IMDi-rapport 9-2007

Integreringskart 2007

Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus



Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Visjon

Like muligheter og levekår
i et flerkulturelt samfunn

Illustrasjonsfoto: Henrik Kreilisheim
Design: Josef@Leupi.no
Trykk: www.kursiv.no
Opplag: 2000

Innhold

Forord 5
av Osmund Kaldheim

Arbeidsinnvandring i et historisk perspektiv

Arbeidsmigrasjon – noe å lære av historien? 8
Av Knut Kjeldstadli
Professor, Institutt for arkeologi, konservering og historiske studier, Universitetet i Oslo

Opp og ned: Yrkesaktivitet og trygd over livsløpet for tidlige arbeidsinnvandrere i Norge 12
Av Bernt Bratsberg, Oddbjørn Raaum og Knut Røed, Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning

Norskopplæring må foregå på arbeidsplassen 18
Intervju med Qaiser Said
Arbeidsinnvandrer med pakistansk bakgrunn

Det bare hendte - arbeidsinnvandring til Drammen 19
Av Benedicte Brøgger
Seniorforsker, Arbeidsforskningsinstituttet

Har bodd her lenge og blitt vant til å være her 29
Intervju med Baljit Singh
Arbeidsinnvandrer med indisk bakgrunn.

Hva vet vi om arbeidsinnvandring i dag?

Manns- og EU-dominert arbeidsinnvandring 32
Av Bjørn Olsen
Rådgiver, Seksjon for arbeidsmarkedsstatistikk_
Statistisk Sentralbyrå

Arbeidsinnvandring - det store bildet 45
Av Eivind Hoffmann
Underdirektør ved Enhet for statistikk og analyse
Utlendingsdirektoratet

Bare språkbarrieren setter begrensinger 53
Intervju med Piotr Sachmata
Arbeidsinnvandrer med polsk bakgrunn

Fakta og myter om polsk arbeidsinnvandring til Norge 54
Av Joanna Napierala, Doctoral fellow
Centre of Migration Research
Warsaw University

Varighet og vilkår for polske arbeidsmigranter i Oslo 62
Av Jon Horgen Friberg og Guri Tyldum, Forskere Fafo

Språk er den største utfordringen 70
Intervju med Erlend Ringsgård
Arbeidsgiver og avdelingsleder i Adecco Norge.

Legal status og rettigheter i det norske arbeidslivet 71
Av Guri Tyldum og Jon Horgen Friberg, Forskere Fafo

Jeg snakker mest svensk 79
Intervju med Dirk Douma.
Arbeidsinnvandrer med svensk bakgrunn

Den nye arbeidsinnvandringens integreringsutfordringer

Integreringsutfordringer og kvalifiseringsbehov blant arbeidsinnvandrere 82
Av Berit Berg,
Forskningsleder, NTNU Samfunnsforskning

De blir nesten som familiemedlemmer 91
Av Johan Fredrik Rye, Forsker
Norsk senter for bygdeforskning

Det norske samfunnet må være mer åpent 98
Intervju med Naira Lalayan
Arbeidsinnvandrer med armensk bakgrunn

Barrierer for integrering av polske arbeidere i Norge 99
Av Ewa Matejko og Renata Stefańska
Doctoral fellows
Centre for Migration Research
Warsaw University

Integrering av arbeidsinnvandrere i England 109
Av Rachel Pillai
Research Fellow
Institute for Public Policy Research

Våre nye byggemenn 116
Av Anne Mette Ødegård
Forsker , Fafo

Redder arbeidsinnvandring velferdsstaten?

Hva gjør arbeidskraftimport med det norske samfunnet? 126
Av Ottar Brox, Professor.
Norsk institutt for by- og regionforskning

Språk, kultur og legning er irrelevant i arbeidsmiljøet 133
Intervju med Fredrikke Mikkelsen
Arbeidsgiver og Administrerende Direktør ved Clarion Hotell Royal Christiania

Arbeidsinnvandring: Dilemmaer, muligheter og utfordringer 134
Av direktør Sigrun Vågeng,
Næringslivets Hovedorganisasjon

Arbeidsmarkedet og integrering 142
Av Stein Reegård
Avdelingsleder
Samfunnspolitisk avdeling
Landsorganisasjonen i Norge

Arbeidsinnvandrere er ofte kompetente medarbeidere 147
Intervju med Alf Jondahl
Arbeidsgiver og markedsassistent hos Clas Ohlson

Integrering krever nytenkning og handling 148
Av Roy Pedersenleder av Oslo Stein-, Jord og Sementarbeideres forening
Fellesforbundet

Hvor står vi? Hvor går vi? 152
Av Monica Lund
Analytiker, IMDi

Forord

Arbeidsinnvandringen til Norge er i kraftig vekst etter utvidelsen av EU i 2004. Noen kommer til Norge for å arbeide en begrenset tid. Mange velger å bli, og ønsker at familien skal komme etter. Arbeidsinnvandring og medfølgende familieinnvandring innebærer en viktig integreringsutfordring.

Behovet for kunnskap om arbeidsinnvandring og integrering er stort. Hensikten med «Integreringskart 2007» er å få frem en kunnskapsstatus. Dermed kan vi lettere kartlegge hvor vi mangler viten og hvor vi trenger forsknings- og utviklingsarbeid.

Integreringskart 2007 gir et historisk perspektiv og en oversikt over sentrale fakta fra bl.a. SSB og Utlendingsdirektoratet. Integreringsutfordringene beskrives med eksempler fra praktiske erfaringer i Norge, Polen og England. Arbeidsinnvandring, arbeidsmarked og velferd drøftes av representanter for partene i arbeidslivet.

Bidragsyterne er forskere fra inn- og utland, statistikere og sentrale personer i arbeidsliv og offentlig ordskifte. I tillegg gir arbeidsinnvandrere viktige innspill basert på egne erfaringer. En stor takk til alle bidragsytere. Uten deres kunnskap, engasjement og utholdenhet hadde det ikke vært mulig å få et så detaljert og virkelighetsnært kart.

Vi håper kartet kan være et nyttig bidrag til alle som skal ta seg frem i det terrenget arbeidsinnvandring og integrering representerer.

God lesning!



Vennlig hilsen
Osmund Kaldheim
direktør
IMDi

Arbeidsmigrasjon – noe å lære av historien?

Arbeidsmigrasjon er ikke et nytt fenomen. Det har kommet arbeidssøkere fra Sørøst-Sverige til områdene rundt Oslofjorden fra omkring 1750, så regelmessig at en kan snakke om et vandringssystem.



Knut Kjeldstadli
Professor
Institutt for arkeologi, konservering og historiske studier
Universitetet i Oslo

●●● I siste del av 1800-tallet var de så mange at en kan snakke om en masseinnvandring; 750 000 dro ut fra Norge fram til 1914, men samtidig kom om lag 150 000 hit. Flertallet var svensker. Situasjonen fra sent 1800-tall til 1920 kan illustrere: Hvordan har migrasjon virket i en økonomi med fri konkurranse og et åpent arbeidsmarked? Hvordan slo flyttingen ut for de tre sentrale partene - migrantene, arbeidsherrene og de andre arbeidstakere?

Tre parters møte

Hvorfor søkte et menneske arbeid i Norge? Ett åpenbart motiv var ønsket om bedre betalt arbeid; lønnsnivået synes å ha ligget høyere i norsk industri enn i Sverige, der mengden av arbeidsinnvandrerne kom fra. Et annet kan ha vært ønsket om friere arbeidsforhold. Norge framstod som et forholdsvis likhetspreget land. Et tredje motiv, å tjene opp penger med sikte på tilbakevending, styrte iallfall mange av tilbakevandrerne fra USA. De dro ut for å legge seg opp tilstrekkelig med midler til å kunne overta gården eller starte en selvstendig geskjeft i Norge. En fjerde grunn kunne være å skaffe seg arbeid overhodet. Innvandringen svingte med gode og dårlige tider i Norge og i hjemlandene. En god del arbeidere søkte seg hit etter 1. verdenskrig fra et Tyskland som var rammet av dyp etterkrigskrise, særlig før krisen også slo ut i Norge fra høsten 1920.

Grensene for arbeidsmarkedene falt ikke sammen med statsgrensene, heller ikke etter 1905. For svenskene er det vanskelig å se noen spesielle yrkesmønstre. De fylte om lag de samme jobbene som nordmenn i jordbruksarbeid, skogsarbeid, gruver, anlegg, industri, håndverksindustri, og var dagarbeidere, altså allmenn tilfeldig arbeidskraft. Men lokalt kunne svenskene finne enkelte nisjer der de ble sterkt representert. En telling av arbeidsløse menn i Fredrikstad i 1905 viste at blant de ledige teglverksarbeiderne var halvparten svensker, bare en firedel født i byen. Blant sagbruksarbeiderne, derimot, var bare seks prosent svensker og nesten halvparten fra byen. Svenske «rallare» hadde spilt en betydelig rolle under de store jernbaneutbyggingene i siste del av 1800-tallet, og deretter under den storindustrielle utbyggingen. På Notodden i 1910 var svenskene i flertall blant anleggsarbeiderne.

Et marked for industriell og håndverksmessig arbeidskraft strakte seg over hele Nord-Europa. Flytting var en normal sak. Ett tegn på dette var Den Skandinaviske Central-Understøttelses-Kasse i Udlandet, et fond for gjensidig hjelp blant vandrende arbeidere som ble etablert i 1899, primært på dansk initiativ. Flyttingen kunne også gå nordover. En gammel felleseuropeisk tradisjon var i ferd med å tørke ut – svennevandringene i håndverket.

Hvordan tenkte så bedriftene om å ansette utenlandske arbeidstakere?

Økonomisk historisk sett var Norge ved inngangen til det nye hundreåret fortsatt et arbeidssamfunn. Trass i tekniske framskritt var en omfattende og raus bruk av kroppsarbeid forutsetningen for å anlegge en moderne infrastruktur med veier, jernbaner og kaier, for å bygge opp byene og for industrialisering. Hovedstrategien for å få utført arbeid var å øke antallet ansatte. «Brødkraft» var fortsatt viktigere enn elektrisk kraft.

For bedriftene rundt år 1900 betydde dette at de hadde behov for store mengder med allmenn arbeidsevne, til en overkommelig pris og tilgjengelig til rett tid. I dårlige tider fantes alltid arbeidsvillige. Men i gode tider med rask vekst kunne det bli knapt. Tallet på kvinner som kunne mobiliseres inn i den formelle økonomien hadde visse grenser, både fordi det var praktisk nødvendig med hjemmearbeidet i familiene og på grunn av kulturelle kjønnssperrer. Ungdom kunne være et alternativ, men mange vandret ut. Jordbruket var ikke lenger et uuttømmelig reservoar av arbeidskraft; gårdbrukerne klaget selv over mangel på arbeidshjelp. Etter noen år med arbeidsløshet fra 1899 til 1905 var den lange høykonjunkturen fram til 1920 preget av selgers marked; etterspørselen etter arbeidskraft var større enn tilgangen, og reallønnen steg. I denne situasjonen var det all grunn for en kapitalist til å se med velvilje på innvandret arbeidskraft som tilbød seg.

Første verdenskrig ble et avvik. Stor etterspørsel etter folk skapte da en «runddans» på arbeidsmarkedet, som arbeidsgiverne kalte det. Arbeiderne skiftet jobb raskt vekk, for å presse opp lønningene. Mangelen på arbeidskraft på det norske markedet fortsatte en tid. Fra 1920/21 sank imidlertid tallet på vanlige utenlandske arbeidstakere. Tidene var dårlige, så det var lite å flytte til.

Ved siden av allmenn arbeidsevne trengte bedriftene også spesialistkunnskap. For det første ble de hentet for å montere nytt maskineri. Dernest trengtes fagarbeidere for å kjøre inn maskineriet. Videre trengtes utlendinger i en overgangsfase for å lære opp norske arbeidere. Endelig søkte bedriftene å få folk til å bli over lengre tid, fordi en arbeidstaker var spesielt dyktig, eller fordi norske fagfolk var få eller overhodet ikke fantes. Import av fagarbeidere etter år 1900 er dokumentert iallfall innen anlegg, skotøy, konfeksjon og reiseeffekter, hermetikk, papir, papirfilt (til papirmaskiner), emballasje (som moderne flaskekorker), glassverk, teknisk porselen, karbid, stålproduksjon, emaljering, blyglass, kniver og på skipsverft for å introdusere luftklinkehammere, trekking av metalltråd og elektriske kabler.

Innvandring av arbeidstakere involverte også en tredje part, nemlig de norske arbeiderne. Hvilken effekt hadde innvandringen for dem? Og hvordan forholdt de seg til dette?

I en ren modell av et marked ville det til enhver tid være en fast etterspørsel etter varen arbeidskraft. Et økt tilbud av denne varen ville bety at prisen falt. For kjøperne var dette en fordel. For de arbeidsfolk som ikke tidligere hadde fått solgt sin arbeidskraft, måtte det være en fordel å få solgt den overhodet. Men for dem som allerede solgte den, og som hadde arbeid, var det en ulempe om tilbudet økte. Det kunne bety lønnspress eller arbeidsløshet. Da stålverket på Jørpeland vervet mange svensker under første verdenskrig, mente arbeiderforeningen at verket «skaffet sig saa mange arbeidere, at det har en reservestyrke gaaende til 42 øre pr. time». Slik sett *var* det en strukturell motsetning mellom dem og nykommerne. Men virkeligheten var mer komplisert.

Den rene modellen og den sammensatte virkeligheten

For det første forutsatte resonnementet innenfor modellen at all arbeidskraft uten videre var utbyttbar. Men arbeidsmarkedet var teigdelt; det var ingen allmenning der alle stilte likt, og konkurransen virket bare innenfor de enkelte teigene.

For det andre var modellen statisk. Resonnementet forutsatte en gitt etterspørsel. Men problemet varierte med konjunkturene. I tider med vekst kunne markedet absorbere ny arbeidskraft uten at dette fikk noen negativ effekt for dem som allerede var inne. I dårlige tider kunne derimot de sist ankomne i prinsippet forskyve dem som hadde vært der før. Blant tømrere og snekkere i Fredrikstad i begynnelsen av hundreåret ble det klagd over arbeidsløshet; svenskene fortrengte nordmenn fordi svenskene godtok lavere lønn. Men eksempelet Fredrikstad illustrerer hvor komplisert dette

kunne være. En telling i byen i 1905 viste at folk fra andre steder i Norge var langt flere enn svenskene, videre at svenskene var ledige i større grad enn de innfødte, og dessuten at svenskene i noen grad fylte lite attraktive nisjer, som teglverkene.

En situasjon der det derimot faktisk *var* konkurranse om arbeidet oppstod i skipsfarten etter første verdenskrig. Rederiforbundets mannskapskontor annonserte da i svenske aviser at det var hyre å få. Men flere hundre norske sjømenn gikk samtidig ledige; en situasjon som ble skjerpet i 1920-1921. Sjøfolkene mente at rederne foretrakk å forhyre arbeidsløse spanjoler, portugisere og tyskere til en lav lønn; hyren for en tysk matros kunne være en femte- eller sjettedel av lønna til norske sjøfolk.

En tredje modifikasjon av den rene markedsmodellen var at selgerne kunne danne et kartell, det vil si gå inn i en fagforening og selge arbeidskraften kollektivt, ikke én for én. I stedet for å holde utlendinger ute i frykt for at disse solgte seg billig, kunne en velge den strategien at alle skulle ha samme vilkår. Det var ikke gitt at flere på markedet betydde underbud. Nå klagde norske arbeidere iblant – og sikkert også med rette – over at utlendinger ikke organiserte seg. Men det var ingen allmenn regel at utlendinger var de ettergivende. Da skotøyarbeiderne organiserte seg i Halden i 1907, var fem av seks styremedlemmer svensker. Mange utlendinger hadde ledende tillitsverv i norsk arbeiderbevegelse.

For det fjerde var det ikke gitt at konstellasjonen var etablerte nordmenn mot utenlandske nykommere. Det var mer tvetydig. Det stod kamp om hvordan virkeligheten skulle defineres. Én teori i arbeiderbevegelsen i samtida hevdet at bedrifter med overlegg spekulerte i å ansette utlendinger for å svekke arbeiderklassen faglig og politisk, ved å splitte og herske. Og det er klart at utlendinger regelrett kunne være streikebrytere. Under en arbeidskonflikt på brygga i Christiania i 1899 ble engelske lossearbeidere importert. I 1904 vervet eierne av Salomons skofabrikk streikebrytere, noen nordmenn, men de fleste polske og russiske jøder som var kommet som flyktninger fra pogromer. Men selv om tanken om nasjonal forrang stod sterkt, kunne den krysses av klassesolidaritet og internasjonalisme. Da utlendinger ble utvist etter en streik på Rjukan i 1912, vedtok et massemøte: Vi står sammen med «vore kammerater som tilfeldigvis er født i et andet land.»

Det norske systemet for arbeidsmigrasjon bygde på: 1) Et egentlig arbeidsmarked, der frie lønnsarbeidere solgte arbeidskraften sin, ikke på slaveri eller kontraktsarbeid, der arbeidstakerne måtte hyre på for lang tid og ikke slapp fri før de hadde betalt gjeld. 2) Systemet var liberalt, forholdsvis få tiltak regulerte bevegelsene over grensene, iallfall fram til krigen og krisene i mellomkrigstida. Da steg viljen til å gi norske arbeidere forrang. 3) Systemet var sivilt eller privat. Den norske staten spilte knapt noen rolle i rekrutteringen av arbeidstakere. 4) Det norske arbeidsmarkedet ble ikke etnisk todelt i en A-teig og en B-teig, en for velbergete innenlandske arbeidstakere i sikre og godt betalte jobber, og en for immigranter med usikkerhet, underprivilegering og trakassering.

Kort riss av den senere historien

Fra 1920 var det nesten ingen arbeidsimmigrasjon; det var ikke noe å komme til pga. ledigheten. Etter krigen var det en viss innvandring; et felles nordisk arbeidsmarked kom i 1954, en forsiktig import av søreuropeere, også folk fra daværende Jugoslavia kom, men beskjedent i forhold til de som kom fra for eksempel Sverige. Så kom arbeidsvandrere fra Asia og Nord-Afrika. Den første pakistanske arbeidsinnvandreren kom i 1967, den først gruppa i 1971, og dertil var det særlig tyrkere og marokkanere. Med oljekrisen i 1973 stengte de europeiske landene dørene; i 1975 fulgte Norge etter med Lov om midlertidig stans i innvandring.

Etableringen av pakistanske og tyrkiske miljøer, brohoder, skjedde altså innen ganske få år – og så fulgte familiedanninger seinere. På en måte var det en tilfeldighet. Hadde mobiliseringen av arbeidskraft blant hjemmearbeidende kvinner eller avgangen fra primærnæringene vært litt raskere, eller hadde kulminasjonen i industrisysselsettingen som skjedde i 1973 kommet før, ville bildet vært annerledes. Arbeidsinnvandringen kom ikke på grunn av noen bakenforliggende plan fra norske myndigheter, og få norske bedrifter var aktive i å hente inn arbeidere – med unntak av bedrifter som Askim Gummivarefabrikk og Christiania Spigerverk. Arbeiderne kom fordi det knep med arbeid i Tyskland/Danmark for tyrkerne eller i England for pakistanerne. Og en ventet ikke at de skulle bli – slik ordet «fremmedarbeider» viste.
I utgangspunktet synes få av arbeidsvandrerne å ha hatt en plan om å bli. Men årene gikk, de dannet familie og fikk barn, som ble vant til dette landet. Og perspektivet om tilbakevending endret seg. Yrkesforløpet for første generasjons tyrkere, pakistanere og indere viser at nå er deler av dem på attføring eller syke – de utgjorde en del av den siste generasjonen industriarbeidere med tungt kroppsarbeid. En del er i lønnsarbeid, fortsatt i arbeideryrker men er nå noe bedre betalt, en del har startet egen forretning, ikke nødvendigvis som utslag av mobilitet men som svar på arbeidsløshet. Og en del opplever nå på nytt at det økonomiske grunnlaget ryker under dem.

Noen lærdommer for dagens arbeidsinnvandring

Nå har det på nytt vært åpnet for arbeidsinnvandring av allmenn arbeidskraft, via EØS. Noen momenter kan en da legge seg på sinne, dels ut fra historisk erfaring:

Innvandringen påvirket knapt demografien den gang. Den langsiktige utfordringen, nemlig forholdet mellom antall arbeidende og antall eldre og andre trengende, vil nok heller ikke i dag kunne løses med arbeidsinnvandring. FNs befolkningsavdeling har beregnet hvor mange som hvert år må komme til ulike land for henholdsvis å opprettholde folketallet og for å holde oppe en konstant understøttelsesrate. For Tyskland kom i 1995 204 000, konstant befolking vil kreve 487 000 per år – og konstant rate vil kreve 1 792 000. Også innvandrere blir gamle.

Videre: Arbeidsinnvandring vil skape brohoder, som betyr at noen blir. Det er all grunn til å regne med et permanent polsk-norsk samfunn.

For det tredje: Ledigheten er tidlig i 2007 på vei nedover. Men den er flere ganger så høy i innvandringsnasjonalitetene, og meget høyere i noen av dem. Det virker paradoksalt om en i denne situasjonen skal prioritere å hente ytterligere folk inn, og ikke satse maksimalt på skolering og rekruttering av mennesker som allerede er i landet.

For det fjerde: Innenfor en ren markedsmodell kan rikelig tilgang på arbeidskraft bety at det ytterligere utvikles et sett av jobber med slette vilkår, jobber som ikke ville bli fylt uten en rikelig tilgang på arbeidskraft, og som en ellers derfor måtte betale bedre for å få fylt. Med andre ord *kan* det skapes en lønnstakerklasse på randen av en underklasse.

For det femte: Dette kan skje. Spørsmålet er om faglig organisering og offentlig regulering kan motvirke dette – økonomien og arbeidsmarkedet virker ikke i et tomrom. Og dersom en tror at det skal være mulig med statlig arbeidsmarkeds- og innvandringspolitikk som regulerer tilgangen på arbeidskraft *til* riket, hvorfor skulle statens politikk måtte bli kraftløs når det gjelder å regulere vilkårene *innad* i riket?

Selv om arbeidsvandring ikke frislippes, er det flere grunner til å tro at det langs flere veier vil komme flere som søker arbeid når de er i Norge. Sett fra synsvinkelen til de arbeidstakerne som i dag er i Norge, kan dette underminere deres forhandlingsposisjon. Og det er forståelig om folk ønsker å holde nykommere utenfor. Problemet er at bare å satse på dette kan vise seg å ikke føre fram og bli en kortsiktig linje. Om energien går primært eller bare til å verne seg, kan det bli vanskelig å bygge en felles front med nykommere. Så mon ikke Rjukan-arbeidernes ord fra 1912 fortsatt er gyldige; at det gjelder å stå «sammen med vore kammerater som tilfeldigvis er født i et andet land.» ●

Opp og ned:

Yrkesaktivitet og trygd over livsløpet for tidlige arbeids-innvandrere i Norge

Norge står i årene som kommer overfor store utfordringer knyttet til aldring av befolkningen.







Bernt Bratsberg, Oddbjørn Raaum og Knut Røed,
Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning

●●● Antallet personer i arbeidsdyktig alder (20-66 år) som står bak hver person over 67 år forventes i løpet av de kommene 40 årene å falle med mer enn 40 %, fra dagens nivå på 4,7 til 2,7 (St.meld. nr 5 (2006-2007)). Samtidig har vi en økende tilbøyelighet til at også personer under 67 år trekker seg ut av arbeidslivet pga uførhet eller tidligpensjon. Som følge av disse utviklingstrekkene kan det oppstå en fundamental ubalanse mellom antallet *forsørgede* og antallet *forsørgere* i Norge. En mulig løsning på dette problemet kan være å åpne for en større grad av arbeidsinnvandring fra land som ikke er omfattet av vårt felles Europeiske arbeidsmarked. Spesielt vet vi at mulighetene for å rekruttere arbeidskraft fra land utenfor OECD-området er svært gode. Men selv om dette åpenbart kan dempe landets demografiske ubalanser på kort sikt, er det ikke like opplagt at de langsiktige demografiske utfordringene blir redusert. Også arbeidsinnvandrere vil etter hvert endre status fra forsørgere til forsørgede. Den langsiktige virkningen av økt arbeidsinnvandring på forholdstallet mellom forsørgere og forsørgede avhenger åpenbart av hvor lang tid det tar før dette skjer. Dette avhenger igjen av hva slags arbeidsinnvandrere som eventuelt kommer til Norge, hvem de tar med seg gjennom familiegjenforening, og hvor godt innvandrerne og deres etterkommere integreres i det norske arbeidsmarkedet over tid.

Vårt erfaringsgrunnlag med arbeidsinnvandring fra ikke-OECD-land er begrenset, ettersom vi har hatt en generell innvandringsstopp siden 1975. I årene rett før innvandringsstoppen trådte i kraft foregikk det imidlertid en betydelig arbeidsinnvandring til Norge. Mange av dem som kom i denne perioden har nå oppholdt seg i landet i 35 år. De danner dermed grunnlaget for mulige empiriske analyser av den virkelig *langsiktige* tilpasningen i det norske arbeidsmarkedet.

I denne artikkelen presenterer vi hovedtrekk fra en analyse av mannlige arbeidsinnvandrere fra Pakistan, Tyrkia, India og Marokko som kom til Norge mellom 1971 og 1975, og som fortsatt var bosatt i Norge i år 2000 (Bratsberg, Raaum og Røed, 2006). I alt dreier dette seg om ca. 2 600 personer. De fleste av dem var i tjueårene da de kom til landet, og har dermed tilbrakt det meste av sitt yrkesaktive liv i Norge. Med basis i administrative registerdata kan vi følge deres sysselsettingsmønster gjennom alle disse årene. Fra begynnelsen av 1990-tallet har vi også data for eventuelle overføringer av trygdeytelser og sosialhjelp. Arbeidsinnvandringens innvirkning på «forsørgingsbalansen» (forholdet mellom antallet forsørgere og antallet forsørgede) avhenger ikke bare av atferden til innvandrerne selv, men også av utfall for eventuelle familiemedlemmer. Vi har derfor i noen grad også studert yrkesaktivitet og trygdeavhengighet blant arbeidsinnvandrernes ektefeller.

For å kunne sammenlikne arbeidsinnvandrernes yrkeskarrierer med yrkeskarrierene til personer som er født og oppvokst i Norge har vi etablert en *sammenlikningsgruppe* av nordmenn. Denne gruppen består av norske menn og er sammensatt på en slik måte at fordelingen av alder (fødselsår) og utdanningslengde er den samme som i innvandrergruppen. Det kan reises berettigede innvendinger til den reelle sammenliknbarheten mellom innvandrergruppen og sammenlikningsgruppen. Spesielt er det grunn til å tro at arbeidsinnvandrernes utdanningslengde (hovedsaklig fra hjemlandet) ikke vil gi samme uttelling i Norge som en tilsvarende utdanning oppnådd i Norge. Vi vet dessuten at arbeidsinnvandrere har vært overrepresentert i en del manuelle yrker, spesielt innenfor industri og tjenesteyting. Bransjer der innvandrerne jobbet for tretti år siden har gjennomgått store strukturendringer.

Som følge av disse innvendingene har vi også gjennomført analyser basert på alternative norske sammenlikningsgrupper, bestående av henholdsvis personer med bare obligatorisk utdanning og av ufaglærte personer med bakgrunn fra jobb i industrien i Oslofjordområdet der de fleste innvandrerne slo seg ned. Konklusjonene som presenteres i denne artikkelen blir imidlertid ikke vesentlig forandret som følge av slike justeringer i sammenlikningsgruppens sammensetning.

Utvikling i sysselsettingsmønsteret over tid

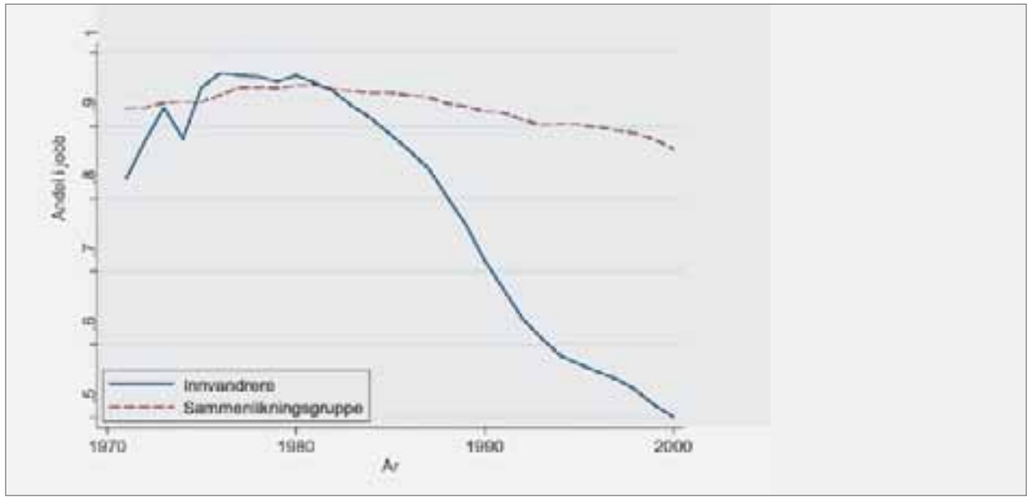
Figur 1 viser hvordan sysselsettingsmønsteret har endret seg over tid for innvandrergruppen og den norske sammenlikningsgruppen. Sysselsetting er her definert med basis i opptjening av pensjonsrettigheter. Det innebærer at en person som i et år har en pensjonsgivende inntekt på minst 1G (G=Folketrygdens grunnbeløp, for tiden ca. 63 000 kroner) blir regnet som sysselsatt i det aktuelle året. Figuren viser at arbeidsinnvandrerne hadde svært høy sysselsettingstilbøyelighet (rundt 96 %) de første årene etter ankomst – høyere enn den norske sammenlikningsgruppen. Men om lag 10 år etter ankomst til Norge begynte sysselsettingen blant arbeidsinnvandrerne å falle markant, både i absolutt forstand og relativt til sammenlikningsgruppen. I år 2000 (da personene i analyseutvalgene var 45-64 år gamle, med snittalder på 53 år) var sysselsettingsraten blant arbeidsinnvandrerne falt til 50 %, mot 87 % i sammenlikningsgruppen. Dette er en dramatisk forskjell mellom to grupper som er like både med hensyn til kjønn, alder og utdanningslengde. Vi har gjennomført en statistisk analyse av sysselsettingsmønsteret (Bratsberg, Raaum og Røed, 2006) for å undersøke i hvilken grad forskjellen mellom sysselsettingsmønstrene til innvandrere og nordmenn skyldes ulikhet i sannsynligheten for å slutte å jobbe og i hvilken grad den skyldes ulikhet i sannsynligheten for å komme tilbake igjen i jobb, gitt at man først har sluttet. Våre funn tyder på at det meste av forskjellen (to tredeler) forklares av ulikhet i sannsynligheten for å forlate arbeidslivet.

Den lave sysselsettingsraten motsvares av en tilsvarende høy avhengighet av overføringer fra velferdsstaten. Omfanget av overføringer både for innvandrergruppen og den norske sammenlikningsgruppen er beskrevet i Tabell 1. Alt i alt mottok 73 % av innvandrerne en trygdeytelse og/eller økonomisk sosialhjelp i år 2000, mot 37 % av medlemmene i sammenlikningsgruppen. Den viktigste ytelsen er uføretrygd, som ble mottatt av 44 % av arbeidsinnvandrerne, mot 16 % av nordmennene. Blant de ikke-sysselsatte innvandrerne var det hele 74 % som mottok uføretrygd, mens 90 % mottok en eller annen overføring fra det offentlige. Det er små forskjeller i trygdetilbøyelighet mellom innvandrere og nordmenn når vi fokuserer på gruppene uten jobb. Den høye andelen på trygd blant innvandrerne er med andre ord et speilbilde av den lave yrkesdeltakingen.

Figur 2 og Tabell 2 presenterer tilsvarende tall for sysselsettingsutvikling og overføringer for ektefellene til gifte arbeidsinnvandrere og til gifte medlemmer av den norske sammenlikningsgruppen (vi identifiserte ektefeller for 93 % av arbeidsinnvandrerne og 87 % av medlemmene i den norske kontrollgruppen).

Figur 2 viser at yrkesdeltakelsen gjennomgående har vært svært lav for ektefellene til arbeidsinnvandrerne. I år 2000 lå sysselsettingsraten på omtrent 30 %, sammenliknet med noe over 80 % for ektefellene til kontrollgruppens medlemmer. Omfanget av trygd/sosialhjelp er likevel ikke dramatisk høyere blant innvandrernes ektefeller. Mens 48 % av innvandrernes ektefeller mottok en ytelse i år 2000 gjaldt dette 41 % av sammenlikningsgruppens ektefeller. Når relativt få

Figur 1. Sysselsettingsutvikling over tid for innvandrere og nordmenn



Tabell 1. Mottak av trygd og sosialhjelp år 2000.

	Innvandrere			Norskfødte		
	Alle	Uten jobb	Med jobb	Alle	Uten jobb	Med jobb
Ledighetstrygd	12,4	11,2	13,6	8,0	7,9	8,0
Langtidssykemelding	17,6	0,7	34,4	16,0	1,0	18,3
Attføring/rehabilitering	8,3	9,7	6,8	3,6	8,6	2,8
Økonomisk sosialhjelp	11,5	18,1	4,9	2,8	12,1	1,4
Uføretrygd	44,4	73,7	15,2	15,6	70,3	7,2
Minst en av overføringene	73,4	90,1	56,7	37,0	82,3	30,1
Observasjoner	2.553	1.275	1.278	28.720	3.785	24.935

ektefeller av innvandrere er uføretrygdet skyldes dette at mange har vært stabilt utenfor yrkeslivet og dermed ikke har opparbeidet rettigheter.

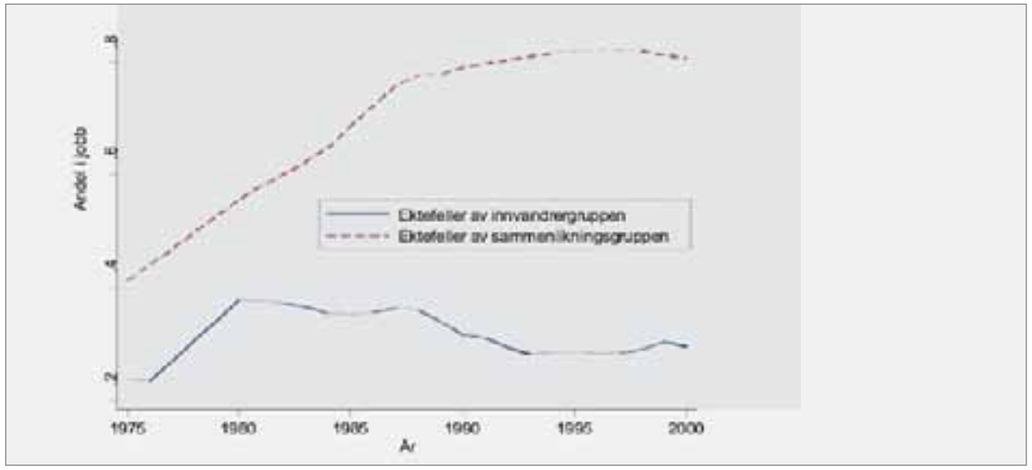
Ser vi på den samlete yrkesdeltakelsen til arbeidsinnvandrerne og deres ektefeller finner vi at 40 % var sysselsatt i år 2000, mens 61 % mottok en eller annen overføring. Omlag 55 % av innvandrerfamiliene hadde minst en person som mottok uføretrygd i år 2000, mot 25 % for de norske husholdningene.

Mulige årsaker til lav sysselsetting og høy trygdeavhengighet blant arbeidsinnvandrere

Alt i alt gir beskrivelsen ovenfor et nokså nedslående bilde av den langsiktige yrkestilpasningen for arbeidsinnvandrerne som kom til Norge på 1970-tallet og deres ektefeller. Hvordan kan vi forklare den store overhyppigheten av yrkespassivitet og trygdeavhengighet blant innvandrerfamiliene? Vår studie tyder på at både konjunkturforhold og økonomiske incentiver er viktige årsaker. Etterspørselen etter innvandrernes arbeidskraft har vært ustabil og konjunkturfølsom, og dessuten har mange innvandrere liten økonomisk gevinst ved å holde seg i lønnet arbeid.

Norge har siden midten av 1970-tallet vært gjennom to lavkonjunkturperioder. Den første av disse kom tidlig på 1980-tallet, omtrent samtidig med at sysselsettingsratene til arbeidsinnvandrerne begynte å falle. Den andre og langt kraftigere lavkonjunkturen startet helt på slutten av 1980-tallet. Vår studie viser at arbeidsinnvandrernes sysselsettingsmønster er vesentlig mer følsomt for konjunktursvininger enn sysselsettingsmønsteret for medlemmene av sammenlikningsgruppen. I noen grad kan det se ut til at arbeidsinnvandrerne utgjør en slags konjunkturmessig «støtpute» i arbeidsmarkedet. Når behovet for arbeidskraft reduseres i en lavkonjunktur rammes innvandrerne sterkere enn nordmenn. Og når man først har falt ut av arbeidslivet er utsiktene til å komme tilbake begrensede, selv ved en bedring i konjunkturforholdene. Sannsynligheten for at en arbeidsinnvandrer er sysselsatt i ett år, betinget

Figur 2. Sysselsettingsutvikling over tid for ektefeller



Tabell 2. Ektefellers mottak av trygd og sosialhjelp år 2000.

	Ektefeller av innvandrergruppen			Ektefeller av sammenlikningsgruppen		
	Alle	Uten jobb	Med jobb	Alle	Uten jobb	Med jobb
Ledighetstrygd	13,7	10,7	21,0	8,2	8,6	8,0
Langtidssykemelding	11,9	0,7	35,6	19,8	1,2	24,2
Attføring/rehabilitering	7,1	6,4	8,7	5,2	10,5	4,0
Økonomisk sosialhjelp	3,2	3,8	2,0	2,0	6,4	0,9
Uføretrygd	22,8	27,9	10,8	16,3	46,8	8,5
Minst en av overføringene	47,7	42,0	61,3	41,1	61,3	36,3
Observasjoner	2.380	1.675	705	24.968	4.810	20.158

Tabell 3. Uføretrygd og tidligere arbeidsinntekt.

	Innvandrere			Norskfødt sammenlikningsgruppe		
	Beløp (1000 kroner) Gjennomsnitt	Uføretrygd i prosent av inntekt beste 3 år	Prosentandel med kompensasjon over 100%	Beløp (1000 kroner) Gjennomsnitt	Uføretrygd i prosent av inntekt beste 3 år	Prosentandel med kompensasjon over 100%
Alle	159	58,8	4,4	139	54,6	2,5
Etter antall barn 0-18 år 2000:						
0	131	48,9	1,1	138	54,1	2,2
1	149	54,7	2,2	140	55,2	3,2
2	160	60,5	1,9	145	57,4	2,2
3	164	66,9	11,2	144	61,6	0,2
4+	212	77,9	12,1	185	68,7	8,3

av at vedkommende hadde mistet jobben på et tidligere tidspunkt, er under 30 % selv under svært gunstige konjunkturforhold.

Samtidig som innvandrernes muligheter i det norske arbeidsmarkedet har vært begrensede og ustabile, har mange innvandrere også hatt relativt lite å vinne rent økonomisk på å jobbe. Dette skyldes dels at innvandrere som regel har lavere lønn enn nordmenn (Barth, Bratsberg og Raaum, 2004) og dels at de ofte kan oppnå høyere ytelser fra trygdesystemet dersom de først kvalifiserer for slike ytelser. Alt i alt betyr dette at en del innvandrere står overfor høyere kompensa-

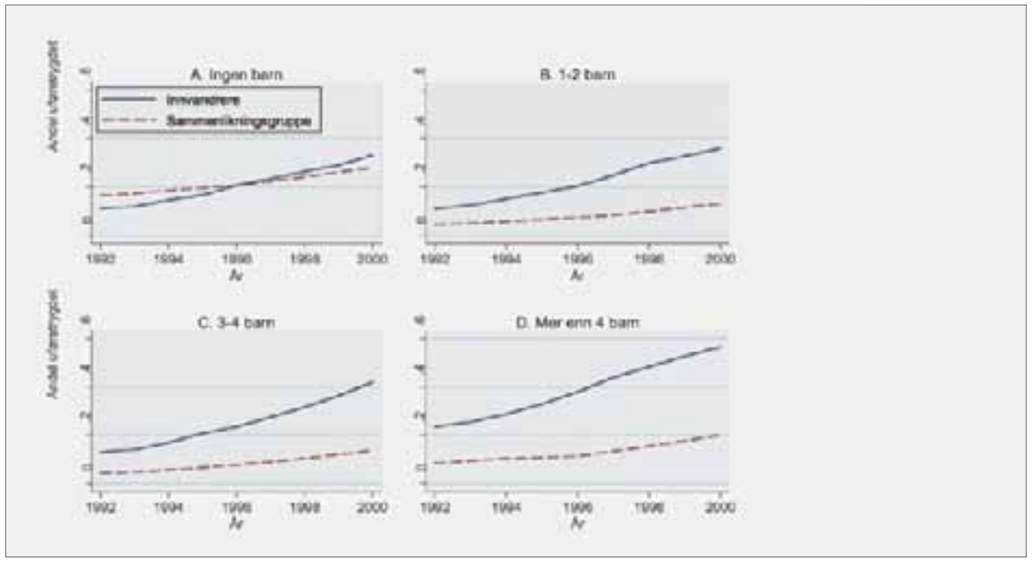
sjonsgrader i trygdesystemet enn det nordmenn gjør. Årsaken til at innvandrere i mange tilfeller oppnår høyere trygdeytelser enn nordmenn er at de har en familiestruktur som gir særlig uttelling ved utmåling av trygdeytelser. I uføretrygden utbetales det behovsprøvde forsørgertillegg for ektefeller og barn. For personer som både har en hjemmeværende ektefelle og mange barn kan slike ytelser bli svært høye. Dette poenget er illustrert i Tabell 3, der vi viser ytelsesnivået for personer som mottok uføretrygd i år 2000, målt i kroner og målt relativt til gjennomsnittsinntekten av de tre aller høyeste årsinntektene som noen gang ble oppnådd i arbeidslivet. Vi ser at ytelsesnivået og kompensasjonsgradene stiger kraftig med antallet barn, både for innvandrere og nordmenn. Uføretrygdede arbeidsinnvandrere med mer enn tre barn fikk i gjennomsnitt en uføretrygd som tilsvarte 78 % av den inntekten de hadde *på sitt beste* i arbeidslivet. 12 % av arbeidsinnvandrerne i denne gruppen fikk *mer* i uføretrygd enn det de oppnådde i sine tre beste arbeidslivsår. Ettersom trygd er gjenstand for lavere skatt enn arbeidsinntekter vil de reelle kompensasjonsgradene være enda høyere enn det som framgår av Tabell 3.

For den norske sammenlikningsgruppen har de høye forsørgertilleggene relativt liten betydning i praksis, ettersom mindre enn 10 % av mennene har fire barn eller mer. Dessuten er det bare 20 % av mennene som har en ektefelle uten jobb, hvilket innebærer at forsørgertilleggene i stor grad vil bli avkortet mot dennes inntekt. For arbeidsinnvandrerne er situasjonen en helt annen. Hele 55 % av dem har fire barn eller mer. Og 70 % har en ektefelle utenfor arbeidsmarkedet. Dermed får utformingen av forsørgertilleggene stor betydning for denne gruppen.

At dette også kan ha påvirket tilstrømningen til uføretrygd illustreres i Figur 3. For innvandrergruppen er det en klar tendens til at sannsynligheten for å være uføretrygdet stiger med antallet barn. Vi har vanskelig for å tro at personer med mange barn generelt har dårligere helse enn personer med få barn. Men antallet barn kan være korrelert med andre faktorer som påvirker sysselsettingstilbøyelighet (f.eks. preferanser for fritid). Vi kan derfor ikke fastlå med sikkerhet at forskjellene mellom de ulike familietypene illustrert i Figur 3 reflekterer en kausal sammenheng mellom ytelsesnivå og sannsynligheten for uføretrygding.

Det finnes naturligvis mange supplerende (eller alternative) forklaringer på den lave yrkesdeltakelsen blant arbeidsinnvandrerne. Helsetilstanden til innvandrerbefolkningen kan være dårligere enn blant nordmenn. Dette bekreftes i noen grad av at de aldersspesifikke dødelighetsratene er noe høyere i innvandrergruppen enn i befolkningen som helhet (Bratsberg, Raaum og Røed, 2006). Mange arbeidsinnvandrere jobbet dessuten svært hardt de første årene etter at de kom til Norge, ofte i fysisk krevende jobber. Dette kan ha forårsaket slitasjeskader som senere kan ha medvirket til uførhet. I tillegg har mange innvandrere uten tvil opplevd diskriminering i arbeidsmarkedet, enten rent statistisk diskriminering (som skyldes at potensielle arbeidsgivere har begrenset kunnskap om deres produktivitet) eller diskriminering basert på fordommer eller rasistiske holdninger.

Figur 3. Andel uføretrygdet etter antall barn



Konklusjon

Vi har vist at arbeidsinnvandrerne som kom til Norge på begynnelsen av 1970-tallet har svært korte yrkeskarrierer sammenliknet med like gamle personer født i Norge. En stor andel av innvandrerne ble etter relativt kort tid uførepensjonister.

Vi tror den svake utnyttelsen av innvandrernes arbeidskraft i særlig grad skyldes en kombinasjon av dårlige jobbmuligheter og gode velferdsordninger. Mange arbeidsinnvandrere ble tilbudt lite attraktive jobber, med lav lønn og svake karrieremuligheter, både sett i forhold til deres eget utdanningsnivå og i forhold til nordmenn på samme alder. Jobbene viste seg også å være usikre da konjunktursvingningene oppstod på 1980-tallet. Mange av innvandrerne manglet kompetanse som ga dem muligheter for nye jobber ettersom økt arbeidsløshet og omstillinger medførte at de mistet arbeidet. Samtidig som innvandrerne kom dårligere ut relativt sett enn de innfødte i arbeidsmarkedet, har de kommet relativt sett bedre ut i trygdesystemet. I sum er dette en oppskrift på lav yrkesdeltakelse. Arbeidsinnvandrerne ble både «dyttet» og «lokket» ut av arbeidsmarkedet.

Hvilke lærdommer kan vi trekke av dette? Dersom arbeidsinnvandring skal bidra til å dempe de demografiske ubalansene i Norge må vi sørge for en stabil og varig utnyttelse av arbeidskraften. Vi må kunne tilby et mer attraktivt arbeidsmarked og i noen tilfeller også et mindre attraktivt trygdesystem. Spesielt må det gjøres noe med de såkalte «inaktivitetsfellene», dvs. situasjoner der personer rett og slett taper penger på å jobbe. Det er f.eks. nærliggende å reise spørsmålet om behovsprøvde barnetillegg burde vært prøvd mot familiens inntekt alene, og ikke vært betinget av at inntekten kom fra en trygdeytelse framfor en jobb.

For en velferdsstat som Norge er det åpenbart problematisk å satse på at arbeidsinnvandrere skal hentes inn til de dårlige, lavtlønnede og ustabile jobbene. Det kan naturligvis dekke et arbeidskraftsbehov på kort sikt. Men på lang sikt kan det resultere i at vi rekrutterer velferdsmigranter snarere enn arbeidsmigranter. Vår studie illustrerer at svingende konjunkturer og kompetansebehov i det norske arbeidsmarkedet medfører at arbeidsinnvandrere ikke er garantert jobb livet ut. Når politikken sikter inn mot å dekke presserende aktuelle etterspørselsbehov er vi ikke sikret at innvandrerne har den omstillingsevnen og den generelle kompetansen som det norske arbeidsmarkedet krever. Hvis vi ønsker arbeidsinnvandrere med lange yrkeskarrierer må vi kunne tilby et arbeidsliv som samlet sett er mer attraktivt enn vårt sosiale sikkerhetsnett. Arbeidsinnvandrere som bosetter seg i Norge vil ofte ha med seg en familie. Det vil være viktig å legge til rette for at også denne arbeidskraftressursen mobiliseres. I et flergenerasjonsperspektiv blir det avgjørende at barna lykkes i å tilegne seg kunnskaper gjennom det norske utdanningssystemet.

Våre resultater vedrørende arbeidsinnvandrernes langsiktige tilpasning i det norske arbeidsmarkedet tilsier at det langt fra er noen automatikk i at arbeidsinnvandring demper problemene knyttet til økende forsørgerbyrde for den yrkesaktive befolkningen i Norge. Hvis man ikke sørger for en bedre og mer langsiktig utnyttelse av innvandreres arbeidskraft i Norge enn det våre historiske erfaringer tilsier, kan økt arbeidsinnvandring forsterke snarere enn redusere de demografiske utfordringene landet står overfor. ●

Referanser:

Barth, E., B. Bratsberg og O.Raaum, Identifying Earnings Assimilation of Immigrants under Changing Macroeconomic Conditions, *Scandinavian Journal of Economics*, Vol 106 (2004), No 1., 1-22.

Bratsberg, B., O. Raaum og K. Røed (2006), The Rise and Fall of Immigrant Employment: A Lifecycle Study of Labor Migrants to Norway. Frischsenteret, July 2006 (http://www.frisch.uio.no/pdf/riseandfall.pdf)

St.meld. nr 5 (2006-2007) Opptjening og uttak av alderspensjon i Folketrygden.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Norskopplæringen må foregå på arbeidsplassen

Intervju med Qaiser Said
Arbeidsinnvandrer med pakistansk bakgrunn



●●● Han kjører drosje og synes arbeidsmiljøet er sånn passe. Norsk-pakistaneren Qaiser Said er 58 år og kom til Norge i 1971.

- Det er for lange skift, særlig om natta. Det blir mye sitting og venting på å få turer, sier Said som på grunn av helsa ikke kjører fast hver dag, bare når det passer ham.

Said har prøvd seg i flere jobber under oppholdet i Norge, blant annet i kontorbransjen og daglig-varebransjen. Han synes helt klart at vårt spørsmål om hvor lenge han vil bli boende i Norge er temmelig malplassert. Said og familien er godt etablert og har norske venner.

Norsken lærte han gjennom venner og på jobben. Dessuten gikk han på norskkurs i AOF.

Når det gjelder tilbud til arbeids-innvandrere som kommer til Norge, er han krystallklar. Norskopplæring og arbeid er det viktigste, og det aller beste er å få norskopplæringen på arbeidsplassen. ●

Det bare hendte – arbeidsinnvandring til Drammen

Frem til 1. februar 1975 var utgangspunktet at det ble gitt arbeidstillatelse til alle utlendinger som hadde skaffet seg arbeid i Norge. Om arbeidsinnvandringen i den perioden og de langsiktige konsekvensene av den kan man si at det var noe som bare hendte. Få, om noen hadde tenkt igjennom konsekvensene.



Benedicte Brøgger
Seniorforsker
Arbeidsforsknings-instituttet

Innledning

Antallet arbeidsinnvandrere til Norge er økende, og bare i 2006 innvilget UDI nesten 55 000 arbeidstil-latelser til utlendinger (www.udi.no). Flesteparten av disse er fra europeiske land, hvor det allerede er stor konkurranse om arbeidskraften. Denne konkurransen kan gjøre det aktuelt med arbeidsinnvandring for folk også utenfra Europa. Et stramt arbeidsmarked var også grunnen til arbeidsinnvandringen på begynnelsen av 1970-tallet da en rekke «gjestearbeidere» kom fra land som Tyrkia, Pakistan og India. Frem til 1. februar 1975 var utgangspunktet at det ble gitt arbeidstillatelse til alle utlendinger som hadde skaffet seg arbeid i Norge. Om arbeidsinnvandringen i den perioden og de langsik-tige konsekvensene av den kan man si at det var noe som bare hendte. Få, om noen hadde tenkt igjennom konsekvensene. Hva som hendte er hovedtema i denne artikkelen. Til slutt drøftes hva denne lærdommen kan brukes til når det gjelder tiltak for bedre inkludering av arbeidsinnvandrere.

Mange av «gjestearbeiderne» til Drammen kom for å arbeide i papir- og celluloseindustrien. Det finnes lite dokumentasjon om dem. Statistikkapparatet var ikke så utviklet som det er i dag, og de fleste bedriftene de fikk jobb i er nedlagt. Interessen for «tyrkerne», som de ble kalt uavhengig av hvor de kom fra, var også begrenset. De var ikke mange, og kom ikke som ledd i noen lang-siktig nasjonal eller kommunal strategi. Snarere dekket de umiddelbare behov for arbeidskraft i industrien, og få, om noen, tenkte på konsekvensene på lengre sikt. Det er også lite dokumentasjon om hvordan situasjonen må ha fortonet seg for innvandrerne selv, men noe begynner å komme. For eksempel hadde Drammen museum i 2001 en utstilling, «Yeni Ülke – det nye

landet», som kastet lys over tyrkernes liv som innvandrergruppe. Utstillingen ble skapt i tett samspill mellom museet og det tyrkiske lokalsamfunnet i Drammen (Loge 2001). Norsk Folkemuseum og Internasjonalt Kultursenter og Museum har et sett av prosjekter som kartlegger både innvandrernes erfaringer og deres hjemland, og disse gir glimt av hvordan det må ha vært og hva som skjedde med de ikke-vestlige innvandrerne (www.nyenordmenn.no).

I Drammen har innvandrerne selv kommet til uttrykk først og fremst innenfor rammene av kultursektoren, og hvor for eksempel Victoria Kulturhus og Union Scene har vært viktige pådrivere (www.victoriakulturhus.no og www.unionscene.no). Disse institusjonene kan i noen grad fungere som gode eksempler, både på hvilke typer problemer som ofte dukker opp, og hvordan problemene har blitt løst.

Denne artikkelen er basert på funn og konklusjoner fra prosjektet «Den flerkulturelle byen – etnisk mangfold og verdiskaping i Drammen» (Wiberg og Brøgger 2005/06, 2006). Hovedspørsmålet i prosjektet var å avdekke hvordan og på hvilke områder innvandrerne bidrar til verdiskaping i byen, og dermed er en ressurs i byutviklingen. Prosjektet hadde fokus både på dagens situasjon og fremtiden. Perspektivene på arbeids- og næringsliv, bolig og organisasjonsliv og betydningen av å se disse forholdene i sammenheng, er utviklet gjennom prosjektet. Den historiske vinklingen er ny for denne artikkelen.

Kort oppsummert kan en si at «tyrkerne» kom til Drammen som billig, midlertidig, ufaglært arbeidskraft til en industri som var på vei mot nedleggelse. De var driftige, sparsommelige og jobbet hardt. De var bundet av familieforpliktelser i hjemlandet og etter hvert også her, men i begynnelsen følte mange seg ensomme og isolerte. De ble ikke tatt særlig godt vare på verken på arbeidsplassen eller i lokalsamfunnet, de skulle allikevel snart hjem. I disse årene var konjunkturene, både på arbeidsmarkedet og i boligmarkedet, mer kritiske for dem enn for lokalbefolkningen. I starten var de i liten grad omfattet av kommunens velferdstilbud. Utdanning, helse- og sosialtjenester og kulturtilbud ble de områdene hvor Drammen kommune etter hvert i veldig stor grad engasjerte seg for å bedre innvandrernes levekår. Og fremveksten av velferdsstaten skapte nye muligheter for tilpasninger som synes rasjonelle innenfor en økonomisk tankegang hvor familien er den viktigste produksjonsenheten, og den institusjon man både har mest tillit til og er bundet av. For de dro ikke hjem. De ble i Drammen, fikk ektefeller med samme bakgrunn, stiftet familier, skaffet seg boliger, etablerte foreninger og ekspanderte etter hvert utover i andre deler av arbeidsmarkedet enn industrien.

Disse arbeidsinnvandrerne er ikke godt integrert hvis man med det forstår at de deltar i arbeidsliv og lokalsamfunn på like vilkår med innfødte nordmenn. De er godt integrert hvis man med det forstår at de nå opplever Drammen og Norge som hjemme. Det er her de har brukt sine produktive år, og det er her de i hovedsak har bidratt. Denne dobbeltheten ved om de er integrert eller ikke er ikke bare et begrepsmessig problem, det er også høyst reelt for mange av dem. For eksempel er de som først kom i dag å regne som ærverdige gamle, og ut fra deres begreper skulle de nå forsørges av sine etterkommere. Mange er slitne etter å ha jobbet både dobbelt og trippelt under dårlige og usikre forhold. Norsk arbeids- og velferdsliv er imidlertid innrettet på at hver og en opparbeider sine rettigheter individuelt, og de unge er ikke der som forventet. Den unge generasjonen slites mellom kravene fra arbeidslivet og forpliktelser overfor slekten, en type generasjonskonflikt som er ukjent i de fleste innfødte norske familier i dag.

Drammen er grunnlagt av innvandrere

Situasjonen med «gjestearbeiderne» ble i sin tid opplevd som dramatisk, og kanskje var den det isolert sett og i hvert fall for dem som følte arbeidsplassene sine truet. I et lengre tidsperspektiv har arbeidsinnvandring snarere vært normalen heller enn unntaket. Drammen er grunnlagt av innflyttere, og historien viser med all tydelighet at «innvandrere bygger opp Drammens næringsliv» (Borgen 2001:182). Innvandringen startet allerede da Drammen begynte å vokse frem som by på 1600-tallet. De fortsatte å komme og byen er omtalt som «smeltedigelen av norsk bonde- og sjømannsmiljø med solide islett av tysk, hollandsk, dansk og britisk innvandring » (Ruud 1981:5). Forskjeller i vaner og tradisjoner mellom disse innvandrergruppene er det i dag ikke spor av, og hvem som tilførte hva er vanskelig å peke på.

At Drammen tidlig har vært vendt mot utenverdenen bekreftes av et arkeologisk funn i 1834 ved gården Hoen, to mil fra Drammen sentrum. Funnet inkluderte kusiske, bysantiske, frankiske og angelsaksiske mynter som er tidfestet til å være fra rundt det 9. - 10. århundre (Hoem 1980:32). Av de internasjonale forbindelser på den tiden er det få spor igjen. Fra sjøfarts- og trelasttiden fra 1600-tallet og frem til rundt 1870 er det mange. Mange kjente familienavn, som i dag regnes som norske, stammer fra en utenlandsk førsteinnflytter til Drammen fra denne tiden. Og mange internasjonale spor har skrevet seg inn i bylandskapet. Et eksempel er «Hollendersvingen», en gate på Tangen hvor hollandske sjøfolk holdt til (Borgen 1995:127). Et annet eksempel er «sibirier», som er små kunstige



øyer for lagring av plank. Etter sigende kommer betegnelsen av at det var bitende kaldt og arbeiderne følte det som slavearbeid å stable plank der, og mente det måtte være omtrent som tsarens slavearbeidere hadde det i Sibir (Borgen 1995:219; Sellæg&Knudsen 1994:18).

Kebab-byen

Byen er grunnlagt på tømmer, sjøfart og handel, og innvandringen var en direkte konsekvens av byens næringsutvikling, og fikk konsekvenser for den. Innvandrerne brakte med seg fagkunnskap, kapital, og internasjonale kontakter, men det var ikke bare rikfolk som kom. Også håndverkere og arbeidere kom etter hvert til byen. Noen eksempler vil illustrere dette. Rundt år 1700 etablerte dansken Jens Madsen Wiel Norges første tobakksfabrikk ved hjelp av «verktøy og mestere fra England». I første halvdel av 1800-tallet, da Drammen konkurrerte med Bergen om å være landets ledende manufakturhandelsby, drev kjøpmannen Salomon Clausen handel over hele Sør-Norge som den første som «etter tysk mønster hadde reisende (Probenreutere)». Tyskeren Hermann Arnemann etablerte i 1859 den første dampsagen. (eksemplene er fra Borgen 2001:86, 103 og 172). Den nye teknologien på sagbrukene førte til en sterk befolkningsvekst i Drammen på midten av 1800-tallet (Myklebost 1949:26). Videre var svenske fagfolk nødvendige både i etableringen av Drammens Glasverk i 1873 og en filtfabrikk, «Filten», i 1916. Begge bedriftene var i lokalmiljøet ansett som gode og stabile arbeidsplasser (Sellæg&Knudsen 1994:65 og 88f). Det som imidlertid virkelig gjorde en forskjell var en ny teknologi for foredling av cellulose til papir. Denne fant raskt veien til Drammen og var grunnlaget for etableringen av papir- og celluloseindustrien fra slutten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet. Antallet bedrifter vokste raskt, og med dem behov for arbeidskraft. Folk kom fra hele Østlandsområdet samt Sørlandet. På samme tid revolusjonerte innvandrere fra Vestlandet landbruket med sine gartnerier og planteskoler. Først på 1970-tallet kom igjen internasjonale arbeidsinnvandrere, og denne gangen fra ikke-vestlige land, særlig Tyrkia, Pakistan og India.

Det tydeligste sporet denne siste bølgen av arbeidsinnvandrere har satt etter seg er Drammens kallenavn som «Kebab-byen», etter navnet på en av rettene som har omkalfatret matvanene i området. Byens første kebab-kiosk ble etablert i 1988, og drevet frem, etter hvert som millionbutikk, av en dyktig entreprenør med tyrkisk bakgrunn; Mohammad Ansar (Drammens Tidende 07.07.05). En annen som har satt spor etter seg i byens næringsliv er grunnleggeren av det kjente firmaet Eltek, sivilingeniøren Alain Angelil fra Egypt (Borgen 2001: 180f).

Bakenfor suksesshistoriene finnes historiene om dem som ikke fikk utbytte av sine investeringer. En av dem er Monto J. Hussein, født i Drammen av pakistanske foreldre. Etter endt sivilingeniørutdannelse med toppkarakter søkte han 200 jobber, kom til ett jobbintervju, men uten å få relevant jobb (Drammens Tidende 15.11.05). Historiene både om dem som lykkes, og dem som ikke lykkes, gir grobunn for håp eller fortvilelse i innvandrermiljøene. Økt deltagelse på arbeidsmarkedet går igjen som ønske i disse miljøene, og illustreres ofte med historier om problemer med å komme i betraktning ved jobb og supplert med forslag til løsninger (Wiberg&Brøgger 2006:67-78).

Fremveksten av nye etniske grupper i Drammen

I 1970 rapporteres det om knappe 1 500 utlendinger med oppholdstillatelse i Drammensdistriktet, langt de fleste kom fra andre europeiske land. Antall utlendinger fra utenomeuropeiske land var så lavt at det ikke er gjengitt i oversikten hvor de kom fra. 660 av utlendingene hadde lønnet arbeid (Drammens Tidende 5.2.1970). Frem til 1975 kom 320 innvandrere fra ikke- vestlige land. Definisjonen av innvandrer følger Statistisk Sentralbyrå og er personer som enten selv har innvandret eller er født av to utenlandskfødte foreldre.

132 av disse arbeidsinnvandrerne var fra Tyrkia, 58 fra Pakistan og 35 fra India. Det var også 3 fra Kina, 10 fra Sør- og Mellom-Amerika og 57 uten oppgitt landbakgrunn.

Mange var de uansett ikke (www.ssb.no/statistikkbanken/). I det følgende fokuseres det på arbeidsinnvandrerne fra Tyrkia, India og Pakistan, de som opprinnelig ble definert som «tyrkere» alle sammen. I årene som fulgte kom det også innvandrere fra mange andre land, for mange til at det er mulig å si noe om meningsfylt om alle. For det er forskjeller, både i grunner til å komme til Norge og mottagelse og tilpasningsstrategi i Drammen.

«Tyrkerne» var hovedsakelig unge, voksne menn som kom for å jobbe i papir- og celluloseindustrien. I 1975 innførte Norge, som ett av de siste landene i Europa, kraftige begrensninger på arbeidsinnvandring. Innvandrere som kom til Drammen fra disse tre landene etter 1975 var i overveiende grad i familie med personer allerede etablert i Norge. Denne tilveksten av folk har vært jevn, og det er derfor vanskelig å skille ut erfaringer fra dem som kom før 1975, og dem som kom i årene etter det.

I Drammen i dag bor det rundt 10 000 personer med innvandringsbakgrunn fra et ikke-vestlig land (Drammen kommune 2007:15). De utgjør 17 % av befolkningen, og er en raskt økende andel. Og selv blant dem som statistisk regnes som innvandret fra Tyrkia, Pakistan og India etter definisjonen ovenfor, er mer enn 40 % født i Norge (www.ssb.no/statistikkbanken/).

Arbeidsinnvandrerne på 1970-tallet

I 1970 var situasjonen slik at formidlingssjefen ved Fylkesarbeidskontoret i Buskerud kunne uttale følgende:

«Mange har sikkert lagt merke til de litt mørkhudede utlendingene vi har i Drammen og distriktet og lurt på hva de egentlig har her å gjøre. Det viser seg at de absolutt har meget å gjøre. For hvordan ville fabrikker som Gulskogen Cellulosefabrik og Mjøndalen Cellulose ha greid å holde det gående hvis de ikke hadde fått hjelp av tyrkerne? Disse folkene arbeider mer enn gjerne for kr. 350,- i ukelønn, Så jeg vil ærlig si at vi har stor nytte av tyrkerne her i distriktet» (Drammens Tidende 14.02.70).

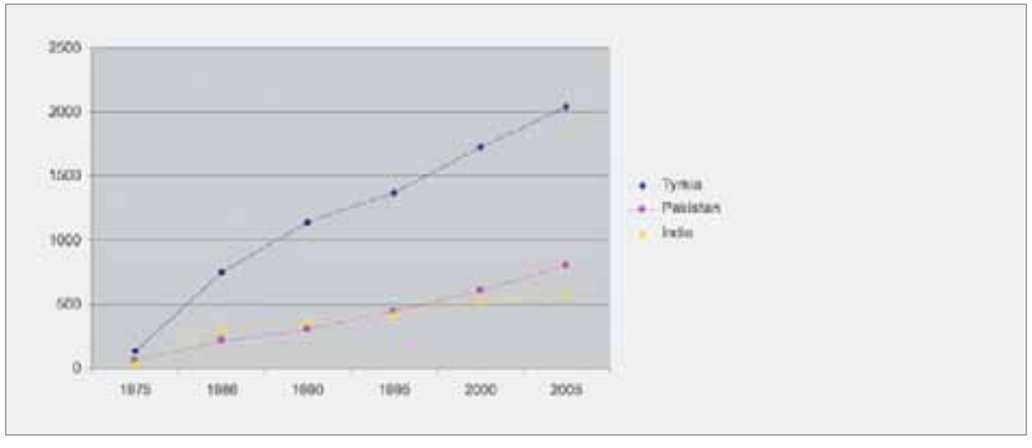
I løpet av samme år hentet det private rekutteringsbyrået Herkules 45 tyrkere til å arbeide i papirindustrien (Tjelmeland 2003:109), og andre fra Tyrkia, Pakistan og India kom på egen hånd. Informasjon om mulighetene fikk de gjennom sine slekts- og landsbynettverk, ofte gjennom slektninger som allerede hadde jobber i andre land i Vest-Europa. De fleste som kom fra Tyrkia kom fra jordbruksområder i Konya-provinsen, og de fra Pakistan var ofte fra Punjab-provinsen. Mannen som regnes for å være den første av disse tyrkerne, kom fra landsbyen Semlar, en landsby som avga flere av sine unge menn til Norge. Denne kjedemigrasjonen medførte mye og varig kontakt med lokalsamfunnet i hjemlandet, en kontakt som fremdeles er viktig.

Det er like mange historier om grunner til utvandringen og grunnene til å bli, som det er innvandrere. Noen trekk går imidlertid igjen og kan gjenkjennes som hovedmønstre i denne arbeidsinnvandringen (Hjarnø 1988, Aaserud 1999, Wist 2000). De som kom var unge voksne menn, enten ugifte eller relativt nygifte fra hjemlandet. De kom som ledd i større familiestrategier for å gi familien i hjemlandet bedre livsbetingelser. Mange kom fra jordbruksområder med lite utviklet pengeøkonomi. Pengene som utsendte medlemmer av familien tjente inn i Norge var derfor et velkomment tilskudd til investeringer i både maskineri og bygninger i hjemlandet. Noen av dem som kom ønsket å arbeide seg opp nok kapital til å kunne etablere seg med egen (side)virksomhet når de skulle vende tilbake.

De tyrkiske arbeidsinnvandrerne hadde stort sett liten utdannelse, mens situasjonen varierte mer blant dem som kom fra Pakistan og India. Det spilte liten rolle uansett, jobbene som var å få for dem var for ufaglært arbeidskraft. Det spilte også liten rolle at arbeiderne verken snakket engelsk eller norsk, arbeidsmarkedet i Drammensdistriktet var stramt. Arbeidet var krevende og innvandrerne jobbet mye for å klare å livnære seg i Norge og å samtidig sende penger hjem. Mange hadde flere jobber samtidig, og måtte også av nødvendighet bytte jobb etter hvor det var jobb å få.

Allerede da de første innvandrerne kom var usikkerheten i papir- og celluloseindustrien stor, og bare noen få år senere skulle det bli klart at industriens tid snart var over. Bare mellom 1969 og 1979 ble 13 av områdets 22 treforedlingsbedrifter lagt ned (Drammens Tidende 21.01.80). Blant disse var Gulskogen Cellulosefabrikk (1972) og Mjøndalen Cellulose (1976) hvor noen av de første tyrkerne hadde fått jobb. Avindustrialiseringen fortsatte utover 1980-tallet.

Figur 1. Innvandrere til Drammen etter opprinnelsesland og ankomstår. Kilde: SSB 2005/Norconsult/AFI



Overgang til handel og service på 1980 og -90-tallet

På 1980- og 90-tallet åpnet handels- og servicenæringen muligheter for utkomme. Ett typisk eksempel er en tyrker fra Semlar-landsbyen som ble nevnt ovenfor. Han kom til Norge i 1989 på familiegjenforening. Også han var ufaglært. Han fikk først jobb i gartneri- og plantebransjen, og hadde deretter spredte jobber. I dag har han tatt mot til seg, i godt voksen alder, og begynt på en utdannelse. Andre etablerte seg som nærkjøpmenn, eller med mindre spisesteder. Igjen ble de innhentet av strukturelle endringer i næringslivet, etter hvert som de større kjedene kom til å overta mer og mer av de lokale butikkene.

Eksempler på dette er historier fra Fjell, den bydelen i Drammen som har høyest andel av innvandrere. Flere informanter har fortalt at da de vokste opp på 1970- og 80-tallet var det yrende liv i og rundt kjøpesenteret på området. I dag er senteret nesten tomt, og beboerne i området reiser til Drammen sentrum for å handle, spesielt ett stort kjøpesenter er populært. Dit går det også matebusser jevnlig. Mange av de «etniske» butikkene som eksisterer i Drammen i dag henvender seg til innvandrerbefolkingen spesielt. De som virkelig har suksess blant disse er dem som klarer å få kunder ut over innvandrermiljøet.

Andre jobbmuligheter fantes innen transportbransjen, og både innen drosjenæringen og som bussjåfør var det muligheter for å få jobb. Med fallet i boligpriser tidlig på 1990-tallet representerte eiendomsmarkedet nye muligheter, som ble utnyttet av dem som hadde greid å etablere seg med nok egenkapital, eller hadde nettverk som kunne bidra med finansiering. Med økningen i internasjonal turisme har også formidling av ferieeiendommer i Tyrkia blitt et eget forretningsområde for noen bedrifter. Her har folk som er lokalkjent i Tyrkia naturlig nok en fordel.

Boligforhold

På 1970-tallet var boligmarkedet stramt og mange av innvandrerne bodde svært kummerlig. I begynnelsen bodde de fleste i arbeiderboliger på det området som kalles Grønland (på Strømsø på sørsiden av Drammenselven hvor senere Union papirfabrikk hadde produksjonslokaler og signalbygget Papirbredden bygges i dag). Bygningene var i dårlig forfatning og nordmenn ville ikke bo der. Etter hvert flyttet flere inn i leide lokaler litt lengre syd på Strømsø, også dette var den gang et nedslitt område som var lite populært blant nordmenn. Allerede i 1964 hadde Drammen kommune begynt en storstilt boligutbygging på Fjell for å avhjelpe boligmangelen (Sælleg 1996). I begynnelsen flyttet nordmenn inn, men utover på 1970- og 80-tallet økte innvandrerandelen i bydelen sterkt. Fremdeles i dag er bydelen Danvik/Fjell den som har størst andel innvandrere (38 %).

Sosialt liv utenom familien

Innvandrerne var først ansatt og ansett som midlertidig arbeidskraft og angikk ikke andre enn arbeidsgiver. Etter hvert som problemer dukket opp begynte arbeidsinnvandrerne å angå fagforeningene. Allerede mot slutten av 1970 hadde 18 av de 45 tyrkerne som var importert av det private firmaet Herkules meldt seg inn i Drammen Jern og Metall etter konflikter (Tjelmeland 2003 110). Behovet for hjelp var stort.

Egne foreninger ble også etablert, som den Tyrkiske Arbeiderforening og Tyrkisk Kultur- og Hjelpeforening (Sandli 2002). Både de egne foreningene og fagforeningene tilbød kontakter, kurs og opplæring. Dette var nødtiltak i en situasjon som var uoversiktlig og kaotisk for mange fordi de verken snakket norsk eller hadde kjennskap til spillereglene i norsk arbeidsliv. De tilbudene som kom var i liten grad systematiske offentlige tilbud, og mye som skjedde var ad hoc og basert på enkeltorganisasjoners initiativ. Både LO og NHO i Buskerud kom etter hvert på banen med prosjekter og tiltak, men også dette var ad hoc satsinger. Fremdeles er det stor etterspørsel etter skikkelig norskopplæring blant innvandrermiljøene i Drammen (Drammen kommune 2000).

Etter hvert utviklet innvandrerne egne organisasjoner på bakgrunn av sine mer uformelle nettverk og samlingspunkter. De egne foreningene ivaretok i begynnelsen særlig religiøse behov, som feiring av Ramadan, hjelp ved dødsfall og andre overgangsriter (Vogt 2000). Medlemskap i foreningene var i stor grad basert på skillelinjer fra hjemlandet. Et eksempel på en slik forening er Hayri Kilinic, Semlar-foreningen, som ble etablert i 1985 og som i dag er en av de mest innflytelsesrike tyrkiske foreningene i byen. Denne er åpen for tyrkere med bakgrunn fra landsbyen Semlar. Den første tyrkeren som kom som arbeidsinnvandrer til Norge er i dag et æret medlem av denne foreningen, hvis formål er å ivareta medlemmene og deres etterkommeres kjennskap til egen kultur og bakgrunn. I motsetning til de andre tyrkiske, pakistanske og indiske foreninger som har sine hovedorganisasjoner i Oslo, er Semlar-foreningens hovedsete Drammen. Disse innvandrerforeningene ble etter hvert mer konsolidert. Det kom til undergrupperinger for barn, ungdom og kvinner. I dag er innvandrerorganisasjonene hjemmehørende under paraplyorganisasjonen Drammen innvandrerråd, og Buskerud innvandrerråd. Og til slutt må nevnes at uformelle slekts- og landsbynettverk fortsatt er svært viktige.

Foreningenes hovedfokus i dag er på helse- og velferdsspørsmål og utdannelse. Særlig fokus er det på barnas utdannelse og mange av foreningene driver med leksehjelp. Selv om spørsmål om innvandrernes lavere deltagelse i arbeidslivet er et tema som stadig debatteres, er det ingen av foreningene som har som sin formålsparagraf å bidra til dette. Når vi også vet at organisasjonsgraden blant innvandrere er lav, og at mange innvandrere arbeider i bransjer hvor organisasjonsgraden generelt er lav, er det få konsoliderte kanaler som innvandrerne kan bruke som veier inn i det norske arbeidsmarkedet.

Situasjonen i arbeidslivet i dag

Fra å være en håndfull som arbeidet i papir- og celluloseindustrien er i dag innvandrerne mer spredt utover arbeidsmarkedet. Flere undersøkelser blant innvandrere i Norge har vist at det finnes flere tilpasningsstrategier, slik at det er vanskelig å generalisere ut fra etnisk tilhørighet (Aaserud 1999, Søholt 2001, Brochman 2003, Jarl 2004). Når det gjelder Drammen, er fremdeles industrien den sektor som sysselsetter flest innvandrerne av både tyrkisk og pakistansk bakgrunn. Mange av tyrkisk bakgrunn jobber også i forretningsmessig tjenesteyting og varehandel, mens de pakistanske innvandrere finner jobber i hotell- og restaurantbransjen og innen transport. Av de indiske innvandrerne er det høyeste antallet sysselsatt i helse- og sosialsektoren, og dernest varehandel og hotell- og restaurantbransjen. Dette mønsteret med større spredning enn i 1970, men med konsentrasjon til handels- og servicebransjen, holder seg også når innvandrerne etablerer egne bedrifter
(vedlegg 1).

Arbeidsledigheten blant innvandrerne i Norge er høyere enn landsgjennomsnittet, og yrkesdeltagelsen er lavere, særlig blant kvinner og dette gjelder også Drammen (www.ssb.no/statistikkbanken/, Sandli 2000). Gjennomsnittsmålingene tilslører imidlertid at det ikke er slik at alle innvandrere fra ikke-vestlige land scorer lavest på sosioøkonomiske indikatorer. Det er forskjeller både mellom etniske grupper, og mellom folk fra samme opprinnelsesland. Det finnes ikke noen tilsvarende undersøkelse fra Drammen, men en undersøkelse av innvandrere med tamilsk, pakistansk og somalisk bakgrunn indikerer noe av variasjonen blant innvandrernes tilpasning (Søholt 2001), og det må antas at situasjonen blant de etniske gruppene i Drammen ikke er ulik. Undersøkelsen viser for eksempel at for de to første gruppene er yrkesinntekt den viktigste inntektskilden, mens blant somaliere er faste, offentlige overføringer og sosialhjelp viktigere enn yrkesinntekt. Innvandrere med pakistansk og tamilsk bakgrunn har vært opptatt av å spare og klare seg selv. Det har bidratt til at de har kommet seg relativt raskt inn på boligmarkedet, og gitt grunnlag for å starte næringsvirksomhet. Også klassebakgrunn fra hjemlandet spiller en rolle. De som kommer fra midlere kår, ser muligheter for å påvirke sin egen situasjon og gjøre en viss karriere, mer enn de hadde mulighet til å gjøre i hjemlandet. For alle grupper gjelder at yrkesinntekten stiger etter som botiden i Norge øker. Sekkeposten «innvandrer» og gjennomsnittsmålinger fanger ikke opp denne variasjonen.

