



Bygdeforskning

Frank Egil Holm

Arbeidsinnvandring i landbruket

Trender og utviklingstrekk 2004–2012



Rapport 10/2012

ISSN 1503-2035



Norsk senter for bygdeforskning
Universitetsenteret Dragvoll
N-7491 Trondheim

Telefon: +47 73 59 17 29
Epost: post@bygdeforskning.no

Rapport 10/2012

Utgivelsesår: 2012

Antall sider: 46

ISSN 1503-2035

Tittel: Arbeidsinnvandring i landbruket
– Trender og utviklingstrekk 2004-2012

Forfatter: Frank Egil Holm

Utgiver: Norsk senter for bygdeforskning

Utgiversted: Trondheim

Prosjekt: Arbeidsinnvandring i landbruket
Trender og utviklingstrekk 2004–2012

Prosjekt nummer: 6257.00

Oppdragsgiver: JA

Kort sammendrag

I rapporten oppsummerer Bygdeforskning status for omfanget av bruk av innleid, utenlandsk arbeidskraft i norsk landbruk. Rundt 17% av brukene benytter innleid, utenlandsk arbeidskraft, og varigheten på arbeidsinnvandrerne engasjement i landbruket blir stadig lengre. Dette gjør at arbeidsinnvandrerne andel av arbeidsinnsatsen øker, og våre estimater tyder på at rundt 13% av arbeidsinnsatsen i landbruket nå utføres av innleid, utenlandsk arbeidskraft.

Stikkord

Arbeidsinnvandring, sesongarbeid, landbruk, allmenngjøring, arbeidskraft.

Key words

Migration, labour migration, seasonal workers, agriculture.

Forord

Hvilke vilkår skal vi tilby dem som i perioder kommer til Norge for å jobbe i anleggsbransjen, i restaurantbransjen, på slakterier, i oppdrettsnæringen, på hoteller eller i landbruket? Arbeidsinnvandrere har fylt et økende arbeidskraftsbehov i mange næringer. Innleid utenlandsk arbeidskraft, spesielt fra våre nære naboland og land i Øst-Europa, blir beskrevet som både kompetente og arbeidsvillige av sine arbeidsgivere. Tradisjonelt har arbeidsinnvandrere vært innvandrere på kortvarig opphold som har utført sesongarbeid i produksjoner med sesongmessige produksjonstopper. De siste årene har innslaget av arbeidsinnvandrere med mer langvarige opphold blitt dominerende. EØS-avtalen gjør at det er få barrierer i regelverket knyttet til bruk av arbeidsinnvandrere fra EØS-land i norsk arbeidsliv, og med fjerningen av overgangsordninger for land i Øst-Europa (sist Bulgaria og Romania i 2012) har Norge blitt del av et stort arbeidsmarked.

En hovedutfordring har vært at den midlertidige tilknytningen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker gir et mulighetsrom for å legge lønnsnivået for lavt og samtidig ikke ta arbeidsmiljøkravene på alvor. *Sosial dumping* har blitt et etablert begrep for å beskrive forholdene på enkelte arbeidsplasser og innen enkelte næringer. Mens en arbeidstaker i det norske arbeidslivet har visse rettigheter i forhold til lønnsnivå, lønnsforhandlinger, arbeidsmiljø og oppsigelsesvern, viser erfaringer fra ulike næringer vilkårlig regulering av arbeidsinnvandrerens betingelser. Med ujevne mellomrom kommer det enkeltsaker i media der man finner at arbeidstakere har gått på svært lave lønninger og uverdige boforhold. Arbeidstilsynet og ulike arbeidstakerorganisasjoner gjennomfører kontroller i ulike næringer og finner vanligvis tilfeller der arbeidsgivere bryter med etablert regelverk i forhold til engasjement av arbeidsinnvandrere.

Dette prosjektet har hatt tittelen «*Arbeidsinnvandring til landbruket – arbeidskraftbehov, legitimitet og normalisering*», og skal fylle to formål:

1. Bygdeforskning skal følge utviklingen av omfanget av utenlandsk arbeidskraft i landbruket
2. Bygdeforskning skal følge og utvikle kunnskap om bøndenes holdninger og planer med hensyn til bruk av utenlandsk arbeidskraft i landbruket

I prosjektet har Bygdeforskning fulgt feltet ved å (1) spørre norske bønder om bruk av og holdninger til arbeidsinnvandrere, (2) ved å studere mediedebatten om tematikken og (3) ved å snakke med sentrale aktører tilknyttet næringen. Tidlig i prosjektet gjorde vi en samlet gjennomgang av data fra *Trender i norsk landbruk*, der Bygdeforskning annethvert år siden 2003/2004 har stilt bønder en rekke spørsmål om norsk landbruk, herunder spørsmål om bønders bruk av utenlandsk arbeidskraft. Dette innledende arbeidet resulterte i et notat (Vik og Kroken 2010). I arbeidet med denne sluttrapporten har vi også oppdatert notatet fra Vik og Kroken med ferske tall

fra Trender i norsk landbruk 2012. Materialet fra Trender i norsk landbruk har vi fylt ut med en gjennomgang av oppslag om arbeidsinnvandring i landbruket i et utvalg av norske medier, samt gjennom intervjuer med nøkkelinformanter.

Prosjektet er finansiert av avtalepartene i jordbruket (JA), samt ved egenfinansiering ved Bygdeforskning

Frank Egil Holm, 20. desember 2012.

Sammendrag

Med denne rapporten oppsummerer Bygdeforskning status for omfanget av bruk av innleid utenlandsk arbeidskraft, bøndernes holdninger til bruken av arbeidsinnvandrere i sin drift og planer knyttet til fremtidig bruk av innleid utenlandsk arbeidskraft. Rapporten er basert på tre datakilder: 1) Surveyundersøkelsen Trender i norsk landbruk 2004-2012, 2) en gjennomgang av oppslag om arbeidsinnvandring i Nationen og Aftenposten og 3) et antall intervju med nøkkelinformanter.

Arbeidsinnvandrere utfører stadig mer av arbeidet på norske gårdsbruk. Rundt 17% av brukene benytter innleid, utenlandsk arbeidskraft. Varigheten på arbeidsinnvandrernes engasjement i landbruket blir stadig lengre, og følgelig øker arbeidsinnvandrernes andel av arbeidsinnsatsen. Innslaget av arbeidsinnvandrere har økt siden Bygdeforskning startet med Trender i norsk landbruk tidlig på 2000-tallet, og etter en midlertidig oppbremsing i bruken av arbeidsinnvandrere rundt 2009-2010, har økningen i bruken igjen skutt fart. Våre estimater tyder nå på at godt over 20000 arbeidsinnvandrere var innom det norske landbruket i løpet av 2011, og at disse sto for rundt 13% av den totale arbeidsinnsatsen i landbruket.

Aktørene i næringen signaliserer at det er viktig at arbeidsinnvandrerne sikres anstendige og forutsigbare lønns- og arbeidsvilkår. Allmenngjøringen av minstelønnssetene har vært en viktig endring – både for å sikre arbeidstakerne anstendige lønnsbetingelser, men også for å disiplinere arbeidsgiverne til å unngå at et vilkårlig lønnsnivå blir salderingsposten i den tøffe konkurransen med andre aktører.

English summary

With this report The Centre for Rural Research shows the latest developments within the field of labour migration in the Norwegian agriculture. The report is based on the use of three sources of data: 1) the survey *Trender I norsk landbruk*, 2) analysis of newspaper articles and 3) interviews with a number of informants connected to the field of labour migration.

Migrant workers carry out an increasing share of the workload in Norwegian agriculture. More than 20000 migrant workers took part in the agriculture during 2011, and their share of the total workload is estimated to around 13%.

In the coming years, the standardization of the minimum pay and regulations connected to the working conditions for migrant workers will be important. An expected inflow of workers from EU-countries with high levels of unemployment could tempt employers to offer low wages, but the principle of *allmenngjøring* should contribute to a minimum wage for most workers within the agriculture.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	5
English summary	7
Innhold	9
Figurliste	10
1. Innledning	11
1.1. Kort kunnskapsstatus	12
1.2. Problemstillinger	13
1.3. Datamateriale	14
Trender i norsk landbruk	14
Analyse av medieoppslag	14
Intervju med nøkkelinformanter	15
2. Arbeidsinnvandring i Norge	17
2.1. Politikken	17
2.2. Utviklingstrender og årsaker til innvandring	18
3. Arbeidsinnvandring i landbruket	21
3.1. Omfang	21
3.2. Bøndernes syn på arbeidsinnvandrerens arbeidsbetingelser og kvalifikasjoner	23
3.3. Regionale forskjeller?	25
3.4. Arbeidsinnvandring i media	26
4. Diskusjon	31
4.1. Hvorfor arbeidsinnvandring?	31
4.2. Lønn og arbeidsvilkår	32
4.3. Allmenngjøring	34
4.4. Landbruket er en politisk næring	35
4.5. Sosial dumping eller sosial jumping: samfunnsdebatten	36
4.6. Sosiale forhold – integrering	37
4.7. Veien videre	38
5. Avslutning	41
Litteratur	43

Vedlegg	45
Intervjuguide	45

Tabelliste

Tabell 1: Andel og antall bruk og arbeidsoppholdets varighet årene 2004-2012	21
Tabell 2: Andel bruk som har brukt arbeidsinnvandrere. Fordelt på hovedproduksjon på bruket og samlet. Årene 2004-2012. Prosent	21
Tabell 3: Andel som sier seg helt/delvis enig i at de vil bruke arbeidsinnvandrere i årene som kommer. Fordelt på hovedproduksjon på bruket. Årene 2004-2012. Prosent	22
Tabell 4: Andel som er enig/uenig i påstand: «Det er akseptabelt at arbeidsinnvandrere har lavere lønn enn innleid norsk arbeidskraft i landbruket» årene 2004-2012. Prosent	23
Tabell 5: Andel som er enig/uenig i påstand: «Jeg er skeptisk til økt arbeidsinnvandring i landbruket» årene 2004-2012. Prosent	23
Tabell 6: Andel som er enig/uenig i påstand: «Arbeidsinnvandrere er vanligvis fullgod arbeidskraft» årene 2004-2012. Prosent	24
Tabell 7: Arbeidsinnvandringens andel av årsverkene i jordbruket årene 2004-2012	24
Tabell 8: Andel som har brukt arbeidsinnvandrere i 2011. Fylkesvis. Prosent	25
Tabell 9: Antall oppslag i Nationen og Aftenposten. 2005, 2008, 2011	27
Tabell 10: Landbruksrelaterte oppslag fordelt på ledere, kronikk/debattinnlegg eller redaksjonelle oppslag	27
Tabell 11: Landbruksrelaterte oppslag fordelt på ladning. Positiv, nøytral, negativ	28
Tabell 12: Landbruksrelaterte oppslag fordelt på tema. Aftenposten	28
Tabell 13: Landbruksrelaterte oppslag fordelt på tema. Nationen	28

Figurliste

Figur 1: Innvandring, etter grunn og innvandringsår. 1990-2010	19
Figur 2: Antall arbeidsinnvandrere i landbruket fra 2000 til 2012. Et estimat	25

1. Innledning

Det er nå i underkant av 50 000 bønder i Norge og bygdesamfunnene tilbyr ikke lenger den reservearbeidskraften som landbruket har behov for. For norsk ungdom eller deltidsarbeidende kvinner er ikke lenger plukking av jordbær eller avløseransvar i fjøset en attraktiv bigeskjeft. I denne situasjonen er økt bruk av utenlandsk arbeidskraft løsningen på et problem for norsk landbruk. Det er imidlertid en løsning som også kan bære i seg kimen til utfordringer. Landbruket er en «politisk næring» der offentlige overføringer til næringen krever stabil legitimitet i befolkningen. Befolkningen har en medbestemmelsesrett i hva landbruket skal levere, og hvordan næringen opptrer. Betydelig import av arbeidskraft medfører minst to utfordringer. For det første kan det stilles spørsmål ved rimeligheten ved å særbehandle norsk landbruk (gjennom produksjonsstøtte og tollbarrierer) i en situasjon hvor en stadig større del av arbeidet utføres av utenlandsk arbeidskraft. For det andre kan det norske landbrukets legitimitet utfordres dersom det for ofte avsløres uverdige lønns-, arbeidstids-, bo- og arbeidsforhold for den utenlandske arbeidskraften innenfor landbruket.

