



Udenlandsk arbejdskraft i Norden

– Sammenfatning af landerapporter fra forprojekt til
Nordisk Ministerråds globaliseringsprojekt

Kirsten Hviid og Mari-Ann Flyvholm

Udenlandsk arbejdskraft i Norden

– Sammenfatning af landerapporter fra forprojekt til Nordisk Ministerråds globaliseringsprojekt

TemaNord 2010:588

© Nordisk Ministerråd, København 2010

ISBN 978-92-893-2153-2

Tryk: Kailow Express ApS

Oplag: 285

Trykt på miljøvenligt papir som opfylder kravene i den nordiske miljøsvanemærkeordning.

Publikationen kan bestilles på www.norden.org/order. Flere publikationer på

www.norden.org/publikationer

Denne rapport er udgivet med finansiel støtte fra Nordisk Ministerråd. Indholdet i rapporten afspejler dog ikke nødvendigvis Nordisk Ministerråds synspunkter, meninger, holdninger eller anbefalinger.

Printed in Denmark



Nordisk Ministerråd

Ved Stranden 18
1061 København K
Telefon (+45) 3396 0200
Fax (+45) 3396 0202

Nordisk Råd

Ved Stranden 18
1061 København K
Telefon (+45) 3396 0400
Fax (+45) 3311 1870

Det nordiske samarbejde

Det nordiske samarbejde er en af verdens mest omfattende regionale samarbejdsformer. Samarbejdet omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige, samt de selvstyrende områder Færøerne, Grønland og Åland.

Det nordiske samarbejde er både politisk, økonomisk og kulturelt forankret, og er en vigtig medspiller i det europæiske og internationale samarbejde. Det nordiske fællesskab arbejder for et stærkt Norden i et stærkt Europa.

Det nordiske samarbejde ønsker at styrke nordiske og regionale interesser og værdier i en global omverden. Fælles værdier landene imellem er med til at styrke Nordens position som en af verdens mest innovative og konkurrencedygtige regioner.

Indhold

Indhold	5
Forord	7
Indledning.....	9
Tematisk afgrænsning til arbejdsindvandring og arbejdsmigranter.....	10
1. Migration til de nordiske lande – nyere historie	11
2. Indvandringsregimer.....	13
2.1 Nordiske statsborgere.....	13
2.2 EU statsborgere	14
2.3 Statsborgere fra tredjelande.....	14
3. Demografi.....	17
4. Rekruttering.....	19
5. Arbejdsmarkedsintegrering.....	21
5.1 Tariffer og overenskomstfastsættelse af lønninger	21
5.2 Sociale rettigheder.....	22
5.3 Arbejdsmiljø og arbejdsvilkår	23
5.4 Social dumping.....	23
5.5 Irregulære arbejdsmigranter	24
6. Push and pull faktorer.....	25
Referencer til de enkelte landerapporter	27
Appendikser.....	29
Appendiks 1: Norsk landerapport <i>Øyvind Berge, Anne Britt Djuve og Kristian Rose Tronstad.</i>	29
Appendiks 2: Islandsk landerapport <i>Eva Björnsdóttir</i>	31
Appendiks 3: Dansk landerapport <i>Kirsten Hviid, Flemming Wridt Jensen, Kasper Olesen & Mari-Ann Flyvholm</i>	33
Appendiks 4: Svensk landerapport <i>Pernilla Andersson Joona och Eskil Wadensjö.</i>	37
Appendiks 5: Finsk landerapport <i>Olli Sorainen</i>	39

Forord

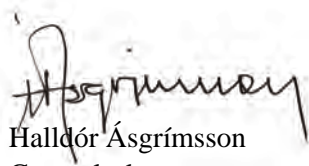
De nordiske arbejdsmarkeder er på mange måder attraktive for udenlandske arbejdstagere – ikke mindst i kraft af vore relativt gode løn- og arbejdsvilkår. Men globaliseringen og den demografiske udfordring betyder, at Norden har behov for at styrke tiltrækningen og fastholdelsen af udenlandsk arbejdskraft yderligere.

Ministerrådet for Arbejdsliv (MR-A) har hovedansvaret for projektet „Udenlandsk arbejdskraft i Norden. Sammenlignende analyser af arbejdsvilkår, arbejdsmiljø og rekrutteringsforudsætninger“ under Nordisk Ministerråds globaliseringsstrategi „Sundhed og velfærd“. Formålet med projektet er at skabe viden om, hvordan rekrutteringen af udenlandsk arbejdskraft kan forbedres, så social dumping forebygges og tilbud om gode arbejdsforhold og et godt arbejdsmiljø i bred forstand kan bruges aktivt som tiltrækningskraft.

Projektet er planlagt gennemført i 2010–12 og er indledt med et forprojekt, som har til formål at skabe overblik over den eksisterende viden og praksis på området i hvert af de nordiske lande. Denne rapport er en sammenfatning af de landerapporter, som landene har udarbejdet som en del af forprojektet.

Rapporten viser, at den største indvandring til Norden i nyere tid kommer fra de nye EU-lande i Østeuropa, især Polen og Baltikum, og at hovedparten af arbejdsmigranterne er ufaglærte inden for byggeri, landbrug, gartneri, skovbrug, transport og service. Rapporten peger på, at der kan være store udfordringer i de nordiske lande med at integrere udenlandske arbejdstagere i forhold til overholdelse af gældende overenskomster, sikring af ansættelsesvilkår, arbejdsmiljø og videreuddannelse samt forhindre forskellige former for social dumping. Udfordringen er særligt stor i forhold til midlertidigt ansat udenlandsk arbejdskraft og udstationerede arbejdstagere. Blandt de problemer som nævnes er manglende kendskab til nordiske standarder for arbejdsmiljø og sikkerhed hos de udenlandske arbejdstagere eller accept af dårligere og farligere vilkår på grund af lavere forventninger.

Det er mit håb, at landerapporterne vil udgøre et solidt grundlag for det videre arbejde med dette projekt, og at projektet vil bidrage til at styrke de nordiske landes tiltrækningsevne i forhold til den udenlandske arbejdskraft, som Norden har brug for nu og fremover.



Halldór Ásgrímsson

Generalsekretær

Nordisk Ministerråd

Indledning

Denne rapport sammenfatter landerapporterne fra forprojektet til Nordisk Ministerråds (NMR) globaliseringsprojekt „Udenlandsk arbejdskraft i Norden. Sammenlignende analyser af arbejdsvilkår, arbejdsmiljø og rekrutteringsforudsætninger“.¹

Ministerrådet for Arbejdsliv (MR-A) har hovedansvaret for dette globaliseringsprojekt, som skal skabe viden om, hvordan rekruttering af udenlandsk arbejdskraft i praksis kan forbedres, så social dumping forebygges og tilbud om gode arbejdsforhold og godt arbejdsmiljø i bred forstand kan bruges aktivt som tiltrækningskraft.

Formålet med forprojektet („Forberedelse af NMR’s globaliseringsprojekt: Rekruttering af udenlandsk arbejdskraft: Indvandreres arbejdsmiljø og tilknytning til arbejdsmarkedet i Norden“) har været at skabe overblik over den eksisterende viden og praksis på området i hvert af de nordiske lande og danne grundlag for problemformuleringen af globaliseringsprojektet.

Gennem forprojektet har nationale projektgrupper i perioden maj – september 2010 udarbejdet rapporter fra hvert af de nordiske lande. I slutningen af denne rapport gengives de sammenfattende afsnit fra hver landerapport.

Den nordiske projektgruppe har bestået af repræsentanter fra Norge (Anne Britt Djuve, Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning (Fafo)), Sverige (Pernilla Andersson Joona, Swedish Institute for Social Research (SULCIS)), Finland (Olli Sorainen, Det finske Arbets- och näringsministeriet), Island (Eva Björnsdóttir, Reykjaviks Universitet) og Danmark (Kirsten Hviid og Mari-Ann Flyvholm, Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø, (NFA)). Gruppen har holdt to arbejds møder hos NFA i København (d. 4. maj og 17. august 2010) med henblik på koordinering af arbejdet i projektet.

På projektgruppens første møde i maj 2010 blev der udarbejdet en fælles disposition for landerapporterne,² som, udover den indledende afgrænsning til nyere arbejdsmigranter, fastlagde de områder, der skulle belyses i landerapporterne:

- Indvandringsregime, politik og rettigheder
- Tiltag for rekruttering og fastholdelse
- Generelt overblik over situationen på arbejdsmarkedet med statistiske oplysninger om arbejdsindvandrere (arbejds migranter)

¹ Globaliseringsprojektet havde i første omgang arbejdstitlen „Rekruttering af udenlandsk arbejdskraft: Indvandreres arbejdsmiljø og tilknytning til arbejdsmarkedet i Norden.“

² Dispositionen for landerapporterne er godkendt af projektets referencegruppe.

- Arbejdsmarkedsintegrering – implementering og forvaltning af love og regulativer på arbejdsmarkedet
- Push og pull faktorer
- Indvandreres viden om arbejdslivets regler

Som det fremgår af de enkelte landerapporter, har det i varierende grad været muligt at skaffe oplysninger om disse områder. I denne sammenfatning gives et overblik over de vigtigste dele af landerapporterne – for detaljer henvises til de enkelte landerapporter.