Allikevel er det slik at de forhold som var gjeldende for de første arbeidsinnvandrerne også rapporteres om på norske arbeidsplasser i dag:

- 1 av 5 minoritetsspråklige ansatte opplever ubehagelige kommentarer og adferd knyttet til sin etniske bakgrunn
- de er overrepresentert blant skadede
- de har større risiko for å miste arbeidet
- de er overrepresentert i arbeidsmiljø med flere belastninger (for eksempel ensidig gjentagelsesarbeid, tunge løft, dårlige arbeidsstillinger)
- de har dårligere kjennskap til avtaleverk og rettigheter og mange har ikke arbeidskontrakt
(Talib 2005)

Det største problemet i dag er at etnisk tilhørighet, og status som innvandrer nå truer med å overskygge alle andre typer kategoriseringer. Denne «innvandrerfikseringen» kan for det første være en effekt av at disse innvandrerne ble hentet til Norge som billig, ufaglært arbeidskraft, uavhengig av hvilke ressurser og kontakter de hadde med seg. Verken Pakistan, Tyrkia eller India var på den tiden regnet som attraktive markeder for norske bedrifter, og formell utdannelse og kompetanse fra disse landene ble knappest anerkjent. Den kan også være en effekt av at Norge har konsentrert innvandringspolitikken om flyktning- og asylinnvandring, og at innvandringspolitikken har vært sosialt innrettet. Det er først på 2000-tallet at vi kan snakke om en arbeidsintegrasjonslinje, men da hadde allerede innvandrerne fått etablert status som først og fremst hjelpetrengende. De fleste er ikke det.

Konklusjon

Hva kan så gjøres for at vi ikke på ny skal få en arbeidsinnvandring som bare hender, og hvor hver enkelt må famle seg frem mer eller mindre på egenhånd? De tidlige arbeidsinnvandrerne nærmer seg pensjonsalder, og er dermed i en annen situasjon i dag enn da de kom. Spørsmålet blir hva som kan gjøres i forhold til hele gruppen av ikke-vestlige innvandrere i Drammen, og eventuelle nykommere? Situasjonen deres på arbeidsmarkedet i dag er at det er høyere

arbeidsledighet, lavere sysselsettingsgrad og konsentrasjon i noen bransjer.

Det vi vet fra historien om arbeidsinnvandring til Drammen er at arbeidsinnvandrere kommer for å bli, og det tar lang tid før nasjonale forskjeller, så vel som klasseforskjeller og levemåter i noen grad utlignes, slik det har skjedd i Drammen. Siden arbeidsinnvandringen på 1970-tallet har tilpasningene skjedd på mange måter. Ett resultat av disse tilpasningene er den store konsentrasjon av ikke-vestlige innvandrere i bydelen Danvik-Fjell. Ved utjevning av inntektsforskjeller, levekår og bedre tilgang til arbeidsmarkedet vil den geografiske ubalansen i befolkningens etniske sammensetning kunne ventes å avta. Hvis ikke vil resultatet kunne bli sterkere geografisk polarisering og etnisk segregering.

Det offentlige tilbudet har vært preget av «permanent midlertidighet». Det har vært kontinuerlig arbeid, men i form av tidsavgrensede prosjekter, satsinger og organisatoriske løsninger (Abrahamsen 2001). Begrepet er brukt om tilbudet i Oslo, og kan like gjerne brukes om Drammen. Forslaget til ny kommuneplan for Drammen for 2007-2018 representerer et klart brudd med denne «midlertidigheten». I planen er tiltak og aktiviteter rettet mot innvandrerbefolkningen nå beskrevet under kommuneplanens ordinære temaområder. Dette nye grepet kan tolkes som et signal om nye perspektiver: at å være en kulturelt mangfoldig by er en ordinær situasjon, at det kulturelle mangfoldet ikke defineres som en egen sektor, og heller ikke forsvinner innvandrerne under sekkebetegnelser som «brukere», eller vanlige kategoriseringer som barn, unge, elever osv. Hva dette nye grepet vil bety i praksis er for tidlig å si, og det vil bli lærerikt å følge med på hva som skjer videre.

De som i minst grad har vært på banen sammen når det gjelder å få opp innvandreres deltagelse i arbeidslivet, er partene i arbeidslivet og bedriftene selv. Det er et stort potensial for økt samarbeid og nettverksarbeid mellom de aktuelle bransjeorganisasjonene i næringslivet, arbeidstagerorganisasjoner, store bedrifter, innvandrerorganisasjoner og etablerte sentre i Drammen. En type bredt og systematisk samspill mellom relevante aktører på tvers av privat og offentlig sektor har heller vært unntaket enn regelen.

Det er også viktig å påpeke hvor viktig det er å ta med innvandrerne selv på arbeidet med utvikling av en fremtid. I en internasjonal gjennomgang av forskning om immigranter og byutvikling påpekes det at den aller viktigste integreringsmekanismen er å skape sosiale og institusjonelle betingelser for innvandrernes egne muligheter til å handle (Neymarc 1998). Det betyr at innvandrerorganisasjoner og -nettverk er viktig å ha med.

Når det gjelder å få til økt deltagelse i arbeidslivet blant innvandrerne i distriktet, er et naturlig utgangspunkt å fortsette arbeidet med å bryte ned barrierene innvandrere møter når de søker jobb. Noe kan Drammen klare selv, andre tiltak kan bare gjøres i samspill med andre, eller av statlige aktører. Listen nedenfor er ikke uttømmende, men tar for seg det som er identifisert som noen av de mest kritiske utfordringer (Wiberg&Brøgger 2005/06, 2006).

- Kjennskap til norsk språk
- Krav til utdanning og kvalifikasjonskrav
- Profesjonsgrenser og godkjenning av utenlandsk kompetanse
- Begrenset mulighet for å bruke medbrakt kompetanse i norsk sammenheng
- Lav kunnskap om norsk næringsliv, arbeidsliv og samfunnsliv mer generelt
- Arbeidsgiveres skepsis mot å ansette utlendinger
- Tilgang på finansiering av egen virksomhet

Skal arbeidsinnvandring fungere som et produktivt bidrag til samfunnsutviklingen må den forstås ikke bare i bedriftsøkonomiske termer. Og det er ikke nok bare å se problemer og konflikter som resultater av kulturelle eller religiøse forskjeller og misforståelser. Samtidig som både kultur og forholdene i arbeidslivet er viktige, handler integrering om et samspill mellom reelle muligheter på arbeidsmarkedet, boligmarkedet og i det offentlige, sosiale rom. «Tyrkerne» i Drammen er like mye et resultat av Drammen som av tyrkerne. ●

Referanser:

Abrahamsen, A.N. 2001. *Innvandreretatens vekst og fall: en studie av organiseringen av arbeidet med flyktninger og innvandrere i Oslo kommune 1970-1995, med hovedvekt på Innvandreretaten 1988-1994.* Oslo: Hovedfagsoppgave i historie. Universitetet i Oslo.

Borgen, P.O. 1995. *Drammen byleksikon.* Drammen: Borgen Forlag

Borgen, P.O. 2001. *Drømmen om Drammen.* Drammen: Forlaget for by- og bydgehistorie.

Brochmann, G. 2003. Del II. 1940-1975, bind 3, i Kjeldstadlie K. (red). Norsk Innvandringshistorie. Oslo: Pax

Hjarnø, J. 1988. *Innvandrere fra Tyrkiet i Stockholm og København: en socialantropologisk undersøgelse af to kurdiske indvandrergruppers baggrund i Tyrkiet og deres bolig og beskæftigelsesforhold i Danmark og Sverige.* Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag.

Hoem, A.I. 1980. *Drammen og omland i gamle dager.* Drammen: Drammen Museum.

Jarl, A. A. 2004. *Identitet og kulturelle prosesser blant kvinner med indisk bakgrunn i Norge.* Hovedfagsoppgave i sosialantropologi, Universitetet i Oslo.

Myklebost, H. 1949. *Drammen: befolkningsforhold, næringsliv og bystruktur*. Drammen: Drammen kommune.

Neymarc, K. 1998. Immigrants, integration and cities: a brief review of the recent literature. *Immigrants, Integration and Cities: exploring the links.* Paris: OECD.

Ruud A.(red) 1981. *Drammen: byen ved elven*. Oslo: Leif Holtedahls forlag

Sellæg J., Knudsen T.A. 1994. *Drammen: det var en gang.* Drammen: Brakar

Sælegg J. 1996. *Hus for folk flest: sosial boligbygging i Drammen: Drammen Boligbyggelag 1946-1996.* Drammen: Drammen Boligbyggelag

Tjelmeland H. 2003. Del I. 1940-1975, bind 3, i Kjeldstadlie K. (red). Norsk Innvandringshistorie. Oslo: Pax

Talib T. 2005. *Arbeidsmiljøloven i et fargerikt arbeidsliv (AIFA): et samarbeidsprosjekt mellom 2.distrikt, 7.distrikt, 8.distrikt og TeVeBu.*

Vogt K. 2000. *Islam på norsk*: *moskeer og islamske organisasjoner i Norge.* Oslo: Cappelen

Wiberg P., Brøgger B. 2005/06. *Den flerkulturelle byen: etnisk diversitet og nyskaping i Drammen.*

Prosjektrapport 1 og 2. Litteraturgjennomgang og statistisk oversyn,

Prosjektrapport 3. Tiltak for sterkere innvandrerdeltaking i arbeids- og næringsliv i Drammen, Prosjektrapport 4. Mulige strategier for å stimulere til nyskaping på tvers av kulturene i Drammen.

Wiberg P., Brøgger B. 2006. *Den flerkulturelle byen: etnisk mangfold og nyskaping: sluttrapport.*

http://www.bydel-grunerlokka.oslo.kommune.no/enhet_for_mangfold_og_integrering/

Wiberg P., Brøgger B. 2006. *Ethnic diversity and entrepreneurship in Oslo and Drammen: a report on two case studies prepared in association with «The Intercultural City» co-ordinated by COMEDIA, UK for the cities of Oslo and Drammen. Oslo/Drammen: Oslo commune/Drammen commune.*

http://www.interculturalcity.com/COMEDIA_SLUTTRAPPORT.pdf

Wist, K. K. 2000. *Pakistanere og indere – på vei oppover?: om pakistanere og indere i norsk arbeidsliv fra 1960-tallet til 2000.* Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.

Aaserud, M. M. B. 1999. *Første jeg fikk var oppvaskjobb i en restaurant: første generasjon tyrkere i norsk arbeidsliv fra 1960-tallet til 1999.* Hovedoppgave i historie. Universitetet i Oslo.

Drammens Tidende:

05.02.1970.
14.02.1970
21.01.1980
07.07.2005
15.11.2005

Andre kilder:

www.udi.no/templates/Uttalelse.aspx?id=8338
www.nyenordmenn.no/
www.interculturalcity.com
www.victoriakulturhus.no
www.unionscene.no
www.ssb.no/statistikkbanken/

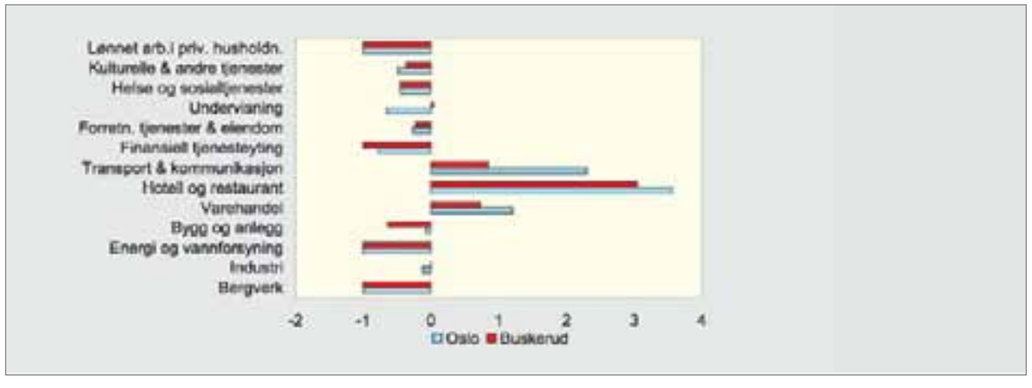
Drammen kommune. 2000. *Dokumentasjonsrapport: vedlegg til bystyremelding 9.mai 2000 om flyktning- og innvandrerarbeidet*

Drammen kommune. 2007. *Forslag til kommuneplan for 2007-2018.* [Foreløpig versjon 08.01.07]

Loge, Ø. 2001. *Yeni Ülke – Tyrkia i Drammen. Lyckepaviljongen 24.oktober til 16.desember 2001. Rapport 26.3.02.* Drammen: Drammen Museum

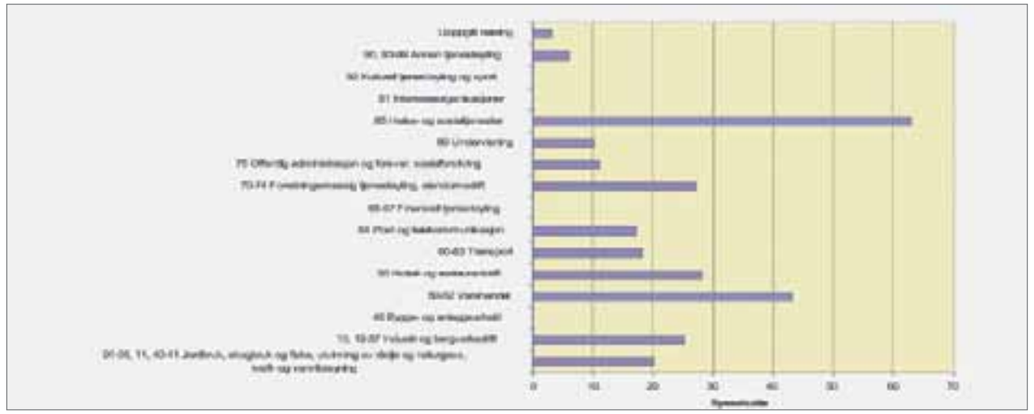
Sandli, Espen. 2002. *Det tyrkiske Drammen: når minoriteten er majoritet av minoriteten.* Grunnfagsoppgave i menneskerettigheter, flerkulturell forståelse og konflikthåndtering. Drammen: Høgskolen i Buskerud.

Vedlegg 2. Bedriftsetableringer % ikke vestlige eiere i forhold til % av eiere av alle nye firmaer, Oslo og Buskerud, 2004. Kilde: Statistisk sentralbyrå/Wiberg & Brøgger 2005/06

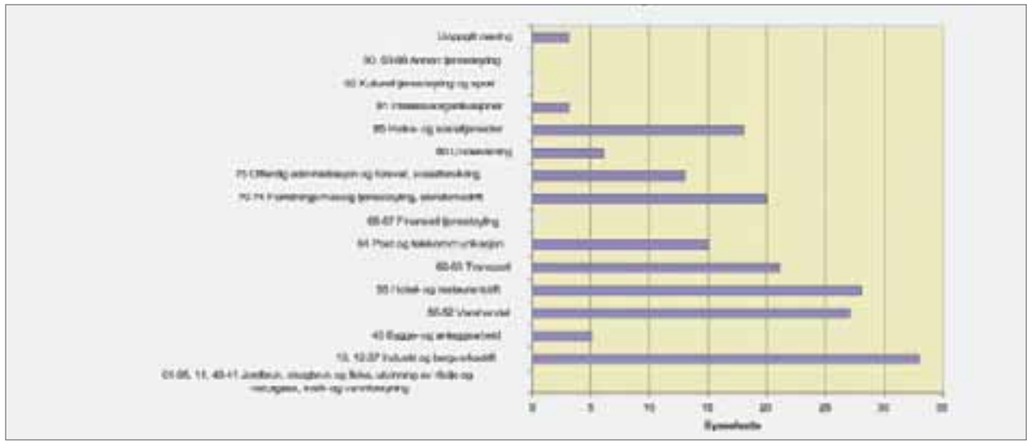


Vedlegg 1: Sysselsetting etter landbakgrunn og næring i Drammen 2001
Tallmaterialet som presenteres nedenfor er fra Folke- og boligtelling for 2001, som er de siste, sikreste tallene. Kilde er Statistisk sentralbyrå.

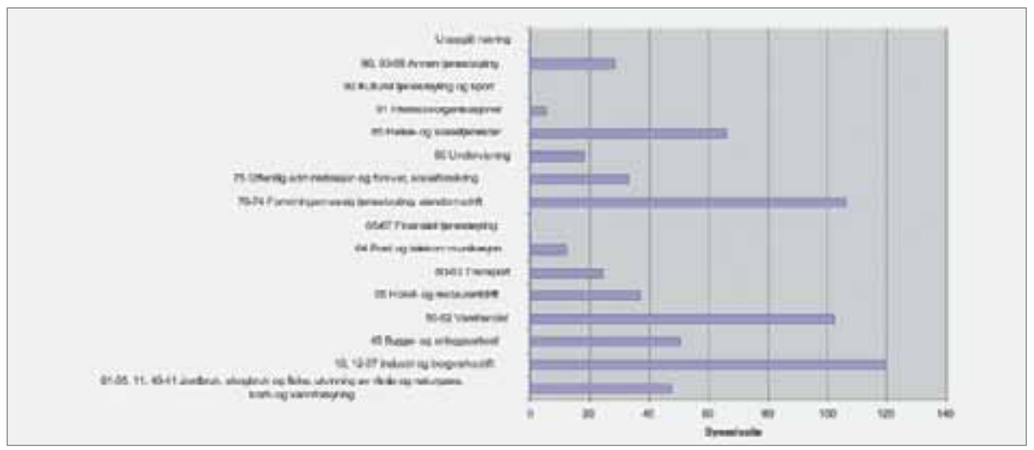
Sysselsetting etter næringsstruktur. India:



Sysselsetting etter næringsstruktur. Pakistan:



Sysselsetting etter næringsstruktur. Tyrkia:



- Har bodd her lenge og blitt vant til å være her

Intervju med Baljit Singh
Arbeidsinnvandrer med indisk bakgrunn



●●● - Ja, veldig bra, sier indiske Baljit Singh. Han snakker om arbeidsmiljøet på restaurant Bombay Darbar der han arbeider som kokk.

Singh er 32 år og kom til Norge i 1988. Hans far kom i 1983. Når det gjelder arbeidsmiljøet, trekker Singh fram at lønna er høyere enn i India, og at arbeidstida er mer organisert. Han trives i Norge.

Han er ikke helt sikker på hvor lenge han blir boende i Norge, kanskje hele livet. Han har rett og slett ikke tenkt så mye på det. Dessuten har han både faren og kona boende her. Han tror ikke han flytter tilbake til India.

Singh snakker bra norsk, og han har lært språket på den vanlige norske skolen, på grunnskolen og på videregående skole.

Han har norske venner og har truffet dem i arbeidslivet, på skoler og på utesteder.

Singh sier at han på mange måter føler seg hjemme i det norske samfunnet. Han har bodd her lenge og blitt vant til det.

- De må få tilbud om jobb og god lønn, norskopplæring og helsetjenester, svarer han på vårt spørsmål om hva som bør være Norges tilbud til arbeidsinnvandrere. Men han er også opptatt av at norske myndigheter i større grad må godkjenne utdannelse og yrkespraksis fra innvandrernes hjemland.

- Hvis en har mange års erfaring som kokk fra India, men uten formell kokkeutdannelse, må en være minst 30 år når en kommer til Norge for å kunne jobbe som kokk her, avslutter en engasjert Baljit Singh. ●

Manns- og EU-dominert arbeidsinnvandring

Arbeidsinnvandringen til Norge fra ikke-nordiske land de siste 15 årene har i stor grad kommet fra EU-landene. Dette gjelder både innvandrere fra de nye og de gamle medlems-landene som til sammen utgjør 76 prosent av arbeidsinnvandrerne.



Bjørn Olsen
Rådgiver
Seksjon for arbeids-markedsstatistikk
Statistisk sentralbyrå

Del I.
Den ikke-nordiske innvandrer-befolkningens sammensetning

Flyktninger den største hovedgruppen

SSB har med utgangspunkt i UDIs registre over oppholdstillatelser framskaffet opplysninger om innvandringsgrunnen til førstegenerasjonsinnvandrere med ikke-nordisk landbakgrunn. Dette datamaterialet omfatter alle som innvandret til Norge for første gang mellom 1990 og 2005 og er blitt presentert i Dagens Statistikk i forbindelse med statistikk over innvandrer-befolkningen. I den foreliggende artikkelen tar vi for oss resultater av en kobling mellom dataregisteret med innvandringsgrunner og de datafilene vi benytter i vår arbeidsmarkeds-statistikk for innvandrere. Dette innebærer en avgrensning av innvandrerbefolkningen til personer mellom 16 og 74 år som er registrert bosatt i Norge i Folkeregisteret og som nevnt, begrenset til de som er innvandret fra land utenom Norden. Personer fra nordiske land behøver ikke å søke om oppholds-tillatelse. Vi har derfor ikke noe datamateriale over innvandringsgrunn for denne gruppen.

Per 4. kvartal 2005 har vi opplysninger om innvandringsgrunnen til i alt 168 692 ikke-nordiske innvandrere. Disse utgjorde 72 prosent av den ikke-nordiske innvandrerbefolkningen bosatt på dette tidspunktet. Den desidert største enkeltgruppen blant disse innvandrerne var flyktninger med i alt 80 552 registrerte personer som representerte nærmere halv-parten av populasjonen med kjent innvandringsgrunn (Figur 1). Når det gjelder denne gruppen, foreligger det opplysninger om flyktningstatus som omfatter de som bosatte seg i Norge fra og med 1987. I de øvrige grup-pene har vi som nevnt opplysninger tilbake til 1990.

Blant flyktninger regnes også familiegjenforente til de med kjent flyktningstatus.

Den nest største gruppen var de som kom som familieinnvandrere. Disse utgjorde 35 prosent av den aktuelle populasjonen (58 917 personer). I dette tilfelle dreier det seg om familiegjenforening med innvandrere i Norge samt ekteskapsinngåelse med bosatte med eller uten norsk landbakgrunn. I gruppen av familieinn-vandrere vil det selvsagt også inngå gjenforente med innvandrere uten kjent innvandringsgrunn, som for eksempel flyktninger bosatt før 1987.

Andelen arbeidsinnvandrere var mer beskjeden, på 10,7 prosent (18 034 personer), mens gruppen som hadde innvandret for å ta utdanning utgjorde 5,8 prosent (9 583 personer). For øvrig har vi en restkategori på 0,8 prosent som omfatter diverse innvandringsgrunner som ikke lar seg klassifisere i henhold til hovedkategoriene.

Flest arbeidsinnvandrere fra EU-landene

Ser vi på innvandrergruppene fordelt etter verdens-regioner (Tabell 1), finner vi som ventet, størst andel arbeidsinnvandrere blant de fra Vest-Europa og de nye EU-landene i øst med henholdsvis 53,3 og 46,2 prosent. I de ikke-vestlige gruppene er det flyktninger som utgjør de største gruppene. De største andelene finner vi blant de fra Afrika (66 prosent) og Øst-Europa utenom EU (63 prosent). Disse relativt store konsen-trasjonene av flyktninger må i særlig grad knyttes til flyktningstrømmene fra henholdsvis Somalia og Balkan de siste 10-15 årene.

Innvandrere fra Asia har en noe lavere flykt-ningandel (55 prosent), mens de fra Sør- og Mellom-Amerika har lavest andel flyktninger blant de ikke-vestlige med 42 prosent. I sistnevnte tilfelle er nok den bakenforliggende årsaken den hovedstrømmen av flyktninger, fortrinnsvis fra Chile, som gjorde seg gjeldende på 1970- og 80-tallet. Disse flyktningkul-lene omfattes følgelig ikke av registeropplysningene om innvandringsgrunn. Det er ellers verdt å merke seg at familieinnvandring står sentralt blant innvandrere fra de to sistenevnte verdensregionene. De fra Sør- og Mellom-Amerika hadde høyest andel av alle med 48 prosent, mens blant innvandrere fra Asia utgjorde denne gruppen 38 prosent.

Arbeidsinnvandrere må på den annen side nærmest betraktes som marginale i de ikke-vestlige gruppene (innvandret etter 1989) med andeler på mellom 2 og 4 prosent.

I Tabell 2 ser vi hvordan de fem ulike innvandrer-gruppene basert på innvandringsgrunn fordeler seg på verdensregionene. Innvandrere fra EU-landene utgjør, ikke helt uventet, majoriteten av arbeidsinnvandrerne med 48,6 prosent fra Vest-Europa og 27,5 prosent fra de nye EU-landene i Øst-Europa. Til sammen er det altså snakk om en andel på 76 prosent av alle med innvandringsgrunn arbeid. Blant flyktninger er det de fra Asia som utgjør den største gruppen med 48,8 prosent. Det er også asiatiske innvandrere som står for den største andelen blant de med familieinnvand-ring med 46,8 prosent. Blant arbeidsinnvandrerne har den asiatiske gruppen den høyeste andelen blant de ikke-vestlige med 8,6 prosent. Det bør ellers bemerkes at innvandrere fra Asia er den største gruppen i den aktuelle populasjonen med registrert innvandringsgrunn og utgjør 42,5 prosent av alle disse.

Utviklingen fra 4. kvartal 2001 til 2005

Ser vi på perioden 4. kvartal 2001 til 2003, kan det konstateres økninger i antall bosatte i alle innvandrer-grupper (Tabell 3). Både gruppen av flyktninger og familieinnvandrere hadde hver en tilvekst på ca. 12 000 personer, noe som gir størst relativ økning i sistnevnte gruppe (dvs. 30 kontra 20 prosent blant flyktnin-gene). Blant arbeidsinnvandrere var økningen på 2 650 personer (dvs. 28 prosent).

Definisjoner og statistikkgrunnlag:

Innvandrere defineres som «personer født i utlandet av utenlandsfødte foreldre» også kalt førstegenerasjonsinnvan-drere.
Ikke-vestlige land omfatter landene i Øst-Europa, Asia (inkl. Tyrkia), Afrika og Sør - og Mellom-Amerika.
Landbakgrunn er eget utenlandske fødeland.

Opplysningene om innvandringskategori, landbakgrunn, botid i Norge, kjønn og alder er hentet fra Statistisk sentral-byrås *Befolkningsstatistikksystem*.

Opplysninger om innvandringsgrunn er basert på Datasystem for utlendings- og flyktningsaker (DUF) i Utlen-dingsdirektoratet.

Opplysninger om uføretrygding er basert på SSBs System for persondata (SFP)

Sysselsatte: Er basert på SSBs registerbaserte syssel-settingsstatistikken for innvandrere. I tillegg til NAVs *Arbeidstakerregister* omfatter datagrunnlaget alle syssel-satte inkludert selvstendig næringsdrivende som innhentes via *Selvangivelsesregisteret*. Dessuten benyttes Lønns- og trekkoppgaveregisteret som gir opplysninger om mindre lønnstakerforhold som ikke er meldepliktige til Arbeidstaker-registeret. I tillegg har også vernepliktige og sivilarbeidere status som sysselsatte.
Generelt: Alle tabeller og diagrammer har SSB som kilde.

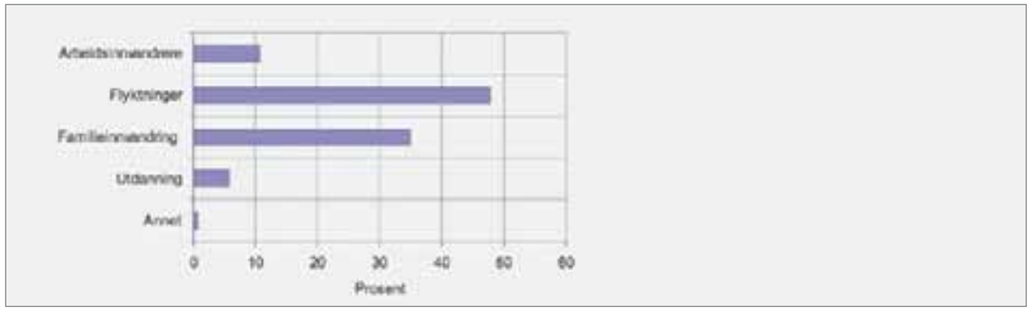
De fleste tallene som presenteres i teksten er å finne i de diagrammene og tabellene det henvises til. I noen tilfeller er slike oversikter utelatt av plasshensyn. De som eventuelt ønsker mer utfyllende tallmateriale, kan ta kontakt med: bjorn.olsen@ssb.no

Går vi to år videre fram i tid, er det i første rekke EU-utvidelsen østover i 2004 som setter sitt preg på utviklingen i visse grupper. Gruppen arbeidsinnvandrere økte med 6 146 personer fra 4. kvartal 2003 til 4. kvartal 2005, noe som utgjør en vekst på over 50 prosent. Av denne nye tilstrømningen kom nærmere 3 900 fra de nye EU-landene i øst.

Dette nye tilskuddet av arbeidsinnvandrere har dermed endret sammensetningen innad i innvandrergruppen fra de nye EU-landene mht. innvandringsgrunn. I 4. kvartal 2003 utgjorde arbeidsinnvandrere 17,7 prosent av denne landgruppen, mens de to år senere utgjorde hele 46 prosent. Også sammensetningen innad i gruppen av arbeidsinnvandrere har endret seg som følge av denne utviklingen. I 4. kvartal 2003 sto innvandrere fra disse landene i øst for 9 prosent, mens denne andelen to år senere gikk opp til 27,5 prosent.

Til tross for disse tendensene, har ikke størrelsesforholdet mellom gruppene med ulik innvandringsgrunn endret seg i særlig grad når vi betrakter den aktuelle innvandrer-populasjonen under ett. Arbeidsinnvandrerne var i 4. kvartal 2005 fortsatt den nest minste gruppen og utgjorde 10,7 prosent av de som innvandret etter 1989. Til sammenlikning var gruppen av flyktninger over fire ganger så stor (Tabell 3).

Figur 1. Ikke-nordiske innvandrere bosatt etter 1989 fordelt på innvandringsgrunn (1). Prosent. 4. kvartal 2005. Kilde: SSB. 1) Flyktninger omfatter også familiegjenforente. Familieinnvandring omfatter ikke familiegjenforente med flyktninger.



Tabell 1. Ikke-nordiske innvandrere bosatt etter 1989 etter verdensregion og innvandringsgrunn. Prosent. 4. kvartal 2005. Kilde: SSB

	I alt	Arbeidsinnvandrere	Flyktninger (1)	Familieinnvandring (2)	Utdanning	Annet
I alt	100,0	10,7	47,8	34,9	5,8	0,8
Vest - Europa	100,0	53,3	0,5	34,8	8,4	3,0
Nye EU land i Øst-Europa	100,0	44,2	3,8	28,7	13,7	0,6
Øst - Europa ellers	100,0	3,3	63,3	27,0	5,9	0,3
Nord - Amerika og Oseania	100,0	23,2	0,5	64,7	9,0	2,5
Asia	100,0	2,3	54,9	38,4	4,0	0,3
Afrika	100,0	1,8	48,2	36,1	9,5	0,5
Sør- og Mellom - Amerika	100,0	3,6	47,1	48,2	5,4	0,8

1. Inkl. familiegjenforente.
2. Familieinnvandring utenom flyktninggruppen.

Tabell 2. Ikke-nordiske innvandrere bosatt etter 1989 etter verdensregion og innvandringsgrunn. Prosent. 4. kvartal 2005. Kilde: SSB.

	I alt	Arbeidsinnvandrere	Flyktninger(1)	Familieinnvandring(2)	Utdanning	Annet
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Vest - Europa	9,8	48,6	0,1	9,7	14,9	39,7
Nye EU land i Øst-Europa	6,4	27,5	0,5	6,5	14,9	4,6
Øst - Europa ellers	19,6	6,1	25,9	15,1	19,9	11,8
Nord - Amerika og Oseania	2,3	5,0	0,0	4,3	3,5	7,4
Asia	42,5	8,6	48,8	46,8	29,4	25,6
Afrika	14,7	2,2	20,4	11,6	13,8	8,5
Sør- og Mellom - Amerika	4,8	1,6	4,2	4,6	4,4	4,6

1. Inkl. familiegjenforente.
2. Familieinnvandring utenom flyktninggruppen.

Stor mannsdominans blant arbeidsinnvandrere

Tar man for seg hele innvandrergruppen under ett, ser vi en svak overvekt av kvinner, nemlig 52 prosent kontra 48 prosent blant mennene. Går vi inn i visse enkeltgrupper, blir imidlertid størrelsesforholdet mellom menn og kvinner ganske annerledes (Figur 2). Søylediagrammet viser med all tydelighet at arbeidsinnvandring er et mannsdominert fenomen blant ikke-nordiske innvandrere. Her står mennene for hele 74 prosent. Går vi derimot til gruppen av familieinnvandrere, framkommer nærmest et speilvendt bilde med en kvinneandel nært opptil 70 prosent. I den største gruppen, dvs. flyktningene, ser vi igjen en viss mannsdominans, i det menn utgjør ca. 57 prosent. I den minste gruppen med innvandringsgrunn utdanning, er det en kvinnelig overvekt med en kvinneandel på 65,5 prosent.

Gruppene fordelt etter verdensregioner følger i all hovedsak dette mønsteret. Det er imidlertid verdt å merke seg at mannsdominansen blant arbeidsinnvandrerne fra de nye EU-landene er enda større enn den vi finner i gruppen av arbeidsinnvandrere totalt. Hele 80 prosent i denne gruppen var menn. Kvinneandelen var tilsvarende stor blant familieinnvandrere fra disse landene (83 prosent).

Ser vi på hvordan innvandrermenn og -kvinner totalt fordeler seg på innvandringsgrunn (Figur 3), framkommer det et mønster mye i tråd med det beskrevet ovenfor. Andelen arbeids-innvandrere er tre ganger så høy blant menn som blant kvinner (16,5 kontra 5 prosent), mens kvinnene har mer enn dobbel så høy andel familieinnvandrere (46,6 kontra 22,3 prosent). Når det gjelder flyktninger, utgjør denne gruppen 56 prosent blant mennene og ca. 40 prosent blant kvinnene. Det kan ellers nevnes at vi i noen av de underliggende gruppene fordelt etter verdensregioner, finner eksempler på store avvik fra gjennomsnittet blant innvandrermenn. I de gruppene der arbeidsinnvandring er det vanligste, dvs. fra de nye EU landene i øst og fra Vest-Europa, hadde mennene en andel arbeidsinnvandrere på henholdsvis 79 og 64 prosent. Blant menn fra disse regionene er arbeidsinnvandring m.a.o. den dominerende innvandrings- grunnen.

Ikke registrert bosatte

Inntrykket av mannsdominans blant ikke-nordiske arbeidsinnvandrere forsterkes ytterligere når vi retter oppmerksomheten mot gruppen av utenlandske lønnstakere som ikke er registrert bosatte, dvs. de som befinner seg her på korttidsopphold (dvs. under 6 måneder). Tall for 4. kvartal 2005 viser f. eks. at menn utgjør 89,5 prosent i gruppen fra nye EU-land. Blant de polske lønnstakerne, som er den største gruppen i denne sammenheng, er andelen menn på hele 92 prosent. I den største gruppen fra de gamle EU-landene, dvs. blant de fra Storbritannia, er andelen menn enda høyere, på 95 prosent. For øvrig avviker heller ikke de nordiske lønnstakerne på korttidsopphold så mye fra dette mønsteret, selv om manns-dominansen her ikke er så overveldende. Menn utgjorde i denne gruppen 76,5 prosent.

Flest arbeidsinnvandrere mellom 25 og 39 år

En fordeling på aldersgrupper blant innvandrere med opplysninger om innvandringsgrunn viser et noe avvikende mønster i forhold til den totale populasjonen av ikke-nordiske innvandrere (Tabell 4). I den førstnevnte gruppen er andelen under 40 år nesten 70 prosent mot 57 prosent i totalpopulasjonen. Dette henger naturligvis sammen med at innvandrere med kjent innvandringsgrunn ikke har lengre botid enn 15 år. De vil følgelig ha noe lavere gjennomsnittsalder enn de øvrige som ankom landet før 1990. Dette ser vi også tydelig mht den eldste aldersgruppen fra 55 til 74 år, som utgjør kun 5 prosent i populasjonen med kjent innvandringsgrunn, mens tilsvarende andel i total-gruppen av ikke-nordiske innvandrere er på nesten 13 prosent.

Går vi nærmere inn på enkeltgruppene fordelt etter innvandringsgrunn i Tabell 4, ser vi at det blant arbeidsinnvandrere er flest i alderen 25-39 år, nærmere bestemt 58,6 prosent. Blant flyktninger utgjør denne aldersgruppen ca. 41 prosent. Til gjengjeld er det noen flere av de aller yngste (16-24 år) her enn blant arbeidsinnvandrerne, dvs. 23,6 kontra 6 prosent. Dette tyder nok på at de som kommer som arbeidsinnvandrere gjerne er ferdigutdannet og kanskje også har noe arbeidsfaring fra hjemlandet. Ellers ser vi at familieinnvandrere har en nokså ung sammensetning, i det nærmere 75 prosent er under 40 år, og 16 prosent er mellom 16 og 24 år. Ellers er det kanskje ikke uventet å konstatere at de som kommer for å ta utdanning er den aller yngste gruppen med hele 93 prosent under 40 år.

For øvrig viser aldersfordelinger for menn og kvinner separat ingen nevneverdige forskjeller i forhold til det mønsteret som er beskrevet her.

Arbeidsinnvandrere – den minst etablerte gruppen

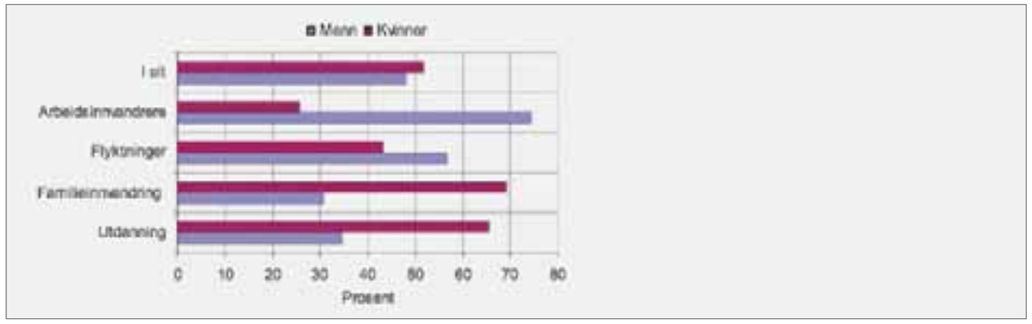
Grupperinger etter botid (Tabell 5) viser at hele 63 prosent av arbeidsinnvandrere har en botid på under 4 år. Dette kan tyde på at arbeidsinnvandrere har et noe kortere tidsperspektiv på oppholdet i Norge. Flyktninger ser derimot ut til å ha en større konsentrasjon rundt grupper med lengre botid. Nesten 47 prosent hadde en botid på over 10 år (dvs. maks 18 år for denne gruppen), mens 22 prosent hadde en botid på under 4 år. Gruppen familieinnvandrere hadde en mer jevn fordeling på botid, men med en viss konsentrasjon

Tabell 3. Ikke-nordiske innvandrere bosatt etter 1989 etter innvandringsgrunn. 4. kvartal 2001-2005. Kilde: SSB

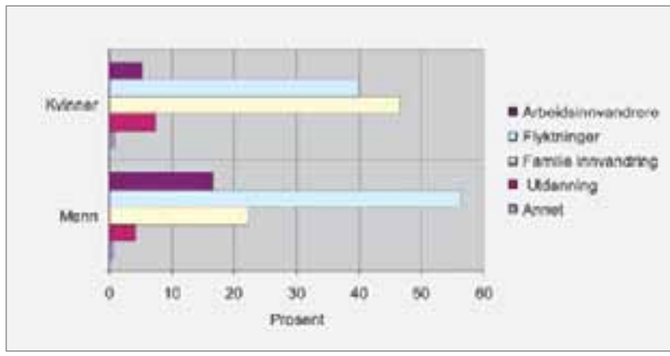
	I alt	Arbeids-innvand-rere	Flyktni-ninger (1)	Familie-innvand-ring (2)	Utdanning	Annet
2001	112827	9239	59670	36788	6037	1088
2003	141771	11888	72020	48352	8239	1264
2005	168692	18034	80552	58917	9853	1336
2001	100,0	8,2	52,9	32,6	5,4	1,0
2003	100,0	8,4	50,8	34,1	5,8	0,9
2005	100,0	10,7	47,8	34,9	5,8	0,8

1. Inkl. familiegjenforente.
2. Familieinnvandring utenom flyktninggruppen.

Figur 2. Ikke-nordiske innvandrere bosatt etter 1989 etter kjønn og innvandringsgrunn (1). Prosent. 4. kvartal 2005. Kilde: SSB. 1) Flyktninger omfatter også familiegjenforente. Familieinnvandring omfatter ikke familiegjenforente med flyktninger.



Figur 3. Mannlige og kvinnelige innvandrere utenom Norden bosatt etter 1989 etter innvandringsgrunn (1). Prosent. 4. kvartal 2005. Kilde: SSB. 1) Flyktninger omfatter også familiegjenforente. Familieinnvandring omfatter ikke familiegjenforente med flyktninger.



Tabell 4. Ikke-nordiske innvandrere etter alder og innvandringsgrunn. Absolutte tall og i prosent. 4. kvartal 2005. Kilde: SSB. 1. Inkl. familiegjenforente. 2. Familieinnvandring utenom flyktninggruppen.

	Ikke-nordiske innvandrere	Av dette med kjent innvandringsgrunn:					
	I alt	I alt	Arbeids-innvandrere	Flyktninger (1)	Familie-innvandring (2)	Utdanning	Annet
I alt	232586	168692	18034	80552	58917	9853	1336
				Prosent			
I alt	100	100	100	100	100	100	100
16-24 år	15,2	19,3	5,9	25,6	15,2	27,7	12,1
25-39 år	42,1	50,3	58,6	40,8	58,6	65,7	40,9
40-54 år	29,5	25,1	31,8	28,6	21,4	6,3	30
55-74 år	12,8	5,3	3,8	7	3,9	0,3	17

1. Inkl. familiegjenforente.
2. Familieinnvandring utenom flyktninggruppen.

Tabell 5. Ikke-nordiske innvandrere bosatt etter 1989 etter botid og innvandringsgrunn. Absolutte tall og i prosent. 4. kvartal 2005. Kilde: SSB

1. Inkl. familiegjenforente. Maksimal botid 18 år. 2. Familieinnvandring utenom flyktninggruppen.

	I alt	Arbeids-innvand-rere	Flyktni-ninger (1)	Familie-innvand-ring (2)	Utdanning	Annet
I alt	168692	18034	80552	58917	9853	1336
			Prosent			
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Under 4 år	34,7	63,3	21,9	36,4	16,3	22,4
4 - 6 år	19,7	14,0	19,7	21,8	14,3	25,3
7 - 10 år	15,5	13,1	11,5	21,2	8,7	27,8
11- 13 år	30,0	7,6	46,9	19,6	60,8	24,3

rundt de med kortest botid som utgjorde 38 prosent. Ellers hadde gruppen med utdanning som innvandringsgrunn en andel på hele 66 prosent med botid på under 4 år. Dette henger naturligvis sammen med denne innvandringens egenart, siden mange vil returnere til hjemlandet etter endt utdanning.

Når det gjelder variasjoner i botid blant menn og kvinner, er det heller ikke i denne sammenheng noen forskjeller av betydning å påpeke.

Del II.
Ikke-nordiske innvandrere i arbeid

Mange arbeidsinnvandrere i bygg og anlegg

Tabell 6 viser grupperingen av sysselsatte ut fra de næringsgruppene de jobber i. Næring blir i denne sammenheng definert som den hovedvirksomheten som utøves av bedriften man er ansatt i. Tabellen viser hovedgrupper av næringer og noen få utvalgte undergrupper. Her kan man se arbeidsinnvandrernes fordeling på næringsgrupper i forhold til fordelingen blant sysselsatte i hele landet og i totalgruppen av sysselsatte ikke-nordiske innvandrere. I mange tilfeller er det bare små avvik mellom disse populasjonene. Dette ser vi for eksempel mht. store næringsgrupper som helse- og sosialtjenester og industri som sysselsetter omtrent like store andeler både i gruppen av innvandrere som blant sysselsatte totalt.

Når det gjelder sysselsatte i enkelte andre næringsgrupper, ser vi en tendens til overrepresentasjon i gruppen av ikke-nordiske innvandrere i alt. Dette gjelder for eksempel hotell- og restaurantnæringen som nærmere 11 prosent av de yrkesaktive innvandrerne var tilknyttet, mot 3,3 prosent av sysselsatte totalt. En slik overrepresentasjon er enda større mht. rengjøringsvirksomhet der de tilsvarende andelene var henholdsvis
5,2 mot 0,8 prosent. I hovedsak er det ikke-vestlige innvandrere, mange med flyktningbakgrunn som bidrar til denne overrepresentasjonen.

Gruppen av arbeidsinnvandrere har på den andre siden en fordeling som i noen henseende avviker både fra den totale innvandrergruppen og fra sysselsatte i alt. Dette ser vi tydelig når det gjelder bygg og anleggsvirksomhet. 12,5 prosent av arbeidsinnvandrerne var sysselsatt i denne næringen. Denne andelen

er nesten dobbel så høy som i den sysselsatte befolkningen totalt, der 6,8 prosent befinner seg i denne næringen. Ikke-nordiske innvandere hadde samlet en andel på 4,2 prosent sysselsatt i denne næringen og var altså noe underrepresentert. Formidling og utleie av arbeidskraft sysselsetter en enda høyere andel arbeidsinnvandrere enn sysselsatte i alt. Mens 1,3 prosent av den sysselsatte befolkningen jobbet i denne næringen, var den tilsvarende andelen blant arbeidsinnvandrere nesten fem ganger så høy, dvs. 6,2 prosent.

Når det gjelder de tradisjonelt innvandrerdominerte næringene som hotell- og restaurantvirksomhet og rengjøringsvirksomhet, avviker arbeidsinnvandrere i en viss grad fra ikke-nordiske innvandrere i alt. Andelene som jobbet i disse to næringene blant arbeidsinnvandrere var henholdsvis 7 og 1,6 prosent, noe som altså er en del lavere enn det nivået som ble påpekt for den samlede sysselsatte innvandrergruppen ovenfor (dvs. 10,7 og 5,2 prosent).

Ellers finner vi visse tilfeller av underrepresentasjon blant arbeidsinnvandrere i forhold til sysselsatte totalt. For eksempel er offentlig administrasjon og forsvar en gruppe som sysselsetter få arbeidsinnvandrere. Kun én prosent jobbet i denne næringen, kontra 6,6 prosent av sysselsatte totalt og 4,2 prosent blant sysselsatte innvandrere i alt. Også detaljhandel har liten utbredelse blant arbeidsinnvandrere. Kun 2,1 prosent jobbet i denne næringsgruppen, mens tilsvarende andel for sysselsatte i alt lå på 8 prosent. For øvrig er finansiell tjenesteyting (bl.a. bank og forsikring) en næringsgruppe som generelt sysselsetter få innvandrere, og arbeidsinnvandrere representerer heller ikke noe unntak i så måte. Mens 2 prosent av de sysselsatte i alt jobbet i denne næringen, lå andelen for arbeidsinnvandrere på 0,3 prosent.

Lønnstakere ikke registrert bosatt

Lønnstakere på korttidsopphold (dvs. under 6 måneder) avviker i enda større grad fra hovedfordelingen for sysselsatte totalt. I den største undergruppen, dvs. de fra nye EU land, utgjorde f.eks. andelen med ansettelse i bygg og anleggsvirksomhet hele 32 prosent i 4. kvartal 2005. Denne gruppen lønnstakere er også ganske forskjellig fra arbeids-innvandrere generelt, i det 18 prosent var sysselsatt i primærnæringene. I alt vesentlig dreier dette seg om sesongarbeid i jordbruket. Ellers hadde denne gruppen en andel tilknyttet forretningsmessig tjenesteyting (der formidling og utleie av arbeidskraft inngår) på nivå med arbeidsinnvandrere på ca. 20 prosent. Dette gjelder for øvrig alle lønnstakere på korttidsopphold. Ellers var gruppen fra de gamle EU-landene svært ulik de fleste sysselsatte når det gjaldt omfanget av sysselsatte i olje- og gassutvinning. Hele 20 prosent av denne lønnstakergruppen hadde jobb i denne næringen. På landsbasis sysselsetter denne næringen kun 1,3 prosent av alle som er i arbeid.

Høyt sysselsettingsnivå blant arbeidsinnvandrere

Figur 4 viser at arbeidsinnvandrerne ikke uventet har den høyeste andelen sysselsatte med 80,5 prosent i 4. kvartal 2005. Dette nivået overstiger også sysselsettingsandelen i hele befolkningen med 11 prosentpoeng. Det ligger selvsagt i sakens natur at innvandrere som primært kommer for å ta arbeid har et høyt sysselsettingsnivå. Dessuten virker sammen-setningen i gruppen inn på nivået, siden menn i den mest yrkesaktive alderen er over-representert her. Dette forklarer nok langt på vei nivåforskjellen i forhold til hele den norske befolkningen mht. andel i arbeid. Det kan ellers nevnes at de ikke-vestlige gruppene i denne sammenheng ligger langt over det gjennomsnittlige sysselsettingsnivået generelt for disse gruppene, men det må igjen understrekes at arbeidsinnvandrerne fra disse regionene er fåtallige. Flyktninger er den hovedgruppen med lavest sysselsettingsnivå med en andel på 47,3 prosent, mens familieinnvandrere hadde 53 prosent i arbeid. Gruppen som kom for å ta utdanning, hadde en andel sysselsatte på 49,7 prosent. Her vil det i stor utstrekning være snakk om deltidsarbeid i kombinasjon med studier.

Tabell 6. Sysselsatte etter næringsgruppe og innvandringsgrunn. Prosent. 4. kvartal 2005. Kilde: SSB

	Sysselsatte i hele befolkningen	Sysselsatte ikke-nordiske innvandrere i alt	Av dette: Arbeids-innvandrere
I alt	100	100	100
Primærnæringene	3,4	1,2	2,3
Oljevirksomhet	1,3	1	3,6
Industri etc.	11,6	11,2	12,6
Kraft-/vannforsyning	0,7	0,1	0,1
Bygg og anlegg	6,8	4,2	12,5
Agentur og engros	4,8	2,1	3
Detaljhandel	8,1	6,7	2,1
Hotell og restaurant	3,2	10,7	7
Transportkommunikasjon	6,9	7,3	3,4
Finansiell tj. yting	2	0,5	0,3
Forretningsmessig tj.yting etc.	10,8	14,5	19,8
Av dette:			
Formidling og utleie av arbeidskraft	1,3	2,3	6,2
Rengjøringsvirksomhet	0,8	5,2	1,8
Off. adm. og forsvar	8,6	4,2	1
Undervisning	7,9	7,2	8
Helse- og sos. tj.	16,3	21,1	16,8
Annet	4,1	4	4,3
Uoppgitt	3	2,9	2,8

Menn kontra kvinner

Figur 4 viser en forskjell i andel sysselsatte mellom menn og kvinner på 11 prosentpoeng i menns favør i totalgruppen av ikke-nordiske innvandrere (60 kontra 49 prosent). I hele befolkningen er differansen 6,6 prosentpoeng (72,6 kontra 66 prosent sysselsatte).

Ser vi på de underliggende gruppene fordelt etter innvandringsgrunn, er det størst kjønns-forskjeller blant familieinnvandrere. Her ligger andelen sysselsatte menn 17 prosentpoeng over kvinnene (65 kontra 48 prosent). Blant flyktninger er differansen 10 prosentpoeng (51,6 kontra 41,6 prosent). Full likestilling mht. sysselsettingsnivå finner vi imidlertid blant arbeidsinnvandrere der begge kjønn ligger på 80 prosent sysselsatte, men det må understrekes at kvinner i denne sammenheng er en liten gruppe bestående av 3700 sysselsatte, derav 2700 fra EU-landene
(Tabell 7).

Ellers kan det nevnes at de som har utdanning som innvandringsgrunn, også ligger likt mht. sysselsetting, men på et lavere nivå på rundt 50 prosent.

Kjønn, verdensregion og arbeidsinnvandring

Et gjennomgående trekk ved arbeidsinnvandrere er at disse har et betraktelig høyere sysselsettingsnivå i alle de underliggende gruppene fordelt etter verdensregion (Tabell 7). De kjønnsfordelte tallene viser at også kvinnene i disse gruppene ligger langt over gjennomsnittet for innvandrerkvinner og mye nærmere det mannlige sysselsettingsnivået blant arbeids-innvandrere. For eksempel ligger kvinner som er arbeidsinnvandrere fra EU-landene (både de nye og de gamle) helt på nivå med mennene med rundt 81 prosent sysselsatte. Dermed avviker de mye fra flertallet av kvinnene fra disse regionene som har kommet til Norge via familieinnvandring.

Også kvinner som kom som arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa utenom EU var på nivå med de øvrige europeiske kvinnene med denne innvandringsgrunnen. De hadde ca. 81 prosent i arbeid og lå bare 3 prosentpoeng under mennene som var arbeidsinnvandrere fra samme region. Dette er et stort avvik fra gjennomsnittet for kvinner totalt fra Øst-Europa utenom EU, som i særlig grad er dominert av flyktninger fra Balkan. Men det er viktig å understreke at arbeidsinnvandring er lite utbredt i denne gruppen og i enda mindre grad blant kvinnene der. Kun 308 sysselsatte kvinner var å finne blant arbeidsinnvandrerne fra Øst-Europa utenom EU. I de europeiske gruppene som er nevnt her, utgjorde kvinner ikke mer enn mellom 20 og 30 prosent av de sysselsatte arbeidsinnvandrerne.

I de øvrige ikke-vestlige gruppene, dvs. de fra Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika, blir andelen arbeidsinnvandrere enda mindre og kvinnene blant dem igjen helt marginale. Det høye sysselsettingsnivået vi finner blant disse innvandrerne i Tabell 7 blir mer å betrakte som kuriøse unntak fra et tradisjonelt ikke-vestlig mønster, enten det dreier seg om menn eller kvinner.

Betydningen av botid i Norge

Hvor lenge en person har bodd i Norge har naturlig nok stor betydning for sysselsettings-nivået i mange innvandrergrupper. Med større språkbeherskelse, bedre kjennskap til det norske samfunn og eventuelt mer relevant yrkeskvalifisering øker også jobbmulighetene. Dette avspeiler seg tydelig i de tallene som viser sysselsettingsnivået i grupper med ulik botid (Tabell 8). Når vi betrakter gruppen av ikke-nordiske innvandrere med kjent innvandrings-grunn under ett, ser vi et markant høyere nivå i sysselsettingen blant de med mer enn fire års botid. Andelen går der opp fra 43,8 prosent (under 4 år) til 55,8 prosent (fra 4 til 6 år), dvs. en forskjell på ca. 12 prosentpoeng. Med andre ord ser de første fire årene ut til å være en viktig etableringsfase for nyankomne innvandrere. Vi ser videre en moderat, jevn økning i nivået til vi kommer til 60 prosent sysselsatte blant de med lengst botid i denne populasjonen, dvs. fra 11 til 15 år (og til 18 år for flyktninger).

Når vi ser på gruppene basert på innvandringsgrunn, følger hovedgruppene flyktninger og familieinnvandrere samme mønsteret med en markant økning etter fire års botid. Blant flyktninger kan det konstateres en forskjell på 20 prosentpoeng ved dette botidsskillet (fra 26,7 til 46,7 prosent sysselsatte) og en forskjell på 17 prosentpoeng for familieinnvandrere (fra 42 til 59 prosent sysselsatte). Blant de med lengst botid var det blant flyktninger og familieinnvandrere henholdsvis 58 og 62 prosent sysselsatte.

Arbeidsinnvandrere følger derimot et litt annet mønster. Som innvandringsgrunnen skulle tilsi, er de allerede i den første fasen på under fire år i stor grad i jobb, med hele 78 prosent sysselsatte. Deretter øker andelene til et stykke over 80 prosent i gruppene med lengre botid. I denne sammenheng er det heller ingen nevneverdig forskjell mellom de med vestlig og ikke-vestlig bakgrunn mht. botid og sysselsettingsnivå.

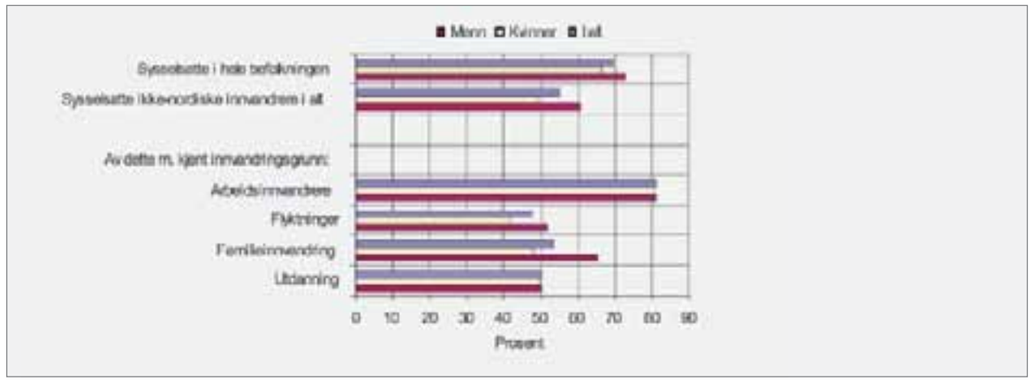
Generelt ser innvandrermenn ut til å komme fortere i arbeid enn kvinnene, da det er størst kjønnsforskjeller i sysselsetting i de tidligere bosettingsfasene og i de senere en viss utjevning. I gruppen av arbeidsinnvandrere er det imidlertid ikke noen forskjeller mellom kjønnene uansett hvilken bosettingsfase vi snakker om.

Del III.
Ikke-vestlige grupper innvandret før 1990

Som tidligere nevnt, kjenner vi ikke innvandringsgrunnen til rundt 28 prosent av innvandrerbefolkningen mellom 16 og 74 år (per 4. kvartal 2005). I all hovedsak dreier det seg om de som innvandret før 1990. Et fellestrekk ved denne gruppen vil følgelig være at de har en botid i Norge på minst 15 år, og at de dermed må anses som en relativt etablert gruppe innvandrere her i landet.

Til tross for manglende opplysninger om innvandringsgrunn, kan vi likevel gjøre rimelig sikre antakelser om dette for enkelte innvandrergrupper på grunnlag

Figur 4. Sysselsatte etter kjønn og innvandringsgrunn (1) i prosent av personer i alt 16 - 74 år i hver gruppe. 4. kvartal 2005. Kilde: SSB. 1) Flyktninger omfatter også familiegjenforente. Familieinnvandring omfatter ikke familiegjenforente med flyktninger.



Tabell 7. Sysselsatte etter landbakgrunn, kjønn og innvandringsgrunn. Absolutte tall og i prosent av personer i alt 16-74 år i hver gruppe. 4. kvartal 2005. Kilde: SSB

	Sysselsatte ikke-nordiske innvandrere i alt			Av dette: Arbeidsinnvandrere		
	I alt	Menn	Kvinner	I alt	Menn	Kvinner
I alt	127209	69293	57744	14509	10792	3717
Vest - Europa	21497	13179	8318	7202	5284	1918
Nye EU land i Øst-Europa	10288	5066	5223	4046	3242	804
Øst - Europa ellers	20117	9478	10639	918	600	308
Nord - Amerika og Oseania	4155	2212	1943	604	445	159
Asia	61313	37999	23314	1220	840	380
Afrika	12768	7987	4778	313	226	87
Sør- og Mellom - Amerika	6873	3344	3529	208	147	61
I alt	64,6	60,3	69,1	80,6	80,6	80,1
Vest - Europa	66,6	73,0	61,4	82,1	82,4	81,4
Nye EU land i Øst-Europa	66,6	74	64,1	81,5	81,7	80,6
Øst - Europa ellers	59,2	60,3	53	82,9	84	80,8
Nord - Amerika og Oseania	68,3	64,3	62,7	88,9	85,8	79
Asia	50,6	57,2	44,5	75,3	75,7	84,4
Afrika	41,8	48,5	35,7	71,3	73,1	69,1
Sør- og Mellom - Amerika	65	66,1	64,9	71	75,4	62,2

av generell kunnskap om innvandring både før og etter 1990. I det følgende skal vi se på syv ikke-vestlige grupper av en viss størrelse som tradisjonelt har hatt lave andeler flyktninger, og som i overveiende grad har hatt enten arbeid eller familiegjenforening/etablering som viktigste grunn til innvandring.

Blant mannlige innvandrere fra land som Pakistan, Tyrkia, Marokko, India og Kina, som ankom landet på 1970- og 80-tallet, vil vi med stor sannsynlighet finne en høy andel arbeidsinnvandrere, og blant kvinnene, tilsvarende høye andeler familiegjenforente. I tillegg har vi også tatt med innvandrere fra Filippinene og Thailand. Disse skiller seg noe ut fra de øvrige i denne sammenheng, i det begge gruppene er sterkt kvinnedominerte. Blant disse kvinnene er en høy andel familieinnvandrere (i særlig grad ekteskapsinngåelse med norske menn) i perioden etter 1990, og det er rimelig å anta at dette mønsteret også har vært framtredende i perioden før 1990 som altså ikke dekkes av data om innvandringsgrunn.

Lav sysselsetting i etablerte innvandrergrupper

Figur 5 viser andelen sysselsatte i de syv nevnte gruppene per 4. kvartal 2005. Tatt i betraktning at vi her snakker om etablerte innvandrergrupper i Norge, er noen av disse tallene overraskende lave. For eksempel hadde de fra Pakistan og Tyrkia andeler i arbeid på henholdsvis 44,7 og 43,6 prosent, mens den marokkanske gruppen lå enda lavere med kun 38,3 prosent. Når vi går til de øvrige fire gruppene, dvs. de fra India, Kina, Filippinene og Thailand, ser vi et stort sprang i sysselsettingsnivået på over 20 prosentpoeng i alle gruppene. Tre av dem ligger på rundt 65 prosent sysselsatte og de fra Filippinene har hele 71 prosent i arbeid. Med andre ord snakker vi her om en sysselsetting på nivå med vestlige innvandrere og for så vidt også på nivå med hele befolkningen. De overstiger dessuten gjennomsnittet for totalgruppen fra Asia med botid på 15 år og mer (som ligger på 57,3 prosent sysselsatte). Gruppene fra Pakistan, Tyrkia og Marokko har derimot en sysselsetting på nivå med innvandrere (fra Asia og Afrika) med en botid på tre - fire år. Hva kan tenkes å ligge bak dette skillet vi ser i sysselsettingsnivå?

Aldersfordelingen noenlunde lik

Innvandrere med relativt lang botid i Norge vil naturlig nok ha litt større andeler i de høyere aldersgruppene, noe som selvsagt kan tenkes å trekke sysselsettingsnivået noe ned. Er det noen forskjeller i aldersstrukturen mellom disse innvandrergruppene som kan tenkes å ligge bak det skillet i sysselsettingsnivået som vi har sett framkomme? Har noen grupper relativt flere i alderen 55 til 74 år enn andre? Tabell 9 viser at det kun er små forskjeller å spore i så henseende. Det er på ingen måte noe markant skille mellom gruppene fra Pakistan, Tyrkia og Marokko på den ene siden og de øvrige fire som hadde høy sysselsetting på den andre. Faktisk så var det innvandrere fra Kina og India som hadde høyest andeler eldre med henholdsvis 32,6 og 26 prosent i aldersgruppen fra 55 til 74 år.

Alder og sysselsettingsnivå

Hvordan er sysselsettingsnivået innad i de enkelte aldersgruppene? I Tabell 10 framkommer det omtalte skillet i sysselsettingsnivå mellom landgruppene i så godt som alle aldersgrupper unntatt den yngste som er ganske lik hos alle, men som er forholdsvis liten i disse syv landgruppene. Innvandrere fra Kina, India, Filippinene og Thailand har en sysselsetting et godt stykke over gjennomsnittsnivået for innvandrere totalt i de enkelte aldersgruppene, og ligger i flere tilfeller nært opptil gjennomsnittet for hele den norske sysselsatte befolkning. Innvandrerne fra Pakistan, Marokko og Tyrkia under 40 år ligger derimot nært opptil gjennomsnittet for innvandrere i disse aldersgruppene, men synker markant når vi går til gruppene over 40 år. Med andre ord ligger noe av forklaringen på det lave sysselsettingsnivået i disse tre landgruppene i det relativt store frafallet vi ser blant de over 40 år (og kanskje i sær blant 50-åringer). Men nivået i gruppen mellom 25 og 39 år er heller ikke spesielt høyt når vi tar i betraktning at disse har bodd i landet i over 15 år.

Svært lav sysselsetting blant kvinner i noen grupper

Hvis vi forholder oss til de kjønnsfordelte tallene i Figur 5, ser vi store forskjeller mellom menns og kvinners sysselsettingsnivå i to av landgruppene med lav sysselsetting. I den største gruppen av dem, dvs. de fra Pakistan, hadde menn en andel sysselsatte på 56, 2 prosent og kvinnene kun 30 prosent. Også i den tyrkiske gruppen er det stor kjønnsforskjell med henholdsvis 50 og 35 prosent sysselsatte. Dermed går det klart fram at den lave syssel-settingen blant kvinnene bidrar til å trekke gjennomsnittet ned i disse gruppene, selv om også mennene ligger et godt stykke under et forventet sysselsettingsnivå. Det må også tas i betraktning at det er en viss overvekt av menn i disse gruppene. I gruppen fra Marokko ligger for øvrig også mennene svært lavt mht. sysselsetting slik at kjønnsforskjellene ikke blir så store; dvs. 40,2 mot 34,4 prosent.

I de øvrige fire gruppene som hadde et høyt sysselsettingsnivå, er det bare mindre forskjeller mellom menn og kvinner. Her hadde kvinnene en sysselsetting

Tabell 8. Sysselsatte ikke-nordiske innvandrere bosatt etter 1989 etter kjønn, botid og innvandringsgrunn. Absolutte tall og i prosent av personer i alt 16-74 år i hver gruppe. 4. kvartal 2005. Kilde: SSB

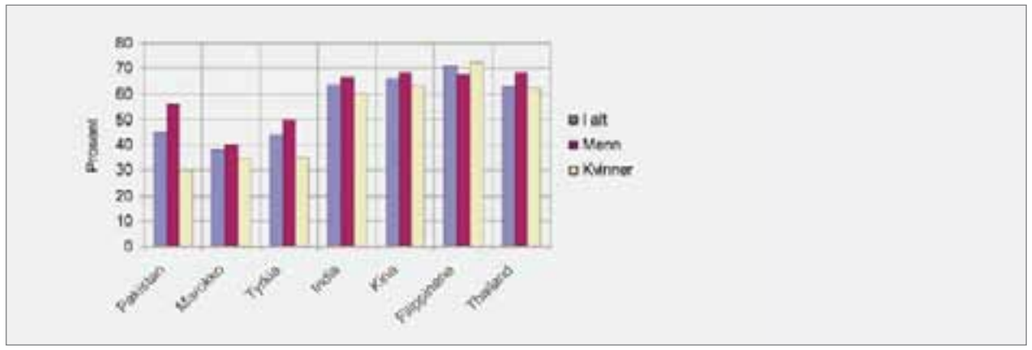
1. Inkl. familiegjenforente. Maksimal botid 18 år.

2. Familieinnvandring utenom flyktninggruppen.

			Av dette:		
		I alt	Arbeidsinn-vandrere	Flyktninger (1)	Familieinn-vandring (2)
I alt	I alt	69533	14509	30087	21301
	Under 4 år	25458	8920	6714	9521
	4 - 6 år	18538	2395	7339	7585
	7 - 10 år	14371	2042	4933	7390
	11- 15 år	30806	1148	21941	6805
I alt	I alt	53,1	80,1	47,3	53,1
	Under 4 år	43,8	79,1	36,7	43,1
	4 - 6 år	55,8	83,6	46,7	59,2
	7 - 10 år	56,7	86,3	43,5	59,1
	11- 15 år	60,8	84,0	58,1	62,1

1. Inkl. familiegjenforente. maksimal botid 18 år.
2. Familieinnvandring utenom flyktninggruppen.

Figur 5. Innvandrere bosatt før 1990 som er sysselsatte etter kjønn og landbakgrunn. I prosent av personer i alt 16 - 74 år i hver gruppe. 4. kvartal 2005. Kilde: SSB



Tabell 9. Innvandrere bosatt før 1990 etter alder og landbakgrunn. Absolutte tall og i prosent. 4. kvartal 2005. Kilde: SSB

			Prosent			
	I alt	I alt	16-24 år	25-39 år	40-54 år	55-74 år
Pakistan	8772	100	8,6	28,2	38,8	24,3
Marokko	2043	100	6,3	27	45,6	21,1
Tyrkia	3424	100	5,1	26,8	39,2	19
India	2573	100	2,6	21,3	49,9	26,1
Kina	1156	100	5,2	17,3	45	32,6
Filippinene	2686	100	4,2	19,7	55,8	20,8
Thailand	978	100	4,2	29,1	55,1	11,6

litt i overkant av 60 prosent, og de filippinske lå på hele 72 prosent (og overgikk dermed også mennene). Den sistnevnte gruppen, samt de fra Thailand, er som tidligere nevnt sterkt kvinnedominerte.

Det ser ut til at ulike tradisjoner for kvinnelig sysselsetting er en sterkt medvirkende årsak til de forskjellene vi har sett. Blant de kvinnene som vi må anta i stor grad er familiegjenforente med arbeidsinnvandrende menn fra for eksempel Pakistan og Tyrkia, er det få som har etablert seg i arbeidsmarkedet. Dette gjelder alle aldersgrupper. I aldersgruppen mellom 25 og 39 år hadde f.eks. kvinner fra Pakistan en andel

Tabell 10. Sysselsatte etter utvalgte fødeland og alder i prosent av personer i alt i hver gruppe. 4. kvartal 2005. Kilde: SSB

	I alt	16-24 år	25-39 år	40-54 år	55-74 år
Sysselsatte i hele landet	69,4	58,6	80,7	82,7	48,6
Sysselsatte innvandrere i alt	57,5	42,3	62,2	65,8	42,2
Av dette bosatte før 1990:					
Pakistan	44,7	38,1	59,2	45,6	21,1
Marokko	38,3	60	58,1	38,3	14,4
Tyrkia	43,6	35,7	58,3	42,7	13,2
India	63,6	54,9	77	70,5	40,5
Kina	66	51,7	80	79,5	42,2
Filippinene	71,1	58,9	75,3	79,3	47,6
Thailand	63	58,1	64,8	66,8	44,2

sysselsatte på 41 prosent mens mennene lå på 74 prosent. I aldergruppen fra 40 til 54 år er dette gapet enda større, henholdsvis 26,5 kontra 63 prosent.

Kvinner fra India og Kina har på den annen side en dobbel så høy andel i arbeid som de fra Pakistan. Siden familiegjenforening er den vanligste innvandringsgrunnen blant kvinner, må vi anta at en stor andel av disse også har hatt denne innvandringsgrunnen. Det samme gjelder kvinner fra Thailand og Filippinene, men i disse tilfellene dreier det seg i større grad om familieetablering med norske menn. Dermed vil mange av disse kvinnene befinne seg i en annen situasjon mht. integrering og således få lettere innpass på det norske arbeidsmarkedet.

Mange uføretrygdede fra Pakistan, Tyrkia og Marokko

Uføretrygding ser ut til å være særlig utbredt i de tre gruppene med lav sysselsetting. Gruppen fra Marokko hadde høyest andel uførepensjonister med hele 23,7 prosent. Også de fra Tyrkia og Pakistan lå høyt i så henseende med henholdsvis 21,6 og 17,6 prosent uføretrygdede, og det var særlig mennene som trakk dette nivået opp. Nivået på landsbasis var til sammenlikning 6,4 prosent i 4. kvartal 2005. De andre fire lå som ventet mye lavere, stort sett på landsgjennomsnittet. Eneste unntaket var gruppen fra India som hadde en andel uføre på 14 prosent, men her var på den annen side sysselsettingsnivået relativt høyt som vi har sett.

En av årsakene til at uføretrygding er særlig utbredt i gruppene fra Pakistan, Tyrkia og Marokko kan selvsagt være at disse innvandrerne har jobbet i spesielt belastende yrker over lengre tid. Ser vi på hvordan de sysselsatte i disse syv landgruppene fordeler seg på yrke og næringer per 4. kvartal 2005, er det imidlertid ingen nevneverdige forskjeller mellom dem som skulle tilsi høyere grad av uføretrygding i enkelte grupper. Fordelingene er mye i tråd med den vi finner for ikke-vestlige arbeidstakere generelt. Men på den annen side kjenner vi ikke til tidligere yrker og jobbhistorikk generelt for de som ikke lenger er i arbeid.

Vi vet ikke hvor representative de nåværende sysselsatte er i forhold til de som ikke lenger er i jobb, men sammensetningen mht. næring og yrke i de ulike innvandrergruppene utgjør en stabil struktur i norsk arbeidsliv. Vi kjenner heller ikke til om det kan ha vært forskjeller i omfanget av arbeid. For eksempel om ekstrajobber kan ha vært mer utbredt i gruppene med høy grad av uføretrygding.

Oppsummering og konklusjon

Innvandringen til Norge de siste 15 årene har i mye større grad vært påvirket av flukten fra væpnede konflikter og sosial uro i den tredje verden og på Balkan enn av strømmen av arbeidskraft på tvers av landegrensene. Nær halvparten av de som innvandret i løpet av denne perioden hadde flyktningstatus, og bare 11 prosent kom som arbeidsinnvandrere når vi forholder oss til ikke-nordiske innvandrere.

De med nordisk bakgrunn kjenner vi ikke til når det gjelder innvandringsgrunn, siden de ikke trenger søke om oppholdstillatelse og dermed ikke blir registrert av UDI. Det er selvsagt grunn til å anta at mange kommer som arbeids-innvandrere, men det potensielle nordiske tilskuddet er neppe så stort at gruppen av arbeidsinnvandrere vil kunne overgå flyktningene i størrelse.

Ellers er familieinnvandring et utbredt fenomen. 35 prosent var registrert med denne innvandringsgrunnen. Her kan det være snakk om familiegjenforening/-etablering med arbeidsinnvandrere og med innvandrere bosatt før 1990 som vi ikke kjenner innvandringsgrunnen til. I noen tilfeller er det også snakk om familieetablering med personer med norsk landbakgrunn.

Arbeidsinnvandringen til Norge fra ikke-nordiske land de siste 15 årene har i stor grad kommet fra EU-landene. Dette gjelder både innvandrere fra de nye og de gamle medlems-landene som til sammen utgjør 76 prosent av arbeidsinnvandrerne. Det er i hovedsak

menn som kommer som arbeidsinnvandrere, i det de utgjør hele 75 prosent av denne gruppen. Kvinner kommer i tilsvarende sterk grad hit til landet som familieinnvandrere. Nær 70 prosent av denne gruppen var kvinner.

Det kan være nærliggende å anta at vi ser utslaget av et tradisjonelt kjønnsrollemønster som fortsatt står sterkt i de europeiske landene. Det vil si at menn reiser ut og at ektefellene følger etter med resten av familien og i første omgang prioriterer familieomsorgen. Det er i hvert fall grunn til å tro at det i mange tilfeller vil dreie seg om småbarnsfamilier, siden flesteparten av arbeidsinnvandrerne er mellom 25 og 39 år. Kvinner som kommer som familieinnvandrere, ligger mye lavere enn mannlige arbeidsinnvandrere fra disse landene mht. andel sysselsatte (dvs. ca. 20 prosentpoeng under). Men disse kvinnene står likevel mye sterkere på arbeids-markedet enn de ikke-vestlige kvinnene som er familieinnvandrere.

Det kan selvsagt poengteres at mannsdominerte næringer, som for eksempel bygg og anleggsvirksomhet, i særlig grad etterspør utenlandsk arbeidskraft, og at dette setter sitt preg på gruppen av arbeidsinnvandrere. Men ser vi på gruppen av de *bosatte* arbeidsinnvandrerne som er den aktuelle populasjonen her, er andelen i denne næringen på 12 prosent (mot 6,8 prosent i hele den sysselsatte befolkningen). Den er m.a.o. ikke så dominerende som i gruppen av ikke-bosatte utenlandske arbeidstakere der dobbelt så mange, dvs. 24 prosent, var sysselsatt i bygg og anlegg.

Ellers kan det konstateres et høyt sysselsettingsnivå på 80 prosent blant arbeidsinnvandrere, noe som er 11 prosentpoeng høyere enn for sysselsatte totalt i landet. Også de ikke-vestlige blant arbeidsinnvandrerne lå på et høyt nivå som langt overstiger gjennomsnittet for ikke-vestlige innvandrere, men det må understrekes at vi her snakker om helt marginale grupper. Ikke-vestlige arbeidsinnvandrere utgjorde kun 2,5 prosent av de ikke-vestlige i alt som har innvandret etter 1989.

Arbeidsinnvandrerne er også den innvandrergruppen som er mest likestilt mht. sysselsettings-*nivå*. Menn hadde 80,6 prosent sysselsatte og det kvinnelige mindretallet i denne gruppen hadde 80,1 prosent. I alle de underliggende gruppene basert på verdensregioner var det tilnærmet full likestilling.

Blant familieinnvandrere var det størst forskjeller mellom kjønnene. Her hadde menn 65 prosent sysselsatte mot 48 prosent blant kvinnene, dvs. en differanse på 11 prosentpoeng.

I flyktninggruppen var andelen henholdsvis 51,6 kontra 41,6 prosent, dvs. en forskjell på 10 prosentpoeng i menns favør. For øvrig var andelen sysselsatte menn og kvinner i hele befolkningen henholdsvis 72,6 og 66 prosent.

