

RAPPORT

Rapport nummer 6/05



Bygdeforskning

Stiftelsen norsk senter for bygdeforskning

Universitetssenteret Dragvoll
N-7491 TRONDHEIM

Telefon: 47 73 59 17 29
Telefax: 47 73 59 12 75

Rapportens tittel	Dato
Om arbeidsinnvandring til det norske landbruket etter EU-utvidelsen	15.12.05
	ISSN-nr.
	1503-2035
Forfattere	Antall sider og vedlegg
	56 sider/ 2 vedlegg
Svein Frisvoll Reidar Almås Johan Fredrik Rye	Prosjektnr.
	6179.00
	Ansvarlig sign. <i>Reidar Almås</i>

Oppdragsgiver	Oppdragsgivers ref.
Norsk forskningsråd, program for Marked og samfunn	167904/I10

<p>Sammendrag</p> <p>Dette er den første rapporten fra prosjektet "Arbeidsinnvandring til landbruket – kortsiktig redningsplanke for norske bønder eller undergraving av landbrukets legitimitet på lang sikt?" Formålet med prosjektet er å belyse bakgrunnen for midlertidig arbeidsinnvandring til norsk landbruk, samt å vurdere de langsiktige konsekvensene for arbeidsinnvandrerne, landbruksnæringen og bygdesamfunnet.</p> <p>Her presenteres funn fra surveyen "Trender i norsk landbruk" fra 2004, som blant annet undersøkte bønders holdninger til arbeidsinnvandring til landbruket, samt informasjon fra intervjuer med strategisk valgte informanter i viktige institusjoner i forhold til arbeidsinnvandring: Landbrukets arbeidsgiverforening, Utlendingsdirektoratet, Arbeidstilsynet og Landsorganisasjonen. På bakgrunn av disse intervjuene, surveyen og dokumentstudier skisserer vi omfanget av arbeidsinnvandringen til landbruket, hvilke regler som gjelder og konsekvensene disse har på arbeidsinnvandrernes rettigheter. Endelig diskuterer vi hvordan problemstillingen rundt arbeidsinnvandringens innvirkning på legitimiteten til landbruket kan angripes. Denne problemstillingen vil aktualiseres når dagens midlertidige overgangsregler fjernes. For en politisk næring som landbruket er legitimitet hos politikere, velgere og forbrukere svært viktig – særlig i en tid da internasjonale avtaler kan føre til en omlegging av norsk landbrukspolitik og landbruksstøtte.</p>

<p>Stikkord(norsk og engelsk)</p> <p>Arbeidsinnvandring, landbrukets legitimitet, EU-utvidelsen Work-migration, agriculture's legitimacy, EU enlargement</p>
--

Forord

Denne rapporten baserer seg på dokumentstudier og de første informantintervjuene på prosjektet ”*Arbeidsinnvandring til det norske landbruket — kortsiktig redningsplanke for norske bønder eller undergraving av landbrukets legitimitet på lang sikt?*” Svein Frisvoll har redigert og skrevet mesteparten av rapporten, mens Johan Fredrik Rye har skrevet kapittel 4. Det empiriske grunnlaget for kapittel 4 stammer fra svar på spørsmål om arbeidsinnvandring i den landsomfattende undersøkelsen ”Trender i norsk landbruk”, som gjennomføres annethvert år. Dette materialet er tidligere publisert i eget notat fra Norsk senter for bygdeforskning.

Takk til Anne Haukenes og Karoline Daugstad for nyttige kommentarer og innspill til rapporten.

Trondheim, 15/12 2005

Svein Frisvoll

Reidar Almås

Johan Fredrik Rye

Innhold

Forord	i
Innhold	ii
Tabeller	iii
1 Innledning	1
2 Prosjektets bakteppe	2
2.1 Akselererende økning av arbeidsinnvandring til norsk landbruk.....	2
2.2 Utvidelse av EUs indre marked.....	3
2.3 Et potensiale til å undergrave landbrukets legitimitet?	4
3 Metode	7
4 Bønders syn på arbeidsinnvandring til landbruket	8
4.1 Mer utenlandsk arbeidskraft på norske bruk	8
4.2 Holdninger til arbeidsinnvandrerne.....	9
5 Arbeidsinnvandring til landbruket	11
5.1 Omfang.....	11
5.2 Hvor kommer arbeidsinnvandrerne fra?	13
5.3 Oppsummering	15
6 Utvidelsen av EUs indre marked	16
6.1 Den norske overgangsregelen	16
6.2 Arbeidsinnvandreneres rettigheter med EU-utvidelsen	19
6.3 Oppsummering: nye regler, nye rettigheter.....	20
7 Saksbehandling: Arbeidsmarkedsforvaltning og innvandringsforvaltning	22
7.1 Tredjelandsborgere.....	22
7.2 Borgere fra de nye EU-landene.....	23
7.3 Nøkkelaktører.....	25
7.4 Oppsummering	26
8 Landbrukets legitimitet	28
8.1 Sosial dumping.....	30
8.1.1 Lønnsvilkår.....	30

8.1.2	Bo- og levekår	34
8.2	Tiltaksarbeid mot sosial dumping	36
8.3	Oppsummering: Landbrukets legitimitet under press?	37
9	Konklusjoner	40
9.1	Både kvantitativ og kvalitativ endring i arbeidsinnvandringen til norsk landbruk ..	40
9.2	Mot en undergraving av landbrukets legitimitet?	42
9.3	Arbeidsinnvandring når overgangsregelen er fjernet	43
	Referanser	46
	Vedlegg 1 - spørsmålsformuleringer brukt i den kvantitative undersøkelsen	48
	Vedlegg 2 – Intervjuguider brukt i den kvalitative undersøkelsen	49
	Intervjuguide til intervju med informant fra LO	49
	Intervjuguide til intervju med informanter fra UDI	51
	Intervjuguide til intervju med informanter fra Arbeidstilsynet	54
	Intervjuguide til intervju med informant fra Landbrukets arbeidsgiverforening	56

Tabeller

Tabell 1: Andel som tror de vil bruke arbeidsinnvandrere i årene som kommer. Ulike produksjonstyper (hovedproduksjon på bruket). (N=1641). Prosent	8
Tabell 2: Påstand ”Det er akseptabelt at arbeidsinnvandrere har lavere lønn enn innleid norsk arbeidskraft i landbruket”. (N=1671). Prosent	9
Tabell 3: Påstand: ”Arbeidsinnvandrere er vanligvis fullgod arbeidskraft”. (N=1665). Prosent.	10
Tabell 4: Påstand: ”Jeg er skeptisk til økt arbeidsinnvandring i landbruket”. (N=1672). Prosent	10
Tabell 5: Arbeidstillatelser fordelt på nye EU-land (2004).....	14
Tabell 6. Sesongarbeidstillatelser fordelt på de 10 største avreiselandene (2004).....	14

1 Innledning

Dette er den første rapporten fra prosjektet ”*Arbeidsinnvandring til landbruket – kortsiktig redningsplanke for norske bønder eller undergraving av landbrukets legitimitet på lang sikt?*” som Norsk senter for bygdeforskning gjennomfører med finansiering fra Norges Forskningsråd, program Marked og samfunn. Prosjektet startet i 2005 og blir avsluttet 31.12 2007.

Formålet med prosjektet er å belyse bakgrunnen for midlertidig arbeidsinnvandring til norsk landbruk, samt å vurdere de langsiktige konsekvensene for arbeidsinnvandrerne, landbruksnæringen og bygdesamfunnet. I denne rapporten presenteres funn fra surveyen ”Trender i norsk landbruk” fra 2004, som blant annet undersøkte bønders holdninger til arbeidsinnvandring til landbruket. Videre presenteres informasjon fra intervjuer med strategisk valgte informanter i viktige institusjoner i forhold til arbeidsinnvandring generelt og sesonginnvandring til landbruket spesielt. Forhold innen og mellom institusjoner som Landbrukets arbeidsgiverforening (LA), Utlendingsdirektoratet (UDI), Arbeidstilsynet og Landsorganisasjonen (LO) utgjør et viktig bakteppe for å forstå utviklingstrekkene i dagens arbeidsinnvandring. Særlig vekt er lagt på endringene som har skjedd etter EU-utvidelsen.

Bakgrunnen for prosjektet er i første rekke den akselererende økningen i sesongmessig arbeidsinnvandring til landbruket de siste 10-15 årene. Utvidelsen av EUs indre marked fra 1. mai 2004 har ført til at det ikke lenger bare er typisk sesongarbeid som er aktuelt arbeid for landbruket, noe som antas å ytterligere øke arbeidsinnvandringen til næringen. En sterk økning i arbeidsinnvandringen til landbruket kan ha potensiale til å undergrave næringens politiske legitimitet. I kapittel 2 går vi nærmere inn i bakgrunnen for prosjektet. I kapittel 3 redegjør vi for hvordan informasjonen rapporten bygger på, er samlet inn. I kapittel 4 presenterer vi funn fra den kvantitative undersøkelsen ”Trender i norsk landbruk”, som i 2004 stilte spørsmål som var egnet til å måle bønders syn på arbeidsinnvandring til norsk landbruk. I kapittel 5 ser vi nærmere på omfanget av arbeidsinnvandring til landbruket, samt hvor arbeidsinnvandrerne kommer fra, før vi i kapittel 6 setter søkelyset på EU-utvidelsen. Her ser vi nærmere på den norske overgangsregelen og arbeidsinnvandrerens rettigheter som kommer som en følge av EU-utvidelsen. Kapittel 7 omhandler saksbehandlingen knyttet til arbeidsinnvandringen, mens i kapittel 8 ser vi nærmere på problemstillinger knyttet til landbrukets legitimitet.

2 Prosjektets bakteppe

For flere norske landbruksproduksjoner betyr tilgangen til utenlandsk arbeidskraft svært mye, særlig i innhøstingssesongene.¹ De aller fleste av de rundt 1600 produsentene som benyttet kvoteordningen for sesongarbeidsinnvandring i 1999, ga uttrykk for at de ikke kunne klare seg uten denne arbeidskraften (Aetat 2000). En rekke avisoppslag de senere årene viser at det er vanskelig å rekruttere sesongarbeidskraft blant norske ungdommer og andre ledige. Noen bønder har til og med hevdet at det tidligere kvoteprogrammet var minst like viktig som jordbruksavtalen (Nationen 1999).

Den store økningen i antallet arbeidsinnvandrere i dagens norske landbruk er et komplekst felt som reiser mange nye problemstillinger. Det som i første omgang kan se ut som en ”vinn-vinn” situasjon for landbruket (som får tiltrengt arbeidskraft) og arbeidsinnvandrerne (som får tjent relativt gode penger), kan også medføre uheldige samfunnsmessige konsekvenser på ulike nivå. Nye regler i forbindelse med utvidelsen av EUs indre marked østover har også konsekvenser for arbeidsgivere, arbeidsinnvandrere og det norske samfunnet. Derfor er det viktig med mer forskning på temaet, både for å vurdere de langsiktige konsekvensene for landbruket, og for å sikre et best mulig faktagrunnlag for den videre debatten om hvordan feltet skal reguleres.

Dette er den første av flere rapporter fra prosjektet, og den vil på ingen måte gi en utfyllende innsikt i disse forholdene. Her presenteres hva vi vet om sannsynlig omfang av arbeidsinnvandringen. Videre skisseres hvilke overgangsregler som gjelder og konsekvenser av disse for arbeidsinnvandrernes rettigheter. Endelig gjengis noen nøkkelaktørers syn og vurderinger omkring arbeidsinnvandring, landbrukets legitimitet og sosial dumping.

2.1 Akselererende økning av arbeidsinnvandring til norsk landbruk

På 1990-tallet var økningen i antallet utenlandske sesongarbeidere i landbruket sterk, fra 3300 i 1990 til knapt 12 000 i 2000. Etter flere runder med oppmyking av lov og forskrifter til Utlendingsloven på 1990-tallet, og med utvidingen av EUs indre marked fra 1. mai 2004, forventet man at tallet på sesongarbeidere som kommer inn i landet ville øke. Etter 1. mai 2004 finnes ingen sikre tall, men tallet på sesongarbeidere oversteg sannsynligvis 17 000 allerede i 2004. Tallet nærmer seg trolig 20 000, og en ytterligere økning i tallet på arbeidsinnvandrere er ventet de neste årene. Tall fra Bygdeforskningens undersøkelse ”Trender i norsk landbruk 2004” viser at mens hvert tiende gårdsbruk forteller at de benyttet

¹ I tillegg til sesongarbeiderne, er det også en betydelig gruppe fagarbeidere (for eksempel avløsere og røktere) og arbeidende gjester i landbruket (praktikanter og ungdom på arbeidstrening i landbruksfamilier) som kommer til landet. Prosjektet fokuserer likevel mest på sesongarbeiderne. Med tanke på arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene, har skillet mellom disse gruppene uansett blitt mindre relevant enn tidligere grunnet de nye reglene som gjelder fra 1. mai 2004.

arbeidsinnvandrere sommeren 2003, er det dobbelt så mange (totalt hver femte gårdbruker) som sier at de trolig vil hente inn arbeidskraft fra utlandet i årene som kommer (se kapittel 4).

I hovedsak er det meste av denne arbeidsinnvandringen knyttet til sesongarbeid, som bærplukking, innhøsting av frukt- og grønnsaker, onnearbeid og skogkultur. Et relevant spørsmål for prosjektet er hvor mange arbeidsinnvandrere som kommer til landbruket hvert år. Andre relevante spørsmål er: Hvor kommer de fra? I hvilken grad finnes det statistikk som kan si oss noe sikkert om omfanget av arbeidsinnvandring til landbruket etter EU-utvidelsen? Hva er svakhetene ved dette tallmaterialet? Dette er problemstillinger som vi ser nærmere på i rapporten (først og fremst i kapittel 4 og 5).

2.2 Utvidelse av EUs indre marked

1. mai 2004 ble EU utvidet med ti nye land, noe som har ført med seg nye regler for arbeidsinnvandring til Norge, enten det gjelder landbruket eller andre næringer. Mens myndighetene på 1990-tallet og fram til 2004 regulerte omfanget på arbeidsinnvandringen gjennom ulike former for kvotesystem, innebar EU-utvidelsen at arbeidstakere i de nye EU-landene i prinsippet skal stå fritt til å søke seg arbeid på blant annet norske gårdsbruk. Til grunn ligger ønsket om fri flyt av arbeidskraft og tjenester innenfor EUs indre marked, som Norge er en del av gjennom medlemskapet i EØS.

I likhet med de fleste andre EU/EØS-landene bestemte imidlertid den norske regjeringen seg for å kreve overgangsordninger (altså opprettholde en viss regulering av flyten av arbeidskraft) de første årene. Disse reglene er ment å gi myndighetene bedre kontroll over flyten av arbeidssøkere fra de østeuropeiske landene, og slik sikre en bedre omstilling av arbeidsmarkedene i de tradisjonelle EU/EØS-landene. Da arbeidsinnvandrerne i all hovedsak kommer fra de nye EU-landene, fokuserer vi på disse i dette prosjektet. For arbeidsinnvandrere fra andre land (eksempelvis Ukraina og Hviterussland) gjelder de gamle og strengere reglene. Det er likevel verdt å merke seg at Kommunal- og regionaldepartementet signaliserer en omlegging av lovverket som gjelder arbeidsinnvandrere fra land utenfor det nye EU, og en mulig konsekvens av omleggingen kan være at det blir enklere også for tredjelandsborgere å komme til Norge for å arbeide (NOU 2004:20).

Overgangsordninger kan i utgangspunktet gjelde i sju år framover fra 2004 (dette omtales mer i kapittel 6). I korte trekk innebærer overgangsordningene at arbeidssøkere fra de nye EU-landene (med unntak av Kypros og Malta) trenger arbeidstillatelse for å oppholde seg i Norge. Men til forskjell fra før EU-utvidelsen trenger ikke Aetat å vurdere tillatelsen opp mot ledighet på det norske arbeidsmarkedet. Et vilkår for tillatelsen er at det skal dreie seg om heltidsarbeid og at lønns- og arbeidsvilkårene ikke er dårligere enn ”det som ellers er vanlig for vedkommende sted og yrke” (KRD 2004a). For borgere av land utenfor EØS (såkalte tredjelandsborgere) som ønsker å ta arbeid innenfor det norske landbruket, finnes strengere regler. Her er det kun snakk om typisk sesongbetont arbeid. Det er ingen fleksibilitet i forhold til å skifte arbeidsgiver, og arbeidstillatelsen må være legitimert i en reell underdekning på det norske arbeidsmarkedet (dette omtales mer i kapittel 6 og 7).

For landbruket sin del betyr de nye regelverket fra 1. mai 2004 at det har blitt langt enklere å rekruttere arbeidsinnvandrere til sesongarbeid. Samtidig er tidligere begrensninger fjernet. Viktig her er begrensninger i forhold til hva slags arbeid de kan utføre og begrensninger på oppholdets varighet. Det var derfor ventet at utfallet av endringene vil være en økning i antallet arbeidsinnvandrere på norske gårdsbruk og i antallet arbeidsoppgaver de vil utføre.

Her er det relevant å spørre om myndighetenes og landbruksnæringens forventninger om arbeidsmigrasjon fra Øst-Europa har slått til etter EU-utvidelsen? Hvordan har den faktiske innføringen av overgangsreglene fungert? Hvordan ser man for seg at overgangsreglene videreføres? Hvilke problemstillinger knyttet til EU-utvidelsen forventes i årene som kommer? I rapporten ser vi nærmere på disse spørsmålene (først og fremst i kapittel 6 og 7).

2.3 Et potensiale til å undergrave landbrukets legitimitet?

Behovet for ekstra sesongarbeidskraft til landbruket har vært økende, til tross for at en i perioder på 1990-tallet hadde høy arbeidsledighet i Norge. Mange bønder har i ulike fora uttrykt at denne arbeidskraften er helt nødvendig. Uten disse arbeidstakerne hadde de ikke fått produksjonen i "hus". Men arbeidsinnvandringen til landbruket kan kanskje være et tveegget sverd. På lang sikt kan den undergrave landbrukets legitimitet blant norske forbrukere og velgere.

Man kan stille mange spørsmål om hvorfor det har blitt vanskeligere å rekruttere norske jordbærplukkerne i løpet av 1990-tallet, til tross for høy arbeidsledighet i noen av disse årene. Er arbeidet for dårlig betalt på grunn av dårlig lønnsevne i bransjen? Ønsker ikke nordmenn sesongarbeid i en velferdsstat med relativt sett gode støtteordninger for folk som havner utenfor arbeidsmarkedet? Eller foretrekker bøndene utenlandske sesongarbeidere fordi de er flittigere, mer utholdende og stiller færre krav til lønn og arbeidsvilkår?

Rekrutteringsproblemene til sesongarbeid skyldes sannsynligvis en kombinasjon av disse forholdene (Møller og Jensen 1999). Når det gjelder ungdom, som tidligere har tatt innhøsting som sommerjobb, kan det være at arbeid i handel og service både har vært bedre betalt og mindre fysisk krevende.

