

Byggeriets partssamarbejde i skyggen af udenlandsk arbejdskraft

Jens Arnholtz & Søren Kaj Andersen

Partssamarbejdet i bygge- og anlægssektoren har i mange år været præget af gode samarbejdsrelationer. Siden EU-udvidelserne i 2004 og 2007 har udenlandsk arbejdskraft fra de nye øst- og centraleuropæiske medlemslande dog skabt debat om underbetaling og unfair konkurrence – ofte under overskriften social dumping. Ved overenskomstfornyelserne i byggeriet i 2007, 2010, 2012 og 2014 har udenlandsk arbejdskraft og social dumping været de helt dominerende temaer. Analysen af disse overenskomstrunder viser, at parterne faktisk har formået at skabe en aktørdrevet udvikling af overenskomsterne, der tager fat i sektorspecifikke problemstillinger, som tilstedeværelsen af udenlandske arbejdskraft rejser. Samtidig viser analysen, at temaet om den udenlandske arbejdskraft har skabt spændinger i partssamarbejdet, og at EU-domme, den økonomiske krise samt presset fra baglandet og fra politikerne både har indskrænket parternes handlerum og samtidig stillet større krav om, at de handler.

Partssamarbejdet i bygge- og anlægssektoren har i mange år været præget af gode samarbejdsrelationer. Et historisk blik tilbage viser, at parterne i byggeriet igen og igen har fundet sammen om en aktørdrevet institutionsudvikling, der tog hensyn til sektorens specifikke problemstillinger. Siden EU-udvidelserne i 2004 og 2007 er dette dog gradvist kommet under større pres. Udenlandsk arbejdskraft fra de øst- og centraleuropæiske medlemslande er i stigende grad strømmet ind i branchen og har skabt debat om underbetaling og unfair konkurrence – ofte under overskriften social dumping. Det har også præget partssamarbejdet og overenskomstfornyelserne i 2007, 2010, 2012 og 2014, hvor udenlandsk arbejdskraft og social dumping har været de helt dominerende temaer. Som udgangspunkt er dilemmaet klart: Tilstedeværelsen af arbejdstagere fra EU-medlemslande med

lavere lønniveauer kan sætte standarderne for løn- og arbejdsvilkår under pres, mens pressede arbejdsgivere kan se den billigere arbejdskraft som en konkurrencemæssig fordel i kampen for entrepriserne. Således er der en umiddelbar konflikt mellem arbejdstagere og arbejdsgivere.

I denne artikel analyserer vi de fire seneste overenskomstrunder for at vise, at parterne – på trods af åbenlyse interesseforskelle – faktisk har formået at skabe en aktørdrevet udvikling af overenskomsterne, der tager fat i sektorspecifikke problemstillinger, som tilstedeværelsen af den udenlandske arbejdskraft rejser. Man har lavet en række nye overenskomstbestemmelser, der skulle dæmme op for omgåelse af overenskomsterne og gøre kontrollen med udenlandske virksomheder mere effektiv. Samtidig viser analysen, at temaet om den udenlandske arbejdskraft har skabt spæn-

dinge i partssamarbejdet, der gradvist er blevet forværret igennem forhandlingsrunderne. EU-domme, den økonomiske krise samt presset fra baglandet og fra politikerne har indskrænket parternes handlerum for at finde de mulige kompromiser. Samtidigt har det betydet, at andre problemstillinger i forhandlingerne er blevet skubbet til side af spørgsmålene om udenlandsk arbejdskraft. Således kan man hævde, at den løbende udvikling af overenskomsterne på bygge- og anlægsområdet til dels er gået i stå i de senere forhandlingsrunder.

Artiklen tegner således et billede af, hvordan parterne på den ene side har fungeret som institutionelle entreprenører for at skabe en fortløbende udvikling af overenskomstsyste­met, der kan håndtere de nye udfordringer, men på den anden side har fået stadig sværere ved at nå hinanden. For at vise dette opridses artiklen først sin institutionelt teoretiske baggrund med fokus på parternes rolle som institutionelle entreprenører. Derefter skitseres det kort, hvordan partssamarbejdet i sektoren historisk har fungeret for at synliggøre kontrasten til de seneste forhandlingsrunder. Artiklen beskriver dernæst den generelle udfordring, som udenlandsk arbejdskraft rejser, og argumenterer for, at den specifikke institutionelle kontekst har stor betydning for, hvordan denne udfordring konkret tager sig ud. Herefter analyseres de fire overenskomstrunder en efter en, og artiklen afsluttes med en konklusion, der samler trådene.

Institutionel forandring og institutionelle entreprenører

Artiklens analytiske ramme tager sit udgangspunkt i institutionel teori og antagelsen om, at institutioner har betydning for arbejdsmarkedets måde at fungere på (Champlin & Knoedler 2004). Pointen med dette analytiske udgangspunkt er, at nok

kan der være nogle generelle økonomiske udfordringer for måden, det danske arbejdsmarked fungerer på (in casu tilstrømningen af udenlandsk arbejdskraft fra lavtlønslande); men den specifikke betydning, disse udfordringer får, er i vid udstrækning medieret og formet af de særlige karakteristika ved arbejdsmarkedets institutioner. Skal man forstå betydningen af udenlandsk arbejdskraft for bygge- og anlægsbranchens arbejdsmarked, bliver man med andre ord nødt til at forstå denne branches institutionalisering.

De seneste år har der været en stigende interesse for, hvordan institutioner forandres (Streeck & Thelen 2004; Mahoney & Thelen 2010). Her står teorier om eksterne faktorer – f.eks. økonomiske forandringer – betydning for institutionernes forandring igen overfor teorier, som fokuserer på endogene og aktørdrevne forandringer. Ikke at et generelt ydre pres ikke anerkendes af den sidste teoretiske tilgang, men der argumenteres for, at aktører og eksisterende institutioner har en central betydning for, hvordan dette pres fortolkes og håndteres (Blyth 2003). Det er med afsæt i dette perspektiv, at vi taler om en aktørdrevet institutionel forandring for at fremhæve, at de institutionelle forandringer, der sker, ikke er udtryk for en funktionel respons, men er skabt af konflikter og kompromisser mellem aktører.

I de nordiske lande kan man se betydelige variationer i, hvordan spørgsmål om udenlandsk arbejdskraft fra de nye medlemslande er blevet tacklet ganske forskelligt afhængigt af, hvilke aktører der har været på banen (Dølvik & Eldring 2006; Friberg m.fl. 2014; Arnholtz & Eldring under udgivelse). Herhjemme har en række tidligere studier analyseret, hvordan det kollektive overenskomstsyste­me gradvist er blevet udviklet gennem en række institutionelle reformer (Due m.fl. 1993; Due & Madsen 1996; 2006a). Når man kigger nøje på de detaljerede studier af forhandlingsfor-

løbene, kan man tydelig se, at det er ganske rimeligt at tale om et fortløbende institutionelt entreprenørskab (DiMaggio 1988; Leca m.fl. 2008), dog med den vigtige tilføjelse, at de institutionelle entreprenører ofte har antaget form af koalitioner mellem forskellige aktører i forhandlingssystemet (Due & Madsen 1996, kapitel 19). Der har altså været tale om en gradvis institutionel forandring fremfor store omvæltninger, hvor relationerne mellem forskellige grupper af aktører har været afgørende.

Artiklens hovedproblematik er således ikke at analysere, hvordan den udenlandske arbejdskraft direkte påvirker bygge- og anlægsbranchens institutioner, eller hvordan dette bør håndteres, men i højere grad at analysere, hvordan problematikken om udenlandsk arbejdskraft påvirker relationerne mellem branchens overenskomtparter og dermed deres evne til at sikre en fortsat institutionel udvikling, som også tager højde for de problemstillinger, som den udenlandske arbejdskraft bringer med sig. Dette fokus skyldes ikke, at vi opfatter overenskomtparterne som de eneste legitime aktører i den institutionelle udvikling – samlet er der i høj grad tale om, at spørgsmål om udenlandsk arbejdskraft og social dumping tackles i et samspil mellem arbejdsmarkedets parter og staten (inklusive myndigheder) (Andersen 2014). Vores fokus er udtryk for en afgrænsning, hvor vi vælger at analysere de interesser og konflikter, der de facto driver udviklingen i overenskomtsystemet, herunder også den interesse arbejdsmarkedets parter har i at finde kompromiser for netop at begrænse andre aktørers indblanding i arbejdsmarkedsreguleringen.