Vi har også sett på syv større ikke-vestlige grupper som innvandret før 1990, og som ikke omfattes av dataregisteret med innvandringsgrunner. Vi kan likevel med stor sannsynlighet gå ut i fra at det er et betydelig innslag av arbeidsinnvandrere blant mennene i disse gruppene og en tilsvarende stor forekomst av familieinnvandrere blant kvinnene.

Når det gjelder forskjeller i sysselsettingsnivå mellom disse, går det klart skille mellom gruppene fra Pakistan, Tyrkia og Marokko på den ene siden og India, Kina, Thailand og Filippinene på den andre. De tre førstnevnte hadde en sysselsetting på litt over 40 prosent, mens de øvrige fire lå hele 20 prosentpoeng høyere, dvs. godt over 60 prosent. Faktorer som alder, næring og yrke forklarer i liten grad dette markante skillet. Kjønn framstår derimot som en sterkere forklaringsfaktor i så måte. I de tre gruppene med lav sysselsetting, er det særlig nivået blant kvinnene som trekker gjennomsnittet ned. Dette gjelder spesielt gruppen fra Pakistan der kvinner hadde en sysselsetting på bare 30 prosent, mens mennene hadde 56 prosent i arbeid. I de øvrige fire gruppene med høy sysselsetting, dvs. de fra India, Kina, Thailand og Filippinene, er det små kjønnsforskjeller. Kvinnene der hadde en dobbel så høy andel i arbeid som for eksempel de pakistanske kvinnene.

Med andre ord ser det ut til at ulike tradisjoner for kvinnelig sysselsetting er en sterkt medvirkende årsak til de forskjellene vi har sett i disse ikke-vestlige gruppene (hvis vi ser bort fra thailandske og filippinske innvandrere med norske ektefeller). I den største ikke-vestlige innvandrergruppen i Norge, dvs. fra Pakistan, ser det ut til at man i særlig grad fastholder tradisjonene fra hjemlandet, noe som gir seg utslag i et uventet lavt sysselsettingsnivå i denne etablerte innvandrergruppen.

Forøvrig var det uvanlig høye andeler uføretrygdede i gruppene fra Pakistan, Tyrkia og Marokko. I særlig grad gjelder dette menn. Dette kan tyde på at arbeidsinnvandrerne fra disse landene har vært utsatt for større belastninger i arbeidslivet enn de andre ikke-vestlige gruppene vi har sett på i denne sammenhengen, men vi har ingen relevante data som kan belyse dette. Uføretrygding er følgelig også en faktor som trekker ned sysselsettingsnivået i disse gruppene, men mennene fra for eksempel Pakistan hadde likevel en andel i arbeid som var nesten dobbel så høy som hos kvinnene. ●

Arbeidsinnvandring – det store bildet

UDIs statistikk over tildelte oppholds- og arbeidstillatelser gir et detaljert bilde av arbeidsinnvandringen. I denne artikkelen vil vi se nærmere på UDIs statistikk over arbeidsinnvandringen de seneste årene og familieinnvandring knyttet til arbeidsinnvandring.



Eivind Hoffmann
Underdirektør ved Enhet for statistikk og analyse
Utlendingsdirektoratet

Innledning

Med *arbeidsinnvandring* menes vanligvis at utenlandske statsborgere kommer til Norge for å arbeide. Det kan være fordi de allerede har fått tilbud om arbeid fra en norsk arbeidsgiver eller fordi de ønsker å finne arbeid her. Arbeidsinnvandring til Norge er regulert, og reguleringen er mer eller mindre restriktiv avhengig av personenes statsborgerskap. Dette framgår av *Fakta om regelverk* (side 51). Med det regelverk som gjaldt i februar 2007 og i årene før var det lettest å komme til Norge for å arbeide hvis man var borger av et annet nordisk land, siden man da ikke trenger noen tillatelse, og det er tilnærmet umulig hvis man er borger av land i Afrika, Asia eller Sør-Amerika og ikke har høy kompetanse på et område som er viktig for norsk næringsliv.

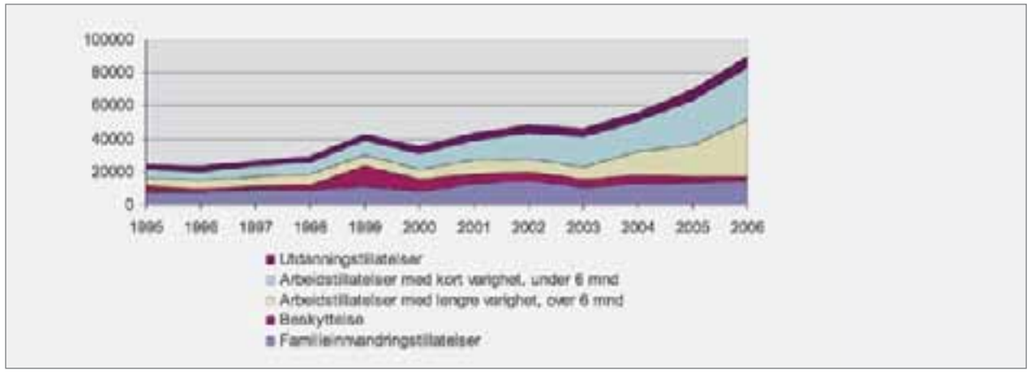
I denne artikkelen vil vi si noe om arbeidsinnvandringen til Norge de seneste årene på grunnlag av statistikk fra UDI og SSB, og vise til resultater fra en undersøkelse utført av Fafo.

Arbeidsinnvandringen de seneste årene

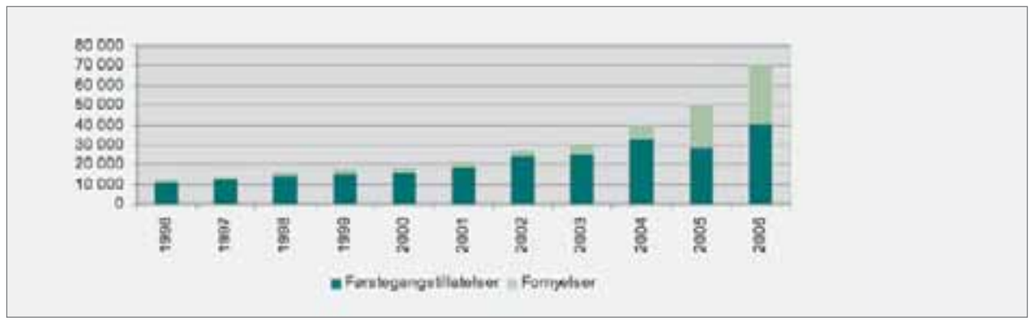
Statistisk sentralbyrå (SSB) har anslått at personer som for første gang ble registrert bosatt i folkeregistret, og sysselsatte som var i landet på korttidsopphold, bidro med 15-25 prosent av den samlede sysselsettingsveksten i Norge fra 2005 til 2006. Det betyr at arbeidsinnvandring representerte mellom 11 000 og 18 000 av den samlede økningen på 72 000 i tallet på de som gjorde en arbeidsinnsats i det norske samfunnet i 2006. Disse anslagene fra SSB bygger på foreløpige tall fra NAVs Aa-register og Sentralskattekontoret for utlendingssaker (SFU), sammen med tall for arbeidstillatelser fra Utlendingsdirektoratet (UDI).[1]

UDIs statistikk over tildelte oppholds- og arbeidstillatelser gir et mer detaljert bilde av arbeids-

Figur 1. Ulike typer tillatelser gitt. 1996 – 2006



Figur 2. Arbeidstillatelser. 1996 – 2006



Tabell 1. Innvilgede tillatelser med formål arbeid etter EØS -regelverket.
Borgere av nye EØS-land – Førstegangs og fornyelser. Vedtak til 31.12 i 2005 og 2006, etter varighet av tillatelse

Tillatelse	Varighet - Vedtak januar - desember 2006							Totalt
	0-3 mnd	4-6 mnd	7-11mnd	12 mnd	13-59 mnd	60 mnd	Ukjent*	
Førstegangs	10415	3813	2946	11450	40	389	94	29127
Fornyelser	12609	3243	2204	4034	197	3007	62	25356
Totalt	**23024**	**7056**	**5105**	**15464**	**237**	**3396**	**156**	**54483**
Andel	*42,3 %*	*13,0 %*	*9,4 %*	*28,4 %*	*0,4 %*	*6,2 %*	*0,3 %*	*100 %*
Akkumulert	*42,3 %*	*55,2 %*	*64,6 %*	*93,0 %*	*93,4 %*	*99,6 %*	*99,9 %*	

*I tillatelser hvor "gyldig fra" eller "gyldig til" dato mangler, kan ikke varighet bestemmes.

Tillatelse	Varighet - Vedtak januar - desember 2005							Totalt
	0-3 mnd	4-6 mnd	7-11mnd	12 mnd	13-59 mnd	60 mnd	Ukjent*	
Førstegangs	9764	2520	1410	4994	66	277	53	19084
Fornyelser	10016	2379	921	2283	97	1811	11	17518
Totalt	**19780**	**4899**	**2331**	**7277**	**163**	**2088**	**64**	**36602**
Andel	*54,0 %*	*13,4 %*	*6,4 %*	*19,9 %*	*0,4 %*	*5,7 %*	*0,2 %*	*100 %*
Akkumulert	*54,0 %*	*67,4 %*	*73,8 %*	*93,7 %*	*94,1 %*	*99,8 %*	*100,0 %*	

*I tillatelser hvor "gyldig fra" eller "gyldig til" dato mangler, kan ikke varighet bestemmes.

innvandringen. Den viser at økningen siden 2003 har vært sterkest for arbeidstillatelser med varighet over 6 måneder, at utviklingen i arbeidsinnvandringen har vært særlig sterk fra de landene som ble medlem av EU i 2004 og at de tradisjonelle sesongsvingningene har fortsatt, men er blitt dempet etter hvert som en større andel av borgerne fra de nye EØS-medlemslandene har fått tillatelse av lengre varighet.

Det er polske borgere som har dominert arbeidsinnvandringen til Norge de siste årene, både i absolutte tall og når det gjelder økningen. Inkludert fornyelser ble det gitt nesten 39 000 arbeidstillatelser til polske borgere i løpet av 2006, en økning på nesten 60 prosent fra 2005 da det ble gitt drøyt 24 000 tillatelser til polske borgere. Dette hadde som resultat at det ved utløpet av 2006 var drøyt 20 500 polske borgere med gyldig arbeidstillatelse, eller nesten 12 000 flere enn et år tidligere. En undersøkelse utført av Forskningsstiftelsen Fafo[2] kan tyde på at det i tillegg var omtrent 50 prosent flere, dvs. omtrent 10 000, polske statsborgere som arbeidet i Norge uten arbeidstillatelse[3], for eksempel fordi de arbeidet som selvstendig eller som utsendt tjenesteyter fra et polsk firma. Den kraftige økningen på nesten 140 prosent i gyldige tillatelser skyldtes både at det i løpet av 2006 ble gitt flere tillatelser enn i 2005 og at varigheten av den typiske gitte tillatelse i 2006 var vesentlig lengre enn i 2005. I 2006 hadde 45 prosent av de tillatelsene som ble gitt til borgere av nye EØS-land en varighet på 7 måneder eller mer, mens den tilsvarende andelen bare var drøyt 25 prosent i 2005. (Polske borgere fikk over 70 prosent av alle tillatelser gitt til borgere av nye EØS-land, og 55 prosent av alle gitte tillatelser.)

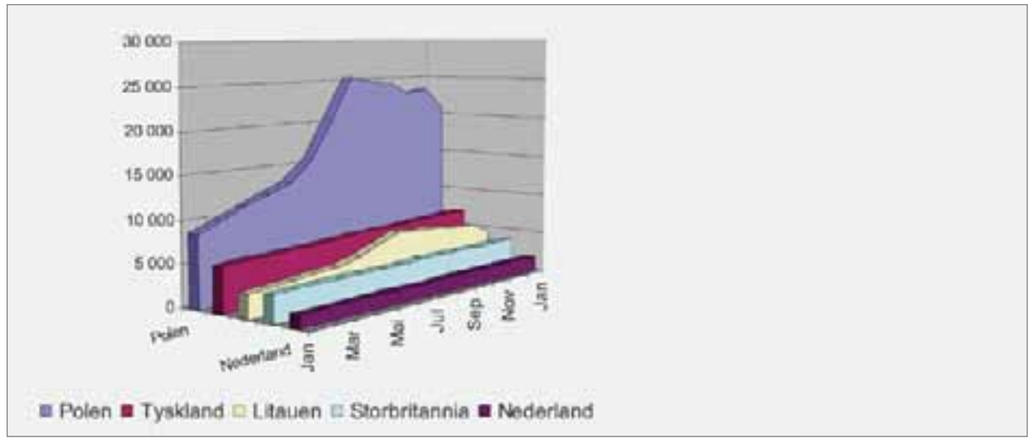
Både ved utløpet av 2006 og et år tidligere var det tyske borgere som fulgte etter de polske i antall gyldige arbeidstillatelser, og med i alt nesten 7 000 var det for denne gruppen en økning med 26 prosent fra året før. Deretter fulgte borgere fra Litauen, Storbritannia og Nederland.

Selv om det er arbeidsinnvandringen fra EUs medlemsland som dominerer, så var det i 2006 en kraftig økning, fra et lavt nivå, i antall tillatelser som ble gitt til personer fra land utenfor EØS-området. Spesielt når det gjelder tillatelser til «faglærte» fra India var økningen i 2006 kraftig sammenliknet med tidligere år.

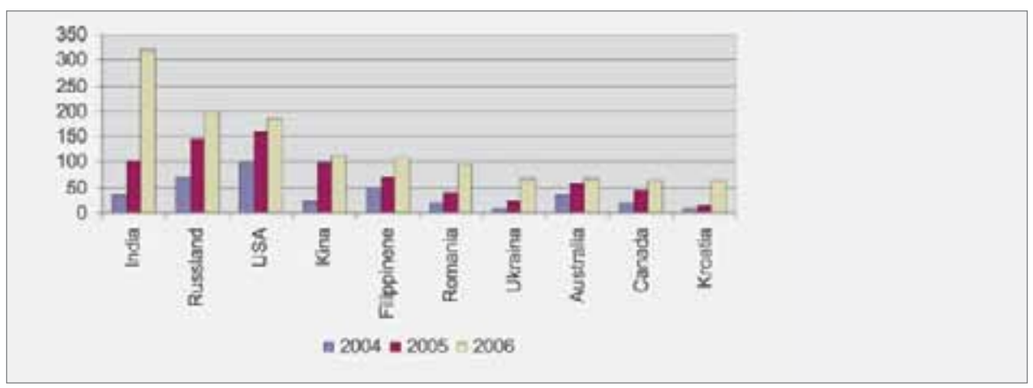
Ikke uventet er arbeidsinnvandringen dominert av menn. I 2006 var det nesten 80 prosent menn blant de borgerne fra de nye medlemslandene i EU som fikk arbeidstillatelse, og blant de som fikk tillatelse som faglærte var andelen menn drøyt 75 prosent. De aller fleste var også under 40 år gamle.

Foreløpige tall fra UDI bekrefter at i 2006 var det de som var blitt engasjert i bygge- og anleggsvirksomhet

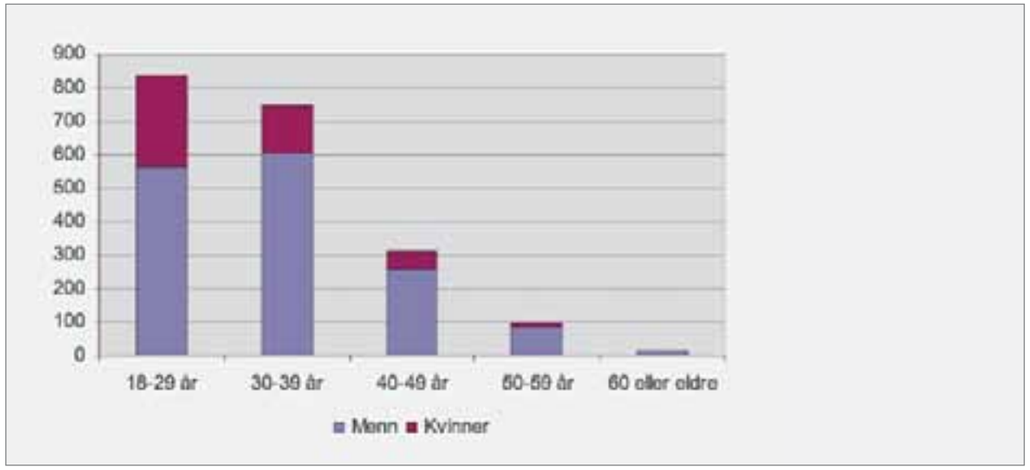
Figur 3. Antall gyldige arbeidstillatelser i Norge den første hver måned
Siste 13 måneder, fem største land pr 1. januar 2007.



Figur 4. Førstegangstillatelser til faglærte, ti største land. 2004-2006



Figur 5. Førstegangstillatelser til faglærte etter alder og kjønn. 2006



Tabell 2. Antall arbeidstillatelser fordelt på næring, og andel kvinner

Næringsgrupper for arbeidstillatelser	Andel av alle med opplysning om næring	Andel kvinner
1 Jordbruk og fiske m/oppdrett	9 %	21 %
2 Gruvedrift og petroleumsvirksomhet	4 %	16 %
-Av dette: Utvinning av olje og gass	*2 %*	*22 %*
3 Industriproduksjon m.v.	16 %	11 %
-Av dette: Prod og rep av skip	*5 %*	*2 %*
-Prod av metallkonstruksjoner	*2 %*	*31 %*
-Bearbeiding av fisk og fiskevarer	*1 %*	*1 %*
4 Bygg-, anleggs- og relatert virksomhet	27 %	7 %
5 Handels-, hotell - og restaurantvirksomhet	12 %	23 %
6 Konsulent virksomhet knyttet til IT	1 %	18 %
7 FOU- og teknisk konsulentvirksomhet	21 %	8 %
*-Av dette: Utleie av arbeidskraft**	*16 %*	*5 %*
8 Annen tjenesteyting og undervisning	5 %	49 %
9 Helse- og sosialtjenester	3 %	57 %
10 Annen virksomhet	2 %	33 %
I alt med næringskode	100 %	16 %
I alt med arbeidstillatelse	*72 %*	*18 %*

som utgjorde den største andelen av arbeidsinnvandrerne fra de nye medlemslandene i EU, spesielt når det tas hensyn til at mange av dem som hadde arbeidsgivere som driver med utleie av arbeidskraft skulle arbeide med bygg og anlegg. Det var også mange som skulle arbeide i industriproduksjon, særlig med bygging og reparasjon av skip, i handels-, hotell- og restaurantvirksomhet, eller i landbruket.

Gitt regelverket er det ikke uventet at det var en annen arbeidsgiverprofil blant dem som fikk faglærttillatelse, siden mange skulle arbeide for arbeidsgivere som driver med arkitektur og teknisk konsulentvirksomhet, og de fleste hos arbeidsgiverne som driver med utleie av arbeidskraft var hos slike som har spesialisert seg på utleie av arbeidskraft til denne typen virksomheter. Det ble også gitt en relativt stor andel av arbeidstillatelsene til arbeidstakere som skulle arbeide for arbeidsgivere som driver med industriproduksjon eller med undervisning på universitets- og høyskolenivå.

Ikke uventet var andelen kvinner som fikk arbeidstillatelser høyest (over 30 prosent) blant de som skulle arbeide hos arbeidsgivere som driver med renhold, hotell- og restaurantdrift og kantine- og cateringvirksomhet. Deretter fulgte arbeidsgivere som driver med forsknings- og utviklingsarbeid innenfor naturvitenskap og teknikk, med undervisning på universitets- og høyskolenivå, med offentlig forvaltning (utenom utenriks-, sikkerhets- og trygdesaker)[4], helsetjenester, trygdetjenester og annen underholdning enn film, radio, fjernsyn og idrett.

Tabell 3. Antall spesialisttillatelser fordelt på næring og kjønn

Næringsgrupper for faglærttillatelser	Andel av alle med opplysning om næring	Andel kvinner
1 Jordbruk og fiske m/oppdrett	2 %	7 %
2 Gruvedrift og petroleumsvirksomhet	11 %	18 %
3 Industriproduksjon m.v.	12 %	16 %
-Av dette: Rep og prod av skip	*2 %*	*14 %*
4 Bygg-, anleggs- og relatert virksomhet	5 %	6 %
5 Handels-, hotell - og restaurantvirksomhet	10 %	23 %
6 Konsulent virksomhet knyttet til IT	6 %	16 %
7 FOU- og teknisk konsulentvirksomhet	26 %	26 %
*-Av dette: Utleie av arbeidskraft**	*11 %*	*31 %*
-Programmeringsvirksomhet	*6 %*	*15 %*
8 Annen tjenesteyting og undervisning	20 %	45 %
-Av dette: Universitet og høgskole undervisning	*9 %*	*28 %*
9 Helse- og sosialtjenester	7 %	56 %
10 Annen virksomhet	3 %	39 %
I alt med næringskode	100 %	30 %
I alt med faglærttillatelse	*76 %*	*28 %*

Arbeidsinnvandringen skjer til hele landet, og tidspunktet i året da de ulike politidistriktene har hatt topper i antall gitte tillatelser viser klart hvor viktig høstingssesongen i landbruket har vært for de sesongmessige svingningene i tallet på gitte tillatelser.

Tilknyttingen til norsk arbeidsliv vil bli sterkere jo lengre en person arbeider i Norge. UDI har sett på hvor lang tid det hadde gått siden første tillatelse for de som hadde gyldig arbeidstillatelse ved utløpet av 2006[5]. For nesten halvparten var det gått mer enn 12 måneder siden første tillatelse startet, og blant mennene var denne andelen nesten 60 prosent, og det var mer enn to år siden for 35 prosent av mennene. Blant kvinnene var det mindre enn 40 prosent som hadde fått sin første tillatelse for mer enn et år siden, og bare for en fjerdedel var det gått mer enn to år. Blant personer med spesialisttillatelser, som altså i hovedsak er borgere av land som ikke er med i EU, var forskjellen mellom menn og kvinner litt annerledes. Mens det blant dem med slik tillatelse også var litt færre enn halvparten som hadde lengre tid enn 12 måneder siden første tillatelse, var andelen større for kvinnene (mer enn 55 prosent) enn for mennene (45 prosent).

Rekrutteringsmetoder til arbeidsinnvandring er lite kartlagt, men det er klart at den skjer gjennom mange kanaler, der de viktigste er personlige kontakter mellom arbeidstakere som allerede er i Norge og personer som er i hjemlandet, og systematisk innsats fra arbeidsgivere og rekrutteringsfirma. En studie som er gjennomført for UDI viser at det har vært liten rekruttering av utlendinger til det norske arbeidsmarkedet ved at personer har skaffet seg en utdanning her.[6]

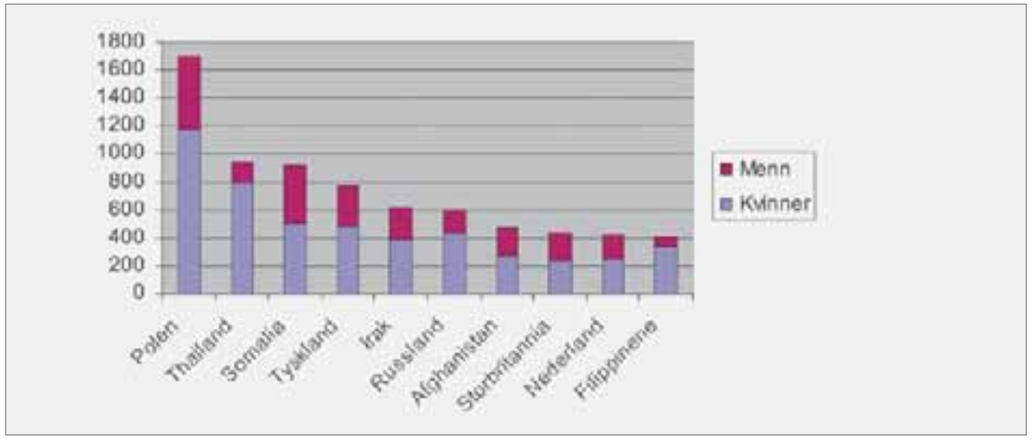
Den tidligere omtalte undersøkelsen gjennomført av Fafo ble foretatt blant arbeidsinnvandrere fra bare et land (Polen), og den dekket også personer med andre typer arbeidsavtaler enn de som krever arbeidstillatelse. Det er likevel interessant at Fafo anslår at bare snaut 60 prosent av deltakerne i deres undersøkelse hadde helt regulære arbeidsforhold. Snaut 20 prosent hadde arbeidsforhold som var i en gråsone, og for 20-25 prosent kunne arbeidsforholdet beskrives som irregulært i en eller flere henseender[7].

Familieinnvandring knyttet til arbeidsinnvandring

Med flere arbeidsinnvandrere som får arbeidskontrakter og dermed tillatelser med varighet over et år er det naturlig at flere ønsker å bringe med seg medlemmer av familien. I løpet av 2006 kom dette særlig til uttrykk ved den kraftige økningen i tallet på polske borgere som fikk tillatelse til familieinnvandring. Siden menn dominerte blant arbeidsinnvandrerne er det naturlig at kvinner og jenter utgjorde snaut 1 200 av de 1 700 polske borgere som fikk slik tillatelse. At det var over 900 som var under 18 år gjør det lett å forstå meldinger fra Oslos skolemyndigheter om at det nå er tallet på polske barn som øker raskest blant barn som hjemme snakker et annet språk enn norsk.

Blant de som hadde en arbeidsinnvandringstillatelse ved utløpet av 2006 var det bare 16 prosent som var oppgitt som hovedperson til minst en familieinnvandringstillatelse. Denne andelen var litt høyere for kvinner (18 prosent) enn for menn. Andelen var vesentlig høyere for de med arbeidstillatelse som kom fra Kina (43 prosent), Nederland (35), India (30) og USA (28), og vesentlig lavere for borgere fra Polen (8 prosent). Det var likevel polske borgere med arbeidstillatelse som var hovedperson for det nest høyeste antall familietillatelser (snaut 1 400). Bare for tyske borgere med arbeidstillatelse var tallet høyere, snaut 1 500. Det var 21 prosent av alle tyske borgere med arbeids-

Figur 6. Familieinnvandringstillatelser etter kjønn, ti største land, 2006



tillatelse som hadde vært hovedperson for minst en arbeidstillatelse.

Avstanden mellom det tidspunktet da det først ble søkt om arbeidstillatelse[8] og det tidspunktet da det ble søkt om familieinnvandringstillatelse kan være en indikator på hvor lang tid det tar før arbeidsinnvandrerne bestemmer seg til en fastere tilknytting til Norge. Tall fra UDI viser at for nesten halvparten kom disse to søknadene samtidig, og etter 6 måneder var ytterligere drøyt 20 prosent av alle søknadene om oppholdstillatelse for et eller flere familiemedlemmer kommet. Som ventet er andelen der søknad om arbeidsinnvandring og søknad om oppholdstillatelse for familie kommer samtidig høyere for borgere fra land med lite innslag av korte tillatelser: Høyest var andelen for borgere av Nederland (72 prosent) og USA (71). Deretter fulgte bl.a. Kina (67), Storbritannia (63) og Frankrike (60). Blant arbeidsinnvandrere fra Polen kom søknadene samtidig for 15 prosent, og etter 6 måneder hadde 42 prosent av alle søknadene om familieinnvandring kommet.

Avsluttende merknader

Økningen i arbeidsinnvandringen til Norge de seneste årene har vært en følge av de gode forholdene og den høye etterspørselen i norsk arbeidsliv. Ønsket om en regulert innvandring til Norge har ført til ordninger som har gjort det mulig å få et rimelig godt bilde av størrelse og omfang av denne arbeidsinnvandringen, og av de indirekte innvandringsvirkinger som følger med arbeidsinnvandringen. I tiden framover vil det være en utfordring å sikre at arbeidsinnvandrerne, deres familier og personer som allerede er etablert i det norske samfunnet får del i de positive virkningene av arbeidsinnvandringen for norsk nærings- og samfunnsliv, og at det ikke er grupper som påføres urimelige kostnader som følge av denne innvandringen. For å oppnå dette må integreringen av arbeidsinnvandrerne bli en del av den samlede integreringspolitikken i Norge. ●

Fotnoter:

1 Se artikkelen om «Arbeidsmarkedet» i Økonomiske analyser 1/2007. Statistisk sentralbyrå, Oslo 2007.

2 Jon Horgen Friberg, Joanna Napierala og Guri Tyldum (2007): Arbeids og levekår blant polakker i Oslo. Lastet ned 10.04.07, fra http://www.fafo.no/Oest-forum/260207/fafo_260207.pdf. Se også artikkel av Tyldum og Friberg i denne rapporten: Legal status og rettigheter i det norske arbeidslivet.

3 Dette anslaget er basert på andelen som i Fafos undersøkelse oppga at de var registrert hos politiet (66 prosent). De som har fått arbeidstillatelse skal registrere seg hos politiet ved ankomst til Norge.

4 Det er grunn til å tro at mange kommunale arbeidsgivere som driver med sosial- og velferdsarbeid er registrert her.

5 Eventuelle opphold mellom to tillatelser er mindre enn ett år.

6 Se Brekke, Jan-Paul: International students and immigration to Norway. Report 2006:8. Institutt for samfunnsforskning. Oslo, 2006.

7 Flere indikatorer ble brukt, bl.a. registrering hos politiet, om det betales skatt og om det ble oppgitt andre kontraktvilkår til myndighetene enn de som faktisk gjaldt. Se også artikkel av Tyldum og Friberg i denne rapporten: Legal status og rettigheter i det norske arbeidslivet.

8 Som 'første arbeidstillatelse' er regnet en tillatelse som starter minst ett år etter utløpet av en eventuell forrige tillatelse.

Statistikk om arbeidsinnvandring til Norge

Den viktigste statistikken for en direkte beskrivelse av *arbeidsinnvandringen til Norge* er nok statistikk fra Utlendingsdirektoratet (UDI) om *tillatelser gitt* i en tidsperiode og *gyldige tillatelser* på ulike tidspunkt, der formålet med oppholdet i Norge er at hun eller han skal arbeide. Denne statistikken dekker en stor andel av de utenlandske statsborgere som skal starte eller fortsette å arbeide i Norge. Den lages hver måned og kommer raskt. UDIs statistikk gir derfor et godt grunnlag for å følge utviklingen i arbeidsinnvandringen til Norge, selv om den bare omfatter utenlandske statsborgere som trenger tillatelse for å oppholde seg i Norge med arbeid som formål. Ingen nordiske borgere kommer med i UDIs statistikk, og det gjør heller ikke borgere av medlemsland i EU som arbeider som tjenesteytere, siden disse ikke trenger arbeidstillatelse. Borgere av andre EU medlemsland enn de som ble medlem i 2004 som arbeider mindre enn 3 måneder i Norge trenger heller ikke arbeidstillatelse, og kommer derfor heller ikke med i UDIs statistikk.

SSBs *registerbaserte sysselsettingsstatistikk* omfatter også personer som ikke er registrert som bosatt i Norge, i hovedsak fordi de er i Norge på korte oppdrag. Det er grunn til å tro at grunnlaget for denne statistikken foreløpig er ufullstendig (se nedenfor).

Informasjon om UDIs statistikk finner man på http://www.udi.no/statistikk

Fakta om regelverk for arbeidstillatelser og familieinnvandring

Hvem trenger arbeidstillatelse?

Hovedreglen er at alle ikke-nordiske stasborgere som skal ta arbeid i Norge må ha arbeidstillatelse. Som arbeid regnes all type arbeid eller næringsvirksomhet, mot vederlag eller uten.

Følgende grupper er helt unntatt fra kravet om arbeidstillatelse:

- Nordiske borgere
- Utenlandske sjøfolk på utenlandsregistrert skip som frakter gods eller passasjerer mellom norske havner
- Diplomater

Noen grupper er unntatt fra kravet om arbeidstillatelse for arbeidsforhold av inntil tre måneders varighet:

- Borgere av land som ble medlem av EØS/EFTA før 2004
- Offentlig ansatte som er lønnet av hjemlandet
- Handels- og forretningsreisende (Se RS 2000-06 for personer som skal selge varer på varemesser)
- Forskere/forelesere
- Tekniske eksperter for vedlikehold av eller informasjon om maskiner
- Utlendinger i privat tjeneste som følger personer på besøk til Norge
- Profesjonelle idrettsutøvere
- Journalister
- Turistguider
- Personell på utenlandsk tog, fly, buss eller lastebil
- Vakt- og vedlikeholdsmannskap på skip og i opplag i riket

Noen grupper er unntatt fra kravet om arbeidstillatelse når oppdragene samlet ikke overstiger ti dager i løpet av et kalenderår:

- Musikere
- Artister
- Kunstnere
- Medfølgende nødvendig hjelpepersonell

Hvem kan få oppholdstillatelse for å etablere ervervsvirksomhet?

Det er et vilkår for slik tillatelse at det skal drives ervervsvirksomhet i riket. I tillegg er det et vilkår at den planlagte virksomheten skal være reell og av varig karakter.

Merk at mange utenlandske statsborgere som har fått oppholdstillatelse på annet grunnlag enn arbeid også vil ha tillatelse til å ta arbeid.

Hvem kan søke familieinnvandring?

Du kan få innvilget tillatelse for familieinnvandring dersom du tilhører den nærmeste familie til personen som bor i Norge. Også andre familiemedlemmer kan få slik tillatelse dersom nærmere bestemte vilkår er oppfylt. UDI vil også alltid vurdere om det foreligger sterke menneskelige hensyn som tilsier at søknaden om familieinnvandring skal innvilges.

Den nærmeste familie

«Den nærmeste familie» er her definert som:

- Ektefelle eller registrert partner over 18 år, når ektefellene skal bo sammen i Norge.
- Samboer over 18 år, når paret har bodd sammen i minst to år og akter å fortsette samlivet
- Barn når begge foreldrene har eller får lovlig opphold i riket.
- Barn som bare har en av foreldrene bosatt i Norge.

Det er en forutsetning at herboende forelder har forelderansvaret alene, eller at den andre av foreldrene samtykker dersom forelderansvaret er delt.

- Adoptivbarn med adoptivforeldre i Norge når samtykke er gitt av Barne-, familie- og ungdomsdirektoratet før innreise.
- Foreldre og søsken under 18 år til et barn som er overføringsflyktning eller som har asylstatus i Norge.
- Mor eller far til et norsk barn. Han eller hun må bo fast sammen med barnet og ha forelderansvar for det. Moren eller

faren må ikke ha ektefelle eller samboer når han eller hun kommer til Norge.
• Mor eller far som utøver samværsrett med et barn som bor i Norge sammen med den andre av foreldrene. Personen må ha oppholdt seg i riket med tillatelse det siste året.

Andre familiemedlemmer
Også andre familiemedlemmer kan få gjenforening dersom nærmere bestemte vilkår er oppfylt. Du kan søke om familie-innvandring dersom du er:
• Over 18 år og skal inngå ekteskap eller partnerskap i Norge
• Samboer som har eller venter barn sammen med personen det søkes familieinnvandring med.
• Enslig mor eller far over 60 år uten ektefelle, samboer eller slektninger i opp- eller nedstigende linje i hjemlandet, og som sønnen eller datteren i Norge har et særlig ansvar for.
• Foreldre kan besøke sine barn i Norge i inntil 9 måneder, sammen eller hver for seg. Dette er en midlertidig tillatelse, og det er en forutsetning at foreldrene returnerer til hjemlandet etter tillatelsens utløp.
• Barn mellom 18 og 21 år uten ektefelle eller samboer, som tidligere har hatt langvarig opphold i Norge med tillatelse.
• Barn over 18 år uten ektefelle eller samboer, som er eller blir igjen i hjemlandet når resten av familien får opphold i Norge, eller som av medisinske grunner er helt avhengig av personlig omsorg fra foreldre i Norge.
• Fosterbarn, dersom herboende har utøvd forelderansvar for barnet i henhold til hjemlandets lovgivning, og barnet er et etablert medlem av familien. Norsk barnevernsmyndighet må godkjenne fosterhjemmet.
• Helsøsken under 18 år uten mor eller far i live, og uten annen omsorgsperson i hjemlandet eller oppholdslandet.

Definisjon av barn
Med barn menes i disse tilfellene personer under 18 år uten ektefelle eller samboer.

Ektefeller og partnere
Registrerte partnere er likestilt med ektefeller. Det betyr at all informasjon om ektefeller også gjelder for registrerte partnere.

Sterke menneskelige hensyn
Ved søknad fra personer som ikke faller innunder kategoriene ovenfor, eller ikke oppfyller alle vilkårene ellers, vil UDI alltid vurdere om det foreligger sterke menneskelige hensyn som tilsier at søknaden om familieinnvandring likevel skal innvilges.

Kilde: http://www.udi.no

– Bare språkbarrieren setter begrensninger

Intervju med Piotr Sachmata
Arbeidsinnvandrer med polsk bakgrunn

●●● Han trives i arbeidsmiljøet på jobben. Han er polsk og heter Piotr Sachmata, er 36 år og har bodd i Norge i fire og et halvt år.

Sachmata er opprinnelig maler og jobber for Adecco Norge AS. Men han har etterhvert fått andre oppgaver og arbeider nå som koordinator for gutta som jobber på byggeplassene.

- Jeg er en kontaktperson som hjelper dem med å tilpasse seg norsk arbeidsliv og svarer på spørsmål og oppklarer misforståelser blant annet på grunn av språkbarrieren.

- Trives du i arbeidsmiljøet på jobben?

- Selvfølgelig, det gjør jeg. Det er mindre stress i Norge enn i Polen og lettere å jobbe her.

På spørsmål om han trives i Norge, er svaret klart og entydig: ja.

Sachmata er ikke helt sikker på hvor lenge han tror han blir boende i Norge, og han holder i alle fall to alternativer åpne: Helt sikkert 10 år, men det kan også bli for resten av livet.

Han har ikke familien sin her, men allerede til sommeren kommer den yngste sønnen for å bosette seg her. Kona kommer litt senere. Den eldste sønnen derimot er snart voksen og får bestemme selv, forteller Sachmata.

Norsk har han lært på forskjellige måter.

- I starten fulgte jeg norskkurs hos Adecco som varte i tre uker, det er gratis. Når jeg har tid, lærer jeg også norsk hjemme ved å se på norsk TV og å lese norske aviser. Jeg lærer selvfølgelig også norsk gjennom jobben og har i år også fulgt Adeccos norskkurs. Det arrangeres hvert år.



Ute på byen
Sachmata har norske venner og har truffet dem på forskjellige måter. Gjennom jobben og gjennom bekjente. Men også ute på byen, smiler han.

- Det er bare språkbarrieren som setter begrensninger, det er ikke noe problem å skaffe seg norske venner hvis en vil.

- Føler du deg som en del av det norske samfunnet?

- Selvfølgelig. Jeg bor her og er sammen med dere nordmenn. Hvis dere har problemer, er det også mine problemer.

- På Adecco må vi prøve å snakke norsk allerede den andre uka vi er i Norge, sier Piotr Sachmata som ett svar på tilbudet som Norge må gi arbeidsinnvandrere. Han legger til at lønna må være god og arbeidsmiljøet godt. Språkkurs er også viktig. ●

Myter og fakta om migrasjon fra Polen til Norge

Årsakene til migrasjon fra Polen til Norge og konsekvensene av migrasjon for Polen som avsenderland.



Joanna Napierala,
Doctoral fellow
Center for Migration
Resarch ved Universitetet
i Warsawa.

●●● Mange ser på tilstrømningen av polakker til Norge som en konsekvens av utvidelsen av EU i 2004. Som statsborgere i ett av EUs medlemsland, har polakkene fått adgang til arbeidsmarkedene i EØS-landene. Dersom ikke majoriteten av «gamle» EU-nasjoner hadde innført overgangsreglene i EU-15, og hadde åpnet sine arbeidsmarkeder for migrasjon fra EU-8, ville ikke migrasjonen til EØS-landene kunnet økt så mye i omfang. Likevel later det ikke til at EU-utvidelsen er den eneste årsaken til den økte polske migrasjonen til Norge, men snarere tilslører betydningen av andre faktorer. En bør ta et raskt tilbakeblikk i nyere historie for å forstå fenomenet bedre. Første delen av denne artikkelen beskriver årsakene til migrasjon fra Polen til Norge. Andre del av artikkelen beskriver konsekvensene av migrasjon for Polen som avsenderland. Omfang av migrasjon fra Polen til Norge i fremtiden vil bli drøftet i siste delen av artikkelen.

Fakta om polsk migrasjon til Norge – «push» og «pull» faktorer

Migrasjonen fra Polen til Norge tidlig på åttitallet oppsto som en konsekvens av den daværende politiske situasjonen i Polen. Omkring førti tusen mennesker - i hovedsak medlemmer av den polske uavhengige fagforeningen «Solidaritet» og deres familier søkte om politisk asyl i Norge. Da behovet for sesongarbeidere i Norge økte på slutten av åtti- og nittitallet, gjorde denne gruppenes tilstedeværelse det lettere for andre å komme fra Polen. Mange polske arbeidere fikk arbeidstillatelse, hovedsaklig i landbrukssektoren. I løpet av de påfølgende årene gjorde erfaringene som ble gjort av disse nyankomne, og de kontaktene som ble knyttet i løpet av disse korte periodene, det mulig for andre å komme etter. Som følge av disse nettverkene dannet det seg en følelse av trygghet og psykologisk «velvære» blant fremtidige migranter, noe som motiverte dem til å flytte til et annet land. Nettverk av slektninger, venner og naboer som oppstår på denne måten, later til å redusere kostnader og risikoer ved flyttingen, og øker sannsynligheten for at mennesker som vegrer seg for å ta risiko likevel velger å flytte. Informasjon som potensielle migranter har vanskelig for å få bekreftet, for eksempel om arbeids- og levekår i landet

Kart 1. Migrasjonsrate til Norge pr. 1 000 innbyggere i perioden 1990-2002 etter område
Kilde: Folketelling 2002, CSO

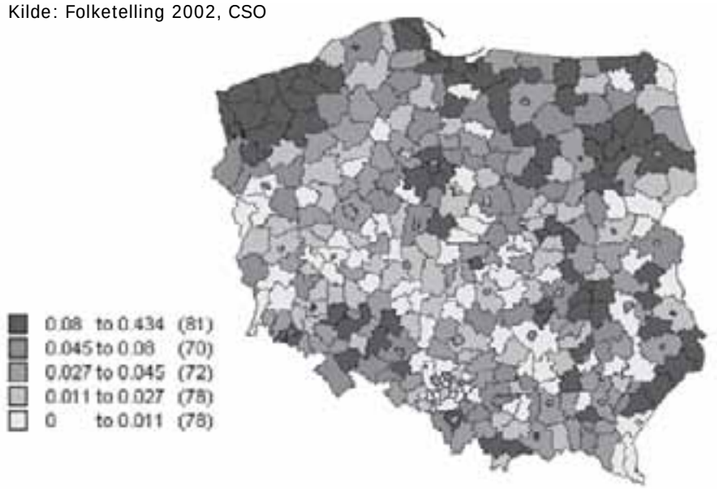
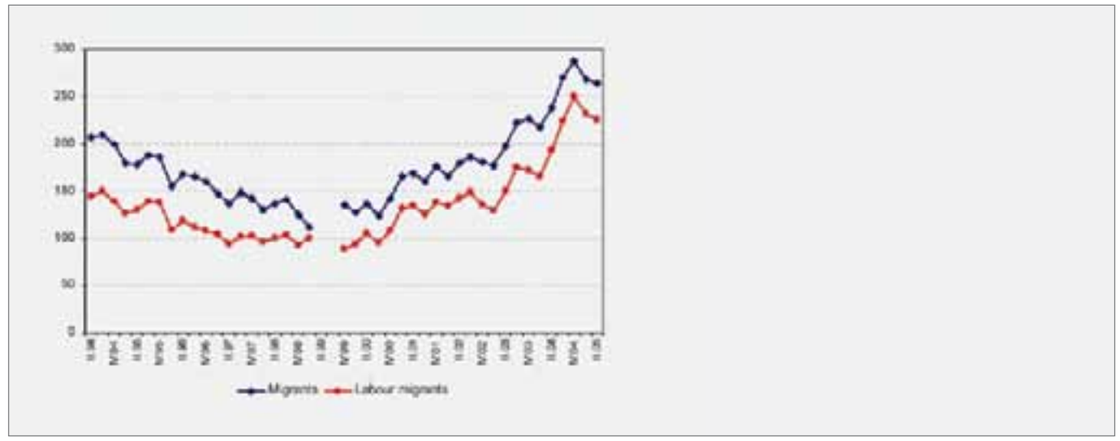
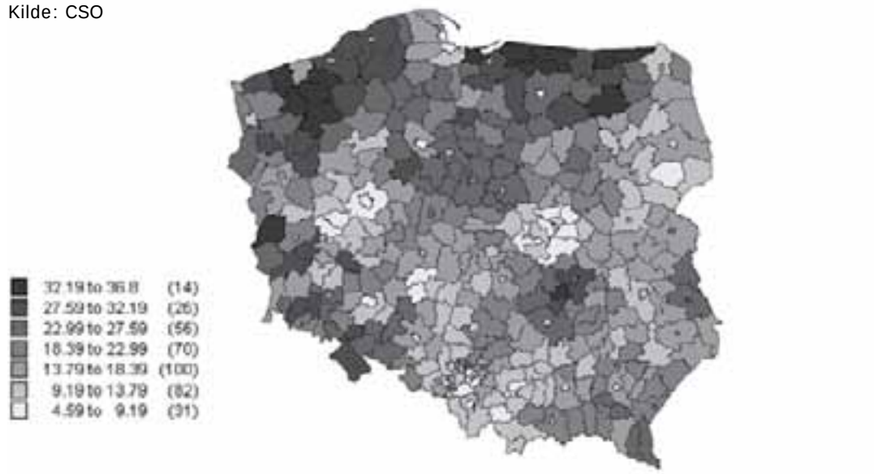


Diagram 1. Polske migranter som oppholder seg i utlandet i mer enn to måneder, 1994-2005. (i '000) thousands)
Angir: 2. og 4. kvartal Kilde: LFS, CMR Working Paper No. 72 (2006)



Kart 2. Registrerte arbeidsledighetstall ved slutten av desember 2006 etter områder.
Kilde: CSO



de flytter til, blir langt mer pålitelig når den fremskaffes av noen man har tillit til. Nettverk basert på nærmeste pårørende eller venner som allerede har migrert, later på denne måten til å spille en viktig rolle når det gjelder informasjon. De dekker alle stadiene i migrasjonen, fra avreiseområder til ankomstområder (Guilmoto og Sandron, 2001). Betydningen av nettverk er utvilsomt stor når en avgjørelse om migrasjon skal tas. Internasjonale nettverk gir migrantene en «sosial kapital» som det er vanskelig å tilegne seg på andre måter. Det er vanlig å hjelpe hverandre med å finne husvære og arbeid. Det synes som om introduksjonen til «migrantenes verden» foregår på en mer smidig måte for nykommere som har forbindelser.

Analysen av polske folketellingsdata fra 2002 viser at innvandringen av polakker til Norge i tidsrommet mellom 1990 og 2002 er regionalt betinget. Kart 1 viser at migrasjonsbevegelser først og fremst oppsto i visse regioner. Følgelig kan etablerte nettverk for mange være hovedårsaken til migrasjon fra Polen til Norge. Dette må likevel bekreftes av videre forskning. For å redusere risikoen ved migrasjon bruker de fleste som ikke har et slikt nettverk rekrutteringsbyråer. Denne informasjonen er ofte mindre pålitelig enn den man får gjennom nettverk. Byråer som tilbyr arbeidskontrakter og husvære før migrantene forlater sitt hjemland styrker likevel sannsynligheten for en vellykket migrasjon. I 2005 sendte rekrutteringsbyråer over 8 000 polakker fra Polen til Norge.

Selv om den første migrasjonen til Norge var en konsekvens av den politiske situasjonen i Polen, synes de etterfølgende migrasjonsstrømmene å være forårsaket av svingningene i den polske økonomien. Sett i lys av Everett Lees «push and pull-teori» som ble formulert i 1966 kan de beslutninger migranter tar være basert på deres subjektive sammenligning av særtrekkene både i avgiverlandene (push-faktorer) og mottakerlandene (pull-faktorer).

Situasjonen på det polske arbeidsmarkedet kan anses å være den mest åpenbare push-faktor. En avtagende tendens i arbeidsledigheten fra 1994 reduserte utvandringen av arbeidere fra Polen. Etter 1999 har en motsatt tendens medført en økning i antall migranter, og utvidelsen av EU i mai 2004 har bare forsterket dette fenomenet (se Diagram 1). Selv om den registrerte arbeidsledigheten i Polen nådde 14,9 % i 2006, var det regionale variasjoner fra 4,6 og opp til 36,8 % (se Kart 2.) Arbeidsledigheten varierer etter alder og utdanning. Unge mennesker med lav utdanning er mest sårbare for endringene på det polske arbeidsmarkedet. Langsiktig arbeidsledighet som følge av strukturelle misforhold mellom tilbudte og etterspurte fagkunnskaper representerer en annen utfordring på det polske arbeidsmarkedet.

Situasjonen i byggebransjen i Norge og Polen synes å fungere som henholdsvis pull- og push-faktorer. På den ene siden medførte kombinasjonen av høykonjunkturen i den norske byggebransjen og mangelen på bygningsarbeidere i Norge en betydelig økning i etterspørselen etter utenlandsk arbeidskraft. På den andre siden, ettersom byggebransjen er en syklisk bransje, syntes den også å være den største push-faktoren. Økende økonomiske problemer i mange små og mellomstore foretak og en betydelig økning i arbeidsledigheten i 1999 i Polen var resultatet av nedgangstider som fulgte i kjølvannet av en mangeårig høykonjunktur. Overbemanning førte til insolvens i enkelte foretak med påfølgende konkurser.

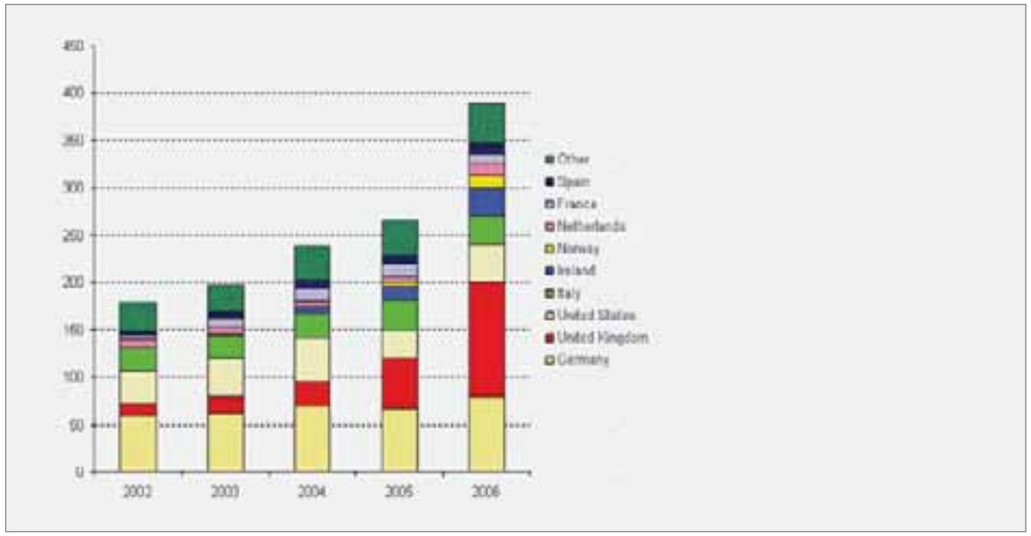
Etter oppturen som begynte i 2003 har arbeidsgiverne hatt en tendens til å velge mer fleksible ansettelsesformer i form av underleverandører og selvstendige næringsdrivende for å styre klar av svingninger i markedet. I tillegg til arbeid i den «skjulte økonomien», gjør disse ansettelsesformene arbeidsgiverne mer konkurransedyktige i og med at arbeidskostnadene reduseres, noe som utgjør nok et problem for det polske arbeidsmarkedet. Ifølge det nasjonale statistikkbyrået utgjør svart arbeid mellom 2 og 2,5 % av Polens bruttonasjonalprodukt. I Polen var hvert fjerde tilfelle av uregistrert arbeid i 2004 relatert til byggebransjen, som på det tidspunktet «ansatte» omkring 340.000. (CSO, 2005).

Det er liten tvil om at disse faktorene påvirker arbeidstakernes avgjørelser. Slike arbeidsforhold kombinert med denne bransjens sykliske svingninger og sesongpreg øker arbeidstakernes sårbarhet. Det er ikke overraskende at enkelte arbeidstakere reduserer virkningene av disse tilstandene ved å benytte muligheten for fri bevegelse. Andre bruker denne muligheten til å unngå arbeidsledighet. Det at det finnes nettverk og rekrutteringsbyråer gjør det lettere å ta slike beslutninger.

Selv om Norge fortsatt ikke er det mest ettertraktede landet for polske migranter (se Diagram 2), viser norsk statistikk en markant økning i antall nyankomne. Det later til at språkvansker er den viktigste barrieren når det gjelder å komme inn på det norske arbeidsmarkedet. For migranter som har planer om et kort opphold er engelskkunnskaper nok til å kunne leve normalt, ettersom de alle fleste nordmenn er tospråklige. Men migranter som overveier å slå seg ned på permanent grunnlag kan miste motivasjonen grunnet den obligatoriske opplæringen i norsk språk. Uansett later det til at språkkunnskaper er viktigst for spesialister eller mennesker med høyere utdanning. Når det gjelder migrasjon av ufaglærte fra Polen til Norge, er lønnsnivået den viktigste pull-faktoren.

Reallønnen i den norske byggebransjen er fem ganger så høy, og kanskje enda høyere, enn tilsvarende i Polen. Dette betyr at selv om levekostnadene er relativt høye, kan en migrant fra Polen som for eksempel arbeider som bygningselektriker tjene fem ganger så mye som ved å gjøre samme arbeidet i Polen. Den eneste begrensningen er at han får de samme arbeidsbetingelser som en norsk arbeider. Det skaper imidlertid enkelte vansker at norske myndigheter ikke har fastsatt minstelønn for hvert fag. Det norske Arbeidstilsynet har avdekket mange feil i arbeidskontraktene til utenlandske medarbeidere. Selv om enkelte yrker er beskyttet av tariffavtaler, bruker arbeidsgiverne enkelte smutthull i form av godkjenning av kvalifikasjoner. Slike situasjoner oppstår på grunn av den sterkere konkurransen på markedet og tilstrømningen av billig arbeidskraft fra Polen i henhold til EUs tjenestedirektiv.

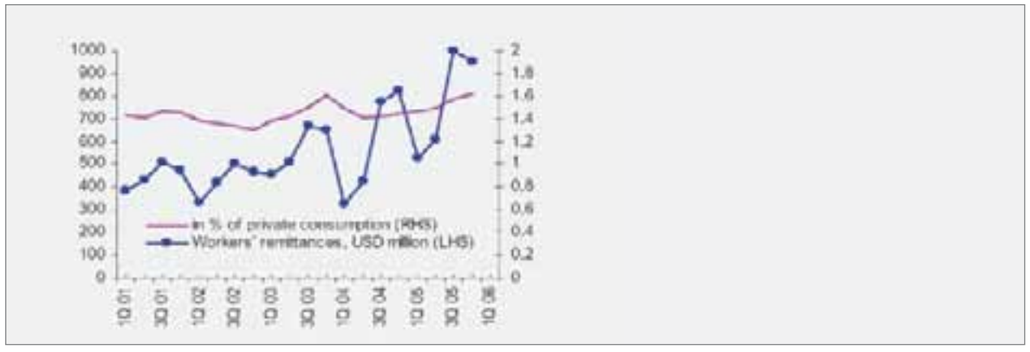
Diagram 2. Polske migranter rangert etter ankomstland, 2002-2006. (1000) Notes: 2nd quarter
Source: LFS



Tabell 1. Push og pull-faktorer i migrasjonen mellom Polen og Norge.

Push factors	*Pull factors*
situation on the Polish labour market	*demand for foreign labour in construction*
structural skills mismatches	*difference in real wages*
seasonality of construction industry	*geographical proximity*
	social welfare system
	migrant networks / recruitment agencies

Diagram 3. Pengeoverføringer fra polske arbeidere
Kilde: IMF BoP statistics, World Bank (2006)



Geografisk nærhet er også en viktig pull-faktor for dem som vurderer å migrere. Innføringen av billige flyreiser fra tre store polske byer (Warszawa, Krakow og Gdansk) har medvirket til økt migrasjon. Billettprisene, dersom de forhåndsbestilles, kan koste mindre enn NOK 900 og reisen tar cirka 2 til 2,5 timer. Til sammenligning tar togreisen fra Krakow eller Gdansk til Warszawa minst 4 timer.

Sist, men ikke minst, utgjør det norske velferdssystemet en pull-faktor. Som følge av frykten for «velferdsturisme» fra EU8, innførte de fleste EU15-land overgangsordninger. Disse tiltakene ble vurdert som usaklige, og forskning viser at de er grunnløse. Storbritannia, Irland og Sverige observerte netto skatteinngang fra migrasjon fra EU8. Selv om arbeidere fra EU8 ble berettiget til sosiale goder uten restriksjoner i Sverige og Irland, var deres *underrepresentasjon* i velferdsordninger likevel markant (Doyle et al., 2006).

For å oppsummere er de viktigste årsakene til migrasjonen fra Polen til Norge følgende push- og pull-faktorer: eksisterende nettverk av migranter, politiske endringer, økonomiske og sosiale forskjeller i tillegg til reduserte reisekostnader. De siste observerte bevegelser er dessuten drevet av etterspørsel, spesielt etterspørselen etter utenlandsk arbeidskraft i byggebransjen. En oppsummering av push- og pull-faktorene i migrasjonen mellom Polen og Norge er oppsummert
i Tabell 1

Konsekvenser av migrasjon for polsk økonomi

Den økende interessen for hvilken effekt migrasjon fra Polen har på polsk økonomi og mulige konsekvenser av dette, reflekteres ikke i analyser på makronivå. De studiene som foreligger fokuserer kun på effekten dette fenomenet har på lokalt og regionalt nivå i Polen.

En viktig nytteeffekt av migrasjon for avgiverlandet er overføring av økonomiske midler og de ringvirkninger dette har for den lokale økonomien. Det er ikke overraskende at forskerne har funnet at mesteparten av de overførte pengene brukes på løpende forbruk eller til investeringer i bilkjøp eller oppussing av migrantenes hjem. Det er verdt å merke seg at pengeoverføringene også kan ha en negativ virkning på avgiverlandene. Overførte penger kan svekke aktiviteten på arbeidsmarkedet for enkelte medlemmer i migrantenes husholdning dersom de anser dem som en form for velferdsytelser.

Hittil er det gjennomført få studier av polsk migrasjon som måler omfanget av pengestrømmer fra migranter og virkningen av dette på migranthusholdninger og migrantmiljøer i Polen (Okolski, 2006). Studiene som Hirszfeld og Kaczmarczyk (1999) har foretatt bekreftet ikke ringvirkningene av pengeroverføringene ettersom mange migranter brukte sine penger langt borte fra de samfunn hvor de var bosatt. Selv om denne forskningen var basert på analyser av data om polsk migrasjon til Tyskland, kan vi anta at andre polske migranter opptrer på tilsvarende måte.

Jonczy (2003), har vist at pengeoverføringene har en positiv virkning på både migranthusholdningenes disponible inntekt og levestandarden i hele regionen. I Opole-regionen oppdaget man at når pengeoverføringer ble inkludert, økte disponibel inntekt per innbygger med en tredjedel. I denne regionen er det imidlertid en stor grad av migrasjon ettersom en tredjedel av innbyggerne har både tysk og polsk statsborgerskap.

Det finnes forskning som viser at pengeoverføringer brukes til å finansiere utdanning for den yngre generasjon i migranthusholdningene (Louka et al.). Den økende tendensen til å bruke pengeoverføringene til utdanning av husholdningens medlemmer ble bekreftet i studier foretatt av Jazwinska og Okolski (2001), og Kaczmarczyk og Lukowski (2004).

Selv om det ikke lar seg gjøre å estimere omfanget av pengeoverføringene på grunn av at en betydelig andel av pengene ikke overføres gjennom banker, har den stigende tendensen i volum blitt iakttatt på overføringer som er offentlig registrerte i det polske banksystemet etter utvidelsen av EU (se Diagram 3).

Mangel på arbeidskraft som følge av migrasjon kan ha en betydelig innvirkning på avsenderlandene. Det er ingen tvil om at en strøm av økonomisk uvirksomme, arbeidsledige mennesker ut av landet kan ha en positiv effekt på økonomien. Men for Polen, som har et arbeidsmarked preget av strukturell svakhet, har ikke det at over to hundre tusen mennesker har forlatt landet redusert arbeidsledigheten på kort sikt. På lengre sikt kan migrasjon forårsake mangel på arbeidskraft i det polske arbeidsmarkedet og fremskynde lønnsveksten. Dette kan i sin tur virke inflasjonsdrivende (i forhold til lønnsveksten) og kan som konsekvens stoppe den økonomisk veksten.

Selv om omfanget av migrasjon fra Polen er beskjedent og kun omfatter 1 % av den totale arbeidsstyrken, bekrefter det økende antallet ledige stillinger denne frykten. Ifølge en undersøkelse foretatt av den polske sentralbanken (NBP, 2007) i fjerde kvartal 2006, var det kun 25 % av bedriftene som signaliserte at de ikke hadde problemer med å skaffe folk. Omlag 11 % av de spurte foretakene (seks ganger så mange som året før) har hatt problemer med å få tak i arbeidskraft, og mer enn 30 % av bedriftene (80 % av de spurte byggefirmaene) har opplevd vanskeligheter i form av oppsigelser fra sine ansatte.

Selv om mange byggefirmaer opplever vanskeligheter når det gjelder tilgang på arbeidskraft, var det i første halvdel av 2006 likevel mer enn 150 000 registrerte arbeidsledige i byggebransjen. Lønnsnivået er den viktigste årsaken til at folk ikke ønsker å arbeide i Polen. Dette problemet er også lagt merke til av den polske arbeidsgiverforbundet i byggebransjen, hvor man oppfatter en lønnsøkning som den eneste løsningen på mangelen på bygningsarbeidere.

Det økende antallet ledige stillinger medfører en akselerering av lønnsveksten som ikke bare påvirker byggebransjen, men også helse- og omsorgssektoren, handelsnæringen og landbruket (se Diagram 4). En betydelig økning i lønnskostnadene medførte at den

Diagram 4. Økning i gjennomsnittlig brutto lønn. Kilde: IMF BoP statistics, CSO, World Bank (2006)

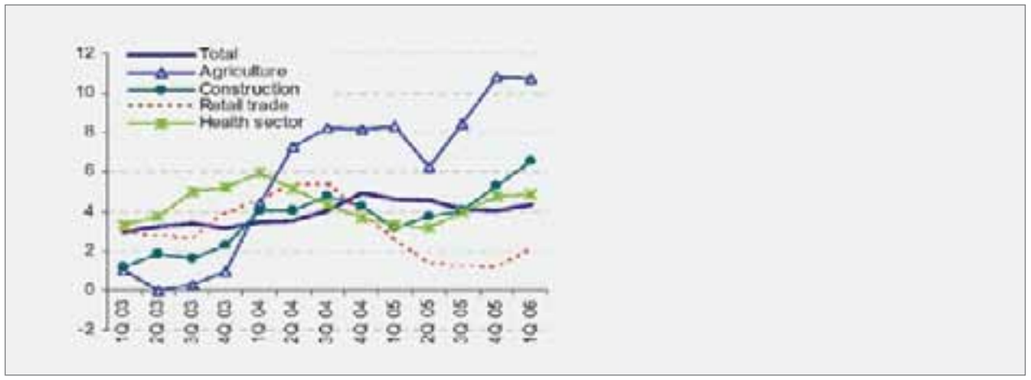


Diagram 5. Lavt, middels og høyt scenario vedrørende migrasjon til Sentral- og Vest-Europa etter tiltredelsen til EU. Kilde: Bijak et al. (2004)

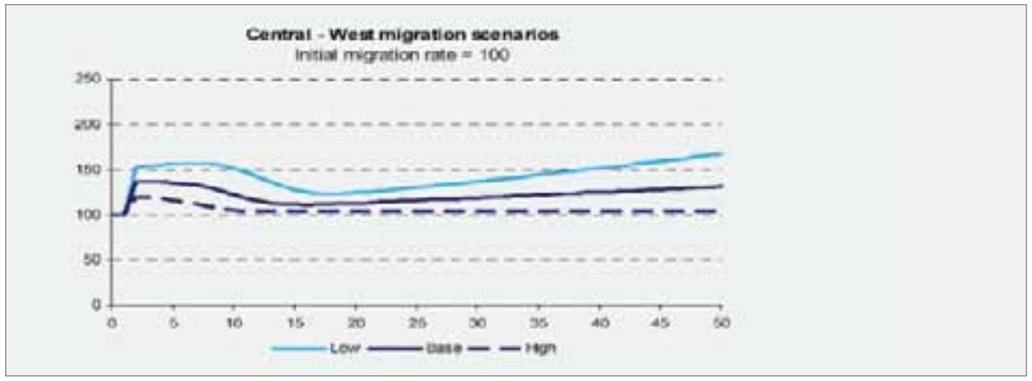


Diagram 6. Arbeidsmigrasjon fra Polen, prognoser for 2006-2013 (i tusener)
Kilde: Fihel, et al. (2006)



polske regjeringen liberaliserte kravene for å utstede arbeidstillatelser til utenlandsk arbeidskraft. Som følge av dette tillater den nye loven som ble vedtatt den 30. august 2006 av den polske ministeren for arbeids- og sosialpolitikk at migranter fra omkringliggende land kan arbeide i landbruket i tre måneder uten arbeidstillatelse. Den 17. januar 2007 åpnet Polen i sin tur arbeidsmarkedet fullt ut for arbeidskraft fra land innenfor EU, EØS og Det europeiske frihandelsforbundet. Ettersom det polske lønnsnivået ikke er konkurransedyktig for vesteuropeiske innbyggere, var denne endringen mest strategisk og kun gjennomført på grunn av den planlagte potensielle innføringen av et mer liberalt regime for land som ikke tilhører EU.

En annen pris Polen må betale som avsenderland er relatert til utvandringen av høyt kvalifiserte fagfolk. Man forventet at utvidelsen av EU ville forårsake økt migrasjon av helsearbeidere fra EU8. På tross av de store lønnsforskjellene og bedre karriereutsikter etter utvidelsen av EU, finnes det ingen bevis på en kunnskapsflukt fra Polen. I juli 2006 opplyste Helsedepartementet at kun 3,7 % av leger med spesialistutdanning og 1,6 % av sykepleierne søkte om godkjenning av sine kvalifikasjoner, slik at de kunne arbeide i EU. Innenfor denne gruppen var det imidlertid 14,7 % økonomisk aktive anestesileger som mottok slik godkjenning (Migration Bulletin no. 8). Det faktum at kampanjen som rettet seg mot polske sykepleiere (organisert av norske Aetat i 2001) ikke ble noen suksess, viser at det var liten interesse for å migrere blant polsk helsepersonell. Målet var å besette minst 500 av de 12.000 ledige stillinger med utenlandsk arbeidskraft. Det ble kun utstedt 190 godkjenninger til polske sykepleiere mellom 2000 og 2004 (Godzimirski, 2005). Samtidig er antallet arbeidstillatelser utstedt til spesialister fra Polen meget lavt - 25 utstedt i 2005 og kun 10 fram til slutten av september 2006.

Et annet poeng som er relatert til kostnadene ved migrasjonen gjelder oppsplitting av familier. Grzymala – Kazlowska, som forsket på ulovlige polske immigranter i Belgia (Grzymala-Kazlowska, 2001), skrev om dette. Hennes studie beskrev fenomenet med «doble ekteskap». Med dette mente hun at en person har to forhold gående samtidig, et formelt ekteskap i Polen og et uformelt med en annen polsk migrant i Belgia. Hun mener det ikke bare er migrantene som har problemer med troskap, men at også ektefeller som etterlates i hjemlandet kan være utro grunnet ensomhet, redsel for å bli bedradd, eller hevnlyst. Det er liten tvil om at migrasjon har negative sosiale virkninger, men vi må huske på at dette noen ganger kan være den eneste løsningen for familiene, ettersom de ellers ville levd i fattigdom.

Fremtidige migrantstrømmer fra Polen

Som drøftet ovenfor er det flere push og pull- faktorer som henger sammen med migrasjonen fra Polen til Norge. Disse faktorenes korrelasjon med hverandre vanskeliggjør en mer presis identifikasjon av historiske årsaker til migrasjonen, noe som i sin tur gjør det meget vanskelig å estimere fremtidig migrasjon. Dessuten gjør enkelte faktorers uforutsigbarhet beregningen av migrasjonspotensialet ekstra vanskelig. Blant annet har de siste ti årene har vist at politiske hendelser, som utvidelsen av EU, har gitt polske migranter et større antall land å reise til. Et annet problem med å lage gode prognoser har sammenheng med tilgjengeligheten til data.

Nylig presenterte en gruppe forskere fra CEFMR en prognose over fremtidige bevegelser mellom europeiske land, som ble inndelt i tre områder: Vest-Europa (EU15, Norge og Sveits), Sentral-Europa (EU8) og Sørøst-Europa (Bulgaria og Romania). I sin modell forsøkte forskerne å beskrive årsaker til migrasjon, som for eksempel historiske tendenser, makroøkonomiske faktorer og utviklingen i migrasjonspolitikken. For å kunne foreta en prognose ble det tatt utgangspunkt i tre faser. Den første fasen tok utgangspunkt i perioden før tiltredelsen i EU, med vedvarende historiske migrasjonsmønster. Den andre fasen tok utgangspunkt i tiden etter utvidelsen av EU med en stigende tendens i antall utreiser fra Øst-Europa til Vest-Europa, og den siste forutsatte en langvarig periode med stabilisering og tilbakevending til den forrige tendensen.

Tre scenarier ble simulert (se Diagram 5): Middelscenariet («Base») forutsatte stabil økonomisk vekst og langsiktig inntektskonvergens i samtlige europeiske land. Det lave scenariet («Low») forutsatte økonomisk resesjon i Sentral- og Øst-Europa, strukturelle problemer på arbeidsmarkedet, en lav lønnsvekst og lave inntektsforskjeller. Til sist det høye scenariet («High»), som forutsatte en betydelig økonomisk vekst, en rask konvergens og en høyere mobilitet (Bijak, et al., 2004). Resultatet av evalueringen er vist i Diagram 5.

I 2006 presenterte CMR sin prognose over migrasjon fra Polen (se Diagram 6.) Evalueringen omfattet to faser, en for perioden frem til 2006 og en for perioden etter 2006. I den første fasen ble to hypoteser verifisert: 1) at nåværende migrasjon fra Polen i hovedsak kjennetegnes av kortsiktige bevegelser og 2) at push-faktorer er av stor betydning i avgjørelser om migrasjon. I den andre fasen ble to scenarier testet ut.. Det ene scenariet, variant «A», forutsatte en konstant påvirkning av EUs utvidelse, også etter 2006. I det andre scenariet, variant «B», ble det forutsatt en avtagende påvirkning av EU-utvidelsen etter 2006. Forskjellen i omfanget av utreiser mellom de to simuleringene var forårsaket av den psykologiske effekten av EU-utvidelsen. Ifølge resultatene påvirkes den langsiktige dynamikken når det gjelder migrasjon fra Polen av økonomiske, politiske og psykologiske faktorer (Fihel, et al., 2006).

Hovedproblemet med migrasjonsprognoser er at de er basert på historisk data for å forutsi dynamisk foranderlige prosesser. Prognosene tar heller ikke hensyn til påvirkningen fra etterspørselssiden, som er den viktigste pull-faktoren i den observerte migrasjonen mellom Polen og Norge. Enkelte norske eksperter forutsier at i fremtiden vil etterspørselen etter utenlandsk arbeidskraft utenom byggebransjen øke, spesielt innen eldreomsorg og produksjon.

Sammendrag:

En betydelig endring i migrasjonsdynamikken fra Polen til Norge er fastslått i senere år, spesielt i forbindelse med utvidelsen av EU. Imidlertid påvirkes migrasjonen fra Polen til Norge også av andre faktorer. I første del av denne artikkelen ble det redegjort for de fleste push- og pull-faktorene som forklarer mobiliteten mellom disse to landene. Hovedårsakene til disse fenomenene, eksisterende migrantnettverk, politiske endringer, økonomiske og sosiale forskjeller, etterspørsel etter utenlandsk arbeidskraft i mottakerlandene i tillegg til en reduksjon av reisekostnader, ble drøftet. Til å begynne med var migrasjonen til Norge forårsaket av den politiske situasjonen i Polen, mens bevegelsene i senere tid mer er en konsekvens av skjevheter på arbeidsmarkedet i både Polen og Norge.

Andre delen av denne artikkelen tok for seg konsekvensene av migrasjonen for Polen som opphavsland. På den ene siden nyter Polen godt av migrasjonen, selv om det er vanskelig å beregne nettogevinsten av den. Som en konsekvens av enkelte negative aspekter av at arbeidskraft forlater Polen (for eksempel lønnsøkninger som følge av mangel på arbeidskraft) har man observert enkelte justeringer på arbeidsmarkedet (for eksempel endringer i loven om utenlandsk arbeidskraft).

I siste del av artikkelen ble potensielle migrasjonsscenarier for Polen drøftet. Det understrekes at enhver migrasjonsprognose er usikker grunnet enkelte migrasjonsaktørers uforutsigbarhet (for eksempel migrasjonspolitikken). Ettersom strømmen av polske arbeidere til Norge er etterspørselsdrevet, og en vekst i etterspørselen etter utenlands arbeidskraft i andre norske sektorer er ventet, kan vi også forvente en økning i fremtidig arbeidsmigrasjon fra Polen. Men, ifølge de to uavhengige migrasjonssimuleringene antas det at migrasjonen fra Polen vil stabilisere seg på nåværende nivå. ●

Referanser:

CSO, (2005), «*Praca nierejestrowana w Polsce w 2004r*» [*Unregistered work in Poland in 2004]*, Central Statistical Office (Głłówny Urząd Statystyczny, GUS), Warszawa

Doyle, N., Hughes, G. and Wadenjo, E. (2006), «*Freedom of Movement for Workers from Central and Eastern Europe*», Dublin: ESRI

Bijak J., Kupiszewski M., Kicinger A., (2004), «*International migration scenarios for 27 European countries 2002-2052*», CEFMR Working Papers No. 4/2004

Fihel A., Kaczmarczyk P., Okólski M., (2006), «*Labour Mobility in the Enlarged European Union, International Migration from the EU8 countries*», CMR Working Papers No. 72

Godzimirski, J. M.: (2005), «*Tackling Welfare Gaps. The Eastern European Transition and New Patterns of Migration to Norway*», NUPI Report 284

Grzymała-Kazłowska, A. (2001), «*Polscy nielegalni pracownicy w Belgii. Raport z badań*» [*Polish illegal workers in Belgium. Research Report*], CMR Working Papers No. 41

Hirszfeld Z., Kaczmarczyk P., (1999), «*Ekonomiczne i społeczne skutki migracji na poziomie mikrospołecznym. Wnioski z badania terenowego w gminie Perlejewo» [Economic* and social *consequences of migration on the micro level. Conclusions based on the field research in Perlejewo]*, CMR Working Papers No. 21

Jazwinska E., Okolski M (eds.) (2001), «*Ludzie na huśtawce. Migracje między peryferiami Polski i Zachodu» [People on the Swing. Migration form Polish Peripheries to Peripheries of the West]*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warsaw

Jonczy, R (2003), «*Migracje zarobkowe ludności autochtonicznej z województwa opolskiego. Studium ekonomicznych determinant i konsekwencji [Migration for work of indigenous population from Opole region. A study on economic determinants and consequences]*, University of Opole

Kaczmarczyk P. and Lukowski W. (eds.) (2004), «*Polscy pracownicy na rynku Unii Europejskiej» [Polish workers on the UE market]*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warsaw

Louka T. Katseli, R. E.B., Xenogiani Lucas and Theodora (2006), «*Effects of migration on sending countries: what do we know?*», OECD Working Paper No. 250

Migration Bulletin – Biuletyn Migracyjny - http://www.migration-news.uw.edu.pl/

NBP (2007), «*Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w I kw. 2007 r» [Information on the condition of the enterprise sector with particular emphasis on the situation in first quarter of 2007]* http://www.nbp.pl/publikacje/koniunktura/raport1kw2007.pdf

Okólski, M. (2006), «*Cost and benefits of migration for Central European countries*» CMR Working Papers No. 65

World Bank EU8 Quarterly Economic Report. PART II: Special Topic September 2006: «*Labour Migration from the New EU Member States*» http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/EU8QERSeptember2006_SpecialTopicFINAL.pdf

Varighet og vilkår for polske arbeidsmigranter i Oslo

Etter EU-utvidelsen østover i 2004 utgjør arbeidsinnvandrere for første gang siden innvandringsstoppen i 1975 den største gruppen innvandrere til Norge. Det har så langt vært usikkert i hvilken grad vi kun står overfor midlertidig mobilitet i et utvidet europeisk arbeidsmarked eller en mer permanent tilflytting.