Den anvendte litteratur er baseret på en kombination af kendskab til området, litteratursøgninger (i databaser og via internettet), videnskabelig litteratur, statistisk materiale fra forskellige myndigheder og rapporter fra både forskningsinstitutioner, ministerier og interesseorganisationer. Herudover indgår henvisninger til officielle internetsider og andet informationsmateriale.

Resultater fra forprojektets kortlægning vil blive præsenteret på en konference i København d. 24. november 2010. Denne sammenfatning af landerapporterne er tilgængelig på www.norden.org og de enkelte landerapporter på www.arbejdsmiljoforskning.dk/NMR-globalisering.

Tematisk afgrænsning til arbejdsindvandring og arbejdsmigranter

I de indledende faser af forprojektet blev landerapporterne afgrænset tematisk til at studere arbejdsindvandring og arbejdsindvandreres (arbejds-migranter) arbejdsvilkår/arbejdsmiljø, samt politik og tiltag rettet mod denne gruppe og ikke indvandrere generelt. Den tidsmæssige ramme blev afgrænset til den nutidige arbejdsmigration samt ændringer i omfang og sammensætning af arbejdsindvandrere de sidste 10–15 år.

De grupper af arbejdsmigranter, der indgår, er:

- Indvandrere med individuelle arbejdstilladelser (individual permits)
- Udstationerede arbejdere (group permits/posted workers)
- Sæsonarbejdere (seasonal workers)
- Personer fra EU-lande eller tredjelande (EU/third countries)
- Højtuddannede og kortuddannede/ikke-uddannede (High skilled AND low/no skilled)

Som udgangspunkt udelades: studenter, flygtninge/asylansøgere, au pairs og illegale. Der indgår dog korte afsnit om irregulær indvandring. Selvom der primært er taget udgangspunkt i arbejdsmigranter, optræder en række andre betegnelser i de tilfælde, kilder til statistik mv. har anvendt andre betegnelser og definitioner.

1. Migration til de nordiske lande – nyere historie

Norden har i nyere tid etableret sig som vigtige destinationslande for arbejdsmigration. Migration inden for Norden har fundet sted langt tilbage i historien og har også i nyere tid været markant. Historisk set kan man pege på den finske migration til Sverige og de svenske migrationer til Danmark i slutningen af 1800-tallet og i 1900-tallet. I nyere tid har Overenskomsten om fælles nordiske arbejdsmarked fra 1954 (senest ændret i 1983)³ betydet, at nordiske statsborgere frit kan rejse til et andet nordisk land og tage arbejde uden opholds- eller arbejdstilladelse. Mange nordiske statsborgere arbejder i andre nordiske lande, fx arbejder mange svenskere i Danmark eller Norge og mange danskere og finner arbejder i Sverige eller Norge.

Fælles for Norge, Sverige og Danmark var endvidere arbejdsmigration fra Jugoslavien, Ungarn, Tyrkiet, Pakistan og sydeuropæiske lande i slutningen af 1960'erne, hvor arbejdsmigranterne fik arbejde inden for sværindustrien, på skibsværfter og i metalindustrien. Efter indvandrerstoppet i 1973–74 i forbindelse med oliekrisen var opholdsgrundlaget for migranter fra lande uden for EU til de nordiske lande fortrinsvist familiesammenføring eller asylhold. Flygtninge eller familiesammenførte fra Tyrkiet, Pakistan, Libanon, Afghanistan, Irak, Iran, Chile, Sri Lanka, Bosnien-Hercegovina, Kosovo, Somalia, Vietnam og Thailand har været blandt de største indvandrergrupper indtil slutningen af 1990'erne og starten af år 2000. Østblokkens fald i 1989 har ført til indvandring fra lande som Rusland, Ukraine og Hvide Rusland, fortrinsvist til Finland og Norge, men også til de andre nordiske lande.

Endvidere er europæiske statsborgere indvandret til de nordiske lande efter, at disse enten er blevet fuldgyldige medlemmer af EU (Danmark, Sverige og Finland) eller har underskrevet EØS-aftalen i 1992 (Norge og Island). Den største indvandring i nyere tid til Norden er fra de nye EU-lande i Øst-europa. Specielt arbejdsmigrationen fra Polen og Baltikum er steget betydeligt i forbindelse med Øst-udvidelsen i 2004 og igen med Bulgariens og Rumæniens fuldgyldige medlemskab af EU i 2007. Norge, Island, Danmark og Sverige har flest polske arbejdsmigranter, mens Finland især har mange arbejdsmigranter fra Estland.

³ <http://www.norden.org/da/om-samarbejdet/aftaler/aftaler/arbejdsmarked/overenskomst-om-faelles-nordisk-arbejdsmarked>

2. Indvandringsregimer

De nordiske indvandringsregimer har både fælles træk, men også divergerende lovgivninger og regler med hensyn til indvandringspolitik og styring af indvandring.

I det seneste årti er der sket store forandringer forårsaget af globaliseringen og øget international konkurrence. Dette har ført til koordinering og tilpasning i forhold til overordnede demografiske, sociale og økonomiske udviklinger på nordisk plan. Fælles for landene har været tilpasning til EU-lovgivningen og reglerne gældende for EU-integration og det indre marked. Samtidig har de nordiske lande indrettet kontrol- og styringsmekanismer i forhold til indvandring især fra lande uden for EU, men også fra de nyere EU-lande, igennem regulering af adgangen til arbejdsmarkedet for at sikre de nordiske arbejdsmarkedsmodeller og velfærdssamfund mod undergravning og pres udefra. Fælles for de nordiske lande har endvidere været en nedgang eller forventet nedgang i andelen af borgere i den arbejdsføre alder. Disse forandringer har betydet, at der i perioder med højkonjunktur har været og fortsat er behov for at rekruttere udenlandsk arbejdskraft til visse sektorer på arbejdsmarkedet, selv efter finanskrisen i 2008. Krisen har ramt de nordiske landes økonomier hårdt, især i Island har den økonomiske nedtur betydet, at mange af de nye arbejdsmigranter er udvandret igen. I 2009 var der således en netto-udvandring fra Island. Arbejdsløshed og dårlig økonomi har også lagt en dæmper på rekrutteringen i andre nordiske lande, men omfanget heraf er endnu ukendt. Norge har klaret sig bedst under krisen, blandt andet fordi en del af statens opsparingsmidler er blevet anvendt til at holde samfundsøkonomien i gang. Dette har betydet fortsat beskæftigelse og rekruttering af arbejdsmigranter i Norge. I det følgende opsummeres, hvilke indvandringsregimer, lovgivninger og regulativer de nordiske lande har udarbejdet med det formål at skabe balance mellem stabilitet og vækst.

2.1 Nordiske statsborgere

Siden det fælles nordiske arbejdsmarked blev en realitet i 1954 med ændringer i 1983, har nordiske statsborgere frit kunnet indrejse og tage arbejde i et andet nordisk land uden arbejds- eller opholdstilladelse. Der er dog stadig sociale, skattemæssige og uddannelsesmæssige forskelle, som påvirker indvandringen mellem de nordiske lande.

2.2 EU statsborgere

EU's regler om arbejdskraftens fri bevægelighed gælder i Danmark, der blev medlem af EU (daværende EF) i 1973 samt i Sverige og Finland, der trådte ind i EU i 1995. I Norge og Island, som ikke er medlemmer af EU, gælder EØS-aftalen, der dog reelt har samme regelsæt på området. Det betyder, at statsborgere fra andre EU- og EØS-lande frit kan rejse til de nordiske lande i forbindelse med arbejde og ophold, og at de skal lade sig registrere senest tre måneder efter indrejse. Som jobsøgende kan de blive i landet i seks måneder, før registreringskravet indtræder.

2.2.1 Østafalter og overgangsordninger

I forbindelse med Øst-udvidelsen i 2004 indførte både Danmark, Norge, Island og Finland overgangsordninger, der igennem opholds- og arbejdstilladelser regulerede adgangen af arbejdsmigranter fra følgende EU-lande: Polen, Letland, Litauen, Estland, Tjekkiet, Slovakiet, Slovenien, Ungarn og i 2007 også fra Bulgarien og Rumænien. Sverige, derimod, indførte ingen overgangsordninger i forbindelse med EU-udvidelserne og borgere fra de nye EU-lande kunne således allerede fra 1. maj 2004 tage arbejde i Sverige uden først at skulle have opholds- og arbejdstilladelse.

I 2006 blev de oprindelige overgangsordninger lempet i Norge og Danmark og ophævet helt i Finland og Island. Danmark og Norge liberaliserede adgangen på betingelse af, at der var tale om et fuldtidsjob på overenskomstmæssige vilkår. De oprindelige overgangsordninger er bortfaldet i Danmark og Norge per 1. maj 2009, hvorefter også borgere fra de østeuropæiske EU-lande er omfattet af de almindelige EU-regler om arbejdskraftens frie bevægelighed. Eneste undtagelse herfra er, at Norge og Island fortsat har overgangsordninger for borgere fra Rumænien og Bulgarien. Disse skal senest ophæves i 2012 (med mindre alvorlige forstyrrelser på arbejdsmarkedet som følge af EU-udvidelsen kan dokumenteres i de to lande) [1: s. 10, 2: s. 13].