Metode

Artiklens analyser er baseret på interview med aktører i og rundt om bygge- og anlægssektoren. Op til, under og efter hvert

af de fire analyserede overenskomstforløb er centralt placerede repræsentanter for arbejdsmarkedsparter i (og rundt om) bygge- og anlægsbranchen blevet interviewet om forhandlingerne. Udenlandsk arbejdskraft og social dumping er i stigende grad blevet et centralt tema i disse interview – specielt i byggeriet. Ydermere har vi igennem flere projekter (Andersen & Arnholtz Hansen 2008; Arnholtz Hansen & Hansen 2009; Eldring & Arnholtz Hansen 2009; Andersen & Arnholtz 2013; Andersen & Felbo-Kolding 2013) haft løbende kontakt med parterne i byggeriet med specifikt fokus på temaet om udenlandsk arbejdskraft.

Udover interviewmaterialet trækker analyserne på et større dokumentationsarbejde, der med baggrund i registreringer af avisartikler og offentlige udtalelser danner et billede af forløbet og konfliktpunkter. Et sådant registrantarbejde (Kropp 2009) har den fordel, at det fastholder begivenheder og udmeldinger, som aktørerne efterfølgende ønsker at glemme eller fortrænge. Omvendt giver interviewmaterialet mulighed for at komme et spadestik dybere, end hvad den journalistiske formidling tillader.

Historiske samarbejdsrelationer

Som nævnt ovenfor er relationerne i det danske overenskomtsystem grundlæggende bygget op om interesseforskelle mellem arbejdsgivere og arbejdstagere samt en gensidig anerkendelse af hinandens ret til at forsvare og varetage disse interesser. Set i det lys er det klart, at der altid vil være grundlæggende forskellige interesser mellem parterne, og at deres samarbejdsrelationer kun vil kunne strække sig til et vist punkt. Ikke desto mindre kan det være interessant at kigge nærmere på graden af konflikt og samarbejde over tid. Derfor starter vi her med en summarisk skitse af, hvordan partssamarbejde i branchen tog sig ud,

før der for alvor skete en stigning i antallet af udenlandske arbejdstagere.

Da Nikolaj Lubanski tilbage i 1999, efter et omfattende studie, skulle beskrive relationerne mellem arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationerne i den danske bygge- og anlægsbranche, gjorde han det således:

”Generelt er relationen mellem Entreprenørforeningen og SID præget af konsensus. Der er i årenes løb udviklet mange fælles tiltag omkring pension, uddannelse, afprøvning af nye lønsystemer osv. Disse tiltag må betragtes som resultater af et udbygget samarbejde mellem parterne. Et samarbejde, som bl.a. er medvirkende til, at det er betydeligt lettere at løse de konflikter, der uvægerligt opstår på centralt plan i almindelighed og på lokalt plan i særdeleshed” (Lubanski 1999, 170).

Hans beskrivelse kan ses som en sammenfatning af relationerne i 1990’erne, men også i årene efter årtusindskiftet kan der findes en række eksempler på gode samarbejdsrelationer. Vi opsummerer dem her kort for at synliggøre kontrasten til de forhandlingsrunder, hvor udenlandsk arbejdskraft har været et dominerende tema.

Efter fælleserklæringen i 1987 og dannelsen af Dansk Industri i 1992 blev det gradvist normen på det private arbejdsmarked, at industrien ’gik forrest’ i overenskomstforhandlingerne. Rationalet er, at det skal være de konkurrenceudsatte eksporterhverv, der lægger linjen og dermed sikrer, at hjemmemarkedserhverv ikke stikker af lønmæssigt. Gør de det, kan de skabe et pres på eksporterhvervene – enten direkte ved forhandlingsbordet, hvor arbejdstagerne i industrien vil skele til de resultater, andre grupper havde opnået, eller indirekte på arbejdsmarkedet, hvor andre brancher ville kunne tiltrække arbejdstagere fra industrien, hvis deres løn- og arbejdsvilkår er bedre. Det er i vid udstrækning arbejdsgiversiden og dermed DI,

som håndhæver industriens spydspidsrolle via DI’s dominerende position i DA, hvor forhandlingsresultater for de enkelte områder skal godkendes (Ibsen 2013).

Det betyder, at bygge- og anlægssektorerne (og andre sektorer) overenskomstforhandlinger grundlæggende handler om at finde løsninger inden for den økonomiske ramme, som industriens overenskomstresultat sætter. Derudover forhandles egne specifikke temaer inden for de enkelte brancheområder. At skabe resultater inden for industriens ramme kan give anledning til problemer, fordi der i de fleste brancher er forhold, som vanskeliggør en mere eller mindre direkte kopiering af industriaftalen. Ydermere kan andre brancher end industrien nogle gange være afgørende for at få hele det overenskomstmæssige puslespil til at gå op eller skabe innovative løsninger, der sikrer hele systemets fortsatte udvikling. Der er med andre ord ikke tale om en mekanisk tilpasning, men en aktørdrevet udvikling af de enkelte sektorer overenskomster.

Et eksempel på en aktiv tilpasning inden for ’rammen’ finder man blandt andet under overenskomstforhandlingerne i 2000, hvor Industriens Overenskomst fik den sjette ferieuge indført. Den finansieringsmodel, man benyttede i Industriens Overenskomst, indeholdt ni måneders anciennitet, hvilket ville være problematisk for bygge- og anlægsbranchen på grund af den langt højere jobomsætning i denne branche. I stedet fik parterne i byggeriet forhandlet deres egen finansieringsmodel på plads, hvilket kan ses som et udtryk for, at parterne sammen fandt en sektorspecifik løsning (Due & Madsen 2006a, 489-490). Et eksempel på, at parterne har fundet løsninger på sektorspecifikke problemstillinger, kan også ses i forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 2004. I 2003 fusionerede de to arbejdsgiverforeninger BYG og Entreprenørforeningen til Dansk Byggeri, hvilket

gjorde det oplagt at sammenskrive overenskomsterne, så man kunne undgå for mange regler og deraf følgende administrativt arbejde. Det kan lyde som en teknisk detalje, men når hævdevundne rettigheder og regler skal skrives sammen, kan det let give anledning til konflikt. Parterne nedsatte derfor en række arbejdsgrupper, som gennemførte et omfattende forberedelsesarbejde i optaksperioden frem mod overenskomstforhandlingerne i 2004, så den sammenskrevne overenskomst kunne godkendes. Endelig kan man også nævne forhandlingerne om barselsfond i 2004, hvor byggeriets parter gik foran og sikrede en fælles barselsfond for det private arbejdsmarked fremfor en model, hvor hver enkelt branche oprettede egen fond (Due & Madsen 2006a, 701-716). Disse er bare nogle få, men centrale eksempler på, hvordan samarbejdet mellem byggeriets parter har tilladt dem at fungere som institutionel entreprenør i udviklingen af sektorens overenskomstsysteem, selvom de har været underlagt industriens forhandlingsresultater. Man kan mene, at disse tiltag og forandringer er beskedne, men vores pointe er netop, at den partsdrevne institutionsudvikling ofte sker i små skridt, fordi den kræver kompromiser mellem parterne.

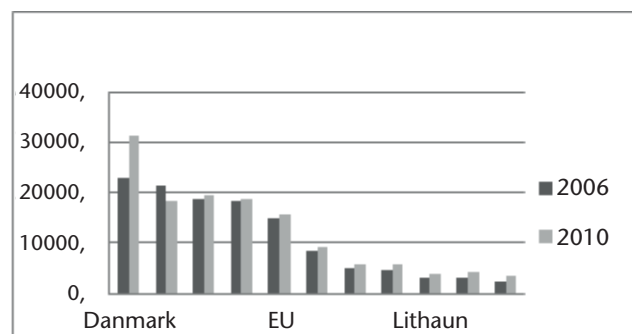
Den generelle udfordring ved den udenlandske arbejdskraft

Når man skal forstå den udenlandske arbejdskrafts betydning for partssamarbejdet, kan det være nyttigt at skelne mellem henholdsvis de generelle og de mere specifikke problemstillinger, som disse giver anledning til i den danske bygge- og anlægsbranche. Den generelle problemstilling består i, at der med EU-udvidelserne i 2004 og 2007 blev åbnet for, at arbejdstagere fra den nye EU-medlemslande kunne bevæge sig ind på bl.a. det danske arbejdsmarked. Det kunne de gøre enten som individuelle arbejdstagere

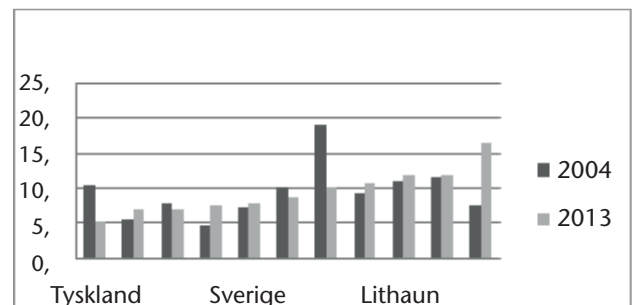
(der søger job i danske virksomheder), som udstationerede arbejdstagere (som er ansat i en udenlandsk virksomhed, der leverer en serviceydelse i Danmark) eller som selvstændige erhvervsdrivende (der etablerer deres egen virksomhed i Danmark). Den ret har arbejdstagere fra de gamle EU-medlemslande haft i mange år, men der er to ting, der adskiller arbejdstagerene fra de gamle medlemslande fra arbejdstagerne fra de nye øst- og centraleuropæiske medlemslande.

