



Sosial dumping – et kommunalt samfunnssikkerhets problem?

En kvalitativ studie av samfunnssikkerhet som følge av sosial dumping i fiskeindustrien i en kommune i Øst-Finnmark, og kommunalt handlingsrom i innsatsen mot sosial dumping vurdert mot samfunnssikkerhets teorier.

Annette Leinan

Erfaringsbasert Masterstudium i Risikostyring og Sikkerhetsledelse

30 studiepoeng

Universitetet i Stavanger

Det Teknisk naturvitenskapelig fakultet, institutt ISØP

UNIVERSITETET I STAVANGER

MASTERGRADSSTUDIUM I

RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE

MASTEROPPGAVE

SEMESTER: Høstsemester 2023

FORFATTER: Annette Leinan

VEILEDER: Christian Henrik Alexander Kuran

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

Sosial Dumping – Et kommunalt samfunnsikkerhets problem?

EMNEORD/STIKKORD:

Samfunnsikkerhet, Risk Management, Sosial dumping, Arbeidslivskriminalitet, Handlingsrom.
Accimap, Migrasjonsmodell

SIDETALL: 96 (103 inkludert forside, forord, sammendrag, innhold)

STAVANGER 06.10.2023

Forord

Min studietid ved UiS har gjort det mulig å lære risiko og sikkerhetsfaget, samtidig som jeg har møtt kolleger fra mange profesjoner. Innsikten i hvordan andre profesjoner gjør analyser og utredninger har vært verdifullt, og mine medstudenter har holdt motivasjonen oppe, utfordret vane tenkning og gitt meg nye ideer og tankestier i faget. Min veileder Christian har bidratt med positivitet og oppmuntring, og forsiktig geleidet meg tilbake på rett spor når oppgaven ble for stor. Tusen takk!

Nå har det seg slik at studenter gjerne ønsker å oppnå noe nyttig med masteroppgaven, og jeg likeså. Våren 2022 sendte Forebyggende Barn og Ungdomsteam (FBU) i Gamvik kommune en bekymringsmelding til kommuneledelsen angående økning i bekymringsmeldinger til barnevernstjenesten, stigende prosent barnefattigdom og høy prosent anvisninger til Barne- og Ungdoms Psykiatri tjenesten. Skole opplevde fremmedspråklige arbeidsinnvandrerbarn stående på skoleplassen uten forvarsel. Integrasjon av arbeidsinnvandrerfamiliene er utfordrende, og fører til 'harde' oppvekst vilkår til barna.

Med denne oppgaven ønsker jeg å vurdere hvilke tiltaksmuligheter kommunal ledelse i Gamvik kommune har i arbeidet mot sosial dumping, hvordan oppfattes handlingsrommet til tjeneste ledere og kan kommunens handlingsrom her vurderes i forhold til samfunnssikkerhets teorier?

Jeg ønsker å takke kommunale kolleger som har stilt som informanter, og andre kolleger som sitter i Gamvik FBU og brenner for oppvekstmiljøene til barna i vår kommune. Dere gjør den viktigste jobben for de viktigste innbyggerne- våre barn.

Takk og til min snille mor som har lagd utallige middager og vært barnevakt av en annen dimensjon så jeg fikk fullført dette studiet.

Sist, men ikke minst, en stor takk til min datter Goya for all tålmodigheten, gode klemmene og oppmuntringen. Nå tar vi oss en velfortjent ferie!

Sammendrag

Denne oppgaven analyserer hvilke konsekvenser sosial dumping har på kommunale tjenester og samfunnssikkerhet i Gamvik kommune. Bakgrunn for valg av tema er en bekymringsmelding angående oppvekstvilkår til barn av arbeidsinnvandrere. Bekymringsmeldingen ble sendt fra Forebyggende Barn og Ungdoms Teamet i kommunen til administrativ og politisk ledelse.

Oppgavens teorigrunnlag bygger i hovedsak på Rasmussens Sosiotechniske system og Migrasjonsmodell. Oppgaven setter søkelys på konsekvenser av sosial dumping, og for å belyse problemstillingen ble det gjennomført en case studie.

Studien er gjennomført som en kvalitativ studie, og det er gjennomført intervjuer med seks informanter, alle ansatt i kommunale tjenester. For å identifisere kritiske hendelser som fører til sosial dumping, påvirkningsforhold mellom aktører i det sosiotechniske systemet samt mulig handlingsrom til politisk og administrativ ledelse, er det gjennomført en Accimap analyse. Funn fra empiri og kritiske hendelser identifisert i Accimap er deretter vurdert opp mot samfunnssikkerhetsteorier.

I oppgaven fremkommer det at det er lokalt stort samsvar med nasjonale trender i sosial dumping, og informantene vektlegger begrensning på handlingsrom fra administrativ og politisk ledelse som en aktiv årsak. Empiri fra informanter viser til en manglende sikkerhetskultur innad i kommunen, som påvirker andre nivåer og aktører i det sosiotechniske systemet. Sikkerhetskulturen bidrar til økt risiko for kritiske hendelse og sosial dumping, og har stor betydning for beslutningsprosesser i arbeidet med samfunnssikkerhet.

Innhold

Forord.....	iii
Sammendrag	iv
1. Innledning.....	1
1.1 Problemstilling.....	4
1.2 Oppgavens struktur	5
1.3 Avgrensninger.....	6
1.4 Sentrale begreper	6
2 Teori.....	8
2.1 Kommunal organisasjonsstruktur og ledelse	8
2.1.1 Kommunalt handlingsrom	10
2.2 Samfunnssikkerhet	13
2.2.1 Risiko og sårbarhet i samfunnet.....	14
2.2.2 Kritiske infrastruktur og samfunnsfunksjoner	15
2.3 Risk Management Framework	16
2.4 Beslutnings og interessekonflikt teori	20
3 Metode	22
3.1 Forskningsdesign	22
3.2 Intervju	23
3.2.1 Valg av intervjukandidater	24
3.2.2 Intervjuguide og analyse av intervju	25
3.3 Litteraturstudie.....	26
3.4 Accimap analyse	27
3.5 Forskningsetikk.....	29
3.6 Gyldighet og pålitelighet	30
4 Empiri	32
4.1 Empiriske funn fra litteraturstudie.....	32
4.1.1 Gamvik Kommune	32
4.1.2 Fiskeindustrien	35
4.1.3 Norgesmodellen	36
4.1.3.1 Arbeidslivskriminalitet.....	37
4.1.4 Sosial dumping	39
4.1.5 Kommunens rolle i arbeidet mot sosial dumping	42
4.1.6 Kommunens rolle i samfunnssikkerhetsarbeid	44
4.1.7 Nasjonale tiltak mot sosial dumping	46
4.1.8 Handlingsplan mot sosial dumping	46

4.1.9	Allmenngjøring av tariffavtaler	47
4.1.10	Kontroll av etterlevelse	49
4.1.11	Kunnskap	52
4.1.12	Vikarbyrådirektivet (Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/104/EF om vikararbeid) .	53
4.2	Empiriske funn fra intervju	54
4.2.1	Variasjoner i informantenes forståelse av sosial dumping	54
4.2.2	Variasjoner i informantenes erfaring med sosial dumping i sine tjenester	55
4.2.3	Variasjoner i informantenes erfaring med rapportering av sosial dumping	58
4.2.4	Variasjoner i informantenes beskrivelse av handlingsrom	59
5	Drøfting.....	62
5.1	Kommunale utfordringer med sosial dumping	64
5.2	Kommunal sikkerhetskultur	71
5.3	Sosial dumping og samfunnssikkerhet	74
5.4	Kommunalt handlingsrom i innsats mot sosial dumping vurdert fra et samfunnssikkerhetsperspektiv.....	75
5.5	Kommunale tiltaksmuligheter mot sosial dumping fra samfunnssikkerhetsperspektiv	77
6	Konklusjon	82
	Videre forskning	83
7	Referanser	84
8	Bibliografi	90
	Vedlegg 1: Intervjuguide	91
	Vedlegg 2: Samtykkeskjema	92
	Vedlegg 3: Accimap	95

Liste over figurer

FIG 1	Arbeidsinnvandring fra nye EØS land 2007-2018	s. 2
FIG 2	Borgeres tillitt til offentlige institusjoner	s. 9
FIG 3	Leders handlingsrom	s. 11
FIG 4	Leders strategiske handlingsrom	s. 12
FIG 5	Risiko og Samfunnsutvikling	s. 14
FIG 6	Rasmussens sosiotekniske system	s. 17
FIG 7	Representasjon av sosial dumping i sosioteknisk system	s. 19
FIG 8	Migrasjonsmodell	s. 20
FIG 9	Forsknings design	s. 22
FIG 10	Forenklet Accimap analyse	s. 28
FIG 11	Fire sikkerhetsnivåer samfunnssikkerhet	s. 44
FIG 12	Regelbrudd ved tilsyn på sosial dumping	s. 50
FIG 13	Informasjonsflyt arbeidsinnvandrere	s. 66
FIG 14	Politisk og privat egeninteresse påvirkning på forsvarlig kommunal forvaltning	s. 69
FIG 15	Kommune ledelsens strategiske handlingsrom	s. 70
FIG 16	Sikkerhetskultur	s. 71
FIG 17	Pentagon modell av sikkerhetskritisk adferd	s. 72
FIG 18	Sikkerhetsplanlegging og hendelsehåndtering i samfunnssikkerhetsarbeid	s. 73
FIG 19	Grunnlag for kommunalt planleggingsarbeid	s. 80

Liste over tabeller

TABELL 1	Oversikt informanter	s. 24
TABELL 2	Dokumentliste	s. 26
TABELL 3	Statsborgerskap i Gamvik Kommune 1. kvartal 2023	s. 33
TABELL 4	Timelønnskostnader i norsk industri	s. 34

1. Innledning

I 2004 ble EU utvidet med 10 nye land, 8 av disse østeuropeiske. I 2007 fulgte 2 nye østeuropeiske land. De nye landene ble da en del av EØS-avtalen, hvor medlemslandene har fri flyt av arbeidskraft og tjenester. Opprettelsen av et felles marked var ment å avvikle handels-hindringer og introdusere felles regler og fri bevegelighet av kapital, tjenester og personer er. Nasjonale grenser skal ikke hindre handel, investeringer og flytting. Kort sagt - På de områder som EØS-avtalen omfatter, skal EØS utgjøre ett marked (Bratsberg mfl. 2014).

Etter utvidelsene opplevde Norge økt arbeidsinnvandring og tjenesteyting fra Polen, Litauen, Latvia, Estland, Slovakia, Slovenia, Ungarn, Tsjekkia, Bulgaria, Romania og Kroatia. I løpet av de første tre årene etter utvidelsen ble det i Norge registrert flere arbeidssøkere fra de nye medlemslandene enn i de andre nordiske landene til sammen. Nettoinnvandringen av utenlandske borgere nådde en foreløpig topp i 2011–2012, med om lag 48 000 per år. Ved utgangen av 2015 hadde nesten 850000 mennesker i Norge innvandrerbakgrunn – en tredobling siden år 2000 (NOU 2017:2).

Arbeidsinnvandring i Norge er eksempel på frivillig migrasjon - det handler ikke om flukt eller evakuering for å redde liv og helse. Men det kan allikevel diskuteres om frivillighetsbegrepet er korrekt, da arbeidsinnvandring ofte har bakgrunn i vanskelige livssituasjoner og usikre fremtider (NOU 2017:2). Arbeidsinnvandrere kommer både på fast ansettelse og midlertidige kontrakter. Mens noen beholder bostedsadresse i hjemlandet, velger storparten å flytte til Norge. Fra 2003 til 2018 har andelen fast ansatte utlendinger økt fra 12% til over 50% (høyere andel i vintersesongen). Samtidig viser litteraturen at andelen fast ansatte norske arbeidere falt fra 88% til 49% i samme periode. (Melchior og Nilssen, 2020).

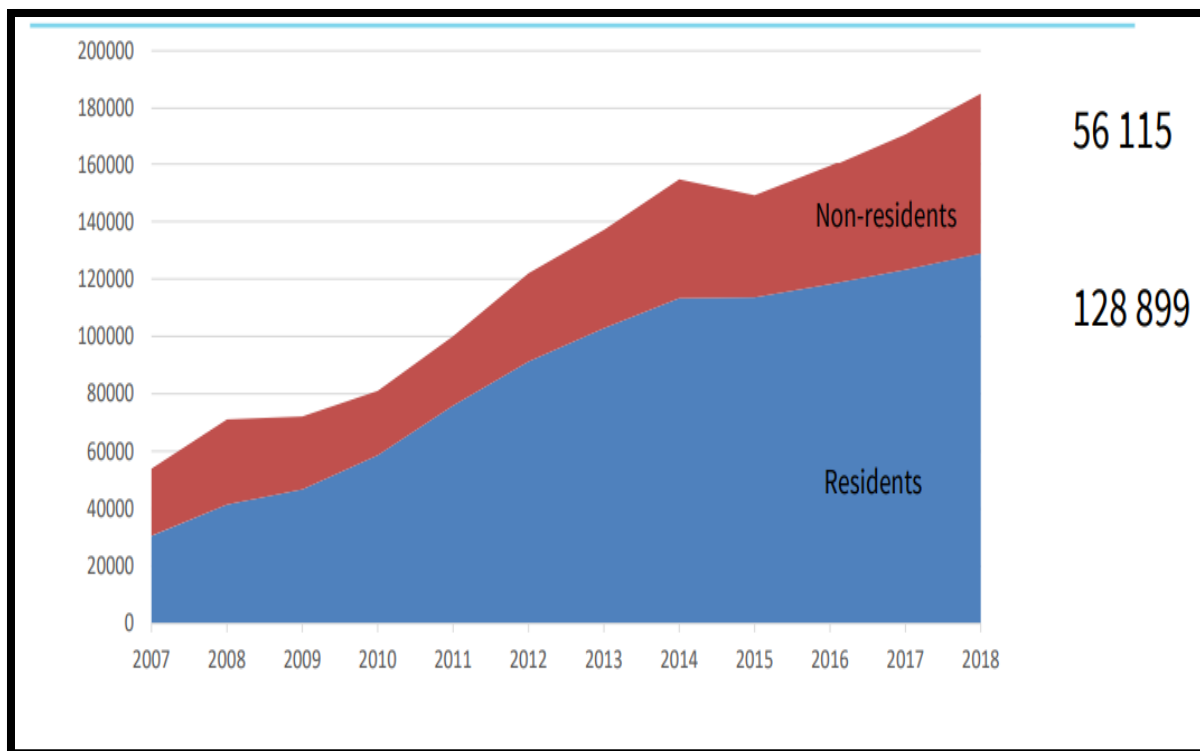


Fig. 1 Arbeidsinnvandring fra nye EØS land 2007-2018 (Ødegård og Nergaard 2020, s 4)

For å kontrollere arbeidsinnvandringen etter den store øst-europeiske utvidelsen, samt beskytte arbeidsinnvandrernes rettigheter, åpnet utvidelsestraktaten for restriksjoner de første årene, den såkalte 'overgangsordningen'. I motsetning til mange andre Europeiske land valgte Norge innføring av liberale ordninger som sikret fri flyt, men stilte krav om lønns- og arbeidsvilkår. For å få innvilget arbeidstillatelse måtte det foreligge et konkret tilbud om arbeid, og lønns- og arbeidsvilkårene for arbeidsinnvandrere måtte ikke være dårligere enn etter gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som ellers var normalt for vedkommende sted og yrke. Overgangsordningene gjaldt ikke for arbeidere som kom via tjenesteyting eller utstasjonering, det vil si de var ansatt hos firma i utlandet som leide ut arbeidskraft til norske bedrifter. En rekke omgåelser av reglene i overgangsordningen av useriøse arbeidsgivere førte til at overgangsordningen og arbeidstillatelsene fra 2009 ble erstattet med en registreringsordning, og temaene sosial dumping og lavlønnskonkurranse kom på den politiske dagsordenen (Friberg og Midtbøen, 2017).

Begrepet kritisk samfunnsfunksjon ble i NOU 2006:6 *Når sikkerheten er viktigst* definert som «de funksjoner som er nødvendige for å ivareta befolkningens og samfunnets grunnleggende behov». Grunnleggende behov ble igjen definert som «mat, vann, varme, trygghet og lignende».

Sosial dumping er et samlebegrep som beskriver handlinger utført mot arbeidsinnvandrere i form av kummerlige boforhold, dårlige lønnsforhold, mangelfullt sikkerhetsutstyr og andre HMS-forhold, eller grove lovbrudd som menneskehandel. Det vil si handlinger som fratrar arbeidsinnvandrere disse grunnleggende behovene.

NOU 2011: 7 vurderte ringvirkningene av arbeidsinnvandringen fra et velferdsstatlig perspektiv, og slo fast at *‘Konsekvensene av migrasjon for velferdsmodellens utvikling er avhengig av hvem som kommer, hvilke ressurser de bringer med seg, og i hvilken grad de innlemmes i norsk arbeids- og samfunnsliv’*. Det er derfor en viktig samfunnsmessig målsetning, og forutsetning for sikring av den norske velferdsmodellen, å sikre at arbeidsinnvandrere har verdige arbeidsvilkår og samme arbeidsmiljøbetingelser som norske arbeidstakere, samt en bærekraftig integreringspolitikk (NOU 2017:2).

På systemnivå er det viktig å ha et mangfolds perspektiv i samfunnssikkerhet og beredskaps – arbeid - Kommunen har et særskilt ansvar for befolkningens trygghet, og offentlige ressurser og innsats utgjør kjernen i samfunnssikkerhetsarbeidet. Samfunnssikkerheten påvirkes av utviklingen i vårt eget samfunn. Arbeidstilsynets rapporter viser at sosial dumping sprer seg fra bransje til bransje, og ‘hopper’ fra den ene utsatte, sårbare nasjonalitetsgruppen til den neste og er utbredt i næringer hvor det stilles få krav til formell utdanning og som sysselsetter en stor andel innvandrere, slik som fiskeindustrien (Arbeidstilsynet, 2015). Blir alvorlig arbeidslivskriminalitet og sosial dumping omfattende, kan det svekke innbyggernes tillit til staten og kommunen, og over tid utgjøre en trussel mot samfunnssikkerheten.

Kommunen må derfor engasjere og sikre effektivt samspill med arbeidsgivere og kontinuerlig oppdatere sin kunnskap om befolknings sammensetningen (Meld. St. 10 2016-2017). NOU 2017:2 beskriver to forhold som er avgjørende for å lykkes i å opprettholde tilliten hos innbyggere i områder med høy innvandring: Omfanget av innvandringen må over tid være i samsvar med absorberingskapasiteten i arbeidsmarkedet og i velferdssystemet, og nykommere må inkluderes på de sentrale arenaene i samfunnet.

Sosial dumping er en samfunnssikkerhetsproblemstilling, men samfunnssikkerhets perspektiver har ikke tidligere blitt anvendt som analyse metodikk i konsekvens utredninger i litteraturen. Kan man ved å bruke en samfunnssikkerhetstilnærming til sosial dumping, synliggjøre til kommunale beslutningstakere at sosial dumping er et

samfunnssikkerhetsproblem, og dermed tenke nytt om kommunalt ansvar og handlingsrom i arbeidet mot sosial dumping?

Denne oppgaven vurderer hvilke konsekvenser sosial dumping har på kommunale tjenester i Gamvik kommune. Oppgaven gjennomføres som en casestudie for å illustrere om, og eventuelt hvordan, forståelse av handlingsrom og sosial dumping blant ansatte og kommunal ledelse påvirker vår innsats mot sosial dumping lokalt. Funnene er relevante til andre distriktskommuner hvor den demografiske befolkningen er endret som følge av fraflytting og arbeidsinnvandring.

1.1 Problemstilling

Hvordan kan samfunnssikkerhetsforståelse hos kommunale ledelse bidra i arbeidet mot sosial dumping?

De viktigste forskningsspørsmål som stilles i denne oppgaven er:

1. Hvilke konsekvenser oppleves på kommunale tjenester som følge av sosial dumping i fiskeindustrien.
2. Hvilke utfordringer opplever Gamvik kommune i arbeidet mot sosial dumping i den lokale fiskeindustri næringen?

For å besvare første forskningsspørsmål, vurderes det hvordan kommunale tjenester opplever ekstrakostnader / økte kostnader eller hindringer i tjenesteleveranse til brukere som følge av sosial dumping. Dette er vanskelig å måle, da det er et stort gråsonerområde rundt sosial dumping- lite er kjent og anerkjent, og andre grunner enn sosial dumping ofte legger til grunn når man opplever aktuelle hendelser.

For å besvare andre forskningsspørsmålet, vurderes kommunens handlingsrom i arbeidet mot sosial dumping ved å se kommunale tjenestelederes forståelse av sitt eget handlingsrom og hvilke faktorer som øker eller begrenser handlingsrommet i arbeidet mot sosial dumping. God innsikt i problemets omfang og konsekvenser er en forutsetning for effektive tiltak

1.2 Oppgavens struktur

Innledningsvis presenteres bakgrunns historikk for arbeidsinnvandring etter EU utvidelsene i 2004 og 2007, samt lokal demografi og historikk for arbeidsinnvandring i fiskeindustrien. Videre presenteres problemstilling, forskningsspørsmål, avgrensninger samt sentrale begreper.

I ‘Teori’ kapitlet presenteres det teoretiske rammeverket i oppgaven for hvordan sosial dumping og samfunnssikkerhet kan forstås, og som bakgrunn for vurderinger av hvordan samfunnssikkerhets teorier påvirker kommuneledelsens tilnærming mot sosial dumping. Først redegjøres den teoretiske rammen rundt kommunal ledelse og ledelsens handlingsrom. Deretter redegjøres den samfunnssikkerhets teoretiske ramme som brukes til vurdering av ledelsens handlingsrom, herunder om sosiale grunnforståelse påvirker politisk velvilje.

I ‘Metode’ kapitlet presenteres den metodiske tilnærmingen til problemstillingen. Dette inkluderer valg av forskningsmetode og -design, presentasjon av datagrunnlaget for analyse og vurderinger av forsknings etiske utfordringer og kvaliteten av undersøkelsen. Jeg har tatt utgangspunkt i kvalitativ metode for å søke kunnskap om hvordan sosial dumping ser ut fra en posisjon som kommunal tjenesteleder, og hvordan deres oppfattelse av handlingsrom påvirker hvordan de forstår og motarbeider sosial dumping.

Empiriske funn fra dokumentanalyse er presentert som 3 delkapitler; ‘Lokal bakgrunn’, ‘Nasjonal bakgrunn’ og ‘Nasjonale tiltak’. Dette er gjort for å gi både et lokalt og nasjonalt situasjonsbilde. Videre presenteres funn fra intervju med ledere av kommunale tjenester. Informantene har alle ulik faglig bakgrunn og kommer fra forskjellige kommunale tjenester. Tjenestene har ulike rutiner, arbeidsmåter og normer. Felles faktor at informantene er medlemmer i kommunens Forebyggende Barn og Ungdoms Team. Sitater fra informanter er presentert i kursiv teks, men ikke alltid referert, da det er gjenkjennelig hvem som har uttalt seg. Hvor kilden er identifisert eller identifiserbar, har informanten gitt samtykke.

I ‘Drøfting’ kapitlet vurderes de empiriske funnene opp mot det teoretiske rammeverket. Her vil jeg drøfte konsekvenser av sosial dumping på samfunnssikkerhet og kommunal sikkerhetskultur. Jeg skal drøfte hvordan sikkerhetskulturen i kommunen påvirker hvordan den enkelte ansatte vurderer og rapporterer sosial dumping.

1.3 Avgrensninger

Oppgaven er avgrenset til sosial dumping som identifisert i fiskeindustrien, og informantene er avgrenset til å kun inkludere ledere av kommunale tjenester som deltar i FBU. Ett unntak ble gjort; fra forfatterens egen tjeneste ble en senior saksbehandler intervjuet som ikke er medlem i FBU. Dette for å få et tjenesteperspektiv som ikke er påvirket av inhabilitet.

Oppgaven er videre avgrenset til å vurdere konsekvensene av det sosiale dumpet og har ikke inkludert de som er utsatt for hendelsen direkte. Hendelser diskutert i intervjuene med informantene er så langt som mulig anonymisert, og i flere tilfeller er informantenes tjeneste sektor og ikke beskrevet i empiri, da saker kan være lett gjenkjennelige og dermed bryte taushetsplikten til informantene.

1.4 Sentrale begreper

Arbeidslivskriminalitet: handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter.

Barriere: Tiltak og funksjoner som er planlagt for å bryte et spesifisert uønsket hendelsesforløp.

Forebygging: Tiltak for å redusere muligheten for en uønsket hendelse, eller på forhånd redusere konsekvensene av en mulig hendelse

Handlingsrom: funksjon av leders oppmerksomhet (hvilke alternativer eller valgmuligheter en leder er klar over) og de alternativene det er aksept for blant interessenter med makt til å definere hva som er akseptabelt.

Informanter: Personer som ikke representerer gruppen som undersøkes, men som har god kunnskap om fenomenet

Kommunal sektor: Med kommunal sektor menes den offentlige forvaltningen av en kommune.

Offentlig sektor: Begrepet offentlig innbefatter staten og kommunene

Politikk: Aktivitet som går ut på å styre eller lede samfunnsutviklingen

Risiko: Et produkt av sannsynligheten for at en hendelse inntreffer og konsekvensen dersom den inntreffer.

Samfunnssikkerhet: Samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger

Sosial Dumping: handlinger som bryter med arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven i tillegg til uetiske handlinger som ikke nødvendigvis er ulovlige.

Sentrale trussel aktører: Aktørgrupper innenfor arbeidslivskriminalitet som kan forårsake mest skade i samfunnet

Sårbarhet: Manglende evne til å motstå en tilsiktet uønsket handling eller uønsket hendelse, samt manglende evne til å gjenoppta sin funksjon

2 Teori

2.1 Kommunal organisasjonsstruktur og ledelse

Norge, i likhet med andre nordiske land, har en desentralisert oppgaveløsning hvor kommunene spiller en sentral rolle i offentlig forvaltning og gjennomføring av velferdspolitik. Koordinering mellom ulike styringsnivåer og organisatoriske enheter er et stadig tilbakevendende problem i offentlig politikk og forvaltning, men det norske systemet bygger på generalistkommunesystemet. Dette betyr at alle kommuner, uavhengige av innbyggertall, bosettingsstruktur og lignende skal nå de samme krav til tjenesteleveranse, planleggingsarbeid og ivaretagelse av demokratiske funksjoner (St. Meld. 14).

Den norske regjeringen styrker lokaldemokratiet ved å flytte makt og ansvar til kommunene. Lokal politikkutforming påvirkes her av tre forhold; nasjonal politikk, hvordan politiske føringer tolkes og utføres i praksis av politiske og administrative ledere innad i kommunen og til slutt hvilke oppfatninger alle aktørene innen kommunen har om hverandre. Klassisk organisasjonsteori skiller mellom to ulike prinsipper for organisering: markeds organisering (søkelys på geografisk område, eller en gruppe ansatte med ulik fagkunnskap) og funksjons organisering (omhandler både spesifikke deloppgaver, eller en spesiell fagkunnskap). Funksjonsprinsippet har tidligere dominert norsk, offentlig forvaltning (Båtevik mfl. 2019; Hafting, 2017).

Ledelse er et stort fagfelt med en mengde teorier å velge mellom. Felles trekk for all ledelsesteori er påvirkning, beslutninger, kommunikasjon og makt. (Hafting, 2017). Da denne oppgaven setter søkelys på kommunale konsekvenser og handlingsrom, er studiet begrenset til kommunesektor ledelse og tar utgangspunkt i hva Kommunesektorens Interesseorganisasjon (KS) sier om god ledelse, og hva de mener skal til for å lykkes som leder i kommunal sektor. I en større studie ville det muligens vært relevant å studere industri ledelse og organisasjons teori.

‘En grunnleggende betingelse for ledelse i kommunal sektor er at sektoren er en del av et politisk system, hvor de folkevalgte skal representere fellesskapet’

(Strand, 2007, s. 317).

KS' *Guide til god ledelse* (2018) beskriver fire kjerneområder som er nødvendig for å oppnå gode resultater i kommunal ledelse: Gjennomføringskraft, tillitsbygging gjennom tydelige roller, tilrettelegging for mestring og motivasjon og til slutt evnen til å skape en organisasjonskultur med godt arbeidsmiljø og høy etisk bevissthet. Kommunale ledere har flere roller med ulike grader av beslutningsmyndighet og ansvar. De ulike rollene krever alle tydelige klareringer dersom ledelsen skal bygge og beholde tillitsforhold med innbyggere, kommunale medarbeidere, politikere, tillitsvalgte og næringsaktører. Bygging av tillitsforhold og trepartssamarbeid med aktører utenfor kommunen utfordrer det kommunale lederskapet, og krav til kompetanse. Dette krever god samspillkompetanse, bevissthet og forståelse for hverandres egenart og ulike roller. Kommunikativ planlegging involverer berørte grupper og lederne bruker dialog, samarbeid, og medvirkning med krav til rasjonell argumentasjon og konsensus. Når kommunikativ ledelse anvendes, kan det avdekke åpne, skulte og latente maktforhold som påvirker hvilke risikovurderinger ledere tar i samfunnsikkerhetsspørsmål.

