

# Arbeidsinnvandring til Norge siden 2004

Av Anne Mette Ødegård, Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning. August 2016.

[www.fafo.no](http://www.fafo.no)  
amo@fafo.no



**Siden EUs grenser ble flyttet et langt steg østover i 2004, har Norge opplevd sin største innvandringsbølge av arbeidstakere noen sinne. Hvorfor har dette skjedd? Hva slags konsekvenser har det hatt for norsk arbeidsliv? Og hvordan er arbeidsinnvandrene blitt integrert i Norge? Flere har sagt det tidligere, men det kan gjerne gjentas: man importerer kanskje arbeidskraft, men det er mennesker som kommer.**

Arbeidsstyrken i Norge består av rundt 2,6 millioner mennesker (tall fra Statistisk sentralbyrå, 4.kvartal 2015). Innvandrene har stått for det meste av veksten i sysselsettingen siden 2007.

Det norske arbeidsmarkedet kjennetegnes blant annet av høy sysselsetting (både blant menn og kvinner), små lønnsforskjeller og medbestemmelse på arbeidsplassene. Det er partene i arbeidslivet – arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner – som har ansvaret for lønnsfastsettelsen. Det betyr altså at det ikke finnes en lovfestet minstelønn i Norge (og heller ikke i de andre nordiske landene). Lønns- og arbeidsbetingelser fastsettes gjennom tariffavtaler og årlige lønnsoppgjør.

I 2004 ble EU utvidet med ti nye medlemsland, deriblant åtte land fra Øst- og Sentral-Europa: Estland, Polen, Latvia, Litauen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn. I 2007 kom Bulgaria og Romania inn som medlemmer. Norge er ikke medlem i EU, men gjennom EØS-avtalen (Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet) er landet en del av EUs indre marked, med fri bevegelse av arbeid, kapital, varer og tjenester.

Utvidelsen av EU- og EØS-området har skapt en stor tilstrømming av arbeidstakere og underentreprenører fra de nye medlemslandene til Norge. For å illustrere: i 2003 bodde det 6371 mennesker fra disse landene i Norge. I 2015 hadde tallet steget til 175 269, som også inkluderer arbeidsinnvandrernes familie og barn. I tillegg er det 30 000 - 40 000 arbeidstakere som ikke har bosatt seg, men som hvert år reiser fram og tilbake for å jobbe, og som fremdeles har familien i hjemlandet.

Det er flere måter å komme til Norge for å jobbe. Både *fri bevegelse av personer* og *fri bevegelse av tjenester* er aktuelt. Folk som kommer til landet for å jobbe kan deles i tre grupper:

- Individuelle arbeidstakere
- Utstasjonerte arbeidstakere i forbindelse med tjenesteoppdrag, anbud, entrepriser mv. (tjenesteyting)
- Selvstendige næringsdrivende med egen virksomhet (tjenesteyting)

Utvidelsen av EU/EØS falt sammen med en kraftig vekst i etterspørsel etter arbeidskraft i det norske arbeidsmarkedet. Den store etterspørselen var, sammen med et mye høyere lønnsnivå, viktige årsaker til at mange fant veien nordover. Den internasjonale finanskrisa høsten 2008 slo også inn i det norske arbeidsmarkedet, særlig i bygg- og anleggsnæringen og eksportindustrien. Norge var likevel blant de landene som klarte seg best gjennom finanskrisa, og ble derfor raskt et attraktivt reisemål igjen. I løpet av 2015 steg arbeidsledigheten. Den viktigste årsaken var et kraftig fall i oljeprisen. Dette har ført til en lavere tilstrømming av

arbeidsinnvandrere i 2015 og så langt i 2016, enn i årene forut. Det har også ført til en relativt høy arbeidsledighet blant arbeidsinnvandrere som allerede er i landet.

Som nevnt, så har lønnsnivået stor betydning for tilstrømmingen. Midt i perioden med størst etterspørsel etter arbeidskraft (2005-2009) var eksempelvis den gjennomsnittlige timelønnen i Norge åtte ganger høyere enn i Polen. Økonomiske motiver var dermed sentrale for beslutningen om å emigrere.

I løpet av årene etter 2004 har arbeidsinnvandrere fra Øst- og Sentral-Europa blitt et varig innslag i norsk arbeidsliv. De viktigste avsenderlandene er Polen og Litauen. Det er stor enighet om at arbeidsinnvandringen – i hvert fall på kort sikt – har vært positivt for norsk økonomi. Mobile virksomheter og arbeidstakere har benyttet seg av mulighetene til å levere tjenester på tvers av landegrensene, og norske virksomheter har fått større anledning til å bruke ulike arbeidskraftstrategier.