2.3 Statsborgere fra tredjelande

De fleste nordiske lande har indført ændringer i lovgivningen, hvormed det er blevet lettere for arbejdsmarkedet at rekruttere udenlandske statsborgere fra tredjelande i forbindelse med konkrete arbejdstilbud og udbud af job. Fx har Danmark indført særregler, som Positivlisten, Greencard-, Beløbs- og Koncernordningen, hvor særligt kvalificerede ansøgere fra tredjelande kan rejse til landet for at arbejde eller søge arbejde. I 2008 gjorde Sverige det lettere for personer fra tredjelande at få arbejdstilladelse i forbindelse med et konkret jobtilbud hos en svensk arbejdsgiver.

Statsborgere fra tredjelande skal i Norge have tilbudt arbejde, hovedsageligt fuldtidsarbejde, og have løn og arbejdsvilkår efter gældende overens-

komster og almene regulativer. Norge har vurderet, men ikke ønsket at indføre, en Blue Card-ordning svarende til Greencard-ordningen i Danmark. Her har man i stedet indført en kvote på til op til 5.000 kvalificerede udlændinge, hvor særligt kvalificerede arbejdstagere kan komme til landet uden en arbejdsmarkedsvurdering. Endvidere kan ansøgere med en årsløn svarende til 500.000 norske kroner rejse til Norge for at arbejde eller søge arbejde. Opholdstilladelsen for arbejdstagere i Finland skal stadig igennem en arbejdsmarkedsvurdering inden der gives opholdstilladelse.

3. Demografi

Der findes ikke sammenlignelige tal for de nordiske lande med hensyn til udenlandske statsborgere og arbejdstagere. Umiddelbart er der således ikke grundlag for at sammenligne tal på tværs af de nordiske lande uden forbehold. Men på et mere overordnet plan kan fælles træk skitseres i forhold til forskellige kategorier af indvandrere og udenlandske arbejdstagere (bosatte arbejdstagere, udstationerede, korttidsansatte, osv.), der kan indikere udviklingstræk med hensyn til arbejdsindvandringstyper til arbejdsmarkedet i de forskellige nordiske lande. Der tegner sig et mønster med hensyn til indvandringsbevægelser og oprindelseslande. Fra starten af 1990'erne og frem til 2004 har den nordiske eller vesteuropæiske indvandring været den mest fremherskende, derudover har asylansøgere og/eller familiesammenføringer fra lande uden for Vesteuropa udgjort en væsentlig andel af indvandringen til Norden.

Efter Øst-udvidelsen i 2004 og igen i 2007 er arbejdskraftindvandringen fra de nye EU-lande blevet den mest dominerende i de nordiske lande, og de nye arbejdsmigranter er fortrinsvist kommet fra Østeuropa. Den polske indvandring har været den største i de fire nordiske lande: Norge, Sverige, Danmark og Island. I 2008 fandtes i Norge 19.345 polske mænd og 2.784 polske kvinder; i Sverige i 2009 fandtes 28.532 mænd og 38.986 kvinder; i Danmark i 2008 fandtes 13.753 polske arbejdstagere. I Island fandtes i 2010 9.583 polske personer, som udgjorde ca. 63 % af alle udenlandske statsborgere i Island. Den største gruppe af indvandrere til Finland fra lande uden for Europa har de sidste årtier været indvandrere fra Rusland, der ligger som den største gruppe blandt statsborgere fra tredjelande. Finland havde i 2009 registreret 14.400 udstationerede arbejdstagere fra øst-europæiske EU-lande og Tyskland, og heraf var 8.838 udstationerede arbejdstagere fra Estland, der dermed udgjorde den største gruppe.

OECD rapporten International Migration Outlook giver et bud på en samlet opgørelse af arbejdsmigranter i en række udvalgte OECD-lande, herunder de fire største nordiske lande. Tabellen nedenfor viser et uddrag, der vedrører de nordiske lande. Desværre indeholder rapporten ikke data for Island.

Inflows of foreign workers into OECD countries

	Tusinder									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Danmark	3,1	3,6	5,1	4,8	2,3	4,3	7,4	13,6	17,2	7,6
Finland		10,4	14,1	13,3	13,8	15,2	18,7	21,0	23,0	25,0
Norge	14,0	4,8	17,8	23,5	25,2	33,0	28,3	40,5	54,8	52,5
Sverige	2,4	15,6	12,6	10,0	10,2	8,5	5,8	11,5	9,6	11,0

Kilde: International Migration Outlook 2010⁴

Note: Se rapporten for detaljer med hensyn til opgørelsesmetoder.⁵

Det skal understreges at tallene i tabellen er baseret på forskellige opgørelsesmetoder for de forskellige nordiske lande.⁵

Norge har ifølge OECD-rapporten den største tilgang af arbejdsmigranter efterfulgt af Finland. Tallene for Danmark og Sverige er ret små. Ifølge OECD er Danmark det nordiske land, der modtog færrest arbejdsmigranter i 2008. Den store nedgang fra 2007 til 2008 kan skyldes ændret registrering efter lempelserne i Østaftalen, hvor kravet om arbejdstilladelse til arbejdstagere fra de nye EU-lande blev ophævet for overenskomstdækkede virksomheder. Det kan endvidere skyldes finanskrisen og faldende efterspørgsel på udenlandsk arbejdskraft. I de øvrige nordiske lande var tilgangen i 2008 derimod nogenlunde den samme som i 2007.

⁴ <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/8110101E.PDF>

⁵ Danmark: opholdstilladelser til beskæftigelse (undtagen Norden og EU) samt arbejdstilladelser til arbejdstagere fra de nye EU-lande og tilladelser på jobkort-ordningen efter 2003.

Finland: arbejdstilladelser udstedt på de finske repræsentationer i udlandet samt registreringer af EU-borgere (undtaget Norden).

Norge: arbejdstilladelser i forbindelse med jobtilbud, inklusiv permanente, længerevarende og kort-tidstilladelser.

Sverige: sæsonarbejdere og midlertidige ansættelser (montører, specialister, kunstnere og atleter).

4. Rekruttering

Fælles for de nordiske lande har været rekrutteringen af udenlandsk arbejdskraft i forbindelse med det økonomiske opsving frem til finanskrisen. Relevante sektorer har især været bygge- og anlæg, landbrug, gartneri og skovbrug, fremstillingsindustrien, servicesektoren, sundhedsvæsenet, transportbranchen samt forskning og innovation, hvor der har været mangel på arbejdskraft. Dette har for de fleste nordiske lande ført til en øget rekruttering af udenlandske arbejdstagere fra lande både inden for – og uden for EU. De fleste nordiske lande har indført regelforenklinger og kortere sagsbehandlinger, der kan lette adgangen for udenlandske arbejdstagere, fx har myndighederne i Island samarbejdet med arbejdsmarkedets parter for at lette rekrutteringen ved at forkorte ventetiden på arbejdstilladelser til borgere fra de nye medlemslande i EU. Det samme er sket i andre lande, hvor regelforenklinger har skabt muligheder for at lette rekrutteringen igennem arbejds- og opholdstilladelser. Endvidere har nogle af landene iværksat forskellige tiltag, der har haft til formål at støtte rekrutteringen af udenlandsk arbejdskraft.

Der findes kun meget begrænset viden om rekruttering og rekrutteringsveje og betydningen heraf i forhold til de udenlandske arbejdstageres adgang til arbejdsmarkedet, deres rettigheder, sociale forhold og ophold i værtslandene.

Højtuddannede arbejdstagere, som ingeniører, IT-eksperter, læger samt sygeplejersker, er rekrutteret både inden for EU og fra lande uden for EU som Indien, Pakistan og Kina. Hovedparten af arbejdsmigranterne, der er ankommet efter 2004, er dog fortrinsvist ufaglærte arbejdere inden for byggeri, landbrug, gartneri, skovbrug, transport og servicebranchen. De er kommet som udstationerede arbejdstagere, individuelle vandrende arbejdstagere, selvstændige eller som sæsonarbejdere på korttidsansættelser.

Blandt de nordiske lande har de danske statslige myndigheder været mest aktive i rekrutteringsprocessen. De danske myndigheder har for eksempel søgt at markedsføre Danmark i tredjelande som et arbejdsland og støttet rekrutteringen igennem jobportalen „Work in Denmark“. I Sverige har Svenska Institutet oprettet en statslig hjemmeside „Working in Sweden“ www.sweden.se, hvor ansøgere kan få oplysninger, men generelt er rekrutteringen af udenlandsk arbejdskraft overladt til virksomhederne selv og rekrutteringsbureauer, undtaget inden for EU, hvor EURES har gjort en vigtig indsats for at støtte kontakten mellem arbejdsgivere og arbejdstagere. Norge

har primært rekrutteret kvalificerede arbejdstagere igennem det fælles europæiske netværk, EURES, men de samarbejder også med private rekrutteringsbureauer, fagforbund og universiteter. Rekrutteringen i Finland er hovedsagligt foregået igennem EURES-netværket, men oftest uden myndighedernes indblanding. Større virksomheder har anvendt private rekrutteringsbureauer og mindre virksomheder private agenter. Flere nordiske lande har lettet muligheden for at studerende efter endt uddannelse kan forblive i landet i forbindelse med jobsøgning.

