



080

Rekruttering af udenlandsk arbejdskraft

**Notat udarbejdet på baggrund af et samarbejde mellem FAOS og
Beskæftigelsesministeriets Juridiske, Arbejdsretlige og Interna-
tionale Center (JAIC)**

Mikkel Mailand

juni 2007

ISBN 87-91833-15-9

Employment Relations
Research Centre
Department of Sociology
University of Copenhagen

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds- og
Organisationsstudier
Sociologisk Institut
Københavns Universitet

Øster Farimagsgade 5
DK – 1014 Copenhagen K
Tel: +45 35323299
Fax: +45 35323940
faos@sociology.ku.dk
www.faos.dk

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse.....	2
Resumé.....	3
1. Introduktion og problemstilling.....	5
2. Arbejds migranterne i Norge, Irland og Storbritannien... 6	
2.1 Adgangsregler for vandrende arbejdstagere.....	6
2.2 Østeuropæisk arbejdskraft og andre indvandrere – hvem og hvor mange	9
2.3 Arbejds migranternes løn- og arbejdsvilkår	12
3. Offentlige rekrutteringsinitiativer og læringspotentiale fra de tre lande	14
3.1 Specifikke offentlige rekrutteringsinitiativer	14
3.2 Erfaringer med og effekter af arbejdsmigrationen generelt.....	21
3.3 Forskelle, ligheder og forklaringer på indvandringen fra Øst	24
4. Konklusion - læringspotentialet fra de tre lande	26
5. Perspektivering - muligheder for dansk rekruttering fra andre europæiske lande	28
Referencer.....	32

Resumé

Med henblik på at give inspiration til danske myndigheders internationale rekrutteringstiltag, analyserer notatet den generelle politik overfor arbejdsmigranter samt offentlige rekrutteringsinitiativer i Norge, Irlands og Storbritannien. De tre lande har det tilfælles, at de i højere grad end Danmark har været mål for indvandring af arbejdskraft fra Østeuropa i de senere år.

Det væsentligste læringspotentiale i forhold til rapportens fokus findes i de tre landes specifikke, offentligt drevne rekrutteringsinitiativer. Arbejdet i regi af European Employment Service (EURES) i disse tre lande bruges (eller bruges) tilsyneladende mere, og mere udadvendt, end tilfældet er i Danmark. Irlands og Norges EURES-ansvarlige bruger således mange ressourcer på aktiviteter i udlandet. Desuden bruges medierne offensivt til at skabe opmærksomhed om EURES. I Norge er medietræningen af EURES-vejlederne en del af vejledernes uddannelse. Endvidere arrangeres hyppigt jobmessser. Det er en meget ressourcekrævende aktivitet, men en aktivitet, som EURES i Irland tilsyneladende har haft en vis succes med. Endelig synes den direkte personlige virksomhedskontakt at være vigtig i de tre landes EURES-aktiviteter. Med en tæt virksomhedskontakt følger også branchekendskab, der kan være alfa og omega i forhold til at kunne agere proaktivt på virksomhedernes behov for international rekruttering.

Udenfor EURES-regi kunne de rekrutteringsinitiativer, som det norske og britiske sundhedssystem tidligere har taget, evt. have interesse for det danske sundhedsvæsen. Endelig bemærkes det, at det offentliges ansvar for efteruddannelse af østeuropæisk arbejdskraft er et forhold, der har været til diskussion i alle tre lande.

Men selvom disse rekrutteringstiltag kan have spillet en rolle, er det er ikke primært det, der forklarer det store antal arbejdsmigranter fra øst. Udviklingen skyldes for det første, at der er tale om tre vækstøkonomier med stor efterspørgsel efter arbejdskraft. For det andet er lønnen for ufaglært arbejde i de tre lande meget højere end i migranternes hjemlande, hvilket er et stærkt incitament til at rejse, særligt når det er svært at få arbejde i hjemlandet. For det tredje gælder det for Irland og Storbritannien, at sproget (engelsk) beherskes på et vist niveau af mange af migranterne. Endelig har alle tre lande haft et relativt stort østeuropæisk indvandrersamfund – særligt bestående af polakker – også før EU-udvidelsen i 2004. Det har muliggjort en omfattende netværksrekruttering, der sammen med de nævnte pull-faktorer i modtagerlandene og push-faktorer i afsendelandene udgør de tre kategorier af dynamikker, der skelnes mellem i migrationsforskningen.

Desuden viser rapporten, at Norge har modtaget mere arbejdskraft fra Øst end Danmark, hvilket er bemærkelsesværdigt, idet adgangsreglerne ikke er væsentligt forskellige. Rapporten fremhæver her, at også andre faktorer end en proaktiv rekrutteringsstrategi spiller ind. For det første har Norge i en længere periode haft en højere økonomisk vækst og lavere ledighed, som har betydet et generelt større efterspørgselspres efter arbejdskraft end i Danmark. For det an-

det er håndhævelsen af adgangsreglerne muligvis mere stringent i Danmark end i Norge. For et tredje havde Danmark ikke, som Norge, inden EU-udvidelsen i 2004 allerede etablerede samfund af østeuropæisk arbejdskraft, der har kunnet virke som dynamo i netværksrekruttering. Og for det fjerde opfattes Norge muligvis som et mere åbent land end Danmark i arbejdsmigranternes hjemlande. De sidste to forhold kan også være med til at forklare arbejdsmigrationens mindre omfang i Danmark i forhold til i Irland og Storbritannien, men her kan sprog og mere liberale adgangsregler som nævnt også have spillet en rolle.

Læringspotentialet fra disse forklaringer på variationerne i arbejdsindvandringens omfang er begrænset, men opmærksomhed på den rolle allerede etableret østeuropæisk arbejdskraft spiller i forhold til netværksrekrutteringen er vigtig. Derudover er sprog vigtig. Danmark vil selvfølgelig aldrig kunne konkurrere med de fordele, Irland og Storbritannien høster ved at have engelsk som hovedsprog. Men hvis flere virksomheder og offentlige myndigheder anvendte engelsk som arbejdssprog, ville det hjælpe højt kvalificeret indvandring til Danmark på vej. Endelig bør der være opmærksomhed om, hvilke signaler den politiske diskussion og den overordnede indvandrerpolitik uforvarende kan komme til at sende, også overfor typer af indvandrere, man gerne vil tiltrække.