En kan også se for seg en stagnasjon i lønnsutviklingen i landbruket, knyttet til en utvikling der de manuelle arbeidsoppgavene på gårdsbrukene får et lavstatusstempel. Dette vil skje dersom arbeidsinnvandringen øker så mye i omfang at det nesten bare er utenlandske arbeidere som utfører disse arbeidsoppgavene. Dette er et velkjent fenomen i amerikanske delstater med fabrikkjordbruk som California, Florida og New York (Friedland og Nelkin 1971). "*Ingen hvit manns jobb*", hevdet for eksempel en amerikansk melkeprodusent om det å melke kyr. Dette utsagnet er et utslag av at store amerikanske melkebruk i dag stort sett bare benytter ufaglærte immigranter til melking (Rye 2004a). Trolig ser vi noe av de samme mekanismene innenfor f.eks. jordbærplukkingen i Norge: Jordbærplukking er ikke bare avlønnet for dårlig for norske ungdommer, men den sosiale statusen forbundet med det å plukke jordbær, er også for lav. Har jordbærplukking blitt til "*ingen nordmanns jobb*"? I så fall åpnes det for at terskelen for å utnytte ens arbeidstakere blir lavere. Om det er ingen

nordmenn som utfører samme oppgave som arbeidsinnvandrerne på en arbeidsplass, vil det ikke finnes noen (uuttalt) ”kulturell overenskomst” mellom arbeidsgiver og arbeidstaker om hva som er akseptable arbeids- og lønnsvilkår i forhold til det som er vanlig i det norske samfunnet. En slik uuttalt overenskomst er sannsynligvis viktig for å balansere forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Dersom antallet midlertidige arbeidsinnvandrere øker, og på sikt nærmer seg antallet aktive norske bønder, vil det kunne settes spørsmålsteget ved støtten norsk landbruk mottar over jordbruksavtalen. Legitimiteten til landbruket og landbruksoverføringene er først og fremst begrunnet med at næringen skal bidra til viktig sysselsetting i distriktene. Dersom landbruket i stadig flere medieoppslag blir koblet til utnytting av arbeidsinnvandrere, og når stadig færre av bygdebefolkningen henter lønnsinntektene sine fra næringen, risikerer næringen å miste både den sterke tilliten den i dag har i den norske befolkningen og den sterke stillingen den har i det norske politiske systemet. Morgenbladets artikkel ”Bondebløffen” (2005) er et eksempel på at landbruksoverføringene og landbrukets bruk av utenlandsk arbeidskraft oppfattes å være to uforenlige størrelser.

Denne tilliten er en forutsetning for at de statlige overføringene til næringen skal vedvare. Velgerne er neppe villige til å støtte et landbruk som – med rette eller urette – blir forbundet med sosial utnytting av fremmed arbeidskraft. Samtidig reiser dette grunnleggende sosialfilosofiske spørsmål: Hva er for eksempel en ”akseptabel lønn” og ”akseptable arbeidsvilkår”? Hvor gode arbeidsvilkår er ”gode nok”? Hva er den sosiale konteksten det akseptable skal vurderes etter, Polen eller Norge? Og hva om det på noen gårder gis gode lønninger og gode arbeidsvilkår, mens andre ikke gjør det? Vil de som gir god lønn da bli presset til å senke lønningene på grunn av pris konkurranse fra de som gir dårligere lønn? Vil dårlige lønns- og arbeidsvilkår fortrenge gode vilkår i økonomi med tilnærmet fritt arbeidsmarked?

En annen dimensjon i forbindelse med tillit og legitimitet er forbrukerdimensjonen. I et sannsynlig nytt WTO-regime med svakere importvern på kjøtt- og meierivarer, vil forbrukerdimensjonen bli viktig for det norske landbrukets legitimitet. Hvorfor skal forbrukerne kjøpe *norske* landbruksprodukter – og på den måten opprettholde et norsk landbruk – hvis ”den norske bonden” i realiteten er fremmedarbeidere? Et annet viktig moment her er forestillingen om norsk landbruk som en produsent av trygg mat. Dette er en legitimitetskilde som kan bli svært viktig om det norske matvaremarkedet åpnes opp for import i større grad enn tilfellet er i dag. Hvorfor skal forbrukerne anse norsk mat som tryggere – og dermed kjøpe norskproduserte produkter – dersom det er tvilsomme produksjonsforhold? Her kan det dreie seg om alt fra dårlig lønn og kummerlige boforhold til dårlig hygiene på arbeidsplassen.

Arbeidsinnvandringen kan på sikt også bidra til å gi den norske bygda et nytt ”image”, både til det bedre og til det verre. Dersom de deltar i det sosiale livet i bygda, vil sesongarbeidere tilføre nye kulturelle impulser, liv og røre, slik tidligere tiders arbeidsmigranter har gjort (jfr. rallarene). Men dårlig betalt og rotløs arbeidskraft – som ikke er integrert i dagens sosiale

strukturer – kan føre til nye klassekonflikter og sosial uro i Bygde-Norge. ”Etniske” konflikter, som til nå først og fremst har vært et storbyfenomen, kan slik også bli en del av dagliglivet i distriktene. Vi har allerede sett de første mediedebattene der bygdefolk klager på kriminalitet i kjølvannet av de nye arbeidsinnvandrene (f.eks. Aftenposten 1999). Hvor legitimt er et landbruk som ikke har folkets støtte? Den viktigste legitimeringen norsk landbruk har i dag, er som nevnt dets distriktspolitiske rolle.

I rapportens kapittel 8 går vi nærmere inn på i hvilken grad forvaltningen av arbeidsinnvandringen og næringsaktørene er opptatt av disse problemstillingene. Opplever nøkkelaktørene problemstillingene som reelle, og i så fall, hva gjøres for å motvirke ”dommedagsprofetiene” skissert ovenfor?

3 Metode

I undersøkelsene denne rapporten bygger på, har vi benyttet tre metoder: survey (spørreundersøkelse), informantintervjuer og dokumentstudier.

Resultatene som presenteres i kapittel 4 bygger på surveyen ”Trender i norsk landbruk” (Trendundersøkelsen), som kartlegger ulike økonomiske, sosiale og kulturelle forhold i norsk landbruk, med vekt på bøndenes subjektive vurderinger. Undersøkelsen blir gjennomført av Norsk senter for bygdeforskning hvert annet år (2002, 2004 osv.), og resultatene som presenteres her, bygger på undersøkelsen gjennomført i tidsrommet medio januar til medio mars 2004.²

Bruttoutvalget surveyen bygger på var 3144 bønder tilfeldig trukket fra Produsentregisteret. Av disse returnerte 1712 spørreskjemaet, dvs. en svarprosent på 54 prosent. De statistiske feilmarginene er opp til 2,4 prosent for hvert anslag når hele utvalget sees under ett (størst feilmargin ved 50/50-fordelinger). Resultater som gjelder for delutvalg er betydelig større (for delutvalg på 500 er feilmarginen opp til 4,4 prosent for hvert anslag). Dette fordrer varsomhet i tolkningen av resultatene. Som ”bønder” har vi definert alle personer som driver et gårdsbruk på minst 5 daa. Vær oppmerksom på at utvalget dermed også favner mange ”deltidsbønder”, dvs. personer som har lønnet arbeid i tillegg til gårdsdriften. Vær også oppmerksom på at den statistiske feilmarginen for resultatene fordrer varsomhet i tolkningen av resultatene. For ytterligere informasjon om det metodiske opplegget for Trendundersøkelsen, se Rye (2004b). Se vedlegg 1 for spørsmålsformuleringer brukt i den kvantitative undersøkelsen.

Kapittel 5 til 8 bygger på de kvalitative undersøkelsene, som i hovedsak har bestått av fire semistrukturerte intervjuer med strategisk valgte informanter i antatt viktige institusjoner i forhold til arbeidsinnvandring generelt og arbeidsinnvandring til landbruket spesielt: Landbrukets arbeidsgiverforening (LA), Utlendingsdirektoratet (UDI), Arbeidstilsynet og Landsorganisasjonen (LO). To av intervjuene (UDI og Arbeidstilsynet) var gruppeintervjuer med henholdsvis to og tre informanter som jobber i ulike avdelinger i organisasjonene, mens de to andre var intervjuer med enkeltinformanter som har arbeidsinnvandring som arbeidsfelt. Se vedlegg 2 for intervjuguider.

Videre har vi gått gjennom en rekke dokumenter fra organisasjonene (LA, UDI, Kommunal- og regionaldepartementet, og Arbeidstilsynet). I tillegg har vi fulgt debatten om arbeidsinnvandring i aviser.³ I den grad de skriftlige kildene har betydning for vår analyse, refereres det til de aktuelle dokumentene fortløpende i rapporten.

² Norsk senter for bygdeforskning stod for den faglige gjennomføringen av undersøkelsen, mens det praktiske arbeidet ble utført av meningsmålingsinstituttet Sentio AS.

³ Vi har ikke fulgt diskursen i media systematisk eller foretatt fullstendige søk i mediedatabaser.

4 Bønders syn på arbeidsinnvandring til landbruket⁴

4.1 Mer utenlandsk arbeidskraft på norske bruk

I 2003 rapporterte 9 prosent av de norske gårdsbrukene at de benyttet seg av utenlandsk arbeidskraft. Det tilsvarer om lag 6000 gårdsbruk.

Over dobbelt så mange – 22 prosent – anslår at de vil benytte seg av utenlandsk arbeidskraft i ”årene som kommer”. Det betyr at det snart kan være utenlandsk arbeidskraft på mer enn hvert femte norske gårdsbruk.

Videre er det 15 prosent av bøndene som er usikre på om de vil ta i bruk utenlandsk arbeidskraft (svarer ”både-og”), mens 62 prosent anser dette som uaktuelt.

Som forventet er det store forskjeller mellom ulike produksjoner. Det er flest bønder innen kategorien ”Annen planteproduksjon, inklusive frukt og grønnsaker” som planlegger å hyre inn arbeidsinnvandrere i årene fremover. Slår disse bøndenes egne prognoser til, vil det være arbeidsinnvandrere på mer enn annet hvert bruk innen denne kategorien i årene som kommer.

Tabell 1: Andel som tror de vil bruke arbeidsinnvandrere i årene som kommer. Ulike produksjonstyper (hovedproduksjon på bruket). (N=1641). Prosent.

Melkeproduksjon	25
Husdyrhold	16
Kornproduksjon	17
Annen planteproduksjon, inklusive frukt og grønnsaker	54
Skog	19
Annen produksjon	35
Totalt	22

Det er også verdt å merke seg at det på hvert fjerde melkebruk regnes som et sannsynlig utviklingstrekk at man leier inn utenlandsk arbeidskraft. Denne typen arbeidskraft er minst aktuell på bruk med annet husdyrhold enn melkekyr og på kornbrukene.

Undersøkelsen ble gjennomført i januar 2004. Dette var året for EU-utvidelsen (1. mai), og dermed også det siste året før utvidelsen av EUs indre arbeidsmarked. Det er vanskelig å spå hvordan arbeidsinnvandringen til det norske landbruket vil utvikle seg i fremtiden, men det

⁴ Tallene som presenteres her er hentet fra undersøkelsen ”Trender i norsk landbruk” som bygdeforskning gjennomførte i 2004.

synes å være en relativt trygg spådom at arbeidsinnvandringen vil sette et langt sterkere preg på landbruket enn hittil.

4.2 Holdninger til arbeidsinnvandrerne

Trendundersøkelsen inneholder også tre holdningsspørsmål om den utenlandske arbeidskraften. Resultatene viser at det er polariserte holdninger til denne utviklingen, samtidig som resultatene kan tyde på at holdningene ennå ikke har ”satt” seg. Trolig vil utviklingen de kommende årene være svært avgjørende for norske bønders syn på denne formen for arbeidskraft.

Det første holdningsspørsmålet går på lønnsnivå: ”Det er akseptabelt at arbeidsinnvandrere har lavere lønn enn innleid norsk arbeidskraft i landbruket”.

Tabell 2: Påstand ”Det er akseptabelt at arbeidsinnvandrere har lavere lønn enn innleid norsk arbeidskraft i landbruket”. (N=1671). Prosent.

Enig	37
Både-og	22
Uenig	40
Totalt	100

Bøndene deler seg i to grupper. Fire av ti bønder (40 prosent) mener det *ikke* er akseptabelt at arbeidsinnvandrerne har lavere lønn enn nordmenn, men det er samtidig nesten like mange (37 prosent) som synes dette er akseptabelt.

Det er interessant at den ”nøytrale” gruppen – ”både-og”-kategorien – er relativt liten. Bare hver femte bonde (22 prosent) har ennå ikke gjort seg opp noen mening i dette spørsmålet.

Det neste spørsmålet dreier seg om hvordan bøndene vurderer kvaliteten på arbeidskraften som arbeidsinnvandrerne tilbyr. Påstanden som ble satt frem, var: ”Arbeidsinnvandrere er vanligvis fullgod arbeidskraft”.

Et betydelig flertall (73 prosent) mener arbeidsinnvandrerne tilbyr fullgod arbeidskraft. 21 prosent svarer ”vet ikke”, mens det bare er 6 prosent som mener arbeidsinnvandrerne *ikke* tilbyr fullgod arbeidskraft. I og med at mange har kjennskap til utledninger, enten på egen gård eller hos andre, tyder dette på at den arbeidskraften som kommer, holder bra kvalitet.

Tabell 3: Påstand: ”Arbeidsinnvandrere er vanligvis fullgod arbeidskraft”. (N=1665). Prosent.

Enig	73
Både-og	21
Uenig	6
Totalt	100

Den neste påstanden viser bøndernes generelle syn på arbeidsinnvandringene til landbruket – hvordan man ser på denne utviklingen. Påstanden som ble fremsatt, var: ”Jeg er skeptisk til økt arbeidsinnvandring i landbruket”.

Tabell 4: Påstand: ”Jeg er skeptisk til økt arbeidsinnvandring i landbruket”. (N=1672). Prosent.

Enig	41
Både-og	28
Uenig	32
Totalt	100

Her ser vi en tydelig polarisering. Fire av ti er skeptiske til økt arbeidsinnvandring. Men samtidig er det også en betydelig minoritet, hver tredje bonde (32 prosent), som sier seg uenig i denne påstanden. Den nøytrale gruppen, som svarer ”både-og”, er på 28 prosent. Denne skepsisen kan være svært ulikt begrunnet i ulike grupper. Noen kan være skeptisk av hensyn til frykt for tap av legitimitet. Det vil ramme en hel næring hvis det skulle blir avslørt alvorlige tilfeller av underbetaling eller kritikkverdige arbeidsforhold. Videre skal vi merke oss at spørsmålet går på ”økt” arbeidsinnvandring. Det går med andre ord an å mene at dagens nivå er passe, men være skeptisk til videre økning nettopp av frykt for tapt legitimitet. Svarene på dette spørsmålet kan neppe tolkes som uttrykk for noen form for fremmedfrykt. Til det er populasjonen av sesongarbeidere for nærstående oss etnisk, sosialt og kulturelt.

5 Arbeidsinnvandring til landbruket

Som vi så i forrige kapittel brukte 9 prosent av gårdsbrukene i 2003 utenlandsk arbeidskraft, mens hele 22 prosent anslår at de vil benytte seg av utenlandsk arbeidskraft i årene som kommer. Det er først og fremst bønder som driver med ”annen planteproduksjon, inklusive frukt og grønnsaker” som benytter seg av denne typen arbeidskraft. Men hver fjerde melkebonde ser det som sannsynlig at han/hun kommer til å leie inn utenlandsk arbeidskraft i årene som kommer. Om man tar bøndenes vurdering av eget arbeidskraftsbehov fra utlandet på alvor, kan det synes å være en rimelig trygg spådom at arbeidsinnvandringen til landbruket vil få et langt større omfang i nær framtid enn hittil.

5.1 Omfang

Hva er det eksakte antallet arbeidsinnvandrere til landbruket i dag? Dette er et spørsmål det per i dag dessverre er umulig å gi et eksakt svar på. Tallmaterialet fra UDI er bare nøyaktig fram til EU-utvidelsen 1. mai 2004.

I 2004 ble 33 000 nye arbeidsinnvandringstillatelser innvilget fra norske myndigheter, en økning på 7 400 tillatelser i forhold til året før. I tillegg kommer 7 000 tillatelser som ble fornyet (Utlendingsdirektoratet 2005b). Alle disse 47 400 arbeidsinnvandrene havner selvsagt ikke i landbruket. Men hvor mange som eksakt gjør det, er etter regelendringene som følger EU-utvidelsen, vanskelig å tallfeste. Én indikator kan være å se på antall sesongarbeidstillatelser⁵.

Antall sesongarbeidstillatelser er imidlertid ingen god indikator, da tallene for sesongarbeidstillatelser etter EU-utvidelsen er langt fra reelle. I alt ble det gitt 4 900 slike tillatelser fram til 1. mai 2004. Dette er en nedgang på hele 13 000 sammenlignet med 2003. Imidlertid skyldes nedgangen i all hovedsak EU-utvidelsen, noe som innebærer at arbeidstillatelser til borgere i de landene som står for størstedelen av sesongarbeidsinnvandringen til Norge, ikke lenger registreres som sesongarbeidstillatelser (ibid.). De faller med andre ord ut av statistikken. EU-utvidelsen medfører at de fleste arbeidstillatelsene gis etter de samme hjemlene i EØS-regelverket. Etter 1. mai 2004 er det derfor ikke lenger mulig å skille mellom ulike typer arbeidstakere (f.eks. sesongarbeidstakere) og bransje.

⁵ Dette er en tillatelse som i første rekke gis til borgere av land utenfor EU. Arbeidstakere fra de tradisjonelt store eksportørlandene for arbeidskraft til norsk landbruk (Polen og Litauen) som har søkt etter 1.05.04, trenger ikke lenger sesongarbeidstillatelse. De kan søke om en EØS-tillatelse, mer presist en tillatelse gitt etter overgangsregelen. Har de derimot søkt før 1.05.04, er de registrert med en sesongarbeidstillatelse. Det er strenge krav knyttet til en sesongarbeidstillatelse, både når det gjelder bransje og type arbeidsoppgaver og hvem som kan være arbeidstakerens arbeidsgiver i den perioden tillatelsen er gitt for (dette gjennomgås i kapittel 7).

Om vi derimot ser på tallene fra før EU-utvidelsen (før 2003), får vi et bedre bilde av omfanget av sesongarbeidstillatelser blant arbeidstillatelsene gitt til borgere av de nye EU-landene: Hele 90 prosent av alle arbeidstillatelsene gitt til borgere fra de nye EU-landene i 2003 var sesongarbeidstillatelse. I og med at flesteparten av EØS-tillatelsene som ble gitt, har en varighet på inntil 3 måneder, antar UDI at det også etter EU-utvidelsen stort sett er snakk om sesongarbeid til landbruksnæringen (Utlendingsdirektoratet 2005b). Om vi summerer de 4 900 sesongtillatelsene for 2004 med 90 prosent av de 13 000 som faller ut fra statistikken, får vi 16 600 arbeidsinnvandrere til landbruket. Landbrukets arbeidsgiverforening (LA) opererer på sin side med ”*omlag 17 000 utlendinger*” når de skal tallfeste arbeidsinnvandringen til norsk landbruk sommeren 2003 (Landbrukets arbeidsgiverforening 2004:4).

