

Marko Valenta, Kristin Thorshaug og Berit Berg

Arbeidsinnvandring i økonomiske nedgangstider

Forsideillustrasjon

Gjengitt med tillatelse fra kunstneren og Jinta Desert Art Galeri, Australia

www.jintaart.com.au

**NTNU****Samfunnsforskning AS**

Rapport

TITTEL

Arbeidsinnvandring i økonomiske nedgangstider

**Avdeling:
Senter for innvandringsforskning og flyktningstudier**Postadresse: NTNU Dragvoll
7491 Trondheim
Besøksadresse: Loholt Allé 85, Paviljong BTelefon: 73 59 63 00
Telefaks: 73 59 62 24E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no
Web.: www.ntnusamfunnsforskning.no

FORFATTER(E)

Marko Valenta, Kristin Thorshaug og Berit Berg

OPPDRAGSGIVER(E)

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)

RAPPORTNR.	GRADERING	OPPDRAGSGIVERS REF.	
	Åpen	Baard Meidell Johannesen	
	ISBN	PROSJEKTNR.	ANTALL SIDER OG BILAG
Juni 2009	978-82-7570-186-0	1548	64
PRIS (eksl. porto og ekspedisjonskostninger)	PROSJEKTLEDER (NAVN, SIGN.)	KVALITETSSIKRET AV (NAVN, SIGN.)	
Kr. 100	Berit Berg	Bente Aina Ingebrigtsen	

SAMMENDRAG

Formålet med denne undersøkelsen har vært å avdekke og synliggjøre problemstillingene knyttet til arbeidsinnvandring fra de nye medlemslandene i EU som aktualiseres i brytningstiden mellom høy- og lavkonjunktur i arbeidsmarkedet, blant annet knyttet til konsekvenser for deler av det offentlige apparatet, bedriftene og arbeidsinnvandrerne selv.

Denne rapporten formidler en forventning om at en stor gruppe av disse arbeidsinnvandrerne ikke vil reise tilbake, samtidig som den indikerer to bekymringer på dette området. Den første er at, grunnet nedgangstiden, vil mange arbeidsinnvandrere som har mistet jobben ende opp i det illegale arbeidsmarkedet. Den andre er at krisen vil føre til en ytterligere segmentering av det legale arbeidsmarkedet der en stor gruppe arbeidsinnvandrere livnærer seg på deltidsjobber med dårlige vilkår.

Undersøkelsens informanter har også formidlet sine oppfatninger om hvordan overgangsreglene innvirket på arbeidsinnvandrere i en tid preget av nedgangskonjunktur, samt gitt et variert syn på fjerningen av overgangsreglene. På den ene siden ser enkelte at det blir lettere å ansette arbeidsinnvandrere i midlertidige stillinger, noe som kan føre til at enkelte arbeidsinnvandrere som tidligere fant sin nisje i det illegale markedet blir ansatt i mer ordnede forhold. Det forventes av enkelte at fjerningen av overgangsreglene også vil gi arbeidsinnvandrere bedre muligheter til å benytte seg av opptjente velferdsrettigheter. På den annen side formidles det en bekymring om at fjerning av overgangsreglene kan medføre til økt sosial dumping, svart arbeid og velferdsturisme.

Informantene er enige om at arbeidsinnvandrerens norskkunnskaper bør styrkes selv om de vektlegger forskjellige argumenter for hvorfor det er viktig å gjøre det. De understreker blant annet at det å ha gode norskkunnskaper blir enda viktigere i krisetiden når konkurransen om arbeidsplassene øker og når en viktig forutsetning for å forebygge sosial dumping og for å finne ny jobb i andre segmenter av arbeidsmarkedet er gode språkkunnskaper.

STIKKORD	NORSK	ENGELSK
	arbeidsinnvandring	Labour migration
	Den økonomiske krisen	Economic crisis

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), og fokuserer på hvordan økonomisk nedgangskonjunktur påvirker arbeidsinnvandring til Norge. Rapporten tar utgangspunkt i perspektivene til arbeidsinnvandrere, det offentlige apparatet og bedrifter. Undersøkelsen ble gjennomført våren 2009 og har hatt som siktemål å studere hvordan de nevnte aktørene tilpasser seg den økonomiske krisen i deler av arbeidsmarkedet, samt hva slags forventninger de har til fjerningen av overgangsreglene for arbeidsinnvandring fra de østeuropeiske EU-landene.

Undersøkelsen er gjennomført av Marko Valenta, Kristin Thorshaug og Berit Berg. Marko Valenta og Kristin Thorshaug har gjennomført datainnsamlingen og hatt hovedansvaret for rapportskrivningen, mens Berit Berg har hatt det overordnede prosjektansvaret. Undersøkelsen har bestått av kvalitative intervjuer med nøkkelinformanter i de relevante innvandrer miljøene, IMDi, NAV, Arbeidstilsynet og bedrifter.

Vi ønsker å takke alle våre informanter som har delt sine erfaringer med oss, og som har bidratt til å øke innsikten om deres perspektiver, utfordringer og tilpasninger i forhold til arbeidsinnvandring i den nyoppståtte situasjonen.

Trondheim, mai 2009

Kristin Thorshaug, Marko Valenta og Berit Berg

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	9
2 Tidligere forskning: Arbeidsinnvandringen fra 2004 til 2008.....	13
2.1 Arbeidsinnvandringens omfang.....	13
2.2 Sosial dumping og marginalisering av arbeidsinnvandrere	14
2.3 Arbeidsinnvandrere og velferdstjenester.....	17
3 Erfaringer blant arbeidsinnvandrere	21
3.1. Tilknytning til det norske arbeidsmarkedet og familiesituasjon	21
3.2 Arbeidsinnvandrerens tilpasninger.....	24
3.3 Overgangsregler og dagpenger.....	27
3.4 Arbeidsinnvandrerens perspektiver på manglende rett til norskopplæring.....	31
4 Erfaringer og perspektiver hos ansatte i det offentlige apparatet	35
4.1 Perspektiver på krisetiden og arbeidsinnvandrere.....	35
4.2 Informantenes perspektiver på norskopplæring	42
5 Bedriftenes perspektiver og tilpasninger	45
5.1 Perspektiver på krisetiden og bemanning.....	46
5.2 Perspektiver på norskundervisning og bedriftenes samfunnsansvar.....	50
6 Overgangsreglene: Perspektiver og tilpasninger	55
7 Avslutning.....	59
Referanser:	63

1 Innledning

NTNU Samfunnsforskning gjennomførte høsten 2008 en undersøkelse av hvordan forskjellige enheter i norske kommuner, inklusive NAV, helsevesen, voksenopplæringer og skoler, opplever og håndterer den økte arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene i Øst-Europa (Thorshaug, Valenta og Berg 2008). Et generelt inntrykk var at kommunene opplever ressursmessige utfordringer, både i forhold til økonomi og tjenesteapparatets størrelse. Siden EU-utvidelsen i 2004 og fram til finanskrisen nådde Norge har sysselsettingsnivået blant arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene vært høy¹. Fra og med høsten 2008 er flere og flere arbeidsinnvandrere ikke lenger i arbeid, men på leting etter ny jobb. Den seneste utviklingen i de økonomiske rammebetingelsene vil dermed endre noen av erfaringene det offentlige apparatet, og kanskje særlig NAV, har med arbeidsinnvandrere og omvendt.

Formålet med denne undersøkelsen har vært å avdekke og synliggjøre problemstillinger knyttet til arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene som aktualiseres i brytningstiden mellom høy- og lavkonjunktur i arbeidsmarkedet. Hvært hovedfokus har vært knyttet til hvilke konsekvenser dette får for det offentlige apparatet, bedriftene og arbeidsinnvandrerne selv. Undersøkelsen vil kunne fungere som et supplement til andre rapporter som fokuserer på den siste utviklingen i arbeidsinnvandringen (Bakken, m.fl. 2009; Thorshaug m.fl. 2009; Fafo 2009²), og vil kunne danne grunnlag for videre forskning på den nye situasjonen vi står overfor.

Denne rapporten baserer seg primært på informasjon innhentet våren 2009. Undersøkelsen tar først og fremst sikte på å belyse følgende forskningsspørsmål:

¹ EU-utvidelsen i 2004 omfatter Kypros, Tsjekkia, Estland, Ungarn, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Slovakia og Slovenia. I 2007 ble også Romania og Bulgaria medlem av EU.

² I 2009 har Fafo gjennomført en undersøkelse blant 3648 bedrifter som indikerer en økning i andelen bedrifter som bruker østeuropeisk arbeidskraft fra 2006 til 2009. Undersøkelsen er per dags dato ikke publisert, men Fafo har presentert funn fra denne undersøkelsen på sin siste Østforum-konferanse. Se presentasjon av funnene fra undersøkelsen på http://www.fafo.no/Oestforum/090429/roa_amo.pdf.

- Hvordan erfarer og mestrer forskjellige kategorier arbeidsinnvandrere den økonomiske nedgangstiden i arbeidsmarkedet?
- Hvilke kategorier arbeidsinnvandrere er spesielt utsatt?
- Hvordan har overgangsreglene innvirket på arbeidsinnvandrernes situasjon i nedgangstiden?
- Hva slags forventinger har informantene til tiden etter at overgangsreglene er fjernet?
- Hvordan erfarer/tilpasses det offentlige apparatet til den nye situasjonen i arbeidsmarkedet?
- Hvordan tilpasser bedriftene som ansetter arbeidsinnvandrere seg til nedgangstiden, og hvordan innvirker nedgangstiden på bedriftenes samfunnsansvar, inklusive arbeid med informering og integrering av arbeidsinnvandrere?

Når det gjelder arbeidsinnvandrere har vi fokusert spesielt på de som er direkte rammet av den nye situasjonen i arbeidsmarkedet. Vi har fokusert primært på de som er/var ansatt i norske bedrifter eller norskregistrerte bemannings- og utleiefirmaer.³ For mange arbeidsinnvandrere som har mistet eller er i ferd å miste jobben, aktualiserer dagens situasjon følgende dilemma: Enten må de finne nye jobber på det norske arbeidsmarkedet, eller vurdere å vende tilbake til hjemlandet. Det kan antas at mange har investert mye i etableringen i Norge. Samtidig kan utsikter til å finne jobb i hjemlandet være dårlige. Dette kan gjøre tilbakevending mindre aktuelt for denne gruppa. I rapporten er vårt primære fokus i forhold til denne kategorien arbeidsinnvandrere å antyde hva deres erfaringer, strategier og behov er.

Når det gjelder det offentlige apparatet har vi primært fokusert på erfaringer til ansatte i NAV, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Arbeidstilsynet. Ve har vært

³ Denne kategorien arbeidsinnvandrere ser ut til å være den største kategorien. Se <http://www.arbeidstilsynet.no/c26973/artikkel/vis.html?tid=47040>

særlig opptatt av spørsmål knyttet til informasjonsarbeid og norskopplæring, samt integrering og kvalifiseringstiltak rettet mot arbeidssøkende/arbeidsledige arbeidsinnvandrere. Tidligere forskning antyder at informasjonsarbeid og kvalifiseringsarbeid, inklusive norskopplæring, er viktige virkemidler for å unngå sosial dumping og "brain waste"⁴, samt en måte å bidra til å skape en fleksibel og dynamisk gruppe arbeidstakere. Med andre ord kan det å investere i informasjonsarbeid, språkopplæring og andre kvalifiseringstiltak være spesielt relevant med tanke på dagens situasjon.

Fra bedriftenes perspektiv har vi fokusert på forskjellige grep som de norske bedriftene tar for å håndtere brytningstiden arbeidsmarkedet er inne i, samt hvordan disse relateres til bedriftenes samfunnsansvarstenkning. Mer konkret har vi utforsket hvordan bedriftene tilpasser seg den nye situasjonen, inklusive hva som gjøres i forhold til informasjon og kvalifisering av arbeidsinnvandrere og utfordringene som preger dette arbeidet.

For å få svar på disse spørsmålene har vi intervjuet et sammensatt utvalg av informanter. Vi har intervjuet 22 informanter som representerer arbeidsinnvandrere, IMDi, NAV og Arbeidstilsynet, samt representanter for bedrifter som ansetter arbeidsinnvandrere eller på andre måter er knyttet til dette feltet. Flere av våre informanter intervjuet vi flere ganger. I løpet av perioden januar-mai 2009 har i alt gjennomført 26 intervjuer med representanter for disse instansene. Grunnet prosjektets rammer baserer vi oss på et relativt lite utvalg av informantene, og vi har av den grunn tilrettelagt undersøkelsen slik at vi fikk mest mulig oversiktsinformasjon av informantene. Dette gikk imidlertid på bekostning av førstehåndserfaringer. Blant annet har vi ikke hatt anledning til å intervju arbeidsinnvandrere direkte. Vi har imidlertid intervjuet representanter for polske og estiske foreninger i Oslo og Trondheim, samt personer som jobber i forskjellige bedrifter og offentlige instanser, og som har bakgrunn fra disse landene. Fordelen med denne tilnæringsmåten er at

⁴ Brain waste assosieres vanligvis med forskjellige typer av underutnyttelse av ressurser og kvalifikasjoner (human capital) som arbeidsinnvandrere besitter.

disse personene framstår som nøkkelinformanter som har gitt oss oversiktsinformasjon om hvordan deres medlemmer og landsmenn erfarer og tilpasser seg til nedgangstiden i arbeidsmarkedet. Rapporten underbygges også med deler av datamaterialet vi har innhentet i forbindelse med undersøkelsen av kommunale erfaringer med arbeidsinnvandringen. Dette datamaterialet omfatter 40 intervjuer med ansatte i ulike kommunale tjenester i seks norske kommuner foretatt i løpet av høsten 2008 (se Thorshaug m.fl. 2009).

Denne rapporten er delt i sju kapitler. Etter dette innledningskapitlet presenterer vi i kapittel 2 tidligere forskning som er relevant for rapporten. Kapittel 3 fokuserer på hvordan arbeidsinnvandrerne i Norge responderer på nedgangskonjunktoren. Kapitlet gir blant annet en oversikt over hvordan forskjellige kategorier arbeidsinnvandrere tilpasser seg den nye situasjonen, samt hva som innvirker på de forskjellige måtene å tilpasse seg på. I kapittel 4 beskrives og analyseres perspektiver, forventninger og tiltak i det offentlige velferdsapparatet i forhold til arbeidsinnvandrere. I kapittel 5 tar vi utgangspunkt i bedriftenes perspektiver på arbeidsinnvandring, norskundervisning og bedriftenes tilpasninger til de økonomiske nedgangstidene. Kapittel 6 gir en oversikt over hvordan forskjellige informanter ser på det nye arbeidsinnvandringsregimet, med fjerningen av overgangsreglene, som trådte i kraft 1. mai 2009. Avslutningskapitlet, kapittel 7, er en oppsummering av funnene fra undersøkelsen. Her presenteres konklusjoner og erfaringer.