1. Introduktion og problemstilling

Det danske arbejdsmarked har brug for arbejdskraft. I en række EU-medlemsstater, er der enten overskud af arbejdskraft, som Danmark med fordel kunne rekruttere fra, og/eller et lønniveau, der kan gøre det danske arbejdsmarked attraktivt. Det er udgangspunktet for notatet her. Notatet indeholder eksempler på udenlandske rekrutteringsinitiativer, som de danske myndigheder evt. kan lade sig inspirere af, når der skal udvikles initiativer til rekruttering af udenlandsk arbejdskraft. Notatet bygger på resultaterne fra et kortvarigt projektføreløb (primo marts til medio maj 2007), gennemført af Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier (FAOS), Københavns Universitet og Beskæftigelsesministeriets Juridiske, Arbejdsretlige og Internationale Center (JAIC).

Projektet har mere præcist haft to hovedformål:

- 1) at indsamle og formidle viden fra andre EU-lande, særligt UK, Irland og Norge, om fremme af arbejdsudbuddet ved at øge rekruttering fra udlandet.
- 2) at bibringe viden, der kan være med til at danne grundlag for danske rekrutteringsinitiativer i forskellige europæiske lande.

Projektets fokus har været 'den korte bane', forstået som identificering af mulige læringspotentialer i forhold til danske rekrutteringsinitiativer, der kan iværksættes forholdsvis hurtigt. Projektet har haft berøringsflader med andre projekter i Beskæftigelsesministeriets regi, først og fremmest de '13 initiativer', men også et projekt om østeuropæiske arbejdstagere og tjenesteydere i Danmark, som FAOS gennemfører på en bevilling fra Beskæftigelsesministeriet.

Når fokus er på Norge, Irland og Storbritannien skyldes det, at disse tre lande i de forløbne år har været mål for arbejdskraftindvandring i meget højere grad end Danmark. Der er en del fællestræk for arbejdsindvandringen i de tre lande, men væsentligst er, at alle tre lande har oplevet økonomisk vækst og stigende beskæftigelse over en årrække. De tre lande adskiller sig dog også fra hinanden på en række punkter, fx i regelsættet for indvandringen, i arbejdsmigranternes kvalifikationsniveau og i deres fordeling på brancher.

Notatet bygger på skriftlige kilder (forskningsrapporter, avisartikler, nyhedsbreve samt statistik og andet materiale stillet til rådighed af informanterne og de danske ambassader) samt interview med forskere og et mindre antal repræsentanter fra de pågældende landes beskæftigelsesministerier (herunder styrelser og den offentlige arbejdsformidling). Endelig er to danske repræsentanter for EURES (European Employment Service) blevet interviewet. I alt er der gennemført seks interview med 12 personer. Hvor intet andet er angivet, er kilden de interviewede (informanterne).

Analysen vil fokusere på de seneste års arbejdskraftindvandring (eller arbejdsmigration om man vil), og særligt på den østeuropæiske arbejdskraft¹. I nogle tilfælde vil disse nye arbejdsmigranternes situation dog blive perspektiveret i forhold til situationen for andre typer af arbejdsmigranter (der stammer uden for EU), såvel som i forhold til andre typer af migranter end arbejdsmigranter. Der har endvidere i forhold til enkelte parametre været umuligt at adskille information om de nye arbejdsmigranter fra andre typer af migranter, hvorfor oplysninger referer til alle migranter samlet set.

Efter denne indledning følger kapitel 2, der beskriver Norge, Irland og Storbritanniens erfaringer med arbejdsmigranter generelt og arbejdskraft fra Østeuropa i særdeleshed. Fokus er på adgangsreglerne for migranterne, hvem og hvor mange de er og deres løn- og arbejdsvilkår. Kapitel 3 stiller skarpt på de offentlige rekrutteringsinitiativer, på erfaringer og effekter af den østeuropæiske arbejdskrafts tilstedeværelse og på, hvad der forklarer forskellene mellem omfanget af arbejdsmigrationen i disse tre lande og i Danmark. Kapitel 4 konkluderer, hvad der kan læres af de specifikke rekrutteringsinitiativer samt af de tre landes politik overfor arbejdsmigranterne mere generelt. Kapitel 5 præsenterer kort arbejdsmarkedssituationen i Tyskland og Polen og vurderer, i hvilket omfang og indenfor hvilke brancher rekruttering til Danmark fortsat vil være mulig i de kommende år. Desuden diskuteres kort perspektiverne for rekrutteringsinitiativer målrettet andre europæiske lande.

2. Arbejdsmigranterne i Norge, Irland og Storbritannien

For at give en forståelse af konteksten, de tre landes rekrutteringsinitiativer virker indenfor, og for at give inspiration til eventuelle danske tiltag, vil vi nedenfor beskrive arbejdsindvandringen og reglerne for denne i de tre lande. Beskrivelserne vil holdes på et relativt overordnet niveau og ikke indeholde alle relevante forhold. Fx er skattelovgivning ikke inkluderet i beskrivelserne.

2.1 Adgangsregler for vandrende arbejdstagere

Man kan i alle tre lande tale om tre eller fire sæt af adgangsregler for vandrende arbejdskraft. Disse regler adskiller sig fra hinanden på målgruppen: 1) Overgangsordning for nogle, eller alle, de østeuropæiske medlemsstater. 2) De almindelige regler for arbejdskraftens fri bevægelighed indenfor EU, der gælder for arbejdsmigranter fra EU-medlemsstater, der ikke er omfattet af overgangsbestemmelserne. 3) Regelsæt for tjenesteydere og udstationerede arbejdstagere. 4) Regelsæt for arbejdsmigranter fra lande udenfor EU.

Norge har, ligesom Danmark, indført overgangsregler for adgangen af personer fra de østeuropæiske medlemsstater. Reglerne betyder, at personer fra disse lande kan rejse til Norge og søge job i op til tre måneder uden opholdstilladelse

¹ Betegnelsen 'østeuropæisk arbejdskraft' og 'østeuropæiske medlemsstater' vil for læsevenlighedens skyld blive anvendt, vel vindende at den længere betegnelse 'øst- og centraleuropæisk' ville være mere korrekt.