Teknologiske, økonomiske og sosiale utviklingstrekk gjør at landbrukets interne organisering og posisjon i storsamfunnet utfordres. Stadig færre bønder skal samlet sett produsere minst like mye som før. Den siste landbruksmeldingen (St. meld 9 (2011-2012)) gir sågar et startskudd for en betydelig produksjonsøkning i norsk landbruk – 20% økning på 20 år. Samtidig opplever også mange land i Europa usikre økonomiske tider med uvanlig stor, og økende, arbeidsledighet. En naturlig konsekvens av dette er økt migrasjon, der arbeidsledige ungdom søker lykken i andre land. Det norske landbruket har allerede fylt deler av arbeidskraftgapet med innleid arbeidskraft fra andre land, og tilgangen på villig arbeidskraft blir etter all sannsynlighet ikke mindre de nærmeste årene. Produksjoner av grønnsaker, bær og melk blir stadig mer automatisert, men en arbeidshverdag uten manuelt arbeid ligger svært langt fram i tid. Samtidig kan mange av disse oppgavene fylles av personer uten spesiell fagkompetanse, og antallet potensielle arbeidstakere er dermed stort. Med god tilgang på ledig, interessert og motivert arbeidskraft fra Europa kan vi forvente at innslaget av innleid arbeidskraft vil være betydelig også i årene fremover.

Landbruket har i mange år benyttet utenlandsk arbeidskraft. Med ujevne mellomrom kommer det uheldige oppslag om svært lave lønninger, uholdbare arbeidsmiljø og om den dårlige behandlingen av innleide, utenlandske arbeidstakere. Samtidig kjenner alle solskinnshistoriene om arbeidsinnvandrene som kommer tilbake til det samme gårdsbruket år etter år, og smilende kan rapportere om flotte arbeidsforhold og et lønnsnivå skyhøyt over det de kunne ha fått i ordinært arbeid i hjemlandet. Arbeidsinnvandring i landbruket er en aktuell og sammensatt tematikk, som påvirkes av den generelle samfunnsutviklingen. Arbeidsinnvandrere er en ønsket og nødvendig innsatsfaktor i det norske arbeidslivet. Hovedutfordringen er at bruken av innleid, utenlandsk arbeidskraft kan friste enkelte arbeidsgivere til å ta snarveier.

1.1. Kort kunnskapsstatus

Flere forskningsmiljøer følger utviklingen i bruk av arbeidsinnvandring i Norge. I tillegg til å drive forskning på hele bredden av arbeidslivsfeltet driver FAFO sitt «FAFO Østforum»¹, som gir den mest komplette oversikten innen kunnskap, fakta, regelverk og tema knyttet til arbeidsinnvandring. FAFO driver dette møtestedet for aktører fra offentlige etater, arbeidsgiversiden og arbeidstakerorganisasjoner. FAFO har også en forskergruppe² på feltet, og pågående prosjekter omfatter bl.a. et prosjekt på oppdrag fra Nordisk Ministerråd om «*Labour migrants from Central and Eastern Europe in the Nordic countries: Patterns of migration, working conditions and recruitment practices*» (2010-2012).

Ulike offentlige etater og registre gir også en viss innsikt i utbredelse og utviklings- trekk innen bruken av arbeidsinnvandring. Både NAV, Arbeidstilsynet, UDI/UNE, Skattedirektoratet og Politiet er i ulike sammenhenger ansvarlige for registrering, vedtak og oppfølging knyttet til arbeidsinnvandring, og utarbeider oversikter og statistikk på sine felt. Fra forskerhold kunne man ha ønsket at slike registre inneholdt mer informasjon, men det pliktige papirarbeidet, søknadsprosessene og saksbehandlingen har blitt stadig mer forenklet og strømlinjeformet de senere år. Det er få obligatoriske opplysninger som skal innhentes for det som er hovedmengden av arbeidsinnvandrere i Norge, nemlig arbeidstakere fra EØS-området. Her er det kun en registrering hos Politiet som er nødvendig, og ut av dette er det liten kunnskap å hente om hvem det er som kommer³, hvorfor de kommer og hvilke problemstillinger arbeidsinnvandrerne møter i møtet med det norske arbeidslivet.

Norsk senter for bygdeforskning har fra 2004 kartlagt, fulgt og forsket på ulike sider av arbeidsinnvandringen spesielt innen landbruket (bl.a. Rye 2006; Rye 2008; Vik og Kroken 2010). Bakgrunnen for dette har dels vært data fra undersøkelsen Trender i norsk landbruk (Rye og Storstad 2004; Vik og Rye 2006; Vik 2008; Logstein 2010; Logstein 2012), og dels et prosjekt finansiert av Norges forskningsråd sammen med avtalepartene i jordbruket (Frisvoll, Almås og Rye 2005; Banino-Rokkones 2006; Rye 2006). Flere sider av arbeidsinnvandringen til landbruket har blitt analysert, blant annet omfanget innen ulike produksjoner, arbeidsinnvandrernes motivasjoner for å ta arbeid i Norge, bøndernes vurderinger rundt sin arbeidsgiverrolle, samt det overordnede regelverket som har regulert bruken av arbeidsinnvandring i norsk arbeidsliv.

De kvantitativt anlagte delene studiene har bl.a. vist at bruken av arbeidsinnvandrere tradisjonelt har kunnet blitt forklart med hva som har vært de viktigste produksjoner ved brukene. Arbeidsintensiv planteproduksjon med sesongbasert innhøsting har engasjert brorparten av arbeidsinnvandringen i landbruket. Trender 2004 viste bl.a. at drøyt en tredjedpart av de brukene som oppgir «annen planteproduksjon, inkl frukt

1 <http://www.faf.no/Oestforum/index.html>

2 <http://www.faf.no/pro/avf-eu-eos.html>

3 <http://www.ssb.no/innvgrunn/>

og grønnsaker» som hovedproduksjon hadde engasjert arbeidsinnvandrere, mens andelen bruk som hadde benyttet arbeidsinnvandrere lå under ti prosent hos bruk med melkeproduksjon, husdyrhold, kornproduksjon og skog som viktigste produksjon. Fram til 2010 var det likevel tegn til endring, der bruken av arbeidsinnvandring også tok seg gradvis opp innen andre produksjoner (Vik og Kroken 2010). Analyser av Trender i norsk landbruk har også vist at det har vært de største og mest lønnsomme brukene som i størst grad har benyttet seg av arbeidsinnvandrere. Arbeidsinnvandring har således ikke vært en overlevelsesstrategi for de mest pressede brukene (Rye 2006).

Andre studier har i større grad sett arbeidsinnvandringen fra arbeidsinnvandrerens ståsted, og i en rapport fra 2006 (Banino-Rokkones 2006) viser forfatteren at rekruttering og sosial integrering av arbeidsinnvandrere foregår på ulike måter, men at arbeidsinnvandreres hovedmotivasjoner for å komme til et arbeidsforhold i Norge er utsikter til penger, ferie og vennskap. Arbeidsinnvandrerne opplever også få sosiale omkostninger med en reise til Norge, i og med at rekrutteringen ofte forgår via etablerte nettverk, slik at usikkerhetsmomentene ved et arbeidsopphold i Norge er små. Mange arbeidsinnvandrere etablerer også det de opplever som et godt forhold til sine arbeidsgivere.

Bøndenes avlønning av arbeidsinnvandrere er en balansegang mellom en vurdering av hva som er økonomiske bærekraftig i produksjonen og en respekt for gjeldende lover og reguleringer, justert ved hjelp av en rettferdighetssans for hva en arbeidsinnvandrere bør få av goder for sin arbeidsinnsats (Ingelsrud 2007). Bonden ser ut til å ta utgangspunkt i hvilket lønns- og ytelsesnivå produksjonen kan tåle, hvilket arbeid som utføres, og hvilken kjøpekraft arbeidsinnvandreren får i sitt hjemland med de midlene som kan samles opp gjennom et opphold i Norge. Det gjorde at nesten 1/3 av norske bønder i 2006 var helt/delvis enige i at *«det er akseptabelt at arbeidsinnvandrere til landbruket har lavere lønn enn norsk innleid arbeidskraft til landbruket»*. Dette ble i hovedsak begrunnet med at midler inntjent i Norge ville gi en svært god kjøpekraft dersom midlene i all hovedsak ble benyttet i et hjemland med lavere prisnivå. Bøndene viser likevel ansvarsfølelse for næringens samlede legitimitet, ved å i liten grad ønske å utfordre eksisterende regelverk for avlønning og arbeidsmiljømessige forhold. Som vi skal se ser allmenngjøringsvedtaket i 2010 ut til å ha trukket utviklingen i retning av mer forutsigbare og akseptable lønns- og arbeidsvilkår.

1.2. Problemstillinger

Dette prosjektet har hatt to hovedformål:

1. Bygdeforskning skal følge utviklingen av omfanget av utenlandsk arbeidskraft i landbruket
2. Bygdeforskning skal følge og utvikle kunnskap om bøndenes holdninger og planer med hensyn til bruk av utenlandsk arbeidskraft i landbruket

1.3. Datamateriale

Vi har benyttet oss av tre kilder til kunnskap om arbeidsinnvandring i landbruket:

1. Et kvantitativt materiale fra undersøkelsen *Trender i norsk landbruk*, der vi har stilt norske bønder spørsmål om ulike sider ved arbeidsinnvandring ved inngangen til årene 2004, 2006, 2008, 2010 og 2012.
2. Et mediesøk i et utvalg norske aviser, med mål om å finne hovedtrekk og stemnings-skifter i norske avisers fremstilling av forhold knyttet til arbeidsinnvandring i landbruket.
3. Intervjuer med et utvalg nøkkelinformanter.

I det følgende gjør vi kort rede for dette datamaterialet.

Trender i norsk landbruk

Trender i norsk landbruk er en spørreundersøkelse som går ut til et representativt utvalg norske bønder annethvert år. Undersøkelsen inneholder blant annet et antall spørsmål om bønders bruk av, syn på og vurderinger av innvandret arbeidskraft i landbruket. Resultatene fra disse undersøkelsene (2004, 2006, 2008 og 2010) ble gjennomgått i en tidlig fase av dette kartleggingsprosjektet, og publisert i form av et frekvensnotat (Vik og Kroken 2010). Flere av poengene fra dette notatet benyttes i analysedelen av denne sluttrapporten. I avslutningen av arbeidet med denne slutt-rapporten har også *Trender i norsk landbruk 2012* blitt gjennomført, og vi har tatt inn oppdaterte tall på den siste utviklingen.

Analyse av medieoppslag

Arbeidsinnvandring er gjenstand for til dels stor oppmerksomhet i media. Både nyhetsoppslag om forhold i arbeidslivet relatert til arbeidsinnvandring i ulike sektorer, kommentarartikler og mer faktabasert kunnskapsformidling. Vi har gjort et søk i mediedatabasen Atekst/Retriever på avisene *Nationen* og *Aftenposten*. Utvalget av disse to avisene er begrunnet med at *Nationen* er den dagsavisen som i størst grad befatter seg med sakfeltet landbruk, mens *Aftenposten* er tatt med grunnet avisens vektlegging av saker knyttet til nærings- og arbeidsliv og generell politisk debatt. Vi har også kun forholdt oss til det som har stått på trykk i papirutgavene i de nevnte aviser, da vi dermed lettere kan anslå utviklingen i antallet saker, i og med at vi må anta at mer nettpublisering gjør at den totale mediemengden har økt vesentlig de siste årene. Uttrykket vi har valgt å søke etter er «arbeidsinnvandr*», der asterisken gjør at alle ord som starter med «arbeidsinnvandr ... » blir med, uansett hvordan ordet ender. En metodisk utfordring her er at ulike søkeord kan gi ulike utslag. Eksempelvis vil arbeidsinnvandring i landbruket ofte også kunne benevnes ved bruk av ulike varianter av ordet «sesongarbeid/er/ere». Et søk på dette gir eksempelvis for *Nationen*: 0, 26 og 16 oppslag for de tre aktuelle årene, og kunne ha gitt et bredere datamateriale, muligens med noen flere artikler som omhandler arbeidsinnvandring i landbruket. Vi har likevel valgt å forholde oss til søketermen «arbeidsinnvandr*».

