

**Anne Mette Ødegård, Johanne Stenseth Huseby og Mona Bråten**

# **Østeuropeisk arbeidskraft og HMS i bygg**





## **Østeuropeisk arbeidskraft og HMS i bygg**

Denne rapporten gir en kunnskapsoversikt over HMS-konsekvenser ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft på norske byggeplasser de siste to ti-årene. I tillegg viser nye intervjuer at mange av de samme utfordringene som bedriftene hadde rett etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007 fortsatt gjør seg gjeldende. Manglende språkkunnskaper, kulturforskjeller og dårlig opplæring er fremdeles noe som påvirker HMS-standarden i byggebransjen i negativ retning.

# Innhold

|                                                                                                  |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Forord.....</b>                                                                               | <b>2</b>  |
| <b>Sammendrag .....</b>                                                                          | <b>3</b>  |
| <b>Summary .....</b>                                                                             | <b>7</b>  |
| <b>1 Innledning .....</b>                                                                        | <b>12</b> |
| <b>2 Metode .....</b>                                                                            | <b>15</b> |
| 2.1 Kunnskapsoversikt .....                                                                      | 15        |
| 2.2. Kvalitative intervjuer og arbeidsverksted .....                                             | 16        |
| <b>3 Bakgrunn og politiske tiltak .....</b>                                                      | <b>18</b> |
| 3.1 Omfang av arbeidsinnvandringen.....                                                          | 18        |
| 3.2 Politikk, tiltak, programmer og praksiser .....                                              | 19        |
| <b>4 Kunnskapsstatus om HMS-utfordringer .....</b>                                               | <b>26</b> |
| 4.1 Kartlegginger av HMS-utfordringer blant sentral- og østeuropeiske<br>arbeidsinnvandrere..... | 26        |
| 4.2 Tilknytningsformer og fagorganisering.....                                                   | 29        |
| 4.3 Lønns- og boforhold.....                                                                     | 31        |
| 4.4 Konsekvenser av dårlig HMS-standard for arbeidstakerne .....                                 | 33        |
| <b>5 HMS-utfordringer knyttet til østeuropeisk arbeidskraft .....</b>                            | <b>35</b> |
| 5.1 Hva er vurderingene av dagens HMS-tilstand i bygg? .....                                     | 36        |
| 5.2 Risikofaktorer .....                                                                         | 37        |
| 5.3 Fartstid og botid har betydning.....                                                         | 39        |
| 5.4 Språk og kultur er nøkkelen til et godt arbeidsmiljø .....                                   | 41        |
| 5.5 Den mangeartede byggebransjen.....                                                           | 43        |
| 5.6 Erfaringer med tiltak og håndheving.....                                                     | 44        |
| 5.7 Betydning av organisering og partssamarbeid .....                                            | 47        |
| <b>6 Behov for mer kunnskap .....</b>                                                            | <b>50</b> |
| <b>Referanser.....</b>                                                                           | <b>53</b> |

# Forord

Formålet med denne rapporten er todelt. For det første har vi søkt å samle den kunnskapen som finnes om bruk av østeuropeisk arbeidskraft og HMS-utfordringer i bygg. For det andre vil vi gjennom dette arbeidet berede grunnen for en mer omfattende bedriftsundersøkelse om arbeidsinnvandring og HMS-konsekvenser på norske byggeplasser på et senere tidspunkt. I denne rapporten har vi startet arbeidet ved å ha gjennomført noen kvalitative intervjuer om hvilke erfaringer som er gjort i løpet av årene etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007, og hva som er HMS-utfordringene per i dag.

Vi vil takke Fellesforbundet for å ha tatt initiativ til dette prosjektet, som er finansiert av LO. Videre går en stor takk til informantene våre, for å ha stilt velvillig opp til intervjuer. Internt på Fafo er det Sissel C. Trygstad som har stått for kvalitetssikringen og Fafos informasjonsavdeling som har tilrettelagt manuset for publisering. Tusen takk til dere også.

Alle feil og mangler står for forfatterens regning.

Oslo, november 2025

Anne Mette Ødegård

prosjektleder

# Sammendrag

Bygg er blant de mest ulykkesutsatte bransjene i norsk arbeidsliv, både når det gjelder arbeidsskadedødsfall og arbeidsskader (Arbeidstilsynet, 2023). Dette er også en bransje med mange arbeidsinnvandrere, og i hovedsak kommer de fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa.

I 2024 var det 20 år siden den første store EU-utvidelsen, som skapte rekordstor arbeidsinnvandring til Norge. Andelen norskfødte i byggebransjen er redusert fra 88 prosent i 2008 til 77 prosent i 2022. Disse tallene referer til arbeidstakere som er bosatt og registrert som arbeidstakere i byggebransjen. Dersom ikke-bosatte og innleide arbeidstakere hadde vært inkludert, ville andelen norskfødte blitt redusert ytterligere. Innleid, utenlandsk arbeidskraft har vært særlig utbredt innenfor bygg og anlegg. Dette var bakgrunnen for innstrammingene i innleieregelverket, som blant annet innebar forbud mot innleie fra bemanningsvirksomheter i bygg i Oslo, Akershus, Buskerud, Vestfold og Østfold.

Språkproblemer, manglende kunnskap om norsk regelverk, og en annen arbeidskultur har skapt store HMS-utfordringer på norske byggeplasser i løpet av disse årene (Ødegård & Bråten, 2020).

Kunnskapsoppsummeringen i denne rapporten viser at arbeidstakere med kort fartstid og løs tilknytning til arbeidsgiver har, sammen med mer risikofylt arbeid og sikkerhetskultur, større risiko for arbeidsskadedødsfall (Arbeidstilsynet, 2018). I bygg har utenlandske innleide arbeidstakere oftere jobbet lange skift, noe som kan påvirke sikkerhetsatferden negativt (Kilskar et al., 2017). Arbeidstakere som ikke kjenner til norske regler, eksempelvis arbeidstid og arbeidsmiljø, vil i større grad akseptere utilfredsstillende arbeidsforhold. Dette henger også sammen med hva man er vant til fra hjemlandet (NOU 2022:18).

Gjennom årene har det vært flere eksempler på helsefarlige og til og med livsfarlige bo- og arbeidsforhold for arbeidsinnvandrere, som overfylte leiligheter og dårlige brakkerigger (Brunovskis et al., 2024).

En bedriftsundersøkelse fra 2006 viste vansker med samordning og at det oppstod farlige situasjoner på grunn av språkproblemer. En generell konklusjon fra rapporten var at bruk av arbeidskraft fra de nye EU-landene ble regnet som en av de viktigste HMS-utfordringene i bygg og anlegg (Ødegård et al., 2007). I 2012 ble det gjennomført en ny bedriftsundersøkelse. Denne viste at HMS-utfordringene ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft var et vedvarende problem knyttet til språkproblemer, kunnskap om HMS-regler, arbeidstid og boforhold (Bråten et al., 2012). Kilskar og medforfatterne (2017) fant at utenlandske arbeidstakere som verken forstår norsk eller engelsk hadde vansker med å forstå sikkerhetsregler og krav til verneutstyr. Nesten 30 prosent av bedriftslederne hadde erfart at språkproblemer hadde ført til ulykker eller nesten-ulykker (Ibid.). Samme år viste en annen undersøkelse at sju av ti bedriftsledere i bygg mente at bruk av østeuropeisk arbeidskraft fortsatt medførte språkproblemer på arbeidsplassen. Ni

prosent av bedriftslederne mente at språkproblemer hadde ført til flere ulykker på arbeidsplassen (Ødegård & Andersen, 2017). Sammenliknet med svarene i 2006, var det en nedgang fra 17 prosent av bedriftslederne som den gangen mente at språkproblemene hadde ført til flere ulykker (Ødegård et al., 2007). En måte å løse språkproblemene på har vært å organisere arbeidslag etter nasjonalitet, spesielt på de store arbeidsplassene (ibid.).

Utenlandsk arbeidskraft har også vært utfordrende for verneombudene og deres kommunikasjon med arbeidstakerne. I en undersøkelse fra 2015 ble mangel på et felles språk sett på som en mulig kilde til skader og ulykker av mange verneombud (Bråten & Andersen, 2015).

En undersøkelse blant polske bygningsarbeidere i Norge i 2014 viste at mange syntes det var greit å se bort fra sikkerhetsregler for å kunne utføre arbeidet (Wasilkiewicz, 2014). En annen undersøkelse viste at rapportering av uønskede hendelser ble sett på som sladring eller tysting blant polske arbeidsinnvandrere (Kilskar et al., 2017). I Bråten og Andersen (2017) påpekes det i tillegg at utenlandske arbeidstakere i større grad enn norskfødte følger ordre uten selv å vurdere risikoen ved ulike arbeidsoppgaver.

Blant de som hadde fått en arbeidsskade registrert ved Oslo legevakt viste det seg at arbeidstakere fra EU-land i Øst-Europa hadde en høyere skaderisiko enn norskfødte (Winge et al., 2024). Dette kan, ifølge Arbeidstilsynet (2018), skyldes at de har mer risikofylte arbeidsoppgaver, annen sikkerhetskultur, lav alder, begrenset erfaring, løs tilknytning til arbeidsmarkedet og mangelfull språkbeherskelse.

Tiltakene som er satt i verk for å motvirke sosial dumping og arbeidslivskriminalitet har ofte vist til at innsats for mer ordnede lønns- og arbeidsvilkår også omfatter HMS. Det inkluderer eksempelvis satsingen på informasjon og tjenester på flere språk, som også er koblet til sikkerhet (Regjeringen, 2022a). Innføring av allmenngjort tariffavtale i bygg (landsomfattende fra 2007), kan ha hatt positiv effekt på HMS-tilstanden selv om det i hovedsak er minstelønnsbestemmelsene i tariffavtalen som er allmenngjort. Ny byggherreforskrift i 2010 førte til et større ansvar for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) i bygge- og anleggsprosjekter (Nykamp et al., 2011).

HMS-kort ble innført i bygg og anlegg fra 2008 og skal til enhver tid gi oversikt over hvem som er på en byggeplass, blant annet for å styrke HMS-arbeidet (Eldring et al., 2011). Godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring ble innført i 2016. Formålet er at formalisering og anerkjennelse av fagkompetanse er et tiltak mot uakseptable lønns- og arbeidsvilkår (Andersen et al., 2021). I 2024 ble det et skjerpet språkkrav i byggherreforskriften.

I de kvalitative intervjuene som er gjennomført i forbindelse med dette prosjektet er følgende temaer tatt opp:

- Utviklingen i HMS-tilstanden i bygg etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007 (eller etter hvor lang erfaring informantene har).
- Hva informantene ser på som de viktigste risikofaktorene og HMS-utfordringer knyttet til bruk av utenlandsk arbeidskraft.
- Betydningen av tilknytningsformer og partssamarbeid for å bedre HMS-tilstanden.

- Synspunkter på tiltak som er innført de siste to tiårene og erfaringer med Arbeidstilsynets strategier og metodikk.

Blant våre informanter er det en utbredt oppfatning at det er blitt større forståelse og respekt for HMS-regelverket de siste årene. Det påpekes også at arbeidsgiverne har fått større forståelse for hva slags utfordringer språk- og kulturforskjeller innebærer i praksis. Bildet er likevel delt, og det er vanskelig for våre informanter å si noe helt generelt om HMS-tilstanden fordi det er store variasjoner. Nytt utstyr og teknologisk utvikling har bidratt til å gjøre forholdene bedre. Det er imidlertid fremdeles problemer med dårlige holdninger, og at den enkelte arbeidstaker i for liten grad involveres i planleggingen av arbeidsoperasjonene. Sistnevnte utfordring omfatter også verneombudene. Det blir dessuten et stadig større tidspress i prosjektene, noe som gjør det mer fristende å ta snarveier. Dårlige tider i bransjen fører til kutting av utgifter og mer konflikt mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. Mange av HMS-utfordringene i bygg er, som vist, uavhengig av om arbeidstakerne er utenlandske eller norskfødte. Det er likevel slik at problemene som regel forsterkes ved bruk av utenlandsk arbeidskraft på grunn av vanskeligheter med språk og/eller arbeidskultur.

Arbeid i høyden er fremdeles den viktigste risikofaktoren, ifølge våre informanter. Å sikre seg mot fallulykker kan være dyrt, og dette jukses det med for å få ned kostnadene. Dårlige holdninger i form av «skal bare»-mentaliteten er, ifølge en av våre informanter, mer utbredt blant utenlandsk arbeidskraft. En annen velkjent risikofaktor er arbeidstid. Særlig gjelder dette de som pendler mellom hjemlandet og Norge. De jobber lange dager for å opparbeide seg friperioder.

Ifølge våre informanter kan løs tilknytning til arbeidsmarkedet, som i høy grad gjelder utenlandsk arbeidskraft, ha negative konsekvenser på flere områder. Det omfatter manglende samspill på arbeidsplassen, lite eierskap til prosjektene, dårligere opplæring og kan føre til at mange lar være å rapportere om uønskede hendelser. Frykt for represalier fra arbeidsgiver er imidlertid noe som i større grad gjelder for utenlandsk arbeidskraft, uavhengig av ansettelsesform.

Mange av arbeidsinnvandrerne som har bosatt seg i Norge har jobbet her i årevis. Det har oppstått et større skille mellom bofaste og de som er i Norge på midlertidige oppdrag eller pendler, og derfor er det vanskelig å omtale arbeidsinnvandrere som én gruppe. Sammensetningen av arbeidsinnvandrere har endret seg, ifølge flere av dem vi har intervjuet. Det er imidlertid fremdeles stor utskiftning og stadig nyankomne arbeidsinnvandrere i bransjen. «Gamle» problemer blir dermed som nye, og en informant omtaler det slik: «HMS i bygg er et evighetsarbeid». Dette er noe av bakgrunnen for at språkproblemer og kulturkollisjoner fremdeles er en viktig HMS-utfordring på byggeplassene. Skillene forplanter seg til pauserommene, og en av våre informanter påpeker at det kan føre til konflikter og manglende tillit basert på at man kommer fra ulike land. Dette kan igjen få konsekvenser i en arbeidssituasjon. Det påpekes at språkproblemer i stor grad er et generasjonsspørsmål, og flere mener at yngre arbeidsinnvandrere i mye større grad snakker engelsk sammenliknet med den eldre garde, og at de også gjennomgående har bedre holdninger til HMS.

Som tidligere kjent, er også byggebransjen mangeartet, med forskjeller mellom store og små virksomheter og mellom proff- og privatmarkedet. I tillegg er erfaringen at det er dårligere HMS-standard i utenlandskeide virksomheter. Større virksomheter har, ifølge våre informanter, blitt strengere med kontrollen av underentreprenørene. Samtidig kan sentrale HMS-systemer, for eksempel i et konsern, føre til at HMS-arbeidet ikke forankres godt nok ute på arbeidsplassene. Det er fremdeles store HMS-utfordringer i mange av de minste byggefirmaene (to–fem) ansatte som opererer i privatmarkedet. Andelen utenlandsk arbeidskraft er som regel stor, og det er mange uflaglærte som jobber i disse virksomhetene.

Blant tiltakene som er innført, trekkes ny teknologi og HMS-kort frem som viktige for å få bedre oversikt og kontroll på arbeidsplassene, både for byggherrer og tilsynsmyndigheter. I tillegg oppleves overtredelsesgebyr som et tiltak som virker. Byggherreforskriften (fra 2010) har bidratt til å ansvarliggjøre byggherrene i større grad, noe som ifølge våre informanter er en viktig, generell forutsetning for at forholdene skal bedres. En bekymringsfull erfaring er imidlertid at byggherrene tar et så stort ansvar at arbeidsgiveransvaret kan bli utvannet. Det er derfor, ifølge en av våre informanter, behov for et tydeligere skille mellom byggherre- og arbeidsgiveransvaret. Krav om et felles språk, som kom inn i byggherreforskriften i 2024, er det foreløpig varierende erfaringer med, og flere har liten tro på betydningen av denne reguleringen.

Det er så langt for lite erfaring med innstramningene i innleieregelverket for å si noe om dette har hatt betydning for HMS-tilstanden i byggebransjen.

Det er, ikke overraskende, varierende erfaringer med håndhevingen av regelverket fra Arbeidstilsynets side. Fra arbeidstakersiden er det frustrasjon over at inspektørene i for liten grad følger opp tilsynene i etterkant. Fra arbeidsgiverhold er det blant annet misnøye med at Arbeidstilsynet er for opptatt av detaljer fremfor å jobbe med systemer som hjelper virksomhetene til å bedre HMS-tilstanden på et mer overordnet nivå.

På spørsmål om det er behov for nye tiltak kom det frem ønske om flere sanntidsopplysninger inn i HMS-kortet. I tillegg ble det foreslått minimumskrav til opplæring av de som starter egne virksomheter. Det etterlyses også bedre HMS-opplæring av prosjektledere, funksjonærer og arbeidsledere, på linje med den opplæringen som verneombudene har. En informant mener at anskaffelsesregelverket gjør det vanskelig å avvise og utestenge aktører som man mistenker ikke driver seriøst.

Å ha tillitsvalgte og tariffavtale på arbeidsplassen øker bevisstheten om HMS og egne rettigheter, ifølge flere av våre informanter. Organiserte virksomheter har også som regel verneombudsordninger. Arbeidstakernes muligheter for medvirkning kan ha betydning for avgjørelser om kjøp av utstyr og behov for opplæring. Det er imidlertid ikke alle som er enige i at det å være omfattet av en tariffavtale fungerer som et seriøsitetssjampel uten videre. Dette vil variere.

I HMS-arbeidet i bygg er det mange felles prosjekter mellom partene i arbeidslivet på bransjenivå. Det er felles fora, og partene snakker i hovedsak godt sammen. Det er stor enighet om hva som er utfordringene, men ofte uenighet om hva som er årsaker til og løsninger på problemene.

# Summary

Construction is among the most accident-prone industries in Norway, both in terms of fatal occupational accidents and work-related injuries (Arbeidstilsynet, 2023). This is also an industry with many labour migrants, primarily from EU countries in Central and Eastern Europe.

In 2024, it was 20 years since the first major EU enlargement, which created record-high labour immigration to Norway. The share of Norwegian-born workers in the construction industry has declined from 88 percent in 2008 to 77 percent in 2022. These figures refer to employees who are resident and registered as workers in the construction sector. If non-resident and hired-in workers had been included, the proportion of Norwegian-born would have been even lower. The use of hired foreign labour has been particularly widespread in construction. This was the background for the tightening of the hiring regulations, which, among other things, introduced a ban on the hiring of labour from staffing agencies in construction in Oslo, Akershus, Buskerud, Vestfold and Østfold.

Language barriers, lack of knowledge of Norwegian regulations, and a different work culture have created major OHS (Occupational Health and Safety) challenges on Norwegian construction sites over the years (Ødegård & Bråten, 2020).

The literature review shows that employees with short work experience and loose ties to the employer, together with more hazardous work and safety culture, have a greater risk of fatal occupational accidents (Arbeidstilsynet, 2018). In construction, foreign hired-in workers have often worked long shifts, which may negatively affect safety behaviour (Kilskar et al., 2017). Workers unfamiliar with Norwegian rules on, for example, working hours and working environment are more likely to accept unsatisfactory working conditions. This is also linked to what they are accustomed to from their home country (NOU 2022:18).

Over the years, there have been several examples of unhealthy and even life-threatening housing conditions for labour migrants, such as overcrowded apartments and poor barracks (Brunovskis et al., 2024).

A company survey from 2006 showed difficulties with coordination and that dangerous situations arose due to language barriers. A general conclusion from the report was that the use of labour from the new EU countries was considered one of the most important OHS challenges in construction (Ødegård et al., 2007). In 2012, a new company survey was carried out. This showed that OHS challenges related to the use of Eastern European labour were a persistent problem linked to language barriers, knowledge of OHS rules, working hours and housing conditions (Bråten et al., 2012). Kilskar and co-authors (2017) found that foreign workers who understood neither Norwegian nor English had difficulty understanding safety rules and requirements for protective equipment. Almost 30 percent of company managers had experienced accidents or near accidents due to language problems (Ibid.). The same year, another survey showed that seven out

of ten construction managers believed that the use of Eastern European labour still caused language problems in the workplace. Nine percent of managers believed that language barriers had led to more workplace accidents (Ødegård & Andersen, 2017), compared to a share of 17 percent in 2006 (Ødegård et al., 2007). One way to solve language problems has been to organize work teams by nationality, especially on large construction sites (ibid.).

Foreign labour has also been a challenge for safety representatives when communicating with employees. In a 2015 survey, many safety representatives considered the lack of a common language as a possible source of injuries and accidents (Bråten & Andersen, 2015).