Jon Horgen Friberg
og Guri Tyldum
Forskere
Fafo

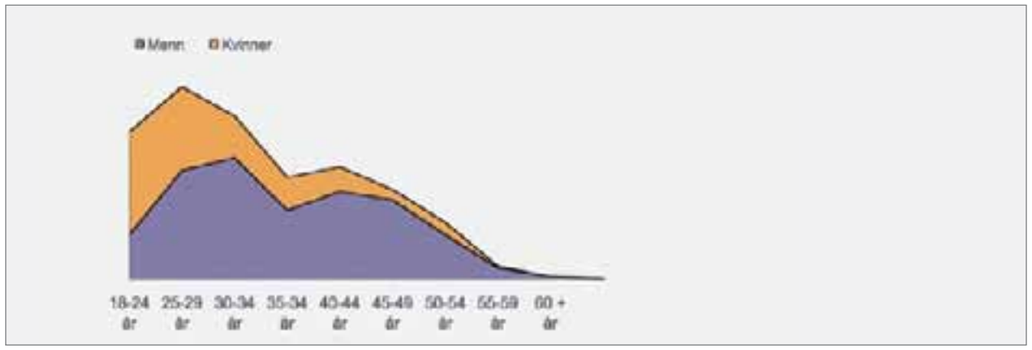
●●● Dette spørsmålet har stor betydning for en rekke av debattene som har oppstått i kjølvannet av utvidelsen omkring hva slags rettigheter og vilkår arbeidsinnvandrere bør ha i Norge. I denne artikkelen diskuterer vi problemstillinger knyttet til midlertidig versus mer permanent opphold, i forhold til arbeidsvilkår, opplevelse av diskriminering og framveksten av et sekundært arbeidsmarked for migranter. Analysene er basert på resultater fra Arbeids og levekårsstudien blant polakker i Oslo, gjennomført av Fafo høsten 2006.

Arbeidsmobilitet etter EU-utvidelsen

Etter EU-utvidelsen i mai 2004 har Norge – i en periode med sterk etterspørsel etter arbeidskraft i flere næringer – etablert seg som det viktigste mottakerland i Norden for arbeidsinnvandrere fra de nye medlemslandene i Øst-Europa, med Polen som det dominerende avsenderlandet (Dølvik & Eldring 2006). Den nye arbeidsmobiliteten har kommet i ulike former. Folk kommer som individuelle arbeidsinnvandrere som ansettes i norske firmaer – enten direkte eller i utleiebyråer som videreformidler deres arbeidskraft. Andre kommer som utstasjonerte arbeidstakere ansatt i polske firmaer på tjenesteoppdrag i Norge. En siste gruppe kommer som selvstendige, som selger sine tjenester til oppdragsgivere og husholdninger i Norge.

Så langt har forskningen knyttet til denne arbeidsinnvandringen fokusert på makro og bedriftsnivå, på spørsmål knyttet til institusjonelle endringer i reguleringsregimene og bedrifters arbeidskraftstrategier som følge av den nye arbeidsmobiliteten etter EU-utvidelsen. Informasjon omkring livssituasjonen til arbeidsinnvandrerne selv, basert på deres egne vurderinger, har i liten grad vært tilgjengelig utover anekdotiske historier som har kommet fram i media. Spørsmål omkring hva slags arbeids- og levekår arbeidsinnvandrerne faktisk har, og hvilke erfaringer og vurderinger de selv har gjort i forbindelse med oppholdet i Norge, har dermed stått ubesvart. Dette er bakgrunnen for at Fafo – i en pilotstudie gjennomført høsten og vinteren 2006 – har testet ut *respondentdrevet utvalgstrekking* (Respondent Driven Sampling) som en ny metode for å samle inn så representative data som mulig i migrantbefolkninger der det ikke eksisterer vanlige utvalgsrammer (Friberg, Tyldum og Eldring 2007 upublisert, Tyldum og Friberg 2007b).

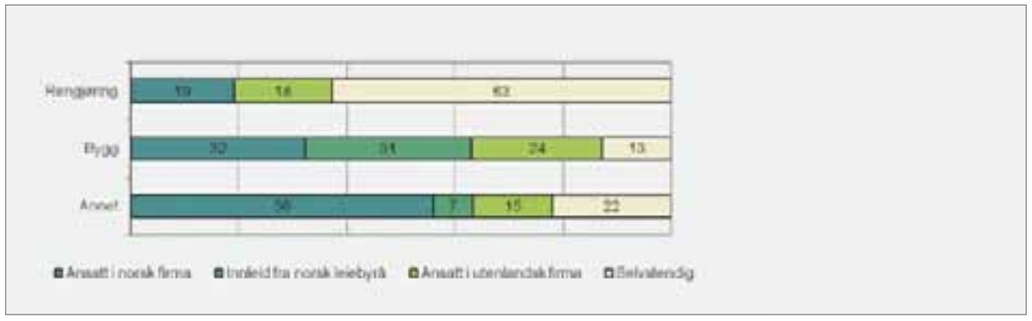
Figur 1: Polakker i Oslo, høsten 2006. Kjønn og alder. N=510.



Figur 2: Polakker i Oslo, høsten 2006. Bransje og kjønn. N=454.



Figur 3: Polakker i Oslo høsten 2006. Tilknytningsform og bransje. N=421.



Hvem er migrantene?

I denne artikkelen vil vi fokusere på lengden på arbeidsmigrantenes opphold og tilknytning til Norge, samt diskutere konsekvenser av lengde på opphold for arbeidsvilkår, opplevelse av forskjellsbehandling og framveksten av et sekundært arbeidsmarked for migranter. Men før vi kommer til denne diskusjonen vil vi helt kort presentere noen data om hvem disse arbeidsmigrantene er, og hva de gjør i Norge.

Kvinner utgjør 26 % av polakkene i Oslo-området. De er i gjennomsnitt noe yngre enn mennene (27 mot 37 år), og har sjeldnere ektemake eller samboer i Polen (15 % av kvinnene mot 54 % av mennene).

Arbeidsmarkedet for polakker i Oslo er ekstremt kjønnsdelt. Nesten alle polske menn i Oslo-området er ansatt i byggebransjen, mens nesten tre av fire kvinner arbeider med rengjøring. Blant kvinnene jobber flertallet for private husholdninger. Mennene jobber innenfor alle deler av byggebransjen, men også blant dem er det en del som yter tjenester i det private husholdsmarkedet. En fjerdedel av kvinnene og bare syv % av mennene jobber innen andre bransjer. For kvinnene kan det være det gjerne snakk om arbeid i

helsevesenet eller barnehager og privat barnepass, mens det for mennene kan være snakk om ulike serviceyrker (transport, mekaniker osv). For de fleste vet vi imidlertid ikke hva «annet» innebærer.

Arbeidsmigranter kan ha ulike former for tilknytning til sine arbeids- og oppdragsgivere i Norge, og de er underlagt ulike regimer for regulering av lønn og arbeidsvilkår avhengig av hva slags tilknytningsform de har. Det viktigste skillet går mellom hvorvidt de er ansatt i norske firmaer, eller om de yter tjenester som underleverandører
til norske oppdragsgivere. Vi skiller her mellom de som er 1) direkte ansatt i norsk firma, 2) innleid via norsk utleiefirma, 3) utstasjonerte arbeidere ansatt i polsk firma og 4) selvstendige. De to første gruppene regnes som individuelle arbeidsinnvandrere, mens de to siste gruppene regnes som tjenesteytere.

Typen tilknytningsform varierer kraftig mellom de ulike bransjene. Innen rengjøring jobber mer enn seks av ti som selvstendige. I byggebransjen er bildet ganske annerledes. Her er det bare 13 % som jobber selvstendig, mens litt over halvparten jobber i enten norske firma eller norske leiebyråer. Av de som jobber i byggebransjen er en fjerdedel ansatt i utenlandske firmaer og jobber som utstasjonerte i Norge.[1]

Kortvarig gjestearbeid eller permanent innvandring?

Arbeidsinnvandring er ikke et nytt fenomen i Norge. Før innvandringsstoppen i 1975 kom det en stor gruppe såkalte fremmedarbeidere. Den gang var både myndighetene og innvandrerne selv innstilt på at de skulle reise hjem igjen etter en periode, men de fleste reiste ikke hjem igjen. Etter hvert kom familiene etter, og pakistanerne som kom på begynnelsen av 1970-tallet og deres etterkommere utgjør nå den største etniske minoritetsgruppen i Norge. Samtidig har vi hatt et åpent nordisk arbeidsmarked i nesten hele etterkrigsperioden. Svensker som i perioder har kommet i stort antall for å jobbe i Norge har imidlertid kommet og gått i takt med svingende konjunkturer. Hvorvidt polakkene og de andre østeuropeiske arbeidsinnvandrerne vil gjøre som pakistanerne og slå seg ned permanent, eller som svenskene og reise hjem når konjunkturene peker nedover, vil ha avgjørende betydning for hva slags arbeidsmarkeds- og integreringspolitiske virkemidler Norge bør møte den nye situasjonen med.

Frykten for sosial dumping og spørsmålet om hva som er et akseptabelt og rimelig lønnsnivå for utenlandske arbeidstakere har stått sentralt i diskusjonene om arbeidsmobiliteten etter EU-utvidelsen. I den politiske debatten om hva slags lønn og rettigheter arbeidsinnvandrere skal ha i Norge hviler de ulike argumentene til dels på ulike oppfatninger om hva slags mobilitet vi står ovenfor. Argumentene for at arbeidsmigranter kan få lavere lønn enn nordmenn er gjerne basert på en antakelse om at de er her på kortvarige opphold og at pengene skal brukes i Polen, hvor et betydelig lavere kostnadsnivå gjør at pengene varer mye lenger. I et slikt perspektiv vil mange oppfatte det som rimelig at de tjener litt dårligere enn arbeidstakere som er bosatt i Norge.

Argumentene for at arbeidsinnvandrere skal behandles likt med andre arbeidstakere kan hvile på ulike begrunnelser, blant annet hensynet til lønnsutviklingen i Norge og prinsippet om lik lønn for likt arbeid. Tar man kun hensyn til migrantenes egen situasjon blir det dessuten mer problematisk å forsvare at de behandles som annenrangs arbeidstakere med dårligere vilkår dersom de lever og bor i Norge over en lengre periode, har sine liv og sine utgifter her og er en mer permanent del av den norske arbeidsstyrken og det norske samfunnet.

Forskjellene mellom arbeids- og tjenestemobilitet hviler også på en oppfatning om at det er et klart skille i forhold til varighet. Mens tjenestemobilitet skal være knyttet til avgrensede kortvarige oppdrag, er det mer nærliggende å tenke seg at arbeidsinnvandrere som ansettes i norske firmaer går inn i det ordinære norske arbeidsmarkedet for en lengre periode. I det videre skal vi derfor se nærmere på oppholdets varighet, både hvor lenge polakkene har vært her og hvilke framtidsplaner og tidsperspektiver de har, med særlig fokus på forskjellen mellom arbeids- og tjenestemobilitet.

De fleste har jobbet en stund i Norge

I 2006 ble det innvilget over 100 000 tillatelser til arbeid for personer fra de nye østeuropeiske medlemslandene i EU. Ifølge UDIs statistikk var 42 % av tillatelsene som ble gitt i 2006 kortvarige tillatelser av 3 måneders varighet. Selv om andelen tillatelser av lengre varighet blir stadig større, virker det likevel som om en stor del av migrantene er her på relativt korte opphold. Vi vet imidlertid ikke om dette samsvarer med hvor lenge de faktisk er i Norge. Oppholdstillatelser kan fornyes, og det er ikke sikkert at alle reiser ut av landet når oppholdstillatelsene løper ut. For det andre omfatter disse tillatelsene alle aktuelle bransjer. Dersom de kortvarige tillatelsene hovedsakelig representerer tillatelser til arbeid i jordbruket der sesongarbeidet har blitt godt innarbeidet gjennom flere år, er det ikke sikkert at dette mønsteret gjelder i Oslo-området hvor polakkene jobber i helt andre bransjer.

Hvis vi ser på når personene i vårt utvalg ankom Norge for første gang ser vi at 20 % kom allerede før EU-utvidelsen 1. mai 2004, mens 26 % kom etter 1. august 2006 – altså i løpet av de siste fire månedene før undersøkelsen ble gjennomført. 54 % hadde ankommet i perioden mellom 1. mai 2004 og 1. august 2006. Men de har ikke nødvendigvis jobbet i Norge i hele perioden fra de kom hit første gang. Vi har derfor spurt folk om hvor mange måneder de har jobbet i Norge hvert år siden de ankom første gang.

Flertallet av polakkene i Oslo har allerede jobbet i Norge en stund. 34 % har jobbet mellom fire og 12 måneder, 26 % har jobbet mellom 12 og 24 måneder og 22 % har jobbet mer enn 24 måneder. De som er ansatt direkte i norske firmaer har i snitt jobbet lenger i Norge enn de som er ansatt i norske utleiefirmaer. Disse har igjen jobbet lenger enn dem som er ansatt i utenlandske firmaer og de som er selvstendige. Det er likevel ikke slik at de utstasjonerte arbeidstakerne i hovedsak er her på kortvarige oppdrag av noen måneders varighet. Nesten fire av ti utstasjonerte arbeidstakerne har jobbet mer enn 12 måneder i Norge. For de selvstendige og de som er utleid fra norske bemanningsfirmaer gjelder dette om lag fem av ti. Når man har jobbet i Norge i mer enn 12 måneder er det ikke snakk om kortvarig tjenestemobilitet knyttet til avgrensede oppdrag. En del av tjenestemobiliteten må altså kunne anses å være en form for arbeidsinnvandring av lengre varighet. Dette bildet forsterkes dersom vi går videre og ser på hva slags planer de har for framtiden. At de som nå er utstasjonerte har vært her litt kortere behøver heller ikke skyldes at de reiser tilbake til Polen etter endt oppdrag. Mange utstasjonerte arbeidstakere sa at de forsøker å få ansettelse i norske firmaer. At en litt større andel av de som har vært her lengst nå er ansatt i norske firmaer kan skyldes at noen av dem er tidligere utstasjonerte som har lykkes med å komme over i norske firmaer.

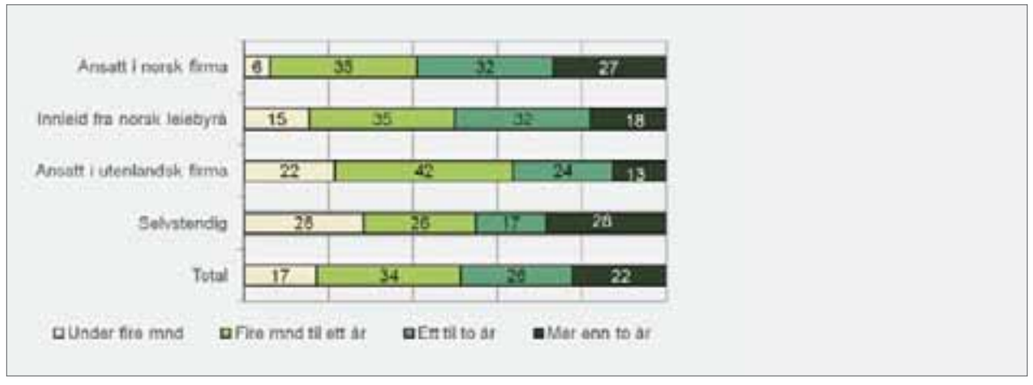
Det er lite såkalt «svingdørsmigrasjon» – det vil si personer som kommer tilbake år etter år og jobber en kort periode i Norge og som jobber i Polen resten av året. Når de først kommer til Norge jobber de aller fleste så å si hele året her i landet – 9-10 måneder i året – men med lengre ferier i Polen. Dette mønsteret gjelder også for de utstasjonerte.

Mange planlegger å bli en god stund

Oppholdets varighet handler ikke bare om hvor lenge de har jobbet i Norge, det handler også om hvor lenge de planlegger å bli i Norge. Det er ikke lett å spå om framtiden – heller ikke sin egen. Framtidsplaner kan endre seg etter hvert som man knytter nye bånd og trer inn i nye livsfaser. Vi har likevel undersøkt hvordan de ulike gruppene polske migranter selv ser på sin egen framtid i Norge for å få et inntrykk av hva slags tidsperspektiv de har på oppholdet sitt. Regner de med å reise hjem i nær framtid? Har de et lengre tidsperspektiv på sitt opphold her i Norge? Eller planlegger de å slå seg ned permanent i sitt nye vertsland?

Totalt planlegger drøyt av en fjerdedel å reise hjem innen et år. En av fem oppga at de trolig eller helt sikkert aldri ville flytte tilbake til Polen. Men flertallet oppga at de regnet med å flytte hjem en dag, men at de ikke visste når.[2] Fremtidsplanene varierer noe mellom ulike grupper. Blant kvinnene er det både flere som vil slå seg ned permanent og flere som planlegger å flytte hjem innen et år enn det er blant mennene, som oftere befinner seg i mellomkategorien. Det er også forskjell mellom tjenesteyterne og de som er ansatt i norske firmaer. Det er flere blant de utstasjonerte enn blant de ansatte i norske firmaer som planlegger å reise hjem innen et år. Samtidig er det flere blant de ansatte i norske firmaer enn blant utstasjonerte som planlegger å slå seg ned permanent. Likevel; det mest påfallende resultatet her er ikke at det er forskjell mellom de ulike gruppene, ettersom vi kunne forvente at det var stor forskjell nettopp når det

Figur 4: Polakker i Oslo høsten 2006. Antall måneders sammenlagt arbeidsopphold i Norge etter tilknytningsform. N=401.



gjelder tidsperspektiv, men derimot at både individuelle arbeidsinnvandrere og utstasjonerte tjenesteytere har et relativt langt tidsperspektiv på sitt opphold.

Få som er på kortvarige opphold

Ved å kombinere migrasjonserfaringer med planer for framtiden kan vi identifisere de som er her på reelt kortvarige arbeidsopphold. De som har jobbet 6 måneder eller mindre i Norge og som planlegger å reise tilbake til Polen i løpet av noen måneder, regner vi for å være i kategorien kortvarige gjestearbeidere. Dette er personer som kun jobber noen måneder og i hvert fall mindre enn ett år i Norge. Disse utgjør en meget liten andel i alle grupper. De største andelene finner vi blant de utstasjonerte (16 %) og de selvstendige (19 %), men selv i disse gruppene utgjør de kortvarige migrantene et klart mindretall. For de aller fleste er tidsperspektivet på oppholdet i Norge flere år – ikke måneder. At dette i liten grad er snakk om tjenestemobilitet i tradisjonell forstand, forstått som avgrensede tjenesteoppdrag på noen måneders varighet, underbygges av at bare 15 % av de utstasjonerte arbeiderne som jobbet for polske firmaer i Norge, hadde jobbet for det samme firmaet i Polen. De aller fleste begynte å jobbe for dette firmaet etter at de kom til Norge. Dette tyder på at såkalt «fiktiv utstasjonering» foregår i utstrakt grad innen byggebransjen. Den tjenestemobiliteten fra Polen vi ser i Oslo-området skiller seg ikke vesentlig fra ordinær arbeidsinnvandring i forhold til varighet sett fra migrantenes perspektiv.

Lønn og arbeidstid for polakker i Oslo

Debattene omkring arbeidsinnvandring etter EU-utvidelsen har i stor grad vært fokusert på spørsmålet om lønnsnivå for utenlandske arbeidstakere. Frykten for sosial dumping og framveksten av en underbetalt «tjenesteklasse» har stått sentralt, mens norske arbeids- og oppdragsgivere har måttet balansere ønsket om billig arbeidskraft med ønsket om like konkurransevilkår. Hvordan migrantene selv opplever sine egne lønns- og arbeidsvilkår er i stor grad knyttet til hvor lenge de har jobbet i Norge og hvor lenge de planlegger å bli her.

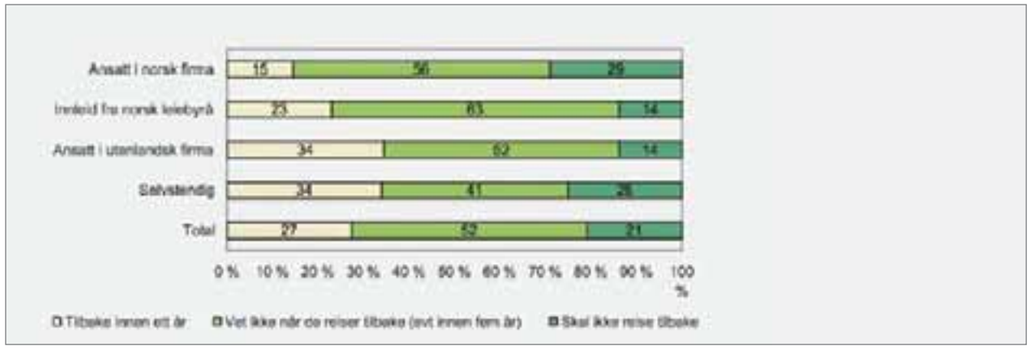
Så å si alle betales langt mindre enn det som er vanlig lønnsnivå i byggebransjen. I 2005 var gjennomsnittslønna i byggebransjen 167 kr timen. Undersøkelsen dokumenterer også omfattende brudd på de lovfestede minstelønnsbestemmelsene i byggebransjen. Minstelønningene i byggebransjen er 132 kr for faglærte arbeidstakere, 123 kr timen for ufaglærte med ett års erfaring og 118 kr timen for ufaglærte uten erfaring. Over halvparten får utbetalt mindre enn 90 kr timen i netto, og vi kan anta at en stor andel av disse får mindre enn minstelønn også målt i brutto timelønn. Vi har ikke tall på hvor mye de betaler i skatt, og vil derfor ikke tallfeste hvor stor andel som kan antas å være offer for brudd på minstelønnsbestemmelsene. Vi har ingen tilsvarende tall for gjennomsnittlig lønnsnivå innen rengjøring, og det finnes heller ingen lovfestet regulering i denne bransjen, men tarifflønna i renholdsbransjen er fra 122 til 130 kr avhengig av ansiennitet. Renholderne har tilsynelatende litt høyere timelønninger enn de som jobber i bygg, men de fleste renholderne er som vi skal se kraftig undersysselsatt. Samtidig må de ofte bruke tid på å reise mellom ulike oppdragsgivere, slik at de i realiteten har lavere lønninger enn bygningsarbeiderne.

Hva slags tilknytning arbeidstakerne har til sine arbeids- og oppdragsgivere i Norge har likevel mye større betydning for lønnsnivået enn hvilken bransje de jobber i. Over 80 % av de utstasjonerte arbeidstakerne tjener mindre enn 90 kr timen netto og en av tre får utbetalt mindre enn 70 kr timen – mange så lavt som 40–50 kr timen. Bedre lønn er også begrunnelsen mange utstasjonerte arbeidstakere gir for at de ønsker å bli ansatt i et norsk firma.

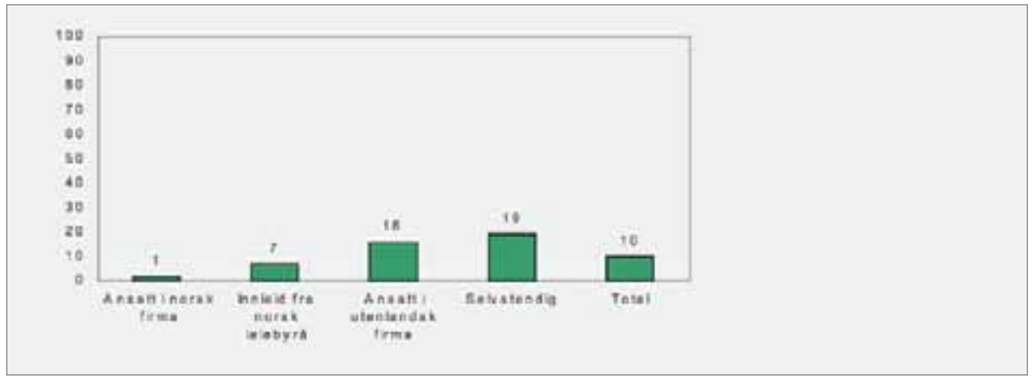
Kravet til lønn i byggebransjen er det samme for individuelle arbeidsinnvandrere og utstasjonerte arbeidstakere ansatt i utenlandske firmaer. Forskjellen i lønnsnivå skyldes måten regelverket kontrolleres og håndheves på.[3] Mens de som ansettes i norske firmaer må vise arbeidskontrakt med norsk lønn når de registrerer seg hos politiet før de begynner arbeidet, finnes det ingen slik «portvakt-funksjon» i forhold til utstasjonerte arbeidstakere. Utstasjonerte arbeidstakere trenger ikke oppholdstillatelse de første tre månedene, og behøver derfor ikke dokumentere lønnsnivå før de begynner arbeidet. For disse er arbeidstilsynets sporadiske kontroller på byggeplassene den eneste formen for kontroll og håndheving. Så langt har Arbeidstilsynet hatt begrenset mulighet til å håndheve regelverket, men med handlingsplanen mot sosial dumping har tilsynet fått tilført betydelig flere ressurser og sanksjonsmidler.[4]

Samtidig er det de utstasjonerte arbeidstakerne som har de lengste arbeidsdagene i byggebransjen. Alle gruppene polakker som jobber i byggebransjen i Oslo har lange arbeidsdager – over halvparten jobber mer enn 50 timer i uka – men de utstasjonerte jobber aller mest. Blant disse jobber en av tre mer enn 60 timer i uka – altså ti timers arbeidsdager, seks dager i uka. Blant kvinnene i renhold er situasjonen en helt annen, her er de fleste undersysselsatte. Over 60 % jobbet mindre enn 35 timer uka. De fleste ga uttrykk for at de ønsket å jobbe mer, men kampen om jobbene var hard og de færreste klarte å få nok oppdrag til å fylle en full arbeidsuke.

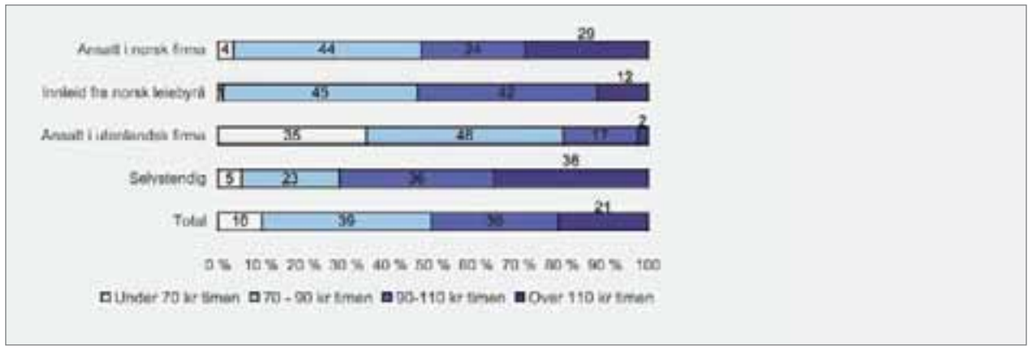
Figur 5: Polakker i Oslo høsten 2006. Framtidsplaner etter tilknytningsform. N=401.



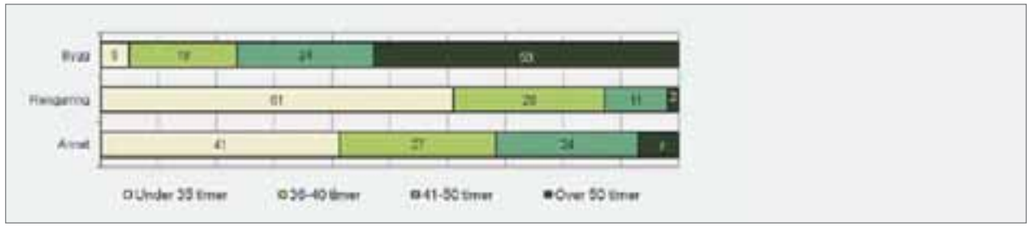
Figur 6: Polakker i Oslo høsten 2006. Andel på kortvarig opphold etter tilknytningsform. N=401.



Figur 7: Polakker i Oslo høsten 2006. Netto timelønn etter tilknytningsform. N=401.



Figur 8: Polakker i Oslo høsten 2006. Antall arbeidstimer forrige uke etter bransje. N=423.



Varighet og forskjellsbehandling

Vi har sett at polakker i Oslo-området tjener betydelig dårligere enn nordmenn. I byggebransjen betales dessuten en stor andel godt under lovfestet minstelønn. De fleste mennene har uvanlig lange arbeidsdager, mens de fleste kvinnene er undersysselsatte. Samtidig er de færreste av dem her på kortvarige opphold, men går inn i det norske arbeidslivet for en lengre periode. Spørsmålet er hvordan de selv opplever sin situasjon i Norge. Føler de seg diskriminert og urettferdig behandlet eller synes de det er helt greit så lenge de får muligheten til å tjene mer enn de gjorde i Polen?

Det er viktig å få fram at mange opplever det som svært positivt å få muligheten til å jobbe i Norge. For eksempel sier 76 % at livet deres ble bedre etter at de kom hit. Og hele 83 % sier at de har spart opp penger under oppholdet i Norge – noe som gjerne er hovedmotivasjonen for å komme. Samtidig oppgir drøyt halvparten av respondentene at norske arbeidsgivere forskjellsbehandler polakker i forhold til nordmenn.[5]

Det som er avgjørende for sannsynligheten for å føle seg forskjellsbehandlet er ikke hva slags lønns- og arbeidsbetingelser de faktisk har, men hvor lenge man har jobbet i Norge og hvor lenge man planlegger å bli. Blant de som har jobbet mellom 4 måneder og to år i Norge er det 40 % som mener de blir forskjellsbehandlet, mens andelen stiger til 56 % når vi ser på de som har jobbet her to år eller mer.

Mange ønsker å jobbe lange dager, spare opp penger til familiene sine og fokuserer på den dagen de skal reise hjem. Respondentenes gjennomsnittlige timelønn i siste jobb i Polen var 24 kr for menn og 14 kr for kvinner, og en stor andel hadde vært arbeidsledige eller undersysselsatte i perioden før de kom til Norge. Så lenge de har sine referanser i Polen, framstår selv det verste av hva det norske arbeidslivet har å by på som ganske forlokkende. Men dette er avhengig av tidsperspektivet. Jo større del av sitt liv og sine utgifter man har i Norge, jo vanskeligere er det å godta at man tjener langt mindre enn sine norske kolleger. Som en polsk bygningsarbeider uttalte til våre intervjuere:

Dersom vi hadde tjent like mye som nordmenn ville vi trives mye bedre i Norge. Det hadde jo vært deilig å kunne dra på kafé, på kino eller noe sånt. Nå må vi spare alt til å leve og til våre familier.

Polen topper allerede statistikken over familiegjenforeninger til Norge. Vi må ta høyde for litt ønsketenkning, men så mange som 40 % av mennene som har sine koner eller samboere i Polen oppgir at de tror disse vil komme til Norge og bo sammen med dem her i nær framtid. Etter hvert som flere får sine familier med til Norge vil deres krav til tilværelsen endre seg, og da er det mer problematisk å jobbe 60 timer i uka, bo i brakker og tjene 70-80 kr timen.

Konklusjon

I en periode hvor Europa står ovenfor mangel på arbeidskraft, ser mange på økt arbeidsinnvandring som en løsning for land med stadig aldrende befolkning. Men erfaringer har vist at vinningen fort kan gå opp i spinningen etter hvert som de nye befolkningsgruppene snart legger like stort press på velferdsstaten som de gamle. Over tid vil også arbeidsinnvandrere bli gamle, bli syke og uføre, og få barn som trenger skole og omsorgstjenester (Bratsberg, Raaum & Røed 2006). Som respons på dette har tanken om midlertidige gjestearbeidere blitt stadig mer populær i Europa de siste årene, etter lenge å ha vært ansett som politisk betenkelig, ikke minst fordi dette har vært forbundet med de oljerike Gulf-statenes bruk av rettsløse og underbetalte gjestearbeidere fra fattige asiatiske land. Den nye arbeidsmobiliteten fra EU-8 har ikke vært knyttet opp mot krav om varighet, men forestillingen om den midlertidige gjestearbeideren står likevel meget sterkt i debattene om hvordan de nye arbeidsinnvandrerne skal behandles i Norge. Dette gjelder særlig de utstasjonerte arbeidstakerne som er ansatt i utenlandske firmaer på tjenesteoppdrag i Norge. Hensikten med å sette bort arbeid til tjenesteytere er nettopp at de kommer inn midlertidig for å gjøre et avgrenset stykke arbeid, for deretter å reise hjem igjen. Det viktigste argumentet for et lavere lønnsnivå har nettopp vært at tjenesteyterne bare oppholder seg i Norge en kort periode og skal bruke pengene sine i hjemlandet med et mye lavere prisnivå.

Men dette bildet stemmer i liten grad med virkeligheten. Tjenestemobiliteten blant polakker i Oslo-området skiller seg ikke vesentlig fra annen arbeidsinnvandring når det gjelder varighet og tidsperspektiv, men framstår mer som en alternativ kanal for migrasjon. Dette er imidlertid en måte å organisere arbeidet på som gjør det lettere for norske oppdragsgivere å omgå lønnskravene i overgangsreglene og å unngå arbeidsgiveransvar og sosiale avgifter for utenlandske arbeidstakere. Forskjeller i regelverk, praksis og arbeidsorganisering gjør at de står langt svakere i det norske arbeidslivet enn de som ansettes i norske firmaer. Etter hvert som flere polske arbeidsmigranter slår seg ned mer permanent og blir en mer integrert del av det norske arbeidsmarkedet og det norske samfunnet, blir det stadig mer betenkelig at særlig utstasjonerte arbeidstakere behandles som et B-lag uten samme rettigheter og vilkår i det norske arbeidsmarkedet. Bedre kontroll og håndheving av arbeidsvilkårene for denne gruppen må derfor være en sentral utfordring dersom man ønsker å sikre mer likeverdige forhold for utenlandske arbeidstakere i Norge.

At polakkene utgjør et relativt langvarig innslag i det norske samfunnet gjør at det er viktig å fokusere ikke bare på lønnsnivå, men hvilke rettigheter de generelt sett har i Norge. Har de tilgang til velferdsstatens tjenester, nyter de den beskyttelsen arbeidstakere i Norge skal ha krav på og hvem er det som faller utenfor den norske arbeidslivsmodellen? ●

Referanser:

Dølvik, Jon Erik, Eldring, Line, Friberg, Jon Horgen, Kvinge, Torunn, Aslesen, Sigmund, og Ødegård, Anne Mette (2006). *Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeidskraftstrategier etter EU-utvidelsen*. Fafo-rapport 548. Oslo.

Heckathorn., D.D. (1997). Respondent-Driven Sampling: A New Approach to the Study of Hidden Populations. *Social Problems* 44: 174-199.

Friberg, Jon Horgen, Tyldum, Guri, og Eldring, Line (2007a). *Arbeids og levekår blant polakker i Oslo*. Fafo-rapport (upublisert)

Friberg, Jon Horgen og Tyldum, Guri (2007b). Legal status og rettigheter i det norske arbeidslivet. *Integreringskart 2007*. Oslo: IMDi

Bratsberg, Bernt, Raaum, Oddbjørn, and Røed, Knut (2006). *The Rise and Fall of Immigrant Employment: A Life-cycle Study of Labor Migrants to Norway.*

Fotnoter:

1 Noen av disse kan være utleid via polske bemanningsfirma, men disse er vanskeligere å identifisere enn de som jobber via norske bemanningsbyråer. Alle utstasjonerte arbeidstakere er derfor slått sammen uavhengig av om deres arbeidsgiver er et bemanningsfirma eller et byggefirma.

2 Her har vi også lagt til de som oppga at de regnet med å reise hjem innen fem år.

3 Arbeidsinnvandrere fra de nye medlemslandene i EU som ansettes i norske firmaer – enten direkte eller i norske utleiebyråer – er omfattet av overgangsordningene. Disse krever oppholdstillatelse for å kunne arbeide i Norge, og stiller som vilkår at man kan vise fram fulltids arbeidskontrakt med tarifflønn eller lønn tilsvarende det som er vanlig i Norge for vedkommende sted og yrke. Den frie flyten av tjenester er ikke omfattet av overgangsordningene, og siden Norge ikke har noen lovbestemt minstelønn, kunne utstasjonerte arbeidstakere ansatt i utenlandske firmaer på tjenesteoppdrag i Norge inntil nylig helt lovlig lønnes etter hjemlandenes vilkår. Innen byggebransjen har man nå vedtatt å allmenngjøre tariffavtalene slik at de også omfatter uorganiserte utenlandske bedrifter og arbeidstakere. Byggfagsoverenskomsten ble først allmenngjort i Oslofjord-området, Hordaland og sju petrokjemiske landanlegg. Fra 1. januar 2007 ble overenskomsten allmenngjort i hele landet. Det er bare i byggebransjen man har tatt i bruk allmenngjøring av tariffavtaler. I andre bransjer er det ingen tilsvarende regulering av lønn for utstasjonerte arbeidstakere. Selvstendige næringsdrivende med enkeltpersonforetak er ikke omfattet verken av overgangsordningene eller eventuelle allmenngjøringsvedtak (Dølvik et. al. 2006).

4 Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet skal bl.a. kunne gi pålegg og bruke tvangsmulkt og stansing når de utfører tilsyn etter allmenngjøringsloven og utlendingsloven. (Se: http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/andre/Sosial_dumping/Regjeringens-handlingsplan-mot-sosial-dumping.html?id=437987)

5 En del av de resterende er kvinner og selvstendige som ikke har norske kolleger å sammenlikne seg med.

Språk er den største utfordringen

Intervju med Erlend Ringsgård
Arbeidsgiver og avdelingsleder i Adecco Norge.



●●● – Språk er den største utfordringen i forhold til det å ha arbeidsinnvandrere på arbeidsplassen, sier avdelingsleder i Adecco Norge AS, Erlend Ringsgård.

Adecco Norge AS driver bemanningstjenester. Det vil si alt fra vanlig timeutleie til fast rekruttering, men også i forhold til omstillingsprosesser når det er behov for det.

- Vi driver stort sett innenfor alle fagområder, forklarer Ringsgård.

Adecco er ledende i Norge når det gjelder rekruttering av personell fra utlandet, spesielt innenfor bygg og anlegg. Selskapet rekrutterer svært mange fra Polen, men også fra de baltiske landene og fra Tyskland.

- Hvor mange arbeidsinnvandrere er det i denne bedriften?

- Ca. 2500, de fleste kommer fra Polen. Vi er det bemanningsselskapet som har holdt på lengst med rekruttering av utenlandsk arbeidskraft.

Det var markedet som bestemte at Adecco begynte å rekruttere utenlandsk arbeidskraft. De startet opp for litt over fem år siden, og Ringsgård forteller at de reiste til Polen og Tyskland for å rekruttere personell til bygg og anlegg i Norge. Der var det nemlig skrikende behov etter arbeidskraft i Norge.

- I dag har vi et apparat som tar seg av dette, blant annet Adecco Polen. Vi har etablert en språkskole i Polen som aktuelle arbeidstakere må gjennomgå før de kommer til Norge. Skolen, som vi kaller Adecco Campus, betaler for kost og losji. Det er et fem uker langt kurs som i tillegg til opplæring i norsk, også kurser arbeidstakerne i HMS (Helse-Miljø-Sikkerhet). Dette gjør vi fordi det er viktig at arbeidstakerne som kommer til Norge skal få en forståelse av norsk HMS-reglement.

Ringsgård nøler ikke når han forteller at språk er den største utfordringen ved å ha arbeidsinnvandrere på arbeidsplassen. Adecco holder da også på med kontinuerlig språkopplæring - både i Polen og i Norge.

Adecco er hele tiden svært bevisst på den betydning som arbeidsinnvandrernes norskkunnskaper har for å kunne utføre arbeidet og fungere tilfredstillende i arbeidsmiljøet. Det er det vi hele tiden streber etter å få til og forbedre, forklarer Ringsgård. De har kommet langt i forhold til der de var for fem år siden, og de ønsker kontinuerlig å utvikle seg videre.

- Hvordan har bedriften bidratt til at arbeidsinnvandrerne skal være en del av det sosiale arbeidsmiljøet i bedriften?

- På mange avdelinger i landet har vi tospråklige konsulenter. De snakker både polsk og norsk og hjelper arbeidstakerne med å finne seg til rette i Norge. Blant annet hvor de kan finne opplysninger om ting de lurer på.

Vi har også tett dialog med våre oppdragsgivere ute på byggeplassene. Dette for å hindre at det blir «oss» og «dem» og på den måten forsøker vi å bidra til god integrasjon.

Ringsgård er tydelig på at bedriften har et ansvar som arbeidsgiver etter arbeidsmiljøloven når det gjelder å sørge for at arbeidsinnvandrerne blir godt integrert i det norske samfunnet.

- Gjennom vårt opplegg i Polen informerer vi om hvordan det er i Norge. Utfra spørsmål vi får, har vi også laget informasjonshefter. ●

Legal status og rettigheter i det norske arbeidslivet

I denne artikkelen ser vi på fremveksten av et illegalt arbeidsmarked blant polakker i Norge, og hvilke konsekvenser dette har for deres arbeids- og levekår.





Guri Tyldum og
Jon Horgen Friberg
Forskere
Fafo

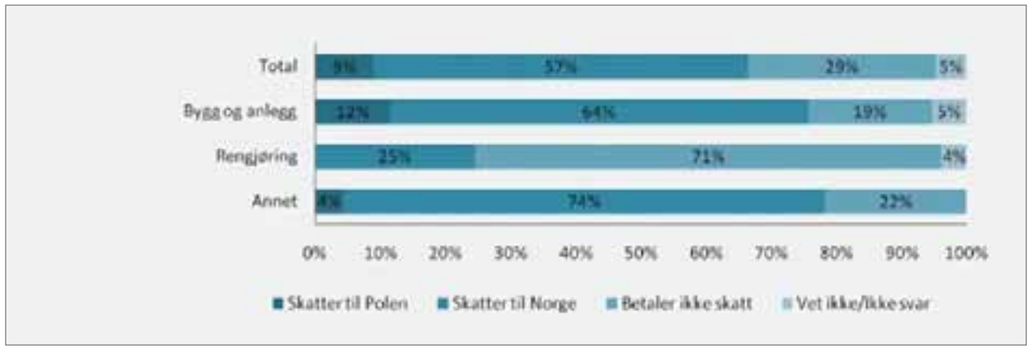
●●● Stadig flere arbeidstakere fra Polen kommer til Norge for å ta opp jobber i industrien, jordbruket eller byggebransjen. Mange får også inntekt fra renholds- og vedlikeholdsarbeid i husholdninger. Mye av arbeidsmigrasjonen foregår under relativt ordnede forhold, hvor overgangsregler, allmenngjøringsbestemmelser og skatteregler overholdes. Men i deler av arbeidsmarkedet ser det ut til å være en aksept for systematisk forskjellsbehandling av polske arbeidsmigranter. Mange lønnes langt under det som er etablert lønnsnivå i Norge, og en betydelig gruppe jobber utenfor det legale arbeidslivet, og har begrenset tilgang til grunnleggende rettigheter og beskyttelse i Norge. I denne artikkelen ser vi på fremveksten av et illegalt arbeidsmarked blant polakker i Norge, og hvilke konsekvenser dette har for deres arbeids og levekår. Analysene er basert på resultater fra Arbeids og levekårsstudien blant polakker i Oslo, gjennomført av Fafo høsten 2006[1].

Én av tre betaler ikke skatt til Polen eller Norge

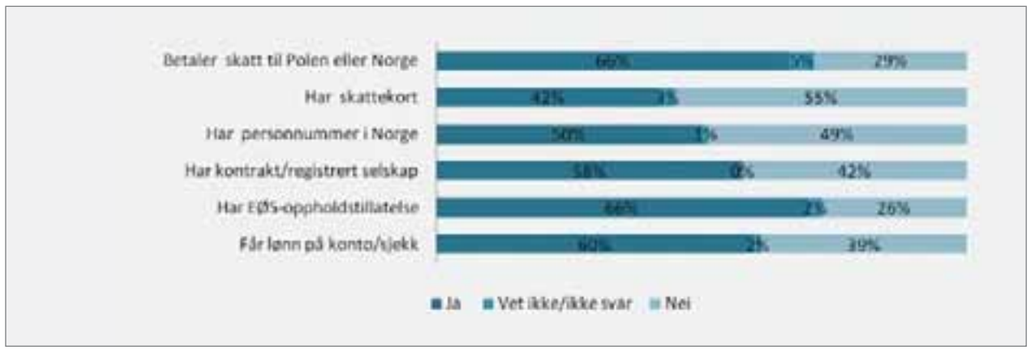
Av polakkene som oppgir at de har inntektsgivende arbeid i Norge, forteller 57 % at de betaler skatt til Norge, mens ytterligere 9 % betaler skatt til Polen (se Figur 1). Én av tre yrkesaktive polakker betaler ikke skatt til verken Norge eller Polen. Svart arbeid er klart mest utbredt blant kvinner i renholdsbransjen, der 71 % oppgir at de ikke betaler skatt. Blant mennene i byggebransjen er det 19 % som sier at de ikke betaler skatt, mens 12 % oppgir at de skatter til Polen[2].

I tillegg er 3 % av respondentene usikre på hvorvidt de faktisk betaler skatt, mens 2 % ikke ønsket å gi informasjon om dette. Under feltarbeidet opplevde vi stadig at respondenter syntes det var vanskelig å svare på spørsmål knyttet til hva slags avtale de har med arbeidsgiver, og hvorvidt og hvordan de er registrert hos norske myndigheter (skattekort, personnummer, arbeidstillatelse etc.). For noen var denne usikkerheten et uttrykk for engstelse over å oppgi informasjon om illegale forhold, men overras-

Figur 1. Skattebetalere etter kjønn. Prosent av yrkesaktive polakker i Oslo området.



Figur 2. Indikatorer for legale arbeidsforhold. I prosent av yrkesaktive polakker i Oslo (n=415)



kende ofte møtte vi personer som ikke visste hvorvidt de arbeidet illegalt eller ikke.

Polakker med begrensede kunnskaper om norsk arbeidsliv og uten særlige språkkunnskaper er ofte avhengige av at arbeidsgiver ordner alt det formelle og praktiske for å arbeide i Norge. Mange hadde skrevet under på en rekke dokumenter da de kom til Norge, men visste ikke helt hva de hadde søkt om, og hva de hadde fått innvilget. Intervjuerne rapporterte om flere respondenter som trodde de betalte skatt, men som intervjuerne selv hadde mistanke om ble lurt. Av de som sa de betalte skatt til Norge manglet en av fire skattekort, 14 % hadde ikke personnummer eller d-nummer. Dette kan være en indikasjon på at respondentene var redde for å innrømme at de jobber svart når de ble spurt direkte. Alternativt blir enkelte lurt av arbeidsgiver til å tro at de betaler skatt.

For å kunne kvalitetssikre informasjonen om hvem som betaler skatt, samlet vi inn informasjon om en rekke forhold som kan brukes som indikatorer for legale arbeidsforhold. I tillegg til spørsmål om skatt, skattekort og personnummer, spurte vi om de hadde arbeidskontrakt med arbeidsgiver eller om de har et firma som er registrert i Norge eller Polen dersom de jobbet selvstendig. Vi har også informasjon om hvem som har EØS-oppholdstillatelse, og hvem som får lønn i kontanter.

I tråd med overgangsreglene må alle ansatte i norske virksomheter, samt alle utstasjonerte arbeidstakere som har vært i Norge i mer enn 3 måneder, registrere seg hos politiet for å få EØS-oppholdstillatelse. Overgangsreglene stiller som vilkår for å få oppholdstillatelse at man kan fremvise kontrakt for fulltids arbeid med norske lønns- og arbeidsvilkår. Oppholdstillatelse er videre en forutsetning for at man kan få norsk personnummer/d-nummer og skattekort.

To tredjedeler av de spurte har registrert seg for EØS oppholdstillatelse, enten personlig, eller i regi av arbeidsgiver. Av de som har vært i Norge i under 6 måneder mangler 52 % oppholdstillatelsen, men dette går ned til 26 % for de som har vært her mellom 6 og 12 måneder. Etter dette ser det ikke ut til å bli noen særlig økning i registreringsgraden.

Nær 40 % oppgir at de får lønn utbetalt i kontanter. Dette er ikke ulovlig i seg selv, men kan likevel ses som en indikator på at de arbeider innenfor en mindre formalisert del av økonomien. Å få betalt i kontanter er mest utbredt blant de som arbeider selvstendig, hvor kun én av ti får betaling på konto eller lønningssjekk. Også utenlandske firma (56 %) og i noe mindre grad norske firma (14 %) betaler sine ansatte i kontanter. Å få betalt i kontanter er mer utbredt blant dem som har vært her under 6 måneder (56 %), men selv etter to år lønnes rundt en tredjedel kontant.

Basert på de 6 indikatorene for legale arbeidsforhold i Figur 2, har vi laget en indeks over irregulære arbeidsforhold som summerer opp hvor mange av disse indikatorene hver enkelt respondent mangler. Basert på denne indeksen har vi klassifisert respondentenes jobber som enten legale, i gråsonen eller illegale.

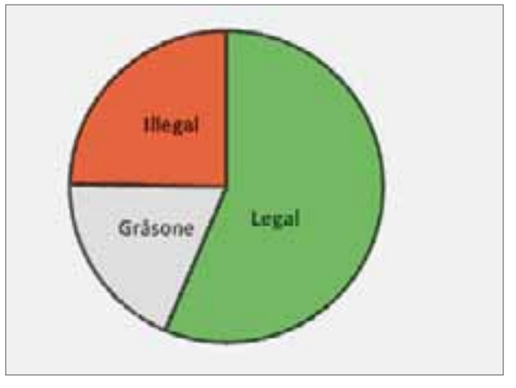
Ut fra de kriteriene vi har brukt for å definere legalt arbeid skal det relativt mye til for å bli klassifisert som illegal eller i gråsonen. Respondentene kunne oppgi at de mangler en av disse indikatorene (betaler skatt, har skattekort, har personnummer, har kontrakt eller et registrert firma, har EØS-oppholdstillatelse og får ikke lønn i kontanter), og ikke svare på to av dem, og likevel bli klassifisert som legal[3].

De som har blitt klassifisert som illegale sier at de mangler alle, eller minst 5 av 6, indikatorer. De kan ikke ha svart 'vet ikke' på mer enn ett spørsmål. Arbeidstakere i denne gruppen faller fullstendig utenfor det legale arbeidsmarkedet. Ingen av dem betaler skatt, og de fleste har verken regulerte arbeidsforhold eller lovlig opphold i Norge.

Arbeidsmarkedet i Oslo er ikke oppdelt i absolutte kategorier som gjør at vi enkelt kan klassifisere folk som innenfor eller utenfor. Noen faller i mellomkategorier, med jobber som ikke er legale, men som likevel har enkelte trekk som knytter dem til det legale markedet, som dermed gjør at de skiller seg fra de som er fullstendig illegale og står utenfor det formelle arbeidsmarkedet. Dette kan være jobber der man kun innrapporterer og betaler skatt for deler av inntekten og ikke har arbeidskontrakt, eller jobber der man for så vidt har arbeidskontrakt og regulerte arbeidsforhold, men der arbeidstakerne ikke betaler skatt og ikke har lovlig opphold i Norge. En del respondenter oppga dessuten motstridende informasjon, slik at de ikke automatisk kan klassifiseres som illegale. Dette kunne for eksempel være at de betaler skatt til Norge, men ikke har skattekort. Sist men ikke minst var det en betydelig andel som valgte å ikke svare eller ikke visste nok til å svare på disse spørsmålene. Vi opererer derfor med en egen gråsonekategori, for disse jobbene. I gråsonen finner vi de som mangler mellom 2 og 4 indikatorer for legale arbeidsforhold, sammen med de som ikke oppga informasjon på 3 eller flere av disse[4].

Det skal ganske mye til for å bli klassifisert som illegal etter disse kriteriene. Likevel finner vi at bare litt over halvparten av polakkene i Oslo har legale jobber. En av fire står helt utenfor – i det fullstendig illegale markedet. Situasjonen er best i norske firma hvor 75 % jobber legalt, og ikke minst i norske leiebyrå, hvor 93 % jobber legalt. Blant dem som er ansatt i utenlandske firma har en tredjedel jobber som er helt illegale, og ytterligere 26 % befinner seg i gråsonen. Mest illegalt arbeid finner vi blant de som jobber selvstendig. Her er det kun 16 % som jobber legalt. Denne gruppen er det imidlertid kanskje misvisende å fremstille som «selvstendig næringsdrivende». Mer betegnende er det kanskje å kalle dem «løsarbeidere», da dette stort sett er personer knyttet til arbeid i husholdninger, uten ordnede arbeidsforhold og fast arbeidsgiver (96 % av de illegale selvstendige arbeider for private husholdninger med renholds- eller oppussing/vedlikeholdsarbeid).

Figur 3. Indeks for illegalt arbeid
(summerer antall indikatorer for legalt arbeid som mangler: betaler skatt, har skattekort, har personnummer, har kontrakt eller et registrert firma, har EØS-oppholdstillatelse og får ikke lønn i kontanter).
I prosent av yrkesaktive polakker i Oslo (n=415).



Illegalt arbeid begrenser mulighetene for å kreve velferds og trygderettigheter

En jobb i det illegale arbeidsmarkedet betyr noe helt annet for en polsk håndtverker i Norge, enn for en norsk håndverker som velger å ikke betale skatt for deler av det arbeidet han eller hun gjør. For arbeidsmigranter er en legal jobb i Norge en forutsetning for oppholdstillatelse, og gir tilgang på et sett av rettigheter og beskyttelse. Uten legalt arbeid står man uten beskyttelse overfor arbeidsgiver, og ofte uten tilgang på velferdsgoder. Historien til en av respondentene våre kan illustrere dette:

Anna kom sammen med mannen sin til Norge like etter at de giftet seg for 3 år siden. De sparer opp til å kjøpe eiendom i Polen, og hun regner med at de vil bo i Norge i alle fall 3-4 år til.

Anna har lyst på barn, men tar ikke sjansen på å bli gravid før hun kan få lovlig opphold i Norge. Hun

jobber som vaskehjelp for private husholdninger, og alt hun tjener er svart. Når hun ønsker seg hvitt arbeid er det ikke fødselspermisjonen hun tenker på, men å kunne gå til legen i Norge. Når vi spør hva hun gjør om hun blir syk, så banker hun i bordet, og sier at det har gått bra så langt, men skulle det skje noe må hun reise hjem til Polen for legebesøk. Fredrik, mannen til Anna, hadde akkurat fått seg en noenlunde lovlig jobb da han skadet ryggen for et år siden. Han bærer sementsekker på en byggeplass, og ryggen hans tålte ikke belastningen. Siden han hadde betalt skatt, fikk han legehjelp i Norge. Han var sykemeldt i 5 måneder, men nå er han tilbake i jobb. Arbeidsplassen hans er imidlertid mer i gråsonen enn legal. Han tjener 87 kroner timen, men kun deler av lønnen (ca halvparten av timene) rapporteres inn til myndighetene slik at han betaler skatt for det. Han jobber 10 timer om dagen, 6 dager i uken. Han har ikke krav på ferie. Sist Anna var i Polen kunne ikke Fredrik bli med, fordi han ikke fikk fri.

Når vi snakker med Anna, har Fredrik fått vondt i ryggen igjen. Han ligger hjemme til sengs, men vil ikke gå til legen, for han er redd han blir sykemeldt. For denne gangen tror han ikke han vil kunne beholde jobben om han blir syk. Når Anna går fra oss, vet hun ikke om han vil klare å komme seg opp og på jobb neste dag, og om han ikke kan det, tror hun at han vil være arbeidsledig.

Historien til Anna og Fredrik illustrerer hvor rettighetsløse arbeidsmigranter med jobber i det illegale arbeidsmarkedet eller i gråsonen føler seg. Anna savner rettigheter overfor staten, mens Fredrik sliter med å kreve sine rettigheter overfor arbeidsgiver. Dette har de til felles med en betydelig gruppe polakker som jobber utenfor det legale arbeidslivet.

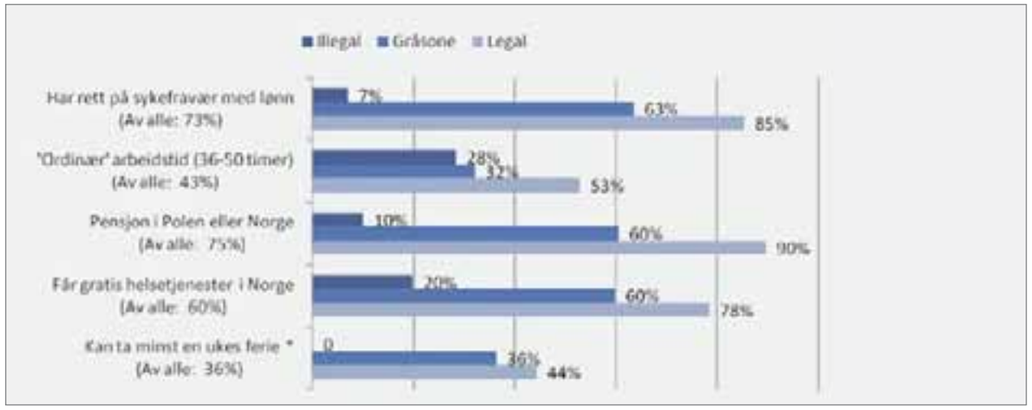
Blant polakkene i Oslo sier tre fjerdedeler at de får lønn selv om de er syke og må være hjemme fra jobb (se Figur 4). Dette gjelder 85 % av de vi har klassifisert i det legale arbeidsmarkedet og nærmere to tredjedeler av de i gråsonen, men blant de med illegale jobber er det kun 7 % som kan være syke uten å miste inntekt.

I byggebransjen har mange svært lange arbeidsdager – 53 % jobber mer enn 50 timer i uka. Renholderne er på sin side ofte undersysselsatt – 61 % jobber under 36 timer i uken.

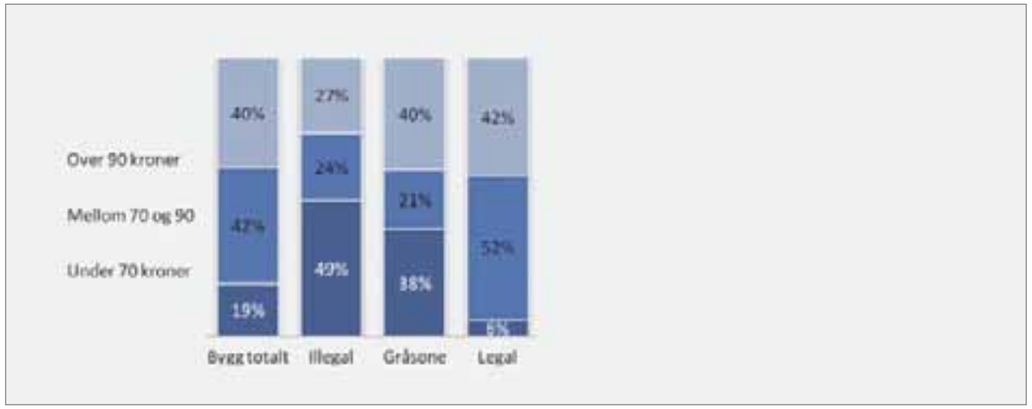
Vi ser imidlertid at arbeidsdagene oftere er tilnærmet ordinære for de som har legale jobber. Litt over halvparten av de med legale jobber arbeidet



Figur 4. Innfrielse av rettigheter i arbeidslivet (n=415).
* Rett til ferie er regnet ut for de som har vært i Norge i mer enn 12 måneder (n=138).



Figur 5. Netto timelønn i den legale og illegale byggebransjen



omtrent ordinær arbeidstid (mindre enn 50 timer og mer enn 36 timer) i uken før intervjuet. Dette var kun tilfelle for 28 % av de som befinner seg i det illegale arbeidsmarkedet.

Av de som har vært i Norge i mer enn 12 måneder er det bare 36 % som oppgir at de har krav på minst en ukes ferie. Selv blant de som jobber tilsynelatende legalt, er det kun 44 % som mener de har krav på ferie, etter å ha jobbet i Norge i 12 måneder (vi har imidlertid kun informasjon om hvor lenge de har vært i Norge, ikke hvor lenge de har vært hos nåværende arbeidsgiver). Blant de som jobber illegalt er det ingen som oppgir at de har krav på ferie.

Av de som jobber illegalt, sier kun to av ti at de har tilgang på gratis helsetjenester i Norge[5], mens én av ti mener de tjener opp pensjonsrettigheter i Norge eller Polen. Én av fire vet ikke om de tjener opp pensjonsrettigheter i jobben (disse er holdt utenfor prosentueringsgrunnlaget i Figur 4). Usikkerheten er størst blant de med jobber i gråsonen der én av tre er i tvil. Én av fire med jobber vi her har klassifisert som legale svarer at de ikke vet. De som arbeider i det illegale markedet er imidlertid rimelig sikre på at de ikke har rettigheter – kun 3 % er i tvil.

Arbeidere i det illegale tjener betydelig dårligere enn de med legale jobber

I Norge er vi vant til å tenke på det å betale skatt som en moralsk plikt, og de som ikke betaler skatt, velger å ikke gjøre det fordi de ønsker å beholde pengene selv. De fleste har formelle jobber i tillegg, og stort sett er den eneste konsekvensen av svart arbeid frykten for ligningsmyndighetene.

Bildet som danner seg av polakker med illegale jobber i Norge er annerledes. For arbeidsinnvandrere er det en klar fordel å ha en legal jobb, ikke bare fordi den gjør det lettere å gjøre krav på velferdsgoder og rettigheter ovenfor arbeidsgiver, men også fordi de som har legale jobber tjener betydelig bedre enn de som jobber illegalt.



Dette ser vi tydelig i byggebransjen. Blant de som jobber illegalt tjener halvparten under 70 kroner timen. Blant dem vi har klassifisert som legale er det kun 6 % som sier de sitter igjen med under 70 kroner timen netto, etter at skatt er trukket fra.

For de som jobber legalt, og kanskje i gråsonen, betaler arbeidsgivere i tillegg arbeidsgiveravgift, trygdeavgift, feriepenger og forsikringer. Dette utgjør gjerne rundt 30 % av lønnsmassen, og er det vi kan kalle for sosial lønn, i form av rettigheter til ytelser som de i den illegale økonomien ikke har tilgang til.

Arbeidere i det illegale arbeidsmarkedet har med andre ord lavere lønn, lengre arbeidstid, færre rettigheter og dårligere tilgang på velferdsgoder enn de som arbeider legalt. Dette er med på å redusere prisene på tjenester polakkene tilbyr, slik at det blir norske bedrifter og husholdninger, som kjøpere av tjenester, som tjener på at så mange polakker jobber illegalt. For polakker i illegale jobber er det en klart uttalt målsetning å komme seg over i det legale arbeidsmarkedet, hvor de har tilhørende rettigheter og inntekter. Da kan de også vurdere å få familien hit, og starte et «normalt» liv i Norge.

Det illegale arbeidsmarkedet skaper en arena for utnytting

Det illegale arbeidsmarkedet skaper en arena hvor arbeidsmigranter blir sårbare for ulike former for utnytting. De fleste mangler kontrakter eller formaliserte avtaler med arbeidsgiver. I det illegale arbeidsmarkedet er det også vanskelig for fagforeningene å være til stede; i utvalget vårt hadde alle som oppga å være medlem av en fagforening legal jobb (én av ti oppga at de er medlem av en fagforening i Norge). I tillegg mangler mange informasjon om hvilke rettigheter og muligheter de har i Norge. Andre er redde for at myndighetene skal finne ut at de jobber ulovlig. I rengjøringsbransjen er det i tillegg stor kamp om jobbene. Alt dette gjør at en del arbeidere i det illegale arbeidsmarkedet blir lurt og utnyttet. De fleste respondentene kom til Norge først etter at Polen ble medlem av EU i 2004. På tross av kort opphold i Norge, er det mange som rapporterer om ulike negative opplevelser fra arbeidslivet her.

Én av tre sier de har opplevd å bli lurt for penger, enten ved at de ikke har fått betalt for en jobb de hadde gjort, eller at de hadde blitt betalt mindre enn avtalt. Av de som har vært her i mer enn ett år, opplevde 7 % at arbeidsgiveren deres gikk konkurs i løpet av 2006. Av disse fikk bare halvparten de pengene de hadde krav på.

Falske kontrakter

Siden overgangsreglene krever at det fremlegges kontrakt som dokumenterer fast ansettelse i tråd med norske arbeids- og lønnsvilkår, har enkelte bedrifter gitt sine ansatte falske kontrakter. Av de som oppgir at de noen gang har hatt kontrakt i Norge, forteller 14 % at de har hatt en falsk kontrakt med arbeidsgiver, som oppgir høyere lønn enn det de faktisk fikk. Halvparten av disse har falsk kontrakt med den arbeidsgiveren de har i dag. Falske kontrakter er mest utbredt blant ansatte i norske firma og norske leiebyrå, hvor henholdsvis 9 og 12 % har falske kontrakter i nåværende jobb. Utenlandske firma vil i mindre grad ha behov for å produsere falske kontrakter, da deres ansatte ikke trenger å fremlegge kontrakt for å få arbeidstillatelse.

Her bør vi også nevne at en betydelig andel av respondentene ikke visste hva som stod i kontrakten deres siden den var på norsk. De var derfor ikke i stand til å si om kontrakten var falsk. Kontrakter på polsk var lite utbredt.

Redd på jobb

19 % sier at de ofte eller av og til er redde på jobb. For enkelte betyr det at de er redde for å bli oppdaget av myndighetene siden de jobber illegalt. Andre er redde fordi de må utsette seg selv for usikret arbeid. Noen av kvinnene sier de er redde fordi de må oppsøke hus de skal vaske alene. De fleste legale vaskebyrå som opererer mot husholdsmarkedet sender to vaskere til hver jobb. Dette er sjelden tilfelle i det illegale markedet. Flere renholdsarbeidere rapporterte om kunder som hadde «glemt» å kle på seg når de kom på besøk. 14 % av kvinnene har opplevd seksuelle tilnærmelser som de opplever som ubehagelige, fra kunder, arbeidsgiver eller kolleger i Norge.

Hvorfor jobber noen illegalt?

Det er viktig å understreke at flertallet av polakkene i Norge har forholdsvis ryddige og legale arbeidsforhold, hvor rettighetene deres er ivaretatt. Hva er det da som gjør at noen havner i det illegale arbeidsmarkedet og andre ikke?

Ved hjelp av en logistisk regresjon har vi sett på hvilke faktorer som er utslagsgivende og hvilken sannsynlighet det er for at polakker i ulike grupper har legale jobber. Arbeidsgiver, bransje og lengde på opphold i Norge kan til sammen forklare mye av variasjonen i hvem som jobber legalt[6]. Vi finner at de som har en arbeidsgiver har større sannsynlighet for å jobbe legalt enn de som jobber selvstendig, og det er bedre å jobbe for et norsk firma enn for et utenlandsk. Forholdene er bedre i byggebransjen enn blant renholdsarbeidere. Det er imidlertid i liten grad egenskaper ved arbeideren selv som avgjør hvorvidt de jobber legalt eller ikke. Utdannelse har ikke noen effekt; verken de som har høyere utdannelse eller de som har teknisk eller yrkesfaglig utdannelse, har signifikant forskjellig sannsynlighet for å jobbe legalt enn de uten utdannelse utover videregående. Heller ikke alder gir noe utslag. Tid i Norge har en begrenset effekt på legalt arbeid; andelen som jobber illegalt går noe ned i løpet av de første 6 månedene, men etter det ser det ikke ut til å være store endringer. Blant de som har vært i Norge i mer enn 24 måneder jobber 21 % fremdeles illegalt.

Et rettighetsløst arbeidsliv for enkelte?

Arbeids- og levekårundersøkelsen blant polakker i Oslo viser at det er et betydelig illegalt arbeidsmarked for polakker i Oslo. Og i det illegale arbeidsmarkedet ser vi konturene av et arbeidsliv uten rettigheter. En betydelig gruppe arbeidstakere har ikke arbeids- og oppholdstillatelse, og får derfor ikke tilgang til velferdsgoder i Norge. Personer i det illegale arbeidsmarkedet er dårlig stilt for å kreve grunnleggende arbeidstakerrettigheter som oppsigelsesvern, rett til ferie og lønn ved sykdom. De har også dårligere lønns- og arbeidsforhold enn dem som jobber legalt, og de er dårlig beskyttet mot utnyttelse fra oppdragsgivere og arbeidsgivere. I det sterkt kjønnsdelte arbeidsmarkedet for polakker i Norge, betyr det at kvinnene, som arbeider selvstendig i renholdsbransjen, kommer spesielt dårlig ut. Men siden det er tre ganger flere menn enn kvinner blant polakkene i Oslo, er det flere menn enn kvinner, i rene tall, som er utenfor det legale arbeidslivet.

Polakker med illegalt arbeid ønsker seg ofte over i det legale arbeidsmarkedet, men mange får ikke muligheten. Årsakene til dette kan være mange og sammensatte, men vi vil peke på to elementer som fungerer som barrierer for polakker som ønsker å komme seg inn i det legale arbeidsmarkedet. For det første skaper en del useriøse norske arbeidsgivere og tjenestekjøpere en arena for illegalt arbeid gjennom å etterspørre svært billig arbeidskraft og ikke ønske å betale skatt og sosiale avgifter. Dette gjelder ikke minst i husholdsmarkedet, hvor forventningene til priser i liten grad gir rom for norsk lønnsnivå, eller skatter og avgifter. For det andre kan det være grunn til å stille spørsmålstegn ved hvorvidt de kontrollmeka-

nismene som er innført med overgangsordningene for å beskytte arbeidsmigrantene mot utnytting og underbetaling, fungerer etter hensikten.

Arbeidsinnvandrere fra de nye medlemslandene i EU som ansettes i norske firmaer – enten direkte eller via norske utleiebyråer – er omfattet av overgangsordningene. Disse krever oppholdstillatelse for å kunne arbeide i Norge, og stiller som vilkår at man kan vise fram fulltids arbeidskontrakt med tariffl ønn, eller lønn tilsvarende det som er vanlig i Norge for vedkommende sted og yrke. Den frie flyten av tjenester er ikke omfattet av overgangsordningene, slik at ansatte i polske firma og selvstendig næringsdrivende ikke trenger å dokumentere forsvarlige arbeidsvilkår før de starter å arbeide (Dølvik et. al. 2006). Dilemmaet med en slik streng portvakt-funksjon, er at den ser det ut til å presse mobiliteten inn i andre former. I stedet for at arbeidsmigrantene blir ansatt i norske firma, får vi en økt bruk av ustasjonerte, selvstendige og/eller illegale arbeidsforhold, der norske myndigheter har mer begrensede muligheter til å kontollere og å regulere.

Vi ser for eksempel at overgangsordningenes krav til fulltidsarbeid blir en barriere for at kvinner i renholdsbransjen kan få oppholdstillatelse, noe som igjen begrenser deres mulighet for å få legalt arbeid, med tilhørende sikkerhet og trygderettigheter. I byggebransjen er bildet mer variert, men ønsket om å omgå overgangsordningene kan føre til at vi får en større grad av lovløshet i useriøse deler av byggebransjen.

Hensikten med overgangsordningene er blant annet å beskytte utenlandske arbeidstakere mot utnytting og underbetaling, men mye tyder på at de bidrar til å sluse mobiliteten inn i andre og mindre kontrollerbare former. Dersom man ønsker å beskytte arbeidsmigrantene framstår det som mer hensiktsmessig å styrke de indre kontrollmekanismene i arbeidslivet. Dette kan bare skje gjennom lovregulering, håndheving og kontroll, samt utstrakt samarbeid mellom myndigheter og partene i arbeidslivet. Samtidig vil en økt ansvarliggjøring blant norske arbeidsgivere og kjøpere av tjenester for de arbeidsforholdene tjenesteleverandørene har, være avgjørende for å skape mer ryddige arbeidsforhold for arbeidsmigranter. ●

Referanser:

Dølvik, Jon Erik, Line Eldring, Jon Horgen Friberg, Torunn Kvinge, Sigmund Aslesen og Anne Mette Ødegård (2006): *Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeidskraftstrategier etter EU-utvidelsen*. Fafo-rapport 548. Oslo.

Heckathorn, D.D. 1997. Respondent-Driven Sampling: A New Approach to the Study of Hidden Populations. *Social Problems* 44: 174-199.

Friberg, Jon Horgen, Guri Tyldum og Line Eldring (2007a) *Arbeids og levekår blant polakker i Oslo*. Fafo report (upublisert)

Friberg, Jon Horgen og Tyldum, Guri (2007b) Varighet og vilkår for polske migranter i Oslo. IMDI integreringskart 2007.

Fotnoter:

1 510 polakker ble intervjuet på polsk i personlige intervju. Uvalget er basert på respondentdrevet utvalgstrekking (Heckathorn 1997), og gir representative data for polakker i Oslo-området høsten 2006. Se forøvrig Friberg og Tyldum 2007b).

2 Da det nesten utelukkende er kvinner som jobber i rengjøring, og menn i bygg, rapporterer vi ikke separat for menn og kvinner. (Se Friberg og Tyldum 2007a).

3 Siden reglene er noe annerledes for utstasjonerte arbeidstakere, dvs de som har en utenlandsk arbeidsgiver, har vi kun brukt tre/fire kriterier for å klassifisere jobber som legale eller illegale (om de betaler skatt til Polen eller Norge, får lønn som lønnsjekk eller på konto, har arbeidskontrakt/registerte firma, og for de som har vært her mer enn 3 måneder, om de er registrert hos politiet). For å være legal som utstasjonert må de ha alle tre – dersom de mangler en eller to blir de klassifisert som i gråsonen (tilsvarende 2 eller 4 på den ordinære), og om de mangler alle tre (eller fire) blir de klassifisert som illegale.

4 Av de i gråsonen får en tredjedel lønn i kontanter og 55 % mangler kontrakt eller registrert firma. En fjerdedel innrømmer at de ikke betaler skatt i det hele tatt, mens ytterligere en fjerdedel betaler skatt for deler av inntekten eller er usikker på hvorvidt de betaler skatt. Fire av fem har ikke personnummer, og nærmere 90 % har ikke skattekort i Norge. For de som jobber i utenlandske firma og er klassifisert i gråsonen får en tredjedel lønn i kontanter, 78 % mangler kontrakt, og 55 % betaler ikke skatt for all eller deler av inntekten.

5 Respondentene ble bedt om å se bort fra egenandeler og utgifter til tannlege. Vi kan imidlertid ikke se bort fra at noen av respondentene kan ha forstått spørsmålet annerledes. Eventuelle skjevheter vil sannsynligvis være likt fordelt mellom personer med illegale og legale jobber.

6 Forklart varians (Nagelkirke R2)=0.55.

- Jeg snakker mest svensk

Intervju med Dirk Douma. Arbeidsinnvandrer med svensk bakgrunn



●●● Nordiske innvandrere har ingen problemer med å etablere seg i Norge, mener Dirk Douma. Han arbeider som kundeveileder hos Clas Ohlson.

Douma kom til Norge i 2000, er 32 år og født og oppvokst i Sverige. Men på vårt spørsmål som hvilken nasjonalitet han tilhører, svarer han likevel nederlandsk. Han har nederlandsk far og svensk mor.

Han trives i arbeidsmiljøet på jobben, og han trives i Norge. Men han har merket en liten mentalitetsforskjell mellom nordmenn og svensker .

- I Norge har jeg merket at folk heller vil reparere enn å kjøpe nytt. Det er en mentalitet fra 50-tallet, men det er miljøvennlig og bra.

- Hvor lenge tror du at du vil bli boende i Norge?

- I hvert fall et par års tid. Jeg har planer om å studere i Sverige og deretter jobbe der.

Douma har både foreldrene sine og broren sin i Norge. De bor og jobber i Oslo. I det hele tatt, han ser ut til å ha det temmelig problemfritt i Norge og har ikke gått på norskkurs.

- Jeg snakker mest svensk, men jeg forstår hva folk sier selv om de kommer fra andre deler av landet enn Oslo.

De norske vennene har han fått blant arbeidskollegene, og forstår vi ham rett, føler han seg så godt integrert og som en så naturlig del av det norske samfunnet at han må se i passet sitt for å fatte at han er nederlandsk.

- Dersom du kunne bestemme, hvilke tilbud mener du innvandrere som kommer til Norge for å arbeide bør få?

- Det avhenger av hvor en kommer fra. Nordiske innvandrere har ingen problemer med å etablere seg. De som kommer fra land utenfor Norden har det vanskeligere. De bør få opplæring i språket og kulturen. ●

Integreringsutfordringer og kvalifiseringsbehov blant arbeidsinnvandrere

De nye arbeidsinnvandrerne bidrar til å løse et arbeidskraftproblem i Norge. De ønskes velkommen som arbeidskraft, men hva skjer om de velger å bli boende? I denne artikkelen vil jeg fokusere på de integreringsmessige utfordringene knyttet til økt arbeidsinnvandring.



Berit Berg
Forskningsleder
NTNU Samfunnsforskning

●●● Utvidelsen av EU har på nytt satt arbeidsinnvandring på den norske dagsorden. Østeuropeere har siden mai 2004 hatt tilgang til en større del av det europeiske arbeidsmarkedet, og som en del av EØS omfatter dette arbeidsmarkedet også Norge. De siste årene har vi blant annet registrert et stort antall polske bygningsarbeidere på norske byggeplasser, og innen helsevesenet finner vi menn og kvinner fra ulike deler av Europa i både faglærte og ufaglærte stillinger. De nye arbeidsinnvandrerne bidrar til å løse et arbeidskraftproblem i Norge. De ønskes velkommen som arbeidskraft, men hva skjer om de velger å bli boende? I denne artikkelen vil jeg fokusere på de integreringsmessige utfordringene knyttet til økt arbeidsinnvandring. Hva kan vi lære av tidligere arbeidsinnvandring? Er vi forberedt på at mange ektefeller og barn kanskje vil flytte etter? Hvilke opplæringsbehov har de, og hvilke rettigheter og plikter har arbeidsinnvandrere og deres familier når det gjelder kvalifisering og norskopplæring? Svarene på mange av disse spørsmålene ligger i framtida. De kan derfor vanskelig besvares, men de kan drøftes. Det vi imidlertid kan gi relativt klare svar på, er hva slags ordninger som gjelder på kvalifiseringsfeltet. Vi kan si noe om rettigheter og plikter, og vi kan identifisere hull, gråsoner og flaskehalser i systemet. Men før vi kommer så langt, vil jeg gå litt tilbake i tid og presentere et lite bakteppe.