(seks måneder hvis vedkommende melder sig som jobsøgende hos den offentlige arbejdsformidling), men der skal søges opholdstilladelse (der er afhængig af, at den pågældende har arbejde) før arbejdet påbegyndes (Dølvik et al. 2006). Arbejdet skal svare til en fuldtidsstilling, og arbejdsgiveren skal søge på vegne af arbejdstageren. Løn og arbejdsvilkår skal være de samme som for norske arbejdstagere i samme type job (løn ifølge kollektiv aftale eller som normalt for området og branchen). Arbejdstageren skal have et ansættelsesbevis eller arbejdsaftale med arbejdsgiverens underskrift, der bekræfter, at løn- og arbejdsvilkår er i tråd med reglerne. Der skal også ske en registrering af alle EØS-borgere, der udfører et arbejde/tjenesteydelse (Dølvik & Eldring 2006). Sagsbehandlingen af ansøgningerne om arbejdstilladelser tager det norske politi sig af med en sagsbehandlingstid på 2-4 uger – vanskeligere sager overgår til Udlændingedirektoratet og kan tage op til 4 måneder.

Man valgte i 2006 at forlænge overgangsordningerne uden ændringer. Det skete på baggrund af en udbredt opfattelse af, at overgangsordningerne har været med til at skabe ordnede forhold på arbejdsmarkedet, selvom de har haft begrænset effekt på omfanget af indvandringen (Dølvik & Eldring 2006).

Tjenesteydere er ikke omfattet af overgangsordningens bestemmelser, men de skal lade sig registrere hos de norske skattemyndigheder. Mere præcist foreskriver reglerne, at den norske opdragsgiver skal melde tjenesteydere til skattemyndighederne, og skal opgive, hvor lang tid opdragsgiveren har tænkt at bruge disse virksomheders ydelser. Tjenesteyderne skal betale skat fra dag ét i Norge. Ifølge informanterne bliver tjenesteydelsesvejen i stigende grad anvendt som en måde at omgå overgangsordningerne, men ikke alle tjenesteydere kommer med i statistikken, da ikke alle lever op til registreringspligten. De mange uregistrerede tjenesteydere skyldes ifølge informanterne generelt ikke fusk, men ukendskab til reglerne. Således steg antallet af registrerede virksomheder kort efter, at skattemyndighederne fik flere ressourcer til at oplyse om registreringen. Indtil 2004 var det kun virksomhederne i bygge- og anlægsbranchen, der skulle lade sig registrere, men nu er der pligt til det i alle brancher.

Endvidere har Norge en kvote for specialister på 5.000 for personer om året udenfor EU/EØS, der dog aldrig har været opbrugt.

Irland har traditionelt været et udvandrerland, men i løbet af 1990'erne vendte udviklingen, og Irland blev et indvandringsland. Fra 2003 fik borgere fra kommende EU-lande ret til at tage arbejde i Irland, uden at deres irske arbejdsgivere skulle skaffe arbejdstilladelse til dem. Irland var således blandt de få gamle EU-lande, der fra dag ét åbnede deres arbejdsmarkeder for arbejdskraft fra EU-8. Samtidig besluttede regeringen at give borgere fra disse lande, der allerede legalt eller illegalt opholdt sig i Irland, adgang til arbejde uden restriktioner – *de facto* et amnesti. Dog skulle arbejdsmigranterne fra disse lande lade sig registrere. Samtidig blev der indført regler, der gjorde det sværere for ufaglærte fra lande udenfor EU at få arbejdstilladelse, og fra slutningen af 2003 begyndte Irland at afvise ansøgninger fra ikke-EØS borgere indenfor lavkvalifikationsfag (NESDO 2006).

Yderligere forsøg på at dirigere indvandringen over i retning af job med højere kvalifikationer blev taget i 2006. Den nye indvandringslovgivning inkluderer et niveauopdelt arbejdstilladelsessystem, hvor lønnen bruges som en kvalifikations-indikator (proxi). Det højeste niveau for beskæftigelsestilladelse er Green Card, som er for indvandrere med job på hånden i Irland, der giver en indkomst på mere 60.000 Euro om året. Personer med årsindtægter på mellem 30.000 og 60.000 Euro vil kun blive givet arbejdstilladelse, hvis der mangler kvalificeret arbejdskraft på det pågældende område. Kun i særlige tilfælde vil der blive givet arbejdstilladelser til personer med årsindtægter på under 30.000 Euro. De ledige job på dette niveau skal have været slået op i EURES og i lokalaviser, før en ikke-EØS-borger kan komme på tale.

2006-reformen betød også, at arbejdstilladelsen ikke længere udstedes til arbejdsgiveren, men til arbejdstageren. Denne forandring er et forsøg på at yde den enkelte arbejdstager større beskyttelse i ansættelsen, da der har været forlydender om, at arbejdsgivernes 'ejerskab' til arbejdstilladelsen er blevet anvendt til unødigt 'kontrol' af arbejdstageren, og at ejerskabet har muliggjort, at arbejdsgiveren har brugt arbejdstilladelsen som et pressionsmiddel, for derigennem at undgå at leve op til sine forpligtelser overfor arbejdstagerne. Arbejdstilladelsen giver dog stadig kun tilladelse til at arbejde på et bestemt arbejdssted. Ønsker arbejdstageren at skifte arbejdssted eller arbejdsgiver, skal der søges om ny arbejdstilladelse.

På baggrund af den omfattende indvandring i årene 2004 til 2006 besluttede den irske regering at indføre en overgangsordning for arbejdstagere fra Bulgarien og Rumænien med virkning fra 2007, således at arbejdstagere fra disse to lande, på linie med arbejdstagere fra lande uden for EU, skal søge om arbejdstilladelse. Ifølge informanterne havde det også betydning for beslutningen, at UK indførte overgangsregler, fordi Irland er en del af det samme rejseområde. Indførslen af overgangsordningen var endnu et skridt, der modificerede den overvejende efterspørgselsdrevne indvandrerpolitik, Irland har praktiseret igennem årene.

I *Storbritannien* er der heller ingen restriktioner for arbejdskraften fra EU-8, udover at arbejdstagerne som i Irland skal registreres. Det sker i Home Office's Worker's Registration Scheme (WRS). Men regeringen har indført begrænsninger i forhold til arbejdskraft fra Rumænien og Bulgarien. Også i Storbritannien er overgangsordningen indført under påvirkning af, at indvandring fra EU-8 langt har overgået det forventede omfang.