Vi har gjennomført søk i 2005, 2008 og 2011, for å se utviklingen i antall oppslag. Videre har vi på om oppslagene er kronikker/debattinnlegg eller redaksjonelle saker, om oppslagene er av positiv, nøytral eller negativ karakter og mer kvalitativt om hvilke tema som behandles i sakene. Basert på tidligere studier av feltet arbeidsinnvandring, inntrykk fra intervjuer med aktører tilknyttet næringen, og en grov gjennomgang av nyhetsbildet har vi sortert avisoppslagene etter undertemaene: lovverk, lønn/tariff, sosial tilrettelegging, innvandringspolitikk, kompetanse og fakta/forskning.

Intervju med nøkkelinformanter

I forbindelse med denne kartleggingen har vi gjennomført et antall intervjuer med nøkkelaktører på feltet arbeidsinnvandring i landbruket. Vi har gjennomført intervjuer med representanter fra næringen (Norsk Bonde- og Småbrukarlag (NBS) og Landbrukets Arbeidsgiverforening(LA⁴)), fra arbeidstakerhold (Fellesforbundet) og fra forvaltningsorganet Utlendingsdirektoratet (UDI). Intervjuene har tatt utgangspunkt i en semi-strukturert intervjuguide, der intervjuobjektene har fått respondere noenlunde fritt på problemstillinger knyttet til utviklingstrekk den senere tid, aktuelle problemstillinger og mulige endringsbehov i politikken som regulerer arbeidsinnvandring i landbruket. Hovedmålet med intervjuene har vært å få innblikk i hvilke problemstillinger som er mest fremtredende knyttet til omfanget, bruken og reguleringen av arbeidsinnvandring i norsk landbruk.

Tallene fra Trender i norsk landbruk og oversikten over mediebildet presenteres deskriptivt i neste kapittel, men diskuteres og analyseres sammenholdt med intervju-materialet i kapittel 4.

4 Landbrukets Arbeidsgiverforening inngikk fra 1. mars 2012 i NHO Mat og Landbruk.

2. Arbeidsinnvandring i Norge

2.1. Politikken

Med inngåelsen av EØS-avtalen i 1994 fikk Norge og EU gjensidig adgang til hverandres markeder med utgangspunkt i prinsippene om fri flyt av varer, kapital, arbeidskraft og tjenester. Ett av hovedprinsippene ved EØS-avtalen (Lovdata, EØS-avtalen) er at det skal praktiseres fri bevegelighet for arbeidstagere mellom EU- og EFTA-statene, ved at all forskjellsbehandling av arbeidstagere grunnet statsborgerskap skal avskaffes, når det gjelder sysselsetting, lønn og andre vilkår. Arbeidstakere i EU-land fikk følgelig lettere adgang til det norske arbeidslivet, og det ble økte muligheter for å engasjere utenlandsk arbeidskraft i norske bedrifter. Enkelte overgangsordninger ble beholdt, i form av ulike former for registreringskrav og tidsbegrensede arbeidstillatelser, men hovedbildet var at arbeidskraften skulle flyte så fritt som mulig.

De siste 10 årene har det skjedd betydelige endringer i de institusjonelle rammene rundt arbeidskraftimport til landbruket – og andre næringer. EØS-avtalen og Schengen-samarbeidet er nå det rammeverket som gjelder (Rye og Frisvoll 2007). Fram til 2004 var det i all hovedsak *Kvoteprogrammet for utenlandsk arbeidskraft* til sesongpreget arbeidskraft som regulerte omfanget av arbeidsinnvandring, mens EU-utvidelsen i 2004 i praksis åpnet for fri flyt av arbeidskraft i EØS-området. Det ble imidlertid opprettholdt noen tidsavgrensede begrensninger i form av ulike overgangsordninger, men disse ble fjernet for alle EU-medlemsland, med unntak for Bulgaria og Romania, fra mai 2009⁵. EU/EØS/EFTA-borgere trengte ikke lenger oppholdstillatelse ved arbeid i Norge, men de måtte registrere seg elektronisk og fremvise legitimasjon for Politiet⁶. EU/EØS/EFTA-borgere fikk automatisk oppholdsrett i tre måneder, og rett til å ta arbeid⁷. I januar 2012 foreslo regjeringen å fjerne overgangsordningene for søkere fra Bulgaria og Romania, der det har vært stilt krav om en søknadsprosess som sikrer at arbeidssøkere fyller kravene til oppholdstillatelse. Med vedtak i Stortinget (Prop 58L (2011-2012) ble overgangsordningen avskaffet i mai 2012 med den følge at arbeidstakere fra Bulgaria og Romania nå har samme tilgang til det norske arbeidsmarkedet som andre EØS-borgere.^{8/9} Dette betyr at så godt som alle de formelle barrierene mot arbeidsinnvandring fra EU-land land i Øst-Europa ble borte.

5 <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=206810>

6 <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Arbeid-og-opphold/Arbeid-og-opphold-EU-EOS-EFTA-borgere/Midlertidig-registreringsordning-for-EOS-borgere/?id=10934>

7 <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Arbeid-og-opphold/Arbeid-og-opphold-EU-EOS-EFTA-borgere/>

8 <http://www.nasjonen.no/2012/05/31/politikk/eu/eos/romania/bulgaria/7469264/>

9 <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=52589>

Det var lenge fravær av regulering/minstelønn av lønnsnivået for de utenlandske arbeiderne, og det tok lang tid før det ble enighet om en allmenngjøring av minstelønn:

«Erfaring har vist at risikoen for at utsendte arbeidstakere ikke får utbetalt allmenngjort lønn, er større enn for arbeidstakere ansatt i norske virksomheter. Dette bildet bekreftes også av Arbeidstilsynets seneste tilsynsrapporter, jf. punkt 1.4. Regjeringen mener at tiltak rettet mot sosial dumping er viktig, både for den enkelte berørte arbeidstaker, for seriøse bedrifter i konkurranse med useriøse, og for å sikre videreføring av den norske arbeidslivsmodellen.» (Ot.prp nr 88, 2008-2009)

I 2010 ble partene enige om at «Overenskomsten for jordbruks- og gartnerinæringene» skulle bli allmenngjort – dvs at også uorganiserte arbeidstakere skal få betingelser i henhold til gjeldende tariff. Dette ble et signal ut i næringen om at det skal være like spilleregler for alle aktører, og at behov for kostnadskutt i produksjonene ikke skal løses med ubegrensede kutt i lønninger og vilkår for innleid arbeidskraft.

For arbeidssøkende fra land utenfor EØS-samarbeidet er det andre regler som gjelder. Her er det fortsatt kvotemessige begrensninger til antallet årlige sesongarbeidere og krav til dokumentasjon på at arbeidsforholdet er reelt og ordnet. Slik arbeidsinnvandring til landbruket er som regel omfattet av særregler knyttet til sesongarbeid¹⁰, der arbeidskraftsbehovet er begrunnet med sesongmessige variasjoner som gjør at arbeidsforholdet kun kan utføres i bestemte deler av året. Arbeidsforholdet må være sammenhengende heltidsarbeid, men kan oppfylles ved flere arbeidstilbud fra forskjellige arbeidsgivere. Forefallende gårdsarbeid vil normalt falle utenfor disse bestemmelsene. NAV må også i noen tilfeller kobles på denne søknadsprosessen for å vurdere om arbeidet kan utføres ved hjelp av innenlandsk arbeidskraft, eller arbeidssøkere fra EØS-land. For arbeidssøkere utenfor EØS-samarbeidet fastsettes det årlige kvoter for antallet arbeidsinnvandrere knyttet til sesongarbeid i jord- og skogbruk. Kvoten er p.t. satt til 2500.

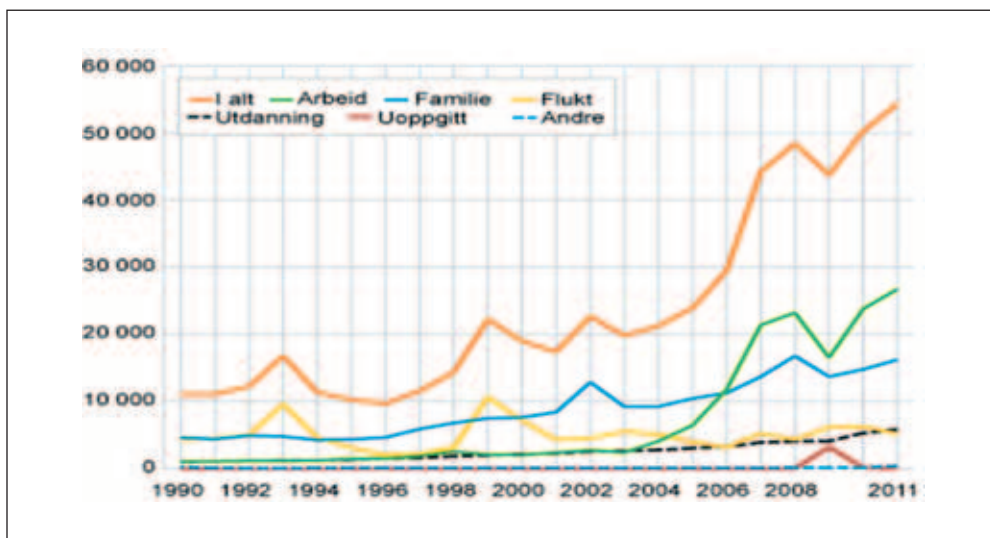
2.2. Utviklingstrender og årsaker til innvandring

Med unntak av et par år rundt 1990 har det i alle år siden 1970 vært netto innvandring til Norge.

Hovedtrekkene i migrasjonen i perioden 1970–2009 varierer etter fra- og tilflyttingsland. Innvandringen fra vestlige land har i hele perioden vært høy. Innvandringen fra land i Afrika, Asia mfl. begynte først på slutten av 1960-tallet. Først kom arbeidsinnvandrere deretter familieinnvandrere og flyktninger (...). Innvandringen fra de sentral- og østeuropeiske landene som nå er EØS-medlemmer, var av lite omfang før 2004. (NOU 2011:7, del 7.3.1).

¹⁰ <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Arbeid-og-opphold/Oppholdstillatelser-for-arbeid/Sesongarbeider/#krav>

Siden 1990 har innvandringen til Norge vært svakt økende, men med sterkere vekst de siste årene. Det er først de siste ti årene at arbeid har blitt den dominerende begrunnelsen oppgitt for innvandring til Norge, noe som må sees i sammenheng med EØS-utvidelsen i 2004. For rundt halvparten av innvandringene blir arbeid nå oppgitt som begrunnelse:



Figur 1: Innvandring, etter grunn og innvandringsår. 1990-2010.¹¹ (Kilde: SSB)

Av de drøyt 25000 som har innvandret grunnet arbeid det siste året, er det Sverige, Polen, Litauen, Latvia og Tyskland som dominerer som opphavland. Med økende arbeidsledighet, spesielt blant unge, i betydelige deler av Europa ser det ut til at Norge blir et stadig mer attraktivt land for arbeidssøkende europeere (Jupskås 2012).

¹¹ <http://www.ssb.no/innvgrunn/>

3. Arbeidsinnvandring i landbruket

3.1. Omfang

I Bygdeforsknings spørreundersøkelse Trender i norsk landbruk, har bøndene selv rapportert om økende bruk av utenlandsk arbeidskraft det siste tiåret, dog med en utflating rundt 2009-2010. Mens produksjon av frukt og grønnsaker, og etter hvert behov for avløsere i melkeproduksjonen har vært de store forbrukerne av utenlandsk arbeidskraft, har vi de siste årene også sett økende bruk av utenlandsk arbeidskraft også innen andre deler av landbruket. Utflatingen som ble registrert i Trender i norsk landbruk 2010 bekreftes også av SSB, som registrerte dempet generell innvandring i perioden etter finanskrisens første fase (2008-2009).