Et bakteppe

En av klassikerne innen studier av innvandring og arbeidsliv er Michael Piores bok «Birds of Passage» fra 1979. Boka handler om arbeidsinnvandreres forhold til sitt nye vertsland. Her blir innvandrerne beskrevet som «trekkfugler» – de reiser ut for en periode, for så å vende tilbake. De definerer med andre ord sitt opphold som midlertidig. Arbeidsinnvandrerne har i utgangspunktet økonomiske motiver for sitt opphold. Piore beskriver den typiske arbeidsinnvandreren som en «homo economicus», til forskjell fra flyktningen som beskrives som en «homo politicus». Felles for de to er imidlertid at de planlegger å vende tilbake til sitt hjemland. Erfaringene viser imidlertid noe annet. Det midlertidige har en tendens til å bli langvarig, og det langvarige har en tendens til å bli permanent. De kom som gjester, men ble etter hvert bofaste. (Haagensen m fl 1990).

Erfaringer fra en rekke land viser at dette tidsbegrensede oppholdet for de fleste blir permanent. Denne «permanenteringen» kommer som en gradvis erkjennelse og inntreffer uavhengig av om man i utgangspunktet var arbeidskraftinnvandrer eller flyktning. Endring i orientering gjør at man endrer holdning til det nye landet. Man aksepterer ikke lenger å arbeide «bare» for å tjene penger (kortsiktig). Man tenker mer langsiktig og er villig til å investere i utdanning m.v. for å kunne konkurrere på like fot med den øvrige arbeidskraften.[1] (Berg 1992, s. 105)

Selv om denne oppsummeringen bygger på utenlandske erfaringer, er det mange paralleller til Norge. Opp gjennom historien har Norge hatt arbeidsinnvandring i flere perioder. I nyere tid er det særlig arbeidsinnvandringen på 1970-tallet som har satt varige spor. Det var høykonjunktur og norsk arbeidsliv trengte arbeidskraft. Underskudd på arbeidskraft i Norge gjorde at norske arbeidsgivere gikk aktivt ut for å rekruttere utlendinger til ledige jobber. Den aktive rekrutteringspolitikken resulterte i at vi fikk arbeidskraft fra blant annet Pakistan, Tyrkia og Marokko. Om de snakket norsk eller behersket norsk kultur og levesett la man ikke vekt på. Det viktigste var at de kunne jobbe. Mange fikk jobb i industrien, og jobb i industrien betydde som regel å jobbe med øreklokker. Og - med øreklokker er det ikke mye du får sagt, enten du behersker det norske språket eller ikke. Dette med språk spilte med andre ord ikke så stor rolle. Men så ble det nedgangstider. Industribedrifter flagget ut eller ble nedlagt. De som overlevde, gjennomgikk store omstillinger, og som et resultat av dette, endret også kravene til arbeidskraften seg. Den ufaglærte industriarbeideren med øreklokker var snart blitt historie. Mange ble arbeidsledige, og blant dem som måtte gå først var det mange innvandrere.

Heller ikke 1970-tallets arbeidsinnvandrere ble i første omgang sett på som bofaste. De kom for å jobbe og sendte penger til sine familier i hjemlandet. De bodde kummerlig og utgjorde på alle måter en underklasse (Kramer 1979, Bø 1982, Lien 1982, Müller 1982, Næss 1985). Vi kalte dem «fremmedarbeidere». I andre land ble de kalt «gjestearbeidere». En ekstremversjon av hvordan disse «gjestene» ble behandlet fikk vi et bilde av i Günter Wallrafs bok «Ganz unten» (aller nederst). Han beskriver tyrkiske arbeidsinnvandrere som ble satt til de skitneste, hardeste og dårligst betalte jobbene. De ble tilbudt elendige boforhold og ble vraket så snart arbeidsmarkedet endret seg og behovet for arbeidskraft ikke lenger var så prekært.
I en oppsummering ble denne perioden beskrevet på følgende måte:

Wallrafs skrekkbilder finner vi neppe eksempler på i Norge. Likevel illustrerer det et fenomen som ikke er ukjent her heller: en bruk-og-kast-holdning til utenlandsk arbeidskraft. De fyller et behov i oppgangstider, i nedgangstider kvitter man seg med dem. Følger vi utviklingen i norsk økonomi, kan vi se at både innvandringspolitikk, arbeidsmarkedspolitikk og tilsettingspraksis i deler av norsk arbeidsliv følges ad. Innvandringspolitikken var liberal da Norge trengte flere hender. Den ble strammet inn da arbeidsledigheten steg. (Berg 1992, s. 7)

Men tross nedgangstidene valgte de fleste arbeidsinnvandrerne å bli boende. De betraktet ikke seg selv først og fremst som arbeidskraft, men som «nye landsmenn»[2].

Konjunktursvingninger

Følgende tidsbilde fra Trondheim på slutten av 1970-tallet kan stå som en illustrasjon på hvordan både pakistanske arbeidsinnvandrere og vietnamesiske båtflyktninger ble offer for konjunktursvingningene:

Tidlig i januar begynte de første vietnameserne i jobb på Nobø. For voksne fiskere, som ikke hadde sittet på skolebenken på 20-30 år, var valget enkelt: Jobb er bedre enn å gå på norskkurs. Det samme tenkte mange av kvinnene. De fikk tilbud om jobb på Friogrill, Nidar og Trondheim Preserving. De ble vel ansett. De jobbet hardt og hadde lite fravær. Men ingenting varer evig… Etter ti år var de fleste av disse industribedriftene historie. Fiskerne som hadde jobbet med øreklokker ble arbeidsledige. Kampen om jobbene hardnet til, og uten norskkunnskaper stilte de bakerst i en kø som bare ble lengre og lengre. (Berg og Lauritsen 2007[3])

Utover på 1980-tallet økte arbeidsledigheten blant ikke-vestlige innvandrere. I ledighetskøen sto både flyktninger, arbeidsinnvandrere og familiegjenforente. Med arbeidsledighet følger dårlige levekår. Vi var i ferd med å utvikle at A- og et B-lag. Situasjonen var den samme i resten av Vest-Europa, og økt innvandringskontroll ble satt på dagsorden:

Den begrunnelsen som ofte ble gitt for å stanse arbeidsinnvandringen, var ønsket om å gi innvandrerne muligheten til å ha det samme levekårsnivået

som resten av befolkningen. En utvikling i retning av en todelt befolkning, der innvandrergruppene hadde betydelig dårligere levekår enn majoritetsbefolkningen, var uønsket. De europeiske landene ble nødt til å ta stilling til spørsmålet: Hva skal samfunnets innsats være i forhold til de utenlandske arbeidstakerne og familiemedlemmene deres? Hva skal målet for innsatsen være, og hvilke tiltak skal iverksettes? Og hvordan skal forholdet være mellom flertallsbefolkningen og den innvandrede befolkningen? (Haagensen (red), 1990 s. 54)

Selv om erfaringene fra arbeidsinnvandringen på 1970-tallet ikke kan overføres direkte, er mange av problemstillingene fra 1970-tallet aktuelle også i dag. *Hva skal samfunnets innsats være i forhold til de utenlandske arbeidstakerne og familiemedlemmene deres?* Det er en økende tendens til at varigheten på oppholdstillatelser til arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa øker. Og med mer langvarige oppholdstillatelser følger familiegjenforeninger og problemstillinger knyttet til mer permanent bosetting:

Et helt avgjørende spørsmål i forhold til integrering er hvorvidt de velger å jobbe en kort periode for å legge seg opp midler og reise hjem, eller om de etter hvert får med seg familien og slår seg ned mer permanent i Norge. Mye tyder på at i hvert fall en del av østeuropeerne, i likhet med tidligere bølger av arbeidsinnvandrere er i ferd med å gjøre akkurat dette(…) Dette styrker behovet for en mer helhetlig tilnærming til hvordan disse skal integreres i Norge. (Fafo-notat 2006:29, s.13-14)

Fafo trekker i sitt notat fram flere utfordringer i forhold til integrering av arbeidsinnvandrere i norsk arbeidsliv og samfunn:

1. Regulering av lønn og arbeidsvilkår
2. Språk
3. Helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen
4. Stort informasjonsbehov
5. Tilgang til helse- og velferdstjenester

Flere av disse utfordringene henger sammen, og noe av nøkkelen ser ut til å være språk. Pakistanske arbeidsinnvandrere erfarte dette på 1970-tallet, vietnamesiske flyktninger erfarte det samme på 1980-tallet, asylsøkere på norske asylmottak fremhever språkproblemer som et av de største problemene knyttet til mottakstilværelsen og polske arbeidsinnvandrere i dag sier det samme. Som en kvinnelig polsk vaskehjelp i Norge uttrykte det: *Det er ikke lett å lære seg norsk – jeg har jo ingen norske venner å snakke med…* (ibid, s.16)



«Språket er nøkkelen som kan åpne alle dører»

Sitatet er hentet fra rapporten «Bakerst i køen» (Berg 1992) og uttrykker en innvandrerkvinnes inderlige håp om at norskopplæringen for flyktninger og innvandrere økte både i omfang og kvalitet. Selv kom hun til Norge i 1980 – på et tidspunkt da alle, uansett utgangspunkt, kun hadde rett til 240 timers norskopplæring. Hun sa det slik:

Det var forferdlig vanskelig. Jeg kunne nesten ingenting etter kurset. Enda verre var det for de med lite skolegang fra før. For oss med utdanning fra hjemlandet var det tross alt lettere. Uansett: 240 timer er alt for lite. Etter kurset kunne jeg bare noen enkle setninger. (ibid, s.84)

Det har skjedd mye på kvalifiseringsfeltet siden den gang, men det illustrerer en situasjon som har likhetstrekk med den mange arbeidsinnvandrere møter i dag.

Allerede tidlig på 1990-tallet ble *bedre bruk av innvandrernes kvalifikasjoner* satt på dagsorden gjennom en egen handlingsplan. Handlingsplanen fra 1993 inneholdt 53 konkrete tiltak innenfor fem områder:

1. Godkjenning av utdanning og yrkeskompetanse
2. Norsknivå for opplæring og arbeid
3. Konkurransedyktig kvalifisering
4. Rekrutteringstiltak
5. Etablering av nye arbeidsplasser

Bakgrunnen for planen var en erkjennelse av at innvandrernes medbrakte kompetanse i for liten grad ble tatt i bruk i Norge. Planens overordnede mål var å fremme virkemidler som kunne bidra til en bedre utnyttelse av den medbrakte kompetansen mange innvandrere besitter – både i form av utdanning og arbeidserfaring. Innenfor hvert av de fem satsingsområdene presenteres flere tiltak som varierer fra forbedringer av eksisterende ordninger til mer radikale og langsiktige omstillingsprosesser (Håpnes, Iversen og Berg 1999).

Hvorfor trekker jeg fram en gammel handlingsplan på et område der det har skjedd mye de siste årene? Hovedbegrunnelsen ligger i planens faglige utgangspunkt – en erkjennelse av at bedre bruk av innvandrernes kompetanse er en viktig forutsetning for integrering. Her beskrives kompetanseproblematikken i forhold til innvandrere som en todelt utfordring:

Det er avgjørende at innvandrere lærer seg norsk og får påplusset sin kompetanse med tanke på norske forhold. Men det er like viktig å være oppmerksom på hva den enkelte innvandrere har av samlet kompetanse. Foruten kultur- og språkferdigheter kan innvandrere ha en faglig bakgrunn som kan bidra til å øke mangfoldet i et norsk arbeidsliv, som i økt grad orienterer seg internasjonalt. (Handlingsplan for bedre bruk av innvandrernes kompetanse (1993), s.4)

Planens understreking av at kompetanse handler om flere forhold, bør være et viktig utgangspunkt for alle som ønsker å diskutere utfordringer knyttet til innvandring og integrering. Kompetanse handler om språk og faglige kvalifikasjoner, men det handler også om erfaring, om kulturkompetanse og om sosiale ferdigheter. I en diskusjon om kultur og kulturell kompetanse, beskriver Thomas Hylland Eriksen mennesker som *kulturelle blandingsprodukter* (Eriksen 1994). Han sier videre:

I stedet for det gamle antropologiske kulturbegrepet, som betrakter kultur som «det en gruppe har felles», vil jeg nå definere kultur som det som gjør kommunikasjon mulig. Bare slik kan vi forstå at mennesker deltar i mange ulike fellesskap; noen av dem svært viktige; andre mindre viktige; og noen av disse fellesskapene skapes og oppløses i rivende fart, mens andre har en iboende treghet som gjør dem vanskeligere å forandre. (ibid, s.32)

Hvis vi tar utgangspunkt i Eriksens «definisjon», handler ikke *kulturell kompetanse* om å ha en viss mengde «kulturkunnskap», men om å kunne kommunisere med mennesker med annen erfaringsbakgrunn. For innvandrere blir det med andre ord ikke et spørsmål om å lære «skikk og bruk i Norge», men om å opparbeide kommunikative ferdigheter slik at samhandling blir mulig. Kommunikasjon handler om språk – både verbalt og ikke-verbalt. En viktig del av «den kulturelle kompetansen» forutsetter derfor en *språklig kompetanse.* For innvandrere som kommer til Norge innebærer dette et krav om at de må lære seg norsk. Norskopplæring blir derfor en sentral del av kvalifiseringen for innvandrerne. (Berg, Annfelt og Vedi 1999, Berg 2001).

Introduksjonsloven representerer en erkjennelse av at språk er viktig, og at språklige ferdigheter ikke er noe som kommer av seg selv. Språk må læres, og for voksne som kommer til et nytt samfunn trengs det systematisk opplæring. Dette er noe av fundamentet i introduksjonsloven. Problemet er imidlertid at loven ikke gjelder for alle. Store grupper er holdt utenfor disse ordningene, blant annet arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene. De har verken rett eller plikt til opplæring. Dette er begrunnet med at det vil kunne *virke begrensende på den frie bevegeligheten å pålegge personer med EØS-/EFTA-tillatelser pliktig norskopplæring* (Ot-prp. nr. 50 (2003-2004, kap. 7.5.1)). I forarbeidene til loven understrekes det riktignok at *både kommuner og arbeidsgivere når som helst står fritt til å tilby gratis norskopplæring til personer som*

faller utenfor personkretsen for rett og plikt til gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap (ibid). Statistikken viser imidlertid at bare en av fem bedrifter som benytter østeuropeisk arbeidskraft tilbyr noen form for norskopplæring. I et Fafo-notat sies blant annet dette om konsekvensene av manglende språkferdigheter:

Manglende språkferdigheter har mange negative konsekvenser for dem det gjelder. Mange har dårlig kjennskap til egne rettigheter ettersom arbeidskontrakter ofte er skrevet på norsk. Språkbarrierer fører også til segregering på arbeidsplassen. (Fafo-notat 2006:29, s.16)

I det følgende skal vi gå mer systematisk igjennom flaskehalser og manglende tilbud til personer som ikke omfattes av introduksjonsloven. Gjennomgangen bygger på flere kilder, men mye er hentet fra NAFO[4]-rapporten «Kunnskapsstatus og definering av flaskehalser i opplæringen for voksne innvandrere» (NAFO 2006). Rapporten er utarbeidet på oppdrag for IMDI, og sluttført i desember 2006.

Rett og plikt til norskopplæring – hva sier lovverket?

Rettigheter og plikter i forhold til norskopplæring for voksne innvandrere er regulert av *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).* Introduksjonsloven trådte i kraft 1. september 2004, og er siden utvidet med en bestemmelse om rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i minimum 300 timer (fra 1. september 2005). Hvem gjelder så disse bestemmelsene for? Hva innebærer det å ha rettigheter og plikter? Og ikke minst - hva er det som utløser rettigheter og plikter? Er det vedkommendes behov for kvalifisering eller er det andre forhold?

Introduksjonsloven gir svar på samtlige av disse spørsmålene. Den tallmessig største gruppen som omfattes av loven, er familiegjenforente med norske borgere (§ 17). Denne gruppen har rett og plikt til gratis undervisning. Også familiegjenforente med personer som har oppholdsgrunnlag som danner grunnlag for bosettingstillatelse, eller har bosettingstillatelse, har rett og plikt til undervisning. Flyktinger og personer med opphold på humanitært grunnlag, samt familiegjenforente med disse gruppene, har både rett og plikt til å delta i introduksjonsordningen (jfr lovens § 2). Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS og familiegjenforente med disse, samt andre personer fra land utenfor EØS-området, har ikke rett til gratis opplæring, men de har plikt til å gjennomføre 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap dersom de ønsker å søke bosettingstillatelse. Det at de kun har en plikt, innebærer at de må bekoste undervisningen selv. Opplæringsplikten omfatter personer i alderen 16-55 år.

For grupper som ikke har *rett* til opplæring etter introduksjonsloven, kan kommunene (jfr § 18) kreve betaling. Personer som kun har *plikt* til opplæring har altså ikke rett til å få undervisningen dekket. Hvorvidt kommunene faktisk tar seg betalt, varierer. I enkelte kommuner deltar denne gruppen i opplæring sammen med elever som har rett til gratis opplæring. For kommunen er det dermed ingen vesentlig større utgifter forbundet med å la elever uten rettigheter delta i det samme opplæringstilbudet. Det er imidlertid viktig å understreke at innvandrere som omfattes av denne opplæringsplikten, i utgangspunktet er forpliktet til å betale opplæringen selv. Beregninger viser at prisen på 300 timer opplæring vil ligge mellom 18 000 og 20 000 kroner (Kavli 2006). Dette er en utgift mange ikke tar seg råd til å betale. Heller ikke arbeidsgivere ser ut til å prioritere dette. Særlig gjelder dette små og mellomstore bedrifter hvor en ekstrautgift på 20 000 kroner oppleves urimelig høy.

Når det gjelder arbeidsinnvandrere som kommer på EØS-tillatelse, samt familiegjenforente med disse, så har de verken rett eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Disse gruppene har rett til voksenopplæring (grunnskole og videregående opplæring), jfr opplæringsloven, men grunnutdanning har i utgangspunktet et helt annet siktemål enn å lære nyankomne innvandrere norsk og samfunnskunnskap

Noen faller utenfor retten til opplæring, men har likevel plikt til å gjennomføre 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap dersom de ønsker bosettingstillatelse og (eventuelt) senere ønsker å søke om statsborgerskap. Dette gjelder:

- Arbeidsinnvandrere utenfor EØS-/EFTA-området
- Personer som kommer til landet på grunnlag av familiegjenforening med arbeidsinnvandrere utenfor EØS/EFTA

Følgende grupper har verken rett eller plikt til opplæring:

- Studenter
- Au pairer og andre med midlertidig opphold
- Nordiske borgere
- Personer med opphold etter EØS-/EFTA-regelverket

For disse gruppene har ikke kommunen ansvar for å tilrettelegge norskundervisning. Ifølge Utlendingsdirektoratet er det slik at kun to av ti med førstegangstillatelse i 2005 vil få del i det offentlige kvalifiseringsapparatet som er spesielt innrettet mot innvandrere. Situasjonen kan illustreres slik:

- Én voksen med flyktningbakgrunn får tilbud om introduksjonsordning
- Én ektefelle/partner til norsk statsborger får norsktilbud
- Fem EØS-borgere får ikke noe spesielt kvalifiseringstilbud
- Én student/au pair får ikke noe spesielt kvalifiseringstilbud
- Én av de åtte uten rett til spesiell kvalifisering er barn og har rett til opplæring etter opplæringsloven

I NAFO-rapporten henvises det til samtaler med ansatte ved flere av voksenopplærings-institusjonene. Her uttrykkes det bekymring over at så mange faller utenom retten til gratis norskopplæring. Det bør, i denne sammenheng, vurderes om arbeidsinnvandrere fra EØS-området med langvarig opphold bør få rett til norskopplæring.

Ifølge myndighetenes oversikter er det altså bare 20 prosent av de som kommer til Norge som omfattes av bestemmelsene i introduksjonsloven. Hva så med de resterende 80 prosent? Er dette personer som skaffer seg norskkunnskaper på andre måter? Eller er det personer uten opplæringsbehov? Det fins ingen samlet oversikt over dette, men ingenting tyder på at opplæringsbehovet hos denne majoriteten på 80 prosent er vesentlig annerledes enn for de 20 prosent som har rettigheter etter loven. Loven er utformet på en slik måte at den tar sikte på å nå innvandrere Norge eksplisitt har påtatt seg et integreringsansvar overfor: flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag og familiegjenforente med disse gruppene. Samtidig viser all erfaring at også andre grupper (arbeidsinnvandrere og deres familier) har en tendens til å bli boende lenger i Norge enn først antatt. Mange blir også boende permanent. Det viser erfaringene fra tidligere perioder med arbeidsinnvandring, og det viser foreløpige tall som omfatter «de nye» gruppene av arbeidsinnvandrere.

Selv om det er grunn til å anta at arbeidsinnvandrere fra Europa vil følge et noe annet mønster enn arbeidsinnvandrere fra fattige land i Afrika og Asia, er antallet forlengelser av korte oppholdstillatelser for f.eks. polakker en indikasjon på at mange vil velge å bli – i alle fall en periode. Når oppholdstiden øker og mange får ektefelle og barn til Norge, snakker vi ikke lenger om arbeidskraft, men om innvandrere. Arbeidsinnvandreren er blitt arbeidskollega og nabo, barna er blitt medelever i skolen, og de minste barna kjemper om plassene i barnehagen. Ektefellene søker kanskje også arbeid, eller de «velger» å være hjemme. Men



uansett: de har behov for å lære norsk, og de har behov for å lære om det norske samfunnet. Spørsmålet er: hvem skal legge til rette for dette, og hvem skal betale?

I våre naboland Sverige og Danmark er ordningene for arbeidsinnvandrere noe annerledes enn i Norge. I Sverige har arbeidsinnvandrere rett til gratis svenskundervisning. De har imidlertid ingen plikt til å gjennomføre slik opplæring. Rettigheten gjelder alle – uansett hvilket land de kommer fra[5]. I Danmark har alle med oppholds- og arbeidstillatelse (folkeregistrerte) rett til danskundervisning. Kommunene har anledning til å ilegge et gebyr på opplæringen. Størrelsen varierer, men ligger på mellom tusen og fem tusen kroner per modul. Det understrekes imidlertid at det er opp til kommunene å bestemme om det skal betales for opplæringen eller ikke[6].

Gråsoner, hull og flaskehalser

For arbeidsinnvandrere som kommer til Norge på EØS-tillatelse, er det i dag opp til den enkelte å lære seg norsk. Ansvaret blir individualisert. Når vi samtidig vet at mange arbeidsinnvandrere velger å bli boende i Norge, aktualiserer dette den gamle debatten om hvem som skal ha ansvaret for å skape integrering og inkludering. Er det den enkelte innvandrer alene, eller er dette et delt ansvar mellom majoritet og minoritet?

Allerede på 1970-tallet ble det i en rekke offentlige dokumenter understreket at integrering handler om gjensidighet – det er «en toveissak». Majoriteten har et ansvar for å legge til rette, minoriteten har et ansvar for å delta aktivt. All erfaring viser at det å beherske majoritetsspråket er en viktig forutsetning for integrasjon. Det viser internasjonal forskning, og det viser en rekke norske forskningsrapporter. Denne erkjennelsen har vært et viktig fundament for det som i dag er introduksjonsloven. Først ble 240 timers norskopplæring erstattet av 500 timer (og for visse grupper 750 timer). Deretter fikk vi en ordning med «nivåbasert opplæring» opptil 3 000 timer, for de som hadde behov for det. Parallelt ble det satt i gang forsøk med et mer helhetlig opplæringsløp, med et tettere samarbeid mellom skole og arbeidsliv og hvor tilbudet skulle basere seg på fulle arbeidsdager. Dette siste ble modellen for introduksjonsordningen, en ordning som i all hovedsak får gode skussmål i alle evalueringsrapporter. Vi vet med andre ord hva som virker, og vi vet at norskkunnskaper ikke er noe som «kommer av seg selv». Selv om det alltid vil være personer som greier å tilegne seg kunnskap og erfaring uten systematisk opplæring, er dette unntakene. Ved å frata nye, store grupper rett til opplæring står vi i fare for å skape et nytt stort samfunnsproblem. Når forutsetningene for å bli inkludert i samfunnet mangler, er ikke dette bare et problem for minoriteten. Det er i aller høyeste grad også et problem for majoriteten. Hvis arbeidsinnvandrere skal bli «framtidens olje», som det ble påpekt i en rapport for noen år tilbake (Djuve m fl 2001), må vi sørge for å gi denne oljen betingelser for å kunne virke. Tilgang til majoritetsspråket er én slik betingelse som må være på plass.

Arbeidsinnvandrere kommer til Norge fordi de har en *kompetanse* norsk arbeidsliv har bruk for. Sånn var det på 1970-tallet, og sånn er det i dag. Selv om mange av dagens innvandrere kommer fra Europa, er det mange likehetstrekk. Aldersmessig er gruppene sammenlignbare, og utdanningsmessig er det også større likeheter enn forskjeller. Selv om den pakistanske arbeidsinnvandreren på 1970-tallet gikk inn som ufaglært (og underbetalt) arbeidskraft, hadde de ofte utdanning fra hjemlandet. Utdanningen fikk de riktignok ikke utnyttet, men det betyr ikke at de var uten skolegang. Det samme gjelder mange av arbeidsinnvandrerne i dag. Selv om det rekrutteres målrettet i forhold til en del nisjer (f.eks. bygningsbransjen og helsevesenet), jobber en relativt stor andel av arbeidsinnvandrerne i ufaglærte jobber. De fleste har likevel en utdanning hjemmefra.

På NRK 1 har vi i programmet «Norsk for nybegynnere» nylig fulgt den polske journalisten Rafael som jobbet som oppvasker på «Egon». Til tross for relativt gode norskkunnskaper, var han ikke attraktiv for verken journalistjobber eller annen faglært virksomhet i Norge. Som mange andre polske arbeidsinnvandrere kunne han godt tenke seg å bo i Norge – i alle fall for en stund. Det kunne også hans polske kjæreste. Men aller helst ville han jobbe som det han var utdannet som: journalist. Når vi forlater han i TV-serien, er han på vei tilbake til Polen for igjen å undersøke jobbmuligheter hjemme.

Eksemplet med denne polske journalisten illustrerer flere poenger. Han er den unge arbeidsinnvandreren fra et av de nye EU-landene. EØS-avtalen har åpnet mulighetene for jobber innenfor et utvidet europeisk arbeidsmarked, og med høy arbeidsledighet i hjemlandet er valget enkelt. Han får jobb som oppvasker, han jobber hardt for å lære språket og håper etter hvert å få en jobb som står i forhold til sine kvalifikasjoner. Det viser seg å være vanskelig. Jeg kjenner ikke journalistens situasjon – ut over det vi alle har fått presentert på TV. Men mye tyder på at han rammes av det samme som innvandrere før han har opplevd: hans utdanning blir ikke verdsatt, og hans norskkunnskaper blir ikke vurdert som gode nok til å konkurrere med norske søkere. Han havner bakerst i køen i forhold til de kvalifiserte jobbene.

Integreringsutfordringer og kvalifiseringsbehov

Fra myndighetenes side er det i en rekke sammenhenger uttrykt en klar sammenheng mellom språkkunnskaper og deltakelse i samfunnet. Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) sier det slik:

Regjeringen mener det er av avgjørende betydning at innvandrere får et språkgrunnlag som setter dem i stand til å delta aktivt i samfunnet, og at opplæringen i norsk med samfunnskunnskap både i innhold og omfang blir bedre tilpasset den enkeltes behov. (s. 54)

Denne stortingsmeldingen representerte på mange måter et startskudd for arbeidet med introduksjonsloven. Ved behandlingen av stortingsmeldingen ble det vedtatt å innføre såkalt «nivåbasert opplæring», det ble understreket at opplæringen i større grad måtte differensieres, og i forlengelsen av dette ble det også argumentert for at norskopplæring med samfunnskunnskap i større grad måtte skje i nært samarbeid med arbeidslivet. De færreste forutså vel den gangen at arbeidslivet i løpet av den tiårsperiode ville gjennomgå endringer som igjen satte arbeidsinnvandring på dagsorden. Innvandreren det ble snakket om i stortingsmeldingen var i første rekke han eller hun som kom til Norge som flyktning eller asylsøker, eller som familiegjenforent med en av disse gruppene. De fleste tenkte på dem som bofaste, og deltakelse i samfunnet var derfor en selvsagt målsetting. Økt arbeidsinnvandring, med vektlegging av det kortsiktige og midlertidige, har medført at fokuset på integrering er blitt mindre. Statistikken viser imidlertid at en slik fokusendring kan være nokså feilslått. Også på 1970-tallet trodde man at innvandrerne ville vende tilbake til hjemlandet etter kort tid. Integrering var dermed ingen aktuell problemstilling. Men både pakistanere og tyrkere ble boende i Norge. De etablerte seg her, med ektefeller og familier. De østlige bydelene i Oslo er i dag levende bevis på at arbeidsinnvandrerne ble værende i Norge. På Grünerløkka og Grønland har andelen lenge vært høy, og deler av Grønland blir på fokemunne omtalt som «Little Pakistan». Gjestene ble bofaste, og de bofaste har fått etterkommere.

Selv om statistikken tyder på at mange av de nye «gjestene» også vil bli bofaste, kan det selvsagt diskuteres hvor gode parallellene til 1970-tallets arbeidsinnvandring egentlig er. Forskjellene er store – både økonomisk, samfunnsmessig, kulturelt og med hensyn til avstander. Mens det koster en halv månedslønn og tar nesten et døgn å reise til Pakistan, vil en polsk arbeidsinnvandrer kunne kjøpe en billett til ti prosent av prisen og være framme i hjemlandet på noen få timer. Dette skaper helt andre muligheter til å pendle, men det innebærer også at en beslutning om å bli boende i Norge kanskje ikke oppleves like dramatisk. Det koster i mange tilfeller mindre å besøke gamle foreldre i Ungarn og Polen enn det koster for nordmenn bosatt i Sør-Norge å besøke familie i Nord-Norge. Språklig og kulturelt kan det også oppleves lettere å bli boende i Norge for en polakk enn for en arbeidsinnvandrer fra andre deler av verden.

Poenget med denne lille «refleksjonsreisen» er ikke å si at arbeidsinnvandrere fra andre EU-land kommer til å bli bofaste. Mitt poeng er at vi må være åpne for at det kan skje. Mye tyder på at flere enn forventet blir værende, og at mange etter hvert også får resten av familien til Norge. Det betyr at målsettingen om integrering må settes på dagsorden også for denne gruppen, noe som også innebærer et ansvar for å legge til rette for norskopplæring og annen kvalifisering/rekvalifisering. Spørsmålet er da om dagens lov- og regelverk i tilstrekkelig grad fanger opp denne situasjonen. Introduksjonsloven gir verken rettigheter eller plikter til EØS-borgere som kommer til Norge som arbeidsinnvandrere. Det blir opp til dem selv (og arbeidsgiverne) om de lærer seg norsk eller ikke. At dette kan representere en sikkerhetsrisiko i arbeidslivet, er én sak. Her ser vi at både tilsynsmyndigheter og partene i arbeidslivet er på banen og følger situasjonen nøye. Men hvem vil være «vaktbikkje» i forhold til de integreringsmessige utfordringene? Slik introduksjonsloven i dag er utformet, er ansvaret for å tilegne seg norskkunnskaper individualisert. Majoritetssamfunnet overlater til den enkelte (evt. i samarbeid med arbeidslivet) å påse at de lærer tilstrekkelig norsk til å greie seg i det norske samfunnet. Hvor ble det av gjensidigheten? Hva er blitt igjen av integreringen som en toveissak?

Å lære et nytt språk krever hardt arbeid, og det er ingen tvil om at arbeidsbyrden ligger på den enkelte innvandrer. Slik må det også være. Samtidig er det vel liten tvil om at «gode ordninger» hjelper. Arbeidsinnvandrere som kom til Norge på 1970-tallet, ble møtt med et system som ga minimale rettigheter og muligheter. 240 timers norskopplæring, som var systemet den gang, ble av både innvandrere, forskere og (etter hvert) myndigheter vurdert som alt for lite. Ordningen ble da også sakte men sikkert endret. I dag har vi gode ordninger for et lite mindretall av de som kommer til Norge, mens arbeidsinnvandrere står i fare for å utvikle seg til et integreringsmessig B-lag. Selv om de fleste ikke ser for seg oppholdet i Norge som (lang)varig, viser erfaringene så langt at mange blir boende lenger enn de hadde tenkt. De får familien til Norge, de får barn, og hjemreisen utsettes. Ingen krever at «gjester» skal snakke norsk, men blir du «bofast» stiller det seg annerledes. Det stilles krav til dem, men her må også samfunnet stille opp. ●

Referanser:

Berg, Berit (1990): *Velkommen, nye andsmenn?* Oslo: Kommuneforlaget

Berg, Berit (1992): *Bakerst i køen.* Trondheim: IFIM

Berg, Berit (2001): «Kvalifisering som virkemiddel i integreringsarbeidet» i: *Norsk tidsskrift for migrasjonsforskning*,1/2001

Berg, Berit, Trine Annfelt og Camilla Vedi (1999): *Ny vev i gammel renning. Samarbeid om kvalifisering for flyktninger og innvandrere.* Trondheim: SINTEF

Berg, Berit og Kirsten Lauritsen (2007): *Eksil og livsløp.* Trondheim: NTNU Samfunnsforskning

Bø, Bente Puntervold (1982): *Arbeidsinnvandringen til Norge.* Oslo: Diakonhjemmets Sosialhøgskole

Djuve, Anne Brit m fl: *Innvandrere: Fremtidens olje?* Horisont 21Oslo: ECON, Fafo, ISF

Eriksen, Thomas Hylland (1994): *Kulturelle veikryss. Essays om kreolisering.* Oslo: Universitetsforlaget

Fafo (2006): *Integrering av arbeidsinnvandrere.* Fafo-notat 2006:29

Haagensen, Eva (red) (1990): *Innvandrere – gjester eller bofaste? En innføring i norsk innvandringspolitikk.* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

Håpnes, Tove, Anne Iversen og Berit Berg (1999): *Mellom planoptimisme og hverdagsrealisme. Evaluering av Handlingsplan for bedre bruk av innvandrernes kompetanse.* Trondheim: SINTEF

KAD (1993): *Handlingsplan for bedre bruk av innvandrernes kompetanse*

Kavli, Hanne Cecilie (2006): «Med rett til å lære. Det offentlige kvalifiseringsregimet fir innvandrere og flyktninger» i: *Integreringskart 2006.* IMDI-rapport 1/2006. Oslo: IMDI

Kramer, Julian (1979): «Indiske fremmedarbeidere i Drammen» i: A Ringen: *Migration to and within the nordic countries*. Oslo: INAS

Lien, Inger Lise (1982): *To land og en fremtid – dilemmaer for pakistansk emigranters tilpasning sosialt og arbeidsmessig.* Hovedoppgave i sosialantropologi, Universitetet i Oslo

Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Rundskriv H-20/05, Det kongelige kommunal- og regionaldepartement

Lundberg, Svante (1989): *Flyktingskap.* Lund: Arkivserie

Müller, Hanne (1982): «Innvandrere på arbeidsmarkedet i Bergensregionen» i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, bind 23, s.231-250

NAFO (2006): *Kunnskapsoversikt og definering av flaskehalser i opplæringen for voksne innvandrere.* Oslo: NAFO (upublisert)

Næss, Ragnar (1985): *Innvandrere på norske arbeidsplasser*. Oslo: Arbeidspsykologisk institutt

Ot.prp. nr. 50 (2003-2004): Om lov om endringer i introduksjonsloven mv.

Piore, Michael (1979): *Birds of passage.* Massachuttes

Stortingsmelding nr. 17 (1996-97): *Om innvandrere og det flerkulturelle Norge*

Fotnoter:

1 Fra rapporten «Bakerst i køen» (Berit Berg 1992). Det henvises her til «Birds of passage» (Michael Piore 1979) og «Flyktingskap» (Svante Lundberg 1989).

2 Begrepet «nye landsmenn» blir blant annet brukt i et diktet «Velkommen, nye landsmenn!» av Stig Holmås. Diktet er ment som en bitter-søt hyllest til innvandrerne som er kommet. Det bitre handler om majoritetssamfunnets trangsyn i møte med minoritetsgruppers mangeartede erfaringsbakgrunn. Diktet er gjengitt i en erfaringsbok om kommunalt flyktningarbeid (Berg (red) 1990).

3 Sitatet er hentet fra rapporten «Eksil og livsløp» (Berg og Lauritsen 2007), som er under utgivelse.

4 NAFO – Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring.

5 Informasjon fra Berit Ståhl i det svenske Integrationsverket, samt info på SFIs hjemmesider: http://www.skolutveckling.se/utbildning_arbetsliv_tillvaxt/vuxnas_larande/sfi/

6 Informasjon fra Birthe Nielsen, Midtsjællands Sprog- og Integrationscenter.

«De blir nesten som familiemedlemmer»

I denne artikkelen presenteres nøkkeltall om arbeidsinnvandringen til landbruket, samtidig som den diskuterer hvordan det norske landbrukets relative småskala-karakter fører til at arbeidsgivere og arbeidstakere, norske bønder og østeuropeiske sesongarbeidere, lever tett på hverandre – både på godt og vondt.



Johan Fredrik Rye
Forsker
Norsk senter for bygdeforskning

●●● Over 20 000 østeuropeere arbeider på norske gårdsbruk. Som landbrukets nye drenger tas de imot med åpne armer av gårdbrukerne, som ofte forteller at de får nye «familiemedlemmer» med på kjøpet når de rekrutterer billig og villig arbeidskraft fra øst. I denne artikkelen presenteres nøkkeltall om arbeidsinnvandringen til landbruket, samtidig som den diskuterer hvordan det norske landbrukets relative småskala-karakter fører til at arbeidsgivere og arbeidstakere, norske bønder og østeuropeiske sesongarbeidere, lever tett på hverandre – både på godt og vondt.

Sesongarbeiderne i landbruket er en mangfoldig gruppe, og de høster svært forskjellige erfaringer under sine opphold som lavtlønnede arbeidstakere i bygde-Norge. Et slående særtrekk synes likevel å være deres tette sosiale relasjoner til de norske arbeidsgiverne, samtidig som de fremstår som mer eller mindre usynlige i bygdesamfunnene.

Landbrukets sesongarbeidere kan med andre ord fremstilles som sterkt integrert i det norske arbeidslivet, i produksjonssfæren. Samtidig fremstår de som lite integrerte i det norske samfunnet på de fleste andre måter. For mange sesongarbeiderne er dette et uproblematisk paradoks. De er ikke først og fremst ute etter «det gode norske liv», men søker det som – etter østeuropeisk standard – er attraktive norske lønninger, som de kan investere i det gode liv i hjemlandet.

Slik sett fremstår arbeidsinnvandringen til landbruket på mange måter som et annerledes fenomen enn innvandringen til andre næringer som også rekrutterer utenlandsk arbeidskraft. Dette har også konsekvenser for utfordringene knyttet til en vellykket integrering av disse utenlandske arbeidstakerne, hvilket er denne artikkelens fokus: *I hvilken grad og på hvilke*

måter integreres landbrukets utenlandske sesongarbeidere i bygdesamfunnene?

Men først et historisk tilbakeblikk på bruken av utenlandsk arbeidskraft i det norske landbruket, og litt om dagens omfang på denne arbeidsstyrken.

Reservearbeidsstyrke

Deler av det norske landbruket har tradisjoner helt tilbake til 1960-tallet for bruk av arbeidskraft med utenlandsk bakgrunn. De fleste landbruksproduksjoner er svært sesongpreget. Ikke minst gjelder dette frukt- og grøntsektoren, der innhøstingen krever mer arbeidskraft enn det som gårdbrukerfamilien selv kan bidra med. Tradisjonelt har gårdbrukerne derfor ofte rekruttert arbeidstakere som i utgangspunket har en løsere tilknytning til det ordinære arbeidsmarkedet, den såkalte reservearbeidsstyrken – husmødre, deltidsarbeidende, trygdede, skoleungdommer og andre som har kunnet stille opp som midlertidig arbeidskraft på kort varsel i de travleste periodene.

I den moderne norske velferdsstaten har denne arbeidskraftreserven tørket inn. Færre nordmenn befinner seg i dag utenfor det ordinære arbeidsmarkedet. Samtidig er landbrukets lønnsevne for lav til at bøndene greier å konkurrere om deltidsarbeidskraften som fortsatt finnes på de lokale arbeidsmarkedene. Skoleungdommene tjener bedre på bygdas bensinstasjon enn i bondens jordbæråker.

I 1990 etablerte myndighetene derfor *Kvoteprogrammet for utenlandsk arbeidskraft til sesongpreget arbeid* for å sikre tilgangen til sesongarbeidskraft innen landbruksnæringen. Gårdbrukerne kunne melde inn sine arbeidskraftbehov til myndighetene, som deretter fastsatte en nasjonal kvote etter vurderinger av tilgangen på innenlandsk arbeidskraft. Det første året kom 4 325 sesongarbeidere til landbruket, de aller fleste fra Øst-Europa. I årene som fulgte steg antallet raskt, til 11 920 i 2001. Da ble kvoteprogrammet avviklet og erstattet med et forenklet regelverk der bøndene kunne søke gjennom den lokale Aetat-avdelingen. I 2003, det siste hele året før EU-utvidelsen, registrerte Utlendingsdirektoratet (UDI) 17 886 sesongarbeidstillatelser. Fortsatt gikk de aller fleste tillatelsene til østeuropeere som skulle arbeide på norske gårdsbruk. Majoriteten kom fra Polen, med de baltiske landene som de nest viktigste avsenderlandene.

Etter EU-utvidelsen 1. mai 2004 finnes det ingen fullgod offentlig statistikk på hvor mange utenlandske arbeidstakere som jobber i Norge, heller ikke innen landbruksnæringen. I 2005 registrerte UDI totalt 37 203 arbeidstillatelser til borgere fra de «nye» EØS-landene, og de anslo at mellom 60 og 70 prosent av disse gikk til sesongarbeidere i landbruket (UDI 2005:7). I tillegg ble det gitt et lite antall sesongarbeidstillatelser (167) til borgere fra land utenfor EØS-området.

I 2006 steg antallet arbeidstillatelser til borgere fra de nye EØS-landene til 54 735, en økning på nesten 50 prosent fra året før. Økningen skyldes trolig først og fremst vekst i andre næringers bruk av utenlandsk arbeidskraft, men UDI-tallene antyder at også omfanget på bruk av utenlandsk arbeidskraft i landbruket har vokst betraktelig i årene etter EU/EØS-utvidelsen.

En alternativ datakilde er Norsk senter for bygdeforsknings spørreundersøkelse «Trender i norsk landbruk» som gjennomføres blant et større, representativt utvalg norske gårdbrukere annethvert år (Vik og Rye 2006). Resultatene fra undersøkelsen dokumenterer at de utenlandske sesongarbeiderne setter sitt klare preg på det norske landbruket. Vi skal her kort gjengi de viktigste resultatene (se Rye 2006 for flere resultater og analyser).

- Hver 7. gårdbruker (13,7 prosent) brukte utenlandsk arbeidskraft i løpet av 2005. Det tilsvarer at 7 400 gårdsbruk brukte denne typen arbeidskraft dette året.
- De fleste gårdbrukere (72,4 prosent) hadde bare én eller to arbeidstakere.
- Det totale antallet utenlandske arbeidstakere var om lag 22 000.
- De aller fleste var sesongarbeidere. Den gjennomsnittlige arbeidslengden var 2,4 måneder, mens færre enn hver femte gårdbruker oppgav at arbeidsinnvandrerne jobbet på gården lenger enn 3 måneder.
- Til sammen utførte den utenlandske arbeidsstyrken 4 800 årsverk, noe som utgjør anslagsvis 8 prosent av den totale arbeidsinnsatsen innen landbruket.
- Innslaget av utenlandsk arbeidskraft er størst innen grøntsektoren (grønnsaker, frukt og bær).

Mye peker mot at den utenlandske sesongarbeidskraften vil prege det norske landbruket, og dermed også den norske bygda, enda sterkere i fremtiden. Nesten hver fjerde gårdbruker sier han/hun trolig vil bruke utenlandsk arbeidskraft i årene fremover. Det betyr at det kan komme mellom 30 000 og 40 000 arbeidsinnvandrere til det norske landbruket (Rye 2006).

Nye utfordringer

Det betydelige og stadig økende innslaget av utenlandsk arbeidskraft reiser en lang rekke utfordringer innen landbruket. Tilgangen på fleksibel, billig og villig østeuropeisk arbeidskraft åpner for nye driftsstrategier, og kan gi lønnsomhet på gårdsbruk som har vært nedleggingstruet. Mange bønder hevder alternativet til utenlandsk arbeidskraft er redusert drift, eventuelt nedlegging (Møller og Jensen 1999). Samtidig kan mange frykte at tilsiget av utenlandsk arbeidskraft oppfordrer til økt strukturrasjonalisering innen landbruksnæringen. Det kan på sin side føre til færre gårdsbruk og arbeidsplasser i distriktene, og dermed også fraflytting fra bygde-Norge.

For østeuropeerne, som har sitt hjemlige arbeidsmarkedet som referansepunkt, betyr gårdsarbeidet i Norge gode inntekter som kan brukes til å skaffe seg et bedre liv i hjemlandet. Den polske arbeidsløsheten var for eksempel i desember 2006 på 14 prosent (Fafo 2006). Den offisielle minimumslønnen lå på ca. 1 900 per måned (Eurostat 2006), mens gjennomsnittlig brutto månedslønn innen landbruket var 3 600 kroner og i industrien 4 900 kroner (CSO 2005). Samtidig er sesongmigrasjon ut av landet en sterk belastning for arbeiderne, ikke minst med tanke på familiene som blir værende i hjemlandet.

Det er også mange andre aktører som med argusøyne følger strømmen av utenlandsk arbeidskraft til det norske landbruket. Landbrukets organisasjoner er positive til arbeidsinnvandringen, men advarer gårdbrukerne mot å tilby østeuropeerne dårlige lønns- og arbeidsvilkår (se f.eks. Norges Bondelag 2003). De frykter negative oppslag i mediene, som vil svekke landbrukets politiske legitimitet og dermed undergrave befolkningens støtte til dagens landbrukspolitiske regime. Fagbevegelsen har på sin side allerede uttrykt bekymring for at arbeidsinnvandringen til landbruket ofte tar form som «sosial dumping», på samme måte som i andre næringer (Bergan 2006).

Uansett har arbeidsinnvandringen bidratt til at landbruket og bygdene har fått et sterkere «globalisert» preg. I Norge har innvandring i stor grad vært et byfenomen, og først og fremst et Oslo-fenomen. Med sesongarbeiderne fra Øst-Europa og andre lavkostland får nå også bygde-Norge for første gang et betydelig innslag av utlendinger. Det gir en rekke nye utfordringer, blant annet i forhold til integrering, som jeg skal diskutere mer grundig i resten av artikkelen.

Denne diskusjonen bygger på datamaterialet som Bygdeforskning samlet inn i tre landbrukskommuner sommer/høst 2006. Samtlige gårdbrukere som benyttet utenlandsk arbeidskraft i disse kommune, fikk tilsendt et spørreskjema. I tillegg ble 25 gårdbrukere og 56 arbeidsinnvandrere dybdeintervjuet. Presentasjonen som nå følger tar sikte på å gi et oversiktsbilde med utgangspunkt i dette materialet, men uten at det er plass til å gå inn på forskjellene som finnes blant sesongarbeiderne. Heller ikke er det anledning til å gå i dybden på alle spørsmål, som for eksempel arbeidsinnvandrernes lønns- og arbeidsbetingelser. Det metodiske opplegget betyr for øvrig at resultatene som presenteres ikke er statistisk generaliserbare til hele landbruket, men de gir en god pekepinn på de grunnleggende prosessene som påvirker hvordan landbrukets arbeidsinnvandrere integreres i det norske samfunnet.

Tett på arbeidsgiveren

Etter internasjonal målestokk er det norske landbruket fortsatt et utpreget småskala familielandbruk (Storstad 2007). Mens den gjennomsnittlige norske melkebonden for eksempel har 17 kyr på båsen, er tilsvarende tall 217 i Australia, 155 i USA og 100 i England (ICAR 2006). De fleste gårdsbrukene er videre enkeltpersonforetak, som eies og drives av gårdbrukerfamilier som bor på landbrukseiendommen. Landbrukshusholdene står også selv for storparten av arbeidsinnsatsen (NILF 2006, SSB 2006). Det norske landbruket består dermed av mange små økonomiske enheter, som samtidig utgjør det sosio-kulturelle rammeverket for landbruksbefolkningens hverdagsliv. I den agrare livsformen flyter arbeids- og fritidssfærene over i hverandre (Højrup 1983, Christensen og Højrup 1989, Djurfeldt 1990).

Den sterke koblingen mellom arbeidsliv og annet hverdagsliv i det norske landbruket preger også hverdagen til de utenlandske sesongarbeiderne. Det er for eksempel svært vanlig at arbeids- og bosted er på samme plass, nemlig gården. I de tre kommune som Bygdeforskning studerte i 2006, fortalte fire av fem bønder at arbeidsinnvandrere også bor på gårdsbruket, eventuelt hos andre gårdbrukere. Bonden er dermed ikke bare sesongarbeidernes arbeidsgiver, men ofte også deres husvert og nærmeste nabo. Mange av de utenlandske landbruksarbeiderne forteller at deres norske vertsfamilier er deres viktigste, og iblant deres eneste, sosiale relasjon under Norges-oppholdet.

Også gårdbrukernes hverdagsliv preges av sesongarbeidernes innrykk på gården. *«De blir nesten som en del av familien»*, er et vanlig utsagn. Mange forteller om utstrakt sosialt samkvem med de utenlandske arbeidstakerne utover selve arbeidstiden, slik som resultatene fra Bygdeforsknings spørreundersøkelse i de tre kommunene bekrefter:

- Nesten halvparten av gårdbrukerne (49 prosent) oppgav at de ofte spiser måltider sammen med sesongarbeiderne.
- To av tre (63 prosent) fortalte at de hadde arrangert fester/sammenkomster for arbeidsinnvandrerne som arbeidet på deres gårdsbruk.
- Om lag like mange (60 prosent) hadde reist på fjelltur, fisketur eller lignende sammen med sine sesongarbeidere i Norge.

• En tredjedel (32 prosent) hadde dessuten invitert arbeidsinnvandrerne på familiebegivenheter i deres egen familie, for eksempel bryllup eller dåp.
• Mer enn hver fjerde gårdbruker (28 prosent) oppgav at de har vært på besøk til sine arbeidsinnvandrere i deres hjemland.

Den viktigste arenaen for sosial integrasjon er likevel arbeidet. De fleste utlendingene jobber i små og tette arbeidsfellesskap, der også gårdbrukeren iblant inngår i arbeidslaget. Det er en klar vertikal arbeidsfordeling, med bonden som arbeidsleder og sesongarbeiderne i underordnede posisjoner. Likevel fremstilles de sosiale relasjonene bemerkelsesverdig ofte som likeverdige, fra begge hold.

Blant bøndene er det også mange som identifiserer seg med arbeidsinnvandrernes marginaliserte sosiale status. Som yrkesgruppe opplever gårdbrukerne seg som en deprivert samfunnsklasse, som ikke har fått sin rettmessige bit av velstandsveksten i det norske samfunnet (Rye 2000). Et retorisk argument som ofte brukes er at overgangsordningene sikrer sesongarbeidere innen landbruket en minstelønn på 87 kroner timen, en sats som er nesten identisk med Norsk institutt for landbruksforsknings (NILF) anslag på gårdbrukernes «timelønn» (NILF 2006).

Tillitsforhold

Innvandringsforskningen har dokumentert at mange norske arbeidsgivere er skeptiske til arbeidstakere med utenlandsk bakgrunn, blant annet på grunn av at de snakker dårlig norsk, og har svak formell og uformell kompetanse (se Djuve og Rogstad 1999). Gårdbrukerne gir i liten grad uttrykk for slike reservasjoner overfor sesongarbeiderne. Fire av fem bønder som bruker utenlandske sesongarbeidere mener for eksempel «arbeidsinnvandrere vanligvis [er] fullgod arbeidskraft» (se Rye 2006). En viktig forklaring er selvsagt at sesongarbeiderne i hovedsak utfører ufaglært, manuelt arbeid som først og fremst krever fysisk utholdenhet. Det stilles heller ikke særlige krav til språklig kompetanse for å utføre arbeidet. Ofte er det en eller to arbeidstakere som behersker grunnleggende engelsk eller norsk, og som fungerer som tolker og arbeidsledere for resten av arbeidsstokken. Men gårdbrukerne trekker også ofte frem det de mener er sesongarbeidernes jevnt over høye arbeidsmoral som et argument for å rekruttere denne typen arbeidskraft.



«Polakkene er så godt som aldri syke. Det vil si, de er *syke når de sier de er det»*, understreket en av bøndene som ble intervjuet – med referanse til det han mente er norske arbeidstakeres jevnt over dårlige arbeidsmoral.

På samme måte er de fleste arbeidsinnvandrerne positive til sine norske arbeidsgivere. Mange omtaler dem like mye som «venner» som «arbeidsgivere», og flere peker på at det norske arbeidslivet fremstår som langt mer egalitært enn det er vant med fra hjemlandet. Polske Anna understreket, og verdsatte høyt, at hennes «vertsfamilie» på ingen måte behandler henne som en underordnet arbeidstaker.

«Det er veldig greie folk. Jeg kan ikke kalle dem «venner», men jeg er overrasket over at man kan ha et så godt forhold til arbeidsgiverne sine. Vi kan sette oss ned og ta en kaffekopp, og bare snakke sammen!»

Det tette sosiale forholdet skaper en sterk, gjensidige tillit. Polakken Pjotr roser sine norske arbeidsgivere, og sier han føler de er hans «andre familie». Når han arbeider på andre gårdsbruk i bygda, blir han ofte invitert på kaffe og kaker. Det setter han pris på. «*Jeg føler meg like hjemme hos dem som hos meg selv i Polen. Vi stoler på hverandre. Noen ganger tar jeg penger fra dem, forteller dem om det, og lover å betale tilbake senere»*.

Denne tilliten preger også arbeidshverdagen hans. *«Jeg organiserer min egen arbeidshverdag, bonden forstyrrer meg ikke. Ønsker jeg en pause, så tar jeg det. Jeg stoler på dem, og de stoler på meg.»* Det er også han selv som fører timelistene, uten kontroll fra gårdbrukeren.

Andre forteller om tilsvarende tillitsforhold. Det er også en grunn til at mange sesongarbeidere ikke har og heller ikke etterspør formaliserte arbeidskontrakter. Noen ser det tvert i mot som en fornærmelse mot både dem selv og gårdbrukeren at det skulle være nødvendig å papirformalisere arbeidsforholdet.

Også andre klare brudd på norske arbeidslivsregler aksepteres mer eller mindre av sesongarbeiderne. Pjotr forteller at han tjener 60 kroner i timen (brutto), men uten at det ødelegger forholdet til gårdbrukeren. Tvert i mot viser han og mange andre stor forståelse for at de norske bøndene ikke vil gi høyere lønninger. *«Jeg har min egen gård hjemme [i Polen], og jeg vet at hvis bonden ikke har råd til mer, så vil han heller ikke betale mer, fordi driften ikke lenger vil være lønnsom»*. Ifølge hans analyse ville høyere lønn kunne føre til tap av jobben.

Tette sosiale bånd betyr derfor ikke nødvendigvis gode eller likeverdige relasjoner. På gårdsbrukene med utenlandsk arbeidskraft er de grunnleggende maktforholdene klart asymmetriske, ettersom gårdbrukeren kontrollerer det sentrale godet, nemlig arbeid. Er bonden misfornøyd, kan han eller hun la være å fornye arbeidsforholdet til neste år. Ettersom det i all hovedsak er snakk om ufaglært arbeidskraft, kan den enkelte arbeidstakeren lett erstattes av andre østeuropeere.

Sesongarbeiderne har på sin side få eller ingen forhandlingskort. Det er vanskelig å finne alternative arbeidsgivere, og de har jevnt over få ressurser som er omsettelige i den norske kulturelle konteksten. Dessuten kjenner de sjelden til egne faglige og sosiale rettigheter. For mange er «overtid» et ukjent begrep. De har også få institusjonelle representanter som ivaretar deres interesser. Fagbevegelsen har tradisjonelt stått svakt innen landbruksnæringen (Halberg 1993), og har så langt knapt rekruttert en eneste av de nye landarbeiderne.

Big Brother (uten kamera)

«Det er som Big Brother; du er sammen med de samme folkene, og gjør de samme tingene, i 100 dager», oppsummerte Gregor. Han og kollegene arbeidet svært lange dager og med lite helgefri. På kveldene var de slitne, og restituerte seg i bolig-kvarterene på gården. De var sjelden utenfor gårdsbruket i løpet av sommermånedene, og da som oftest i hverandres selskap. Få sesongarbeidere fortalte om sosial kontakt med andre nordmenn enn vertsfamiliene.

Sesongarbeiderne fremstår derfor som lite integrert i andre deler av det norske samfunnslivet enn produksjonssfæren. Jevnt over har de heller ingen sterke ønsker om sterkere integrasjon. Det kan synes som østeuropeerne først og fremst forholder seg til Norge som et arbeidssted. De er her for å tjene penger, som de skal ta med seg tilbake til hjemlandet. Det er der de har sitt hverdagsliv, sine familier og venner, og også sin fremtid. Selv om de trives i Norge, og mange vektlegger at sommeroppholdet også gir dem nye vennskap og ferieopplevelser i tillegg til de gode lønningene (Banino-Rokkones 2006), er det likevel få som gir uttrykk for at de aspirerer til et norsk liv.

Den svake integreringen i lokalsamfunnet er for østeuropeerne derfor ikke et utslag av bygdefolkets aktive motvilje mot sosialt samkvem, men kan like gjerne sees som resultatet av østeuropeernes egne preferanser. De kunne sikkert hatt det trivelig sammen med nordmenn over en halvliter øl. Men for dem er femtilappen bedre anvendt på puben i hjemlandet til vinteren, der halvliterne både er billigere og der de har sine virkelige venner. Det er symptomatisk at et velferdsgode som mange fremhever som viktig, spesielt blant de yngste, er tilgang til internett og parabol-tv.

Det gir dem muligheter til å følge med på hva som skjer i hjemlandet og holde kontakt med deres primære sosiale nettverk.

Bygdefolket synes på sin side heller ikke særlig interessert i sosialt samkvem med arbeidsinnvandrerne, og det er få sosiale arenaer der kontakter kan etableres. Dette er kanskje lite overraskende. Det temporære rammeverket rundt sesongarbeidernes opphold i bygda oppmuntrer ikke til etablering av varige sosiale relasjoner. Arbeidsinnvandrerne er i bygda noen korte sommermåneder, og når de er her, har de som regel lange arbeidsdager, ofte også i helgene.

Ettersom det primære formålet med arbeidsoppholdet er å tjene penger, som skal konsumeres i hjemlandet, er de også skeptiske til sosiale arenaer som forutsetter pengebruk, som for eksempel uteliv. Den viktigste hindringen synes likevel å være de språklige barrierene. Få arbeidsinnvandrere snakker norsk, de fleste snakker også dårlig engelsk.

En annen viktig forklaring på bygdesamfunnenes ignorering av de østeuropeiske sesongarbeiderne er at de ikke oppfattes som konkurrenter på det lokale arbeidsmarkedet. I terminologien fra teoriene om «dual labour markets» (se Hudson 2007 for en oversikt) utgjør landbrukets arbeidsinnvandrere en arbeidskraftsreserve som fyller nisjer på arbeidsmarkedet som uansett er lite attraktive for nordmenn. Tvert i mot synes det som arbeidsinnvandrerne oppfattes som et positivt bidrag til å opprettholde arbeidsplasser innen primærnæringene i distriktene. De tar ikke bygdefolkets jobber, men gir tvert i mot muligheter til å opprettholde landbrukssysselsettingen. Utlendingene som kommer til bygda om sommeren representerer derfor ingen trussel som man aktivt må forholde seg til.

Nye utviklingstrekk

Artikkelens diskusjon viser hvordan landbruket er grunnleggende forskjellig fra andre næringer som bruker utenlandsk arbeidskraft. Dagens norske småskala landbruk, der arbeids- og fritidssfæren smelter sammen, inviterer til tette sosiale relasjoner mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. Dette kan endre seg i tiden fremover. Jeg skal kort peke på tre utviklingstrekk som kan endre arbeidsinnvandrernes opplevelser.

For det første kan strukturrasjonaliseringen av landbruket føre til «industrialisering» av arbeidsrelasjonene innen landbruket. Et eksempel er jordbærnæringen, som tradisjonelt er den produksjonen som i størst grad har rekruttert utenlandsk arbeidskraft (se Møller og Jensen 1999). I 1999 ble det dyrket jordbær på 1 281 norske gårdsbruk. I løpet av de neste syv årene økte dyrkningsarealet med 4 prosent, men samtidig sank antallet jordbærdyrkere med 42 prosent til 739 driftsenheter i 2006 (SSB). Resultatet er færre men større driftsenheter, som er avhengig av store utenlandske arbeidsstokker. Også innen andre produksjoner vokser større driftsenheter frem etter hvert som det tradisjonelle familielandbruket erstattes av mer industrielt organiserte produksjonsenheter.

Dermed forsvinner også småskala-preget i sesongarbeidernes arbeidsforhold.

For det andre har man innen andre næringer observert en vridning fra ansettelser til utsetting av arbeidsoppgaver som tjenesteytelser (Dølvik m.fl. 2006). Isteden for at gårdbrukeren selv ansetter sine arbeidstakere, leier eller kjøper man tjenester fra østeuropeiske firmaer. Mange frykter slike løsninger forverrer arbeidsvilkårene til den utenlandske arbeidskraften (St.meld. 9 2005-2006:10). Vårt inntrykk er at dette skjer i liten grad i dagens landbruk, men en del gårdbrukere forteller at de har vurdert slike løsninger. Også dette vil kunne løse opp de tette sosiale båndene mellom gårdbrukerne og deres utenlandske arbeidstakere.

For det tredje åpner EU-utvidelsen for at østeuropeiske arbeidstakere kan jobbe på helårsbasis innen landbruket. Dermed kan den utenlandske arbeidskraften ikke lenger kun være *sesong*arbeidere på «besøk» i Norge, men bli en del av den permanente arbeidsstyrken. Dette er allerede situasjonen for arbeidsinnvandrerne i andre næringer enn landbruket. Fafos undersøkelse av polske arbeidsinnvandrere i Oslo høsten 2006 viste for eksempel at de fleste opererte med tidshorisonter på år og ikke måneder, og bare et mindretall var i Norge på kortvarige jobbopphold (Friberg m.fl. 2007).

Etter hvert som flere arbeidstakerne oppholder seg i Norge på mer permanent basis, vil de trolig også ønske seg en mer «normal» norsk tilværelse. Blant annet vil de stille høyere krav til lønns- og arbeidsbetingelser. Dagens lønnsnivå på 87 kroner timen er kanskje akseptabelt for polakker som skal bruke pengene hjemme i Polen. Men når han eller hun blir en del av det norske hverdagslivet, og begynner å sammenligne sin egen levestandard med nordmenns, er dette et lønnsnivå som tilsier en posisjon nederst på den norske sosiale rangstigen.

Det kan i så fall være et farlig utgangspunkt for sosial misnøye, problemer og konflikter, både sett fra arbeidsinnvandrernes og det norske samfunnets perspektiv. Dette vil stille helt nye krav til de norske myndighetene, der utfordringen vil være å gi landbrukets nye drenger den samme velferden, deltakelsen og tilhørigheten til det norske samfunnet som andre grupper allerede nyter godt av. ●

Referanser:

Banino-Rokkones, N. 2006. *Utenlandsk sesongarbeidskraft i norsk landbruk. En kvalitativ studie av hvordan sesongarbeidere opplever oppholdet i Norge.* Trondheim: (Rapport Norsk senter for bygdeforskning. 6/06)

Bergan, R. 2006. 'Grønn sektor prøver allmenngjøring'. *Magasin for fagorganiserte* 9: 16-17.

Central Statistical Office (CSO). 2005. *Labour Costs in the National Economy in 2004.* Warsawa: CSO.

Christensen, L.R., Højrup, T. 1989. 'Strukturell livsformsanalyse'. *Nord Nytt* 37:53-91.

Djurfeldt, G. 1990. *Livsformer i landbruket. Produktions- och levnedsförhållanden i ett jordbrukssociologiskt perspektiv.* (Arbejdspapir 2/1990). København: Sociologisk Institut.

Djuve, A.B., Rogstad, J. 1999. 'Innvandrere: Fremtidens olje' *Innvandrere – Fremtidens olje?* Rapport. Oslo: ECON.

Døvik, J.E, Eldring, L., Friberg, J.H., Kvinge, T., Aslesen, S., Ødegård, A.M. 2006. *Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeisdkraftsstrategier etter EU-utvidelsen.* (Fafo-rapport 548). Oslo: Fafo.

Eurostat. 2006. *Minimum wages in the EU25.* (News Release 92/2006).

Fafo. 2007. *Landrapporter (Polen).* (Internettside: http://www.fafo.no/Oestforum/Kunnskapsbase/Publikasjoner/Oestforum_publikasjoner/LR-polen.htm.)

Friberg, J., Napierala, J., Tyldum, G. 2007. *Arbeids- og levekår blant polakker i Oslo.* Foredrag 26. februar 2007. Oslo: Fafo.

Halberg, P.T. 1993. *Den stolte sliter: skog- og landarbeiderne 1900 til 1990 : en kamp for likeverd.* Oslo: Fellesforbundet.

Hudson, K. 2007. The new labour market segmentation. Labour market dualism in the new economy. *Social Science Research* 36: 286-312.

Højrup, T. 1983. *Det glemte folk: livsformer og centraldirigering*. København: Institutt for Europæisk Folkelivsgranskning.

International Committee for Animal Recoding. 2006. 'Yearly enquiry of the milk recording in member countries: results for the years 2003 and 2004'. (Internettside: http://www.icar.org/Documents/Yearly%20inquiry/2003_2004/Yearly_Enquiry_2003_2004.pdf)

Møller, G., Jensen, P.A. 1999. *Evaluering av ordningen med utenlandsk sesongarbeidskraft i jord- og hagebruksnæringen.* (Rapport 164). Bø: Telemarksforskning-Bø

Norges Bondelag. 2003. 'Absolutt uakseptabelt'. Uttalelse fra Bjarne Undheim, leder i Norges Bondelag.

Norsk institutt for landbruks-økonomisk forskning (NILF). 2006. *Driftsgranskinger i jord- og skogbruk - Regnskapsresultater 2005*. Oslo: NILF.

Rye, J. F. 2006. *De nye landarbeiderne. En kvantiativ kartlegging av utenlandsk arbeidskraft i det norske landbruket*. Trondheim: (Rapport Norsk senter for bygdeforskning. 9/06)

Rye, J. F. 2000. *Hvorfor bråker bøndene når de har det så bra? En studie av sammenhengene mellom levekår og livskvalitet i landbruket.* Trondheim: (Rapport Norsk senter for bygdeforskning. 3/00)

Statistisk sentralbyrå (SSB). 2006. *Jordbruksstatistikk 2004*. Oslo-Kongsvinger: SSB.

Statistisk sentralbyrå (SSB). *Diverse landbruksstatistikk*.

Stortingsmelding 9 (2005-2006). *Om overgangsordningane for arbeidstakarar frå dei nye EØS-landa m.v.* Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Storstad, O. 2007. *Naturlig, nært og trygt: en studie av hvordan forbrukertillit til mat påvirkes av produksjonsmåte og matskandaler.* Trondheim: NTNU.

Utlendingsdirektoriatet (UDI). Diverse statistikk

Utlendingsdirektoriatet (UDI). 2005. *Tal og fakta 2005.* Oslo: Utlendingsdirektoriatet

Vik, J., Rye, J.F.. 2006. *Trender i norsk landbruk 2006: Dokumentasjonsnotat – spørsmål, metode og kodebok.* Trondheim: (Notat Norsk senter for bygdeforskning. 2/02)

Det norske samfunnet må være mer åpent

Intervju med Naira Lalayan
Arbeidsinnvandrer med armensk bakgrunn



●●● Armenske Naira Lalayan er 30 år og veldig fornøyd med arbeidsmiljøet på jobben. Hun kom til Norge i 2000 og arbeider som service manager i resepsjonen på Clarion Hotel Royal Christiania.

Lalayan framhever det flerkulturelle arbeidsmiljøet på hotellet. Alle er vennlige og trives i jobben og er hyggelige mot gjestene.

- Trives du i Norge?

- Ja, absolutt, men det tok det minst 2,5-3 år. Jeg følte meg ensom i begynnelsen og tror det hadde med språk og kultur å gjøre. Man får ikke et sosialt liv ved bare å snakke engelsk. Det å kunne norsk har stor betydning i forhold til å få venner og et sosialt nettverk.

Hun har tenkt å bli lenge i Norge, kanskje helt til hun blir pensjonist. Men hun savner familien sin og ønsker at den skal være i Norge. Hennes bror har vært på besøk her og studerte to år i Norge før han dro tilbake til Armenia.

Språkmektig

Det er en språkmektig kvinne vi snakker med. Det har sikkert kommet godt med da hun lærte seg norsk.

- Jeg er filolog og kunne flytende engelsk og ganske godt tysk da jeg kom hit. Dessuten har jeg gått på norskkurs på Folkeuniversitetet og tatt «Bergenstesten». Det vil si, jeg har bestått et språkkurs i norsk for utlendinger på akademisk nivå, utarbeidet av universitetet i Bergen. Og selvfølgelig har jeg lært norsk på jobben.

Lalayan har norske venner, og hun har stort sett fått dem gjennom jobben. Hun svarer ja på spørsmål om hun føler seg som en del av det norske samfunnet.

Naira Lalayan har klare meninger om det norske samfunnets tilbud til arbeidsinnvandrere. Hvis hun kunne bestemme, må norskopplæringstilbudet være rimeligere. Det norske samfunnet må også bli litt mer åpent.

- Arbeidsgivere må innkalle folk til intervju selv om de har vanskelige navn. Norge må være mindre skeptisk til utlendinger, spesielt når det gjelder utdanning og kultur. ●

«Barrierer mot integrering av polske arbeidere i Norge»

Formålet med denne artikkelen er å peke på de viktigste barrierene mot integrering av polske arbeidere som kom til Norge etter 1. mai 2004, og å komme med forslag til hvordan integreringspolitikken kan forbedres.





Ewa Matejko og Renata Stefańska
Doctoral fellows
Centre for Migration Research
Warsaw University

Innledning

Formålet med denne artikkelen er å peke på de viktigste barrierene mot integrering av polske arbeidere som kom til Norge etter 1. mai 2004, og å komme med forslag til hvordan integreringspolitikken kan forbedres. Vi er dessuten interessert i migrantenes fremtidsplaner ettersom disse kan legge føringer på hvilke typer integreringstiltak som vil være hensiktsmessige.

I den vitenskapelige litteraturen finnes det ingen universell definisjon av begrepet integrasjon (se Castles et al. 2002). Den som oftest gjengis er definisjonen som er formulert av J. Berry, som fastslo at integrasjon er en av migrantenes «akkultureringsstrategier» (til forskjell fra assimilering, separasjon og marginalisering). Integrasjon finner sted når en migrant legger like mye vekt på å beholde sin egen kulturelle identitet som på sin tilknytning til majoritetsbefolkningen. Integrering kan også forstås som de «politiske» modellene der innvandrere lever i sameksistens med vertssamfunnet (sammen med assimilering, multikulturalisme og marginalisering). I et slikt perspektiv vil de to gruppene tilpasse seg hverandre; de aksepterer den felles kulturen samtidig som de bidrar med sin egen andel, mens begge har en følelse av kulturell forskjellighet (Koryś 2003). I denne artikkelen definerer vi integrasjon som en prosess mot å bli en akseptert del av mottakersamfunnet (Penninx 2005) i økonomisk, sosial, kulturell og politisk forstand.

Integrasjonspolitikken i Norge er basert på ideen om etnisk og kulturell pluralisme og strekker seg flere tiår tilbake i tid (Haagensen 2006). Den omfattende migrasjonen av arbeidere fra de nye medlemslandene i EU, spesielt Polen, har skapt nye integreringsutfordringer.

Polakkene utgjør en av de innvandrergruppene i Norge som vokser mest, spesielt fra tidspunktet for tiltredelsen til EU. Fra 1. januar i 2006 til 31. juli samme år ble det utstedt 23.194 arbeids- og oppholdstillatelser til polakker. Dette er nesten like mange som i hele 2005 – 23.831 (80 % for menn). Antallet polske statsborgere

som ankommer innenfor rammeverket av familiegjenforening har også vokst raskt, noe som indikerer en stadig økende interesse for å bosette seg mer permanent i Norge. I 2004 ble det utstedt 390 slike tillatelser, i 2005 var det 748, og i første halvdel av 2006 hele 616 (MPiPS 2006). Polske ektefeller og barn utgjør den fjerde største etniske gruppen som ankommer Norge innenfor ordningen med familiegjenforening (etter innvandrere fra Thailand, Irak og Somalia), men det er denne gruppen som har den største vekstdynamikken (Thorud 2006). Det er verdt å understreke at offentlig statistikk ikke viser hele bildet av polsk innvandring til Norge ettersom de ikke tar med for eksempel selvstendig næringsdrivende migranter, og heller ikke de som jobber i det illegale arbeidsmarkedet og jobber svart.

Det finnes mest kvantitative data om polsk migrasjon til Norge. Funnene fra undersøkelsen denne artikkelen bygger på understreker behovet for ytterligere kvalitative analyser av polakkenes strategier for sin tilpasning til livet i Norge.

Metoden

Vi gjennomførte en kvalitativ studie. Dataene ble innsamlet ved hjelp av dybdeintervjuer og observasjon. Intervjuene ble gjennomført på polsk ved hjelp av en temastyrt intervjuguide.[1] Undersøkelsen fant sted fra 6. til 14. januar 2007 i Oslo, fordi det er her det finnes flest polske arbeidsinnvandrere.

Alt i alt ble det gjennomført 20 intervjuer. To innvandrergrupper var involvert: 1) migranter som ankom Norge på jakt etter arbeid etter tiltredelsen til EU (16 intervjuer), 2) migranter som fant seg arbeid i Norge før tiltredelsen til EU (4 intervjuer)[2]. Det må understrekes at vi ikke bare spurte respondentene om deres egne erfaringer i forbindelse med tilpasningen til et liv i Norge, men også om deres vurdering av hvordan andre polakker de kjenner opplever denne prosessen. Vi gjennomførte i tillegg fire intervjuer med «sakkyndige» som har kontakt med polakker, og som kjenner de problemene som denne innvandrergruppen står overfor. Hovedinformantene var en polsk prest fra St. Olavskirken i Oslo, lederen av et konsulentfirma (Polish Connection), rektor ved en polsk lørdagsskole og den polske konsulen i Oslo.

Utvalget av respondenter ble trukket ved hjelp av snøballmetoden. De første kontaktene ble etablert i St. Olavskirken, tilfeldig på gaten i Oslo, og gjennom rengjøringsfirmaet Med In, som blant annet har en del polske medarbeidere. Hver av disse kontaktene ble bedt om å oppgi navnet på to nye potensielle respondenter. Utvalget besto av i alt 20 personer: Syv kvinner og 13 menn. Kvinnene i utvalget var høyere utdannet og yngre enn mennene. Seks av kvinnene hadde universitetsutdanning, mens den syvende hadde fullført yrkesopplæring. Kun én av mennene hadde universitetsutdanning. Åtte menn hadde vitnemål fra den videregående skolen og fire av dem hadde fullført yrkesopplæring. Tolv personer var under 30 år gamle, fem var mellom 30 og 40 år, mens tre personer var over 40 år. Grunnet den lave gjennomsnittsalderen var de fleste av respondentene enslige – i alt 12 personer. Seks av mennene og to av kvinnene var gift, og fire av dem bodde i Norge med sine ektefeller og barn. Ni av mennene i utvalget var ansatt i byggebransjen, to arbeidet som bilmekanikere og én jobbet på hotell. Kvinnenes yrker var mer differensierte: én var omsorgsarbeider og jobbet med funksjonshemmede, én var førskolelærer, én var rengjøringsassistent, én var administrasjonsassistent, én var teknisk tegner og én var lærer. Tre personer var på jakt etter arbeid mens undersøkelsen pågikk. To av respondentene studerte samtidig som de arbeidet.

Integrasjon av polakker i Norge og de hindringer som dette innebærer

Arbeidsmarkedet

Ifølge respondentene mangler polakkene som ankommer Norge kunnskaper i norsk språk og kunnskap om reglene for ansettelse i Norge. De søker derfor i hovedsak arbeid ved hjelp av de sosiale nettverkene i sin etniske gruppe[3]. Noen søker også jobb gjennom rekrutteringsbyråer[4]. Arbeidet som tilbys av rekrutteringsbyråene og av de private mellommennene er relativt dårlig betalte, men de gir en mulighet til å komme inn på det norske arbeidsmarkedet. Dessuten er det en del personer som foretrekker å skaffe seg arbeid gjennom byråene fordi disse gir dem en følelse av yrkesmessig stabilitet og sosial trygghet, for eksempel gjennom å tilby husvære i de billige hotellene. Unge mennesker som snakker enten norsk eller engelsk forsøker gjerne å skaffe seg arbeid på egen hånd via internett.

En viktig barriere mot å finne den første jobben i Norge er mangel på attester fra norske arbeidsgivere[5]. Polske arbeidere som har dokumentert faglig erfaring fra Polen testes først ut av arbeidsgiveren før de settes til en arbeidsoppgave[6]. Spesielt i de første månedene på jobben får de en lavere lønn enn sine norske kolleger, noe som skaper frustrasjon. Unge mennesker opplever ofte en enda verre situasjon. De ankommer gjerne Norge uten yrkeserfaring, men har kanskje en universitetsutdanning. De begynner sitt yrkesliv i Norge innenfor næringer hvor de ikke har mulighet til å anvende den kulturelle kapitalen de har opparbeidet seg gjennom studiene.