For det første er deres socioøkonomiske udgangspunkt helt anderledes. Det drejer sig først og fremmest om løn og forventninger til denne. Figur 1 nedenfor viser de gennemsnitlige månedslønninger i udvalgte EU-lande. Som man kan se, er der tale om betydelige forskelle mellem, hvad f.eks. en gennemsnitlig dansk og polsk arbejdstager tjener på månedsbasis.

Figur 1. Gennemsnitlig månedsløn i udvalgte lande



Figur 2. Den procentvise ledighed i udvalgte lande



Kilde: Eurostat – Structure of earnings survey, online database

Dertil kommer, at ledighedsniveauet i de

nye medlemslande generelt har ligget højt, hvilket fremgår af figur 2. Specielt før udvidelsen – og altså før store grupper af øst- og centraleuropæiske arbejdstagere tog til Vesteuropa for at finde arbejde – var ledigheden væsentlig højere i de nye EU-lande end i de gamle. Betydningen af denne ledighed skal også ses i lyset af, at der ikke er nær det samme sociale sikkerhedsnet for arbejdsløse arbejdstagere i de øst- og centraleuropæiske lande, og at arbejdsløshed derfor er langt mere problematisk for ens levestandard end i de fleste af de gamle medlemsstater. Samlet set har denne socioøkonomiske kontekst gjort det attraktivt at søge arbejde i de gamle medlemslande, også selvom der var tale om beskæftigelse i den lavest lønnende del af disse landes arbejdsmarkeder.

Den anden ting, der adskiller arbejdstagerne fra de nye medlemslande fra de gamle, er, at de faktisk bevæger sig. Før EU-udvidelsen i 2004 var der også visse socioøkonomiske forskelle mellem de daværende EU-medlemslande. Som det fremgår af figur 1 kunne en gennemsnitlig portugisisk arbejdstager således tredoble sin løn ved at tage til Danmark og arbejde. Men den grænseoverskridende mobilitet blandt arbejdstagerne i de gamle EU-lande var bare ikke særlig høj. Af samme grund var forventningerne til de øst- og centraleuropæiske arbejdstageres mobilitet efter udvidelsen i 2004 heller ikke ret store. Som en arbejdsmarkedsforsker udtrykte det, var

"en større migrationsstrøm ikke sandsynlig, når man tog de postkommunistiske befolkningers lave geografiske mobilitet og de sproglige kompetencers stigende betydning på arbejdsmarkedet i betragtning" (Meardi 2002, 80, vores oversættelse).

I stedet var forventningen, at virksomhederne ville flytte deres produktion til de nye medlemslande for derved at kunne udnytte

de lave lønomkostninger der. Men 10 år efter måtte selvsamme arbejdsmarkedsforsker konstatere, at antallet af jobs, der havde bevæget sig til de nye medlemsstater, kun svarede til en tredjedel af det antal østeuropæiske arbejdstagere, som havde bevæget sig til de gamle medlemsstater (Meardi 2012). For første gang i det europæiske fællesskabs historie var arbejdskraftens fri bevægelighed for alvor begyndt at virke.

Den relativt omfattende tilstrømning af østeuropæiske arbejdstagere har givet anledning til bekymringer om, at standarderne for løn- og arbejdsvilkår under pres i de gamle medlemslande. Denne grundlæggende problemstilling er altså resultatet af arbejdstagere, som qua lønniveauet i hjemlandet kan have lave forventninger til lønnen i værtslandet, og som ikke bare har fået muligheden for, men også i højere grad faktisk har bevæget sig for at finde arbejde i andre EU-lande. Det er en generel problemstilling, som har givet anledning til en række udfordringer på tværs af hele EU, og som har affødt en omfattende international litteratur (se f.eks. Krings m.fl. 2011; Galgóczi & Leschke 2012; Bosch & Weinkopf 2013; Engbersen m.fl. 2013; Friberg m.fl. 2014; Lillie m.fl. 2014).

Når det er sagt, er det vigtigt at holde sig for øje, at de konkrete udfordringer, denne generelle problemstilling giver anledning til i en specifik kontekst – f.eks. lande eller branche – er meget forskelligartede. Udfordringerne afhænger blandt andet af nationale variationer i den institutionelle strukturering af arbejdsmarkederne. F.eks. kan arbejdsgivernes mulighed for at tiltrække billigere udenlandsk arbejdskraft afføde en stigning i antallet af udlændinge, der arbejder under ulovlige ansættelsesforhold i lande med en lovfastsat mindsteløn, mens det i lande med kollektive overenskomster som primær reguleringsmekanisme typisk kan medføre flere udenlandske arbejdstagere,

der arbejder uden overenskomstdækning. Også branchespecifikke forhold vil gøre en forskel på, hvilken betydning denne nye udenlandske arbejdskraft får. I nogle brancher kan de østeuropæiske arbejdstagere typisk blive rekrutteret til jobs, som hjemlige arbejdstagere ofte ikke ønsker, og som arbejdsgiverne derfor har svært ved at få besat, mens de i andre brancher vil få job og arbejdsopgaver, som hjemlige arbejdstagere ofte gerne ville have, men som de ofte ville kræve en helt anden løn for. Arnholtz og Hansen (2013) har f.eks. vist, at der er ganske store branchemæssige forskelle på, hvor stort et lønpres den udenlandske arbejdskrafts tilstedeværelse lægger på hjemlige arbejdstagere i Danmark, ligesom Andersen og Felbo-Kolding (2013) har vist, at der er store branchemæssige variationer i, hvordan danske virksomheder bruger den østeuropæiske arbejdskraft.

De specifikke udfordringer i den danske bygge- og anlægsbranche

Når man vil forstå de udfordringer, som den nye udenlandske arbejdskraft har givet anledning til i den danske bygge- og anlægsbranche, og konsekvenserne for samarbejdet mellem branchens parter, må man kigge på de specifikke institutionelle forhold i branchen, samt den måde branchen i øvrigt fungerer på.

Det grundlæggende institutionelle dilemma i den danske bygge- og anlægsbranche har at gøre med den måde, vi i Danmark primært regulerer vores arbejdsmarked på – via overenskomster frem for lovgivning. Den indebærer, at kun overenskomstdækkede virksomheder er forpligtet til at overholde aftalte bestemmelser om løn mv. De ikke-overenskomstdækkede virksomheder kan betale, hvad de kan blive enige med deres arbejdstagere om. Normalt vil det ikke være et afgørende problem, fordi danske

bygge- og anlægsarbejdere oftest er fagligt organiserede og vil stille lønkrav, der er i overensstemmelse med overenskomsternes niveau. Men med østeuropæerne har det været anderledes; det er et fåtal, der er medlem af en dansk fagforening, og en relativ stor andel – særligt blandt de udstationerede – er ikke overenskomstdækket (Arnholtz Hansen og Hansen 2009).

Der er ikke nogen officielle tal på, hvor mange af de udenlandske arbejdstagere, der er overenskomstdækkede; men en opgørelse fra Kaas og Mulvad (2013) vurderede, at 45 % af de udstationerede arbejdstagere i byggeriet er overenskomstdækket. Dette er et resultat af, at fagforeningerne i byggeriet kontinuerligt har arbejdet hårdt for at få overenskomstdækket virksomhederne, så de er forpligtet af den regulering, der findes på arbejdsmarkedet. Det er dog en indsats, der vanskeliggøres af det store antal udenlandske virksomheder med korte projektperioder, arbejdspladsernes bevægelighed i branchen samt den lave organisering blandt de østeuropæiske arbejdstagere. Traditionelt har de organiserede arbejdstagere informeret om, hvor de arbejder, og hvem der ellers arbejder i området, og på den måde kom der løbende informationer til fagforeningerne om, hvor der var problemer i forhold til overenskomstdækning osv.. Men med de østeuropæiske arbejdstagere blev det anderledes. Deres ofte manglende medlemskab gjorde det vanskeligt for fagforeningerne at få identificeret, hvor de var (Andersen og Arnholtz Hansen 2008).