A survey among Polish construction workers in Norway in 2014 showed that many thought it was acceptable to ignore safety rules in order to get the work done (Wasilkiewicz, 2014). Another survey showed that reporting unwanted incidents was perceived as snitching among Polish labour migrants (Kilskar et al., 2017). Bråten & Andersen (2017) also point out that foreign workers are more likely than Norwegian-born to follow orders without themselves assessing the risk of different tasks.

Among those who had a work injury registered at Oslo Emergency Room, it turned out that workers from EU countries in Eastern Europe had a higher injury risk than Norwegian-born (Winge et al., 2024). According to Arbeidstilsynet (2018), this may be due to more hazardous work tasks, different safety culture, young age, limited experience, loose attachment to the labour market, and poor language skills.

The measures introduced to counteract social dumping and labour market crime have often emphasised that efforts for more regulated pay and working conditions also include OHS. This includes, for example, initiatives to provide information and services in multiple languages, which are also linked to safety (Government, 2022a). The introduction of a generally applicable collective agreement in construction (nationwide from 2007) may have had a positive effect on OHS, even though it is mainly the minimum wage provisions of the agreement that have been extended. The new Construction Client Regulations in 2010 imposed greater responsibility for safety, health and working environment (SHA) in construction projects (Nykamp et al., 2011).

OHS ID cards, introduced in construction from 2008, are meant to provide an overview at all times of who is present on a construction site, partly to strengthen OHS work (Eidring et al., 2011). The approval scheme for foreign vocational training was introduced in 2016. The purpose is that formalisation and recognition of skills serves as a measure against unacceptable wages and working conditions (Andersen et al., 2021). In 2024, stricter language requirements were introduced in the Construction Client Regulations.

In the qualitative interviews conducted for this project, the following themes were raised:

- The development of OHS conditions in construction after the EU enlargements in 2004 and 2007 (or according to how much experience the informants have).
- What informants consider the most important risk factors and OHS challenges linked to the use of foreign labour.

- The importance of employment arrangements and social dialogue for improving OHS conditions.
- Views on measures introduced over the past two decades and experiences with the Labour Inspectorate's strategies and methodology.

Among our informants there is a widespread perception that there has been greater understanding and respect for OHS regulations in recent years. It is also pointed out that employers have gained greater awareness of the challenges that language and cultural differences entail in practice. Still, the picture is mixed, and it is difficult for our informants to say something general about OHS conditions, as there are large variations. New equipment and technological development have contributed to improvements. However, there are still problems with poor attitudes and too little involvement of employees in planning work operations. The latter challenge also applies to safety representatives. In addition, there is increasing time pressure in projects, making it more tempting to take shortcuts. Tougher times in the industry lead to cost-cutting and more conflict between employers and employees. Many OHS challenges in construction are, as shown, independent of whether employees are foreign-born or Norwegian-born. Nevertheless, the problems are usually reinforced when foreign labour is used due to difficulties with language and/or work culture.

Work at heights remains the most important risk factor, according to our informants. Preventing falls can be expensive, and safety measures are sometimes bypassed to cut costs. Poor attitudes in the form of a "just need to ..." mentality are, according to one of our informants, more common among foreign workers. Another well-known risk factor is working hours. This particularly applies to those commuting between their home country and Norway, who work long days to accumulate free periods.

According to our informants, loose attachment to the labour market, something that largely applies to foreign labour, can have negative consequences in several areas. This includes lack of cooperation at the workplace, little ownership of projects, poorer training, and can lead to many failing to report unwanted incidents. Fear of reprisals from the employer is, however, something that to a great extent affects foreign workers, regardless of employment form.

Many labour migrants have settled in Norway and have worked here for years. There is now a greater divide between those who are permanent residents and those who are in Norway on temporary assignments or as commuters, making it difficult to refer to labour migrants as one group. There is high turnover and a constant influx of new labour migrants in the industry. The composition of labour migrants has changed, according to several of those we interviewed. "Old" problems therefore reappear, and one informant described it as follows: *"OHS in construction is an endless task."* This is part of the reason why language problems and cultural clashes remain a major OHS challenge on construction sites. These divisions also manifest in break rooms, and one of our informants pointed out that this can lead to conflicts and lack of trust based on countries of origin, which in turn can affect work situations. It is noted that language problems are largely a generational issue: younger labour migrants are much more likely to speak English

compared to the older generation, and they also generally have better attitudes towards OHS.

As is well known, the construction industry is diverse, with differences between large and small companies and between the professional and private markets. In addition, experience shows that OHS standards are poorer in foreign-owned companies. Larger companies have, according to our informants, become stricter in monitoring subcontractors. At the same time, central OHS systems, for example in a corporate group, may mean that OHS work is not sufficiently anchored at the individual worksite. There are still major OHS challenges in many of the smallest construction firms (two–five employees) operating in the private market. The proportion of foreign labour is usually high, and many unskilled workers are employed in these firms.

Among the measures introduced, new technology and OHS ID cards are highlighted as important for better oversight and control of construction sites, both for clients and authorities. In addition, administrative fines are perceived as an effective measure. The Construction Client Regulations (from 2010) have contributed to making clients more responsible, which according to our informants is an important general condition for improvements. A worrying experience, however, is that clients take on so much responsibility that employer responsibility may become diluted. There is therefore, according to one informant, a need for a clearer distinction between client responsibility and employer responsibility. The requirement for a common language, which was introduced into the Construction Client Regulations in 2024, has so far had mixed experiences, and several have little faith in the importance of this regulation.

So far, there is too little experience with how the tightening of hiring regulations has affected OHS conditions in construction.

Not surprisingly, there are varying experiences with enforcement of the regulations by the Labour Inspection Authority. From the workers' side, there is frustration that inspectors too rarely follow up after inspections. From the employers' side, there is dissatisfaction that the Labour Inspection Authority focuses too much on details rather than working with systems that can help companies improve OHS conditions at a more overarching level.

When asked whether new measures are needed, there was a desire for more real-time information to be included in OHS ID cards. It was also suggested that there should be minimum training requirements for those starting their own businesses. Better OHS training for project managers, administrative staff, and supervisors, in line with the training provided to safety representatives, was also requested. One informant believes that procurement regulations make it difficult to reject and exclude actors suspected of not operating seriously.

Having trade union representatives and a collective agreement in the workplace increases awareness of OHS and rights, according to several of our informants. Organised companies also usually have safety representative arrangements. Workers' opportunities for participation can be important for decisions about purchasing equipment

and training needs. However, not everyone agrees that being covered by a collective agreement automatically serves as a seal of seriousness. This will vary.

In OHS work in construction, there are many joint projects between the social partners at the industry level. The parties generally cooperate well. There is broad agreement on what the challenges are, but often disagreement about the causes of and solutions to the problems.

# 1 Innledning

Bygg- og anleggsvirksomhet er blant de mest ulykkesutsatte næringene i norsk arbeidsliv, både når det gjelder arbeidsskadedødsfall og arbeidsskader (Arbeidstilsynet, 2023). Dette er også bransjer med mange arbeidsinnvandrere – i særlig grad gjelder dette bygg, og i hovedsak kommer disse fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa. I denne rapporten retter vi oppmerksomheten mot bygg, og ikke anlegg.

I 2024 var det 20 år siden den første store EU-utvidelsen som skapte rekordstor arbeidsinnvandring til Norge. I 2004 var det Polen, Estland, Latvia, Litauen, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia og Ungarn som ble del av det indre markedet i EU og EØS. I 2007 ble Bulgaria og Romania EU-medlemmer, og i 2013 kom Kroatia med. Utvidelsene innebar fri bevegelse av arbeidskraft og tjenester på tvers av landegrenser i dette markedet. De mest sentrale avsenderlandene for Norge var – og er – Polen og de baltiske landene samt Bulgaria og Romania.

## Stor og vekslende etterspørsel etter arbeidskraft

Den viktigste årsaken til den store arbeidsinnvandringen til Norge har vært etterspørsel etter arbeidskraft. Norsk økonomi var inne i en høykonjunktur i årene etter 2004, og et eksempel på dette er at omsetningen i bygg og anlegg ble doblet i tiåret etter 2004 (Friberg & Haakestad, 2015). Bygg er den næringen i Norge som har mottatt flest arbeidsinnvandrere fra de nyeste EU-landene. Dette har over tid blant annet ført til at andelen norskfødte blant bosatte arbeidstakere i byggenæringen er redusert fra 88 prosent i 2008 til 77 prosent i 2022 (Andersen & Dapi, 2024). Dersom ikke-bosatte og innleide arbeidstakere var inkludert i dette regnestykket, ville andelen norskfødte vært enda mindre.

Aktiviteten i byggenæringen har hatt et kraftig fall i løpet av de siste par årene. Dette må ses i sammenheng med økte renter og høyere byggekostnader. Likevel er det, ifølge Navs bedriftsundersøkelse for 2025, mangel på arbeidskraft, estimert til 4050 personer innen bygg og anlegg. Det er særlig mangel på personer med fagbrev, og det er blant annet for få elektrikere, tømrere og snekkere (Skjøstad et al., 2025). Når aktiviteten tar seg opp igjen, vil det trolig føre til enda større etterspørsel etter arbeidskraft.

Bygg er konjunkturutsatt, noe som innebærer et vekslende behov for arbeidskraft. Dette er også en næring der bedriftene må konkurrere om oppdrag, med press på både pris og tid. En vanlig måte å løse svingningene i etterspørselen på har vært å leie inn arbeidstakere fra bemanningsselskaper. En stor andel av de innleide har vært arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa.

## Innstramminger i regelverket

Den omfattende bruken av innleid arbeidskraft i bygg har ført til regelendringer i flere omganger. I 2023 kom det kraftige innstramminger i regelverket for å leie inn arbeidskraft. For det første ble adgangen til innleie til arbeid av midlertidig karakter i hovedsak fjernet. I tillegg ble det innført et forbud mot innleie fra bemanningsselskaper i bygg i

Oslo, Akershus, Buskerud, Østfold og Vestfold (FOR-2022-12-20-2355).<sup>1</sup> Forbudet trådte i kraft 1. april 2023, men med overgangsregler for inngåtte kontrakter. I praksis fikk forbudet virkning fra 1. juli 2023.

En annen måte å håndtere vekslende behov for arbeidskraft på, er bruk av underleverandører. Grensen mellom innleie og entreprise er også tydeliggjort i regelverket (arbeidsmiljøloven § 14–12 (4)) med virkning fra 1. april 2023. Hovedhensikten med regelendringene var å begrense bruken av innleie fra bemanningsforetak for å få flere over på hele og faste stillinger.

Foreløpige analyser har vist at innleie fra produksjonsbedrifter og utsetting av oppdrag til underleverandører har økt innenfor forbudssonen. Det har også blitt økt bruk av overtid (Alsos et al., 2024).

### **HMS-utfordringer – et vedvarende problem**

Tiltak mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet har vært sentrale temaer i arbeidslivspolitikken siden 2006, da Stoltenberg-regjeringen la frem sin første handlingsplan mot sosial dumping (St.meld. nr. 2 (2005–2006)). Siden har det kommet en rekke handlingsplaner og strategier fra ulike regjeringer, som også har inkludert tiltak for å bedre HMS-tilstanden i byggebransjen. Etter mer enn 20 år med arbeidsinnvandring til bransjen er det grunn til å stille spørsmål om hvordan HMS-forholdene har utviklet seg.

Språk, manglende kunnskap om norske reguleringer og en annen arbeidskultur har skapt store HMS-utfordringer på norske byggeplasser i løpet av disse årene (Ødegård & Bråten, 2020). En rapport fra 2007 konkluderte med at bruk av østeuropeisk arbeidskraft fra de nyeste EU-landene ble regnet som en av de viktigste generelle HMS-utfordringene i næringen (Ødegård et al., 2007). Det er mange ulike årsaker til disse utfordringene, som språkproblemer, manglende opplæring, kulturforskjeller, bruk av snarveier av frykt for å miste jobben og at arbeidsinnvandrere ofte ble satt til de farligste arbeidsoppgavene. Dette har vært særlig utfordrende i virksomheter der arbeidsgiver ikke tar HMS på alvor, som kan betegnes som den useriøse delen av bransjen. En undersøkelse fra 2012 viste at HMS-utfordringene ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft var et vedvarende problem, spesielt knyttet til dårlige norskkunnskap og mangelfull opplæring (Bråten et al., 2012).

Det har kommet en rekke undersøkelser og rapporter om HMS-utfordringer i bransjen etter dette. En sammenstilling av kunnskapen på dette området er en viktig del av denne rapporten. Vi ser blant annet på hva vi vet om kjennetegn ved dagens arbeidsinnvandringsbefolkning, risikofaktorer, statistikk over arbeidsskader og dødsfall, evalueringer og erfaringer med tiltak.

I tillegg er det gjennom kvalitative intervjuer med blant andre regionale verneombud i bygg, representanter for fagforeninger, inspektører i Arbeidstilsynet og sentrale organisasjoner samlet inn nye data om HMS-tilstanden i bygg. Utgangspunktet er

---

<sup>1</sup> Forskrift om endring i forskrift om innleie fra bemanningsforetak. Arbeidsmiljøloven åpner for at tillitsvalgte kan inngå skriftlig avtale med arbeidsgiver om tidsbegrenset innleie. Dette betyr at de vanlige vilkårene ikke trenger å være oppfylt.

byggebransjens bruk av østeuropeisk arbeidskraft, og formålet er å få en statusoppdatering fra dagens aktører. De overordnede spørsmålene er:

- Hva er de viktigste utfordringene knyttet til østeuropeisk arbeidskraft og HMS i 2025?
- Hva er informantenes erfaringer med reguleringer som er satt i verk i årene etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007?
- Er det behov for flere tiltak?
- Hva er forutsetningene for etterlevelse av tiltakene?

## 2 Metode

Rapporten bygger på to datakilder: en kunnskapsoversikt og informasjon fra aktører i byggebransjen. Kunnskapsinnsamlingen har blitt gjennomført på en systematisk måte, gjennom en metode som kalles «scoping review»<sup>2</sup> (se 2.1). Den andre datakilden er kvalitative intervjuer og et arbeidsverksted med de regionale verneombudene i bygg (se 2.2).

### 2.1 Kunnskapsoversikt

Som en del av prosjektet har vi gjennomført en kunnskapsoversikt, i faglitteraturen benevnt «scoping review» over eksisterende forskning på arbeidsmiljø og HMS-utfordringer for arbeidsinnvandrere i byggenæringen i Norge. En scoping review er en systematisk gjennomgang av litteratur som gir oversikt over tidligere forskning, samtidig som den kan synliggjøre kunnskapshull, for eksempel tema eller problemstillinger som har fått lite oppmerksomhet. Scoping reviews har en bredere rekkevidde («scope») enn tradisjonelle systematiske kunnskapsoversikter, og problemstillingen omhandler ofte informasjon om populasjon(er), hovedkonsepter og konteksten der denne forskningen foregår (Aksens et al., 2021).

Vi har tatt utgangspunkt i Arksey og O'Malleys (2005, s. 9) fremgangsmåte for å gjennomføre kunnskapsoversikten, samt egne erfaringer fra tidligere studier hvor vi har brukt denne metoden (Bråten & Thorbjørnsen, 2023). I den praktiske gjennomføringen av litteraturstudien har vi i stor grad basert oss på en tilsvarende undersøkelse om HMS-utfordringer blant arbeidsinnvandrere i byggebransjen i Danmark (Overgård et al., 2023). En scoping review består av fem hovedsteg:

I steg én skal man identifisere forskningsspørsmålet, samt definere et tydelig mål og en ramme for studien. Vårt forskningsspørsmål er:

**Hva forteller eksisterende litteratur om bruk av østeuropeisk arbeidskraft og HMS-utfordringer i byggebransjen i Norge?**

I samsvar med scoping review-metoden, la vi vekt på en bred tilnærming til temaet. Hensikten var å inkludere all litteratur som kan gi innsikt i arbeidsmiljø, helse og sikkerhetsutfordringer som følge av arbeidsinnvandring til byggebransjen i Norge.

Steg to handler om å utarbeide og klargjøre en søkestrategi. Vi har avgrenset søket til litteratur etter 2004, da EU fikk den første utvidelsen østover. Vi har hatt stor nytte av at forskergruppen som har jobbet med dette prosjektet har lang erfaring med feltet og god kjennskap til relevant litteratur fra Norge og de skandinaviske landene. Vi har i hovedsak gjort søkene på Google Scholar og hos forskningsinstitutter i Norge som vi vet har forsket på arbeidsinnvandrere i det norske arbeidsmarkedet generelt og i byggebransjen spesielt. Vi har også gått gjennom referanselistene i disse studiene for å se om det er

---

<sup>2</sup> Dette begrepet kan oversettes til (systematisk) kartleggingsstudie på norsk, men denne oversettelsen er i liten grad etablert, og det er vanlig å bruke det engelske begrepet (Aksnes et al., 2021, s. 14).

relevant litteratur som ikke dukket opp i søket vårt. I tillegg har vi gjort søk hos institusjoner og organisasjoner som på ulike måter er beskjeftiget med arbeidsinnvandring og HMS-utfordringer i byggebransjen.

Steg tre handler om å samle resultatene fra litteratursøket, gjennom inkluderings- og ekskluderingskriterier (Arksey & O'Malley, 2005, s. 14). Vi har inkludert litteratur som belyser arbeidsinnvandrere og HMS-utfordringer fra ulike posisjoner, både arbeidsgivernes, arbeidstakernes og myndighetenes perspektiver. På grunn av ulikheter i blant annet lønnsfastsettelse mellom de skandinaviske landene, har vi begrenset oss til studier som kun omhandler HMS-utfordringer (jf. Overgård et al., 2023). Både i vitenskapelig litteratur som er publisert i og utenfor åpne kanaler, og såkalt grålitteratur som forskningsrapporter og -notater og utredninger samt annet skriftlig materiale fra relevante organisasjoner og myndigheter er med. Litteraturen har hovedsakelig vært skrevet på norsk og engelsk. Steg tre resulterte i at vi satt igjen med 63 arbeider som er inkludert i kunnskapsoppsummeringen.

Steg fire og fem handler om å systematisere og beskrive resultatene fra litteratursøket. Vi har valgt å bruke et konseptuelt analyseapparat som er brukt i den danske litteraturstudien (Overgård et al., 2023). Analyseapparatet legger vekt på følgende fem temaer: karakteristikk ved den enkelte arbeidstaker, forhold ved arbeidet, hvordan arbeidet eller sektoren er organisert, HMS-utfordringer og konsekvenser for arbeidstakerne.

## **2.2. Kvalitative intervjuer og arbeidsverksted**

Datainnsamlingen har omfattet kvalitative intervjuer og et arbeidsverksted med de regionale verneombudene i bygg. Ordningen med regionale verneombud er et samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet, og finansieres av en årlig avgift som alle i bransjen er pålagt å betale. De regionale verneombudene kommer på uanmeldte besøk på byggeplasser, først og fremst på arbeidsplasser uten eget verneombud.<sup>3</sup>

Videre har vi intervjuet representanter for sentrale organisasjoner på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, en stor byggherre, inspektører i Arbeidstilsynet, et hovedverneombud fra en stor virksomhet, en organisasjonsarbeider og en lokal tillitsvalgt.

Til sammen er det gjennomført tolv intervjuer med 13 personer. I tillegg kommer, som nevnt, data fra arbeidsverkstedet med regionale verneombud der 13 personer deltok. Her ble det anledning til å diskutere de sentrale problemstillingene og få førstehånds tilbakemeldinger, og informasjonen ble også brukt for å utvikle intervjuguiden. De kvalitative intervjuene hadde inntil en times varighet, og ble gjennomført på Teams eller telefon, i løpet av 2025. Informantene ble rekruttert gjennom eget nettverk, tips fra de regionale verneombudene og sentrale organisasjoner. Det er et begrenset antall intervjuer, men det er lagt vekt på å skaffe informanter med både innsikt i og oversikt over problemstillingene fra ulike deler av landet.

Fordelen med kvalitative intervjuer er at man kan gå i dybden og få svar på årsakssammenhenger og fange opp lengre resonnementer. I alle intervjuene har vi brukt en semi-strukturert intervjuguide, som innebærer at mange av spørsmålene er like, men samtidig

---

<sup>3</sup> <https://rvofond.no/ba/om-oss>

tilpasset arbeidsplass og rolle (som for eksempel regionalt verneombud, inspektør i Arbeidstilsynet, tillitsvalgt, leder mv.). Spørsmålene omfattet: utviklingen i HMS-tilstanden i bygg, sentrale risikofaktorer, de viktigste HMS-utfordringene knyttet til arbeidsinnvandrere, synspunkter på tiltakene som er innført de siste to tiårene og erfaringer med Arbeidstilsynets strategier og metodikk. Noen av spørsmålene dreide seg å om å vurdere utviklingen i HMS-tilstanden i løpet av de siste to tiårene. Det er imidlertid naturlig at flertallet av informantene har kortere fartstid. Vurderingene er derfor påvirket av hvor lenge man har vært i bransjen.