Sesongarbeidsinnvandringstillatelsene er som sagt ingen god indikator på omfanget av arbeidsinnvandring til landbruket, da den ikke forteller oss omfanget av arbeidsinnvandringen til landbruket alene. Tillatelsene omfatter også andre sesongbetonte næringer, som fiskerinæringen og reiselivsnæringen (Utlendingsdirektoratet 2004b). Men i følge UDI viser statistikken for 2004 ”*at også i år er en meget stor andel av de tillatelsene som er innvilget trolig knyttet til sesongarbeid i landbruket.*” Bak dette utsagnet – et utsagn som må stå for UDIs regning – ligger en observasjon om at antallet søknader og innvilgede tillatelser faller kraftig etter landbruks sesongen (Utlendingsdirektoratet 2004a:5). Også i andre publikasjoner fra UDI går det fram at landbruksnæringen (jord- og skogbruk) tar unna størstedelen av arbeidstakerne som kommer til Norge med sesongarbeidstillatelser (Utlendingsdirektoratet 2004b).

Det hersker med andre ord stor usikkerhet omkring det nøyaktige omfanget av arbeidsinnvandring til norsk landbruk. Om det ikke kommer på plass registreringsordninger som muliggjør en nøyaktig statistikk, vil usikkerheten omkring omfanget øke i årene som kommer, særlig når overgangsreglene forsvinner.⁶ Statistisk sentralbyrå har per i dag ikke tallmateriale som gir et nøyaktig bilde av omfanget av arbeidsinnvandrere, verken til landbruket eller til andre bransjer. De har imidlertid et prosjekt på trappene som skal forsøke å klargjøre bildet av korttidsopphold.⁷ Om resultatene fra dette vil gi et mer nøyaktig bilde av omfanget av arbeidsinnvandring til norsk landbruk, er uvisst. Politidirektoratet har heller ikke per i dag oversikt over hvilke bransjer arbeidsinnvandrerne fra de nye EU-landene havner i. Politidirektoratet har det overordende saksbehandlingsansvaret i politisaker (herunder politiets

⁶ EU-kommisjonen godtar overgangsregler i maksimum 7 år med en oppmyking av regelverket mot slutten av denne perioden. Den norske overgangsregelen har ingen fastsatt virketid innenfor denne rammen, og det er lagt opp til at den skal evalueres underveis.

⁷ Meddelelse fra SSB. Telefonsamtale 29.11.05 og e-post 01.12.05.

saksbehandling av søknader om arbeidstillatelser), og har makt til å instruere underliggende etater til å føre statistikk. Per i dag er det ikke en prioritert oppgave å føre slik statistikk.⁸

Etter vår oppfatning er det ikke omfattende endringer i saksbehandlingsrutinene som skal til før man har slik statistikk (i alle fall så lenge overgangsordningen gjelder). I dag er det rutine å registrere arbeidsgivers navn og adresse i utlendingsforvaltningens sentrale dataregister (DUF-registeret). Å få ut nøyaktige tall over omfanget av arbeidsinnvandring til landbruket basert på disse opplysningene, er en svært ressurskrevende oppgave: *”Man kan få ut nøyaktige tall over omfanget av arbeidsinnvandringen til landbruket basert på disse opplysningene, jfr. Utlf. § 175, 2.ledd. Men man har ikke tilgjengelig statistikk for de ulike bransjer, f.eks. hotell/restaurant, bygg/anlegg, osv. I så fall må man gå inn i hver enkelt søknad/tillatelse og spore arbeidsgiver. Det sier seg selv at det er en svært ressurskrevende jobb og må veies opp mot vårt behov.”*⁹ Å registrere én opplysning til – arbeidsgiveres bransje – bør være gjennomførbart. Da vil det være enkelt å ta ut nøyaktig statistikk over antall arbeidstillatelser som gis til landbruket (og andre bransjer). Med dagens praksis med tillatelser som har samme varighet som arbeidsforholdet (mer om dette i kapittel 7), vil det også være mulig å få bedre kunnskap om flyten av utenlandsk arbeidskraft mellom bransjene.

5.2 Hvor kommer arbeidsinnvandrerne fra?

Som beskrevet ovenfor, har tallmaterialet sine klare svakheter. Men dersom vi som UDI antar at størstedelen av arbeidstillatelsene som gis til borgere fra de nye EU-landene, gis til personer som reiser til Norge for å ta sesongarbeid i landbruket, kan vi benytte tallene til å skaffe oss et røft bilde av hvor arbeidsinnvandrerne til landbruket kommer fra.

I Tabell 4 ser vi en oversikt over arbeidstillatelser for 2004 fordelt på de nye EU-landene. Det er umulig å skille ulike bransjer fra hverandre når det gjelder EØS-tillatelser. Men Polen er det landet hvor de fleste arbeidsinnvandrerne kommer fra, med Litauen som nest største utreiseland og Latvia som det tredje største. I alt 70 prosent av arbeidstakerne som får tillatelse er menn (Utlendingsdirektoratet 2005b). Om vi tar med tillatelser gitt til borgere som ikke kommer fra EU-land/EØS-land (sesongarbeidstillatelser), ser vi at Romania også er et viktig opprinnelsesland (se Tabell 5).

⁸ Meddelelse fra Politidirektoratets avdeling for informasjon og samfunnskontakt. Telefonsamtale, 29.11.05. Meddelelse fra Politidirektoratets avdeling for organisert kriminalitet. Telefonsamtale, 29.11.05.

⁹ Personlig meddelelse fra politioverbetjent Bent Nordkvelde i Vestfold politidistrikt, Utlendingsenhet. Telefonsamtale, 29.11.05 og e-post, 09.12.05.

Tabell 5: Arbeidstillatelser fordelt på nye EU-land (2004)

Land	Totalt 2004 (sesong-, EØS-, spesialisttillatelser etc.)
Estland	724
Kypros	2
Latvia	1 165
Litauen	6 044
Malta	2
Polen	16 035
Slovakia	597
Slovenia	18
Tsjekkia	379
Ungarn	134

Kilde: Utlendingsdirektoratet (2005b)

Tabell 6. Sesongarbeidstillatelser fordelt på de 10 største avreiselandene (2004)

Hjemland	Antall tillatelser
Polen	1 961
Litauen	992
Romania	278
Ukraina	229
Latvia	221
Hviterussland	176
Russland	164
Bulgaria	153
India	85
Estland	76

Kilde: Utlendingsdirektoratet (2005b)

5.3 Oppsummering

Det er stor usikkerhet omkring omfanget av arbeidsinnvandringen til norsk landbruk etter utvidelsen av EU. Men man antar at det i 2003 var omkring 17 000 utlendinger som arbeidet i norsk landbruk, og stort sett var dette sesongarbeid. Da overgangsreglene innebærer en forenkling både for arbeidsgiver og arbeidstaker, er det grunn til å tro at antallet steg fra 2004 til 2005. I de siste årene før EU-utvidelsen steg tallet på sesongarbeidere i norsk landbruk med ca. 1000 hvert år. I og med at statistikken er veldig usikker, og det ikke er mulig å skille mellom bransjer for tillatelser gitt til borgere i de nye EU-landene, er det også umulig å gi et eksakt bilde av hvor landbrukets arbeidsinnvandrere kommer fra. Men basert på de generelle tallene i kapittel 5.2 kan man imidlertid anta at de aller fleste arbeidsinnvandrerne er menn som kommer fra Polen og Litauen. Romania og Ukraina er også viktige opprinnelsesland.

6 Utvidelsen av EUs indre marked

1.mai 2004 ble EUs indre marked (medlemslandene i den Europeiske Union og det Europeiske Økonomiske Samarbeidsområdet (EØS)) utvidet med 10 nye medlemsland: Polen, Estland, Latvia, Litauen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia, Ungarn, Kypros og Malta.

Fundamentet EUs indre marked bygger på, er blant annet ønsket om fri flyt av varer, tjenester og mennesker. Borgerne i disse landene fikk med utvidelsen dermed utvidet adgang til opphold og arbeid i Norge og i de andre tradisjonelle medlemslandene i EUs indre marked. Felles for de nye EU-landene er at de har et lønnsnivå, et velferdstilbud og en levestandard som stort sett er lavere enn tilfellet er i de tradisjonelle medlemslandene. I tillegg har flere av dem høy arbeidsledighet. I mange av EU- og EØS-landene fryktet man som en følge av EU-utvidelsen, destabilisering av de hjemlige arbeids-, tjenestemarkedene og velferdsordningene, med påfølgende sosial og politisk uro. EU-kommisjonen gav derfor de tradisjonelle medlemslandene og EØS-landene anledning til å innføre overgangsordninger *for arbeidstakere* fra de nye EU-landene i inntil sju år (KRD 2004b). Merk at det ikke er gitt anledning til å ha overgangsordninger for nye EU-borgere som utfører tjenester eller er selvstendig næringsdrivene. Dette betyr at EU- og EØS-landene ikke kan legge hindringer i veien for flyten av tjenester mellom de nye EU-landene og de gamle EØS-landene. Som vi skal se i kapittel 8 kan dette få følger for legitimiteten til det norske landbruket.

Overgangsperioden er fra EU-kommisjonen tredelt: Nasjonale regler skal gjelde de to første årene. Handlingsrommet som de gamle EU-/ EØS-landene kan lage regler innenfor i disse to årene, spenner fra å videreføre dagens regler for ikke-EØS borgere (dvs. å behandle de nye EU-borgerne som ikke-medlemmer) til å la de vanlige EØS-reglene om fri bevegelighet gjelde fra første dag også for borgere fra de nye EU-landene. I de neste tre årene kan de nasjonale overgangsreglene videreføres, men videreføringen og reglene må begrunnes. De siste to årene av sjuårsperioden får ikke EØS-land lov til å videreføre sine nasjonale regler lenger. Derimot kan man ta i bruk en beskyttelsesmekanisme ved behov. Dette betyr at regjeringen kan gripe inn og begrense innvandringen fra de åtte medlemslandene overgangsreglene gjelder for, ved ”*alvorlig ubalanse i arbeidsmarkedet innenfor en bransje eller i et distrikt eller ved fare for det.*” (Ibid.).¹⁰

6.1 Den norske overgangsregelen

Den norske regjeringen ønsket i utgangspunktet ikke å innføre overgangsregel (KRD 2004b). Vår informant i LO har oppfattet Bondevik II-regjeringens holdning til spørsmålet å være motivert av et ønske om å øke konkurransen i de norske markedene: ”*Statssekretær [XX] uttalte jo offentlig at hun så fram til den dagen da hun kunne få en polsk elektriker som kunne*

¹⁰ For mer om beskyttelsesmekanismen og kravene som gjelder for utforming og iverksettelse av disse, se KRD (2004b).

gjøre jobben tre ganger billigere enn en lat, doven, norsk elektriker. (...) Så det var ønsket fra regjeringen." (informant fra LO). I følge ham var det to årsaker til at Bondevik II-regjeringen snudde: (1) Press fra flertallet i Stortinget (AP, SV, SP og Frp). (2) Bekymring for arbeidsmarkedet og velferdsordningene. Det er imidlertid denne siste bekymringen som kommer fram i Kommunal- og regionaldepartementets publikasjoner, en bekymring som ble forsterket av at de aller fleste EU-/EØS-land signaliserte at de kom til å innføre overgangsregler: "Dersom Norge skulle være det eneste landet som åpnet arbeidsmarkedet fullt ut fra første dag, ville det være en fare for at Norge ville motta langt flere arbeidssøkere enn det er behov for. Det ville også kunne føre til press på enkelte velferdsytelser."(KRD 2004b).

Regjeringen innførte én overgangsregel, og denne ligger midt mellom ytterpunktene i handlingsrommet EU-kommisjonen har gitt (omtalt ovenfor) (KRD 2004b). Norske myndigheter har imidlertid ikke tatt stilling til hvor lenge overgangsregelen skal gjelde. Dette vil bli vurdert fortløpende på bakgrunn av den faktiske utviklingen etter EU-utvidelsen.

Overgangsregelen innebærer at borgere fra de nye EU-landene må ha oppholdstillatelse for å arbeide i Norge, og at denne tillatelsen som hovedregel skal gjelde for inntil ett år. Men er arbeidsforholdet av kortere varighet enn ett år, gis tillatelsen for den varigheten arbeidsforholdet har. Det er viktig å poengtere at arbeidstakerne ikke kan begynne å arbeide før oppholdstillatelsen foreligger, og om arbeidstakeren mister arbeidet, kan tillatelsen tilbakekalles. Har arbeidstakeren derimot hatt sammenhengende oppholdstillatelse i minst 12 måneder, får han/hun fri tilgang til det norske arbeidsmarkedet på linje med arbeidstakere fra de andre EØS-landene (ibid.).

Skal arbeidstillatelse tildeles, må en rekke krav være innfridd. Det må foreligge et konkret tilbud om arbeid fra en arbeidsgiver. Dette skal foreligge enten på et fastsatt skjema (ansettelsesbevis) eller på en standardisert arbeidskontrakt undertegnet av søker og arbeidsgiver. Arbeidsforholdet tillatelsen gis på bakgrunn av, må "som hovedregel" være heltidsarbeid (KRD 2004b). Informanten fra LA forteller at det i starten var litt vanskelig å få UDI, som håndhever overgangsreglene gjennom sin saksbehandling, med på en tolkning av heltidsarbeid som var fleksibel nok. For landbruksarbeid, som varierer med blant annet vekstsesong og vær, er det vanskelig for arbeidsgiver å stille garanti om at arbeidet skal være fulltid hver eneste arbeidsdag. Men tolkningen har etterhvert blitt en som landbruket kan leve med, ifølge vår informant i LA:

"Først i fjor, etter litt påtrykk fra oss, fikk vi myndighetene med på en fortolkning om at det var greit med en gjennomsnittsberegning av arbeidstiden. Altså, før så var de veldig stivbeinte på at det skulle være 7,5 timers arbeidsdag hver dag sommeren gjennom, liksom. Men så sier vi at det er jo ikke sånn. Når de [sesongarbeiderne] kommer, så er det kanskje ikke noe bær å plukke, så stiger det veldig mye sånn i midten av sesongen. Og så daler det mot tampen igjen. Da godtok UDI at hvis arbeidsdagen har vært gjennomsnittlig 7,5 timer igjennom sesongen, så er det greit liksom." (Informant fra LA).

Det er viktig å bemerke at det ikke stilles noe krav til hva slags type arbeid utlendingen, som søker om oppholdstillatelse etter overgangsregelen, skal utføre eller til arbeidstakerens kompetanse. Dette er en viktig endring for borgerne av land som tidligere har vært ”storeeksportører” av sesongarbeidskraft til norsk landbruk. Før disse landene ble medlemmer av EØS-samarbeidet, var det knyttet strenge krav til både typen arbeid og til arbeidstakernes kompetanse. Kravene var så strenge at det faktisk var knyttet ulike arbeidstillatelser til dem: *sesongarbeidstillatelse, spesialisttillatelse, au pair, praktikant, arbeidende gjest* etc. Tillatelsen gjaldt da ett spesifikt arbeidsforhold. Nå kan imidlertid arbeidstakere fra de nye EU-landene skifte arbeidsgiver etter at arbeidstillatelsen er gitt. Slik sett innebærer overgangsregelen både en forenkling av de nye EU-borgernes vei inn på det norske arbeidsmarkedet og en styrking av deres posisjon i forhold til arbeidsgiveren. Vår informant i LO peker på denne styrkingen når han sier:

”Før EU-utvidelsen var de her som såkalte tredjelandsborgere i henhold til utlendingsloven. Da var jo reaksjonene at hvis du ikke fulgte i praksis det du hadde sagt du skulle, så ble du sendt hjem. Altså, da var det hjemsendelsessanksjon mot den enkelte polakk. Nå er ikke sanksjonen hjemsendelse. Nå har de rett til å være her.” (Informant fra LO).

Særlig viktig for arbeidsinnvandrernes vei inn i landbruket er nok det at kravet om sesongarbeid (og de relativt strenge tolkningene om hva som var sesongarbeid og ikke) med EU-utvidelsen har falt bort for borgerne av de nye EU-landene. De strengere kravene for arbeidstillatelse gjelder imidlertid fortsatt for borgere av ikke-medlemsland, såkalte tredjelands borgere – riktig nok med en oppmyking av tolkningen av hva sesongarbeid er (mer om dette i kapittel 7) (KRD 2004b; Utlendingsdirektoratet 2005c).

Et annet viktig krav for å få oppholdstillatelse etter overgangsregelen er at lønns- og arbeidsvilkårene ikke må være dårligere enn det som ellers er vanlig for vedkommende sted og yrke (se kapittel 8 for detaljer om dette).

Overgangsordningene kom ikke i stand for å lette verken norsk landbruks tilgang på sesongarbeidskraft eller sesongarbeiderens vei inn i norsk landbruk. Likevel var norsk landbruks avhengighet av sesongarbeidere fra de nye EU-landene – og slik sett det svært ugunstige tidspunktet for EU-utvidelsen rett i forkant av innhøstingssesongen – klart i bakhodet på norske myndigheter:

”Utlendingsdirektoratet fikk i forkant av utvidelsen den 1. mai 2004 klare signaler fra politisk ledelse om at søknadene fra de nye EU/EØS [landene] måtte behandles svært raskt. Begrunnelsen var at det i henhold til overgangsreglene ikke er adgang til å påbegynne arbeidet før tillatelsene er innvilget, og at en smertefri avvikling av sommersesongen i landbruket i Norge er helt prisgitt arbeidskraft fra andre land, og da særlig Polen.” (Utlendingsdirektoratet (2004a:4)).

Derimot kom overgangsordningen i stand for å begrense/kontrollere flyten av arbeidskraft fra de nye EU-landene inn i det norske arbeidsmarkedet. Hvordan overgangsregelen har virket i

så måte, vil nok være et viktig spørsmål for norske myndigheter når videreføring av dagens overgangsregel skal vurderes.

UDI gjennomførte i slutten av 2004 en evaluering av implementeringen av overgangsregelen (Utlendingsdirektoratet 2004a). Her peker UDI blant annet på at det er en tydelig tendens til at tillatelsene som ble innvilget i 2004, i hovedsak dreier seg om kortvarige tillatelser i forbindelse med sesongarbeid i landbruket, og *”interessen fremover knytter seg til hvor mange arbeidstakere fra de nye medlemslandene som etablerer seg i Norge på lengre sikt.”* (s.4). En annen tendens UDI peker på er at Norge peker seg ut som det landet i Norden som tar i mot flest arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene (60 prosent). Svinginger i arbeidsmarkedet (lav arbeidsledighet i Norge), polakkenes bånd til det norske arbeidsmarkedet gjennom flere år og det at arbeid som tidligere var ulovlig med overgangsregelen, nå er lovlig, og dermed ikke lengre foregår i det skjulte, blir pekt på som forklaringer. Men det faktum at Norge faktisk har hatt større tilstrømming av arbeidstakere enn Sverige, som ikke har hatt overgangsregler, kan tyde på at overgangsregelen har virket mot sin hensikt. I alle fall gjør UDI et poeng ut av at *”[k]unnskap om at man som arbeidstaker i Norge [gjennom overgangsregelen] er sikret lønns- og arbeidsforhold på lik linje med ”norske” arbeidstakere (innenlandsk arbeidskraft), kan ha virket motiverende på å velge Norge.”* (s.6). Hovedkonklusjonen til UDI er da også at overgangsordningen neppe har hatt en dempende effekt på arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene. Det er imidlertid for tidlig å si noe om arbeidstakerne vil etablere seg mer permanent i Norge enn før.

6.2 Arbeidsinnvandrernes rettigheter med EU-utvidelsen

Det er særlig to typer rettigheter som vekker diskusjon i forhold til arbeidsinnvandrere. Det ene er deres tilgang til norske fellesgoder (velferdsgoder) og den andre er deres individuelle rettigheter knyttet til lønns- og arbeidsvilkår.