5. Arbejdsmarkedsintegrering

Der findes en del viden om arbejdsmarkedsintegration i de nordiske lande. De nordiske landes arbejdsmarkeder er kendetegnet ved deres høje grad af regulering, overenskomstaftaler, der sikrer et balanceret lønniveau, samt sociale rettigheder, som barsel, sygedagpenge, ferie og uddannelse i forbindelse med arbejdsmarkedsdeltagelse. Studier har vist, at der kan være store udfordringer i de nordiske lande med hensyn til at integrere de nye arbejdstagere i forhold til overholdelse af gældende overenskomster, sikring af ansættelsesvilkår og uddannelse, samt forhindring af forskellige former for løndumping.

Rapporter fra flere af de nordiske lande har vist, at integrationen ikke er foregået problemfrit. Der har været eksempler på store lønforskelle inden for nogle brancher med konflikter mellem fagforbund og brancheforeninger til følge. Undersøgelser i Danmark beskriver, at overenskomstens minimalløn let bliver østarbejdernes normalløn, men problemerne vurderes størst blandt østarbejdere med en løs tilknytning til det danske arbejdsmarked såsom vikarer og i særdeleshed udstationerede lønmodtagere. Endvidere viser rapporter, at de udenlandske arbejdstagere har lavere fagforeningsdeltagelse og et generelt ringe kendskab til deres rettigheder og pligter. Dette har ført til nye tiltag inden for lovgivningen og reguleringer, der har haft til formål at hindre presset mod den nordiske arbejdsmarkedsmodel, fx i tilfælde af løndumping. Netop dette har været et omdrejningspunkt i arbejdsmarkedsparternes politikker med hensyn til ansættelse af udenlandsk arbejdskraft.

5.1 Tariffer og overenskomstfastsættelse af lønninger

Norge har ikke lovfæstet mindsteløn, men lønnen er i høj grad reguleret af kollektive overenskomster (tariffaftaler). For at sikre udenlandske arbejdstagere ligeværdige arbejdsvilkår med norske arbejdstagere er enkelte tariffaftaler allmængjort til at gælde alle som arbejder inden for det specifikke område (Lov om allmængjøring av tariffaftaler mv.). Dette gælder for eksempel byggepladser i og omkring Oslo, landbrug og gartneri, skibs- og værftsindustrien samt enkelte petroleumsanlæg på land [1: s. 15]. I Sverige forsøgte fagforeningerne at tegne en overenskomst med en lettisk virksomhed med udstationerede lønmodtagere. Sagen førte til den såkaldte Lex Laval, der betyder, at en svensk fagforening ikke ved hjælp af konfliktretten kan kræve at en udenlandsk arbejdsgiver med udenlandske ansatte skal følge den samme overenskomst som gælder på området i Sverige. Vilkårene som kræves af den svenske fagforening skal modsvare vilkårene i en central brancheaftale som tilpasses den i Sverige gældende minimumsløn og andre minimumsvilkår på

visse områder (modsvarende udstationeringsdirektivet). Konfliktretten kan ikke gøres gældende, hvis arbejdsgiveren kan vise, at arbejdstagerne allerede har vilkår, som svarer til minimumsvilkårene i en svensk brancheaftale. Loven har i Sverige givet anledning til kritiske røster om, at visse former for løndumping dermed ikke kan forhindres [4: s. 10, 28].

I Finland findes en lov om, at udstationerede skal sikres en minimumsløn, hvis anden overenskomstaftale inden for en branche ikke er indgået. Island har en lovgivning om, at minimumsvilkår i overenskomsterne skal være gældende uanset køn og nationalitet. Danmark har ikke lovfæstet mindsteløn. I stedet er normen, ligesom i Norge og Sverige, at lønningerne reguleres efter overenskomsterne. Den danske Østaftale skulle sikre, at arbejdsmigranter fra de nye øst-europæiske EU-lande kun fik arbejdstilladelser, såfremt de havde fuldtidsarbejde og ansættelse på overenskomstmæssige løn- og arbejdsvilkår. I 2006 indførtes lempelser, hvor virksomheder, der indgik overenskomstaftaler, kunne få forhåndsgodkendelser til at ansætte arbejdsmigranter direkte og inden udstedelse af arbejdstilladelse. Registeret for udenlandske tjenesteydere (RUT) blev etableret 1. maj 2008 og en lov om skærpelse af anmeldelsespligten trådte delvist i kraft i 2010. Endvidere træder en anmeldelsespligt for selvstændige virksomheder, uden udstationerede, i kraft i starten af 2011[3: s. 16].

5.2 Sociale rettigheder

Udenlandske statsborgere har ret til sociale ydelser og sikringsordninger i nordiske lande, såfremt de har et lovligt opholdsgrundlag og opfylder de samme betingelser som nationale borgere. EU-borgere har ifølge EU-forordningen og transfereringer samme adgang til sociale sikringsordninger som andre nationale borgere i de lande, hvor de har taget lovligt ophold og er arbejdstagere. Hvis grundbetingelserne er opfyldt hos de udenlandske statsborgere, kan de tildeles sociale ydelser i forbindelse med arbejdsløshed, arbejdsulykker og erhvervs sygdomme, sygdom og hospitalsudgifter samt familieydelse.

Retten til sygedagpenge og arbejdsløshedsunderstøttelse er især betinget af den udenlandske statsborgers tilknytning til arbejdsmarkedet og medlemskab af en arbejdsløshedskasse, omkring 12 måneder i de fleste lande. Pension eller førtidspension er i høj grad betinget af opholdsperioden i landet samt personens aktive erhvervsperiode. Udenlandske statsborgere, der har lovligt ophold i landet, har ifølge sundhedslovgivningen endvidere ret til at modtage sundhedstilbud i form af lægehjælp og hospitalsindlæggelse. Denne lov forvaltes fortrinsvist lokalt eller regionalt, fx af kommunerne i Finland og i Danmark af kommunerne og regionerne. Udenlandske arbejdstagere kan ikke gøre krav på sygedagpenge eller arbejdsløshedsunderstøttelse ud over deres seks måneders ophold i forbindelse med en jobsøgningsperiode. Udstationerede arbejdstagere har ikke krav på den samme velfærd, da de

ikke er bosiddende i arbejdslandet. I stedet findes nationale tilpasninger til EU-direktivet om udstationering (96/71/EG), der betyder, at udstationerede medarbejdere er omfattet af værtslandets love om arbejdsmiljø, ligebehandling, ligeløn, osv. Endvidere er udstationerede medarbejdere i de nordiske lande socialt sikrede efter bopælslandets regler under udstationeringen, hvis udstationeringen ikke forventes at overstige ét år (Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 og blanket E 101).

Den norske regering har nedsat et „Velferd- og migrasjonsutvalg“, som skal vurdere den norske models bæredygtighed i lyset af den øgede globalisering. Udvalget skal levere sin indstilling i maj 2011.

5.3 Arbejdsmiljø og arbejdsvilkår

De nationale regler og lovgivninger i de nordiske lande stiller generelt samme krav til arbejdsmiljøet for nationale og udenlandske arbejdstagere. Der er kun få undersøgelser på området, men de resultater, der foreligger, peger på, at der for nogle grupper af udenlandske arbejdstagere kan være problemer med både arbejdsmiljø og arbejdsvilkår.

I Norge og Danmark har undersøgelser vist, at det i bygge- og anlægsbranchen især er midlertidigt ansat udenlandsk arbejdskraft og udenlandske virksomheders udstationerede arbejdstagere, som har problemer med arbejdsmiljø og ansættelsesvilkår [1: s. 26–27, 3: s. 41]. Fra Finland foreligger undersøgelser, der har vist, at udlændinge rekrutteret fra udlandet har dårligere arbejdsvilkår end finnerne [5: s. 34]. I Sverige har det været fremført i den almene debat, at arbejdsmiljøet er dårligere for udenlandsk end for indenlandsk arbejdskraft [4: s. 28].

Blandt de problemer, der nævnes, er manglende kendskab til nordiske standarder for arbejdsmiljø og sikkerhed hos de udenlandske arbejdstagere eller accept af dårligere eller farligere vilkår på grund af lavere forventninger.

5.4 Social dumping

Et dansk studie vurderer, at problemerne i forhold til regulering er størst blandt udstationerede østeuropæiske arbejdstagere. Her kan problemerne også relatere sig til sammenstød mellem forskellige nationale traditioner og regelsæt, der stiller potentielt modstridende krav til regulering af de østeuropæiske virksomheder. Dette gør det svært at håndhæve arbejdsretlige domme og gældende overenskomster over for østtjenesteyderne. Undersøgelsen giver udtryk for, at arbejdsmarkedsreguleringen og den danske model kan komme under pres, og specielt de udstationerede arbejdstagere kan resultere i social dumping og konkurrenceforvridning.