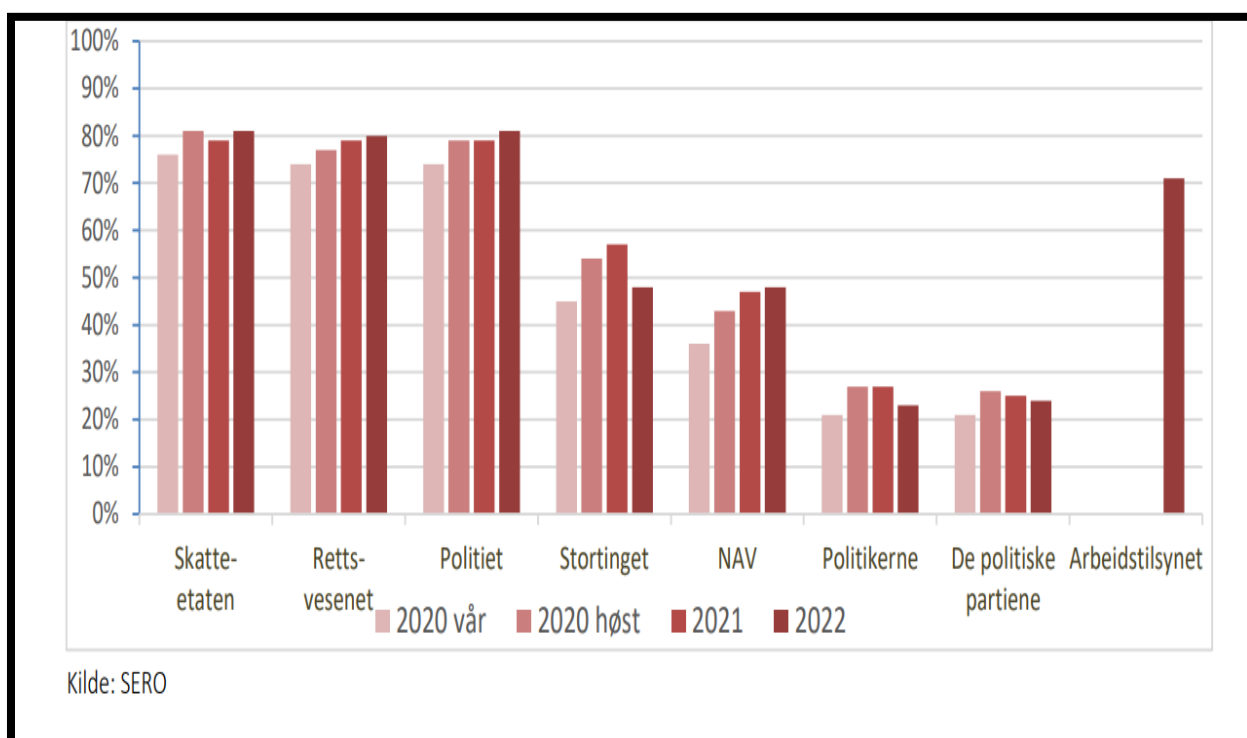


Fig 2 Borgeres tillitt til offentlige institusjoner på en skala fra 0 til 10. (Arbeidstilsynet, 2022 s. 47)

2.1.1 Kommunalt handlingsrom

Som nevnt, styrker den norske regjeringen lokaldemokratiet ved å flytte makt og ansvar til kommunene. Kommunene har dermed ansvaret for grunnleggende velferdstjenester, og et omsorgsansvar for de mest sårbare. Vi ser at kommunale ledelse må balansere ulike hensyn som drift og utvikling, styring og ledelse i tillegg til å bygge opp, opprettholde og tilrettelegge forskjellige tillitsforhold hos lokale, regionale og nasjonale aktører i forskjellige bransjer. Bransjer som ofte er i kontinuerlig endring og omstilling. Selve rammene formes av statlige krav og styringer, formelle jobbkrav og interne og eksterne begrensninger slik som budsjett fordeling, økonomi og andre ressurser tilgjengelige. Alle disse faktorene påvirker de mulighetene ledere har til å foreta valg innenfor gitte rammer, også kjent som ledelsens handlingsrom (Hutzschenreuter og Kleindienst, 2013).

Med kommunalt handlingsrom menes hovedsakelig det politiske og økonomiske handlingsrommet kommunene har. Staten er avhengig av kommunene for å få iverksatt og oppnådd nasjonale mål, mens kommunene er avhengig av finansiering fra statlig hold for å gjennomføre vedtak og prioritere mellom ulike sektorer og velferdstilbud (Jenssen og Robertsen, 2015). Jacobsen (2010) forklarer at et konfliktforhold oppstår mellom kommunalt selvstyre og statlig styring av kommunene. Konfliktforholdet har utgangspunkt i hvordan verdier forvaltes, og kan spisses ned i forskjellig prioriterings vektlegging; kommunene prioriterer effektive tjenestetilbud basert på lokale behov og ønsker, mens staten vektlegger effekt av kostnadsstyring. Kort sagt, Det er et ønske om at kommunene skal produsere mest mulig velferdsgoder til lavest mulig enhetspris (Jenssen og Robertsen, 2015).

Bastesen mfl. (2020) identifiserer en rekke utfordrende faktorer som påvirker ledelsens handlingsrom: En utnyttende, forsvarer-orientert tilnærming, tidligere suksess og vekt på inkrementelle forbedringer, å operere i en bransje i vekst, tidspress samt strukturell og kulturell treghet kan alle være hemmende faktorer.

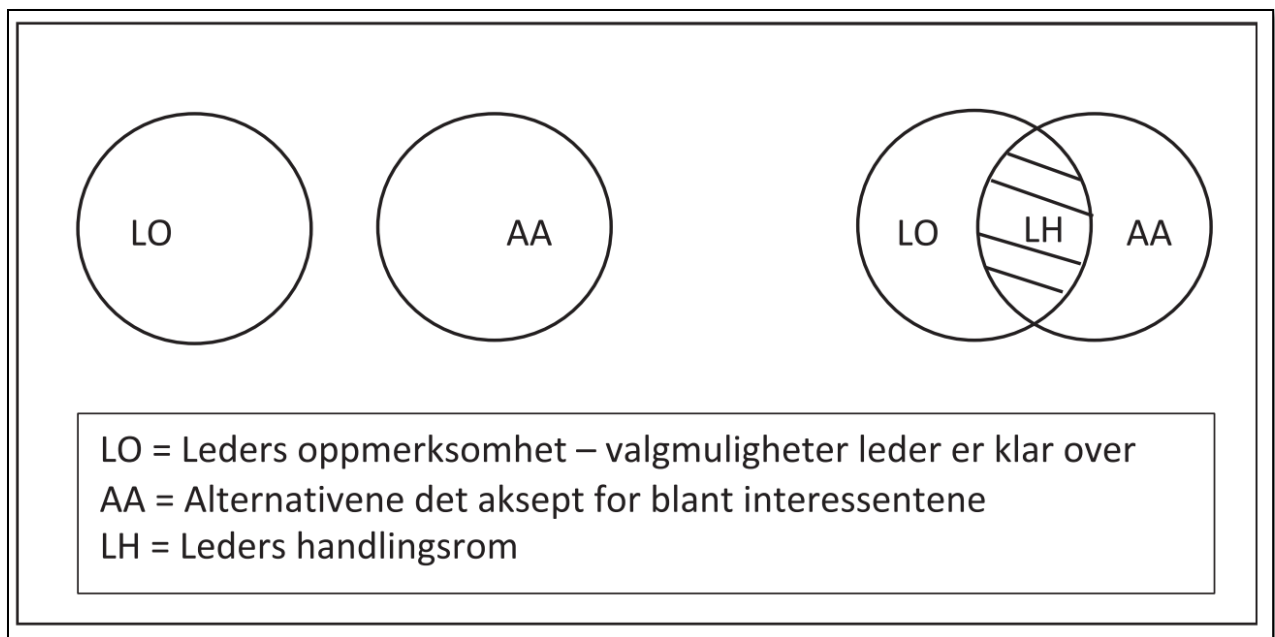


Fig 3 Leders handlingsrom (Bastesen mfl. 2020, s.114)

Bastesen mfl. (2020) beskriver lederens handlingsrom som en funksjon av leders oppmerksomhet (hvilke alternativer eller valgmuligheter en leder er klar over) og de alternativene det er aksept for blant interessenter med makt til å definere hva som er akseptabelt (AA), hvor handlingsrommet defineres som det feltet hvor LO og AA overlapper (Fig 3). Bastesen beskriver at man i tillegg bør vurdere om lederne har strategiske innspills muligheter eller om kun er operasjonelle i sin rolle. De identifiserer utfordringer at ledere på andre nivåer enn toppledelse ikke involveres i utforskende prosesser, eller blir anerkjent for innspill til nyskaping/utforskning, noe som begrenser handlingsrommet.

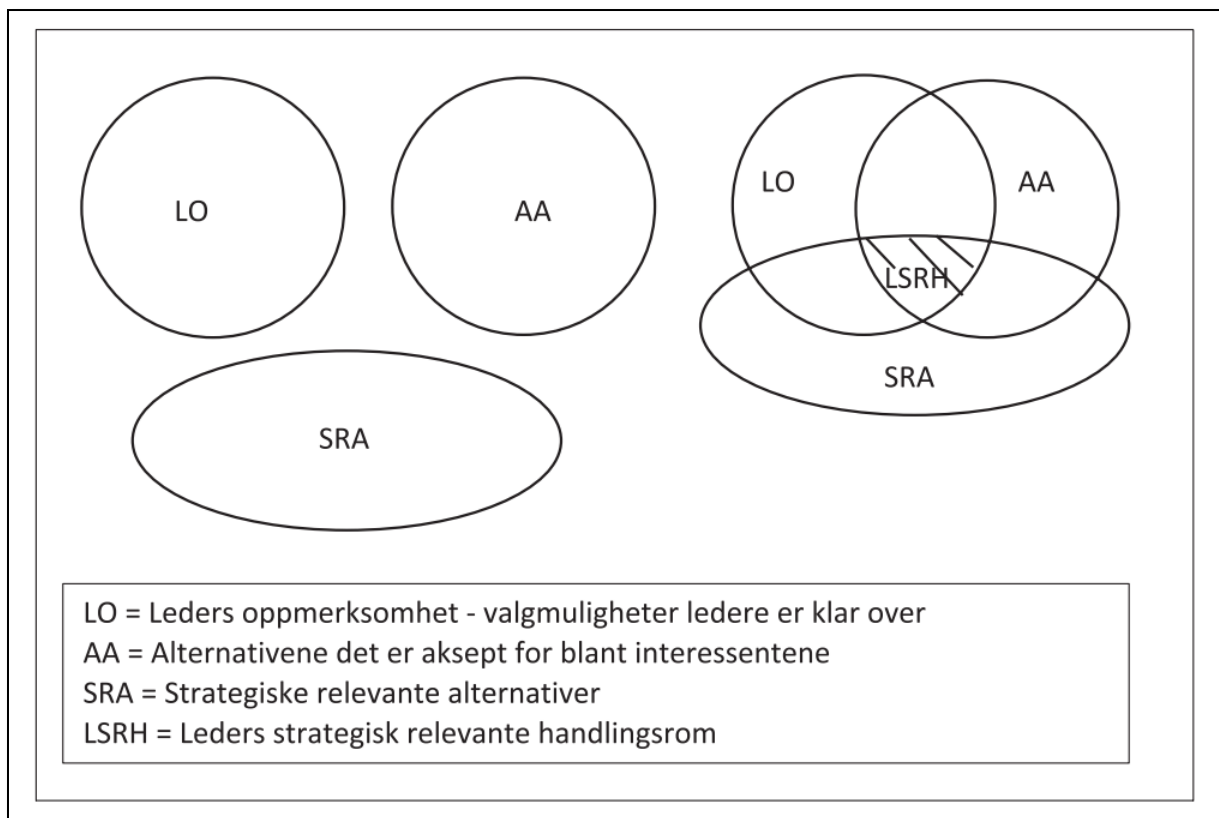


Fig 4 Leders strategiske handlingsrom (Bastesen mfl. 2020, s.131)

Hutzschenreuter og Kleindienst (2013) argumenterer at ledere som er opptatt av å sikre utforskende tilnærminger og nyutvikling øker sitt handlingsrom i motsetning til ledere som setter søkelys på mer utnyttende tilnærminger og inkrementelle forbedringer. Dette da utnyttning bygger på eksisterende kunnskapsbase, mens utforsking utvider leders kunnskapsbase. Setter vi dette i kontekst med styringsmodeller, vil vi kunne argumenter at kommunens, og kommunal ledes, handlingsrom vil øke for an kommune som hovedsakelig operer etter autonomimodellen.

2.2 Samfunnssikkerhet

Begrepet samfunnssikkerhet er blant annet definert i Meld. St. 29 (2011–2012) som ‘Vern av samfunnet mot hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller av bevisste handlinger’. Siden 2010 har *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret* (sivilbeskyttelsesloven) og underliggende *Forskrift om kommunal beredskapsplikt* stilt krav til kommunenes samfunnssikkerhetsarbeid.

Samfunnssikkerheten påvirkes av tre faktorer: verdiene vi skal beskytte og deres sårbarheter, farene og truslene vi står overfor og vår evne til å forebygge og håndtere (Meld. St. 10). For å forstå samfunnssikkerhet, bruker man teorier og metoder for å avdekke risikokilder, avdekke sårbarheter i samfunnets organisasjon og struktur samt identifisere barrierer og styrings tiltak. Samfunnssikkerhets arbeidet i Norge bygger på fire prinsipper: ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet (Andersen mfl. 2017). Kommunens administrativ og politiske ledelse anvender samfunnssikkerhetsperspektiv og teorier i sin grunnleggende samfunnsplanlegging, som er Kommuneplanens samfunnsdel. Kommuneplanens samfunnsdel er verktøyet for kommunens helhetlige planlegging, og har to hovedinnretninger: Kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon.

‘gjennom arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel skal kommunen vektlegge viktige utfordringer knyttet til samfunnsutvikling og synliggjøre de strategiske valg kommunen tar.

Spesielt viktig er dette for sentrale samfunnsforhold som folkehelse, barn og unge, integrering, næringspolitikk m.m.’

(Miljøverndirektoratet, 2008)

Men risiko og samfunnssikkerhets vurderinger er forankret i de fleste planutforminger og regelverk som kommunen jobber mot og er ansvarlige for; arbeidsmiljøloven, sivilbeskyttelsesloven og sikkerhetsloven (Engen mfl. 2021). Denne beslutningsfordelingen kan vurderes fra et sosiologisk perspektiv, og man kan argumentere at ansvar fordeles i større grad i det moderne samfunnet på grunn av arbeidsdeling og spesialisering og at dette kan føre til en ansvarsfraskrivelse fra individer i systemet etter hvert som samfunnet blir mer og mer kompleks. De ansvarlige kan da sees som selvopptatte som først og fremst tenker på seg selv. Dette svekker den kollektive moralen og tillitten i samfunnet (Hafting, 2017).

2.2.1 Risiko og sårbarhet i samfunnet

Begrepet risiko kan tydes på to forskjellige måter, ifølge faglitteraturen. Risiko kan enten beskrives som en måling av sannsynlighet og konsekvenser for hendelser som man har kunnskap om eller man kan beskrive risiko som hendelser man ikke har kunnskap om. Manglende evne til å motstå og tåle negative konsekvenser omtales som sårbarhet, mens evnen til å motstå og gjenopprette systemfunksjon etter negative konsekvenser omtales som resiliens. Konteksten er viktig for hvor effektive risikoanalyser og tiltaksplaner er, og hvordan leseren eller beslutteren tolker resultatene, og som vi har beskrevet i tidligere kapittel vil de store mørketallene og underrapportering ved sosial dumping føre til at enhver risikoanalyse vil inneholde store usikkerhets momenter (Aven, 2022).

Globalisering og endringen mot et flerkulturelt samfunn har bidratt til å redusere avstander og landegrensener, og NOU 2016:19 beskriver hvordan denne samfunnsutviklingen medfører betydelige endringer i hvordan samfunnsfunksjoner blir ivaretatt. Økende kompleksitet i samfunnet fører til at vi eksponeres for et større spekter av trusler. Sårbarheten blir større, dette fører til økt risiko, og økte forventninger til risikohåndtering i samfunnet.

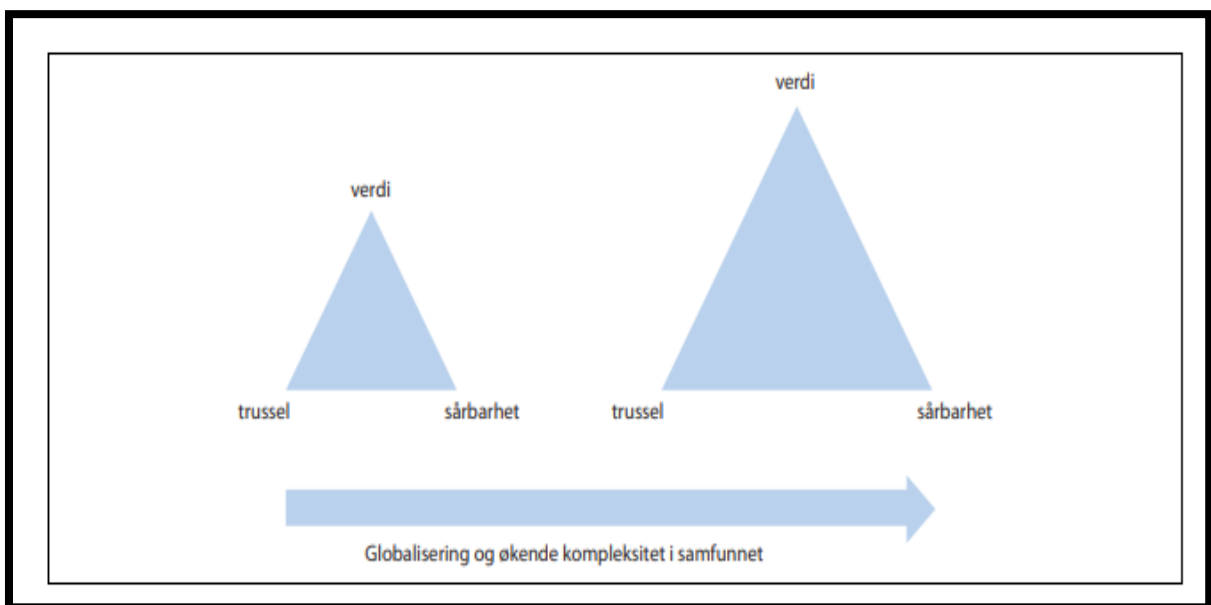


Fig. 5 Risiko og samfunnsutvikling. Økning risiko i samfunnet som følge av globalisering. Arealet i trekantene illustrerer omfanget av risiko (NOU 2016:19 s. 66).

Organisering av sentrale funksjoner i samfunnet som dekker grunnleggende behov i samfunnet beskrives som samfunnssikkerhet. Dette kan være mat, varme, klær eller trygghet. Samfunnssikkerhet ble i St.meld. nr. 17 definert som ‘den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger’ (St.meld. nr. 17, 2002, s. 4).

2.2.2 Kritiske infrastruktur og samfunnsfunksjoner

Kritisk infrastruktur er de anlegg og systemer som er helt nødvendige for å opprettholde samfunnets kritiske funksjoner som igjen dekker samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse. Dette er skilt ut fra kritiske samfunnsfunksjoner, som betegner samfunnets grunnleggende eller omfattende ordninger, som den økonomiske, politiske og juridiske med mer (NOU 2006:6, s. 32).

En samfunnsfunksjon defineres som kritisk dersom bortfall av den truer samfunnets og befolkningens grunnleggende behov, og forbeholdes funksjoner som samfunnet ikke kan klare seg uten i sju døgn eller lenger uten at dette truer grunnleggende behov som nevnt ovenfor (NOU 2006:6, s. 32; DSB, 2012, s. 15). Konsekvensene av bortfall av en kritisk samfunnsfunksjon er avhengig av graden av kritikalitet, graden av resiliens og redundans i systemene som understøtter den aktuelle funksjonen, samt annen beredskap for gjenopprettelse eller skadebegrensning.

2.3 Risk Management Framework

Teorier om samfunnssikkerhet og samfunnsulykker forklarer hvordan forskjellige deler eller nivåer i et system passer sammen og påvirker hverandre. Sikkerhetsstyring involverer ulike organisatoriske beslutningsnivåer i samfunnet, herunder politikere, reguleringsmyndigheter, virksomhetsledelse og operatører. Aktører på hvert nivå forsøker å påvirke og regulere adferd for å realisere sine egne mål (Rasmussen & Svedung, 2000). Likeså vil avhengigheter mellom den aktuelle samfunnsfunksjonen og andre samfunnsfunksjoner eller andre samfunnsmessige forhold være avgjørende for hvor omfattende konsekvensene av bortfall vil være. De fleste funksjoner i samfunnet er sterkt avhengig av et velfungerende næringsliv som medfører inntektsoverføring og bosetting til kommunene.

Dette forklarer hvordan risikoen for utvikling av sårbarheter, ulykker og katastrofer i samfunnet oppstår når inntektsoverføringen og bosettingen avtar. Barry A. Turner beskriver samfunnsulykker ('disasters') som et sammenbrudd i kollektiv forståelse og normer knyttet til sårbarhet, trusler, forebygging og beredskap. Går man igjennom kommunale beredskapsplaner, vil man ofte se beskrevet ulykker som involverer store fysiske konsekvenser og som utfordrer krisehåndteringsevnen til samfunnet, såkalte katastrofer. Men dersom man tenker at utviklingen av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i et lokalsamfunn ganske enkelt er en kulturell utvikling av normer, hvor den kollektive adferden er å tillate avvik fra lover, forskrifter og arbeids etiske normer, kan man se at sosial dumping er samfunnsulykke i beskrivelse (Engen mfl. 2021).

I 1997 presenterte Rasmussen sin sosiotekniske modell for å beskrive ulykker som er forårsaket av avgjørelser eller handlinger til aktørene i et system. Modellen viser hvordan systemer består av interaksjoner og informasjonssløyfer mellom aktører på de forskjellige nivåene i systemet, som gjør at helheten av et system er mer enn summen av de enkelte delene (Engen mfl. 2021). Rasmussens modell var utviklet for å gi en oversikt over risikostyring, men kan også brukes i årsaksanalyse. Alle seks nivåer i Rasmussens modell er involvert i risikostyring, og er dermed og involvert i forebygging av ulykker: Rasmussens modell brukes i ganskingsammenheng hvor ulykker kan ha flere årsaker på flere nivå i det sosiotekniske systemet. Risiko og sikkerhetsstyring må vurdere kjedereaksjoner og derfor må vurderes utover kun det nivået arbeids prosessene forekommer. Dette er passende for å vurdere problemstillingen i denne oppgaven, hvor kompleksiteten mellom økonomiske motiv, kompetanse, politikk og

byråkratiske utfordringer mellom statlig og kommunal styring er påvirkende sikkerhets faktorer, noe som kommer frem i dette systemet.

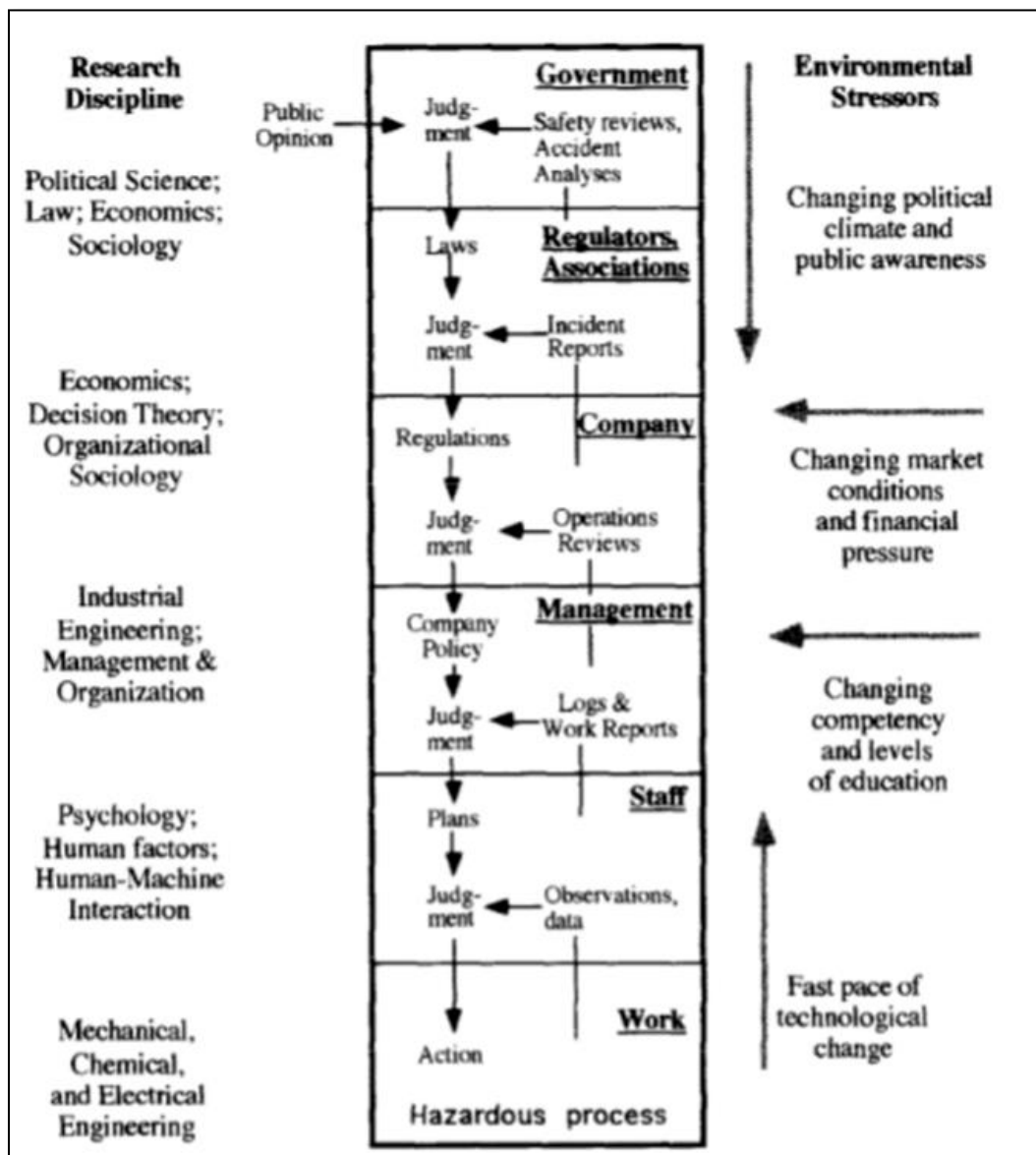


Fig 6: Rasmussens sosiotechniske system Engen mfl. (2021).

Det sosiotechniske systemet består av interaksjon mellom forskjellige aktører, hvor aktørene opererer på forskjellige nivå i organisasjonen med selvstyrte handlinger. Figuren viser også hvordan informasjonen flyter mellom aktørene gjennom de ulike nivåene av systemet. De enkelte individ påvirkes også av ulike faktorer i omgivelsene, som illustrert i figurens høyre side (Engen mfl. 2021).

All informasjon fra de lavere ledd skal videreformidles oppover i hierarkiet, men det vil ikke si at utfordringene som blir varslet om får en løsning. Rasmussens system illustrerer at organisasjoner er åpne systemer som i varierende grad utsettes for påvirkning av interessenter i sine omgivelser, demonstrert i kolumnen til høyre. Systemene er dermed et resultat av påvirkning fra mange ulike beslutningsnivåer, og endringer på ett nivå kan ha ringvirkninger på andre nivåer i systemet. Vi ser da at sikkerhet blir påvirket av alle faktorer som spiller inn i organisasjonen som tidligere nevnt eks økonomi. Beslutnings og interessekonfliktperspektivet ser nærmere på akkurat dette.

Vårt ideelle sosiotekniske systemet (Fig 7) viser informasjons og beslutningsflyt mellom arbeidsinnvandrere, næringsaktører, kommunen, tilsynsorganer og regjeringen. Aktørene opererer på forskjellige nivå med selvstyrte handlinger. Informasjonen (blå og grønne piler) flyter mellom aktørene gjennom de ulike nivåene av systemet. I det ideelle systemet blir beslutninger fattet i den øvre delen, som skal praktiseres i de lavere delene av systemet, men beslutninger på ett nivå har implikasjoner for rammebetingelser for underliggende nivå. Rasmussen argumenterer og at informasjon i hovedsak beveger seg vertikalt gjennom flernivåmodellen. Dette kan medføre at mottaker tolker informasjonen ut fra egen arbeidssituasjon, verdier og situasjonsforståelse informasjon. Dette kan skje enten bevisst eller ubevisst. Rapportene beskrevet i figuren er idealistisk og skal bidra til vurderinger oppover i systemet. Som vi vil diskutere senere, viser Accimap analysen at denne informasjons og beslutnings flyten ikke er til stede i realiteten.

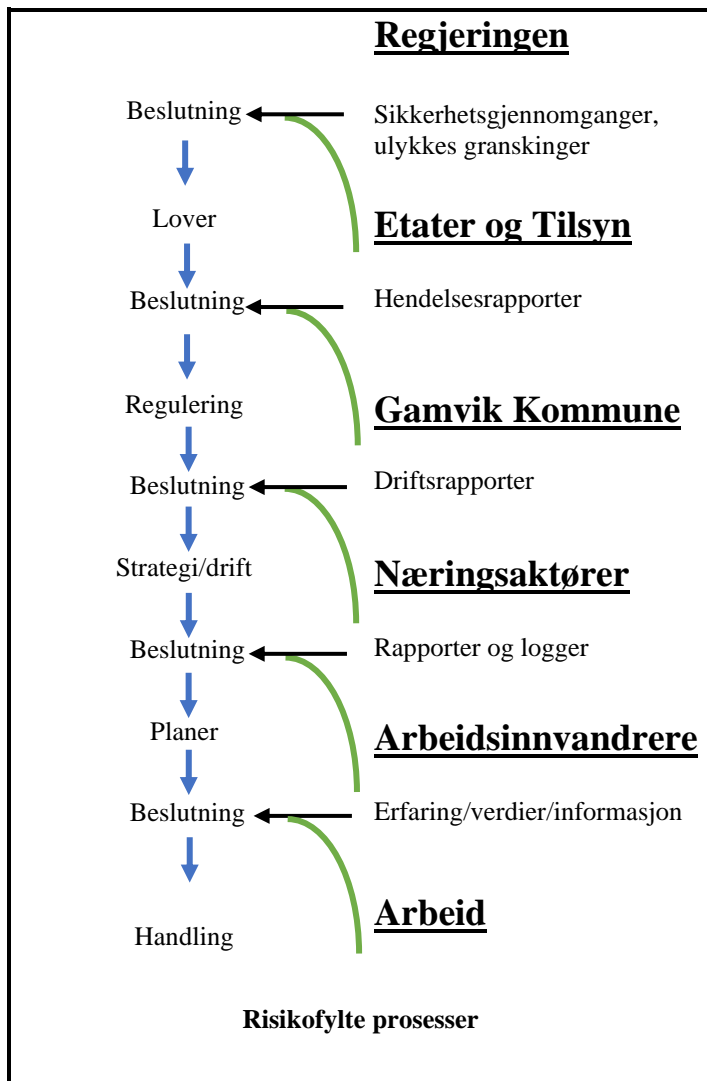


Fig 7 Adaptert representasjon av sosial dumping i sosioteknisk system

2.4 Beslutnings og interessekonflikt teori

Forsking på sikkerhet i systemer viser at det er rom for handlingsvalg og frihet. Grunnet individuelle tilpasninger og rutinebrudd opplever man sårbarheter i sikkerhetsbarrierene. Disse kan være vanskelig å oppdage da disse tilpasningene ofte ikke har en synlig effekt. På den ene siden ønsker arbeidstaker å ha en komfortabel arbeidsbelastning, samt et akseptabelt risikonivå. På den andre siden har organisasjonen en økonomisk målsetting. Dette er noe beslutnings og interessekonfliktperspektivet ser nærmere på, blant annet målkonflikter som oppstår i organisasjonen (Rosness mfl. 2010).