Med EU-utvidelsen har borgere av land som tradisjonelt sett har vært ”storeksportører” av sesongarbeidskraft til norsk landbruk, fått tilgang til norske velferdsgoder de ikke hadde tidligere. Velferdsytelser som EØS-borgere med oppholdstillatelse (som en arbeidstillatelse etter overgangsregelen gir borgerne av de nye EU-landene) har krav på i Norge, skiller seg i prinsippet ikke fra velferdsytelsene norske statsborgere har krav på. Det kan riktignok være visse vilkår (blant annet i forhold til medlemskap i folketrygden) knyttet til botid i Norge, opptjeningstid, arbeidsforhold og inntekt, for å nevne noen. Noen av velferdsytelsene kan EØS-borgerne ta med seg til hjemlandet, mens andre kan utbetales til arbeidstakerens familiemedlemmer, til tross for at familiemedlemmene ikke oppholder seg i Norge (for eksempel kontantstøtte). Behovsprøvede ytelser (som sosialhjelp og bostøtte) kan ikke tas med til hjemlandet (KRD 2004b).

I forkant av EU-utvidelsen gikk deler av den politiske diskusjonen både i EU og i Norge på om tilgangen til vestlige velferdsgoder kom til å motivere langt flere arbeidstakere til å dra til de gamle EØS-medlemslandene enn det arbeidsmarkedene i disse landene hadde behov for. Erfaringene til våre informanter tilsier at frykten så langt har vært ubegrunnet. I dag er det

underbruk av velferdsordningene i forhold til antallet arbeidsinnvandrere som faktisk har rettigheter til slike. Informantene stiller imidlertid spørsmål om dette skjer på grunn av liten kunnskap om velferdsrettigheter blant arbeidsinnvandrerne fra de nye EU-landene, eller om de ikke har interesse av dem. Fra LAs side pekes det på at de aller fleste kommer for å arbeide i landbruket, ikke for å heve trygd:

"(...) samtidig så du at disse arbeidstakerne var interessert i å jobbe. De ville jobbe mest mulig, ville tjene med seg mest mulig hjem. Altså, og det tror jeg på en måte er riktig også, at de var ikke opptatt av å komme til Norge for å bo godt og sånne ting." (Informant fra LA).

Informanten fra LO peker derimot på manglende kunnskap hos arbeidsinnvandrerne:

"Nå viser det seg i ettertid at polakker ikke har vært interessert i velferdsordningene. Jeg aner ikke om de er klar over det en gang - hva slags rettigheter de har i velferden. Det kan dere jo sjekke. Altså, det måtte jo være en interessant studie å finne ut hva vet egentlig polakker om sine rettigheter i Norge. Ikke sant? En ting er hva en bonde har av kompetanse om arbeidsmiljøloven, men hva slags kompetanse har polakken om det norske arbeidsmarkedet og sine rettigheter der? Sine rettigheter i henhold til velferdsordninger og så videre? Kontantstøtte, barnetrygd - you name it. Eneste kravet for å få kontantstøtte er jo at de ikke har ungene sine i noen barnehage i hele Europa. Ungene trenger jo ikke å være i Norge engang." (Informant fra LO).

Når det gjelder arbeidstakernes individuelle rettigheter (lønns- og arbeidsvilkår) har det, som tidligere nevnt, vært stor oppmerksomhet blant annet fra media. Man forventet at EU-utvidelsen ville føre med seg en betydelig vekst i arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene. Fra politisk hold og fra arbeidstakerorganisasjonene var det knyttet stor bekymring til hvilke effekter en slik vekst ville ha på norske lønns- og arbeidsvilkår. Det er derfor knyttet klare og relativt entydige krav til lønn og arbeidsvilkår i overgangsregelen: Arbeidet skal ikke lønnes lavere enn det som er normalt for den aktuelle typen arbeid i Norge. Arbeidsvilkårene er regulert – som for nordmenn – gjennom Arbeidsmiljøloven. Vi går nærmere inn på problemstillinger omkring lønns- og arbeidsvilkår i kapittel 8.

6.3 Oppsummering: nye regler, nye rettigheter

Våren 2004 ble EUs indre marked utvidet til også å gjelde 8 land fra det tidligere Øst-Europa. Blant disse nye EU-landene er Polen og Litauen. Dette er land som tradisjonelt har vært "storeeksportører" av arbeidskraft til det norske landbruket. Myndighetene i de gamle EU-/EØS-landene var redde for at utvidelsen ville føre med seg en massiv tilstrømming av billig arbeidskraft som ikke bare ville destabilisere de europeiske arbeidsmarkedene, men også føre med seg sosial uro og press på velferdsordningene. EU-kommisjonen gav derfor anledning til å innføre midlertidige særregler for disse 8 landene for å gi myndighetene i de gamle EU-/EØS-landene mulighet til å kontrollere arbeidsinnvandringen. Norge har innført slike regler.

EU-utvidelsen har ført til at mange av landbrukets arbeidsinnvandrere (de som kommer fra de nye EU-landene) har fått endrede rettigheter. Her følger en oppsummering av viktige endringer:

- Den viktigste endringen er at arbeidsinnvandrerne (fra EU/EØS-land) også kan utføre andre typer arbeid enn sesongarbeid. For landbrukets del betyr dette at de ikke lenger bare kan plukke bær/grønnsaker/mose eller høste gras, men også arbeide med husdyrhold, vedlikehold, snøbrøyting osv.
- I saksbehandlingen av søknader om arbeidstillatelse fra borgere fra EU- /EØS-land, er det ikke et moment om arbeidet arbeidsinnvandrerens skal utføre, kan utføres av arbeidsledige nordmenn. For såkalte tredjelandsborgere (borgere av ikke EU-/EØS-land) er dette fortsatt et moment i saksbehandlingen.
- Arbeidstillatelsen gis for et lengre tidsrom. Er arbeidsforholdet kortere enn ett år, gis tillatelsen for den varigheten arbeidsforholdet har (f.eks. 3 måneder for det som for tredjelandsborgere kalles sesongarbeid). Etter det første året med sammenhengende arbeidstillatelse gis videre arbeidstillatelse etter det ordinære EØS-regelverket. Det vil si at overgangsregelens særkrav om lønn ikke lenger gjelder. Bønder som ikke er medlemmer i LA, trenger ikke da lenger (juridisk sett) å gi arbeidsinnvandrerens tarifflønn lenger.
- For å få arbeidstillatelse etter overgangsregelen, må det være dokumentert at søker har en arbeidsgiver som er villig til å ansette vedkommende, og at arbeidsforholdet skal være heltid.¹¹
- Arbeidsgiver må dokumentere at arbeidsinnvandrerens er sikret anstendige lønns- og arbeidsvilkår. Finnes det tariffavtaler i den aktuelle bransjen, som det gjør i landbruket, må det gis tarifflønn. Tariffølennen skal, slik overgangsregelen håndheves i dag, være minstelønna når det gis akkordlønn.
- Arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene har med EU-utvidelsen rettigheter på mange norske velferdsgoder (på lik linje med nordmenns).

Det er viktig å bemerke at overgangsregelen er midlertidig og at norske myndigheter gjennom EØS-avtalen er pliktig til å ytterligere åpne opp for arbeidsmigrasjonen fra de nye EU-landene. Etter overgangsreglene kan norske myndigheter ikke uten videre innføre særkrav for disse lands borgere (f.eks. krav om minstelønn, arbeidslengde etc.).

¹¹ Myndighetene godtar variasjoner i den daglige arbeidsmengden, så lenge disse er innenfor arbeidsmiljølovens bestemmelser, og så lenge gjennomsnittet for perioden det er gitt tillatelse for blir heltidsarbeid.

7 Saksbehandling: Arbeidsmarkedsforvaltning og innvandringsforvaltning

Utvidelsen av EUs indre marked og overgangsregelen har medført en rekke endringer i behandlingen av søknader om arbeidstillatelser for borgere i de nye EU-landene. Som vi har sett, står borgere fra disse landene for størstedelen av arbeidsinnvandringen til norsk landbruk. Vi får et godt innblikk i endringene om vi sammenstiller reglene for tredjelandsborgere (som jo borgerne i de nye EU-landene var før 1.mai 2004) med overgangsregelen. En rekke av endringene representerer viktige forenklinger for både bøndene og arbeidstakerne.

Fra vårt ståsted representerer overgangsregelen et temporært skifte i saksbehandlingen av søknader. Før EU-utvidelsen (og fortsatt i forhold til søknader fra tredjeland) bærer saksbehandlingen preg av å være arbeidsmarkedsforvaltning: Arbeidsinnvandringen var (og er fortsatt det i forhold til tredjeland) legitimert i et arbeidskraftsbehov som ikke kan dekkes inn gjennom lediggangen på det hjemlige arbeidsmarkedet. Etter EU-utvidelsen bærer saksbehandlingen preg av å være mer renskåret ”innvandringsforvaltning”, noe som ikke er rart med tanke på at overgangsregelen kom i stand for å demme opp for migrasjon fra de nye EU-landene.

7.1 Tredjelandsborgere

Søknadsprosedyrer og saksbehandlingen av søknader om sesongarbeid for tredjelandsborgere varierer etter om det søkes om arbeid innenfor eller utenfor landbruks- og skogbruksnæringa, om søkeren er visumfri eller visumpliktig, om søknaden fremmes fra Norge eller fra utlandet og om det er arbeidsgiver som søker på vegne av søkeren (såkalt fullmaktssøknad). Politiet kan i praksis fatte vedtak i alle saker, med unntak av saker hvor søker er visumpliktig borger og befinner seg i utlandet, og i tilfeller der det er tvil om at vilkårene for arbeidstillatelse er oppfylt. Da er det UDI som fatter vedtak. Oppholdstillatelse kan gis for en periode på inntil seks måneder og er ufornybar ut over dette. Dette betyr at tredjelandsborgere ikke kan gis rett til sammenhengende opphold i mer enn seks måneder, og det eksisterer karantenerogler som sikrer at tredjelandsborgere ikke kan oppholde seg i Norge (på grunnlag av en arbeidstillatelse) i mer enn seks måneder i løpet av en periode på 12 måneder.

Tredjelandsborgere må dessuten være sikret bolig som tilfredsstillter myndighetens krav for den tid søknaden gjelder (Utlendingsdirektoratet 2005a).

Søknaden kan være fremmet av søkeren selv, enten i Norge eller i utlandet (alt etter hvilke visumregler som gjelder for søkeren og om han/hun allerede har en oppholdstillatelse). For landbruket gjelder forenklete regler i tilfeller hvor arbeidstakeren ikke er ”visumpliktig og befinner seg i utlandet”. I følge disse forenklete reglene kan arbeidsgiver sette i gang søknadsprosessen ved å kontakte Aetat lokalt, og det er gjort unntak fra hovedregelen om at arbeidsgiver må framvise skriftlig fullmakt fra tredjelandsborgeren det søkes tillatelse for.

For at en tredjelandsborger skal få innvilget arbeidstillatelse, må det være snakk om arbeid i ”sesongrelatert virksomhet” (dvs. virksomhet som bare kan drives i en begrenset del av året)

eller i forbindelse med ordinær ferieavvikling. For landbruksnæringens del definerer UDI utplanting, stell og innhøsting av grønnsaker, bær og frukt, samt organisert innhøsting av mose og skogsbær, som sesongarbeid (ibid. s 8). Forefallende arbeid på eller utenfor gården som snekring, maling og annet vedlikeholds- og restaureringsarbeid faller utenfor definisjonen av sesongarbeid, og arbeidsinnvandrerene kan følgelig ikke benyttes lovlig til denne typen arbeid. Hvis det hersker tvil om en virksomhet er sesongrelatert, skal politiet innhente uttalelse fra Aetat eller relevant bransjeorganisasjon. I forhold til ferieavvikling, understrekes det fra UDIs side at det er viktig at det er synliggjort at arbeidstakeren faktisk erstatter en fast ansatt (ibid.), noe som vil være uaktuelt for de fleste tilfeller i landbruket.

Et annet viktig moment i saksbehandlingen av søknader fra tredjelandsborgere er at Aetat skal uttale seg om behovet for utenlandsk arbeidskraft. Aetat vurderer da om stillingen kan besettes av innenlands arbeidskraft eller arbeidskraft fra EØS-/EFTA-området. I så fall skal tillatelse ikke gis. Aetat skal også vurdere om lønns- og arbeidsvilkårene er i tråd med gjeldende tariff, regulativ eller det som ellers er normalt for stedet og yrket (ibid.).

Saksbehandlingen skal også følge opp andre viktige krav i forhold til tredjelandstillatelser: at det foreligger et konkret arbeidstilbud (enten på fastsatt skjema eller en standard arbeidskontrakt som er signert av både arbeidsgiver og arbeidstaker), at arbeidet det er snakk om er heltidsarbeid (37,5 time i gjennomsnitt i perioden tillatelsen er gitt for¹²) og at lønns- og arbeidsvilkårene ikke er dårligere enn gjeldene tariff, regulativ eller det som er ”*normalt for vedkommende sted og yrke*” (ibid. s 8).

Et viktig poeng her er at hvis en tredjelandsborger som allerede har fått innvilget arbeidstillatelse, ønsker å skifte arbeidsgiver, må han/hun fremme ny søknad. En tredjelandstillatelse er med andre ord knyttet ufravikelig til én spesifikk arbeidsgiver og hans/hennes behov for arbeidskraft (ibid.).

Tredjelandsborgere må betale et gebyr for at søknaden skal behandles.

7.2 Borgere fra de nye EU-landene

Det finnes en del likhetstrekk mellom saksbehandlingen av søknader fra tredjelandsborgere og de nye EU-landene overgangsordningen gjelder for. Blant annet kan søknaden om arbeidstillatelse leveres både norsk utenriksstasjon i arbeidstakerens hjemland – i så fall er det UDI som står for saksbehandlingen – eller til norsk politi. Da kan politiet innvilge oppholdstillatelsen dersom det ikke er tvil om at vilkårene er oppfylt (vilkårene er beskrevet i kapittel 6.1). Er det tvil om at disse er oppfylt, sendes søknaden til UDI, som fatter beslutning om å innvilge eller ikke innvilge søknaden. Eventuelle avslag kan påklages UDI (dersom det er politiet som har foretatt saksbehandlingen) eller Utlendingsnemnda (dersom saksbehandlingen har funnet sted i UDI) (KRD 2004b).

¹² Disponering av arbeidstiden må være i tråd med Arbeidsmiljølovens bestemmelser. Dette gjelder arbeidsdagens lengde, overtid, hvilebestemmelser osv. (Utlendingsdirektoratet, 2005a).

En annen likhet er at arbeidstakeren ikke trenger å møte personlig på politikammeret for å levere søknaden. Arbeidsgiver kan søke om arbeidstillatelse på vegne av arbeidstaker. For arbeid i landbruket er det også i følge overgangsregelen for de nye EU-borgerne, gjort unntak fra kravet om at arbeidstaker har fylt ut et fullmaktskjema når arbeidsgiver søker om oppholdstillatelse på vegne av arbeidstaker (Utlendingsdirektoratet 2005a).

En viktig endring for borgerne av de nye EU-landene som ønsker å arbeide i norsk landbruk (og i andre næringer i Norge), er derimot at oppholdstillatelsen verken er knyttet til én bestemt arbeidsgiver eller til en typisk sesongrelatert virksomhet. Den gir i stedet en generell adgang til å ta arbeid i Norge. For arbeidstakeren betyr dette at han/hun kan bytte arbeidsgiver eller arbeide hos flere arbeidsgivere i perioden oppholdstillatelsen gjelder for, så lenge vilkårene om heltidsarbeid og lønn til enhver tid er oppfylt. Arbeidstakeren trenger med andre ord ikke *kun* å arbeide i landbruksnæringen eller drive med typisk sesongrelatert virksomhet mens vedkommende er i Norge (f.eks. plukking av bær). Forefallende arbeid, som er ulovlig for tredjelandsborgere å utføre, kan utføres lovlig av arbeidstakere fra de nye EU-landene (Utlendingsdirektoratet 2005a). Det er også verdt å merke seg at det i forhold til overgangsregelen ikke stilles krav om bolig for søkeren. Arbeidsgiver har med andre ord ikke lenger juridisk plikt til å innkvartere arbeidstakere fra de nye EU-landene. Men det er viktig å poengtere at hvis arbeidsgiveren likevel innkvarterer arbeidstakerne, slår, i følge våre informanter, bestemmelser i Arbeidsmiljøloven inn: ”*Arbeidsmiljølovparagraf 8 gjelder fullt ut for de som er her på EØS-tillatelse. Det må også landbruket regne med når det gjelder for eksempel innkvartering. Paragraf 8 i arbeidsmiljøloven sier helt klart noe om innkvartering.*” (Informant fra LO).

Et annet viktig skille mellom tredjelandsborgere og de nye EU-borgerne er at sistnevntes tillatelser kan ha en varighet på inntil ett år (men om arbeidsforholdet er kortere, gis tillatelsen for den lengden arbeidsforholdet varer) (KRD 2004b). Denne tillatelsen kan søkes forlenget uten at arbeidstakeren reiser ut av Norge. Når vedkommende har hatt en arbeidstillatelse i minst 12 måneder, at han/hun har vært en reell arbeidstaker i denne perioden, og om perioden har vært sammenhengende, omfattes vedkommende av det ordinære regelverket for EØS-borgere, og ikke av overgangsregelen.¹³ Da stilles det verken krav om at tilbudt lønn skal være i henhold til norsk tariff (eller det som er normalt for vedkommende sted og yrke) eller at arbeidet skal være heltidsarbeid, og søkeren innvilges normalt en tillatelse for fem år (Utlendingsdirektoratet 2005a).

En viktig forskjell i forhold til saksbehandlingen av tredjelandsøknader er at Aetat ikke er en del av saksbehandlingen. For de nye EU-borgerne er med andre ord norsk lediggang ikke en del av avveiningene i saksbehandlingen. De nye EU-borgerne trenger heller ikke å betale gebyr for saksbehandlingen.

¹³ Dette gjelder også om søkeren i en periode av de 12 forutgående månedene har hatt tillatelse etter tredjelandsregelverket.

7.3 Nøkkelaktører

En rekke institusjoner er viktige aktører i forvaltningen og saksbehandlingen av arbeidsinnvandringen til norsk landbruk. UDI er en viktig aktør, da det er de som iverksetter og håndhever det som til enhver tid er gjeldende norsk politikk på området. Som vi allerede har sett, driver også UDI regelrett saksbehandling av søknader om arbeids- og oppholdstillatelser i visse tilfeller (med Utlendingsnemnda som klageinstans). UDI er videre klageinstans for saker behandlet av politiet.