I Norge har Arbejdstilsynet gennem tilsyn og inspektioner afdækket, at arbejdsmigranter udsættes for social dumping gennem fx lav løn, uværdige

boligforhold, brud på arbejdstidsbestemmelser og brud på reglerne om sundhed, miljø og sikkerhed. Sverige påpeger, at eftersom mange arbejdsmigranter kommer fra lande med lavere lønninger end de svenske, kan arbejdsmigranterne underbyde den svenske arbejdskraft og på denne måde medvirke til løndumping.

5.5 Irregulære arbejdsmigranter

Selvom migrationsforskningen tidligere har rejst tvivl om tilstedeværelse af irregulære indvandrere på de nordiske arbejdsmarkeder af nævneværdig betydning på grund af de nordiske arbejdsmarkeders høje grad af regulering, peger ny forskning på forekomst af irregulær indvandring til Skandinavien. Et svensk studie viser, at det svenske Migrationsverkets tal på ca. 16.000 udviste fortrinsvist drejer sig om afviste asylansøgere, ikke om illegale arbejdsmigranter. De irregulære migranter, der opholder sig i Sverige, arbejder inden for restaurationsbranchen, caféer eller kiosker [4: s. 25]. Et studie om irregulære migranter i Danmark har vist, at stramninger i asyl- og familiesammenføringer kombineret med rekruttering af udenlandske arbejdstagere også har betydet, at den irregulære indvandring er steget. Irregulær arbejdsmigration findes blandt andet inden for landbrug og byggebranchen [3: s. 18]. Derudover peger rapporter fra forskellige lande på udenlandske underleverandører, der ikke lever op til reguleringen og lovgivningen inden for erhvervslivet i de nordiske lande. Endvidere påpeges det i rapporterne, at den offentlige kontrol med ulovlige eller dårlige ansættelsesforhold i de nordiske lande ofte er utilstrækkelig, hvorfor et marked for irregulær arbejdsmigration kan forekomme inden for visse brancher.

6. Push and pull faktorerer

Rapporterne viser, at der i forhold til arbejdsmigration fra Østlandene ofte er tale om såkaldte pull-faktorer (dvs. tiltrækning), der er baseret på Nordens stabile økonomiske forhold, relative højere lønniveau samt relativt lave arbejdsløshed. I de østeuropæiske lande findes relativt lavere lønninger og højere arbejdsløshed, end det er tilfældet i andre europæiske lande. Et polsk studie viser, at en væsentlig push-faktor i den markante migration fra Polen har været manglende beskæftigelsesmuligheder i den nye overgangsøkonomi, især for de relativt veluddannede grupper fra provinsen. De er i stedet udvandret til lande i EU for at forbedre deres kompetencer og arbejds erfaringer [3: s. 48]. Arbejdsmarkederne i Norden med mere stabile ansættelses- og arbejdsvilkår og ligebehandling virker endvidere tiltrækkende på arbejdsmigranter fra lande, hvor sådanne forhold ikke eksisterer. Etablerede sociale netværk i modtagerlandene, hvorfra potentielle arbejdsmigranter kan få vigtige informationer fx om, hvor de kan finde arbejde og bolig, virker ligeledes som en pull-faktor. Migranter uden sociale netværk er ofte kommet via rekrutteringsbureauer eller -agenter, der har spillet en vigtig rolle i at tiltrække arbejdsmigranter med løfter om høj løn og gode arbejdsvilkår i Norden. Et eksempel fra Sverige i 2010 viser agenternes aktive rolle i rekrutteringen af arbejdsmigranter til de nordiske lande. Agenter i Sydøstasien havde annonceret med gode indtjeningsmuligheder ved bærplukning i Sverige. Uddannede arbejdsmigranter havde efterfølgende betalt store summer for at komme til Sverige for at plukke bær, men da de kom til landet, var der ingen bær og dermed ingen indtjeningsmuligheder.

En rapport om indiske IT-specialister i Danmark viser, at de kortvarige opholdstilladelser kan virke tiltrækkende på de højtuddannede arbejdsmigranter som en udvidelse af deres fremtidige karrieremuligheder; det „ser godt ud på CV’et“. Andre rapporter nævner de nordiske landes høje teknologiske niveauer, der generelt virker tiltrækkende på højtuddannede arbejdsmigranter.

Den nordiske velfærdsmodel synes ikke, som tidligere antaget i debatter om „social turisme“, at have haft en afgørende betydning som pull-faktor. I de få undersøgelser, der foreligger, har arbejdsmigranter kun nævnt social velfærd i forbindelse med deres valg om at forblive i arbejdslandet efter arbejdsophør og ny jobsøgning på grund af muligheden for at få arbejdsløshedsunderstøttelse. Der synes således ikke at være belæg for at hævde, at den nyere arbejdsmigration fører til pres på velfærdssystemet i de nordiske lande. Tværtimod viser undersøgelser, at arbejdsmigranter ofte ikke har kendskab til deres rettigheder og derfor ikke gør brug af de velfærdsydelse, de er berettiget til [1. s. 30, 3. s. 56].

Referencer til de enkelte landerapporter

1. *Berge Ø, Djuve AB, Tronstad KR.* Rekruttering av utenlandsk arbeidskraft: Innvandreres arbeidsmiljø og tilknytning til arbeidsmarkedet i Norge. Forskningsstiftelsen Fafo. 1–36. 2010. Norge: Nordisk Ministerråd.
2. *Björnsdóttir E.* Rekruttering af udenlandsk arbejdskraft: Indvandreres arbeidsmiljø og tilknytning til arbeidsmarkedet i Island. 1–34. 2010. Island: Nordisk Ministerråd.
3. *Hviid K, Jensen FW, Olesen K, Flyvholm M-A.* Rekruttering af udenlandsk arbejdskraft: Indvandreres arbeidsmiljø og tilknytning til arbeidsmarkedet i Danmark. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø. 1–66. 2010. Danmark: Nordisk Ministerråd.
4. *Joona PA, Wadensjö E.* Rekrytering av utländsk arbetskraft: Invandrares arbetsmiljö och anknytning till arbetsmarknaden i Sverige. Institut för social forskning (SOFI), Stockholms universitets Linnécentrum för integrationsstudier (SULCIS). 1–38. 2010. Sverige: Nordisk Ministerråd.
5. *Sorainen O.* Rekruttering af udenlandsk arbejdskraft: Indvandreres arbeidsmiljø og tilknytning til arbeidsmarkedet i norden. 1–48. 2010. Finland: Nordisk Ministerråd.

Appendikser

Landerapportene fra hvert af de nordiske lande [1–5], der er udarbejdet i forbindelse med dette forprojekt, er tilgængelige som pdf-filer og kan downloades fra www.arbejdsmiljoforskning.dk/NMR-globalisering.

De sammenfattende afsnit fra hver af landerapportene gengives efterfølgende i hvert sit appendiks.

Appendiks 1: Norsk landerapport

Forfattere: Øyvind Berge, Anne Britt Djuve og Kristian Rose Tronstad.

Forskningsstiftelsen Fafo, september 2010 [1].

Oppsummering

Kunnskapsgrunnlaget for denne rapporten er relevant litteratur om arbeidsmigrasjon og arbeidsmigranternes arbeidsmiljø og arbeidstilknytning til Norge, samt statistikk fra Statistisk Sentralbyrå. Det er ikke gjennomført ny datainnsamling eller analyse. Et viktig funn er at kunnskapen om arbeidsmigranternes arbeidsmiljø foreløpig er nokså fragmentarisk, da dette feltet i liten grad har vært gjort til gjenstand for forskning. Det som foreligger av forskning peker i retning av at arbeidsmiljøproblemer er betydelig mer utbredt både blant arbeidsinnvandrere og ikke-vestlige innvandrere generelt, sammenliknet med arbeidstakere ellers.

Norske registerdata gir omfattende muligheter til å følge migrasjonsstrømmer, og til å analysere innvandreres deltakelse i det norske arbeidsmarkedet. Det er likevel utfordringer knyttet til blant annet arbeidstakere på korttidsopphold, og til mangelfull flytterapportering. Opplysninger om oppholdsgrunnlag kan kobles til annen statistikk, også arbeidsmarkedsstatistikk, men dette gjelder ikke for nordiske borgere.

Lønnsvilkår og arbeidsmiljø i Norge er regulert gjennom både lov og avtaleverk. Arbeidsmiljøloven gjelder for alle arbeidstakere i Norge. Studier peker likevel på at innvandrere er mer utsatt for helsefarlig arbeidsmiljø enn det norske arbeidstakere er. Det er ikke lovregulert minstelønn i Norge, men relativt god tariffavtaledekning. I tillegg har man for å sikre at utenlandske arbeidstakere skal få lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med norske arbeidstakere, allmenngjort enkelte tariffavtaler til å gjelde for alle som jobber innen for det spesifikke området. Det er dessuten iverksatt en rekke kontrolltiltak i regi av Arbeidstilsynet. Problemer med sosial dumping fo-

rekommer likevel, særlig innenfor bransjer med mye utstasjonering av arbeidstakere og bransjer med lav organisasjonsgrad. Den sterke etterspørselen etter arbeidskraft har skapt spillerom for useriøse aktører som spekulerer i omsetning av billig arbeidskraft fra nye medlemsland i EU, som gjenspeiles i en voksende svart økonomi (Dølvik og Eldring 2008).

