figur 2 ovenfor, finder vi først og fremmest udstationerede øst- og centraleuropæere i bygge- og anlægsbranchen, hvor der er omkring dobbelt så mange udstationerede som ansatte. Derudover finder vi også mindre grupper af udstationerede inden for landbrug og industri. Udfordringerne omkring udstationerede kommer dog tydeligst til udtryk inden for bygge- og anlægsbranchen, hvorfor vi i det følgende fokuserer på denne branche. Det hører samtidig med til det samlede billede, at der er en vis underregistrering af udstationerede arbejdstagere. Det kommer til udtryk, når Arbejdstilsynet gennemfører kontrolaktioner over for de udenlandske entreprenører, håndværksmestre m.m. Rapporterne fra disse kontroller fortæller typisk om udenlandske arbejdsgivere, der ikke er korrekt registreret i RUT.<sup>7</sup> Omfanget af denne underregistrering kender vi ikke.

Det er uhyre vanskeligt at få indblik i løn- og arbejdsvilkår for de udstationerede. Det skyldes bl.a. det simple forhold, at de bliver aflønnet i hjemlandet og ikke er skattepligtige i Danmark, de første seks måneder de arbejder her, hvilket betyder, at vi ingen registerdata har, der fortæller om deres lønforhold. Det samme gælder arbejdstider og lignende. Særligt bygge og anlægs fagforeninger har kørt mange sager mod virksomheder med udstationerede medarbejdere for brud på overenskomster, og der er afsagt mange arbejdsretlige domme, som har ført til bod, efterbetaling mv. Faktum er dog, at både vi og fagforeningerne har en meget begrænset systematisk indsigt i forholdene i disse virksomheder.

En række forskellige forskningsprojekter giver dog visse informationer om fx lønforhold blandt udstationerede øst- og cen-

NOTE 5 Se EUROSTAT: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Table1\\_Average\\_Gross\\_annual\\_Earnings\\_in\\_the\\_business\\_economy\\_\(full-time\\_employees\),\\_2008-2011.png&filetimestamp=20130619135352](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Table1_Average_Gross_annual_Earnings_in_the_business_economy_(full-time_employees),_2008-2011.png&filetimestamp=20130619135352)

NOTE 6 Jobindsats opgør, hvornår arbejdsmigranter første gang fik udstedt et dansk CPR nummer. Der er således en vis risiko for, at vi på denne måde undervurderer, hvornår arbejdsmigranterne første gang indtræder på det danske arbejdsmarked, da de i realiteten kan have arbejdet som eksempelvis udstationerede forud for, at de valgte at bosætte sig i Danmark og dermed fik et CPR. nummer.

NOTE 7 Se Arbejdstilsynets hjemmeside: <http://arbejdstilsynet.dk/da/tilsyn/udenlandske-virksomheder.aspx>

traleuropæere i bygge- og anlægsbranchen. I en undersøgelse fra 2008 berettede arbejdsgivere i bygge og anlæg, at de havde østeuropæiske underentreprenører tilknyttet, som gav deres ansatte fra 40 til 160 kr. i timen – gennemsnittet lå på omkring 110 kr. Når de samme virksomheder blev spurgt, hvad de gav deres egne danske ansatte, lå tallet mellem 120 og 175 kr. i timen og med et gennemsnit omkring de 140 kr. i timen (Arnholtz Hansen og Andersen 2008). Antallet af respondenter her er forholdsvis lavt, og man må også formode, at der er arbejdsgivere, som ikke ønsker at informere om løn – særligt hvis den er meget lav. De tendenser, vi ser her, kan vi dog genfinde i andre undersøgelser. I en interviewundersøgelse blandt 500 polakker i det storkøbenhavnske område var det i bygge- og anlægssektoren, at der var den største gennemsnitlige lønforskkel mellem polakker og danskere, hvilket kan tolkes som en konsekvens af den store tilstedeværelse af udstationerede arbejdstagere (Arnholtz Hansen og Hansen 2009). I en nyere undersøgelse viste det sig, at det var muligt at få lønoplysninger fra arbejdsgivere med ansatte øst- og centraleuropæere, mens virksomheder med udstationerede generelt ikke kunne eller ville fortælle om disse gruppers løn. Dog angav 60 procent af virksomhederne, som havde øst- og centraleuropæere tilknyttet via underentreprenører, reduktion af lønomkostninger som en fordel ved at benytte udstationerede arbejdstagere (Andersen og Felbo-Kolding 2013). Alt sammen peger det i retning af en branche, hvor i hvert fald nogle øst- og centraleuropæere, nemlig de udstationerede har løn- og arbejdsvilkår, som ligger væsentligt under, hvad danske arbejdstagere har.