Politiet er følgelig også en nøkkelaktør. I de fleste tilfellene er det politikamrene som foretar saksbehandlingen, og politiet er det fysiske kontaktpunktet/møtepunktet mellom norske myndigheter og søker (som kan være arbeidsgiver eller arbeidstaker). For mange bønder er en positiv og rask saksbehandling svært viktig for sesongavviklingen. Det er derfor viktig at politiet ser saksbehandling av søknader om arbeids-/oppholdstillatelse som en prioritert oppgave. Hvorvidt politiet faktisk gjør det, setter en av informantene våre i UDI spørsmålstegn ved:

”(...) innenfor staten er det sånn at departementene gir alle underliggende etater midler. De får et tildelingsbrev som sier hva disse midlene skal brukes til, og så måles de da på måloppnåelsen av dette. Hittil har ikke utlendingssaker stått i tildelingsbrevet til politiet, bortsett fra at de altså har det som oppgave. Etter at utlendingssaker ble overført fra Justisdepartementet til Kommunaldepartementet så har det blitt et sånt lite maktvakuum som gjør at det er opp til den enkelte politimester hvor mye han vil prioritere utlendingssakene – herunder sesongarbeidstillatelsene. Og siden han ikke blir målt på måloppnåelse på det feltet der, så er det jo naturlig at han prioriterer fokuset sitt på vold og kriminalitet og sånne ting.” (Informant 1, UDI).

I forhold til søknader som hører inn under overgangsregelens hjemmel, vurderer også politiet om lønnen og arbeidsvilkårene som oppgis i søknaden, er i tråd med gjeldende tariff, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke (Utlendingsdirektoratet 2005a). Dette kan i følge våre informanter være en vanskelig oppgave for politiet da det er mange tariffier og ”normallønner” å holde kontroll på. Derfor har UDI vektlagt de ulike tariffene i sitt informasjonsarbeid ovenfor politiet (se for eksempel Utlendingsdirektoratet (2005a)).

Den oppmykingen av kravene i forhold til ”sesongarbeid”, som overgangsregelen faktisk representerer, har nok aktualisert arbeidsinnvandring i andre deler av landet enn tidligere. Politi- og lensmannskontorene i områder uten tidligere arbeidsinnvandring til landbruket kan mangle kompetanse til å foreta saksbehandling. Det er derfor viktig at UDI fortsetter det påbegynte opplæringsarbeidet i forhold til politiet og saksbehandling etter overgangsordningene.

Politiet har, som vi var inne på i kapittel 5, etter vår mening også en nøkkelrolle i forhold til å utbedre det mangelfulle statistikk materialet når det gjelder arbeidsinnvandring til landbruket (og andre bransjer). Politiet bør i så fall få ressurser og verktøy til å gjøre dette.

Arbeidstilsynet er en annen viktig aktør da det er denne institusjonen som fører tilsyn i forhold til Arbeidsmiljøloven. Arbeidstilsynet har dessuten nylig fått i oppgave å føre tilsyn med at lønnsvilkårene og vilkårene for arbeids- og oppholdstillatelse følges i virksomhetene (Arbeidstilsynet 2004).¹⁴

Aetat er en viktig aktør i forhold til behandlingen av søknader fra tredjelandsborgere. Det er opp til Aetat å vurdere om stillingen kan besettes av innenlandsk arbeidskraft eller arbeidskraft fra EØS-/EFTA-området. Det er også Aetat som vurderer om lønnen og arbeidsvilkårene som oppgis i søknaden, er i tråd med gjeldende tariff, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke (Utlendingsdirektoratet 2005a). Aetat er ikke involvert i saksbehandlingen med hjemmel i overgangsregelen.

De to interesseorganisasjonene LO (og Fellesforbundet) og Landbrukets arbeidsgiverforening (LA) er også viktige aktører. Dette gjelder særlig i forhold til å motvirke sosial dumping (omtales nærmere i kapittel 8). Det er Fellesforbundet og LA som forhandler fram tariffene. En utfordring for LA i forhold til motvirkningen av sosial dumping og opprettholdelse av landbrukets legitimitet, er at bare 200 enkeltstående bønder er medlemmer i organisasjonen.

Kommunal- og regionaldepartementet, Regjeringen og Stortinget er også viktige aktører, noe også andre næringsorganisasjoner, som Norges bondelag, Norsk bonde- og småbrukerlag, Norges jordbærdragerlag og Produsentforeningen av 1909, er.

7.4 Oppsummering

Overgangsregelen representerer et temporært skifte i saksbehandlingen av søknader om arbeidsinnvandring. Før utvidelsen av EU, og slik det fortsatt er for borgere av tredjeland, var saksbehandlingen preget av å være ren arbeidsmarkedsformidling. Det var blant annet situasjonen på det norske arbeidsmarkedet som bestemte om man skulle gi tillatelser eller ikke. Overgangsregelen kom i stand for å demme opp for migrasjon fra de nye EU-landene. Derfor er det ikke rart at saksbehandlingen som er hjemlet i overgangsregelen, har preg av å være mer renskåret ”innvandringsforvaltning”. For borgerne av de nye EU-landene er situasjonen på det norske arbeidsmarkedet ikke av betydning for om tillatelse innvilges eller ikke.

Utvidelsen av EUs indre marked og overgangsregelen har ført med seg flere viktige endringer i behandlingen av søknader om arbeidstillatelser for borgere i de nye EU-landene. En rekke av endringene representerer viktige forenklinger for både bønder og arbeidstakere. Her følger en sammenstilling av de viktigste forskjellene i saksbehandlingen mellom tredjelandsborgere og borgere av de nye EU-landene:

- Arbeidstillatelsen for borgere av de nye EU-landene er en generell tillatelse til å ta arbeid i Norge. Saksbehandlingen skal med andre ord ikke sikre at arbeidet

¹⁴ Denne oppgaven har Arbeidstilsynet hatt fra 1. oktober 2004.

arbeidstakeren skal nyttes til, er en typisk sesongrelatert virksomhet. For tredjelandsborgere er dette et viktig moment i saksbehandlingen.

- I saksbehandlingen er det for borgere av de nye EU-landene ikke et krav om at arbeidsgiver innkvarterer arbeidstakeren, noe det er i forhold til tredjelandsborgere.
- Arbeidstillatelsen til borgere fra de nye EU-landene kan forlenges ut over 1 år, mens arbeidstillatelser for borgere av tredjeland ikke kan forlenges ut over seks måneder i løpet av siste 12 måneder.
- Aetat er ikke en aktør i saksbehandlingen av søknader for borgere fra de nye EU-landene. I saksbehandlingen av søknader fra tredjelandsborgere er Aetat en svært viktig aktør.
- Saksbehandlingen er gratis for borgere av de nye EU-landene. Tredjelandsborgere må betale et gebyr.

8 Landbrukets legitimitet

I den norske diskursen om arbeidsinnvandring er det etter EU-utvidelsen arbeidsinnvandringen til byggebransjen som har fått størst fokus, både i media, hos fagforeningene og av politikerne. At det er slik, er kanskje ikke så rart. Byggebransjen skiller seg fra landbruket på en rekke punkter som er viktige for diskursen: Det er langt flere nordmenn ansatt i byggebransjen enn i landbruket, og det er langt flere fagorganiserte arbeidstakere i byggebransjen. Innleie av underkontraktører er også langt vanligere i byggebransjen, og slik kan den omgå overgangsregelens lønnskrav. Dermed er arbeidsinnvandringens potensial til å fortrenge norske arbeidstakere langt større i byggebransjen enn i landbruket. Også når det gjelder sosial dumping er det større sjanse for at dette skjer i den mer uoversiktlige bygg- og anleggsbransjen, der det er utstrakt bruk av både norske og utenlandske underkontraktører. I intervjuene av informanter i LO, UDI og Arbeidstilsynet fikk vi da også et klart inntrykk av at det er byggebransjen som er mest i fokus.

Likevel er spørsmålet om landbrukets legitimitet et betimelig spørsmål. Den norske landbruksnæringen er en politisk næring som er avhengig av statlige overføringer. Mister velgerne tillit til landbruket, vil også landbruksoverføringene miste legitimitet. Dette vil ha store konsekvenser for landbruket, og landbruket må forvalte tilliten det har blant det norske folk vel. Spesielt gjelder dette i tider som disse, da forhandlingene i WTO kan komme til å kreve betydelige endringer i landbrukspolitikken, noe som i sin tur krever støtte i befolkningen og politisk aksept i Stortinget.

Etter at leid arbeidskraft gradvis forsvant ut av landbruket i etterkrigstida, er det, med unntak av framveksten av avløserordninga på 1970-talet, første gang at leid arbeidskraft øker i omfang i norsk landbruk (Almås 2002), og mange bønder klarer ikke å få ”produksjonen i hus” uten hjelpen fra utlandet. Disse arbeiderne er ”ikke-etniske” nordmenn: De snakker i utgangspunktet ikke norsk. De har en svakere status på det norske arbeidsmarkedet enn ”etniske” nordmenn da det for det meste er snakk om manuelt sesongarbeid utført av ikke-organiserte arbeidere som kommer fra land med lavere lønnsnivå og lavere levestandard.

Som vi antydde i kapittel 2 kan arbeidsinnvandringen til landbruket være et tveegget sverd. Arbeidsinnvandringen er på den ene siden en vinn-vinn situasjon: Landbruket får hardt tiltrengt arbeidskraft, mens arbeidsinnvandrerne kan skaffe seg kompetanse som muliggjør en permanent migrasjon til Norge eller til andre land med høy levestandard. De kan også legge seg opp gode penger ved et arbeidsopphold i Norge. Men på den andre siden vet vi imidlertid fra andre land og andre historiske epoker at arbeidsinnvandring til landbruket kan skape ghetto-tilstander for etniske grupper av arbeidskraft med dårlige arbeidsvilkår og sosiale spenninger til det øvrige samfunnet (Friedland og Nelkin 1971; Morgan 1982; Wells 1996). Fra blant annet fagbevegelsens side har det kommet advarsler om sosial dumping, og i media

har man fra tid til annen kunnet lese sterke reportasjer om ”slavekontrakter” og uverdige uhygieniske innkvarteringsforhold.

Med tanke på WTO-forhandlingene og innskjerpingene disse kan føre til for lønnsomheten i det norske landbruket, er det grunn til å tro at debatten omkring arbeidsinnvandring vil bli ytterligere skjerpet. Det er nærliggende å anta at mange bønder kommer til å kompensere for et lønnsomhetsfall gjennom å bruke billig arbeidsinnvandring fra de nye medlemslandene i EU. Reportasjene i aviser og andre medier somrene 2003 og 2004, som forteller om alt fra uverdige levekår for arbeidsinnvandrerne til bygdefolk som klager på kriminalitet i kjølvannet av de nye arbeiderne i landbruket, antyder hva slags debatter man kan vente seg i årene som kommer. Alle disse forholdene vil kunne få følger for legitimiteten og omdømmet til det norske landbruket.

Hvorvidt arbeidsinnvandrerne presser ut norske arbeidstakere eller ikke, oppfattes å være et nøkkelspørsmål i forhold til landbrukets legitimitet. I dag er det i hovedsak sesongarbeid som dekkes inn gjennom arbeidsinnvandring. Det er i utgangspunktet ikke så betent som arbeidsinnvandringen til landbruksnæringa kan komme til å bli om den begynner å presse ut norske arbeidstakere (helårsarbeid). LA anser drivhusnæringen som sentral i denne sammenheng. Drivhusnæringen skiller seg fra annen landbruksnæring ved at virksomhetene gjerne har 4-10 fast ansatte hele året gjennom. Dette er arbeidsplasser som tradisjonelt sett har vært norske. LA frykter at man i økende grad skal bytte ut disse stillingene med rullerende korttidsstillinger:

"(...) veksthus og drivhusgartnerier og sånne ting, de begynner kanskje til en viss grad å operere med rullerende sesonger, ikke sant. Altså, de har tomatproduksjon i tre måneder og så har de agurk eller noe annet. Og det er klart at hvis de henter inn en gruppe for å jobbe i tre måneder for å produsere tomater, og så er det en ny gruppe som produserer agurker i tre måneder, så synes jeg jo at de misbruker ordningen. Og den der er Fellesforbundet opptatt av." (Informant fra LA).

Informanten i LA har:

"(...) fått noen henvendelser fra arbeidsgivere som har sagt at nå må vi organisere dette på en annen måte fordi vi har ikke råd til å ha fast ansatte lengre. Nå må vi begynne å tenke rullerende sesonger. Og den utviklinga der synes jeg ikke er veldig hyggelig. (...) jeg spent på når vi får den første rettsaken i Norge hvor en utlending er urettmessig ansatt i en midlertidig stilling altså, på noe som skulle vært fast. Den kommer nok på et eller annet tidspunkt."

For landbrukets del handler foreløpig ikke arbeidsinnvandringsdiskusjonen om helårsarbeid og utenlandske arbeidstakeres fortrengeing av norske arbeidstakere. I det følgende kommer vi derfor til å konsentrere oss om sosial dumping.

8.1 Sosial dumping

Det er særlig ett forhold som gjør arbeidsinnvandring til et omstridt element i det norske samfunnet: sosial dumping. Begrepet referer i følge Arbeidstilsynet (2004) særlig til at ”utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid i Norge får vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstakere.” Sosial dumping er med andre ord ikke begrenset til bare lavere lønn for likt arbeid, men gjelder også arbeidsvilkår. I følge definisjonen er det altså sosial dumping om utenlandske arbeidstakere gis vesentlig dårligere arbeidsvilkår enn norske. Eksempel på dette kan være belastende arbeidstidsordninger og manglende sikkerhetsopplæring. Arbeidstilsynet er, som tidligere nevnt, inspeksjonsmyndigheten i forhold til disse spørsmålene, og de anser arbeidstakernes bo- og levekår å også være en del av begrepet sosial dumping:

”Vi tar med oss våre arbeidsmiljø- og sikkerhetsbetraktninger inn, under forståelsen av at her gjelder det å skape verdige forhold for arbeidsinnvandrere som jobber i Norge. (...) i det [verdige forhold] legger vi at du skal ha samme grunnleggende rettigheter som alle norske arbeidstakere har. Det skal gjelde her også. Du skal ha en arbeidskontrakt som regulerer hvordan arbeidsgiver kan bruke deg. Når det gjelder innkvartering så går det på at det skal være anstendig. Hygiene osv.” (Informant 3, Arbeidstilsynet).

I det følgende vil vi dvele ved lønns- og boligvilkårene ved sosial dumping.

8.1.1 Lønnsvilkår

Som vi så i kapittel 6 er det både i overgangsregelen og når det gjelder tredjelandsborgere nedfelt særskilte krav i forhold til hvilken lønn en arbeidsgiver kan tilby en arbeidsinnvandrer. Disse kravene spesifiserer at lønna må følge gjeldene tariff når det eksisterer en tariffavtale. Når en slik avtale ikke eksisterer, skal lønna avspeile det som er normallønn i Norge for den typen arbeid arbeidsinnvandreren skal utføre.

I forhold til arbeidsinnvandring til landbruket, eksisterer det en tariffavtale mellom Fellesforbundet og LA, og det er denne som ligger til grunn for UDIs og politiets saksbehandling. I følge denne avtalen skal arbeidsinnvandrere ha en lønn på minst 84,50 kroner timen for arbeid med inntil tre måneders varighet. Fortsetter arbeidstakeren i ansettelsesforholdet med *den samme arbeidsgiveren* ut over disse tre månedene, skal vedkommende avlønnes med minst 102,15 kroner timen for arbeid ut over de tre første månedene. Det betyr at om arbeidsinnvandreren etter å ha arbeidet hos en bonde i tre måneder søker, og får innvilget, forlengelse av arbeidstillatelsen med én måned, så skal han/hun være sikret en minstelønn på 102,15 kroner i timen denne måneden. Om arbeidsinnvandreren derimot slutter hos den første arbeidsgiveren etter de tre første månedene, og søker om fornyelse av arbeidstillatelsen for å arbeide hos en ny bonde, så blir minstelønnen på 84,50 kroner timen for begge arbeidsforholdene.

Det er særlig to forhold ved lønnen som er egnet til å erodere landbrukets legitimitet og som vekker diskusjon både blant arbeidsgiverne, arbeidstakerorganisasjonene og myndighetene:

størrelsen på den fastsatte tariffen og akkordlønn/minstelønn. Vi skal først ta for oss noen sider ved tarifflønn i forhold til sosial dumping og nøkkelaktørenes syn på disse. Deretter ser vi nærmere på akkordlønnsspørsmålet.

En del av produsentene har i følge vår informant i LA oppfattet tarifflønnen som for høy, og vært sinte på LA av den grunn. Men, sier han, så kom skandaleoppslagene i media i 2003 (om forhold på Østlandet og Vestlandet), som gjorde at de fleste så at en anstendig tarifflønn hadde sine fordeler. Han fortsetter med å si at Fellesforbundet har en "*tendens til å snakke om alt som er lav lønn som sosial dumping, på en måte. Uten at de har definert hva som ligger i det.*" I følge informanten fra LA er det grenser for hvor høy tariffen kan være, og en grense går ved bøndernes egen lønn. Mange bønder hevder at dagens tariff ligger over deres egen timeinntekt.

Som det går fram av kapittel 4 mener 40 prosent av bøndene i Norge at det er uakseptabelt å lønne arbeidsinnvandrere lavere enn innleid norsk arbeidskraft, mens 59 prosent enten synes det er akseptabelt eller inntar en "både og holdning" til spørsmålet. Om vi fører disse holdningene over på en framtidig situasjon der overgangsordningene, som i dag sikrer arbeidsinnvandrere minstelønn, er tatt bort, vil norsk landbruk sannsynligvis ha et legitimitetsproblem. Det eksisterer en sterk sammenheng mellom bøndernes avlønning av arbeidsinnvandrere og landbrukets legitimitet.

I følge vår informant i LA, var det LA som tok kontakt med myndighetene og krevde at de satte krav om skikkelige arbeidsavtaler mellom bøndene og arbeidsinnvandrere. Bakgrunnen for dette var at LA på 1990-tallet registrerte at omfanget av arbeidsinnvandring til landbruket var i sterk økning og at en del av arbeidsforholdene nok ikke tålte "dagens lys". Aetat koblet seg på LAs oppfordring her, og stilte som krav til å få hente inn sesongarbeidere, at arbeiderne skulle lønnes i tråd med tariffen mellom Fellesforbundet og LA. Kravet om tarifflønn for arbeidstakerne gjaldt med andre ord også i årene før overgangsregelen kom i stand. I hvilken grad kravet faktisk ble fulgt opp, var det nok så som så med:

"Jeg tror vi etterhvert fikk en tradisjon for at vi etter lønnsoppgjøret sendte den forandra lønnsatsen til Aetat, så fikk de gjøre hva de ville med den. (...) men noen steder var de ikke klare over hva som var tarifflønn en gang altså. Der hvor arbeidsgiver opplyste noe sånt som at det lønnes i tråd med tariff, så var det greit. Jeg har til og med hørt om bønder som i søknaden skrev at arbeidsinnvandreren skulle få lønn etter polakktariff og fikk den godkjent! Så jeg tror ikke Aetat fulgte opp det her i noen særlig grad i det hele tatt." (Informant fra LA).

Med utvidelsen av EUs indre marked ble fokuset på sosial dumping et annet. Kanskje mye på grunn av at arbeidsinnvandringen ble aktuell i bransjer hvor konsekvensene for fagorganiserte norske arbeidstakere er mye større. Kravet om tarifflønn/normallønn ble nedfelt i overgangsregelen, og oppfølgingen av den ble mye bedre. Men informanten fra LA har blandede følelser ovenfor det at tariffkravet ble tatt inn i overgangsregelen. På den ene siden mener han prinsipielt at lønnsfastsetting er noe som bør være opp til arbeidsgiver, og han synes det blir "*litt rart at en fra Polen skal ha garanti for en lønn som en nordmann ikke har*".