Politisk assistance til fagforeningerne

Den danske overgangsordning, *Østaf-talen*, sikrede blandt andet, at myndighederne havde et overblik over, hvilke danske virksomheder der havde østeuropæiske arbejdstagere ansat. Efter et vist politisk pres fra

fagbevægelsen blev disse informationer gjort offentligt tilgængelige, så byggeriets fagforeninger kunne tage på besøg hos de konkrete virksomheder. En betingelse for at de østeuropæiske arbejdstagere kunne få en arbejds- og opholdstilladelse var dog, at virksomheden var overenskomstdækket. For både arbejdsgivere og arbejdstagere i byggeriet gav det anledning til frustration, fordi fokus primært blev rettet mod overenskomstdækkede danske virksomheder, imens man manglede redskaber til at få overblik over de udenlandske virksomheder, som ofte ikke havde overenskomst.

Da *Østaf-talen* blev udfaset, var der blandt parterne i byggeriet enighed om, at et væsentligt skridt ville være at få et bedre overblik over de udstationerede virksomheder. Det førte til oprettelsen af Registeret for Udstationerede Tjenesteydere (RUT), og selvom oprettelsen af RUT-registeret var en politisk beslutning, spillede stemningen blandt byggeriets parter en betydelig rolle for denne beslutning (se Andersen & Arnholtz 2013). Det er et illustrativt eksempel på, hvordan enighed mellem arbejdsgiverne og arbejdstagerne i sektoren kan få stor betydning for institutionelle forandringer, der formelt set ligger uden for deres kompetenceområde.

Den første runde med udenlandsk arbejdskraft (OK 2007)

De mange job skift i branchen og branchens store konjunkturfølsomhed er afspejlet i overenskomstsistemets institutionelle setup. Det kommer bl.a. til udtryk ved en mindstesats for lønninger, som ligger langt lavere end gennemsnitslønnen, og som jævnfør principperne for mindstebetalingssystemet danner udgangspunkt for en lokalforhandling om den faktiske løn. Før EU-udvidelsen spillede disse mindstesatser så ringe en rolle for den faktiske løndan-

nelse, at nogle fagforeninger var begyndt at spekulere i helt at droppe mindstelønssatserne. Men med de østeuropæiske arbejdstageres ankomst blev disse satser særdeles betydningsfulde (Due & Madsen 2006b). Op til overenskomstforhandlingerne i 2007 havde flere lokalformænd og aktive fagforeningsfolk slået til lyd for, at man skulle stille krav om at hæve mindstesatserne ganske kraftigt – f.eks. med 50 kroner. Det blev også formuleret som et overenskomstkrav, men i de egentlige forhandlinger var vurderingen blandt arbejdstagerene, at prisen for at få et sådant krav – hvis arbejdsgiverne overhovedet ville gå med til det – ville være alt for høj i forhold til, hvad det menige medlem ville få ud af det. På dette tidspunkt var højkonjunkturen i fuld gang, og kun meget få danske bygningsarbejdere fik en løn, som kun lå 50 kroner over mindstesatsen. Set fra et arbejdsgiversynspunkt ville en sådan stigning være helt utænkelig, ikke bare fordi den ville mindske fleksibiliteten i overenskomsten, men også fordi det ville kræve et brud med princippet om at lade industrien gå forrest.

I stedet fokuserede man på at finde løsninger på de udfordringer, man mødte i hverdagen, som den så ud under højkonjunkturen. Som en forhandler udtrykte det i et interview efter forhandlingsrunden:

”Vi kiggede hinanden dybt i øjnene og fik skabt en forståelse af, hvilken branche vi ønskede fremover”.

Man trak med andre ord på de gode partsrelationer, man havde opbygget igennem årtier, og fandt pragmatiske løsninger på konkrete problemstillinger omkring de østeuropæiske arbejdstagere.

Den første nyskabelse blev at overenskomsten fik tilført et protokollat om 'tilpasningsforhandlinger', som skulle give fagforeningerne mulighed for at påpege

problemer og se dokumentation for løn- og ansættelsesvilkår. Hvis man kunne sandsynliggøre, at overenskomsten ikke blev overholdt, skulle virksomheden bevise, at det faktisk var tilfældet. Det synes måske ikke som den store institutionelle revolution, men det er blevet et centralt værktøj for fagforeningernes arbejde. Tiltaget skal ses i lyset af de udfordringer, fagforeningerne havde haft med at dokumentere overenskomstbrud. Ofte blev de mødt af østeuropæiske arbejdstagere, der hverken kunne eller ville kommunikere med dem, samt virksomheder, der ikke ønskede at have noget som helst med dem at gøre. De nye tilpasningsforhandlinger skulle løfte problemerne et niveau op (fra afdelings- til forbunds niveau) og sikre, at virksomhederne havde pligt til at møde op. Lokalafdelingerne havde ofte oplevet, at virksomhederne slet ikke mødte op til de møder, der skulle afklare, om der skete overenskomstbrud eller ej. I en dansk kontekst ville det føre til en sag i Arbejdsretten, men udfordringen ved de østeuropæiske virksomheder var bl.a., at de kun var her i kort tid, og at man derfor måtte have et værktøj, der relativt hurtigt kunne skabe klarhed over, om der var en sag eller ej.

Et andet tiltag i OK 2007 blev en aftale om lempelse af adgangen til pensionsbidrag. Før skulle man have ni måneders anciennitet i den danske bygge- og anlægsbranche for at opnå ret til pensionsbidrag, men nu blev anciennitet fra hjemlandet også taget med. Det skulle på den ene side sikre, at arbejdsgiverne ikke fik en besparelse ved at ansætte de udenlandske arbejdstagere. På den anden side kunne pensionsindbetalingerne bruges til at kontrollere og dokumentere, om overenskomsten blev overholdt. Igen et mindre, men vigtigt tiltag for fagbevægelsen, der nu kunne bruge indbetalingerne til at 'regne baglæns' og dermed se, hvad lønniveauet var. Det samme

gjaldt også for indbetalingerne til den nye søgne-, hellig- og feriedagskasse, som blev oprettet. Den skulle fagbevægelsen nemlig administrere. Dens formål er at sikre, at de ansatte får deres feriepenge i tilfælde, hvor virksomheden går konkurs eller vender tilbage til hjemlandet uden at have betalt lønningerne (Pedersen & Andersen 2008). Tidligere havde Dansk Byggeri hæftet for dette beløb og var som resultatet endt med nogle meget store regninger, når udenlandske medlemsvirksomheder pludselig var forsvundet. Derfor havde parterne nu en fælles interesse i den nye ordning.

Endelig var man blevet enige om at indskrive en opfordring til, at hovedentreprenører bør forlange, at underentreprenører skal være overenskomstdækkede. Der var ikke tale om et krav, men en opfordring.

Kort opsummeret kan man sige, at parterne valgte at parkere et potentielt meget stort konflikt punkt (nemlig mindstesatsen for løn) for i stedet at udvikle nye institutionaliserede løsninger på konkrete problemer i forhold til den udenlandske arbejdskraft. OK 2007 kan altså ses som en fortsættelse af det gode samarbejde, som har været med til at skabe en løbende institutionel tilpasning og dermed forandring.

Nye tiltag i en krisetid (OK 2010)

Som bekendt vendte konjunkturerne brat i midten af 2008, og den konjunkturfølsomme bygge- og anlægsbranche blev ramt hårdt i den efterfølgende krise. Før havde overenskomstdækningen af de udenlandske virksomheder og de øst- og centraleuropæiske arbejdstageres løn- og arbejdsvilkår været et spørgsmål, der tiltrak sig opmærksomhed, men som nok ikke havde den helt store effekt på danske arbejdstagers vilkår. Dansk Byggeri mente at kunne konstatere en vis løntilbageholdenhed på grund af tilstrømningen, men med lønstigningstakster

på 4 til 5 % var det ikke noget, som holdt den almindelige arbejdstager vågen om natten. Det ændrede sig dog markant i takt med, at henved hver fjerde beskæftigede i branchen mistede sit job, og man i perioder fik en negativ reallønsudvikling. Dette gjorde de udenlandske arbejdstagere – og den 'sociale dumping', de angiveligt medførte – til et endnu mere centralt tema under overenskomstforhandlingerne i 2010.