2 Tidligere forskning: Arbeidsinnvandringen fra 2004 til 2008

I løpet av de siste tre tiårene har Norge tatt imot og gitt beskyttelse og permanent oppholdstillatelse til asylsøkere og flyktninger fra hele verden. Fra 2004 har imidlertid arbeidsinnvandrere fra EU, og da særlig fra Øst-Europa, begynt å dominere innvandringen til landet. Dette er nært koblet til EU-utvidelsen og avtalen om fri flyt av personer og arbeidskraft innenfor EU og EØS-området.

I forkant av EU-utvidelsen ble tre ulike bekymringer knyttet til arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene til Norge brakt på banen. Den første bekymringen var knyttet til størrelsen på arbeidsinnvandringen. Den andre bekymringen koblet økt arbeidsinnvandring til sosial dumping, mens den tredje bekymringen så økt arbeidsinnvandring i sammenheng med velferdsturisme og et økt press på Norges velferdstjenester. Grunnet disse bekymringene ble det innført overgangsregler for arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene. Overgangsreglene har regulert arbeidsinnvandringen ved at arbeidsinnvandrere fra disse landene har måttet ha kontrakt på 100 % stilling med ettårs varighet for at de skal få arbeidstillatelse i Norge. Videre har de måttet jobbe sammenhengende i ett år for å ha rett til dagpenger.

2.1 Arbeidsinnvandringens omfang

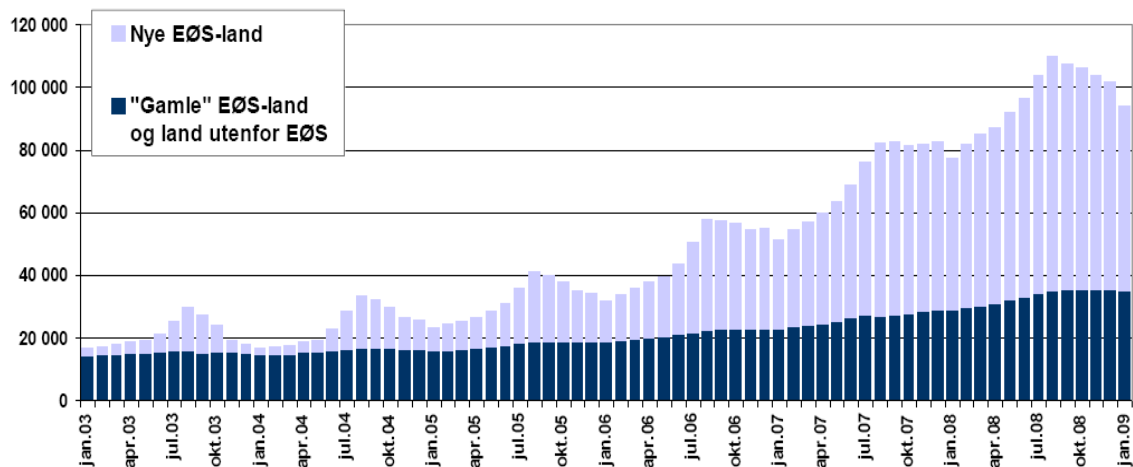
Med utgangspunkt i tidligere forskning kan vi oppsummert si at enkelte av de nevnte forventningene var mer realistiske enn andre.

Når det gjelder arbeidsinnvandringens omfang hadde få forventet en så høy arbeidsinnvandring som vi har hatt i perioden 2004-2008. UDIs statistikk over individuelle arbeidsinnvandrere viser at det i perioden 1. mai 2004 til 1. april 2009 ble utstedt 150 000 førstegangstillatelser og 134 000 fornyelser. Når det gjelder omfang av tjenesteyting har en, ifølge Sentralskattekontoret for utenlandssaker, registrert 70 000

utstasjonerte arbeidstakere fra Polen, Baltikum, Bulgaria og Romania i perioden 2004-2008, mens 7 600 virksomheter fra nye EU-land er registrert i perioden 2004-2008.⁵

Følgende figur som baseres på gitte arbeidstillatelser til EØS- og EU-borgere (nordiske borgere er ikke inkludert) viser utviklingen i arbeidsinnvandringen til Norge.

Figur 1: Arbeidstillatelser 2003-2009 (kilde UDI)



Store grupper arbeidsinnvandrere har ankommet Norge på tross av overgangsreglene. Dette kan blant annet tilskrives den enorme etterspørselen etter arbeidskraft som norske bedrifter har hatt i perioden 2004-2008, samt økningen i antallet bemanningsfirmaer som har skaffet arbeidsinnvandrerne arbeidskontrakter og dermed sikret dem arbeids- og oppholdstillatelser i henhold til overgangsreglene (Friberg og Tyldum 2007; Dølvik og Friberg 2008; IMDi 2008; Bakken m.fl. 2009).

2.2 Sosial dumping og marginalisering av arbeidsinnvandrere

Når det gjelder sosial dumping og marginalisering av arbeidsinnvandrere på det norske arbeidsmarkedet ser det ut til at også denne bekymringen har vært relativt realistisk (Alsos og Eldring 2008; Dølvik og Friberg 2008). Flere undersøkelser viser til grove tilfeller av sosial dumping der arbeidsinnvandrere er blitt utnyttet av useriøse

⁵ Se <http://www.skatteetaten.no/Templates/Artikkel.aspx?id=60740&epslanguage=NO>.

arbeidsgivere. Arbeidstilsynet gjennomførte i 2007 inspeksjoner av 5000 bedrifter i bygg- og anleggssektoren, og undersøkelsen viste at 10-20 % av arbeidsinnvandrerne i disse bedriftene hadde lønninger som lå under gjeldende tariffavtaler.⁶ Undersøkelsen viste også at halvparten arbeider over 50 timer i uken, og det er heller ikke uvanlig at arbeidsinnvandrere arbeider opptil 70 timer per uke. Arbeidstilsynets undersøkelse konkluderer med at arbeidsinnvandrere jobber under klart verre ansettelsesforhold og for lavere lønninger enn norske arbeidstakere. Den samme undersøkelsen har påvist grove tilfeller av sosial dumping, bruk av doble kontrakter og andre ulovligheter. Den siste undersøkelsen Arbeidstilsynet har gjennomført blant norske bedrifter viser også at 22 % av bedriftene har erfart eller har mistanke om at sosial dumping forekommer i deres sektor.⁷ I følge arbeidsinnvandringsmeldingen synes problemene først og fremst å være knyttet til utsendte arbeidstakere (St. melding 18, s. 103). Også i følge arbeidstilsynet er de groveste bruddene avdekket hos utenlandske virksomheter med utsendte arbeidstakere (se også Friberg and Tyldum 2007). Samtidig er disse også vanskeligst å følge opp da de ofte befinner seg i utlandet.⁸

Når det gjelder byggenæringen oppsummerer Arbeidstilsynet sine funn på følgende måte:

”Det Arbeidstilsynet erfarer i forhold til byggenæringen og sysselsetting av arbeidsinnvandring er at arbeidsmiljøet preges av:

- *Hyppigere forekomst av alvorlige brudd på sikkerhetsbestemmelser*
- *Manglende dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkår*

⁶ Se <http://www.arbeidstilsynet.no/c26973/artikkel/vis.html?tid=47040>.

⁷ Se <http://www.arbeidstilsynet.no/c26973/artikkel/vis.html?tid=47040>.

⁸ Arbeidstilsynet påpeker at ”reglene i arbeidsmiljøloven om helse, miljø og sikkerhet og om arbeidstid gjelder for alle arbeidstakere i Norge, også for utenlandske arbeidstakere på korttidsoppdrag”. Men det er slik at i bransjer der allmenngjøringsvedtak ikke er truffet kan arbeidere som er ansatt i et utenlandsk bemanningsselskap bli tilbudt lønn som er lavere enn det som følger av norske lønnsvilkår (St. melding 18, side 70). Lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskrifter etter allmenngjøringsloven gjelder imidlertid for alle arbeidstakere som omfattes av loven, også for utsendte arbeidstakere i byggebransjen”. Se <http://www.arbeidstilsynet.no/c26964/nyheter/vis.html?tid=45910>

- *Manglende arbeidskontrakter*
- *Arbeid langt utover norske bestemmelser om arbeidstid*
- *Lønn under minstesatsene i allmenngjøringsvedtak*
- *Uverdige innkvartering i strid med både arbeidsmiljølov, allmenngjøringsvedtak og brannforskrifter”*⁹

Flere forskningsrapporter indikerer også at relativt store andeler arbeidsinnvandrere sysselsettes på det illegale arbeidsmarkedet (Friberg og Tyldum 2007; Dølvik og Friberg 2008). Rapportene forklarer økningen på det illegale arbeidsmarkedet ved å vise til flere forhold, blant annet overgangsreglene for arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene, arbeidsinnvandreres kjennskap til det norske systemet og andelen useriøse aktører i bransjen. Den første typen forklaringer antyder at arbeidsinnvandrere som ikke oppfyller overgangsreglenes krav om jobbtilbud med av en viss varighet og stillingsprosent for å få arbeids- og oppholdstillatelse, i enkelte tilfeller vil velge å bruke det illegale arbeidsmarkedet som et alternativ. Den andre typen forklaringer fokuserer på arbeidsinnvandrernes manglende kjennskap til det norske systemet og om hva slags rettigheter og fordeler de oppnår ved å jobbe legalt i Norge. Den tredje typen forklaringer fokuserer på framveksten av useriøse bedrifter og arbeidsgivere som bevisst utnytter arbeidsinnvandrere. Flere forskere påpeker også at det har blitt mer og mer akseptert blant nordmenn å benytte seg av svart arbeid. Det påpekes for eksempel at det er blitt allment akseptert i norske husholdninger å bruke svart arbeid når det gjelder oppussing av boligen, vaskehjelp og hagearbeid (Friberg og Tyldum 2007; Dølvik og Friberg 2008; Rye 2008; IMDi 2008).

⁹ Se <http://www.arbeidstilsynet.no/c26973/artikkel/vis.html?tid=47040>. også St.meld. nr. 18 (2007 – 2008) *Arbeidsinnvandring* <http://www.regjeringen.no/pages/2067197/PDFS/STM200720080018000DDDPDFS.pdf>, se sider: 103-107, og 162-163.

2.3 Arbeidsinnvandrere og velferdstjenester

Når det gjelder bekymringen om ”velferdsturisme” og et økende press på norske velferdstjenester viser undersøkelser at arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene i Øst-Europa i liten grad benytter seg av tilgjengelige tjenester (Østby 2005; Thorshaug m.fl. 2009). Årsakene som indikeres i forskjellige rapporter (Friberg and Tyldum 2007; IMDi 2008; Thorshaug m.fl. 2009) kan grovt inndeles i tre forskjellige kategorier. For det første forklarer rapportene underbruk av tjenester med arbeidsinnvandrenes manglende kjennskap til hva slags rettigheter de har i Norge. Den andre forklaringen er at sysselsettingsraten blant arbeidsinnvandrere har vært ekstremt høy i løpet av perioden 2004-2008, samtidig som det har vært lett å finne jobb. Ifølge SSB var arbeidsledigheten blant arbeidsinnvandrere svært lik ledigheten blant nordmenn, eller til og med lavere i denne perioden. Sysselsettingen blant polske menn var for eksempel høyere enn blant nordmenn. Dette har ført til at de fleste ikke har hatt behov for å bruke sine opparbeide rettigheter til dagpenger. Den tredje kategorien forklaringer fokuserer på overgangsreglene som har begrenset arbeidsinnvandrenes rettigheter (Østby 2005; Friberg and Tyldum 2007).¹⁰

Enkelte rapporter indikerer at vi bør skille mellom forskjellige faser i arbeidsinnvandrenes bruk av velferdstjenester. Undersøkelsen ”Arbeidsinnvandring: konsekvenser for det kommunale apparatet” (Thorshaug m.fl. 2009), viser at det kommunale tjenestetilbud i liten grad ble påvirket av den økte arbeidsinnvandringen i de første årene etter EU-utvidelsen. Presset på offentlige tjenester på grunn av arbeidsinnvandring har økt gradvis de siste årene, men ifølge våre informanter er ikke dette en konsekvens av såkalt ”velferdsturisme”. I stedet opplever våre informanter at arbeidsinnvandrere gradvis har fått informasjon og kunnskap om sine rettigheter som utenlandske arbeidstakere i Norge, og at de av den grunn i større grad har tatt i bruk de ulike velferdstjenestene. Ut fra samtaler med våre informanter i den nevnte undersøkelsen kunne vi grovt sett skille mellom tre faser i arbeidsinnvandreres bruk av

¹⁰ Se også St.meld. nr. 18 (2007 – 2008) *Arbeidsinnvandring*. Se <http://www.regjeringen.no/pages/2067197/PDFS/STM200720080018000DDDPDFS.pdf>

velferdstjenester, noe som blant annet avhenger av innvanderergruppens sammensetning og av situasjonen på det norske arbeidsmarkedet. I den første fasen var det svært få arbeidsinnvandrere som benyttet seg av offentlige velferdstjenester. Den typiske arbeidsinnvandreren var en enslig mann som jobbet svært mye og som hadde lite tid til fritidsaktiviteter. I denne perioden var det i all hovedsak tjenester knyttet til utstedelse av arbeidstillatelser, identitetspapirer, skattekort og lignende som opplevde økt arbeidspress som følge av økt arbeidsinnvandring. I tillegg opplevde den offentlige helsetjenesten en økt arbeidsmengde i forhold til obligatoriske helsesjekker av arbeidsinnvandrere.¹¹ Om vi ser bort fra disse tjenestene, opplevde det kommunale apparatet og NAV lite press på sine velferdstjenester. Det ble av den grunn heller ikke initiert noen tiltak for å tilpasse tjenestene til den økende arbeidsinnvandringen. Den andre fasen kjennetegnes av en økt familiegjenforening blant arbeidsinnvandrere. I 2006 opplevde norske myndigheter en drastisk økning i antallet søknader om familiegjenforening fra østeuropeiske land. Trenden fortsatte i 2007 og 2008, med en foreløpig topp i 2008 med 5000 ankomne familiemedlemmer fra de nye EU-landene. Med ankomsten av ektefeller og barn ble flere segmenter av den norske velferdsstaten involvert. Kommuner ble nå ansvarlige for å tilby skoleplass til barn av arbeidsinnvandrere, og møtte til dels store utfordringer i å tilrettelegge norskundervisning, tospråklig undervisning og morsmålsundervisning. I tillegg opplevde en stor andel av de familiegjenforente kvinnene at det var vanskelig å finne jobb på det norske arbeidsmarkedet. Dette førte til et økt press på tjenester knyttet til voksenopplæring og bistand til å finne arbeid (Friberg og Tyldum 2007, IMDi 2008, Thorshaug m.fl. 2009). Totalt sett var arbeidsledigheten blant arbeidsinnvandrere fortsatt lav. Dette bildet har imidlertid forandret seg den siste tiden.