Det er mange faktorer som påvirker systemisk adferd og målkonflikter som oppstår mellom ledelse, sikkerhet og arbeidstakere er demonstrert i Rasmussens Migrasjonsmodell som viser hvordan endringene fra en parameter påvirker de andre parameterne, som igjen kan resultere i brudd på sikkerhetsmarginer, uakseptabel arbeidsbelastning og økonomisk sammenbrudd (Fig 8). Migrasjonsmodellen beskriver hvordan atferd i et system endres over tid, med utgangspunkt i at man i dynamiske sosiotekniske systemer tilpasser seg endringer. Rasmussen argumenterer at tilpasning ikke er en tilfeldig prosess, men en optimaliseringsprosess som er avhengig av individuelle tilpasningsstrategier som ikke kan forutses når man analyserer de ulike delene i systemet hver for seg (Rasmussen 1997 s. 184).

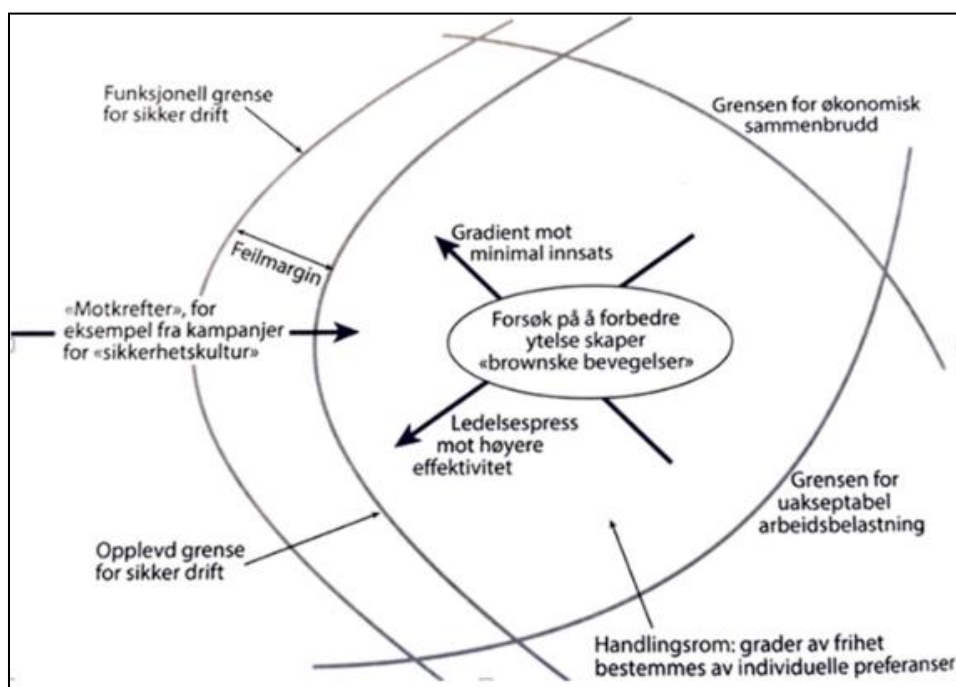


Fig. 8 Rasmussens Migrasjonsmodell (Rasmussen, 1997).

Mens migrasjonsmodellen tradisjonelt brukes ved forskning på høyrisiko teknologier, som baserer seg på forsvar i dybden, kan modellen likeså benyttes ved vurdering av Rasmussen sosiotekniske system, som beskriver ulykker som kan være forårsaket av avgjørelser eller handlinger til aktørene i et system. I dette systemet blir beslutninger fattet i den øvre delen, som igjen skal praktiseres i de lavere delene av systemet. Det er mange aktører med ulike roller og på ulike organisatoriske nivåer som kan påvirke den utvikling som legger opp til ulykker, og kompleksiteten mellom økonomiske motiv, kompetanse, politikk og byråkratiske utfordringer kommer frem i dette systemet. Ifølge Rasmussen er det selvorganisering i høyrisiko systemer som fører til at definisjon av grenseverdiene ikke er bestemt av ledelse/ lovgiver, aktørene selv må definere arbeidspraksis og hvilke grenser som skal følges. Dette er en frihet som eksisterer i alle nivåer i systemet.

3 Metode

3.1 Forskningsdesign

Valget av forskningsdesign er avhengig av mange faktorer; tema, interesse, tidsbegrensinger og ressurser tilgjengelige. Med utgangspunkt i problemstillingen kan forskeren deretter legge en plan for hvordan studiet skal gjennomføres, det vil si hva vi skal studere, hvilke metoder som skal benyttes og hvordan analysen skal gjennomføres og resultatene presenteres (Thagaard, 2013). Når man velger forskningsdesign, velger man mellom deduktive og induktive tilnærminger. Ved en deduktiv tilnærming danner forskeren først forventninger om resultatet av studiet, for så samle empiri for å undersøke om disse forventningene stemmer. Jeg har for denne oppgaven valgt å bruke en induktiv tilnærming, hvor forskeren først samler empiri uten forutinntatte holdninger om resultatet, før empirien systematiseres og forskeren på denne bakgrunn utvikler teorier. Denne tilnærmingen er best egnet når man skal undersøke ukjente fenomener, eller når undersøkelsen søker å få fram ulike forståelser og fortolkninger av et fenomen, (Jacobsen, 2018).

For å få en dybdeforståelse av problemstillingen har jeg valgt å gjennomføre en case-studie, som er velegnet for å forstå hvordan de personene en forsker på opplever ulike situasjoner og roller. Datagrunnlaget for analysen er innhentet gjennom litteraturstudie og intervju, som gir et godt utgangspunkt for å få fatt på hvordan informantene opplever og tenker rundt tema. Data fra intervju og litteratur studie analyseres i en Accimap analyse.

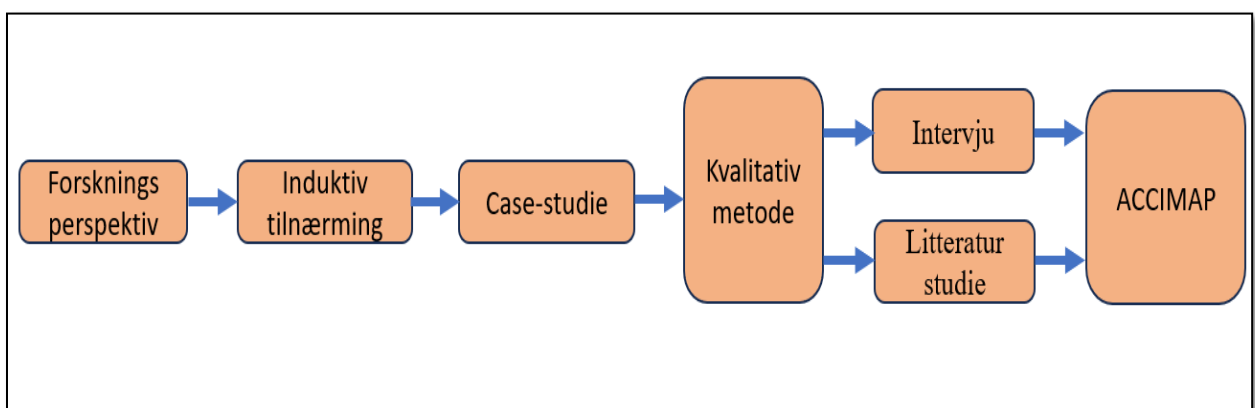


Fig 9: Forsknings design

3.2 Intervju

I denne studien er det viktig å fremme informantenes egne erfaringer, opplevelse og meninger knyttet til sosial dumping og på sitt handlingsrom som tjeneste leder og/eller kommunalt ansatt. Det er deres subjektive opplevelser og forståelser av temaet som skal danne fortolkningsgrunnlaget i oppgaven. Som beskrevet av Kvale og Brinkmann (2015); intervju er en “utveksling av synspunkter” mellom mennesker som har en samtale om et felles tema. Målsetningen med intervjuene i denne studien var å få en oversikt over hvordan tjenesteledere selv opplever sosial dumping i kommunen, både omfanget av problemer og tiltaks ideer, og få en forståelse av hvordan de opplever sitt handlingsrom for å bekjempe arbeidslivskriminalitet/sosial dumping.

Oppgavens problemstilling utforsker etablerte teorier, men for å utvide forståelsen av enkelte variabler og sammenhenger var det viktig å være åpen for alle synspunkter, opplevelser eller erfaringer som respondentene kom med. Det er viktig å gi informantene mulighet til å følge sine tanker og uttrykke dem. Kvale og Brinkman (2015) beskriver syv ulike former for forskningsintervju, men jeg vil i denne oppgaven gjennomføre et ‘Begreps- eller fenomenintervju’ med medlemmer av FBU Teamet. Intervju er en velegnet metode når man ønsker å få inngående forståelse av et tema og av sammenhenger mellom ulike forhold, og denne typen intervju har til formål å kartlegge eller utdype nyanser eller variasjoner av et fenomen, i dette tilfellet sosial dumping og leders handlingsrom. Intervjuer gir på denne måten ikke bare kunnskap om hvordan noe er, men også om hvorfor det er slik. For å sikre sammenlignbar og kompletterende data, ble det utviklet en semi-strukturert intervju guide.

Kvalitativt forskningsintervju er en rasjonell praksis og er i stor grad levende, og semistrukturerte intervjuer gir gode muligheter for å følge en løsere samtale stil og rom for å følge opp spesielle temaer underveis i intervjuene. Innenfor forskningsintervjuets struktur kan forskeren trekke paralleller til den hverdagslige samtalen. Det som er viktig å få fram, er at et forskningsintervju, i likhet med et profesjonelt intervju, er preget av en bestemt metode og spørreteknikk (Kvale og Brinkmann, 2015).

3.2.1 Valg av intervjukandidater

Ved kvalitative studier er det hensiktsmessig å velge informanter som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategiske i forhold til studiets problemstilling (Thagaard, 2013). Informantene fra FBU ble invitert til å delta til ‘Begreps- eller fenomenintervju’ via epost, som inneholdt informasjon om forskningsfeltet, forskningens formål, hvem som får tilgang til informasjonen, hvordan resultatene er tenkt brukt, og om følgene av å delta i forskningsprosjektet. Briefingen inkluderte derimot ikke definisjoner eller utdypende informasjon, da dette kunne lede informantene eller gjøre dem utrygge før intervju.

Det ble valgt 5 informanter fra følgende kommunale tjenester: Koordinerende Enhet, Rus og Psykiatri, Sosialtjenesten, Barnevernet og Helsestasjonen. Antall informanter er ansett som passende, da datainnsamling og databearbeiding er en tidkrevende prosess, samtidig som intervju materialet må gi tilstrekkelig grunnlag for analysen. Kriteriene for å delta i denne studien var at informantene skulle være tjenesteledere og/eller ansatt i kommunale tjenester hvor de hadde kontakt med arbeidsinnvandrere eller deres barn. Ikke alle tjenesteledere har direkte kontakt med sine brukere eller pasienter, og utvalget ble derfor utvidet til ansatte som representerte sin tjeneste i FBU. Alle informantene hadde høyskoleutdanning, fire hadde videreutdanning og satt i tillegg som leder av sin tjeneste (dette tilsvarer mellomleder nivå i kommunens organisasjonsstruktur, underordnet etatsledere).

	Informant 1	Informant 2	Informant 3	Informant 4	Informant 5
Kommunal tjeneste	Barnevern	Sosialtjeneste	Koordinerende Enhet	Rus og Psykiatri	Helsestasjon
Leder ansvar	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja

Tabell 1 Oversikt over informanter

3.2.2 Intervjuguide og analyse av intervju

For å holde søkelys på problemstillingen og sørge for at intervju spørsmålene belyser temaet fra ulike samfunnsikkerhets perspektiv, ble det utformet et kort intervju guide (se vedlegg 1). En intervjuguide hjelper forskeren å huske hvilke områder som skal belyses i løpet av intervjuet. Den bygges opp med søkelys på tema og rekkefølgen for hvilken informasjon som skal hentes inn. (Thagaard, 2013). Intervjuguiden er en grov skisse, og er utarbeidet med utgangspunkt i problemstillingen:

- Hva – temaet for undersøkelsen
- Hvorfor – formålet med intervjuet
- Hvordan – intervjuteknikker, datainnhenting, transkribering og analyse.

(Kvale og Brinkmann, 2015)

Intervju spørsmålene er utarbeidet opp mot anvendte samfunnsikkerhets teorier og Interesse og Konflikt Teorien, som er presentert i teorikapitlet. Jeg plukket derfor ut følgende tema (med tilhørende spørsmål): ‘Sosial Dumping’ og ‘Leders handlingsrom’. Det er i tillegg inkludert noen bakgrunns spørsmål. Mens disse ikke brukes i analysen, er nøytrale startspørsmål en effektiv måte å få informanten til å føle trygg og kan føre til at informanten blir beroliget. Etter hvert som tillitten øker kan en gå videre med mer krevende spørsmål som krever mer refleksjon (Thagaard, 2013).

3.3 Litteraturstudie

Det ble først samlet inn tertiærdata fra offentlige dokumenter ved bruk av litteraturstudie som metode der en stor rekke dokumenter har blitt gjennomgått. De ulike dokumentene analysert er hovedsakelig offentlige dokumenter innhentet på internett. Dette inkluderer veiledere, Fafo rapporter, Arbeidstilsyn rapporter, stortingsmeldinger, NOU'er.

Lover og forskrifter brukt i dette studiet er blant noen som styrer og regulerer kommunal styring og samfunnssikkerhetsarbeidet i Norge. En rekke fagbøker er brukt, hovedsakelig pensumbøker fra Universitetet i Stavanger, samt en rekke fagbøker om fiskeindustrien, lokalhistorisk, sosial dumping, arbeidsinnvandring og arbeidslivskriminalitet. I tillegg er interne rapporter og planverk brukt.

En rekke Fafo rapporter og notater har gitt en god forståelse av status på sosialdumping i dagens politiske bilde, og hvilke retninger forskning tar på tema sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.

Handlingsplanene mot Sosial dumping har vært svært verdifulle for å få en en normativ forståelse for hvilke oppgaver myndighetene skal løse og hvordan de skal utføres, i tillegg til hvilke forventninger sentralt nivå har til kommuner og næringsaktører.

Tertiærdata fra offentlige dokumenter har i dette studiet blitt supplert med primærdata fra intervjuer med informanter fra kommunale tjenester innen Gamvik kommune. I tillegg har søk i databaser for å finne relevante artikler og informasjon. UiS brage, Google scholar, Elsevier og oria har blitt benyttet. Søkeord som 'samfunnssikkerhet', 'risk management', 'migrasjonsmodell', 'kommunal ledelse', 'arbeidskriminalitet', arbeidsinnvandring' og 'sosial dumping' har blant annet blitt benyttet.

Litteratur som er brukt for å øke kunnskapsforståelse, men ikke referert titl i teksten, er listet i del 8 – Bibliografi.

3.4 Accimap analyse

I samfunnsikkerhetsperspektiv er det viktigere å skaffe kunnskap som kan bidra til å redusere fremtidig risiko for ulykker, enn å vite hvem som handlet galt. Hvilket perspektiv som velges i granskingen styrer hvilket område som blir undersøkt, og dermed også hva som ikke blir undersøkt. Dette er helt klart en begrensning i hva slags konklusjon som kommer ut av granskingen. Jeg har valgt å bruke Accimap da dette er en granskingsmetodikk som henger sammen med Rasmussens Risk Management Framework perspektivet, og gir et systemisk perspektiv på årsaker (Rasmussen, 1997).

I oppstartsfasen av prosjektet vurderte jeg å bruke Feiltreanalyse metoden, men endret dette til Accimap metoden da jeg ønsket å gi en presentasjon av de handlinger som gjøres på forskjellige nivåer i organisasjonen (og samfunnet), hvordan de forholder seg til hverandre og hvordan de påvirker risikoen for sosial dumping. Accimap analyserer omkringliggende faktorer for å oppdage svikt på systemnivå og var derfor et bedre valg for denne oppgaven. Metoden brukes som grunnlag for de deler av en analyse som forklarer årsaker og årsakssammenheng, og gir en grafisk representasjon av de systemiske årsaksfaktorene som er involvert i en hendelse (Rasmussen, 1997).

Accimap bruker vanligvis følgende risikostyrings nivåer: Regjeringens politikk og budsjettering; reguleringsorganer og foreninger; lokal myndighet planlegging og budsjettering; selskapsledelse, teknisk og operativ ledelse; fysiske prosesser og aktører aktiviteter; og utstyr og omgivelser (Rasmussen, 1997). Jeg valgte å ikke intervju informanter som har opplevd sosial dumping, men å sette søkelys på det organisatoriske systemet.

Sikkerhetsledelse skjer på alle seks nivå, og Accimap synliggjør hvordan forhold på de ulike organisatoriske nivå samvirker og påvirker hverandre på flere nivå, langt utover de mest umiddelbare årsakene til hendelsen. Accimap er anvendt til å forklare ulykker ifølge Rasmussens Sosiotekniske system, som beskrevet lengre opp i oppgaven. Metoden ble utviklet for å kunne visualisere koblingene beskrevet i Rasmussens modell, og hvordan handlinger og beslutninger i hvert nivå av systemet har kjedereaksjoner til de andre nivåene og dermed viser medvirkende årsaksfaktorer i hendelser (Svedung og Rasmussen, 2002). Analysen gjøres ved å identifisere medvirkende årsaker på de 6 systemiske nivåene, som deretter er koblet sammen for å demonstrere 'cause-effekt' sammenhenger over hele systemet.

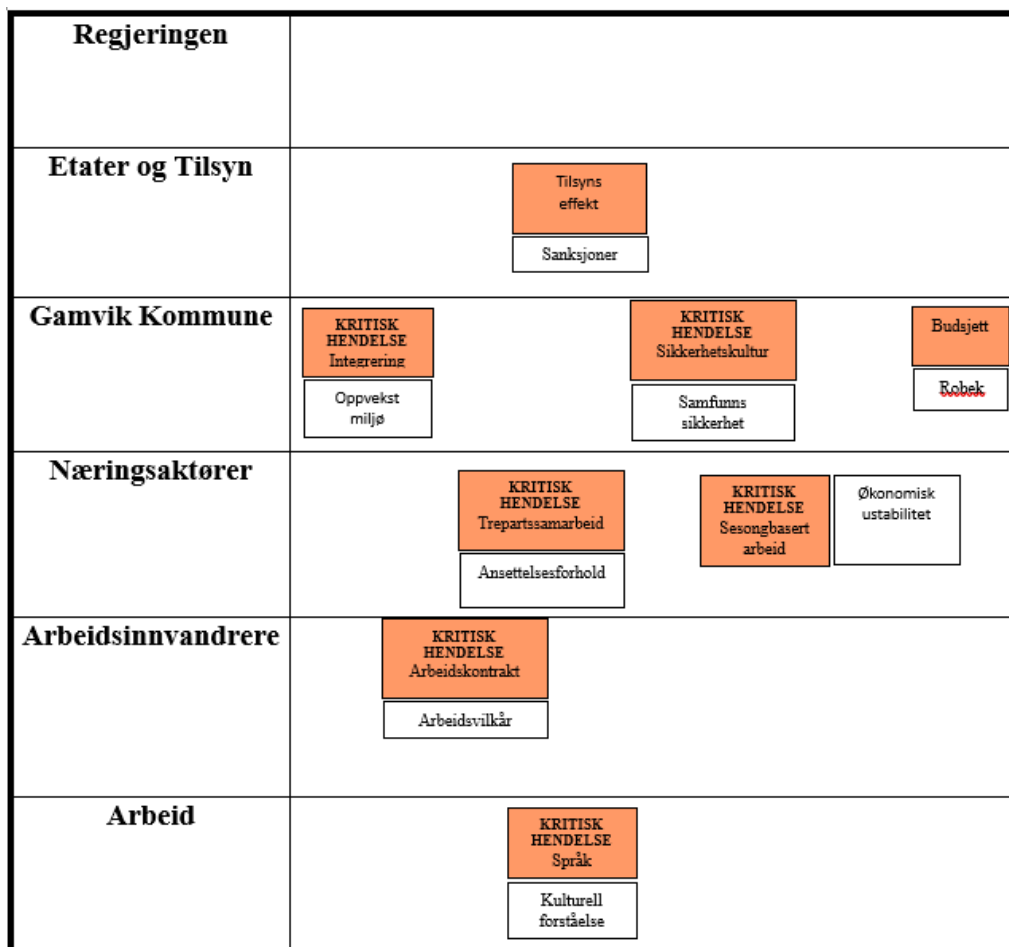


Fig 10 Forenklet Accimap analyse

Fig.10 viser de systemiske nivåene brukt i Accimap analysen, adaptert til problemstillingen. Figuren viser hendelser og konsekvenser identifisert i analysen, i tillegg til de kritiske hendelsene identifisert. Full versjon av Accimap analysen finnes i vedlegg 3, med påvirkningsfaktorer og forhold, og annoteringer.

3.5 Forskningsetikk

Forskningsetikk omfatter de verdier, normer, moraler og institusjonelle ordninger som bidrar til å konstituere og regulere vitenskapelig virksomhet (NESH, 2016). Etske problemstillinger preger hele forløpet i et forskningsprosjekt, og forskerens opptreden, integritet, kunnskap, erfaring og rettferdighet er avgjørende for kvaliteten i kvalitativ forskning, da forskeren selv er det viktigste redskapet for innhenting av kunnskap (Kvale & Brinkmann, 2015). I studier som ikke bare angår forskningsetikk, men også juridiske lover og rettigheter, kan det være nødvendig med godkjenning eller vurdering av andre instanser som ivaretar særskilte hensyn og krav (NESH, 2016). Det var ikke vurdert nødvendig for denne oppgaven, da studiet ikke inkluderte informanter som er brukere eller pasienter av kommunale eller andre velferds tjenester.

Forskeren skal respektere forskningsdeltakernes autonomi, integritet, frihet og medbestemmelse. I rettslig forstand er personvern knyttet til forskerens behandling av personopplysninger, men personvernet har også en bredere forskningsetisk ramme. Dette gjelder for eksempel når individet aktivt bistår med å skaffe informasjon til forskningen, for eksempel ved å la seg observere eller intervjuet eller når individet kan identifiseres, direkte eller indirekte, ved at enkeltpersoner eller miljøer kan gjenkjennes i publikasjoner og annen formidling av forskningen (NESH, 2016).

Som forsker har man et ansvar for å vise respekt for menneskeverdet både i valg av tema, overfor dem som deltar i forskningen, og når forskningsresultatene blir formidlet og publisert (NESH, 2016) men forskeren må i tillegg utvise særlig aktsomhet og ansvarlighet angående personvern og behandling av personopplysninger. Temaet for denne oppgaven kunne føles som vanskelig for noen informanter, da de fleste har både venner og familie medlemmer som jobber i fiskeindustrien. Forskningen kan få virkninger for privatliv og for personer som ikke selv inngår i forskningen, men som trekkes inn som nærstående til informantene.

Gamvik kommune er et lite og gjennomskjulte miljø hvor tredjeparter kan oppleve mulige negative konsekvenser, og vernet av tredjepart var spesielt viktig. I noen tilfeller kan tredjepartene inkludere næringsaktører som selv har drevet sosial dumping, og det var da viktig å respektere at private bedrifter har rett til ikke å få offentliggjort opplysninger om seg selv eller arbeidstakere. Tjenesteledere og andre kommunalt ansatte som jobber med brukere eller

pasienter, er i tillegg bundet av taushetsplikt overfor sine tjenestemottakere (Helse- og personelloven, 1999, §21). Brudd på taushetsplikten er straffbart og kan medføre alvorlige konsekvenser for ansatte. Frykt for konsekvenser ved taushetspliktbrudd vil kunne hindre informanter i å dele relevant informasjon, og det var derfor viktig å formidle informasjon og spørsmål slik at informantene ikke ble satt i en situasjon hvor de ubevist eller bevist utleverte personlige forhold om tjenestemottaker.

Det var vurdert at det under studiet kunne oppstå konflikt mellom taushetsplikten og min meldeplikt som helsepersonell. Forskningen kunne avdekke kritikkverdige eller ulovlige forhold som kunne sette meg i en lojalitetskonflikt, spesielt på grunn av løftet om konfidensialitet. Det ble derfor satt tydelige grenser for konfidensialitetsplikten, og for å unngå å komme i et avhengighetsforhold til informantene ble det informert at selv om all informasjon vil holdes konfidensielt og eventuelle hendelser diskutert vil bli anonymisert i publikasjon, ville avvergingsplikten opprettholdes ved avdekking av kritikkverdige forhold hvor liv og helse kunne stå i fare. Intervju spørsmålene ble likeså formulert som åpne og generelle spørsmål hvor informantene kan svare generelt, uten å gå direkte inn på individuelle situasjon. Ingen slike forhold ble diskutert i intervjuene.

I ethvert forskningsprosjekt ligger prinsippet om at forskeren må ha deltakerens frie og informerte samtykke (Thagaard, 2013), og informantene signerte alle gitt et samtykkeskjema før intervjuene var gjennomført. Samtykkeskjema ligger som Vedlegg 2.

3.6 Gyldighet og pålitelighet

Gyldigheten (validitet) til en studie kan defineres som en uttalelser sannhet, riktighet og styrke, det vil si at et valid argument er et fornuftig, velfundert, berettiget og overbevisende argument deles i ekstern, intern og begrepsmessig gyldighet (Kvale og Brinkmann, 2021). Intern gyldighet handler om at data og konklusjoner, er riktige - har vi beskrevet et fenomen riktig? For å kontrollere den interne gyldigheten kan en validere sine funn mot andre, og en kan selv foreta en kritisk gjennomgang av resultatene. Fordelen med intervju er muligheten til å spørre informantene når noe er utydelig, eller om det er noe en ønsker at de skal utdype videre (Kvale og Brinkmann, 2021). Dette ble gjort når det var uklart hva informantene mente.

En kan også sjekke ens gyldighet opp mot annen empiri. I intervjuene har informantene beskrevet tilfeller av sosial dumping som er tilsvarende det beskrevet i litteratur; lavtlønnskurranse, isolering, kummerlige boforhold, brudd på HMS regelverk og Arbeidsmiljøloven. I tillegg er flere av faktorene gjentakende nevnt av informanter i ulike tjenester.

Studiet har intervjuet sentrale personer innenfor kommunale tjenesteområder, og funnene er derfor gyldige. Informantene er førstehåndskilder som har mye informasjon om hvordan tjenestene og kommune administrasjonen i deres kommune arbeider. Muligheten for at noen informanter har lest seg opp om sosial dumping på forhånd, eller framstiller kommunens arbeid bedre enn det er i virkeligheten, er til stede. Gjennomgang av intervjuene ga ikke inntrykk av dette. Ingen av informantene beskrev at de hadde rutiner eller prosedyrer på plass for sosial dumping, de innrømmet 'svakheter' i sin tjeneste på dette området, og flere av informantene etterspurte bedre tverrsektorielt arbeide med forankring fra sin ledelse.

Funnene i studien kan ikke generaliseres slik at de har gyldighet ovenfor andre kommuner. Til det er ikke utvalget stort og bredt nok. Funnene har derfor ikke ekstern gyldighet med tanke på populasjon.

Pålitelighet (reliabilitet) referer til om det er trekk ved undersøkelsen som har påvirket de funnene en sitter igjen med, troverdigheten, og om resultatet kan reproduseres på andre tidspunkt av andre forskere, konsistensen. I en bredere fortolkning har reliabiliteten å gjøre med i hvilken grad en metode undersøker det den er ment å undersøke – reflekterer observasjonene fenomenet vi ønsker å vite noe om? Forskeren kan også stille seg spørsmålet om en annen forsker hadde fått de samme svarene ved å gjennomføre den samme undersøkelsen (Kvale og Brinkmann, 2021). Jeg har derfor beskrevet hvilke valg som er tatt i studien, og lagt ved intervjuguide (vedlegg 1) slik at det er mulig for eksterne lesere å vurdere funnene på selvstendig grunnlag.

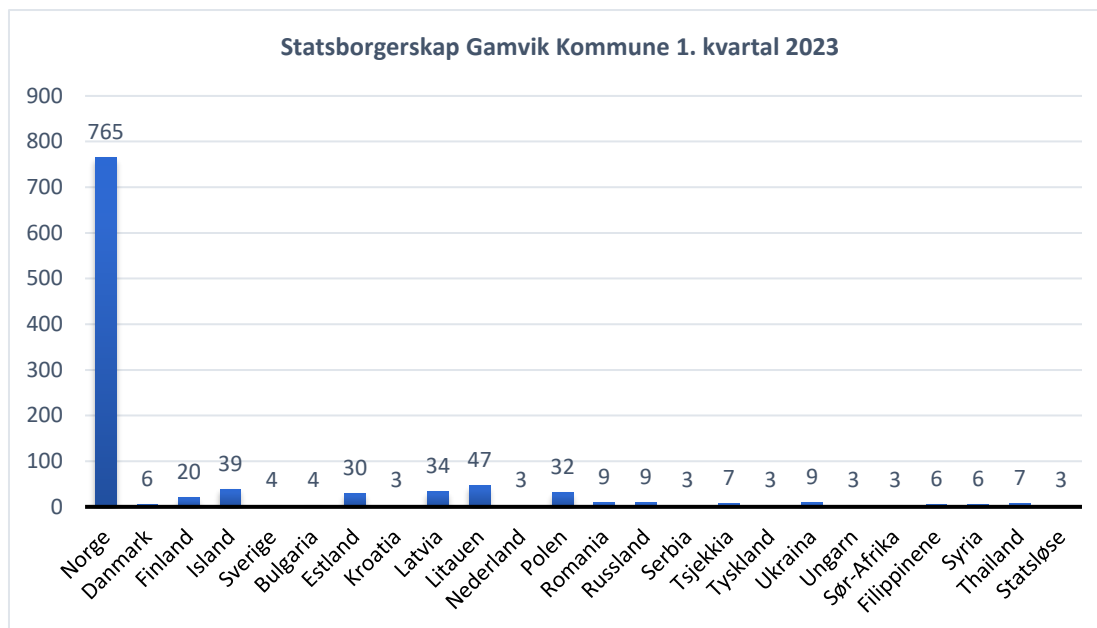
4 Empiri

Jeg har tilnærmet meg denne oppgaven med en målsetning om å utforske og få en rikere forståelse for hvordan tradisjonelle samfunnssikkerhet teorier og perspektiver som brukes i granskingsmetodikk, kan brukes til å tolke og forstå sosial dumping og kommunalt handlingsrom i arbeidet mot fenomenet. For å nå denne målsetningen har jeg gjennomført en gjennomgående litteraturstudie samt intervju med ledere og ansatte i kommunale tjenester. En rekke dokumenter er lest, men ikke brukt som referanser. Disse er presentert i bibliografi.