Arbeidsmigrasjonen til Norge har økt dramatisk etter EU-utvidelsen mot øst. Norge valgte å innføre en overgangsordning i forbindelse med EU-utvidelsen, men har likevel hatt større tilstrømming av arbeidstakere enn fx, Sverige, som ikke innførte overgangsordninger. God tilgang på jobber i Norge er med stor sannsynlighet en viktig forklaring på dette. Samtidig kan det tenkes at overgangsordningene i seg selv gjorde Norge attraktivt, siden kravene om lønninger på norsk nivå bidro til å sikre arbeidsinnvandreres lønnsvilkår.

Kunnskapen om hva som styrer arbeidsvandringer på individnivå er likevel foreløpig nokså begrenset. De få studiene som er gjort peker på betydningen av utsiktene til inntektsvekst, nettverksmigrasjon og rekrutteringsfirmaer. Vi vet foreløpig lite om hvordan ulike „agenter“ for migrasjon påvirker migrasjonsbeslutningene, hvordan kontaktmønstrene er mellom agenter og potensielle migranter, eller hvilken informasjon disse agentene formidler. Viktige agenter utover rekrutteringsfirmaer kan være venner og familie. Vi har også lite kunnskap om hvilke faktorer som er avgjørende for om utenlandsk arbeidskraft velger å bli i Norge.

EURES har så langt i begrenset grad vært anvendt som rekrutteringskanal når industribedrifter skal hente inn utenlandsk arbeidskraft. For industribedriftene er de vanligste rekrutteringskanalene for høykvalifisert arbeidskraft å annonsere i utlandet og bruk av private rekrutteringsbyråer.

På makronivå er det god grunn til å anta at den høye etterspørselen etter arbeidskraft i Norge sammen med gode lønnsbetingelser har vært en viktig drivkraft bak arbeidsinnvandringen til Norge. Blant de ikke-nordiske arbeidstakerne i Norge er det likevel kun en tredjedel som har arbeid som formelt oppholdsgrunnlag. Spørsmål knyttet til rekruttering og fastholdelse av arbeidstakere født i utlandet er derfor også svært relevante for familieinnvandrere og flyktninger.

Norske velferdsordninger nevnes ikke som motiv for migrasjon i de refererte studiene, men kan ha betydning for om migranter velger å forbli i Norge etter at de er blitt arbeidsledige. Innvandrere har god adgang til norske velferdsordninger, og har også gode muligheter til å ta med seg rettigheter tilbake til sine hjemland. Den samlede effekten av migrasjon for norsk økonomi og velferdssystem er svært komplisert å beregne. Den norske regjering har nedsatt et utvalg som skal vurdere den norske modellens bærekraft i lys av økt globalisering. Utvalget skal levere sin innstilling i mai 2011.

Appendiks 2: Islandsk landerapport

Forfatter: Eva Björnsdóttir

Reykjavik Universitet [2].

Opsummering

Det er noget vanskeligt at vurdere præcist hvordan situationen på det islandske arbejdsmarked er, eller nærmere hvordan den vil være i de kommende tider. Det afhænger af faktorer som for tiden er ustabile fx konjunktur, inflation, økonomisk vækst, udenlandske finansmarkeder, påvirkning af vulkanudbrud i Eyjafjallajökull i turistindustrien, udsættelse af storindustriprojekter o.fl.

Det positive er dog at det ser ud til at det værste kan være overstået i Island hvad angår finanskrisen og der er tale om lysere tider, økonomivækst og faldende arbejdsløshed. Det sidstnævnte havde nået et højdepunkt i februar og marts i år, da den var på 9,4 pct. men den var faldet til 7,6 pct. i juni. Det skal dog tages med forbehold, fordi der plejer at være mere beskæftigelse i sommertiden.

Antal udenlandske statsborgere stiger

Island oplevede for første gang en betydelig stigning i antal udenlandske statsborgere de sidste 5 år eller fra 3,6 pct. til 7,4 pct. ud af hele befolkningen. Antallet begyndte dog at falde efter finanskrisen ramte Island og var 6,8 pct. 1. januar 2010. Flere og flere har valgt at flytte væk fra Island, både Islændinge og udenlandske statsborgere og ifølge prognosen, som Hagstofa Íslands udgav i juni i år vil flere flytte væk end flytte hertil i de næste 5 år.

Antal nye Islændinge dvs. udlændinge som har fået islandsk statsborgerskab er steget meget de sidste 20 år. I 1991 fik 161 udlænding statsborgerskab, men i 2006 var det 844.

Bortfald af adgangsbegrænsninger

Med bortfald af adgangsbegrænsninger til det islandske arbejdsmarked i året 2006 som gjaldt for de nye medlemsstater af EØS, efter de var blevet medlemmer af EU i 2004, ændredes sammensætningen af udenlandske statsborgere. Indtil 1990 kom de fleste fra Norden men i dag er det Polen hvor de fleste kommer fra. Andre østeuropæiske lande som Letland og Litauen har også betydelig flere statsborgere i landet end for 10 år siden. En kraftig vækst i udenlandske arbejdere satte et pres på det islandske arbejdsmarked og myndigheder reagerede med ændringer i praktisk fremgangsmåde af arbejdsmarkedet regler. Omkring året 2005 blev ventetiden for arbejdstilladelse forkortet fra 6–8 uger i 1–2 uger, statsborgere fra EØS staterne fik prioritering til arbejde og ansøgninger fra andre statsborgere blev næsten alle afvist.

Stabilt og reguleret arbejdsmarked

Nye lov blev vedtaget bl.a. nr. 45/2007 hvis formål, var at give islandske myndigheder bedre overblik over situationen på det indenlandske arbejdsmarked i forbindelse med arbejdsmigration, vedligeholde opsyn med at islandske love og lønoverenskomst bliver overholdt og at udlændinge opholder sig og arbejder legitimt i landet. Udvalget mener det er påtrængende at oplysninger er tilgængelige især vedrørende arbejdernes rettigheder og pligter. Fordelen ved at Island har så få beboere er bl.a. at det er nemmere at have overblik over ting ss. Arbejdsmarkedet hvilket igen gør det nemmere at regulere situationen og reagere hurtigt når der er brug for ændringer.

Uddannelse

Ifølge prognoser lavet af Islands Statistik og Arbejdslivets Organisation vil arbejdsløshed være en vedvarende situation indtil vi ser en økonomisk stigning. Forskellige faktorer kan påvirke arbejdsløsheden og forbedre økonomien og det er bl.a. højere uddannelse^{6, 7}. Ifølge OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) er uddannelse en god investering og et samfunds netto udbytte af investering i universitetsuddannelse er mere end 50.000 dollars per student i gennemsnit i OECD staterne. Organisationen peger på tal, der viser social omkostninger af uddannelse. De viser, at dem der er mere uddannet sandsynligt er ved bedre helbred, er mere interesseret i samfundspolitik og stoler mere på andre i samfundet⁸.

Arbejdslivets Organisation forudsiger at 20.000 arbejdspladser må skabes de næste 5 år for at skabe stabilitet på arbejdsmarkedet. De peger på vigtigheden i at skabe grundlag nyskabelse i Island og få flere mennesker med initiativer idet det forøger eksportindtægterne betragteligt. Uddannelse er efter deres mening nødvendig for det islandske samfund og gælder det for alle mennesker i Island, indvandrere såvel som Islændinge. Derfor har de og Alþýðusamband Íslands (Islands Arbejderbevægelse) taget initiativet til, med regeringens hjælp, målsætning om at 90 pct. af arbejdere i 2020 har afsluttet godkendt erhvervs- eller videregående uddannelse⁹.

⁶ Hagstofa Íslands, Þjóðhagsspá 2010–2015

⁷ Samtök Atvinnulífsins, Hagsýn, framsýn og áráðin atvinnustefna

⁸ Hagstofa Íslands, *Fréttir*

⁹ Samtök Atvinnulífsins, Hagsýn, framsýn og áráðin atvinnustefna

Appendiks 3: Dansk landerapport

Forfattere: Kirsten Hviid, Flemming Wridt Jensen, Kasper Olesen & Mari-Ann Flyvholm

Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø, Danmark [3].

Opsummering

Hvad ved vi om hvilke faktorer, der har betydning for at sikre integration og fastholdelse af indvandrere på de nordiske arbejdsmarkeder?

Denne rapport har påpeget de væsentligste ændringer i Danmarks nyere udlændingepolitik og i udlændingeloven igennem de seneste 10–15 år. Den største ændring i udlændingeloven var i år 2002, hvor en relativ liberal indvandringspolitik blev udskiftet med en stram udlændingepolitik. Her blev tilgangen af flygtninge og familiesammenføringer kraftigt reduceret, og rekrutteringen af udenlandske kvalificerede arbejdstagere skete igennem forskellige særordninger, herunder Positivlisten, Koncern- og Beløbsordningen. I 2004 indførte regeringen Østaf-talen, der skulle forhindre dels social turisme fra østeuropæiske lande med en høj arbejdsløshed og dels destabilisering af det danske arbejdsmarked i form af løndumping fra en billigere arbejdskraft. Ændringer i udlændingeloven betød, at tilknytningskravet til arbejdsmarkedet i høj grad betingede tildelingen af opholdstilladelser.