Tabell 1: Andel og antall bruk og arbeidsoppholdets varighet årene 2004-2012

	2004	2006	2008	2010	2012*
Andel (%) bruk med utenlandsk arbeidskraft	9	14	17	17	17
Antall bruk som har benyttet utenlandsk arbeidskraft (estimat)	5400	7400	8900	7800	7300
Lengde på arbeidsforhold (mnd. i gjennomsnitt)	1,9	2,3	2,5	2,7	3,1

*2012: Seks case med oppgitt 300/350 arbeidsinnvandrere, og oppgitt varighet på opphold over 12 mnd er utelatt, grunnet uforholdsmessig stort innslag på estimer.

Andelen av bruk som benytter utenlandsk arbeidskraft er stabil. Lengden på arbeidstakernes opphold på bruket øker. Det kan tyde på at arbeidsinnvandrerne i større del tar del i produksjoner med stabil aktivitet gjennom året, i tillegg til den tradisjonelle deltakelsen i produksjoner med store sesongmessige produksjonstopper. Den økte lengden på arbeidsforholdene viser at innslaget av arbeidsinnvandring i det norske landbruket øker, etter en periode med utflating rundt 2009-2010. Dette bildet ser vi også i den generelle innvandringsstatistikken, der det de siste to årene har vært en markant økning i innvandringen til landet, og der mange innvandrere oppgir arbeid som årsak til innvandringen. Det er ikke uventet at landbruket vil nyttiggjøre seg av deler av denne arbeidskraften.

Tabell 2: Andel bruk som har brukt arbeidsinnvandrere. Fordelt på hovedproduksjon på bruket og samlet. Årene 2004-2012. Prosent

Produksjonstype	År	2004	2006	2008	2010	2012
Melkeproduksjon		9	14	16	21	21
Husdyrshold		7	11	11	14	15
Kornproduksjon		5	10	11	14	8
Annen planteproduksjon inkl frukt og grønnsaker		36	40	45	51	40
Skog		2	23	13	8	17

Produksjonstype	År	2004	2006	2008	2010	2012
Sau		-	-	-	-	10
Annen produksjon		12	11	28	10	21
Totalt		9	14	17	17	17

Vi ser at bildet er relativt uendret hva angår andelen av bruk som har brukt arbeidsinnvandrere i 2011. Statistikken antyder en viss nedgang innen «kornproduksjon» og innen «annen planteproduksjon inkl frukt og grønt», mens vi ser en viss oppgang innen flere andre produksjoner. Nedgangen innen frukt- og grøntsektoren, tradisjonelt den største rekrutteringsarenaen for arbeidsinnvandrere, kan reflektere innføringen av allmenngjøring av minstelønnssetningene. Det kan se ut til at innslaget av utenlandsk arbeidskraft over tid også øker i produksjonene som ikke preges av sesongtopper (eks. melkeproduksjon). Her må vi ta høyde for at det er få bruk innen noen av produksjonene, noe som gir noe sårbarhet vedrørende utvalgsstørrelsen. Hovedbildet er at andelen bruk med arbeidsinnvandrere er stabil.

Tabell 3: Andel som sier seg helt/delvis enig i at de vil bruke arbeidsinnvandrere i årene som kommer. Fordelt på hovedproduksjon på bruket. Årene 2004-2012. Prosent

Produksjonstype	År	2004	2006	2008	2010	2012
Melkeproduksjon		25	24	23	26	29
Husdyrshold		16	19	18	19	21
Kornproduksjon		17	19	18	18	18
Annen planteproduksjon inkl frukt og grønnsaker		54	49	50	50	41
Skog		19	26	28	11	27
Sau		-	-	-	-	16
Annen produksjon		35	16	31	16	27
Totalt		22	23	22	22	24

Også når det gjelder bøndernes syn på fremtidig bruk av arbeidsinnvandrere er hovedbildet stabilt. I underkant av ¼ av drivere i ulike produksjoner ser det som sannsynlig at man vil benytte innvandret arbeidskraft i kommende år, og denne andelen har vært svært stabil helt siden våre kartlegginger startet i 2003/2004. Det viser dermed at bøndene gjennomgående tror at bruken av arbeidsinnvandrere i fremtiden blir større enn hva som faktisk realiseres. De årene Trender i norsk landbruk har vært gjennomført ser vi at 22-24% har forventet at de ville benytte arbeidsinnvandrere i kommende år, mens vi i tabell 2 så at den oppgitte, faktiske bruken sakte har beveget seg opp til et nivå på rundt 16-17%.

3.2. Bøndernes syn på arbeidsinnvandrernes arbeidsbetingelser og kvalifikasjoner

Tabell 4: Andel som er enig/uenig i påstand: «Det er akseptabelt at arbeidsinnvandrere har lavere lønn enn innleid norsk arbeidskraft i landbruket» årene 2004-2012. Prosent

	2004	2006	2008	2010	2012
Helt uenig	25	29	32	30	36
Delvis uenig	15	17	18	16	17
Både og	22	22	22	24	21
Delvis enig	20	18	18	18	16
Helt enig	17	13	11	13	12
Totalt	100	101	101	100	102

Vi ser en viss glidning i retning av mindre aksept for lønnsulikheter. En stadig større andel av bønderne oppgir at man er helt uenig i at innleid utenlandsk arbeidskraft har lavere lønn enn norsk arbeidskraft. Mens 40% var helt/delvis uenig i at forskjeller kunne aksepteres i 2004, har denne andelen økt til 53%. Siden 2004 har det vært jevnlig oppslag i media om uheldige lønnsforhold innen ulike næringer, man har vedtatt allmenngjøring av flere minstelønn og faglagene har sendt signaler ut til sine medlemmer om at avlønningen skal være i henhold til gjeldende lover og regler. Det ser altså ut til å ha hjulpet noe, men fremdeles er det mer enn ¼ av norske bønder som er helt/delvis enig i at det er akseptabelt med lavere lønn for innleid utenlandsk arbeidskraft. Det er sikkert flere årsaker til at mange bønder åpner for lønsmessig forskjellsbehandling (Ingelsrud 2007), men både vurderinger om bedriftens/gårdens generell lønnsevne, kostnadsutviklingen knyttet til produksjonen, arbeidsinnvandrernes relative kjøpekraft i sitt opphavsland og mulig frustrasjon knyttet til egen mulighet for lønnsuttak kan påvirke i retning av å akseptere lønnsulikhet.

Tabell 5: Andel som er enig/uenig i påstand: «Jeg er skeptisk til økt arbeidsinnvandring i landbruket» årene 2004-2012. Prosent

	2004	2006	2008	2010	2012
Helt uenig	16	13	17	15	17
Delvis uenig	16	15	18	19	17
Både og	28	32	32	32	33
Delvis enig	20	24	22	21	20
Helt enig	21	17	12	12	13
Totalt	101	101	101	99	100

Tabell 6: Andel som er enig/uenig i påstand: «Arbeidsinnvandrere er vanligvis fullgod arbeidskraft» årene 2004-2012. Prosjenter

	2004	2006	2008	2010	2012
Helt uenig	3	3	4	4	3
Delvis uenig	3	5	5	5	6
Både og	21	24	28	27	26
Delvis enig	29	29	29	30	31
Helt enig	44	39	35	35	34
Totalt	100	100	101	101	100

Den generelle holdningen til arbeidsinnvandring i landbruket er stabil, dog med en betydelig nedgang i andelen som er «helt enige» i en skepsis til arbeidsinnvandring i landbruket – 13% i 2012, mot 21% i 2004. Arbeidskraften fra innvandrete arbeidstakere vurderes i all hovedsak som fullgod. Under 10% av respondentene er helt/delvis uenige i at arbeidskraften fra arbeidsinnvandrere er fullgod, og denne andelen har vært så lav eller enda lavere helt siden 2004. Arbeidsforholdet mellom en arbeidsgiver og innleid arbeidskraft fra utlandet vil ofte være såpass kortvarig og fleksibelt at arbeidsgiveren har stor mulighet til å reengasjere de mest kvalifiserte og dyktige arbeidstakerne, mens arbeidstakere uten de nødvendige egenskapene ikke har noen rett på reengasjering etter at arbeidskontrakten er oppfylt. Rekruttering til denne type jobber skjer gjerne også gjennom sosiale nettverk, noe som sikrer at nyankomne arbeidstakere gjerne vil være kvalitetssikret gjennom gode skussmål fra etablerte arbeidstakere som selv har bevist dyktighet.

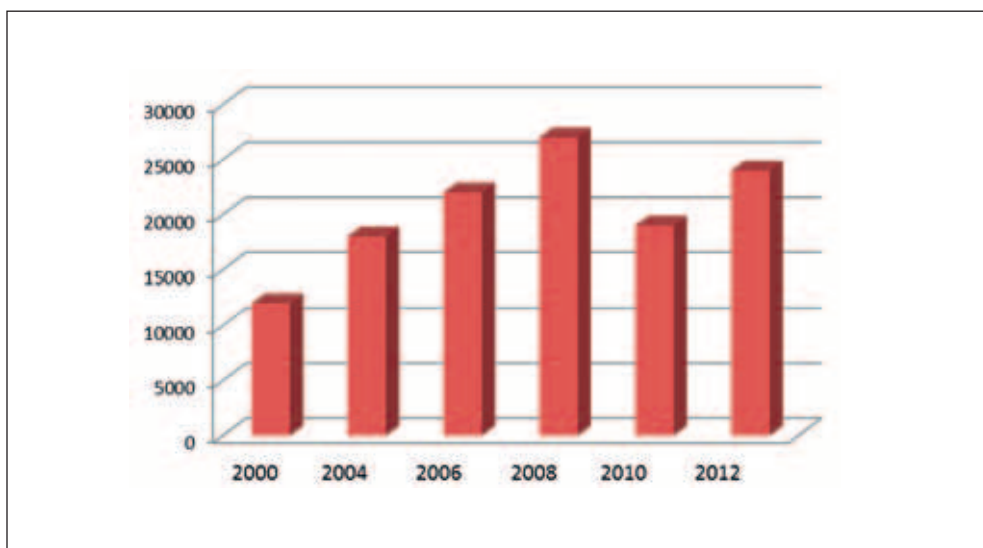
Tabell 7: Arbeidsinnvandringens andel av årsverkene i jordbruket årene 2004-2012

	År	2004*	2006*	2008*	2010*	2012
Årsverk i jordbruket*		72 000	66 000	61 000	58 000	49400**
Antall arbeidsinnvandrere		18 000	22 000	27 000	19 000	24000
Årsverk utført av arbeidsinnvandrere		3 000	4 600	6 100	4 700	6200
Andel av arbeidsinnsatsen (%)		4	7	10	8	13

*Tall fra 2004, 2006, 2008 og 2010: hentet fra Vik og Kroken (2010). Budsjettmemnda justerte i 2012 ned historiske anslag på årsverk i jordbruket. Det gjør at tallrekken med «andel av arbeidsinnsats %» fra 2004-2010 blir marginalt høyere. Med justerte tall fra Budsjettmemnda ville tallrekken blitt: 2004: 4%, 2006: 7%, 2008: 10%. 2010: 9%, 2012: 13%

**http://www.nilf.no/statistikk/totalalkylen/2012/NNposter/Totalkalkylen-Post5801-Aarsverk_i_jordbruket

Antallet arbeidsinnvandrere i landbruket øker igjen. Varigheten på oppholdene øker også. Når antallet bønder og gårdsbruk med aktiv drift samtidig går ned innebærer dette at andelen av arbeidsinnsatsen utført av arbeidsinnvandrere øker. Arbeidsinnvandrere gjør nå en betydelig andel av arbeidsinnsatsen i det norske landbruket.



Figur 2: Antall arbeidsinnvandrere i landbruket fra 2000 til 2012. Et estimat.