På grunn av den økonomiske nedgangskonjunkturen i arbeidsmarkedet, som særlig har rammet sektorer hvor en stor andel arbeidsinnvandrere har vært sysselsatt, har arbeidsledigheten blant arbeidsinnvandrere økt i løpet av siste halvdel av 2008 og første halvdel av 2009. I mars 2009 var 7500 arbeidsinnvandrere fra EU registrert som

¹¹ I de første årene etter EU-utvidelsen ble de fleste arbeidsinnvandrerne fra de nye EU-landene testet for tuberkulose. Per i dag testes arbeidsinnvandrere fra de baltiske landene, Bulgaria og Romania.

arbeidsledige i Norge. Dette tilsvarer 10 prosent av den totale andelen arbeidsledige registrert i denne perioden. Som et resultat av den siste tids endringer kan vi se at den tredje fasen i arbeidsinnvandring til Norge startet i overgangen 2008/2009, med de store oppsigelsene av arbeidsinnvandrere i bygg- og anleggsbransjen.

3 Erfaringer blant arbeidsinnvandrere

Fra høsten 2008 har vi vært vitne til et stadig økende antall stemmer som hevder at en økende arbeidsledighet blant arbeidsinnvandrere vil føre til et sterkt press på norske velferdstjenester.¹² Grunnet overgangsreglene har ikke arbeidsinnvandrere hatt tilgang til de samme velferdstjenestene som norske arbeidstakere, samtidig som de ikke har de samme rettighetene til integreringsbistand som flyktninger i Norge (Østby 2005; IMDi 2008). Det er derfor relevant å studere hvordan arbeidsinnvandrere takler den økonomiske nedgangskonjunktoren i arbeidsmarkedet uten tilgang til de samme rettighetene, og hvorvidt denne situasjonen produserer nye marginaliserte innvandrergupper. I det følgende fokuserer vi derfor på hvordan arbeidsinnvandrere erfarer og tilpasser seg de økonomiske nedgangstidene.¹³

3.1. Tilknytning til det norske arbeidsmarkedet og familiesituasjon

Vårt datamateriale indikerer at erfaringene blant arbeidsinnvandrere i stor grad avhenger av hvilken bransje de jobber i og hvilken stilling de har oppnådd på arbeidsmarkedet. Ifølge våre informanter har enkelte arbeidsinnvandrere i løpet av forholdsvis kort tid klart å lære seg norsk, eller med bruk av engelsk, klart å reetablere seg i Norge som profesjonelle, høyt utdannede arbeidere. De er i jobb og deres situasjon ligner mer på situasjonen til norske arbeidstakere som er i tilsvarende stillinger enn på erfaringene med nedbemanning som arbeidsinnvandrere i bygg- og anleggsbransjen opplever. I det følgende vil vi primært konsentrere oss om arbeidsinnvandrere som har mistet jobben.

Informantene som har god oversikt over arbeiderinnvandrer miljøene ser at de som har mistet jobben mestrer situasjonen på forskjellig vis. Med basis i deres fortellinger kan

¹² Se <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3004581.ece>; se også <http://www.dagsavisen.no/innenriks/article409191.ece>

¹³ Vi fokuserer primært på de som er/var ansatt i norske bedrifter eller norskregistrerte bemannings- og utleiefirmaer

vi skille mellom forskjellige responser på den nye situasjonen. Ifølge informantene har mange arbeidsinnvandrere allerede returnert til hjemlandet, mens andre forsøker å finne nye jobber i Norge via bemanningsfirmaer, noe som kan innebære krav om både geografisk mobilitet og profesjonsmobilitet. Andre som ikke finner slike jobber eller ikke kan ta i mot tilbud i andre byer, livnærer seg ofte på små strøppdrag på det illegale arbeidsmarkedet. Informantene antyder også flere andre tilpasninger. På den ene siden nevnes tilfeller der personer har prøvd å løse problemet ved å sykemelde seg, eller ved å leve i Norge på dagpenger, mens andre viser til tilfeller der de oppsagte arbeiderne har reist hjem uten at de har søkt om dagpenger. Det siste forklares med manglende språkkunnskaper og manglende informasjon om det norske systemet. En informant, som har godt kjennskap over deler av det polske miljøet i Oslo forteller følgende:

Folk mister jobben, og da må de involveres i søkingsprosessen, men språkkunnskapene er dårlige, noe som gjør at de ikke følger fastsatte prosedyrer. Enkelt drar rett til hjemlandet for en kortere periode, og kommer tilbake når nytt jobbtilbud kommer, uten at de har mottatt dagpenger i mellomtiden (norsk- polsk kvinne)..

Våre informanternes historier antyder flere faktorer som påvirker arbeidsinnvandreres erfaringer og strategier. I tillegg til å indikere hvordan arbeidsinnvandrernes tilpasninger påvirkes av manglende språkkunnskaper og manglende informasjon, antyder sitatet over at transnasjonal pendling er en innarbeidet respons på endringer på arbeidsmarkedet for enkelte. Ifølge denne informanten og flere andre informanter gjør en kombinasjon av familiesituasjon og manglende kunnskaper om muligheter for dagpenger at mange reiser tilbake til hjemlandet når de blir arbeidsledige. Informantene beskriver situasjoner der arbeidsinnvandrere har jobbet på ettårskontrakter i Norge, og etter at kontrakten har gått ut benyttet sjansen til å ta en lengre ferie i hjemlandet slik at de kan tilbringe tid sammen med familien. Samtidig påpekes det at akkurat denne transnasjonale pendlertilværelsen i enkelte tilfeller har medvirket til at flere aldri har opparbeidet seg rettigheter til norske dagpenger. Disse

personene lever primært av oppsparte midler mens de venter på en ny sjanse til å dra ut og jobbe som arbeidsinnvandrere. Formannen for en polsk forening beskriver denne gruppen arbeidsinnvandrere på følgende måte:

De jobber legalt, og mens de er i jobb betaler de skatt og bidrar til fellesskapet med sin billige arbeidskraft, og når de ikke er i jobb belaster de ikke den norske velferdsstaten, men drar hjem i stedet... De er de perfekte gjestearbeidere (formann i polsk forening).

Familiesituasjonen til arbeidsinnvandrere og botid i Norge før de økonomiske nedgangstidene er noen av faktorene som ser ut til å påvirke arbeidsinnvandrerens valgalternativer og mestringsstrategier, både i forhold til retur til hjemlandet og situasjonen i Norge. Våre informanter viser på den ene siden til tilfeller hvor enkelte arbeidsinnvandrere har vært i Norge i flere år og lært seg norsk, samtidig som de har fått en fast forankring i det norske arbeidsmarkedet og opparbeidet seg rettigheter til dagpenger. De har fått familien til Norge, og ektefellen har etter hvert klart å få jobb. Familier klarer seg ofte bedre siden husholdningsinntekten kommer fra to inntektskilder. Informantene forteller om tilfeller der mannen har mistet jobben i byggebransjen, og hvor husholdningsinntekten genereres av konas inntekt som kombineres med mannens strøjobber mens han samtidig prøver å finne ny jobb. Disse arbeidsinnvandrerne er dermed ofte bedre rustet til å håndtere økonomiske nedgangstider.

På den andre siden forteller informantene at familier under visse forutsetninger kan være den mest utsatte gruppen, siden tilbakevending til hjemlandet er et mindre aktuelt alternativ. Arbeidsinnvandrere som har etablert familien i Norge har samtidig større tilknytning til landet, noe som kan skyldes at barna er i norsk skole, eller at de har solgt boligen i hjemlandet og tatt opp lån i Norge. Informantene beskriver situasjoner som indikerer at familier også er mindre villige til å flytte innad i Norge på grunn av jobb. En informant som har god oversikt over det polske miljøet i Trondheim forteller følgende:

Familiene har den ulempen at de er mindre mobile. For eksempel kjenner jeg til tilfeller der mannen mistet jobben, men senere fikk jobbtilbud i en annen by, men kona har ikke fått det og barna trives på skolen i Trondheim. Foreldrene ser at barna er blitt godt integrert i den lokale skolen, og boligen de leier er billig. Kona har også fått gode kontakter og jobber svart som vaskehjelp. Familien har ikke flyttet siden de anser at de har større muligheter til å klare å livnære seg på strøjobber og svarte jobber på det uformelle storbymarkedet (norsk-polsk kvinne).

Beskrivelsen til denne informanten samsvarer med historiene til flere andre informanter. I likhet med denne informanten anerkjennes det av flere at en vanlig strategi for arbeidsinnvandrere er å kombinere jobber på det formelle og det uformelle arbeidsmarkedet. Det at kvinnene jobber som vaskehjelp i norske hus anses som den vanligste tilpasningsmåten, noe som blant annet forklares med at mange ikke har fått mulighet til å få fast jobb og arbeidstillatelse grunnet begrensninger i overgangsreglene.

3.2 Arbeidsinnvandrernes tilpasninger

Tidligere rapporter estimerer at en femtedel av arbeidsinnvandrere jobber på det illegale markedet og at det er vanskelig å komme over i det legale arbeidsmarkedet (Friberg og Tyldum 2007). Samtidig viser enkelte rapporter en tendens til en bevegelse fra det illegale til det legale markedet for arbeidsinnvandrere i byggebransjen (Friberg og Tyldum 2007). Våre funn antyder imidlertid at denne positive tendensen kan bli avløst av en motsatt tendens. Flere av våre informanter, som har god oversikt over innvandremiljøene, har uttrykt en bekymring for at oppsigelser vil tvinge enkelte til i enda større grad å livnære seg av strøjobber på det illegale arbeidsmarkedet.

Flere informanter har antydnet at de erfarer eller har forventninger om at det allerede eksisterende illegale arbeidsmarkedet vil vokse og framstå som et viktig alternativ til jobber i den formelle økonomien:

Generelt sett er behovet for arbeidskraft i byggebransjen blitt redusert... Mange bemanningsfirmaer som ansatte polske arbeidsinnvandrere har også gått konkurs eller er utestengt fra offentlige anbud. I tillegg ser vi at norske arbeidsgivere stiller høyere krav til norskkunnskaper enn de gjorde tidligere. Før spurte ingen om arbeidsinnvandrere kunne snakke norsk... Når det er få utsikter til å få jobb under legale forhold er resultatet at mange blir tvunget til å livnære seg på å ta underbetalte strøjobber på det svarte markedet. En uke maler de ditt hus og gjerde, så blir de anbefalt av deg til noen andre og dermed jobber de med takteking, flislegging, bygger garasjer osv (polsk mann).

Ifølge våre informanter mestrer noen av arbeidsinnvandrerne nedgangstiden ved å være ekstremt dynamiske og aktive på arbeidsmarkedet, mens de samtidig investerer i å lære seg norsk, noe de håper vil resultere i en forbedring av deres situasjon på sikt. Andre responderer på en passiv måte. En representant for den polske foreningen i Oslo sier følgende:

Jeg kjenner til mange som bare sitter hjemme, spiller kort og drikker. De har vanskeligheter med å omstille seg til den nye situasjonen. De hadde jobber og har opparbeidet seg rettigheter til dagpenger. De vil helst jobbe. Det er arbeidsfolk og de har det ikke lett uten jobb. Samtidig har de ikke ressurser til å finne seg noe annet. De kan verken norsk eller engelsk. Deres tilpasning er å sitte og vente. De er her i Norge og håper på at bedre tider skal komme, og at noen skal tilby dem en jobb (representant for polsk forening).

Den andre faktoren som, i tillegg til deres familiesituasjon, påvirker arbeidsinnvandreres erfaringer og mestringsalternativer, er deres tidligere tilknytning til arbeidsmarkedet forut for de økonomiske nedgangstidene. Friberg og Tyldum (2007)

indikerer fire ulike kategorier arbeidsinnvandrere ut fra deres relasjon til det norske arbeidsmarkedet og integreringsutfordringer: ”Den integrerte arbeidsinnvandrer”, ”den legale gjestearbeideren”, ”den illegale ansatte” og ”løsarbeideren” som jobber selvstendig for private husholdninger. Ifølge Friberg og Tyldum hører de to førstnevnte kategoriene hjemme i det legale arbeidsmarkedet, mens de to sistnevnte tilhører det illegale markedet (Friberg og Tyldum 2007). Denne analytiske inndelingen kan være relevant også for denne undersøkelsen, ettersom det ser ut til at tilgang til velferdsordninger og tilknytning til arbeidsmarkedet påvirker arbeidsinnvandreres erfaringer med og tilpasninger til økonomiske nedgangstider. Historiene til våre informanter i arbeidsinnvandrer miljøene antyder at arbeidsinnvandrere som var innlemmet i det illegale arbeidsmarkedet forut for nedgangstidene opplever arbeidsledighet på en annen måte enn arbeidsinnvandrere som hadde legale jobber. Kjernen i informantenes resonnement er at løsarbeidere som også før høsten 2008 livnærte seg på illegale jobber, er bedre rustet til å operere på det illegale markedet nå enn arbeidsinnvandrere som først nå beveger seg inn på dette markedet. Arbeidsinnvandrere som har blitt vant til å ha fulltidsjobber og som nå har blitt arbeidsledige, må ikke bare lære seg å operere på det illegale markedet. De må også, ifølge våre informanter, ta et prinsipielt oppgjør med seg selv. En polsk informant med oversikt over det polske miljøet i Oslo sier:

Mange av dem jeg har snakket med vil ikke jobbe svart. De er vant til å jobbe hvitt. De ønsker å være forsikret og de vil ikke miste de rettighetene de har. De mener også at det er nedverdiggende å jobbe svart. De velger heller å sitte hjemme og ikke gjøre noe enn å jobbe svart. De håper at det vil bli mer arbeid i løpet av sommeren (polsk mann).

De arbeidsledige arbeidsinnvandrerne som er spesielt dårlig rustet til å møte de økonomiske nedgangstidene, og som er de som først returnerer tilbake til hjemlandet,¹⁴ er de legale gjestearbeiderne som har vært i full jobb, men som av ulike grunner ikke har opparbeidet seg rett til dagpenger. Til forskjell fra de ”integrerte

¹⁴ Som allerede nevnt, spiller også familiesituasjon inn her.

arbeidsinnvandrerne” har ikke de ”legale gjestearbeiderne” et norsk sikkerhetsnett som kan hjelpe dem mens de er på leting etter ny jobb. Til forskjell fra ”løsarbeideren” har de ikke tilstrekkelig erfaring og kontakter til å operere på det illegale arbeidsmarkedet. Ifølge våre informanter velger ”den legale gjestearbeideren” heller å vende tilbake til familien i hjemlandet og venter der til nye oppdrag i Norge eller i andre land vil dukke opp. Med andre ord forblir de ”perfekte gjestearbeidere”, slik en av informantene over ser det, siden de reiser hjem i økonomiske nedgangstider. Informantene påpeker imidlertid at mange legale arbeidsinnvandrere og illegalt ansatte arbeidsinnvandrere som har mistet jobben, ikke har gitt opp, men i stedet har begynt å konkurrere som løsarbeidere om svarte jobber på det illegale arbeidsmarkedet i Norge. De bruker nå sine gamle arbeidsgivere, kontakter og mellommenn for å få tilgang til illegale strøjobber. Informantene advarer om at dersom de oppsagte arbeiderne ikke får legale jobber, vil konkurransen om de illegale jobbene etter hvert tilspisses.