Innholdet i intervjuene er analysert etter de ulike temaene som ble tatt opp. I rapporteringen bruker vi sitater fra informantene for å illustrere meninger og poenger.

## 3 Bakgrunn og politiske tiltak

For å belyse bakgrunnen, ser vi i dette kapittelet nærmere på arbeidsmigrasjonsstrømmene til Norge etter de første EU-utvidelsene mot øst i 2004 og 2007. Deretter beskrives politiske tiltak som har hatt innvirkning på arbeidsinnvandrernes arbeidsmiljø, helse- og sikkerhetsforhold. Disse har på ulike måter forpliktet arbeidsgivere og myndigheter til å sikre likeverdige forhold mellom arbeidsinnvandrere og arbeidsstyrken for øvrig. I tillegg er enkelte av tiltakene rettet mot å gi arbeidsinnvandrere bedre forutsetninger for å delta på lik linje med den øvrige arbeidsstyrken, blant annet gjennom språkopplæring og godkjenning av kompetanse.

### 3.1 Omfang av arbeidsinnvandringen

I forbindelse med at 20 år er gått siden den første EU-utvidelsen mot øst, utarbeidet Bøckmann og medforfattere en kunnskapsoppsummering i 2024 om arbeidsmigrasjon i EU/EØS gjennom perioden. Norge er med i det felles europeiske arbeidsmarkedet gjennom EØS-avtalen, som sikrer fri bevegelse av arbeidstakere mellom landene i EU og EØS.<sup>4</sup> Utstasjonerte/utsendte arbeidstakere kommer til Norge på tjenesteoppdrag, og faller inn under regelverket for fri bevegelse av tjenester.

Norske virksomheter kan også rekruttere arbeidskraft fra land utenfor EØS-området, såkalte «tredjeland». Disse må imidlertid søke om oppholdstillatelse etter bestemmelser i utlendingsloven. Arbeidsinnvandrere fra tredjeland er i hovedsak faglærte eller sesongarbeidere, men oppholdstillatelse kan også gis til tjenesteytere og selvstendig næringsdrivende. Dessuten kan tredjelandsborgere utstasjoneres til Norge via et annet EØS-land (Alsos et al., 2024).

Etter øst-utvidelsene i 2004 og 2007 økte innvandringen til Norge drastisk (Bøckmann et al., 2024). I dag er tre fjerdedeler av arbeidsinnvandrerne<sup>5</sup> fra EØS-området som er bosatt i Norge fra et av de nyeste EU-landene i Øst-Europa. Den største andelen kommer fra Polen, etterfulgt av Litauen og Romania. Av de 319 900 ikke-nordiske statsborgere som innvandret til Norge for arbeid mellom 1990 og 2020, var 85 prosent statsborgere i et EØS-land (Steinkellner, 2022).

Basert på Utlendingsdirektoratets og Det sentrale folkeregisterets utlendingsdatabase, grupperer Statistisk sentralbyrå (SSB) innvandrere etter innvandringsgrunn (Nergaard & Ødegård, 2022). Statistikken omfatter kun innvandrere som har fått et fødselsnummer, og dermed ikke arbeidsinnvandrere på korttidsopphold (ikke-bosatte med d-nummer). Heller ikke nordiske borgere er inkludert i statistikken. Det skyldes at de ikke må registrere seg eller søke om arbeidstillatelse for å oppholde seg og jobbe i Norge (Statistisk sentralbyrå, 2023).

---

<sup>4</sup> For enkelhets skyld, omtales de 27 EU-landene samt de tre EØS-landene (Norge, Island og Liechtenstein) for «EØS-området» (Bøckmann et al., 2024).

<sup>5</sup> Arbeidsinnvandrere er personer som bosetter seg i landet for å arbeide, og skiller seg derfor fra «ikke-bosatte arbeidstakere» som kommer for arbeid, men uten hensikt om å bli boende.

Blant de som kom til Norge fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa mellom 2006 og 2010, var 62 prosent fremdeles bosatt ved inngangen til 2021. I 2021 utgjorde bosatte innvandrere med arbeid som innvandringsgrunn like over 208 000 personer (NOU 2022: 18). I 2023 var det omtrent 150 000 sysselsatte i Norge fra de nyeste EU-landene (Bøckmann et al., 2024). Det har også vært en stor vekst av ikke-bosatte arbeidsinnvandrere. Disse kan jobbe i utenlandskeide eller norske virksomheter, ha korte og lengre opphold, og omfatter også personer som jobber til sjøs og på kontinentalsokkelen. Felles er at de ikke er registrert som bosatte i folkeregisteret. I 2023 var det 84 000 ikke-bosatte arbeidstakere i Norge, en vekst på 32 prosent siden 2016.

Blant ikke-bosatte arbeidstakere i Norge, er en vesentlig del utstasjonerte (Bøckmann et al., 2024). Utstasjonerte eller utsendte arbeidstakere er midlertidig sendt av sin arbeidsgiver for å utføre et arbeidsoppdrag i et annet land enn det arbeidstakeren normalt arbeider i. Utstasjonerte arbeidstakere i Norge utgjorde 23 000 i 2016, det vil si omtrent en tredel av de ikke-bosatte arbeidstakerne (Statistisk sentralbyrå, 2022). Den største andelen av disse jobbet i bygg og anlegg, industrien og forretningsmessig tjenesteyting, og over halvparten kom fra de nye EU-landene. Det har imidlertid vært en nedgang i antall utstasjonerte siden 2016. I 2023 var dette tallet på 17 000 personer.

Koronapandemien skapte bevisstgjøring om hvor avhengig mange norske bransjer er blitt av utenlandsk arbeidskraft (Bøckmann et al., 2024). Særlig i matvareindustrien og landbruket ble dette tydelig, da matproduksjon raskt ble erklært som en samfunnskritisk funksjon under pandemien, men også i bygg- og anleggsbransjen og i forretningsmessig tjenesteyting<sup>6</sup> var dette merkbart.

## **3.2 Politikk, tiltak, programmer og praksiser**

### **Handlingsplaner mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet**

I kjølvannet av de ovennevnte EU-utvidelsene, med stor tilstrømning av arbeidstakere og underentreprenører fra Øst-Europa, ble «sosial dumping» et sentralt begrep i norsk arbeidsliv. Den aller første handlingsplanen kom i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2006 St.meld. nr. 2 (2005–2006). I St.meld nr. 18 (2007–2008) ble en bred forståelse av sosial dumping lagt til grunn:

Etter regjeringens vurdering er det sosial dumping både når utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og 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 gjeldende allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder. Sosial dumping er i tillegg uheldig for andre arbeidstakere og virksomheter i Norge fordi det kan føre til en urettferdig konkurransesituasjon med urimelig press på opparbeidede rettigheter og svekket rekruttering til særlig utsatte yrker og bransjer, og fordi seriøse bedrifter kan tape oppdrag og kunder til useriøse aktører (St.meld. nr. 18 (2007–2008) s. 19).

---

<sup>6</sup> Som blant annet omfatter renhold og utleie av arbeidskraft.

De tre første handlingsplanene mot sosial dumping som kom i henholdsvis 2006, 2008 og 2013, inneholdt en rekke tiltak på ulike områder. Formålet med planene var å sikre et anstendig og seriøst arbeidsliv og motvirke sosial dumping.

Fafo fikk i oppdrag å gjennomføre en bred evaluering av de mest sentrale tiltakene i de to første handlingsplanene (2006 og 2008). Evalueringen, som er rapportert i Eldring et al. 2011, tok for seg flere tiltak i handlingsplanene. Den overordnede konklusjonen er at tiltakene mot sosial dumping har hatt en positiv virkning. Forskernes vurdering var at det var overveiende sannsynlig at utfordringer knyttet til sosial dumping i Norge ville ha vært større uten de iverksatte tiltakene. Denne vurderingen gjaldt særlig de allmenngjorte områdene. De vektla imidlertid at det i langt mindre grad gjaldt bransjer preget av betydelig arbeidsinnvandring og tjenestemobilitet som ikke var dekket av allmenngjøringsforskrifter:

Så lenge allmenngjøringsordningen ikke benyttes, og myndighetene ikke har supplerende virkemidler for å fastsette minstelønnsordninger, er det en betydelig risiko for lavlønnskonkurranse og lønnsdumping innen slike områder (Eldring et al., 2011, s. 193).

Byggebransjen var blant de første som fikk vedtak om delvis allmenngjort tariffavtale etter at LO begjærte dette i 2003. Fra 2007 har den allmenngjorte tariffavtalen omfattet alle arbeidstakere som utfører bygningsarbeid på byggeplasser i Norge. Allmenngjøringsloven beskrives nærmere senere i dette kapittelet.

I 2015 la regjeringen Solberg frem den første strategien mot arbeidslivskriminalitet, altså en annen ordlyd enn de tidligere handlingsplanene mot sosial dumping. I strategien defineres arbeidslivskriminalitet som «handler som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygde, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015). Arbeidslivskriminalitet viser på den måten til straffbare forhold, noe som ikke nødvendigvis er tilfelle for sosial dumping.

I strategien presiseres det at det i mange sammenhenger vil være sammenfall mellom de to, men at innsatsen mot sosial dumping i stort favner videre enn tiltakene mot arbeidslivskriminalitet. Med hensyn til arbeidsmiljø og HMS, kan arbeidslivskriminalitet innebære at arbeidstakerne får utilstrekkelig arbeids- og sikkerhetsutstyr, eller at arbeidsgiver ikke handler i tråd med arbeidsmiljølovgivningen (Andersen & Huseby, 2024a). Strategien mot arbeidslivskriminalitet ble revidert i 2017, 2019 og 2021 (Regjeringen 2017a, 2019, 2021).

Regjeringene Støre la frem handlingsplaner mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i 2022 og 2025 (Regjeringen, 2025). Tiltakene retter seg mot å styrke organisasjonsgraden, å bedre bekjempe lønnstyveri, samt vernet for de som jobber gjennom digitale plattformer. I handlingsplanen fra 2022 het det blant annet at:

Regjeringen vil sikre god opplæring i språk, samfunnskunnskap og sikkerhet for utenlandske arbeidstakere og flyktninger slik at de blir i stand til å ivareta sine plikter og

rettigheter i arbeidslivet. Dette kan knyttes direkte til en målsetting om å forbedre HMS-tilstanden (Regjeringen 2022 a, s. 13).

I handlingsplanen fra 2025 (regjeringen 2025) er det flere tiltak som er verd å nevne i denne sammenhengen. Regjeringen vil videreføre og videreutvikling innsatsen mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet fra offentlige byggherrer i anskaffelser i bygg og anlegg. Det innebærer et samarbeid mellom statlige etater og selskaper som er ansvarlige for store anskaffelser. Et annet tiltak er videreføring av tilskudd over statsbudsjettet til Fair Play Bygg. Dette er et samarbeid mellom partene for å gjenreise en seriøs byggenæring. Videre skal den såkalte Norgesmodellen videreutvikles (se eget avsnitt nedenfor).

### **Allmenngjøringsloven**

Lov om allmenngjøring av tariffavtaler, som trådte i kraft 1. januar 1994, har vært et viktig virkemiddel i kampen mot sosial dumping i byggebransjen (Benedictow et al., 2021; Eldring et al., 2011). Loven har som formål å sikre at utenlandske arbeidstakere får lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med hva norske arbeidstakere har, samt hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet (§1). Det er i hovedsak minstelønnsbestemmelsene i tariffavtalene som allmenngjøres.

Byggfagsoverenskomsten har vært delvis allmenngjort fra 1. oktober 2004, og omfattet da sju petroleumsanlegg på land. 1. september 2005 ble den utvidet til å omfatte fem fylker rundt Oslofjorden, og 1. januar 2006 ble også Hordaland omfattet. Fra 1. januar 2007 har Byggfagsoverenskomsten vært delvis allmenngjort i hele landet.

I en spørreundersøkelse fra 2009 svarte hele 70 prosent av bedriftslederne i bygg at de var positive til allmenngjøring (Eldring et al., 2011, s. 80). Allmenngjøringsordningen har vært vurdert som et velfungerende virkemiddel i det norske arbeidsmarkedet, og evalueringer viser at den både bidrar til økt lønn for arbeidstakere nederst på lønnsstigen og til å redusere uheldig konkurransevridning (Benedictow et al., 2021). Økonometriske analyser av registerdata gir imidlertid ikke signifikante lønnseffekter av allmenngjøring for innvandrere i byggebransjen (Ibid.), og mange arbeidsinnvandrere kan oppleve at de tjener mindre enn en norsk person som utfører samme jobb, og at de blir lønnsdiskriminert (Ødegård & Andersen, 2021).

### **Etatssamarbeid mot arbeidslivskriminalitet**

I den første strategien mot arbeidslivskriminalitet fra Solberg-regjeringen i 2015, ble det vist til at en felles operativ innsats mellom Nav, Skatteetaten, politiet og Arbeidstilsynet skulle styrkes og systematiseres (KPMG, 2022). Samarbeidet har blant annet ledet til åtte samlokaliserte enheter, eller «a-krimsentre», som skal være spydspiss i det tverretatlige samarbeidet. Andersen og Huseby gjennomførte en studie av det norske Arbeidstilsynets tilnærminger i 2024 (Andersen & Huseby, 2024b). Blant casene var a-krimssamarbeidet, hvor inspektørene blant annet beskrev arbeidet med HMS og arbeidsmiljø. Inspektørene vektla at de ofte så brudd på HMS-reguleringer som genererer profitt, for eksempel mangel på stillas og sikkerhetsutstyr, manglende dokumentasjon og mangel på risikovurderinger i virksomheten.

Regjeringen har satt i gang et utredningsarbeid med mål om å styrke mulighetene for informasjonsdeling mellom offentlige myndigheter (Regjeringen, 2025).

### **Informasjon til arbeidsinnvanderne**

Et av etatssamarbeidets mål mot arbeidslivskriminalitet er å informere utenlandske arbeidstakere om deres rettigheter i arbeidslivet. I den forbindelse ble kommunikasjonskampanjen «Know Your Rights» introdusert i 2020. Kampanjen var i første omgang rettet mot innvandrere fra Polen, Litauen, Romania, Latvia, Bulgaria og Estland (Eggen et al., 2024). Informasjonen handler både om arbeidstid, lønn, kontrakter, arbeidsmiljø og HMS. Kampanjen er tilgjengelig på Arbeidstilsynets nettsider på flere språk. I tillegg til nettsiden er det blitt laget film, bilder, og plakater med motiver og meldinger fra kampanjen. I 2021 evaluerte Samfunnsøkonomisk analyse kampanjen, og konkluderte med at den hadde lyktes i å nå ut til målgruppen (Eggen et al., 2021). Også en rekke av Arbeidstilsynets øvrige nettsider er tilgjengelige på flere språk.

I den nyeste handlingsplanen mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet er et av tiltakene å styrke nettbasert informasjon om arbeidsforhold i Norge. Det er blant annet behov for mer informasjon om forbudet mot lønnsstyveri (Regjeringen, 2025).

En annen måte Arbeidstilsynet når ut med informasjon på, er gjennom tilsynets egne svartjeneste. Den besvarer spørsmål om temaer regulert i arbeidsmiljøloven, allmenngjøringsloven og øvrige lovgivninger innenfor tilsynets ansvarsområde (Andersen & Huseby, 2024b). Svartjenesten tilbyr rådgivning på flere språk, som utvikles i tett samarbeid med Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA) som er et samarbeid mellom Arbeidstilsynet, politiet, Skatteetaten og Utlendingsdirektoratet (UDI).

### **Byggherreforskriften**

Byggherreforskriften er sentral for reguleringen av byggeprosjekter, og en ny forskrift ble innført i 2010. Forskriften innebærer en sterkere regulering fra myndighetenes side når det gjelder ansvaret for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) i bygge- og anleggsprosjekter. Dette regelverket beskriver detaljert de mange pliktene som de ulike aktørene har i prosessen for å sikre at sikkerhet, helse og arbeidsmiljø blir ivaretatt. Byggherreforskriften skiller seg fra andre forskrifter i arbeidsmiljøloven ved at ansvaret for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø først og fremst ligger på byggherre og i mindre grad på arbeidsgiver (Nykamp et al., 2011). I 2024 ble det et skjerpet språkkrav i byggherreforskriften. Arbeidsgiveren skal sørge for at arbeidstakerne og innleide arbeidstakere i virksomheten kan kommunisere på en slik måte at kommunikasjonen ikke utgjør en sikkerhetsrisiko. Minst én blant de utførende arbeidstakerne og innleide arbeidstakerne på ethvert arbeidslag på en bygge- eller anleggsplassen skal, når det er nødvendig for å ivareta sikkerhetshensyn, kunne forstå og gjøre seg forstått på et språk de andre på arbeidslaget forstår og kan gjøre seg forstått på (§ 19a).

### **HMS-kort**

Krav om HMS-kort ble innført i bygge- og anleggsbransjen fra 1. januar 2008, spesifikt for arbeidstakere som utfører arbeid på bygge- og anleggsplasser. Tiltaket var et ledd i den første handlingsplanen mot sosial dumping i 2006 (St.meld. 2 (2005–2006)). Den store økningen i bygningsarbeidere og aktører fra ulike land ga store utfordringer og

vanskeligheter med å samordne HMS-arbeidet på den enkelte bygge- og anleggsplass. HMS-kortet (som ved innføring ble kalt ID-kort) skulle sammen med mannskapslister gi oversikt over hvem som til enhver tid var på byggeplassen. Det skulle også styrke HMS-arbeidet. Kravet gjelder alt bygge- og anleggs- og monteringsarbeid, også i forbruker-markedet. Arbeidstilsynet har det overordnede ansvaret for at ordningen fungerer etter hensikten.

Arbeidstilsynet og Havindustritilsynet (tidligere Petroleumstilsynet) fører tilsyn med at kravene til HMS-kort etterleves. I 2023 var det registeret rundt 210 000 personer med aktive HMS-kort, noe som tilsvarer rundt 80 prosent av alle registrerte arbeidstakere i bygge- og anleggsbransjen (Eggen et al., 2023). Tall fra Arbeidstilsynet viser at det har vært en betydelig reduksjon i perioden 2014–2023 i andelen tilsyn der det avdekkes brudd på kravet om HMS-kort (Eggen et al., 2023, s. 21). Det pekes på muligheten for Arbeidstilsynet til å gi overtredelsesgebyr og krav om at HMS-kortnummer skal inngå i mannskapslister på bygge- og anleggsplassene som mulige årsaker til at det har vært en betydelig nedgang i brudd på kravet om HMS-kort etter 2018. Særlig overtredelsesgebyret har trolig virket avskrekkende for mange. HMS-kortene har flere positive effekter: bedre oversikt over og informasjon om arbeidstakere, gjør tilsyn mer effektive og bidrar til seriøsitet (Eggen et al., 2023, s. 22–24). Kortenes RFID-brikke brukes også av mange til adgangskontroll på bygge- og anleggsplasser, noe som også har bidratt til at misbruk av kortene har blitt vanskeligere.

### **Godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring**

Godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring kom i stand etter initiativ fra partene som en del av frontfagsoppgjøret i 2014. Ordningen ble etablert i 2016. Formalisering og anerkjennelse av fagkompetanse skulle være et viktig tiltak mot uakseptable lønns- og arbeidsvilkår og useriøse aktører blant annet i byggenæringen. Godkjenningsordningen gjorde det mulig å stille krav til godkjent kompetanse i kontrakter eller ved anbud, og var viktig for å sikre seriøsitet og god HMS-standard i offentlig anbud spesielt. Den skulle også sikre at den enkelte arbeidstaker fikk lønn som fagarbeider og ikke som ufaglært, som var praksis før en slik ordning kom på plass.

NOKUT fikk det operative ansvaret for godkjenningsordningen. Fafo evaluerte ordningen etter fire års virketid (Andersen et al., 2021). Evalueringen omfattet bygg- og anleggsteknikk, teknikk samt restaurant og matfag. Evalueringen viste at selv om flere oppgir at de har fått høyere lønn med godkjenning, er det likevel slik at ordningen i stort har begrenset påvirkning på lønnsnivået for de som søker. Det er heller ingen sterke sammenhenger mellom godkjenning av søknaden og andre arbeidsvilkår som arbeidskontrakt og utbetalt lønn.