Storbritannien fik i marts 2006 et nyt point-baseret system for indvandring fra lande udenfor EU, der dog først forventes implementeret medio 2007. Systemet skal gøre det lettere for højt kvalificerede indvandrere fra disse lande at opnå adgang til UK. Pointene gives for alder, finansiel situation, uddannelse, kvalifikationer, sprogkunderskaber, etc. Alle andre end de højt kvalificerede skal have en sponsor (arbejdsgiver) til at søge for dem (workpermit.com). Pointsystemet indeholder fire kategorier for henholdsvis højt kvalificeret arbejdskraft, mellem-kvalificeret arbejdskraft (skilled) og lav-kvalificeret arbejdskraft. Lav-kvalificerede og studerende vil ikke have en automatisk ret til at blive i UK.

Mellem-kvalificerede kan søge om permanent status efter fem år, hvis de kan forsørge sig selv (EIRO 2005). Der vil gives op til 20.000 arbejdstilladelser til lavlønsjob i fx landbrug eller fødevarerindustrien, og de vil frem over alene blive udstedt til bulgarske og rumænske arbejdstagere.

2.2 Østeuropæisk arbejdskraft og andre indvandrere – hvem og hvor mange

Både Norge, Irland og Storbritannien har modtaget et stort antal indvandrere, herunder østeuropæere, i de senere år. Siden EU-udvidelsen i 2004 er der givet ca. 110-120.000 arbejdstilladelser (inkl. fornyelser) til østeuropæiske arbejdstagere i Norge, mens der i Irland var registreret ca. 94.000 østeuropæere og i Storbritannien skønsmæssigt opholdt sig omkring ½ million. De fleste østeuropæiske arbejdsmigranter kommer i alle tre lande fra Polen, men en del stammer også fra Litauen. Arbejdsmigranterne finder især beskæftigelse i landbrug, skovbrug og gartneri, bygge- og anlæg, industrien, private hushold, hotel og restauration, samt for Storbritanniens vedkommende endvidere i andre lavkvalificerede dele af servicesektoren.

Norge har oplevet vækst i den årlige indvandring fra ca. 23.000 personer i 1995 til ca. 68.000 i 2005 (Arbejds- og inkluderingsdepartementet 2007), og i 2005 var ca. 8 % af befolkningen klassificerede som indvandrere (Statistics Norway 2006). I alt skønnes østeuropæisk arbejdskraft at udgøre 0,6- 1,8 % af beskæftigelsen i Norge (Dølvik & Eldring 2006). Den stigende arbejdsmigration er en væsentlig årsag til, at den samlede migration er øget. Antallet af arbejdstilladelser (inklusive fornyelser) har været kraftigt stigende og nåede i 2006 op på ca. 110-120.000 for perioden efter EU-udvidelsen i 2004 (Dølvig et al 2006). Flest arbejdstilladelser gives til arbejdstagere fra Polen, efterfulgt af Tyskland, Litauen, Storbritannien og Holland. Det er værd at bemærke, at også gamle EU-lande er at finde på listen på trods af stigningen i indvandringen fra Øst. Fokuseres der udelukkende på de østeuropæiske medlemsstater, kommer langt flest migranter fra Polen og Litauen. Fornyelsernes andel af arbejdstilladelse er steget og udgjorde i 2006 omkring halvdelen. Denne udvikling afspejles i de østeuropæiske migranternes opholdstid, der er stigende. Der er med andre ord tegn på, at en stor del af den østeuropæiske arbejdskraft er kommet til Norge for at blive, i hvert fald i nogle år.

Antallet af tjenesteydere er i stigning, selvom det som nævnt ikke er alle virksomheder, der lever op til registreringspligten. Antallet af tjenesteydere fra EØS-lande steg således fra ca. 1.300 i 2003 til knap 25.000 i 2006. Ligesom for individuelle arbejdstagere gælder det, at langt de fleste tjenesteydere fra Østeuropa kommer fra Polen og Litauen. Antallet af sæsonarbejdere – der primært arbejder i landbruget – har også været stigende i løbet af de senere år (Arbejds- og inkluderingsdepartementet 2007).

Endvidere har Norge ifølge informanterne modtaget ca. 2.000 personer om året indenfor den kvote på 5.000, der gælder indenfor specialistordningen. Specialisterne kommer blandt andet fra USA og Rusland og arbejder typisk i IT, olieindustrien, fiskeindustrien samt i værftsindustrien.

Det er særligt landbrug, gartneri og skovbrug, bygge- og anlæg, hotel og restauration samt privat hushold, der modtager arbejdskraft fra de østeuropæiske medlemsstater, med bygge- og anlæg som topscoreren. Der er en del uregistreret arbejde i private hushold og derfor usikkerhed om, hvor mange der reelt arbejder her indenfor. Omfanget af udstationeringer er indenfor bygge- og anlægssektoren og i fremstillingsindustrien større end omfanget af direkte ansatte, mens det modsatte er tilfældet i landbrug og privat husholdning. Ca. 80 % af de østeuropæiske arbejdstagere er mænd, mens 20 % er kvinder. Mange af kvinderne arbejder i private hushold og er gift med mænd, der arbejder i bygge- og anlægssektoren. Om brancheforskelle gælder det endvidere, at 15 % af de norske virksomheder har anvendt østeuropæisk arbejdskraft, varierende fra 19 % i bygge og anlæg til 10 % i hotel og restauration samt i rengøring (Dølvik et al 2006).

I en analyse af alle indvandrere i Norge peger Norsk Statistik i 2001 på, at polakkerne var blandt de indvandrergrupper, der havde et højere uddannelsesniveau end den gennemsnitlige norske statsborger (Statistics Norway 2001). Ledigheden i Norge er på 3 % – arbejdsløsheden for indvandrerne for Østeuropa er ligeledes opgjort til 3 % (Statistics Norway 2006).

I *Irland* forlod ca. 65.000 personer om året landet så sent som i midten af 1980'erne, men i de senere år er der kommet mindst lige så mange ind. Nu er ca. 11 % af arbejdsstyrken ikke-irske statsborgere. Af de 230.000 ikke-irske statsborgere er ca. 94.000 fra EU-8, Malta og Cypern (FAS 2007). Da ikke alle østeuropæere er registrerede, er det reelle antal østeuropæere i Irland dog sandsynligvis højere.