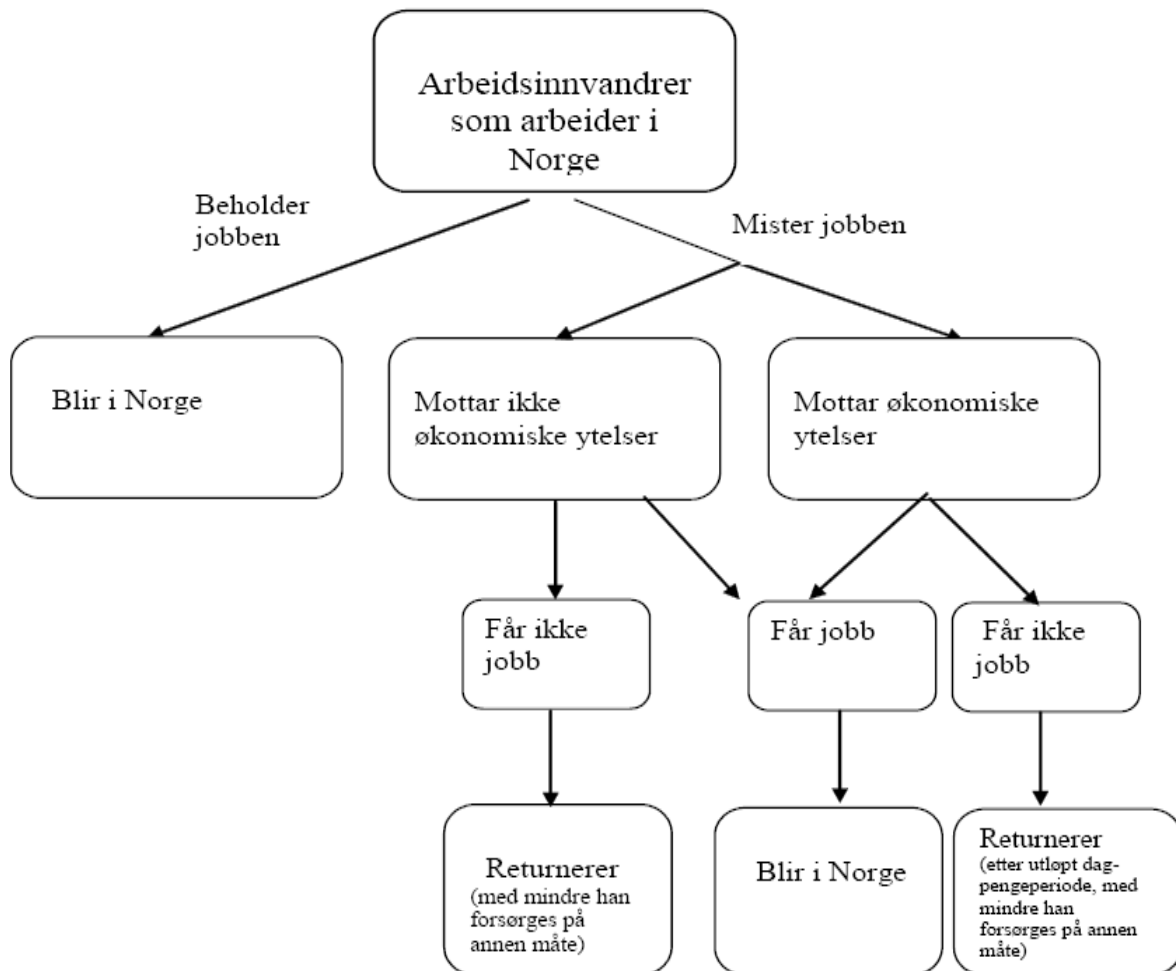
3.3 Overgangsregler og dagpenger

Med store oppsigelser av arbeidsinnvandrere har en ny distinksjon begynt å bli mer relevant – de som har opparbeidet seg rett til dagpenger og de som ikke har opparbeidet seg slike rettigheter. Våre funn er langt på vei i samsvar med modellen som Bakken og hennes kolleger presenterer i NAVs rapport med tittelen ”Hvordan vil en nedgangskonjunktur påvirke arbeidsinnvandring i Norge” (Bakken m.fl. 2009). I likhet med vurderingene til representanter for arbeidsinnvandrere og det offentlige apparatet i vår undersøkelse, kobler Bakken m.fl. betydningen av å være i et arbeidsforhold og retten til dagpenger som utløsende årsaker til å bli i Norge.

Det poengteres i den nevnte rapporten at når det gjelder arbeidsinnvandring til Norge, vil en i første omgang tenke seg at lavere etterspørsel etter arbeidskraft vil føre til at tilstrømmingen av arbeidsinnvandrere til Norge blir lavere. Men for arbeidsinnvandrere som allerede arbeider i Norge vil det å få beholde arbeidet og om de har opparbeidet rettigheter til dagpenger og andre velferdsgoder, være avgjørende

for om de blir boende (Bakken m.fl. 2009). Bakken og hennes kolleger oppsummerer denne tankegangen med bruk av følgende figur:

Figur 2: Betydningen av å være i et arbeidsforhold og retten til dagpenger som utløsende årsaker for å bli i Norge



Representanter for arbeidsinnvandremiljøene i denne undersøkelsen indikerer at mange innvandrere som har mistet jobben og ikke har rett til dagpenger likevel blir i Norge ved å livnære seg som løsarbeidere på det illegale markedet. Modellen over inkluderer ikke illegalt arbeid. Der modellen refererer til muligheter til "å forsørges på andre måter", refererer en til sykepenger og familieorienterte ytelser som kontantstøtte og barnetrygd. Dersom vi inkluderer illegalt arbeid i kategorien "forsørges på andre måter" ville denne modellen langt på vei være i samsvar med funnene vi presenterte i

forrige avsnitt.¹⁵ Det er rimelig å anta at norske dagpenger, som i gjennomsnitt utgjør 62,4 prosent av tidligere inntekt før skatt og som en arbeidssøker kan motta i maksimum 104 uker, har innvirkning på oppsagte arbeidsinnvandreres situasjon. Bakken m.fl. antar at disse økonomiske ytelsene vil være tungtveiende når det gjelder returmigrasjon (Bakken m.fl. 2009).

NAV's rapport "Arbeid og velferd (nr.2/2009) viser til økt bruk av dagpenger blant arbeidsinnvandrere:

...Blant arbeidsinnvandrere fra de gamle EU-landene har om lag to tredeler dagpenger, en noe lavere andel enn blant arbeidsinnvandrerne fra EU-12, men noe høyere enn for nordmenn hvor knappe 60 prosent av de helt ledige hadde dagpenger ved utgangen av april 2009 (Arbeid og velferd, nr.2/2009, side 30).

I følge representanter for arbeidsinnvandrer miljøene i vår undersøkelse bør en likevel foreta ytterligere nyanseringer når det gjelder arbeidsinnvandrernes bruk av NAVs tjenester. De hevder at mange polske arbeidinnvandrere reiser tilbake til hjemlandet når de blir arbeidsledige uten at de melder seg til NAV. Flere av våre informanter påpeker også at retten til dagpenger er koblet til oppholdstillatelse og at bemanningsfirmaene ofte gir ettårskontrakter som ikke blir forlenget, noe som har ført til at arbeidsinnvandrere ikke har fått forlenget oppholdstillatelsen. Uten oppholdstillatelse har de ikke rett til å få utbetalt dagpenger, selv om de har jobbet sammenhengende i full stilling i ett år. Formannen i den polske foreningen forteller følgende:

Enkelte har jobbet i flere år i Norge, men på grunn av overgangsreglene og bemanningsfirmaenes manipulering med kontraktene har de aldri klart å komme seg ut av overgangsperioden. Andre har jobbet sammenhengende i ett år, men

¹⁵ Denne modellen fokuserer på betydningen av å være i et arbeidsforhold og retten til dagpenger som utløsende årsaker for å bli i Norge. Våre funn antyder at modellen trolig vil bli mer presis dersom en inkluderer arbeidsinnvandrernes familiesituasjon i modellen, noe som også antydes av Bakken m.fl. (2009, s. 47, 51).

hadde ettårig kontrakt. De klarer ikke å få seg en ny jobb, så de klarer ikke å få fornyet sin arbeidstillatelse, og uten denne har de ikke rett til dagpenger (formann i polsk forening).

En polsk informant som har mye kontakt med polske byggarbeidere i Oslo forteller:

Jeg er ikke overbegeistret for overgangsreglene. Intensjonen er ok, men i praksis skjer det at useriøse arbeidsgivere kan lage doble kontrakter der det som gis til UDI og som danner grunnlag for arbeidstillatelse er fjernt fra den virkelige situasjonen. Arbeidsinnvandrerens er svært avhengig av arbeidsgiverens siden kontrakten innvirker på arbeidstillatelsen. Fjerning av overgangsordningen vil ikke nødvendigvis føre til en forverring av situasjonen. Sosial dumping foregår jo allerede... Men fjerning av overgangsreglene vil forhåpentligvis fjerne begrensninger knyttet til opparbeidede trygderettigheter (norsk-polsk kvinne).

Overgangsreglene har, som nevnt, medført at oppholdstillatelsen kan gis til arbeidsinnvandrere dersom de har arbeidskontrakt med minst ett års varighet der arbeidsgiveren tilbyr en heltidsjobb. Videre har arbeidsinnvandrerens måttet jobbe sammenhengende i ett år for å få rett til dagpenger ved en oppsigelse. Problemet er, i følge informantene, at i kombinasjon kan disse reglene ekskludere arbeidsinnvandrere som har hatt ettårs kontrakter fra retten til dagpenger, slik sitatet over illustrerer. Informantene håper at det ved fjerningen av overgangsreglene vil bli lettere å få oppholdstillatelse, samt at det vil bli lettere å opparbeide seg retten til bruk av dagpenger, noe som vil gi arbeidsinnvandrere et bedre sikkerhetsnett i tilfelle de mister jobben og er på leting etter en ny jobb.

3.4 Arbeidsinnvandrernes perspektiver på manglende rett til norskopplæring

Det må understrekes at samtlige informanter i denne undersøkelsen har understreket betydningen av bedre språkkunnskaper blant arbeidsinnvandrere. De sterkeste stemmene kommer fra informanter som har en tett relasjon til arbeidsinnvandrere; personer i etniske foreninger og forskjellige kommunale og statlige etater som selv har bakgrunn fra de samme landene som arbeidsinnvandrerne. Ifølge informantene blir de nedringt av arbeidsinnvandrere via formelle og uformelle kanaler som ønsker å få tak i grunnleggende informasjon på eget morsmål om rettigheter ved oppsigelse. Informantene mener at det er høyst nødvendig at arbeidsinnvandrere får tilbud om gratis norskkurs og grunnleggende informasjon om det norske samfunnet. En informant forteller:

Mange vet ikke det mest grunnleggende om det norske samfunnet... Om de vet om at overgangsregler skal fjernes i mai? De vet ikke at det fantes noen overgangsregler... Mange er fullstendig avskåret fra det norske samfunnet. Folk får brev i posten og kan ikke lese dem... De vet ikke engang om det er noe viktig eller det er reklame, så de legger dem i hylla eller kaster dem... På grunn av manglende språkkunnskaper får ikke folk tilgang til forskjellige rettigheter de har som arbeidstakere i Norge... Dette er en form for institusjonell rasisme (polsk kvinne).

En annen informant forteller:

Folk mister jobben og blir fortalt at de skal oppsøke NAV, men når de er der hører de på hva de i NAV sier og nikker og smiler, så går de ut og venter på dagpenger. Etter noen uker ringer de meg og spør om jeg har tid til å bli med dem til NAV. Det viser seg at de ikke engang har søkt om dagpenger. Den ansatte i NAV har fortalt alt de må gjøre for å søke, mens arbeidsinnvandrerne trodde at saken var løst (polsk man).

Våre informanter er frustrerte over at de offentlige kontorene i alt for liten grad benytter tolk i samhandlinger med arbeidsinnvandrere. Videre relateres de nevnte situasjonene til arbeidsinnvandrernes manglende muligheter til å lære seg norsk. Tidligere undersøkelser konkluderer med at det er urealistisk å forvente at arbeidsinnvandrere selv skal betale for omfattende norskundervisning, da de økonomiske kostnadene blir for høye (Thorshaug m.fl. 2009). Informantene i denne undersøkelsen hevder det samme, og understreker at det blir enda mindre aktuelt for arbeidsinnvandrere å betale for norskundervisning nå i økonomiske nedgangstider, ettersom mange er arbeidsledige. En informant som har oversikt over det polske miljøet i Trondheim sier:

Vår forening organiserer gratis norskkurs til polske arbeidsinnvandrere. Det er ca 70 personer som kommer, kapasiteten er sprengt og det er ikke nok stoler til alle som kommer. Voksenopplæringen tilbyr også norskopplæring, men da må en betale selv. Det er veldig få polakker som er villig til å betale fra egen lomme. En kan ikke forvente av folk å betale 3000 kroner i måneden for norskundervisning når de ikke vet hvordan de skal få endene til å møtes (polsk man).

En annen informant, som har tette relasjoner til det polske miljøet i Oslo, sier:

Det at de ikke vil benytte seg av et gratis tilbud er tull. Behovet er stort - vi organiserer kurs og ventelistene er lange. Selvfølgelig vil ikke alle benytte seg av tilbudet, men det er sikkert at mange flere vil gjøre det enn nå, særlig i en situasjon der folk mister jobben (polsk kvinne).

Representanter for arbeidsinnvandrere i denne undersøkelsen presenterer, i likhet med informanter i flere andre undersøkelser (IMDi 2007; Thorshaug m.fl. 2009), en rekke argumenter for hvorfor det er viktig å styrke arbeidsinnvandrernes språkkunnskaper ved å innføre gratis norskopplæring også til denne gruppen. Det argumenteres med at det å styrke innvandrernes språkkunnskaper vil redusere kommunikasjonsbarrierer mellom arbeidsinnvandrere og arbeidsgivere og mellom arbeidsinnvandrere og det

offentlige apparatet. Norskopplæring anses av flere av våre informanter som en viktig forutsetning for at det norske offentlige apparatet skal kunne tilby sine tjenester til målgruppen i samsvar med gruppens rettigheter. Videre argumenteres det for at bedre språkkunnskaper vil gjøre arbeidsinnvandrere som blir i Norge til en mer selvstendig og dynamisk arbeidskraft som lettere kan tilpasses til endringer i arbeidsmarkedet. Informantenes utsagn antyder at det nettopp i økonomiske nedgangstider blir belyst hvor viktig det er å investere i arbeidsinnvandrernes norskkunnskaper. Som ombudsmannen for polske byggerarbeidere i Oslo sier: ”Norskkurs er det viktigste våpenet de kan bruke i disse tidene for å ivareta sine rettigheter, samt finne seg nye jobber”.