At de udstationerede udgør en særlig udfordring i forhold til tilstedeværelsen af øst- og centraleuropæisk arbejdskraft på det danske arbejdsmarked, illustreres af, at fagforeningerne i bygge og anlæg har presset på for at få bestemmelser ind i overenskomsterne, der kan hjælpe dem med at sikre, at de udenlandske virksomheder og deres medarbejdere bliver overenskomstdækket, og at overenskomsterne bliver overholdt. Et af de vigtigste redskaber i denne sammenhæng har i de seneste år været de såkaldte 48-timersmøder, som er et organisationsmøde fagforeningen kan kræve afholdt inden for 48 timer, hvis der er en formodning om, at der fx ikke arbejdes på overenskomstmæssige vilkår hos en underentreprenør hyret ind af en overenskomstdækket virksomhed. Her er det et krav, at arbejdsgiversiden skal kunne godtgøre, at overenskomsten overholdes; her er med andre ord omvendt bevisbyrde. Antallet af sådanne møder er steget markant, siden disse møder kom ind i overenskomsten i 2010 (Andersen og Ibsen 2013).

Noget tyder også på, at ikke mindst kombinationen af RUT-informationer om de udenlandske virksomheder og muligheden for at kræve 48-timersmøder har ført til en højere overenskomstdækning af stadig flere udenlandske virksomheder i bygge og anlæg. Fagblanderet 3F fik i vinteren 2014 gennemført en analyse, der viste, at 12 procent af de udenlandske virksomheder i bygge og anlæg havde overenskomst. Da det fortrinsvist var de større virksomheder, betød det, at omkring 45 procent af de udstationerede øst- og centraleuropæere var overenskomstdækket (Dagbladet 3F, 2014). Det hører med, at dette

er en forholdsvis lav andel sammenlignet med overenskomstdækningen i byggebranchen generelt. Fordi reguleringen på de danske arbejdsmarked netop er kendetegnet ved et fravær af lovgivning omkring løn, som i stedet er et anliggende for arbejdsgivere og arbejdstagere, eller arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger, udgør arbejdet med at overenskomstdække (udenlandske) virksomheder en hjørnesten i fagforeningernes arbejde. Det hænger selvsagt sammen med, at et fravær af overenskomst vil betyde, at der ikke gælder andre niveauer for aflønning, end hvad arbejdsgiveren kan blive enig med den enkelte øst- eller centraleuropæer om.

Udfordringerne er dog ikke løst med overenskomstdækning. I den seneste tid er der således fremkommet en del sager, hvor problemet for de faglige organisationer ikke har været at få tegnet overenskomst med den udenlandske virksomhed, men brud på overenskomstens bestemmelser. Igen betyder den danske aftalemodel, at det er op til arbejdsmarkedets parter, i det her tilfælde særligt fagforeningerne, at kontrollere at overenskomstens bestemmelser overholdes. I enkelte sager er det blevet påvist, at der er virksomheder, som fører en form for dobbeltregnskab, forstået således, at der eksisterer ansættelseskontrakter og lønsedler, som følger overenskomsten, mens de faktiske forhold for de udstationerede medarbejdere er anderledes – fx indeholder flere arbejdstimer end angivet (se bl.a. Berlingske 2014). En tilsvarende adfærd hos de udenlandske byggevirksomheder kan man genfinde i et tysk studie baseret på interviews med udstationerede arbejdstagere. Den overordnede konklusion i dette studie er, at virksomhederne gennemfører en form for genforhandling – eller man kan sige de facto omgåelse – af de eksisterende regler, fx kollektive aftaler. Det sker således, at det umiddelbart ser ud, som om nationale aftaler overholdes, mens de faktiske løn- og arbejdsvilkår afviger fra overenskomsten. Der kan være tale om, at udenlandske arbejdstagere accepterer fx flere arbejdstimer, end hvad deres kontrakt ellers indeholder. Det kan også ske, at der ligger pres eller ligefrem trusler bag, at de faktiske vilkår afviger fra gældende regulering (Wagner 2014). En antagelse kan være, at et lignende mønster i et eller andet omfang gør sig gældende i den danske bygge- og anlægssektor.