Etter at det generelt i Norge var en utflating og svak nedgang i antallet arbeidsinnvandrere i etterkant av den første finanskrisen i 2009-2010 (Henriksen et.al. 2010), ser vi nå at engasjeringen av innleid utenlandsk arbeidskraft igjen har skutt fart. I den generelle utviklingen i innvandring/arbeidsinnvandring til Norge, ser vi at de fleste næringer har hatt en markant økning i arbeidsinnvandring etter 2010. Det er økning både i arbeidstakere på kortvarig opphold, og i arbeidstakere med et såpass permanent forhold til det norske arbeidslivet at de blir registrert som «bosatte»¹². Tabell 7 bekrefter også denne utviklingen innenfor landbruket.

3.3. Regionale forskjeller?

Er det systematiske forskjeller på hvilke deler av landet som i størst grad ansetter utenlandsk arbeidskraft? Tabell 8 viser fordelingen på om bøndene i de ulike fylkene oppgir at de har/ikke har brukt arbeidsinnvandrere i 2011.

Tabell 8: Andel som har brukt arbeidsinnvandrere i 2011. Fylkesvis. Prosent

	Nei	Ja
Østfold	89	11
Akershus	78	22
Hedmark	72	28
Oppland	83	17
Buskerud	81	19

¹² <http://www.ssb.no/emner/06/01/kortsys/>

	Nei	Ja
Vestfold	77	24
Telemark	82	18
Aust-Agder	83	17
Vest-Agder	90	10
Rogaland	88	12
Hordaland	87	13
Sogn og Fjordane	85	15
Møre og Romsdal	86	14
Sør-Trøndelag	87	13
Nord-Trøndelag	88	12
Nordland	80	20
Troms	76	25
Finnmark	70	30
Snitt	83	17

Det er betydelig forskjell mellom fylkene på andelen bønder som benytter arbeidsinnvandrere. Både i de nordligste fylkene, og i Vestfold og Hedmark, oppgir bøndene et høyt innslag av arbeidsinnvandrere i sine produksjoner.

3.4. Arbeidsinnvandring i media

Befolkningen danner sin oppfatning om en næring som norsk landbruk via ulike kilder. For de som har en direkte tilknytning til, og erfaring med, distrikt, landbruks-eiendommer, matproduksjon vil deres tette, daglige kobling til næringen styre deres syn på norsk landbruk. For de langt flere med et mer distansert forhold til landbruk og distrikt vil landbrukets fremtoning i andre kanaler være av større betydning for meningsdannelsen. Media er en slik kanal. Den måten landbruket fremstilles på i ulike typer media vil over tid få konsekvenser for hvordan befolkningen ser på landbruksproduksjon i Norge.

Nyheter og debattinnlegg om arbeidsinnvandring i landbruket vil utgjøre en del av dette bildet. Positivt ladete oppslag som presenterer gode praksiser, gode forhold mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, og nyheter som viser at aktører i bransjen har respekt for grunnleggende ordninger og regelverk vil styrke oppfatningen om at landbruket er en seriøs sektor som lever opp til de forventningene som befolkningen har. Negativt ladete oppslag om arbeidsforhold, lønninger og manglende respekt for regelverk vil kunne ha motsatt effekt. Befolkningens tillit til landbruket vil dermed kunne forvitte om det blir gjennomgangsmelodien. Hvordan fremstår norsk landbruks bruk av arbeidsinnvandrere/sesongarbeidere i mediebildet? I det følgende gjengir vi resultater fra en gjennomgang av avisoppslag om arbeidsinnvandring i to

norske aviser, Nationen og Aftenposten. Oppslagene er avgrenset til tre år: 2005, 2008 og 2011. Vi har begrenset oss til papirutgavene av disse.

Tabell 9: Antall oppslag i Nationen og Aftenposten. 2005, 2008, 2011. Arbeidsinnvandr* fordelt på landbruksrelaterte oppslag, oppslag om næringsspørsmål/generell politikk eller annet. Papirutgavene¹³

	Aftenposten				Nationen			
	Landbruk	Næring/ politikk	Annet	Total	Landbruk	Næring/ politikk	Annet	Total
2005	1	48	25	74	1	1	-	2
2008	-	41	35	76	7	35	4	46
2011	-	41	51	92	1	20	3	24

I begge avisene er det en rekke oppslag som berører feltet arbeidsinnvandring. Det som er mest slående er det lave antallet treff som kan knyttes direkte til landbruksrelaterte problemstillinger og nyheter. Avisene befatter seg med generelle problemstillinger, der arbeidsinnvandring er en liten del av større saksfelt knyttet til statsbudsjett, økonomisk vekst, arbeidsliv, innvandringsdebatt og så videre, mens næringsspesifikke utfordringer, både i landbruk og andre næringer, sjelden når spaltene i papiravisene. Det er også nesten totalt fravær av skandalesaker tilknyttet enkeltproduksjoner og bedrifter/bønder.

Tabell 10: Landbruksrelaterte oppslag fordelt på ledere, kronikk/debattinnlegg eller redaksjonelle oppslag

	Aftenposten			Nationen		
	Ledere	Kronikker	Red.oppslag	Ledere	Kronikker	Red.oppslag
2005	-	1	-	-	-	1
2008	-	-	-	2	-	5
2011	-	-	-	-	-	1

Det lave antallet landbruksrelaterte oppslag knyttet til arbeidsinnvandring er i all hovedsak redaksjonelle oppslag, som gjerne følges av eller følger opp poenger i de meningsdannende delene av avisene. Arbeidsinnvandring i landbruket er i svært liten grad hovedpoenget med noen av oppslagene, og oppslagene er mer generelle i sin karakter. Arbeidsinnvandring tas inn som et av mange elementer i nyhets saker, debattinnlegg og lignende om næringsutvikling, den generelle økonomiske utviklingen i samfunnet eller knyttet til oppslag om endringer i flyttemønstre/ befolkningssammensetning.

¹³ En god del av oppslagene (spesielt i Aftenposten) er dubletter, henvisninger til artikler andre steder i avisen og lignende, og totaltallene (74, 76, 92) viser til unike oppslag de aktuelle årene der arbeidsinnvandr* inngår. Bruttotallet ved søk i Atekst er derfor noe høyere.

Tabell 11: Landbruksrelaterte oppslag fordelt på ladning. Positiv, nøytral, negativ

	Aftenposten			Nationen		
	Positiv	Nøytral	Kritisk	Positiv	Nøytral	Kritisk
2005	-	1	-	-	1	-
2008	-	-	-	1	5	1
2011	-	-	-	1	-	-

De aller fleste landbruksrelaterte oppslag om arbeidsinnvandring er nøytrale, i betydningen av at oppslagene er balanserte ved at flere syn og innfallsvinkler slippes til. Det er også så godt som totalt fravær av «skandalesaker», som med ujevne mellomrom har blitt avdekket i næringen. Man skulle tro at media ville rapportere om slike saker dersom du blir avdekket, og det er derfor ikke grunn til å tro at media underkommuniserer eventuelle problemer av slik art. Negative medieoppslag må også komme som en følge av at uheldige forhold avdekkes, og det forutsetter at Arbeidstilsynet, fagorganisasjoner eller andre aktører først finner kritikkverdige forhold i en næring eller hos enkeltbedrifter.

Tabell 12: Landbruksrelaterte oppslag fordelt på tema. Aftenposten

	Lowverk/ søknad/ skjema	Arbeidstid/ Lønn/tariff	Sosial tilrettelegging	Innvandrings- politikk	Kompetanse	Fakta/ forskningsfunn
2005	1	1	-	-	-	1
2008	-	-	-	-	-	-
2011	-	-	-	-	-	-

Hvert oppslag kan treffe flere tematiske felt.

Tabell 13: Landbruksrelaterte oppslag fordelt på tema. Nationen

	Lowverk/ søknad/ skjema	Arbeidstid/ Lønn/tariff	Sosial tilrettelegging	Innvandrings- politikk	Kompetanse	Fakta/ forskningsfunn
2005	-	1	-	-	-	-
2008	1	4	-	-	1	1
2011	1	1	-	-	-	-

Hvert oppslag kan treffe flere tematiske felt.

De fleste oppslagene i begge aviser tar utgangspunkt i endringer i, eller utfordringer ved, regelverk, lønn, tariff og så videre. Flere oppslag knyttes også til storpolitikk som en faktor i den økonomiske utviklingen i Norge, kalkylegrunnlag for statsbudsjett eller som en følge av funn/rapportering fra forskningsmiljø.

I den følgende diskusjonen vil vi i tillegg til de data som allerede er presentert bruke intervjudata fra et antall intervju med aktører tett koblet på landbruket. Trender i norsk landbruk og oversikten over medieoppslag i to norske aviser gir oss et oversiktsbilde over sentrale utviklingstrekk. Ved å trekke inn mer sammensatte resonnementer fra nøkkelaktører tilknyttet bransjen får vi utdypet bildet i forhold til i hvordan man i landbruket tenker i forhold til rekrutteringen av innleid arbeidskraft, mulighetsrommet og begrensninger i det regelverket som finnes, og hvilke momenter knyttet til regelverk og betingelser som politikkmakerne på feltet fortløpende må vurdere.

4. Diskusjon

Basert på innsamling av data fra Trender av norsk landbruk, intervjuer med nøkkelaktører tilknyttet feltet, avisoppslag om temaet arbeidsinnvandring i landbruket, samt foreliggende forskning og kunnskapsstatus på feltet vil vi i det følgende redegjøre for noen av de problemstillingene som aktører tilknyttet sektoren må forholde seg til.

4.1. Hvorfor arbeidsinnvandring?

Landbruk er én av mange næringer som har tilgang til, og benytter, arbeidskraft fra andre land. Det er flere årsaker til at denne bruken er utstrakt. For det første er tilgangen til interessert arbeidskraft blant etnisk norske ungdommer og deltidsarbeidende kvinner langt lavere enn for bare få tiår siden. Ungdommene ser i liten grad engasjement i landbruket som attraktivt og fremtidsrettet, og velger seg heller andre deltidsyrker i kombinasjon med skolegang mv. Kvinner var lett tilgjengelig arbeidskraft i sesongarbeid for noen tiår siden, men tilgangen på denne typen arbeidskraft har i takt med kvinners inntreden i det øvrige arbeidslivet gått ned.

«Vi må nok bare innse at i hvert fall når det gjelder dette med innhøsting, så er nok det et arbeid som har vært mindre og mindre attraktivt for norske ungdommer. Også har vi fått en utvikling på de siste 20-25 årene, hvor disse husmødrene har gått ut i fast arbeid i andre typer næringer enn gartnerisiden. (Intervju, Fellesforbundet)»

En annen årsak til den betydelige andelen med utenlandsk arbeidskraft er at mye av arbeidskraftsbehovet i landbruket kan fylles av ufaglært arbeidskraft, der arbeidsvillige arbeidstakere kan utføre et bredt spekter av aktuelle arbeidsoppgaver. Det er lavere krav til formell utdanning eller dokumentert språkbeherskelse enn i mange andre yrker. Mange av arbeidsoppgavene i landbruket kan utføres av praktisk anlagte personer, dog under en viss grad av kyndig arbeidsledelse, veiledning og oversikt. Våre tall fra Trender i norsk landbruk viser at de fleste bønder oppfatter utenlandsk arbeidskraft som fullgod.

En tredje årsak er det store gapet, både i lønnsnivå og arbeidsledighetsnivå, mellom Norge og aktuelle opphavsland for interesserte arbeidsinnvandrere. Mange arbeidstakere fra andre land oppfatter betingelser og lønnsnivå i norsk landbruk som svært gode sammenlignet med sine hjemland. Arbeidsforholdene er noenlunde regulerte, og på generell basis er det norske landbruket en attraktiv arbeidsplass for utenlandske arbeidssøkere. Denne trenden må vi anta fortsetter og forsterkes i lys av de stabile og gode økonomiske tidene i norsk arbeidsliv, sammenlignet med de dystre realitetene i mange andre land. Både i Øst-Europa og enkelte land i Sør-Europa gjør vilkårene i arbeidslivet og den høye arbeidsledigheten Norge til et land det er forlokkende å komme til for et kortere eller lengre arbeidsopphold.