Etter Polens tiltredelse i EU har mulighetene for å skaffe seg lovlig arbeid i Norge bedret seg, selv om mange polakker fortsatt arbeider innenfor skyggeøkonomien. For enkelte av dem er årsaken til dette at de ikke vet hvordan de skal legalisere sin jobbstatus – oftest er disse de nyankomne som ikke behersker noen fremmedspråk[7]. For det andre er det illegale arbeidsforholdet et bevisst valg de selv har tatt. Dette gjelder både sesongmessige migranter, som ønsker å tjene mest mulig penger på kortest mulig tid, og dem som har arbeidet i skyggeøkonomien i årevis og ikke ønsker å forlate den på grunn av at lønnsnivået er høyere der [8]. De fleste av dem som jobber ulovlig har lav lønn – til tider helt nede i 50-80 norske kroner per time. Det hender også at de må gi en prosentandel av sin lønn som et vederlag (ofte til en annen polakk) som gjenytelse for at de har skaffet dem arbeid.

Gjennom våre intervjuer fremkom det at polske kvinner har større problemer med å finne arbeid i Norge enn menn, spesielt på lovlig vis. Normalt arbeider polakker i Norge som ufaglærte arbeidere. Menn arbeider som oftest i byggebransjen, og vanligvis i en stilling som samsvarer med deres utdanning og erfaring. Det er annerledes for kvinnene, som for det meste finner arbeid som omsorgspersoner og rengjøringshjelper, selv om de gjerne er universitetsutdannede. Dette kan være en viktig hindring mot gjenforening av familier og ektefeller[9]. De polske kvinnene med høy utdanning har ofte høyere faglige aspirasjoner enn hva som kan innfris i det norske arbeidsmarkedet, og de har dermed ikke så lett for å akseptere å ta jobber som kan utføres av ufaglært arbeidskraft.

Når det gjelder arbeidstiden, arbeider polakkene, og spesielt dem som jobber illegalt, ofte mer enn 7,5 timer pr. dag, og svært ofte 10-12 timer. Normalt krever ikke arbeidsgiveren at de skal arbeide overtid. Mange polakker ønsker likevel å gjøre det fordi det ofte er i tråd med deres strategi om å tjene mest mulig penger mens de er i Norge. En av våre respondenter fortalte oss en historie om en gruppe polske arbeidere som ba fagforeningen om hjelp for å få mulighet til å arbeide overtid, noe den norske arbeidsgiveren nektet å gå med på. Som det fremgår av våre intervjuer, mottar enkelte personer ikke høyere lønn for overtidsarbeid.

Den økonomiske situasjonen

Den økonomiske situasjonen til polakker i Norge er ikke til hinder for deres muligheter for å bli integrert i det norske samfunnet. En av informantene sa følgende*: «Her kan du leve helt normalt hvis du har arbeid (…) Jeg er i stand til å betale for mitt livsopphold, spise, kjøpe kosmetikk, klær (…) Jeg har råd til alt mulig, jeg kan til og med reise» (Kvinne 7, 27 år)*. En annen av de intervjuede sa det slik: *«Hvis du har arbeid her, har du råd til praktisk talt alt mulig, hva du enn måtte ønske, du bekymrer deg ikke for morgendagen» (Mann 3, 38 år).* Ifølge våre respondenter tjener polakkene i gjennomsnitt 125 norske kroner brutto per time. Avhengig av antall arbeidstimer, gjør dette dem i stand til å tjene så mye som 12.000 – 20.000 kroner i måneden[10].

Måten polakker bruker penger på henger tett sammen med hvilke planer de har for oppholdet i Norge. Familier som bosetter seg i Norge tar gjerne opp lån for å kjøpe leiligheter og biler, de lærer seg språket, og de reiser. De lever livene sine i Norge og har bestemt seg for å bli værende over lengre tid. Derfor innfører de ikke noe spesielt sparesystem i sine husholdninger. De sender heller ikke penger til Polen. På den andre siden har folk som forlot sine familier i Polen sine økonomiske strategier fokusert på Polen. De sender systematisk penger til sine familier i Polen og sparer penger med tanke på senere investeringer i hjemlandet. De pengene de tjener i Norge brukes til utdanning av barna, oppussing av leiligheter, kjøp av jordeiendommer, husbygging og for å tilbakebetale lån i Polen. Disse polakkene begrenser sitt forbruk i Norge. Enkelte av dem tar med seg mat fra Polen eller de handler i noen av de butikkene som selger billig polsk mat i Norge.

Språkferdigheter

Muligheten til å kunne kommunisere på norsk danner grunnlaget for en vellykket integrering av polakker i Norge – så å si alle dem vi intervjuet understreket dette. Mangel på språkferdigheter fører til en rekke vanskeligheter i arbeidslivet. For eksempel vil manglende språkkunnskaper gjøre det vanskelig å finne jobb generelt[11], i alle fall en stilling som krever høyere utdanning[12]. Mangelfulle norskkunnskaper vil dessuten gjøre det vanskelig å forstå arbeidsgiveren for de som får en jobb hos en norsk arbeidsgiver[13]. Dårlige norskkunnskaper er også en hindring for faglig utvikling (for eksempel er det kun arbeidere med norskkunnskaper som oppnår å bli forfremmet til formann på norske byggeplasser).

Det å ikke være i stand til å kommunisere på noen av språkene som brukes i Norge (norsk eller engelsk) øker risikoen for å bli utnyttet av uærlige arbeidsgivere eller mellommenn. Som én av våre respondenter uttrykte det: «*det tvinger polakker til å arbeide for andre polakker*». Og - som resultatene fra våre intervjuer viste; det er slike mellommenn som i hovedsak er uærlige overfor sine landsmenn. De kan for eksempel holde tilbake lønningene, tilby lavere timebetaling, jukse med overtidsbetalingen og drive med ulovlig rekruttering uten at de ansatte er oppmerksomme på det[14]. En ytterligere konsekvens av ikke å kunne vertslandets språk er mangel på informasjon om rettigheter som arbeidstakere og sosiale rettigheter, vansker med å kommunisere med



norske offentlige tjenestemenn og vansker med å ha uformelle forbindelser med nordmenn. På denne måten tvinges polakkene til å holde seg innenfor sin egen sosiale sirkel og å måtte stole på informasjon kun fra folk de kjenner, informasjon som ikke alltid er like fullstendig og sannferdig. Mange polakker uten norskkunnskaper anvender «uformelle tolker», som hjelper dem gratis eller for en billig penge når de skal foreta seg noe som krever språkkunnskaper (som for eksempel å leie en leilighet).

Det finnes flere muligheter for polakker til å lære seg norsk i Norge, og som regel kjenner de fleste av respondentene til disse. Kursene organiseres for eksempel av polske kvinner som er bosatt i Norge, en nonne ved St. Olavskirken i Oslo, norske arbeidsgivere, rekrutteringskontorer[15], norske skoler eller kommuner. De fleste av kursene koster penger, bortsett fra dem som tilbys av arbeidsgiverne[16]. Det er verdt å nevne at etter den polske tiltredelsen til EU tapte polske migranter retten til norskopplæring finansiert av den norske staten, ettersom de ikke lenger var såkalte tredjelands statsborgere.

Resultatene fra våre intervjuer viser at det ikke er kurskostnadene som er grunnen til at de ikke deltar i norskopplæringen. Årsakene er heller knapphet på fritid eller utilstrekkelig motivasjon. Mange polakker arbeider inntil 12 timer i døgnet, enkelte ganger også på lørdager. Følgelig er det ikke til å undres over at de er slitne og har vansker med å finne tid til å studere på ukedager. Det er særlig de eldre og dem som ikke ser for seg en fremtid i Norge som ikke tilegner seg språkferdigheter. Barn får obligatorisk norskopplæring (påbudt i offentlige norske skoler). Andre som ofte gjør en innsats for å lære seg norsk er unge mennesker med utdanning som ønsker å slå seg ned i Norge for lengre perioder, eller for resten av livet.

Utdanning

Intervjuene avdekket at manglende informasjon om hvordan barn skrives inn i norsk skole utgjør en hindring for tilgang til det norske utdanningssystemet, spesielt når det gjelder grunnskoleopplæringen. Dette kan medføre at mange gir opp tanken på familiegjenforening. Et enda mer alvorlig problem dukker opp om dette medfører at enkelte ikke sender sine polske barn som er bosatt i Norge på skolen. Sistnevnte problem ble signalisert til oss av en av de intervjuede «sakkyndige», som sa:

«Jeg kan ikke bevise at det faktisk er slik – jeg har kun hørt om det fordi folk snakker om det – men jeg har mistanke om at det kan forekomme [blant enkelte polske innvandrere] at de ikke går på skole noe sted (Sakkyndig 2).»

For polakker som ønsket å studere i Norge var den største hindringen å bli akseptert på læreinstitusjonen, det vil si; de må ha bestått den såkalte Bergensprøven først.

Likevel vurderte respondentene det norske utdanningssystemet som generelt utlendingsvennlig. De understreket at verken de selv eller deres polske venner (selv dem med irregulær status i Norge) hadde støtt på formelle problemer knyttet til å få barna inn i norsk grunnskole. Heller ikke kostnadene representerte noen hindring mot å skaffe seg en utdanning, noe som én av respondentene kom inn på: «*Når det gjelder undervisning, kan jeg si at jeg ble meget overrasket da sønnen min begynte på skolen. Jeg forventet en del kostnader, mens det viste seg at når et barn begynner på skolen her trenger det kun en blyant, penn og fargeblyanter. Et penal, alle bøkene, skrivebøker, til og med en billett for hele skoleåret, får de gratis av skolen. Ingen kostnader (Mann 7, 37 år).*» At barna ikke kan norsk når de begynner på skolen er heller ikke noe problem ettersom det finnes spesielle integreringsklasser hvor barna lærer norsk det første året. Deretter går de i gang med den samme undervisningen som norske barn får.

Migrantenes familiesituasjon

Som det fremgikk av våre intervjuer, er polske innvandrere som enten har gjennomført eller planlegger familiegjenforening normalt meget innstilt på å integrere seg i det norske samfunnet. Migranter som ikke har slike planer behandler Norge mer som et arbeidssted, og tar ikke sikte på å inngå i tettere sosiale relasjoner med nordmenn. Avgjørelsen om å bringe familien til Norge avhenger normalt av lengden på arbeidskontrakten. Det finnes ingen alvorlige formelle problemer med å få familien over fra Polen, og ifølge informantene våre velger stadig flere polakker å søke familiegjenforening. Kun partnere som ikke lever i ekteskap kan ha problemer i dette henseende. Samboerskap registreres ikke i det polske rettssystemet, og det er vanskelig å bevise for norske myndigheter at et slikt forhold faktisk eksisterer[17], noe som er en forutsetning for å få oppholdstillatelse for familiegjenforening. Ektepar som er bosatt i Norge uttrykte stor tilfredshet over å ha valgt familiegjenforening, men de indikerte også vansker med å finne arbeid som passet til kvinnens kvalifikasjoner. Det å ha barn innebærer at foreldrene må involvere seg i skolearbeidet. Dette kan hjelpe dem et skritt på veien mot å ta aktiv del i lokalsamfunnet og å bli integrert.

Blant respondentene var det kun én person som definitivt ikke ønsket å få sin familie over til Norge. Å velge å leve og arbeide alene i Norge, mens familien lever i Polen er imidlertid ifølge uttalelser fra de andre respondentene en vanlig måte å organisere familielivet på for polske arbeidsmigranter. Dette har ofte en negativ effekt på familielivet og kan føre til skilsmisser, noe som ble understreket av de fleste vi intervjuet. Det er verdt å nevne at enkelte norske arbeidsgivere sørger for at arbeidstakerne har hyppig kontakt med familiene som etterlates i Polen, og bidrar økonomisk og praktisk med å kjøpe flybilletter til Polen [18].

Det bør nevnes at enkelte personer har sine søsken eller søskenbarn i Norge og opprettholder en nær kontakt med dem, noe som er med på å skape en følelse av å ha røtter.

Bosettingsmønstre og boligforhold

Å finne seg leilighet i Norge er ikke enkelt, spesielt ikke for nykommere. For det første er leien høy, og dessuten krever utleierne et depositum som tilsvarer tre måneds-leier. For det andre er det svært viktig å kunne fremlegge attester fra arbeidsgivere eller en tidligere husvert, noe som selvsagt ikke lar seg gjøre for nykommere. Det største problemet er mangel på personnummer, noe som trengs for å kunne inngå en leiekontrakt. Personnummeret utstedes kun etter at en oppholdstillatelse er gitt, og denne prosessen er langvarig, spesielt i de store byene, og kan ta opptil 3-4 måneder. Dessuten kan ikke migrantene få utbetalt sin lønn før personnummeret er utstedt, noe som ytterligere vanskeliggjør spørsmålet om leie og depositum.

De fleste polakker bor i Oslo og omkringliggende områder, selv om det finnes store polske miljøer i Bergen, Trondheim, Drammen og Lillestrøm. Ifølge våre respondenter finnes det ingen geografisk adskilte «polske områder» i norske byer, slik som er tilfelle i USA og i Storbritannia[19]. Det er imidlertid ofte slik at polske migranter ønsker å leie leiligheter eller hus sammen med mange andre polakker. Denne type boforhold er spesielt populært blant nykommerne som ikke har råd til egen leilighet, personer som verken kan norsk eller engelsk og som av den grunn velger å bo sammen med andre polakker og selvsagt blant dem som ønsker å spare penger[20]. På den andre siden har polakker som ønsker å slå seg ned i Norge, og som med jevne mellomrom får besøk av familien sin, en tendens til å leie egne leiligheter. Ofte forsøker de «*å bo lengst mulig borte fra det polske innvandrermiljøet» (Mann 4, 40 år).* Dette påpekes også av en annen respondent: «*[når jeg leier en leilighet] unngår jeg alltid å ha [polakker] i nærheten… hvor det samles en gruppe mannfolk, oppstår det alltid problemer umiddelbart. Enten drikker de eller så lager de trøbbel, og da kommer politiet. Jeg rotet meg oppi noe slikt en gang. (…) vi leide en leilighet, den var billig og det var ikke noe depositum, og vi var svært begeistret. Så viste det seg at hele blokka var full av polakker. (…) Politiet var der nesten hver eneste kveld, grunnet en fest her og en fest der. I hver eneste trappeoppgang var det et illegalt utsalg av alkohol og sigaretter. Vi bodde der kun i september og deretter dro vi av sted.» (Mann 7, 37 år.)*

Slik våre respondenter ser det, hender det at polakker som først og fremst er i Norge for å tjene penger, bor i leiligheter med dårlig standard. Mange av dem bor meget trangt og deler bad og kjøkken med flere andre. Det er også verdt å nevne at det fortsatt finnes polske migranter som bor i biler. I Norge har man også sett annonser for såkalte «hotbeds» for 2.000-3.000 kroner per måned. Polske migranter kaller dem

«barnehjem» eller «asyl» [21]. Overbefolkningen i disse leilighetene skaper lett konflikter. Byråene som ansetter polakker garanterer ofte bolig ved ankomst til Norge. Dette dreier seg gjerne om moteller eller camping-vogner hvor forholdene er langt fra komfortable, selv om rommene er enten enkle eller doble.

Unge migranter fra Polen og migranter som hadde fått familiene sine over til Norge, var svært opptatt av boligforholdene. Familiene leide leiligheter eller etasjer i frittliggende eneboliger. I utvalget var det en familie som faktisk hadde kjøpt en leilighet ved hjelp av et banklån, og to familier hadde planer om å kjøpe en leilighet eller et hus. Normalt delte unge migranter leiligheter med andre eller bodde på studenthybler.

Sosiale relasjoner med nordmenn

Våre informanter fremholdt at økonomiske migranter fra Polen som ankom Norge etter 1. mai 2004 sjelden inngår i sosiale relasjoner med nordmenn. De tilbringer som regel sin fritid med andre polakker. Årsaken til dette er ofte at de ikke er i stand til å kommunisere verken på norsk eller engelsk, og at de har knapt med tid[22]. Likevel sa enkelte av våre informanter at selv dem som kan språket og som er villige til å etablere relasjoner med nordmenn «*finner det svært vanskelig å trenge gjennom muren rundt privatlivet deres» (Kvinne 7, 27 år)*. Nordmenn er meget høflige, tolerante og hjelpsomme mot utlendinger, men likevel – ifølge våre respondenter – holder de avstand.

Enkelte polakker klager over at de føler seg instrumentelt behandlet. Deres tilstedeværelse på det norske arbeidsmarkedet aksepteres fordi de er gode arbeidsfolk og det er behov for arbeidskraften deres. De betraktes likevel ikke som potensielle bekjentskaper eller nære venner. Erfaringene deres var at nordmenn ofte nøler med å etablere kontakt med sine naboer. De fleste av våre respondenter kjente ikke engang sine nærmeste naboer [23]. En av dem vi intervjuet, og som har bodd lengst i Norge, beskrev sine forsøk på å komme nærmere nordmenn på følgende måte: «*Jeg gjorde alt jeg kunne for å bli integrert, jeg mener… Nå snakker jeg språket flytende*[24] *og har leilighet på Vestkanten. Normalt diskuterer vi de samme tingene og de fleste på universitetet er positivt innstilt overfor meg, men… Den generelle holdingen er at de er klar over at de trenger disse lavtlønte arbeiderne fra Øst-Europa, og alt er OK. Men de vil ikke at vi skal komme innpå dem, de vil at vi skal holde oss for oss selv, og vennligst holde oss borte fra de favorittsteder de oppsøker når de går ut om kvelden, og sånne ting.. Ingen vil si dette åpenlyst, men nordmenn har denne væremåten. De holder utlendinger på en armlengdes avstand. Dette er noe jeg kan uttale meg om fordi jeg har sammenligningsgrunnlag fra andre land» (Mann 12, 29 år)*.

«Sakkyndige» som vi snakket med forklarte nordmennenes reserverte holdning mot folk som kommer fra andre land med ulik mentalitet: «*Det er meget vanskelig å bli venner med en nordmann, men har du først klart det, har du fått en venn for livet. Med nordmenn er det slik at det er vanskelig å slippe inn i hjemmet deres, men når de endelig åpner døren, har du fått en venn du kan stole helt og fullt på» (Sakkyndig 4)*.

Forhold til norske institusjoner

Forholdet til norske institusjoner ble reflektert i løpet av intervjuene. En av respondentene sa følgende:«*På offentlige kontorer er det vanskelig å få en rask løsning på problemer. Men alle [offentlige tjenestemenn] er meget hyggelige og snille» (Mann 1, 29 år)*. De vi intervjuet understreket at norske offentlige tjenestemenn var ærlige uten å vise tegn til korrupsjon. Det at offentlige kontorer har lang saksbehandlingstid kan virke spesielt brysomt i begynnelsen. Dette gjelder spesielt i større byer med et stort innslag av innvandrere, noe som gjør at det tar lenger tid å behandle sakene deres. Den største hindringen som våre respondenter nevnte er tiden de må vente på den første arbeids- og oppholdstillatelsen (dette kan ta inntil 3-4 måneder). Denne er avgjørende for å kunne få tildelt personnummer, noe som er nødvendig for å gjennomgå alle de andre formalitetene som å få seg skattekort, åpne en bankkonto eller å undertegne leiekontrakten for leiligheten. Selv om norske tjenestemenn helt og holdent følger regelverket (mange av de intervjuede kalte det byråkrati) understreket to av respondentene at administrative vedtak ikke er helt frie for skjønn. Vedkommende refererte til situasjoner hvor individer med identiske livssituasjoner fikk oppholdstillatelser med ulik utløpsdato.

Den institusjonen våre respondenter stolte mest på og hadde størst respekt for, var fagforeningene. En av de intervjuede sa følgende: «*Dersom vi får problemer med enkelte beløp som er forfalt, eller vi trenger støtte til å takle enkelte problemer, eller hvis arbeidsgiveren forsøker å lure oss, er fagforeningene til god hjelp. Dette er ikke bare snakk. » (Mann 1, 26 år)*. Norske skoler anses også som spesielt imøtekommende institusjoner. Andre offentlige instanser som respondentene oftest var i kontakt med er politiet, Utlendingsdirektoratet (UDI), norske arbeidskontorer (Aetat), banker, skattekontorer og helsesentre. Knapt noen gang har de klaget til noen av dem, og hovedproblemene i forholdet dem imellom har oppstått grunnet mangel på mulighet til å kommunisere på norsk.



Ingen av våre informanter benyttet seg av sosiale ytelser, selv om enkelte av dem mottok barnetrygd. Denne ytelsen utbetales uten hensyn til familiens inntekt. Ingen av de intervjuede kjente heller noen andre polakker som mottok sosialstønad fra det norske trygdesystemet. Her bør en merke seg at på grunn av språkvanskene er det mange polakker som ikke er klar over hvilke sosiale stønader de har rett på.

Fremtidsplanene til polske migranter i Norge

I undersøkelsen vi har gjennomført ble responsdentene spurt om hvilke planer de har med hensyn til sitt opphold i Norge. Ti personer erklærte at de hadde planer om å bli her de nærmeste fem til ti årene. Åtte av respondentene nølte, mens kun to var fast bestemt på å returnere til Polen. I dette tilfellet var meningene sterkt preget av vurderingen av utviklingen på det polske arbeidsmarkedet. Andre viktige faktorer var vedkommendes status på det norske arbeidsmarkedet, alder, familiesituasjon og nivået på vedkommendes norskkunnskaper.

De viktigste argumentene fra polakker som hadde til hensikt å bosette seg fast i Norge var betydelig høyere lønn (noe som gjorde dem i stand til å ha et problemfritt liv), en bedre livskvalitet og en bedre bedriftskultur sammenlignet med situasjonen i Polen. Denne gruppen besto for det meste av unge mennesker, så vel som personer som enten har fått, eller er i ferd med å få, sine familier over til Norge.

Unge mennesker betrakter ofte sitt opphold i Norge som en mulighet til å få nye erfaringer, og å lære norsk. De er gjerne entusiastiske når det gjelder å kombinere læring og arbeid.

Personer som får sine familier over til Norge er ofte mer tilbøyelige til å bli i landet for godt, grunnet kostnadene med å omorganisere livet. Tilgjengeligheten på en rekke sosiale ytelser fra velferdsstaten skaper et inntrykk av Norge som et godt sted å bo, noe som får innvandrerne til å føle at både de og deres barn har større muligheter her.

Migranter som er usikre på om de kommer til å bli i Norge eller ikke, består for det meste av individer som har hatt en ustabil arbeidsstatus. Frykten for å underskrive en påfølgende kontrakt, og om de finner en tilfredsstillende jobb, påvirker deres migrasjonsplaner. Denne gruppen vurderer å returnere til Polen dersom den økonomiske og politiske situasjonen endrer seg. Mange av dem, spesielt personer med universitetsutdanning, er usikre på om de ønsker å bli i Norge på grunn av polakkenes arbeidsstatus i dette landet. De mener at polakker stigmatiseres på det norske arbeidsmarkedet fordi de er ansatt i visse segmenter av arbeidsmarkedet, noe som gjør det vanskelig for dem å finne den stillingen de ønsker seg på grunnlag av sin universitetsutdanning[25]. Denne holdningen var årsaken til at en av respondentene valgte å returnere til Polen.

Personer som ikke ser for seg en fremtid i Norge består for det meste av personer som har familiene sine i Polen, og som betrakter Norge som et arbeidssted. Deres hovedmål er å spare penger og returnere til Polen[26].

De fleste av respondentene var ikke interesserte i å søke om norsk statsborgerskap selv om de hadde til hensikt å bli her på permanent basis, ettersom dette ikke gir noen ytterligere fordeler. (En av respondentene nevnte kun noe om at man da kan reise til enkelte land uten visum). Dessuten ønsket de ikke å gi opp sitt polske statsborgerskap av sentimentale, eller i enkelte tilfeller av pragmatiske årsaker. For eksempel er det slik at dersom de oppgir sitt polske statsborgerskap vil de miste retten til å kjøpe fast eiendom i Polen på samme juridiske grunnlag som gjelder for polske statsborgere.

Konklusjoner og anbefalinger

Den viktigste hindringen for integrering av polske økonomiske migranter i Norge er at de ikke er i stand til å kommunisere på norsk, og ofte heller ikke på engelsk. Vi mener at norsk språk er nødvendig, ikke bare for dem som slår seg ned i Norge på permanent basis, men også for de midlertidige arbeiderne. I det minste må også den sistnevnte gruppen lære såpass mye norsk at de er i stand til å skjøtte sine arbeidsoppgaver på en ordentlig måte, å kommunisere med offentlige kontorer og å kjenne sine arbeids- og sosiale rettigheter. Følgelig bør man vurdere å gjenopprette retten til å delta på gratis opplæringskurs i norsk språk (herunder profilert undervisning tilpasset yrkene deres). Disse kursene hadde de som tredjelands statsborgere rett til å ta før Polen ble medlem av EU. Enkelte kurser kunne holdes i helgene eller på kveldstid, slik at frilansere og personer som jobber overtid kan delta på dem. Det er også verdt å vurdere et system der arbeidsgivere som ansetter utlendinger gis et incitament for å tilby norskopplæring. For eksempel kan arbeidsgivere som enten selv arrangerer språkopplæring, eller betaler for eksterne språkkurs, få tilbud om skattelettelser eller få refundert hele eller deler av kurskostnadene[27].

Faktisk skaper utilstrekkelige norskkunnskaper alvorlige problemer for mange når det gjelder å få kjennskap til leve- og arbeidsforhold i Norge. Vi vet at mange polakker i startfasen har store problemer med å få seg ordnete boforhold, og at mange nykommere er utsatt for uærlige arbeidsgivere og mellommenn.[28] Dette kan tilsi at det er et behov for å formidle nødvendig informasjon på polsk språk blant polakkene, og å gi en innføring i leve- og arbeidsforholdene i Norge for eksempel etter modell av den irske kampanjen «Know before you go (Lær før du reiser)». I tillegg kunne informasjonsmateriell på polsk språk blitt gjort tilgjengelig på offentlige kontorer i Norge.

Våre intervjuer viser at mange polakker på nåværende tidspunkt så å si aldri benytter seg av norske trygdeordninger. De kan likevel få behov for slike ytelser etter hvert, for eksempel dersom kvinnen kommer for å bo sammen med sin mann i Norge og skulle bli arbeidsledig.

Når det gjelder sosial kontakt mellom polakker og nordmenn, later ikke disse til å skape konflikter. Det er imidlertid lite sosial omgang mellom polakker og nordmenn, både som naboer og som venner. Derfor er det er så viktig å fremme integreringen på sosialt grunnlag, for eksempel gjennom kampanjer som markedsfører polsk kultur eller ved å involvere polakkene i lokalsamfunnets aktiviteter.

Under henvisning til definisjonen av integrering som ble fremsatt innledningsvis, kan vi påstå at prosessen med å gjøre polske innvandrere til en akseptert del av det norske samfunnet ikke er vellykket i enkelte sfærer av det sosiale liv. Det synes å være lettere å tilpasse seg på det økonomiske eller institusjonelle planet (på tross av de vansker som er nevnt ovenfor), enn på det sosiale. Det oppleves som vanskelig å inngå i uformelle sosiale relasjoner med nordmenn. Dersom denne problemstillingen ignoreres, kan det medføre en segregering av polakkene i Norge.

Sammenlignet med de mest synlige innvandrergruppene, som for eksempel innvandrere fra Irak, Somalia eller Pakistan, synes polakkene å ha lettere for å bli integrert i det norske samfunnet. De danner ikke atskilte etniske miljøer, de er definitivt mer aktive på arbeidsmarkedet, og de er mye sjeldnere mottakere av sosiale ytelser fra velferdssystemet. De synes imidlertid i mindre grad å være villige til å samarbeide innenfor sin egen etniske gruppe, og dem som har valgt å slå seg ned i Norge foretrekker å unngå kontakter med egne landsmenn. I tillegg til problemene de opplever med å etablere nære relasjoner med nordmenn, kan dette bidra til å forsterke deres sosiale isolasjon.

Dette er en pilotstudie som vi håper kan bidra til å øke lesernes interesse for problemene knyttet til integrering av polakker i Norge, og danne grunnlag for videre kvalitative og kvantitative undersøkelser på dette området. ●

Referanser:

1. Berry J. (1997). «Immigration, Acculturation and Adaptation», (in:) *Applied Psychology: an International Review*, 46 (1), 5-34.

2. Castles S., Korac M., Vasta E., Vertovec S. (2002). *Integration: Mapping the Field.* http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/rdsolr2803.doc

3. Haagensen E., «Norway's Approach to Integration of Immigrants and Minorities». *Canadian Diversity,* 5 (1), 68-71.

4. Koryś I. (2003). *Integracja imigrantów a asymilacja, segregacja i marginalizacja – słowniczek podstawowych pojęć.* http://www.iom.pl [Integration and Assimilation, Segregation and Marginalization – a Glossary].

5. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2006). *Informacja w sprawie zatrudnienia obywateli polskich w innych państwach EOG i Szwajcarii oraz obywateli państw EOG w Polsce [Information about Employment of Polish Nationals in EEA and Switzerland and EEA in Poland] (unpublished).*

6. Penninx R. (2005), *Integration Processes of Migrants: Research Findings and Policy Challenges.*http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/population/EPC_2005_S3.2%20Penninx%20report%20E.pdf

7. Thorud E. (2006), *Sopemi Report for Norway*, OECD.

Fotnoter:

1 Intervjuguiden omfattet spørsmål omkring årsakene til migrasjonen, respondentenes historie, deres yrkessituasjon, deres økonomiske og sosiale posisjon, ferdigheter i norsk språk, forhold til vertslandets institusjoner samt videre migrasjonsplaner.

2 Målgruppen er polske migranter som ankom Norge etter 1. mai 2004, med andre ord etter Polens tiltredelse til EØS. Vi la til fire respondenter i utvalget som kom før denne datoen for å innhente informasjon om hvilken innflytelse tiltredelsen hadde hatt på polakkene som arbeidet i Norge.

3 Vi mener her både familiemedlemmer, venner og bekjente som hjelper til med å skaffe arbeid vederlagsfritt, og såkalte mellommenn som tar seg betalt for jobbtilbudet i form av en engangsytelse eller et prosentvis månedlig beløp.

4 Adecco er det største rekrutteringsbyrået som ansetter polakker i Norge.

5 Situasjonen beskrives slik i ett av intervjuene: *Hvis det er noen som ser etter arbeid, krever de fleste arbeidsgiverne at de sender sin CV, jobbsøknad og attester fra tidligere arbeidsplasser. Og arbeidsgiveren bryr seg ikke om at du er i Norge for første gang, eller noe annet. Det er bedre å ikke innrømme at du er ny, hvis det er slik. For de fleste nordmenn har attester fra andre land ingen verdi overhodet, så det er vanskelig å finne arbeid bare ved hjelp av annonser. Den letteste måten er å bruke byråer som Adecco. (Mann 12, 29 år).*

6 Et annet problem er mangel på anerkjennelse av faglige kvalifikasjoner som er oppnådd i Polen, for eksempel av elektrikere.

7 Mange av dem vi intervjuet startet sin karriere i Norge ved å arbeide illegalt.

8 Som én av de «sakkyndige» informantene fortalte oss: «*Etter 1. mai etablerte kvinner som jobbet illegalt som rengjøringshjelper sine egne firma og arbeidet på lovlig vis. På denne måten kunne de legalisere sin status, få muligheten til å*

invitere sine familier, få rett på helseomsorg og kanskje også sosiale ytelser, osv. Mange av dem gjør ikke dette, fordi de sier at det ikke lønner seg. Når de jobber ulovlig, får de 140 norske kroner per time. Hvis de driver sitt eget foreta, må de betale skatt, og da ville de sittet igjen med 100 norske kroner per time. De fleste av dem synes at dette er for lite, så de er fanget i samme situasjonen som før» (Sakkyndig 4).

9 En mannlig respondent sa følgende: «*Min kamerat har en venninne som han elsker. Hun er universitetsutdannet. Hun brukte å arbeide hos en eiendomsmegler, men var misfornøyd med lønna og kom til Norge, hvor hun gjør rent. Riktignok tjener hun noe mer enn før, men jeg vet ikke hvor fornøyd hun er med å være rengjøringshjelp. Jeg er ikke så sikker på at dette er godt for forholdet. Det settes stadig på prøve.» (Mann 12, 29 år).*

10 Til sammenligning får arbeidere i byggebransjen i Polen en brutto månedslønn på mellom PLN 1000 og 4000, avhengig av i hvilken region de arbeider, noe som omregnet til norske kroner utgjør mellom 2200 og 8700 kroner brutto.

11 De fleste norske arbeidsgivere krever at man skal kunne kommunisere på norsk. Vektleggingen av språkkunnskaper er også viktig selv når en søker renholdsjobber.

12 Mange universitetsutdannede, spesielt kvinner, tar arbeid innenfor segmenter av arbeidslivet hvor høyere utdanning ikke er påkrevd, for eksempel som rengjøringsassistenter og hushjelper.

13 Til tider kan det oppstå situasjoner som nærmest er komiske, som én av de intervjuede fortalte oss: «For eksempel skulle de beskjære grener. Nordmannen gav dem en sag og annet verktøy. De misforsto alt og saget ned trærne. (…) han kom tilbake og holdt på å få slag da han så at trærne var saget ned. En annen gang skulle de male en garasje. Her i landet er garasjene normalt bygget av tre, det samme gjelder husene. He gav dem verktøyet, og fire av dem kom. De tok et overblikk og lurte på hvorfor han hadde gitt dem så mye verktøy. Han ønsker sikkert at vi skal rive den. Og derved tok de garasjen fra hverandre, trakk ut spikrene, rettet dem opp og la materialene i pene hauger» (Mann 11, 41 år).

14 Én av dem vi intervjuet trodde at han hadde arbeidet på lovlig vis, selv om han fikk sin lønn i kontanter. Han visste ikke at i Norge betales lønnen kun inn på bankkonto. Enhver avlønning i kontanter betyr at arbeidet er svart.

15 For eksempel organiserer Adecco slike kurs i Polen og senere i Norge.

16 Det hender at norske arbeidsgivere refunderer kostnadene for kursene dersom de mener at arbeiderne virkelig har lært språket - dette ble opplyst av én av dem som ble intervjuet.

17 Ifølge én av de sakkyndige, har antall ekteskap som inngås for å få i stand familiegjenforening økt.

18 Som én av dem som ble intervjuet sa: *Selskapet foreslo følgende system, 12 for 9, noe som betyr at de arbeider 11 timer pr. dag i 12 dager, og så har de 9 dager fri. Selskapet bestiller billetter for dem til Polen og belaster dem for en del av dem…, som en inntekt, og så må de betale skatt av billettene (Mann 11, 41 år).*

19 Respondentene nevnte at det er i ferd med å danne seg et polsk samfunn i Dikemark, hvor mange polske gjenforente familier får kommunale leiligheter.

20 Dette kan være personer som først og fremst er interessert i å sende mest mulig penger til Polen.

21 *Det finnes tre slike barnehjem (…) disse er hele hus som er innleid. En polakk leier et helt hus med plass til madrasser eller senger. De betaler 2000 kroner per. måned og 10-12 personer sover på samme rom. (…) Vel, toalettkøen (latter). Det er fest hver eneste kveld, for med såpass mange mennesker kan de ha fest hver kveld, de skiftes om å lage til fest. Hver eneste dag blir et vindu knust. (Mann 7, 37 år).*

22 Som før nevnt arbeider polakker gjerne inntil 12 timer i døgnet.

23 En illustrasjon av dette faktum er beskrevet av én av dem vi intervjuet: *jeg snakket med en eldre norsk kvinne, omkring 70 år gammel. Hun er pensjonist og hun forteller at hun har en nabo her, men hun er nylig innflyttet i denne blokka. «Ja vel» – sier jeg – «når flyttet hun inn?». «Hun har bodd her i 10 år» (latter). Prosessen med å bli kjent med hverandre på vennskapelig basis tar så avgjort lenger tid her (Sakkyndig 2).*

24 Denne respondenten er nå en tospråklig oversetter mellom polsk og norsk.

25 Én av de kvinnelige respondentene uttrykker seg på denne måten: *Problemet er at jeg ikke vet om jeg gjør det rette ved reise til Norge…Dette landet er kult og alt er OK, men (…) jeg er redd for at gjennom hele mitt liv der vil jeg aldri være noe annet enn en polakk. (…) Jeg tror det vil henge over meg at de fleste polakker jobber som rengjøringshjelper og bygningsarbeidere. Jeg føler på en måte at jeg ikke liker dette (Kvinne 7, 27 år).*

26 En annen av respondentene uttrykte seg som følger: *Jeg har ikke kommet hit for å bli norsk eller noe slikt, ser du. Jeg er kommet for å tjene penger. Jeg reiste som om jeg bare skulle på fabrikken, ikke noe annet. (Mann 11, 41 år).*

27 En atskilt problemstilling er å skaffe undervisning til polske barn av polske migrantarbeidere som er født og oppvokst i Norge.

28 Dette henviser spesielt til det faktum at folk ikke kjenner til det ekstremt høye kostnadsnivået i Norge, og de kjenner heller ikke til det obligatoriske depositumet som beløper seg til tre månedsleier når de leier leilighet, eller minstelønnen som gjelder innenfor visse industrier og yrker, eller at lønninger i Norge kun kan overføres til bankkonto, og at dersom en arbeider får sin lønn i kontanter, betyr dette at vedkommende arbeider illegalt.

Integrering av arbeids-innvandrere i Storbritannia

I løpet av de siste ni årene har innvandringen til Storbritannia økt betydelig, som følge av både økonomisk vekst og åpningen av arbeidsmarkedet for EUs nye medlemsstater i 2004. Dette har ført til en mer sammensatt innvandrerbefolkning i Storbritannia, og har gitt opphav til viktige spørsmål relatert til de utfordringer som er forbundet med integrering av arbeidsinnvandrere og om de sosiale og økonomiske virkningene av økt innvandring.



Rachel Pillai
Research Fellow
Institute for Public Policy Research

●●● Denne artikkelen har tre ulike formål. I del 1 beskrives den aktuelle situasjonen i forhold til innvandring til Storbritannia med fokus på den senere tidens utvikling på dette feltet. Det gis også en oversikt over kjennetegn ved arbeidsinnvandrerne. Del 2 beskriver fire hovedutfordringer forbundet med den siste tids innvandring til Storbritannia, og vurderer følgene av disse for britisk politikk og for de som arbeider innenfor dette feltet. Det skisseres også enkelte mulige veier fremover. Hovedfokuset i del 2 er lagt på innvandrere fra EU8-landene1, som utgjorde over halvparten av innvandrerstrømmen til Storbritannia i 2005, og som har stått i sentrum for den senere tids debatt om innvandring.

Del 3 summerer opp artikkelens hovedtemaer, og trekker frem to hovedkonklusjoner:

• Til tross for utbredt bekymring for høye innvandringstall og for de konsekvenser den senere tids innvandring har ført med seg, har de faktiske virkningene for offentlig tjenesteyting vært minimale, og arbeidsinnvandrere har gitt og gir fortsatt et betydelig bidrag til britisk økonomi og arbeidsmarked.

• Takten og sammensetningen av dagens arbeidsinnvandring til Storbritannia utgjør de største utfordringene for integreringen av arbeidsinnvandrere. Samtidig presenterer denne unike situasjonen også en mulighet for at andre europeiske land kan trekke nyttig lærdom for utforming av offentlig politikk og produksjon av offentlige tjenester.

Arbeidsinnvandring til Storbritannia: Utviklingstrekk og hovedkjennetegn

Flere arbeidsinnvandrere og høyere andel fra EUs nye medlemsland

Innvandringen til Storbritannia har økt kraftig siden 1998, både som følge av sterk økonomisk vekst og av åpningen av arbeidsmarkedet til EUs nye medlemsland i 2004. Et eksempel er at det i 2005/06 ble registrert 662 400 nye trygdenumre (som kreves for å kunne arbeide, betale skatt eller gjøre krav på sosiale ytelser i Storbritannia), og av disse ble 271 000 gitt til borgere fra de nye medlemslandene (EU8-land). Dette var mer enn en fordobling fra de 349 200 nyregistreringene som ble gjort i 2002/03, og en betydelig økning i forhold til de 12 000 nyregistreringene som ble gjort av borgere fra de nye medlemslandene i 2002/03 (DWP 2007).

Tabell 1.1 gir en oversikt over strømmen av utenlandsk arbeidskraft etter atkomstvei i 2005, og viser at mer enn halvparten av den totale innvandringsstrømmen besto av borgere fra EU8-landene (registrert i henhold til Worker Registration Scheme (WRS)).2 Åpningen av arbeidsmarkedet for de nye medlemslandene i 2004 har faktisk ført til den største innvandringsbølge på de britiske øyer noensinne, og polakkene har nå overtatt indernes posisjon som den største gruppen av nyankomne innvandrere (ONS 2006).

Den økte arbeidsinnvandringen har økt antallet utenlandske arbeidstagere i Storbritannia fra rundt én million i 1998 til rundt 1,5 millioner (eller 5,4 % av den totale sysselsettingen) i 2005 (Salt and Millar 2006). Eksperter på området anslår at Storbritannia i 2005 hadde den største innvandringen av utenlandsk arbeidskraft noensinne, med totalt litt over 400 000 arbeidsinnvandrere. Dette er også det høyeste tallet for alle land i Europa med unntak av Tyskland (Salt and Millar 2006).

Oppholdets lengde varierer mellom ulike nasjonaliteter

Den totale tilstrømmingen av sysselsatte innvandrere fra 2002-2004 viser at arbeidsinnvandrere fra høyere utviklede land har en større tilbøyelighet til å reise videre etter ankomst til Storbritannia enn de som kommer fra andre steder. Årlige tall for perioden 2002-2004 viser at antallet innvandrere fra Vest-Europa og andre industriland har vært stabilt, mens tilsvarende tall for det indiske subkontinentet og andre deler av verden har økt. Det finnes også belegg for å hevde at innvandrere fra industriland med større sannsynlighet vil forlate Storbritannia etter en tid, mens de som kommer fra andre steder har større sannsynlighet for å forbli i landet (Dobson et al. 2001; Rendall and Ball 2004).

Tilgjengelige data viser at arbeidsinnvandringen fra EU8-landene i stor grad er kortsiktig. Rundt halvparten av de EU8-borgerne som registrerte seg hos WRS hadde midlertidige arbeidskontrakter (CRONEM 2006; Home Office 2006; Anderson et al. 2006). Mange innvandrere fra disse landene kommer for å tjene penger, fordi lønnsnivået er høyere enn i hjemlandet, og for å høste verdifull arbeidserfaring og opparbeide språkkunnskaper under sitt opphold i Storbritannia.

Tabell 1.1: Innvandring av utenlandske arbeidstakere etter atkomstvei (Salt and Millar 2006)
Kilder: a Justisdepartementet (Home Office) b Arbeidstillatelser (Storbritannia) c IPS (siste data er for 2004) d Visa til Storbritannia e Tillatelser fra IRSS

	Antall	Prosent
Worker Registration Scheme[a]	194 953	48,6
Arbeidstillatelser[b]	86 191	21,5
EU og EFTA[c]	35 200	8,8
Arbeidende turister[c]	20 135	5,0
Program for høyt kvalifiserte innvandrere[b]	17 631	4,4
Program for sesongarbeidere i jordbruket[b]	15 455	3,9
Ansatte i private husholdninger[d]	10 100	2,5
Tilknytning til Storbritannia[e]	8 260	2,1
Sektorbasert program[b]	7 401	1,8
Au pair[d]	2 360	0,6
Program for vitenskap og ingeniørfag[c]	2 699	0,7
Religiøse ledere[b]	530	0,1
Totalt	**400 915**	**100,0**

Høyere kvalifikasjoner blant innvandrere

Arbeidsinnvandrere som kommer til Storbritannia er vanligvis høyere kvalifisert enn den britiske befolkningen generelt (Kyambi 2005). Dette ser imidlertid ut til å endre seg, ved at andelen arbeidsinnvandrere i gruppen av fagutdannede og ledere har falt i de senere år fordi innvandrere fra EU8-land i økende grad går inn i lavkvalifiserte yrker (Salt and Millar 2006). Det store flertallet av innvandrere fra EU8-landene er samlet i lavkvalifiserte yrker, og denne tendensen har vært stabil siden 2004 (Home Office 2006).

Ut fra tilgjengelige data er det også mulig å se at ulike innvandrergrupper har ulike roller i det britiske arbeidsmarkedet. Borgere fra EU15, spesielt de fra Frankrike, Tyskland og andre nordlige EU-land er vanligvis høyere kvalifiserte, i likhet med de fra Sørøst-Asia, Nord-Amerika og Australasia. Til sammenligning er arbeidere fra den sørlige gruppen av EU-land (Spania, Portugal, Italia, Hellas) og fra land utenfor EU overrepresentert i kategorien av lavere kvalifiserte ('Rutine'), og spesielt gjelder dette for arbeidere fra det indiske subkontinentet og Karibia (Salt and Millar 2006; May et al. 2006).

Større regional spredning av innvandrere fra EU8

Det store flertallet av arbeidsinnvandrerne er samlet i den sørøstlige landsdelen (mer enn 50 % i 2005, sammenlignet med bare 10,4 % av alle britiske borgere). I 2005 var 45 % av alle arbeidsinnvandrere konsentrert i Stor-London (sammenlignet med bare 10,4 % av den britiske befolkningen), noe som viser hovedstadsområdets betydning for britisk arbeidsmobilitet. Konsentrasjonen av arbeidsinnvandrere i London har i mange år vært en klar og langsiktig trend. Dette bildet er imidlertid i ferd med å forandre seg, på grunn av en større regional spredning av innvandrere fra EU8 (Home Office 2006; CRC 2007). Denne økte geografiske spredningen av EU8-borgere gjenspeiler hovedsaklig den geografiske spredningen av de lavkvalifiserte næringsgrenene der de er sysselsatt. Samtidig skaper dette svært spesifikke utfordringer i forhold til integrering, i områder av Storbritannia der man tidligere har hatt få erfaringer med innvandring og mangfold. Dette vil bli videre drøftet i del 2.1.

Nasjonalitet, alder og kjønn blant innvandrere fra EU8

Det store flertallet av EU8-borgere er unge: 43 % av de arbeidstakerne som ble registrert fra mai 2004 til september 2006 var i aldersgruppen 18-24 år, mens 39 % var i aldersgruppen 25-34 år (Home Office 2006). Forholdstallet mellom menn og kvinner var 58:42, og det er flere menn enn kvinner i alle sektorer, med unntak av bank/finans/forsikring, varehandel/hotell/restaurantdrift og offentlig administrasjon/utdanning/helsevesen (DWP 2006, upublisert).

I perioden fra mai 2004 til september 2006 var den største gruppen av søkere til WRS polakker (63 %), fulgt av litauere (11 %) og slovaker (10 %). Andelen polakker nådde en topp i 2006, med 72 %, sammenlignet med 56 % i 2004 (Home Office 2004).

Integrering av nye innvandrere: Hovedutfordringer

Virkninger for offentlige tjenester, og reaksjoner på disse virkningene

I de senere år har det pågått en utbredt offentlig debatt, og det har vært en stor mediadekning av de negative virkningene innvandrere har hatt på britiske offentlige tjenester (Arai 2005; D'Onofrio and Munk 2004). Denne dekningen har i hovedsak vært rettet mot asylsøkere og flyktninger i Storbritannia, men blir i økende grad også rettet mot arbeidsinnvandrere fra EU8-landene (se tekstboks 2.1). Enkelte lokale myndigheter og politiske ledere har satt offentlighetens søkelys på de vanskelighetene de står overfor med å

Tekstboks 2.1: Et utvalg av avisoverskrifter om arbeidsinnvandringens virkninger

'Trengende skotter lider fordi polakkene trenger bistand'
The Scotsman, 26. oktober 2006

'Antallet østeuropeiske barn i britiske skoler fordoblet på ett år'
The Telegraph, 17. september 2006

'Fire av fem innvandrere 'tar mer fra økonomien enn de gir tilbake''
Daily Mail, 29. august 2006

'Polakker krever britisk trygd for barn de lot bli igjen hjemme'
Daily Mail, 13. august 2006

'Innvandrere læres opp i å snyte'
Daily Express, 5. desember 2006

sørge for utdannelse, boliger og helsetjenester til et større antall innvandrere enn forventet fra EU8-landene. Slike hensyn har delvis påvirket regjeringens beslutning om å begrense den frie bevegelsen fra Romania og Bulgaria i 2007.

Fakta viser imidlertid at mye av denne frykten for innvandrernes virkning for de offentlige tjenestene er overdrevet. De fleste innvandrere er unge og har ikke familien med seg, så de stiller få krav til offentlige ytelser som helse, utdanning og sosial trygd. (Home Office 2006; Audit Commission 2007). Nylig gjennomførte studier har også vist at dette fokuset i nasjonal debatt og media på den 'byrden' de nye innvandrerne sies å representere ofte blir feilbedømt. Det vises også til at det er en stor avstand mellom faktiske virkninger, slik de blir innrapportert av britiske lokale og statlige myndigheter, og oppfatningen av disse virkningene, slik de blir rapportert av lokalsamfunn og i media (ippr, under utgivelse). Det er faktisk slik at data om den yrkesmessige spredningen av innvandrere fra EU8-landene viser at de langt fra utgjør noen byrde, men tvert imot hjelper til med å dekke mangel på arbeidskraft og fagkunnskap i visse jobber i offentlig sektor, slik som hjelpepleiere, renholdere og transportarbeidere (Home Office 2006).

De offentlige tjenestenes respons på EU8-innvandrernes ankomst har vært blandet. Data antyder at reaksjonene har variert i de ulike delene av landet, og på de stedene der lokale myndigheter har møtt utfordringer forbundet med innvandring skyldes det mer disse myndighetenes kapasitet til å håndtere disse spørsmålene enn takten og omfanget av selve innvandringen (Audit Commission 2007; ippr, under utgivelse). Dette gjelder spesielt områder på den britiske landsbygda, der man har liten eller ingen tidligere erfaring med innvandring og mangfold. Det har vært spesielt press på oversettelsesarbeid og på å gi innvandrere tilgang til kjernetjenester. Igjen er dette bildet nokså blandet i de ulike delene av Storbritannia, der noen områder opplever disse utfordringene mens andre fører an i utvikling av forbilledlige reaksjoner på de samme problemene (ippr, under utgivelse).

Den altoverskyggende realitet over hele Storbritannia er at de nye innvandrernes ankomst har vært en vitamininnsprøytning for mange lokalsamfunn, og har hjulpet til med å opprettholde produksjonen av viktige offentlige tjenester (CRC 2007; Ernst & Young ITEM Club 2006; Audit Commission 2006; Gilpin et al. 2006; European Comission 2006). Utfordringen fremover blir dermed å sørge for at den britiske regjeringen kan gi bedre støtte til og bygge ut lokal kapasitet i enkelte deler av landet, slik at de kan respondere bedre på innvandringen. Det synes å foreligge to langsiktige hovedutfordringer: å allmenngjøre produksjonen av offentlige tjenester til innvandrergrupper, og å omstrukturere eksisterende finansieringsordninger for å sikre at lokale myndigheter har tilstrekkelige ressurser til å kunne håndtere raske endringer i befolkningen.

Mottagelsen av nye innvandrere og lokale spenninger

Generelt rapporterer innvandrere fra EU8-landene at de får en god mottagelse i lokalsamfunnene (CRONEM 2006; ippr, under utgivelse). Dette skyldes etter all sannsynlighet at innvandrere fra EU8 i hovedsak er sysselsatt på felter der de dekker en eksisterende mangel på arbeidskraft og fagkunnskap. Dette bør imidlertid ikke gi grunn til overdreven optimisme. En nylig gjennomført studie fant at selv om innvandrere fra EU8-landene ble ønsket velkommen fantes det likevel en betydelig underliggende fiendtlighet mot dem hos etablerte befolkningsgrupper (ippr, under utgivelse). Denne fiendtligheten var konsentrert rundt spørsmål om det presset innvandrerne utgjorde for offentlig tjenesteyting, om at de ble gitt forrang ved tildeling av offentlige tilskudd og boliger, om at de presset lønnsnivået nedover, og at de opptok jobber i den lavt betalte delen av arbeidsmarkedet.

Mye av denne fiendtligheten næres av feilinformasjon, fordommer og myter heller enn fakta, og dette gir videre næring til spekulasjoner og overdrevne påstander om de virkelige sosiale og økonomiske virkningene innvandringen har for offentlige tjenestenivåer (Lewis 2005; ippr, underutgivelse). Utfordringen for lokale myndigheter fremover vil være å treffe forebyggende tiltak for å motvirke slik feilinformasjon. For statlige myndigheter vil utfordringen være å formidle kunnskap om de nettogevinstene innvandringen har for den britiske befolkningen, og for media vil det være å gi en mer sannferdig og ansvarlig fremstilling av innvandringssaker.

Tilgang til kjernetjenester og opplæring i engelsk

De nye innvandrernes behov er i hovedsak konsentrert rundt behovet for språklig hjelp og oversettelse og tilgang til kjernetjenester (Audit Commission 2007; ippr, under utgivelse). Disse behovene er til dels forskjellige fra de behovene som har vært karakteristiske for tidligere grupper av innvandrere til Storbritannia. I dag er produksjonen av tjenester og støtte til nye innvandrere både inkonsistent og delvis ufullstendig i de ulike delene av Storbritannia, spesielt i forhold til støtte og rådgivning i perioden rett etter ankomsten til landet. Der hvor dette finnes er løsningene ofte ufullstendige, ved at en liten gruppe institusjoner er henvist til forsøk på å tette hullene i tjenesteproduksjonen og støtteapparatet. Dette er i ferd med å bedre seg, men utviklingen går sakte, og det er ofte fagforeningene som går i spissen for å beskytte arbeidsinnvandrernes rettigheter.

Fremskritt på denne fronten er i stor grad avhengig av et tilstrekkelig tilbud om engelskopplæring. Språkopplæring er en nøkkel til å sikre integrering både i samfunnet som helhet og på arbeidsplassen. En nylig utgitt rapport fremhever språkkunnskaper som en nøkkel til integrering av innvandrere fra EU8-landene (Audit Commission 2007). Gitt at de fleste innvandrere ønsker å lære engelsk vil en forbedring av tilbudet om språkopplæring i Storbritannia være avgjørende, spesielt i lys av regjeringens planer om å fjerne gratis språkundervisning for enkelte grupper av innvandrere fra 2007. Bedre språkopplæring ville også gi klare gevinster for arbeidsgivere og lokale tjenesteprodusenter, som ofte er tvunget til å kjøpe oversettelsestjenester.

I sammenheng med språkopplæring og andre kjernetjenester er det også viktig at lokale myndigheter ser utover de vante rammene. Med dette menes at det i stor utstrekning har vært statlige og frivillige organisasjoner som har trådt inn for å fylle hullene i leveringen av tjenester til innvandrergrupper. På mange måter er dette fornuftig, ut fra den fleksibiliteten og kunnskapen som finnes i disse organisasjonene. Det blir imidlertid i økende grad tydelig at arbeidsgivere og privat sektor også kunne fått en større rolle i denne sammenhengen (Cooke and Spencer 2006), spesielt sett i lys av at i mange regioner av Storbritannia har den private sektoren en sterk innflytelse på styringen av innvandringsstrømmer inn i regionen (Pillai 2006). Et nærmere samarbeid mellom offentlig/frivillig sektor og privat sektor er fornuftig, ikke bare fordi innvandringsstrømmer må koordineres med tjenestetilbudet i en gitt region, men også fordi privat sektor (dvs. arbeidsgivere og rekrutteringsbyråer) ofte spiller en nøkkelrolle i den tidlige bosettingen av arbeidsinnvandrere gjennom tilbud om bosteder (ofte knyttet til arbeidsforholdet) og annen informasjon de gir om lokalsamfunnet og arbeidsplassen.

Formidling av kunnskap om arbeidsinnvandring

En av de største utfordringene Storbritannia står overfor i forhold til integrering av arbeidsinnvandrere består i å formidle bedre kunnskaper om innvandringsspørsmål til befolkningen. Nyere studier understreker viktigheten av media og den betydelige rolle den offentlige debatt har for å motvirke de utbredte fiendtlige holdningene til innvandrergrupper (Lewis 2005; ippr, under utgivelse).

Det betydelige innslaget av feilinformasjon, fordommer og feilaktige inntrykk i vertskommunene understreker nødvendigheten av at sentrale og lokale myndigheter må treffe forebyggende tiltak for å skape mer åpenhet om beslutningsprosesser og en åpen offentlig debatt. Det er også tydelig at man kun i liten grad har forsøkt å kartlegge ansvarsforholdene blant befolkningen i vertskommunene i forhold til integrering, som nødvendigvis må være en toveis prosess. Videre har retningslinjene for tildeling av statsborgerskap langt på vei utviklet en mer inkluderende oppfatning av statsborgerskap, men det er fortsatt uklart hva innvandrerne forutsettes integrert inn i (ICAR 2004; Castles 2002; Refugee Council 2004). Vertssamfunn bør gis tilgang til pålitelig og detaljert informasjon om nye gruppers ankomst, hvor nykommerne kommer fra, hvorfor de har kommet, implikasjonene av deres ankomst, hvilke behov de har, og de gevinster de gir til samfunnet. Disse spørsmålene bør være en sentral del av strategier som skal legge til rette for lokalt samhold og integrering.

Politisk lederskap er også avgjørende for en effektiv formidling av kunnskap om innvandring. Den skotske regjeringens 'Fresh Talent Initiative'3 har hatt en overveldende positiv virkning på den offentlige debatten, og på forståelsen av både nødvendigheten av innvandring og av de gevinster den gir. Dette har trengt gjennom i skotske media, som nå synes å være betraktelig mindre fiendtlig innstilt til innvandrere, flyktninger og asylsøkere enn det media i England er. Dette er et håndfast bevis på behovet for å endre den offentlige, politiske debatten om innvandring, slik det er blitt foreslått av ICAR (2004) og andre (Lewis 2005).

Den britiske regjeringen kan trekke på erfaringene fra Skottland, og gå foran med et tydelig og konsistent politisk lederskap på innvandringsområdet, med en kraftfull formidling av de positive sosio-økonomiske virkningene av innvandring som en basis for å drive integreringen og mottagelsen av arbeidsinnvandrere fremover.

På lokalt nivå kan sterkt lederskap fra lokale myndigheters side ha en umiddelbar positiv virkning for integrering og sosialt samhold, ved at man forebyggende endrer sin egen fremstilling av disse spørsmålene, definerer betingelsene på dette feltet og etablerer en engasjert grunnholdning, og skaper et samarbeidsklima som fremmer bekjempelse av rasisme og sosial ekskludering.

Konklusjon

Arbeidsinnvandring har brakt og fortsetter å bringe enorme økonomiske gevinster til britisk økonomi og arbeidsmarked. Selv om Storbritannia har opplevd høyere innstrømming av innvandrere fra EU8-landene enn ventet, har de økonomiske virkningene vært positive (Gilpin et al. 2006).

Spesielle utfordringer på integreringsområdet i Storbritannia har for det meste vært forbundet med sikring av tilstrekkelig tilgang til kjernetjenester og ytelse av hensiktsmessig støtte til arbeidsinnvandrere, overvinnelse av språkbarrierer gjennom bedre engelskopplæring for innvandrere, og arbeid med lokalsamfunnenes spørsmål i forhold til ankomsten av nye innvandrergrupper.

Den vanskeligste oppgaven for britiske politikere vil imidlertid bestå i å finne løsninger på disse utfordringene innvandringen skaper, i en situasjon med økende takt og mangfold i gruppen av arbeidsinnvandrere. For eksempel, selv om det finnes opplevelser av integrering som er felles på tvers av innvandrergrupper betyr det økende mangfoldet i innvandrerbefolkningen at slike erfaringer i økende grad varierer i henhold til faktorer som avsenderland, geografisk plassering og posisjon i arbeidsmarkedet (Spencer 2006; May et al. 2006).

Til tross for dette viser ferske data at gode ordninger for integrering av arbeidsinnvandrere allerede er i funksjon i deler av Storbritannia i en fase med raske sosiale endringer, fulgt av en voksende anerkjennelse av behovet for både å styrke og dele på eksisterende ressurser, data og kunnskap (Audit Commission 2007; ippr, under utgivelse 2007; Spencer 2006). Selv om omfanget og kompleksiteten i situasjonen i Storbritannia kan være ulik den man har i mange andre europeiske land er det nettopp ut fra denne unike situasjonen at man sannsynligvis vil kunne trekke de nyttigste lærdommene om utvikling av offentlig politikk for integrering av innvandrere. ●

Referanser:

Arai, L. (2005), 'Migrants and public services in the UK' (Migranter og offentlige tjenester i Storbritannia). Oxford: COMPAS

Anderson B, Ruhs M, Rogaly B and Spencer S (2006), *Fair enough? Central and East European migrants in low-wage employment in the UK (Rimelig nok? Migranter fra Sentral- og Øst-Europa i lavtlønnet arbeid i Storbritannia)*. Joseph Rowntree Foundation. http://www.jrf.org.uk/bookshop/eBooks/1617-migrants-low-wage-employment.pdf

Castles S, Korac M, Vasta E and Vertovec S (2002) *Integration: Mapping the* Field (Integrering: Kartlegging av situasjonen). Oxford: Oxford University Centre for Migration and Policy Research and Refugee Studies.

Cooke S and S Spencer (2006). Background briefing paper for a conference on 'the integration of migrants: engaging employers unions and the voluntary sector' (Bakgrunnsutredning for en konferanse om «Integrering av migranter: engasjering av arbeidsgiverforbund og frivillighetssektoren). http://www.compas.ox.ac.uk/events/Reports%20Presentations/Background%20paper-Integration%20of%20migrants.pdf

CRONEM (2006) *Polish migrants survey results (Resultat av undersøkelser av polske migranter)*, University of Surrey: CRONEM (commissioned by BBC Newsnight). Finnes på: http://www.surrey.ac.uk/Arts/CRONEM/CRONEM_BBC_Polish_survey%20_results.pdf

Dobson J, Koser K, McLaughlan G, and Salt J (2001), *International migration and the United Kingdom: Recent patterns and trends (Internasjonal migrasjon og Storbritannia: Nyere mønster og tendenser)*, RDS Occasional Paper 75. London: Home Office

D'Onofrio, L and K. Munk (2004) *Understanding the stranger (Å forstå den fremmede)*. London: ICAR

DWP (Department for Work and Pensions) (2006), unpublished data from the Worker Registration Scheme (Upubliserte data fra Arbeidstakerregisteret).

DWP (Department for Work and Pensions) (2007), *Statistical first release – national insurance number allocations to overseas nationals entering the UK, 2006.* (Statstisk førsteutgivelse - tildeling av trygdenummer til utenlandske statsborgere som ankommer Storbritannia) London: DWP

Ernst and Young ITEM Club (2006) *Economic Outlook for Business: Spring 2006* Issue No 35, London: Ernst and Young. (Økonomiske utsikter for forretningslivet. Våren 2006) www.ey.com/global/download.nsf/UK/Economic_Outlook_for_Business_04-06/$file/EY_ITEM_Economic_Outlook_Spring_Apr_06.pdf

European Commission (2006), *Report on the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty (period 1 May 2004 – 30 April 2006)* (Europakommisjonen (200) Rapport om overgangsordningene som er nedfelt i Tiltredelsestraktaten av 2003 (Perioden 1. mai 2004 - 30. april 2006), Brussels: COM (2006). http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0048en01.pdf

Gilpin N, Henty M, Lemos S, Portes J and Bullen C (2006) *The Impact of Free Movement of Workers from Central and Eastern Europe on the UK Labour Market (Konsekvenser av fri bevegelse av arbeidere fra Sentral- og Øst-Europa på Storbritannias arbeidsmarked)*, Department of Work and Pensions Working Paper No 29, Leeds: Department of Work and Pensions. www.dwp.gov.uk/asd/asd5/wp29.pdf

Home Office (2006), Accession Monitoring Report, May 2004-September 2006. London: Home Office. (Rapport over oppfølging av tiltredelsen, mai 2004-september 2006) http://www.ind.homeoffice.gov.uk/6353/aboutus/accession-monitoringreport9.pdf

Information Centre about Asylum and Refugees in the UK Informasjonssenteret om asyl og flyktninger i Storbritannia)(ICAR) (2004). *ICAR's response to Integration Matters: A national strategy for refugee integration. (ICARs respons på integreringsspørsmål: En nasjonal strategi for integrasjon av flyktninger)* London: ICAR.

ippr limited (rapport følger 2007), *The reception and integration of new migrant communities in Britain (Mottak og integrering av nye migrantmiljøer i Storbritannia)*. London: ippr trading.

Kyambi S (2005) *Beyond Black and White: mapping new immigrant communities (Mer enn svart og hvitt. Kartlegging av nye innvandrermiljøer)*. London: Institute for Public Policy Research (ippr). Finnes på: www.ippr.org/publicationsandreports/publication.asp?id=308

Lewis M. 2005. *Asylum. Understanding public attitudes (Asyl. Å forstå offentlige holdninger)*. London: ippr

May J, Willis J, Datta K, Evans Y, Herbert J and McIlwaine C (2006), *The British state and London's migrant division of labour(Den britiske staten og Londons migrantfordeling av arbeidet)*. London: Queen Mary University of London

ONS (Office for National Statistics) (2006), *Travel Trends. International Passenger Survey 2005 (Reisetendenser*. Undersøkelser av internasjonale passasjerer). http://www.statistics.gov.uk/pdfdir/ttrends1106.pdf

Pillai R (2006), *Destination North East? Harnessing the regional potential of migration (Destinasjon nord-øst? Å tøyle det regionale migrasjonspotensialet)*. London: ippr

Refugee Council (2004), Response to the Integration Matters (Flyktningrådet (2004) Respons på integreringsspørsmål) http://www.refugeecouncil.org.uk/NR/rdonlyres/3446502D-A465-4780-9BD4-93361704E91B/0/int_matters_oct04.pdf

Rendall M S and Ball D J (2004), «Immigration, emigration and the ageing of the overseas-born population in the United Kingdom», *Population Trends*, («Immigrasjon, emigrasjon og aldringen av den utenlandskfødte befolkningen i Storbritannia », Befolkningstrender). Vol.116, pp 18-27

Russell H (2000),*New commitment to regeneration: progress and policy lessons – interim report of the national evaluation*. Local Government Association (LGA) report 15. London: LGA (Ny forpliktelse mot regenerering: prosess og politisk læring - midlertidig rapport fra nasjonal evaluering: Kommuneforbundet (LGA) Rapport nr. 15))

Salt J and Millar J (2006), «Foreign labour in the United Kingdom: Current patterns and trends» *Labour Market Trends*. («Utenlandsk arbeidskraft i Storbritannia: Nåværende mønstre og tendenser», Tendenser på arbeidsmarkedet), London: ONS. http://www.statistics.gov.uk/articles/labour_market_trends/foreign_labour.pdf

Spencer S (ed) (2006), *Refugees and other new migrants: a review of the evidence on successful approaches to integration*. (Flyktninger og andre nye migranter: En gjennomgang av bevis på vellykkede tilnærminger til integrering). London: Home Office. http://www.compas.ox.ac.uk/publications/papers/Refugees_new%20migrants-Dec06.pdf

Fotnoter:

1 De åtte sentral- og østeuropeiske landene som ble medlemmer av EU i mai 2004 (Polen, Tsjekkia, Ungarn, Latvia, Litauen, Estland, Slovakia og Slovenia).

2 Borgere fra EU8-landene har rett til å arbeide i Storbritannia forutsatt at de registrerer seg hos den britiske statens Worker Registration Scheme (WRS). Det er viktig å merke seg at data fra WRS bare viser brutto innvandringstall til Storbritannia, siden det ikke kreves at man avregistrerer seg når man forlater landet. Registrering er heller ikke påkrevet for borgere fra de nye medlemslandene som arbeider mindre enn én måned, som har vært bosatt i Storbritannia i mer enn ett år, eller som er selvstendige næringsdrivende.

3 Et forsøk fra den skotske regjeringens side på å tiltrekke seg og beholde faglærte innvandrere og få skotter til å vende hjem. Se http://www.scotland.gov.uk/Topics/Business-Industry/support/Fresh-Talent for mer informasjon.

Våre nye byggemenn

Byggebransjen i Norge går på høybluss. Dette har resultert i et stort innslag østeuropeiske arbeidstakere på norske byggeplasser – spesielt polakker.
Det er liten tvil om at vi for tida trenger disse arbeidstakerne for å kunne bygge det vi vil. Spørsmålet er om vi klarer å ta vare på dem som kommer.



Anne Mette Ødegård
Forsker
Fafo.

●●● Fafo gjennomførte i 2006 en omfattende undersøkelse om konsekvenser for helse, miljø og sikkerhet (HMS) på norske bygge- og anleggsplasser ved bruk av arbeidskraft fra EUs nye medlemsland. 1 244 bedrifter i bygg og anlegg svarte på spørsmål om bruk og erfaringer med østeuropeisk arbeidskraft. I tillegg ble det gjennomført nesten 50 intervjuer med regionale verneombud, tilsynsinspektører i Arbeidstilsynet, bransjeforeninger og partene i arbeidslivet. Denne artikkelen bygger på resultatene fra denne undersøkelsen, som er offentliggjort i Fafo-rapporten «Fra øst uten sikring?», og tar for seg de viktigste problemområdene ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft og hva bedriftene gjør for å bedre integreringen.

Undersøkelsen viser at det i bygg og anlegg, som i utgangspunktet har store utfordringer i forhold til helse, miljø og sikkerhet, ikke er tatt tilstrekkelig hensyn til at den østeuropeiske arbeidskraften representerer en tilleggsutfordring. Det tyder på at mange norske bedrifter ser på denne arbeidskraften som en fleksibel og billig reservearbeidsstyrke. Det er også fare for at mange norske bedrifter i praksis godtar at disse arbeidstakerne ikke får tilstrekkelig opplæring og oppfølging. En mangelfull integrering på disse områdene kan på sikt føre til at det etableres et A- og B-lag i det norske arbeidsmarkedet.

Norge er populært

Ni av ti bedrifter i bygge- og anleggsnæringen sier at mangel på arbeidskraft er en viktig årsak til at de bruker firmaer og arbeidstakere fra de nye EU-landene. Det er spesielt byggebransjen som har sprengfulle ordrebøker og som dermed er på konstant utkikk etter nye medarbeidere. Bygg og anlegg er i utgangspunktet en internasjonalisert næring og det er lang tradisjon for å rekruttere arbeidstakere fra utlandet. Spesielt de andre nordiske landene har gjennom en årrekke forsynt norske byggeplasser med arbeidskraft.

Da EU og EØS ble utvidet med ti nye medlemsland fra 1. mai 2004, innebar dette en markant endring i vilkårene for arbeids- og tjenestevandring til Norge. I utgangspunktet skulle disse landene bli fullverdige deltakere i EUs indre marked, med fri flyt av varer, tjenester, arbeid og kapital. I de fleste «gamle» EU- og EØS-land ble det imidlertid innført overgangsordninger for den frie flyten av arbeid. Hensikten var først og fremst å begrense lavlønnskonkurransen fra land med langt lavere lønnsnivå enn i de daværende 18 EØS-landene. Norge var blant landene som innførte overgangsordninger. Disse krever i korte trekk at arbeidsinnvandrerne må ha fulltids arbeid, med norsk lønnsnivå, for å få opphold i landet. Både Finland og Danmark innførte overgangsordninger, mens Sverige bestemte seg for å la være. Siden har også Finland opphevet overgangsordningene.

På tross av overgangsordningene har det kommet svært mange østeuropeiske arbeidstakere til Norge sammenliknet med våre naboland. Én viktig forklaring er den store etterspørselen etter arbeidskraft, spesielt i byggebransjen. En annen forklaring er at mange av arbeidstakerne kommer som tjenesteytere – det vil si at de er ansatt i østeuropeiske firmaer som får oppdrag i Norge eller de er ansatt i utenlandske utleiefirmaer. Det er ingen overgangsordninger når det gjelder den frie flyten av tjenester, og heller ingen lovbestemmelser om lønnsnivå, unntatt der hvor tariffavtaler er allmenngjort. Fra 1. januar 2007 er byggfagoverenskomsten allmenngjort over hele landet som et tiltak for å hindre urettferdig lavlønnskonkurranse.

EU-utvidelsen har endret konkurransesituasjonen for norske virksomheter og samtidig gitt økt tilgang på og bruk av østeuropeiske firmaer og arbeidstakere med kortvarige oppdrag og kontrakter. Det er ingen tvil om at dette har gitt norske bedrifter nødvendig arbeidskraft i en periode med rekordhøy aktivitet. Den store etterspørselen etter arbeidskraft har resultert i at omlag 20-25 prosent av norske bygge- og anleggsbedrifter har brukt østeuropeisk arbeidskraft de siste to årene. Det er Polen og Baltikum som er de viktigste avsenderlandene for Norges del. Nesten halvparten av bedriftene har leid inn østeuropeiske arbeidstakere, mens nesten en tredjedel har fast ansatte østeuropeere. I tillegg har rundt én av fem bedrifter brukt østeuropeiske firmaer som underleverandører. Det vil si at drøye 60 prosent av de bedriftene som har brukt østeuropeisk arbeidskraft har skaffet arbeidstakerne gjennom det vi kan kalle «tjenesteveien» (innleie fra utenlandske utleiefirmaer og bruk av utenlandske underleverandører).

Denne rekrutteringsformen gir bedriftene en økt grad av fleksibilitet, men bidrar samtidig til å forsterke en trend med oppsplitting og økt bruk av underentrepriser i bygge- og anleggsnæringen. Moderne organisering av byggeprosjekter innebærer stor grad av underentrepriser og innleie av arbeidskraft. Denne type oppsplitting har ingen god effekt for mulighetene til å drive et systematisk HMS-arbeid. Tidligere forskning har vist at arbeidstakere engasjert gjennom underentreprenører ikke ble behandlet på samme måte som fast ansatte arbeidstakere med henblikk på sikkerhet og helse[1]. Gode HMS-standarder henger ofte sammen med gode relasjoner mellom arbeidstaker og arbeidsgiver og et ordnet system, blant annet med fagforeninger og verneombud. En velorganisert bedrift vil som regel ha en stor andel fast ansatte som ønsker å ivareta og utvikle sin egen arbeidsplass. Midlertidige ansatte, innleide og ansatte hos underentreprenører vil ha mindre motivasjon til å bidra til en slik utvikling. En svekkelse av kollektive ordninger kan også få følger for opplæringstilbud, ansvarsforhold og samarbeidsrelasjoner.

Risikofylte arbeidsplasser

Økt internasjonalisering av arbeidslivet kan gi nødvendig arbeidskraft, tilføre ny kompetanse, nye ideer og bidra til kulturell utveksling. Men det kan også resultere i lavlønnskonkurranse, dårlig kommunikasjon og problemer for helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet i bedriftene. Det er de sistnevnte områdene som utvilsomt har vært mest diskutert i forbindelse med EU/EØS-utvidelsen.

I bygg og anlegg har vi som regel med risikofylte arbeidsplasser å gjøre. Tross årelangt og omfattende arbeid for å bedre situasjonen, er det fremdeles store ufordringer når det gjelder helse, miljø og sikkerhet, helt uavhengig av økt arbeids- og tjenestevandring fra de østeuropeiske medlemslandene. Manglende sikkerhetstiltak og stort tidspress er spesielt framtredende problemer i næringen, noe som gjerne forsterkes ved lange og uoversiktlige kontraktskjeder. HMS er som regel blant de aller første salderingspostene når oppdragene er mange og byggetidene er korte. I tillegg er det også et utbredt holdningsproblem. «Det vil jo helst gå bra», er en vanlig frase blant både arbeidsgivere og arbeidstakere i bygg og anlegg.

Det er imidlertid store forskjeller mellom små og store bedrifter når det gjelder graden av ordnede lønns- og arbeidsvilkår og ivaretakelse av HMS. Mens det gjøres mye godt arbeid i større bedrifter, er arbeidet med rutiner for og oppfølging av HMS dårligere i de mindre bedriftene. Det er også betydelige forskjeller mellom små og store bedrifter på spørsmål om hva slags generelle HMS-tiltak de hadde satt i verk. På den andre siden er de store bedriftene ofte involvert i lange kontraktskjeder der de kan ha kontroll i egne rekker,

men de har ofte ikke tilstrekkelig oversikt og kontroll over underleverandørene.

Stort behov for opplæring

Om lag halvparten av bedriftslederne i vår undersøkelse mente at de østeuropeiske arbeidstakerne er dyktige fagfolk. Problemet er ofte at arbeidsmetodene og redskapene skiller seg fra hva som er vanlig her i landet. Dersom arbeidstakerne heller ikke har fått opplæring, så vet de ikke hvordan arbeidsredskapene skal brukes og det blir lite system i arbeidsoperasjonene. Språk er i utgangspunktet en stor barriere for samhandling, og HMS-kulturen er forskjellig. Bruk av østeuropeisk arbeidskraft framheves nå som en av de viktigste generelle HMS-utfordringene – spesielt i byggebransjen. Mange frykter at det systematiske arbeidet for å bedre HMS-situasjonen skal bli ødelagt på kort tid, på grunn av den omfattende bruken av bedrifter og arbeidstakere fra nye EU-land.

Behovene for opplæring av østeuropeisk arbeidskraft er store ifølge bedriftene. Hele 86 prosent av bedriftene sa seg enig i påstanden om at arbeidskraft fra de østeuropeiske landene har behov for opplæring i HMS-regelverket når de kommer til Norge. 80 prosent av lederne mente videre at det er behov for språkopplæring og 70 prosent mente at det trengs opplæring i norske arbeidsmetoder.

Det norske regelverket er noe strengere og har flere krav til systematisk HMS-arbeid enn det EU-regelverket som nå også gjelder i de nye medlemslandene. Men ulikhetene er ikke så store at de kan forklare det opplæringsbehovet som norske bedriftsledere rapporterer om. Det er derfor mye som tyder på at det er store forskjeller i hvordan regelverket er blitt gjennomført og praktisert i disse landene.

En annen forklaring kan være at mange av de østeuropeiske arbeidstakerne er i Norge i kortere periode. De har derfor ingen interesse av eller motivasjon for å lære seg hvordan man utfører jobben på en tryggere måte. De vil tjene mest mulig penger på kortest mulig tid, for så å komme seg hjem.

Dårligere sikkerhetskultur og autoritetsfrykt

Sikkerhetskulturen er også jevnt over langt dårligere blant de østeuropeiske arbeidstakerne, sammenlignet med de norske. Det gjelder både sikring ved arbeid i høyden og bruk av verneutstyr, for eksempel skikkelige stillaser og bruk av hjelm. Mange av arbeidstakerne mangler også arbeidsklær.