4.1 Empiriske funn fra litteraturstudie

4.1.1 Gamvik Kommune

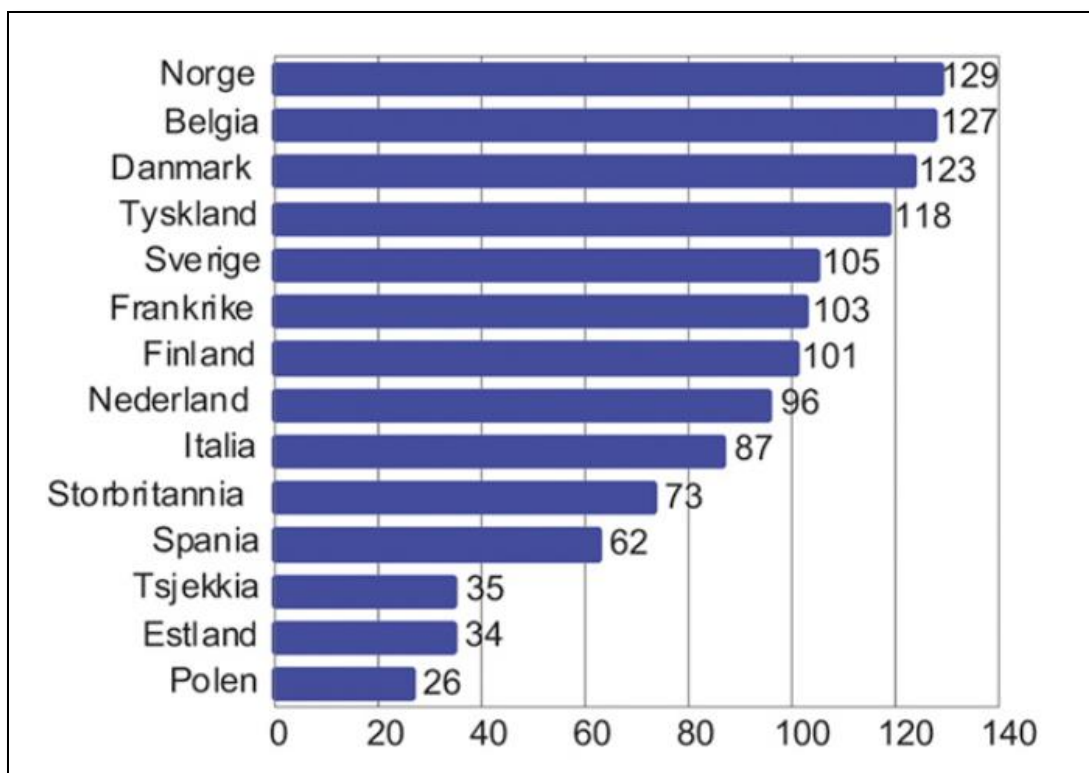
Gamvik Kommune består av fiskeværene Mehamn, Gamvik og Skjånes i Øst-Finnmark. Hovednæringen er fiskeindustri, og kommunen har flere bedrifter med lokalt eierskap som har vært bærebjelker i kommunen og dratt lasset i tunge tider. I 2006 var antallet fiskere på Blad B (hoved yrke) i Gamvik på det laveste med 48 fiskere. I 2023 er tallet mer enn doblet til 103 (Fiskeridirektoratet, 2023). Ungdommer kommer inn i yrket gjennom den anerkjente ungdomsfiskemodell Gamvik modellen, og det gjøres investeringer på titalls millioner kroner både på sjø og land. Nyetableringer bidrar til flere arbeidsplasser og innbyggere i kommunen (Lindbæk, 2022).



Tabell 3 Statsborgerskap i Gamvik Kommune 1. kvartal 2023 (1055 registrerte innbyggere), hvorav 72.6% er norske (SSB, 2023).

Arbeidsinnvandring til Finnmark er ikke et nytt fenomen. Historiske dokumenter viser til kolonisering i Gamvik kommune så tidlig som 1200-tallet, da Hanseatene kom til Nord-Norge fra Bergen. Oversikt over den norske bosetningen fra 1567 viser blant annet til beboelse på Omgang i Gamvik Kommune (Olaussen, 2023). Finnmarks beboelse har likeså opplevd sterk tilbakegang og fraflytning gjennom historien. På 1800 tallet var arbeidsstyrken sterkt preget av 'nordfarere', det vil si fiskere som ikke hørte hjemme i Finnmark, men kom fra strøk lenger sør for å utnytte av de gode økonomiske vilkårene fisket her ga. Det har opp gjennom århundrene vært en rekke tiltak for å øke bosetningen i Finnmark: Flytting til Finnmarks fiskevær kunne bli gitt som straffedom istedenfor fengsels straff, tilbud om skattelette og gjeldsfrihet lå på bordet og Amtmannen (tidlig navn for Statsforvalter) foreslo i 1667 innsatte i tukthusene i København ble sendt til Finnmark for å bebygge landsdelen (Bull, 2011).

Tiltaksbehovene for bosetting, bebyggelse og arbeidskraft i Finnmark er fremdeles gjeldende. Innbyggerne her får blant annet skattelette, gratis barnehage og nedskrivning av studielån. Dagens arbeidsinnvandrere kommer til Finnmark på frivillige vilkår, og de fleste opplever adskillig høyere lønns- og inntektsnivå enn i sitt hjemland (NOU 2019:6), som vist i tabell 4.



Tabell 4 Timelønnskostnader i industrien i Norge i forhold til industrien hos handelspartnerne i EU1 i felles valuta i 2018. (NOU 2019:6)

Selv om arbeidsinnvandring har ført til tilgang på arbeidskraft og oppsving i det lokale næringslivet, men har også medført store utfordringer for kommunale sektorer med tanke på integrering, språkopplæring og bosetting. *Gamvik Kommunes Økonomiplan 2022-2025* identifiserte det som en stor utfordring å skaffe flere boliger til nye innflyttere i kommunen (Rådmann Gamvik, 2022). I fiskeværet Gamvik er det nå vanskelig for lokalfolk å komme inn på boligmarkedet, da bedriften Gamvik Seafood AS kjøper opp boliger som kommer på markedet for så å leie dem ut til sine arbeidstakere. Husleie trekkes direkte fra lønn, og i perioder med lite aktivitet bygges husleie restanse opp og arbeidstakere blir sittende i gjeld til arbeidsgiver.

4.1.2 Fiskeindustrien

Fiskeindustrien i Norge er verdens andre største eksportør av sjømat, og leverer til 145 markeder globalt. I 2018 var det registrert mer enn 11 000 fiskere og 6 000 fiskefartøy i Norge, som til sammen leverte fisk til en verdi av om lag 21 milliarder kroner. Den mest verdifulle arten er torsk, som i 2018 hadde en fangstverdi på 7,3 milliarder kroner (Riksrevisjonen, 2019). Fiskeindustrien omfatter en stor flåte som varierer i størrelse og funksjon, avhengig av hva de fisker. Fisken deles i to hovedtyper; pelagisk (lever i åpne vannmasser) og bentisk (knyttet til bunnen) (Riksrevisjonen, 2019).

Arbeidsinnvandrere i Gamvik kommune jobber hovedsakelig i den landbaserte delen av fiskeindustrien, hvor de jobber i mottak og foredlingsfabrikker. Det er høyt søkelys på effektivitet og modernisering, da leve- og produksjonskostnader i Norge er høye. Stor variasjon på råstoff tilgang betyr at bedriftene ikke kan produsere året rundt, men må baserer seg på høy intensitet aktivitet i til tider korte perioder og dermed kun kan tilby sesong kontrakter eller faste kontrakter som innebærer lange perioder med permitteringer mellom sesongene. (Nøstvold mfl. 2019).

Filetproduksjon og egning (forberede linestamper med agn) var tidligere et kjerneyrke for kvinner i fiskeværene; en arbeidsplass som ga både inntekt og fleksibilitet. Mødre kunne gå i egne buene etter å ha levert ungene i barnehagen, og til stor grad styre egne arbeidsdager. Filet linjen sikret både en arbeidsinntekt og et sosialt samvær som holdt samfunnet sammen, så mye at i 2009 ble det i Myre skrevet en musikal 'Jentene på fileten' for å hedre disse tøffe kvinnene (NRK Nordland, 2009).

Tilgang på arbeidskraft i fiskeindustrien i Norge har vært spesielt utfordrende siden slutten av andre verdenskrig. Det er en høy usikkerhetsfaktor knyttet til sesongvariasjoner i tilførsel av råstoff, arbeidsoppgavene og lønnsnivå. Spesielt filetindustrien har hatt en konstant utfordring hvor en manglende evne til å tilby konkurransedyktige lønns- og arbeidsforhold har ført til problemer med å rekruttere og beholde arbeidskraft. Dette nevnes blant annet i Fylkesplanen for Finnmark 1996-1999:

'Det er et paradoks at arbeidsledigheten er relativ høy på enkelte deler av kysten samtidig som fiskeindustrien har problemer med å rekruttere folk'

EØS utvidelsene ga tilgang på utenlandsk arbeidskraft i fiskeindustrien, dominert av arbeidere fra Litauen, Polen og Romania. De første årene etter EU-utvidelsen ble arbeidsinnvandrerne tilbudt heltids kontrakter, men i senere tid er kontraktene basert på prosenter med tidsbegrensninger. Ansettelsene skjer gjennom bemanningsbyrå eller via venner og familie som allerede jobber i Norge (Melchior og Nilssen, 2020). Mer enn hver tredje fast ansatte i fiskeindustrien i 2018 kom fra Øst-Europa, og statistikkene viser at industrien stort sett benytter seg av sesongkontrakter som kan gi arbeidsgiverne lavere lønnskostnader da de kan tilpasse arbeidsstokken etter svingninger i sesongene. Dette skaper uforutsigbarhet og usikkerhet for arbeidsinnvandrerne som ikke vet hva som skjer når kontrakten utløper. Mange kommer tilbake år etter år, eller blir boende og får etter hvert norsk statsborgerskap (Rye og O'Reilly, 2020; Nøstvold mfl. 2019).

4.1.3 Norgesmodellen

Norgesmodellen gir et felles regelverk for alle offentlige anskaffelser i Norge. Som skal følges av både statlige og kommunale virksomheter. Et sentralt trekk ved den norske modellen er å øke produktiviteten og gjøre den norske økonomien mere effektiv. Norske lønninger er høyere enn andre land, fordi sentrale forhandlinger har bidratt til å øke lave lønninger mere enn markedsløsninger har gjort i andre land. Ved å satse på økte lønninger og økt produktivitet, har norgesmodellen samtidig ført til et økt krav til utdanning kompetanseheving blant arbeidstakerne (Støstad, 2013).

Signeringen av EØS avtalen åpnet opp utveksling av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital til og fra det indre markedet i EU/ EØS. Norge, og norgesmodellen, ble da utsatt for en omfattende konkurranserett som eksisterer innenfor EU og EØS. Denne konkurranseretten skal i utgangspunktet sikre mot konkurransevridning og monopoltilpasninger, og betraktes derfor i hovedsak som noe ønskelig. Problemet oppstår når konkurransen fokuseres mot prisen på arbeidskraft. Sosial dumping truer den norske modellen fordi lavlønnskonkurranse medfører ren markedsløsning for lønn, noe som medfører lavere lavlønn, økte lønnsforskjeller med utvikling mot to lønnsregimer og lavere effektivitet i det norske samfunnet (Støstad 2013)

4.1.3.1 Arbeidslivskriminalitet

Arbeidslivskriminalitet defineres som handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter. I tillegg defineres alvorlige brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven som arbeidsmiljøkriminalitet, og utgjør en del av arbeidslivskriminaliteten (Riksrevisjonen, 2016). Arbeidslivskriminalitet er gjerne utført organisert og kan enten utnytter arbeidstakere, virke konkurransevridende og/eller undergrave samfunnsstrukturen. I sin *Felles årsrapport for etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet 2019*, beskriver Arbeidstilsynet (2019) at utenlandske arbeidstakere som involveres i arbeidslivskriminalitet kan deles inn i tre risiko kategoriserings grupper:

1. Ansatte som har vilje, men mangler kapasitet til å følge norske lover og regler
2. Ansatte som utnyttes av arbeidsgiver
3. Ansatte som frivillig deltar i arbeidslivskriminalitet

Det er en rekke årsaksfaktorer til at arbeidsinnvandrere i Norge utsettes for arbeidslivskriminalitet; Begrensede muligheter i arbeidsmarkedet, redusert tillitt til norske myndigheter, manglende kunnskap og forståelse av fagforbund eller manglende interesse eller kunnskap om arbeidsrettigheter og norske lover og forskrifter (SØA, 2021). Det avdekkes i økende grad at etablerte kriminelle aktører oppretter bedrifter og virksomheter som brukes som skalkeskjul for kriminelle aktiviteter. Ofte brukes 'frontmenn' som framstår som seriøse aktører, mens bedriftene i realiteten drives av bakmenn som kan være både nordmenn med god forståelse av norske skatt-, trygd og avgiftssystemene eller utlendinger med kriminelle nettverk og forbindelser i utlandet (Hasås, 2017). Indirekte makroøkonomiske tilnærminger indikerer at skyggeøkonomien i Norge, som også inkluderer arbeidslivskriminalitet, i gjennomsnitt representerte 14 prosent av bruttonasjonalproduktet i årene 1991– 2015. I 2015 lå skjult verdiskaping knyttet til arbeidslivskriminalitet i Norge på mellom 28-108 milliarder kroner (mellom 12 og 60 milliarder kroner basert på unndragelser) (SØA, 2017).

I *Felles Årsrapport For Etatenes Innsats Mot Arbeidslivskriminalitet Og Sosial Dumping* (Arbeidstilsynet, 2022), beskrives det at mange aktører opererer på tvers av bransjer og tilpasser seg kontrollvirksomheten. Arbeidet mot disse er svært ressurskrevende. Virksomhetene innretter seg på en slik måte at det er vanskelig å forfølge formuesgoder, som kan være skjult ved aktiva i utland, kryptovaluta, stråmenn og ikke realregistrerte formuesgoder. For å redusere

eller eliminere deres kapasitet krever systematisk innsats og samarbeid over med gjentakende og flere typer virkemidler over tid.

'Relasjonen mellom myndighetene, arbeidstakere og arbeidsgivere mer kompleks enn tidligere, siden flere underleverandører i dag står for rekruttering og sysselsetting, noe som gjør tradisjonelle former for kontroll- og tilsynsvirksomhet vanskelig. Samlet sett synes det samtidig å være kortere vei mellom svart arbeid, uverdige arbeidsforhold, grov utnyttelse i form av menneskehandel og tvangsarbeid i mediedekningen, ved at ulike former for utnyttelse gjerne sidestilles som eksempler på arbeidslivskriminalitet uten en nærmere forklaring'.

Jahnsen, Gjesdal og Andersen (2022, s.19)

Arbeidslivskriminalitet medfører konsekvenser for kommunene, samfunnet, seriøse virksomheter, arbeidstakerne og for innbyggerne i form av inntektstap, svekking av enkelt næringers omdømme, og vanskelige og urettferdige konkurranseforhold for seriøse aktører både på innkjøps- og tilbydersiden (Andersen mfl. 2017). Et velfungerende nærings- og arbeidsliv er viktig for effektiv oppgaveløsning og tjenesteyting i samfunnet. Det finansierer velferdsgoder og er avgjørende for å sikre sysselsetting og lønn til arbeidstakere. Arbeidslivskriminalitet underminerer dette og representerer derfor en alvorlig samfunnssikkerhets trussel (Meld. St. 10, 2016-2017).

4.1.4 Sosial dumping

Sosial dumping beskriver også handlinger som bryter med arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven, men inkluderer i tillegg lovlige, men uetiske, handlinger. Bredden for disse handlingene er stor og kan strekke seg fra lav lønn i bransjer uten allmenngodtgjøring, til husleie som trekkes fra lønn og er uproporsjonal med leiemarkeds satser (Arbeidstilsynet, 2015). Begrepet sosial dumping ble først brukt i forbindelse med skip under såkalt bekvemmelighetsflagg. Bekvemmelighetsflagg tillater utenlandske eiere å registrere skip i sine skipsregistre, ofte med mulighet for å forbli anonym eller skjult bak selskapsstrukturer. Det mest problematiske med bekvemmelighetsflaggstater er at de ikke stiller strenge nok krav til sjøsikkerhet, ansettelses- og lønnsforhold og skatteforpliktelser. Selv om Norsk Internasjonalt skipsregister ble opprettet i 1987 for å stoppe utflaggingen av skip fra Norge, setter ikke internasjonal rett noe forbud mot bekvemmelighetsflagg og man ser at de fleste katastrofer til sjøs fremdeles involverer skip som seiler under bekvemmelighetsflagg (Pozdnakova, 2021). Den første definisjonen for sosial dumping kom i Stoltenberg regjeringens 'Handlingsplan mot sosial dumping' i 2005:

Etter Regjeringens vurdering er det sosial dumping av utenlandske arbeidstakere både når de utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og/eller når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener eller som ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter, der slike gjelder.

St.meld. nr. 2 (2005-2006)

Denne definisjonen avgrenser sosial dumping til å kun omfatte utenlandske arbeidere, og Andersen mfl. (2017) spisser det videre ned til å hovedsakelig brukes i forbindelse med arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene i Øst-Europa. Men som vi vil drøfte senere, ser man at ringvirkningene av sosial dumping i stor grad påvirker både lønn og arbeidsvilkår til norske arbeidstakere samt en reell trussel mot den norske modellen ved økt lavlønnskonkurransen som truer med å undergrave sentrale lønns- og arbeidsbetingelser i deler av norsk arbeidsliv og presser seriøse arbeidsgivere ut av markedet (Støstad, 2013).

Sosial dumping forekommer i en rekke bransjer, men kjennetegnes ved at det er svært utbredt i næringer med høyt antall innvandrere og hvor det stilles få formelle krav til utdanning, for eksempel renhold, overnatting- og serveringsbransjen, transport, bygg og anlegg og fiskeindustrien (SØA, 2020). Dokumentasjon og bevis er vanskelig, da aktiviteten foregår skjult. Saker kjennetegnes ved virksomheter som er i stadig bevegelse, forflytter seg både innad i Norge med og ut og inn av landet, og mange oppgir kun fiktive adresser til myndighetene. Virksomhetene gjør dette strukturert og med så stor hastighet at både arbeidsgiver og arbeidstaker ofte forsvinner fra landet i løpet av den tiden det tar å saksbehandle tilsynssaker etter gjeldende regler i forvaltningsloven og arbeidsmiljøloven (SØA, 2020).

En utbredt problemstilling i fiskeindustrien har vært bruken av innleid arbeidskraft gjennom bedrifter som er registrert i utlandet. Arbeidstakerne er da ikke ansatt på den norske arbeidsplassen, men har sin kontrakt med en vikar firma i et øst europeisk land. Bedriftene i Norge påroper seg på denne måten ingen formelle forpliktelser overfor arbeiderne, som blir overlatt til seg selv uten erstatning eller støtte dersom det oppstår hendelser eller HMS ulykker (Haakaas, 2022). Journalisten Einar Haakaas beskriver i sin bok *Moderne Slaveri i Norge* (2022) hvordan rekrutterings selskaper opererer som del av et nettverk kalt 'Adversitus' nettverket, bestående av flere titalls selskaper som rekrutterer billig arbeidskraft til fiskeindustrien. Sentralt i nettverket står to nordmenn fra Alta. Rekrutteringen skjer gjennom annonser på nett, aviser eller ved oppslag i fysiske 'byråer' i øst europeiske land. Haakaas beskriver en brosjyre sendt til norske arbeidsgivere i 2013, hvor Adversitus nettverket tilbudte billig arbeidskraft til fiskeindustrien:

'Brosjyren framstod nærmest som en oppskrift på grov sosial dumping. De lofte bedriftene at de slapp med ansettelses ansvar, og reklamerte med null kostnader ved overtid, helligdagsarbeid, ferieavvikling, sykdom, permisjoner, til pensjon eller andre sosiale kostnader. Bedriftene skulle slippe arbeidsgiveravgift, risiko og ansvar. Resultatet, ble det hevdet, ville bli stabilitet og økt lønnsomhet. Kort sagt: «An offer you can't refuse».'

Haakaas (2022 s.29)

Arbeiderne trekkes til Norge med løfter om lønn og alle utgifter dekket. Ved ankomst blir de derimot presentert med gjeldsbrev for reiseutgifter og gjerne innlosjert i kummerlige forhold. Arbeiderne må ofte dele rom, gitt uproporsjonalt høye husleier i forhold til lokale leiemarkedspriser og husleien blir trukket direkte av lønnen. Alle arbeiderne må betale full husleie, uavhengig av hvor mange som deler ett rom. En artikkel publisert i Dagbladet i 2019 beskriver et tilfelle avdekket av Arbeidstilsynet i Myre, hvor Arbeidsgiver tok kr 300.000, - i måneden i husleie på fire leiligheter som ifølge lokale leiebyråer hadde en markeds leieverdi på kr 40.000, - per måned. Tilsynet avdekket at arbeiderne ble trukket 30 prosent av bruttolønn i husleie. Hvor lokale brannvesen utførte tilsyn i boligene, peker rapportene på uakseptabelt lave sikkerhetsnivå, overbelastning av beboere og overhengende fare for tap av liv og helse ved evt. brann (Dagbladet 2019). Dårlige levekår kan skape eller forsterke en opplevelse av marginalisering, og kan svekke livssjansene til barn og unge som vokser opp i utsatte familier. Men mange arbeidstakere er redde for å stå fram og påpeke ulovligheter og dårlige arbeidsforhold. Arbeidsgiverne gir klar beskjed at de ikke skal snakke med noen om arbeidsvilkårene, hverken arbeidskolleger, lokalbefolkning eller eventuell kontroll myndigheter. Arbeiderne uttrykker frykt for å miste jobben og framtidige muligheter for jobb i Norge.

Det finnes fremdeles ingen langsiktige studier som viser østeuropeiske arbeidsinnvandreres (som kom etter 2004) arbeids- og trygdemønstre i Norge over tid. Det er derfor usikkerhet rundt deres evne og/eller vilje til omstilling i en situasjon dersom jobben man kom til, forsvinner. Erfaringene fra finanskrisen viser derimot at det den gang var stor utfordring knyttet til arbeidsinnvandreres omstillingsevne i slike situasjoner, samtidig som den norske velferdsstaten tilbyr inntektssikringsordninger som langt overstiger inntektsnivået i hjemlandet som gjør at få velger å returnere til sitt hjemland (Bratsberg mfl. 2014).

4.1.5 Kommunens rolle i arbeidet mot sosial dumping

Kommunens viktigste oppgave er levering av tjenester til innbyggerne og videreutvikling av samfunnet. Selv om det ikke finnes indikasjoner at ansatte i kommunesektoren utsettes direkte for sosial dumping, berøres kommunesektoren på mange ulike måter av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Andersen mfl. (2017) beskriver fire sentrale roller for kommunesektoren i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping:

1. Gjennom offentlige anskaffelser
2. Som utøver av myndighet og kontroll
3. Som arbeidsgiver og tjenesteprodusent
4. Som samfunnsutvikler og demokrataktør

Det er spesielt to forskrifter som fastsetter kommunenes plikter for å hindre sosial dumping og arbeidslivskriminalitet: Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett (2008) pålegger kommunen å gjennomføre tiltak for å sikre at leverandører og underleverandører av tjenester til kommunen betaler lovbestemt minstelønn til sine arbeidstakere. Dette inkluderer en kommunal plikt å opplyse i kontrakter med leverandører at deres arbeidstakere skal ha lønns- og arbeidsvilkår i tråd med lovbestemt minstelønn, og at leverandøren har en tilsvarende opplysningsplikt overfor eventuelle underleverandører i en leverandørkjede. Dette følger av forskriftens § 5. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige (2008) er hjemlet i lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) § 6 og gjelder for alle bygge- og anleggskontrakter og tjenestekontrakter over på 2 millioner kroner for kommunale anskaffelser, jf. forskriftens §§ 3 og 4 (anskaffelsesloven, 2016; forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, 2008). Det finnes per i dag ingen kjente avtaler mellom Gamvik Kommune og aktører i fiskeindustrien som er berørt av disse to forskriftene.

Andersen mfl. (2017) intervjuet 24 kommuner og fem fylkeskommuner om tiltak og erfaringer kommunene har i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Rapporten inkluderte en dybdestudie av to kommuner (Skien og Bergen) og en fylkeskommune (Sør-Trøndelag) for å få en dypere forståelse av hvordan det arbeides med denne typen problemstillinger og «hvor skoen trykker». Skien og Bergen ble valgt da de har gjort banebrytende arbeid i utvikling av kommunale modeller i sitt arbeide mot sosial dumping. Undersøkelsen viser at kommunene vektlegger kompetanse om regelverk og innkjøp og tiltakene først og fremst er knyttet til rollen som

innkjøper av varer og tjenester. Mange kommuner er med i et innkjøpssamarbeid hvor kommunene kjøper inn sammen eller på vegne av hverandre. Fylkeskommuner bidrar med prekvalifisering, «obs»-lister, kvalitetssikring eller kontroll av kontrakter for mindre kommuner, og kommunene stipulerer kjedebegrensninger i avtaler.

Andersen mfl. (2017) stiller i sin rapport spørsmål om det i det hele tatt er realistisk at kommunene skal klare å drive en effektiv etterkontroll, med mindre dette arbeidet styrkes betydelig både med ressurser og kompetanse. De uttaler at det er mest sannsynlig nødvendig med betydelig regional koordinering mellom kommunene der de største kommunene setter seg i førersetet. Kommunenes arbeid må også koordineres bedre med statlige innsats. En annen problemstilling de finner, særlig i distriktene, er at et for strengt regelverk kan gjøre det vanskeligere for mindre og lokale aktører å levere tilbud.

4.1.6 Kommunens rolle i samfunnssikkerhetsarbeid

Samfunnssikkerhet er samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Siden 2010 har *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)* og underliggende *Forskrift om kommunal beredskapsplikt* stilt krav til kommunenes ROS-analyse og samfunnssikkerhetsarbeid, men ansvaret for samfunnssikkerhet er fordelt over fire nivåer, som illustrert i Fig 11.

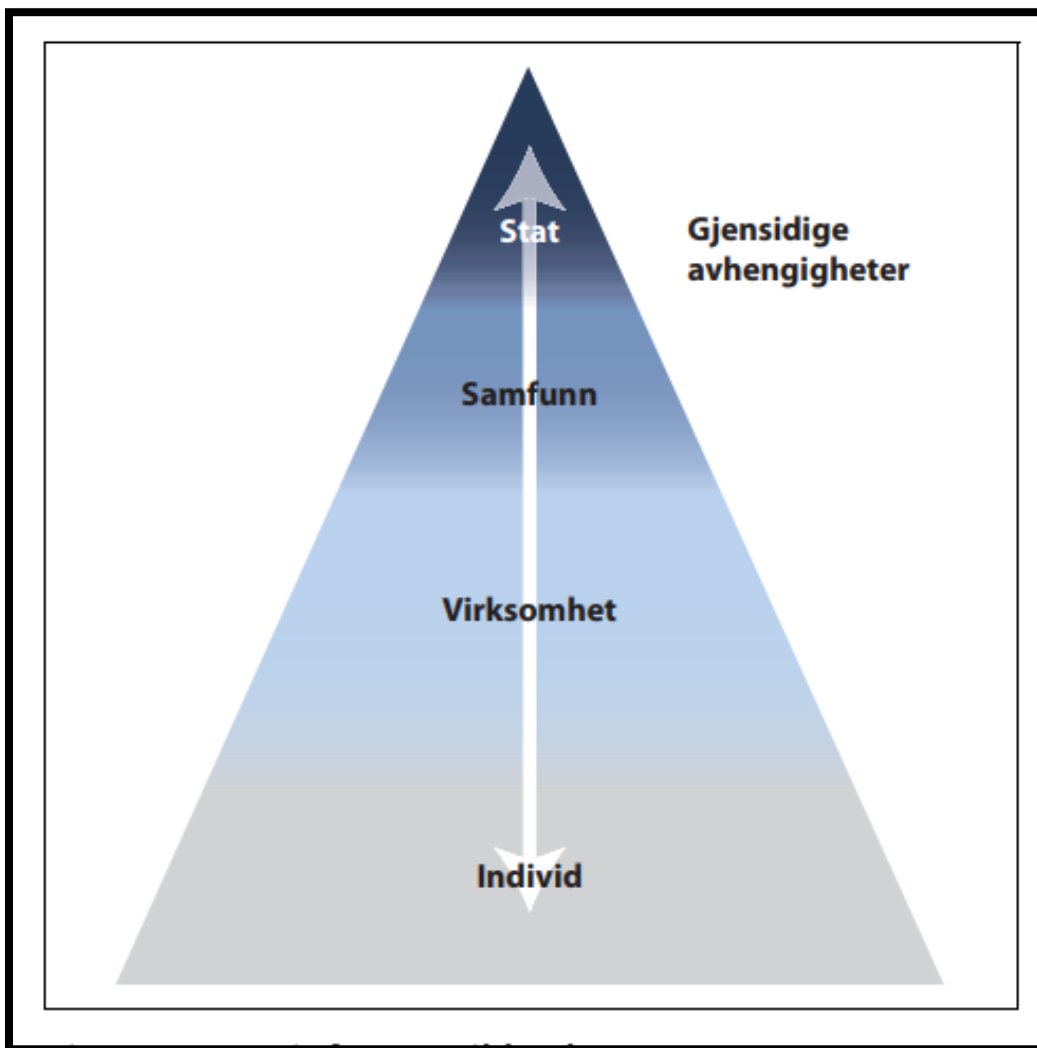


Fig 11 Fire sikkerhetsnivåer – stats-, samfunns-, virksomhets og individsikkerhet, med gråsoner og overlappende områder mellom de enkelte kategoriene (NOU 2016:19, s. 29).

Kommunen har uansett et særskilt samfunnsansvar som beror på sikring av gode politiske prosesser og strukturert forvaltning av offentlige ressurser. Det er kommuneloven som setter rammer for kommunal styring og ledelse, og arbeidsmiljøloven som gir rammer for hvordan ledelse skal utøves. Deres innsats utgjør kjernen i samfunnssikkerhetsarbeidet, og administrasjon og politikere representerer kommunen som et forbilde til allmennheten ved å tilby både veiledning og opplysninger. Det er viktig også for samfunnssikkerheten at innbyggerne opplever at myndighetene, her ved kommunens administrative og politiske ledelse, evner å løse grunnleggende utfordringer samfunnet står overfor. *Risiko i et Trygt Samfunn* beskriver to (av åtte) sentrale områder som har stor betydning for samfunnssikkerhet; alvorlig kriminalitet og holdninger, kultur og ledelse (Meld. St. 10 2016-2017).

‘Arbeidet med samfunnssikkerheten dreier seg også om hvilket samfunn vi ønsker å utvikle og leve i’.

(Meld. St. 10, 2016-2017 s.7)

Njå og Vastveit (2016) argumenterer at det ikke er opplagt hva kommunens rolle i samfunnssikkerhetsarbeid innebærer, men at det stiller store krav til kommunens ansattes kunnskap og kompetanse og måten ansatte skal jobbe med kravene. Arbeidet inkluderer ifølge forskriftene følgende konsepter:

- Systematisk og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet;
- Forankring av samfunnssikkerhetsarbeid i kommunestyret
- Kunnskap om eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer
- Identifisering av særlige utfordringer
- Samordnet planarbeid som inkluderer langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet
- Overordnet kommunal beredskapsplan.