Norske bønder opplever også at egen arbeidsinnsats i tradisjonelt landbruk gir for lavt økonomisk utkomme, og vil ved hjelp av økt arbeidsinnsats fra innleid arbeidskraft kunne bruke mer tid på å utvikle lønnsomme tilleggsnæringer i tilknytning til egen gårdsdrift eller ta mer arbeid utenfor gårdsbruket.

4.2. Lønn og arbeidsvilkår

En hovedutfordring blir å sikre at arbeidsinnvandrerne også i fremtiden får akseptable arbeidsbetingelser og lønnsvilkår. Bonden kan føle at kostnadsutviklingen i landbruket er såpass krevende at det er fristende å kutte lønnskostnader til den innleide arbeidskraften. Og arbeidsinnvandreren kan akseptere lønns- eller arbeidsvilkår som ikke er helt i henhold til reglene, vel vitende om at vilkårene i hjemlandet er langt verre. Om det eksempelvis mangler ordnete boforhold eller tilbud om en ordinær arbeidskontrakt så kan lønnen være såpass bra i Norge at det kanskje ikke er verdt å risikere fremtidig reengasjement ved å påpeke eventuelle mangler. Her ser vi altså at både gårdbrukeren (arbeidsgiver) og arbeidsinnvandreren (arbeidstakeren) kan ha en felles interesse i å unngå enkelte av begrensningene fra systemet, og eventuelt i fellesskap kan ha en gjensidig interesse av å omgå regelverket.

I forholdet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere er lønn og generelle arbeidsvilkår momenter som regulerer rettigheter, plikter og ytelser for de to partene. De generelle føringene for lønnsnivå, arbeidstid og arbeidsvilkår er forankret i flere tiårs meningsbrytninger mellom arbeidstakere og arbeidsgivere gjennom politikktvikling på feltet og gjennom årlige lønnsforhandlinger. Ett av de etablerte prinsippene i norsk arbeidsliv er at likt arbeid skal honoreres likt, uavhengig av kjønn, alder, etnisitet og andre skillelinjer. Inkluderingen av utenlandsk arbeidskraft i det norske arbeidslivet har ført til diskusjoner om hva som er relevant lønnsnivå og arbeidsvilkår for en arbeidstaker som kanskje bruker inntekten i et hjemland med andre kostnader. I prosessene rundt norske lønnsoppgjør er jo gjerne argumenter knyttet til lønnskrav relatert til kjøpekraft. Slike spørsmål blir normalt ivaretatt ved lønnsforhandlinger, dialog mellom arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden ved norske arbeidsplasser og er regulert gjennom bl.a. arbeidsmiljøloven. Fagforeningene spiller en viktig rolle, gjennom informasjon til sine medlemmer, og som en motpart til arbeidsgiverne i forhandlinger. Men hva med arbeidsinnvandrere med til dels svært kortvarige arbeidsforhold opp mot en arbeidsgiver? Arbeidsinnvandrerne har heller ingen tydelig stemme innen debatten rundt lønn- og arbeidsvilkår, i og med at få arbeidsinnvandrere er organisert:

«Det som er utfordringen, det er at man ikke har en stabil arbeidskraft, som er innenfor disse næringene over tid. Og da får du heller ikke den kontakten som er nødvendig, for at de skal organisere seg. Det er den ene siden. Den andre siden er at vi også er inneforstått med at de fleste arbeidsgiverne rundt omkring ikke ønsker en tariffavtale, for da begynner det fort å koste penger (Intervju, Fellesforbundet)»

Hva gjør man når en arbeidstaker skal jobbe i Norge i en tidsavgrenset periode, kanskje jobbe så mange timer som mulig i denne perioden, og i alle fall i en viss grad bruke inntekten sin i sitt hjemland, som har betydelig lavere kostnadsnivå enn Norge? Begrepsparet *sosial dumping* eller *sosial jumping* beskriver denne diskusjonen, der sesongarbeidere og arbeidsinnvandrere vil ta til takke med dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det vi krever i norsk arbeidsliv, i og med at det kan sikre dem reengasjering mange år på rad til betingelser som likevel langt overgår de reelle alternativene de har i sitt opphavsland.

Faglagene har gjort et aktivt arbeid ut mot sine medlemmer for å bevisstgjøre bøndene på regelverk og forventet praksis. Blant annet har Landbrukets Arbeidsgiverforening, i samarbeid med Norges Bondelag, Norsk Gartnerforbund og Norske Landbruks-tjenester gjennomført kurset «Bonden som arbeidsgiver for utenlandsk arbeidskraft¹⁴» i enkelte fylker.

«Arbeidstilsynet¹⁵ sier vel selv at det som går på lønn har nå gått seg til og er i tråd med regelverk og er bra. De fleste følger de bestemmelsene. Allmenngjøringsvedtaket og forskriften er så vidt kjent at den er grei. De sier vel at det de har funnet å bemerke når de har vært ute er det som går på HMS i vid forstand. Feil med arbeidskontrakten. Mangelfull opplæring, eventuelt på feil språk. Og det er selvsagt ting som kan være graverende nok, men jeg tror ikke landbruket er verre enn andre bransjer.» (Intervju, LA).

I Trender i norsk landbruk ser vi at et betydelig flertall av bønder mener at arbeidsinnvandrere i landbruket skal ha tilsvarende betingelser vedrørende lønn mv. som norsk arbeidskraft. Likevel ser vi også at i underkant av en tredel av norske bønder er helt eller delvis enig i at det er akseptabelt at arbeidsinnvandrere har lavere lønn enn norsk arbeidskraft i landbruket. Argumentasjonen knyttet til dette illustrerer to forhold: For mange bønder er det økonomiske resultatet man sitter igjen med såpass knapt, at man med ordinære, tariffestede lønninger for utenlandske sesongarbeidere ikke vil ha økonomisk bærekraft i produksjonen, og heller ikke rom for å ta ut vesentlig avlønning av sitt eget arbeid. For det andre vil en viss andel bønder vise til at lønnsnivået i opphavslandene til sesongarbeiderne er så lavt, at det å få jobbe deler av året i Norge uansett medfører sosial (og økonomisk) jumping, selv om man ikke alltid får «norske» lønninger.

Bøndene selv anerkjenner den utenlandske arbeidskraften som fullgod, i og med at andelen som er delvis eller helt uenig i påstanden om at arbeidsinnvandrere vanligvis er fullgod arbeidskraft for alle årene etter 2004 har ligget på under 10 prosent. Bøndene fremhever gjerne at de er arbeidsomme, pålitelige og stabile, og selv om de mangler formell fagutdanning fra landbruk og lignende har de gjerne relevant, praktisk arbeidserfaring som gir en lett introduksjon til arbeidet.

14 <http://www.bondelaget.no/arbeidsgiver/category369.html>

15 <http://www.nationen.no/2011/08/01/landbruk/arbeidstilsynet/sesongarbeidere/arbeidsinnvandring/6793479/>

Likevel dukker det med ujevne mellomrom opp oppslag i media der avisene selv, Arbeidstilsynet eller LOs sommerpatrulje har avdekket kritikkverdige forhold ved et gårdsbruk, et gartneri eller hos en grønnsaksprodusent. Det totale omfanget av dette vet vi ikke, i og med at oppslagene kommer som en følge av mer eller mindre målrettede stikkprøver. For næringens omdømme er uansett alle slike oppslag uheldige, og selv enkeltoppslag vil kunne sette hele næringen i dårlig ry. Næringen selv er tydelig på at slike forhold er uholdbare, og svært skadelig for en næring som er avhengig av vedvarende støtte i befolkningen og hos de folkevalgte:

«Vi har flytta opp garden når det gjelder dette. Vi arrangerer landsmøte hvert år. Et av de faste spørsmålene som vi har til hotellet før vi signerer er: har dere arbeidsavtale? Det ville være helt utenkelig for oss å arrangere landsmøte på et hotell som ikke har inngått arbeidsavtale. Og da er vi selvfølgelig nødt til å jobbe like systematisk inn i egen næring.» (Intervju, NBS)

Signalene fra faglagene og arbeidsgiversiden er dermed tydelige: Man skal forholde seg til de til enhver tid gjeldende avtaler vedrørende lønn og arbeidsforhold. En næring som må basere seg på underbetalt arbeidskraft og arbeidsavtaler/arbeidsmiljø i henhold til etablert regelverk er lite bærekraftig. Næringen selv peker på at det er enkeltbønder som står bak de kritikkverdige sakene som med ujevne mellomrom dukker opp. Næringen har få virkemidler å benytte for å sikre god praksis ute på norske gårdsbruk, og i all hovedsak er det utstrakt informasjonsarbeid overfor medlemsbønder og medlemsbedrifter som er strategien. Hardere virkemidler med tilsyn og rettslig forfølgning tilligger naturlig nok det offentlige tilsynsapparatet, i hovedsak Arbeidstilsynet og Politiet.

4.3. Allmenngjøring

Fravær av organisering blant arbeidstakerne, stor tilgang på interesserte arbeidstakere, og arbeidstakernes lave kostnadsnivå i hjemlandet vil bidra til at arbeidsgiverne rasjonaliserer bort de etiske og lovmessige betenkelighetene han eller hun måtte ha. Lønnskostnadene utgjør en stor andel av kostnadssiden i disse produksjonene, og i kampen mot konkurrerende produsenter vil det være fristende for enkeltprodusentene å bevege seg inn i gråsoner hva angår lønnsnivå og arbeidsforhold. Dersom produsenten i tillegg mistenker at også konkurrentene opererer inne i en gråsoner vil terskelen for å omgå regelverket senkes.

«Vi krevde allmenngjort tariffavtalens bestemmelser når det gjaldt lønn, og vi krevde også allmenngjort ansiennitetsprinsippet for dette med å kunne tilby høyere lønn når folk kommer tilbake år etter år (intervju, Fellesforbundet)»

For å få satt søkelys på lønnsvilkårene i ulike sektorer med høyt innslag av arbeidsinnvandring og sesongarbeid har «allmenngjøring¹⁶» vært et sentralt tema, spesielt

16 <http://www.arbeidstilsynet.no/forskrift.html?tid=210115>

for fagbevegelsen. Et ønske om gjennomsiktighet i ulike bransjer, har gjort at man også etter forhandlinger mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden innen landbrukssektoren har fått etablert et prinsipp om allmenngjøring – der lønns- og arbeidsvilkår skal være åpne og standardiserte. Og det viktigste poenget: Alle har rett til minstelønn – organiserte og uorganiserte.

« ... vi så at våre medlemmer, bønder, gartnere, også hadde behov for en allmenngjort tariffavtale selv, for at det skulle bli et likt regelverk for alle, sånn at det ikke skulle bli en konkurranse der de med lavest lønn vinner konkurransen på bekostning av de seriøse. Både arbeidstakersiden og arbeidsgiversiden så behovet for en allmenngjort tariffavtale, så vi gikk inn for det (...) minstelønnsatsene ble da allmenngjort» (Intervju, Landbrukets Arbeidsgiverforening).

Hovedmålet med dette prinsippet er at man skal få like konkurransevilkår, og unngå at aktører som opererer med lønn og vilkår som bryter med minstestandarder og tariff skal utkonkurrere de som driver innenfor gjeldende lov og rett. Den innledende allmenngjøringsperioden fra 2010-2012 ble nylig forlenget i to nye år – til 2014¹⁷.

Arbeidsgiveren har også et visst ansvar når man skal rekruttere arbeidskraft fra andre land. Arbeidsgiveren skal sørge for at det utarbeides arbeidsavtaler som spesifiserer arbeidets art, og hvilke krav som stilles til arbeidstakernes kvalifikasjoner. Arbeidsgiveren skal også bistå arbeidstakeren gjennom nødvendige registreringer og krav til dokumentasjon hos offentlige organer (gjelder spesielt sesongarbeidere fra tredjeland). Avtaler om lønn, arbeidsvilkår og arbeidsmiljø er viktige elementer i arbeidsgiveransvaret. Det har de siste årene blitt etablert en rekke portaler og kontorer for å avhjelpe disse behovene for informasjon: blant annet nettportalene Ny i Norge¹⁸ (IMDi) og SUA-kontorene¹⁹ (Servicesenter for utenlandske arbeidstakere), der arbeidstakerne kan få tilgang til relevant regelverk og dokumentasjon.