LA erkjenner imidlertid at arbeidsinnvandrerne jevnt over ikke vil være like sterke til å forhandle om egen lønn i Norge som en nordmann vil være. På den andre siden er han glad for at lønns- og arbeidsvilkår er tatt inn som et krav i regelverket. Slik unngår man de verste eksemplene på utnyttelse, mener han:

"(...) mange [bønder] hadde nok en følelse av at dette var fritt fram, og samtidig så du at disse arbeidstakerne var interessert i å jobbe og ville jobbe mest mulig, de ville tjene med seg mest mulig hjem. Altså, og det tror jeg på en måte er riktig også, at de var ikke opptatt av å komme til Norge for å bo godt og sånne ting. Hvis de fikk med seg en pen slump med penger hjem, så da gav de på en måte litt blaffen i at de ikke hadde det så veldig bra her." (Informant fra LA).

Han innrømmer at noen arbeidsgivere falt for fristelsen og dessverre utnyttet det at arbeidsinnvandrerne ikke kom til Norge "for å bo godt". Men LA opplever dette som unntakene, og at de aller fleste arbeidsgiverne er innenfor det LA mener kan godtas før det blir snakk om sosial dumping:

"Og samtidig så er det jo forståelig, og det kan jo til en viss grad forsvares også. Altså en litauer som jobber på Rimi [i Litauen] tjener 10 kr omtrent. Og om han kommer til Norge, og tjener et sted mellom 50 og 80 kroner, så er det en veldig bra lønn. Selv om de skal leve her den stunda de er her, så veit vi jo at arbeidstakerne stort sett er veldig godt fornøyd når de drar herfra." (Informant fra LA).

Informanten fra LA poengterer imidlertid at det finnes arbeidsgivere som begår solide overtramp, og slik driver med sosial dumping som går på landbrukets legitimitet løs:

"(...) du har noen unntak da, sånn som den ene nede i Vestfold, som stod fram i Aftenposten sommeren 2003. De skulle plukke sukkererter eller hva det var, og de sa at de hadde vært helt nede i 10 kroner timen fordi det ikke var noe som kunne plukkes enda. Og det er klart at da blir det helt vilt. De hadde noe som så ut som slavekontrakter, og det kan overhodet ikke forsvares." (Informant fra LA).

Likefullt finnes det i følge våre informanter brudd på regelverket som det ikke blir bråk av, og dermed ikke er synlige nok til at de i samme grad svekker legitimiteten. Dette er tilfeller hvor arbeidsgiver og arbeidstaker har felles interesser (for eksempel arbeidsdagens lengde, overtid o.l.).

Det andre diskusjonspunktet er akkordlønn. Tariffavtalen mellom LA og Fellesforbundet er egentlig ikke lagt opp som noen akkordsats, men den gir adgang til å avtale akkord i visse tilfeller. Innenfor bærplukking og lignende er det tradisjon for at det benyttes akkord. Myndighetene har derfor godtatt at man kan benytte akkordlønn, men under forutsetning av at tariffen settes som minstelønnsgaranti. LA deler ikke myndighetens oppfatning av at tarifflønna skal være minstelønna i et akkordlønnssystem: *"(...) det kan jo ikke være sånn at hvis du bevisst velger å slumre i åkeren, så er du likevel garantert minstesatsen. Så vi har ikke*

likt den tolkningen av det, og vi har fått veldig mye påtrykk fra f.eks. Jordbær dyrkelaget som har sagt at sånn kan det ikke være."

Men også i forhold til akkordlønn og minstelønn er LA oppmerksom på at et system uten en anstendig minstelønn lett kan føre til utnyttelse av arbeidstakerne: *"(...) noen har nok tøyd prestasjonskravet for langt, ikke sant. Du må nesten være en sånn superplukker for å komme opp i tariffen. Da er det gærent. Men hvis det er sånn at du samtidig skal ha tariffen nesten uansett, så blir det også feil."*

I kapittel 6 nevnte vi at EU-kommisjonen ikke godtar at man regulerer flyten av tjenester fra de nye EU-landene på samme måte som man kan regulere flyten av arbeidstakere. En måte å unngå overgangsregelens krav om minstelønn på, blir dermed å omdanne arbeidsforholdet til et tjenesteforhold (i og med at overgangsregelen ikke gjelder tjenester). Et eksempel på dette kan være å selge jordbæråkeren på rot til et polsk firma som leverer "plukketjeneste". I slike tilfeller innebærer dagens regler at det polske lønnsnivået vil kunne gjelde. Selv om dette synes å være vanlig i andre bransjer (Utlendingsdirektoratet 2004a), er dette ifølge våre informanter ikke utbredt i dagens jordbruk. Tjenestemarkedet, og da særlig arbeidsforhold kamouflert som tjenester, er svært omstridt, særlig fra arbeidstakerorganisasjonens side. Slike løsninger i landbruket vil mest sannsynlig være omstridt og neppe bidra til å styrke landbrukets legitimitet, heller tvert om. Men i en situasjon med svært nedsatt lønnsomhet i det norske landbruket i et nytt WTO-regime, er det ikke utenkelig at noen bønder vil forsøke slike løsninger:

"La meg si at du oppretter et firma i Polen som heter AS Landbruksformidling. Så tar en bonde i Lierdalen kontakt med AS Landbruksformidling i Polen, som så leier ut arbeidskraft til bonden i Lier. Dette er per definisjon en tjenesteleveranse. De som kommer, er å betrakte som utsendte arbeidstakere, dvs. de kommer ikke på eget initiativ, og dermed kan de omgå overgangsreglene. Dette betyr at man kan få lønn etter polsk nivå." (Informant fra LO).

I følge vår informant i LA ser man tendenser til at bønder kan ha begynt å se slike løsninger, men dette er langt fra utbredt enda. LA er derfor oppmerksom på problemstillingene i forhold til tjenesteløsninger og synes å dele LOs bekymringer:

"Vi advarer sterkt mot å gjøre slikt. (...) Det er jo ikke innenfor arbeidsgivere eller arbeidstakere du finner utslagene av sosial dumping. Det er på tjenesteyting. Det er der du har hatt sosial dumping, og det har vi heldigvis ikke sett noe av i landbruket. Men jeg vet jo at for eksempel Jordbær dyrkelaget sa at de skulle utrede mulighetene for det. Da kalte de det noe sånt som å "selge jordbæråkeren på rot". Ikke sant? Et polsk firma som kommer og høster alt, og så kjøper bonden tilbake avlinga etterpå. Da er det jo for å bruke polske eller baltiske lønninger selvsagt." (Informant fra LA).

Slike løsninger har ikke LA mye til overs for, og begrunnelsene LA gir er i hovedtrekk de samme som vi hørte fra LO. For det første peker informantene på at det kan stå kriminelle eller stråmenn bak foretakene som tjener ufortjent mye penger på formidlinga. For det andre

er det vanskelig å skille mellom arbeidstakere og tjenesteyting: "(...) *det er vanskelig å skille mellom hvem som er en reell arbeidstaker og hvem som kommer under dekke av å jobbe for et annet firma, og han er jo også i realiteten en arbeidstaker. Og det er klart at det åpner for at arbeidsgiverne kan bli grundig lurt altså.*"

8.1.2 Bo- og levekår

Bo- og levekårene til landbrukets arbeidsinnvandrere på norske gårdsbruk har også fra tid til annen fått spalteplass i media, ofte med fokus på uverdige boforhold: for mange mennesker som bor for tett, for dårlige muligheter til å sikre tilfredsstillende hygiene og generelt uverdige boforhold (se f.eks. Aftenposten 1999, Nationen 2003). I likhet med lønnsaspektet faller slike forhold inn under begrepet sosial dumping, og har potensiale til å undergrave landbrukets legitimitet. Som i lønsspørsmålet, er arbeidsinnvandrernes bo- og levekår mens de er i Norge, tatt inn i lovverket.¹⁵

I forhold til arbeidsinnvandrere fra tredjeland stiller Utlendingsloven klare krav om at arbeidstakeren må være sikret bolig i Norge og at standarden på denne skal møte myndighetenes krav (brann- og byggeteknisk, hygiene etc.). Dette er arbeidsgivers ansvar (Utlendingsdirektoratet 2005a). Når det gjelder arbeidsinnvandrere som kommer inn i landbruket etter overgangsregelen, har ikke bøndene noen plikt til å stille innkvartering til disposisjon. Men mange gjør dette likevel. Da stiller i følge vår informant i LO Arbeidsmiljølova klare krav til innkvarteringen. Det er Arbeidstilsynet som gjennom sitt tilsynsarbeid følger opp dette ute på gårdene. Ifølge våre informanter fra Arbeidstilsynet fører ikke det at overgangsordningen har tatt bort bøndenes innkvarteringsplikt for arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene, til at tilsynet endrer sine inspeksjonsrutiner i nevneverdig grad:

"Det har vært en del av vilkårene for å få ansette de at de kan vise til at de hadde tilfredsstillende boforhold. Den er vel borte den ordningen nå, men det har vært veldig mye fokusert på at de har skikkelige boforhold." (...) Vi kan føre samme tilsyn uavhengig av det." (Informant 2, Arbeidstilsynet).

"Poenget er at hvis arbeidsgiver stiller boforhold til disposisjon så skal de være slik som man kan forvente. Men stiller man ikke boforhold til disposisjon, så har vi ikke noen myndighet." (Informant 1, Arbeidstilsynet).

LA tror imidlertid at de aller fleste bønder tilbyr greie boforhold til sine arbeidsinnvandrere, en oppfatning Arbeidstilsynet deler: "(...) *det som våre inspektører sier at de ser er en bedring når det gjelder boforholdene, arbeidsforholdene og tilrettelegging.*" LA ser imidlertid en fare i forhold til hygiene, boforhold og landbrukets legitimitet når godkjenningen av søknader om

¹⁵ Arbeidsmiljøloven, i de tilfeller hvor arbeidsgiver tilbyr arbeidstakere fra EU-landene bolig, og Utlendingsloven i forhold til tredjelandsborgere.

arbeidsinnvandring ikke lenger er knyttet til blant annet krav om bolig: "*Nå når man ikke behøver å holde bolig til dem, så ser jeg liksom for meg at sånne teltleirer etableres i skogskanten i stedet, og arbeidsgiver sier at jeg har ikke noe med hvordan dere bor. Og hva da med sanitære forhold?*". Slike holdninger blant arbeidsgiverne vil ramme landbruket, fortsetter informanten fra LA: "*For da kommer journalistene og tar bilder. Så ser du klesvasker som henger til tørk på gjerder bortover i avisa.*"

Arbeidstilsynet er imidlertid klare på at de ikke vil godta slike teltleirer:

"(...) derfor var vi jo så strenge med denne jordbærplukkeren som vi nektet å etablere teltleir (...). For vi hadde sagt at de skulle være ordentlig standard ute på gårdene, ikke sant. Men hvis vi nå tillot denne teltleiren hadde vi jo tapt hele den policyen der." (Informant 2, Arbeidstilsynet).

Som tidligere nevnt har ikke Arbeidstilsynet hjemmel til å gripe inn overfor boforholdene til arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene, dersom arbeidsgiveren ikke tilbyr dem innkvartering. Dette betyr likevel ikke at norske myndigheter må godta teltleirer. En rekke tilsyn og myndigheter kan føre kontroll og komme med pålegg: for eksempel Mattilsynet, helsemyndighetene, brannvernmyndighetene, kommunene etc.

Arbeidstilsynet, som gjennom sitt inspektørkorps har førstehåndserfaring om arbeidsinnvandrernes innkvarteringsforhold, synes ikke at bildet er blitt "*helt rosenrødt enda*". Men de peker på at man må "*må ha forståelse for den andre siden også*." Mange av arbeidsinnvandrerne kommer til Norge for å tjene penger, "*ikke nødvendigvis for å bo bra*", ifølge informanten i LA. I mange tilfeller vil Arbeidstilsynets pålegg i forhold til boligstandard føre til høyere husleie for arbeidsinnvandrerne. Dette gjør at arbeidstakerne sitter igjen med mindre penger når arbeidsoppholdet deres er avsluttet. Det går imidlertid en grense, også for hva arbeidsinnvandrerne er villig til å akseptere, slik Arbeidstilsynet vurderer det:

"Men det er klart at det går en grense for hva slags forhold, spesielt innkvarteringsmessig, som baltene og polakker er villige til å akseptere også, ikke sant. Det har jo noe med at hvis du er her gjentatte år, så ser du kanskje at standarden andre steder er høyere." (Informant 3, Arbeidstilsynet).

Når det gjelder landbrukets legitimitet, henger bolig og lønn i mange tilfeller sammen. Dette forholdet kommer fram i intervjuet med informanten fra LA. Han peker på at mange av bøndene som lønner lavt, gir arbeidsinnvandrerne fri bolig. LA ser i slike tilfeller helst at bonden legger på lønnen og tar betalt for kost og losji nettopp for å unngå at for eksempel media tar tak i det:

"Noen av dem som lønner lavt de tilbyr jo også ofte fri bolig uten å ta noen pris for det. Og det glemmer man da. Vi har sagt at kan du ikke heller slå på lønna da, og så kan du ta en liten leie for hybelen. Da ser lønna mye penere ut den dagen en journalist eller LOs sommerpatrulje kommer på besøk. Det at vedkommende bor

gratis og kanskje til og med får en del av kosten, det gjør jo lønna faktisk veldig mye bedre enn den ser ut på papiret." (Informant fra LA).

8.2 Tiltaksarbeid mot sosial dumping

Tiltaksarbeidet mot sosial dumping i landbruksnæringen har mange bestanddeler: lovgivingen, tariff-forhandlinger, organisasjonenes og myndighetenes informasjonsarbeid, myndighetenes inspeksjonsarbeid og næringens indre justis etter medieoppslag og annen negativ fokus, for å nevne noen. Vi fokuserer på organisasjonenes og myndighetens informasjonsarbeid.

Nøkkelaktørene erkjenner at media er nødvendige "vaktbikkjer" i forhold til tiltaksarbeidet mot sosial dumping:

"Det er jo klart at når media ser ting så medfører det at vi også følger det opp. De er jo vaktbikkjer på dette området som på andre områder i samfunnet. Og det skal vel mye til at vi ikke følger opp. F.eks. det på [XX] i forfjor? Det starta jo med at media tok tak i boforholdene, hvor vi fulgte opp sammen med andre myndigheter." (Informant 1, Arbeidstilsynet).

Etter saken som omtales i sitatet ovenfor lagde blant annet Arbeidstilsynet og fylkeslegen sammen med andre offentlige instanser et informasjonsskriv som beskrev myndighetenes krav i forhold til bostandard. Og tilbakemeldingene Arbeidstilsynet sentralt får fra sine inspektører etter dette tiltaksarbeidet, er at de ser en klar bedring på boforholdene.

Den samme saken kommer også opp i vårt intervju med Landbrukets arbeidsgiverforening. Etter det informanten fra LA betegner som mediestormen i 2002 og 2003, fant LA og andre av landbrukets organisasjoner ut at de måtte foreta seg noe. Sammen med Arbeidstilsynet og en rekke av landbrukets organisasjoner, ble derfor et arbeid igangsatt. Dette arbeidet resulterte i veiledningsheftet: "Ansettelse av utenlandske sesongarbeidstakere. Veiledning utarbeidet av Landbrukets arbeidsgiverforening" (Landbrukets arbeidsgiverforening 2004).¹⁶ Heftet gir, som tittelen antyder, en veiledning i arbeidsgivers plikter og arbeidstakerens rettigheter, og brukes ikke bare av bønder. Arbeidstilsynet bruker, i følge informanten i LA, veiledningsheftet som instruks for sine inspektører.

Motivet bak informasjonstiltaket var todelt. På den ene siden lå egeninteressen. Det var viktig for LA og de andre landbruksorganisasjonene å dokumentere overfor myndigheter og opinion at om noen begikk overtramp i forhold til arbeidsinnvandrerne, så gjorde de det som enkeltindivider, ikke som landbruksnæringen som sådan:

"Når jeg så hvordan sommeren 2003 forløp med alle de, kall de skandaleoppslagene, så jeg for meg at sommeren 2004 kunne bli langt verre. Og

¹⁶ Følgende aktører er oppgitt i heftet som samarbeidspartnere: Landbrukets arbeidsgiverforening, Produsentforeningen av 1909, KSL-sekretariatet, Norges Bondelag, Norsk Gartnerforbund, Nordgrønt, Gartnerhallen, NF-grønt, Norske Landbrukstjenester, Landbrukets HMS-tjeneste og Arbeidstilsynet.

da ønsket jeg på en måte at næringa og organisasjonene skulle stå oppreist. Altså den dagen det ringer en journalist og spør om hva syns dere om dette her, så kunne vi bare vise til at vi ønsker ryddige og greie forhold: Se på dette her, dette har vi gjort, og om det finnes noen som går sine egne veier i strid med hva vi ønsker, det kan ikke vi ta noe ansvar for." (Informant fra LA).

På den andre siden lå et mer humant motiv: "Utlendinger som har gjort en god jobb for norsk landbruk fortjener skikkelige vilkår altså." (Informant fra LA).

I følge våre informanter har brosjyren virket etter hensikten. Antall henvendelser fra arbeidsgivere til LA har gått ned: "Før så kom det henvendelser på alt fra hvordan jeg får tak i en polakk til hva skal jeg lønne med, og hva sier regelverket og hva er satsene for lønning. Nå er det veldig få henvendelser."

Ut fra det vi har kunnet registrere av medieoppslag, synes det heller ikke å ha vært særlig mange medieoppslag omkring arbeidsinnvandrernes kår i landbruket siden 2004.

Skandaleoppslagene om bønder og arbeidsinnvandrere i 2005 synes å dreie seg om bøndenes forhold til den norske felleskassa (skatte- og avgiftsjuks) (Nasjonen 2005a; Nasjonen 2005b). I medieartiklene hvor lønn- og/eller arbeidsvilkår har vært tema, har artiklene det siste året ofte dreid seg om arbeidsinnvandring til byggebransjen (se for eksempel Aftenposten 2005a og Aftenposten 2005b).

Men skyldes fraværet av "skandaleoppslag" en reell bedring av arbeidsinnvandrernes kår i landbruket? Eller skyldes fraværet av negative presseoppslag at byggebransjen har tatt over manesjen når det gjelder medias dekning av arbeidsinnvandringsspørsmål? Før skjedde denne typen "lavstatus" arbeidsinnvandring stort sett bare i landbruket. Etter utvidelsen av EU har det imidlertid blitt enklere for blant annet byggebransjen å benytte seg av arbeidstakere fra land med lavere lønns- og levekår enn i Norge. I byggebransjen er det tradisjon for å dele byggeoppdrag opp i underoppdrag, som settes ut på anbud. Dette gjør det lettere å omgå overgangsregelen ved å benytte seg av tjenester i stedet for arbeidstakere. Dessuten skjer innvandringen i denne bransjen hele året gjennom, og arbeidsinnvandrerne kan potensielt sett presse organiserte, norske heltidsarbeidstakere ut av arbeidsmarkedet.

8.3 Oppsummering: Landbrukets legitimitet under press?

Spørsmålet om landbrukets legitimitet er viktig når det gjelder arbeidsinnvandring. Til forskjell fra andre bransjer der arbeidsinnvandring er aktuelt (som i byggebransjen), er norsk landbruk en politisk næring avhengig av statlige overføringer. Sik sett er norsk landbruk avhengig av politikernes og velgernes gunst. Landbruket må derfor forvalte tilliten det har blant det norske folk, særlig i en situasjon der WTO kan komme til å kreve ikke ubetydelige endringer i landbrukspolitikken.