4 Erfaringer og perspektiver hos ansatte i det offentlige apparatet

I det følgende viser vi hvordan ansatte i det offentlige apparatet oppfatter og tilpasser seg arbeidsinnvandringen i de økonomiske nedgangstidene. Når det gjelder det offentlige apparatet baserer vi oss på informasjon vi har innhentet fra informanter som har ansvar for arbeidsinnvandring i NAV EURES, NAV INTRO, IMDi og Arbeidstilsynet.

4.1 Perspektiver på krisetiden og arbeidsinnvandrere

Arbeidsinnvandrere som har blitt arbeidsledige har i økende grad begynt å motta arbeidsledighetstrygd. Dette illustreres av at tallet på polske arbeidsinnvandrere som mottar arbeidsledighetstrygd har økt fra 182 i mars 2008 til 1053 i mars 2009. Ifølge våre informanter har siden slutten av 2008 opplevd et økt press på tjenestene knyttet til utstedelse av arbeidsledighetstrygd og veiledning, samt kvalifisering av arbeidsledige (Thorshaug m.fl. 2009). Samtidig som kommunene og ansatte ved NAV opplever utfordringer ved å tilrettelegge for arbeidsledige arbeidsinnvandrere, fortsetter stadig nye grupper arbeidsinnvandrere og deres familier å komme til Norge. I de siste månedene har det skjedd en nedgang i antall arbeidstillatelser, men det er fortsatt tilstrømning til landet (4346 førstegangstillatelser i første kvartal 2009, mot 7378 i første kvartal 2008), og det er et tilsvarende nivå for fornyelser. Dette resulterer i et press fra begge sider for det offentlige apparatet. På den ene siden har endringene i arbeidsmarkedet ført til et større behov for kvalifiseringstiltak og bistand til arbeidsledige arbeidsinnvandrere. På den annen side påpeker SSB at tilstrømningen av arbeidsinnvandrere og familiegjenforente fortsatt er høy, og at dette kan fortsette i en tid framover.¹⁶ Derfor er det rimelig å anta at det offentlige apparatet fortsatt vil møte utfordringene knyttet til nye ankomster med arbeidsinnvandrere, i forhold til

¹⁶ Statistisk sentralbyrå (SSB) forventer at det vil komme 100 000 nye arbeidsinnvandrere til Norge de neste tre årene, men understreker at prognosene er usikre (se <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=555374>).

innskriving av barn i skole/barnehage, boligproblematikk og helseundersøkelser. Samtidig vil de møte nye utfordringer knyttet til arbeidsmarkedsendringer, blant annet i forhold til tilbakevending, kvalifiseringstiltak og arbeidssøkende/arbeidsledige arbeidsinnvandrere (Thorshaug m.fl. 2009).

I likhet med representanter for arbeidsinnvandrere påpeker våre informanter i NAV og IMDi at selv om mange arbeidsinnvandrere reiser hjem, utelukker ikke dette at mange vil fortsette å bo i Norge. Også informanter i NAV og IMDi forventer at de som har opparbeidet seg rett til dagpenger er i en bedre situasjon enn arbeidsinnvandrere som ikke har opparbeidet seg denne rettigheten. Informantene formidler likevel et inntrykk av at mange arbeidsinnvandrere er innstilt på å bo i Norge uansett om de har rett til dagpenger eller ikke. Ifølge dem vil arbeidsinnvandrere heller leve på små strøjobber i påvente av en bedre jobb enn å dra tilbake til hjemlandet, noe som illustreres av følgende utsagn:

Jeg tror ikke at mange av de som har mistet jobb og som ikke har opparbeidet seg trygderettigheter skal reise tilbake. Østeuropeiske arbeidsinnvandrere er veldig mobile både i forhold til geografisk mobilitet og bransjemobilitet. De tar det som finnes av ledige jobber, korte kontrakter, og jobber som nordmenn ikke vil ha. Samtidig er de etterspurte av arbeidsgivere. De har fått gode referanser fra sin gamle arbeidsplass, og har generelt sett et godt image som hardt arbeidende arbeidstakere (NAV-ansatt).

En annen informant sier:

Vi har et inntrykk av at folk vil tilpasse seg den nye situasjonen, prøve å finne nye jobber, flytte og lignende. Det å reise tilbake blir det siste alternativet for de fleste. Arbeidsinnvandrere er mobile, de er omstillingsvillige. Mange er ikke snekkere og byggingsarbeidere, men har jobbet med det fordi dette ble etterspurt, så de vil ikke ha noen problemer med å tenke nytt... Familiemedlemmer jobber i forskjellige sektorer. Mannen har mistet jobben i

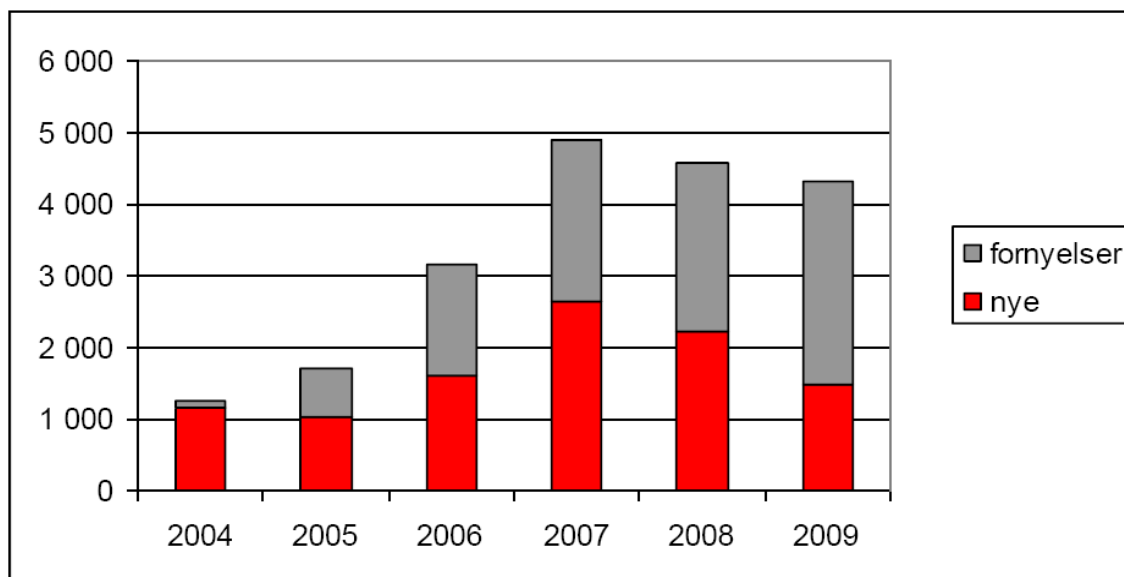
byggsektoren, men kona jobber fortsatt med renhold og forsørger familien til mannen har fått ny jobb (NAV-ansatt).

En informant som jobber ved et servicekontor for tilflyttere til kommunen sier:

Vi opplever at arbeidsinnvandrere synes det er tryggere å være i Norge enn i hjemlandet i forhold til jobb, og dermed blir værende. Svært mange fra Baltikum og Polen er her. For de få som har mistet jobben er det relativt enkelt å finne ny jobb.

Våre informanter i NAV EURES understreker også at bedriftene fremdeles har behov for utenlandsk arbeidskraft. For eksempel viser de til at til tross for den økonomiske nedgangstiden har NAV EURES Sør-Trøndelag i første tertial 2009 bistått 93 arbeidsgivere. Informantene påpeker også at selv om mange bedrifter i Norge har gått konkurs som følge av krisen har mange bedrifter fremdeles behov for utenlandsk arbeidskraft. Dette bekreftes også indirekte av UDIs statistikk. Figur 3 viser UDIs tall over arbeidstillatelser gitt til borgere fra de nye EU-landene i perioden 2004-2009 (tall fra mars hvert år). Som vi kan se av figuren er antallet nye og fornyede arbeidstillatelser gitt i mars 2009 tilnærmet lik de tilsvarende tallene for mars 2008. Det at så mange arbeidsinnvandrere fremdeles klarer å få/forny sine arbeidstillatelser kan tolkes som et tegn på at bedrifter fremdeles har behov for denne arbeidskraften.

Figur 3: Arbeidstillatelser gitt til borgere av de nye EU landene i perioden 2004 – 2009 (marshall)



Ifølge informantene i det offentlige apparatet har arbeidsgiveres behov for billig arbeidskraft og positive oppfatninger av østeuropeiske arbeidsinnvandrere, kombinert med arbeidsinnvandrerens villighet til å ta hvilken som helst jobb de får tilbud om, gjort at mange nylig oppsagte arbeidsinnvandrere klarer å finne nye arbeidsoppdrag. Enkelte av informantene i NAV hevder at de ser en positiv diskriminering når det gjelder denne gruppa: norske arbeidsgivere ringer og spør direkte om de kan skaffe dem noen ”østeuropeere”. Informantene har inntrykk av at denne kategorien innvandrere ikke er utsatt for diskriminering på arbeidsmarkedet som enkelte kategorier flyktninger opplever. Dette fortolkes av informantene som en konsekvens av arbeidsinnvandrerens bakgrunn og deres nisje i arbeidsmarkedet.

Vi erfarer at flere ansatte i NAV og IMDi har en noe mer optimistisk oppfatning av situasjonen enn representanter for de forskjellige arbeidsinnvandrerforeningene. Enkelte representanter for arbeidsinnvandrere hevder at offentlige kontorer ikke har mulighet til å se alle negative resultater av nedgangstiden, blant annet at mange av

deres medlemmer er tvunget til å overleve på strøjobber på det illegale markedet. Som formannen for en polsk forening sier:

De fortolker situasjonen på basis av alle de tilfeller der en klarte å koble arbeidssøkere og bedrifter, mens vi også ser alle dem som ikke har fått nye jobber (formann i polsk forening).

NAVs siste rapport "Arbeid og velferd" (nr. 2/2009), som viser til NAVs siste bedriftsundersøkelse, formidler derimot litt mindre optimistisk holdning enn enkelte av våre informanter i NAV og IMDi gjør. Spørsmålene i denne undersøkelsen avdekker bedriftenes sysselsettingsforventninger det kommende året, samt om bedriftene har rekrutteringsproblem i dag (ibid). Bedriftsundersøkelsen indikerer at forventningene har snudd fra optimisme til pessimisme for mange bedrifter, og at andelen som venter sysselsettingsvekst det kommende året er nesten halvert siden i 2008. Siste tall fra NAV viser at det er mer enn 3700 ledige polske arbeidstakere i Norge.¹⁷ NAVs rapport viser også at arbeidsinnvandrere fra Polen er lengre ledige enn nordmenn og arbeidsinnvandrere fra gamle EU land. Rapporten viser at blant dem som ble ledige i september, oktober eller november 2008, var om lag en av fire fremdeles registrert som helt ledige ved utgangen av mars 2009. Mens dette gjaldt 25 prosent av nordmennene, 26 prosent av svenskene og 31 prosent av tyskerne, var hele 45 prosent av polske arbeidsinnvandrere fortsatt ledige på dette tidspunktet.¹⁸

4.1.1. Økt marginalisering av arbeidsinnvandrere

Flere av informantene som representerer det offentlige apparatet uttrykker bekymring for at de nevnte strategiene kan bidra til en ytterligere segmentering av det norske

¹⁷ Tallene gjelder situasjonen i april 2009.

¹⁸ I følge NAV kan lediges yrkesbakgrunn bidra til å forklare noe av forskjellen. Siden en betydelig større andel polakker har yrkesbakgrunnen knyttet til bygge- og anlegg enn det som er tilfellet for ledige fra de tre andre nasjonene, kan dette bidra til å forklare en del av forskjellen mellom polakker og de tre andre nasjonene (Arbeid og velferd nr. 2/2009).

arbeidsmarkedet og marginalisering av arbeidsinnvandrere. Som en representant for IMDi understreker:

I deres tilfelle snakker vi ikke om integrering. Mange overlever på underbetalte jobber og korttidsoppdrag som ofte er på grensen av det lovlige. Jeg er engstelig for at de vil forbli segregerte i denne delen av arbeidsmarkedet i lang tid (IMDi-ansatt).

En informant fra Arbeidstilsynet sier:

Krisetiden kan tvinge flere inn i det illegale markedet og bidra til økt sosial dumping... Noen av de sakene er virkelig hjerteskjærende. De har begrensede rettigheter og de kan ikke snakke norsk. Når enkelte bedrifter i tillegg ikke gjør arbeidet sitt i forhold til informasjon, eller enda verre, ikke utbetaler dem lønninger, er det ikke rart at de føler seg maktesløse (Arbeidstilsynet-ansatt).