4.4. Landbruket er en politisk næring

Landbruket er en politisk næring. Støtten til norsk landbruk kan kun opprettholdes dersom politikere, og dermed indirekte det norske folk, anerkjenner og aksepterer berettigelsen til landbruksproduksjon i Norge. Gjennom jordbruksavtalen reguleres støtten det norske landbruket mottar, gjennom direkttestøtte til produksjon, pristilskudd, transportstøtte og miljøtiltak mv. Dette beløper seg til rundt 12-14 mrd NKR per år. Som en motytelse mot den offentlige støtten til landbruket forventer naturlig nok politikerne (og folket) å få noe i retur. Mat er bare en av begrunnelsene for å opprettholde det norske landbruket. I den siste landbruksmeldingen er *matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk* løftet fram som fire overordnede mål i norsk landbruks- og matpolitikk (St.meld 9 2011-2012, del 1.2). Norsk

17 <http://www.nhomatoglandbruk.no/article.php?articleID=1319&categoryID=286>

18 <http://www.nyinorge.no/no/>

19 <http://www.sua.no/>

landbruk har sterk støtte i befolkningen, og over halvparten av respondentene oppgir at de vil opprettholde eller øke støtten til norsk landbruk (Norsk Monitor 2011). Negative nyheter knyttet til arbeidsforhold i næringen vil på sikt kunne undergrave denne støtten, og faglagene er oppmerksomme på at denne tilliten er sårbar. Landbruk er én av næringene som har tilgang til, og benytter, arbeidskraft fra andre land. Dersom landbruket er avhengige av en svært stor andel innleid arbeidskraft, som i tillegg må jobbe under forhold som den jevne arbeidstaker ikke Norge vil akseptere, vil oppslutningen om å gi landbruksnæringen særbehandling kunne forvitre.

4.5. Sosial dumping eller sosial jumping: samfunnsdebatten

I avisene kommer det med ujevne mellomrom saker om arbeidsinnvandring, sesongarbeid og integrering av utenlandsk arbeidskraft i det norske samfunnet. Utenlandsk arbeidskraft har blitt en avgjørende innsatsfaktor i mange næringer: serveringsbransjen, hotelldrift, verftsindustri, rengjøringsbransjen, helsevesenet, i landbruket og havbruksnæringen. Nyhetsleseren skjønner at arbeidsinnvandrere er nødvendig arbeidskraft i økonomiske gode tider i store deler av norsk arbeidsliv, men sannsynligvis har få satt seg inn i hvilke regelverk og standarder som regulerer arbeidsforhold på feltet.

«Vi ser det kommer mange arbeidssøkende fra særdeles fattige land, og da blir utfordringa å fortsette det arbeidet, og kanskje intensivere det, sånn at oppslagene i Dagsrevyen eller andre (steder) ikke kommer opp, fordi at over tid så er dette helt ødeleggende. Og ei næring som skal basere seg på politisk støtte, og samtidig drive på med underbetalt arbeidskraft – den er ikke bærekraftig.» (Intervju, NBS).

Som vist tidligere i denne rapporten (kap 3.4) ser vi følgende hovedbilde: I avisene Aftenposten og Nationen fra 2005, 2008 og 2011 er det få treff på søketermen «arbeidsinnvandring*». De fleste oppslagene omhandler nøytral formidling av omfanget av arbeidsinnvandringen og endringer i regelverk. De aller fleste oppslagene var tematisk generelle, og omhandlet ikke bestemte produksjoner innen landbruket. Det er nesten fravær av «skandaleoppslag». Fra arbeidstakersiden vil man benytte eventuelle skandalesaker til å argumentere for at bransjen utnytter arbeidsinnvandrere for egen vinnings skyld. Fra arbeidsgiversiden og næringen vil man peke på at eventuelle skandalesaker er et resultat av noen få enkeltforetak som bedriver en comboyvirksomhet som næringen selv tar avstand fra. Den jevne innbygger har ikke innsikt i og kjennskap til næringen og problemstillingene, og vil basere sitt inntrykk på noen overskrifter i aviser og media. Forskningsprosjekter, offentlige utredninger og offentlige statistikker gir et mer balansert bilde på omfanget av uheldige forhold knyttet til arbeidsinnvandring i ulike næringer, men slik kunnskap når sjelden avisenes forsider.

«Det har vært forholdsvis mange saker knyttet til bygg og anlegg. Og overraskende og positivt få saker knyttet til jordbruk. Faren for sosial dumping knyttet til sesong (arbeidere) er etter mitt syn større, enn de som er mer på fast basis.» (Intervju, NBS).

Ingen vet omfanget av foretak som opererer i strid med lovgivning og retningslinjer. Men all den tid Trender i norsk landbruk viser at en betydelig andel norske bønder mener at forskjellsbehandling kan aksepteres vil det være behov for å følge næringen tett. Landbruket nyter høy støtte og tillit i befolkningen, men denne oppslutningen krever vedvarende vedlikehold, og eventuelle skandalesaker vil i så måte være skadelig. Her er det åpenbart at næringen og arbeidsgiversiden må fortsette å sende ut signaler om hva som forventes og hva som ikke aksepteres hos bønder og bedrifter i landbruket.

På landbruksfeltet er det etablert samarbeidsorganer med utgangspunkt i forvaltningen for å hjelpe søknadsprosesser, registreringer og etableringen av arbeidsforhold – som bør kunne gi effekt i form av mer gjennomsiktlige forhold i næringen, samt bedre kjennskap til hva som kreves og forventes av den enkelte arbeidsgiver. Arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden har også arenaer der de møtes for å diskutere slike forhold, og prinsippene om allmenngjøring er et steg på veien mot en regulering av feltet. Arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden er naturlige motparter i noen saker i arbeidslivet, men begge parter har en felles interesse: Næringsvirksomhet skal ha levedyktige forutsetninger også i Norge, og landbruket er intet unntak.

4.6. Sosiale forhold - integrering

Lønn og arbeidsforhold er viktige elementer i en overordnet politikk for bruk av utenlandsk arbeidskraft i norsk arbeidsliv. Samtidig vil det også være behov for en bevisst holdning til hvordan det tilrettelegges for arbeidsinnvandrernes inntreden i det norske samfunnet. Selv om mange sesongarbeidere/arbeidsinnvandrere benytter et tidsavgrenset opphold i Norge til å jobbe lange dager, vil det også være behov visse strukturer rundt boforhold, fritidstilbud og adgang til velferdstjenester.

I landbruket løser gjerne arbeidsgiveren flere av disse utfordringene for sine arbeidstakere. Alle som kjenner feltet kan peke på gode eksempler der arbeidsgivere og arbeidstakere har utviklet langvarige og gode relasjoner – ut over det rene arbeidsgiver/arbeidstaker-forholdet. Arbeidsgivere tilbyr gode betingelser for bosted, tilrettelegger for fritidsaktiviteter og adgang til sosiale strukturer i lokalsamfunnet. Dette kan være vel verdt innsatsen, da det i mange tilfeller vil gi en stabil arbeidsstokk som returnerer år etter år, og som via familie og nettverk i hjemlandet kan bidra til videre rekruttering av god arbeidskraft. En slik tilrettelegging vil være fornuftig, både økonomisk og praktisk, i og med at bonden sikrer seg tilgang på arbeidskraft som med større sikkerhet er egnet for den aktuelle produksjonen på bruket.

Trender i norsk landbruk viser likevel at det er en viss skepsis til økt innslag av arbeidsinnvandring i landbruket, i og med at rundt en tredel av responderende bønder oppgir at de er delvis/helt enig i en påstand om de er skeptisk til økt arbeidsinnvandring i landbruket. Hva sier egentlig disse tallene? Svakheten med store spørreundersøkelser er at de ikke gir rom for nyanserte/detaljerte resonnementer fra de som svarer på undersøkelsen. Det er flere alternative tolkninger her: (1) økt arbeidsinnvandring er

uheldig, da det undergraver grunnleggende forhold ved næringen. (2) økt arbeidsinnvandring er uheldig da det vanner ut etablerte kompetansemiljøer, i og med at sesongarbeidere er flyktige deltakere i landbruket i en bygd eller kommune. (3) økt arbeidsinnvandring er uheldig da det hindrer aktuelle «norske» arbeidstakere i å få en smak på arbeidslivet innen landbruket. (4) økt arbeidsinnvandring er uheldig da det signaliserer en næring med svak bærekraft. (5) generell skepsis til innvandring. Her er det mange mulige forklaringer, og det er behov for mer forskning på disse problemstillingene, noe som vil gi viktig kunnskap om bøndernes syn på, og holdninger til, (økt) arbeidsinnvandring i landbruket. Faglagene synes likevel å registrere at bygdemiljøene i større grad fanger opp, og aktivt integrerer arbeidsinnvandrere:

«Det vi registrerer her er at man i økende grad ser positivt på de ressursene og de kunnskapene som disse folkene har ... for bygda si. (...) Tror ikke den integreringen som skjer på bygda er noe dårligere enn det som skjer i byene, kanskje tvert imot. I bygde-Norge er det såpass få at de danner ikke sine egne miljøer, men de blir fanget opp av bygdas miljø (intervju, NBS)»

Arbeidsinnvandrerne vil også selv sørge for integrering i sosiale strukturer på siden av det rene arbeidstakerforholdet overfor sine arbeidsgivere. Via bekjente, naboer i bofellesskap og andre nettverk av arbeidsinnvandrere vil utveksling av informasjon av sosial og praktisk art kunne tilflyte den enkelte arbeidstaker, noe som vil fylle eventuelle hull som verken det offentlige apparatet eller den enkelte arbeidsgiver kan fylle.

4.7. Veien videre

Arbeidsinnvandrere gjør en betydelig del av arbeidsinnsatsen i landbruket. Bruken av arbeidsinnvandrere har igjen skutt fart etter en midlertidig oppbremsing rundt 2009/2010. Ledighetstallene i store deler av Europa har bitt seg fast, og spesielt blant ungdom/unge voksne er arbeidsledigheten høy. Dette gjør at vi må anta at tilgangen på interessert, arbeidsvillig og kompetent arbeidskraft vil øke i årene fremover. Og deler av norsk næringsliv (herunder landbruket) vil ha behov for å nyttiggjøre seg denne arbeidskraften. Selv om det blir stadig færre aktive bruk i det norske landbruket og at mekaniseringsgraden samtidig øker, så vil det i overskuelig framtid være oppgaver der det er behov for manuelt arbeid.

Det ser ut til at arbeidsinnvandrerne blir i Norge i lengre tidsrom. Etter 2004 har man fått en dreining fra at arbeidsinnvandringen i landbruket stort sett skjedde i form av sesongarbeid i frukt- og grøntsektoren, til at arbeidsinnvandrere gjennom EØS-regelverket i større grad kan inngå også i andre produksjoner med stabile arbeidskraftbehov gjennom året. Arbeidsinnvandrerene får dermed en mer permanent tilknytning til driften, bruket og lokalsamfunnet. Og den får en mer permanent tilknytning til landbruket. Svært få arbeidsinnvandrere er organisert per i dag, men kan arbeidsinnvandrernes mer langvarige opphold gjøre sitt til at de utvikler organiserte partsinteresser? Kan man tenke seg en utvikling der arbeidsinnvandrere danner en egen gren innen en fagorganisasjon? Det ville ha gitt den innleide uten-

landske arbeidskraften en egen stemme inn mot utviklingen av det norske arbeidslivet. Med arbeidsinnvandrernes mer permanente tilknytning til bruket og lokalsamfunnet bør det også være aktuelt å se på den mer langvarige integreringen av arbeidsinnvandreren. Om han/hun er her på et langvarig, midlertidig opphold, eller etter hvert blir registrert som bosatt er det interessant å se om både arbeidsinnvandreren og den aktuelle kommunen gjensidig kan se en gevinst ut over det at arbeidsinnvandreren fyller et behov for arbeidskraft. Hvilken kommune (eller næring) tar steget og lanserer et langsiktig utviklingsløp der den godt integrerte arbeidsinnvandreren er en del av løsningen?