Men, samtidig har den rekordstore arbeidsinnvandringen skapt problemer i de delene av arbeidsmarkedet som har mottatt flest arbeidstakere utenfra. EU-utvidelsen har, fra norske arbeidstakers ståsted, derfor skapt frykt for undergraving av norske lønns- og arbeidsvilkår. Bekymringen gikk også langt inn i arbeidsgivernes rekker, der flere mener at dette vil skape usunn konkurranse og nedleggelse av norsk virksomhet. Begreper som «sosial dumping», «useriøsitet» og «arbeidslivskriminalitet» har blitt dagligdagse i norsk offentlighet. Disse er ikke entydige begreper, og derfor har det også vært diskusjon om hvordan man best kan karakterisere utfordringene. Dessuten er det slik at begrepene ikke bare kan knyttes til utenlandske arbeidstakere og virksomheter, men også til problemer som har eksistert i utsatte «norske» bransjer gjennom flere tiår.

Så, for å klargjøre begrepene som benyttes i den norske debatten:

«*Sosial dumping*» er som regel knyttet til utenlandske arbeidstakere med uakseptabelt lave lønninger og dårlige arbeidsvilkår. Hva som imidlertid regnes som uakseptabelt, vil variere mellom ulike land, mellom ulike bransjer, mellom arbeidslivets aktører og på bakgrunn av politisk ståsted. Å betale lav lønn er heller ikke ulovlig på de fleste områder i arbeidslivet.

«*Useriøsitet*» knyttes ofte til virksomhetene, både norske og utenlandske. For enkelhets skyld kan man operere med en tredeling: 1) de seriøse virksomhetene som følger lover, regler og inngåtte avtaler, 2) virksomheter som driver delvis innenfor og delvis utenfor lover, regler og inngåtte avtaler og 3) de useriøse, som systematisk og bevisst driver ulovlig.

«*Arbeidslivskriminalitet*» er et snevrere og mer presist begrep enn de to foregående, og knytter seg både til norske og utenlandske aktører. Dette innebærer dette brudd på norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygde-, skatte- og avgiftskriminalitet eller former for organisert kriminalitet knyttet til produksjonslivet.

Selv om det har vært kontinuerlige diskusjoner blant annet mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner de siste årene om hva som egentlig kan regnes som sosial dumping, har det ikke vært særlig uenighet om at situasjonen er utfordrende.

## Lønns- og arbeidsvilkår

Det norske arbeidsmarkedet har blitt utsatt for det som kan betegnes som et tilbudssjokk i årene etter 2004. Det innebærer en stor tilstrømming av arbeidskraft som er villig til å arbeide for en lønn som er langt lavere enn det som er vanlig blant innenlands arbeidstakere. Uten minstelønn, og med et arbeidsmarked der bare drøyt halvparten av arbeidstakerne i privat sektor er omfattet av en tariffavtale, skapte dette problemer. Reguleringen av og tilsyn med arbeidsinnvandrene lønns- og arbeidsvilkår har derfor vært et sentralt tema i årene etter 2004, noe jeg kommer tilbake til i neste avsnitt.

Arbeidstakere som kommer fra land med langt lavere lønnsnivå, med manglende norsk-kunnskaper og begrenset kjennskap til det norske arbeidslivets spilleregler, er i en sårbar posisjon. Muligheten for å bli utnyttet av useriøse aktører er dermed en klar risikofaktor.

Arbeidskraften fra de nye EU-landene dekker ulike behov i det norske arbeidsmarkedet. Noen bransjer har vært mer utsatt enn andre. Det gjelder ikke minst bygg, renhold, skipsverft, fiskeindustri og landbruk. Mye tyder på at store svingninger er et fellestrekk for mange av de viktigste næringene som bruker mye østeuropeisk arbeidskraft. Tradisjonelt har svingende behov for arbeidskraft i norske bedrifter blitt løst ved permitteringer av fast ansatte i rolige perioder, midlertidige sesongansettelser, tilkallingsvakter og bruk av innleid arbeidskraft.

Etter EU-utvidelsene har arbeids- og tjenesteinnvandringen gjort tilgangen på fleksibel arbeidskraft vesentlig større. Mange arbeidsinnvandrere er tilknyttet bemanningsselskaper, og leies ut ved behov. De har gjerne en fast tilknytning til disse selskapene, men har samtidig ikke lønn utenom de oppdragene de blir tildelt. Et annet typisk problemområde har vært arbeidstakere som er ansatt i et utenlandsk selskap (eksempelvis polske ansatte i et polsk selskap) som er på oppdrag i Norge. Disse kalles utstasjonerte arbeidstakere.

For arbeidstakere med løsere tilknytningsform innebærer det større usikkerhet og som regel dårligere vilkår enn for de som er fast ansatte. Dette er en viktig dimensjon i diskusjonen om mulige virkninger for den norske arbeidslivsmodellen som følge av den økte arbeids- og tjenesteinnvandringen.