Godkjenningen oppleves likevel å ha hatt positiv innvirkning på andre forhold enn lønn, som at arbeidstakerne føler seg tryggere i arbeidslivet, har fått mer ansvar og forventninger om å bli mer attraktive på det norske arbeidsmarkedet. Særlig er etterspørselen etter godkjente fagutdannede arbeidsinnvandrere stor i den delen av arbeidsmarkedet som jobber mot offentlige anbud innen bygg og anlegg. NOKUT-godkjenningen har en viktig rolle i å dokumentere fagarbeiderandelen i offentlige prosjekter, og gjør det lettere for byggherre å kontrollere at kravet er oppfylt ute på den enkelte byggeplass. Det

samlede antallet godkjenninger utgjorde i 2021 likevel ikke mer enn 0,5 prosent av de bosatte arbeidsinnvandrerne. Selv om ikke alle arbeidsinnvandrere i Norge har en fagutdanning fra hjemlandet, viser dette at andelen godkjenninger er svært begrenset sett i forhold til størrelsen på arbeidsinnvandringen til Norge.

Fra 2023 er ansvaret overdratt til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse HK-dir. Per juli 2024 gjelder godkjenningsordningen 24 kvalifikasjoner fra sju land, deriblant Estland, Latvia, Litauen og Polen. Snekker, tømrer, murer og flislegger er blant yrkene som det kan søkes godkjenning for.

Det finnes ingen samlet oversikt over hvor mange arbeidsinnvandrere som har fått godkjent fagbrev i Norge i løpet av denne perioden. Ifølge HK-dir er den største utfordringen med ordningen slik den er i dag, helt klart begrensningen til land og kvalifikasjoner som er med i ordningen. Det er også utfordringer med å nå ut med informasjon om godkjenningsordningen.<sup>7</sup>

### **Styrket språkkrav**

Som vi vil komme tilbake til i neste kapittel, har mangelfull språkopplæring og lav kunnskap om HMS-regler hos arbeidsinnvandrere i byggebransjen bekymret både arbeidsgivere og fagforeninger. Ved tariffrevisjonen våren 2014 ble partene enige om et nytt punkt i § 3-1 i fellesdelen i Industriovertenskomsten. Punktet, som vurderes om et vesentlig tiltak for økt sikkerhet og for å bedre HMS-tilstanden på arbeidsplasser med stor andel arbeidsinnvandrere, kom i stand etter dialog med kunnskapsministeren og lyder som følger:

- Partene sentralt og lokalt må legge til rette for at arbeidsinnvandrere som arbeider i landet og som sikter mot å bli en del av det norske arbeidsmarkedet, må få styrket sine grunnleggende ferdigheter i språk, sikkerhetskunnskap og arbeidskultur.

### **Offentlige anskaffelser og Norgesmodellen**

I januar 2017 trådte et nytt anskaffelsesregelverk i kraft (Regjeringen, 2017b). Regelverket inneholder flere bestemmelser der offentlige innkjøpere pålegges å ta hensyn til arbeidsforhold, miljø og sosiale forhold når de gjennomfører sine anskaffelser. Ifølge anskaffelsesforskriften (§ 8-13) skal oppdragsgiver stille krav om at leverandørene kan ha maksimalt to ledd i leverandørkjeden under seg når leverandøren skal utføre bygge- og anleggsarbeider. Dette gjelder kontrakter med en anslått verdi som er lik eller overstiger 1,3 millioner kroner uten merverdiavgift for statlige oppdragsgivere og 2,05 millioner kroner uten merverdiavgift for andre oppdragsgivere.

De siste årene har flere kommuner og fylkeskommuner innført egne modeller for seriositet i offentlige anskaffelser (Nærings- og fiskeridepartementet, 2022). Modellene inneholder strengere krav enn minstekravene i regelverket. Skien kommune innførte allerede i 2014 en liste med 14 krav til offentlige byggherrer, i kjølvannet av at det ble avdekket flere grove brudd på lønns- og arbeidsforhold på byggeplasser i kommunen (Ibid.). Året etter bygde Telemark fylkeskommune på Skiens krav da de innførte sin

---

<sup>7</sup> <https://hkdir.no/utdanning-fra-utlandet>

modell. Denne gikk ett skritt videre og krevde blant annet fast ansettelse med lønn i utleiebedriften for innleide mellom oppdrag.

Siden 2017 har Oslo kommune benyttet «Oslomodellen» i sine kontrakter innen bygg og anlegg, utsatte tjenestoområder og innen renhold for å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet (Oslo kommune, 2023). Modellen står av seriøsitetskrav og krav til aktsomhetsvurderinger. I september 2023 trådte en ny Oslomodell i kraft, med skjerpede krav. Blant de skjerpede kravene er blant annet krav om at leverandørene informerer sine arbeidere om seriøsitetskrav og rettighetene de har etter arbeidsmiljøloven (ibid.).

Hurdalsplattformen slo fast at regjeringen skulle utarbeide en Norgesmodell med seriøsitetskrav for offentlige anskaffelser (Regjeringen, 2023b) i bygg, anlegg og renhold. Så langt er følgende krav blitt innført i de nevnte næringene: (1) Krav om at offentlig oppdragsgiver stiller kontraktsvilkår om betaling av lønn og annen godtgjørelse via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling, (2) krav om at offentlig oppdragsgiver skal stille krav om etterlevelse av reglene om obligatorisk tjenstepensjon og HMS-kort, og kontrollere at de følges opp, og (3) nye krav til språkferdigheter og informasjonsplikt i bygge- og anleggsbransjen for å ivareta HMS og sikkerhetshensyn, samt krav til kontraktsvilkår om dette. Kravene gjelder kontrakter innenfor bygg, anlegg og renhold.

### **Fair Play Bygg**

I Fair Play Bygg samarbeider partene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden om å forebygge arbeidslivskriminalitet og gjenreise en seriøs byggenæring. Organisasjonen har åtte avdelinger spredt rundt i landet. I tillegg til et tilskudd på statsbudsjettet, finansieres Fair Play Bygg gjennom frivillige donasjoner. En viktig oppgave er å motta og viderevende tips til myndighetene om useriøse aktører og å informere utsatte arbeidstakere om deres rettigheter. Mange av sakene som avdekkes dreier seg om ulike former for lønnstyveri (Fair Play Bygg Oslo og omegn, 2024).

## 4 Kunnskapsstatus om HMS-utfordringer

I dette kapittelet presenterer vi en kunnskapsstatus om HMS-utfordringer basert på tidligere forskning og utredninger. Først presenterer vi undersøkelser som har kartlagt ulike HMS-utfordringer blant sentral- og østeuropeiske arbeidsinnvandrere til byggebransjen i Norge (så langt vi kan avgrense bransje). Deretter dykker vi ned i noen tematiske områder som har fått særlig oppmerksomhet, nærmere bestemt språkutfordringer og det vi har kalt kulturkollisjoner, som innebærer at arbeidstakere fra flere land og kulturer jobber på samme arbeidsplass. Videre presenterer vi undersøkelser som har konsentrert seg om hvordan ulike faktorer i arbeids- og ansettelsesvilkår påvirker HMS-forholdene. Først presenterer vi undersøkelser om bruk av tilknytningsformer og fagorganisering blant arbeidsinnvandrere. Deretter undersøkelser som har kartlagt lønns- og boforhold. Avslutningsvis presenterer vi undersøkelser som har kartlagt ulike konsekvenser av dårlige HMS-forhold. Her vektlegger vi undersøkelser som har sett nærmere på omfang av arbeidsskader og dødsfall blant østeuropeiske arbeidsinnvandrere på byggeplasser i Norge.

### 4.1 Kartlegginger av HMS-utfordringer blant sentral- og østeuropeiske arbeidsinnvandrere

Er det slik at bruk av østeuropeisk arbeidskraft innebærer en fare for helse, miljø og sikkerhet (HMS) på norske bygge- og anleggsplasser? Hvordan håndterer norske bedrifter språkproblemer, ulik sikkerhetskultur og andre arbeidsmetoder? Disse sentrale spørsmålene dannet grunnlaget for et forskningsprosjekt om HMS i bygg og anlegg som resulterte i en Fafo-rapport i 2007 med tittelen *Fra øst uten sikring?* (Ødegård et al., 2007). Hovedformålet med prosjektet var å se på hvilke HMS-konsekvenser bruken av arbeidskraft og underentreprenører fra de nye EU-landene hadde for norske bygge- og anleggsplasser i forbindelse med EU-utvidelsen i 2004. Studien var den første systematiske undersøkelsen som ble gjennomført på dette området i Norge, og viste at det spesielt i byggebransjen var omfattende bruk av arbeidskraft fra nye EU-land. Her oppga 35 prosent av virksomhetene med mer enn ti ansatte at de hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft (Ødegård et al., 2007 s. 22). Undersøkelsen viste også hvordan mange norske oppdragsbedrifter og arbeidsgivere betraktet østeuropeisk arbeidskraft som en fleksibel og billig reservearbeidsstyrke, med fare for at det ville utvikle seg dårlige HMS-standarder og utvikling av A- og B-lag på den enkelte arbeidsplass.

Mange bedriftsledere hadde hatt vansker med samordning og farlige situasjoner ute på byggeplassene, og behov for opplæring i HMS-regelverket og språkopplæring ble fremholdt som viktige tiltak for å bedre situasjonen (Ødegård et al., 2007 s. 96–98). Nesten to av tre brukerbedrifter svarte at det foregikk opplæring/kurs, eventuelt andre tiltak, i bedriftens egen regi. Opplæring i HMS og bruk av tospråklige arbeidsledere var de vanligste tiltakene. Mens nesten en av tre brukerbedrifter med flere enn ti ansatte hadde ikke iverksatt noen tiltak. De ulike nasjonalitetene arbeidet ofte atskilt. I 2007 pekte forskerne på at mangel på kontakt med norske kolleger kunne være med på å forsterke en negativ trend. Fafo-rapporten ga da en oversikt over utfordringsbildet på HMS-området i byggebransjen basert på erfaringer etter de første årene med EU-utvidelse og

omfattende arbeids- og tjenestevandring, og drøftet mulige tiltak for at dette kunne foregå i sikrere former.

I 2012 gjennomførte Fafo en ny undersøkelse av ulike HMS-utfordringer ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft i bygg- og anleggsnæringen (Bråten et al., 2012). Rapporten var basert på surveyundersøkelser og kvalitative intervjuer blant arbeidsgivere som brukte østeuropeisk arbeidskraft i 2006, 2009 og 2011, og undersøkte ulike HMS-utfordringer som språkproblemer, kunnskap om HMS-regler, ulykker som følge av språkproblemer<sup>8</sup>, arbeidstid og boforhold. Utviklingen fra 2006 til 2011 viste at HMS-utfordringene ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft var et vedvarende problem. Forskerne pekte på at manglende norskkunnskaper og mangelfull opplæring i HMS særlig så ut til å være risikoutfordringer på arbeidsplasser med østeuropeisk arbeidskraft, og at dette skjedde til tross for at oppmerksomheten om dette hadde økt, og det har blitt satt i verk en rekke tiltak. I 2011 så man en økning i andelen bedrifter som mente at HMS-utfordringene ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft var store, men det var en nedgang i andelen bedrifter som hadde tiltak for å motvirke problemene i 2011 sammenliknet med i 2006. Det var videre liten forskjell på store og små bedrifter når det gjaldt HMS-tiltak for østeuropeiske arbeidstakere. En måte å løse språkproblemene på har vært å organisere arbeidslag etter nasjonalitet – spesielt på de store arbeidsplassene (Bråten et al., 2012).

En undersøkelse Fafo gjennomførte av privatmarkedet i byggenæringen i 2014, viste at HMS-utfordringer og manglende HMS-systemer var en særlig utfordring for arbeid som ble utført på oppdrag for privatpersoner. Mye av arbeidet som ble gjennomført i privatmarkedet i 2014 var dessuten svart (Andersen et al., 2014).

I den danske undersøkelsen om arbeidsmiljøutfordringer for arbeidsinnvandrere understrekes det at høyt arbeidspress er blant de viktigste faktorene som gir økt risiko for ulykker (Overgård et al., 2023). Videre viser denne undersøkelsen at sikkerhetsopplæring i stor grad oppleves som en formalitet, som bare skal gjennomføres. Andre viktige funn er manglende kollegialitet med de danske bygningsarbeiderne og en opplevelse av forskjellsbehandling (Ibid.).

### **Språkutfordringer**

Samarbeidsutfordringer og HMS-risiko som følge av mangel på felles språk på byggeplassene har vært en stor bekymring knyttet til omfattende bruk av arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa (Ødegård & Bråten, 2020; Ødegård & Andersen, 2021). En tidlig undersøkelse blant bedrifter som brukte arbeidskraft fra Øst-Europa, viste også at bedriftsledere erkjente utfordringer knyttet til manglende HMS-opplæring og lav språkforståelse som HMS-risikofaktorer på bygge- og anleggsplasser i Norge (Dølvik et al., 2006). I en undersøkelse blant bedriftsledere ble det pekt på at utenlandske arbeidere som verken behersket norsk eller engelsk har vanskelig for å forstå hva som foreligger av sikkerhetsregler og krav til verneutstyr (Kilskar et al., 2017). I en senere spørreundersøkelse blant bosatte arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen var det seks av ti som mente at de snakket godt eller ganske godt norsk. Åtte prosent av de bosatte oppga at de ikke snakket norsk, og hele 30 prosent mente at de snakket ganske lite norsk. Både blant de

---

<sup>8</sup> Vi kommer tilbake til ulykker i delkapittel 4.5 om konsekvenser for arbeidstakerne.

polske og de litauiske arbeidsinnvandrerne hadde familie og barn i Norge en positiv betydning for språkkunnskapen (Ødegård & Andersen, 2021). Som vi beskrev i delkapittel 3.2, ble krav om språkopplæring og språkferdigheter tatt inn i Industriooverenskomsten i 2014 og i byggherreforskriften i 2024, som følge av disse erfaringene.

En særskilt HMS-utfordring forårsaket av språkbarrierer, er at østeuropeiske arbeidstakere skriver under på norske papirer (instruksjoner og HMS-erklæringer) som de ikke skjønner (Bråten & Andersen, 2015). Et felles språk har dessuten avgjørende betydning når man må kommunisere raskt om farlige situasjoner. 29 prosent av arbeidsgiverne hadde i løpet av de siste tre årene opplevd eller observert at språkproblemer hadde ført til en ulykke eller nestenulykke (Kilskar et al., 2017). Også verneombudene opplevde at kommunikasjon med arbeidstakere fra Øst-Europa var krevende. I en undersøkelse fra 2015 svarte 17 prosent av verneombudene at språkproblemer ofte hadde medført farlige situasjoner på bygge- og anleggsplassene (Bråten & Andersen, 2015 s. 42). Et flertall av verneombudene (55 prosent) svarte også at de har ansvar for innleide arbeidstakere (Ibid., s. 43). Mangel på felles språk ble av mange verneombud pekt på som en mulig kilde til ulykker og skader. Dette bekreftes også i undersøkelser blant bedriftsledere i bygg. Fafo har i flere undersøkelser stilt bedriftslederne spørsmål om språkproblemer hadde ført til flere ulykker på arbeidsplassen. I 2006 var det hele 17 prosent i bygg og anlegg som mente at dette var tilfellet. I 2017 var andelen redusert til ni prosent (Ødegård et al., 2007, Ødegård & Andersen 2017). Mer om dette i delkapittel 4.4.

I intervjuene med arbeidsinnvandrere på danske arbeidsplasser oppleves ikke språk som en stor utfordring for arbeidsmiljøet. Det oppgis flere årsaker til dette, som at man kun jobber sammen med arbeidstakere fra sitt eget land, bruker engelsk som felles-språk eller at man kommuniserer ved å fysisk vise hverandre hvordan jobben skal utføres (Overgård et al., 2023).

### **Kulturkollisjoner**

Også møtet mellom ulike kulturer påvirker arbeidsmiljøet og HMS-standarder på byggeplassene. I en undersøkelse blant polske bygningsarbeidere på jobb i Norge, fortalte flere av dem at de syntes det var greit å se bort ifra noen sikkerhetsregler for å kunne utføre arbeidet. Det gjaldt for eksempel bruk av verneutstyr eller å bruke stige i stedet for stillas. Ofte var det knapphet på tid som var forklaringen på slike sikkerhetsbrudd (Wasilkiewicz, 2014). Det er også vist til at polske arbeidstakere så på rapportering av uønskede hendelser som noe negativt, som sladring eller tysting (Kilskar et al., 2017). Det ble regnet som mye viktigere å gjøre oppgaven til riktig tid, enn å gjøre jobben på en sikker måte (ibid.).

Et klassisk eksempel på en kulturkollisjon er den utenlandske arbeidstakeren som aldri sier nei i frykt for å komme i trøbbel med arbeidsgiver, men som ikke egentlig skjønner hva som har blitt sagt. Alternativt at han skjønner, men ikke tør å si imot selv om han vet at det kan være forbundet med fare å utføre jobben (Ødegård & Bråten, 2020). I Bråten & Andersen (2017) ble det pekt på hvordan en arbeidskultur der utenlandske arbeidstakere i større grad fulgte ordre fra «boss» uten selv å vurdere risikoen ved ulike arbeidsoperasjoner, kan innebære sikkerhetsutfordringer. I en senere undersøkelse blant

arbeidsinnvandrere finner også Ødegård og Andersen (2021) at nesten en av ti hadde opplevd å måtte utføre farlig arbeid mot sin vilje.

## 4.2 Tilknytningsformer og fagorganisering

De siste tiårene har sammenhengen mellom ansettelses- og tilknytningsformer, helse og sikkerhet fått økt oppmerksomhet blant partene i arbeidslivet, arbeidsmiljømyndighetene og i forskningen (STAMI, 2021). STAMI trekker frem at en viktig årsak er en trend der ansettelsesformer som avviker fra såkalt «standard ansettelse» øker internasjonalt. Blant disse ansettelsesformene, som gjerne omtales som atypiske, er kort deltidsarbeid, ulike former for midlertidige ansettelser, arbeid via bemanningsbyråer eller selvstendig næringsdrivende.

### Arbeidsinnvandrere i atypiske ansettelser

Det økte tilbudet av utenlandsk arbeidskraft etter 2004 ga virksomheter og arbeidsgivere i Norge nye muligheter for rekruttering og bemanning. Dette ledet til endringer i virksomhetenes bruk av ulike tilknytningsformer (NOU 2022: 18). Studier finner at bygg og anlegg er bransjer hvor bruk av atypiske ansettelsesformer har vært særlig utbredt (Bratsberg & Raaum, 2012). Samtidig viser Arbeidsinnvandrerrutvalget<sup>9</sup> til at om lag to av tre sysselsatte i Norge er lønnstakere med fast ansettelse og heltidsstilling, og tall fra OECD viser at midlertidige ansettelser er mindre utbredt i Norge enn gjennomsnittet i OECD-landene (Nergaard, 2018; OECD, 2022). Disse tallene omfatter hele befolkningen, og man har ingen samlet oversikt over hvordan arbeidsinnvandrere fordeler seg med hensyn til tilknytningsformer. Likevel ser man noen tendenser.

Andelen ansatte i bemanningsbransjen økte i Norge etter EU-utvidelsen i 2004, fra rundt 0,4 prosent før 2004 til mellom én og 1,5 prosent i perioden etter (STAMI, 2021). Økningen knyttes særlig til arbeidsinnvandring fra Øst-Europa, og de tydeligste endringene i tilknytningsformer finner man i bygg- og anleggsnæringen, med flere innleide og færre selvstendige. Bemanningsbransjen vokste videre i årene etter finanskrisen i 2008 og 2009. Ifølge beregninger fra Nergaard (2017) kunne innleie fra bemanningsforetak i 2016 utgjøre mellom 14 og 18 prosent av alle årsverk som ble utført av håndverkere i bygg og anlegg i Oslo og Akershus, og åtte til elleve prosent i landet ellers. Også Strøm og von Simsons (2020) fant at innleie er mer utbredt blant innvandrere enn norskfødte, særlig blant innvandrere fra Sentral- og Øst-Europa. De peker på tydelige endringer i bruken av vikarbyråer etter østutvidelsene, og at dette kom til uttrykk blant annet innen håndverkeryrker.

Andelen innvandrere med midlertidig ansettelse i byggebransjen er også høyere enn gjennomsnittet for alle ansatte (Andersen & Jordfald, 2016; NOU 2022: 18). Mange har etter hvert også fått fast ansettelse direkte i virksomheter, særlig virksomheter som har oppdrag som underentreprenører. Ser man nærmere på selvstendig næringsdrivende, fant Grünfeld og medforfattere (2016) at innvandrere samlet sett lå noe under gjennomsnittet. Samtidig viser SSBs foretaksstatistikk at andelen innvandrere med

---

<sup>9</sup> Arbeidsinnvandrerrutvalget ble oppnevnt i 2021 for å gjennomgå arbeidsinnvandreres og deres familiemedlemmers situasjon (NOU 2022: 18).

enkeltpersonforetak har økt, særlig blant sentral- og østeuropeiske arbeidsinnvandrere i bygg og anlegg (NOU 2022: 18).