Siden tilgangen af de nye EU-8 lande i 2004 har den største indvandring været arbejdsmigranter fra Østeuropa, herunder Polen. De østeuropæiske arbejdsmigranter har blandt andet fundet beskæftigelse i byggebranchen og i landbrug, gartnerier og skovbrug. Derudover er der rekrutteret kvalificerede arbejdstagere fra tredjelande uden for EU, der blandt andet arbejder som ingeniører eller IT-eksperter i virksomheder eller som læger eller sygeplejersker i sundhedssektoren.

I forbindelse med adgangen for de nye arbejdsmigranter er der løbende sket tilpasninger og ændringer i rekrutteringen og integrationen af de nye arbejdsmigranter på arbejdsmarkedet, herunder nye politiske tiltag og initiativer. Jobplanen fra 2008 var møntet på at skaffe arbejdskraft til områder på arbejdsmarkedet med behov for tilførsel af arbejdskraft, herunder udenlandsk arbejdskraft.

I 2006 blev Østaf-talen lempet således, at overenskomstdækkede virksomheder kunne forhåndsgodkendes til at ansætte udenlandske arbejdstagere, inden disse havde fået tildelt en opholds- og arbejdstilladelse. Overgangsordningen blev yderligere lempet imellem 2006 og 2008 i takt med, at højkonjunkturen skabte stor efterspørgsel på arbejdskraft, hvilket betød en øget tilgang af arbejdskraft fra de nye østeuropæiske EU-lande. Den 1. maj 2009 blev den danske overgangsordning endeligt udfaset, og siden har arbejdstagere fra de nye EU-10 lande frit kunnet indrejse og tage arbejde som andre EU-borgere. Senest efter tre måneder skal de indhente et EU-

registreringsbevis i Statsforvaltningen. Tjenesteydere og de udstationerede skal ligeledes lade sig registrere i RUT-registret fra 2008. Forskellige netværk for rekruttering af arbejdskraft, herunder EURES og „Work in Denmark“ har bistået med rekrutteringen af kvalificerede arbejdstagere løbende fra lande inden for og uden for EU, herunder især fra Indien.

I 2008 udkom en række rapporter udarbejdet for en tværministeriel Taskforce, der påpeger barrierer og kommer med løsningsforslag i relation til manglende samspil mellem forskellige myndigheders service og indsatser ved forvaltningen af regler og love omkring rekruttering og fastholdelse af de udenlandske arbejdstagere.

De forskellige grupper af arbejdsmigranter har forskellige motivationer for at komme til Danmark. For højtuddannet arbejdskraft har ikke alene lønnen betydning, de har også fokus på karrieremuligheder og personlig udvikling samt familiens muligheder og social integration i det danske samfund.

I 2008 oprettedes i forlængelse af Jobplanen Familiepakker, Online Dansk programmer med Orienteringsmoduler på forskellige sprog, indeholdende arbejdsmiljø- og arbejdssikkerhed, og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration afholdt en vidensbazar med deltagelse af 30 virksomheder, der havde erfaringer med udenlandske arbejdstagere.

Rapporter udarbejdet i perioden 2007–2008 beskriver problemer ved østarbejderes løn- og arbejdsforhold. Det beskrives, at overenskomstens minimalløn let bliver østarbejdernes normalløn, men problemerne vurderes størst blandt østarbejdere med en løs tilknytning til det danske arbejdsmarked såsom vikarer og i særdeleshed udstationerede. I forhold til bygge- og anlægsbranchen beskriver en rapport fra 2008, at der kan tales om et parallelt arbejdsmarked for østarbejdere i branchen, hvor løn- og arbejdsforholdene er ringere end blandt de danske arbejdere. Rapporten argumenterer for, at den danske aftalemodel kan komme under pres fra en gruppe af vikarer og særligt udstationerede med arbejdsvilkår langt under overenskomststandarden, hvilket kan medføre social dumping.

Østarbejdernes ringere arbejdsvilkår gælder også arbejdsmiljø. En undersøgelse af polakker i Storkøbenhavn angiver, at polakker sammenlignet med danskere har dårligere løn, arbejdstid og arbejdsmiljø. De dårligere vilkår blandt polakkerne kan, ifølge undersøgelsen, ikke forklares med uddannelse, men derimod med jobtype.

Med hensyn til arbejdsmiljø- og arbejdsskader blandt de nye udenlandske arbejdstagere på det danske arbejdsmarked tyder nogle rapporter på, at der var været omfattende problemer med arbejdsmiljø- og sikkerhed på arbejdspladserne, især for de polske arbejdere i byggebranchen. Problemerne var størst blandt de ufaglærte, udstationerede arbejdstagere i de udenlandske firmaer, hvor især manglende kendskab til arbejdssikkerhed i Danmark samt dårlige dansksprogskundskaber var skyld i et dårligere arbejdsmiljø. Også de udstationeredes lange arbejdsdage og ringe boligforhold bidrog til den manglende sikkerhed på arbejdspladserne.

Danske fagforeninger har sat fokus på arbejdsvilkår blandt udenlandske arbejdstagere og bistået med rådgivning og vejledning på forskellige sprog vedrørende løn- og arbejdsvilkår, samt kampagner for at hverve nye medlemmer blandt udenlandske arbejdstagere. Fagforbundene har endvidere deltaget i blokader og konflikter på arbejdspladserne.

Udstationeringsloven, samt skærpsen af anmeldelsespligten i lov nr. 509 af 19. maj, 2010, betyder, at tjenesteydere og deres udstationerede lønmodtagere skal registreres i RUT-registret. Disse oplysninger vil kunne anvendes til kontrol af arbejdsvilkårene blandt udstationerede lønmodtagere og tjenesteydere. For de udenlandske vikarer gælder vikardirektivet, der med udgangen af 2011 skal sikre, at vikarer kan få ligebehandling i forhold til øvrige fastansatte lønmodtagere. Hvilke effekter disse initiativer vil få i forbindelse med forbedring af arbejdsvilkårene blandt de udenlandske tjenesteydere, udstationerede lønmodtagere og vikarerne i Danmark vil kun fremtiden vise. Flere rapporter påpeger, at der generelt mangler viden om effekterne af den økonomiske krise og ansættelse af udenlandsk arbejdskraft og dermed også effekterne af reguleringerne blandt grupper af arbejdstagere fra de 10 nye EU-lande.

Fremtidsperspektiver

Økonomer, samfundsforskere og virksomheder påpeger, at der er meget at vinde ved rekruttering, ansættelse og især fastholdelse af udenlandske arbejdstagere med hensyn til innovation og tilførsel af nye arbejdskraftressourcer. En publikation fra Rockwoolfondens Forskningsenhed,¹⁰ viser, at virksomheder, der har udenlandske højtuddannede ansatte, også er de virksomheder, som har klarret sig bedst i de seneste år, idet de dels er mere produktive, og dels er deres lønudviklinger større end på tilsvarende virksomheder uden eller med kun få udenlandske højtuddannede. Også Finansrådets direktør Jørgen A. Horwitz anbefaler i Dagbladet Børsen, at Danmark „skal kunne fastholde og tiltrække højt-kvalificeret arbejdskraft“ i fremtiden.¹¹

Rapporter med fokus på især ufaglærte østarbejdere peger på problemer med løn- og ansættelsesvilkår samt arbejdsmiljø, som kan føre til social dumping; se side 39 og 45 i [3].

Den danske regering ønsker fortsat at styrke den internationale rekruttering, integration og fastholdelse af udenlandsk arbejdskraft. De regelændringer, der er gennemført de senere år, har dels haft sigte på at lette rekruttering af udenlandsk arbejdskraft og dels på at imødegå problemer, der kan føre til social dumping. Rapporterede erfaringer med kontrol fra myndigheder og fagforeninger tyder på, at der fremover vil være behov for koordinering af nationale reguleringer, fx i Nordisk regi.

¹⁰ Rockwool Fondens Forskningsenhed. Det danske arbejdsmarked og EU-udvidelsen mod øst. Malchow-Møller N, Munch JR, Skaksen JR (eds). København: Gyldendal, 2009.

¹¹ http://borsen.dk/nyheder/finans/artikel/1/183404/finansraadet_roser_regeringen_men_vil_have_mere.html

Hvilken viden mangler?

Den nuværende situation med finanskrisen og mange forhold, der er under forandring eller er forandret de seneste år – fx kommunalreformen og nedlæggelse af amterne samt løbende ændringer i udlændingelovgivningen i perioden fra 2002–2009 og ophævelse af Østaftalen i 2009 – bevirker, at de forhold, der ligger til grund for beskrivelserne i den anvendte litteratur, kan være mere eller mindre uaktuelle. Nyeste tal og statistik viser endvidere, at der er sket en del ændringer.