Man kan hævde, at når en sådan situation – en skjult omgåelse af overenskomsten eller regler i øvrigt på arbejdspladsen – overhovedet kan opstå, skyldes det, at de udstationerede ikke er medlem af en fagforening i værtslandet. Vi ved fra bl.a. undersøgelsen blandt polakker i Storkøbenhavn, at det er et mindretal af øst- og centraleuropæerne, der melder sig ind i en dansk fagforening. Denne undersøgelse viste, at 12 procent var medlem (Arnholtz Hansen og Hansen, 2009). Vi ved, at det er en udfordring for danske fagforeninger at organisere de øst- og centraleuropæiske arbejdstagere. Fagbevægelserne står generelt svagt i disse lande, hvorfor mange heller ikke fører ankomsten til Danmark har været medlem af en fagforening. Vi ved også, at prisen på et medlemskab kan afskrække. I interviewundersøgelsen blandt polakker mente 33 procent, at dansk fagforeningsmedlemskab var for dyrt (Arnholtz Hansen og Hansen, 2009). Det kan heller ikke udelukkes, at nogle af

de udenlandske arbejdsgivere, ligesom det tyske studie dokumenterede, truer udstationerede medarbejdere, der ønsker at involvere fagforeningerne, med hjemsendelse, fyring eller andet. Konsekvensen af den lave organisationsgrad blandt øst- og centraleuropæere, særligt udstationerede, er i alle tilfælde, at det er svært for fagforeningerne at få informationer om løn- og arbejdsvilkår. Dermed er det også svært at kontrollere, hvorvidt overenskomstens bestemmelser overholdes.

Samlet set fremkommer der et billede af, at udstationerede arbejdstagere fra Øst- og Centraleuropa kun i et begrænset omfang er del af, hvad vi kan kalde det organiserede danske arbejdsmarked og som grundlæggende omfatter overenskomstdækning og fagforeningsmedlemskab. Hermed også sagt, at der sagtens kan være udstationerede øst- og centraleuropæere såvel i byggeriet som i andre brancher, hvor løn- og ansættelsesvilkår følger gældende overenskomst, men de overordnede forhold peger på, at dette langt fra altid er tilfældet.

### Opsamling

Vi har i denne artikel argumenteret for, at spørgsmålet om, hvorvidt øst- og centraleuropæerne bliver udsat for social dumping, deler denne gruppe af arbejdsmigranter i to grupper. En opdeling der ikke, som indledningsvist forventet, deler gruppen i henholdsvis ansatte og udstationerede, men i stedet skelner mellem øst- og centraleuropæere med en henholdsvis langvarig og midlertidig tilknytning til det danske arbejdsmarked.

Først en gruppe kendetegnet ved, at de er ansat direkte i danske virksomheder, typisk har status som bosatte i Danmark og har en mere langvarig tilknytning til det danske arbejdsmarked. Forskellige undersøgelser peger på, at størstedelen inden for denne gruppe har en løn, der ligger inden for rammen af mindstebetaling i de relevante kollektive overenskomster, dog hører det med, at data samtidig tyder på, at disse øst- og centraleuropæere har en lavere løn end danskere i tilsvarende job. Overordnet må det dog siges, at her ikke er tale om grundlæggende udfordringer for den måde, vi regulerer arbejdsmarkedet på

via kollektive overenskomster. Der er dog ikke mindst set fra et fagforeningsperspektiv en stor udfordring i en ny konkurrence om jobbene inden for en række lavtlønssektorer, som også indebærer en vis lønkonkurrence, som imidlertid ligger inden for rammerne af overenskomsterne.