Både myndigheter og fagbevegelsen har iverksatt tiltak mot sosial dumping. Blant annet har Arbeidstilsynet gjennomført flere jevnlige inspeksjoner av bedrifter og bidratt med informasjon til arbeidsinnvandrere om norske reguleringer og deres rettigheter. Arbeidstilsynet oppsummerer på følgende måte på sine hjemmesider noen av tiltakkene de har gjort:

”For å styrke og samordne innsatsen og bruken av virkemiddel, har Arbeidstilsynet etablert arbeidsinnvandring som et eget programområde og har etablert ulike prosjekter under programområdet for å arbeide med:

- *bygge- og anleggsbransjen og landbruket for å få til flere og mer samkjørte tilsyn, mer bruk av offensive reaksjoner og bedre samarbeid med politiet og partene i de aktuelle bransjer*
- *mer målretta informasjonstiltak, blant annet brosjyrer på estisk, litauisk, latvisk og polsk, foruten et eget nettsted på polsk. Samtidig er et felles*

servicesenter i Oslo underveis. Dette er et samarbeid mellom skatteetaten, politiet, Utlendingsdirektoratet og Arbeidstilsynet

- *ordninger for bruk av tolketjenester, blant annet svarer nå Arbeidstilsynet på polsk*
- *formidling av regelverket, med utvikling av reaksjonsbruk og samarbeid med politiet slik at flere brudd kan bli sanksjonert*
- *innhenting av mer dokumentasjon og kunnskap om arbeidsinnvandring og konsekvensene av denne*
- *målretta samarbeid med aktuelle land, blant annet Polen og de baltiske landene, for å lette tilsynet og informasjonsvirksomheten til etaten”*.¹⁹

Fagbevegelsen jobber på sin side med å bistå fagorganiserte arbeidsinnvandrere som har mistet jobben eller jobber under kritikkverdige forhold i ulike bedrifter. I tillegg til forhold som vi allerede har vært unne på blir kommunikasjonsbarrierer og mangel på informasjon identifisert av flere informanter som noen av de viktigste faktorene som bidrar til marginalisering av arbeidsinnvandrere. Hva gjør forskjellige deler av det offentlige apparatet i forhold til denne utfordringen? Når det gjelder informantene i IMDi viser de blant annet til at de er i gang med å utarbeide en startpakke med skriftlig informasjon om nøkkelspørsmål ved arbeid og opphold i Norge. Forskjellige statlige etater, kommunesektoren og ulike lag og organisasjoner skal, ifølge IMDi, bidra med informasjon til denne pakken fra hvert sitt felt. Planen er at startpakken skal foreligge både i skriftlig form og på internett innen 1. august 2009. IMDi har også begynt å organisere informasjonsmesser for arbeidsinnvandrere. På messen som IMDi organiserte i Trondheim høsten 2008 stilte blant annet Trondheim kommune, en rekke statlige etater og frivillige organisasjoner på stand, hvor de besvarte spørsmål og orienterte om arbeidsinnvandreres rettigheter, plikter og muligheter i det norske samfunnet.²⁰ På grunn av et økende press på NAV-kontorene har også enkelte NAV-

¹⁹ Se <http://www.arbeidstilsynet.no/c26964/nyheter/vis.html?tid=45910>

²⁰ Dette tiltaket ser ut til å være vellykket; 600 polske arbeidsinnvandrere deltok på informasjonsmessen i Trondheim som IMDi arrangerte høsten 2008. Det store oppmøtet viste med all tydelighet at det er et stort behov for oversiktlig og samlet informasjon. Ifølge IMDi

kontorer organisert informasjonsmøter til mindre grupper arbeidsinnvandrere der det gis informasjon på arbeidsinnvandrerens morsmål. I tillegg til disse formene for tilpasning av tjenester, har vi inntrykk av at flere segmenter av det offentlige apparatet også prøver å tilpasse sine tjenester ved å rekruttere personer med minoritetsbakgrunn til forskjellige arbeidsstillinger som relateres til arbeidsinnvandring. I løpet av datainnsamlingen har vi ofte støtt på personer i Arbeidstilsynet, IMDi og NAV med østeuropeisk bakgrunn som har ansvar for oppgaver knyttet til arbeidsinnvandring. Med deres kulturelle bakgrunn, faglige interesse og språkkunnskaper har disse personene fått en sentral rolle i disse kontorenes arbeid med arbeidsinnvandring.

4.2 Informantenes perspektiver på norskopplæring

I likhet med arbeidsinnvandrere har flere informanter i det offentlige apparatet tatt opp arbeidsinnvandrerens manglende rett og plikt til norskopplæring, selv om de har ulike argumenter for hvorfor dette er viktig. Informanter i Arbeidstilsynet ser en økt satsing på norskopplæring for arbeidsinnvandrere som et viktig ledd i arbeidet mot sosial dumping, mens informanter fra NAV-systemet fokuserer på norskopplæring som et viktig verktøy når det gjelder å få arbeidsledige arbeidsinnvandrere ut i jobb. Informantene i IMDi argumenterer for at en styrket språkopplæring, i tillegg til å muliggjøre bedre kommunikasjon mellom arbeidsinnvandrere og forskjellige offentlige instanser, på sikt vil føre til en bedre integrering på de fleste norske samfunnsarenaer, samt forebygge segregering og langvarig marginalisering.

Det er også tendenser til frustrasjon i flere andre segmenter av det offentlige apparatet knyttet til manglende norskopplæring. Følgende sammendrag av forskjellige utsagn fra ansatte i de kommunale voksenopplæringene, flyktningskontorene og innflytter- og integreringskontorene for innvandrere illustrerer denne frustrasjonen:

skal erfaringene og spørsmålene som kom opp denne dagen, systematiseres og brukes i startpakken til arbeidsinnvandrere.

Det største problemet er at staten har fraskrevet seg et hvert ansvar for denne gruppen innvandrere og overlatt problemet til kommunene... Den største utfordringen er at tiltaket gir store økonomiske konsekvenser for enkeltdeltakerne, bedriftene og kommuneøkonomien. Det er svært vanskelig å tilby kurset når det ikke er økonomisk støtte på lik linje som for deltakere utenfor EØS-området... Den største utfordringen er manglende statlig finansiering av et gratis tilbud til gruppen... Kommunen har kompetanse og kapasitet den dagen finansieringen er på plass.

Disse informantene sammenligner arbeidsinnvandrere med andre kategorier innvandrere i Norge, blant annet flyktninger og asylsøkere. Informantene opplever at arbeidsinnvandrere har samme behov for dette tilbudet som andre innvandrere, særlig de som velger å bosette seg permanent i Norge. Frustrasjonen over at arbeidsinnvandrere ikke har rett til gratis norskundervisning har ifølge våre informanter eksistert hele tiden, men dette spørsmålet blir desto mer relevant nå når arbeidsinnvandrere blir arbeidsledige. Informantene antyder at manglende kunnskaper ikke bare hindrer informasjonsflyten mellom det offentlige og det økende antallet av arbeidsinnvandrere som henvender seg til NAV, men at arbeidsinnvandrere som er uten jobb indirekte ekskluderes fra en del eksisterende kvalifiseringstiltak som NAV tilbyr til arbeidsledige innvandrere. En informant forteller følgende:

Per i dag utgjør ikke arbeidsinnvandrere en stor gruppe for NAV Intro... De som har fast tilknytning til Norge, kan ha rett til tiltak gjennom NAV... jobbsøkerkurs, AMO-kurs og så videre. Dette forutsetter at de har et språknivå som gjør at de kan nyttiggjøre seg av informasjon som blir gitt i tiltaket ... Hvis de snakket norsk kunne vi faktisk tilbudt dem noen tiltak, for eksempel praksisplass (NAV-ansatt).

En annen NAV-ansatt forteller:

Informasjonsmøter vedrørende dagpenger har vært holdt med tolk til stede, men vi er ikke kjent med tiltak utover dette... Norskopplæring til arbeidsinnvandrere er et tema som er veldig aktuelt. Slik det er i dag, må de betale språkopplæring selv. I nedgangstider betyr dette at vi har en gruppe arbeidssøkere med rett til dagpenger, men som ikke har et norsknivå som gjør at de kan formidles til ordinære jobber. De fleste har heller ikke økonomi til å ta kostnaden til språkopplæring selv. Per i dag har NAV ingen tilbud til denne gruppen (NAV-ansatt).

Flere informanter i NAV antyder at enkelte NAV-kontorer har planer om å tilby norskundervisning til arbeidsledige arbeidsinnvandrere som en del av de eksisterende kvalifiseringstiltakene. Enkelte har allerede begynt å diskutere hvordan de skal definere og avgrense målgruppen, for eksempel har enkelte enheter planer om å organisere norskkurs kun til de største gruppene av arbeidsinnvandrere (det vil si polske arbeidsinnvandrere), og kun til arbeidsinnvandrere som har vært i jobb og mistet jobben, og altså ikke til nyankomne arbeidssøkende arbeidsinnvandrere. Samtidig understrekes det av informantene at detaljene omkring et mulig norskkurstilbud ikke er endelig avklart. Det påpekes at det planlagte tiltaket ikke vil iverksettes på bakgrunn av signaler ovenfra, men at det overlates til lokale NAV-kontorer å avgjøre hvorvidt det skal iverksettes slike kvalifiseringstiltak til arbeidsledige arbeidsinnvandrere i området.

5 Bedriftenes perspektiver og tilpasninger

I det følgende presenterer vi hvordan bedrifter tilpasser seg arbeidsinnvandringen i økonomiske nedgangstider. Her baserer vi oss på informasjon vi har innhentet fra bedrifter med forskjellig tilknytning til feltet. Mens enkelte formidler utenlandsk arbeidskraft, ansetter andre arbeidsinnvandrere direkte eller tilbyr rådgivning til bedrifter og arbeidsinnvandrere. Informantene har lang erfaring på dette feltet og god oversikt over utviklingen i arbeidsinnvandringen til Norge. Deres betraktninger representerer et supplement til det som finnes av relevant kvantitativ data på feltet.²¹ I den forbindelse bør blant annet en undersøkelse gjennomført av Fafo i 2009 blant 3648 bedrifter nevnes, samt NAVs rapport "Arbeid og velferd" nr. 2/2009. Før vi går over til å presentere våre egne kvalitative data vil vi gi en kort oppsummering av hovedfunnene fra disse undersøkelser.²²

Fafos undersøkelse indikerer en økning i andelen bedrifter som benytter østeuropeisk arbeidskraft i perioden 2006 til 2009. Det ser ut til at det er størst økning i industrien, men det er også sterk vekst i hotell- og restaurantbransjen. Ifølge den samme undersøkelsen bruker 32 prosent av virksomhetene i den norske hotell- og restaurantbransjen arbeidskraft fra de nye EU-landene. Selv om bedrifter fremdeles benytter hele skalaen av tilknytningsformer, indikerer Fafos undersøkelse en dreining i retning av flere ordinære ansettelser. 68 prosent av bedriftene som i 2009 har østeuropeiske ansatte sier at disse nå er blitt en del av den ordinære driften, mens tilsvarende tall for 2006 var 38 prosent.²³

²¹ Vi har valgt å anonymisere informantene og bedriftene de representerer. Dette baserer seg på blant annet på et ønske fra flere av informantene om å forbli anonyme.

²² Undersøkelsen er per dags dato ikke publisert, men Fafo har presentert funn fra denne undersøkelsen på sin siste Østforum-konferanse. Se presentasjonen av funnene fra undersøkelsen på http://www.faf.no/Oestforum/090429/roa_amo.pdf.

²³ Se http://www.faf.no/Oestforum/090429/roa_amo.pdf.

Bedriftenes respons på de økonomiske nedgangstidene har, som nevnt, ført til en økning i ledigheten blant arbeidsinnvandrere, og særlig de som har jobbet i bygg- og anleggsbransjen.²⁴ NAV forklarer tendensene på følgende måte:

Halvparten av arbeidsinnvandrerne fra EU12 jobber i bygge- og anleggsnæringen eller industrien, i tillegg er 17 prosent registrert innen næringen formidling og utleie av arbeidskraft. En stor andel av disse er utleid til bedrifter innen bygg og anlegg eller industri. Dette er de to næringene som har hatt størst vekst i ledigheten det siste året, og når vi vet at mange av arbeidsinnvandrerne vil være blant de sist ansatte i sine bedrifter kan dette forklare hvorfor ledigheten har økt så mye for denne gruppen (Arbeid og velferd nr. 2/2009: 8).

Undersøkelsen fra Fafo viser de samme tendensene. 67 % av bedriftene i undersøkelsen svarer at deres behov for utenlandsk arbeidskraft har blitt redusert. Den samme undersøkelsen antyder i tillegg at reduksjonen av arbeidskraft fra de nye EU-landene har foregått via redusert innleie og redusert bruk av underentreprenører. En betydelig andel av bedriftene reduserte også antallet arbeidstakere fra nye EU-land via permitteringer og oppsigelser.²⁵

I det følgende vil vi med bruk av våre kvalitative data, som vi har samlet inn blant representanter for ulike bedrifter, belyse bedriftenes perspektiver og erfaringer.

5.1 Perspektiver på krisetiden og bemanning

Følgende beskrivelse illustrerer noe av de mekanismene som ligger bak de praksisene vi har beskrevet over:

²⁴ Se Bakken m.fl. (2009).

²⁵ Se de nøyaktige prosentandelene på http://www.faf.no/Oestforum/090429/roa_amo.pdf.

Verftene har ennå mye å gjøre og vil få en topp i høst... Innskrenkingen i antall ansatte går først på innleie. Andre blir behandlet på lik linje med andre ansatte. Det er lite innskrenkinger i bedriftene i vår kommune. Men mange er avventende med å ansette nye, for en ser at på sikt vil det gå tilbake, og det er en policy om å ha fast stab med lokal forankring og stabilitet i bedriften. Det er lettere å få tak i fagarbeidere lokalt (representant for verftsbedrift).

Hvordan bedriftene erfarer nedgangstidene og møter den nye situasjonen varierer ifølge våre informanter relativt mye. Flere av representantene for bedrifter formidler et mer optimistisk bilde enn en ville forventet. Lederen for en utleiebedrift, som i flere år har formidlet utenlandske ansatte hovedsakelig i bygg- og anleggsbransjen ser, i likhet med informantene ovenfor, fremdeles nokså lyst på situasjonen. Informanten opplever at deres situasjon er ”stikk i strid med det som skjer ellers i bygg- og anleggsbransjen”. Vedkommende forteller:

Min bedrift hadde dobbelt så mye arbeid i januar 2009 som i januar 2008, og har ikke opplevd den samme nedgangen og behovet for permitteringer og oppsigelser som andre bedrifter i samme bransje (ansatt i en norsk utleiebedrift).

Informanten forklarer dette med at de har en grunnstamme av arbeidere som er svært dyktige og etterspurte blant bestillere. Samtidig har de en del store bestillere som sikrer stadig nye oppdrag. Informanten utelukker ikke at de vil ansette flere i fremtiden. Han opplever at flere bedrifter i bransjen ”ser lyset i enden av tunnelen” nå. Mange som ble nødt til å permittere svært mange i vinter er nå i ferd med å ta tilbake de permitterte.

Denne informanten har også et relativt optimistisk syn på hvordan arbeidsinnvandrere vil klare seg gjennom de økonomiske nedgangstidene. I likhet med flere andre informanter som representerer bedrifter i denne undersøkelsen, har denne informanten lagt merke til at arbeidsinnvandrere flytter mye på seg mellom selskaper, steder og

bransjer. Enkelte gjør det på egen hånd, mens andre, som er ansatt i store bemanningsbyråer, gjør det ved hjelp av byråene.

Flere av informantene har inntrykk av at arbeidsinnvandrere som de har rekruttert før markedet begynte å merke finanskrisen, er vant til å flytte på seg. Som en informant som har jobbet for et norsk/europeisk bemanningsbyrå i en lengre periode sier:

De har blitt fortalt allerede i Polen at de måtte være forberedt på at de skal jobbe over alt. Byrået finner fremdeles nye jobber og oppdrag til de som er tilpasningsvillige og tilpasningsdyktige, blant annet de som har lært seg brukbar norsk og er klare til å flytte der det finnes jobber (tidligere ansatt i bemanningsbyrå).