Nedenstående liste er forslag til områder vedrørende udenlandske arbejdstagere og deres arbejdsforhold, som kunne belyses i fremtidige projekter:

- Har den økonomiske krise påvirket udbud og efterspørgsel af udenlandsk arbejdskraft? Hvordan og i hvilke sektorer/brancher?
- Østarbejdere er den største gruppe af udenlandske arbejdstagere på det danske arbejdsmarked, og det bør undersøges, hvilken betydning *ophævelse af Østaftalen* har haft for deres arbejds- og ansættelsesforhold.
- Har nyere statslige initiativer med henblik på at lette tiltrækning og fastholdelse af udenlandsk arbejdskraft haft den ønskede effekt? Er der behov eller muligheder for forbedringer?
- *Social dumping*: hvilke former for social dumping er der tale om i dansk/nordisk sammenhæng (fx løn, arbejdsforhold, sikkerhed i ansættelsen, arbejdsmiljø og sikkerhed), og virker de nyeste reguleringer af lovgivningen efter hensigten?
- Fastholdelse og integration af udenlandske arbejdstagere og deres familier på kort og på længere sigt (socialt og samfundsmæssigt).
- Det bør (i højere grad end det hidtil er sket) belyses, hvordan ansættelsesvilkår og usikkerhed omkring arbejdskontrakter osv. påvirker *arbejdsforhold og arbejdsmiljø* for udenlandske arbejdstagere.
- Forholdene for udstationerede, vikarer, sæsonarbejdere og andre med *midlertidige ansættelser* samt arbejdstagere på det uformelle/grå/sorte arbejdsmarked bør belyses (løn og arbejdsmiljø osv.).
- Indrejseordninger brugt „udover deres intentioner“ – hvordan er arbejdsforhold og arbejdsmiljø blandt fx *au pairs*¹² og *praktikanter* i landbrug og gartneri.
- Erfaringer med uddannelse og oplæring af udenlandsk arbejdskraft og kommunikation om arbejdsmiljø.

¹² Debatten i Danmark hen over sommeren 2010 tyder på, at *au pairs* i udpræget grad fungerer som hushjælp og i et vist omfang også som rengøringshjælp hos andre familier (sort arbejde).

Appendiks 4: Svensk landerapport

Forfattere: Pernilla Andersson Joonas och Eskil Wadensjö.

Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet och Stockholms universitets Linnécentrum för integrationsstudier (SULCIS) [4].

Sammanfattning

Sverige har haft en omfattande arbetskraftsinvandring under långa perioder av efterkrigstiden. Fram till och med början av 1970-talet kom arbetskraftsinvandringarna främst från de nordiska grannländerna men många kom också från länder i Medelhavsområdet. Under perioden från början av 1970-talet fram till mitten av 1990-talet var arbetskraftsinvandringen huvudsakligen begränsad till de nordiska länderna och olika specialister från andra länder. Sedan mitten av 1990-talet har möjligheterna för arbetskraftsinvandring ökat i olika steg. Sverige blev år 1994 medlem av EES och år 1995 medlem av EU och dess gemensamma arbetsmarknad. Denna arbetsmarknad utvidgades i två steg 2004 och 2007. Det har framför allt lett till en ökad invandring från Polen. Från den 15 december 2008 blev det betydligt lättare för personer från tredje land att få arbetstillstånd. De som främst har kommit är säsongarbetare till jordbruket från Thailand, restauranganställda från Kina och högt kvalificerade specialister, bland annat inom IT-sektorn, från Indien och Kina.

När det gäller andelen av arbetskraftsinvandringarna som inte är sysselsatta finns det skäl att tolka den tillgängliga statistiken med viss försiktighet. Vi vet i många fall inte vad de som inte är sysselsatta gör. Många kan ha återvänt till sitt hemland men glömt att anmäla det. För dem som är sysselsatta i den formella sektorn har vi däremot betydligt tillförlitigare information i flera olika avseenden, t.ex. när det gäller löner och inkomst. Det som är mest slående är att skillnaderna mellan arbetskraftsinvandringarna och dem som är födda i Sverige är ganska små. Det gäller också lön för arbetad timme, något som skiljer sig från resultat redovisade i undersökningar av förhållandena för arbetskraftsinvandringarna i andra länder.

Det finns flera frågor där vi behöver mer informationen i form av forskning och/eller bättre statistiskt underlag. Vi ska här nämna några frågor.

- Vi vet endast lite om hur rekryteringen av arbetskraftsinvandringarna sker. Vilken roll har till exempel bemanningsföretagen och större företag och landsting?
- Vi behöver veta mer om återutvandringen – vem är det som återutvandrare?
- Sysselsättningsgraden är låg bland alla invandrargrupper. Delvis kan detta bero på problem i de register som används (främst bristande registrering av dem som flyttar från Sverige). Det är viktigt att denna statistik förbättras.

- Vi behöver veta mer om villkoren på arbetsmarknaden för dem som har kommit efter liberaliseringen den 15 december 2008 av reglerna för arbetskraftsinvandring från tredje land. Hur går det för dem med högre utbildning och hur går det för dem som arbetar i restauranger eller är säsonganställda inom jordbruket?

Appendiks 5: Finsk landerapport

Forfatter: Olli Sorainen

Det finske Arbets- och näringsministeriet [5].

Sammanfattning

Temat för denna rapport har varit utländsk arbetskraft och deras arbetsförhållanden i Finland.

För att forma en helhetsbild man bör samla ihop en mängd av detaljinformation. Delvis finns det statistik, men en systematisk statistikföring som skulle täcka arbetsinvandringen och där information mellan olika databaser kunde utnyttjas finns ännu inte. Myndighetsinformation bör hämtas från olika ministerier och ämbetsverk. Vis a vis spridningen av information hade omorganisering av migrationsförvaltning 2008 ingen betydelse. Utredningar – som ökar med samma takt med arbetsinvandringen – kan dock inladdas från webben. Undersökningar i Finland har tidigare fokuserats mestadels till den humanitära invandringen. Under senaste år har också arbetsinvandringen och utlänningarna på arbetsmarknaden börjat intressera forskare. Också i förberedningen av denna rapport har man kunnat njuta av detta.

Definitioner som i Finland används kring arbetsinvandringen dels kan skilja sig från dem som används i andra Nordiska länder. De som baserar sig i lagstiftning (t.ex. *flytta till Finland*) är enklare att använda i samnordiskt språk än de som baserar sig i vardagligt språk. Ett exempel av dessa är t.ex. *arbetsinvandring*, som beroende på det vem som talar kan innehålla också säsongarbetare och utstationerade kortarbetare eller bara de som på grund av arbete flyttar permanent i Finland.

Regeringen i Finland har redan för flera år hållit med att börja med en aktiv arbetsinvandrapolitik. Recessionen från och med hösten 2008 och förändring i ställning av invandringsärenden i den politiska och allmänna diskussionen har dock fått farten sakna. Också betoningarna har förändrats. Då det ännu i början av 2008 lades vikt på att effektivisera rekrytering från utomlands, diskuteras det nu mera om behovet att försäkra anställningsvillkor av arbetstagare som är rekryterade från utomlands. En specialfråga från både anställningsvilkors och grå ekonomins synpunkt är affärsverksamhet som använder utstationerade arbetstagare.

Antalet utlänningar rekryterade från utomlands har minskat med ekonomiskt lågkonjunktur. Förminskningen har dock inte varit omfattande, och på byggnadssektor har utländska arbetstagare uppenbarligen inte minskat alls. Det vore värt att undersöka noggrannare de drivkrafter som utlandsrekryteringen speciellt på byggnadsbransch har.

Rekryteringen från utomlands sker fortfarande betydligt utan större myndighetsinsats. Stora och mindre företag har olika möjligheter att själv satsa på utlandsrekrytering. Inhemska och privata förmedlingsbyråer troligen an-

vänds speciellt av små arbetsgivare. Om rekryteringskanaler finns dock inte mycket information och det borde undersökas mera omfattande. Bättre förståelse om rekryteringsbyråernas roll har betydelse t. ex från arbetstagares rättsliga position och den nationella marknadsföringens synpunkt. En intressant fråga är det hur landets push och pull-faktorer förmedlas från „källa“ till arbetsökanden eller arbetarkandidater utomlands.

På arbetsmarknaden finns olika strukturer som skapar skillnader mellan olika grupper av utländska arbetstagare. Det är uppenbart att det finns samband mellan företagsstorlek och brister i lagliga anställningsvillkor. Problemen är mera sannolika i små företag. Sannolikheten av grå ekonomi är också större i små företag. På byggnadsbranschen arbetar nästan alla utländska arbetare för utländska arbetsgivare – ett annat potentiellt problemområde. En stor andel av arbetare som rekryterats från utomlands arbetar på arbeidskraftsintensiva branscher som restaurang-, städning- och annan service samt byggnad där företagen är små, arbetsgivarna ofta utländska eller utlänningar och andelen av och ekonomiska betydelsen av grå ekonomi är stor.¹³

På grund av de fåtaliga bedömningarna i undersökningar om utländska arbetskraftens användning av välfärdstjänster tycks arbetsinvandringen inte betyda en större utgift. Om ett förmodat laglighetshot har forskaren skrivit att problem med utlänningars arbete i Finland vanligtvis inte har att göra med utlänningar utan med affärsverksamhet som baserar sig på användning av utländsk arbetskraft.¹⁴

¹³ Aluehallintovirasto (2010), Hirvonen Markku et al. (2010), Alho Rolle (2010).

¹⁴ Hirvonen Markku et al. (2010).