4.1.7 Nasjonale tiltak mot sosial dumping

I Norge er det innført en rekke tiltak for å redusere omfanget av sosial dumping. Alle arbeidstakere i Norge skal være beskyttet av arbeidsmiljøloven og reglene som omhandler helse, miljø og sikkerhet for norske arbeidstakere skal også gjelde for utenlandske arbeidstaker. (Eldring mfl. 2011).

Sosial dumping har blitt beskrevet som et 'Wicked problem', det vil si en samfunnsutfordringer som ingen eier alene og som vi ikke kan løse med dagens metoder og verktøy (Frogner mfl. 2016). Dette er en beskrivelse brukt av DSB (2022) for å beskrive samfunnsikkerhetsarbeid. 'Wicked problems' er komplekse og krever samarbeid på tvers av organisasjoner og over lande- og kommunegrenser. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet styrer samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping gjennom felles føringer i etatenes tildelingsbrev og eventuelle oppdragsbrev. Samlet forvalter disse aktørene et bredt spekter av kunnskap, erfaringer og muligheter for inngrep som gir grunnlag for en kraftfull innsats (Meld. St. 10 2016-2017). Den strategiske innsatsen er rettet både mot enkelt næringer og arbeidslivet generelt; strategisk samarbeid mellom regjeringen og arbeidsskivspartene, effektivisering av sanksjonering av lovbrudd og inntreden av overtredelsesgebyr er noe eksempler (SØA, 2020).

4.1.8 Handlingsplan mot sosial dumping

Stoltenberg-regjeringen lanserte sin første handlingsplan mot sosial dumping i 2006, med oppfølging i 2008 og 2013. Bakgrunnen for den første handlingsplanen var bekymringer som i særlig grad kom fra fagbevegelsen, som presset politisk for å sette inn målrettede tiltak mot sosial dumping og lavtlønnskurransen. Den første handlingsplanen formulerte fire konkrete problemstillinger (Ødegård og Andersen, 2021):

- 1 Arbeidstilsynet var for svakt.
- 2 Det var for mye useriøsitet nedover i kontraktkjedene.
- 3 Manglende verktøy for å avdekke useriøse forhold for tillitsvalgte på arbeidsplassene.
- 4 Behov for et kraftig politisk budskap fra regjeringen at sosial dumping var uakseptabelt i norsk arbeidsliv.

De mest sentrale tiltakene i tidligere handlingsplaner har vært økte ressurser og sanksjonsmidler for Arbeidstilsynet, identifikasjonskort i renhold, bygg og anleggs bransjene, endringer i allmenngjøringsordningen (Det er innført informasjons- og påseplikt for oppdragsbedrifter, innsynsrett for tillitsvalgte (2008) og solidaransvar for lønn (2010)), endringer i inn- og utleieregelverket, melde og registreringsplikt for bemanningsforetak og økt innsats for informasjon og veiledning for utenlandske arbeidere (Andersen mfl. 2017).

Etter regjeringsskiftet i 2013 ble strategier mot «arbeidslivskriminalitet» lansert av Solberg-regjeringene hvert andre år i perioden 2015 til 2021, men med ny regjeringsledelse ble fokuset igjen rettet på sosial dumping. Den 1. oktober 2022 publiserte regjeringen Støre sin Handlingsplan mot Sosial Dumping og Arbeidskriminalitet, som i stor del setter søkelys på Transport bransjen. Regjeringen har tatt en rekke initiativer for å styrke arbeidstakeres rettigheter i arbeidslivet, redusere bruken av andre tilknytningsformer enn fast ansettelse og styrke det organiserte arbeidslivet. Hovedområdene i planen er organisert arbeidsliv og styrket trepartssamarbeid, styrke arbeidstakerrettigheter, hindre utnyttelse av arbeidstakere, mobilisere forbruker- og innkjøpsmakt, øke kunnskapen om sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, kontroll og oppfølging – tverretatlig samarbeid og internasjonalt samarbeid.

4.1.9 Allmenngjøring av tariffavtaler

Norge har ikke lovfestet nasjonal minstelønn, men heller en utbredt bruk av allmenngjøring av tariffavtale. Allmenngjøring er et sentralt tiltak først introdusert i 1993 ved inngåelse av EØS avtalen, for å sikre at utenlandske arbeidstakere får lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og dermed redusere omfanget av sosial dumping. Allmenngjøring innebærer utviding av dekningsområde av tariffavtalens minstelønn (og eventuelt andre tariffbestemmelser) slik at den gjelder i en hel region, bransje og/eller yrke, uavhengig av om arbeidsgiver og/eller arbeidstaker er organisert. I 2009 ble formålet med Allmenngjøringsloven utvidet til å også forhindre uheldig konkurransevridding for det norske arbeidsmarkedet. Det er i 2023 kun 9 bransjer som har vedtatt allmenngjøring i Norge. Selve allmenngjøringen skjer gjennom fastsettelse av en forskrift som er vedtatt av Tariffnemda, som kan allmenngjøre hele eller deler av tariffavtalen. Allmenngjøringen inkluderer typisk bestemmelser om minstelønn, arbeidstid og utgifter til reise, kost og losji (SØA, 2021). For at det skal fattes vedtak om allmenngjøring må det dokumenteres at:

‘Utenlandske arbeidstakere utfører eller kan komme til å utføre arbeid på vilkår som er dårligere enn det som gjelder etter landsomfattende tariffavtaler for vedkommende fag eller bransje, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke’.

Allmenngjøringsloven §5

Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for fiskeindustribedrifter ble først innført i 1. februar 2015. Forskriften gjelder for fagarbeidere og produksjonsarbeidere med dertil hørende arbeidsoperasjoner. Dette inkluderer lagerarbeidere, transport, vakthold, rengjøring og kantine, håndverkere, reparatører, arbeidsledere, kontrollører, instruktører og kjølemaskinister/kuldemaskinister. En rekke tilsynsfunn av Arbeidstilsynet, Fagbevegelsen og den norske pressen la grunnlaget for forskriften. Haakaas (2022) beskriver at i forkanten av innføringen i 2015, fikk norske fiskeindustribedrifter et ‘juletilbud’ på billig arbeidskraft fra ‘Adversitus’ nettverket. Selskapene tilbød nå å være underleverandører på fiskebrukene, hvor de tok over produksjonslinjer og dermed unngikk kravene om norske lønn- og arbeidsforhold.

‘Det betyr at dere ikke har solidaransvar for lønn, skatter og avgifter i Norge. Dette betyr at Arbeidstilsynet eller fagforbundet ikke kan be om informasjon eller stille krav til dere’

Haakaas (2022 s. 30)

Selv om Arbeidstilsynet (som har kontroll og sanksjonsansvar ved regelbrudd på allmenngjorte tariffavtaler) har påpekt at dette fremdeles er snakk om innleid arbeidskraft og fiskebrukene dermed har ansvar for lønn og arbeidsforhold, er det en rekke fiskebruk i Norge som har inngått avtaler om underleveranse.

4.1.10 Kontroll av etterlevelse

Økning i omfang og alvorlighetsgrad av arbeidslivskriminalitet har ført til tiltaks prioritering fra myndighetenes. Mye av regjeringens innsats mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping skjer i samarbeid med kontrollatene, noe som gir mulighet for å vurdere de mest effektive virkemidlene og sanksjonene. De statlige tilsynsorganene har en viktig rolle i å sikre at arbeidsgivere opptrer i tråd med lovverket, og Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet og politiets etterforskning og påtale av lovbrudd står sentralt her (Eldring mfl. 2013).

I 2004 fikk Arbeidstilsynet ansvaret for å føre tilsyn, men ikke håndhevings ansvar, etter bestemmelsene i allmenngjøringsloven og utlendingsloven, men hadde da ikke egentlig mulighet til å håndheve bestemmelsene. Overvåking av helse-, miljø- og sikkerhet på arbeidsplassene er Arbeidstilsynets hovedoppgave, hvorunder arbeid mot sosial dumping er organisert både som aktiviteter i egne nasjonale prosjekter og som løpende aktiviteter. Arbeidstilsynets virkemidler forutsetter at det foreligger en allmenngjort tariffavtale – noe som så langt bare gjelder i noen få bransjer. I områder uten allmenngjøring kan tilsynet kun forholde seg til eventuelle brudd på arbeidsmiljøloven, selv når de kommer over grove tilfeller av underbetaling (Eldring mfl. 2013).

Fra 2006 ble Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping organisert som et eget programområde, og i desember 2006 fikk etaten anledning til å bruke de samme sanksjonsmidlene som ved brudd på arbeidsmiljøloven. Arbeidstilsynets arbeid med å forebygge sosial dumping ble nedfelt som ett av i alt sju satsingsområder i strategiplanen for perioden 2008–2011 (Eldring mfl. 2011). I tilsynets strategiske plan for 2013–2016 var bekjempelse av sosial dumping igjen angitt som ett av hovedmålene for virksomheten og inkluderte både reguleringsmessige tiltak, kontrolltiltak og informasjonstiltak.

Arbeidstilsynet (2015) viser at 88% av tilsyns inspektører mener mangel på språk og kommunikasjonsevner utgjør en reell risiko for utenlandske arbeidsinnvandrere som opplever arbeidsulykker på norske arbeidsplasser, og 76% mener utenlandske arbeidere utsettes for større risikoer enn norske arbeidere. Inspektørene som deltok i spørreundersøkelsen mener at sosial dumping brer om seg i stadig nye næringer i norsk arbeidsliv, at vi er på vei mot et todelt arbeidsliv og at utenlandske arbeidstakere har dårligere vilkår enn norske arbeidstakere.

Rapporten peker i tillegg ut at flere av de mest sentrale tiltakene i regjeringens handlingsplaner forutsetter at det foreligger en allmenngjort tariffavtale.

Nøstvold mfl. (2019) har gjort en gjennomgang av Arbeidstilsynets tilsyn med mottak og foredlingsfabrikker (ikke inkludert oppdrettsanlegg eller foredlings fabrikker som foredler oppdrettsfisk) i perioden 2015-201. De analyserte 273 tilsyn, og har gruppert tilsynene i 7 forskjellige temaer (inkludert sosial dumping). Studiet viste at ved 30% av tilsyn på sosial dumping, ble det avdekket lovbrudd. De fleste gjaldt brudd på informasjonsplikt eller mangel på internkontroll av slike forhold (88% av alle brudd avdekket). 17% av tilsyn avdekket lønn under tariffavtale, og 15% av tilsyn fant brudd på ansettelsesforhold.

	Number of inspections	Proportion of breaches
Ergonomic working conditions	9	*
Physical working conditions	127	20 %
HSE work and HSE resources	156	20 %
Chemical and biological working conditions	41	37 %
Organizational working conditions	161	18 %
Psychosocial working conditions	5	*
Social dumping	103	31 %
Total	182	21 %

* Too few inspections present proportion of breaches

Fig 12. Regelbrudd avdekket ved tilsyn på sosial dumping Nøstvold mfl. (2019, s. 21)

Nøstvold mfl. (2019) påpeker at tilsyn på sosial dumping er vanligvis gjort etter bekymringsmeldinger eller observasjoner fra tidligere tilsyn, og den høye andel brudd funnet må sees i sammenheng med dette. Videre gjennomførte Nøstvold mfl. (2020) en risikoanalyse for norsk landbasert mottak og foredlings fabrikker i fiskeindustrien. De identifiserte tre hovedrisikoer;

1. Brudd på sikkerhet og arbeidsmiljø: Herunder ligger beskyttelses utstyr, ventilasjon, støy, temperatur, overstiging av arbeidstimer, mangel på pauser eller overtidsbetaling samt ulykkesrapportering. Gruppen nevner korte sesonger med 3-4 måneders produksjon som hovedårsak til lovbrudd på arbeidstid regulativene.

2. Menneskerettighets brudd: Varsling, mangel på fagforenings organisasjoner, tariffavtaler, arbeidsavtaler og diskriminerende lønnsforhold.
3. Trygdesvindler: Ansettelsesavtaler, ansettelsesforhold og avskjed

Studiet beskriver og en økende tilflytningstrend blant arbeiderne som en positiv konsekvens av arbeidsinnvandring. Mange fiskeforedlings fabrikker og mottak er plassert i distrikter som opplever fraflytting og tilflytningen bremser fraflytning og bidrar til å holde liv i distriktssamfunn truet av sentraliserings politikk. Gruppen fant ikke bevis på tilfeller av menneskehandel, barnarbeid eller moderne slaveri, noe som er ofte funnet i fiskeindustrien utenfor Norge og spesielt utenfor EØS (Asia). Studiet konkluderer og at Norge har iverksatt lovverk og systemer på plass til å avdekke lovbrudd i henhold til internasjonale krav, samt rette sanksjoner når lovbrudd er avdekket.

Selv om Arbeidstilsynet har økt antallet tilsyn mot sosial dumping hvor de ser på forhold som lovlig arbeidsmiljø, arbeidstid og krav til bostandard, fant Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidslivskriminalitet (2015-2016) at det er ofte enkle formalkontroller som gjennomføres, hvor tilsynet setter søkelys på skriftlige arbeidsavtaler og identitetskort. En betydelig andel inspektører hadde lite erfaring med sosial dumping og inspektørene uttrykte selv behov for kompetansebygging i å avdekke fiktiv dokumentasjon og fiktive enkeltmannsforetak. Risikoen er forsterket av et kriminalitetsbilde i stadig endring. Riksrevisjonens undersøkelse avslørte en usikkerhet rundt Arbeidstilsynets kvalitets standard i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet, og kom da med følgende uttalelse:

‘Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Arbeidstilsynet ikke har nødvendig og oppdatert kompetanse i å bekjempe arbeidsmiljøkriminalitet’.

Riksrevisjonen (2015, s. 11)

Ved gjennomgang av politiets etterforskning av arbeidslivskriminalitet, fant Riksrevisjonen lang saksbehandlingstid i etterforskning av saker som omhandler arbeidslivskriminalitet, og manglende tverrfaglig samarbeide med andre etater. Erfaring viser i tillegg at det forekommer grov kriminalitet under dekke av å drive virksomhet, for eksempel gjennom fiktiv fakturering og hvitvasking av inntekter. Kompleksiteten av disse virksomhetene understreker viktigheten

av tverrfaglig samarbeide, og Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, Skatteetaten og politiet har etablert et omfattende og systematisk samarbeid på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Det er etablert åtte a-krimsentre hvor etatene er samlokalisert, det siste åpnet i 2022 i Alta. Arbeidet mot arbeidslivskriminalitet er innrettet mot tre felles brukermål: Redusere kapasitet og intensjon for sentrale trussel aktører, forbedre utenlandske arbeidstakere muligheter til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter, hindre at oppdragsgivere og forbrukere bidrar til arbeidslivskriminalitet ved kjøp av varer og tjenester. A-krim sentrene samarbeider med en rekke andre myndigheter, både statlige og kommunale. Samarbeidet kan dreie seg om planlegging og utførelse av større aksjoner og kontroller, men også samarbeid i form av informasjonsdeling og kunnskapsbygging om trussel aktører og måter kriminaliteten utøves på. Viktige kommunale samarbeidsparter er brann- og redning, serverings- og skjenkebevilling, plan og bygg. Det er også samarbeid med lokale el-tilsyn (Arbeidstilsynet, 2022).

4.1.11 Kunnskap

‘Know Your Rights’ kampanjen var et samarbeid mellom Arbeidstilsynet i Norge og tilsvarende organ i Estland, Litauen, Bulgaria og Romania. Målgruppen for kommunikasjonskampanjen var arbeidsinnvandrere fra disse landene, samt Polen og Latvia. Kampanjens mål var å redusere omfanget av arbeidsmiljøkriminalitet og sosial dumping ved å informere arbeidsinnvandrere om sine rettigheter og plikter ved ansettelsesforhold i Norge, og bestod av to hoved elementer (SØA, 2021):

- 1 En informasjons side på nett med informasjon om norske lover og forskrifter, krav og plikter som arbeidstaker i Norge. Nettsiden var designet med tanke på utenlandske lesere, den var gjort leservennlig, lett å bruke og ikke minst lett tilgjengelig. Informasjonen satte søkelys på fire hovedområder innenfor arbeidslivsrettigheter: Lønn, arbeidstimer, kontrakter og arbeidsmiljø og både nettsiden og filmene var gjort tilgjengelig på åtte forskjellige språk.
- 2 Målrettet markedsføring av kampanjen på Facebook og andre sosiale medier gjennom fire informasjons videoer. For å avgrense kampanjen til de arbeiderne som jobbet i Norge, og ikke fungere som en rekrutterings kampanje, var Facebook markedsføringen begrenset til norske kontoer.

Analyse av kampanjen viste at markedsføring på sosiale medier nådde tre fjerdedeler av målgruppen, hvor hovedfilmen nådde 223.000 Facebook kontoer, og skapte 27.000 brukerklikk i 2020 og 2021. Nettsiden nådde cirka halve målgruppen, og hadde totalt 41.500 besøk i 2021, hvorav to tredjedeler kom fra sosiale medier (SØA, 2021). Nettsiden inkluderte en spørreundersøkelse, og resultatene fra undersøkelsen viser at over 70% av de som tok undersøkelsen fant informasjonen de trengte og fant informasjonen var tilpasset sin situasjon. Analyse rapporten fra SØA (2021) viste videre at lønn og arbeidstimer var de mest besøkte informasjons områdene, informasjonen nådde i stor grad ut til arbeidsinnvandrere når den var gitt på eget språk og at hele en tredjedel av de som deltok i spørreundersøkelsen ønsket å endre arbeidsforholdet etter å ha deltatt i kampanjen.

4.1.12 Vikarbyrådirektivet (Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/104/EF om vikararbeid)

Vikarbyrådirektivet ble vedtatt i 2008, og Stortinget vedtok 12. juni 2012 lovendringer for å gjennomføre direktivet i Norge. Som følge av gjennomføringen ble det vedtatt endringer i arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven, samt en mindre endring i ferieloven. 13. juli 2012 vedtok EØS-komiteen at direktivet skulle innlemmes i EØS-avtalen, og at direktivet skulle tre i kraft for EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein 1. januar 2013. Implementeringen iverksatte nye regler om likebehandling ved utleie av arbeidstakere fra bemanningsforetak og regler for krav etterlevning (Støstad, 2013). Innføringen av direktivet i Norge førte først og fremst til innføringen av likebehandlingsprinsippet for innleide fra bemanningsforetak, det vil si samme lønn for innleide arbeidstakere fra bemanningsforetak som det betalt til direkte ansatte. For å støtte opp om likebehandlingsprinsippet, ble Stortingsproposisjon nr 74. lagt fram i mars 2012, med en rekke tiltak; solidaransvar, innsynsrett, opplysningsplikt, overholdelse av arbeidstidsreglene, drøftingsplikt og kollektiv søksmålsrett (Støstad, 2013).

4.2 Empiriske funn fra intervju

4.2.1 Variasjoner i informantenes forståelse av sosial dumping

Ved starten av intervjuene ble alle informantene gitt en introduksjon til tema, men ikke gitt en definisjon av begrepene ‘sosial dumping’ eller ‘arbeidslivskriminalitet’. Informantene ble opplyst at selv om prosjektlederen godtok at det forekommer sosial dumping i Gamvik Kommune, fikk informantene selv vurdere om de var enige eller ikke. Alle informantene var klare og tydelige at de har observert tilfeller av, til tider grov, sosial dumping gjennom sine tjenestebrukere. Informanten fra Barnevernstjenesten forklarte det på denne måten;

‘Tjenesten har kontakt med få familier, men har hatt kontakt med en god del familier fra fiskeindustrien og de rapporterer uten unntak om arbeidsforhold og oppfølging fra arbeidsgivere på et nivå som jeg antar som sosial dumping’.

Informantene ble bedt om å definere hva de mener med sosial dumping. Ingen av informantene var i stand til å skille mellom arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. De beskrev arbeidslivskriminalitetens brudd på regler og forskrifter og antok at ‘sosial dumping’ var det samme. De fleste mente alvorlighetsgraden i kommunen var stor. Som informanten fra Rus og Psykiatri sa når hen ble spurt;

‘Tror det er veldig alvorlig, arbeidstakere bor i campingvogner om vinteren. Har ikke regulert arbeids og fritid. ... spesielt de som kommer hit som egnere i buene, som er uregistrerte foretak. Tror det er i alle fall 10 slike arbeidsplasser, de jobber uten arbeidskontrakter og med kummerlige boforhold uten toaletter på buene. Tidligere bodde de på kaiene’.

4.2.2 Variasjoner i informantenes erfaring med sosial dumping i sine tjenester

Gjennomgang av intervjuene viser at selv om alle sektorene har ulik virkelighetsforståelse basert på sine rutiner, normer og fagtilnærming, kunne alle informantene rapportere om hendelser hvor de har observert enten sosial dumping eller arbeidslivskriminalitet gjennom sine brukere. Hendelsene som ble beskrevet, varierte i alvorsgrad fra mangelfull språkopplæring til situasjoner som grenser mot menneskehandel. Leder av Rus og Psykiatri har over lengre tid rapportert at tjenesten ser veldig mye rus og alkoholbruk blant arbeidsinnvandrere, som knyttes til psykiatri. De ser barn som ikke får omsorg de har krav på, barn og unge som bor hos rusavhengige foreldre. Tjenesten ser generelt en stor økning av rus i kommunen, og uttrykker en bekymring for omfanget det har på kommunale tjeneste ressurser;

‘De verste situasjonene er nå det kommer familier, da blir ofte mange etater involvert, med mye tid og ressurser. Vi er en så liten kommune at vi har ikke ressurser til å håndtere’.

Flere informanter i studien har pekt på at boforhold, mangelfull integrering og ‘dårlig behandling’ av arbeidsinnvandrere lenge har vært emner som har hatt plass i både lokalpolitikken og ordskiftet generelt. Rus og Psykiatri forteller om en situasjon som kom for noen år siden opp i kommunestyret som en informasjons sak, da sosialtjenestens budsjett avvik ble tatt til informasjon;

‘Arbeidsgiver hadde tydd til innhenting av ‘busslass’ av utlendinger som fylte et helt hus eid av arbeidsgiver. Arbeiderne ble gitt akkurat nok arbeidstimer til å betale husleien, og kort og konkret sendt på NAV når de spurte om flere timer så de kunne kjøpe mat. Arbeidsgiveren hadde blitt kvotert å si ‘det er et spleiselag mellom arbeidsgiver og NAV’.

Dette var en oppfatning delt av flere tjenester. NAV har erfart at bedrifter finansierer driften ved å ha ansatte som i stedet for lønn mottar stønader fra NAV de ikke egentlig har krav på. Barrieren her ligger på et høyere nivå, hvor lovverket per i dag ikke ansvarlig gjør arbeidsgiverne. Arbeidstakere kommer med løfte om 100% stillinger, og blir fort permittert i perioder hvor det er råvaremangel. Ikke alle blir kalt på jobb når råvarene kommer tilbake. Lignende ser man at arbeidstakere som er sykemeldt, blir skyvet ut av arbeidsforholdet.

Arbeidsgivere er ikke flink å følge opp de som er sykemeldt, det er lett å bare finne ny arbeidskraft. Informanten fra NAV bekrefter dette er en gjentakende problemstilling;

‘Mener arbeidsgivere skal være pliktig til å gi dem jobb dersom de tar dem inn i landet og arbeidsinnvandrerne får registreringsbevis på den måten. De ‘prøver’ dem ut, og vil ikke ha tilbake de de vil ha – vi kaller det ‘wishing’ kontrakt’.

En normalisert form for sosial dumping som er observert på NAV er mangel på permitteringsvarsel i fiskeindustrien. Fiskeindustrien er avhengig av mye folk i perioder og ikke folk i andre perioder, da det er sesong basert. Arbeidstakerne har ingen annen inntekt i de perioder det ikke er fiske, så står uten midler da. Helsesøster opplever regelmessig at foreldre rapporterer dårlig økonomi når foreldre jobber i bedrifter hvor permitteringsvarsel ikke brukes etter lovverket. En alvorlig konsekvens er at arbeidstakere beskriver at de blir ‘bundet’ i huset i disse periodene uten arbeide. Dersom råvarer blir tilgjengelige, kan de blir ringt av arbeidsgiver samme dag for å komme på jobb, uansett tid på døgnet. En foreldre beskrev til helsesøsteren at det var umulig å reise til Lakselv for å handle sko til barna eller billig mat på de større matbutikkene der, da hun alltid måtte være tilgjengelig dersom arbeidsgiveren trengte henne et par timer.

Familiene mister mulighet til å ha et autonomt liv, da de ikke har informasjon tilgjengelig om arbeidslivsrettigheter. Nyankomne arbeidere vet ikke hvordan de får tilgang på bank- eller helsetjenester; de har ikke kodebrikke eller tilgang på hvordan de kommer seg på f.eks Helse Norge. Bedriftene mangler fagforeninger, så de fleste arbeidsinnvandrerne mangler noen som kan forhandle for dem ifølge arbeidsmiljøloven eller rettlede dem i henhold til norske velferdstjenester. Informant fra koordinerende enhet forklarer;

‘De har blitt gitt vakter under ferie og så kanselleres det uten å gi betalt for. De kan ikke styre eget liv. Dette skjer ikke bare i fiskeindustrien, men har og opplevd brukere som har rapportert det innen kommunale etater’.

Tilsvarende nevnes mangel på bruk av egenmelding eller omsorgsdager for syke barn. Informanter hadde blitt fortalt at barn enten sendes på skolen med Paracet istedenfor å holde barnet hjemme, eller at unge barn blir holdt hjemme uten foreldre til stede da foreldre ikke har råd til å ha fravær fra jobb. Dette er et scenario som flere av informantene har opplevd, og

brukerne beskriver trusler om oppsigelse dersom de kontakter hjelpe apparatet for rådgivning. Flere av brukerne har beskrevet til informantene at de er redde for å bli 'faset' ut dersom de stiller spørsmål ved systemet, da de blir tilbudt mindre og mindre jobb og til slutt ikke blir kalt inn selv om de har 100% kontrakt.

Mangel på språkopplæring og deling av informasjon ble omtalt av alle informantene, og ble spesielt nevnt som en barriere av Rus og Psykiatri, Helsesøster og Koordinerende Enhet. Disse informantene observerte at de som trenger informasjon om (helse) tjenester får ikke dette, og dette har direkte konsekvenser da de ikke har noen tjenestebrukere som er arbeidsinnvandrere. To av informantene diskuterte at dette satte deres profesjonelle handlingsrom, da de ikke kunne drive forebyggende arbeid som de ifølge deres lovverk, er pålagt å gjøre.

Det foreligger ingen statistikk eller annen dokumentasjon som kan dokumentere omfanget av sosial dumping blant de kommunale tjeneste brukerne. Vest starten av intervjuene kommenterte flere av informantene at sosial dumping påvirker NAV mest økonomisk, i form av dagpenger:

'Fiskeindustrien lover jobber, men det finnes ikke og arbeidstakere sendes på NAV. Arbeidsgiverne lovet jobb til 20, bare jobb til 10. Dette har vært bragt til kommunestyret. Vår organisering av arbeidslivet gjør folk til sosiale klienter. Sosial dumping undergraver regulert arbeidsliv og fører til lavlønnskonkurranse'.

4.2.3 Variasjoner i informantenes erfaring med rapportering av sosial dumping

Til tross for at de fleste tjenestene hadde erfaring med sosial dumping, hadde ingen rutiner for rapportering av sosial dumping eller oppfølging av brukerne utover sine normale tjenester rutiner. En av informantene ble spurt om dette er noe de ville rapportert i sitt avvik system, da det påvirker brukere i deres tjeneste, og tjenesten direkte. Informanten svarte som følgende;

‘Avvikssystemet er dårlig brukt i kommunen, men du har ikke nok kunnskap på avvikssystem om det kunne bli brukt. Det er ikke tilrettelagt for at vi kan bruke avvikssystem for å lære, og for å bli bedre. Føler ikke det er forankret i ledelsen og det er ikke ansett som viktig’.

En annen informant svarte, enkelt nok:

‘Det er en fryktkultur i avviksmelding’.

Hendelser, noen ganger alvorlige, er til tider rapportert tjenestevei, men kun dersom hendelsen affekterte ‘tjenesten’ som ble levert av den kommunale sektoren. Dette til tross for at det sosiale dumpet er en medvirkende eller grunnleggende årsaksfaktor i brukerens situasjon. Som forklart av barneverns informanten;

‘Dårlig økonomi (som følge av dårlige lønnsvilkår og lite arbeid) er en årsak til uenigheter mellom voksne i hjemmet. Familiekonflikter kommer av og til hit. Dette er familier som ikke har nettverk her, de jobber mye så når det først skjer noe med dem så blir barnevernet involvert. Mange kommer fra dårlige kår, det er grunnen til at de kommer. De vår tjeneste får kontakt med har gjerne mye bagasje med’.

Dette indikerer muligheten for at selve hendelsen kunne vært enten unngått eller konsekvensen redusert dersom brukerens arbeidshverdag og lønn var i henhold til norske lover og forskrifter. Eksempelvis har barnevernet, NAV og helsesøster regelmessig observert familier som lever i ekstremt kummerlige forhold og hvor arbeidsforholdene var organisert slik at familiene ikke hadde penger til mat eller klær. Dette er forhold som kan beskrives som konsekvenser av sosial dumping, men fokuset ved saksbehandling i alle tjenestene involvert er så tjenestefokusert at det blir et ikke-tema.

Taushetsplikten kom opp som en barriere gjentatte ganger i intervjuene, og flere av informantene forklarte at brukere ikke ville gå videre med hendelser eller begrenset beskrivelse av sine sosiale situasjoner av frykt for gjengjeldelse fra arbeidsgiver. Som koordinerende enhetsinformant sa;

‘Vi har taushetsplikt, det påvirker handlingsrom fordi brukere er veldig redde for at det skal komme tilbake til arbeidsgivere’.

4.2.4 Variasjoner i informantenes beskrivelse av handlingsrom

Informantene beskrev forskjellige mandat i sin tjeneste rolle, med varierende mengde direkte brukerkontakt. Felles for alle var at de i hovedsak møtte enkeltpersoner eller familier. Når informantene ble oppfordret til å definere sitt handlingsrom, svarte samtlige at deres handlingsrom var det samme som arbeidsoppgaver eller stillingsbeskrivelse. Men i flere tjenester var det usikkerhet rundt hva arbeidsoppgavene til enkelte stillinger bestod i. En informant reflekterte følgende;

‘Jeg er usikker på om vi har opplæring i hva vårt handlingsrom egentlig er angående oppgaver. Hva er stillingsbeskrivelsen? Hva er våre lovpålagte oppgaver og plikter. Dette er ikke forankret på ledernivå og derfor ikke et fokus’.