I april 2023 ble imidlertid reglene for innleie fra bemanningsforetak strammet inn, og det ble blant annet forbudt å leie inn arbeidstakere til bygningsarbeid på byggeplasser i Oslo, Buskerud, Akershus, Vestfold og Østfold (Arbeidstilsynet, u.å.). I arbeids- og inkluderingsdepartementets forslag om innstrammingene, var regjeringens mål om å sikre flere hele, faste stillinger en sentral begrunnelse (Prop. 131 L (2021–2022)). Regjeringen ønsket både å minke omfanget av innleid arbeidskraft, og sikre innleide arbeidstakere flere rettigheter (Regjeringen, 2022a).

Det er også en bekymring både i Norge og i EU knyttet til at bruk av selvstendige næringsdrivende er én av flere måter arbeidsgivere benytter for å minske risiko ved ansettelser og unngå sosiale kostnader (Ingelsrud et al., 2020). Å være selvstendig næringsdrivende innebærer høyere risiko, med hensyn til mindre forutsigbar arbeidstid, inntektsbortfall, mangel på opplæring og sviktende HMS-rutiner. Her vil man finne forskjeller mellom bransjer, der eksempelvis HMS-rutiner særlig vil være prekært i bransjer som bygg og anlegg, der risikoen for fall og ulykker er større enn i de fleste andre bransjer. En undersøkelse fra 2010 viste blant annet at arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa med status som selvstendig næringsdrivende, hadde klart svakere rettigheter, og var mer utsatt for dårlige HMS-forhold enn de som var ansatt (Ingelsrud et al., 2020).

Det er utfordrende å undersøke tilknytningsformenens effekter for helse, miljø og sikkerhet isolert sett (NOU 2021: 9). I 2014 gjennomførte STAMI en kunnskapsoversikt med utgangspunkt i internasjonal forskningslitteratur. Instituttet fant at studier fra flere land viste at midlertidig ansatte har forhøyet risiko for arbeidsskader. Arbeidstilsynet (2018) har undersøkt faktorer som kan være med på å forklare den høyere risikoen for arbeids-skadedødsfall for utenlandske arbeidstakere enn for norske, ved å analysere arbeids-skadedødsfallene i sin statistikk. Sammen med mer risikofylt arbeid og sikkerhetskultur, finner tilsynet at arbeidstakerne gjerne har vært ansatt i kort tid, og har løs tilknytning til arbeidsgiver ved ansettelse gjennom bemanningsforetak eller midlertidig ansettelse. Arbeidstilsynets analyse sier imidlertid ikke noe om hvorvidt faktorene var avgjørende for at ulykken inntraff, eller hvilke av disse faktorene som bidrar mest til risikoen.

I Levekårsundersøkelsen (LKU) fremgår det at midlertidig ansatte og utleide fra bemanningsbyråer er overrepresentert i bransjer der den fysiske risikoen er høyere enn i andre bransjer (Ingelsrud et al., 2020). Det indikerer at arbeidssted er viktigere enn tilknytningsform. Levekårsundersøkelsen viste for eksempel at midlertidig ansatte innen samme yrke ikke har dårligere fysisk arbeidsmiljø enn fast ansatte.<sup>10</sup> Samtidig har kombinasjonen av innleie og utenlandske arbeidstakere i bygg vist seg å være en utfordring på andre måter. Kilskar et al. (2017) fant at utenlandske innleide arbeidere oftere jobber lange skift og i helgene, noe som kan medføre at de blir mer slitne, som igjen kan påvirke sikkerhetsatferden negativt.

---

<sup>10</sup> Unntak er enkeltområder som i renhold og matindustrien, der arbeidstakere utleid fra bemanningsforetak er mer utsatt for fysiske eksponeringer enn fast ansatte i tilsvarende jobber.

Det finnes også undersøkelser som har sett på sammenhengen mellom arbeidstakernes tilknytningsform og det psykososiale arbeidsmiljøet. STAMI (2014) viser til at studier fra ulike land tyder på høyere forekomst av psykiske plager blant midlertidige ansatte<sup>11</sup> enn blant fast ansatte. En årsak som trekkes frem er graden av forutsigbarhet og stabilitet i arbeidsforholdet. Samtidig utelukker ikke instituttet at dette også kan skyldes at mennesker med psykiske problemer har større sannsynlighet for å ansettes i midlertidige stillinger.

### **Fagorganisering**

Det å ha kjennskap til egne rettigheter og få hjelp med ordnede lønns- og arbeidsvilkår er ofte avhengig av at arbeidstakerne er medlem i en fagforening. Organisasjonsgraden blant arbeidsinnvandrere til bygg- og anlegg er lav, både om vi sammenlikner med øvrige arbeidstakere i samme bransje og med arbeidsinnvandrere i andre bransjer (Nergaard & Ødegård, 2024). Tall fra 2021 viser at andelen organiserte i bygg og anlegg var tretten prosent blant arbeidsinnvandrere, mens den blant norskfødte var 34 prosent. Andelen organiserte blant arbeidsinnvandrere i bygg og anlegg har holdt seg på samme nivå fra 2015 til 2021, og er en nedgang fra de tidligere målingene i 2005 og 2010, med henholdsvis 20 og 19 prosent (Nergaard & Ødegård, 2024, s. 31). Nergaard og Ødegård (2022) konkluderer med at lav organisasjonsgrad først og fremst er knyttet til at mange arbeidsinnvandrere ikke ender opp i faste og langsiktige ansettelser i virksomheter som har tariffavtale og tillitsvalgte. En viktig forklaring er at innleie, som omtalt tidligere, har vært en viktig rekrutteringsstrategi i bygg.

I 2024 gjennomførte Huseby og Ødegård intervjuer med tillitsvalgte og organisasjonsarbeidere innen bygg, hotell og restaurant, fiskeindustri, renhold og kommunal helse- og omsorgstjeneste – bransjer hvor det jobber mange innvandrere, både arbeidsinnvandrere og personer med annen innvandringsgrunn. Målet var å undersøke hvorfor organisasjonsgraden blant arbeidsinnvandrere er lav, samt erfaringene man har fått i arbeidet med å organisere flere. I intervjuene trekkes bransjeforskjeller, hvorvidt virksomheten er omfattet av tariffavtale, botid, språk- og kulturforskjeller samt tilknytningsformer frem som årsaker til en lavere organisasjonsgrad blant innvandrere enn den øvrige arbeidstyrken. Videre viser studien at tid til å forklare, prate og bygge tillit er viktige forhold når det kommer til fagorganisering av arbeidsinnvandrere.

## **4.3 Lønns- og boforhold**

### **Lønnsforhold**

Syssetsettingen er høyere blant arbeidsinnvandrere enn blant flyktninger og familiegjenforente. Likevel arbeider mange i bransjer der lønna er relativt lav, og har derfor lave yrkesinntekter (NOU 2022: 18). Arbeidsinnvandringsutvalget beskriver at det er et spill mellom arbeidsinnvandring fra øst- og sentraleuropeiske land og fremveksten av et lavlønnssegment hvor arbeidstakerne har dårligere lønns- og arbeidsvilkår, løsere tilknytning og sjeldnere er fagorganiserte (NOU 2022: 18). I løpet av kort tid har en stor

---

<sup>11</sup> STAMI beskriver at ulike definisjoner av midlertidige ansettelser kan være kilde til ulike funn på tvers av studier, og at i mange studier viser midlertidig arbeid til en kategori sammensatt av forskjellige typer ikke-faste ansettelsesformer.

gruppe arbeidsinnvandrere kommet til Norge, og disse er gjerne konsentrert i næringer som har lav organisasjonsgrad i utgangspunktet, som bygg og anlegg, overnatting og servering og forretningsmessig tjenesteyting (Nergaard & Ødegård, 2024).

Arbeidstakere som ikke kjenner til norske regler for arbeidstid, arbeidsmiljø, skatteregler og lønnsnivå, vil i større grad kunne akseptere utilfredsstillende arbeidsforhold, eller lures til å tro at de følger norsk standard (NOU 2022: 18). Arbeidsinnvandringsutvalget peker på at situasjonen i hjemlandet også har betydning for evnen til å velge bort arbeidsgivere som tilbyr dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som er normen i Norge, eller som begår arbeidslivskriminalitet. Videre kan fattigdom skape desperasjon, og gjøre en villig til å ta arbeid med dårlige vilkår for inntekt. Utstasjonerte arbeidstakere beskrives som særlig sårbare for underbetaling. Ofte er de i Norge kun på korte opphold, med arbeidsgiver i utlandet.

I en spørreundersøkelse blant bosatte arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen i 2021, fant forskerne klare indikasjoner på at et flertall i utvalget tjente mindre enn minstelønnen i den allmenngjorte tariffavtalen. 37 prosent av arbeidstakerne fra Polen og 24 prosent av de litauiske mente at de tjente mindre enn en norsk person i samme jobb. De med inntekt under 300 000 kroner i året følte seg i større grad lønnsdiskriminert enn totalen (Ødegård & Andersen, 2021). Det store flertallet (ni av ti) svarte at de aldri har blitt utsatt for såkalt lønnsstyveri; Det vil si ikke fått betalt for arbeidet eller fått mindre enn det som er avtalt. Likevel, arbeidstakere i bygg og anlegg, i tillegg til de dårligst betalte, hadde vært mest utsatt for dette. For eksempel hadde 18 prosent av litauerne med mindre enn 300 000 kroner i inntekt erfart å ikke få betalt for arbeidet. Samtidig viste det seg at de som tjente minst også hadde den laveste kunnskapen om HMS-reguleringer. I tillegg var arbeidsgiver og sosiale medier de viktigste informasjonskildene om lønns- og arbeidsvilkår (Ødegård & Andersen, 2021).

Dårlige HMS-forhold og lav lønn henger ofte sammen med for eksempel skattejuks. Ifølge det danske Arbejdstilsynet er det påvist at utenlandske virksomheter som ikke er registrert i Registeret for utenlandske arbeidstakere (RUT), får markant flere arbeidsmiljøreaksjoner enn de som er det (Ødegård & Eldring, 2016).

## **Boforhold**

Det er gjort noen få studier av arbeidsinnvandrere og boligforhold, men de er mer enn ti år gamle og omfatter dessuten ikke arbeidsinnvandrere i byggebransjen spesielt (Brunovskis et al., 2024). Brunovskis og medforfattere peker på et spesielt behov for mer kunnskap om boligforholdene for arbeidstakere som får bolig gjennom arbeidsgiver (innkvartering) eller i tilknytning til arbeidsforholdet, noe som vil gjelde mange arbeidsinnvandrere i byggebransjen.

Gjennom årene har det vært flere eksempler på helsefarlige, og til og med livsfarlige boligforhold blant arbeidsinnvandrere. Det verste eksempelet var en brann i 2008 i et hus som ble brukt til å innkvartere arbeidsinnvandrere på Gulsbogen i Drammen. Sju arbeidere mistet livet, og to fikk varige mén. I etterkant ble det avdekket ekstremt utrygge forhold over tid, og det ble rapportert om at flere hundre personer hadde bodd i huset i løpet av få år (Brunovskis et al., 2024). Videre har Arbejdstilsynet avdekket elendige og

uverdige boforhold eksempelvis i landbruket, og har rapportert at regelverket utnyttes slik at tilsynet har manglende muligheter til å iverksette tiltak (Brunovskis et al., 2024). Det er bare når arbeidsgiver stiller innkvartering til disposisjon at Arbeidstilsynet har mulighet til å kontrollere boforholdene. I tillegg har Arbeidstilsynet gjennom årene dokumentert historier om arbeidstakere som sover på arbeidsplassen, eller bor i telt og i biler – også på vinterstid (Ødegård & Andersen, 2021). Det har også flere ganger vært avdekket brakkerigger med svært dårlige boforhold samt overfylte leiligheter (Brunovskis et al., 2024).

I en undersøkelse gjennomført av Søholt og medforfattere i 2012, ble det påpekt at bolig gjennom arbeidsgiver kan gjøre arbeidstakerne svært sårbare. Det kan for eksempel skyldes at man ikke vil klage på arbeidsforhold i frykt for å miste bostedet, og motsatt. Videre vises det til at arbeidsinnvandrere på utkikk etter leieboli støter på språkproblemer og manglende kunnskap om norske lover og regler. Deres økonomiske situasjon vil også være avgjørende for hva man får tak i.<sup>12</sup>

#### **4.4 Konsekvenser av dårlig HMS-standard for arbeidstakerne**

I den danske litteraturstudien vises det til arbeidsskader som en indikasjon på omfanget av HMS-relaterte utfordringer for arbeidsinnvandrere som jobber i byggebransjen (Overgård et al., 2023). I motsetning til i Danmark, hvor det finnes få studier som har satt søkelys på omfanget av arbeidsskader blant arbeidsinnvandrere i byggebransjen isolert, finnes det i Norge flere studier hvor dette har vært tema. Blant annet har Arbeidstilsynet utarbeidet flere rapporter med ulike tema omkring risiko og ulykke i bygge- og anleggsnæringen i sin Kompass tema-rapportserie. Flere av disse har omhandlet forskjeller mellom arbeidstakere etter landbakgrunn/statsborgerskap (Arbeidstilsynet, 2018, 2023, 2025).

En gjennomgang av statistikk over arbeidsskadedødsfall og arbeidsskader fra Arbeidstilsynet og SSB, som SINTEF har gjort, viser at det er forskjeller mellom arbeidstakere etter statsborgerskap i bygg og anleggssektoren (Winge et al., 2024). Bygge- og anleggsnæringen er den næringen som har registrert flest arbeidsskader og arbeidsskadedødsfall for både norske og utenlandske arbeidstakere. Tall fra Arbeidstilsynet viser at i perioden 2014–2023 hadde 53 av totalt 76 omkomne og 4601 (77 prosent) av totalt 6001 registrert skadde, norsk statsborgerskap (Winge et al., 2024, tabell 3, s. 20). Arbeidstakere fra Litauen og Polen utgjør den største andelen blant utenlandske arbeidstakere både i arbeidsskadedødsfallene (totalt tolv personer) og blant alle meldte skader til Arbeidstilsynet (totalt 771 personer noe som utgjør tretten prosent). I analysen av arbeidstakerdødsfall 2017–2023 fant Arbeidstilsynet imidlertid ingen forskjell i hyppighet mellom norske og utenlandske arbeidstakere, men de fant noen forskjeller i typer arbeid som ble utført. Utenlandske arbeidstakere var overrepresentert blant arbeidstakere som omkom i fallulykker, noe som har sammenheng med at de jobbet med byggearbeid på byggeplass (Arbeidstilsynet, 2023).

---

<sup>12</sup> Fra juni 2024 ble innkvarteringsreglene tydeligere ved at arbeidsplassforskriften presiserer at arbeidstaker som hovedregel skal ha enkeltrom, tilgang til dusj og toalett i umiddelbar nærhet av soverommet, tilgang til oppholdsrom og at de bør ha tilgang til trådløst internett (FOR-2011-12-06-1356).

I en undersøkelse av arbeidsskader registrert ved Oslo legevakt kom det frem at sysselsatte med fødeland i EU-land i Øst-Europa hadde høyest skaderisiko med 86 skader per 1000 sysselsatte per år, mens de med fødeland Norge hadde 29 skader per 1000 sysselsatte per år (Winge et al., 2024).

I NOU 2022: 18 løftes også Sterud et al. (2018) sin kunnskapsgjennomgang av internasjonal forskningslitteratur som omhandler innvandreres arbeidsmiljø og -helse frem. Gjennomgangen viser at det er mer utbredt med arbeidsskader og opplevd mobbing og diskriminering blant sysselsatte innvandrere enn øvrige. Gjennomgangen viser videre at innvandrere har høyere risiko for sykefravær, uføretrygd og arbeidsskader. Også Gravseth og medforfattere (2018), som arbeidsinnvandringsutvalget viser til, finner denne tendensen. I deres undersøkelse av ikke-dødelige arbeidsskader blant innvandrere, hadde innvandrere fem ganger så høy risiko for slike skader enn yrkesbefolkningen ellers.

Arbeidstilsynet peker på utfordringer med underrapportering av arbeidsulykker, og viser til en tidligere studie som har estimert at cirka 90 prosent av arbeidsskadene som arbeidsgiver skulle ha meldt fra om, ikke blir meldt (Gravseth et al., 2003). Arbeidstilsynet har derfor valgt å bruke tall for arbeidsskade med dødelig utfall som grunnlag for å beregne relativ skaderisiko fordi tallene her er ganske sikre, men samtidig er antallet få, og det er vanskelig å få statistisk signifikante forskjeller mellom ulike grupper av arbeidstakere (Arbeidstilsynet, 2018). Arbeidstilsynet (2018) peker på følgende forklaringer på høyere relativ skaderisiko blant utenlandske arbeidstakere i bygg og anlegg: mer risikofylte arbeidsoppgaver, annen sikkerhetskultur, lav alder, begrenset erfaring og løs tilknytning til arbeidslivet samt mangelfull språkbeherskelse. Dette oppsummerer mange av de risikofaktorene vi har beskrevet tidligere i dette kapittelet. Andre forklaringer på forskjeller i skaderisiko kan være knyttet til at norske arbeidstakere i bygge- og anleggsnæringen oftere har høyere utdanning og oftere er i lederyrker/driver med administrativt arbeid sammenliknet med de utenlandske arbeidstakerne (Andersen & Jordfald, 2016).

## 5 HMS-utfordringer knyttet til østeuropeisk arbeidskraft

Utfordringen med byggebransjen er at evnen til å lære av feilene er nesten fraværende. De samme feilene gjentas i prosjekt etter prosjekt (regionalt verneombud).

Sitatet fra det regionale verneombudet i bygg gir et noe dystert bilde av HMS-tilstanden i byggebransjen. Noe av poenget er at problemene i bransjen ikke kom som følge av arbeidsinnvandringen etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007, men at de ble større. Årsakene til dette er mange og sammensatte, og er redegjort for i kunnskapsoppsummeringen. To mer grunnleggende trekk som påvirker HMS-forholdene er at bransjen i sin natur er mobil og konjunkturavhengig, med hardt press på tid og kostnader. Som en annen informant sa det: «HMS i bygg er et evighetsarbeid».

For å bygge trygt, stilles det strenge krav til planlegging og samordning av HMS samt god kommunikasjon og koordinering. En kjent risikofaktor er lange kontraktskjeder, der arbeidstakere fra ulike bedrifter og med ulik sikkerhetskultur jobber side om side, og hvor det er store krav til kommunikasjon. God HMS koster både tid og penger, og kan gjøre etterlevelsen vanskeligere når konkurransen er hard. Derfor er utfordringene også knyttet til arbeidstakere med norsk bakgrunn. Tross felles rammer for HMS-regelverket innenfor EØS-området kan det være store variasjoner mellom landene, både med hensyn til hvor detaljert regelverket er, praktisering, opplæring og holdninger.

I denne delen av rapporten oppsummeres de kvalitative intervjuene som er gjort i forbindelse med prosjektet. Spørsmålene omfatter: utviklingen i HMS-tilstanden i bygg, sentrale risikofaktorer, de viktigste HMS-utfordringene knyttet til arbeidsinnvandrere, betydningen av et organisert arbeidsliv og partssamarbeid, synspunkter på tiltakene som er innført de siste to tiårene og erfaringer med Arbeidstilsynets strategier og metoder. Den «røde tråden» er imidlertid hvordan arbeidsinnvandringen fra land i Sentral- og Øst-Europa har påvirket HMS-tilstanden på norske byggeplasser, og hvordan dette har utviklet seg i årene etter EU-utvidelsene.

Det er til dels svært ulike virkelighetsbeskrivelser som gis. Det skyldes at våre informanter har ulike roller/ståsteder og erfaringer fra ulike deler av bransjen, og kan kort oppsummeres som forskjellene på små og store virksomheter og skillet mellom privat- og proffmarked. Dette er gamle skillelinjer som fortsatt gjør seg gjeldende.

En inspektør i Arbeidstilsynet med lang erfaring på området sier det på denne måten:

Jeg vil si at det er mange av de samme utfordringene som vi hadde for 20 år siden. Det går på kommunikasjon, språk, opplæring, kultur og holdninger.

## 5.1 Hva er vurderingene av dagens HMS-tilstand i bygg?

Det er en utbredt oppfatning blant informantene at det har blitt større forståelse og respekt for HMS-regelverket de siste årene, også blant arbeidstakere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa. En av forklaringene som gis er at det har vært stor offentlighet rundt disse problemstillingene i forbindelse med EU-utvidelsene, ikke minst gjennom medieoppslag. Det påpekes også i intervjuene at forståelsen blant arbeidsgiverne for hva slags utfordringer for eksempel språk- og kulturforskjeller innebærer i praksis, har blitt større. Noen bedrifter har tatt utfordringene i kjølvannet av den store arbeidsinnvandringen på alvor og har dermed, ifølge en av våre informanter, også «sett seg sjøl litt i kortene».