Fra maj 2004 til april 2005 blev der udstedt 85.000 PPS² Det er 10 gange så mange som året før udvidelsen. Antallet af arbejdstilladelser til indvandrere uden for EØS steg fra 6.000 i 1999 til 48.000 i 2003 og faldt derefter – men der blev i 2004 stadig udstedt arbejdstilladelser til 34.000 personer fra disse lande. Dvs. at migrationen fra de østeuropæiske medlemsstater kun i begrænset omfang har substitueret migration fra lande udenfor EU. Udover disse to grupper modtager Irland mange udenlandske studerende fra 2002 til 2005 er antallet fordoblet. I 2004 var der 21.000 studerende fra EØS-lande i Irland (NESDO 2006).

Mht. migranternes oprindelseslande var den største gruppe indtil for nylig irske statsborgere, der vendte tilbage efter at have arbejdet i udlandet (primært i Storbritannien, men også i USA). Således var 56 % af indvandrerne i 1994 irske statsborgere, mens denne gruppe i 2004 kun udgjorde 25 %. Indvandrerne fra EU-lande kommer overvejende fra Polen (50 %), Litauen (21 %) og Letland (11

2 (Personel Public Service numre, der er de numre migranterne fra EU-8 får, når de lader sig registrere).

%) (NESDO 2006). Fra Bulgarien og Rumænien kommer der nu folk, der betegner sig som tjenesteydere, men spørgsmålet er ifølge informanterne, om de virkelig er tjenesteydere eller reelt er individuelle arbejdstagere. Der er en tendens til, at bulgarere og rumænere angiver at være tjenesteydere, givetvis for at undgå overgangsbestemmelserne, der som nævnt kun gælder for disse to lande. De irske arbejdsgivere er ifølge informanterne meget interesserede i at ansætte folk fra Bulgarien og Rumænien som tjenesteydere, fordi de repræsenterer de laveste omkostninger.

Den østeuropæiske arbejdskraft er ifølge informanterne stærkt repræsenteret i bl.a. i bygge- og anlægssektoren og i sikkerhedsindustrien. Indenfor bygge- og anlægssektoren drejer det sig om både ingeniører, faglærte arbejdere og ufaglærte arbejdere. Indvandrerne er yngre og bedre uddannede end irerne, men fordelingen på fag er ikke så forskellig igen, hvilket tyder på en omfattende 'brain waste' – dvs. at immigranternes kvalifikationer ikke udnyttes tilstrækkeligt. Indvandrernes arbejdsløshed er kun lidt højere end irernes (6-7 % mod 4-5 %) (NESDO 2006).

Der er mange af de nye migranter, der kommer uden at have arbejde i forvejen. Blandt dem der får arbejde, rejser en del frem og tilbage mellem deres hjemland og Irland, mens andre bliver mere permanent i Irland. Det er ifølge informanterne uvist, om den østeuropæiske arbejdskraft også vil blive i Irland på længere sigt, og det har ikke været muligt at skaffe præcise oplysninger om udviklingen i opholdstiden.

Storbritannien har registreret 300.000 personer i WRS siden EU-udvidelsen i 2004, hvilket ca. svarer til 1 % af alle beskæftigede. I Storbritannien arbejder EU-8 migranterne primært i lavlønsområder. 58 % af EU-8 migranterne kommer fra Polen, 14 % fra Litauen og 11 % fra Slovakiet, men i forhold til hjemlandenes størrelse er de fleste migranter fra Litauen efterfulgt af Letland, Slovakiet og Polen. Langt de fleste er under 35 år og enlige (Portes 2006). I lighed med i Norge eksisterede der i Storbritannien et polsk indvandrersamfund allerede inden EU-udvidelsen i 2004. Således opholdt der sig 60.000 registrerede polakker i Storbritannien i 2003 (Portes et al 2006).

Andre (nyere) kilder taler om en bruttotilgang af EU-8 ansøgere på ca. 600.000, men erkender, at det er vanskeligt at komme frem til nogenlunde præcise tal, da der ikke er nogen pligt til 'afregistrering' for arbejdsmigranter der forlader Storbritannien

35 % af EU-8 migranterne arbejder indenfor administration, forretning og ledelse (en samlekategori af forskellige typer af servicejob), fulgt af hotel og restauration med 21 % og landbrug med 12 %. Omfanget af illegalt arbejde i bygge- og anlægssektoren er omfattende, og det kan være grunden til, at sektoren ikke figurerer på listen over de brancher, der beskæftiger flest østeuropæiske arbejdstagere. Selvom det absolutte antal migranter fra EU-8 er større i nogle af de andre sektorer, er koncentrationen af østeuropæisk arbejdskraft er størst i landbrug og fiskeri pga. denne sektors ringe størrelse (Portes et al. 2006). Blandt ansøgerne til WRS i 2004 fra EU-8 var 40 % allerede bosiddende i Storbritannien før maj 2004 (Skriskandarajah 2005).

2.3 Arbejdsmigranternes løn- og arbejdsvilkår

Irland og Storbritanniens regulering af løn- og arbejdsvilkår har fællestræk som en generel lovfastsat minimumsløn, relativt lave dækningsgrader for overenskomsterne og relativt lave organisationsgrader for fagforeningerne. Norge har derimod overvejende overenskomstbestemte lønforhold. Endvidere er godt halvdelen af de norske lønmodtagerne medlem af en fagforening og halvdelen af de privatansatte er dækket af en overenskomst. I alle tre lande er det uvist, i præcis hvilket omfang gældende regler for løn- og arbejdsvilkår respekteres i relation til østeuropæisk arbejdskraft, men der rapporteres om omgørelser i alle tre lande.

I Norge skal de østeuropæiske migranternes løn og arbejdsvilkår – som nævnt ovenfor – være de samme som for norske arbejdstagere i samme type job, for at der kan gives arbejdstilladelse. Men kravene gælder ikke for selvstændige/udstationerede arbejdere, der typisk findes indenfor bygge- og anlægssektoren. Det er derfor muligt og almindeligt at hyre underleverandører, der aflønnes efter hjemlandets tariffer. Ansvar for overvågning af, at loven respekteres ligger hos Arbejdstilsynet og – for olieindustriens vedkommende – hos Petroleumstilsynet.