Intervjuene viste en begrenset forståelse av eget handlingsrom i arbeidet mot sosial dumping, men gjennomgang av intervjuene viste at de fleste informantene følte seg motarbeidet av administrativ og politisk ledelse, og identifiserte manglende sikkerhetskultur hos ledelsen som begrensende faktorer i eget handlingsrom. Som en informant uttrykte;

‘(Jeg) har rolle som samfunnsborger og rolle for å verne brukere i tjenesten. Ser at mange brukere blir rammet av sosial dumping, og har en rolle og varsle om det. Jeg bruker blant annet FBU som varslingskanal. Føler ikke at det fungerer, da vi har en ledelses kultur som normaliserer. Føler at vi må se på hendelser ikke individuelt, men som et helhetlig bilde av samfunnet, og at dette til tider blir motarbeidet av politikerne som ikke tar anbefalinger fra fagfolk i kommunen. Man blir vingeklippet’.

Fryktkulturen rundt avviksrapportering ble nevnt som en begrensning av handlingsrommet, både internt og eksternt i organisasjonen. Flere av informantene har opplevd negative konsekvenser for ansatte i organisasjonen dersom man melder avvik, spesielt avvik som kritiserer eller utfordrer administrasjonen. Konsekvensene kan være å bli kalt inn til møter hvor man blir bedt om å ikke rapportere avvik, og ansatte sitter igjen med en følelse av å bli vurdert som 'vanskelige'.

Flere informanter uttrykte frustrasjon over manglende tverrsektorielt samarbeide, ofte begrunnet i taushetsplikt. Dette gjorde det en utfordring å se utover de problemer enkeltpersonen opplever, og se disse problemene i en større sammenheng. Koordinerende enhetsleder formulerte det slik:

'Jeg har opplevd situasjon hvor alvorlige saker ikke har kommet til min enhet som jeg har hørt om først etter saken er ferdig og alvorlige hendelser har skjedd. Jeg lurte på hvorfor andre kommunale tjenester ikke løfter disse sakene til meg, og etterspør et bedre tverrfaglig samarbeid dersom saker kommer opp.'

En av informantene diskuterte hvordan aktører utenfor deres egen organisasjon kunne påvirke deres handlingsrom, hvor man kan velge å 'normalisere' handlinger man vet er kriminelle eller normbrytende fordi man ikke vil melde på nabo, slekt eller venner. Dersom man vurderer konsekvenser av å utføre handlingen er så store, ved f.eks. sanksjonering fra samfunnet, kan man velge å begrense sitt handlingsrom. Men som informanten selv konkluderte:

'Man kan velge å begrense sitt handlingsrom ved å selv begrense informasjon eller hjelp som tilbys eller i saksbehandling. Jo mere komplekse problemene blir jo mere begrenser vi vårt handlingsrom og gjør akkurat det vi må innenfor våre oppgaverammer. Når man legger det under teppet, så er vi del av å legitimere det'.

Intervjuene viste relativt liten bruk av tiltak innenfor tjenestene, og de tiltak som ble iverksatt var beskrevet som tjeneste tiltak innenfor de fagområdene tjenestene jobbet med, og i hovedsak gikk dette på råd og veiledning. Helsesøster beskrev et møte med en mor:

'Jeg veiledet ved å vise til lovverk og rettigheter (f.eks. helseundersøkelse ved nattarbeid). Bruker sa at de ikke turte å ta opp med arbeidsgiver'.

NAV informanten beskriver en lignende situasjon:

‘(Jeg) har veileder rolle overfor bruker. Jeg har tidligere veiledet arbeidsgivere, men de er ikke mottakelig og det er vanskelig. De vil ikke bli hindret i rekruttering’.

5 Drøfting

Leveson (2012) forklarer at sikkerhet er et system egenskap, ikke en komponent egenskap, og må derfor forstås og kontrolleres på system nivå. For å forstå sikkerhet, er det en rekke modeller som kan anvendes. Modellene er alle, i større eller mindre grad, basert på våre perspektiver av hvordan verden rundt oss fungerer. De gir oss et metodisk grunnlag for å forstå ulykker eller identifisere mulige feil i et system som kan lede til ulykker. Modellene er viktige, da de gir en struktur for å dokumentere vår forståelse på en måte som kan kommuniseres til andre.

Vi ser fra litteraturstudiet at sosial dumping er en ny problemstilling i lokalsamfunnet som kommer som følge av en verden i rask endring, hvor høy mobilitet over landegrenser fører til et flerkulturelt samfunn. Vi må derfor endre metodikken vi bruker til å forstå samfunnet, vårt system, og de sårbarheter og feil som oppstår i denne 'nye' verdens modellen. Empiri fra både intervju og litteratur har vist at sosial dumping er et samfunnsikkerhetsproblem. Den form for systematikk og helhetstankegang som anvendes i samfunnsikkerhetsarbeid kan gi innspill til sikkerhetstenkning innen kommunal forvaltning (Leveson, 2012), og målsetningen for denne oppgaven har vært å eksplorere bruken av samfunnsikkerhetsperspektiver for identifisering av konsekvenser på kommunale tjenester og kommunens handlingsrom i arbeidet mot sosial dumping. Dette er en tilnærings metode som ikke er brukt i tidligere forskning.

Formålet vært å vurdere om bruk av begreper og perspektiver som ligger bak samfunnsikkerhetsteorier kan overføres til kommunale vurderinger av sosial dumping. Basert på data fra litteratur og intervju, er det gjennomført en Accimap analyse. Seks nivåer i Rasmussens sosiotechniske systemet er satt inn i et kart som adaptert til å passe konteksten for problemstillingen. Jeg har brukt en deduktiv tilnærming, det vil si en generell tilnærming som forklaring på spesifikke hendelser (Sklet, 2004). Studien har ikke inkludert gransking av spesifikke saker eller hendelser, og Accimap analysen følger derfor ikke sekvensene eller handlingsløpet i en spesifikk hendelse.

Waterson mfl. (2016) beskriver at en viktig karakteristikk ved Accimap er at det kan brukes til å artikulere nye teori tilnærminger innen ulykkes gransking og oppgaven viser at Accimap kan brukes for identifisering av årsaksfaktorer til sosial dumping, og er nyttig for identifisering av tiltak. Det gir et oversiktsbilde av det sosiotechniske systemet og de organisatoriske sammenhengene omkring sosial dumping.

Accimap metodikken involverer flere steg i analyse av både hendelser og ulykker, for å identifisere årsaksfaktorer både på system og individ nivå. Jeg fulgte stegene identifisert av Salmon mfl. 2011). Stegene ble gjentatt til jeg har produsert et tilfredsstillende Accimap:

1. Innsamling av data relevant til hendelse. For denne oppgaven inkluderer dette intervju og litteraturstudie.
2. Identifisere feil relevante til hendelsen på alle seks nivå
3. Identifisere årsaksfaktorer relatert til feilene funnet i steg 2.
4. Identifisere feil på andre nivå, som viser årsakssammenhenger
5. Konstruksjon av Accimap

Accimap analysen identifiserte kritiske hendelser på fire av de seks nivåene i det sosiotekniske systemet, og har videre identifisert påvirkende faktorer på alle seks nivåer. Analysen har og identifisert forutsetninger, omstendigheter og assosierende forhold mellom påvirkende faktorer og hendelser både på samme nivå og mellom forskjellige systemnivåer. På denne måten har Accimap analysen identifisert risikofaktorer og systemiske sikkerhets problemer som gjør det mulig å vurdere tiltaks forslag (Sklet, 2004).

Et formål med denne studien har vært å vurdere om sosial dumping foregår i Gamvik Kommune, og hvilke konsekvenser det har på kommunale tjenester. I oppsummering viser empiri fra intervju at alle kommunale tjenestene inkludert i studien har erfart brukere utsatt for sosial dumping, og at de fleste informantene oppfattet at den sosiale dumping bidro til eller forverret brukerens situasjon og dermed ført til økt ressursbruk innenfor kommunale tjenester.

En rekke av årsaksfaktorene og omstendighetene som utløser hendelsene i vår Accimap er beskrevet av informantene som 'normalisert' i lokalsamfunnet av både innbyggere, næringsaktører og politikere. Flere av informantene beskriver videre at det er en fryktkultur for rapportering av hendelser i kommunen, og at de har til tider følt seg vingeklippet av politisk og administrativ ledelse dersom de har rapportert bekymringer mot fiskeindustrien i kommunen. Denne studien har identifisert at Rasmussens Migrasjonsmodell kan adapteres til å visualisere hvordan politiske og økonomiske beslutninger i kommunal forvaltning kan bidra til å forskyve den oppfattede grensen for forsvarlig kommunal forvaltning, og dermed redusere feilmarginen i samfunnssikkerhet og øke risikoen for hendelser.

5.1 Kommunale utfordringer med sosial dumping

Arbeidsinnvandringen etter 2004 skjedde i en periode med stor etterspørsel etter arbeidskraft i fiskeindustrien, og har i all hovedsak representert en gevinst både for innvandrerne selv og for næringslivet som har fått dekket sitt arbeidskraftsbehov (Nøstvold mfl. 2019). Man kan fra et sosiologisk perspektiv argumentere at arbeidsinnvandringen har vært en problemløser for mange distriktskommuner som sliter med fraflytting. For arbeidsinnvandrerne fører dessverre lave lønninger ofte til at det ikke er forenlige med å etablere seg i kommunen, det er vanskelig å integrere i samfunnet og arbeidsoppholdene blir dermed kortvarige. Empiri fra intervju avdekker en rekke utfordringer med lokal sosial dumping, hvorav den store mobiliteten på arbeidsinnvandrere medfører store konsekvenser for kommunale tjenester. Stor gjennomgang av familier som starter på skole og barnehage, men reiser etter kort tid, medfører økonomiske konsekvenser. Dette oppleves spesielt i oppvekst sektoren, som får bemannings og rekrutterings utfordringer med svingninger i elevantall. Familiene har i noen tilfeller medført store ressurs satsinger i form av ekstra språkopplæring, vedtak på barnekoordinator og andre helsetiltak som koster både tid og materielle ressurser.

Arbeidsinnvandrere kommer til kommunen med løfte om store inntekter og høy levestandard. Intervjuene omtaler derimot belastende arbeidsforhold, lave lønninger, hyppige permitteringer, dårlige boforhold og lang opptjeningstid på velferdsytelser slik som arbeidsavklaringspenger. Resultatet er et stort antall arbeidsinnvandrere som er på gjennomreise - de enten reiser hjem eller til andre kommuner. Opplevelsen fra tjenesteledere er at disse gjennomreisende arbeidsinnvandrere har høye tjenestebehov. Eksempelvis er det i empiri gjentagende diskutert perioder med økt behov for språkopplæring og tilpassing for barn og unge, høy rusproblematikk med påfølgende ressursbruk innen barnevern, rus og psykiatri og sosialtjenesten samt mangelfull sosial inkludering.

Disse familiene forsvinner ofte like fort som de kommer, og kommunale tjenester blir da sittende med overskudd av ressurser som koster økonomisk. Den høye gjennomreisningen gjør det vanskelig å forsvare langsiktig bemannings og ressurs politikk, da kommunale tjenester slik som skole og barnehage risikerer å bygge mer kapasitet i sine tjenester enn det i store perioder er behov for, og en proaktiv politikk med et langsiktig perspektiv på arbeidsinnvandring og integrering er dermed vanskelig. Accimap analysen identifiserer overbruk på kommunebudsjett som en kritisk hendelse. En kommune i Robek har begrensede ressurser til administrativt og

politisk planarbeid, og informantene identifiserer like store begrensninger i tilbud som språkopplæring, arbeidstreningsplasser, forebyggende sosialarbeid og forebyggende arbeid i forma av oppvekstmiljø.

SØA (2016) forklarer at på kort sikt kan sosial dumping gi lavere produksjonskostnader på grunn av lavere lønninger, som igjen gir økt overskudd i bedriftene og/eller lavere priser for konsumentene. På lang sikt vil sosial dumping derimot presse ned lønnsnivået i næringer som benytter en stor andel svakere stilte arbeidstakere: Økt tilgang på rimelig arbeidskraft presser ned lønnsnivået, slik at arbeidskraft blir rimeligere relativt til kapital, noe som reduserer næringslivets behov for kapital og teknologi investering. Dermed blir produksjonen mer arbeidsintensiv. Lavere investeringer i kapital og teknologi gir mindre kapital per arbeider, som i sin tur gjør at produktiviteten reduseres. Økt bruk av arbeidskraft med relativt lite formell utdanning og manglende språkkunnskaper reduserer produktiviteten i næringen direkte. En risiko for Gamvik Kommune vil her være redusert produktivtetsutvikling og medfølgende svakere økonomisk vekst.

Bratsberg mfl. (2014) påpeker at de lavere lønningene medført av sosial dumping også medfører konsekvenser for inntektsoverføring som kommunen og velferdssystemet er avhengige av. Dersom arbeidsinnvandrernes bidrag til offentlige inntekter og utgifter, gjennom f.eks skatt, er vesentlig mindre enn tilsvarende for norske arbeidstakere, vil det på sikt medføre redusert inntektsoverføring til velferdssystemet. Likeså er det norske velferdssamfunnet er avhengig av at forholdet mellom antall år vi i snitt bidrar økonomisk til fellesskapet og antall år vi i snitt mottar inntekter og andre ytelser fra det offentlige, ikke blir for skjevt. Dersom norske arbeidstakere mister lønn og trygge arbeidsplasser i konkurranse med innvandrere, vil dette medføre negative konsekvenser på lang sikt.

Samtlige tjenester har i løpet av intervjuene snakket om høy gjennomgang av brukere. De snakker om arbeidsinnvandrere som kommer til Norge med løfte om full jobb, betaler av egne midler eller settes i gjeld til formidler for å komme til Norge og ender opp med lav lønning, lange perioder uten arbeide og innkvartering av kummerlig standard. Arbeidsinnvandrere er framstilt en økonomisk gevinst med høye lønninger ved å komme til Norge, men ikke et realistisk samfunnsbilde hvor levekostnader er tilsvarende høye i forhold til hjemlandet. Denne

utnyttelsen av virkelighetsforståelsen er et kjent fenomen i sosial dumping, hvor arbeidsgivere henter innvandrere med dårlig kunnskap og erfaring fra norske samfunns og arbeidsforhold.

I vår ideelle beskrivelse av systemet, Fig 10, har vi forklart hvordan beslutninger fattet i den øvre delen av systemet skal praktiseres i de lavere delene av systemet, men at beslutninger på ett nivå har implikasjoner for rammebetingelser for andre nivå. Vi har og sett at informasjon i hovedsak beveger seg vertikalt gjennom flernivåmodellen, som medføre at mottaker tolker informasjonen ut fra egen arbeidssituasjon, verdier og situasjonsforståelse informasjon. Vårt ideelle sosiotekniske systemet består av interaksjon mellom arbeidsinnvandrere, næringsaktører, kommunen, tilsynsorganer og regjeringen. Vår Accimap analyse har derimot vist at denne kommunikasjonen ikke flyter som beskrevet i Fig 10, og vi ser fra vår sosiotekniske modell hvordan arbeidsinnvandrere hovedsakelig gjør sine beslutninger og planer basert på erfaring, verdier og informasjon fra overordnet nivå – næringsaktørene- her demonstrert i Fig 13. Mangelfull, feil eller fiktiv informasjon utgjør på denne måten en alvorlig risiko, og språk er derfor identifisert som en kritisk hendelse i vår Accimap analyse.

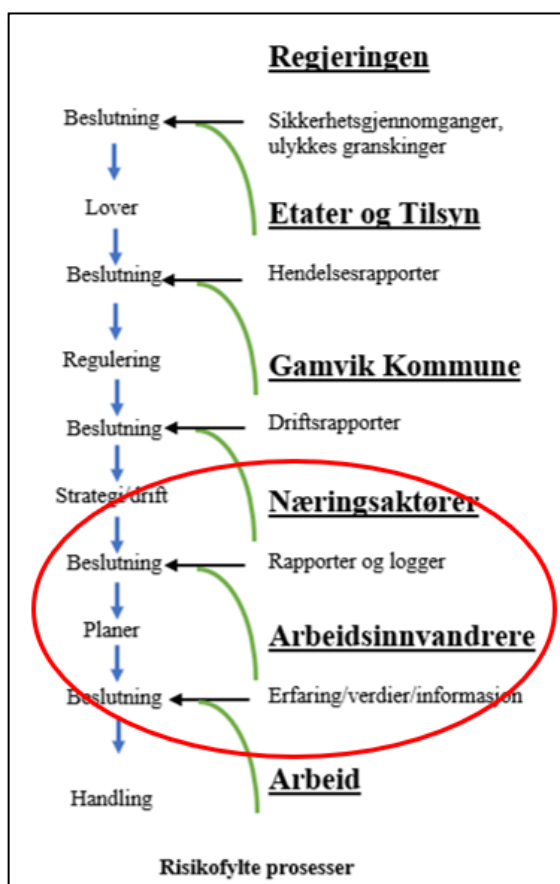


Fig 13. Informasjons flyt arbeidsinnvandrere

Empiri fra intervju rapporterer mangelfull bruk av permitteringsvarsel innenfor noen bedrifter. Accimap analysen identifiserer både sesongbasert arbeide og arbeidskontrakter som to kritiske hendelser, og det er ikke vanskelig å vise til en forbindelse mellom disse to påvirkningsfaktorene. Forskrift om lønnsplikt under permittering gir bedrifter som driver fiskeforedling unntak i forskrift om dagpenger under arbeidsløshet. De ansatte har ikke ventedager ved permitteringsens begynnelse, og permittering i fiskeforedling er mye benyttet, spesielt i hvitfisk og pelagisk fiskeindustri. Men NAV observerer regelmessig kontraktbrudd (sesongbaserte yrker m/fulltidskontrakter for oppholdstillatelse) og mangel på permitteringsvarsel fra bedrifter fører til sosialstønads søknader i perioder med råstoffmangel.

Informantene rapporterer regelmessig bruk av 100% arbeidskontrakter for arbeidsinnvandrere. Fiskeindustrien er en industri som er sesongbasert og kjent for lange perioder med råvaremangel og permitteringer. Arbeidsinnvandrere kan få oppholdstillatelse i Norge som sesongarbeidere, men dette er ikke normalt brukt i fiskeindustrien. Arbeidere som er her på sesongbaserte oppholdstillatelse kan kun jobbe i landet i seks måneder før de er pliktige til å jobbe utenfor Norge i seks måneder. Selv om arbeidstaker har fått oppholdstillatelse for perioder kortere enn seks måneder, slik som i fiskeindustrien, kan ikke opphold i Norge være mer enn seks måneder over en tolv måneders periode. Vi ser raskt at dette ikke er attraktivt for rekruttering, og fiskeindustrien derfor normalt tilbyr 100% ansettelsesforhold med avhengighet av permitteringsordninger. Når useriøse bedrifter da ikke gir permitteringsvarsler, står arbeidstakerne på bar bakke uten mulighet for jevn inntektsfordeling gjennom året. De fleste bedriftene slipper unna med dette siden EØS arbeiderne sjelden kan det norske regelverket, og bedriftene ikke tillater fagforeninger tilgang til bedriften (Skjærvø, 2011).

Informantene rapporterte om bedrifter som systematisk bytter ut arbeidsstokken etter hvert som de ansatte opparbeider seg forståelse for sine rettigheter, og begynner å sette krav til arbeidsgivere. De arbeidsinnvandrere som ikke har mulighet for å reise, blir stående i gjeld til arbeidsgiver og sendt på sosialtjenesten for sitt livsopphold. De fleste blir tilbudt støtte til å reise til hjemlandet, men velger allikevel å bli da den norske velferdsordningen sørger for adskillig høyere økonomi på ytelse slik som f.eks. dagpenger eller arbeidsavklaringspenger, enn selv lønnet arbeid i hjemlandet. NAV erfarer at noen bedrifter finansierer driften ved å ha ansatte som i stedet for lønn mottar stønader fra NAV de ikke nødvendigvis har krav på. En 'normalisert' metode er mangel på permitteringsvarsel fra foredlingsbedrifter i perioder med råvaremangel. Ved mistanke om dette, sender NAV veiledere informasjon til linjen i NAV for

nærmere utredning og eventuell stans av ytelsen. Dette hindrer bedriftene i å bygge kapasitet og intensjon, ved at de ikke kan fortsette å finansiere sin drift delvis med stønader fra NAV. Informantene fra kommunale tjenester har gitt uttrykk for at både lokalpolitikere og kommuneadministrasjon har i tidligere perioder vært villige til å unnskyldde arbeidslivskriminalitet og sosial dumping med at arbeidsinnvandrere er ofre for omstendigheter. 'De er uansett glade for å ha jobb'.

Det er en utfordring for kommunen å legge til rette for varig høy utnyttelse av arbeidskraft. Fiskeindustrien i Gamvik kommune gikk gjennom en nedgangsperiode tidlig på 2000 tallet, hvor det var vanskelig å rekruttere nordmenn til arbeide som var fysisk tungt, sesong basert og lavlønnnet. Gamvik Kommune har sett en jevn nedgang i innbyggerantall, og 'jentene på fileten' har sakte, men sikkert funnet seg stabile jobber med bedre økonomisk forutsigbarhet utenfor fiskeindustrien. Det er bred politisk enighet om at Norge trenger arbeidskraft og EØS utvidelsen endret fremtidsutsiktene til kommunen; det ble igjen produksjon på fiskefabrikkene, innbyggertallene stabiliserte seg, elevtallene på skolene økte og lokale butikker så at arbeidsinnvandrere la igjen penger i kassen.

Thorbjørnsen (2008) forklarer at mennesker er primært motivert av egeninteresse, spesielt den økonomiske egeninteresse. Dette kan ta form både politisk eller privat, og er et samspill mellom økonomiske insentiver og ikke-økonomisk motivasjon, og insentivenes virkninger er avhengige av utformingen og den konteksten de plasseres inn i. Uansett form, ser vi fra våre informanter at egeninteresse påvirker beslutninger som gjøres både i det politiske og administrative området av kommunal forvaltning. Eksempelvis kan nevnes en avhengighet i lokalmiljøet som sliter med fraflytting. Her kan fiskeindustrien skaffe aktivitet og inntekter gjennom arbeidsplasser. Andre motiver enn økonomisk interesse, som moralsk og indre motivasjon, blir gjerne tilsidesatt og bedrifter som utnytter arbeidsinnvandrere blir oversett og gjerne snakket varmt om. Dette skaper et avhengighetsforhold som kan bidra til politisk interessekonflikt i arbeidet mot sosial dumping.

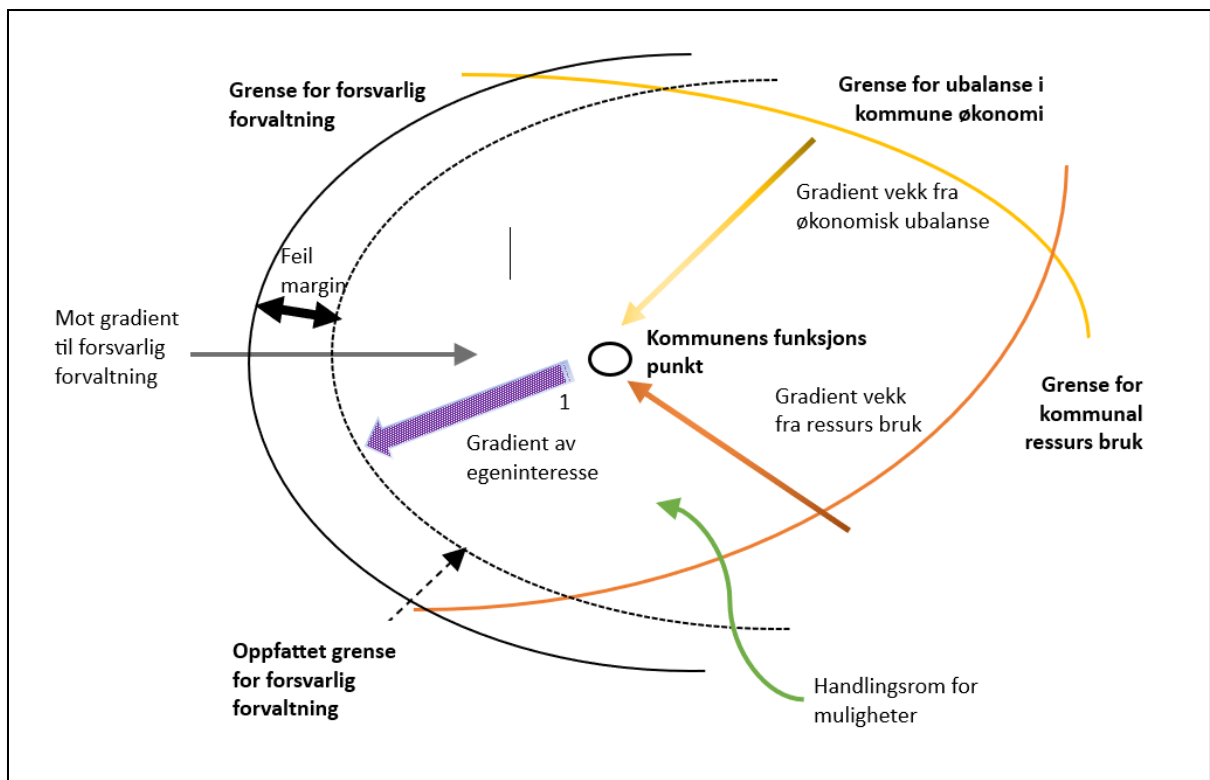


Fig 14. Politisk og privat egeninteresse påvirkning på forsvarlig kommunal forvaltning (adaptert fra Rasmussens Migrasjonsmodell)

I vår adapterte versjon av Rasmussens Migrasjonsmodell (fig. 14) ser vi hvordan politisk og/eller privat egeninteresse påvirker kommunens mulighet til å handle mot sosial dumping. Her representeres gule og røde gradienter som styrkede funksjoner av politisk motvilje til å handle mot sosial dumping. Dette gjøres enten av økonomiske insentiver, mangel på kompetanse eller frykt. Gradient av egen interesse, her demonstrert i lilla (nummer 1), skyver den oppfattede grensen for forsvarlig kommunal forvaltning, noe som gjør feilmarginen mindre og dermed øker sjansen for en hendelse.

Empiri fra intervju beskriver konfliktforhold mellom kommunal ledelse og næringsaktører, og hvordan dette historisk har påvirket prioriteringer i kommunal forvaltning. Bastesen mfl. (2020) beskriver hvordan konfliktforhold oppstår mellom kommunalt styrings ansvar og behovet for inntektsoverføring fra næringsaktører. Slike konfliktforhold har utgangspunkt i hvordan verdier forvaltes, og kan spisses ned i forskjellig prioriterings vektlegging. Kommunen prioriterer effektive tjenestetilbud basert på budsjett, lokale næringsaktører prioriterer kostnadseffektiv drift mens staten vektlegger effekt av kostnadsstyring. Dette fører til et begrenset strategisk handlingsrom for kommunen, som illustrert i grønt i Fig. 15.

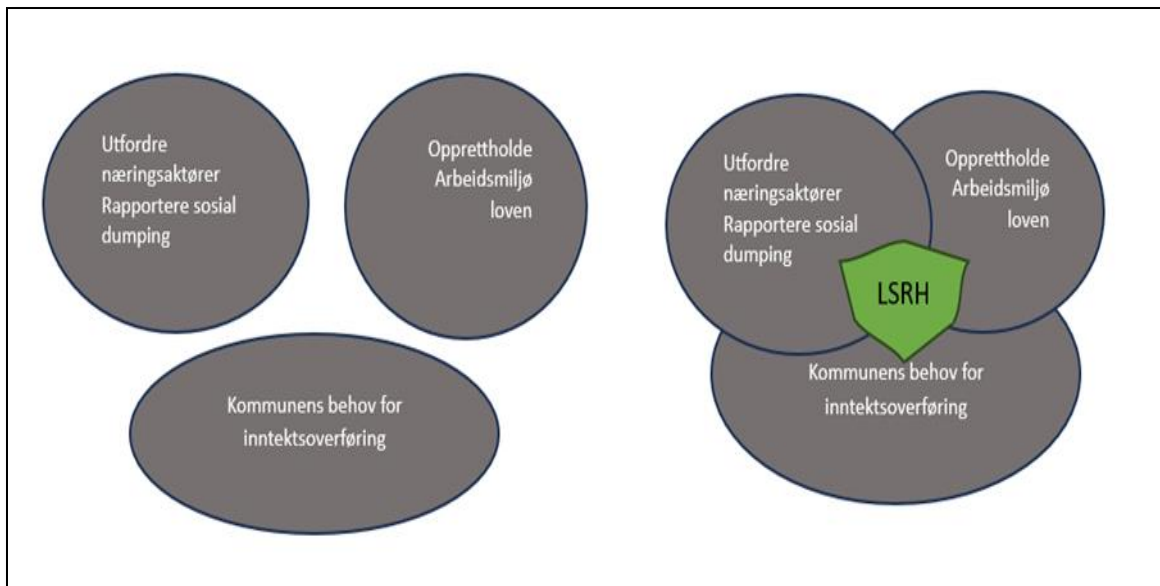


Fig 15. Kommune ledelsens strategiske handlingsrom

Fiskeindustrien er kommunens hovednæring, og dette er et arbeidsmarked som ikke endres dramatisk. Det kommunale politiske handlingsrommet må derfor begrenses til handlinger som ikke diskriminerer utenlandske arbeidstakere. Dette innebærer at fokuset må rettes mot den generelle utformingen av kommunens inntektssikringsordninger, mot alminnelige minstestandarder i arbeidslivet, satsing på endringsprosesser som bygger tillitt blant både innbyggere og ansatte tiltak som styrker omstillingsevnen til arbeidsinnvandrere som mister jobben.

5.2 Kommunal sikkerhetskultur

Reason (1997) beskriver Sikkerhetskultur som et sett med verdier som deles av medarbeidere i en virksomhet, og som er med på å påvirke deres tanker og forventinger til sikkerhet. En ideell sikkerhetskultur driver en organisasjon mot et mål om maksimum sikkerhet, uavhengig av ledernes personlige og andre prioriteringer.