Det understrekes imidlertid at bildet er delt, og at enkelte arbeidsgivere har benyttet anledningen til å drive under radaren. Et vanlig svar blant våre informanter er at det er vanskelig å si noe generelt om HMS-tilstanden fordi den varierer så mye. Det pekes imidlertid på noen felles forbedringsområder. For det første, legges det nå større vekt på psykososiale arbeidsmiljøforhold sammenliknet med tidligere. For det andre, har det blitt mer oppmerksomhet rundt de helsemessige utfordringene som følger med å jobbe i byggebransjen, som for eksempel slitasje. For det tredje, har det blitt bedre utstyr, noe som gjør arbeidet fysisk lettere. For det fjerde, har man i mange tilfeller blitt bedre på å planlegge – hvilke verktøy som trengs, hva som er risikoen og så videre. En annen utvikling som trekkes frem fra en av våre informanter er at det har blitt flere kvinnelige prosjektledere innenfor bygg i løpet av de siste tiårene, noe som ifølge vedkommende har hatt en positiv innvirkning på HMS-tilstanden. Begrunnelsen går i hovedsak på at kvinner ofte kommuniserer på en annen måte enn menn, og at de sjelden er «kjepphøye besserwissere», som et regionalt verneombud uttrykte det. På den andre siden, er dårlige holdninger vanskeligere å få bukt med. Som denne informanten sier det:

En del utstyr og teknologisk utvikling har ført til et løft i HMS-standarder, men jeg er usikker på i hvilken grad det løftet gjelder den enkelte arbeidstaker. Om de bryr seg mer nå enn før. Det tror jeg egentlig ikke (representant for byggherre).

Ting har blitt bedre, på veldig mange måter. For eksempel er ikke bruk av verneutstyr et stort problem lenger. Og mange er blitt integrert. Men man også huske på at det stadig kommer nye arbeidstakere til landet (organisasjonsarbeider).

En forklaring på at det er vanskelig å endre holdninger er at den enkelte arbeidstaker involveres for lite i planleggingen av selve arbeidsoperasjonen, og at det på dette området kan være mulig å få en gevinst. Ifølge en av våre informanter vil det være nyttig å få arbeidstakernes syn på hvordan jobben kan gjøres sikkert: «De har mye å komme med om man tar seg tid til å jobbe med dem».

Manglende medvirkning omfatter også verneombudene som er ute på byggeplassen, og skyldes at planleggingen ofte gjøres på et mer overordnet nivå. Et annet, generelt problem, er stadig større tidspress som gjør det fristende å ta snarveier når en oppgave skal løses. Dette gjør at man sliter med å få bukt med alvorlige hendelser.

Konjunktorene kan også virke inn på HMS-standardene i virksomhetene. Som denne tillitsvalgte sier det:

Når det er dårlige tider i bransjen, er det vanskelig å sette foten ned. Verken tillitsvalgte eller verneombud vil bidra til å gjøre ting enda vanskeligere for bedriften (tillitsvalgt).

Et verneombud påpeker at dårlig økonomi fører til større uenighet med arbeidsgiver om hvor mye penger man kan bruke på for eksempel nytt utstyr og vinterklær til de ansatte. Utgifter blir kuttet til et minimum. Samtidig er det slik at når det er dårligere tider, det vil si lav byggeaktivitet, er det også mindre bruk av innleid og utenlandsk arbeidskraft, ifølge denne informanten.

## 5.2 Risikofaktorer

På spørsmål om hva informantene anser som de viktigste risikofaktorene, kommer arbeid i høyden øverst på lista. Dette har vært en vedvarende risikofaktor, og fall i forbindelse med arbeid i høyden er, ifølge Arbeidstilsynet, en av de vanligste årsakene til skader og dødsfall. I 2023 var det seks arbeidsskadedødsfall i bygg og anlegg. Tre av disse skyldtes fallulykker i bygg (Arbeidstilsynet, 2025). Mangler i forbindelse med bruk av stillaser er også et vanlig brudd som rapporteres fra inspektørene i Arbeidstilsynet.

Det er, som flere av informantene uttrykker det, en evig kamp mot holdningen «skal bare». Mange ser etter løsninger her og nå, som det kanskje bare tar noen minutter å fikse i stedet for at det trekkes inn sikkerhetstiltak og utstyr. En inspektør i Arbeidstilsynet mener at «skal bare»-mentaliteten er mer utbredt blant utenlandske arbeidstakere enn norske. For dem er det ekstra viktig å prestere og levere.

Flaks er jo dessverre en av de største barrierene vi har: «Det gikk jo bra ...» (arbeidsgiverrepresentant).

Det påpekes at det også er dyrt å sikre seg godt nok mot fallulykker, og at dette er noe det jukses med for å få ned kostnadene. Selv med godt utstyr på plass, tas det snarveier. Arbeidsgiverne vet at dette skjer, men har problemer med å ha full kontroll til enhver tid.

Svarene vi ofte får er at hvis vi skulle hatt full sikring, så ville vi ikke fått jobben (inspektør, Arbeidstilsynet).

Samtidig ble det påpekt at regelverket for arbeid i høyden fra 2016 har blitt mer tilgjengelig, og dermed enklere å etterleve. Dette har ført til forbedringer, ifølge en av våre informanter.<sup>13</sup> Fra en av inspektørene i Arbeidstilsynet påpekes det at arbeidsgiverne har omfattende dokumentasjonskrav, og mange av dem blir sett nøye i kortene. Derfor er slike tiltak et gode for både arbeidsgivere og arbeidstakere.

---

<sup>13</sup> Forskrift om utførelse av arbeid, bruk av arbeidsutstyr og tilhørende tekniske krav (forskrift om utførelse av arbeid).

En tillitsvalgt frykter at oppmerksomheten om det som er umiddelbart farlig kan føre til at andre viktige områder nedprioriteres:

Det er vanskelig å ha «full trøkk» på alle områder hele tiden. Da blir det gjerne til at det umiddelbare prioriteres, som for eksempel arbeid i høyden. Det som er farlig på sikt, for eksempel asbest, kan bli lidende under dette (tillitsvalgt).

En annen velkjent risikofaktor er arbeidstid. Mange arbeidsinnvandrere, og særlig pendlerne, jobber lange dager for å kunne ta friperioder i hjemlandet. Det fører til at man blir trøtt og uoppmerksom, og mer utsatt for skader og ulykker. Dette kan foregå lovlig, gjennom avtaler, eller at man trikser med timelistene. En av våre informanter nevnte at det forekommer at arbeidsgiver bestrider sykmeldinger. Dette kan også bli en HMS-utfordring på arbeidsplassen fordi folk går på jobb selv om de er syke. Det sistnevnte har det vært noen eksempler på gjennom medieoppslag i løpet av det siste året, uten at vi kan si noe om hvor stort omfanget er.

### **Sammenheng mellom tilknytningsform og HMS**

Det er ikke tvil om at ansettelsesform og løs tilknytning til arbeidsplassen henger sammen med mangel på rapportering av uønskede hendelser og hvor godt skolert man er i HMS-spørsmål (tillitsvalgt).

Dersom du har fast tilknytning til virksomheten, får du en annen lojalitet og følelse av å bli ivaretatt (organisasjonsarbeider).

Det er vanskelig å bygge god sikkerhetskultur når det er mange inne som ikke har fast tilknytning til arbeidsgiveren sin (representant for byggherre).

Det har vært mye diskusjon rundt tilknytningsformer til arbeidsmarkedet de siste ti-årene, og i en særstilling på dette området er bruken av innleide arbeidstakere fra land i Sentral- og Øst-Europa. Mange aktører på samme byggeplass fremheves som en risikofaktor fordi det krever et godt samspill mellom forskjellige underentreprenører og innleide arbeidstakere. Dette kan også innebære at det stadig kommer nye arbeidstakere, som verken er kjent med virksomheten eller de som jobber der. Tross innstrammingene i regelverket for innleie av arbeidskraft de siste årene, er problemene fremdeles til stede, ifølge våre informanter. Som en av dem sier:

Det er for tidlig å si om innleieforbudet i Oslofjord-området har innvirkning på skadetallene, men det virker ikke sann, ut fra hva jeg hører. Det viser kanskje at det er andre forhold enn hvor folk kommer fra som er viktig for en god HMS-standard.

Mange østeuropeiske arbeidstakere er innleid i korte perioder, og får, som nevnt ovenfor, ikke den samme tilknytningen til virksomheten og prosjektene de arbeider på som fast ansatte. Utfordringene ved å gå fra prosjekt til prosjekt gjelder ikke bare utenlandske arbeidstakere. Konsekvensene kan imidlertid bli større for arbeidsinnvandrere fordi de for eksempel kan ha språkutfordringer og dermed vegre seg for å spørre om

hjelpe. Ifølge våre informanter er det fremdeles også slik at innleide utenlandske arbeidsinnvandrere er mer redde for å si fra om risikable forhold, i frykt for ikke å få nye oppdrag. En annen informant påpeker at ikke alle ønsker faste ansettelser. «De vil være frie som fuglen», som hen uttrykker det. Men selv om innleieforholdet er frivillig og foretrukket, understrekes det fra vår informant at løs tilknytning uansett kan ha som konsekvens at man ikke får ordentlig HMS-opplæring og forståelige instruksjoner.

Uavhengig av landbakgrunn, vil arbeidstakere som er fast ansatt trolig ha større muligheter til å jobbe på en slik måte at kroppen og helsa holder til pensjonsalder enn de som er innleid eller midlertidig ansatt. Forklaringen som gis av en av våre informanter er at disse som regel vil ha bedre kunnskap om HMS, føle seg tryggere i arbeidsforholdet og ha større eierskap til bedriften og byggeprosjektene.

Blant våre informanter påpekes det at mange arbeidstakere som før var ansatte i bemanningsbyråer har, i forbindelse med innstramminger i innleieregelverket, blitt underentreprenører gjennom å ha etablert eget selskap, eller blitt ansatt hos en underentreprenører. En konsekvens av denne utviklingen er at tillitsvalgte hos en hovedentreprenør kan miste noe av oversikten og kontrollen som de tidligere hadde i kraft av at innleieforholdet var regulert i en avtale. Arbeidsmiljøloven (§14-12) åpner nemlig for at tillitsvalgte kan inngå skriftlig avtale med arbeidsgiver om tidsbegrenset innleie dersom virksomheten er bundet av en tariffavtale.

### 5.3 Fartstid og botid har betydning

Nå har vi etter hvert mange fast ansatte østeuropeere i vårt firma, og mange har vært her i årevis. De første polske kom til oss for 15 år siden, og jeg ser ikke lenger forskjell på dem og oss (hovedverneombud).

Mange av de som har bosatt seg klarer å integrere seg. Spesielt hvis de har barn – da blir de presset til å forholde seg til det norske samfunnet på en helt annen måte (organisasjonsarbeider).

Den mest slående forskjellen på å beskrive HMS-utfordringene i forbindelse med arbeidsinnvandringen i 2006 og 2025 er at så mange av dem har bosatt seg i Norge og etablert seg med familie. Som sitatet fra hovedverneombudet illustrerer er det ikke lenger mulig å snakke om arbeidsinnvandrere som én gruppe. Avstanden i arbeids- og levevilkår mellom de som er lavest på stigen, og de mest etablerte arbeidsinnvandrerne er trolig store (Ødegård, 2023).

Mange arbeidsinnvandrere har etablert seg i Norge. De har bolig og familie, lært seg språk og kjenner sine rettigheter. Det har derfor blitt et større skille mellom de bofaste og de som er i Norge på midlertidige oppdrag. Det er likevel slik at en del arbeidsinnvandrere har jobbet her i landet i en årrekke uten å ha bosatt seg. Ikke-bosatte utgjorde om lag ni prosent av de sysselsatte i bransjen i 2022 (Andersen & Dapi, 2024). Disse pendlerne vil også etter hvert ha opparbeidet seg kunnskap om norsk regelverk og språk. Samtidig er det stadig nykommere, og det er stor turnover i bransjen. Pendlere kan også ha en ganske svak tilknytning til Norge selv om de har jobbet her i mange år.

En av våre informanter kommer med et eksempel om en gjeng med arbeidsinnvandrere som er i Norge uten familie, og som bor sammen i et leid hus og styrer en virksomhet på egen hånd. Disse personene har lite kontakt med nordmenn og norsk hverdag.

I intervjuene kommer det frem ulike erfaringer og synspunkter. En informant understreker at arbeidsmarkedet i bygg generelt sett er blitt veldig annerledes i løpet av de siste årene, preget av mangel på norske fagfolk, problemer med å kommunisere og dårlig utført arbeid. Som en sier:

Hva når vi får et oppsving i markedet? Jeg er redd for hva slags folk vi klarer å tiltrekke oss. Om de vil være profesjonelle nok. Vi ser også at såkalte travelers er på vei tilbake. Trolig fordi det er blitt vanskeligere å få nok arbeidskraft (inspektør, Arbeidstilsynet).

Det er viktig å huske på at levestandardene har økt og at det er helt nye muligheter i Polen nå. Mange har reist tilbake fordi det er for dyrt i Norge. Kronekursen spiller også inn her (...) Det er behov for arbeidsgivere som behandler dem godt for at de skal bli i Norge (organisasjonsarbeider).

En annen informant påpeker at utenlandsk arbeidskraft ofte bidrar med kunnskap og erfaringer som er mangelvare i Norge, og som man dermed bør være flinkere til å dra nytte av.

### **Arbeidsinnvandrere fra «nye» land**

Det blir til en viss grad de samme problemene om igjen, altså de problemene vi hadde i perioden rett etter 2004 (hovedverneombud).

Det er ikke polakkene som er problemet lenger, det er rumenere og litauere (regionalt verneombud).

Hvem som kommer til Norge for å jobbe vil til enhver tid avhenge av etterspørselen etter arbeidskraft og forholdene i hjemlandet, som lønnsnivå og arbeidsledighet. Den svake norske krona har bidratt til å gjøre Norge mindre attraktivt for enkelte grupper.

Flere av informantene peker på at sammensetningen av arbeidsinnvandrerne på norske byggeplasser har endret seg i løpet av de siste par årene. Enkelt sagt erfarer de at det er færre fra Polen og flere arbeidstakere fra Romania og Bulgaria. «Nye» nasjonaliteter gjør seg mer gjeldende, som portugisere og ukrainere. Krigen i Ukraina har medført en stor flyktningbefolkning, og det er etter hvert også en del ukrainere som har fått jobb i byggebransjen. Det meldes også om hele bedrifter hvor det bare er serbere. Disse tilbakemeldingene vises ikke nødvendigvis igjen i statistikken, men erfaringen illustrerer et poeng: Når sammensetningen av ansatte på en byggeplass endrer seg, kan «gamle» problemer oppstå på nytt.

En av våre informanter mener at det går et skille mellom rumenske og bulgarske arbeidstakere på den ene siden og arbeidstakere fra andre østeuropeiske land på den andre siden. Arbeidstakere fra Romania og Bulgaria kommer ofte fra fattige kår i

hjemlandet, mange har lav utdanning, dårlige språkkunnskaper og dermed lite kunnskap om norsk regelverk. I noen av intervjuene kommer det frem at arbeidstakere fra Romania og Bulgaria sjeldnere har et langvarig forhold til Norge, slik som mange polakker har. En informant peker på at mange av de polske bygningsarbeiderne har vært i Norge i lang tid og finner seg ikke i hva som helst lenger. De forventer å bli behandlet ordentlig, jobber sjeldnere på dårlige vilkår og mange har på en måte blomstret i løpet av den tiden de har jobbet i Norge.

I intervjuene kommer det frem at arbeidstakere fra Portugal og Romania ofte er dårlige i engelsk og dermed vanskelige å kommunisere med. Mange har dårlige boligforhold og kan ha problemer med å få vasket klær, og går i det samme arbeidsantrekket dag etter dag. Da kan det komme klager fra kolleger om dårlig hygiene. For de av våre informanter som har erfaring med ukrainere, er bildet delt, noen er svært dyktige bygningsarbeidere mens andre fungerer dårlig.

### **Boligproblemer**

Mange arbeidsinnvandrere har etablert seg fast i Norge og skaffet egen bolig. Dårlige boforhold har imidlertid vært en sammenhengende utfordring siden EU-utvidelsene, også i HMS-sammenheng. Ikke minst fordi bolig stilt til rådighet fra arbeidsgiver øker avhengigheten og sårbarheten. På dette området kan det også være vanskelig å skaffe seg oversikt, både for Arbeidstilsynets inspektører, verneombud og tillitsvalgte. Ifølge noen av våre informanter finnes det aktører som kjøper hus og leiligheter som leies ut til arbeidstakerne gjennom egne selskaper. Da er man utenfor arbeidsmiljølovens bestemmelser om «stilt til disposisjon av arbeidsgiver», fordi man er leietaker i et eiendomsselskap. Indirekte skapes det samme avhengighetsforholdet.

Jeg kjenner til en virksomhet som hadde fast trekk per time for husleie. Det vil si at jo lengre du jobber, jo dyrere ble husleia (tillitsvalgt).

En annen informant påpeker at brakkeforholdene ble kraftig forbedret under pandemien på grunn av smittevernproblematikken. Det kan tyde på at standarden på brakkene er hevet i løpet av de siste årene, uten at vi har noen andre indikasjoner på at dette er tilfellet.

## **5.4 Språk og kultur er nøkkelen til et godt arbeidsmiljø**

Det kommer frem i intervjuene at mangel på et felles språk fremdeles er en risikofaktor, som for eksempel i forbindelse med opplæring i bruk av utstyr. Det uttrykkes frykt for at viktig informasjon forsvinner i oversettelser og at det er vanskelig å bruke oppslagsverk på et annet språk enn ditt eget. En av informantene forteller om daglige misforståelser, og at det bare er de største og viktigste tingene som blir oversatt. Men det understrekes at det ikke bare handler om at man forstår hverandre i forbindelse med fysiske arbeidsoperasjoner, men også hva som skjer i pauserommene og på brakeriggene. Det danner seg raskt klikker basert på nasjonalitet, noe som bidrar til å forringe arbeidsmiljøet. Det kan utarte konflikter og manglende tillit basert på at man kommer fra ulike land. Beslektet med dette, er at arbeidstakerne også utenom arbeidstid omgås folk fra samme land. Det betyr lite læring i og praktisering av norsk. Det samme gjelder naturlig nok de som reiser til hjemlandet mellom arbeidsperiodene. Dessuten er det ofte liten tid og

motivasjon for å lære seg norsk på fritiden. Disse to sitatene illustrerer noen av utfordringene som informantene møter:

Jeg vet om arbeidstakere som har jobbet i Norge i 15 år og som ikke kan et kløyva ord norsk. Men, det er naturligvis større variasjon enn tidligere (inspektør, Arbeidstilsynet).

Vi har tidligere hatt tilbud om språkopplæring i regi av arbeidsgiver, men det fungerte ikke så bra. Det var dårlig oppmøte fordi det ble arrangert på kveldstid. Folk var trøtte og lite motiverte (hovedverneombud).

Det etterlyses et bedre offentlig språktilbud, og det er frustrasjon over at dette ikke har kommet på plass etter så mange år. En annen informant stiller spørsmål ved om den opplæringen som faktisk tilbys er god nok og om den treffer.

På en arbeidsplass var det en øvelse med en dokke som hadde falt ned fra stor høyde. Alle instruksjoner om hva man skulle gjøre ble gitt på norsk. En av de utenlandske arbeidstakerne ble bare stående, visste ikke hva han skulle gjøre (tillitsvalgt).

Dette illustrerer poenget med at arbeidstakerne som har fått opplæring likevel ikke har fått med seg så mye av innholdet. Det kan fort skje når opplæringen foregår ved hjelp av kurs på et språk man ikke behersker så godt, og som i tillegg ofte er nettbasert. Samtidig har disse arbeidstakerne fått dokumentasjon på at de har tatt opplæring på forskjellige områder, og det forutsettes dermed at de er i stand til å håndtere oppgavene.

Det utarbeides materiale som arbeidstakerne ikke forstår, noe som for øvrig også kan gjelde for norskfødte arbeidstakere. Språk står på sjekklista til Arbeidstilsynet i forbindelse med arbeidsulykker, der det undersøkes hvordan virksomhetene har gjennomført en risikovurdering. Det har forekommet at arbeidstakerne ikke vet hva risikovurderingen inneholder. Dette kan ha sammenheng med at arbeidsinnvandrere som snakker norsk kan ha problemer med å lese.

Det fortelles videre at språk i stor grad er et generasjonsspørsmål. Yngre østeuropeiske arbeidsinnvandrere snakker i mye større grad engelsk enn den eldre garden, som var dominerende blant dem som kom de første årene etter 2004.