I tilknytning til ulike bransjer finnes det sentrale risikofaktorer som øker sannsynligheten for dårlige lønns- og arbeidsvilkår. Fafo har gjennom flere prosjekter pekt på risikofaktorer, som kan oppsummeres slik:

- Stort innslag av ufaglærte arbeidstakere
- Høyt innslag av utenlandsk arbeidskraft (både fra EU/EØS-området og fra land utenfor EU/EØS)
  - At arbeidstakerne er på korte opphold i Norge
  - At arbeidstakerne er ansatt i utenlandsk virksomhet
- At arbeidstakerne har en atypisk ansettelse (ikke fast ansatt)
- At det er lange kontraktkjeder
- At det er lave etableringskostnader i bransjen
- At det er få krav til formell kompetanse for å starte/drive en virksomhet i bransjen

- At arbeidet utføres i virksomheter med lav organisasjonsgrad på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden
- At arbeidet utføres i virksomheter uten tariffavtale/allmenngjort tariffavtale
- At arbeidet utføres i private hjem

Renholds- og utelivsbransjen har vært bransjer som har tiltrukket seg arbeidssøkere fra land også utenfor EU. Få krav til formelle kvalifikasjoner har gjort at denne type arbeidsplasser har vært en inngang til arbeidsmarkedet for disse arbeidstakerne. I både renhold og uteliv har det derfor vært bekymring for utviklingen i flere tiår, uavhengig av EU-utvidelsen i 2004 og i 2007.

Undersøkelser viser at arbeidsinnvandringen har ført til lavere lønnsvekst, lavere produktivitet og økte lønnsforskjeller i deler av norsk arbeidsliv. I en undersøkelse som omfattet noen utsatte bransjer, var den laveste lønnsveksten i perioden 2004-2012 i bygg. Lavere lønnsvekst betyr ikke dårligere lønn for dem som allerede er i bransjen, men at veksten har vært lavere enn den kunne ha vært. En viktig forklaring er at innvandrere har blitt ansatt på dårligere lønninger enn det nordmenn ville ha fått i tilsvarende jobber.

Lønnsforskjellene har økt kraftig i den undersøkte perioden, særlig i bygg. Her har gapet mellom de lavest og høyest lønte blitt doblet. Årsaken er at det store flertallet av arbeidsinnvandrerne fra Øst-Europa ikke får mer enn minstesatsen i tariffavtalene. Norske arbeidstakere fordeler seg derimot oppover på lønnsstigen.

Nedgangen i produktivitet kan skyldes at arbeidsinnvandrerne er mindre produktive. En annen forklaring er at innvandringen har ført til dårligere samordning og arbeidsorganisering på arbeidsplassene. Produktiviteten har blitt ytterligere svekket ved at bedriftene har ansatt flere mennesker i stedet for å investere i kapital og teknologi. For å opprettholde produksjonen har flere ansatte kompensert for nedgangen i produktiviteten, og næringen har dermed blitt mer arbeidskraftintensiv.

En annen undersøkelse, fra 2010, blant polske arbeidsinnvandrere i tre av de nordiske hovedstedene Oslo, København og Reykjavik, viste at mange ble utsatt for dårlig og/eller ulovlige arbeidsforhold. Tallene fra Oslo viste blant annet at:

- 45 prosent hadde jobbet overtid uten betaling
- 33 prosent hadde blitt snytt for lønn
- 33 prosent hadde ikke fått lønn under sykdom
- 28 prosent hadde ikke skriftlig arbeidskontrakt
- 13 prosent hadde opplevd trusler fra arbeidsgiver.

Blant polakkene i Oslo viste det seg at én av fem fem bygningsarbeidere tjente mindre enn minstelønnsatsen i tariffavtalen. Totalt var det nærmere 30 prosent som ble regnet som ulovlig arbeidskraft; det vil si at de ikke betalte skatt og var uten arbeidskontrakt. Det er dermed ikke bare arbeidstakerne som taper på ulovlige arbeidsforhold. Det offentlige går trolig glipp av betydelige skatteinntekter.

Studier har også vist at arbeidsinnvandring fører til en viss fortrenningseffekt for innenlandske arbeidstakere med lav inntekt. Det kan føre til at lavkvalifiserte innenlandske arbeidstakere forlater arbeidslivet og blir avhengig av trygdeytelser.

Tilstrømmingen har også påvirket utdanningen av innenlandske fagarbeidere. Tall fra Utdanningsdirektoratet viste at søkningen til byggfag falt med over 40 prosent fra 2007 til 2014. Arbeidsmigrasjon har dermed hatt en klar negativ konsekvens for innenlandsk rekruttering til byggebransjen. En av forklaringene er at mange unge velger bort fagområder som assosieres med høy innvandring på grunn av redusert lønn og/eller status.

Samlet har altså arbeidsinnvandringen bidratt til vridninger i arbeidsstokken, redusert vekst i lønninger og produktivitet og økte lønnsforskjeller i noen næringer.