Ifølge denne informanten mestrer bemanningsbyrået nedgangstiden på flere måter. Den ene tilpasningen er at bemanningsbyrået, når det gjelder profesjoner knyttet til de mest utsatte bransjene, primært konsentrerer seg om å formidle jobber til arbeidsinnvandrere som de allerede har mobilisert, mens arbeidet med å rekruttere ny arbeidskraft i avsenderlandene har avtatt. Den andre tilpasningen er å intensivere arbeidet med å finne jobber til arbeidsinnvandrere andre steder. Ifølge informanten har flere arbeidsinnvandrere blitt formidlet til jobber i andre byer og andre land. Det tredje måten byrået håndterer nedgangen på er gjennom permitteringer og oppsigelser. Det påpekes at i noen tilfeller henger de nevnte strategiene sammen; de som permitteres eller sies opp kan være nettopp de som av ulike grunner ikke ønsker å flytte til andre steder. Ifølge informanten er mobiliteten som forutsettes av de som jobber i bemanningsbyrået ikke alltid forenlig med behovene for stabilitet som arbeidsinnvandrere med familie ofte har. Hvem som sies opp og hvem som permitteres avhenger, ifølge informanten, av hva slags erfaringer byrået har hatt med den enkelte arbeidsinnvandreren. De som er fleksible, villige til å flytte og har lært seg norsk blir i større grad permittert siden byrået har tro på at det etter hvert vil dukke opp nye oppdrag til disse personene. Arbeidsinnvandrere uten disse egenskapene ser i større grad ut til å bli sagt opp.

Når det gjelder måten bedriftene nedbemanner på, viser informantene til forskjellige erfaringer. Informantene i denne undersøkelse har blant annet inntrykk av at i perioder der enkelte bedrifter kjemper for å overleve eller har gått konkurs, er ikke informering av utenlandske arbeidstakere om deres rettigheter første prioritet. Informantene ser en positiv utvikling i at det blir stadig færre bedrifter som opererer med ulovlige ordninger og som ikke gir tilstrekkelig hjelp til arbeidsinnvandrere som blir permittert eller sagt opp. Likevel påpeker enkelte at ”bedrifter som var uærlige i 2004, vil fortsatt være uærlige i dag”. De trekker frem eksempler på arbeidsgivere som skifter navn på selskap, adresse og eventuelt arbeidsstokk hver gang de blir tatt av Arbeidstilsynet, og som fortsetter å bryte loven under nytt navn. En informant som leder et konsulentfirma som tilbyr tolketjenester og rådgivning til bedrifter og arbeidsinnvandrere, understreker nettopp denne variasjonen i praksis:

Enkelte bedrifter er veldig ryddige og ordentlige i sitt arbeid, følger reglene i forhold til permittering og oppsigelse, samt informerer om rettigheter til dagpenger og benytter tolk for å sikre at arbeidstakeren har forstått informasjonen. Noen holder også kontakten med arbeidsinnvandrere etter at de er oppsagt, og gir dem førsteprioritet når det igjen blir oppdrag. Enkelte bedrifter hjelper også arbeidsinnvandrere med tilbakekomst til Norge i forhold til bolig... Samtidig vet jeg om bedrifter som bryter loven på de fleste punktene, sparker ansatte ”på timen”, og ikke informerer om rettigheter. En del bedrifter ønsker at arbeidsinnvandrere skal vite minst mulig om sine rettigheter (ansatt i et norsk konsulentfirma).

Flere informanter ser en positiv utvikling i perioden 2004-2009. Ifølge dem var de fleste bedriftene i utgangspunktet helt uvitende om hva EU-utvidelsen ville føre til og hvilke nye utfordringer den økte arbeidsinnvandringen ville gi for bedriftene. Informantens inntrykk er at bedrifter har tilegnet seg kunnskap og erfaring siden den tiden, og at bransjens praksis har endret seg svært mye de siste årene. Samtidig opplever enkelte informanter fra bedrifter at kontakten med ulike instanser ikke alltid

er den enkleste, og at blant annet UDI skyver fra seg ansvar når bedriftene er i kontakt med denne instansen. Flere informanter mener også at en del arbeidsinnvandrere i bransjen møter svært mye motstand i det byråkratiske systemet i Norge, og at det til slutt ender opp med å velge å jobbe illegalt på grunn av dette.

5.2 Perspektiver på norskundervisning og bedriftenes samfunnsansvar

På 1970-tallet ga myndighetene i Norge og Sverige arbeidsinnvandrere rett til gratis språkopplæring. I Sverige ble et 250 timers tilbud finansiert av arbeidsgivere, mens arbeidsinnvandrere i Norge fikk mulighet til å få refundert kursavgift for 150 timer. Noen år senere (i 1975) ble kursrammen utvidet til 250 timer. Fra 1988 kunne flyktninger i Norge få inntil 500 timer, og fra 1994 fikk også arbeidsinnvandrere med oppholdstillatelse en timeramme på 500 timer (Norberg 1988, 2002). Dette tilbudet ble fullfinansiert fra statlig hold. I praksis betydde dette at nyankomne innvandrere, uavhengig av om de kom som arbeidsinnvandrer eller flyktning, fikk tilbud om et omfattende norskopplæringstilbud. Denne praksisen ble endret med innføringen av introduksjonsloven i 2003 (Norberg og Lyngsnes 2008). Ifølge introduksjonsloven har nyankomne flyktninger rett og plikt til to års heldags introduksjonsprogram som skal inneholde minimum 250 timer norskopplæring og 50 timer samfunnskunnskap på et språk de forstår. Arbeidsinnvandrere fra EU/EØS har verken rett eller plikt til opplæring. Dersom de ønsker å delta på norskkurs må arbeidsinnvandrere selv betale for dette tilbudet (Kavli 2007). Samtidig som det norske regelverket ikke gir arbeidsinnvandrere rett eller plikt til gratis norskopplæring, understrekes det at kommuner eller arbeidsgivere ”når som helst står fritt til å tilby gratis norskopplæring til personer som faller utenfor personkretsen for rett til gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap” (Ot.prp. nr. 50 2003/2004: 33). Det ligger dermed en implisitt forventning til at bedrifter som en del av deres samfunnsansvar kan tilby opplæring, inklusive språkopplæring til arbeidsinnvandrere. Tidligere undersøkelser på dette feltet (IMDi 2008; Thorshaug m.fl. 2009) indikerer at bedriftene i liten grad tar ansvar for norskopplæring av arbeidsinnvandrere. Informanter i denne undersøkelsen påpeker

imidlertid at en må ta i betraktning at det å tilby norskundervisning medfører en betydelig utgift som små bedrifter vil ha store vanskeligheter med å bære. En bedriftsleder sier:

Det skorter på norskopplæring blant arbeidsinnvandrere... Min bedrift tilbyr ikke norskopplæring. Det burde vært mer norskopplæring for arbeidsinnvandrere, men spørsmålet blir "hvem skal betale?" (bedriftsleder i en norsk utleiebedrift).

En informant som driver et foretak som fungerer som servicekontor for tilflyttere til en liten kommune sier:

Kommunen og bedriftene ønsker seg familier og en stabil arbeidskraft... Norskopplæring har vært og er fortsatt delvis en konflikt. Bedriftene mener at kommunen skal betale for norskkurs, kommunen mener at bedriftene skal betale. Jeg har jobbet for å lage samarbeidsavtaler mellom kommunen og bedriftene. I det siste har flere bedrifter gått med på å betale halve, og i noen tilfeller hele kursavgiften, ofte med krav at arbeidsinnvandreren skal fullføre kurset. Kurset som de aller fleste tar er nivå 1, og består av 50 timer (eier av en norsk konsulentfirma).

Samtlige informanter er enige om at det er viktig å bedre arbeidsinnvandreres norskkunnskaper. Funnene fra denne undersøkelsen antyder at bedriftenes motivasjon for å betale for ansattes norskundervisning primært avhenger av hvor interesserte bedriftene er i å satse langsiktig på utenlandske arbeidstakere. Når det gjelder spørsmålet om "hvem skal betale?" har informantene reflektert over to forslag. Det ene forslaget er at retten til norskundervisning som flyktninger og asylsøkere har også bør utvides til arbeidsinnvandrere; med andre ord at det offentlige bør finansiere norskopplæring av arbeidsinnvandreres. Dette alternativet foretrekkes av de fleste av våre informanter. Alternativt kan en følge strategien til svenske myndigheter på 1970-tallet og forplikte bedriftene som ansetter arbeidsinnvandrere til å betale et visst antall

timer språkundervisning. Enkelte av våre representanter for bedrifter har imidlertid problematisert det siste forslaget. Et av argumentene er, som allerede nevnt, at mange små bedrifter ikke kan bære slike ekstrakostnader. Ved en innføring av et slikt krav vil bedriftenes motivasjon til å ansette arbeidsinnvandrere, ifølge våre informanter, kunne bli kraftig redusert. Videre påpekes det at det blir urimelig å kreve av bedriftene å bære denne kostnaden når de i mange tilfeller kun benytter arbeidsinnvandrere som midlertidig arbeidskraft. Det kan antas at en differensiering mellom midlertidig ansatte og fast ansatte kunne løse dette, hvor norskopplæring kun gis til fast ansatte. Enkelte informantene problematiserer imidlertid også dette forslaget. De advarer om at dette kan undergrave bedriftenes motivasjon til å tilby arbeidsinnvandrere fastere tilknytning til bedriften. For å slippe denne kostnaden vil enkelte, ifølge våre informanter, dermed satse på å ansette arbeidsinnvandrere kun i midlertidige stillinger.

Det finnes imidlertid bedrifter som mener at det er i orden at de betaler for norskundervisning av arbeidsinnvandrere som ansettes. En bedrift som har valgt å tilby gratis norskkurs, begrunner valget nettopp med at de har begynt å tenke mer langsiktig når det gjelder arbeidsinnvandrere i bedriften. Ifølge bedriften skaper denne typen kurs en god sosial ramme og styrker fellesskapsfølelsen i bedriften. Bedre norskkunnskaper hindrer at arbeidsinnvandrere blir sosialt isolert på arbeidsplassen, og gjør det lettere å komme i kontakt med norske arbeidskollegaer og kommunens øvrige innbyggere, hevdes det i bedriften. Bedriften uttrykker at denne typen tilbud har blitt en naturlig del av bedriftens arbeid med helse, miljø og sikkerhet, og ses som en investering i medarbeiderne.²⁶ Våre informanter understrekes imidlertid at denne saken har to sider: På den ene siden velger bedrifter av ulike grunner ikke å prioritere norskopplæring. På den andre siden melder flere at de kjenner til bedrifter som har undersøkt interessen for norskopplæring blant sine arbeidsinnvandrere, og blitt møtt med liten interesse og motivasjon. En informant sier:

De fleste som ikke har familie er kun interessert i å arbeide og har ikke motivasjon for å lære norsk når oppholdet i Norge er midlertidig, og de fleste

²⁶ Se Velferd nr. 2/2009 side 18-20. Se også Thorshaug m.fl. (2009).

som kommer blir fortsatt bare værende på midlertidig basis... Når de jobber 11 timer daglig er det vanskelig å få tid til norskkurs. De som velger å bli værende blir imidlertid etter hvert nødt til å lære seg norsk for å fungere i samfunnet (bedriftsansatt).

I likhet med denne informanten deler flere andre informanter arbeidsinnvandrere inn i ulike kategorier. Den første kategorien plasserer informantene enslige arbeidsinnvandrere som er engasjert for en kort periode, og som derfor ofte ikke ser nytteverdien av å lære seg norsk. Den andre kategorien er arbeidsinnvandrere som har andre ambisjonsnivå, blant annet om å skaffe seg en bedre jobb og bli boende i landet. Disse ønsker i større grad å lære språket. I denne gruppa er det ofte å finne arbeidsinnvandrere som har fått familiegjennomføring og som har planer om å bosette seg permanent i Norge.

6 Overgangsreglene: Perspektiver og tilpasninger

De norske overgangsordningene for borgere fra Latvia, Litauen, Estland, Polen, Slovakia Tsjekkia, Ungarn og Slovenia ble faset ut fra og med 1. mai 2009. Det betyr blant annet at det nå er mulig å få opphold basert på deltidsarbeid. Ved fjerning av overgangsreglene fjernes også krav til avlønning av arbeidstakere fra disse land, noe som er spesielt relevant for bransjer som ikke er allmenngjort.²⁷ Nesten samtlige informanter har fortalt om sine forventninger til fjerningen av overgangsreglene. Hva slags fokus og forventinger de har til fjerningen av overgangsreglene avhenger av informantenes posisjon, ståsted og interesser. Representanter for arbeidsinnvandrere har primært fokusert på innskrenkninger i arbeidsinnvandrernes rettigheter til dagpenger og avhengigheten de har av arbeidsgiveren på grunn av overgangsreglene. Disse informantene håper at en fjerning av reglene vil føre til at arbeidsinnvandrernes oppholdstillatelser blir mindre avhengige av arbeidskontraktene, samt at det skal bli lettere å benytte seg av opparbeidede trygderettigheter.

På den annen side forventer enkelte informanter i NAV at lettere tilgang til dagpenger vil føre til større bruk av denne ordningen og i verste fall føre til forskjellige former for velferdsturisme. Informanter i IMDi uttrykker på sin side bekymring over at enkelte useriøse bedrifter kan utnytte regelen som åpner for at arbeidsinnvandrere kan jobbe i tre måneder uten oppholdstillatelse. De viser til UDI og regelen som tilsier at det ikke er nødvendig med arbeids- og oppholdstillatelse for borgere fra EU/EØS/EFTA-området som oppholder seg i Norge i inntil 3 måneder. Det er et krav at en reiser ut av Norge etter at en har vært her i tre måneder, men det er ikke noe krav om hvor lenge en skal være ute av landet.²⁸ Med andre ord kan dette åpne for at de useriøse bedriftene presser arbeidsinnvandrere til reise inn igjen til Norge etter å ha vært noen dager i utlandet, slik at de på nytt kan passere som nyankomne arbeidsinnvandrere uten krav til arbeids- og oppholdstillatelse. Flere av våre informanter hevder at dersom

²⁷ Se mer om overgangsreglene på

<http://www.faf.no/Oestforum/Kunnskapsbase/Temasider/overgangsordninger.htm>.

²⁸ Se <http://www.udi.no/upload/Pub/FaktaArk/FaktaarkEuEosNorsk.pdf>.

det ikke innføres noen karantenetid, kan det åpne for at denne perioden kan forlenges til det uendelige hvis arbeidsinnvandreren kan dokumentere at vedkommende har vært ute av landet i perioder. Enkelte av våre informanter er engstelig for at dette vil utnyttes av useriøse arbeidsgivere til å få flere arbeidsinnvandre til å jobbe illegalt og med lønninger under gjeldende tariffavtaler. Ifølge disse informantene kan denne praksisen ikke bare føre til økt sosial dumping, men også til at arbeidsinnvandrere ikke vil ta del i det nye velferdsregimet som følger med fjerningen av overgangsreglene. En informant i IMDi uttrykker sin bekymring på følgende måte:

På den ene siden vil fjerningen av overgangsreglene bety at arbeidsinnvandrere ikke lenger trenger å jobbe sammenhengende i tolv måneder, men i stedet i åtte uker før de får rett til dagpenger. Samtidig vil det bety lite for alle dem som i lang tid passerer som legale ansatte som jobber i tre måneder uten arbeidstillatelse og oppholdstillatelse (IMDi-ansatt).