*For det andet* er der gruppen af øst- og centraleuropæere med en midlertidig tilknytning til arbejdsmarkedet. De kan både være ansat direkte i danske virksomheder eller være udstationerede eller ansat i vikarbureauer. De vil stort set altid have status som ikke-bosatte i Danmark. Som vi har konkluderet ovenfor, er de midlertidige arbejdstagere fra Øst- og Centraleuropa kun i et begrænset omfang en del af, hvad vi kan kalde det organiserede danske arbejdsmarked. Opgørelser peger på, at knap halvdelen er dækket af en kollektiv overenskomst, men der er mistanke om, at der i et ikke nærmere kendt omfang sker omgørelser af overenskomsterne. Vi ved ikke, hvor mange af de midlertidige der er organiseret i en fagforening, men antagelsen må være, at det er en mindre andel end blandt de øst- og centraleuropæere, der er ansat i en dansk virksomhed. På denne baggrund vil en forsigtig antagelse være, at det ikke er over ti procent af dem.

Ser vi videre frem, kan en overordnet formodning være, at stadig flere øst- og centraleuropæere ansat i danske virksomheder vil blive fuldt integreret på det danske arbejdsmarked og herunder også kræve løn og vilkår, der svarer til, hvad man ser hos danske ansatte. Dette kan også indbefatte, at man melder sig ind i dansk fagforening. Samtidig må det dog være en del af denne formodning, at den midlertidige arbejdskraft, her særligt i form af udstationeret arbejdskraft, fortsat vil udgøre en del af den samlede arbejdsmigration. Det skyldes først og fremmest de traktatfastsatte EU-rettigheider til fri bevægelighed over EU-grænserne, ikke blot for arbejdstagere, men også for virksomheder til at levere tjenesteydelser på tværs af grænserne. Denne midlertidige arbejdsmigration, hvad enten der er tale om øst- og centraleuropæere ansat i en dansk eller udenlandsk virksomhed, vil givetvis forsætte med de udfordringer, der ligger heri.

---

**LITTERATURLISTE**

- Andersen, R.K., M. Bråten, L. Eldring, J.H.  
Friberg, A.M. Ødegård, *Norske bedrifteres brug af østeuropæisk arbejdskraft*. Oslo: Fafo-rapport 2009:46.
- Andersen, S.K. og J. Felbo-Kolding 2013, *Danske virksomheders brug af østeuropæisk arbejdskraft*. København: Museum Tusulanum.
- Andersen, S.K. og C.L. Ibsen 2013, *Forligsmuligheder på den smalle sti ud af krisen*, FAOS Forskningsnotat 137, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2014, *Lønindkomst for udenlandsk arbejdskraft*.
- Berlingske 2014, 3F: Falske lønsedler skjuler social dumping, 22.3.2014. <http://www.b.dk/nationalt/3f-falske-loensedler-skjuler-social-dumping>
- Beskæftigelsesministeriet (2012) *Rapport fra Udvalget om modvirkning af social dumping*, Appendix: Kommissorium for arbejdsgruppen. Beskæftigelsesministeriet, oktober 2012.
- Dølvik, J.E. og L. Eldring 2008, Arbejdsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – udviklingstrekk og konsekvenser. Nordisk Ministerråd. TemNord 2008:502
- Hansen, J.A. og S.K. Andersen 2008, Østeuropæiske arbejdere i bygge- og anlægsbranchen. Rekrutteringsstrategier og konsekvenser for løn-, ansættelses- og aftaleforhold. FAOS Forskningsnotat 92, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Hansen, J.A. og N.W. Hansen 2009, Polonia I København. Et studie af polske arbejdsmigranternes løn-, arbejds- og levevilkår I Storkøbenhavn. København: LO-DOKUMENTATION nr. 1, 2009.
- Fagbladet 3F, 2014. *Flertal af østfirmaer undgår dansk løn*. 17.2.2014 <http://www.fagbladet3f.dk/nyheder/fagligt/e85de30591444a4a94c-c0bc4a3dbb068-20140217-flertal-af-ostfirmaer-undgaar-dansk-loen>
- Pedersen, K og S.K. Andersen 2007, Østaf-talen – individuelle østarbejdere, 1. Delrapport. Præsentation og vurdering af udfordringerne for det danske arbejdsmarked af arbejdskraftens fri bevægelighed. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.