Allerede på en konference i oktober 2009 blev linjerne ridset op, da formanden for Byggefagenes Samvirke, Anders Olesen, stillede forslag om at forpligtige hovedentreprenører til at sikre underentreprenørers overenskomstdækning, en markant forhøjelse af mindstelønssatserne, bedre adgang til lønoplysninger samt skiltning ved byggepladser, der tydeliggjorde, hvilke virksomheder der var til stede. Lignende krav kunne man høre igen og igen fra lokalafdelinger rundt om i landet. Disse tiltag skulle løse forskellige problemstillinger, som fagforeningerne oplevede i deres daglige virke. For det første oplevede man, at en del af de store entreprenører i praksis frigjorde sig fra overenskomsten ved at entrere med udenlandske underleverandører, der ikke var overenskomstdækket. Derfor skulle opfordringen til at sikre underleverandørers overenskomstdækning gøres til en forpligtelse. For det andet havde man fortsat svært ved at få oplysninger om, hvor de udenlandske virksomheder var, og hvilke løn- og arbejdsvilkår deres ansatte arbejdede under. For det tredje oplevede man, at nogle af de underleverandører, der faktisk var blevet overenskomstdækket, løb fra regningen, hvis de blev idømt bod for overenskomstbrud. I de tilfælde stod fagforeningerne og de udenlandske ansatte ofte tomhændede tilbage, mens hovedentreprenøren, der havde fået udført en billig underentreprise, slap for yderligere udgifter. Derfor ønskede de lokale fagforeninger også et såkaldt kæ-

deansvar, som kunne gøre hovedentreprenøren ansvarlig for underentreprenørers overenskomstbrud.

Men på samme konference i efteråret 2009 afviste Dansk Byggeris daværende overenskomstchef, Børge Elgaard, at indføre kædeansvar. Set fra et arbejdsgiversynspunkt havde man et vist ansvar for at bidrage til kampen mod social dumping, men der var tiltag, man ikke kunne gå med til. At en virksomhed skulle hæfte for en anden virksomheds forseelser var en af de ting, man ikke ville acceptere, og arbejdsgiverne fremførte samtidig det synspunkt, at et kædeansvar i overenskomsten ville betyde, at det blev endnu mere attraktivt for virksomheder at stå uden overenskomstdækning.

Det endte med, at fagforeningerne frafaldt kravet om kædeansvar i overenskomsten under forhandlingerne. Til gengæld ønskede man at få det indført ad politisk vej, dels fordi det så ville dække hele arbejdsmarkedet, men også fordi man fornemmede, at det ikke var realistisk at komme igennem med det over for arbejdsgiverne. Her var det således ikke kun fagforeningerne i byggeriet, men hele fagbevægelsen – altså LO – der kom på banen. På arbejdsgiversiden var kritikken af denne fremgangsmåde dog markant. Man fremhævede, at strategien med at gå til politikerne med tiltag, der ikke kunne opnås enighed om ved parternes forhandlingsbord, var udtryk for 'forumshopping' (Due & Madsen 2009) og kunne underminere arbejdsgivernes villighed til fortsat at bidrage til opretholdelsen af forhandlingssystemet. På arbejdstager-side var man nok af den opfattelse, at der også lå politiske beslutninger bag den EU-udvidelse, som havde skabt de udfordringer, man stod overfor, og at det derfor også var helt legitimt at inddrage politikerne i at finde løsninger. Uenigheden var altså tydelig: Hvor RUT-registeret blev oprettet efter fælles opfordring fra parterne, kunne der

ikke skabes fælles fodslag om kædeansvar, og de ellers gode samarbejdsrelationer på byggeriets område blev udfordret.

Under 2010-forhandlingerne var de gode relationer dog stadig gode nok til, at man kunne komme frem til en aftale, som også indeholdt visse elementer om udenlandsk arbejdskraft og kampen mod social dumping. Ikke at forstå på den måde at det var nemt, eller at aftaleparterne fik det præcis, som de ønskede. Efter forhandlingerne udtalte administrerende direktør i Dansk Byggeri, Lars Storr-Hansen, f.eks. at *"spørgsmålet om udenlandsk arbejdskraft har trukket tænder ud i forhandlingsforløbet"*, men at aftalen *"afspejler parternes vilje til at samarbejde konstruktivt om problemerne"* (Ritzau 2010). Der blev således lavet en aftale, som indeholdt praktiske værktøjer til at bekæmpe overenskomstbrud og omgæelser af overenskomsten.

For det første fulgte byggeriet (og mange andre sektorer) op på en bestemmelse, der var kommet ind i Industriens Overenskomst tilbage i 2007, som fastslog, at det skulle være frivilligt for arbejdstageren at tage imod arbejdsgiverens tilbud om bolig mv. Baggrunden var, at fagbevægelsen oplevede, at nogle arbejdsgivere modregnede diverse udgifter til bolig- og transport i den udbetalte løn, så niveauet reelt var under overenskomstmiveau, selvom beløbet på lønsedlen var overenskomstmæssigt i orden. Dette tiltag kan ses som en form for institutionelt entreprenørskab, idet parterne forsøgte at håndtere problemstillinger, som på mange måder lå udenfor deres reguleringsfelt (løn- og ansættelsesvilkår), men som ikke desto mindre påvirkede det.

For det andet blev de tilpasningsforhandlinger, som var kommet ind i overenskomsten i 2007, erstattet af såkaldte '48-timersmøder'. Fagbevægelsen var utilfreds med, at tilpasningsforhandlingerne ofte tog meget lang tid at få i stand, så nu blev

der sat en frist på 48 timer fra fagbevægelsens anmodning om møde til den faktiske afholdelse. Samtidig blev kravet om, at overenskomstbrud skulle 'sandsynliggøres', før virksomhederne skulle fremlægge dokumentation for, at overenskomsten blev overholdt, erstattet af en bestemmelse om, at der blot skulle være en 'formodning' om overenskomstbrud. Fagforeningerne havde haft store problemer med at sandsynliggøre overenskomstbrudene, fordi de i praksis ikke kunne få fat i den relevante information. Men nu blev bevisbyrden reelt vendt om, og 48-timersmøderne bliver i dag af de faglige repræsentanter betragtet som et af de vigtigste regelsæt i overenskomsten i kampen mod social dumping (Andersen & Arnholtz 2013). Det var ikke et kædeansvar, men der er stadig tale om en betydelig innovation, som tog højde for de konkrete udfordringer og dermed bidrog til at udvikle overenskomstsyste­met i forhold til de nye udfordringer, der var opstået i sektoren. Særligt må den omvendte bevisbyrde karakteriseres som et i juridisk forstand radikalt udviklingstræk i overenskomstbestemmelserne og dermed også som udtryk for institutionelt entreprenørskab.

Fastkørte forhandlinger om udenlandske arbejdstagere (OK 2012)

Der var dog også andre spørgsmål end kædeansvaret, hvor parterne i byggeriet *ikke* kunne nå frem til nogen aftale. Op til overenskomstfornyelsen i 2012 meldte 3F's Byggegruppe ud, at man gerne ville brede det såkaldte akkordafsnit¹ ud, således at det generelt blev udløst, når der ikke blev arbejdet 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 fast timeløn (Andersen & Arnholtz Hansen

2008). Dette tillæg ville de facto føre til en forhøjelse af mindstelønnen med cirka 20 kroner 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 vil tværtimod kunne udnytte fleksibiliteten i lønssystemet, mens lønmodtagersiden mener, at mindstebetalingssystemet her gøres til et normallønssystem, når der ikke forekommer nogen lokal aftale om akkord eller andre tillæg.

Arbejdsgiverne afviste også kædeansvar, som igen var oppe at vende, ligesom de afviste det såkaldte tredjepartsansvar, der skulle forpligte – fremfor blot at anbefale – virksomheder til at sikre, at arbejde udført i underentreprise for virksomheden blev overenskomstdækket (Andersen 2014).