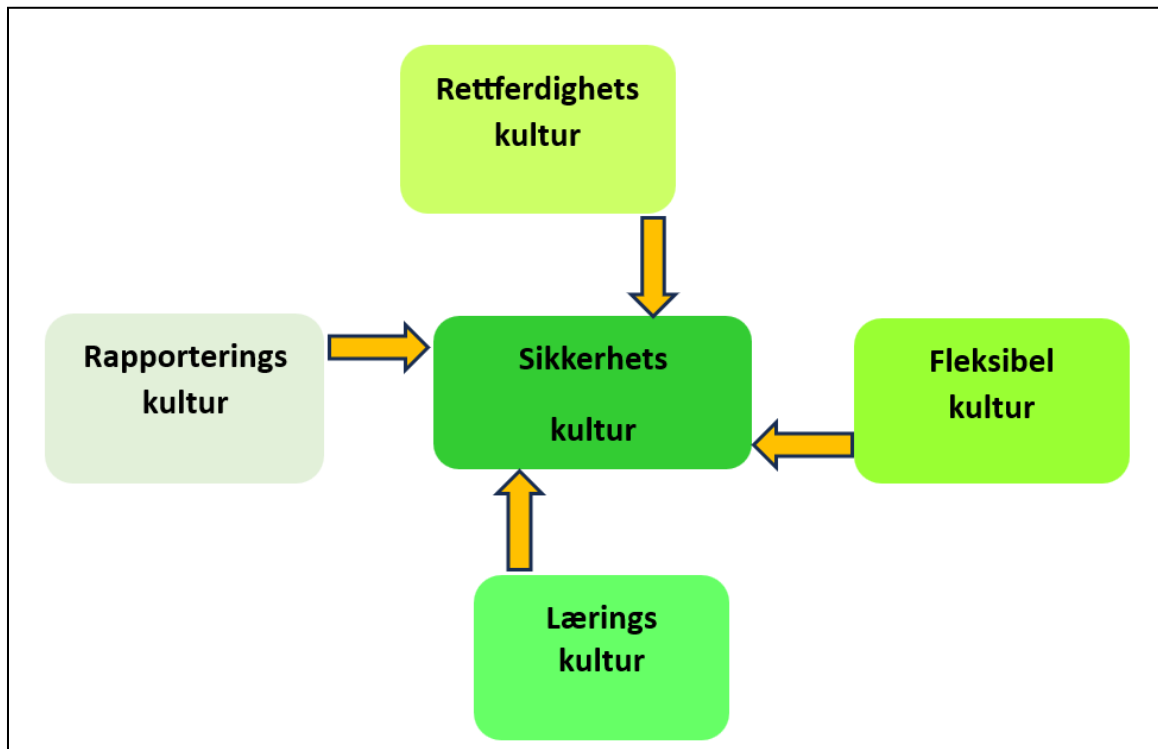


Fig. 16. Sikkerhetskultur (adapter fra Reason, 1997)

Informantene beskriver en dårlig sikkerhetskultur innenfor Gamvik kommune. Ingen av tjenestene kunne vise til fungerende rutiner for hendelses rapportering, og hendelser ble sjelden eller aldri brukt organisatorisk til læring og forbedring. Taushetsplikten ble nevnt gjentagende som en barriere, selv i saker der samtykke for tverrfaglig samarbeide er innhentet. Dersom disse personlige historiene forblir subjektive individuelle hendelser og det ikke finnes en etablert metode for å koble dem til den administrative eller politiske virkeligheten, kan de ikke danne et grunnlag for kritisk samfunnsplanlegging. Kommunens avviksrapport for 2022 bekrefter at det er en fryktkultur for avviksrapportering:

'Kommunedirektøren har fått signaler fra ansatte om at det er en fryktkultur for å melde inn avvik. En slik oppfatning er både svært uheldig og uriktig, og må tas på alvor. Det er viktig å få avviksregistrering på dagsorden på personalmøter for å sikre at ansatte får informasjon om hvorfor avviksmeldinger sendes og hvor viktig slike meldinger er for organisasjonens utvikling.'

(Gamvik kommune, 2023)

Schiefloe (2016) forklarer hvordan organisatorisk kultur kan utløse hendelser på flere nivåer i et system. Pentagon modellen i Fig 17 demonstrerer hvordan sikkerhetskritisk adferd oppstår innen en organisasjon og innen et system hvor faktorer av organisatorisk karakter påvirker hverandre.

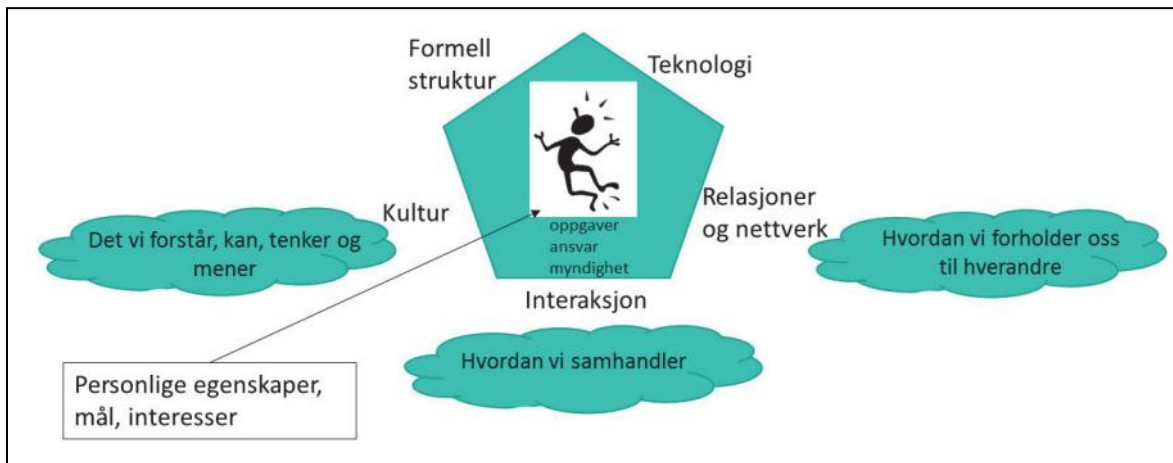


Fig 17. Pentagon modell av sikkerhetskritisk adferd (Schiefloe, 2016).

Accimap analysen identifiserer derfor sikkerhetskultur som en kritisk hendelse som reduserer samfunnssikkerheten i kommunen. Vi ser fra analysen at det er et påvirkningsforhold mellom tillitt og sikkerhetskultur i kommunen: Befolkningens tillitt til folkevalgte og offentlig ansatte er en forutsetning for lokaldemokratiet og kulturen i kommunen både som samfunn og som (arbeidsgiver) organisasjon. Høy tillitt og godt omdømme øker kommunens handlingsrom, og gjør det lettere å utøve sin rolle som forvaltningsmyndighet. En åpen tilnærming til sikkerhetsarbeid kan i stor grad bidra til å bygge tillitsforhold med innbyggere, som er elementært i samfunnssikkerhetsarbeid (Lange og Gausdal, 2020).

NOU 2016:19 forklarer at vi baserer samfunnets robusthet på forståelsen av hvilke risikofaktorer som kan påvirke oss, og iverksetter deretter relevante risikoreducerende tiltak. Vi foretar valg om hvordan vi vil forholde oss til ulike former for risiko. Det er gjennom handlinger man ser hvilke etiske holdninger politisk og administrativ ledelse har, og studien viser at kommunens innsats mot sosial dumping bør være risikobasert.. For å underbygge prioriteringer i tråd med dette, bør kommunen utarbeide et kunnskapsunderlag som kontinuerlig visualiserer det lokale risikobildet. Risikobildet bør oppsummere de viktigste problemene i arbeidslivet, med årsaksfaktorer og identifisering av sårbare individer eller grupper i samfunnet. Kommunale prioritering og tiltak får bedre forankring og oppmerksomhet hos innbyggere, næringsaktører og andre aktører når risikobildet utarbeides lokalt og oppdateres kontinuerlig.

NOU 2016:19 beskriver hvordan forebyggende sikkerhet må sees i sammenheng med samfunnets helhetlige beredskap, og beslutningen om å etablere et slikt system vil falle inn under begrepet forebyggende sikkerhet. Dersom ledelsen ikke avser nok ressurser og påser rett kompetanse innenfor sikkerhetsarbeidet, blir resultatet en underdimensjonert sikkerhetsorganisasjonen i forhold til det reelle sikkerhetsbehovet. Organisasjonens leder, i vårt tilfelle kommunedirektøren, er ansvarlig for identifiserende, forebyggende og kontinuerlig gjennomføring av sikkerhetsarbeid og tiltak.

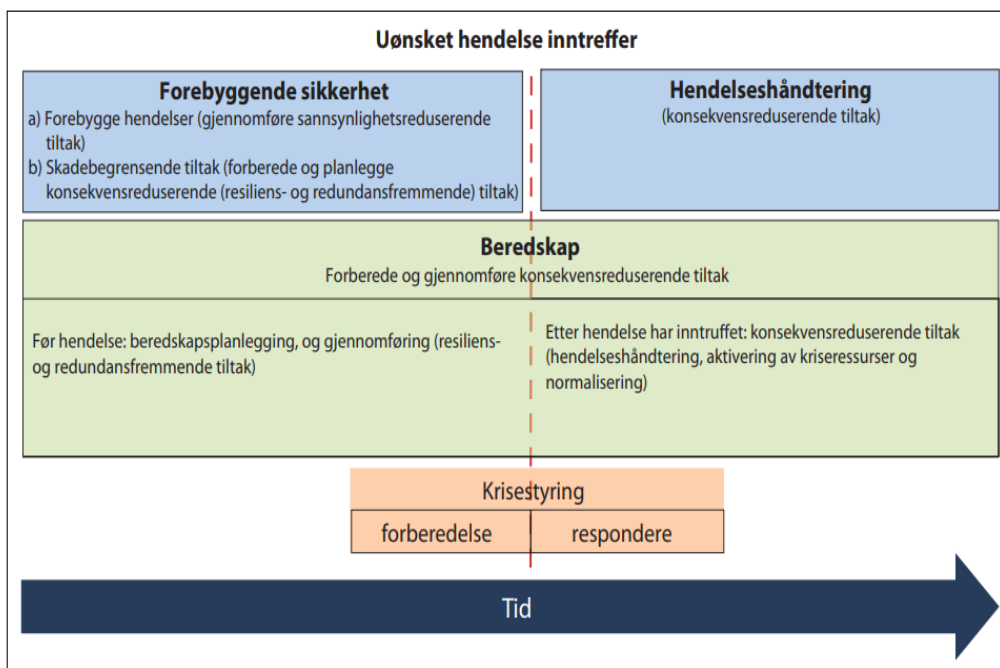


Fig 18 Sikkerhetsplanlegging og hendelsehåndtering i samfunnssikkerhetsarbeid (NOU 2016:19, s. 27)

5.3 Sosial dumping og samfunnssikkerhet

Meld. St. 10 (2016) identifiserer at samfunnssikkerhet påvirkes av tre faktorer: verdiene vi skal beskytte og deres sårbarheter, farene og truslene vi står overfor og vår evne til å forebygge og håndtere. Den viktigste verdien i et samfunn er dets innbyggere, og fraflyttingstrenden i Gamvik kommune har gjort kommunen sårbare. Empiri viser at den sikkerhetspolitiske situasjonen i Finnmark er mer krevende enn på lenge, med krig i Europa som til enhver tid kan medføre behov for mobilisering langs Finnmarks 198 kilometer lange grense til Russland. Politiet og norske myndigheter i Finnmark må være forberedt på at Russland kan velge å skape omfattende kriser i nord, uten at det som skjer nødvendigvis kan karakteriseres som krig. Samfunnets robusthet er basert på forståelsen av hvilke risikofaktorer som kan påvirke samfunnet, eller oss direkte, og vurderer relevante risikoreduserende tiltak deretter. Samfunnet kan videre velge å forholde seg til høy grad at usikkerhet (ukjent risikonivå), akseptere en kjent risiko (risikoaksept), eller foreta risikoreduserende tiltak (NOU 2016:19).

Engen mfl. (2019) forklarer at sentralt for samfunnssikkerhet er eksternaliteter - konsekvenser som rammer mennesker og miljø som ikke selv har tilknytning til aktiviteten. Opphavet til denne studien var en bekymringsmelding om konsekvenser av sosial dumping på oppvekstmiljøet til barn i kommunen, både arbeidsinnvandrerbarn og norske barn. Empiri viser til tydelige konsekvenser både lokalt og nasjonalt, og Accimap analysen viser konsekvens av mangelfull integrering av arbeidsinnvandrere, dårlige arbeidsvilkår og lave lønninger er dårlige oppvekst vilkår og miljø for barn. Dette er et eksempel på eksternalitet, hvor barna har ikke selv noen tilknytning til aktiviteten – hverken arbeidsinnvandringen eller arbeidet i seg selv. Empiri synliggjør eksterne virkinger av sosial dumping ved høy rusproblematikk som gir ustabile og skadelige familieforhold, barn vokser opp i lavinntekts husholdninger og ustabilitet i boforhold dersom foreldre hyppig flytter for å unngå dårlige arbeidsforhold.

DSB (2022) påpeker at tverrsektorielt samarbeid innen samfunnssikkerhetsfeltet er nødvendig. Sosial dumping må håndteres gjennom samarbeid på tvers av sektorgrensene, og arbeidet med sosial dumping krever oversikt over de tverrsektorielle utfordringene. Noen arenaer for tverrfaglig samarbeid er allerede på plass, slik som Forebyggende Barn og Ungdoms team, som over de siste årene har hatt positiv påvirkningskraft i flere saker som omfatter barn, oppvekst miljø og velferdstjeneste tilbud til barn i kommunen. Andre er på plass, men ikke utnyttet på en effektiv måte. Eksempelvis har samtlige informanter diskutert mangel på en effektiv

rapporterings struktur som tillater systematisk oppfølging og læring etter hendelser. Det må sikres at både individer og organisasjoner lærer, og at oppfølging av hendelser får nødvendig oppfølging fra ledelsen for å bedre evnen til å håndtere fremtidige hendelser.

5.4 Kommunalt handlingsrom i innsats mot sosial dumping vurdert fra et samfunnsikkerhetsperspektiv

Båtevik mfl. (2019) forklarer at lokal politikkutforming påvirkes av tre forhold; nasjonal politikk, hvordan politiske føringer tolkes og utføres i praksis av politiske og administrative ledere innad i kommunen og til slutt hvilke oppfatninger alle aktørene innen kommunen har om hverandre. Empiri fra informanter antyder at politisk og administrativ ledelse til tider lar sitt handlingsrom påvirkes av lokale næringsaktører over føring fra nasjonale politikk. Sosial dumping har i tidligere år blitt diskutert i kommunestyret da sosialtjenestebudsjettet sprakk, men politikerne valgte å unngå konfrontasjoner med næringslivet og saken ble da arkivert som informasjonssak uten vedtak med handling. Dette er migrasjonsmodellen i praksis, hvor de økonomiske insentivene på individ, bedrift og organisasjonsnivå møter motstridende mål: økonomi kontra sikkerhet. Politiske og administrative beslutningstakere krysser grenser og tar uakseptabel risiko for å imøtekomme næringsaktører med stor påvirkningskraft.

Kommunalt handlingsrom spisses ned til myndighet for kontroll og etterlevelse både som 'gjennomfører' av nasjonale lover og forskrifter og i kommunens ansvarsforhold over lokale næringsaktører; er kommunen/arbeidsgiverne pålagt å gjøre noe bestemt, eller oppfordres de bare til å gjøre noe? Salamon (2002) ser på ulike grader av henholdsvis tvang, direktehet, automatisitet og synlighet i styringsverktøy som brukes i offentlig politikk. Salamon mener det er større sannsynlighet for at et tiltak vil være effektivt dersom graden av tvang er høy, enn dersom tiltaket er basert på oppfordringer eller insentiver. Et svakt tvangselement gir større spillerom for aktører, her både kommune og arbeidsgivere, til å gjøre som de vil. Dette er særskilt vanskelig i arbeidet mot sosial dumping, som per definisjon ikke alltid handler om direkte lovbrudd og har store mørketall grunnet underreportering.

Selv om de fleste utfordringene krever tverrsektoriell innsats, er kommunen ansvarlig for å identifisere hvilke hendelser som kan ramme både kommunen som organisasjon og nærsamfunnet, forebygge hendelser, utarbeide krise- og beredskapsplaner samt iverksette

sikkerhetstiltak (Meld. St. 10 2016-2017). Arbeidet med samfunnssikkerhet innebærer derimot også håndtering av usikkerhet og det finnes grenser for hvor langt arbeidet med samfunnssikkerhet kan og bør strekkes. I tillegg argumenteres det at man kan ikke hindre alle hendelser, og sikkerhetsarbeid spisses ned til hva som er et akseptabelt risikonivå. Hvordan kan kommunen gjøre dette uten å involvere andre parter i konsekvensutredninger og åpne dialoger med arbeidsgivere, arbeidstakere og fagforeninger? Ved å utrede uten denne involveringen utfører man en risikovurdering som står i fare for å balansere risiko i egen interesse. Eksempelvis kan vurderingen her være at kommunens avhengighet av næringslivets inntektsoverføring overskygger individuelle arbeideres arbeidsforhold, og det dermed utgjør en uakseptabel høy risiko å innføre tiltak mot sosial dumping.

Samfunnssikkerhetsarbeidet består av flere ledd, ofte omtalt som en kjede (Justis- og beredskaps departementet, 2018). I kjeden inngår kunnskapsoppbygging, forebygging og beredskap mot hendelser, håndtering av og gjenoppretting etter hendelser, og læring etter hendelser og øvelser. I denne kjeden er vi avhengige av å ha en forvaltning som har en pådriverrolle og et hovedansvar for å skape et trygt samfunn. Trygghet og et stabilt samfunn er grunnleggende forutsetninger for at vi skal kunne leve gode liv. Kommunen er forvaltningsansvarlige i vårt lokalsamfunn. Accimap analysen anvendt i oppgaven visualiserer koblinger mellom årsaksfaktorer og gir mulighet for å synliggjøre aktive feil i det sosiotekniske systemet hvor kommunen, som forvaltningsorgan, har handlingsrom.

Arbeid med samfunnssikkerheten handler om å identifisere, vurdere og håndtere risiko (Engen mfl. 2021), og formålet med denne oppgaven var å levere en årsaks og konsekvens analyse som kan legge grunnlaget for en handlingsplan mot sosial dumping i Gamvik Kommune. Ved å legge vekt på menneskelige og organisatoriske forhold i kommunen som i et sosioteknisk system, ser vi at behovene fra politikerne og forvaltningen påvirker handlingsrommet til kommunen som organisasjon og de kommunalt ansatte på forskjellige nivåer innen organisasjonens struktur. Problemstillingen er derfor en samfunnssikkerhetsproblemstilling som skriver seg inn i en politisk kontekst.

5.5 Kommunale tiltaksmuligheter mot sosial dumping fra samfunnssikkerhetsperspektiv

Gamvik kommune er et flerkulturelt samfunn preget av et stort tilfang innvandrere. Men empiri fra intervju viser at konsekvensene på samfunnets ressurser, både økonomiske og andre, kan være store, både dersom arbeidsinnvandrere velger å bli boende i kommunen med velferdsytelser som inntektskilde eller om de velger å forlate kommunen. De samlede konsekvensene påvirker samfunnssikkerheten.

Samfunnsutviklingen i stort har aktualisert og forsterket behovet for en mer helhetlig lokal tilnærming til arbeidet mot sosial dumping. Men kommunens ressurser er begrenset og offentlig forvaltning bør til enhver tid ha et tydelig bilde av hvilke samfunnsproblem som bør løses, og hvilke måter det kan løses på, for å effektivt identifisere og belyse konsekvensene av tiltak. De forskjellige tiltakene vil ha ulike positive og negative konsekvenser for aktører i samfunnet: for de kommunale tjenestene, for innbyggere og for aktører i næringslivet.

Når man identifiserer tiltak mot sosial dumping, er det viktig å ta hensyn til bakenforliggende faktorer, slik som marginalisering, sosiale avvik og dårlige levekår (Eldring mfl. 2011). Tiltak må være verdinøytrale – hvem rammes av tiltaket. Er det arbeidsgiver eller arbeidstakere? Tiltakene må heller ikke dekke over andre sosiale problem i samfunnet. Samtidig står kommunen i en konflikt, da innføring av tiltak mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping kan gi et inntrykk av at kommunen er en utrygg plass å komme, da det er behov for sikkerhetsforanstaltninger.

Blokland og Reniers (2020) bruker isberg som en metafor for det sosiotekniske systemet, hvor toppen av isberget (faktorene i de nedre systemene) skjuler den større delen av isberget (faktorene i de øvre deler av det sosiotekniske systemet). Kommunal påvirkning i arbeidet mot sosial dumping kan likeså sees som innsats mot toppen av isberget, men synliggjøring av hvordan og hvorfor gjentagende hendelser oppstår på toppen av isberget vil uansett bidra til å finne mulige løsninger i de høyere nivåene. Tiltak som ikke nødvendigvis innebærer tradisjonelle tilsyns, kontroll og sanksjons responser vil allikevel forebygge sosial dumping. Likeså vil det og forklare at sanksjoner på de lavere nivåene i det sosiotekniske systemet ikke har stoppet utviklingen av sosial dumping. Tilsyn og kontroll myndigheter vil her ha muligheter

til å identifisere trussel aktører fordi de er nærmere hendelsen. Men, ifølge Rasmussens teori, er de symptomer på dypere system feil.

Kommunen må ta i betraktning forebygging mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i sin samfunnsplanlegging. Kommuneplanens samfunnsdel er verktøyet for kommunens helhetlige planlegging. Gjennom arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel skal kommunen vektlegge viktige utfordringer knyttet til samfunnsutvikling og synliggjøre de strategiske valg kommunen tar. Samfunnsdelen skal omhandle langsiktige utfordringer når det gjelder mål og strategier for kommunesamfunnet og kommunen som organisasjon. Med andre ord kommunen som samfunnsutvikler. Det er derfor viktig at kommunale ledere løfter sosial dumping, integrering og oppvekstmiljø på agenda i politiske og administrative forum.

For å skape et bærekraftig samfunn er det viktig at planleggingen bidrar til å skape et lokalmiljø som er inkluderende, tillitsbyggende setter klare etiske rammer for kommunens holdning til arbeidslivskriminalitet. Kommunal og distrikts departementet (2023) sier;

‘sikre og oversiktlige lokalsamfunn er den viktigste rammen for at vi alle skal ha en trygg hverdag. Fylkeskommunene og kommunene kan som planmyndigheter bidra til dette ved å legge til rette for at ny utbygging er trygg mot naturfarer nå og i framtidens klima, og mot ulykker og annen samfunnsrisiko. Dette sikres best gjennom tverrfaglig og helhetlig arbeid med samfunns- og arealplaner, risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner’.

Kommunal og distrikts departementet (2023, s. 30)

Empiri fra intervju viser at administrativ og politisk ledelse bør opparbeide seg kunnskap og kompetanse i forebyggende planlegging, slik at de kommunale tjenestene kan bidra med råd og veiledning til ofre for sosial dumping. Det trengs derfor kunnskap om hvordan normene som holder samfunnet sammen, håndterer endringene i befolkningsdemografi, og hvilke kommunale tiltak som er nødvendig for at distriktskommunene, næringslivet og til slutt den norske modellen, skal overleve økende kulturelle forskjeller og interessekonflikter.

For å møte utfordringer med sosial dumping, viser oppgaven at kommunen på en balansert måte må ivareta både hensynet til næringsaktørs særegenheter og behovet for helhetlig styring av arbeidstakernes sikkerhet. Det er behov for en bedre sikkerhetskultur i alle ledd av organisasjonen og samfunnet, som sammen utgjør samfunnssikkerhetskjeden. Arbeidet må

bygge på en oppdatert forståelse av risiko og sårbarheter, blant annet ved kompetansehevende tiltak og bedre risikoerkjennelse fra kommunalt administrativt og politisk ledelse. På denne måten kan det bygges bro over de (politiske og administrative) barrierene som har gjort det vanskelig å anvende den nasjonale handlingsplanen mot sosial dumping på kommunalt styringsnivå.

Kommunen kan bidra til å forebygge sosial dumping og arbeidslivskriminalitet gjennom å synliggjøre for arbeidsgivere og de involvert i det kriminelle nettverket som muliggjør utnytting av de sårbare arbeidstakerne, at den kalkulerede risikoen for å bli tatt er høyere enn risikoen for å oppnå den økonomiske gevinsten. Ved å et bedre kunnskapsgrunnlag for politikkutforming og forvaltning ved aktiv involvering av arbeidsinnvandrere i utforming av politisk planverk, kan kommunen aktivt forbedre samfunnsikkerhetsfeltet innad i kommunen. Kommunen har en stor andel arbeidsinnvandrere, men tjenesteledere opplever at dette er en brukergruppe med liten eller ingen deltagelse. Ved å kalle inn til et høringsmøte hvor tjenesteledere kan få høre hvordan tjenestene kan legge til rette for økt medvirkning kan man og få informasjon om brukergruppens ressurser og behov. Dette vil på sikt gi et kunnskapsgrunnlag for å organisere og etablere nye tiltak i innsatsen for integrering og mot sosial dumping, men forutsetter en styrket samhandlingen mellom både tverrfaglige sektorer og mellom kommunen og lokale næringsaktører. For å få en konstruktiv prosess i kommunens innsats mot sosial dumping må vi rette fokus mot lovverk, kompetanse og holdninger. Fig 19 kan brukes som et utgangspunkt planleggingsarbeid.

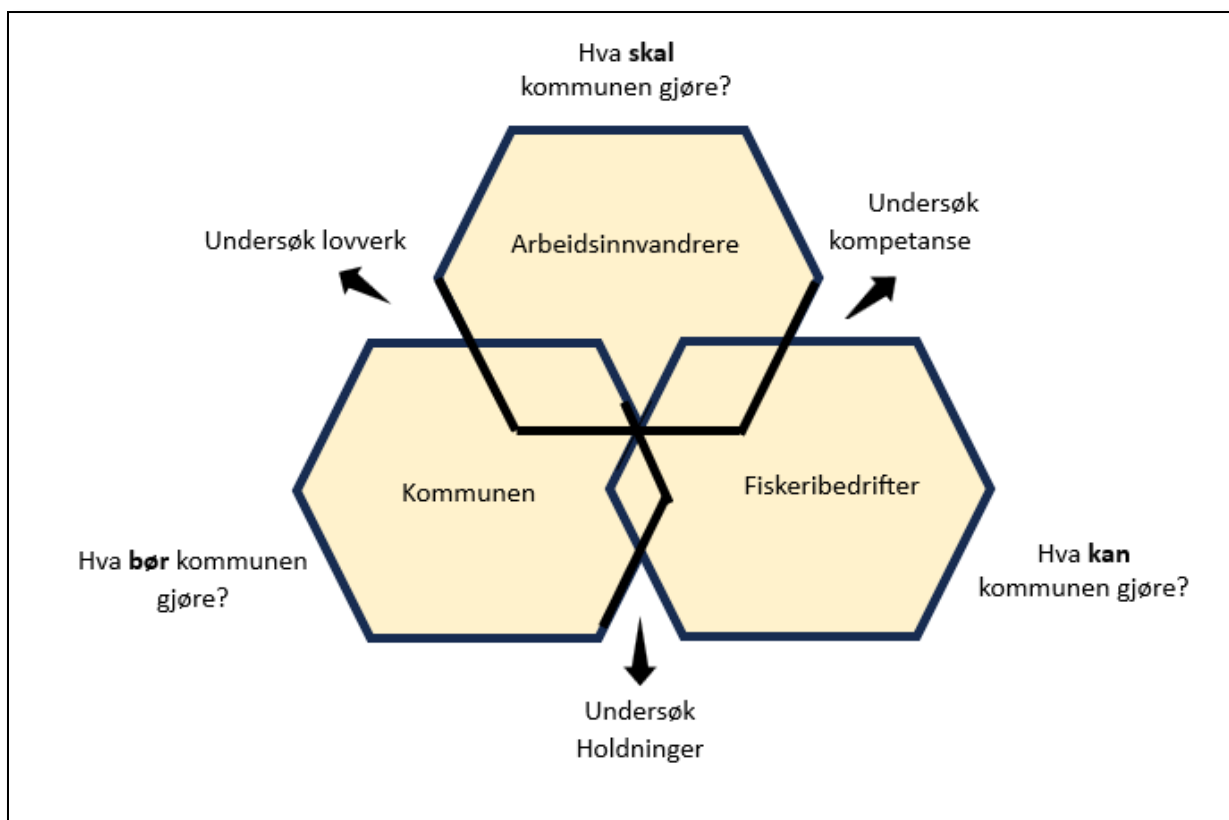


Fig 19. Grunnlag for kommunalt planleggingsarbeid (adaptert fra Kommunesektorens Interesseorganisasjon, 2006, s. 11).

Egeninteresse til enhver organisasjon vil først og fremst omfatte konsekvens vurderinger av ulike hendelser for egen virksomhet, men ikke nødvendigvis konsekvenser for andre virksomheter lenger ut i verdikjeden. Kommunen stiller her annerledes, da kommunen i tillegg til egeninteresse har et samfunnsansvar som handler blant annet om å forvalte fellesskapets ressurser på en måte som samsvarer med befolkningens oppfatninger av rett og galt, og dermed et ansvar for styring og organisering av sårbarheter innen samfunnet som truer dens innbyggere. Kommunens omdømme vil i økende grad også avhenge av hvordan den forvalter sitt samfunnsansvar. Men kommunen innpasser og som del av større systemer; fylkeskommunal, nasjonal og (via EØS avtalen) EU systemet. Alle disse gir fordeler, både økonomisk og administrativt, men også større kompleksitet og sårbarhet.

Potensialet for endring i kommunen ligger i at kommunale ledere velger å frasi seg en passiv rolle, og heller utvide sitt handlingsrom til å være en etisk vaktbikkje mot fattigdom, utenforskap, rusproblematikk, barnefattigdom og sosial dumping som utføres mot alle innbyggere. Eksempelvis har politisk ledelse mulighet til å opprette en 'Samfunnskontrakt' med lokale næringsaktører. En Samfunnskontrakt beskriver grunnleggende spørsmål om

organiseringen av et samfunn og myndighetenes legitimitet overfor individet. Tillit mellom innbyggere, og mellom innbyggere og kommunal ledelse, er helt avgjørende for at en samfunnskontrakt skal kunne etableres og opprettholdes. Kommunen står og i en sentral posisjon for informasjonsdeling, og her har FBU anbefalt at kommunen tar en aktiv rolle i formidling av arbeidslivsrettigheter gjennom språkopplærings kurs. Her kan informasjon om arbeidsmiljøloven formidles, inkludert rettigheter om arbeidstid, overtid og kontaktpunkter for HMS spørsmål.

Bastesen mfl. (2020) finner grunn til å tro at fortidens suksess legger begrensinger på hvilke muligheter og alternativer ledelsen er klar over. Administrativ og politisk ledelse er de som har strategisk beslutningsmakt, og oppmerksomheten til ledelsen er sosialt konstruert basert på deres tolkning og forståelse av situasjonen. Dette preger hva de ser som relevante alternativer. Fra empiri ser vi at kommunale tjenesteledere jobber hovedsakelig med enkeltpersoner eller familier, og det kan derfor vurderes at de mangler erfaring fra kollektive medvirkningsprosesser. Det trengs nye arenaer for å skaffe seg erfaring på hva som er virksomt i en aktuell lokal kontekst.