Enkelte av våre informanter i Arbeidstilsynet har også uttrykt sin bekymring over hvorvidt denne regelen kan gjøre det vanskeligere for dem å kontrollere arbeidsplassene og avdekke ulovligheter. En representant for et konsulentfirma som jobber med å bistå utenlandske bedrifter og arbeidstakere med å etablere seg på det norske markedet, og som gir profesjonell rådgivning innen skatteloven, utlendingsloven og arbeidsmiljøloven, kommenterer dette på følgende måte:

Fjerningen av overgangsreglene kan føre til en økning i illegalt ansatte. Bedriftene kan unnskyldes seg med at "arbeidsinnvandreren kom i går og vi har nettopp sendt inn søknad om skattekort" dersom Arbeidstilsynet kommer på besøk. Finnes det hull i regelverket, vil enkelte alltid utnytte disse (ansatt i konsulentfirma).

Flere av representantene for bedrifter har tatt opp disse temaene og bekreftet at fjerningen av overgangsreglene kan medføre noen av de nevnte negative konsekvensene i bransjen. Fjerning av overgangsregler har skapt bekymring knyttet til

sosial dumping og økt mulighet for import av østeuropeisk arbeidskraft uten krav til lønnsnivå også blant arbeidsgivere. Ifølge våre informanter er denne bekymringen spesielt sterkt uttrykt i landbrukssektoren. De henviser blant annet til innspillet til Gartnerhallen, som er den største produsentorganisasjonen av frukt og grønt i Norge. Gartnerhallen har uttrykt sin bekymring for at lønningene i praksis vil kunne flyte fritt om ikke arbeidsgiverne iverksetter forebyggende tiltak. Derfor har landbrukets organisasjoner gått samlet inn for at utenlandsk sesongarbeidskraft skal ha tarifflønn. Det at de bruker parolen ”næringa må unngå oppslag om sosial dumping”, antyder en interessant vri i arbeidsgivernes tilnærming til tenkningen om bedriftenes samfunnsansvar.

Daglig leder i Gartnerhallen gjør det klart i *Bondebladet* at medlemmer som ikke følger parolen, kan risikere reaksjoner:

Vi har jo våre produksjonsplaner, og de som ikke betaler tarifflønn, vil ikke bli prioritert der. En kan kanskje risikere å måtte stille bak i køen, sier han. Gartnerhallen legger til grunn at kravet om minstelønn også skal gjelde ansatte i firmaer som leverer tjenester til produksjonen, og at bonden eller gartneren som er oppdragsgiver for slike firmaer har plikt til å be om dokumentasjon av lønnsnivået og at oppdragstakeren er registrert hos skattemyndigheter og i Brønnøysund-registrene.²⁹

På den annen side uttrykker informantene i enkelte bransjer positive forventninger til det nye regimet uten overgangsregler. Ifølge enkelte vil fjerningen av overgangsreglene, særlig regelen som tilsier at arbeidsinnvandreren ikke kan få oppholdstillatelse i Norge med mindre en har tilbud om 100 prosent stilling i Norge med ettårs varighet, føre til at det blir lettere å ansette arbeidsinnvandrere. Enkelte informanter viser til erfaringer med å utvide sin virksomhet. Et renholdsfirma som ansetter mange innvandrere forteller at de hadde lyst til å ansette arbeidsinnvandrere

²⁹ Se <http://www.bondebladet.no/rammebetingelser/2009/05/06/samlet-nei-til-sosial-dumping.aspx>.

da de begynte med å utvide sin virksomhet til andre byer. Problemet var at de ikke hadde opparbeidet seg tilstrekkelig kundegrunnlag for å kunne gi heltidsstillinger til arbeidsinnvandrere. Fjerningen av denne regelen kan derfor gjøre det mulig for bedriftene å ekspandere ved å ansette arbeidsinnvandrere i deltidstillinger. Det antas derfor at lettere tilgang til legale deltidstillinger og små oppdrag vil kunne føre til at en del arbeidsinnvandrere som tidligere har jobbet på det illegale markedet nå vil begynne å jobbe legalt. Funnene dermed formidler en forventning om at fjerningen av overgangsreglene vil kunne føre til et skifte i arbeidsmarkedet, hvor en gruppe arbeidsinnvandrere går fra det legale til det illegale markedet, mens andre grupper vil kunne gå fra det illegale til det legale arbeidsmarkedet.

Samtidig erkjenner enkelte arbeidsgivere som ansetter mange arbeidsinnvandrere at de ikke har satt seg inn i regelendringen fra 1. mai, og derfor har liten eller ingen formening om hva fjerningen av overgangsreglene vil føre til. Dette gjelder ikke bare bedriftene, men også flere av informantene som i denne undersøkelsen som har representert innvandremiljøer og det offentlige apparatet.

7 Avslutning

Årsskiftet 2008/2009 markerer et skifte i arbeidsinnvandringen til Norge, i form av arbeidsinnvandrerens situasjon på arbeidsmarkedet og den norske velferdsstatens og bedriftenes nye utfordringer i forhold til dette. Dette skiftet påvirkes av særlig to faktorer. For det første er situasjonen på arbeidsmarkedet per i dag annerledes fra hva den har vært de siste fem årene; en tid som har vært preget av en kontinuerlig økonomisk vekst og stor etterspørsel etter utenlandsk arbeidskraft. Mens arbeidsledigheten har vært nedadgående i de siste årene og ligget på rundt to prosent, har ledighetsraten det siste halvåret økt, og da særlig blant arbeidsinnvandrere. For det andre har norske myndigheter besluttet å avskaffe overgangsreglene for arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene fra og med mai 2009. Denne rapporten har reist flere problemstillinger relatert til arbeidsinnvandringen som i tidligere rapporter ikke ble aktualisert ettersom arbeidsinnvandringen frem til nå har foregått i en oppgangstid. Med nedgangstidene dukker det opp nye problemstillinger knyttet til nedbemaning og økt arbeidsledighet blant innvandrere, deres retur til hjemlandet, samt deres bruk av norske trygdeordninger. Rapporten antyder også problemstillinger relatert til integrering av arbeidsinnvandrere i Norge, samt problemstillinger som vil komme som følge av fjerningen av overgangsreglene.

Denne rapporten formidler på den ene siden en forsiktig optimisme om at nedgangskonjunkturen vil avta og at mange arbeidsinnvandrere og bedrifter vil ”ri av stormen”. På den annen side formidler våre data en forventning om at en stor gruppe oppsagte arbeidsinnvandrere ikke vil reise tilbake til hjemlandet, samtidig som funnene indikerer to bekymringer på dette området. For det første fryktes det at mange arbeidsinnvandrere, grunnet nedgangstiden, vil ende opp i det illegale arbeidsmarkedet. For det andre frykter flere at situasjonen på arbeidsmarkedet vil føre til en ytterligere segmentering av det legale arbeidsmarkedet, der en stor gruppe arbeidsinnvandrere livnærer seg på deltidsjobber med dårlige vilkår.

Forskjellige kategorier informanter har et noe ulikt fokus og perspektiv på de økonomiske nedgangstidene. Representanter for arbeidsinnvandrere er de som i størst grad advarer mot en økt marginalisering av arbeidsinnvandrere. Det er også denne gruppen informanter som stiller seg mest kritisk til overgangsreglene og de begrensningene de har satt for arbeidsinnvandrernes oppholdstillatelser og velferdsrettigheter. Ifølge disse informantene har overgangsreglene, før de ble fjernet, bidratt til at arbeidsinnvandrere har blitt en spesielt utsatt gruppe i nedgangstidene. Disse informantene advarer samtidig om at mange arbeidsinnvandrere vil bli i Norge, og at mange vil forsørge seg på illegalt arbeid i stedet for å dra tilbake til hjemlandet. Ifølge disse informantene vil det norske velferdssystemet før eller senere bli nødt til å ta ansvar for integrering av denne gruppen innvandrere, da særlig i forhold til norskopplæring.

Disse perspektivene kan vi til dels også finne blant representanter for det offentlige apparatet. Informanter som jobber i forskjellige segmenter av det offentlige apparatet uttrykker imidlertid et noe mer optimistisk syn på arbeidsinnvandrernes evne til å omstille seg, men flere av disse informantene uttrykker samtidig at mange arbeidsledige arbeidsinnvandrere ikke vil reise tilbake til hjemlandet. Dette har aktualisert diskusjoner i det offentlige apparatet om hva som kan gjøres i forhold til å integrere denne kategorien innvandrere i andre deler av det norske arbeidsmarkedet.

Bedrifter ser på sin side ut til primært å tilpasse seg endringen i etterspørselen ved å redusere antallet innleide arbeidsinnvandrere. Når det gjelder måten bedriftene forholder seg til arbeidsinnvandrere på, formidler bedriftene forskjellige erfaringer. På den ene siden opplever bedriftene at stadig færre aktører i bransjen driver med sosial dumping gjennom lave timelønninger, mangel på kontrakter etc., selv om dette fortsatt eksisterer. Flere informanter opplever at det store fokuset på dette fra myndighetenes side, med stadige kontroller av arbeidsplasser, har ført til at det er lettere å bli tatt for ulovligheter, og at færre dermed tar sjansen på å drive ulovlig. På den annen side har denne undersøkelsen indikerte en bekymring blant enkelte bedriftsrepresentanter om at

ulovligheter igjen vil øke i tiden som kommer grunnet nedgangstiden og fjerningen av overgangsreglene.

Vi har videre sett tendenser til et økende fokus på samfunnsansvarstenkning blant bedriftsrepresentantene. Som vi har vist, velger enkelte bedrifter å satse langsiktig på arbeidsinnvandrere og tilbyr norskopplæring. Videre antyder de siste utspillene som kommer fra arbeidsgivere i jordbrukssektoren en interessant vri i arbeidsgivernes tilnærming til tenkningen om bedriftenes samfunnsansvar.

Denne rapporten formidler forskjellige forventninger til fjerningen av overgangsreglene for arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene. Vi kan på dette området dele informantene inn i tre kategorier. I den første kategorien finner vi informanter som ennå har ikke satt seg inn i de nye reglene. Selv om våre data primært er innsamlet i mai 2009, fant vi både representanter for arbeidsinnvandrere, bedrifter, og ansatte i det offentlige apparatet i denne kategorien. Dette er et funn i seg selv. Det er rimelig å forvente at fjerningen av overgangsreglene ikke vil erfares som et paradigmeskifte i arbeidsinnvandringen grunnet institusjonell treghet og manglende kunnskap om de nye reglene blant involverte aktører. Den andre kategorien kan vi kalle det ”optimistiske” eller ”positive perspektivet”. Også her har informantene ulikt fokus som spenner fra forventninger om at det nye regimet skal gi et bedre liv for arbeidsinnvandrere, inklusive en mer rettferdig tilgang til velferdsrettigheter, til forventninger om at fjerningen av overgangsreglene vil åpne opp for at en del arbeidsinnvandrere som jobbet illegalt i Norge lettere vil kunne få jobb på det legale arbeidsmarkedet. Den tredje kategorien rommer informanter som uttrykker forskjellige bekymringer knyttet til sosial dumping, ”velferdsturisme”, illegalt arbeid og problemer med å kontrollere korttidsansettelser som antas vil øke med fjerningen av overgangsreglene.

Våre funn aktualiserer også spørsmålet om hvor realistisk det er å forvente at lokale myndigheter og bedrifter skal betale for opplæring av arbeidsinnvandrere. Ifølge representanter for arbeidsinnvandrere, velferdsapparatet og bedriftene i denne

undersøkelsen bør norske myndigheter ta et større ansvar for integrering av arbeidsinnvandrere. Her fokuserer informantene primært på innføring av rett til gratis norskundervisning. Informantene er enige om at arbeidsinnvandrenes norskkunnskaper bør styrkes, selv om de vektlegger ulike argumenter for hvorfor det er viktig å gjøre dette. Informantene understreker at det å ha gode norskkunnskaper blir enda viktigere i økonomiske nedgangstider når konkurransen om arbeidsplassene øker og når en viktig forutsetning for å forebygge sosial dumping og for å finne ny jobb i andre segmenter av arbeidsmarkedet er gode språkkunnskaper.

Referanser:

Alsos, K. og Eldring, L. (2008). "Labour mobility and wage dumping: The case of Norway". *European Journal of Industrial Relations* 14(4):441-459.

Bakken, F, Bråthen, M., Handal, J. og Aarethun, T. (2009). *Hvordan vil nedgangskonjunktur påvirke arbeidsinnvandrere i Norge?* NAV rapport.

Dølvik, J. E. og Friberg, J. H. (2008). *Den nye arbeidsinnvandringen. Drivkrefter, utviklingstrekk og arbeidslivspolitiske konsekvenser*. Oslo: NFR.

Friberg, J. H. og Tyldum, G. (2007). *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. Oslo: Fafo.

Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet IMDi (2008). *Vi blir. Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum*. Oslo: Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet.

Kavli, H. (2007). "Introduksjon av nyankomne flyktninger og innvandrere i Danmark, Norge og Sverige," *Søkelys på arbeidslivet*. 25 (3): 73-84.

Norberg, P. F. (2002). *Sluttrapport fra prosjektet Norskopplæring for voksne innvandrere 1998-2001*. Voksenopplæringsinstituttet. Trondheim.

Norberg, P. F. (1988). *Voksne lærer Norsk. Offentlig finansiert undervisning for innvandrere og flyktninger*. Norsk voksenopplærings institutt. Trondheim.

Norberg, P. F. og Lyngsnes, K. (2008). *Dette er en ny verden for meg. Didaktisk arbeid med voksne innvandrere*. Trondheim. Tapir akademisk forlag.

Ot.prp. nr. 50 (2003/2004). *Om lov om endringer i introduksjonsloven mv*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Rye, J.F. (2007). 'De blir nesten som familiemedlemmer'. In *Integreringskartet 2007: Arbeidsinnvandring - en kunnskapsstatus*. IMDi-rapport 9-2007. Oslo: Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet.

St. melding nr. 18 (2007-2008). *Arbeidsinnvandring*. Det kongelige arbeids- og inkluderingsdepartement.

Thorshaug, K., Valenta, M. og Berg, B. (2009). *Arbeidsinnvandring. Konsekvenser for det kommunale apparatet*. Oslo: Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet.

Østby, L. (2005). *The demographic characteristics of immigrant population in Norway*. Oslo: SSB.