Løn og arbejdsvilkår er generelt reguleret i overenskomster. Overenskomsternes dækningsgrad er på 53 % i den private sektor og 70 % for den offentlige og private sektor samlet set. I en enkelt sektor (bygge og anlæg) er brancheoverenskomsten almenyldiggjort på landsplan – dvs. gjort gældende for alle virksomheder indenfor branchen i hele Norge inklusive for udenlandske tjenesteydere (Arbejds- og inkluderingsdepartement 2007b). Almenyldiggørelsesloven stammer fra 1993 og blev vedtaget for at undgå social dumping som følge af EØS-aftalen, som Norge indgik det år. I modsætning til lignende lovgivning i andre lande er formålet med den norske lov udelukkende at sikre ordentlige løn og arbejdsvilkår for udenlandske arbejdstagere.

Mens fagbevægelsen mener, at almenyldiggørelsen er et vigtigt redskab til at modvirke social dumping (Dølvik et al. 2006), er der på arbejdsgiversiden uenighed om det hensigtsmæssige i almenyldiggørelse. I bygge- og anlægssektoren er man dog positiv.

Anvendelsen af almenyldiggørelsesloven er en del af regeringens nye 'handlingsplan mod social dumping', der også indeholder bl.a. øgede ressourcer til tilsyn med virksomheder, id-kort i byggebranchen og krav om norske løn- og arbejdsvilkår ved kommunalt udbud (Arbejds- og inkluderingsdepartement 2007b). Det norske LO advokerer for at få lovfastsat en indsigt i underleverandørers lønforhold, men regeringen vil kun give det for områder med almenyldiggørelse.

En analyse af virksomhedernes bevæggrunde for at anvende østeuropæisk arbejdskraft indikere, at de østeuropæiske migranter rent faktisk er lavere lønnet, end de ifølge reglerne burde være. Mens manglen på arbejdskraft angives som den vigtigste grund til at rekruttere, angives reduktion af lønomkostninger-

ne som den næstvigtigste (Dølvik et al 2006). Delrapporter fra en igangværende interviewundersøgelse af 510 polske arbejdsmigranter i Oslo, der primært arbejder i bygge og anlæg (mænd) og i private husholdninger (kvinder), peger endvidere på, at ca. 33 % bliver snydt i løn. Undersøgelsen konkluderer, at ca. 25 % må karakteriseres som illegale indvandrere, mens yderligere 18 % befinder sig i en gråzone mellem den legale og den illegale sektor (Arbeids- og inkluderingsdepartement 2007c).

I *Irland* har alle arbejdsmigranter – ligesom alle andre lønmodtagere – ret til en lovfastsat minimumsløn specificeret i National Minimum Wage Act og Employment Regulation Orders. Minimumslønnen er pt. på 8.30 euro i timen. 14 % af indvandrere er medlemmer af fagforeninger, mens det gælder for 40 % af irerne (NESDO 2006).

Der findes ingen systematiske analyser af migranternes løn- og arbejdsforhold, men fagforeninger og NGOer rapporterer om tilfælde af underbetaling og udnyttelse. Arbejde i private hjem er udenfor kontrol, da man ifølge forfatningen ikke kan kontrollere i private hjem. Men der er inden for dette område ifølge informanterne rygter om en del udnyttelse. Der er i øvrigt ikke noget overblik over, i hvilke fag og brancher underbetaling og dårlige arbejdsforhold i særlig grad findes. Et par grove tilfælde har fået stor mediedækning og har været med til, at arbejdstilsynet er blevet styrket. Antallet af inspektører er således øget fra 17 til 31 (NESDO 2006).

I 2004 blev der indført en regel, der betyder, at migranter – også dem fra de østeuropæiske medlemsstater – skal have været residerende i Irland (eller i Storbritannien) i to år, før de er berettigede til at søge velfærdsgoder såsom arbejdsløshedsunderstøttelse og børnepasningsydelse (NESDO 2006). Afskedigede migranter, og migranter, der ikke kan finde arbejde, og derfor heller ikke er berettigede til velfærdsydelse, eksisterer, men er ifølge informanterne endnu ikke et stort problem. Der er 5.000 ledige registrerede migranter, men tallet inkluderer kun ledige berettiget til understøttelse. Der betales 'children allowance' til medfølgende ægtefæller med børn, hvis den anden ægtefælle arbejder i Irland.

Storbritannien har frem til 1980erne haft en begrænset lovregulering af arbejdsmarkedet og en omfattende aftaleregulering, men i den private sektor blev de fleste sektoroverenskomster opløst i løbet af 1980erne, og også på virksomhedsniveauet blev der længere mellem overenskomsterne. I dag er i alt ca. 36 procent af lønmodtagerne dækket af en overenskomst (EIRO 2006). Til gengæld har lovreguleringen vundet frem. I 1980erne blev ny lovgivning indført for at svække fagforeningerne, men fra 1990erne er ny lovgivning i stigende grad indført for at beskytte arbejdstagerne. Samlet set har der dog været tale om en liberalisering, og Storbritannien fremstår stadig som et af de mindst regulerede arbejdsmarkeder i Europa.

Et af de lovgivningsmæssige initiativer er den lovbestemte minimumsløn, der blev indført i 1999. Minimumslønnen er p.t. på 5.35 £. I hvilken grad denne lovbestemte mindsteløn overholdes for østeuropæisk arbejdskrafts vedkommende er uvist, men Transport & General Workers Union (TGWU) rapporterer

om, at udnyttelsen af den polske arbejdskraft ligger på 'et alarmerende højt niveau'. Udnyttelsen tager angiveligt form af enten anvendelse af huller i lovgivningen, eller at migranterne på ulovlig vis får fratrukket dele af deres løn af arbejdsgiveren og bliver truet med afskedigelse, hvis dette påpeges. Meget af udnyttelsen foregår ifølge TWGU i fødevarerindustrien (EIRO 2005).

En statistisk analyse af den østeuropæiske arbejdskrafts løn- og arbejdsvilkår antyder, at et mindretal bliver aflønnet under minimumslønnen, men viser ikke, præcis hvor mange det drejer sig om. Samme analyse viser, at 80 % af de registrerede indvandrere fra EU-8 landene tjener 47 - 63 % af den britiske gennemsnitlige timeløn på 9.56 £ i timen (Portes et al.2006).