Vår undersøkelse forteller også at brudd på regelverket kan ha med arbeidskultur å gjøre. Østeuropeiske arbeidstakere har ofte et annet forhold til overordnede enn det som er vanlig i norsk arbeidsliv. Det typiske er at arbeidstakeren ikke tør vedgå at han ikke har forstått beskjeder eller at han ikke tør å stille spørsmål ved om det er riktig å utføre oppgaven. Har en overordnet gitt beskjed, er det bare å gjøre det man har fått ordre om.

Manglende kunnskaper og dårligere sikkerhetskultur får igjen virkninger for det totale HMS-arbeidet på en arbeidsplass og kan få følger for de andre arbeidstakerne. Der det er flere bedrifter inne på samme arbeidsplass, skal det være en hovedbedrift som samordner helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet. Det skal foreligge en HMS-plan for å koordinere arbeidet slik at de ulike bedriftene ikke skaper sikkerhetsrisikoer for hverandre. Nesten halvparten av bedriftslederne i vår undersøkelse mente at det er større vansker med samordningsarbeidet på bygge- og anleggsplassene ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Rundt 40 prosent mente dessuten at denne bruken gjør det vanskeligere å gjennomføre et systematisk HMS-arbeid.

Sannsynligvis skyldes samordningsvanskene forhold som allerede er nevnt: Kommunikasjonsproblemer, lav kunnskap om HMS, andre arbeidsmetoder og -kulturer. Igjen har det også betydning at mange av disse arbeidstakerne er på tjenesteoppdrag – det vil si at de er på kortvarige oppdrag og derfor ikke blir kjent med det norske systemet.

På en større bygge- eller anleggsplass vil samtlige bedrifter som er tilstede berøres av eventuelle samordningsvansker – også de bedriftene som ikke selv bruker østeuropeisk arbeidskraft. Det viser seg at disse bedriftene er mer skeptiske enn bedrifter som selv bruker denne type arbeidskraft. En slik negativ holdning kan være årsaken til at de ikke har hyrt østeuropeiske firmaer eller ansatt østeuropeiske arbeidstakere. Det kan også være en generell oppfatning i næringen om at problemene er større en de faktisk viser seg å være.

På helsa løs?

Arbeidets karakter har, som nevnt, stor betydning for HMS i bygg og anlegg. På en byggeplass er det mange operasjoner som foregår samtidig, ofte på farlige steder – som i høyden. Å forstå hvordan oppgavene skal gjøres, og hvordan kollegaen din har tenkt å løse oppgaven, er avgjørende, også sikkerhetsmessig. Manglende sikring og dårlig kommunikasjon er ikke bare farlig for de arbeidstakerne som mangler opplæring, ustyr eller som slurver, men kan også utgjøre en risiko for andre arbeidstakere på plassen. At østeuropeiske arbeidstakere bruker andre arbeidsmetoder kan øke risikoen ytterligere.

I sum er det med andre ord mange ulike typer HMS-konsekvenser som bedriftene møter ved økt bruk av bedrifter og arbeidstakere fra nye EU-land. Bedriftslederne ble derfor bedt å om ta stilling til en generell påstand om at bruk av østeuropeisk arbeidskraft kan skape farlige situasjoner. Hele 35 prosent av de bedriftene som selv hadde erfaring med denne arbeidskraften, sa seg enig i påstanden. Videre ble bedriftene bedt om å ta stilling til om språk- og kommunikasjonsproblemer faktisk hadde ført til flere ulykker. Dette var det 17 prosent som svarte bekreftende på. For å ta den positive innfallsvinkelen, så har altså det store flertallet av bedriftsledere ikke opplevd at bruk av østeuropeisk arbeidskraft innebærer høyere risiko. Likevel må det sies å være et vesentlig funn når 1 av 3 melder om farlige situasjoner og nesten 1 av 5 melder om flere ulykker. Hva slags tilknytningsform arbeidskraften har (ansatt i bedriften, innleid eller ansatt hos underleverandør) viser seg å ha svært liten betydning for hvordan lederne vurderer risikoen.

En svært negativ side ved arbeids- og tjenesteinnvandring fra de nye medlemslandene er bedriftenes utnytting av arbeidskraften. Manglende kunnskap om regelverket og frykt for å miste jobben gjør at arbeidstakerne utfører farlig arbeid, for eksempel fjerning av asbest, uten å opponere. Undersøkelsen tyder på at østeuropeere oftere settes til farligere arbeid enn nordmenn. Det vil si at mange bedrifter helt bevisst skaper farlige situasjoner for denne arbeidskraften.

Arbeidstid er et annet problemområde. 22 prosent av brukerbedriftene sa seg helt eller delvis enig i påstanden om at det er mulig å omgå norske arbeidstidsbestemmelser ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Ytterligere 30 prosent av bedriftslederne ville verken si seg enig eller uenig – eller oppga at de var usikre på denne påstanden. Det tyder på at bruddene på arbeidstidsbestemmelsene er omfattende. Det er nesten umulig å avdekke brudd på disse bestemmelsene dersom arbeidstakerne ikke selv forteller om det. Og mange av de østeuropeiske arbeidstakerne er ikke interessert i å snakke fordi de har lyst å jobbe så mye som mulig. Som en av våre informanter sa det: «Det er vel ingen polakker som drar til Norge for å jobbe 37.5 timer i uka». Andre kan være tilbakeholdne med å fortelle om sine arbeidsforhold i frykt for å miste jobben.

Det er trolig ikke uvanlig for østeuropeere å ha 12-18 timers arbeidsdag, sju dager i uka, mens de jobber i Norge. Lange arbeidsdager kan raskt skape farlige situasjoner på risikofylte arbeidsplasser. Å være trøtt og uopplagt er ikke forenlig med å utføre en sikker jobb. Men for bedriftene kan det være en effektiv måte å redusere lønnskostnadene på.

Hvorvidt man er uthvilt og i stand til å gjøre en god og sikker jobb, er også avhengig av hvordan man bor. Boforholdene for østeuropeiske arbeidstakere varierer sterkt og det er også store forskjeller på hvor mye man må betale i husleie. Noen har tilbud om å bo i samme typer brakker som sine norske kolleger. Ellers meldes om alle varianter – egne leiligheter, hybler, innlosjering i fraflyttede villaer, arbeidstakere som sover på betonggulvet på byggeplassen, i telt, i bilen eller i utrangerte campingvogner.

Noe som også kan være direkte helsefarlig er hvis en arbeidstaker ikke tør å oppsøke helsevesenet på grunn av usikkerhet om sin egen status i Norge. Ulike former for arbeids- og tjenestevandring er underlagt ulikt og til dels svært komplisert regelverk, noe som fører til gråsoner i ansettelsesforhold, mer eller mindre bevisste omgåelser av regelverket og manglende registrering av arbeidstakerne. For den enkelte viser det seg å føre til usikkerhet om man er lovlig registrert og hva slags rettigheter man har når noe skjer. De regionale verneombudene og tilsynsapparatet bekrefter dette bildet og mistenker at det unnlates å rapportere om ulykker og at skadde arbeidstakere blir sendt ut av landet uten legehjelp.

Mangel på kontakt med nordmenn

Mangel på kontakt med norske kolleger kan være med på å forsterke en negativ trend. Eventuelle motsetninger mellom norske og østeuropeiske arbeidstakere er så langt ikke satt på spissen fordi man i årene etter EU-utvidelsen har hatt arbeid nok til alle. Det har med andre ord ikke vært snakk om at nordmenn skyves ut av arbeidsmarkedet på grunn av en økende arbeids- og tjenesteinnvandring. Når konjunkturene snur, kan denne type konflikter komme sterkere fram. Så langt har de gode tidene glattet over eventuelle motsetninger og problemer mellom nasjonalitetene.

Det viser seg også at den daglige kontakten mellom nasjonalitetene ikke er så stor, fordi de som regel jobber hver for seg. På arbeidsplassene deles arbeidstakerne i ulike lag som i stadig større grad også er en oppdeling etter nasjonalitet. Dette kan utvilsomt lette kommunikasjonen slik at farlige misforståelser unngås. Samtidig mister man den daglige læringen – både når det gjelder språk, HMS-kultur, arbeidsmetoder og kunnskap om hvordan det norske arbeidsmarkedet fungerer og er organisert. Denne oppdelingen kan også føre til en stigmatisering av den østeuropeiske arbeidskraften – at de ikke tas inn i varmen og blir «en av gutta».

Hva gjør bedriftene?

Regelverket stiller krav om at arbeidsgiver skal sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet. For innleide og ansatte hos utenlandske firmaer er det henholdsvis utleiefirmaet og underentreprenøren som har ansvaret for opplæringen av sine



ansatte. Byggherren – det vil si den som får utført et bygge- eller anleggsarbeid – har også et selvstendig ansvar for arbeidsmiljøet.

Bedriftslederne som selv bruker østeuropeisk arbeidskraft melder altså om et stort behov for opplæring og økt sikkerhetsrisiko ved bruk av denne arbeidskraften, uavhengig av tilknytningsform. Det vil da være rimelig å anta at de sørger for å tilby nødvendig opplæring for å unngå en dårligere standard på arbeidsplassene. Det viser seg at to tredeler av de større norske bedriftene, som selv bruker østeuropeisk arbeidskraft, har satt i verk tiltak. Samtidig er det én av fire bedrifter som belager seg på at de østeuropeiske arbeidstakerne selv har satt seg inn i regelverket, eller eventuelt at opplæringen har foregått i hjemlandet. Så mange som 13 prosent av bedriftene vet ikke hvordan østeuropeerne får kjennskap til det norske regelverket. Totalt er det altså en vesentlig andel av de norske brukerbedriftene som ikke selv har kontroll over om arbeidstakerne har fått opplæring i HMS, eller hva slags opplæring det dreier seg om. Situasjonen i de mindre bedriftene ser ut til å være vesentlig dårligere enn i de større. Her er det rundt halvparten av bedriftene som ikke har satt i verk noen tiltak.

Vår undersøkelse sier ikke noe om omfanget eller kvaliteten på opplæringen. Når det gjelder type skolering, viser det seg at HMS-opplæring er det vanligste tiltaket i bedriftene. Som en god nummer to på tiltakslista kommer bruk av tospråklige arbeidsledere. Rundt 30 prosent av bedriftene tilbyr faglig opplæring og rundt 20 prosent sørger for språkopplæring. Noen bedrifter har satt i verk flere tiltak parallelt.

Det er som nevnt arbeidsgiver som har ansvar for opplæring. Man kan derfor i utgangspunktet anta at østeuropeere som er fast ansatt hos en norsk arbeidsgiver vil ha bedre kunnskaper om norsk regelverk og arbeidsmetoder. Innleide og ansatte hos underentreprenører er som regel bare innom det norske arbeidsmarkedet i en kortere periode. De individuelt ansatte kunne man tenke seg var bedre integrert i den ordinære arbeidsstokken, men det viser seg å være svært liten forskjell på disse gruppene når det gjelder hva bedriftene melder om opplæringsbehov. Det er med andre ord ikke noe som tyder på at fast ansatte østeuropeere så langt er bedre integrert når det gjelder norsk språk, kunnskap om HMS og norske arbeidsmetoder enn de arbeidsinnvandrerne som er her på mer kortvarige oppdrag. Men vi kan muligens forvente større forskjeller på gruppene etter hvert. Det viser seg nemlig at bedrifter som har fast ansatte østeuropeere (i motsetning til innleide eller ansatte hos underleverandører) i større grad gir tilbud om faglig opplæring og språkopplæring.

Todeling av arbeidsmarkedet?

Bygg- og anleggsnæringen er mobil og konjunkturavhengig, noe som stiller store krav til systematisk planlegging, regulering, samordning og kommunikasjon. Samarbeid og kommunikasjon mellom de ulike aktørene er grunnleggende for en god standard når det gjelder helse, miljø og sikkerhet. Den største hindringen generelt sett ser ut til å være en kombinasjon av dårlige holdninger og et hardt press på tid og kostnader. I tillegg har bedriftene de seinere årene hatt et stort behov for arbeidskraft. Det er heller ingen tvil om at arbeids- og tjenestevandringen fra de nye medlemslandene har bidratt til å øke fleksibiliseringen og har dempet lønnsveksten i det norske arbeidsmarkedet.

Når det gjelder HMS-utfordringene er ikke disse nye, og gjelder som nevnt uavhengig av økt arbeids- og tjenestevandring fra Øst-Europa. Men når disse utfordringene kombineres med arbeidskraft som verken kan språket eller norsk regelverk, kan både norske bedrifter og arbeidstakere få et betydelig tilleggsproblem. Dette gir grunn til bekymring. Sett ut fra den omfattende bruken av østeuropeisk arbeidskraft – spesielt i byggebransjen – er det et skremmende stort behov for grunnleggende opplæring. Mye tyder på at arbeidstidsbestemmelsene brytes og at boforholdene til tider er direkte uverdige. Bedriftenes opplæring og eventuelle andre tiltak synes ikke å stå i forhold til utfordringene.

Dette bildet bekreftes gjennom rapporteringer fra Arbeidstilsynets aksjoner spesielt rettet mot bedrifter som bruker østeuropeisk arbeidskraft. Bruddene på HMS-regelverket viser seg å være atskillig mer alvorlig på arbeidsplasser med underentreprenører og arbeidstakere fra de nye EU-landene enn på arbeidsplasser uten. For det norske tilsynsapparatet er utviklingen svært utfordrende. Ikke minst er språkproblemene ofte en uoverstigelig barriere i forsøket på å finne ut hvordan forholdene virkelig er. Besøk og tilsyn på arbeidsplassene er i stor grad basert på samtaler med ledelsen på plassen, verneombud, baser og vanlige arbeidstakere. I tillegg sjekkes papirer – deriblant HMS-plan og mannskapslister – og det gås gjerne en runde på plassen. Når det gjelder den østeuropeiske arbeidskraften rapporteres det om problemer både i forhold til kommunikasjon og dokumentasjon. Den enkelte arbeidstaker er som regel ikke villig til eller rett og slett engstelig for å fortelle om sin egen situasjon, eller de er ikke i stand til det på grunn av språkproblemer. Noen har gjerne fått beskjed av arbeidsgiveren om å ikke fortelle noe om sitt arbeidsforhold, under trussel om å bli sendt hjem hvis de gjør det. Når det gjelder innleide arbeidstakere er den ansvarlige arbeidsgiveren (utleiefirmaet) som regel ikke til stede på arbeidsplassen. De østeuropeiske underentreprenørene har ofte bare en

representant til stede, som henviser videre til hovedkontoret eller sjefen i hjemlandet. Noen arbeidstakere er utstyrt med flere sett av arbeidskontrakter og lønnsslipper – tre sett er ikke uvanlig. Tilsyn på arbeidsplasser med østeuropeisk arbeidskraft er svært krevende og i mange tilfeller er det nærmest detektivarbeid. Tilsynsapparatet og de regionale verneombudene opplever situasjonen som frustrerende, også fordi det går på bekostning av andre arbeidsoppgaver.

«Det kan gå en hel dag med å finne hva slags bedrifter som er inne på arbeidsplassen og hva slags tilknytningsform de østeuropeiske arbeidstakerne har. Jeg føler av og til at jeg bruker altfor mye tid på folk som ikke vil ha hjelp, mens jeg må nedprioritere de som vil ha hjelp», sa et regionalt verneombud i forbindelse med Fafos undersøkelse.

Det er de største bedriftene som er de største brukerne av østeuropeisk arbeidskraft, noe som gjør disse resultatene enda mer tankevekkende. Dette er bedrifter som man i større grad burde ha forventet hadde et bedre mottakerapparat for utenlandsk arbeidskraft. Det framstår også som et stort paradoks at bedrifter som sier at de mangler arbeidskraft ikke tar bedre vare på dem som faktisk kommer hit for å jobbe. For bedriftene gjelder det et ansvar for liv og helse – men også en interesse i å sikre framtidig rekruttering.

Integrering av utenlandsk arbeidskraft på norske bygge- og anleggsplasser har også med flere kulturelle aspekter å gjøre. Det dreier seg blant annet om arbeidskultur, sikkerhetskultur og forhold til overordnede. Hvis man tar utgangspunkt i at HMS er avhengig av holdninger og menneskelig samhandling, så vil slike små og store forskjeller ha betydning. Dette er også viktig å være klar over når man skal sette inn tiltak. Å ta et selvstendig HMS-ansvar – noe arbeidstakerne faktisk er forpliktet til etter arbeidsmiljøloven – har både med arbeidskultur, kunnskap og holdninger å gjøre. Dersom dette er noe som må læres, er det av grunnleggende betydning å jobbe sammen med andre arbeidstakere som kan lære deg det. Når vi vet at HMS-kulturen og holdningene i mange norske bedrifter er slapp, påvirker det også arbeidsmiljøet og sikkerheten til de østeuropeiske arbeidstakerne som kommer til Norge. Det er derfor viktig å huske på at sikkerhetsrisikoen ved bruk av østeuropeiske arbeidskraft ikke behøver å skyldes arbeidsinnvandrerne, men at norske bedrifter og oppdragsgivere ikke gjør det som kreves av dem.

Man kan lett se for seg at den situasjonen som her er beskrevet kan føre til en todeling av arbeidsmarkedet i bygg og anlegg: På den ene siden finner vi godt betalte nordmenn med relativt ordnede forhold. På den andre siden finnes østeuropeisk arbeidskraft som tar til takke med de forholdene som byr seg. Selv om deres lønns- og arbeidsvilkår er dårlige sett med norske øyne, kan de være svært lukrative i for eksempel polsk målestokk. Frykt for å bli sendt hjem og frykt for å si sjefen imot, gjør at de godtar dårligere betingelser og finner seg i å gjøre farlig og usikret arbeid. Interessen for å jobbe mest mulig mens det er borte hjemmefra betyr lange arbeidsdager, noe kanskje også arbeidsgiver eller oppdragsgiver er svært interessert i. Stadig flere tar med seg familien sin og bosetter seg her i landet, men den største gruppen er fremdeles på kortvarige oppdrag. Lange arbeidsdager og dårlige boforhold, språkvansker og lite penger, gjør at disse arbeidstakerne ofte lever på siden av det norske hverdagslivet. Vi ser polske biler på veiene og hører polsk i gatene og på byggeplassene, men vi ser dem sjeldnere i sosiale sammenhenger sammen med nordmenn. Hvorvidt dette blir en permanent situasjon, er vanskelig å si noe sikkert om. Allerede nå meldes det om knapphet på arbeidskraft i enkelte av hjemlandene, og lønningene og levestandarden i de østeuropeiske medlemslandene er på vei oppover. Mangelen på arbeidskraft i Norge kan etter hvert bli mindre når konjunkturene snur. Spørsmålet er da om de reiser hjem på grunn av de forholdene som er nevnt her, eller om disse arbeidstakerne blir et varig innslag i norsk arbeidsliv.

Hvordan skape ryddigere forhold?

Uansett om østeuropeisk arbeidskraft blir et varig eller midlertidig innslag på norske bygg- og anleggsplasser er det nødvendig med tiltak for å skape ryddigere forhold. Spørsmålet er hvilke strategier og tiltak som kan føre til at arbeids- og bedriftsvandringen skjer i ønskede og forsvarlige former? Det må trolig settes inn tiltak på alle nivåer – fra den enkelte arbeidstaker, via bedrifter, bransjer, næring, partene i arbeidslivet og tilsynsapparat til politiske myndigheter på nasjonalt og europeisk nivå. Noen tiltak vil rette seg inn mot HMS-situasjonen generelt, mens andre bør være spesielle virkemidler med henblikk på østeuropeiske firmaer og arbeidstakere. Det er imidlertid ikke noe stort poeng å lage skarpe skiller, fordi en sikrere næring trenger tiltak både på tilbuds- og mottakersiden.

Språklige barrierer, kulturforskjeller og ulike arbeidsmetoder kan bidra til mange farlige situasjoner. Hovedansvaret må her legges på oppdragsgivere og arbeidsgivere og ikke den enkelte arbeidstaker. Som vi har sett er opplæringsbehovet stort og ansvaret for opplæring ligger hos arbeidsgiver. De forskjellige arbeidsgiverne har også plikt til å samarbeide for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. I bygg og anlegg er det vanlig å operere med lange kjeder av underentreprenører, som lett fører til ansvarspulverisering. Det gjøres antakelig for lite for å skaffe seg oversikt over hva slags informasjon og opplæring ansatte hos underleverandørene har fått. Kommunikasjonsproblemer og tidspress gjør at norske oppdragsgivere ikke følger opp på en tilfredsstillende måte. Mye av dokumentasjonen og informasjonsmateriellet er nå i ferd med å bli oversatt til de mest relevante språkene, både fra myndighetenes side og av fagbevegelsen. I tillegg har entreprenørselskapet NCC laget en språkløs instruksjonsbok (tegneserie) som spres i markedet. Et annet mulig tiltak er å pålegge underleverandører dokumentasjon på at opplæring er tatt med i betraktning når tilbudet leveres og at man siden dokumenterer at opplæring faktisk har funnet sted. En annen mulighet er at norske oppdragsgivere selv tar større ansvar for opplæringen – uavhengig av arbeidsgiveransvaret.

Bruk av østeuropeisk arbeidskraft har økt mulighetene for de som går inn for å jukse – ikke bare i forhold til HMS, men også når det gjelder lovlig registrering, skatter og trygdeforhold. Økt tilsyn, eventuelt kombinert med en godt utbygd tolketjeneste, raskere reaksjoner og større bøter mot dem som ødelegger for seriøsiteten er vesentlige tiltak. Det var også et uttrykt ønske fra våre informanter om at regionale verneombud, arbeidstilsyn, politi og skatte- og trygdemyndigheter sammen har patruljer som besøker arbeidsplassene for å kunne undersøke alle sider ved oppholds- og arbeidsforholdet. For å få et tilfredsstillende system i en mobil og internasjonal næring som bygg og anlegg trengs det antakelig også sterkere og mer praktisk samarbeid over landegrensene på en rekke områder, både mellom myndigheter, tilsynsapparat og organisasjoner. Det vil bedre kunnskapen om hverandres systemer, regelverk og kultur.

Innføring av obligatoriske mannskapslister synes også å ha disiplinert næringen og skapt mer styring og bedre oversikt på arbeidsplassene. Samtidig har kunnskapen om arbeidstakerne blitt bedre. I løpet av 2007 satser myndighetene på at de lenge bebudete id-kortene skal være på plass. En slik dokumentasjon på hvem som til en hver tid er inne på arbeidsplassen kan ytterligere lette kontrollen. I forbindelse med id-kortene går det eventuelt an å lagre informasjon om arbeidsavtaler og hva slags opplæring den enkelte arbeidstaker har gjennomgått.

Et velordnet og organisert arbeidsliv er antakelig den beste medisinen mot en todeling av arbeidsmarkedet. Medarbeidernes kvalifikasjoner regnes som det viktigste konkurransefortrinnet i norske virksomheter. I tillegg nevnes partssamarbeid, prosjektorganisering og god HMS-standard. Det kan helt klart være lønnsomt for bedriftene å justere antall ansatte etter oppdragene og behovet for å ta topper ved å i større grad hyre østeuropeiske underentreprenører og leiefirmaer som ikke er forpliktet av norske avtaleforhold. Men dette kan få negative følger for det som i utgangspunktet regnes som gode konkurransefortrinn: Kvalifikasjoner, godt samarbeid og høy HMS-standard. Økende bruk av østeuropeisk arbeidskraft kan gå på bekostning av antall lærlinger som bedriftene tar inn og dermed ha negative følger for rekrutteringen på sikt. Arbeidstakere som er løst tilknyttet arbeidslivet har også en høyere terskel for å organisere seg. Dialog mellom partene og kollektive overenskomster er kanskje av ekstra stor betydning for bygg og anlegg på grunn av den høye mobiliteten. Fra arbeidsgiverhold påpekes det at fagorganisering har en positiv virkning med hensyn til helse, miljø og sikkerhet.

Så langt er allmenngjøring av tariffavtaler (i første rekke byggfagoverenskomsten) brukt som virkemiddel for å få bukt med useriøs lavlønnskonkurranse og dårlige arbeidsforhold. Det store flertallet av bedriftene i byggebransjen har foreløpig positive erfaringer med allmenngjøring og at ordningen – i hvert fall til en viss grad – sikrer norske bedrifter mot konkurranse basert på østeuropeisk lønnsnivå. Det er så langt ikke mulig å se noen direkte HMS-effekter av allmenngjøringsvedtaket. Men allmenngjøringsordningen vil sannsynligvis lette informasjons- og tilsynsarbeidet ute på arbeidsplassene og det kan være et sentralt virkemiddel for å bekjempe de useriøse aktørene. Da kan man i hvert fall håpe på at allmenngjøringsordningen også på sikt kan gi positive effekter når det gjelder helse, miljø og sikkerhet.

Bygg og anlegg er trolig den næringen som sterkest har fått merke de negative sidene ved økt arbeids- og tjenestevandring fra Øst-Europa. Utvidelsen østover har av flere blitt kalt et sosialt eksperiment, et eksperiment som vi nå er midt oppe i. Arbeids- og tjenestevandringene fra øst har skapt en fornyet debatt om lavlønnskonkurranse og sosial dumping, og diskusjon om hvor gode og treffsikre nasjonale reguleringer og kontrollregimer egentlig er. Å sikre seg mot lavlønnskonkurranse og uverdige arbeidsvilkår må først og fremst gjøres i hvert enkelt land. Målet må være at bedriftene får den arbeidskraften de trenger uten at det skapes nye, uverdige kløfter i arbeidsmarkedet. ●

Fotnote:

1 Gyi et al 1999, gjengitt i Klemsdal 2003: Organisasjonsutvikling i innviklede organisasjoner. En litteraturstudie om bygg- og anleggsbransjen. Arbeidsforskningsinstituttet. R/1 2003.

Hva gjør arbeidskraftimport med det norske samfunnet?

Jeg er opptatt av de konsekvensene arbeidskraft-import kan ha for makt- og klasseforhold i Norge, og for de kvalitetene ved vårt samfunn som vi risikerer å undergrave gjennom arbeidsmarkedspolitikken.



Ottar Brox
Professor
Norsk institutt for by- og regionforskning

●●● I denne artikkelen vil jeg prøve å diskutere arbeidsmigrasjon på et prinsipielt plan, og den må ikke leses som et bidrag til arbeidsmarkedsstatistikken eller til kritikken av myndighetenes kontroll med de importerte arbeidernes lønns- og arbeidsforhold. Slike emner dekkes av andre innslag i denne rapporten. Jeg er opptatt av de konsekvensene arbeidskraftimport kan ha for makt- og klasseforhold i Norge, og for de kvalitetene ved vårt samfunn som vi risikerer å undergrave gjennom arbeidsmarkedspolitikken. Som deltaker i samfunnsdebatten gjennom et halvt århundre har det også vært interessant å legge merke til rammene for denne diskusjonen: ting som burde sies, *kan* ikke sies, noe som fører til en mangelfull offentlig kunnskap om saksfeltet.

De argumentene mot arbeidskraftimport som jeg skal prøve å oppsummere i denne artikkelen, er derfor stort sett fraværende i den omfattende innvandrings-debatten som ellers fyller opp det offentlige rom. Alle norske politiske partier er for arbeidskraftimport, riktignok med noe varierende begrunnelser.[1] Frem-skrittspartiet er ikke noe unntak, om noen skulle tro det. Partiet er ifølge sitt liberalistiske program for fri flyt av arbeidskraft over nasjonsgrensene, men bare dersom de importerte kan nektes de lovbestemte rettigheter som norske arbeidstakere har.[2] Dette innebærer bare at de klart uheldige konsekvensene av slik import ville bli enda mye sterkere om dette partiet kom i maktposisjon.

Maktforhold på arbeidsmarkedet

At arbeidsgivere går til fattigere land for å skaffe seg arbeidskraft har for meg vært et interessant tema, både faglig og politisk, siden 1960-tallet – altså lenge før innvandringsdebatten for alvor tok av i Norge. Som stipendiat ved Tromsø Museum var jeg i gang med et langvarig arbeid om avfolking og bygdeutvikling i Nord-Norge. Prosjektene mine ble *komparative* gjennom nær kontakt og gjensidig ide-utveksling med kolleger i Sverige, Skottland og Canada. Vi ble oppmerksomme på de langsiktige konsekvensene av at mens de skotske småbrukene ble eliminert i begynnelsen av den industrielle revolusjon ved hjelp av jordeier- og militærmakt, ble tallet på norske småbruk mangedoblet. Og mens norsk mekanisk industri i etterkrigstida måtte tilpasse seg busettings-mønsteret ved å lokalisere seg og vokse i småsentra med småbrukeromland, kunne svenske verft legges til storbyer som Malmø, der det fra før var full sysselsett-ting. Arbeidsmarkedsmyndighetene kjørte busslaster med arbeidsfolk fra Sør-Europa, og slik mistet svenske periferi-regioner en vekstmulighet. Men verftsindus-trien slapp ikke bare å tilpasse seg til befolkningskartet, men i prinsippet også til de krav som svenske arbeidere på det aktuelle tidspunktet stilte til lønn og arbeidsvilkår.

Dette sammenliknende perspektivet gjorde oss opptatt av den betydning det måtte ha for maktforhold på arbeidsmarkedet at mulighetene for bygdefolks sjølsysselsetting ble vedlikeholdt og utviklet. I en viss og viktig forstand var det attraktiviteten ved sjølsys-selsettingsalternativene som bestemte kvaliteten på de voksende mulighetene for lønnsarbeid. Mulighetene for å skape seg et godt liv i bygde-Norge var *såpass* bra at arbeidskraftmangelen ble kronisk i byene, slik at byfattigdommen var borte få år etter krigen.

Sammenhengen mellom slike problemer og dagens tema ble formulert slik av Manchester-sosiologen Teodor Shanin på en konferanse om arbeidsvandring i Messina i 1976: *Modern industry needs peasants like the Minotaur needed a steady supply of fresh virgins. And Europe is running out of peasants!* [3] Den allment aksepterte definisjon av «peasants» er *maktesløse* bygdefolk.[4] 1970-tallets arbeidskraftimport så han altså på som en fortsettelse av det «mobilitetsfremmende» arbeidet som for eksempel i Skottland var rettet mot det perifere «Highlands and Islands»-området. Ved å fjerne mulighetene til å drive småjordbruk, ble de slitsomme og dårlig betalte jobbene i industrien *relativt* attraktive nok til at de ble besatt.

Men slike mobilitetsfremmende tiltak var det vanskelig å gjennomføre etter de demokratiske reformene for om lag hundre år siden, når alle fikk stemmerett og organisasjoner som kunne ta vare på deres interesser. I Norge fikk vi støtte til bureising og landbrukssamvirket, statsbanker for primærnæring-ene, Råfiskloven osv., noe som gjorde det mulig for mange bygdefolk å forbedre sin levestandard in situ, altså uten å flytte. De var ikke lenger «peasants», men hadde fått del i makten, som de brukte nettopp til å presse fram politiske endringer som lettet gjen-nomføringen av prosjektene deres. At for eksempel yrkeskombinerende småbrukere ikke har stått klar til å sette kroken på døra, ta med seg familien og flytte til byen i det øyeblikk industrien hadde bruk for dem, har stort sett spart oss for slum og industrilønninger som ingen kunne leve anstendig av. Men av de ledende kreftene i de ekspansive bynæringene måtte dette oppfattes som mangel på både arbeidskraft, mobilitet og «omstillingsvilje».[5]

Fordelene ved «treghet»

Samfunnsøkonomen Marianne Røed framhever i en rapport nettopp arbeidsinnvandrernes mobilitet, eller evne og vilje til å innfinne seg der det er bruk for dem, som et sterkt argument for arbeidskraftimport[6]. Denne mobiliteten kan forklares med at de mangler de *aktiva* som potensielle innfødte rekrutter ofte har, som fast eiendom, egne prosjekter, lokale nettverk etc., og som innebærer at det skal store inntektsforskjeller til for at de skal flytte på seg.[7] Men våre egne erfaringer har lært oss at det er meget lett å få folk til å skifte næring, om de kan gjøre dette uten å måtte sette kroken på døra på det bolighuset som de har investert i gjennom mange år. Det betyr at arbeidskraftimport gjør det unødvendig for investorer å tilpasse seg det gitte mønsteret av boliger, skoler og andre institu-sjoner, og skaper boligmangel og andre pressproblemer der de eventuelt – om Røed har rett – måtte engasjeres i ekspansive næringer.

I prinsippet impliserer Røeds resonnement at bruken av importert arbeidskraft reduserer innfødte nordmenns tilbøyelighet til å gå over til slik moderne, ekspansiv virksomhet. Men disse sammenhengene hadde nok større interesse i den fasen da industrisys-selsettinga vokste i Norge. I ettertid er det lett å se at den «treghet» eller «friksjon» i arbeidsmarkedet som Røed gjerne vil eliminere, var et viktig bidrag til at vi kom igjennom industrialiseringa uten sosiale ulykker, og at vi alt før oljerikdommen nådde et akseptabelt velferdsnivå.

Men i det 21. århundret er det nok andre næringer som i innvandringssammenheng har større interesse:

«De jobbene som norske arbeidere ikke lenger vil ha»

«Jeg har i det siste møtt arbeidere som stolte forteller om sin gutt eller jente som 'skal studere'. Men jeg har aldri møtt noen som sier at 'vår datter skal bli vaske-kone' eller 'vår sønn skal bli renovasjonsarbeider'. Men noen må gjøre det også.» Einar Gerhardsen til Arbei-derbladet i 1986.[8]

Vi har vel alle hørt eller lest følgende debattsekvens i norske media, på politiske møter eller over hage-gjerdet:

A: «Innvandrerne tar jobbene våre!»
B: «Nei, tvert i mot! De tar de jobbene som nordmenn ikke lenger vil ha.»

Om A har rett eller ikke, avhenger av hvem vedkommende er, eller av hvordan utsagnet presiseres. Om ho er ei godt voksen kvinne som mister reingjøringsjobben fordi et firma med unge mannlige innvandrere gjør arbeidet billigere, ville vel de fleste gi henne rett. Men det er også mulig at utsagnet til A kan presiseres slik: «Det slitsomme yrket som jeg jobbet i, begynte å rekruttere østeuropeere, som jobbet billigere og lengre dager uten overtidstillegg og uten kostbare sikringsordninger. Lønnsnivået stagnerte, og vi ble utsatt for mer press på jobben, så jeg fant det umulig å fortsette.» Denne presiseringa gjør det mulig å si at B har rett, nettopp fordi A «ikke lenger vil ha» den jobben som han tidligere vurderte som god nok. Og dette er blitt den konvensjonelle, allment aksepterte og stadig gjentatte visdommen i hele den industrialiserte verden – at import av arbeidskraft er blitt nødvendig fordi visse jobber ikke lenger er gode nok for rike lands arbeidere. Fordi dette visdomsordet kommer så vel fra politikkens høyre som venstre side, får det en troverdighet som mange andre markedsliberalistiske budskap ikke får.

Men eksemplet viser også at våre myndigheters arbeidskraftimport kan være *årsak* til at nødvendige arbeidsoppgaver degenereres til dårlig betalte og lite attraktive jobber, og ikke bare er en «virkning» av at norske arbeidere ikke vil ha disse jobbene. Vi trenger ikke særlig gode logiske ferdigheter for å se at når noe må gjøres i vårt land, så må vi betale det som er nødvendig for å få det gjort, altså for at noen skal velge dette arbeidet heller enn de aktuelle alternativene. Men «vi», altså norske bedrifter og etater, slipper billigst fra det om de aktuelle rekruttene har dårlige alternativer, og det har folk fra fattige land. Og når vi har klart å gjøre jobbene så dårlige at «norske arbeidere ikke vil ha dem», kan dette brukes til å begrunne ytterligere arbeidskraftimport, som det norske arbeidslivet dermed blir stadig mer avhengig av.

For noen år siden tok arbeidsdirektøren opp personalproblemene i helsesektoren, og mente at hjelpepleiere i tusenvis måtte rekrutteres fra fjerne land, om vi skulle kunne sikre våre gamle forsvarlig



pleie. Men i prinsippet må jo en eventuell mangel på hjelpepleiere skyldes at de potensielle rekruttene har sammenliknet dette yrket med aktuelle alternativer, og funnet det for lite attraktivt med hensyn til lønn, arbeidsmiljø, skiftplan osv., og at de derfor har valgt noe annet.

De ansvarlige myndighetene står derfor overfor to alternative muligheter. De kan enten oppgradere jobbene, eller gå til fattige land for å finne folk som er villige til å godta de vilkårene som er for dårlige for norske arbeidstakere.

Men vi skal merke oss at import innebærer *vedlikehold* av en lite attraktiv situasjon i dette yrket, noe som igjen må gjøre *mer* import nødvendig. Det er med andre ord minst like riktig å si at import *skaper* personellproblemer på sykehjemmene som det motsatte, altså at import er løsningen. For sannsynligvis forsterker arbeidskraftimport innfødte hjelpepleieres motiver til å forlate yrket, ikke nødvendigvis fordi de har noe imot folk fra andre land, men fordi det sakker akterut i forhold til alternativene.

Arbeidskraftimport likner stoffavhengighet på den måten at dess mer vi importerer, dess mer avhengig blir vi av mer import.

Kan vi mangle arbeidskraft og arbeidsplasser samtidig?

Den som følger litt med i den norske økonomiske debatten, har lagt merke til at fedrelandet ikke bare mangler arbeidskraft, men også *arbeidsplasser*. Mye av vår politiske debatt handler om hvordan vi skal kunne skape og sikre jobber for flere. For å holde i gang smelteverkene må vi kanskje forverre klimaet, og det nesten bare for å sikre oss arbeidsplasser. Det er stor bekymring for at det kan bli færre jobber for journalister når mediene fusjonerer, og veksten i Kina kan true norske industrijobber. Den som stiller arbeidsplasser i utsikt, kan regne med velvilje, støtte og skattelette fra alle kanter.

Men kan vi virkelig være plaget av begge disse to problemene *samtidig*? Kan vi på samme tid ha for mye og for lite av den samme tingen? Men om vi hemningsløst går rett på sak, forstår vi at det ikke kan være den samme «tingen». De jobbene som vi ikke klarer å skaffe arbeidskraft til, må være av et helt annet slag enn de arbeidsplassene som vi prøver å skape eller ta vare på. I klar tekst: Vi vil gjerne sikre at vi, våre barn eller barnebarn får godt betalte, meningsfulle og attraktive jobber i godt miljø. Men samtidig har vi ikke nok søkere til dårlig betalte, stressende, skitne eller på annen måte lite attraktive jobber, så det må vi finne i andre land.

Konsekvensene kan det ikke være vanskelig å se: Stadig større sprik mellom de jobbene som «nordmenn ikke vil ha» og de som vi håper å skape gjennom ny teknologi, forskning, økonomisk vekst og tjenesteyting av typen jus, aksjemegling, konsulentfirmaer og medier. I forlengelsen av denne situasjonen kan vi skimte et samfunn som jeg skulle ønske at mine etterkommere slapp å leve i. Det består av en stort sett velutdannet innfødt overklasse og et tjenerskap som ikke bare består av innvandrere og deres barn, men også innfødte tapere.

Hva slags *holdninger* som vil skapes og sementeres av slike klassemessige utviklingstendenser, er det opp til oss alle å reflektere over. Vi burde for lengst ha forstått faren for oppslutning om reaksjonære politiske tilbud i de folkegruppene som rammes.

Av vår egen økonomiske historie burde vi ha lært at mangel på arbeidskraft ikke er noe *problem* for det norske samfunnet, men heller en *ressurs* eller en forutsetning for at økonomisk vekst skal komme oss alle til gode. Mangel på arbeidskraft er bare en annen betegnelse på full sysselsetting. Det var knappheten på arbeidskraft i norske byer i etterkrigstida som utraderte den gamle byfattigdommen, og det er grunn til å tro at det er innsatsen for å skaffe «nok» – altså billig nok – arbeidskraft som bidrar mest til at vi er i ferd med å skaffe oss nye former for fattigdom, som blant annet gir seg utslag i økte sosiale utgifter.

Det er ingenting vi trenger mer enn mangel på arbeidskraft – om vi vil ta vare på de viktigste kvalitetene ved det norske samfunnet.

Innvandrerinteresser i arbeidskraftimport

Vårt ordskifte om dette temaet er permanent forvirrende fordi mange ikke klarer å skille mellom arbeidskraftimport på den ene sida – og flyktninger, asylsøkere og familiegjenforente på den andre. Her kan jeg bygge på egen erfaring, for jeg risikerer stadig å bli oppfattet som moralsk tvilsom, og mer eller mindre subtilt kategorisert som fremmedfiendtlig, fordi jeg har formulert noen nesten selvinnlysende, men ukjente eller undertrykte argumenter mot import av arbeidskraft. Det kan derfor passe å innlede dette avsnittet med et sitat fra den konvensjonelle økonomiske visdommens globale hovedorgan, som forteller oss at alle tjener på arbeidsinnvandring, unntatt «tidligere immigranter, fordi de hadde slike låglønnsjobber som innvandrerne konkurrerte om. Det er jo ikke særlig morsomt for de berørte arbeiderne, men alle andre har fordeler av arbeidsinnvandring. Forbrukere tjener på billigere tjenester. Aksjeeiere og arbeidsgivere tjener på det, fordi kapitalinntekter øker når lønninger kan holdes nede.» (The Economist, 28. februar 2004. Min oversettelse).

Dette sitatet er det helt unødvendig å kommentere, bortsett fra at The Economist underslår at ikke så få innfødte «forbrukere» må finansiere sitt forbruk med arbeid i de fagene som nedgraderes ved hjelp av arbeidskraftimport. Det er likevel en slags trøst i at det i vårt land hittil ikke har vært mulig å argumentere offentlig for arbeidskraftimport med at det gir oss billigere tjenere. NHO-direktøren Sigrun Vågeng har til og med benektet at import skaper låglønnsproblemer.

Det kan heller ikke være noen tvil om at arbeidskraftimport forsinker eller blokkerer integrasjonsprosessen. Det viser for eksempel slike utsagn fra norske håndverksmestere etter 1. mai 2004, da arbeidskraftimporten for alvor kom i gang: «Jeg skulle gjerne tatt inn lærlinger, men det blir umulig når konkurrentene stiller opp med fullt utlærte polske fagarbeidere til lågere lønninger». Det betyr for eksempel at mange ungdommer, barn av innvandrere, men født og oppvokst i Norge, som avslutter sin skolegang i tenårene, ville ha langt bedre muligheter til å lære et fag og komme inn i arbeidslivet om vi ikke hadde åpnet for fri flyt av arbeidskraft.

Selv om alle skikkelige mennesker skulle ønske at flere innvandrere raskere kom seg ut av låglønnskategoriene på arbeidsmarkedet, må vi innse at mange av dem kommer til å befinne seg der. Og selv om mange av deres barn gjør det bra på skolen og får gode middelklassejobber, viser all erfaring at en stor del risikerer å arve foreldrenes plass i lagdelingssystemet. Det betyr at alt som kan tilføre låglønnsgruppene den *makt* på arbeidsmarkedet som knapphet på arbeidskraft innebærer, med nødvendighet må være en «innvandrervennlig» politikk. Slik sett er det bare ved å bremse tilgangen på låglønnsarbeidskraft at vi kan unngå de lønnsforskjellene som plager USA og store deler av EU.

Gråsoner

Det ser ut som om vi står overfor et umulig dilemma: Skal vi la markedet bestemme innvandrernes lønninger, med de konsekvenser det raskt ville få for deres innfødte kolleger, eller skal vi innstille oss på å måtte vedlikeholde et norsk inntektsnivå for dem ved hjelp av overføringer?

De risikable utviklingsmulighetene som jeg tar opp i denne artikkelen, kan norske myndigheter stort sett unngå ved å gjennomføre en langt mer restriktiv kontroll med arbeidskraftimport. Men samtidig må Fridtjof Nansens land selvfølgelig være åpent for folk som må ha asyl for å redde liv og frihet. Problemet er at under visse omstendigheter kan flyktninger og familiegjenforente komme til å *fungere* som importert arbeidskraft. Det gjelder særlig sektorer preget av sjølsysselsetting, ugjennomsiktige akkordsystemer og kanskje også svart arbeid, altså «gråsoner» der fagbevegelsen har liten oppslutning og innflytelse.

For å forstå dette må vi ta utgangspunkt i det problemet at stadig flere i dette landet må leve av ytelser fra offentlige kasser. Altfor mange innvandrere står utenfor arbeidslivet og blir derfor ikke integrert i det norske samfunnet. Professor Kjetil Storesletten sa til *Aftenposten* 31/10 2004 at mens USA har tjent på innvandringen i mange år, er resultatet det motsatte for europeiske velferdsstater som Sverige og Norge: «Høye skatter, høyt lønnsnivå og høy standard på de sosiale ytelser bidrar sammen til å holde innvandrerne ute fra arbeidsmarkedet.»

Alle som har et minimum av kontakt med «folk flest» i bygd og by har hørt utsagn som klart viser at avhengigheten av sosialhjelp o.l. er et viktig grunnlag for skepsisen mot asylsøkere og innvandrere generelt, og dermed for oppslutningen om Fremskrittspartiet. I avisene dukker det stadig opp leserbrev fra folk med et visst kjennskap til nordamerikansk innvandringspolitikk. De idealiserer det forhold at alle som kommer seg inn i USA, legalt eller ulovlig, enten de flykter fra politisk undertrykkelse eller bare vil ha arbeid, *må klare seg sjøl*, og dermed raskt blir integrert. Dette understøttes av den hegemoniske arbeidsmarkedsteorien, utviklet av en serie nordamerikanske eksperter som før eller seinere sikkert får Nobelprisen. Deres læresvenner oppfordrer oss med messiansk glød til å følge deres eksempel og gjøre vårt arbeidsmarked mer «fleksibelt», det vil si la arbeidsmarkedet bestemme lønnsnivået, slik at alle kommer i arbeid.

Sammenhengen er ganske enkelt at minstelønna i USA bare er vel 40 kroner, og under lokale forhold ofte lågere, mens innvandrere her i landet skal koste det samme som innfødte, altså minst 90 kroner for folk uten spesielle kvalifikasjoner. Denne minstestandarden er ikke lovfestet, og den overholdes stort sett også der fagbevegelsen ikke er inne i bildet, men den ville ikke holde lenge dersom den ikke ble «understøttet av markedet», det vil si om det sto køer utenfor portene av folk som var villige til å jobbe billigere.

I de best organiserte fagene er selvfølgelig fagbevegelsen en viktig aktør, og et stort problem for alle som synes at vi burde bevege oss raskere i retning av det nordamerikanske idealet. Om lønnsnivået i en industribedrift ligger på 130 kroner pr. time, ville ikke arbeidsgiveren få lov til å begynne å ansette folk som var villige til å jobbe for 80 kroner. Det spiller ingen rolle om det er loven, klubben eller uformelle aksjonstrusler som stopper ham: Han har ikke valget mellom å ansette en innfødt norsk fagorganisert, som forlanger 130 kroner, og å ansette en fersk innvandrer, som er villig til å jobbe for 80 kroner. Samme hvem han ansetter,



må han betale 130 kroner. Det innebærer at siden han i alle fall må punge ut med 130 kroner, ansetter han like godt den innfødte, enten han har fordommer eller ikke.[9] Det betyr at med aldri så lite arbeidsledighet er det innvandrerne som ikke kommer inn i arbeidslivet, samtidig som det hindrer undergraving av de standarder som organiserte lønnstakere har oppnådd gjennom 150 års kamp. Dette må være den viktigste forklaringa på at prosenten av ledige er såpass høy i visse innvandrerkategorier.

Dette er altså ikke bare årsaken til overforbruket av trygd og sosialhjelp, men også til det som foregår i «gråsonene», der folk tjener mindre per time eller per «innsatsenhet» enn den norske standarden forutsetter. Uten at jeg har detaljkunnskap skulle jeg anta at noe sånt må foregå i drosjenæringen og i deler av renholdsbransjen, og myndighetene har nylig avslørt drastiske tilfeller av underbetaling, kombinert med skattesnusk, i bilvaskerier. Det er dessverre mye som tyder på at innvandrerinnslaget på en arbeidsplass eller i et fag er en brukbar indikator på attraktiviteten ved jobben.

Stort sett unngår norske arbeidsfolk at deres lønnsnivå bestemmes av levestandarden i den fattige verden, men prisen er altså større ledighet og store offentlige overføringer til innvandrerne i vårt land. Det finnes ingen enkle løsninger på dette problemet, og det kan se ut som om vi her bare har valget mellom to dårlige alternativer: Vi kan bare redusere overføringene ved å innføre «USA-standard» i låglønnsfagene, og vi kan bare unngå en slik drastisk forverring for norske arbeidsfolk ved stadig økte offentlige overføringer. Men i min bok om arbeidskraftimport har jeg prøvd å vise hvor vi eventuelt må leite etter mer konstruktive utveier.[10]

Politiske implikasjoner av arbeidskraftimport

Alle vet at det er en økende tendens til generell innvandringsmotstand i vårt land, men færre forstår at moralisering og humanistisk løsprat ikke hjelper. Den utilfredshet som gir seg utslag på denne måten har komplekse årsaker – som den økende sosiale ulikhet – men det har vært svært enkelt for politiske «entreprenører», og ikke bare i Norge, å gjøre *alle* kategorier av innvandrere til hovedårsaken bak dette ubehaget. Det er vanskelig å stille prognoser, men vi kan med stor sikkerhet si at problemene med å få folkelig aksept for en anstendig flyktningpolitikk bare vil øke om politikerne fra de ikke-fremmedfiendtlige partiene fortsetter å snakke som de gjør nå. Det samme kan vi med like

stor sikkerhet si om oppslutningen om Carl I. Hagen, og innvandrerne i Norge har vel all grunn til å frykte en regjering dominert av et maktfullkomment Fremskrittsparti. Det som kunne bryte denne tendensen, ville være at alle partier som gjerne vil ha stemmer fra vanlige arbeidsfolk, gjennomførte en realistisk diskusjon om arbeidskraftimport, og justerte sin praktiske politikk i samsvar med interessene til de folkegruppene som de ville representere. Da ville de for eksempel bli i stand til å avsløre Fremskrittspartiets «prinsipielle» arbeidsmarkedspolitikk, mens de i dag står maktesløse overfor dette partiets retoriske hegemoni.

Men hva med de som blir stengt ute?

Jeg er selvfølgelig klar over at det standpunktet som jeg har prøvd å begrunne i denne artikkelen lett kan framstilles som «nasjonalegoistisk», i den forstand at jeg er mer opptatt av den norske arbeiderklassens interesser enn av de *virkelig* fattige i andre land. Det kan lages mange svar på en slik anklage, som for eksempel at det neppe vil være lettere å øke innsatsen for fattige land om vi fortsetter å stimulere oppslutningen om partier som er mot utviklingshjelp. Det er likevel ikke til å komme forbi at vi ikke kan redusere arbeidskraftimporten uten å frustrere noen som gjerne ville forbedre sin situasjon ved å arbeide i Norge.

Men dette må sees på som et eksempel på at politikere ofte må – og enda oftere *bør* – blokkere individuelle ønsker for å oppnå kollektive mål. Et konkret eksempel: Marokkanske arbeidere vil gjerne arbeide i Spania, og spanske myndigheter har snudd ryggen til for å slippe å se at titusenvis av nordafrikanere arbeider «ulovlig» i andalusiske gartnerier. Både Spania og Marokko kan produsere gode tomater for det europeiske markedet. Marokko burde kunne konkurrere godt i slik arbeidsintensiv virksomhet, fordi lønnsnivået er høyere i Spania. Men fordi andalusiske bedrifter kan importere marokkansk arbeidskraft til lønninger langt under spansk nivå, elimineres denne komparative fordelen for det fattigste landet. Om for eksempel den spanske fagbevegelsen hadde krevd at det ble slutt på denne importen, ville det umiddelbart ramme noen arbeidsmigranter, men samtidig ville Marokko få utviklingsmuligheter.

Arbeidsmigrasjon vedlikeholder ikke bare lønnsnivået for de dårligst betalte arbeiderne i Spania, men også fattigdommen i Nord-Afrika. ●

Fotnoter:

1 Noen legger vekt på bedriftenes behov for arbeidskraft, mens andre vil bremse lønnsveksten eller skaffe de fattige i andre land inntekter. Den mest spesielle er vel levert av Venstres nestformann Olaf Thommesen: «Hvem skal ta seg av verdiskapningen når alle [innfødte] er opptatt av å pleie hverandre?», i Le Monde Diplomatique, nordisk utg., september 2004. Her får han fram det budskapet at for eksempel det å produsere termometre er å *skape* verdier, mens den som måler temperaturen på de gamle på sjukeheimen, *forbruker* disse verdiene! Her lærer vi at pleie ikke er verdiskaping.

2 I det kortfattede prinsipprogrammet leser vi at det «ideelt sett bør være en friest mulig bevegelse over landegrensene av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft». *Men dette er ikke mulig når innvandrerne har rett til sosiale ytelser*, ifølge programteksten.

3 «Moderne industri trenger fattige småbønder slik Minotauren måtte en stabil tilgang på nye jomfruer. Og Europa er i ferd med å slippe opp for småbønder!» (Sitert etter hukommelsen).

4 Eric Wolf: *Peasants*, s. 10. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1966

5 De investorene som forsto at nye næringer måtte lokaliseres der det var ledig eller «undersysselsatt» arbeidskraft, kunne observere at bygdefolk kunne være svært så raske til å kvitte seg med arbeidskrevende husdyr og omstille seg til for eksempel lettindustri.

6 «Grenseløs lønnsutvikling» i *Søkelys på arbeidsmarkede*t, Nr.2/2003.

7 På 1960-tallet registrerte jeg at småbrukere med kontantinntekter av størrelsesorden 6000 kr var uinteressert i industrijobber til 18 000 kr, om dette innebar flytting. Undersøkelsen er referert i min bok *Nord-Norge: Fra allmenning til koloni*, Univ.forlaget 1984.

8 Sitert i Finn Olstads biografi, s. 424.

9 Vi må vel trygt kunne si at dette viktige prinsippet undergraves av at Røkke får lov til å sette inn importerte arbeidere på halv lønn på vestlandske skipsverft.

10 O.Brox: *Arbeidskraftimport . Velferdsstatens redning – eller undergang?* PAX 2005, kap.

– Språk, kultur og legning er irrelevant i arbeidsmiljøet

Intervju med Fredrikke Mikkelsen Arbeidsgiver og Administrerende Direktør ved Clarion Hotell Royal Christiania



●●● På Clarion Hotel Royal Christiania ansetter de den som er best kvalifisert til jobben uansett hudfarge, kultur eller legning, opplyser administrerende direktør Fredrikke Mikkelsen.

I hotell- og serveringsbransjen må de ansatte kunne behandle mennesker og derfor er hotellets viktigste ansettelseskriterium personens holdning.

- Selvsagt må de vi ansetter ha erfaring og utdannelse i faget, men personer med glimt i øyet er bra til å jobbe med mennesker, sier Mikkelsen.

- I forhold til konflikthåndtering har vi tydelige regler. Når det gjelder HMS, har vi to særinstrukser. For det første må vi være ekstra varsomme i håndteringen av konflikter fordi det snakkes mange språk her. For det andre, forenkler vi budskapet i kommunikasjonen for å tydeliggjøre ting. Vi har fått arbeidsmiljøloven på mange språk fra Arbeidstilsynet.

- Hvor mange arbeidsinnvandrere er det i denne bedriften?

- Blant de 128 ansatte er det 35 nasjonaliteter, men jeg er usikker på akkurat hvor mange arbeidsinnvandrere vi har. Mange er fra Filippinene og Ghana.

- Den største utfordringen med å ansette innvandrere er å få fram klare budskap på grunn av ulik bakgrunn, kultur og språk blant de ansatte. I det hele tatt kommunikasjon.

Aksept for annerledeshet

At det snakkes mange språk på hotellet er, ifølge Mikkelsen, også den største fordelen.

- Miljøet har aksept for annerledeshet. Språk, kultur og legning er irrellevant i arbeidsmiljøet. Det viktigste er at de ansatte bidrar til fellesskapet.

- Vurderer dere at arbeidsinnvandrernes norskkunnskaper er tilstrekkelig for å kunne gjennomføre arbeidet tilfredsstillende og fungere godt i arbeidsmiljøet?

- Vi vurderer at 80 prosent av dem snakker godt nok norsk, 20 prosent gjør det ikke. Vi har ansatte som har jobbet her i 15 år som ikke kan tilstrekkelig norsk. De ser ikke ut til å forstå nytten av det. Det har vært tilbudt norskkurs her før min tid, og jeg vurderer å innføre det igjen. Jeg har blant annet snakket med Arbeidstilsynet om det.

For at innvandrerne skal være en del av det sosiale miljøet, holdes det ulike sosiale arrangementer.

- Innvandrerne får lov å definere premissene for sammenkomstene. På julefestene hvert år har vi innslag fra de ansatte selv. De vil gjerne underholde med sine kultursæregenheter.

Mikkelsen svarer et klart ja på spørsmål om bedriften har et ansvar for at arbeidsinnvandrerne blir godt integrert i det norske samfunnet.

- Ser jeg en asiatisk kokk med kompetanse som hotellet trenger, men vedkommende ikke snakker norsk, vil vi forsøke å bidra til at vedkommende lærer seg norsk. Da kan vi f.eks. undersøke hvilke statlige støtteordninger som finnes når det gjelder norskkurs.

Det er heller ingen tvil om at Clarion Hotel Royal Christiania vil fortsette å benytte arbeidsinnvandrere. ●

Arbeidsinnvandring: Dilemmaer, muligheter og utfordringer

NHOs grunnleggende standpunkt er at arbeidsinnvandring må bidra til økonomisk vekst og verdiskaping i Norge og til velferdsutvikling for alle borgere.



Sigrun Vågeng
Direktør
Næringslivets
Hovedorganisasjon

Innledning

Arbeidsinnvandring har lange tradisjoner i Norge. For mange hundre år siden bidro tyske ingeniører til utbygging av gruveindustrien og danske embetsmenn var sentrale i statsoppbyggingen. Tyske og hollandske forretningsmenn etablerte seg i kystbyene, noe hansabyen Bergens historie vitner om. Svenske rallare bygget veier og jernbaner. I de siste tiår frem til 2004 har vi hatt mer beskjeden erfaring med arbeidsinnvandring til Norge. Frem til innvandringsstoppen i 1975 kom det bare noen ganske få tusen arbeidstakere, hovedsakelig fra Asia. Innvandrere som har kommet siden har stort sett vært flyktninger og asylsøkere, eller kommet via familietilknytning. Familiegjenforening har vært den videste porten til Norge de siste årene. Unntaket er nordiske arbeidstakere, som har flyttet ganske fritt mellom landene, samt sesongarbeidere fra Øst-Europa som særlig har arbeidet i landbruket. Heller ikke EØS-medlemskapet fra 1994 ga noen særlig økning i arbeidsinnvandringen.

EØS-utvidelsen i 2004 forandret dette. Da ble EUs fire friheter innført i et felles marked bestående av 27 land. En av frihetene var fri bevegelse for personer og arbeidstakere, noe som ga ett stort, felles arbeidsmarked. Mange land, deriblant også Norge, vedtok overgangsordninger. Sverige gjorde det ikke. Likevel er Norge det land i Norden som har mottatt flest arbeidsinnvandrere fra de nye medlemslandene. Over 60 prosent av de registrerte arbeidsinnvandrerne i Norden kommer til Norge. Østeuropeiske, og da særlig polske, arbeidere har kommet i stort antall. Over 50 000 EØS-tillatelser og fornyelser er gitt i 2006. Mange er gitt for kortvarig opphold, slik at tallet ikke sier noe om hvem som faktisk oppholder seg i Norge til enhver tid.

I tillegg til de som kommer på grunnlag av EØS-tillatelser – og som følgelig er i Norge som en del av den regulære arbeidsstyrken – kommer et stort antall personer som er ansatt hos entreprenører og andre tjenesteytere fra EØS-området til Norge. Disse følger regelverket knyttet til en annen av EUs friheter; retten til fri tjenesteyting. For denne gruppen er statistikken mangelfull. Ingen vet hvor mange personer som oppholder seg i Norge i forbindelse med tjenesteproduksjon. Derfor er det heller ingen som har full oversikt over hvor mange personer fra de nye EØS-landene som befinner seg i Norge i dag. SSB sier i en fotnote om dette: «Det store flertallet av dem som er registrert, kommer særlig fra Polen og deretter Litauen. Fra landene utenom Polen og Baltikum er tallene beskjedne. Det er fortsatt langt flere som kommer til Norge enn til de andre nordiske landene. Det har versert tall på over 100 000 personer fra disse landene som skal oppholde seg i Norge, men antallet ligger kanskje nærmere halvparten av dette.»[1]

Uansett hvor mange de er kan vi fastslå at arbeidstakere og tjenesteytere fra de nye EU-landene i dagens situasjon utgjør et kjærkomment tilskudd til arbeidsstyrken. Spørsmålet er om dette kan – eller bør – vedvare.

Noen problemstillinger

En debatt om arbeidsinnvandring må omfatte en rekke elementer. Noen av disse skal vi se på i det følgende. Vi har ingen ambisjon om å gi en uttømmende fremstilling, heller ikke vil vi late som om vi har alle svarene på spørsmål som: Hvor stort er egentlig Norges behov for arbeidskraft? Gir arbeidsinnvandring løsningen på det behov som er til stede? Vil den sterke veksten i arbeidsinnvandringen fortsette? Vil mange av de nye arbeidsinnvandrerne bosette seg fast i Norge – og er vi i så fall tjent med det? Hva med etiske dilemmaer knyttet til «brain drain»? Og uavhengig av alt dette: Hvordan sikrer vi at utenlandsk arbeidskraft behandles skikkelig og seriøst uten at debatten om lønn og sosial dumping hemmer fri konkurranse? Utfordringen er å se slike aspekter ved arbeidsinnvandringen i sammenheng. Først da kan myndighetene utforme en konsistent politikk i samarbeid med arbeidslivets parter.

Behov for arbeidskraft

Norges behov for arbeidskraft må vurderes langs to dimensjoner. Den ene er tidsdimensjonen, den andre kompetansedimensjonen. Når det gjelder tidsdimensjonen må vi skille mellom det kortsiktige arbeidskraftbehovet som er konjunkturbestemt, og det langsiktige behovet som er strukturbestemt. Disse behovene faller ikke nødvendigvis sammen, noe som gir ulike løsninger når vi skal søke å dekke dem.

Tidsdimensjonen

I dag er Norge inne i en høykonjunktur med tilhørende stort behov for arbeidskraft. Både i byggenæringen, industrien og andre sektorer er det stor mangel på folk. I en slik situasjon ville mange oppgaver og oppdrag blitt forsinket eller uløste uten arbeidsinnvandring. På kort sikt vil det derfor være et stort behov for utenlandsk arbeidskraft både i form av arbeidstakere og tjenesteytere. Dette behovet vil kunne endre seg raskt i takt med konjunktursvingninger.

På lengre sikt kan vi se klare endringer i arbeidskraftbehov som følger av mer strukturelle utviklingstrekk. Et eksempel: Innenfor offentlige tjenester som pleie og omsorg vil Norge som følge av demografiske endringer og en voksende eldre befolkning sannsynligvis behøve titusener av nye ansatte dersom pleienivået skal være som i dag. Dette gjelder selv om vi tar høyde for teknologiske fremskritt og for at flere nordmenn vil tilbringe sine eldre dager under andre himmelstrøk. Et annet eksempel: Globalisering og økt satsning på teknologi som drivkraft i samfunnsutviklingen medfører at Norge får økende behov for personer med høy utdanning, særlig realfaglig, for å kunne hevde seg i internasjonal konkurranse.

Begge disse eksemplene demonstrerer det langsiktige perspektivet. Nedenfor skal vi se at i dette perspektivet kan vi ikke regne med at arbeidsinnvandring vil hjelpe oss i tilstrekkelig grad. Vi må regne med å løse våre behov selv, blant annet ved at det utdannes tilstrekkelig antall personer innenlands og at vi anvender yrkespotensialet, altså de menneskelige ressurser vi har i vår egen befolkning, bedre enn i dag.

Kompetansedimensjonen

Helt uavhengig av om vi snakker om kortsiktige konjunkturbehov eller langsiktige, strukturelle behov, vil Norge, i likhet med andre land, til enhver tid ha behov for arbeidskraft med svært høy kompetanse, gjerne med utdanning på doktorgradsnivå. Behovet vil øke i årene fremover, på grunn av økende global konkurranse og en teknologiutvikling som skjerper kravene til kunnskap, særlig innen realfag og teknologi. Dessuten er den samfunnsmessige avkastningen av høy utdanning svært høy og alt tyder på at den vil øke i fremtiden.

De strukturelle utfordringene må løses på hjemmebane

Arbeidsmarkedet er for tiden meget stramt. Knapphet på arbeidskraft skaper produksjonsbegrensninger i flere sektorer. I første rekke grunnet høykonjunktur og sterk vekst i økonomien. Når den langsiktige politikken utformes kan vi ikke regne med at dagens høykonjunktur vil vedvare, hvilket isolert sett skulle tilsi at det totale arbeidskraftbehovet vil avta. Når det likevel neppe vil gå slik henger det dels sammen med at den demografiske utviklingen fører til stadig færre



personer i yrkesaktiv alder og dels med at nordmenns individuelle valg ikke nødvendigvis faller sammen med næringslivets og samfunnets behov.

Dette setter den aktive arbeidsstyrken under press. I tillegg fører lang utdanningstid til at unge mennesker begynner i jobb relativt sent, mens tidligpensjon og uførepensjon presser avgangsalderen fra arbeidslivet nedover. Samtidig er arbeidstiden redusert som følge av lengre ferier og kortere arbeidsuke. Mens arbeidslivet utsettes for «arbeidsklemma», opplever den enkelte «fritidsklemma». I tillegg til dette øker levealderen. Vi blir flere gamle og vi lever lengre. Dette krever mer pleie og økende behov for tjenester. Norges behov for «ny» arbeidskraft vil derfor forbli relativt høyt. Disse utfordringene deler vi med resten av Europa. På lang sikt må vi derfor i langt større grad utnytte vår egen arbeidskraftsreserve. Det er arbeidskraften, ikke olje og gass, som i fremtiden vil være Norges viktigste økonomiske ressurs. Derfor må vi bruke våre totale ressurser bedre.

En viss arbeidsinnvandring vil også i fremtiden være nødvendig. Den vil være et viktig smøremiddel i økonomien, men den kan aldri bli svaret på Norges langsiktige arbeidskraftbehov. Her må andre virkemidler til:

- NHO legger stor vekt på avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA); vi tror en aktiv oppfølging av den vil frigjøre arbeidskraftsressurser.
- Norge må stanse den negative utviklingen mot stadig flere mennesker på uføretrygd. Tidlig oppfølging er det viktigste tiltaket for å hindre at flere faller ut av arbeidslivet.
- Arbeidet med å stimulere flere til å stå lengre i yrkeslivet må intensiveres. Dette har å gjøre med holdninger og prioriteringer hos den enkelte, men også med arbeidsgivernes tilrettelegging av arbeidet, arbeidstidsordninger, den utbredte tendens til deltidsarbeid blant kvinner, pensjonsordninger og skattepolitikk. I denne sammenheng har Regjeringen og Stortinget et selvstendig ansvar for å utarbeide et lovverk som gir arbeidsgivere større muligheter for fleksibel tilrettelegging av arbeid.
- Det er altfor mange elever som ikke fullfører videregående opplæring. Ved siden av at dette er sløsing med samfunnets ressurser bidrar det til at for mange unge forblir lavkompetente og får problemer på arbeidsmarkedet. Vi må bedre opplæringen i skolen, både kvantitativt ved at flere lærer basiskunnskaper som lesing, skriving og regning, og kvalitativt ved at flere unge tar utdanning innen teknologi og realfag.
- Innvandrerbefolkningens sysselsettingsgrad må opp på gjennomsnittet for befolkningen. Da ville over 30 000 flere innvandrere vært i arbeid, noe som et stykke på vei ville bidra til å øke arbeidstilbudet. Selv om det er vanskelig å ta ut hele potensialet, vil en mer vellykket politikk for inkludering i arbeidslivet gi store samfunnsmessige gevinster. Det er derfor all grunn til å vise større initiativ og kreativitet, både blant arbeidsgivere, myndigheter og innvandrerne selv.

Import av kompetanse

Når det gjelder høykompetent arbeidskraft kan det, i motsetning til for arbeidskraft generelt, være et større behov for en mer langsiktig innvandring. Dette skyldes både at den samfunnsmessige avkastningen av høykompetent arbeid er svært høy, men også at den høykompetente delen av arbeidsstyrken er svært stabil arbeidskraft og har høy yrkesdeltagelse.

Norge mangler allerede i dag akademisk og høykompetent arbeidskraft, særlig den med realfaglig/teknologisk bakgrunn. Næringslivet sliter med å skaffe ingeniører, og situasjonen blir enda verre om få år. SSB anslår at Norge vil mangle mellom 5 000-6 000 ingeniører innen 2010. Det er alvorlig for næringslivet og for Norge som nasjon.

Vårt dilemma ligger i at Norge trekker til seg lavkompetent arbeidskraft, mens behovet for høykompetent arbeidskraft vokser. Dette har sammenheng med vår lønnspolitikk og vårt velferdsnivå. Norge er et rikt land med høye kostnader. Lønnssystemet er egalitært med relativt jevn inntektsfordeling mellom de ulike arbeidstakergruppene. Ufaglært arbeidskraft lønnes høyt sammenlignet med andre land, mens akademikere, forskere og spesialister tilbys bedre vilkår andre steder. Dessuten er Norge et lite land, geografisk plassert i utkant, med klimautfordringer for mange og et marginalt språk. Derfor søker ikke de best kvalifiserte seg uten videre til Norge.

At vårt velferds- og trygdesystem ligger i verdenstoppen kan også spille inn når folk velger arbeidsland. Norge er mer attraktiv for innvandring jo lavere kompetanse man har. Det betyr at dersom mønsteret i dagens arbeidsinnvandring fremskrives kan man stille spørsmål om den arbeidskraften vi har behov for faktisk er den som vil komme hit. For næringslivet er dette ingen god situasjon. Andre land, med Sveits og Canada som kanskje de fremste eksempler, lykkes med en innvandringspolitikk som baserer seg på en utvelgelse av innvandrere som nok vil bli oppfattet som kynisk her i Norge. Forskjellen mellom Europa og Nord-Amerika er av den canadiske politiker Donald H. Oliver uttrykt slik: «Canada og USA åpner arbeidsmarkedet, men lukker velferdssystemene. I Europa lukker en arbeidsmarkedet, men lar velferdssystemene ligge åpne.» Canada og USA er kanskje de fremste eksemplene på land som driver storstilt arbeidskraftsinnvandring hver år og som også har lykkes med å tiltrekke seg de beste.

Hva gjør vi så? Hvordan tiltrekker vi oss den høyest kvalifiserte arbeidskraften? Skal vi slåss om EØS-arbeidskraften, eller ligger svaret i India og Kina? Må vi forandre regelverket for innvandring fra land utenfor EØS-området – eller er det slik at utfordringen ikke ligger i regelverket, men i Norges tiltrekningskraft som søkerland?

I dag fyller vi ikke opp mer enn 1/3 av spesialistkvoten. Det vil si at av kvoten på 5 000 spesialister kommer det bare om lag 1 600 fra land utenfor EU/EØS-området. Et sentralt spørsmål i debatten fremover blir derfor om vi har overdrevne forventninger til hvor mange høyt utdannede arbeidsinnvandrede som ønsker å komme til Norge. Når både Europa og Nord-Amerika åpner dørene for høyt kvalifisert arbeidskraft blir utfordringene større for oss som et lite land med ukjent språk og kultur.

Det er åpenbart at Norge må føre en aktiv politikk i årene fremover hvis vi skal lykkes i å tiltrekke oss noe av den høyt kvalifiserte arbeidskraften, særlig spesialister og akademisk arbeidskraft. Det forutsetter at Norge må utforme en politikk for hvordan vi kan være med å konkurrere om noe av denne arbeidskraften. Vi er ikke i tvil om at dette vil aktualisere tiltak som gjør Norge til et attraktivt søkerland, og noe kan gjøres raskt:

- Norge må gjøres mer synlig i utlandet og det må informeres bedre om muligheter for arbeid. Våre universiteter, høyskoler og bedrifter må bidra til å trekke utenlandske studenter til Norge.
- Næringslivet og myndighetene bør fremheve de fortrinn som ligger i at Norge - gjennom sin arbeidsmiljølovgivning og sitt tariffavtalesystem – har godt utviklede rettigheter for arbeidstakere med hensyn til permisjoner, sykelønn, arbeidstidsordninger, rett til fri ved barns sykdom etc. Flere personalsjefer i NHOs medlemsbedrifter fremhever dette som et konkurransefortrinn.
- Myndighetene må se på behandlingsmåten for spesialistsøknader. Dagens ordning er for tungvint og tidkrevende for næringslivet. Det vil ikke nødvendigvis hjelpe å innføre «green card» eller andre godkjenningssystemer dersom man ikke samtidig gjør noe med saksbehandlingen. Bedrifter bør kunne forhåndsgodkjennes etter nærmere fastsatte kriterier, slik at dokumentasjonskrav og saksbehandlingstid reduseres. I forhåndsgodkjente bedrifter bør arbeidstakere få anledning til å starte i arbeid mens søknaden behandles. Mens de nødvendige lovendringer forberedes må UDI sørge for at saksbehandlingstiden for tillatelser etter eksisterende ekspertkvote forkortes vesentlig.

På lengre sikt blir det viktigste å utforme en helhetlig og tydelig politikk for å tiltrekke oss kvalifiserte arbeidstakere utenfra. Vi har forventinger til at regjeringen i sin bebudede Stortingsmelding om arbeidsinnvandring, som kommer våren 2008, skisserer en langt mer offensiv politikk i kampen om den kvalifiserte arbeidskraften. NHO bidrar gjerne i det samspill mellom arbeidslivets parter og myndighetene som må komme.

Midlertidig tjenesteyting fremfor permanent arbeidsinnvandring

Vi nevnte i innledningen at arbeidsinnvandring bare er til gode for samfunnet dersom den bidrar til økt verdiskaping og mer velferd. Vi noterer at sentralbanksjefen i sin årstale 2007 var inne på de samme tanker.

Sammenhengen er denne: Permanent arbeidsinnvandring bidrar riktignok til at den norske arbeidsstokken øker og at flere hender og hoder kommer i arbeid. Samtidig bidrar den også til økt etterspørsel og forbruk av både varer og tjenester. Slik innvandring, som ofte kombineres med familiegjenforening, bidrar til økt press på barnehager, skoler, utdanningsinstitusjoner, boligbygging osv. Etter hvert medfører permanent innvandring også økt forbruk av trygde- og pensjonsytelser og andre velferdstilbud, herunder arbeidsledighetstrygd dersom/når konjunkturene svinger. Følgelig innebærer varig innvandring til Norge ingen netto verdiskaping eller økning av velferd.

Gitt at Norge i fremtiden vil behøve arbeidskraft fra utlandet vil det derfor være mer lønnsomt for Norge å satse primært på at arbeidstakerne kommer hit som ledd i tjenesteyting. Dette vil, riktig håndtert, gi fordeler for både vårt land, for den enkelte arbeidstaker og for dennes hjemland. NHO vil derfor gå inn for at et hovedspor i Norges fremtidige politikk for arbeidsinnvandring blir å tilrettelegge for økt tjenesteyting. Det kan skje gjennom bruk av kontrakter knyttet til entrepriser eller arbeidsinnleie, der de ansatte oppholder seg i Norge i det tidsrom oppdraget varer og deretter reiser hjem. Dette har flere fordeler: Norsk næringsliv får en stor grad av fleksibilitet og evne til å takle plutselige eller kortvarige topper uten å ty til faste ansettelser. Det gir arbeidstakerne anledning til gode jobber i et seriøst arbeidsliv uten å måtte bryte opp fra sitt hjemland. De får dessuten tilført kompetanse og erfaring som gjør dem mer attraktive i sitt hjemlige arbeidsmarked. For hjemlandet innebærer det at arbeidskraften ikke tappes permanent, men at den står til disposisjon når den trengs hjemme. Dette vil langt på vei kunne løse dilemmaet ved såkalt «brain drain», noe som ellers kan bli konsekvensen av permanent arbeidsutvandring fra land som selv trenger sin kompetente arbeidsstokk.

For NHO fremtrer en slik politikk som den beste i et lengre perspektiv. Den vil frembringe en vinn-vinn situasjon for alle involverte parter.

Det bør i en slik sammenheng nevnes at stadig flere virksomheter setter ut oppgaver til andre land som før ble løst lokalt i bedriften. Flyselskaper bruker indiske arbeidstakere til å håndtere billettbestillinger. Verftsindustrien får utført ingeniøroppgaver av indiske ingeniører. Også innenfor andre sektorer vil slik utflytting av oppgaver være en nærliggende løsning. En slik «oppgaveeksport» vil heller ikke medføre de samme farer for «brain drain» som arbeidsinnvandring kan gjøre.

Det er foreløpig for tidlig å si noe konkret om integreringsutfordringene ved økt arbeidsinnvandring, fordi vi, som nevnt tidligere i artikkelen, de siste tiårene frem til 2004 har hatt mer beskjeden erfaring med arbeidsinnvandring til Norge. Vi følger imidlertid utviklingen på dette området og er innstilt på å skissere politiske tiltak, dersom situasjonen skulle kreve en oppmerksomhet fra vår side fremover.

NHO ønsker et seriøst arbeidsliv

NHO og norske arbeidsgivere er opptatt av et seriøst arbeidsliv. Med det mener vi blant annet at alle som arbeider i Norge, uansett hvor de kommer fra eller hvem de jobber for, skal behandles i overensstemmelse med de lover, regler og tradisjoner som gjelder i norsk arbeidsliv. Utnytting og underbetaling av utenlandsk arbeidskraft skal ikke skje. Mange har tydd til begrepet sosial dumping når de vil beskrive det de ser som uakseptabel behandling av utenlandsk arbeidskraft. Det har dessverre bidratt til mer forvirring enn oppklaring og til uklare grenser mellom hva som er og ikke er akseptabelt. Situasjonen blir ikke enklere av at noen aktører har en annen agenda enn omsorgen for underbetalte polakker; de benytter seg av begrepet for å beskytte seg mot uønsket konkurranse.