## **Helse, miljø og sikkerhet (HMS)**

Mye av den offentlige oppmerksomheten og debatten vært knyttet til at arbeidsinnvandrene får lavere lønn enn nordmenn. Samtidig er bruk av østeuropeisk arbeidskraft blitt betraktet som en av de viktigste HMS-utfordringene (helse, miljø og sikkerhet), spesielt i bygg og anlegg. Manglende HMS-opplæring, språkproblemer og kulturforskjeller har vist seg å være gjentakende og langvarige problemområder.

Utgangspunktet for de arbeidstakerne som kommer hit, er at HMS-regelverket er ganske likt på tvers av landegrensene i EU/EØS. Det er en felles grunnstamme i form av EU-direktiver, og det norske regelverket skiller seg ikke nevneverdig fra EUs bestemmelser på området.

HMS-utfordringene ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft må dessuten ses i lys av det generelle HMS-arbeidet i bedriftene. Byggebransjen har i en årrekke hatt store HMS-utfordringer, uavhengig av arbeidsinnvandringen fra de nye medlemslandene. Rett etter EU-utvidelsen var det likevel bekymring over om mange års arbeid for å bedre på situasjonen i bransjen ville bli satt tilbake som følge av arbeidsinnvandringen.

Arbeidstid og HMS framheves av mange som de viktigste problemområdene når det gjelder arbeidsinnvandring. I tillegg påpekes det at de østeuropeiske arbeidstakerne ofte mangler arbeidsavtaler og HMS-opplæring. Lange arbeidsdager er som regel knyttet til at mange av østeuropeerne som er i Norge på midlertidige oppdrag, gjerne vil jobbe så mye som mulig når de er på jobb for å ta ut fritid når de kommer hjem.

Noen steder må man signere på at man har satt seg inn i forholdene på arbeidsplassen uten å skjønne hva man har undertegnet på. Språk er en stor barriere, og det er gjentatte ganger tatt til orde for bedre språkopplæring. Problemer med kommunikasjon har ført til at enkelte arbeidsgivere har gitt opp å bruke østeuropeisk arbeidskraft, rett og slett fordi det blir for vanskelig. Dette gjelder spesielt i anlegg og ved bruk av maskiner. Mange bedrifter har erfart at språkproblemene reduserer kvaliteten på arbeidet, og at sluttsommen dermed blir dyrere enn antatt. Flere bedriftsledere har dessuten erfart at de østeuropeiske arbeidstakerne trenger tettere oppfølging fra leder, sammenliknet med norske arbeidstakere.

Som nevnt i forrige avsnitt, løses språkproblemene på arbeidsplassen ofte med at de østeuropeiske arbeidstakerne jobber i egne grupper, med en arbeidsleder som snakker norsk eller engelsk. Denne måten å organisere arbeidet på hindrer kontakt med andre ansatte og ledelsen. Dette vil forsterke språkproblemene, og kan være en av forklaringene på at erkjennelsen om språkbarrieren er økende. Det er dessuten en ulempe med tanke på integrering i det norske samfunnet. Språk regnes som en av de viktigste nøklene til integrering.

Undersøkelsen blant polakker i Oslo-området fra 2010 viste at 30 prosent av bygningsarbeiderne hadde opplevd å måtte gjøre farlig arbeid, og 34 prosent av dem regnet med å miste jobben eller få alvorlige problemer dersom de snakket med Arbeidstilsynet.

Mangel på et felles språk og mangel på kunnskap om og forståelse for HMS er et hovedproblem – og det har vært økende siden 2006. Dette er overraskende ut fra en forestilling om at utenlandske arbeidstakere vil lære seg mer norsk etter å ha vært i Norge en stund, slik at språk- og kommunikasjonsproblemene vil bli redusert. Arbeidslivet regnes gjerne som den viktigste arenaen for språkopplæring og sosial integrering. Men for polske innvandrere ser dette ut til å være en sannhet med modifikasjoner. I en undersøkelse blant polakker i Oslo-området viser det seg at 53 prosent av bygningsarbeiderne vanligvis snakker polsk på jobb, og de aller fleste jobber i et arbeidslag som kun består av polakker. Det kan være at de er delt opp i nasjonale lag på selve arbeidsplassen. Men det finnes også bedrifter som nesten utelukkende har ansatte fra Polen eller fra et av de andre østeuropeiske landene, og at de eneste norske tilhører ledelsen.

Oppsummert har undersøkelser vist følgende:

- Det er et stort opplæringsbehov blant østeuropeiske arbeidstakere, både når det gjelder HMS-regelverket og språk
- Det er større vansker med samordning på arbeidsplassen ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft
- Språkproblemer eller ulike arbeidsmetoder kan skape farlige situasjoner, nesten-ulykker og ulykker på arbeidsplassen.
- Inspeksjoner fra Arbeidstilsynet blir mer tidkrevende på grunn av språkproblemer og at østeuropeiske arbeidstakere ofte er redde for å snakke fritt med inspektørene.