5. Avslutning

Arbeidsinnvandrerene blir et stadig tydeligere innslag i det norske landbruket. Arbeidsinnvandrerens opphold på norske gårdsbruk blir lengre, noe som gjør at en stadig større andel av arbeidsinnsatsen i landbruket utføres av innleid utenlandsk arbeidskraft. Estimater med utgangspunkt i undersøkelsen Trender i norsk landbruk 2012 tilsier at ca 13% av arbeidet i norsk landbruk nå utføres av arbeidsinnvandrere. Arbeidsinnvandrerene fyller et behov og utfører arbeid norske arbeidstakere i for liten grad ønsker/evner å utføre. Innen landbruket utgjør arbeidsinnvandrere fra bl.a. Øst-Europa en arbeidsstokk som har tatt over det arbeidet norske ungdommer og kvinner har etterlatt seg med sin reduserte deltakelse innen tradisjonell landbruksproduksjon. Andelen gårdsbruk som benytter arbeidsinnvandrere er stabil, men vi ser en tendens til at bøndernes arbeidsforhold til den enkelte arbeidsinnvandrer blir av lenger varighet. Arbeidsinnvandrere utfører altså flere arbeidstimer i landbruket enn før. Ser man på de ulike produksjonene er også tallene ganske stabile, selv om arbeidsinnvandrerne for lengst har gjort sitt inntog også i andre næringer enn grøntsektoren/plante-produksjon. Både innen melkeproduksjon, skogsdrift og husdyrhold bruker stadig flere bønder arbeidsinnvandrere i driften. Vi ser altså at arbeidsinnvandrerene i større grad deltar i landbruket gjennom store deler av kalenderåret, og at arbeidsinnvandring ikke lenger er ensbetydende med den tradisjonelle sesongarbeideren i frukt- og grøntsektoren.

Fra vår analyse av mediebildet er hovedinntrykket at det er overraskende få oppslag om arbeidsinnvandring i landbruket. I 2005, 2008 og 2011 var det kun et fåtall oppslag om arbeidsinnvandring i landbruket i Nationen og Aftenposten, og langt de fleste slike oppslag omhandlet «nøytrale» forhold om endringer i omfang, regelverk eller innvandringens betydning for det norske samfunnslivet. I minimal grad handlet oppslagene om skandalesaker knyttet til lønns- og arbeidsvilkår. Det ser altså ut til at faglagenes virksomhet knyttet til å oppnå holdningsendringer i næringen har fungert. Det er likevel fremdeles et forbedringspotensiale, og også faglagene erkjenner dette:

« ... det vi har jobba gjennom er Landbrukets Arbeidsgiverforening, for å få lagt ei list. Det som er utfordringen her er nede på individnivå. Den utfordringen vil ikke bli mindre – kanskje større. Fordi tilgangen på arbeidsinnvandrere vil øke.» (intervju, NBS)

Det blir interessant å se hvordan forholdene i europeisk arbeidsliv vil påvirke norsk arbeidsliv generelt, og i landbruket spesielt. Vi må kunne anta at tilgangen på arbeidsvillig og motivert arbeidskraft fra store deler av Europa vil vedvare og øke. Hvordan håndteres dette i norsk arbeidsliv? Fristelsen til å utnytte tilgangen av arbeidskraft til å presse lønninger, arbeidstid og sosiale ytelser vil være minst like stor, og i en landbruksnæring med kostnadsreduksjoner i fokus vil nok noen fortsatt bevege seg inn i gråsoner. Myndigheter, tilsynsapparatet og næringen vil ha et felles ansvar for å påse

at ressursen som ligger i arbeidsinnvandring utnyttes til det beste, både for produktivitet og lønnsomhet i næringen, for fornuftig utvikling ved de ulike brukene/virksomhetene, og også for lønns-/arbeidsvilkår for arbeidstakerne.

Arbeidsinnvandrere er en av mange innsatsfaktorer i matvarekjeden. På veien fra jord til bord er det en rekke kostnadsledd, der avlønning av nødvendig arbeidskraft er et av dem. I alle næringer diskuteres næringens rammevilkår, og en fortsatt strukturendring i landbruket må medføre lavere marginalkostnader, med mindre prisen på sluttproduktet skal opp. For en primærprodusent vil lønnskostnader fortsatt være et kostnadsledd som den vil ønske å holde så lave som mulig. Det gjør at det fortsatt vil være fristende for arbeidsgivere å tilby for lav lønn. Faglagene gir tydelige signaler ut i sine organisasjoner. Respekten for reguleringer knyttet til lønns- og arbeidstidsbestemmelser er høy i Norge. Likevel blir offentlige organers kontroll- og tilsynsvirksomhet sannsynligvis aldri overflødig.

Arbeidsinnvandring til det norske arbeidslivet blir minst like viktig i årene fremover og fortjener et bredt fokus. Hos besluttsende myndigheter bør diskusjonen om hvordan vi på best mulig måte integrerer arbeidskraftressursen fra arbeidsinnvandrerne være høyt på agendaen. Kan impulsene disse arbeidstakerne tar med seg fra andre produksjonstradisjoner styrke norsk landbruk? Og hvilken norsk kommune tar steget, og proklamerer at den vil bli den beste kommunen på integrering av utenlandsk arbeidskraft?

Litteratur

- Banino-Rokkones, N. (2006): *Utenlandsk sesongarbeidskraft i norsk landbruk. En kvalitativ studie av hvordan sesongarbeidere opplever oppholdet i Norge*. Rapport 6/2006. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.
- Frisvoll, S., R. Almås og J. F. Rye (2005): *Om arbeidsinnvandring til det norske landbruket etter EU-utvidelsen*. R-06/05. Trondheim: Bygdeforskning.
- Henriksen, K., L. Østby og D. Ellingsen (2010): *Innvandring og innvandrere 2010*. Statistiske analyser 119. Oslo/Kongsvinger: SSB.
- Ingelsrud, M. H. (2007): *Lønn som fortjent? Bønders vurdering av arbeidsinnvandreres lønnsnivå*. Rapport 6/2007. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.
- Jupskås, A. R. (2012): «Norge i møte med krisen». Kronikk i Aftenposten. 12. november 2012.
- Logstein, B. (2010): *Trender i norsk landbruk 2010. Dokumentasjonsnotat, spørsmål, metode og kodebok*. N-10/10. Trondheim: Bygdeforskning.
- Logstein, B. (2012): *Trender i norsk landbruk 2012. Dokumentasjonsnotat, spørsmål, metode og kodebok*. N-09/12. Trondheim: Bygdeforskning.
- Lovdata: LOV 1992-11-27 nr 109: Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven)
- NILF (2012): *Budsjettnemnda for jordbruket: Jordbrukets totalrekneskap 1959-2012*. Oslo: NILF.
- NOU 2011:7: *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*. (Brochmann-utvalget)
- Ot.prp nr 88, 2008-2009: Om lov om endringer i allmenngjøringsloven m.m. (solidaransvar mv.)
- Prop 58L (2011-2012): Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) - Lov om opphevelse av lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (opphør av overgangsordningene for arbeidstakere fra Bulgaria og Romania).
- Rye, J.F. og O. Storstad (2004): *Trender i norsk landbruk 2004*. R-04/04. Trondheim: Bygdeforskning.
- Rye, J.F. (2006): *De nye landarbeiderne. En kvantitativ kartlegging av utenlandsk arbeidskraft i det norske landbruket*. Rapport 9/2006. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.
- Rye, J. F. og S. Frisvoll (2007): *Regulering av utenlandsk arbeidskraft i landbruket. Regelverk omfang og praktisering*. R-5/07. Trondheim: Bygdeforskning.
- Rye, J.F. (2008): Sosial dumping eller sosial jumping? Utenlandsk arbeidskraft i norsk landbruk. I Almås, R, M. S. Haugen og M. Villa (red): *Den nye bygda*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- St.meld nr 9 (2011-2012): Landbruks- og matpolitikken: Velkommen til bords. Oslo: LMD
- Vik, J. og J. F. Rye (2006): *Trender i norsk landbruk 2006. Frekvensrapport*. R-11/06. Trondheim: Bygdeforskning

- Vik, J. (2008). *Arbeidsinnvandring til landbruket 2003 til 2007:frekvenser fra undersøkelsene: Trender i norsk landbruk 2004, 2006 og 2008*. Trondheim, Bygdeforskning.
- Vik, J (2008): *Trender i norsk landbruk 2008. Frekvensrapport. R-13/08*. Trondheim: Bygdeforskning.
- Vik, J og A. Kroken (2010): *Arbeidsinnvandring til landbruket 2004 til 2010. Frekvenser fra undersøkelsene Trender i norsk landbruk 2004, 2006, 2008 og 2010*. Notat 9/2010. Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.

Vedlegg 1

Intervjuguide

ARBEIDSINNVANDRING NOV-DES 2011

Kort intro til prosjektet

- Litt om Bygdeforsknings arbeid med arbeidsinnvandring
- Vedlikeholder Bygdeforsknings oversikt med feltet arbeidsinnvandring (i landbruket)
- Gir utfyllende data til temaet arbeidsinnvandring i Trender i norsk landbruk
- Bereder grunnen for videre søknader på feltet

Om personvern

- Prosjektet er meldt til NSD/Personvernombudet og følger retningslinjer om data-innsamling og bruk av data
 - Materialet behandles anonymt, og i den grad vi ønsker å bruke sitater vil vi be om særskilt tillatelse til dette. Sitatsjekk.
 - Informant kan når som helst reservere seg mot bruk av/trekke tilbake data.
 - Samtykke? Ok?
-

Intro

- Informant får introdusere seg
- Beskrive den aktuelle organisasjons/institusjons arbeid med arbeidsinnvandring
- Aktuelle saker/tema
- På hvilke arenaer der arbeidsinnvandring diskuteres/forvaltes/reguleres opererer den aktuelle organisasjonen/institusjonen

Om utviklingen i arbeidsinnvandring de siste år

- Hva er de sentrale trekkene i utviklingen av arbeidsinnvandring (primært landbruket) de siste ti år?
 - Statistikk
 - Landbruk og andre næringer
 - Næringer innen landbruket (frukt/grønt, melk/kjøtt, skog, annet)
 - Pull-faktorer
 - Tilrettelegging
 - Regulering (lovendringer, forskrifter m.v.)
 - Virkemiddelbruk
 - Kunnskapsstatus
 - Sanksjoner
- Arbeidsgiverperspektiv
- Arbeidstakerperspektiv
- Myndighetenes/forvaltningens perspektiv

Om fremtidsutsikter ift arbeidsinnvandring de kommende år

- Hva er de viktigste momentene som avtegner seg ift fremtidig arbeidsinnvandring (primært landbruket) de kommende årene?
 - Globale/europeiske rammebetingelser
 - Pull-faktorer
 - Tilrettelegging
 - Regulering
 - Virkemiddelbruk
 - Kunnskapsstatus
 - Sanksjoner

Utfordringer ift regelverk, tilrettelegging, oppfølging, rapportering m.v.

- Hva fungerer bra?
- Hva fungerer mindre bra?
- Hvilke endringstrekk krever nye tilpasninger?
- «Hver» sommer kommer det skandaleoppslag om lønnsbetingelser, arbeidsforhold. Kommentar til det? Hva kan gjøres?
- Sosial dumping vs sosial jumping
 - Bra lønn/betingelser sammenlignet med hjemland, men tvilsomt sammenlignet med norske forhold
- Arbeidsgiverperspektiv
- Arbeidstakerperspektiv
- Myndighetenes/forvaltningens perspektiv

Nødvendig politikkutvikling på feltet?

- Kreves det ny politikk på feltet?
 - Hvis ja: hvorfor? Innen hvilke tema?

Noe annet du vil tilføye?

Takk for at du tok deg tid til å møte meg, og svare på disse spørsmålene!