Selvom man formelt nåede frem til en aftale, var der reelt mere tale om et sammenbrud. Til sidst måtte man nærmest direkte oversætte industriens resultat, uden at der kom nogle tiltag mod social dumping. Social dumping var blevet et meget centralt punkt på arbejdstagernes liste over overenskomstkraV, og på baggrund af arbejdsgivernes afvisninger gik byggegruppens formand, Peter Hougaard Nielsen, ud og anbefalede, at arbejdstagerne stemte ja, men lagde samtidig heller ikke skjul på, at han ikke var tilfreds med resultatet. Forliget blev da også stemt ned af arbejdstagerne i bygge- og anlægsbranchen, men på grund af de sammenkædningsregler, der gælder på det private arbejdsmarked, førte det ikke til konflikt. Sammenkædningsreglerne indebærer, at det er det samlede afstemningsresultatet for alle aftaleområderne under LO og DA, som er afgørende, og her blev det samlede resultat stemt hjem. Man måtte således acceptere en 'oversættelse' af Industriens Overenskomst, der hverken indeholdt tiltag mod social dumping eller an-

dre specifikke bestemmelser med relation til byggeriet. Specielt skal man bemærke, at der i perioden op til overenskomstforhandlingerne i 2012 havde været et større udvalgsarbejde i gang for at sammenskrive overenskomsterne til en samlet Byggeriets Overenskomst. Anledningen var at TiB og 3F havde fusioneret, og ligesom dannelsen af BYG tilbage 1991 og dannelsen af Dansk Byggeri i 2003 gav det på begge sider anledning til et ønske om en regelsammenskrivning, der kunne forenkle overenskomsterne. Men trods forberedelsesarbejdet blev denne sammenskrivning ikke til noget, og årsagen var helt klart uenighederne om udenlandsk arbejdskraft. De ellers konstruktive forhandlingsrelationer, der længe havde præget byggeriet, var kørt fast.

Selvfølgelig er der klare interesseudsættninger, som gør, at det kan være vanskeligt at opnå et kompromis, men også andre faktorer spiller ind, når man skal forstå, hvorfor dette de facto-sammenbrud opstod. Som Dansk Byggeris mangeårige overenskomstchef, Børge Elgaard, havde konstateret tilbage i 2010, kostede mange af de ting, arbejdstagerne ønskede, ikke umiddelbart arbejdsgiverne noget. Det var mere principielle forbehold, arbejdsgiverne havde. Umiddelbart kan man jo mene, at sådanne principielle forbehold for at give arbejdstagerne indrømmelser er et helt selvfølgeligt udgangspunkt for arbejdsgiverrepræsentanterne i Dansk Byggeri. Men faktisk er der en dyb splittelse internt i organisationen. På den ene side står (primært) store entreprenører, der bliver presset i konkurrencen af store internationale spillere, og som samtidig oplever, at specielt de offentlige bygherrer har fået et så kraftigt fokus på omkostningsreduktion, at indtjeningsmarginen er presset helt i bund. For dem kan den udenlandske arbejdskraft og udenlandske underentreprenører bruges til at opnå konkurrencefordele og sikre indtjeningen på projekterne. På den

anden side står (primært) de små mestre og mindre danske underleverandører, der føler sig presset af den udenlandske arbejdskraft – både på de store byggepladser, men også ude på villavejene. Der var altså dele af Dansk Byggeris medlemmer, som sagtens kunne se en interesse i at lave et kompromis, der indeholdt nogle af de elementer, som fagbevægelsen havde foreslået i 2012. Men der er flere faktorer som gør, at det ikke blev til noget.

For det første var der sket en udskiftning blandt forhandlerne hos begge parter. Det har næppe haft afgørende betydning i forhold til spørgsmålene om udenlandsk arbejdskraft, men et godt personligt kendskab til hinanden forhandlerne imellem er meget væsentligt, når forhandlingerne spidser til.

For det andet lå der en masse spændinger mellem parterne. Med den nye regering blev der skruet kraftigt op for indsatsen mod social dumping. Dele af fagbevægelsen presede på for at dette skete, og til tider også på punkter, som med arbejdsgivernes øjne burde være behandlet indenfor overenskomstforhandlingernes regi. Ud over ønsket om et lovsikret kædeansvar drejede det sig om brugen af arbejdsklausuler i kommunale og regionale udbud. Specielt det sidste har fagbevægelsen været meget aktive i at støtte op om, mens arbejdsgiverne har bekæmpet det. Atter advarede arbejdsgiversiden om, at det ville underminere aftalesystemet, hvis fagforeningerne 'forumshoppede' og forsøgte at få ting igennem i det politiske system, som arbejdsgiverne havde afvist under overenskomstforhandlinger.

På arbejdstagersiden har man til gengæld været frustreret over, at arbejdsgiverne ikke ville nikke til den 'løsning', man fandt på *Laval-dommen*. *Laval-dommen* handlede om en svensk sag, men havde også betydning for det danske arbejdsmarked (Kristiansen 2008). Den klargjorde, at fagforeningerne

ikke må føre konflikt mod udenlandske virksomheder for at sikre lønniveauer over mindstesatsen eller elementer, der ligger ud over, hvad der foreskrives i udstationeringsdirektivet. Elementer som pension, søgne- og helligdagsbetaling osv. var det således ikke tilladt at konflikte for. Som respons havde 3F omregnet disse elementers værdi og lagt dem til mindstesatsen, så man fik en 'opsat løn'. Men den løsning ville Dansk Byggeri, hverken udfordre eller nikke anerkendende til. Den officielle – og sikkert helt reelle – begrundelse var, at man ikke var overbevist om, at løsningen ville holde i EU-retten, ligesom man også anså brugen af arbejdsklausuler som værende i strid med EU-retten. Men man skal samtidig huske på, at DA og LO var nået til en fælles konsensus om en Laval-løsning på nationalt plan, selvom den set med nogle juristers øjne også kunne indeholde visse EU-retlige problemer. Hvor der i fagbevægelsens appel til politikerne i en overenskomstsammenhæng kunne indlæses en implicit trussel om, at man måske ville gå til politikerne, hvis man ikke fik, hvad man ville have i overenskomstforhandlingerne, så kunne der i denne manglende anerkendelse af 3F's model for tiltrædelsesoverenskomster indlæses en implicit trussel om, at arbejdsgiverne potentielt kunne gå til domstolene for at få deres vilje. Det kan ses som en illustration af, at såkaldt 'forumshopping' potentielt kan underminere tilliden mellem de forhandlende parter (Due & Madsen 2009).

For det tredje var der et kraftigt pres fra Dansk Byggeris bagland. For det første var Dansk Byggeris formand i perioden Halldór Ragnarsson fra den store entreprenørvirksomhed Pihl og Søn, som var kendt for at bruge udenlandske underentreprenører, hvoraf en del var havnet i arbejdsretten på fagbevægelsens foranledning. Flere fagforeringsfolk beretter, at Halldór var meget ag-

gressiv overfor fagbevægelsens indsats mod de udenlandske virksomheder og spillede en meget aktiv rolle i at forhindre, at fagbevægelsen fik, hvad de bad om under OK 2012. For det andet kom der også et betydeligt pres fra DA-fællesskabet, hvor medlemsorganisationerne med DI i spidsen gjorde det klart, at et kædeansvar var en principiel imødekommelse, man ikke ønskede at give. Vedrørende akkordafsnæv eller andre tiltag, der løftede mindstebetalingssatsen markant, var både DA og DI meget optaget af, at danske virksomheder – ikke bare i industrien, men også i de erhverv, der var afgørende for industriens omkostninger – blev mere bevidste om at udnytte overenskomstens fleksibilitet. Således var både kædeansvar og akkordafsnæv blevet vetopunkter i arbejdsgiverfællesskabet.

Overenskomstforhandlingerne i 2012 blev derfor et eksempel på, at parterne ikke kunne finde fælles løsninger, og at konflikten om udenlandsk arbejdskraft kom til at stå i vejen for den øvrige udvikling af sektorens overenskomster. At Byggeriets Overenskomst ikke blev til noget viser, hvor store spændinger spørgsmålet om udenlandsk arbejdskraft havde skabt mellem parterne, og i hvilken grad det forhindrede dem i at agere som de aktører, der skulle drive udviklingen af overenskomstsyste­met videre.

Enighed om at være uenige (OK 2014)

Uenighederne var indlysende i optakten til forhandlingerne. Det handlede ikke kun om udenlandsk arbejdskraft, men også om konjunkturerne og dermed den ramme, lønnen skulle sættes efter. Hovedreglen i forhandlingerne på det private arbejdsmarked er som nævnt, at industrien går forrest i forhandlingerne for at tage hensyn til de konkurrenceudsatte eksporterhverv. Men denne gang ytrede Dansk Byggeris hoved-

forhandlere i optakten til forhandlingerne en bekymring for, at industrien ville være for optimistiske og måske ville lægge et lønniveau, som ville være for højt i forhold til den konkurrencesituation, danske bygge- og anlægsvirksomheder oplevede. Denne udmelding kan selvfølgelig ses som forhandlingsretorik og interne markeringer på arbejdsgiversiden, men den kan også pege på, at den europæiske arbejdsmarkedsintegration måske har ændret på, hvilke erhverv der i særlig grad er udsat for international konkurrence. Det stigende antal udenlandske virksomheder medbringende udenlandsk arbejdskraft forandrer konkurrencevilkårene i byggeriet.