Men det er ingen tvil om at dette er et gjenstridig problem. En av våre informanter sier det på denne måten:

Når vi gjør kontrollene våre, er språk en gjenganger. Vi stiller krav om at hovedentreprenør skal utforme en språkplan, med hvem som er språkkyndig i arbeidskravene, hvilke språk som er på byggeplassen, som informasjonen skal oversettes til. Der er vi fortsatt ikke i mål. Det sliter vi fortsatt med, selv etter mange år. Handler vel om at det hele tiden kommer nye, nye underentreprenører, nye folk (representant for byggherre).

Også kulturforskjeller trekkes frem som et gjenstridig problem. Selv blant arbeidsinnvandrere som er fast ansatt og som har vært i Norge i lang tid, er det mange som har stor respekt for sjefen og frykt for myndighetene, som for eksempel Arbeidstilsynet. Det er en annen kultur for å si fra om uønskede hendelser i frykt for represalier. Dette kan skape kommunikasjonsproblemer da den enkelte arbeidstaker vegrer seg for å si fra om noe er galt, uten å gå veien om sjefen, og det kan få konsekvenser for både HMS og byggekvalitet. Ifølge våre informanter finnes det fremdeles eksempler på at utenlandske arbeidstakere gjemmer seg når Arbeidstilsynet kommer på besøk, selv om det i utgangspunktet ikke skulle være noen grunn til å frykte tilsyn. Overdreven respekt kan også være en utfordring for norske ledere, som ofte ikke er vant til å bruke harde kommandoer. Det påpekes at det også kan være store kulturforskjeller uavhengig av nasjonalitet, basert på for eksempel alder og hvor du jobber. Det kan ofte være behov for at virksomhetene setter inn ekstra ressurser for å unngå «kulturkræsje», men det tas det sjelden høyde for. Det antydes imidlertid at kulturforskjeller også er et generasjons-spørsmål:

De unge østeuropeerne har bedre holdninger til HMS enn de eldre. (...) Kulturforskjellene er blitt mindre og de yngre er mye bedre i engelsk. De kommer seg lettere inn i samfunnet og klarer å tilegne seg mer kunnskap (regionalt verneombud).

Det er imidlertid noen delte meninger også på dette området. En informant sier at «jeg synes dette med språk og kultur er vanskelig å si noe bestemt om. En får helt ulike svar ut fra hvem du spør.»

## 5.5 Den mangeartede byggebransjen

Jeg kjenner meg ikke igjen i de cowboy-tilstandene som enkelte forteller om. Det har nok med størrelsen på firmaet å gjøre (hovedverneombud).

Den store forskjellen er mellom proffmarkedet og privatmarkedet, ikke nødvendigvis på størrelse (inspektør, Arbeidstilsynet).

Sitatene overfor illustrerer et gjentakende poeng om forskjellen mellom store og små virksomheter, og mellom proff- og privatmarkedet. Våre informanter trekker også frem forskjellen mellom norske og utenlandske firmaer.

I de store firmaene er det, ifølge en av våre informanter, en bedre HMS-tilstand enn tidligere. Det kan imidlertid dukke opp andre utfordringer i større konsern, hvor det som ligger til grunn for HMS-arbeidet utvikles og bestemmes på sentralt nivå og ikke er godt nok forankret hos lokale verneombud og tillitsvalgte. Som en av informantene uttrykker det: «man får på en måte ikke den diskusjonen om HMS som man kan burde hatt på den enkelte byggeplass». Også gransking av ulykker kan foregå på et litt for overordnet nivå, altså at de lokale verneombudene ikke deltar i tilstrekkelig grad, og går glipp av viktig lærdom.

For de større virksomhetene har det ofte vært slik at HMS-problemene dukker opp hos underentreprenørene. Det har, ifølge våre informanter, blitt strengere kontroll og arbeid

med å få underentreprenørene til å få et større eierskap til prosjektet. Det gjøres blant annet ved at firmaene blir innkalt til møter på forhånd for å presentere sine planer, kommer med synspunkter og så videre. Erfaringen er også at når små virksomheter er underentreprenører hos større, så møter de på seriøse systemer og rutiner de må forholde seg til.

Det andre ytterpunktet i byggebransjen er bedrifter med to–fem ansatte, og som kun opererer i privatmarkedet. Her treffer både de regionale verneombudene og inspektører i Arbeidstilsynet ofte på en stor andel arbeidsinnvandrere og ufaglærte arbeidstakere. Noen ganger mistenker kontrollørene at de støter på arbeidstakere som de antar er hjemløse, og som ikke tør å snakke i frykt for også å miste jobben. I de fleste av disse tilfellene er firmaene utenlandske. Som et regionalt verneombud sa det:

Det er absolutt verst i firmaer med utenlandske eiere. Her møter vi arbeidere på byggeplass som ikke vet hvor der, hvem de skal kontakte eller hva de skal gjøre der. Det illustrer problemene.

Samme utfordring illustreres av følgende sitat fra en inspektør i Arbeidstilsynet:

Utenlandske arbeidstakere med utenlandske ledere lever i sin egen verden og forholder seg lite til de kravene som settes i norsk arbeidsliv. I disse virksomhetene er det ingen dokumentasjon på noe som helst.

Dersom et utenlandsk firma får tilsyn fra Arbeidstilsynet så hender det at firmaene bare «forsvinner», i alle fall fra Norge. All kontakt med tilsynsmyndighetene brytes, og det finnes lite eller ingen dokumentasjon. Mer generelle, men svært vanlige utfordringer med utenlandske firmaer, er språk. Samtidig har arbeidsgiverne ofte bare overfladisk kjennskap til regelverket. Ifølge noen av våre informanter er det imidlertid en vanskelig oppgave å veilede dem på grunn av kommunikasjonsproblemer og mistillit.

## 5.6 Erfaringer med tiltak og håndheving

HMS-kort er et fantastisk tiltak. Før kunne man bruke oseaner av tid bare å finne ut hvem vi snakket med og hvem som var arbeidsgiver (inspektør, Arbeidstilsynet).

Det er innført mange tiltak og det har kommet strengere sanksjoner for å bedre HMS-tilstanden i bygg i løpet av de siste tiårene. Alle er ikke skissert her, kun de som ble nevnt av våre informanter, da de ble spurt om hvilke erfaringer de hadde med ulike tiltak. Mange av disse er også beskrevet tidligere i rapporten.

Mer overordnet blir det nevnt at byggherreforskriften (fra 2010) har bidratt til å ansvarliggjøre byggherrene i større grad, og at dette er en viktig, generell forutsetning for å bedre forholdene. Ny teknologi og HMS-kort trekkes frem som noe som har ført til bedre oversikt og kontroll, både for byggherrer og tilsynsmyndigheter de siste årene. Oversettelser har for eksempel blitt mye enklere ved bruk av enkle programmer på

mobiltelefon. Sammen med HMS-kortet, trekkes overtredelsesgebyr<sup>14</sup> frem som et tiltak som virker. Samtidig blir det påpekt at det er behov for at HMS-kortene blir digitale.

Det er veldig synlig at overtredelsesgebyr har effekt fordi aktørene snakker sammen. De ser at andre firmaer får gebyr og skjerper seg. De må ta bota fra bunnlinja, og det får store konsekvenser for mindre firmaer (regionalt verneombud).

Det ble understreket at overtredelsesgebyret svir på pengesekken for de aller fleste, og det blir dermed et effektivt virkemiddel. Gebyret har trolig også fungert som en oppvåkning for mange.

Ikke alle av våre informanter er like glade for at man er blitt nødt til å sette dette tiltaket i verk, men det har vist seg å være en nødvendighet. Fra Arbeidstilsynets side påpekes det at man kan se svært stor forskjell fra tidligere, da man måtte ilegge et utall av pålegg mens man nå får sakene unna takket være overtredelsesgebyret.

Det er svært varierende erfaringer med – og tro på – byggherreforskriftens krav om et felles språk, som ble innført fra 2024. En av våre informanter sier at «det er meningsløst så lenge det ikke er krav om norsk». En annen sier at kravet ikke er godt nok kommunisert, og dermed ikke kjent, og at det trolig i praksis ikke får noen konsekvenser dersom man bryter forskriften. En annen har erfaring med at dette språket ender opp med å bli engelsk i de aller fleste tilfeller. En påpeker at hvis det felles språket ender opp med være polsk, så fungerer tiltaket kanskje ikke så godt, men at tanken er god. Et eksempel på at kravet fungerer dårlig er følgende beskrivelse fra en inspektør i Arbeidstilsynet:

Det er vanlig at én person på arbeidslaget kan norsk eller engelsk. Så settes denne personen opp på alle prosjektene og blir gående imellom. På den måten har dette ingen virkning.

Offentlige bestillere kan stille en rekke krav, også innenfor HMS-området. Dette er som regel omfattende prosjekter, noe som innebærer at oppdragene gis til de store aktørene. De har vanligvis gode systemer, og er dessuten redd for å ødelegge sitt gode navn og rykte med dårlige HMS-forhold. Vi blir fortalt at slike oppdrag kan få uintenderte konsekvenser ved at byggherrene opplever å «ha sydd puter under armene» på entreprenørene. Det vil si at byggherrene tar så stort ansvar at entreprenørene lener seg litt tilbake. De tar inn instruksjoner og utfører få risikovurderinger og oppfølginger selv. I store byggeprosjekter kan dermed arbeidsgiveransvaret bli utvannet, og ledere kan unnlate å følge opp at ansatte følger instruksene og reglene som gjelder. En av informantene mener derfor at det bør bli et tydeligere skille mellom byggherreansvaret og arbeidsgiveransvaret. Arbeidsgiveren har blant annet ansvar for å innarbeide relevante deler av planen for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø i virksomhetens system for internkontroll.

Innstrammingene i regelverket for innleie blir nevnt. Noen har erfart at dette til dels har ført til at arbeidstakere fra bemanningsforetak har blitt byttet ut med useriøse

---

<sup>14</sup> Fra 1. juli 2024 ble den øvre rammen for overtredelsesgebyr i arbeidsmiljøloven økt fra 15 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G) til 50 G. Grunnbeløpet var på kroner 130 160 per 1. mai 2025.

underentreprenører. Det er derfor noe usikkerhet om innstrammingene vil ha en positiv effekt på HMS-tilstanden i byggebransjen.

Videre er det flere av våre informanter som understreker at tiltak må følges opp med håndheving. Det vil si at det må være en sjanse for at brudd på regelverket blir håndhevet og sanksjonert. Hvis ikke er det liten vits i å innføre nye reguleringer.

I teorien er alle tiltak som er innført bra. Det er oppfølgingen som teller. Det er der det går galt (inspektør, Arbeidstilsynet).

Arbeidstilsynet har en helt sentral rolle i kontroll og håndheving av HMS-regelverket, men kan ikke være over alt til enhver tid. Verneombudsordningen på arbeidsplassene og ordningen med regionale verneombud utgjør viktige kontrollposter. Det er også en del kontakt mellom de regionale verneombudene og inspektører i Arbeidstilsynet.

Ikke uventet er det varierende erfaringer med hvordan inspektørene i Arbeidstilsynet utfører sine oppgaver. Fra arbeidstakersiden hevdes det fra enkelte at Arbeidstilsynet har for stor oppmerksomhet på veilederrollen. Det påpekes også at det noen ganger virker som om man har ulik virkelighetsforståelse av hva som er tilstanden i byggevirksomheter. Dessuten, at inspektørene ikke passer bedre på og følger opp virksomhetene i etterkant av et tilsyn.

Erfaringer med inspektørene og praksisen i Arbeidstilsynet varierer også etter hvor i landet du holder til. Det kan også handle om personlig kontakt. Et regionalt verneombud forteller for eksempel om et nært og godt samarbeid med en inspektør i distriktet. De drar på inspeksjoner sammen hver tredje uke. En annen understreker at det er mange flinke inspektører som både kan og vil, men at Arbeidstilsynet er for lite slagkraftig. Det er for mye rapportering og for lite besøk ute i bedrift.

Det er fremdeles for lett å trenere utbedringer som det er gitt pålegg om. Man slipper unna med å love bot og bedring, og så gjør man ingenting (regionalt verneombud).

Fra arbeidsgiverhold er det også frustrasjon over at Arbeidstilsynet er for opptatt av detaljer som gjøres feil fremfor å jobbe med systemer som hjelper bedriftene til å bli bedre på HMS-arbeidet. Dette inkluderer også detaljeringsnivået på opplærings- og dokumentasjonskravene. Dermed er det ikke sikkert at oppmerksomheten bidrar til å øke sikkerheten. En informant sier det på denne måten:

Uansett hva du gjør, kan Arbeidstilsynet finne brudd. Det bør være mer veiledning og mindre straff. Dette vil jeg kalle tilsyn som bare er ute etter å finne syndebukker.

Det er også noe frustrasjon å spore blant inspektørene selv, som opplever å bli mer styrt enn tidligere. Det vil si at det fra øverste hold i Arbeidstilsynet er bestemt hva som skal prioriteres ved tilsyn, siden det er ulike måltall som skal oppfylles. Da må andre ting overses, noe som beskrives som utilfredsstillende og vanskelig å få til i praksis. «Det er på en måte det motsatte av en tillitsreform», ifølge en av våre informanter.

## Behov for nye tiltak?

Informantene fikk også spørsmål om det er tiltak de savnet, og som de mente burde innføres, eller om det er ordninger som ikke fungerer i praksis.

Det kom blant annet frem et ønske om å få flere sanntids opplysninger inn i HMS-kortet, for eksempel at arbeidsgiver har tegnet yrkesskadeforsikring og sørget for lovpålagt pensjonsordning, og hva slags kompetanse vedkommende arbeidstaker har, eksempelvis sertifikater.

Noen påpeker at det er for lett å starte opp virksomheter, og at dette kan få alvorlige HMS-konsekvenser.

Utenlandske virksomheter har stort sett ikke begrep om regelverket. De har erfaring fra bransjen, ja, og er muligens flinke fagfolk. Men det kreves mer for å være arbeidsgiver og drive virksomhet (regionalt verneombud).

Derfor foreslås det at det innføres strengere krav til opplæring fra myndighetenes side når man registrerer en virksomhet i Brønnøysund. Det kan for eksempel gjøres i form av et gratis kurs fra staten, i første rekke grunnopplæring fra skatt og arbeidstilsyn.

Det etterlyses også bedre HMS-opplæring av prosjektledere, funksjonærer og arbeidsledere, på linje med kravene til opplæringen av verneombudene. Dette bør gjennomføres ute på byggeplassene slik at man i større grad unngår selvstudium på nett. Det er, som tidligere nevnt, også utfordringer med kvaliteten på verneombudsopplæringen. Det nevnes at det er mange «lettevinte løsninger», og at det er behov for en minstestandard. Det er også et inntrykk av at det er for dårlig opplæring i bruk av maskiner.

Nå er det så mange dårlige kurs at det er et problem. Det nytter ikke å si at man har gjennomført 40 timers kurs når man i realiteten har hatt et kurs på to timer på nettet (regionalt verneombud).

En informant mener at anskaffelsesregelverket gjør det vanskelig å avvise og utestenge aktører, og at det burde bli større muligheter for å gjøre det. Hvis for eksempel en entreprenør skal avvises i en anbudsprosess, så trengs det mye dokumentasjon. Som vedkommende sier, så er det en god hensikt med å gjøre det vanskelig å avvise leverandører, men at det på grunn av tidligere dårlige erfaringer kan føre til frustrasjon hos oppdragsgiver.<sup>15</sup>

## 5.7 Betydning av organisering og partssamarbeid

Jeg vil si at det store skillet går mellom organiserte og uorganiserte virksomheter. I organiserte virksomheter har man tillitsvalgte og verneombud som kan passe på, og som bidrar til en bedre kultur (regionalt verneombud).

---

<sup>15</sup> Mer om avvisning i Forskrift om offentlige anskaffelser, kapittel 24. [https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974/KAPITTEL\\_3-13-3#KAPITTEL\\_3-13-3](https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974/KAPITTEL_3-13-3#KAPITTEL_3-13-3)

Å ha tillitsvalgte og tariffavtale på arbeidsplassen legger noen rammer som gjør at det blir større bevissthet om HMS og egne rettigheter, ifølge flere av våre informanter. På organiserte arbeidsplasser er det som regel også en verneombudsordning, fordi både tillitsvalgte og arbeidsgiverne er opptatt av å sikre gode standarder og følge regelverket. Arbeidstakernes mulighet for medvirkning har betydning for HMS-standardene, for eksempel når det skal tas avgjørelser om kjøp av utstyr og behov for opplæring. Både verneombud og tillitsvalgte bidrar aktivt i HMS-arbeidet, ifølge våre informanter.

Vi blir fortalt at i virksomheter uten tariffavtale kan verneombudene fungere som symbolposter, fordi arbeidsgiverne er opptatt av å ha formalitetene i orden – men da mest på papiret. Det hender også at verneombudet er utpekt av ledelsen og ikke valgt blant de ansatte, slik kravet er.

Hvis vi kommer til en arbeidsplass og vi får beskjed om at «sjefen ikke vil at vi fagorganiserer oss», så skjønner vi at det noe galt i mange ledd. Da tipser jeg som regel Arbeidstilsynet om den virksomheten (regionalt verneombud).

Det er ikke alle som mener at en organisert virksomhet har bedre systemer enn en uorganisert. Det er ikke nødvendigvis et seriøsitetsstempel å ha en tariffavtale, ifølge en av våre informanter:

Det er helt sikkert forskjeller mellom organiserte og uorganiserte virksomheter, men vår erfaring er at disse forskjellene ikke er så store at vi kan slippe taket i de tariffbundne bedriftene (representant for byggherre).

### **Samarbeid mellom partene i arbeidslivet**

I HMS-arbeidet i bygg er det mange felles prosjekter mellom partene i arbeidslivet på bransjenivå. Partene sitter sammen i mange ulike fora, og hovedinntrykket fra våre informanter er at arbeidstaker- og arbeidsgiversiden snakker godt sammen. Det er i stor grad enighet om hva som er utfordringene, men ofte uenighet om årsakene til og løsningene på problemene.

Noen av diskusjonsområdene omfatter byggetider og tilknytningsformer, som omtales som «evige stridstemaer». Det meldes også om at det er mange aktører på forskjellige nivåer, altså lokalt, regionalt og sentralt. En del av erfaringene er derfor at HMS-arbeidet som utføres på ulike steder koordineres i for liten grad.

Også ute i virksomhetene er det varierende erfaringer med samarbeidet, men at det stort sett er et godt forhold mellom arbeidstakere og -givere om HMS-spørsmål. Det er i hovedsak den samme tilbakemeldingen som fra sentralt hold: Vi er enige om målet, men ikke alltid om veien dit. En av våre informanter mener at samarbeidet har blitt bedre de siste årene, trolig fordi man har en felles oppfatning av hvor viktig det er å drive seriøst. Et hovedverneombud ønsker seg imidlertid å bli mer involvert: «Jeg skulle vært enda mer inkludert i diskusjoner og beslutninger», sier hen.

En problemstilling som også er nevnt tidligere i dette kapittelet er at konserndannelser fører mindre samarbeid om HMS på den enkelte arbeidsplass. Ifølge en lokal tillitsvalgt

er det konserntillitsvalgte som er med på å utvikle HMS-systemene, og da blir ikke disse godt nok forankret ute i de ytterste leddene. «Man får ikke den diskusjonen om HMS som man burde hatt på den enkelte arbeidsplass», sier informanten.

## 6 Behov for mer kunnskap

Utviklingen i HMS-tilstanden i bygg i årene etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007 er det sentrale temaet i denne rapporten. Resultatene fra de kvalitative intervjuene gir en pekepinn på hva som har endret seg i løpet av disse to tiårene og på hvilke områder det er behov for mer kunnskap. Dette kan danne utgangspunkt for en større bedriftsundersøkelse om HMS-konsekvenser ved bruk av utenlandsk arbeidskraft. Det vil være interessant å få vite mer om hvordan arbeidsgiverne vurderer situasjonen, hvilke tiltak de mener det er behov for og hva som er de viktigste barrierene for effektiv håndheving av regelverket. Hva – om noe – har endret seg og på hvilke områder er det status quo?

I undersøkelsen fra 2006 mente et stort flertall av bedriftsledere at arbeidsinnvandrere trenger opplæring i språk og HMS-regelverk. Vanskeligheter med samordning på arbeidsplassen og at det ble skapt farlige situasjoner som følge av kommunikasjonsproblemer var blant resultatene fra undersøkelsen (Ødegård et al., 2007). Senere undersøkelser har vist at det er vanskelig å få bukt med disse utfordringene. Risiko for og erfaringer med skader og ulykker som følge av språkvansker og kulturforskjeller er et område som bør følges opp.