## **Hva slags tiltak er satt i verk?**

Selv om mange seriøse bedrifter prøver å etterleve regelverk og å sikre at arbeidet foregår i lovlige og anstendige former, har den økte tilgangen på utenlandsk arbeidskraft gitt såkalte useriøse aktører større handlingsrom. Et overordnet formål med de ulike tiltakene som har blitt satt i gang de siste årene har vært å unngå dårlig behandling av arbeidstakerne og sikre rettferdige konkurransevilkår for seriøse virksomheter.

I 2006 lanserte Stoltenberg-regjeringen sin første handlingsplan mot sosial dumping, som senere ble fulgt opp med nye handlingsplaner i 2008 og 2013. Disse inneholdt en rekke tiltak, som spente fra lov- og forskriftsendringer, betydelig økning av ressurser til tilsyns- og

kontrollvirksomhet, og til informasjons- og veiledningstiltak og styrket samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. I januar 2015 presenterte Solberg-regjeringen en ny strategi mot arbeidslivskriminalitet. Her følges mange tiltakene fra de tidligere handlingsplanene opp, og det legges særlig vekt på samarbeidet mellom offentlige etater som et sentralt virkemiddel mot arbeidslivskriminalitet.

### *Allmenngjøring av tariffavtaler*

Reguleringen av arbeidsinnvandrernes lønns- og arbeidsvilkår har vært et sentralt tema i disse årene. En av de viktigste og mest kontroversielle virkemidlene for å sikre lønn etter norske vilkår har vært allmenngjøring av tariffavtaler. Norges tilknytning til EUs indre marked gjennom EØS-avtalen har også hatt betydning for nasjonale reguleringer og tiltak. Striden om tiltak for å motvirke sosial dumping og hvilke tiltak som er forenlig med EU/EØS-retten, har stått sentralt i flere forskningsbidrag i skjæringsfeltet mellom juss og sosiologi.

Allmenngjøring av tariffavtaler gjennom lov er vanlig praksis i mange europeiske land, men i Norge har tradisjonen vært at partene i arbeidslivet har ansvaret for å tariffbinde arbeidsgiverne. Lov om allmenngjøring av tariffavtaler ble vedtatt i Stortinget i 1993, og den har som formål å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, samt å hindre konkurransevridding til ulempe for det norske arbeidsmarkedet.

Allmenngjøring innebærer at deler av tariffavtalene gjennom forskrift blir gjort gjeldende for alle som arbeider innenfor et område. I praksis innebærer dette blant annet innføring av en tidsavgrenset offentlig minstelønnsbestemmelse i de berørte bransjene og fagområdene. Dermed er det ikke lenger lov å betale lavere enn minstelønnsatsen i tariffavtalen innenfor disse områdene. Dersom et område ikke er omfattet av allmenngjort tariffavtale (for eksempel hotell og restaurant) og virksomheten ikke har tariffavtale, er det fri lønnsfastsettelse som gjelder.

Krav om allmenngjøring må framsettes av en organisasjon som er part i tariffavtalen, og som har innstillingsrett. Det vil si en fagforening med minst 10 000 medlemmer. Det er en statlig oppnevnt tariffnemnd som treffer vedtak om allmenngjøring. Tariffnemnda består av fem medlemmer: tre nøytrale, én representant fra arbeidsgiverne og én fra arbeidstakersiden.

Allmenngjøring kan bare vedtas dersom det dokumenteres at utenlandske arbeidstakere har påviselig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske. Følgende områder er per august 2015 omfattet av en allmenngjort tariffavtale:

- bygg,
- skips- og verftsindustri,
- landbruk og gartneri,
- renhold,
- fiskeindustrien,
- elektro,
- turbil
- godstransport.



Bekymringen for at tilstrømmingen av østeuropeisk arbeidskraft skulle føre til et ytterligere press på det som var regnet som en gjengs akseptabel lønn i Norge, var avgjørende for at Landsorganisasjonen (LO) høsten 2003 for første gang begjærte allmenngjøring av en tariffavtale. Det første vedtaket trådte i kraft 1. desember 2004, og omfattet sju landbaserte petroleumsanlegg. Siden har ordningen med allmenngjøring spredt seg til de andre bransjene som er nevnt ovenfor. Det rapporteres stort sett om gode erfaringer med allmenngjøring av tariffavtaler, men at det i noen bransjer kan være vanskelige å kontrollere at reglene etterleves (for eksempel i transportsektoren).

Det er i tillegg innført nye reguleringer som er knyttet til de allmenngjorte områdene – altså de gjelder bare der hvor tariffavtalen er allmenngjort.

*Solidaransvar for lønn* ble innført i de allmenngjorte områdene fra 2010. Det betyr at de som setter ut arbeid kan bli solidarisk ansvarlig for lønn, overtidsbetaling og feriepengar til arbeidstakere hos underleverandørene. Det betyr at det ikke bare er arbeidsgiver som er ansvarlig for å betale arbeidstakerne de allmenngjorte lønnssetningene. Dersom arbeidstakerne ikke får lønn til avtalt tid, kan de også rette kravet mot andre virksomheter i kontraktkjeden, for eksempel hovedentreprenøren. Arbeidstaker må fremme skriftlig krav overfor solidaransvarlig seinest tre måneder etter lønns forfallsdato.