På lønmodtagersiden blev vanskelighederne illustreret ved, at medlemmerne i 3F's Byggegruppe entydigt havde placeret nye værn mod social dumping som afgørende for opbakning til forhandlingsresultatet. Hermed var topforhandlerne nærmest tvunget til at tage de to krav med til forhandlingsbordet, som var blevet afvist af arbejdsgiverne i 2012, og som i øvrigt stadig var vetopunkter for arbejdsgiverfællesskabet i DA. Trods det vanskelige udgangspunkt spillede det givet ind i forhandlingsforløbet, at man på begge sider af bordet var bevidste om, at nok en forhandlingsrunde med fastkørte forhandlinger ville være ødelæggende for de mange andre spørgsmål, man traditionelt samarbejder om, samt at det på det mere overordnede plan ville være et signal om, at man ikke var i stand til at håndtere de udfordringer, udenlandsk arbejdskraft giver. Dette kan så åbne for en større politisk indblanding og dermed fratage parterne rollen som sektorens institutionelle entreprenører.

Man nåede da også frem til en aftale og herunder et noget atypisk og meget ord­rigt protokollat om udenlandsk arbejdskraft. Den første del af dette protokollat omhandler 'misforhold ved lønfastsættelsen'.

Parterne starter med at erklære, at man er enige om, at der *"kan og skal ske afvigelser fra overenskomstens mindstebetalingssats, idet der er tale om et 'bevægeligt' lønsystem"*.

Endvidere hedder det, at der ved fastsættelsen af lønnen skal tages hensyn til medarbejdernes erfaring, uddannelse mv., og at lønnen påvirkes af, om der er mulighed for at arbejde på akkord. Parterne fremhæver i aftalen, at uenighed om, hvorvidt der foreligger misforhold ved lønfastsættelsen, kan behandles efter de fagretlige regler. Således er der lagt op til, at det bliver i det fagretlige regi, at det nærmere skal præciseres, hvornår der er tale om 'misforhold'.

Den anden del af protokollatet omhandler 'omgåelse (entrepriseforhold)', som det hedder i overskriften. Parterne er enige om at modvirke omgåelse af overenskomsten og oplister herefter nogle eksempler på, hvornår der kan være tale om omgåelse. Det kan være virksomheder, der via selskabsretlige eller kontraktmæssige konstruktioner søger at omgå overenskomstmæssige forpligtigelser. Eller det kan være en virksomhed, der trods grove brud på overenskomsten hos en underentreprenør indgår ny kontrakt med samme underentreprenør. Denne del af protokollatet kan igen ses som et udtryk for, at overenskomstparterne – på baggrund af konkrete problemstillinger i branchen – udvider overenskomsternes emneområde, så også kontraktlige forhold mellem virksomheder pludselig gøres til genstand for overenskomstbestemmelser. Samtidig understreges det dog igen, at uenighed og tvivl om 'omgåelse' kan gøres til genstand for en fagretlig behandling, så hvad disse bestemmelser betyder i praksis bliver op til Arbejdsretten at afklare.

De to elementer i aftalen spejler så at sige Byggegruppens krav om henholdsvis kædeansvar og akkordafsavnstillæg uden at være nogen af de to ting. Tværtimod kan man sige, at parternes henvisning til at søge

afklaring via det fagretlige system viser, at man mest af alt er enige om at være uenige!

To yderligere forhold skal fremhæves ved aftalen. For det første at den er midlertidig og således kun gældende for den nye overenskomstperiode. Her spiller det givetvis ind, at Dansk Byggeri ikke har det ubetinget godt med de bestemmelser om de såkaldte 48-timersmøder, som parterne aftalte i 2010. Vurderingen i Dansk Byggeri er, at nok er møderne et velfungerende værn mod social dumping, men der er for mange uvæsentlige spørgsmål, som bliver bragt ind i denne form for hastebehandling. Samtidig ser Byggegruppen som nævnt netop disse regler som et af de mere effektive værn mod social dumping. Her er det med andre ord vanskeligt at gå ind og ændre på det aftalte – og det skete da heller ikke i denne overenskomstfornyelse, selvom det givetvis var på arbejdsgivernes tegnebræt. Den mere sikre vej er derfor at indgå midlertidige aftaler.

For det andet er det i det nye protokollat fremhævet, at både hvad angår misforhold i lønfastsættelse og omgåelse af overenskomsten, skal eventuelle sager behandles med 'ligefrem bevisbyrde'. Atter er det arbejdsgivernes erfaringer fra 48-timersmøderne, som spiller ind, da der her er 'omvendt bevisbyrde'. Med andre ord er det i 48-timersmøderne arbejdsgiverne, der ved mistanke om regelbrud skal bevise, at der er orden i sagerne. Men dette er altså ikke tilfældet med de nye bestemmelser.

Endeligt skal det bemærkes, at når man tænker på, at et af EU-domstolens kritikpunkter i Laval-dommen var den manglende gennemskuelighed, der prægede den svenske byggeoverenskomst, så må man sige, at det ikke har været hensynet til EU-retten, som har præget det resultat parterne kom frem til i 2014. Behovet for at vise, at man kunne nå frem til en aftale – trods problemerne – var afgørende.

Konklusioner

Artiklen har analyseret, hvordan problematikken om udenlandsk arbejdskraft har ledt til dels aktørdrevet institutionsudvikling i bygge- og anlægssektorens overenskomster og dels påvirket relationerne mellem branchens overenskomstparter og dermed deres evne til at sikre en fortsat institutionel udvikling. Umiddelbart kan det se ud som om, at institutionel kontinuitet og stabilitet har præget bygge- og anlægssektorens overenskomstfornyelser set i relation til den udfordring udenlandsk arbejdskraft repræsenterer. Artiklens analyse af overenskomstforhandlingerne har dog vist, at parterne faktisk har lavet en række institutionelle innovationer for at håndtere problemstillinger om den udenlandske arbejdskraft.

En del af de tiltag, der er skabt, går faktisk meget langt for at forsøge at håndtere udfordringerne indenfor overenskomstsistemets rammer. Kravet om, at aftaler om boligudleje skal være frivilligt og protokollet om omgåelse via entrepriseforhold, adresserer f.eks. emner, der typisk ligger udenfor overenskomstens reguleringsområde, og 48-timersmødernes omvendte bevisbyrde må ses som et ret radikalt brud med almindelig retspraksis. Disse eksempler kan ses som aktørdrevne institutionelle forandringer, der vidner om parternes ønske om på en gang at fastholde og samtidig udvikle og dermed tilpasse overenskomstsistemets (fremfor at overlade problemerne til politikerne). Og selv når det handler om emner, der ligger udenfor overenskomstsistemets umiddelbare rammer, har parterne til tider formået at finde en fælles forståelse og derigennem danne en alliance i forhold til det politiske system. Det gælder bl.a. etableringen af RUT-registeret, men også i forhold til ønsket om en øget kontrolindsats fra Skat og Arbejdstilsynets side.

Samtidig har artiklen vist, at den uden-

landske arbejdskraft har rejst store udfordringer for parternes evne til at finde frem til enighed om løsninger på alle de udfordringer, den udenlandske arbejdskraft har rejst. Det skyldes selvfølgelig, at den udenlandske arbejdskraft fra de nye EU-medlemslande potentiel kan presse både danske arbejdstagere og virksomheder, og at der derfor er store interessekonflikter på spil mellem parterne specielt efter krisens start. Men det er samtidig udtryk for, at parternes manøvrerum i stigende grad påvirkes af faktorer, der ligger udenfor overenskomstsistemets. For det første har EU-retten generelt og Lavaldommen specifikt gjort det vanskeligere at finde gangbare løsninger (Kristiansen 2013). For det andet har der på lønmodtagersiden været et stort pres for nye tiltag i kampen mod social dumping, og i visse dele af dette bagland bliver et opgør med den danske overenskomstmodel, i form af lovfastsat mindsteløn, til tider italesat. På arbejdsgiversiden er der splittelse internt i byggeriet, og der er kommet et betydeligt pres fra arbejdsgiverfællesskabet (med DI i spidsen) for at forhindre, at Dansk Byggeri indgår aftaler med principielle indrømmelser. Sidst men ikke mindst har den udenlandske arbejdskraft, specielt efter SRSF-regeringens tiltrædelse, haft politikernes bevågenhed. Det har betydet, at parterne ofte har kunnet komme igennem med ønsker om ny regulering, hvis de dannede fælles front; men det har også betydet, at der har været en kontinuerlig diskussion mellem parterne om, hvad der er 'forumshopping', og hvad der er legitime forsøg på at søge politisk indflydelse. Den politiske bevågenhed har også skabt forventninger til parternes evne til at levere løsninger, hvis de fortsat skal opretholde deres autonomi i forhold til arbejdsmarkedsreguleringen. Dette lykkedes tilbage i 2008 efter Lavaldommen, hvor DA og LO i fællesskab med ministerierepræsentanter formulerede en løsning på de proble-

mer, dommen havde rejst. Men konflikterne om udenlandsk arbejdskraft i byggeriet har bredt sig, så hovedorganisationerne ikke kunne blive enige om præmisserne for fastsættelsen af lønniveauer, da cirkulæret om arbejdsklausuler skulle revideres i 2013. Den manglende enighed mellem parterne vil potentielt altid svække politikernes tiltro til, at parterne selv kan 'knække nødderne', hvorfor balancen mellem politisk regulering og partsaftaler derfor også i spil i sådanne forhandlingsprocesser.