Som vi har sett, handler spørsmålet om arbeidsinnvandringens legitimitet blant annet om norske arbeidstakere presses ut av arbeidsmarkedet eller ikke. I landbruket er arbeidsinnvandringens potensiale til å fortrenge norske arbeidsplasser liten, i alle fall på kort sikt. Her har nok arbeidsinnvandringen til byggebransjen langt større sprengkraft.

Derimot har *sosial dumping* sprengkraft i forhold til landbrukets legitimitet. Begrepet refererer først og fremst til det at utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid i Norge, får vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår, herunder også bo- og levevilkår, enn norske arbeidstakere.

I forhold til lønnsvilkår er disse regulert i Utlendingsloven (for tredjelandsborgere) og i den såkalte overgangsregelen (borgere fra de nye EU-landene). Norske myndighetene forutsetter at arbeidstakeren får normallønn, altså det en nordmann ville fått. I bransjer hvor det eksisterer tariff – som i jordbruket – skal tarifflønnen brukes. I lovverket og i saksbehandlingen, har lønnsaspektet ved sosial dumping med andre ord en sentral stilling. Om vi kan karakteriserer bransjeorganisasjonen LA sitt syn ut fra vårt intervju med bare én informant, har LA naturlig nok et mer sammensatt syn enn myndighetene. LA anerkjenner i aller høyeste grad at lønnsaspektet spiller en nøkkelrolle i forhold til landbrukets legitimitet. Slik sett er LA glad for at lønnsaspektet er tatt inn i overgangsregelen. Avisoppslag om uverdige lønnsvilkår har nok vært viktig for denne erkjennelsen. På den andre siden er LA opptatt av at lønnsfastsettelse skal være opp til arbeidsgiver og arbeidstaker, og ikke norske myndigheter, og det er særlig tolkningen om at tarifflønnen skal være minstelønnen i et akkordsystem som volder LA problemer. Men tariffen kan ha liten legitimitet blant bøndene, i og med at mange bønder oppfatter at deres egen timelønn ikke er særlig høyere enn tarifflønnen. Derfor er LA spent på hva som vil skje når overgangsregelen er fjernet.

En måte å omgå overgangsregelens lønnskrav på er å omorganisere arbeidsforholdet til et tjenesteforhold. Det innebærer at i stedet for å hyre arbeidstakere selv, leier for eksempel bonden et firma til å gjøre unna innhøstingen. LO har stort fokus på dette, som er svært aktuelt i byggebransjen. Bekymringen for at bøndene i større grad enn i dag skal omgå overgangsregelens lønnskrav ved å bruke tjenesteleverandører i stedet for å hyre inn arbeidstakere selv, er en bekymring LA synes å dele med LO. Andre av landbrukets bransjeorganisasjoner utreder derimot, i følge vår informant i LA, nyttegevinsten av slik arbeidsorganisering.

Arbeidsinnvandrernes bo- og levevilkår er et annet nøkkelaspekt ved sosial dumping – et aspekt som med overgangsregelen tilsynelatende har fått en svekket posisjon i utlendingslovverket. I motsetning til lønnsvilkårene har ikke arbeidsgiver ansvar for bo- og levevilkår til arbeidstakere fra de nye EU-landene, med mindre arbeidsgiveren selv stiller innkvartering til disposisjon. I klartekst betyr dette at bonden ikke har noen juridisk plikt til å innkvartere arbeidsinnvandrerne, slik han/hun fortsatt har i forhold til arbeidstakere fra tredjeland. Men om arbeidsgiveren likevel stiller med innkvartering, har han/hun ansvaret for at disse møter myndighetenes krav.

Både LA og Arbeidstilsynet synes å ha bekymringer i forhold til at arbeidsgivers innkvarteringsplikt ikke er tatt inn i overgangsregelen. Arbeidstilsynet har bare inspeksjons- og instruksjonsmyndighet i de tilfeller hvor arbeidsgiver stiller innkvartering til disposisjon, og denne typen inspeksjon er i følge våre informanter, et område som Arbeidstilsynet

prioriterer høyt. LA frykter på sin side at det skal etableres leirer o.l. på bygdene som en følge av at innkvarteringsplikten ikke gjelder overfor arbeidstakere fra de nye EU-landene.

Aktørene vi intervjuet mener at arbeidsinnvandringen har potensial til å undergrave landbrukets legitimitet, og betydningen av tiltaksarbeid, informasjons- og holdningsarbeid ute blant bøndene understrekes derfor av både LA og Arbeidstilsynet.

9 Konklusjoner

Dette er den første rapporten fra prosjektet ”*Arbeidsinnvandring til landbruket – kortsiktig redningsplanke for norske bønder eller undergraving av landbrukets legitimitet på lang sikt?*” Bygdeforskning gjennomfører prosjektet med finansiering fra Norges Forskningsråd, program Marked og samfunn. Prosjektet avsluttes 31.12.2007.

Rapporten er det første steget på veien mot å belyse bakgrunnen for den midlertidige arbeidsinnvandringen til norsk landbruk. Prosjektet skal også vurdere de langsiktige konsekvensene for arbeidsinnvandrerne, landbruksnæringen og bygdesamfunnene. Dette første steget gir på ingen måte en utfyllende innsikt i disse forholdene. Formålet med rapporten har først og fremst vært å lete etter kilder for å kunne beskrive omfang og utvikling av arbeidsinnvandringen til landbruket. Videre ønsker vi å skissere hvilke regler som gjelder og hvilke konsekvenser disse har på arbeidsinnvandrernes rettigheter. Endelig diskuterer vi hvordan problemstillingen rundt arbeidsinnvandringens innvirkning på legitimiteten til landbruket kan angripes.

9.1 Både kvantitativ og kvalitativ endring i arbeidsinnvandringen til norsk landbruk

Den akselererende økningen i arbeidsinnvandring til landbruket de siste 10-15 årene og utvidelsen av EUs indre marked, danner til sammen prosjektets bakteppe. Fram til EU-utvidelsen dreide arbeidsinnvandringen seg først og fremst om sesongarbeid, som høsting av bær og frukt. Men delvis som en følge av EU-utvidelsen, der tradisjonelle ”storeksportører” av utenlandsk arbeidskraft til norsk landbruk (i første rekke Polen og Litauen) ble en del av Europas indre marked, kan de fleste arbeidsinnvandrerne også bo i Norge og arbeide hele året, så lenge de har en arbeidsgiver som har bruk for dem.

Vi har derfor en hypotese om at antallet arbeidsinnvandrere til det norske landbruket ikke bare vil øke i årene som kommer, men også at den i langt større grad kan ta form som helårs arbeid. Innvandringen til det norske landbruket vil altså ikke bare endre seg *kvantitativt*, men også *kvalitativt* i årene som kommer. Data fra Bygdeforskningss landsrepresentative undersøkelse ”Trender i norsk landbruk” illustrerer dette: I 2004 svarte 22 prosent av bøndene at de ønsket å bruke utenlandsk arbeidskraft i årene som kommer, mot at det var 9 prosent som sa at de faktisk brukte slik arbeidskraft i 2003.

I kapittel 5 viste vi at det er svært vanskelig å anslå det faktiske antallet utenlandske arbeidere i norsk landbruk etter EU-utvidelsen. På grunn av omlegning av de administrative rutinene finnes det altså ikke lenger noe nøyaktig tallgrunnlag for å vurdere utviklingen til den utenlandske arbeidskraften i landbruket. Det er neppe noen dramatisk endring fra årene før 2004, men det kan ingen sikkert vite. Det må snarest bringes sikre fylkesvise tall på bordet for arbeidsinnvandring etter bransje. Av disse tallene må det også gå fram om det er sesongarbeidskraft eller mer varig arbeidsinnvandring. Det enkleste ville være å tilføre ressurser til politidistriktene og la disse få ansvaret for denne registreringen, ved at dagens

skjema utvides med noen få rubrikker. Politidistriktene kunne i sin tur rapportere videre til Politidirektoratet og til Statistisk Sentralbyrå.

Innenfor EUs indre marked (som Norge er del av gjennom EØS), skal det i prinsippet være fri flyt av varer og tjenester: En spanjol skal kunne ta seg arbeid i Norge like lett som en nordmann kan ta seg arbeid i Spania. Det at Polen, Latvia og andre tidligere østeuropeiske stater etter EU-utvidelsen kom med i det indre markedet, skapte reaksjoner i de gamle medlemslandene. Både fagbevegelse, offisielle myndigheter og deler av opinionen reagerte. Reaksjonene var i første rekke grunnet i frykten for at egne arbeids- og velferdsmarkeder skulle destabiliseres som en følge av massiv innstrømming av billig arbeidskraft fra øst, motivert av ønsket om en bedre levestandard. Etter politisk press ga EU-kommisjonen derfor EU og EØS-landene anledning til å iverksette midlertidige særordninger som regulerer tilstrømmingen av arbeidstakere fra de nye EU-landene.¹⁷ Som de aller fleste EU-/EØS-landene har Norge benyttet seg av denne muligheten til å innføre overgangsregler.

Norske myndigheter har innført en overgangsregel som ligger midt mellom de ytterpunktene EU-kommisjonen åpnet for: enten behandle de nye EU-borgerne som tredjelandborgere eller behandle de som fullverdige EU-borgere. Den norske overgangsregelen er: *For å få arbeide i Norge må borgerne av de nye EU-landene ha oppholdstillatelse*. For å få en slik oppholdstillatelse, må en rekke krav være innfridd: Det må foreligge et konkret tilbud fra en arbeidsgiver, arbeidsforholdet må være heltidsarbeid og arbeidstakeren må være sikret den lønnen som er normal i Norge for arbeidet arbeidsinnvandrerens skal utføre. Så langt skiller ikke overgangsregelen seg nevneverdig fra den norske reguleringen av arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene forut for utvidelsen.

Men med overgangsregelen kom viktige endringer. De kanskje viktigste endringene i forhold til spørsmålet om landbrukets legitimitet, er at det ikke lenger er krav om type arbeid som skal utføres og at tillatelsene kan forlenges så lenge arbeidstakeren skaffer seg arbeid. For tredjelandborgere (som de nye EU-borgerne var før EU-utvidelsen) er det fortsatt et ufravikelig krav at arbeidet det gis tillatelse for skal være sesongarbeid. Tredjelandstillatelser kan dessuten ikke forlenges ut over seks måneder i en periode på 12 måneder.

Med andre ord kan arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene etter EU-utvidelsen melke kyr, vedlikeholde bygninger, rydde skog, kappe ved og så videre, hele året. Etter at en borger fra de nye EU-landene har hatt 12 måneder sammenhengende oppholdstillatelse, omfattes han/hun ikke lenger av overgangsregelen, men av de tradisjonelle EØS-reglene. Da er det for eksempel ikke stilt krav til lønn og heltidsarbeid.

Ettersom regelendringene er relativt omfattende, vil vi anta at effekten av dem også vil bli tilsvarende store, i alle fall på noe sikt. Her er det viktig å merke seg at overgangsreglene i alle fall skal være en saga blott etter sju år. Det kan være snakk om et historisk vendepunkt

¹⁷ Overgangsreglene kan ikke gjelde i mer enn 7 år. De første to årene kan EU-/EØS-landene innføre nasjonale særordninger uten godkjenning fra EU-kommisjonen. De påfølgende tre årene må landene begrunne reglene og videreføringen av dem ovenfor EU-kommisjonen. De siste to årene, kan det bare unntaksvis innføres særregler.

for norsk landbruk: Det vil ikke bare kunne komme *flere* arbeidsinnvandrere til Norge, men et innslag av fremmed, lønnet arbeidskraft på helårsbasis kan bli varig. Trolig vil fenomenet også endre seg *kvalitativt* på grunn av det nye rammeverket for landbruket som kan ventes med en WTO-avtale. Dette gjelder både her hjemme og i hjemlandene til arbeidsinnvandrerne. Man kan for eksempel tenke seg at framveksten av stadig større gårdsbruk, på grunn av økte krav om driftseffektivisering, vil gjøre det enda mer aktuelt for bøndene å benytte, og i verste fall utnytte, den billige arbeidskraften fra de østeuropeiske landene. På den andre siden kan man se for seg at de østeuropeiske statenes integrasjon i den Europeiske Unionen også vil gjøre det enda mer aktuelt å gjennomføre kortvarige arbeidsreiser – også for nye og helt andre sosiale grupper enn de som i dag reiser til Norge på slike arbeidsopphold.

9.2 Mot en undergraving av landbrukets legitimitet?

Arbeidsinnvandringa fra Øst-Europa kan i første omgang sees som en ”vinn-vinn” situasjon for landbruket og arbeidsinnvandrerne: Landbruket får tiltrengt arbeidskraft og arbeidsinnvandrerne får tjent relativt gode penger og en mulighet til å etablere seg mer permanent i et land med høyere levestandard enn hjemlandet. Men dette kan også ha negative konsekvenser, både for arbeidstakerne, landbruksnæringen og bygdesamfunnene.

For en politisk styrt næring som landbruket er legitimitet hos politikere, velgere og forbrukere svært viktig. Særlig er dette viktig i en tid da det forhandles om ny WTO-avtale, som kan føre til en vesentlig omlegging av norsk landbrukspolitik og landbruksstøtte. Allerede i dag ser vi eksempler på at media stiller spørsmål om hva den norske landbruksstøtten *egentlig* brukes til. Morgenbladet spekulerer for eksempel i om subsidiene i stedet for å opprettholde et norsk landbruk, heller brukes til å skape en ny underklasse på bygda (Morgenbladet 2005). Det er derfor viktig at landbruket forvalter tilliten sin vel.

Spørsmålet om landbrukets legitimitet kan bli påvirket av omfanget av arbeidsinnvandring, og aspekter som sosial dumping (lønns-, bo- og arbeidsvilkår) og eventuell fortrenging av norsk arbeidskraft er sentrale her. I nær framtid kan man forestille seg at spørsmål om ”hvor norsk den norskproduserte maten egentlig er” også kommer opp. Dette vil i sin tur være viktig for spørsmålet om landbrukets legitimitet. Landbrukets Arbeidsgiverforening er også bekymret over effekten av at jordbærprodusenter begynner å selge ”jordbæråkeren på rot” til utenlandske firma. Disse kan så betale arbeiderne langt lavere enn det bonden selv kan innenfor dagens lovgivning. Men i neste omgang vil dette kunne virke direkte inn på landbrukets legitimitet.

De som i framtida skal representere en omfattende, og trolig sterkt omstridt klasse av arbeidsinnvandrere, vil kanskje etablere andre og mer distanserte sosiale bånd til sine norske arbeidsgivere. Dagens arbeidsinnvandrere er ikke organiserte, men dette vil neppe vare evig. LO følger utviklinga nøye, og er allerede i gang med å organisere bygningsarbeiderne. LO sin interesse bærer mest av alt i at lønn og arbeidsvilkår til denne nye gruppen arbeidstakere vil kunne påvirke det generelle norske nivået på lenger sikt. I kapittel 8 så vi at både LA og

Arbeidstilsynet trakk fram ”teltleirer” som noe som kunne bidra til negative holdninger til norsk landbruk og til arbeidsinnvandrerne. Ut fra kunnskap om arbeidsinnvandring i andre land (omtalt i blant annet kapittel 2), vil slike leirer kunne ha stor negativ betydning for landbrukets omdømme og dermed legitimitet. Selv om Arbeidstilsynet ikke har inspeksjons- og påleggsmyndighet i slike tilfeller, finnes det andre myndigheter som vil ha det (kommunene, fylkeslegen, etc.). Dette er aktører som til daglig ikke har arbeidsinnvandring og hertil hørende problemstillinger som sitt arbeidsfelt. Det kan være grunn til å frykte at forebyggingsarbeidet når det gjelder innkvartering vil bli mer ad hoc og mindre systematisk enn om arbeidsgiver hadde hatt en innkvarteringsplikt.

Som vi så i kapittel 8, er nøkkelaktørene LA og Arbeidstilsynet klar over sammenhengen mellom hvordan arbeidsinnvandrerne behandles av bønder og landbrukets legitimitet. På bakgrunn av forhold avdekket i media først på 2000-tallet, ble det satt i gang et kompetansebyggende og holdningsskapende arbeid, som av våre informanter bedømmes å ha vært virkningsfullt. Særlig når overgangsregelen forsvinner, tror vi denne type forebyggende arbeid, sammen med et nært samarbeid mellom bøndenes organisasjoner, Arbeidstilsynet, UDI og politiet, vil være viktig i en situasjon med en økning i arbeidsinnvandringa.

9.3 Arbeidsinnvandring når overgangsregelen er fjernet

Overgangsregelen er som tidligere nevnt, motivert av ønsket om å begrense skadevirkningene for det norske arbeidsmarkedet ved tilstrømming av mange arbeidsmigranter fra de nye EU-landene. Men UDI og norske myndighetene gir også gjennom overgangsregelen et kraftig signal om at arbeidsinnvandrerne skal ha skikkelige lønns- og arbeidsvilkår mens de er i Norge. Dette er nok ikke bare motivert ut fra humanistiske grunner. Om man krever at utenlandsk arbeidskraft skal ha samme lønn som det norske arbeidstakere krever, tar man bort noe av det økonomiske motivet mange arbeidsgivere har for å hente inn utenlandsk arbeidskraft. Man antar da at dette kravet er et effektivt middel for å hindre alvorlig ubalanse i det norske arbeidsmarkedet.

Norske myndigheter har, etter det vi har vært i stand til å få greie på, ikke bestemt seg for om Norge skal søke EU om å få videreføre overgangsregelen når fristen for å ha nasjonale regler går ut i mai 2006. Om man skal legge vekt på UDIs vurdering om at overgangsregelen neppe har virket etter hensikten, er det sannsynlig at den norske overgangsregelen ikke videreføres. Denne antagelsen forsterkes etter vårt skjønn av at det per i dag ikke er gitt anledning til å regulere flyten av tjenester fra de nye EU-landene. Samtidig har vi i dag en regjering med tette bånd til LO, noe som drar i motsatt retning.

Et eventuelt bortfall av overgangsregelen vil ha konsekvenser for flere av elementene vi har pekt på som sentrale for spørsmålet om landbrukets legitimitet. Særs viktig her er det at kravet om minstelønn, som i dag er nedfelt i overgangsregelen, vil falle bort. Et annet aspekt det er viktig å peke på, er at man antagelig vil ha enda dårligere mulighet enn i dag til å skaffe tilveie nøyaktig og bransjevis innsikt i omfanget av arbeidsinnvandring. Om overgangsregelen faller bort, vil man heller ikke være i stand til å svare på viktige spørsmål

om flyten av utenlandsk arbeidskraft mellom bransjer. Muligheten til å kontrollere bøndenes bruk (og eventuelle utnytting) av arbeidsinnvandrerne blir også dårligere om overgangsregelen forsvinner, og dette kan aktualisere en mulig legitimitetsmangel. Dette forsterkes av LAs lave antall av enkeltstående bønder i sin medlemsmasse. LA har derfor dårlig mulighet til å disiplinere bøndene. Om overgangsregelen faller bort, understrekes etter vår oppfatning behovet for en videreføring av kompetansebygging og holdningsarbeidet.