Flere land, som Tyskland, Frankrike og Spania, har en form for solidaransvar. Den norske modellen har tatt utgangspunkt i den tyske ordningen. Fire år etter innføringen var solidaransvar lite brukt, til tross for at kjennskapet til ordningen var stor.

I mars 2008 kom forskriften om *informasjons- og påseplikt* i de allmenngjorte områdene. Den innebærer at bestiller i kontrakter med leverandører skal informere om at arbeidstakerne minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskrifter.

Hovedleverandører skal også påse at lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandører er i samsvar med allmenngjøringsforskrifter.

Tillitsvalgte i hovedleverandørens virksomhet kan dessuten kreve dokumentasjon på at lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandør er i samsvar med gjeldende allmenngjøringsforskrift. Dette gjelder kun for tillitsvalgte som representerer den organisasjonen som er part i den allmenngjorte tariffavtalen.

Krav om *id-kort i bygg og anlegg* (det kalles nå HMS-kort) ble innført fra 2008. Dette tiltaket var knyttet til den høye arbeidsinnvandringen. Formålet er å ivareta helse, miljø og sikkerhet på bygge- og anleggsplassene. Alle virksomheter må utstyre sine ansatte med slike kort. Disse kortene har gjort det lettere for Arbeidstilsynet å utføre tilsyn, blant annet fordi inspektørene slipper å bruke tid på å finne ut hvem folk er og hvor de er ansatte (for eksempel hvem som er ansatt hos en underentreprenør eller leid inn fra et bemanningsfirma).

Noen år etter ble det også innført krav om *id-kort i renhold*, samt at det ble laget en godkjenningssystem for renholdsbedrifter.

Det er Arbeidstilsynet som har fått oppdraget med å kontrollere at allmenngjøringsforskriftene etterleves ute på arbeidsplassene. Det vil si at inspektørene skal kontrollere lønn og ytelse, i

t tillegg til tilsyn med arbeidstid, arbeidsmiljø og sikkerhet. Inspektørene har i flere år nå hatt et eget spørreskjema som er oversatt til flere språk som deles ut til de utenlandske arbeidstakerne som de møter. Der blir ansatte bedt om å fylle ut informasjon om arbeidsgiver, arbeidskontrakt, lønn, arbeidstid, overtidsbetaling, diett penger, overnatting og arbeidstøy. Dette sikrer at man får direkte informasjon fra arbeidstakeren selv. Ved brudd på bestemmelsene kan virksomheten stanses. Det skjer selvfølgelig ved «overhengende fare», men også dersom virksomheten unnlater å følge pålegg om gyldige id-kort (HMS-kort) og som pressmiddel for å få ut dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkår i virksomheten. Arbeidstilsynet kan også utstede gebyrer og for de mest alvorlige overtredelsene blir forholdet anmeldt til politiet.

Arbeidstilsynet har fått ekstra midler de siste tiårene. Ikke bare for å øke antallet tilsyn ute på arbeidsplassene, men også for å bedre informasjonen og veiledningen til arbeidsinnvandrere. Det har blant annet blitt etablert egne servicesentra for utenlandske arbeidstakere flere steder i landet. På disse servicekontorene sitter politiet, Skatteetaten og Arbeidstilsynet sammen, og kan dermed svare på en rekke spørsmål/løse problemer for den enkelte arbeidsinnvandrere.

For å demme opp for arbeidsmiljøkriminalitet, er det etablert et mer systematisk samarbeid mellom flere offentlige etater (Arbeidstilsynet, Skatteetaten, politiet og NAV<sup>1</sup>). Samarbeidet skjer gjennom felles tilsyn og i sentre mot arbeidsmiljøkriminalitet i fem norske byer. På disse sentrene samarbeides det om analyse og etterretning. I 2015 ble det gjennomført 12 større felles aksjoner, i hovedsak i bygg og anlegg, men også innen bilpleie og bilverksteder, samt servings- og utelivsbransje. Aksjonene omfattet 1500 virksomheter.

Siden 2004 har Arbeidstilsynet også utviklet et bredt informasjonsmaterieell om forhold knyttet til utenlandsk arbeidskraft både på papir og på nett. Dette materiellet er oversatt til en rekke aktuelle språk.

### *Hvorfor ikke nasjonal minstelønn?*

Lovfestet minstelønn er et omstridt tema, spesielt i de nordiske landene. Med lovfestet minstelønn menes et minste lønnsnivå som enten fastsettes ved lov eller med hjemmel i lov. Minstelønnen kan være garantert alle arbeidstakere i et land, men det kan også være gjort unntak for enkelte grupper, eller at den er gradert, for eksempel ut fra alder. Som regel vil det være én sats for voksne arbeidstakere, og denne gjelder i alle, eller i de fleste, deler av arbeidsmarkedet.