I den samme undersøkelsen kom det frem at den utenlandske arbeidskraften ofte ble satt til de tyngste og farligste oppgavene. Dette har alvorlige HMS-konsekvenser, og kan dermed ramme utvalgte grupper særlig hardt. Spørsmålet er derfor: Er det fremdeles slik? Og hvilke konsekvenser vil dette ha for denne innvandrerbefolkningen på sikt?

### Rekruttering av arbeidsinnvandrene

Mye tyder på at byggebransjen har gjort seg avhengig av utenlandsk arbeidskraft for å få hjulene til å gå rundt. Samtidig har arbeidsinnvandringen fra land i Sentral- og Øst-Europa stagnert. En aldrende befolkning, lavere arbeidsledighet og utjevning av inntektsforskjeller mellom øst og vest i Europa er viktige årsaker til dette (Bøckmann et al., 2024). Dette er en viktig grunn til å få vite hvordan arbeidsgiverne selv opplever vansker med rekruttering, og om de eventuelt gjør noe for å beholde arbeidstakere og/eller tiltrekke seg nye.

Sammenliknet med 2004 er situasjonen «snudd på hodet», da det for 20 år siden for eksempel var skyhøy arbeidsledighet og svært lavt lønnsnivå i et viktig avsenderland som Polen. Flere av våre informanter peker på at landbakgrunnen til arbeidsinnvandrene er i endring. Hva er det nå som kan gjøre norsk byggebransje mer attraktivt – og for hvem? Et bedre og sikrere arbeidsmiljø kan være et trekkplaster.

### Bedring i HMS-standarder?

Ifølge informantene til denne rapporten er det blitt større forståelse og respekt for HMS-regelverket i løpet av de siste årene. Hvordan vil bedriftslederne svare på spørsmål om den generelle HMS-utviklingen i bransjen? Om den vurderes som positiv, og hva er de viktigste årsakene til bedringen? På den andre siden, er det problemer som er spesielt gjenstridige å få bukt med? Ifølge våre informanter er arbeid i høyden, språkvansker og lang arbeidstid gjentakende problemområder. Dette gjelder selv om mange

arbeidsinnvandrere etter hvert har etablert seg i Norge og bodd her i årevis. Fartstid og botid i Norge har imidlertid betydning for bevisstheten og kunnskapen om HMS. Det er også naturlig at ny teknologi har gjort språkbarrierene lavere.

Noe av det som kommer frem i denne rapporten er at flere informanter mener det er forskjeller mellom utenlandske og norske arbeidsgivere når det gjelder HMS-standarder og opplæring på arbeidsplassene. Det vil si at det synes mer mot regelverket hos utenlandske arbeidsgivere. I hvilken grad dette er riktig, er vanskelig å fastslå. Det er derfor et område hvor det er behov for mer kunnskap.

### **Erfaringer med tiltak og sanksjoner**

I en ny bedriftsundersøkelse vil det være naturlig å gå mer detaljert til verks når det gjelder erfaringer med og synspunkter på tiltakene som er iverksatt siden 2004. Det omfatter blant annet HMS-kort, tydeligere ansvarsfordeling, språkkrav, strengere straffer for brudd på arbeidsmiljøloven og overtredelsesgebyr.

I våre intervjuer i forbindelse med denne rapporten har overtredelsesgebyr blitt fremhevet som et effektivt tiltak. Flere trekker frem at dokumentasjonskravene er noe som det synes imot, spesielt i mindre og utenlandskeide virksomheter. Forenkling av dokumentasjonen har ikke vært en del av denne undersøkelsen, men det kan være et aktuelt tema å gå videre med. Det inkluderer «forenkling» i form av å ta i bruk ny teknologi i større grad.

Et tema det trengs mer forskning på er årsaker til en antatt underrapportering av arbeidsulykker og skader. På dette området er det mange antakelser, men lite grundig og systematisk kunnskap. Det samme gjelder forskjeller i sikkerhetskultur mellom arbeidstakere fra ulike nasjonaliteter. Hvor stor er disse forskjellene, egentlig? Og, hvilken vei «smitter» kulturen? Blir de gode dårligere, eller blir de dårligere bedre?

### **Opplæring og involvering**

HMS-opplæring er et stadig tilbakevendende tema, ikke minst i forbindelse med språkbarrierer. Opplæring av arbeidstakerne er et forhold hvor det fremdeles er mangler. Flere av våre informanter peker imidlertid på at det er for dårlig HMS-opplæring av prosjektledere, arbeidsledere og funksjonærer. Er dette noe bedriftslederne er oppmerksomme på, og hva gjøres eventuelt på dette området?

Å involvere både arbeidstakere og verneombud i større grad i planleggingen av arbeidet er noe som etterlyses fra flere av våre informanter, fordi de mener at tidlig involvering er noe som kan ha positive virkninger for HMS-standarder. Dette er et område det bør skaffes mer kunnskap om. Også fordi flere trekker frem at HMS-planleggingen av store prosjekter og HMS-arbeidet i større konserner foregår på et overordnet nivå. Det vil si at arbeidstakere og verneombud på den enkelte byggeplass blir mindre involvert. Det kan bidra til å undergrave verneombudenes rolle, noe som vil ha negative konsekvenser for sikkerhetskulturen og arbeidsmiljøet i sin helhet på norske byggeplasser.

### **Tilsyn og sanksjoner**

Inspektører i Arbeidstilsynet og de regionale verneombudene har nøkkelroller i HMS-arbeidet i bygg. Arbeidstilsynets organisering og måte å jobbe på har endret seg flere ganger i årene etter 2004. Det er også utarbeidet diverse informasjonsmateriell fra

Arbeidstilsynets side, som for eksempel «Know your rights»-kampanjen, og nettsider på flere språk. I en ny undersøkelse kan det spørres om hva slags erfaringer byggbedriftene har med Arbeidstilsynets strategier og metodikk på HMS-området de siste årene. Hvordan oppleves for eksempel forholdet mellom innsatsen på a-krimområdet og de mer rendyrkede HMS-inspeksjonene? Er inspektørene for detaljorientert eller for opptatt av veilederrollen? Hvordan det lokale samarbeidet og utveksling av informasjon mellom inspektører og regionale verneombud fungerer eller ikke fungerer er også et tema som kan være av interesse.

# Referanser

- Aksnes, D. W., Bergene, A.C., Fossum, L. W & Wallscheid, S. (2021). Nordisk forskning om diskriminering, trakassering og likestilling. En forenklet kunnskapsoversikt. NIFU-rapport 2021:14. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. <https://hdl.handle.net/11250/2830908>
- Alsos, K., Andersen, R. K., Frisell, M. M., Gran, B., Nergaard, K. & Trygstad, S. C. (2024). *Virkninger av innstramninger i innleieregelverket*. Delrapportering desember 2024. Fafo-notat 2024:22.
- Alsos, K., Huseby, J. S. & Ødegård A. M. (2024). *Better enforcement through improved Nordic-Baltic co-operation*. Final report. Fafo-report 2024:38.
- Andersen, R. K., Bråten, M. & Bøckmann, E. (2021). *Godkjenningsordningen for utenlandske fag- og svennebrev. Virkninger på arbeidsvilkår*. Fafo-rapport 2021:12.
- Andersen, R. K. & Dapi, B. (2024). *Arbeidstakere i byggenæringen i 2015 og 2022*. Fafo-rapport 2024:35.
- Andersen, R. K., Eldring, L. & Steen, J. R. (2014). *Privatmarkedet i byggenæringen. Usynlig arbeidsmarked i de tusen hjem*. Fafo-rapport 2014:14.
- Andersen, R. K. & Huseby, J. S. (2024a). Norwegian Labour Inspectorate's Call Service: Supporting Occupational Safety and Health Compliance (Case NO4). European Agency for Safety and Health at Work.
- Andersen, R. K. & Huseby, J. S. (2024b). Norway's Inter-Agency Anti-Crime Cooperation: Supporting Occupational Safety and Health Compliance (Case NO2).
- Andersen, R. & Jordfald, B. (2016). *Arbeidstakere i byggenæringen i 2008 og 2014*. Fafo-rapport 2016:39.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2015). Strategi mot arbeidslivskriminalitet.
- Arbeidstilsynet. (2025). Helseproblemer og ulykker i bygg og anlegg – rapport 2024. Samarbeid for sikkerhet i bygg og anlegg. Kompass tema nr. 1 2025.
- Arbeidstilsynet. (2023). Ulykker i bygg og anlegg – rapport 2023. Kompass tema nr. 4 2023.
- Arbeidstilsynet. (2018). Risiko for arbeidsskadedødsfall i det landbaserte arbeidslivet. En sammenlikning av norske og utenlandske arbeidstakere. Kompass tema nr. 1 2018.
- Arbeidstilsynet. (u.å.). Innleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak. <https://www.arbeidstilsynet.no/lonn-og-ansettelse/ansettelse/innleie/>
- Arksey, H. & O'Malley, L. (2005). Scoping studies: Towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology*, 8(1), 19–32. <https://doi.org/10.1080/1364557032000119616>
- Benedictow, A., Dapi, B., Eggen, F. W., Gjefsen, H. M., Kjelsrud, A., Måøy, J., Tofteng, M. & Svarstad, E. (2021). *Evaluering av ordningen med allmenngjøring av tariffavtaler*. Samfunnsøkonomisk analyse Rapport 13–2021.
- Bratsberg, B. & Raaum, O. (2012). Immigration and Wages: Evidence from Construction. *The Economic Journal*, 122(565), 1177–1205.
- Brunovskis, A., Hansen, I. L. S. & Ødegård, A. M. (2024). *Arbeidsinnvandreres boligforhold*. Fafo-notat 2024:03.
- Bråten, M. & Andersen, R. K. (2015). *Verneombud i bygg og anlegg – en rolle under press*. Fafo-rapport 2015:42.
- Bråten, M. & Andersen, R. K. (2017). *Verneombudsordningen i en ny tid. Erfaringer fra bygg og anlegg*. Fafo-rapport 2017:25.
- Bråten, M. & Thorbjørnsen, S. (2023). *Arbeidsmiljøutfordringer ved digital arbeidsorganisering utenfor fast arbeidssted. Forenklet kunnskapsoppsummering*. Fafo-notat 2023:05.
- Bråten, M., Ødegård, A. M. & Andersen, R. K. (2012). *Samarbeid og HMS-utfordringer i bygg- og anleggsnæringen*. Fafo-rapport 2012:52.

- Bøckmann, E., Handloegten, S., Huseby, J. S., Ødegård, A. M. (2024). *Arbeidsmigrasjon i usikre tider. Oppdaterte tall og analyser*. Fafo-notat 2024:15.
- Dølvik, J. E., Eldring, L., Friberg, J. H., Kvinge, T., Aslesen, S. & Ødegård, A. M. (2006). *Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeidskraftstrategier etter EU-utvidelsen*. Fafo-rapport 548.
- Eggen, F. W., Iversen, M. & Steen, J. I. (2021). Evaluation of the campaign Know Your Rights. Report 27–2021. Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Eggen, F. W., Steen, J. I. & Bråten, M. (2023). Evaluering av HMS-kortordningen. Samfunnsøkonomisk analyse. Rapport 33–2023.
- Eggen, F. W., Gramath, T. & Steen, J. I. (2024). Follow-up on the evaluation of Know Your Rights. Samfunnsøkonomisk analyse. Rapport 1–2024. Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Eldring, L., Ødegård, A. M., Andersen R. K., Bråten, M., Nergaard, K. & Alsos, K. (2011). *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*. Fafo-rapport 2011:09.
- Fair Play Bygg Oslo og omegn. (2024). Årsrapport 2024.
- Friberg, J. H. & Haakestad, H. (2015). Arbeidsmigrasjon, makt og styringsideologier: Norsk byggenæring i en brytningstid. Søkelys på arbeidslivet, 32, 182–205.
- Gravseth, H. M., Sterud, U., Mostue, T., Aamnes, B., Nyrønning, C. & Åldstedt, S. W. (2018). *Helseproblemer og ulykker i bygg og anlegg*. Rapport 2018. Arbeidstilsynet.
- Gravseth, H. M., Wergeland, E. & Lund, J. (2003). Underrapportering av arbeidsskader til Arbeidstilsynet. Tidsskrift for Den norske legeforening, 2057–2059.
- Grünfeld, L., Salvanes, K. G., Hvide, H., Jensen, T. B & Skogstrøm, J. F. (2016). *Selvstendig næringsdrivende i Norge. Hvem er de og hva betyr de for fremtidens arbeidsmarked?* Menon-publikasjon 14/2016.
- Haakestad, H. (2021). Mellom fagarbeid og løsarbeid: kan norske byggfag forsvinne? I Ljunggren & Hansen (red.), *Arbeiderklassen* (s.233–255). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Hansen, H. T., Holmås, T. H., Islam, M. K. & Naz, G. (2014). Sickness Absence Among Immigrants in Norway: Does Occupational Disparity Matter? *European Sociological Review*, 30(1), 1–12.
- Huseby, J. S. & Ødegård, A. M. (2024). *Fagorganisering av arbeidsinnvandrere: tid, tillit og trygghet*. Fafo-rapport 2024:25.
- Ingelsrud, M. H., Hansen, P. B. & Underthun, A. (2020). *Konsekvenser av atypiske tilknytningsformer for arbeidsforhold og partssamarbeid*. AFI-rapport nummer 2020:08.
- Kauhanen, M. & Natti, J. (2015). Involuntary Temporary and Part-Time Work. Job Quality and Well-Being at Work. *Social Indicators Research*, 120(3), 783–799.
- Kilskar, S. S., Wasilkiewicz, K., Nygaard, B. & Øren, A. (2017). Flerkulturelle arbeidsplasser i byggenæringen. Rapport 2017:00352. Trondheim: SINTEF.
- KPMG. (2022). Evaluering av etatssamarbeid mot arbeidslivskriminalitet.
- Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. LOV-1993-06-04-58. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Nergaard, K. (2018). *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv. Sluttrapport*. Fafo-rapport 2018:38.
- Nergaard, K. (2017). *Arbeidsutleie og selvstendig næringsdrivende. Oppdaterte tall 2016*. Fafo-notat 2017:12.
- Nergaard, K. & Ødegård, A. M. (2024). *Organisasjonsgrad blant innvandrere 2021*. Fafo-notat 2024:01.
- Nergaard, K. & Ødegård, A. M. (2022). *Organisasjonsgrad blant arbeidsinnvandrere*. Fafo-notat 2022:12.
- NOU 2022: 18. (2022). *Mellom mobilitet og migrasjon – Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeidsliv og samfunnsliv*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- NOU 2021: 9. (2021). *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv – Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering*. Avgitt til Arbeids- og sosialdepartementet 23. juni 2021.
- Nykamp, H., Skålholt, A. & Ørstavik, F. (2011). *Sikkerhet i komplekse prosjekter. En undersøkelse av tiltak for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø i fire byggeprosjekter*. Rapport 2011:23. Oslo: NIFU.

- Nærings- og fiskeridepartementet. (2022). Forslag til endringer i regelverket om offentlige anskaffelser og byggherreforskriften for å bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.
- OECD. (2022). Temporary employment. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/temporary-employment.html>
- Oslo kommune. (2023, 10. mai). Byrådet lanserer ny Oslomodell. <https://aktuelt.oslo.kommune.no/byr%C3%A5det-lanserer-ny-oslomodell>
- Overgård, C. H., Jespersen, M., Høgedahl, L., Lund Thompson, T., Sørensen, L. B. & Møller, N. B. (2023). Migrantarbejderes Arbejdsmiljø og Sikkerhed i Bygge- og anlægsbranchen. Hovedrapport. Aalborg Universitet.
- Prop. 131 L. (2021–2022). Endringer i arbeidsmiljøloven m.m. (inn- og utleie fra bemanningsforetak). Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-131-l-20212022/id2919207/?ch=1>
- Regjeringen. (2025, 1. august). [Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.](#)
- Regjeringen. (2023a, 29. august). Tiltak mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norgesmodellen-tiltak-mot-sosial-dumping-og-arbeidslivskriminalitet/id2992414/>
- Regjeringen. (2023b). Norgesmodellen. <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/nfd/sak/norgesmodellen/id2917213/>
- Regjeringen. (2022a, 20. desember). Skjerpa reglar for innleige. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/skjerpa-reglar-for-innleige/id2952383/>
- Regjeringen. (2022b 1. oktober). [Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.](#)
- Regjeringen. (2021). [Strategi mot arbeidslivskriminalitet \(2021- \).](#)
- Regjeringen. (2019). [Strategi mot arbeidslivskriminalitet \(2019- \).](#)
- Regjeringen. (2017a). [Strategi mot arbeidslivskriminalitet. Revidert 13. februar 2017.](#)
- Regjeringen. (2017b, 30. mai). Nytt anskaffelsesregelverk. <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/forste-kolonne/nytt-anskaffelsesregelverk/id2518659/>
- Skjøstad, O., Sørbø, J. & Myklathun, K.H. (2025). *Navs bedriftsundersøkelse 2025: Stor mangel på folk med fagbrev.* Nav-rapport 2025:4.
- STAMI. (2014). Midlertidige ansettelsesformer og helse – en kunnskapsoversikt. Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.
- STAMI. (2021). Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2018. STAMI-rapport, årgang 19, nr. 3. Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.
- Statistisk sentralbyrå. (2023, 5. juli). Innvandrere etter innvandringsgrunn. <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/innvandrere-etter-innvandringsgrunn>
- Statistisk sentralbyrå. (2022). Den grenseløse arbeidskraften. SSB-analyse 2022/4. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/den-grenselose-arbeidskraften>
- Statistisk sentralbyrå. (2020, 15. desember). Innvandrere bor trangere. <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/innvandrere-bor-trangere>
- Steinkellner, A. (2022, 28. juni). Hvem er arbeidsinnvandrerne fra de nyeste EU-landene? Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/hvem-er-arbeidsinnvandrerne-fra-de-nyeste-eu-landene>
- Sterud, T., Tynes, T., Mehlum, I. S., Veiersted, K. B., Berbom, B., Airila, A., Johansson, B., Brendler-Lindqvist, M., Hviid, K. & Flyvholm, M. A. (2018). A systematic review of working conditions and occupational health among immigrants in Europe and Canada. BMC Public Health, 18(1).
- St.meld. nr. 18 (2007–2008). Arbeidsinnvandring. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- St.meld.nr. 2 (2005–2006). Revidert nasjonalbudsjett 2006. Finansdepartementet.
- Strøm, M. & von Simson, K. (2020). *Atypisk arbeid i Norge. 1995–2018: Omfang, arbeidstakervelferd og overgangsrater.* ISF-rapport 2020:12.

- Søholt, S., Ødegård, A. M., Lynnebakke, B. & Eldring, L. (2012). Møte mellom internasjonalt arbeidsmarked og nasjonalt boligmarked. By- og regionforskningsinstituttet NIBR.  
<https://doi.org/10.7577/nibr/samarbeidsrapport/2012/5>
- Vrålstad, S. & Wiggen, K. S. (2017). *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. Rapporter 2017/13. Statistisk sentralbyrå.
- Wasilkiewicz, K. (2014). *Sikkerhetsutfordringer ved bruk av utenlandske arbeidstakere i bygg- og anleggsbransjen*. Masteroppgave i industriell økonomi og teknologiledelse. NTNU.
- Winge, S., Kilskar, S. S. & Brennhovd, P. (2024). *Gjengangere i bygg og anlegg. Kartlegging og anbefalinger for å løfte det felles sikkerhetsarbeidet*. SINTEF Rapport 2024:00670.
- Ødegård, A. M. (2023). Arbeidsinnvandring og nye skillelinjer i arbeidsmarkedet. I T. Fløtten, H. C. Kavli & S. C. Trygstad (Red.) *Ulikhetens drivere og dilemmaer*. Universitetsforlaget. (s. 120–136).  
<https://doi.org/10.18261/9788215065403-23-07>
- Ødegård, A. M. & Andersen, R. K. (2021). *Arbeids- og levekår for bosatte arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen*. Fafo-rapport 2021:14.
- Ødegård, A. M. & Bråten, M. (2020). Arbeidsinnvandring og utfordringer for helse, miljø og sikkerhet (HMS) i norsk byggenæring. I «Sund konkurrens i byggbranchen.» Stockholm: Byggföretagen.
- Ødegård, A. M. & Andersen, R. K. (2017). *Norske bedrifters bruk og erfaringer med østeuropeisk arbeidskraft*. Fafo-notat 2017:10.
- Ødegård, A. M. & Eldring, L. (2016). Nordiske arbeidstilsyn med utenlandsk arbeidskraft i bygg og transport. Tema Nord. Copenhagen: Nordisk Ministerråd.
- Ødegård, A. M., Aslesen, S., Bråten, M. & Eldring, L. (2007). *Fra øst uten sikring? EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser på norske bygge- og anleggsplasser*. Fafo-rapport 2007:3.