Samlet set viser analysen således, at parterne faktisk har formået at skabe en aktørdrevet udvikling af overenskomsterne i forhold til de problemstillinger, uden-

landsk arbejdskraft har rejst, hvilket ligger i forlængelse af den form for fortløbende institutionelle entreprenørskab, som tidligere studier af overenskomstsyste­met giver anledning til at forvente. Samtidig viser analysen dog, at temaet om udenlandsk arbejdskraft har skabt spændinger i partssamarbejdet, og at EU-domme, den økonomiske krise samt presset fra baglandet og fra politikerne både har påvirket parternes handle­rum og samtidig stillet større krav om, at de handler. De reguleringsmæssige spørgsmål, der kommer op i forhold til den udenland­ske arbejdskraft, truer derfor også det ellers meget konstruktive partssamarbejde, man historisk har haft.

NOTER

1 Akkordaf­sav­n­st­ill­læg­get udløses i visse situa­tioner, hvor der ikke indgås akkordaf­ta­le. Ved

at brede det ud ønskede lønmodtagersiden *de facto* at løfte mindstebetalingen i branchen.

REFERENCER

Andersen, Søren Kaj (2014): Reguleringskam­pen – Tiltag mod social dumping i overens­komster og lovgivning, i Christian Lyhne Ibsen og Laust Kristian Høgedahl (red.): *Økonomi og arbejde I det 21. århundrede*, København, Jurist- og Økonomforbundet.

Andersen, Søren Kaj & 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, 101-116.

Andersen, Søren Kaj & Jens Arnholtz (2013): Udfordringen fra øst – Fagfor­nings­strate­gier og den østeuropæiske arbejdskraft, i *Økonomi og Politik*, 86, 1, 45-57.

Andersen, Søren Kaj & Jonas Felbo-Kolding

(2013): *Danske virksomheders brug af østeuro­pæisk arbejdskraft*, København, FAOS.

Arnholtz, Jens & Line Eldring (under udgivel­se): Varying perceptions of social dumping in similar countries, i Magdalena Bernaciak (red.): *Social dumping and market expansion in Europe*, London, Routledge.

Arnholtz, Jens & Nana Wesley Hansen (2013): Labour market specific institutions and the working conditions of labour migrants : The case of Polish migrant labour in the Dan­ish labour market, i *Economic & Industrial Democracy*, 34, 3, 399-420.

Arnholtz Hansen, Jens & Nana Wesley Hansen (2009): Polakker på det danske arbejdsmar­ked – frie fugle eller ny randgruppe?, i *Tids­skrift for Arbejdsliv*, 11, 2, 24-40.

Blyth, Mark (2003): Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas,

- and Progress in Political Science, i *Perspective on Politics*, 1, 4, 695-706.
- Bosch, Gerhard & Claudia Weinkopf (2013): Transnational labour markets and national wage setting systems in the EU, i *Industrial Relations Journal*, 44, 1, 2-19.
- Champlin, Dell P. & Janet T. Knoedler (2004): *The Institutional Tradition in Labor Economics*, London, M.E. Sharpe.
- DiMaggio, Paul J. (1988): Interest and Agency in institutional theory, i Lyhne G. Zucker (red.): *Institutional Patterns and Organizations – Culture and Environment*, Cambridge, Ballinger Publishing Company, 3-21.
- Due, Jesper & Jørgen Steen Madsen (1996): *Forligsmagerne*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, Jesper & Jørgen Steen Madsen (2006a): *Fra Storkonflikt til Barselsfond – Den danske model under afvikling eller fornyelse*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Due, Jesper & Jørgen Steen Madsen (2006b): OK 2007: *Stigende forventningspres truer forligsmulighederne*.
- Due, Jesper & Jørgen Steen Madsen (2009): *Forligsmagere og forumshoppere – Analyse af OK 2008 i den offentlige sektor*, København, Djøf Forlag.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen & Carsten Strøby Jensen (1993): *Den danske model: en historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Dølvik, Jon Erik & Line Eldring (2006): Industrial relations responses to migration and posting of workers after EU enlargement: Nordic trends and differences, i *Transfer: European Review of Labour and Research*, 12, 2, 213-230.
- Eldring, Line & Jens Arnholtz Hansen (2009): Fagbevægelsen og arbejdsinnvandring: Strategier og resultater i Norge og Danmark, i *Søkelys på Arbejdslivet*, 2009, 1, 1-16.
- Engbersen, Godfried m.fl. (2013): On the Differential Attachments of Migrants from Central and Eastern Europe: A Typology of Labour Migration, i *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 39, 6, 959-981.
- Friberg, Jon Horgen m.fl. (2014): Nordic labour market institutions and new migrant workers: Polish migrants in Oslo, Copenhagen and Reykjavik, i *European Journal of Industrial Relations*, 20, 1, 37-53.
- Galgóczi, Béla & Janine Leschke (2012): Intra-EU labour migration after Eastern enlargement and during the crisis, i *ETUI Working Paper*, 2012, 13, 1-29.
- Ibsen, Christian Lyhne (2013): *Consensus or coercion – Collective bargaining coordination and third party intervention*, Københavns Universitet.
- Krings, Torben m.fl. (2011): From boom to bust: Migrant labour and employers in the Irish construction sector, i *Economic and Industrial Democracy*, 32, 3, 459-476.
- Kristiansen, Jens (2008): Konsekvenserne af Viking of Laval for dansk arbejdsret, i *Arbejdsretligt Tidsskrift*.
- Kristiansen, Jens (2013): *Aftalemodellen og dens europæiske udfordringer*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kropp, Kristoffer (2009): Registrantanalyse, i Ole Hammerslev, Jens Arnholtz Hansen & Ida Willig (red.): *Refleksiv Sociologi i Praksis*, København, Hans Reitzels Forlag, 173-189.
- Leca, Bernard, Julie Battilana & Eva Boxenbaum (2008): Agency and Institutions: A Review of Institutional Entrepreneurship, i *Harvard Business School Working Papers*, 08, 96.
- Lillie, Nathan, Ines Wagner & Lisa Berntsen (2014): Posted Migration, Spaces of Exception, and the Politics of Labour Relations in the European Construction Industry, i Marco Hauptmeier og Matt Vidal (red.): *Comparative Political Economy of Work*, New York, Palgrave Macmillan, 312-331.
- Lubanski, Nikolaj (1999): *Europæisering af arbejdsmarkedet – Bygge- og anlægssektoren i Tyskland, Danmark og Sverige*, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Mahoney, James & Kathleen Thelen (2010): *Explaining Institutional Change – Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Meardi, Guglielmo (2002): The Trojan Horse for the Americanization of Europe? Polish Industrial Relations towards the EU, i *European Journal of Industrial Relations*, 8, 1, 77-99.
- Meardi, Guglielmo (2012): Union Immobility?

Trade Unions and the Freedoms of Movement in the Enlarged EU, i *British Journal of Industrial Relations*, 50, 1, 99-120.

Pedersen, Klaus & Søren Kaj Andersen (2008): *Det udvidede EU og den fri bevægelighed for østtjenesteydere – Omfang og effekter på det danske arbejdsmarked*, København.

Ritzau (2010): *Forlig om ny overenskomst i byggeriet*. Onlinenyt d. 5. marts 2010, senest

tilgået d. 16. april 2015 på <https://www.ritzauinfo.dk/release?releaseId=123846>.

Streeck, Wolfgang & Kathleen Thelen (2004): Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies, i Wolfgang Streeck og Kathleen Thelen (red.): *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 1-39.

Jens Arnholtz, adjunkt, FAOS, Københavns Universitet
e-mail: jh@faos.dk

Søren Kaj Andersen, lektor, FAOS, Københavns Universitet