Hvordan den lovfestede minstelønnen fastsettes, varierer fra land til land. Hovedpoenget er at lovgiver har fastsatt en minstelønn eller en prosedyre for hvordan minstelønn skal fastsettes.

Motstanden handler om frykten for at en slik ordning kan svekke partenes autonomi og avtalefrihet, føre til forvitring av tariffavtalene, lønnspress nedover og svekke incentivet til organisering både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. LO vil heller gjøre allmenngjøringsordningen enklere.

---

<sup>1</sup> NAV er den norske arbeids- og velferdsetaten.

## Utnytting av velferdsgoder?

«Velferdsturisme» er et begrep som kommer fram i debatten om fri bevegelse av arbeidskraft med jevne mellomrom. Det brukes for å beskrive at migranter innenfor EØS-området reiser til et annet land kun i den hensikt å motta velferdsgoder, som man enten lever på i det nye landet eller tar med seg hjem. Et annet begrep i debatten er det som kalles «trygdeeksport». Det innebærer at personer som arbeider i et annet land i EØS-området, kan sende opptjente trygdeytelser hjem til landet de kommer fra. Bakgrunnen for debatten om velferdsturisme og trygdeeksport er de betydelige forskjellene i velferdsordninger og gjennomsnittlig levestandard innenfor EU/EØS-området.

EUs likebehandlingsprinsipp tilsier at personer fra EØS skal behandles på samme måte som norske statsborgere, med samme rettigheter og plikter, fra første dag de lovlig oppholder seg i Norge.

Ved å jobbe og betale inn skatt, får man rett til visse ytelser når man skulle trenge det. Den norske velferdsstaten er basert på en blanding av bostedsbaserte og arbeidsbaserte rettigheter. Et eksempel kan være støtten man får i forbindelse med å få barn: Barnetrygd og kontantstøtte<sup>2</sup> er universelle og bostedsbaserte rettigheter, som alle med lovlig opphold i Norge har krav på. Foreldrepermisjonspenger er derimot arbeidsbaserte og betinget av at man har jobb.

Eksport av barnetrygd og kontantstøtte har stått sentralt i den norske debatten. Barnetrygd og kontantstøtte utbetales til et annet EØS-land så lenge én av foreldrene har arbeidet og oppholdt seg i Norge i minst 12 måneder. Hvis man arbeider i Norge kan man sende hjem barnetrygd og/eller kontantstøtte til kone og barn i for eksempel Polen.

Både barnetrygden og kontantstøtten er tilpasset et norsk kostnadsnivå, og gir adskillig bedre kjøpekraft i lavkostnadsland. I følge en rapport fra NAV utgjør kontantstøtten nærmere 80 prosent av gjennomsnittlig årslønn i Polen. Dette kan gi et insentiv for EØS-borgere med barn i kontantstøttealder å reise til Norge for å arbeide.

Det har vært en markant økning i andelen kontantstøtteutbetalinger til utlandet siden EU-utvidelsen i 2004 til 2014. Frykten er at migranter ser en mulighet til å utnytte dette systemet, noe som kan gi større utgifter for Norge. Men, selv om det har vært en økning, så er ikke eksport av velferdsytelser blitt et særlig stort problem så langt.

For å motta dagpengeytelser må man kunne dokumentere at man har mistet jobben i Norge (eller fått redusert arbeidstiden med minst 50 prosent). Rettigheten til trygd kan være opptjent i et annet EØS-land, men man må ha jobbet minst én dag i Norge for å få trygd her.

Dagpenger kan eksporteres. EUs regelverk sier at arbeidsledige kan, i inntil tre måneder, overføre ledighetstrygden til et annet EØS-land. Forutsetningen er at man søker jobb der.

---

<sup>2</sup> Kontantstøtte utbetales for 1- og 2-åringer som ikke går i barnehage. Den utgjør maksimalt 6000 kroner per måned per barn.

Dette kan åpne for at velferdsspekulanter reiser til Norge for å jobbe, for senere å kunne motta dagpenger, og deretter bruke dem i et land der de er verdt langt mer.

## **Bolig**

Arbeidstakere som kommer fra europeiske land omfattet av EØS-avtalen, skal som hovedregel klare seg selv i boligmarkedet. Det stilles ingen krav til bolig for EØS-borgere, med unntak av når arbeidsgiver stiller bolig til disposisjon. Arbeidsgivers rolle er med andre ord det springende punkt for hvorvidt man kan regulere og kontrollere arbeidsinnvandreres boforhold. Leiemarkedet er viktigere for arbeidsinnvandrere enn for befolkningen generelt, fordi det er mange hindre for kjøp av egen bolig for arbeidsinnvandrerne: det kan være uklart hvor lenge man skal bli i Norge, det kan være problemer med å skaffe egenkapital eller vanskelig å få lån i banken. Manglende språkkunnskaper og kjennskap til norske forhold kan også skape hindringer ved kjøp, eller når man skal kommunisere med långivere.