De britiske fagforeninger har generelt hilst den østeuropæiske arbejdskraft velkommen. De organiserer kun ca. 28 % af arbejdstagerne (DTI 2007), men nogle af de britiske fagforeninger har haft en vis succes med at rekruttere dem. Fx har TWGU 10.000 polske medlemmer

3. Offentlige rekrutteringsinitiativer og læringspotentiale fra de tre lande

I det følgende beskrives de tre landes specifikke rekrutteringsinitiativer og de generelle erfaringer med arbejdsmigrationen. Endelig diskuteres det, i hvilket omfang disse og andre faktorer har været medvirkende til, at de tre lande har modtaget relativt meget østeuropæisk arbejdskraft.

3.1 Specifikke offentlige rekrutteringsinitiativer

Der er offentlige rekrutteringsinitiativer i alle tre lande – dels generelle i form af EURES-samarbejdet, dels i form af sektorspecifikke initiativer, mestendels indenfor sundhedssektoren. Mens EURES i alle tre lande indtil for nyligt har lagt vægt på aktiviteter i udlandet så som jobmesser og rekrutteringsrejser, omlagde EURES-UK i 2006 indsatsen så aktiviteterne i højere grad koncentrerer sig i Storbritannien. Private rekrutteringsfirmaers aktiviteter har vi ikke fået det fulde overblik over, men de spiller en væsentlig rolle for rekrutteringen af østeuropæisk arbejdskraft, i nogle af landene også i forbindelse med EURES samarbejdet.

I Norge ligger EURES i Arbejds- og Velfærdsforvaltningens (NAV) regi. Indvandringen har ført til, at NAV EURES har øget deres aktivitetsniveau væsentligt. Ca. 35.000 personer var i kontakt med NAV EURES i løbet af 2006, heraf ca. 8.000 arbejdsgivere. Ca. 7.000 arbejdsgivere brugte EURES som rekrutteringskanal, hvilket svarer til en tredobling på 3 år. Statistikken viser også, at der er dobbelt så mange norske arbejdsgivere registreret i EURES som danske (708 henholdsvis 364) (EURES 2007).

De lande der bruger NAV EURES's tilbud mest, er Polen efterfulgt af Tyskland, Sverige, Italien, Spanien og Portugal. Baltikum er ikke længere så interesserede i et aktivt samarbejde om EURES, idet der efterhånden er arbejdskraftmangel i disse lande. Selvom Polen og Tyskland er de store donorlande, er det

Sverige, der er i stærkest vækst. Men der er også ved at være fokus på sydeuropæisk arbejdskraft.

Over halvdelen af EURES' kunder er rekrutteringsbureauer, hvilket hænger sammen med, at olieindustrien bruger bureauerne meget. Adecco er én af de store. Det er NAV EURES' vurdering, at bureauerne leverer job af en kvalitet, og i øvrigt agerer på en måde, så det er forsvarligt at samarbejde med dem. Der stilles krav om, at bureauerne kommer med rigtige stillinger. I Polen kan EURES dog tage rekrutteringsbureauer med på rekrutteringsrejser og jobmesser, fordi polakkerne har haft dårlige erfaringer med bureauerne. Der er dog enkelte rekrutteringsbureauer, som arbejder i Polen, bl.a. Adecco og Manpower.

NAV EURES arbejder i mange brancher, men ikke med manuelle job i bygge- og anlægssektoren. Ifølge én af informanterne skyldes det, at branchen i for ringe grad kan tilbyde faste stillinger. I bygge- og anlægssektoren køber virksomhederne tjenesteydelser (underleverandører) via de eksisterende netværk.

Til gengæld arbejder NAV EURES meget med ingeniører og har igangsat et decideret ingeniørprojekt dækkende 50 forskellige typer af ingeniører, da en del norske virksomheder har signaleret stort behov for ingeniører. Der arrangeres rejser for både rekrutteringsbureauer og grupper af virksomheder. EURES har fx for nylig arrangeret sådanne rejser til Portugal og Tyskland. Der har dog tidligere været skepsis overfor arbejdskraft fra bestemte lande, bl.a. overfor portugisere, angiveligt fordi virksomhederne har frygtet ikke at kunne holde dem i Norge.

Mht. organiseringen af EURES' arbejde skelnes der mellem 'EURES-konsulenterne' og 'EURES-formidlerne'. Der er 17 EURES-konsulenter i Norge, men i løbet af 2007/2008 stiger antallet til 20. EURES-formidlerne får national oplæring, mens EURES-konsulenterne får europæisk oplæring. Det har taget lang tid at gennemføre oplæringen af formidlerne. Formidlerne orienterer sig mod de norske arbejdsgivere, mens konsulenterne skal ud i Europa.

Efteruddannelse af medarbejderne tager bl.a. form af medietræning. Der er brugt mange ressourcer på at træne EURES-konsulenterne i at kommunikere og bruge medierne. Mediehåndtering er ifølge informanterne vigtig både i forhold til jobmesser og i forhold til national og lokal presse.

Jobmesserne er en væsentlig del af EURES-arbejdet. Der er altid norske EURES-konsulenter med på EURES' jobmesser og NAV EURES deltager på ca. 50 messer om året. Den norske deltagelse kommer enten i stand ved, at konsulenterne tager kontakt til arbejdsgivere, der kunne være interesseret i at deltage, eller ved at konsulenter møder op på messerne alene. Det er meget sjældent, at der arrangeres rejser og messer for individuelle arbejdsgivere. Det skyldes, at NAV EURES ikke vil fortrinsbehandle bestemte arbejdsgivere. NAV EURES kræver af virksomheder såvel som af rekrutteringsbureauerne, at de skal have egentlige jobannoncer med, så de ikke bare kommer til messerne med det ene formål at sætte potentielle ansøgere i deres cv-banker.

Erfaringerne med EURES er ifølge informanterne blandede. På den positive side tæller naturligvis, at der er kommet så mange flere brugere til i de seneste år. Men det viser sig til tider, at virksomhederne ikke anvender arbejdskraften

alligevel. Et eksempel er det ovenfor nævnte ingeniørprojekt, hvor virksomhederne var tøvende overfor at ansatte de kvalificerede portugisiske ingeniører. I ingeniørprojektet ligger der fx 2.500 cv'er samtidig med at virksomhederne melder om ingeniørmangel. Som succeshistorier i EURES peger NAV EURES selv på en række tilfælde, hvor bl.a. virksomheders deltagelse i messer har ledt til ansættelser eller opmærksomhed om nye rekrutteringsmuligheder. EURES egne brugerundersøgelser viser også, at der er stor tilfredshed med EURES blandt rekrutteringsbureauer, og at de fleste virksomheder også er tilfredse. Tilfredsheden skal ifølge informanterne ses i lyset af, at EURES bruges til at løse problemer med opfyldelse af love og regler, som virksomheder og rekrutteringsbureauer stilles overfor i forbindelse med international rekruttering.