Debatten om useriøsitet og sosial dumping er særlig knyttet til tjenestemarkedet. Det skyldes at det for tjenesteytere fra EØS-området ikke gjelder bestemte krav til avlønning av ansatte. I Norge finnes ikke lovbestemt minstelønn. Norske tariffavtaler omfatter normalt ikke slike ansatte, med mindre allmenngjøring er vedtatt. NHO mener selvsagt at tjenesteyters ansatte skal ha skikkelig lønn, et arbeidsmiljø i henhold til arbeidsmiljølovens krav og ellers en behandling i samsvar med norsk lov og praksis. Men det er altså ikke slik at all lønn under norsk tarifflønn automatisk innebærer sosial dumping. Det er heller ikke slik, som man kan få inntrykk av i den offentlige debatten, at de mange østeuropeiske arbeidstakere på tjenesteoppdrag i norsk næringsliv systematisk utsettes for utbytting. Også NHO kjenner til oppslagene om luselønn og uverdig behandling og vi er like opprørt over dem som alle andre. Men: Hovedregelen er at de utlendinger som jobber på oppdrag fra seriøse norske bedrifter har ordnede lønns- og arbeidsvilkår. Mange følger tariffavtalens lønnsnivå, andre gjør det ikke, uten at de derved utsettes for urett eller urimelig behandling.



De fleste er fornøyd med oppholdet og returnerer til sine hjemland etter endt arbeidsoppdrag med velfylte lommebøker, ikke minst målt etter hjemlandets lønns- og prisnivå. Man må huske at østeuropeiske arbeidstakere på kortvarig oppdrag i Norge betaler skatt til sine hjemland og har alle sine øvrige utgifter (boligutgifter, lån etc.) knyttet til dette landets lave kostnadsnivå. Det medfører for eksempel at hundre norske kroner brukt i Polen gir en kjøpekraft som er 2,5 ganger større enn i Norge. Realiteten – som blir borte i dagens unyanserte diskusjon om sosial dumping og tarifflønn – er at de aller fleste utenlandske arbeidstakere på entreprise-oppdrag i Norge har et lønnsnivå som langt overstiger hjemlandets. Det er derfor de kommer hit! Både familie og lokalsamfunn der hjemme nyter godt av dette. Den elendighetsbeskrivelse mediene så ofte gir av forholdene for utenlandske arbeidere er mildt sagt lite balansert.

Seriøsitet innebærer mer enn lønns- og arbeidsvilkår. Andre stikkord er kampen mot skattesnusk og svart arbeid. NHO og mange av våre landsforeninger har i flere år arbeidet aktivt for å motvirke useriøsitet i samarbeid med fagbevegelsen og myndighetene. For eksempel har vi sammen med LO lagt frem en felles rapport om tiltak for økt seriøsitet i arbeidslivet. I tillegg har byggebransjen, politiet, skattemyndighetene og UDI inngått et tett samarbeid for å komme useriøsitet, skatteunndragelser og svart arbeid i byggenæringen til livs. I renholdsbransjen pågår en tilsvarende satsing.

Avsluttende kommentar

Fra NHOs ståsted er diskusjonen om arbeidsinnvandringens mange aspekter en av de viktigste politiske debatter i Norge. Den dreier seg om økonomi, velferd, verdier og praktiske løsninger som skal fungere i mange år. Den berører næringslivet og fagbevegelsen, offentlige myndigheter, etater og institusjoner og ikke minst enkeltindivider. Derfor er det viktig at den føres med innsikt og at den tar hensyn til de mange og kan hende motstridende interesser som finnes.

Denne artikkelen har søkt å belyse noen relevante problemstillinger, men det finnes flere. Koblingen mellom arbeidsinnvandring og flyktning- og asylpolitikken er et eksempel på en problemstilling vi ikke har vært inne på her. Det finnes også flere oppfatninger om løsningene. NHO imøteser en videre dialog om arbeidsinnvandringen til Norge. Og like viktig: Vi imøteser konkrete politiske tiltak som adresserer både de kortsiktige og de langsiktige utfordringer vi her har omtalt. ●

Fotnote:

Samfunnsspeilet nr. 4, 2006: http://www.ssb.no/vis/samfunnsspeilet/utg/200604/11/art-2006-10-10-01.html

- En god investering

Aibel (tidl. Vetco Aibel) er en ledende leverandør av tjenester til olje- og gassindustrien. Organisasjonen har ca. 9 000 ansatte i mer enn 30 land, derav ca. 4 000 i Norge. I tillegg har Aibel ca. 3 000 innleide funksjonærer og operatører.

Hvor mye den utenlandske arbeidskraften utgjør i eksakt tall, kan ikke HR- og kommunikasjonsdirektør, Trond Bynes, svare på, men at det er snakk om et tresifret tall vil ikke direktøren utelukke.

- For å dekke det økende behovet for arbeidskraft og et ønske om å skape et internasjonalt miljø fordi dette bringer med seg en merverdi for selskapet med hensyn til mulighetene for internasjonal vekst, har vi sett oss nødt til å søke etter ansatte internasjonalt.

I dag er det over 40 nasjoner representert i organisasjonen bare i Norge, og det er medarbeidere med etnisk minoritetsbakgrunn på alle nivåene; fra topp- til funksjonærnivå.

- Vi er opptatt av å tilrettelegge så mye som mulig for at flere kvalifiserte utenlandske kandidater skal velge å flytte til Norge og begynne å jobbe for Aibel, forteller Bynes.

- Vi vet at våre medarbeidere er vår viktigste ressurs, og derfor må vi investere i dem. For å unngå feilrekruttering er det avgjørende at våre utenlandske medarbeidere trives og blir i landet. Vi må legge til rette for god integrering av disse og deres familier, ikke bare på arbeidsplassen men også i samfunnet.

Oppfølging er avgjørende

Derfor er det viktig for Aibel å gjøre ankomsten så smidig som mulig. De har naturligvis en rekke rutiner, tilbud og aktiviteter tilrettelagt for disse. For eksempel er bedriften behjelpelig med å skaffe bolig, barnehageplass og muligheter til å lære seg norsk.

I tillegg arrangerer organisasjonen sosiale arrangementer som skiturer, guidet tur i lokalområdet og et todagers kurs som heter: «Bli kjent med Norge og lokalsamfunnet» i samarbeid med Stavanger Næringsforening. Under kurset får medarbeiderne den første dagen opplæring i norsk historie, tradisjoner, kultur og samfunnsliv, mens den andre dagen blir brukt til en tur i lokalsamfunnet der man får informasjon om nærmeste treningssenter, kino, sykehus osv. Aktivitetene er også tilgjengelige for familiemedlemmer.

- Dette gjør vi i den hensikt å øke trivsel og velbefinnende og skape en merverdi for de ansatte. Oppfølgingen fra vår side er vel så viktig for å lykkes som selve rekrutteringen, sier Bynes.

Branding i internasjonal skala

«Kompetansen avgjør», svarer de i Opera Software på spørsmål om hvilke kriterier som legges til grunn ved internasjonal rekruttering. Det norske programvareselskapets ansatte representer 40 ulike nasjoner.

«Visste du at hver fredag ettermiddag starter vi helgen med «en natt på operaen» og møtes i kantinen for en prat, noen drinker og litt snacks?» «Visste du at de ansatte serverer lokale matretter, fra sitt land, til lunsjen én gang i måneden, slik at alle kan få en smakebit av verden?» Dette er noen av de bullets Opera Software presenterer seg med, i møte med potensielle kandidater som besøker selskapets hjemmeside. Samtidig lister selskapet opp en rekke fordeler ved det å jobbe og bo i Norge.

Kommuniserer internasjonalt

Merkevaren «et godt sted å jobbe» er noe Opera Software bevisst har jobbet for å bygge,og dette har gitt avkastning ut over det ganske land. Selskapet jobber forebyggende med å tiltrekke seg nye kandidater og i dag er det kandidatene selv som oppsøker selskapet.

- Vi foretar all rekruttering selv, og benytter et internasjonalt rekrutteringssystem som gjør at søkere fra hele verden blir behandlet og fulgt opp av hovedkontoret i Oslo. Egne internettsider, men også andre nettsider, benyttes til å legge ut annonser. Samtidig sørger vi for å presentere Opera Software på internasjonale universiteter og deltar på aktuelle messer og andre fora der vi kan møte fremtidige kandidater, forteller HR-direktør Anne Christiansen Stavnes i Opera Software.

Fadderordninger

Programvareselskapet har totalt 375 ansatte. Femti prosent av besetningen er norske statsborgere, og resten av arbeidsstokken representerer alle verdenshjørner. Kulturmiksen har ikke bydd på problemer for selskapet. Tvert i mot. Det store spennet i nasjonaliteter hindrer grupperinger, som gjerne ville oppstått om enkelte nasjoner fremsto sterkere enn andre i manntall. Et annet positivt trekk er at de kulturene som gjerne møter hverandre med en fiendtlig holding på grunn av politiske konflikter på hjemmebane møtes i kollegialt vennskap hos Opera Software.

- Vi jobber bevisst for at nyansatte skal føle seg velkommen, og sørger for at de blir integrert så fort som mulig. Dette gjør vi ved at nye medarbeidere får en fadder internt i Opera, som også fungerer som en venn etter arbeidstid. På denne måten blir ingen overlatt til seg selv, sier Christiansen Stavnes.

Én felles kultur

Norsk statsborger eller ikke, uansett er «morsmålet» engelsk i Opera Software. På denne måten snakkes det et språk alle forstår. Men samtidig tilbyr selskapet gratis norskkurs for de ansatte, opp til to ganger i uken. Og gjennom eget intranett kommuniserer selskapet, og dets ansatte, råd og erfaringer som går ut på alt fra hvilken bank man bør velge til hva som skjer av underholdning i byen.

- For at vi samtidig skal holde på de ansatte er vi nødt for å legge forholdene til rette for de som ikke har et nettverk og som møter en helt ny kultur. For å unngå feilrekrutteringer anbefaler vi også kandidater om ikke å takke ja til en stilling. Det kan være at en italiensk søker vurderer å flytte til Norge med både kone og barn, og erfaringsmessig vet vi at kulturen vår er annerledes og at det er lite trolig at hans kone vil få jobb. Dette vil igjen føre til tilpasningsvansker og mistrivsel, avslutter Christiansen Stavnes.

Arbeidsmarked og integrering

Deltakelse i arbeidslivet på lik linje med andre er den viktigste nøkkelen til fullverdig integrering av innvandrere. Å medvirke til dette vil være en selvfølgelig utfordring for fagbevegelsen. Da vil en både sikre lønns- og arbeidsvilkår til alle på den beste måten, samtidig som en kan få økt styrke gjennom vekst både i medlemsgrunnlag og tillitsvalgtapparat.



Stein Reegård
Avdelingsleder
Samfunnspolitisk avdeling
Landsorganisasjonen i Norge

●●● I det følgende legges hovedvekten på arbeidsmarkedsperspektivet på innvandringen; Hva ulike typer arbeidsinnvandring kan bety for arbeidsmarkedet og ulike typer arbeidstakere.

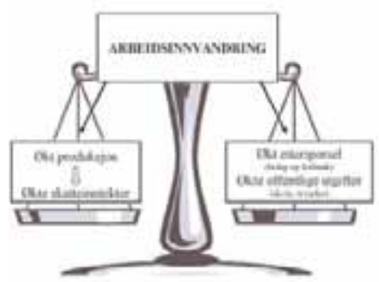
At knapphet på arbeidskraft er noe arbeidstakerinteressene er tjent med, og at en viktig forutsetning både for vellykket integrering og en vellykket sysselsettingspolitikk er at vi får bedre kunnskap og informasjon om den arbeidsvandring som faktisk foregår.

Vi vet ikke hvor mange som faktisk jobber her til lands, og den vandrende arbeidskraften er den store kilden til usikkerhet. Myndighetenes erkjennelse av dette er for oppadgående, men oppfølgingen i praksis kan imidlertid bli mer kraftfull.

Det er tilsynelatende bred enighet i Norge om et viktig prinsipp for arbeidsinnvandringen: Den skal sikte mot full likestilling mellom «de som kommer» og de som allerede er etablert i det norske arbeidsmarkedet. Det synes bare å være FRP og skribenter av typen Trygve Hegnar som mener vi skal satse mer på en gjestearbeidermodell preget av kortvarige arbeidsopphold og dermed større forskjeller på «dem og oss», slik en ser i mange andre land.

Det betyr at det er en reell integrering som er siktemålet, med de mange utfordringer dette reiser. Får vi til en fullverdig integrering med varig bosetting, blir det også enklere å oppnå målene for det vi i denne teksten skal konsentrere oss om: brukbare lønns- og arbeidsvilkår for «de nye» som kommer og sikring av det samme for de «etablerte».

Når vi skal diskutere en politikk for arbeidsinnvandringen er det ikke nok å være enige om hovedprinsippene. En må også avklare en mest mulig omforent analyse av virkeligheten. En viktig bakgrunn for mye av debatten er åpenbare ulikheter i virkelighetsoppfatning. Dette kan for eksempel gjelde hvor problematisk tilstanden i arbeidslivet er. Mange, men dog stadig færre, har fortsatt vanskelig for å erkjenne at urimelig utnytting av arbeidskraft er ekstra utbredt overfor utenlandske arbeidstakere. Tilfellene er her så mange og så klart strukturelt betinget, at det ofte er tale om en ønsket «uvitenhet». En velger å lukke øynene for fenomenet.



En mindre påaktet forskjell i virkelighetsoppfatning er synet på arbeidsinnvandringens mer langsiktige virkninger på økonomi og arbeidsmarked. En viktig forutsetning for vellykket integrering er en større grad av enighet også om dette. En arbeidsinnvandring på gale premisser, har mindre utsikt til å bli vellykket enn det motsatte. Derfor legger jeg her litt ekstra vekt på dette punktet.

«Nødvendig» for norsk økonomi på lang sikt?

Særlig ikke-økonomer bruker ofte økonomiske argumenter for økt arbeidsinnvandring; «Norsk økonomi trenger økt innvandring». Det vises gjerne til økende behov for eldreomsorg og pensjoner når dette fremheves. Dette er nær ved å fortjene å bli karakterisert som en misforståelse.



Det er selvsagt grunn til å tro at produksjonen øker ved mer innvandring og at også skatteinntektene øker. Men det gjør jo også «utgiftssiden». Innvandrere vil, som andre, ikke bare bidra til å øke kapasiteten i økonomien. De vil også «bidra» på etterspørselssiden. Forbruk og investeringer (bl.a. boligbygging) øker; det samme gjør statens utgifter til pensjoner og velferdstjenester (barnehage, skole, helse osv). Balansen i økonomien vil bare bedres dersom innvandrerne enten produserer mer og/eller «forbruker» mindre enn «oss andre».

Til nå har bildet vært motsatt. Innvandrerne har hatt lavere yrkesdeltakelse enn gjennomsnittet. Med en vellykket integreringspolitikk, kan det kanskje snus til å bli jevnbyrdighet. I det lange løp vil innvandrebefolkningen da bli som gjennomsnittet ellers. Men da bidrar de heller ikke til å løse «balanseproblemene» i økonomien.

Hvis vi derimot endrer prinsippene for arbeidsinnvandringen, kan dette bildet snus. Da satser vi på de som kan produsere mye, uten å bli integrert. Dette reiser selvsagt andre typer utfordringer, som vi ikke skal gå inn på her.

Denne hovedbetraktningen er ikke til hinder for et positivt syn på arbeidsinnvandring. Men den bør altså begrunnes på andre måter. Dersom utviklingen møtes på riktig måte, kan større bevegelse av arbeidskraft øke mulighetene for å utvikle landene både økonomisk og kulturelt. Den økonomiske veksten kan bli stimulert bl.a. ved at vandringer over landegrensene bidrar til spredning av kunnskap og teknologi. Gjennom økonomisk vekst kan vilkårene for arbeidstakerne styrkes og utjevnes mellom land, og flere kan komme i arbeid. Gjennom økt kulturell utveksling styrkes også de politiske mulighetene for samarbeid, slik at en lettere kan nå mål på internasjonalt nivå.

I land med fallende folketall kan arbeidsinnvandring ha større berettigelse for å hindre at «økonomien stopper opp». Her ligger bl.a. Tyskland dårligere an enn Norge. Men det gjør fremfor alt mange av de østeuropeiske land.

Mangel på arbeidskraft er ikke så dumt

Det har en mening å snakke om knapphet på enkelte typer arbeidskraft, for enkeltbedrifter og bransjer eller i deler av landet. For samfunnet totalt er det mer problematisk å snakke om dette som et problem. Å være misfornøyd med «mangel på arbeidskraft» betyr jo strengt tatt at en mener at arbeidsledigheten er for lav. Særlig fra et lønnstakersynspunkt er det fordel-

aktig med et stramt arbeidsmarked. Det betyr at bedriftene må konkurrere om arbeidskraften. Dette er å foretrekke framfor at arbeidsfolk må konkurrere om et begrenset antall jobber.

Den som lanserer prognoser om generell knapphet på arbeidskraft i den *langsiktige utviklingen* bør også møtes med en viss skepsis, bl.a. fordi

• Det er den løpende økonomiske politikkens oppgave gjennom finanspolitikken (statsbudsjettet) og pengepolitikken (rente og valuta) å sørge for at knappheten er «passe» stor eller arbeidsledigheten «passe» liten. I Euro-området bremses den økonomiske veksten av sentralbank og/eller myndighet når ledigheten kommer under 8 prosent. Hos oss mener mange det må bremses når ledigheten går under 3 prosent.

• Det antall timeverk den innenlandske arbeidsstyrken er villig til å jobbe er fleksibelt og noe av det aller vanskeligste å lage prognoser for. Det er trekk ved arbeidsmarkedet som gir betydelig selvkorrigering. Når knappheten øker og arbeidsmarkedet bedres, vil flere melde seg. Det siste året har vi sett sysselsettingen øke med 80 000, mens ledigheten bare reduseres med drøye 20 000.

• Det nordiske arbeidsmarkedet og EØS-området ellers kan gi stor tilgang på arbeidskraft.

I Norge har det vært særlig stort fokus på utfordringene knyttet til *sosial dumping* som følge av økt arbeidsinnvandring. Sosial dumping kan defineres ved at innvandrere (evt. også andre grupper) får vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som er normalt for vedkommende sted og yrke. Sosial dumping kan foregå ved at regelverk i norsk arbeidsliv brytes eller ved at «smutthull» i regelverket utnyttes .

Sosial dumping går på tvers av verdiene om at likt arbeid skal lønnes likt, og om at alle arbeidstakere skal være sikret arbeidsvilkår for øvrig som gir trygghet for liv og helse. Sosial dumping rammer også de seriøse bedriftene, som lønner ansatte etter ordinære/normale lønns- og arbeidsvilkår og satser på langsiktige arbeidsforhold med oppbygging av kompetanse m.v. Disse taper i konkurransen med foretak som søker lettjente penger gjennom å dumpe lønnen til ansatte.

Arbeidstakere og den seriøse delen av arbeidsgiversiden bør dermed ha klare felles interesser i å bekjempe sosial dumping. Det er særlig stor fare for sosial dumping når det er stor forskjell på lønns- og arbeidsvilkår og velstandsnivå mellom utvandrings- og innvandringsland. Da er det lett for arbeidsgivere å tjene penger på innvandrernes svake situasjon ved å omgå regelverk/arbeidslivsstandarder gjennom dumping av lønns- og arbeidsvilkår dersom oppfølgingen i arbeidslivet ikke er god nok. Tilsvarende er det grunn til å tro at problemene vil avta i takt med at den økonomiske veksten og velstanden tar seg opp i land som i dag ligger langt etter i den økonomiske og sosiale utviklingen.

Utfordringene knyttet til arbeidsinnvandring er knyttet til hvordan arbeidsinnvandringen *følges opp*. Jo bedre utviklingen følges opp og jo bedre integreringen er, jo større gevinster kan vi høste av globaliseringen både som arbeidstakere og som samfunn.

Virkningene ulikt fordelt

Som med mye annet, kan fordeler og belastninger ved arbeidsinnvandring bli ulikt fordelt mellom grupper i samfunnet. Som en grov beskrivelse kan en si at de som kan tape på dette er de som utsettes for økt konkurranse i arbeidsmarkedet. De som tjener på dette er de med arbeidsfrie inntekter (kapitaleiere, men også pensjonister) og arbeidstakere som besitter kompetanse og erfaring som ikke lett lar seg erstatte med innvandrere.

Mest utsatt vil være de arbeidstakere som lettest lar seg erstatte av nykommere som ikke «står på krava». Særlig utsatt vil ufaglærte være på områder der språk og annen særnorsk ferdighet ikke er mest nødvendig. I praksis ser vi at renhold, transport, hotell- og restaurant, enklere omsorgsarbeid og byggevirksomhet preges av stor rekruttering fra utlandet. Dette er ofte yrkesgrupper som har lønns- og andre arbeidsvilkår under gjennomsnittet. I den grad det eksisterer et lavlønnsproblem, blir dette lett større når tilstrømningen til denne typer jobber øker. Stor arbeidsinnvandring kan lett øke forskjellene i levekår.

Det mest markerte uttrykket for denne problemstillingen er det vi tidligere omtalte som sosial dumping. I slike tilfeller blir presset nedover på lønns- og arbeidsvilkår særlig tydelig der det oppstår direkte. Men denne mekanismen gjør seg gjeldende også på bredere basis ved at endrede lønnsbetingelser m.v. forplanter seg gjennom arbeidsmarkedet på tvers av bransjer og bedrifter.

Det er grunn til å tro at presset i retning av å svekke arbeidsbetingelsene (bl.a. gjennom sosial dumping) i deler av arbeidsmarkedet vil være større:
• jo dårligere oppfølgingen og kontrollen av lover og regler som gjelder innvandringen og arbeidslivet er og
• jo svakere valgsituasjon og grad av integrering den enkelte innvandrer har i samfunn og arbeidsmarked.
Valgsituasjonen vil igjen avhenge av hvilke formelle rettigheter den enkelte har nedfelt i norsk regelverk, men også hva som er alternativ arbeids-/oppholdssituasjon i hjemlandet.

Innvandrere som kommer på individuell basis har sterkere *formelle rettigheter* i arbeidsmarkedet hvis de kommer fra EØS-området enn fra tredjeland. Hvis de derimot kommer som utsendte arbeidstakere (ansatt i utenlandsk bedrift), er rettighetene når det gjelder arbeidsvilkår sterkere for tredjelandsinnvandrere enn for innvandrere fra et annet EØS-land.

Det synes å være spesielt *vanskelig å følge opp og kontrollere* at *utsendte* arbeidstakere i Norge får de rettigheter som de har krav på. Det må dels sees i sammenheng med at arbeidstakerne er prisgitt arbeidsgiveren i utreiselandet og dels at det ofte benyttes arbeidskraft fra underleverandører som gjør det komplisert å få tilgang til opplysninger om arbeidsvilkår.

Forsøker utsendte arbeidstakere å kreve de rettighetene de har krav på i Norge, kan det bety at de mister jobben når de kommer til hjemlandet. Vi har også eksempler på at utsendte arbeidstakere har måttet utbetale deler av lønnen de har fått i Norge til arbeidsgiveren i utreiselandet etter endt oppdrag, eventuelt at de har måttet jobbe gratis en periode i utreiselandet for å «kompensere for» de høye lønnsutbetalingene i Norge.

Det kan også være vanskelig å kontrollere om tredjelandsinnvandrere som har kommet til landet med midlertidig arbeidstillatelse med sikte på varig opphold, faktisk får de arbeidsvilkår de har krav på. Det skyldes at den enkelte innvandrer kan ha mye å tjene på å skjule hvor dårlige arbeidsvilkår de har, hvis det gjør at de får beholde jobben lenge nok til at de etter hvert kan få innvilget varig bosetting. Informasjon fra tillitsvalgte som daglig jobber med problemstillinger knyttet til sosial dumping er med på å bekrefte dette bildet.

Et spesielt bekymringsfullt trekk er tendensene til at innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn konsentreres til noen få næringer (bl.a. hotell og restaurant, renhold og transport) der arbeidsbetingelsene presses, og hvor det samtidig er tendenser til at personer med norsk bakgrunn søker seg bort. Innvandringen kan med en slik utvikling synes å representere et middel til å svekke/holde nede arbeidsbetingelsene i deler av arbeidslivet. En svært uheldig følge er at de økonomiske og sosiale forskjellene mellom innvandrere og andre som bor i Norge øker.

Vi må jo vite…

Bedre integrering av arbeidsinnvandrere krever oppfølging og tiltak på en rekke områder:
• aktiv integreringspolitikk
• aktiv arbeidsmarkedspolitikk som bidrar til å styrke innvandrernes stilling på arbeidsmarkedet
• økt oppfølging og kontroll med at regelverket i arbeidslivet følges opp
• konkrete tiltak for å hindre sosial dumping, for eksempel allmenngjøring av tariffavtaler eller innføring av andre minstestandarder for lønns- og arbeidsvilkår der det ikke allerede er regelfestede standarder

Å ha god oversikt over arbeidsinnvandringen er også viktig både i konjunkturstyringen og i forhold til annen politikkutforming.

Etter at EØS-utvidelsen fant sted 1. mai 2004 har arbeidsinnvandring hatt stor innvirkning på utviklingen i arbeidsmarkedet i Norge. Mangler i statistikkgrunnlaget har imidlertid gjort det vanskelig å få skikkelig grep om de faktiske endringene som har funnet sted. I tillegg til at det har vært stor usikkerhet knyttet til antallet arbeidsinnvandrere som har kommet, vet vi lite om arbeidstid, bransjefordeling, utslag i den svarte delen av økonomien, omfanget av sosial dumping osv. Den betydelige usikkerheten som ligger i informasjonsgrunnlaget vanskeliggjør politikkutformingen.

Som kjent fanges arbeidsinnvandrere som arbeider på kortvarig basis i Norge vanligvis ikke opp i de løpende AKU-tallene. Disse må basere seg på de som er registrert med bopel i Norge. I AKU har en heller ikke arbeidsmarkedsstatus etter landbakgrunn. Den nyoppstartede registerbaserte statistikken «sysselsatte og arbeidsledige på korttidsoppdrag» representerer en viktig forbedring av statistikkgrunnlaget ved at også ikke-bosatte inkluderes. Men det er åpenbart at denne statistikken til nå har undervurdert omfanget av arbeidsinnvandringen (selv også etter oppjusteringen som har funnet sted i de siste tallene). Noen momenter som trekker i en slik retning er:

• En økende andel av arbeidstilbudet fra de nye EU-landene defineres som *selvstendig næringsdrivende*. Dette er en måte å omgå innvandringsregler og allmenngjøring av tariffavtaler på.

• *Arbeidsoppdrag av kort varighet underrapporteres* til AA-registeret som er en viktig datakilde for SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk.

• I en *utredning fra Fafo* [2] konkluderes det med at «Den klart største arbeidsmobiliteten fra de nye medlemsland foregår via tjenesteveien, hvor antallet sysselsatte den enkelte bedrift hyrer inn østfra gjenomgående er langt høyere enn ved ansettelser.» Dette registreres i liten grad i sysselsettingsstatistikken.

I forbindelse med hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet er det i Økonomiske analyser 6/2006 publisert oppjusterte tall for sysselsatte for årene 2000-2004. I tillegg til høyere sysselsettingsnivå, viser de nye tallene også sterkere vekst i sysselsettingen i samme periode. Mer realistiske anslag for

utenlandsk arbeidskraft er den viktigste årsaken til at antallet sysselsatte personer totalt er revidert opp. En stor del av økningen har skjedd for bygge- og anleggsvirksomhet.

Oppjusteringen er foretatt etter at Statistisk sentralbyrå har utnyttet opplysninger fra den relativt nye sysselsettingsstatistikken over utenlandsk arbeidskraft på korttidsopphold i Norge [3]. Statistisk sentralbyrå har imidlertid holdt utenom sysselsatte i utenlandske bedrifter på kortsiktige oppdrag i Norge, siden disse per definisjon ikke skal regnes som sysselsatte i Nasjonalregnskapet. Dersom en også skulle ha inkludert disse, ville sysselsettingsveksten høyst sannsynlig blitt enda kraftigere oppjustert.

Statistisk sentralbyrå synes imidlertid i økende grad å innrømme at statistikken fortsatt undervurderer arbeidsinnvandringen:

«I det nye arbeidskraftsregnskapet har vi utnyttet en ny statistikk over utenlandsk arbeidskraft (sysselsatte og arbeidsledige på korttidsopphold i Norge) … Det antas å være noen kvalitetsproblemer ved denne statistikken, blant annet som følge av at det sannsynligvis er en underrapportering av utenlandsk arbeidskraft i Norge.»

Men også fagbevegelsen selv har utfordringer som må møtes bedre. Hittil har fokus mye vært på regelverk og institusjoner som kan forebygge negative konsekvenser i arbeidsmarkedet, særlig med tanke på lønns- og arbeidsvilkår:

- krav til arbeidsforhold og arbeidskontrakter
- allmenngjøring av utvalgte tariffavtaler
- tilsyn og sanksjoner

Nå er det praktisk oppfølging i egne rekker som vil få økt betydning. Innvandrede arbeidstakere må bli organisert i større grad. De må i større grad få sin plass i tillitsvalgtapparatet. Tjenestetilbudet må tilpasses nye arbeidstakergrupper.

Både fagforbund og LO har økt fokus på dette. Særlig er Fellesforbundets store og stadig mer systematiserte innsats overfor polske arbeidstakere verdt å fremheve. Den viser også en viktig samfunnsmessig side ved fagbevegelsens arbeid. Fagforeningene blir en viktig leverandør av offentlig informasjon. Det viser seg nokså krevende for nyankomne arbeidstakere å ta seg fram overfor regelverk og institusjoner.

Disse erfaringene kan tjene som grunnlag for forenklinger og bedre rutiner. Det vil styrke innvandrernes rettigheter, gjøre arbeidsforholdene mer seriøse og samtidig avlaste fagbevegelsen til fordel for økt slagkraft ute på arbeidsplassene. ●

Fotnoter:

1 Per i dag er det en hovedregel for arbeid som utføres i Norge at lønns- og arbeidsvilkår ikke skal være dårligere enn det som er normalt for vedkommende sted eller yrke. Et unntak gjelder imidlertid i forbindelse med tjenesteyting i Norge, der det åpnes for at utreiselandets lønnsnivå kan nyttes dersom det ikke foreligger allmenngjort tariffavtale.

2 «EU-utvidelsen: endringer i norske bedrifters arbeidskraftsstrategier?», Fafo 23.05.06. Rapporten gir oversikt over hovedresultatene i en spørreundersøkelse Fafo har gjennomført om bruk av arbeidskraft fra de nye EU-landene blant bedrifter i bygge- og anleggsnæringen, fire industribransjer, hotell- og restaurant og rengjøring. Datainnsamlingen ble foretatt i januar-april 2006.

3 Også statistikken over utenlandsk arbeidskraft på korttidsopphold i Norge, som nå er nyttet i forbindelse med de nye nasjonalregnskapstallene, har vært gjennom en tidligere runde med oppjustering.

Arbeidsinnvandrere ofte kompetente medarbeidere

Intervju med Alf Jondahl
Arbeidsgiver og markedsassistent hos Clas Ohlson



●●● Hos Clas Ohlson følger de ikke-diskriminering når det gjelder rase og alder, sier markedsassistent for HMS/Internkontroll Alf Jondahl.

Han forteller videre at Clas Ohlson, som driver med varehandel, ikke har noen direkte policy i forhold til utenlandsk arbeidskraft, men at ikke-diskrimineringen likevel er en konsekvens av policy-dokumenter.

- Vi holder nå på å lage en «Code of Conduct» som går videre enn de policy-dokumenter vi har i dag.

Jondahl er ikke helt sikker på hvor mange arbeidsinnvandrere de har i bedriften, men anslår tallet til å være et sted mellom 50 og 100. Dette er for det meste svensker.

- Vi rekrutterer ikke i utlandet, og de som får jobb hos oss søker på eget initiativ. Vi får f.eks. søknader direkte fra Sverige. Man kan lese stillingsannonser på nettsidene våre.

Siden de i hovedsak holder seg til nordiske arbeidstakere, er det få utfordringer med arbeidsinnvandrerne hos Clas Ohlson. De har riktignok hatt noen problemer når det gjelder overgangen til å bli «norsk», f.eks. skattekort og personnummer. Idet hele tatt ting som følger av registrering i Norge.

- Det er de ansattes problem, men vi hjelper til så godt vi kan, sier Jondahl.

- Hva er den største fordelen med å ha arbeidsinnvandrere på arbeidsplassen?

- Arbeidsinnvandrerne er ofte kompetente medarbeidere med erfaring. Det er lettere å få svensker med erfaring enn nordmenn. Flere svensker har fagbrev, det gjelder f.eks. i verktøy, elektro og butikk.

Ingen problemer

Han ser ingen problemer med arbeidstakernes norskkunnskaper i forhold til det å kunne gjennomføre arbeidet på en tilfredsstillende måte og fungere i arbeidsmiljøet.

- Hvordan har bedriften bidratt til at arbeidsinnvandrerne skal være en del av det sosiale arbeidsmiljøet i bedriften?

- Bedriften bidrar ikke direkte. Når det gjelder sosiale arrangementer er det butikksjefene i de enkelte butikker som har ansvaret, men de ansatte selv tar også initiativ til sosiale aktiviteter.

Jondahl vet ikke om bedriften har noe direkte ansvar for at arbeidsinnvandrerne blir godt integrert i Norge, men han ser klare fordeler i at bedriften bidrar til dette. Clas Ohlson vil at de skal bli godt integrert fordi det betyr at de får beholde dem lenger.

- Det tjener vi på. Vi arrangerer ulike kurs, men dette er igjen den enkelte butikksjefs ansvar.

- Vi vil også fortsette å benytte arbeidsinnvandrere fremover, avslutter Alf Jondahl. ●

Integrering krever nytenkning og handling

Det foregår en omfattende arbeidsinnvandring til Norge. Innvandringen har to spesielle trekk. Det ene er at de fleste kommer fra Østersjøområdet i Sentral- og Østeuropa. Det andre er at en god del havner i bygg- og anleggsbransjen.



Roy Pedersen
leder av Oslo Stein-, Jord og Sementarbeideres forening
Fellesforbundet

●●● Vi vet ikke eksakt hvor mange, men det er vanskelig å finne en byggeplass i større byer og tettesteder hvor det ikke hovedsakelig er polske stemmer å høre.

Integreringsutfordring nummer en består i å skaffe utenlandske arbeidskolleger menneskeverdige lønns- og arbeidsvilkår. Lykkes ikke dette, vil vi både få økte klasseforskjeller og en utvikling der velferdsordningene forvitrer.

En helt ny utfordring for fagbevegelsen og fagforeningene er fenomenet sosial dumping. Med det menes i første rekke at arbeidsfolk må jobbe for en lønn som ligger under minstelønna i tariffavtalene. Veldig ofte handler dette også om systematiske brudd på Arbeidsmiljøloven, spesielt bestemmelsene om arbeidstid og overtidsbetaling samt brudd på prinsippet om faste ansettelser i arbeidslivet.

Hverdagen for mange er følgende: Jobbe 10 timers dag med 60 timers uke, uten overtidsbetaling. Lønn på 50-60 kroner timen er ikke uvanlig. Minstelønna for byggebransjen er når dette skrives 118 kroner timen for ufaglærte og 132,25 kroner for faglærte. I flere tilfeller finnes fiktive ansettelseskontrakter, gjerne to: Én kontrakt som fastslår byggfagas minstelønn. Denne er ment å vises frem for Arbeidstilsynet, tillitsvalgte og fagforeninger. En annen kontrakt oppgir kanskje lønna til å være 30 kroner i timen. Denne er ment brukt i Polen, både i forhold til skattemyndigheter og som arbeidskontrakt for eventuelle oppdrag der. Kontraktene er underskrevet av begge parter. Virkeligheten er likevel som beskrevet innledningsvis.

Mange er ansatt i useriøse leiefirmaer på kontrakter knyttet til en bestemt byggeplass eller prosjekt. Dersom utleiebedriften, hvor man er ansatt, får beskjed om at man er uønsket eller at jobben er unnagjort, er man «fristilt fra arbeidsplikten» på dagen. Dermed blir oppsigelsesvernet kraftig undergravd. I tillegg er man i nevnte tilfeller uten rett til arbeidsløshetstrygd, da man formelt verken er permittert eller oppsagt. Det er ingen annen utvei enn å vente på hybelen eller i brakka til telefonen ringer og tilbudet om et nytt korttidsoppdrag dukker opp.

Flere blir ofre for kriminelle bakmenn. I en særstilling står ansatte fra et baltisk eller polsk «firma» som formidles til norske byggeplasser via en mellommann som vi kaller for «hallik». Dette fordi vedkommende er en formidler eller kobler, mellom et utenlandsk og et norsk firma, uten juridiske forpliktelser. Det er det norske firmaet som er ansvarlig for kvaliteten på utført arbeid og ikke «halliken» eller det utenlandske «firmaet».

Ordet «firma» er satt i hermetegn fordi det ofte kun dreier seg om en adresse. Det kan også være et firma som driver med noe helt annet enn byggevirksomhet. Det som er minst like ille er at den norske eller svenske «halliken» ikke er norsk representant i forhold til «firmaet» vedkommende formidler fra. «Halliken» kan ikke avkreves lønn- og feriepenger hvis disse uteblir. De ansatte er regelrette husmenn og trusselen om hjemsendelse er reell hvis de protesterer over forholdene. Altfor mange tvinges under slike forhold til å jobbe svart.

På toppen av dette finnes ingen norsk rettsinstans som klarer å bryte igjennom. Ikke en gang å utferdige en uteblivelsesdom har så langt vært mulig. En slik dom vil gi en prinsipiell rett til lønn og feriepenger, men ikke retten til å få pengene utbetalt. Med en slik rettsavgjørelse på baklomma måtte man eventuelt oppsøkt det baltiske eller polske «firmaet» eller kanskje en rusten postkasse for så å kreve pengene. Det er med andre ord fritt fram for disse å være kjeltringer.

Mer marked, mindre styring og økt konkurranse gir større makt til aggressive arbeidsgivere og fører til angrep på våre lønns- og arbeidsvilkår. Det skjer en maktforskyving i samfunnet til fordel for arbeidsgivere og useriøs virksomhet.

Den sosiale dumpingen skjer som et resultat av denne maktforskyvingen eller endringen i styrkeforholdet mellom ansatt og arbeidsgiver.

I Norge finnes ingen direkte lovbestemmelser som regulerer lønn. I prinsippet kan man betale så lav lønn som overhode mulig. Det er tariffavtalene som regulerer lønnsnivå og lønnsbestemmelser. Fagbevegelsen har heller ikke ønsket noe annet og er imot at politikere skal bestemme lønnsnivå – det er en sak for partene i arbeidslivet. Med fri-flyt- kapitalisme og store forskjeller mellom landene, havner den såkalte norske modellen på leirgrunn.

Modellen det vises til blir gjerne hyllet i diverse festtaler, hvor et utstrakt samarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene blir fremholdt som nyttig. Gjensidig respekt mellom partene, og respekt overfor lover og inngåtte tariffavtaler fremheves som selve limet som gjør at det hele henger sammen.

I forbindelse med Norges tilslutning til EØS-avtalen ble «Lov om allmenngjøring av tariffavtaler» vedtatt. Det betyr at deler av en tariffavtale kan erklæres som lov. Adgangen til å kreve dette har enten LO eller NHO. Lovens opprettede tariffnemnd, der partene i arbeidslivet også deltar, bestemmer hvilke deler av en tariffavtale som skal allmenngjøres. Dette er en omfattende prosess. Fra 1. januar 2007 er byggfagoverenskomsten allmenngjort i hele landet for bestemmelser som minstelønn, overtidsbetaling, arbeidstøy og vernefottøy samt arbeidsbrakker for å ha nevnt det viktigste. Brudd på disse bestemmelsene er enkelt sagt brudd på norsk lov.

Arbeidstilsynet er satt til å håndheve at bestemmelsene etterleves. Tilsynet har nå fått utvidede fullmakter med rett til å ilegge tvangsmulkt og å kunne stanse virksomheten ved grove brudd. Dette er ett virkemiddel for å oppnå økonomisk integrering, men det er ikke nok. Altfor mange arbeidsgivere oppfatter allmenngjøringen kun som et forslag. Det virker dessuten på oss som at mange baltiske og polske firmaer knapt har hørt om saken, og at mange av dem heller ikke er spesielt opptatt av å følge lover og regler, verken i Norge eller i hjemlandet. Et annet problem er dessuten at Arbeidstilsynet ikke har kapasitet til å rekke over alt.

En avgjørende faktor for å komme inn i arbeidslivet i et annet land er at man har et minimum av kunnskaper om dette landets lover og regler. Nesten ingen av de nye arbeidsinnvandrerne som kommer til byggebransjen kjenner norske regler godt nok. De vet ikke hvilke rettigheter og krav som stilles i en standard ansettelsesavtale før lenge etter at en avtale er underskrevet. Det er eksempler på at arbeidsavtaler er skrevet på engelsk. Heller ikke en norsk bygningsarbeider har normalt forutsetning for å forstå arbeidsjuss «på utenlandsk».

Mange har ingen peiling på norske skatteregler, hvordan velferdsordninger er bygget opp og fungerer, kjenner ikke rettigheter angående ferie og feriepenger eller hva som skal omfattes i en boligkontrakt.

En stor utfordring for å lære norske lover og hvilke rettigheter man har som arbeidstaker i Norge, er språket. Bortsett fra standard arbeidsavtale som foreligger på polsk og de baltiske språk er det liten drahjelp å få fra det offentlige. Dette øker ikke bare faren for diskriminering, men også faren for å havne i klørne på en arbeidsgiver som ikke selv er svært opptatt av at det offentlige har krav på skatter og avgifter. Språk er makt som det heter.

Manglende norskkunnskaper er også et hovedhinder for å få ansettelse i norske firmaer og hos norske entreprenører. Mange jobber likevel på disse byggeplassene, da som innleid arbeidskraft. Noen ganger skaper dette utfordringer for helse, miljø og sikkerhet da mange ikke i tilstrekkelig grad kan kommunisere med sine arbeidskollegaer.

Det er merkelig at ikke norske myndigheter og arbeidsgivere ser seg tjent med å tilby norskkurs for arbeidsinnvandrere i byggebransjen. Dette står i kontrast til for eksempel planlagt inntak av polske sykepleiere i offentlig sektor. De polske sykepleierne tilbys nesten et halvt års norskopplæring før de kommer til Norge. Et eksempel til etterfølgelse! Det må ikke glemmes at Norge får nevenyttig arbeidskraft uten store utgifter til utdanning og yrkesopplæring. Språkopplæring er en verdifull investering. Dersom bedre språkkunnskaper fører til at færre tar arbeid i useriøse bedrifter vil en slik satsing på sikt lønne seg i kroner og øre.

Selve organiseringen av byggeplassene kan imidlertid virke som en utfordring for språkopplæringen. Veldig ofte er polske og baltiske bygningsarbeidere innleid og dermed får de arbeidsoppdrag som en egen gruppe. De jobber avgrenset fra de norske og med dette går innlæringen av norsk langt tregere – de kommuniserer mest med hverandre. Dermed får vi flere faktorer som motvirker sosialt fellesskap på byggeplassene med lite eller ingen kontakt med nordmenn. Lange arbeidsdager fører i tillegg til liten sosial omgang med nordmenn på fritidaen. Mange arbeidsgivere har ansettelsesvegring og ønsker leiefolk framfor å ansette utenlandsk arbeidskraft direkte i firmaet.

Man tenker som man lever. Mange polske bygningsarbeidere har fram til nå sett oppholdet i Norge som en midlertidig løsning. Det gjelder å jobbe så mye som mulig for så å ta lengre avbrekk i Polen med familie og venner. Dette er likevel i ferd med å endre seg. Flere både polske og tyske bygningsarbeidere uttaler at de ikke ser noen framtid i sine respektive hjemland. Stadig flere ønsker å ta med familie til Norge for å etablere seg på nytt. Dette er en utvikling som må hilses velkommen. Ikke bare vil polske bygningsarbeidere få et bedre liv, men det vil også føre til at de lettere ser at de har felles interesser med sine norske arbeidskolleger. Samtidig vil kunnskapene om norske lover og regler øke. Det samme vil integreringen i det norske samfunnet.

Fagbevegelsen krever tiltak mot markedskrefter som skaper sosial dumping og har fremmet viktige krav til myndighetene. Her skal kort nevnes de viktigste:

Innføring av et solidaransvar for lønn og feriepenger. Solidaransvaret må gjelde for innleiebedrift i forhold til ansatte i utleiebedrift, samt for oppdragsgiver ved bortsetting av arbeid. Tiltaket vil være det mest effektive i å gjøre dagens allmenngjorte bestemmelser til virkelighet over hele landet. Det vil ha en positiv effekt i kampen mot svart arbeid og skattesnyteri.

Innstramming i mulighet for utleie av arbeidskraft. For at ikke postkassebedrifter og spekulativ virksomhet skal dominere, må adgangen til utleie av arbeidskraft begrenses til virksomhet som enten driver produksjon eller er bemanningsbedrifter, der sistnevnte i tillegg må pålegges en reell autorisasjonsordning.

Implementering av ILO-konvensjon nr 94. Denne legger til grunn at det er norske lønns- og arbeidsvilkår som skal gjelde for alle firmaer som påtar seg oppdrag for det offentlige. Sistnevnte er en betydelig avtager av tjenester innen bygg- og anleggsvirksomhet. Tiltaket vil være et viktig bidrag til seriøsitet i bransjen. Et eksempel er Oslo Kommunes eget Undervisningsbygg. Her ble det gitt oppdrag til en entreprenør som via bruk av leiefirma har snytt sine ansatte for lønn og feriepenger.

Det som her er nevnt av tiltak vil sikre mange utenlandske bygningsarbeidere en tryggere hverdag. Men for samfunnet Norge er det også viktig at slike tiltak bidrar til en mer likeverdig konkurranse. En mindre malerbedrift med norske ansatte taper i kampen om anbudene så lenge noen kan få oppdrag via lønnsdumping. Blir dette et varig fenomen vil mange bedrifter gå konkurs.

Det er merkelig at bedriftenes egen organisasjon, NHO, er så lunkne til de nevnte forslagene. Deres uttalelser om at de ønsker økt lønnskonkurranse er et konkret varsel om at den norske modellen forvitrer, da tariffavtalene ikke lengre er ment å skulle respekteres.

Her nærmer vi oss kjernen i hele saken. Fagorganisering og tariffavtaler er til for å motvirke konkurranse på lønns- og arbeidsvilkår – og aller helst fjerne den. Dette sammen med politisk styring har sikret «ei lønn å leve av», relativt små lønnsforskjeller og velferdsordninger. I Norge og Norden er tariffavtalene landsomfattende. En og samme avtale dekker hele landet. Dermed bidras det også til relativt like forhold fra landsdel til landsdel.

Solidaritetstanken bygger på at arbeidsfolk har en egeninteresse av å stå sammen for ikke å bli konkurranseutsatt som arbeidskraft.

Oslo Bygningsarbeiderforening og andre fagforeninger innen bransjen har åpent sagt at utenlandsk arbeidskraft er velkommen. Kun et krav er stilt: Vi vil ikke ha sosial dumping! («Nie zgadzamy sie na socjalny dumping!»). Foreningene har i god gammel fagforeningsånd tenkt på hvordan man kunne finne en felles plattform mellom arbeidsfolk fra ulike land, samtidig som man reelt fulgte opp ordet velkommen. Konklusjonen er som flere ganger nevnt: Ingen tar jobb under minstelønna.

Med det som utgangspunkt er det i flere fagforeninger gjort et godt stykke arbeid med tradisjonell medlemsverving. Oslo Bygningsarbeiderforening har sammen med Tømrer og Byggfagforeningen og med støtte fra Fellesforbundet spleiset på å ha en polsktalende medarbeider ansatt.

De to foreningene driver et til dels omfattende arbeid i forhold til polske bygningsarbeidere. Hver uke oppsøkes fagforeningene av polakker som vil melde seg inn eller ta opp ulike problemer. Foreningene får en rekke nye saker de forsøker å løse etter beste evne. Det kan være spørsmål om skattekort, hva som er regler for barnetrygd og pensjon eller sykepengeordningen. Mest tidskrevende er såkalte tvistesaker der lønn og feriepenger har uteblitt. Norsk rettssystem fanger ikke opp denne nye situasjonen og ventetiden er uansett lang før de vanskeligste sakene blir løst. Enkelte saker blir som nevnt ikke løst fordi jusen ikke strekker til. Neste trinn her blir å søke juridisk bistand i Polen og de tre baltiske landene.

Det mest framgangsrike resultatet så langt har vært organisering innen leiefirmaet ADECCO – en landsomfattende virksomhet med rundt 1 200-1 300 ansatte. Regnet etter antall ansatte utgjør virksomheten den tredje største innen norsk bygg- og anleggsbransje. I fjor ble det undertegnet tariffavtale med firmaet.

Mye av vårt arbeid går med til å informere de polske medlemmene om rettigheter og regler i arbeidslivet. De to foreningens avis/blad informerer på polsk i hvert nummer. Det avholdes møter og gjennomføres forskjellige kurs. Blant sistnevnte er også gratis norskkurs, finansiert av Fellesforbundet og gjennomført via AOF som stiller med profesjonell lærer. Tre slike kurs gjennomføres i 2007. De er populære og dekker ikke behovet.

I hele denne perioden har det vært høykonjunktur i bransjen. Det har hjulpet oss i det holdningskapende arbeidet blant egne medlemmer. I begynnelsen hersket det nok litt skepsis til alle polakkene som «kom veltende inn». Nettopp det store omfanget skapte usikkerhet. Enkelte uoverensstemmelser har det vært, men melding om slike er sjeldnere. Inntrykket er at det nå er normalisert. Foreningene får heller ingen kritikk for vår satsing på å organisere og integrere utenlandsk arbeidskraft. Det er forståelse for at jobben må gjøres hvis sosial dumping skal forhindres.

I Oslo Bygningsarbeiderforening er det både i ord og handling slått fast at vi ikke bare skal være en fagforening for de norske, men må være det for alle bygningsarbeidere som jobber her. ●

For en mer utførlig oppsummering av arbeidet mot sosial dumping henvises til hefte utgitt av organisasjonen «For velferdsstaten» som kan bestilles på www.velferdsstaten.no.

Hvor står vi? – Hvor går vi?

I denne artikkelen vil IMDi oppsummere noen sentrale hovedpoenger fra de ulike artikkelbidragene og peke på noen viktige integreringsutfordringer vi står overfor i tiden som kommer.



Monica Lund
Seniorrådgiver/Analytiker
IMDi

●●● En rekke bidragsytere har i denne rapporten belyst fenomenet arbeidsinnvandring fra ulike perspektiver og ståsteder. Noen har vært opptatt av årsakene til den økte arbeidsinnvandringen, noen har fokusert på problemstillinger knyttet til innvandrernes arbeidsforhold og levekår i Norge, noen har drøftet konsekvensene av arbeidsinnvandringen for den norske velferdsstaten mens andre har rettet søkelyset mot hvilke integreringsutfordringer som følger i kjølvannet av den nye arbeidsinnvandringen. I denne artikkelen vil vi oppsummere noen sentrale hovedpoenger fra de ulike artikkelbidragene og se bidragene i en større sammenheng.

Arbeidsinnvandring er ikke et nytt fenomen i Norge. Professor og historiker Knut Kjeldstadli trekker i sin artikkel linjer tilbake til slutten av 1700-tallet, til da arbeidssøkere fra Sverige inntok områdene rundt Oslofjorden i håp om å få et bedre betalt arbeid og bedre arbeidsforhold. I nyere tid er det først og fremst «fremmedarbeiderne» fra Pakistan, Tyrkia, India og Marokko som kom fra slutten av 1960-tallet og utover på 1970-tallet, vi tenker på når vi snakker om arbeidsinnvandring. I løpet av få år kom mange menn fra disse landene til Norge for å få jobb og bedre betalt. Etter hvert fulgte også familiene deres etter. Mange fikk barn her og valgte å bli boende i Norge.

Som forskeren og sosialantropologen Benedicte Brøgger poengterer i sin artikkel, var ikke denne arbeidsinnvandringen ledd i noen langsiktig nasjonal eller kommunal strategi fra myndighetenes side, og konsekvensene av denne innvandringen ble tillagt liten offentlig oppmerksomhet. Et kjennetegn ved denne gruppens arbeidstilknytning var at de gjerne tok det som i norske øyne var lite attraktive jobber, med fysisk tunge og lange arbeidsøkter. Et stramt arbeidsmarked gjorde at arbeidskraften deres var svært etterspurt. Det var likevel lite fokus på hvordan de hadde det i sitt yrkesaktive og daglige liv i Norge. Det ble lagt lite vekt på at de skulle lære seg norsk eller at de skulle bli integrert i det norske samfunnet, verken på jobb eller i fritiden. Ofte bodde de under kummerlige forhold i områder som ble regnet som lite attraktive for nordmenn. De kjente dessuten i liten grad til hvilke rettigheter de hadde som arbeidstakere i norske bedrifter. Når etterspørselen etter deres arbeidskraft sank på 1980-tallet, kom mange av disse i en vanskelig situasjon.

Forskerne Bernt Bratsberg, Oddbjørn Raaum og Knut Røed ved Frisch-senteret har gjennomført empiriske analyser av hvordan den langsiktige tilpasningen i det norske arbeidslivet har fortonet seg for disse gruppene. Resultatene er nokså nedslående: gruppene har hatt svært korte yrkeskarrierer sammenlignet med etniske nordmenn i samme aldersgruppe, og de har i dag en svært lav sysselsettingsrate og en tilsvarende høy avhengighet av velferdsstatlige overføringer. Dels forklares dette med at disse innvandrerne i stor grad jobbet innenfor konjunkturfølsomme yrker. Ved nedgangstider var disse de første som mistet arbeidet, og mange av dem har hatt store problemer med å komme seg inn i arbeidslivet igjen når konjunkturene har snudd. En viktig del av forklaringen er ifølge artikkelforfatterne fra Frisch-senteret at de økonomiske incentivene for å fortsette å arbeide i liten grad er til stede for denne gruppen. Mange innvandrere vil i et slikt perspektiv ha liten økonomisk gevinst for å holde seg i lønnet arbeid sammenlignet med å leve som uføretrygdet.

Bølgen fra øst

I dag er vi igjen vitne til en ny stor bølge arbeidsinnvandring. Ifølge artikkelen til Bjørn Olsen, rådgiver ved seksjon for arbeidsmarkedsstatistikk i SSB (Statistisk sentralbyrå), er det først og fremst mannlige arbeidsinnvandrere fra Vest-Europa og de nye EU-landene i øst som bosetter seg i Norge. Kvinner kommer i tilsvarende sterk grad som familieinnvandrere. Utlendingsdirektoratet (UDI) oppgir at nærmere 55 000 arbeidstillatelser ble gitt til borgere fra de nye EU-landene i 2006. Det er en økning på 47 prosent fra året før. Flest tillatelser ble gitt til arbeidsinnvandrere fra Polen.

Som den polske doktorgradsstudenten Joanna Napierala ved Centre for Migration research (CMR) påpeker i sin artikkel, er det et sammensatt sett av såkalte push og pull faktorer som henholdsvis bidrar til å «skyve» polakkene ut av Polen og «trekke» dem til Norge. Hun mener den viktigste årsaken til migrasjonen er kombinasjonen av et dårlig arbeidsmarked i Polen og stor etterspørsel etter arbeidskraft blant annet i norsk byggebransje. Videre peker hun på at lønningene er langt bedre i Norge enn i Polen. I tillegg spiller den geografiske nærheten mellom de to landene inn, sammen med gode sosiale velferdsordninger i Norge. Hun legger dessuten stor vekt på betydningen av at polakker med erfaring fra utstasjonering og arbeid i andre land utenfor Polen fungerer som rådgivere for andre som ønsker å migrere, og på fremveksten av ulike rekrutteringsbyråer som formidler polsk arbeidskraft.

Det er i dag attraktivt for mange østeuropeere å komme til Norge for å arbeide, og stadig flere tar med seg familiene sine og slår seg ned i Norge på mer permanent basis. Tall fra UDI viser at 1703 polakker søkte om familiegjenforening i 2006. Det var mer enn dobbelt så mange som året før. Tall fra Fafos Arbeids og levekårsstudie blant polakker i Oslo (2006) viser også at mange polakker i Norge, både utstasjonerte tjenesteytere og individuelle arbeidsinnvandrere, har et relativt langt tidsperspektiv på sitt opphold.

Arbeidsinnvandringens konsekvenser for den norske velferdsstaten

Sett i forhold til land i Øst-Europa har Norge en velutbygd velferdsstat med et godt utbygd sikkerhetsnett av sosiale velferdsordninger for alle landets borgere. Det var dem som fryktet at åpne grenser kunne gi opphav til såkalt velferdsturisme, der østeuropeere kom på nokså korte arbeidsopphold, tok med seg familiene sine og brukte de sosiale velferdsordningene i stor skala. Ifølge Lars Østby ved SSB har imidlertid ikke dette slått til. Han hevder at de nyankomne hittil har brukt de norske velferdsordningene i relativt liten grad, og at de som har kommet, er her for å jobbe (Østby, 2006).

Et annet viktig diskusjonstema har vært hvilke konsekvenser arbeidsinnvandringen vil ha på velferdsstaten på kort og lang sikt. Det er et faktum at det norske arbeidsmarkedet for tiden er stramt, og at det er et stort akutt behov for importert arbeidskraft innefor flere næringer. Forsker Johan Fredrik Rye ved Norsk senter for bygdeforskning ved NTNU, hevder for eksempel i sin artikkel at arbeidsinnvandringen fra øst har klare positive effekter for det norske landbruket blant annet ved at den kan åpne for nye driftsstrategier og mer lønnsomhet på gårdsbruk som har vært nedleggingstruet.

Også på lang sikt vil behovet for arbeidskraft gjøre seg gjeldende. Den norske befolkningen består av en stadig større andel eldre. Et viktig spørsmål er derfor hvorvidt arbeidsinnvandringen kan bidra til å dempe problemene knyttet til demografiske tendenser som gjør at den yrkesaktive delen av befolkningen får økt forsørgerbyrde. Bratsberg, Raaum og Røed argumenterer i sin artikkel for at også arbeidsinnvandrere etter hvert vil endre status fra forsørgere til forsørgede, og at hvordan regnestykket til slutt vil se ut vil være avhengig av egenskaper ved arbeidsinnvandrerne som

kommer hit, hvem de tar med seg og hvor godt de og deres eventuelle familier integreres i arbeidsmarkedet over tid.

Partene i arbeidslivet synes å ha ulike perspektiver på hvor hensiktsmessig løsning økt arbeidsinnvandring er på arbeidskraftsproblemet. Ifølge NHO vil det være klart mest lønnsomt å satse primært på at arbeidstakerne ikke bosetter seg her på permanent basis, men kommer hit som ledd i tjenesteyting. Sigrun Vågeng, direktør i NHO, hevder i sin artikkel at en aktiv politikk som tilrettelegger for økt tjenesteyting, vil gi fordeler både for vårt land, for den enkelte arbeidstaker og for dennes hjemland. Stein Reegård, sjefsøkonom i LO, er langt mer skeptisk til en gjestearbeidermodell preget av kortvarige arbeidsopphold, noe han mener bare vil bidra til en forsterking av forskjellene mellom «dem» og «oss». Ottar Brox argumenterer av denne årsak imot arbeidskraftimport på prinsipielt grunnlag. Han frykter en negativ klassemessig utvikling med et enda større sprik mellom de lite attraktive jobbene som arbeidsinnvandrerne får tilgang til, og de mer attraktive jobbene som nordmenn besetter.

Uavhengig av hvilken holdning ulike samfunnsaktører har til fenomenet arbeidsinnvandring og de langsiktige konsekvensene av den, er situasjonen i dag at det kommer stadig flere østeuropeiske arbeidsinnvandrere hit, og stadig flere søker om familiegjenforening i Norge med sine polske familier. Hvordan vi velger å forholde oss til dette fenomenet, vil ha stor betydning for det norske arbeidslivet, sysselsettingspolitikken og integreringspolitikken fremover.

Økt arbeidsinnvandring – nye integreringsutfordringer

En stabil og varig utnyttelse av arbeidskraften i fremtiden vil forutsette en økt tilrettelegging for integrering av arbeidsinnvandrerne og deres familier i et lengre tidsperspektiv. På bakgrunn av det vi vet om arbeidsinnvandringen per i dag synes det å peke seg ut tre hovedutfordringer i det videre integreringsarbeidet.

Sikre likebehandling av arbeidstakere på norske arbeidsplasser

Fafos levekårsundersøkelse avdekker at nesten 8 av 10 polske arbeidsinnvandrere opplever at livet deres ble bedre etter at de kom hit. Samtidig avdekker den samme undersøkelsen at det finnes et betydelig *illegalt arbeidsmarked* for polakker i Oslo, som opererer utenfor det rettighetsbaserte, lovregulerte arbeidsmarkedet. Artikkelen til Fafo-forskerne Guri Tyldum og Jon Horgen Friberg viser at personer i det illegale arbeidsmarkedet er dårlig stilt for å kreve grunnleggende arbeidstakerrettigheter som oppsigelsesvern, rett til ferie og lønn ved sykdom. De har også dårligere lønns- og arbeidsforhold enn dem som jobber legalt, og de er dårlig beskyttet mot utnyttelse fra oppdragsgivere og arbeidsgivere. Særlig kvinner, som ofte jobber som selvstendige arbeidstakere, og gjerne som renholdere i private husholdninger, kommer dårlig ut.

Også i det legale arbeidsmarkedet er østeuropeiske arbeidstakere dårligere stilt enn norske statsborgere. Fafo-undersøkelsen avdekker at så å si alle i byggebransjen betales under lovfestet minstelønn, og langt mindre enn det som er vanlig lønnsnivå i bransjen. De fleste mennene som har deltatt i undersøkelsen har svært lange arbeidsdager, mens de fleste kvinnene er undersysselsatte. Samtidig oppgir drøyt halvparten av respondentene at norske arbeidsgivere forskjellsbehandler polakker i forhold til nordmenn. Fafo-forsker Anne Mette Ødegård refererer i sin artikkel til en annen Fafo-undersøkelse fra 2006 som tok for seg konsekvenser for helse, miljø og sikkerhet (HMS) på norske bygge- og anleggsplasser ved bruk av arbeidskraft fra EUs nye medlemsland. Hun mener det er mye som tyder på at mange norske bedrifter ser på den østeuropeiske arbeidskraften som en fleksibel og billig reservearbeidsstyrke, og at det også er fare for at mange norske bedrifter i praksis godtar at disse arbeidstakerne ikke får tilstrekkelig opplæring og oppfølging på arbeidsplassen. Fafo-forskerne frykter at mangelfull integrering på disse områdene på sikt kan føre til fremveksten av et A- og B-lag i det norske samfunnet generelt, og i arbeidsmarkedet spesielt. De polske doktorgradsstipendiatene ved Centre for Migration studies, Ewa Matejko og Renata Stefańska, understreker akkurat det samme poenget i sin artikkel. Gjennom sine samtaler med polakker i Norge har de avdekket at dårlige arbeidsforhold og lange arbeidsdager utgjør et viktig hinder for den videre integreringen til et liv i Norge. Forutsetningene for deltakelse i sosiale og/eller opplæringsrettede aktiviteter etter arbeidstid er kort og godt ikke til stede ettersom arbeidsdagene ofte er så lange og fysisk krevende at det verken er fritid eller krefter igjen til å delta i aktiviteter etter endt arbeidsdag.

For å tilrettelegge for integrering også utenfor arbeidsplassen, vil det være viktig å sørge for anstendige arbeidsforhold for alle som arbeider ved norske arbeidsplasser. Jon Horgen Friberg og Guri Tyldum hevder i et av artikkelbidragene sine at det i denne sammenheng vil være hensiktsmessig å styrke de indre kontrollmekanismene i arbeidslivet, og at dette bare kan skje gjennom lovregulering, håndheving og kontroll, samt utstrakt samarbeid mellom myndigheter og partene i arbeidslivet. Samtidig mener de at en økt ansvarliggjøring for arbeidsforhold blant norske arbeidsgivere og blant kjøpere av tjenester, vil være avgjørende for å skape mer ryddige arbeidsforhold for arbeidsinnvandrere.

Roy Pedersen fra Oslo Bygningsarbeiderforening gir i sin artikkel en rekke konkrete eksempler på at også fagforeningene kan og bør spille en viktig og sentral rolle i arbeidet med å sikre arbeidsforholdene for den nye arbeidskraften. I tillegg utfordrer også han myndighetene til å gjøre mer på dette feltet.

Bedre mulighetene for integrering også utenfor arbeidsplassen

Deltakelse i norsk arbeids- og samfunnsliv krever visse grunnleggende ferdigheter i norsk og samfunnskunnskap, uavhengig av om oppholdet er av varig eller midlertidig karakter. Ryes artikkel dokumenterer at sesongarbeidere fra Øst-Europa blir godt integrert i produksjonssfæren, men at de ikke omgås nordmenn utenfor arbeidet, og at de i liten grad deltar aktivt i det norske lokalsamfunnet. Det samme understreker flere av de andre artikkelforfatterne.

Basert på sin studie av forholdene for arbeidsinnvandrere i Storbritannia vektlegger Rachel Pillai, migrasjonsforsker ved The Institute for Public Policy Research (IPPR) i Storbritannia, i sin artikkel spesielt hvor viktig språkbeherskelse er som en nøkkel til integrering i arbeidsliv og i samfunnet generelt. Hun understreker at det å kunne språket i landet der en bor er en forutsetning for å kunne ta i mot nøkkelinformasjon om det samfunnet en lever i, kunne forholde seg til offentlige kontorer som for eksempel skattekontor og trygdekontor, og nyte godt av ulike tjenester som for eksempel legehjelp dersom det skulle være nødvendig.

Per i dag er informasjonstilgangen begrenset, oppstykket og i liten grad systematisert. Arbeidsinnvandrere som omfattes av EØS-/EFTA-regelverket har dessuten, i motsetning til for eksempel arbeidsinnvandrere som kommer innunder spesialistkvoten, ingen rett eller plikt til å delta i norskopplæring i Norge.

Udekket informasjonsbehov

Det finnes noe informasjonsmateriell som blant annet er beregnet på nyankomne østeuropeiske arbeidsinnvandrere i Norge. UDI har utarbeidet «Ny i Norge» - nettbasert nøkkelinformasjon på ulike språk, blant annet polsk. Norway.no er en nettside underlagt Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD), og har som sin viktigste oppgave å være veiviser for brukere av offentlige tjenester. Tjenesten innholder informasjon på engelsk. Det er også utarbeidet noe informasjon av EURES[1]/NAV som finnes tilgjengelig på internett. Her kan arbeidsinnvandrere få kunnskaper om hvordan de kan finne jobb i Norge. I tillegg finnes brosjyren «Living and working in Norway» på norsk, engelsk, tysk, fransk, spansk og polsk. Personer fra EURES-nettverket reiser også rundt på ulike arbeidsplasser og gir informasjon om Norge, lønnsforhold, lover og regler, plikter og rettigheter.

Oslo kommune ved voksenopplæringens servicesenter har også laget en egen portal, www.velkommenoslo.no, som er en nettside spesielt for flyktninger og innvandrere som er nye i Oslo. En del av arbeidsinnvandrerne er dessuten ansatt gjennom formidlingsbyrået Adecco, og får gjennom disse en del informasjon om Norge og norsk arbeidsliv før de ankommer Norge. Adecco betaler yrkesskadeforsikring, ansvarsforsikring, bedriftshelsetjenester og har oversatt den norske HMS-håndboka til polsk for sine ansatte.

Det er likevel mye som tyder på at det som finnes av informasjon per i dag verken er tilstrekkelig eller nok tilgjengelig, og at det derfor ikke dekker informasjonsbehovet for alle som kommer hit. Intervjuer IMDi har gjort med ansatte ved voksenopplæringen i en rekke kommuner viser for eksempel at kun et fåtall av de ansatte ved voksenopplæringen i noen av de store byene i Norge kjenner til at Adecco har oversatt HMS–regler til polsk. Det er heller ikke mange som refererer til at de distribuerer brosjyren fra EURES til østeuropeiske eller polske deltakere.

Statskonsult har på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet gjennomført en undersøkelse om det offentliges kommunikasjon med ulike innvandrergrupper[2]. Her fremkommer det at innvandrergruppene generelt er lite fornøyd med den informasjon og service de mottar fra det offentlige. Hvilke kanalpreferanser de ulike innvandrergruppene benytter seg av varierer. For arbeidsinnvandrere er ikke bruken av internett mest vanlig. Videre er erfaringene at informasjonen er lite målrettet og samordnet, og at det er store variasjoner i offentlig forvaltning når det gjelder behov for å informere. Mye tyder på at manglende informasjonsspredning på tvers av organisasjoner og institusjoner kan være et problem, og at det kan være behov for å samordne det informasjonstilbudet som i dag finnes, og gjøre en systematisk vurdering av hva som bør utvikles ytterligere. (Statskonsult, 2007)

Behov for tilrettelagt språkopplæring

Vi kjenner ikke per i dag antallet arbeidsinnvandrere som deltar på norskopplæring i Norge, da det ikke gjøres en samlet registrering av dette. Det vi vet er at personer med opphold i Norge etter EFTA/EØS-regelverket verken har rett eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. De må enten selv betale

for opplæringen eller få denne dekket av arbeidsgiver. Unntaket er de som kommer til Norge som ansatte i formidlingsbyråer, som Adecco. De som har fått et arbeidsforhold i Norge må gjerne gjennomgå et språkkurs i Polen *før* de kommer til Norge. Det er eksamen hver uke, som deltakerne må bestå, før de får reise til Norge. Alle lærerne er tospråklige i norsk og polsk. Adecco betaler oppholdet på språkkurset og skaffer ofte bolig i Norge for arbeidsinnvandrerne. Majoriteten av de nye arbeidsinnvandrerne tilhører imidlertid ikke denne gruppen.

Et sentralt spørsmål, som blant annet forsker Berit Berg ved NTNU stiller i sin artikkel, er om det er riktig og hensiktsmessig ut fra et integreringsperspektiv at arbeidsinnvandrere ikke har rett og plikt til norskopplæring. Hun tar også opp spørsmål knyttet til hvordan den kommunale norskopplæringen best kan tilrettelegges for å nå frem til gruppene uten lovfestede rettigheter. For arbeidsinnvandrerne kan det være vanskelig å få kombinert norskopplæring og arbeid, dels på grunn av pris og dels på grunn av lange arbeidsdager. Matejko og Stefańska mener at en løsning kunne være at kommunene tilbød undervisning på tidspunkt som er spesielt tilrettelagt, for eksempel på kveldstid etter arbeidsdagens slutt, eller eventuelt i helgen. Naturlig nok har det dukket opp en del private institusjoner som gir målrettet opplæring i både norsk, samfunnskunnskap og bransjekunnskap. Noen av disse er spesielt tilrettelagt for polakker, med tospråklige lærere, som kjenner begge kulturer, og som derfor kan gi nyttig informasjon om norske forhold på eget språk. Prisene på de private tilbudene er imidlertid ofte enda høyere enn de kommunale. Et viktig spørsmål er derfor om arbeidsinnvandrerne vil ta i bruk spesielt tilrettelagte kommunale eller private opplæringstilbud dersom de må betale for opplæringen selv.

Hindre varig utstøting av arbeidslivet ved konjunktursvingninger

Deler av historien fra 1970-tallet er i ferd med å gjenta seg. Arbeidsinnvandrerne kommer, de slår seg ned og blir boende. De blir gjerne tilbudt jobber uten store krav til formelle kvalifikasjoner/utdanning, med lav lønn og svake karrieremuligheter. Mange vil dessuten mangle den rette formen for kompetanse som kan gi dem nye muligheter på arbeidsmarkedet, dersom konjunkturene svinger og etterspørselen etter deres arbeidskraft avtar. Berit Berg understreker i sin artikkel at bedre bruk av innvandreres kompetanse er en forutsetning for integrering. Dette gjelder ikke minst når vi tenker integrering i et lengre tidsperspektiv. Når etterspørselen etter arbeidskraft synker, vil tradisjonelt personer uten godkjent utdanning og/eller uten formelle kvalifikasjoner, være de som mister jobben først. For mange av dem som slår seg ned i Norge på mer varig basis, vil det derfor være viktig å tilby muligheter for oppdatering på enkelte fagområder. For å hindre varig utstøting fra arbeidslivet ved konjunktursvingninger, vil det dessuten for mange være viktig å ha mulighet for å ta etterutdanning, videreutdanning, eller også høyere utdanning på universitet eller høgskole i Norge. Regelverket skaper per i dag barrierer i forhold til dette. Noen fagskoler fra utlandet blir for eksempel ikke godkjent for inntak til høyere utdanning, og søkere må først ta seks fag på videregående skole. Det er videre slik at man må fylle engelskkravene på videregående skole nivå for å kunne ta en fagutdanning i Norge. Dette betyr at mange utlendinger må ta igjen mange år med engelskundervisning i forhold til norske elever som har kunnet lære engelsk i hele grunnskoletiden. Innenfor dagens regelverk kan arbeidsinnvandrere som bosetter seg i Norge lett bli en gruppe som ikke vil kunne benytte seg av retten til livslang læring og kompetanseutvikling da barrierene for mange vil være for store.

Hva gjør IMDi?

IMDi har som fagdirektorat som oppgave å sette viktige integreringsoppgaver på dagsorden. Integreringsutfordringene som følger i kjølvannet av arbeidsinnvandringen fra øst, er et prioritert område i så måte.

Første trinn i IMDis engasjement på feltet er å frembringe bedre kunnskap og informasjon om den arbeidsvandring som faktisk foregår. Dette er en viktig forutsetning, både for en vellykket sysselsettingspolitikk og en vellykket integrering. Integreringskartet 2007 er en kartlegging av fenomenet arbeidsinnvandring og konsekvensene av den i et integreringsperspektiv. Publikasjonen er en kunnskapsstatus som gir et bredt bilde av dagens arbeidsinnvandring, med linjer tilbake i historien. Artikkelsamlingen viser med tydelighet at myndighetene har flere utfordringer å ta tak i fremover. IMDi har i tillegg nettopp gjennomført fokusgruppeintervjuer med mellom fem og åtte polske arbeidsinnvandrere på IMDis seks regionkontorer i Narvik, Trondheim, Bergen, Gjøvik, Kristiansand og Oslo. Ved hjelp av polske intervjuere ble det gjennomført gruppesamtaler over en rekke temaer som angår polakkenes dagligliv som arbeidstakere og beboere i Norge, og om deres planer for fremtiden. Dette har gitt IMDi nyttig innsikt i hvilke konkrete barrierer for integrering polakkene opplever til hverdags.

Neste oppgave for IMDi vil være å gå dypere inn i det kunnskapsmaterialet vi nå sitter på og gjøre en grundigere analyse av situasjonen. Analysen vil danne et utgangspunkt for det videre arbeidet med å vurdere eventuelle tiltak som kan gjøre integreringen av disse gruppene lettere.

Etterspørselen etter arbeidskraft er for tiden stor i Norge, og prognosene tilsier at det, i alle fall i bestemte sektorer, vil være stort behov også i årene fremover. Dette innebærer at det norske arbeidslivet, og samfunnet for øvrig, vil bestå av stadig nye innvandrergrupper. IMDi vil følge utviklingen nøye for å sikre at de arbeidsinnvandrerne som velger å bosette seg i Norge for en lengre periode, får et integreringstilbud som legger til rette for aktiv deltakelse i både arbeids- og samfunnsliv. ●

Referanser:

1). Østby, Lars 2006; Bruk av velferdsordninger blant nyankomne innvandrere fra de nye EØS-landene i 2005. SSB Notater 2006/52.

2) Statskonsult 2007; Effektiv og målrettet informasjon og kommunikasjon med innvandrergrupper. Statskonsult rapport 2007:01

Fotnoter:

1 EURES er et samarbeid mellom EU/EØS-landene og Sveits for å fremme fri bevegelighet av arbeidskraft innenfor EU/EØS.

2 Arbeidsinnvandrere, faglærte og spesialister, au pairer og studenter.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
www.imdi.no
Postadresse: Postboks 8059 Dep, 0031 Oslo. Faks: 24 16 88 01
Besøksadresse: Hausmannsgate 23, Oslo
Telefon sentralbord: 24 16 88 00
Telefaks: 24 16 88 01
E-post: post@imdi.no
Bestilling av rapporter: bestilling@imdi.no
Pressetelefon: 917 55 351, e-post: presse@imdi.no



IMDis regionale enheter:

IMDi Indre øst
Storgt. 10, 6. et., Postboks 1253, 2806 Gjøvik.
Telefon sentralbord: 24 16 88 00
Faks: 61 17 08 95

IMDi Midt-Norge
Peter Egges plass 2 (inngang Kjøpmannsgata),
7005 Trondheim.
Telefon sentralbord: 24 16 88 00
Faks: 73 89 24 31

IMDi nord
Havnegata 28 (inng. t. høyre), Postboks 83, 8502 Narvik.
Telefon sentralbord: 24 16 88 00
Faks: 76 96 58 38

IMDi sør
Slottsquartalet, Tordenskjoldsgate 9
Postboks 647, 4666 Kristiansand
Telefon sentralbord: 24 16 88 00
Faks: 38 02 04 80

IMDi vest
Bugården 8, Postboks 159 Sandviken, 5812 Bergen
Telefon sentralbord: 24 16 88 00
Faks: 55 30 09 88

IMDi øst
Hausmannsgate 23, Postboks 8059 Dep, 0031 Oslo.
Telefon sentralbord: 24 16 88 00
Faks: 24 16 88 01

ISBN: 978-82-92757-26-0