Avisoppslag om dårlige boforhold og dødsbranner i villaer fylt opp med arbeidsinnvandrere har på mange måter blitt stående som symboler på «sosial dumping» i Norge. Dårlige boforhold er da også en del av regjeringens forståelse av begrepet sosial dumping.

Hvorvidt man er utvilt og i stand til å gjøre en god og sikker jobb, er blant annet avhengig av hvordan arbeidstakerne bor. Tidligere undersøkelser om HMS-konsekvenser ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft, har vist mange eksempler på uverdige boforhold. Det har blitt dokumentert historier om arbeidstakere som sover på arbeidsplassen, bodde i telt og i biler – også på vinterstid

Som tidligere nevnt, så er det svært mange østeuropeere som har valgt å bosette seg i Norge, og som dermed har etablert seg med egen bolig. Arbeidsinnvandrerne bor svært spredt – det vil si over hele landet, til forskjell fra mange andre innvandrergupper. Flere steder er det skapt nytt liv i samfunn som ellers har vært fraflyttingstruet.

## **Integrering**

Har arbeidsinnvandrerne blitt inkludert i «det gode norske arbeidslivet»? De langsiktige konsekvensene av den høye arbeidsinnvandringen er ennå uvisse. Mange arbeidsinnvandrere har blitt fast ansatte og blitt en del av den ordinære arbeidsstokken i norske virksomheter. Samtidig ser vi at der hvor andelen utenlandske arbeidstakere er høy, er det en økende bruk av midlertidige kontrakter, tiltagende etnisk segregering og en ny form for hierarki hvor norske «innfødte» leder, mens arbeidsinnvandrere utfører arbeidet «på bakken». Lav lønn, usikre vilkår og tungt fysisk arbeid kjennetegner arbeidssituasjonen til mange østeuropeiske arbeidere i Norge. Brudd på grunnleggende rettigheter i arbeidslivet er hverdagen for mange. Konklusjonen er derfor at arbeidsinnvandrere er overrepresentert i arbeidslivets lavere sjikt, med begrenset mobilitet og det er få tegn til rask økonomisk assimilering.

Det finnes ingen offentlig politikk for å integrere arbeidsinnvandrere i form av språkopplæring eller andre tiltak. EØS-borgere skal i utgangspunktet klare seg selv. Dette står i kontrast til den omfattende integrasjonspolitikken som retter seg mot innvandrere utenfra

EØS-området. Arbeidslivet blir dermed stående igjen som den sentrale arenaen for integrering. Her har språkproblemene vist seg å være en viktig barriere.

## Referanser

Bjørnstad, R. (red.), J. E. Dølvik, L. Eldring, B. Jordfald, T. Kornstad, F. B. Kostøl, R. Nymoen, M. Rybalka & T. Skjerpen: Virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler. Rapport nr. 2-2015. Senter for lønnsdannelse.

Bratsberg, B & M.B. Holden (2015), Effekter av allmenngjøring i byggebransjen. Samfunnsøkonomen, 2.

Eldring, L., Ødegård, A.M., Andersen, R. K., Bråten, K., Nergård, K., Alsos, K. (2011), Evaluering av tiltak mot sosial dumping. Fafo-rapport 2011:09.

Friberg, J.H. (2016), Arbeidsmigrasjon. Hva vet vi om konsekvensene for norsk arbeidsliv, samfunn og økonomi? Fafo-rapport 2016:02

J. H. Friberg, O. Elgvin & A. B. Djuve (2013). Innvandrerne som skulle klare seg selv. Når EØS-avtalens frie flyt av arbeidskraft møter velferdsstatens bakkebyråkrati. Fafo-rapport 2013:31

Friberg J. & L Eldring (2011), Polonia i Oslo 2010. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden, Fafo-rapport 2011:27.

NOU 2011:7, Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid.

Kripos m.fl. (2014), Arbeidskriminalitet i Norge. Situasjonsbeskrivelse 2014. Rapporten er utarbeidet av Arbeidstilsynet, Kriminalomsorgen, Kripos, Mattilsynet, NAV, Politiets utlendingsenhet, Skatteetaten, Tollvesenet, Utlendingsdirektoratet og Økokrim

Ødegård, A.M. & L. Eldring (2016). Nordiske arbeidstilsyn med utenlandsk arbeidskraft i bygg og transport. TemaNord 2016:530

Ødegård, A. M. (2014), Arbeidsinnvandring og fleksible bemanningsstrategier i fire bransjer. Søkelys på arbeidslivet, 1-2.

Ødegård, A.M., S. Aslesen, M. Bråten & L. Eldring (2007), Fra øst uten sikring? EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser på norske bygge- og anleggsplasser. Fafo-rapport 2007:3.