6 Konklusjon

Offentlig sektor skal være etisk ansvarlige i kampen mot sosial dumping. Kommunen håndterer så mange viktige oppgaver i samfunnsmodellen, som er både komplekse og tilt ideer skjønnsmessige, at det er avgjørende hvordan kommunale ledere stiller seg etisk i saker som omhandler arbeidstakerspørsmål. Misoppfatninger om hva kommunalt ansatte kan, og skal, forventes å bidra med i innsatsen mot sosial dumping, kan føre til en skummel fallgruve.

Ved å belyse påvirkningsforholdene til de forskjellige aktørnivåene i det sosiotekniske systemet identifiserer man gjensidige avhengigheter og hvordan hendelser kan påvirke ulike samfunnsfunksjoner. Accimap danner derfor et bilde om nødvendighet for samarbeid mellom etater og aktører. På denne måten indikerer studiets empiriske funn at presentasjon av det sosiotekniske systemet en kommune kan ansees som, vil være hjelpelig for administrativ og politisk ledelse til å danne et felles grunnlag for presentasjon av et overordnet lokalt risikobilde. Likeså, at Accimap er en nyttig granskingsmetode som belyser mulige forebyggende tiltak som kan danne grunnlaget for en lokal handlingsplan mot sosial dumping.

Kommunale ledere og andre ansatte har behov for å bli utfordret i sine forestillinger om eget handlingsrom, og hvordan vi kan bruke vårt handlingsrom til å skape et trygt og godt samfunn for våre innbyggere. Flere og flere arbeidsinnvandrere familier blir boende i kommunen og opparbeider seg etter hvert rettigheter på norsk statsborgerskap. Nordmenn har forestillinger om hva som er bra og rett, men dette er avhengig av kultur normer og etiske tankemønstre som kan i stor grad variere fra våre nye landsmenn. Det er viktig å inkludere dem når kommunen driver sin samfunnsplanlegging, og åpne en dialog med arbeidsinnvandrerne basert på et ønske fra kommunens side om å øke bevissthet og refleksjon, inspirere til egen kunnskapsutvikling, og ta i bruk nye innsikter i ulike sammenhenger.

Denne oppgaven har vist at samfunnssikkerhetsteorier og gransking metoder slik som Accimap kan brukes i samfunnsplanlegging, for å forstå og forebygge sosial dumping. Jeg har brukt Rasmussens sosiotekniske system og adaptert hans migrasjonsmodell for å vise hvordan politisk og privat egeninteresse kan brukes til å skyve den oppfattede grensen for forsvarlig kommunal forvaltning, og hvordan dette reduserer feilmarginen i (sikkerhets)forvaltning og øker risikoen for hendelser.

Læringen fra gjennomføring av dette prosjektet kan brukes av Gamvik Kommune og andre kommuner i videre arbeid med å dokumentere effekter av sosial dumping, men også innenfor andre samfunnsmessige områder hvor det er utfordrende å avdekke årsakssammenhenger.

Denne typen viten og kunnskap om arbeidsmarkedet og sosial ulikhet i kommunen vil gjøre både samfunns- og fagmiljøet sterkere. I en presset økonomisk situasjon fremover er det særlig viktig å gjennomføre dette for å bygge et bærekraftig næringsliv og samfunn.

Videre forskning

Trepartssamarbeid er identifisert som en kritisk hendelse identifisert i Accimap, men ikke diskutert i drøftingen. Dette er ikke inkludert i drøftingen, som var begrenset til på konsekvenser på kommunale tjenester og samfunnssikkerhet. Nergaard og Ødegård (2022) viser til at kun 24% av Øst Europeiske arbeidsinnvandrere er fagorganisert, og i privat bedrifter er tallet kun 21%. På bakgrunn av funn fra studien, anbefales det videre forskning på fagorganisering som tiltak mot arbeidsulykker og sosial dumping blant arbeidsinnvandrere i fiskeindustrien.

7 Referanser

Allmenngjøringsloven (1993) Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (LOV-1993-06-04-58) Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1993-06-04-58>

Anskaffelsesloven (2016) Lov om offentlige anskaffelser (LOV-2016-06-17-73) Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>

Andersen, R.K., Bjøru, E.C., Tofteng, M. og Øistad, B.S. (2017) Hva gjør kommunene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet? FAFO rapport 2017:08.

Arbeidstilsynet (2015) Erfaringer fra Arbeidstilsynets tilsyn mot sosial dumping. Kompass Tema nr. 1.

Arbeidstilsynet (2019) Felles årsrapport for etatenes innsats mot arbeidslivskriminalitet (2019). Hentet fra: <https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/7ec576afb75a45b69f8a74705ebe9c18/felles-arsrapport--2019-innsats-mot-arbeidslivskriminalitet.pdf>

Arbeidstilsynet (2022) Felles Årsrapport For Etatenes Innsats Mot Arbeidslivskriminalitet (2022), Hentet fra: <https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/7ec576afb75a45b69f8a74705ebe9c18/vedlegg-1--felles-arsrapport-for-etatenes-innsats-mot-arbeidslivskriminalitet-2022.pdf>

Aven (2022) On Some Foundational Issues Concerning the Relationship Between Risk and Resilience. Risk Analysis, Vol. 42, No. 9, s. 2062-2074

Bastesen, J., Lange, BK., Næss, HE., og Thon, AN. (2020) Ledelse av mennesker i det nye arbeidslivet; Høyskolen Kristiania., 4, 111-134.

Beredskapsforskriften (2011) Forskrift om kommunal beredskapsplikt (FOR-2011-08-22-894). Hentet fra: <https://www.hivolda.no/biblioteket/skrive-og-referere/apa-6-eksempelsamling/apa-lover-og-forskrifter>

Blokland, P.J. og Reniers, G. (2020) Sustainability Safety Science, a Systems Thinking Perspective: From Events to Mental Models and Sustainable Safety. Sustainability 2020(12):5164

Bratsberg, B., Røed, K., og Raaum, O. (2014) Arbeidsinnvandring – Varig gevinst? Søkelys på arbeidslivet; Universitetsforlaget., 4. 275–295.

Bull, KS. (2011) Kystfisket i Finnmark – En rettshistorie., Universitetsforlaget.

Båtevik, F.O., Gjerstad, B., Grimsrud, G.M., Johannessen, Ø.L., Netteland, G., Prøitz, L., Skeie, G. og vedøy, G. (2019) Gjestar som blir. Universitetsforlaget, 2019(4), 285-297

Dagbladet (2019) Husleie: Inntil 300.000 kroner i måneden. Hentet fra: <https://borsen.dagbladet.no/nyheter/husleie-inntil-300000-kroner-i-maneden/71942144>

DSB (2022) Årsrapport 2022. Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap., Rapport

Eldring, L. Ødegård, A.M., Andersen, R.K. Bråten, M., Nergaard, K. og Alsos, K. (2011) Evaluering av tiltak mot sosial dumping, Fafo rapport

Eldring, L., Ahlberg, K., og Pedersen, K. (2013) Arbeidstilsynenes roller, strategier og redskaper i arbeidet mot sosial dumping: En nordisk pilotstudie. TemaNord 213:523

Engen, O.A.H., Gould, K.A.P., Kruke, B.I., Lindøe P.H., Olsen K.H. og Olsen O.E. (2021) Perspektiver på samfunnssikkerhet. 2 utg. Cappelen Damm Akademisk.

Fiskeridirektoratet (2023) Fiskere, antall på kommunenivå 1983-2019 (avsluttet tidsserie)., Hentet fra: <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tall-og-analyse/Fiskere-fartoy-og-tillatelser/Fiskermanntallet>.

Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett (2008) Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett (FOR-2008-02-22-166) Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-02-22-166>

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige (2008) Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige (FOR-2008-02-08-112) Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-02-08-112>

Friberg, J.H. og Midtbøen, A.H. (2017) Ethnicity as a skill: Immigrant employment hierarchies in Norwegian low-wage labour markets, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44:9, 1463-1478.

Frogner, MS., Mjøs, M., og Nesheim, T. (2016) Interorganisatorisk prosjekt som verktøy mot sosial dumping: Utfordringer i planleggings- og oppstartfasen., *Scandinavian Journal of Business Research* Vol. 30, no. 1., 77-95

Finnmark fylkeskommune (1996) Fylkesplanen for Finnmark 1996-1999. Finnmark Fylkeskommune: Vadsø

Gamvik Kommune (2023) Årsrapport Avvik 2022. Hentet fra: <https://innsyn.acosky.no/gamvik/wfdocument.ashx?journalpostid=1100007151&dokid=13918&versjon=2&variant=A&>

Haakas, E. (2022) *Moderne Slaveri i Norge*, Kagge

Hafting, T. (2017). *Krisehåndtering: Planlegging og handling*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hasås, T. (2017) *Det mørke arbeidslivet – Menneskehandel, arbeidsmiljøkriminalitet og sosial dumping.*, Gyldendal Arbeidsliv, Gyldendal Norsk Forlag AS.

Helse og Personell loven (1999) Lov om helsepersonell m.v. (LOV-1999-07-02-64) Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-64>

Hutzschenreuter, T. og Kleindienst, I. (2013). (How) Does discretion change over time? A contribution toward a dynamic view of managerial discretion. *Scandinavian Journal of Management*, 29 (3), 264–281.

- Jacobsen, D. (2018). Hvordan gjennomføre undersøkelser? (3. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Jacobsen, D.I. (2010). Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte. Kommunal- og Regionaldepartementet, Rapport.
- Jahnsen, S.Ø., Gjesdal, A.M., og Andersen, G. (2022) Om fremveksten av en ny forståelsesramme for arbeidslivet og kampen mot arbeidslivskriminalitet. Norsk Sosiologisk Tidsskrift., (5)., 8-24.
- Jenssen, S., og Robertsen, ØK. (2015) Det kommunale handlingsrommet – bare for små kommuner? Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift., 4, 333–356
- Justis- og beredskapsdepartementet (2011) Meld. St. 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). Meld. St. 10 (2016–2017) - Risiko i et trygt samfunn — Samfunnssikkerhet.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2018) Samfunnssikkerhetskjeden. Artikkel. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/samfunnssikkerhetskjeden/id2340021/>
- Kommunal og distrikts departementet (2002) St.meld. nr. 17 (2002) Om statlige tilsyn.
- Kommunal og distrikts departementet (2014) Meld. St. 14 (2014-2015) Nye oppgaver til større kommuner.
- Kommunal og distrikts departementet (2023) Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
- Kommunesektorens Interesseorganisasjon (2006). KS' prosessveileder i arbeidet med Etikk, Samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen. Hvordan forankre og sikre gode, etiske holdninger og handlinger? Oslo: Kommunesektorens interesseorganisasjon.
- Kommunesektorens Interesseorganisasjon (2018). KS guide til god ledelse., Oslo: Kommunesektorens interesseorganisasjon.
- Kvale, S., og Brinkmann, S. (2015) Det kvalitative forskningsintervju. Gyldendal Akademisk; 3. utg.
- Kvale, S. og Brinkmann, S. (2021) Det kvalitative forskningsintervju. 3 utg. Gyldendal
- Lange, B.K og Gausdal, A.H. (2020) Hvordan påvirker tillit og psykologisk trygghet implementering av radikale endringer? En casestudie av digital tjenesteteknologi. I J.Bastesen, B. K. Lange, H. E. Næss & A. Thon (Red.), Ledelse av mennesker i det nye arbeidslivet. (274-277)
- Leveson, N. (2012). Engineering a safer world: systems thinking applied to safety. Cambridge, Mass.: The MIT Press

Lindbæk, E. (2022) Gamvik er i kraftig fiskerivekst. Kjøper fisk verdt 200.000 per innbygger. Fiskeribladet. Hentet fra: <https://www.fiskeribladet.no/samfunn/gamvik-er-i-kraftig-fiskerivekst-kjoper-fisk-verdt-200-000-per-innbygger-/2-1-1166469>

Melcior A., og Nilssen, F. (2020) Sjømatnæringen og Europa- EØS og alternativene. Universitetsforlaget

Miljøverndirektoratet (2008) Veileder Kommuneplanprosessen – Samfunnsdelen – handlingsdelen.

Nergaard, K. og Ødegård, A.M. (2022) Organisasjonsgrad blant arbeidsinnvandrere. Fafo notat 2022:12.

NESH publikasjon (2016). Forskningsetiske retningslinjer for samfunnskunnskap, jus og humaniora. Hentet 20.05.2023 fra: <https://www.forskningsetikk.no/ressurser/publikasjoner/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-humaniora-juss-og-teologi/>

NOU 2006:6 (2006) Når sikkerheten er viktigst Når sikkerheten er viktigst — Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner. Justis og beredskapsdepartementet

NOU 2011:7 (2011) Velferd og migrasjon - den norske modellens framtid. Barne- og familiedepartementet

NOU 2016:19 (2016) Samhandling for sikkerhet — Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid. Forsvarsdepartementet.

NOU 2017:2 (2017) Integrasjon og tillit — Langsiktige konsekvenser av høy innvandring. Justis og beredskapsdepartementet

NOU 2019:6 (2019) Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2019. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Njå, O. og Vastveit, K.R. (2016) Norske kommuners planlegging, gjennomføring og bruk av risiko- og sårbarhetsanalyse i forbindelse med samfunnsikkerhetsarbeidet. Rapport no.59, UiS

Nøstvold, BH., Ødegård, AM., Svorken, M., Andersen, R., and Young, JA. (2019) Social Sustainability in Norwegian Fisheries Evolution and Resilience in Fleet and Industry. Nofima; Report 16

NRK Nordland (2009) En hyllest til jentene på fileten <https://www.nrk.no/nordland/hyllest-til-jentene-pa-fileten-1.6731907>

Olaussen, LP. (2023) Mehamn til 1914 – Ei kysthistorie. Eget forlag.

Pozdnakova, A. (2021) De fleste katastrofer til sjøs involverer skip som seiler under bekvemmelighetsflagg. Kronikk; Forskersonen.no hentet fra: <https://forskersonen.no/havet->

juridiske-fag-kronikk/de-fleste-katastrofer-til-sjos-involverer-skip-som-seiler-under-bekvemmelighetsflagg/1907446

Rasmussen, J., (1997). Risk management in a dynamic society: a modelling problem. *Safety Science* 27 (2), 183–213.

Rasmussen, J., Svedung, I., (2000). *Proactive Risk Management in a Dynamic Society*. Swedish Rescue Services Agency, Karlstad, Sweden.

Reason, J. (1997) *Managing the risks of organizational accidents*. Ashgate

Regjeringen (2005) *Handlingsplan mot sosial dumping (2005-2006)* Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Budsjett/2005-2006/innb-200506-0II/10/>

Regjeringen (2022) *Handlingsplan mot Sosial Dumping og Arbeidskriminalitet*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/test/id2928944/>

Riksrevisjonen (2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet*, Riksrevisjonen 3:15. Hentet fra [Riksrevisjonen.no](https://www.riksrevisjonen.no)

Riksrevisjonen (2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser*, Riksrevisjonen, 3:14. Hentet fra [Riksrevisjonen.no](https://www.riksrevisjonen.no)

Riksrevisjonen (2019) *Undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket.*, Rapport

Rosness, R., Grøtan T, O., Guttormsen, G., Herrera, I. A., Steiro, T., Størseth, F., Tinmannsvik, R. K., og Wærø, I. (2010). *Organizational Accidents and Resilient Organisations: Six Perspectives, Revision 2*. Trondheim: SINTEF

Rye, JF., og O'Reilly, K. (2020). *International Labour Migration to Europe's Rural Regions*. Taylor & Francis.

Rådmann Gamvik kommune (2021) *Gamvik Kommunes Økonomiplan '2022-2025'*. Hentet fra: <https://www.gamvik.kommune.no/globalassets/dokumenter/budsjett-2021/formannskapet-innstilling-til-budsjett-og-okonomiplan-for-gamvik-kommune-2022---2025.pdf>

Salamon, L.M. (2002) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. (1. edition). Oxford University Press.

Salmon, P.M., Stanton, N.A., Lenne, M., Jenkins, D.P., Rafferty, L. og Walker, G.H. (2011) *Human factors methods and accident analysis practical guidance and case study applications*. Ashgate, UK

Schiefloe, P. M. (2016). *Analyzing and developing organizations: The Pentagon approach*. NTNU.

Sivilbeskyttelsesloven (2010) *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (LOV-2010-06-25-45)* Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45>

Sklet, S. (2004) Comparison of some selected methods for accident investigation. *Journal of Hazard Materials*, 111(1-3):29-37.

Skjærvø, K. (2011) Sosial dumping fra A til Y, Gyldendal Arbeidsliv.

St.meld. nr. 2 (2005-2006), Revidert nasjonalbudsjett 2006, Kapittel 3.6, Handlingsplan mot sosial dumping

Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur* (2. utgave. utg.). Fagbokforlaget

Støstad, JE. (2013) Sosial Dumping – Trues den norske modellen? Gyldendal Norsk Forlag AS

Svedung, I. og Rasmussen, J. (2002) Graphic representation of accidentscenarios: mapping system structure and the causation of accidents; *Safety Science*, 40(5), s. 397-417.

SØA (2016) Samlet vurdering av satsingene mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Rapport nr. 54.

SØA (2017): Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet. Rapport nr. 69.

SØA (2020) Omfang og konsekvenser av Sosial Dumping. Samfunnsøkonomisk Analyse AS. Rapport nr. 1.

SØA (2021) Evaluering av ordningen med allmenngjøring av tariffavtaler. Rapport nr. 13.

SØA (2021) Evaluation of the campaign 'Know Your Rights' Samfunnsøkonomisk Analyse AS. Rapport nr. 27.

Thagaard, T. (2013) *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. (4. utgave) Bergen: Fagbokforlaget.

Thorbjørnsen, S.O. (2008) *Vinn eller forsvinn! Mennesket i konkurransesamfunnet*. Oslo; Fagbokforlaget.

Waterson, P., Jenkins, D.P., Salmon, P.M. og Underwood, P. (2016) Remixing Rasmussen': The evolution of Accimaps within systemic accident analysis', *Applied ergonomics*; 59.

Ødegård, A., og Negaard, K. (2020) *Workers and firms from Bulgaria, Estonia, Lithuania and Romania in Norway*. Oslo: Fafo

Ødegård, A. M. og Andersen, R. K. (2021). *Arbeids- og levekår for bosatte arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen* (Fafo-rapport 2021:14). Fafo.

8 Bibliografi

Arbeidstilsynet (2022) Årsrapport 2022- En analyse av Arbeidstilsynets innsats.

Dalen, K., Flatø, H. og Friberg, J.H. (2022) Hverdagsintegrering. En pilotundersøkelse om tillit, tilhørighet, deltakelse og diskriminering i innvandrerbefolkningen. Fafo-rapport, 2022:15.

Dølvik, J.E. (2022) Strengthening the Nordic working life model- a precondition for successful transition to the future of work. Fafo

Elstad, J.I., Finnvold, J.E. og Texmon, I. (2015) Bruk av sykehus og spesialisthelsetjenester blant innbyggere med norsk og utenlandsk bakgrunn. NOVA rapport 10/2015.

Meld. St. 14 Innstilling fra kommunal og forvaltningskomiteen om kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner. (2014-2015).

Nergaard, K. (2022) Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2020 og 2021. Fafo-notat 2022:09

Senter for lønnsdannelse (2016) Innvandrersyssetning og konsekvenser for norske arbeidere. Rapport nr. 5.

Skatteetaten (2017) Arbeidslivskriminalitet kan bekempes. Analyse nytt (01/2017)

SØA (2022) Samfunnsøkonomiske kostnader av kriminalitet. Rapport nr. 6.

Intervjuguide

Sted

Dato

Introduksjon

Presentasjon av meg og studien

Forklare hvordan studiet skal gjennomføres – lydopptak og notater underveis

Informere om lagring, anonymitet og konfidensialitet

Samtykkeskjema til signering

Presenter problemstilling: *Hvordan kan samfunnssikkerhets forståelse hos kommunale ledelse bidra i arbeidet mot sosial dumping?*

Presenter forskningsspørsmål:

1. Hvilke konsekvenser oppleves på kommunale tjenester som følge av sosial dumping i fiskeindustrien.
2. Hvilke utfordringer opplever Gamvik kommune i arbeidet mot sosial dumping i den lokale fiskeindustri næringen?

Spørsmål

Hva er din arbeidsrolle i Gamvik Kommune?

Kan du fortelle kort om din utdanning og arbeidserfaring?

Hva legger du i begrepet sosial dumping?

Har du personlige erfaringer med brukere/pasienter/klienter som er berørt av sosial dumping?

Hva gjorde du i den situasjonen, og hva var begrunnelse for dine handlinger?

Har din tjeneste prosedyrer for hva ansatte skal gjøre dersom de observerer sosial dumping?

Har du noen tanker om årsakene til sosial dumping i Gamvik kommune?

Har du noen tanker om alvorlighetsgraden på problemet i Gamvik kommune?

Hvordan ser du din rolle i arbeidet mot sosial dumping?

Hva legger du i begrepet handlingsrom?

Har du noen tanker om tiltak for å styrke kommunens arbeide mot sosial dumping lokalt?

Samtykke for behandling av personopplysninger i forskningsprosjekt

Vil du delta i forskningsprosjektet



Hvordan kan samfunnssikkerhets forståelse hos kommunale ledelse bidra i arbeidet mot sosial dumping?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å levere en årsaks og konsekvens analyse som kan legge et positivt grunnlag for en kommunal handlingsplan mot sosial dumping i Gamvik Kommune. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Å levere en årsaks og konsekvens analyse som kan legge et positivt grunnlag for en kommunal handlingsplan mot sosial dumping i Gamvik Kommune.

De viktigste forskningsspørsmål som stilles i denne oppgaven er:

- Hvilke konsekvenser oppleves på kommunale tjenester som følge av sosial dumping i fiskeindustrien.
- Hvilke utfordringer opplever Gamvik kommune i arbeidet mot sosial dumping i den lokale fiskeindustri næringen?

For å belyse første forskningsspørsmål vurderes det hvordan kommunale tjenester opplever ekstrakostnader / økte kostnader eller hindringer i tjenesteleveranse til brukere som følge av sosial dumping.

For å belyse andre del av problemstillingen vurderes kommunens handlingsmakt i motarbeiding av sosial dumping ved å se på hvilke faktorer påvirker kommunens handlingsrom og hvilke tiltak kan identifiseres for å styrke kommunens handlingsrom i arbeidet mot sosial dumping lokalt?

Studien utføres som master oppgave i Erfaringsbasert mastergrad i Risikostyring og Sikkerhetsledelse.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Stavanger er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du er spurt om å delta i studiet da du er medlem av Forebyggende Barn og Ungdoms teamet i Gamvik Kommune og jobber innen kommunale tjenester.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du deltar i et forsknings intervju. Det vil ta deg ca. 45 minutter.

Intervjuet inneholder spørsmål om Sosial dumping og kommunalt handlingsrom. Dine svar fra intervjuet blir registrert elektronisk.

Informasjon gitt i intervju vil bli brukt til å utføre en Accimap analyse, som vil bli brukt i gjennomgang med representanter fra administrativ og politisk ledelse for tiltak og barriere identifisering.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Tilgang på opplysninger er begrenset til student og veileder.

Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data», lagre datamaterialet på forskningsserver, innelåst/kryptert, etc.

Deltakere i studiet vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjon.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 13.10.2023. Etter avslutning av prosjektet vil personopplysninger slettes.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:
innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
å få rettet personopplysninger om deg,
få slettet personopplysninger om deg,
få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet)
å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hvor kan du finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:
Universitetet i Stavanger ved Christian Henrik Kuran. E-post: christian.h.kuran@uis.no.
Vårt personvernombud kan nåes på epost: personvernombud@uis.no

Med vennlig hilsen

Annette Leinan

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet ***Hvordan kan samfunnssikkerhets forståelse hos kommunale ledelse bidra i arbeidet mot sosial dumping?***, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

å delta i intervju

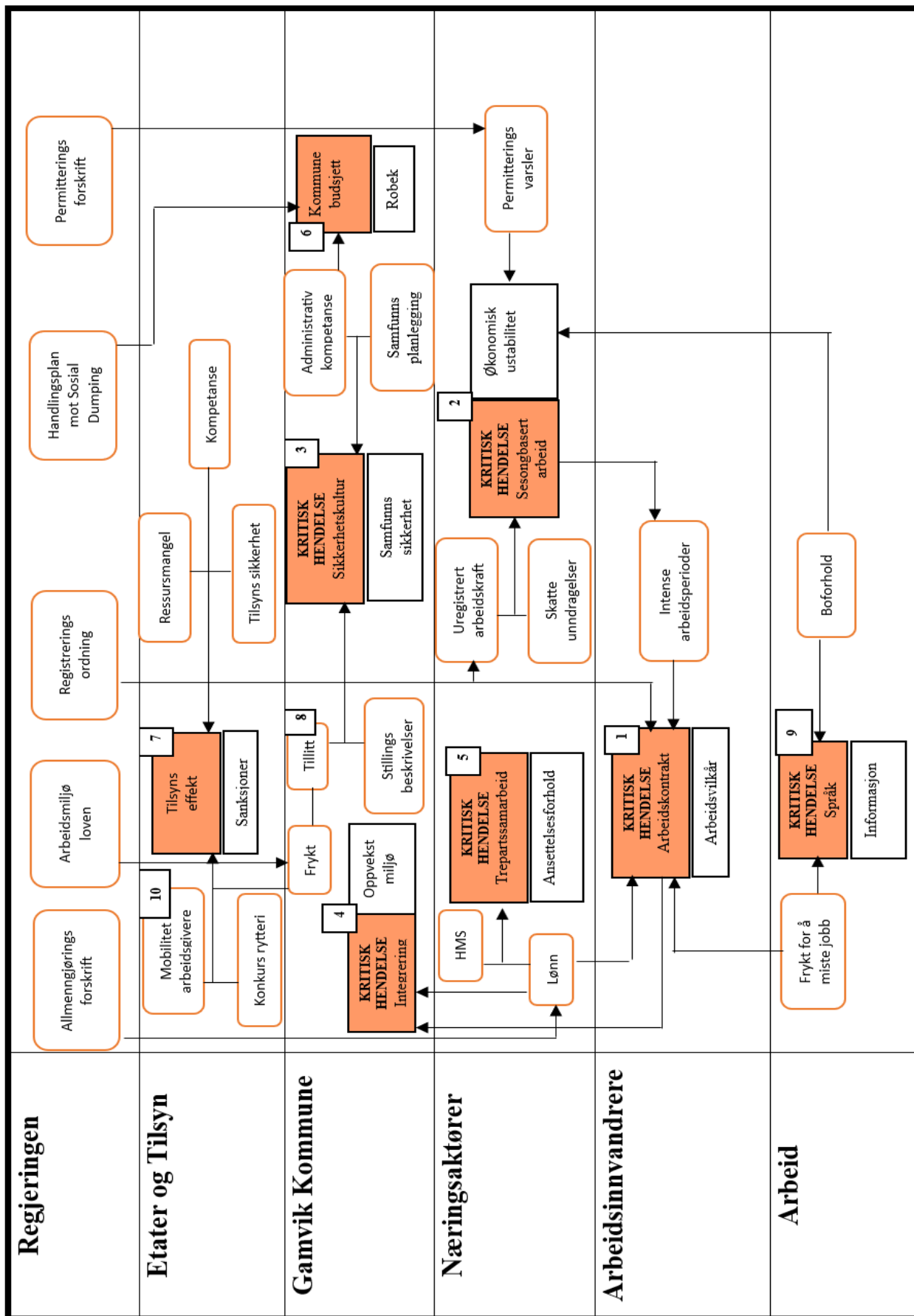
Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 13.10.2023

(Prosjektdeltakers navn med blokkbokstaver)

(Sted

/dato

/prosjektdeltakers signatur)



Annoteringer til Accimap

1. Arbeidskontrakter tilbys med 100% arbeidsforhold, men gir ikke informasjon om permitterings system. Arbeidskontrakter er ofte ikke til stede, eller er fiktive med andre arbeidsforhold enn det reelle. Arbeidsvilkår er dårlige, med lav lønn. Arbeidere blir kalt inn når råvare leveres, som medfører arbeid sent på kveld uten nettverk til å passe på barn som blir overlatt til seg selv. Foreldre får ikke omsorgspenger for barns sykdom, barn sendes på skolen med febernedsettende medikamenter eller er hjemme uten en voksen til stede.
2. Bedrifter opererer regelmessig uten permitteringsvarsel, gir ingen inntekt i perioder med råvaremangel, og arbeiderne blir bedt om å gå på NAV.
3. Kommunalt ansatte rapporterer om frykttkultur for avviksrapporing, og rapporterer å bli 'vingeklippet' av administrativ og politisk ledelse dersom arbeidsforhold er satt søkelys på
4. Arbeidsinnvandrere inkluderes ikke i samfunnsplanlegging, politikk eller andre deler av samfunnet. Barn av arbeidsinnvandrere får ikke tilbud om tolk på skolen, og informasjonsmaterialer er ikke tilbudt nyankomne på eget språk.
5. Treparsamarbeid er ikke til stede på fiskeribedriftene, og ansatte har ikke tilgang på støtte fra tillitsvalgte eller verneombud. Ansatte blir truet med oppsigelse dersom de kontakter arbeidstilsynet eller NAV.
6. Gamvik kommune er i Robek, noe som medfører ressursmangel innen kommunen med og økt og kritisk behov for inntektsoverføring fra bedrifter.
7. Økt mobilitet blant bedrifter, konkursrytteri og mangel på inspektører med kompetanse fører til at effektiviteten av tilsyn fra Arbeidstilsynet er redusert. Ansatte frykter å miste jobben dersom de røper dårlige arbeidsforhold eller kummerlige boforhold, og unnlater derfor å oppgi informasjon om arbeidsgiver som kan føre til sanksjoner. Bedrifter opererer med fiktive dokumenter, eksempler er gitt til informanter om fiktive lønnslipper og 'dobbelkjæring' av lønn som presenteres ved tilsyn.
8. Frykttkultur og mangel på kompetanse blant administrativ og politisk ledelse har ført til mangel på tillitt fra kommunalt ansatte, mangelfulle stillingsbeskrivelse og HMS struktur leder til misforståelser av roller eller mandat innenfor roller i kommunen.
9. Språkopplæring er kun tilbudt over tidsbegrensede perioder, og ikke på arbeidernes morsmål. Språkopplæring hovedsakelig tilbudt flyktninger og innvandrere utenfor EØS, da det ikke er pålagt EØS innvandrere.
10. Virksomheter er i stadig bevegelse innad i Norge og inn og ut av landet i løpet av svært kort tid, har ingen reell fast adresse i Norge eller oppgir fiktive adresser. Dette gjør det vanskelig å saksbehandle tilsynssaker etter regler i forvaltningsloven og arbeidsmiljøloven, da dette er ressurskrevende og aktørene ofte forsvinner før saker er behandlet.