Referanser

Aetat (2000): Pressemelding 07.09.00.

Aftenposten (2005a): *Timelønn: 9 kr.* Artikkel på internett, 05.09.05.

Aftenposten (2005b): *Mulig frislipp av polakker.* Artikkel på internett, 19.09.05.

Aftenposten (1999): *De fordømte polakkene.* Artikkel, lørdagsseksjonen, 19.06.1999.

Almås, R. (2002): *Norges landbrukshistorie bind IV: Frå bondesamfunn til bioindustri.* Oslo: Det Norske Samlaget.

Arbeidstilsynet (2004): *Faktaside om EU-utvidelsen: Regelverk for arbeidstakere fra de nye EU-landene.* Oslo: Arbeidstilsynet (nettpublikasjon).

Friedland, W. H. og D. Nelkin: (1971): *Migrant: agricultural workers in the America's northeast.* New York: Holt, Rinehart and Winston.

KRD (2004a): *Orientering om EU-utvidelsen og arbeidsinnvandring.* Oslo: Kommunal og regionaldepartementet (nettpublikasjon).

KRD (2004b): *EU-utvidelsen og arbeidsinnvandring. OSS - ofte stilte spørsmål.* Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet (nettpublikasjon).

Landbrukets arbeidsgiverforening (2004): *Ansettelse av utenlandske sesongarbeidstakere. Veiledning utarbeidet av Landbrukets arbeidsgiverforening (LA).* Oslo: Landbrukets Arbeidsgiverforening.

Morgan, D. H. (1982): *Harvesters and harvesting, 1840-1900: a study of the rural proletariat.* London: Croom Helm.

Morgenbladet (2005): *Bondebløffen.* Artikkel, 9-15. desember 2005.

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

Nationen (2005a): - *Gjøres med viten og vilje.* Artikkel på internett, 22.11.05.

Nationen (2005b): *Omfattende skattejuks blant bønder.* Artikkel på internett, 22.11.05.

Nationen (2003): *Framleis elendige arbeidsvilkår.* Artikkel på internett, 12.06.03.

Nationen (1999): *Bønder får mer hjelp.* Artikkel, 09.07.99.

NOU 2004:20: *Ny utlendingslov.* Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Rye, J. F. (2004a): *Feltintervju med mjølkebønder i Wisconsin.* Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning. (Upublisert)

- Rye, J.F. (2004b): «*Trender i norsk landbruk 2004*». Dokumentasjonsnotat – spørsmål, metode og kodebok. Notat nr 2/04. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.
- Utlendingsdirektoratet (2005a): *Sesongarbeid - behandling av søknader om oppholdstillatelse/arbeidstillatelse for sesongarbeid, spesielt innen jordbruket*. Oslo: Utlendingsdirektoratet.
- (2005b): *Tall og fakta 2004*. Oslo: Utlendingsdirektoratet.
- (2005c): *Tillatelser til arbeid og utdanning i Norden, gitt til borgere av de nye EØS-landene i perioden mai 2004 - mars 2005*. Oslo: Utlendingsdirektoratet.
- (2004a): *Evaluering av foreløpige konsekvenser av EØS-utvidelsen - 1. rapport*. Oslo: Utlendingsdirektoratet, avdeling for faglig strategi og koordinering.
- (2004b): *Rapport om behandling av oppholdssaker. 1.juli - 31. desember 2003*. Oslo: Utlendingsdirektoratet.
- Wells, M.J. (1996): *Strawberry Fields: Politics, Class, and Work in California Agriculture*. New York: Cornell University Press.

Vedlegg 1 - spørsmålsformuleringer brukt i den kvantitative undersøkelsen

”Hadde du i løpet av 2003 arbeidshjelp av arbeidsinnvandrere på gårdsbruket? (Med arbeidsinnvandrere menes utenlandske statsborgere som oppholder seg i Norge i en tidsavgrenset periode på grunn av et arbeidsforhold)”

Svaralternativer:

”Nei” / ”Ja – formidlet gjennom Aetat” / ”Ja – formidlet gjennom andre enn Aetat”

”Vi ønsker også at du tar stilling til noen mer generelle påstander om arbeidsinnvandring til landbruket”

- ”Jeg vil trolig bruke arbeidsinnvandrere på gårdsbruket i årene som kommer”
- ”Det er akseptabelt at arbeidsinnvandrere har lavere lønn enn innleid norsk arbeidskraft i landbruket”
- ”Arbeidsinnvandrere er vanligvis fullgod arbeidskraft”
- ”Jeg er skeptisk til økt arbeidsinnvandring i landbruket”

Svaralternativer:

”Helt enig” og ”delvis enig” (slått sammen til ”enig”), ”både-og”, ”delvis uenig”, og ”helt uenig” (slått sammen til ”uenig”)

Vedlegg 2 – Intervjuguider brukt i den kvalitative undersøkelsen

Vær oppmerksom på at intervjumetoden har vært semistrukturerte intervju. Dette betyr at spørsmålene i intervjuguidene nedenfor kun vært veiledende. Verken spørsmålsrekkefølge eller formuleringene her gir derfor et eksakt bilde av hvilke spørsmål det faktisk ble spurt etter i intervjuene. Men de gir et innblikk i temaene vi har vært på jakt etter i intervjuene.

Intervjuguide til intervju med informant fra LO

Hva er deres rolle i forhold til de andre aktørene (AETAT, politi, bønder, Landbrukets arbeidsgiverorganisasjon, Arbeidstilsynet, NHO (i forhold til generell/ annen arbeidsinnvandring))

Hva er LOs syn på arbeidsinnvandring i landbruket vs. annen arbeidsinnvandring?

Hvordan stiller LO seg til eventuelle sesongarbeidere som ønsker å melde seg inn i LO (organisere seg)

- Tenker du da på norske, eller utenlandske sesongarbeidere?
- Er LO interessert i å organisere fremmedarbeidere/sesongarbeidere i jordbruket?
- Har noen forsøkt å melde seg inn?
- Har dere forsøkt å verve?

Grad av tarifflønn

I hvilken grad er LO involvert i internasjonalt samarbeid i forhold til arbeidsinnvandringsspørsmålet? (Er det slik at fremmedarbeiderne er organiserte i hjemlandet og LO håndterer saken i Norge på vegne av disse?)

- Hva med ILO?

Ønsker dere å være en aktør i debatten om arbeidsinnvandring i landbruket?

- Har dere uttalelser og eventuelt rapporter som vi kan få tilgang til?
- Sommerpatroljen: Er den opptatt av bare norske sesongarbeidere (studenter/skoleelever i f.eks. jordbærråkeren, eller også polakker?)

Når det gjelder arbeidsinnvandring, hvordan inntrykk har du av bøndene/landbruksnæringa, sammenlignet med arbeidsgivere i andre bransjer?

- Er landbruket mer tillitsbasert enn andre næringer som kanskje er mer formalistiske (skrevne kontrakter, etc.)?
 - Hvordan stiller LO seg til dette (i forhold til utenlandske sesongarbeidere/ arbeidsinnvandrere (tillit/kontrakt))?
- I hvilken grad er det overgang/flyt av utenlandsk arbeidskraft mellom bransjer?
 - Hvordan stiller LO seg til dette?

Hvordan vurderer du omorganiseringen etter utvidelsen av EØS-området i forhold til arbeidsinnvandring generelt?

- Og landbruket spesielt?
 - Hvis du sammenligner situasjonen for noen år tilbake (10/15år?), hvordan vil du beskrive dagens generelle arbeidsinnvandring?
 - Og for landbruket spesielt?
- Forventning til årets sesong?
 - Hvordan tror du årets debatt blir?

Intervjuguide til intervju med informanter fra UDI

Hva er deres oppgave i forhold til arbeidsinnvandring/ sesongarbeidskraft i landbruket?

- Hva er bakgrunnen for at dere har disse oppgavene?

Hva er deres rolle i forhold til de andre aktørene (Aetat, politi, bønder, Landbrukets arbeidsgiverorganisasjon, Arbeidstilsynet, LO etc.)?

- Vi ser at flere av aktørene har gått sammen om å gi ut informasjon: Hvem, hva, hvorfor?
 - Hvilke vurderinger ligger bak informasjonen som gis ut?

Kan du beskrive prosedyrene og regelverk i forhold til arbeidsinnvandring generelt (søknader etc.)?

- Og landbruket spesielt?
 - Har dere brosjyrer som vi kan få?
 - Med tanke på arbeidsinnvandring til landbruket: Hvordan var denne organisert før?
 - Hvordan fungerer den nye organiseringen i praksis sammenlignet med den gamle ordningen?
 - Hvilke utfordringer og flaskehals er UDI oppmerksomme på?
 - Ser UDI endringspotensial i forhold til dagens regelverk og organisering?
 - I så fall: Hvilke og hvorfor?
 - Hva var bakgrunnen for omorganiseringen?
 - Hvorfor tatt ut av Aetat?
 - Er det fordi dere forventer en kraftig økning i arbeidsinnvandring etter utvidelsen av EØS, og ikke minst: skyltes omleggingen en forventning av en andre typer arbeidsinnvandrere? (enklere å komme: dermed kommer de som ikke er her for å arbeide i landbruket?)
 - Var bakgrunnen at man ønsket mer kontroll (av noen med myndighet og hjemmel i utlendingsspørsmålet) da EØS-området ble utvidet? (sosiale problemer, kriminalitet, etc.)

I hvilken grad er det overgang/flyt av utenlandsk arbeidskraft mellom bransjer?

- Hvordan stiller UDI seg til dette?

Kan du beskrive overgangsordningene?

- Hvorfor overgangsordninger, og hvorfor akkurat disse?

- Hvor lenge skal de gjelde?
 - Hvorfor så lenge?

Hvordan vil du vurdere forankring og gjennomføring nedover i systemet?

- Vi tenker da spesielt på politiet:
 - I hvilken grad vil du si at å behandle søknader om arbeidsinnvandring er en prioritert oppgave hos politiet/lensmannsvesenet (trange ressurser)?
 - Hvilke grep kan myndighetene ta for at det skal bli en prioritert oppgave?

Hvilket omfang har arbeidsinnvandring i landbruket sammenlignet med arbeidsinnvandring i andre bransjer?

- Har UDI statistikk vi kan få?
- Hvordan forventer UDI at utviklingen i forhold til arbeidsinnvandring blir i årene som kommer? Generelt sett.
 - Og landbruket spesielt?
- Nasjonale forskjeller?

Hva er de vanligste henvendelsene fra bøndene?

Hvilke brudd på regelverket er de mest vanlige?

- Hvor alvorlig ser UDI på disse?
- Hva er den mest vanlige reaksjonen på lov/regelbrudd?

Hvor systematisk er innhenting av sammenligningen med andre nordiske land når det gjelder arbeidsinnvandring generelt?

- Og landbruket spesielt?

Har UDI inntrykk av at det forekommer ”sosial uro” på gårder og i lokalmiljø med arbeidsinnvandrere?

- Hva kjennetegner slike gårder og lokalmiljø slik arbeidstilsynet oppfatter det?
 - Mange eller få arbeidsinnvandrere?
 - Produksjonstyper?

Hvordan vurderer UDI/ du omorganiseringen etter utvidelsen av EØS-området i forhold til arbeidsinnvandring generelt?

- Og landbruket spesielt?

Hvis du sammenligner situasjonen for noen år tilbake (10/15år?), hvordan vil du beskrive dagens generelle arbeidsinnvandring?

- Og for landbruket spesielt?

Hvilke registre om arbeidsinnvandring i jordbruket finnes?

- Kan vi få tilgang til disse?

Intervjuguide til intervju med informanter fra Arbeidstilsynet

Hva er deres oppgave i forhold til arbeidsinnvandring/ sesongarbeidskraft i landbruket?

- Andre oppgaver enn Arbeidsmiljølov, Helse-, miljø og sikkerhet (HMS)?
 - Arbeidstakernes tilsettingsvilkår?
 - Kan du beskrive forholdet mellom de ulike aktørene (i forvaltningen av arbeidsinnvandring)
 - Hvem, hva, hvorfor?
 - Hvordan var det før?
 - Vi ser at flere av aktørene har gått sammen om å gi ut informasjon: Hvem, hva, hvorfor?
 - Hvilke vurderinger ligger bak informasjonen som gis ut?

Hvordan er den generelle situasjonen i forhold til arbeidsinnvandring til landbruket i dag?

- Hva er utfordringene?
 - Har arbeidstilsynet inntrykk av at det forekommer ”sosial uro” på gårder og i lokalmiljø med arbeidsinnvandrere?
 - Hva kjennetegner slike gårder og lokalmiljø slik arbeidstilsynet oppfatter det?
 - Mange eller få arbeidsinnvandrere?
 - Produksjonstyper?
- Har dette endret seg?
 - Blir det flere av brukene med mange arbeidstakere, eller er det brukene med de som har få arbeidstakere det blir flere av?
 - Er det noen produksjonstyper som utpeker seg i negativ retning i forhold til regelbrudd?
 - Hvilke, og på hvilken måte?
 - Er det brukene som har mange arbeidsinnvandrere?
 - På hvilken måte?
 - Er det nasjonaliteter som har verre/bedre forhold enn andre (f.eks. indiere, folk fra Romania) (folk fra land utenfor EØS)?
 - Har dette endret seg?
 - Hvordan og hvorfor?

Hvilke virkemidler har Arbeidstilsynet for å påse at lover og regler blir fulgt?

- Hvor vil du beskrive tilsynsaktiviteten til Arbeidstilsynet i forhold til sesongarbeid/arbeidsinnvandring i landbruket?
 - På hvilket nivå er dette i forhold til tilsynsaktiviteten dere har med andre bransjer som har arbeidsinnvandring?
 - Hvorfor denne forskjellen i tilsynsvirksomhet?
- Hva er rutineene for oppfølging av lov og regelverk?
 - Har dere varslingsplikt?
 - I så fall, hvor lang tid i forveien?
 - Har dere inntrykk av at ting utbedres/produksjon skaleres ned i forkant av inspeksjonen? I stedet for 80 arbeidstakere så har man bare 40, innføring av midlertidig kortere arbeidstid, ”drilling” av ansatte?
 - Hvilke form for tilsyn fører dere vanligvis? Papirkontroll (av internkontrollsystemet), eller inspeksjon og intervju av arbeidstakere/arbeidsgiver?
 - Hvor villige er arbeidsinnvandrerne til å snakke med dere?
 - Gir de i så fall et reelt bilde av situasjonen?
 - Hvor villige er arbeidsgiverne til å snakke med dere?
 - Gir de i så fall et reelt bilde av situasjonen?
 - Hva gjør dere når dere oppdager brudd på regelverket? (anmeldelse/pålegg om utbedring/dagbøter/ annet?)
 - Hva skal til for å utløse de ulike straffereaksjonene?
- Hvordan er mottakelsen dere får ute blant bøndene?
 - Hvorfor tror du den er slik?

Har Arbeidstilsynet statistikk og registeroversikt i forhold til arbeidsinnvandring og arbeidsforhold? (både generell og for landbruket spesielt)

- Kan vi få tilgang til dette materialet?

Intervjuguide til intervju med informant fra Landbrukets arbeidsgiverforening

Hva er deres oppgave i forhold til arbeidsinnvandring/ sesongarbeidskraft i landbruket?

- Hva er bakgrunnen for at dere har disse oppgavene?

Hva er deres rolle i forhold til de andre aktørene (Aetat, politi, bønder, Landbrukets arbeidsgiverorganisasjon, Arbeidstilsynet, LO etc.)?

- Vi ser at flere av aktørene har gått sammen om å gi ut informasjon: Hvem, hva, hvorfor?
 - Hvilke vurderinger ligger bak informasjonen som gis ut?

Hva er Landbrukets arbeidsgiversforenings syn på arbeidsinnvandring i landbruket?

- Hvorfor?

Må bøndene gi arbeidsinnvandrerne tariff lønn?

Samarbeider dere med arbeidsgiverforeninger i andre land (land arbeidsinnvandrerne kommer fra/ land som har arbeidsinnvandring som ligner den i det norske landbruket)?

På hvilken måte er dere en aktør i debatten om arbeidsinnvandring i landbruket?

Kan du fortelle om LAs informasjonsstrategi i forhold til arbeidsinnvandringsspørsmålet?

- Hvilke vurderinger ligger bak?
- Hvordan vurderer dere effektene av den?

Hvordan er den generelle situasjonen i forhold til arbeidsinnvandring til landbruket?

Hvilke typer produksjoner bruker arbeidsinnvandring?

- Har dette endret seg?
 - Har det blitt flere av gruppen bønder med mange arbeidstakere, eller er det bøndene som har få arbeidstakere det er blitt flere av?
 - Er det noen produksjonstyper som:
 - Får flere arbeidsinnvandrere?
 - Hvilke?

- Får færre arbeidsinnvandrere?
 - Hvilke?
- Er det noen nye produksjonstyper som kommer inn?
 - Hvilke?

Er det produksjonstyper som utpeker seg i negativ retning i forhold til brudd på arbeidsmiljøloven?

- Hvilke, og på hvilken måte?
 - De som har mange arbeidsinnvandrere?
 - På hvilken måte?
- Er det noen nasjonaliteter som har verre forhold enn andre (f.eks. indiere, folk fra Romania, (utenfor EØS)?
 - Har dette endret seg?
 - Hvordan og hvorfor?

Hvor aktive er arbeidstilsynet?

- Har dere inntrykk av at ting utbedres/produksjon skaleres ned i forkant av inspeksjon fra arbeidstilsynet? F.eks. i stede for 80 arbeidstakere så har man bare 40, innføring av midlertidig kortere arbeidstid, ev. ”drilling” av ansatte?
- Hvor villige er arbeidsgiverne til å snakke med arbeidstilsynet?
 - Hvordan er mottakelsen arbeidstilsynet får ute blant bøndene?
 - Hvorfor tror du den er slik?

Hvordan vurderer du omorganiseringen etter utvidelsen av EØS-området?

- Hvordan var det før?
- Hva var bakgrunnen for omorganiseringen?
- Kan du beskrive hvordan situasjonen har endret seg de siste 15/20 årene:
 - Når det gjelder arbeidsinnvandring til landbruket?
 - Omfang
 - Situasjonen for bøndene som arbeidsgivere?
 - Situasjonen for arbeidsinnvandrerne?
- Hvordan fungerer den nye organiseringen i praksis sammenlignet med den gamle ordningen?
 - Hvilke utfordringer og flaskehalser er Landbrukets arbeidsgiverforening oppmerksomme på?

- Fungerer forankringen og gjennomføringen av UDIs saksbehandlingsansvar nedover i statssystemet?
 - Har du inntrykk av dette er en prioritert oppgave hos politiet/lensmannsvesenet?
 - Var det bedre med AETAT?
 - Hva kan gjøres for å bedre saksbehandlingen sett med bøndernes øyne?
 - Hva ville Landbrukets arbeidsgiverforening helst sett var gjort annerledes/var annerledes?
 - Hvorfor?

Hvordan ser du for deg at arbeidsinnvandringen i landbruket vil utvikle seg i årene som kommer?

- Hvorfor?

Hvilke forventninger har du til årets sesong når det gjelder arbeidsinnvandring?

- Og til årets debatt om arbeidsinnvandring?

Har Landbrukets Arbeidsgiverforening statistikk og registeroversikt i forhold til arbeidsinnvandring og arbeidsforhold?

- Kan vi få tilgang til dette materialet?