De faktorer, NAV EURES selv peger på som kritiske for et godt udfald, er: 1) godt uddannede konsulenter og formidlere, 2) hyppig kontakt med og opfølgning fra EURES-konsulenterne i forhold til virksomheder og formidlere, 3) information om rekrutteringsmuligheder og initiativer i form af deltagelse på jobmesser 4) assistance fra EURES-konsulenterne til EURES-formidlere i forbindelse med jobsamtalerne.

Effekten af EURES-aktiviteterne i Norge er uvis. Det er ikke overblik over, hvor stor en del af de internationale formidlinger i Norge NAV EURES har del i, og EURES Norge ved heller ikke, hvor mange af de 12.500 norske stillinger registreret i EURES, der fører til ansættelse.

EURES er det eneste offentlige internationale rekrutteringsprogram i Norge. Men som følge af mangel på sygeplejersker igangsatte Sundhedsdirektoratet i en årrække fra midten af 1990'erne et antal sundhedsrekrutteringsprojekter. Et projekt, igangsat i 1997, var målrettet læger og tandlæger fra Tyskland, et andet projekt løbende fra 1997-2003 var målrettet sygeplejersker og sygehjælpere fra Finland og Tyskland, og i årene 2001-2003 forsøgte det at rekruttere sygeplejersker fra Polen. Der blev i forbindelse med projekterne givet tre måneders oplæring for finske og tyske sygeplejersker, og fire måneders oplæring til de polske. Der blev i alt rekrutteret knap 1.900 sundhedsarbejdere i denne periode, heraf godt 100 fra Polen (Aetat 2004; van Riemsdijk 2006). Projektet blev indstillet i 2003, da der ikke længere var akut mangel på sundhedspersonel.

Projektet er blevet overvejende positivt evalueret af de norske sundhedsmyndigheder selv (Aetat 2004), også selvom man langt fra nåede op på at rekruttere de 5.000 personer, der oprindeligt blev sat som mål for projektet. Andre kilder tegner et mere blandet billede af den del af projektet, der sigtede på at rekruttere sygeplejersker fra Polen, bl.a. pga. det problematiske i at rekruttere fra lande, der selv har en kraftig mangel på den pågældende type arbejdskraft (van Riemsdijk 2006).

Som en af de irske informanter udtrykte det, har man i *Irland* ikke behøvet at gå ud og lede efter migranterne – de er kommet af sig selv. Der er dog som i Norge en omfattende EURES-aktivitet indenfor den offentlige arbejdsformidling (FAS). Der er sket en udvikling af FAS-EURES, der deltager i flere jobmesser og iværksætter flere sektorinitiativer end tidligere. FAS-EURES initiativerne findes nu indenfor en lang række brancher og fag. Disse inkluderer bl.a.

(med angivelse af hvilke lande man har forsøgt at rekruttere arbejdskraft fra): Hotel og restauration (Frankrig, Estland, Tyskland, Slovakiet, Polen, Letland), private vagt- og sikkerhedsfirmaer (Polen), transport/buschauffører (Polen), IT-ingeniører (Polen, Tjekkiet), bygge og anlægssektoren (Polen), truckførere (Polen), telekommunikation (Polen og Tjekkiet), industri-teknikere (Polen), landbrug (Polen, Tjekkiet, Letland), samt finanssektoren (Polen).

Som listen indikerer, er Polen det land, som flest af EURES' aktiviteter er rettet imod, men også andre østeuropæiske lande er vigtige. FAS-EURES samarbejder ikke med de baltiske lande i øjeblikket, fordi deres arbejdsmarkedssituation er forbedret, og myndighederne derfor ikke ønsker, at mere arbejdskraft forlader landet. Mht. Polen er problemet med 'brain-drain' og 'brain-waste' udtalt, idet mange af polakkerne i Irland er højt kvalificerede og arbejder under deres kvalifikationsniveau. Men Polen er ifølge informanterne så stort et land, at der stadig er rekrutteringsmuligheder. Der er endvidere problemer med at gennemføre messer i Slovakiet, fordi det kun er halvdelen af landet, der har nævneværdig arbejdsløshed. FAS-EURES overvejer at forsøge at etablere et samarbejde med Ungarn, fordi ungarnerne har et stort kvalifikationsoverskud.

Branche- og virksomhedsstørrelser har betydning for, hvorvidt FAS-EURES anvendes af virksomhederne. De større bygge- og anlægsvirksomheder bruger ikke FAS-EURES, mens en del af de mindre virksomheder gør. I bygge- og anlægssektoren er det både ingeniører, faglærte og ufaglærte arbejdstagere, virksomhederne gerne vil have kontakt med via FAS-EURES. Private vagt- og sikkerhedsfirmaer ansatte tidligere migranter fra lande udenfor EU igennem arbejdstilladelser, men de skal nu – ligesom virksomhederne i andre brancher – undersøge mulighederne indenfor EU først.

FAS-EURES-aktiviteter er både forbundet med rejser i forbindelse med enkelte arbejdsgivers rekrutteringsforsøg og messer. For at arrangere en rekrutteringsrejse med kun én irsk arbejdsgiver skal FAS-EURES have mindst 30 ansøgere i værtslandet. Hvis det engelske sproglige niveau er for dårligt, er det ikke værd at rejse, så derfor er det vigtigt, at værtslandets EURES-ansvarlige laver en god screening af ansøgernes sprogkundskaber.

Normalt vil man holde møderne i arbejdsformidlingens kontorer i værtslandet, men hvis arbejdsgiveren har specielle ønsker, kan det holdes på et hotel eller lignende. Det er værtslandet, der organiserer mødet og indkalder folk til samtale. Arbejdsgiverne er kun ansvarlige for deres egen rejse og skal kun finansiere denne. På mødet foretages bl.a. en præsentation af leve- og arbejdsvilkår for ansøgerne. Arbejdsgiverne vil i forbindelse med mødet holde jobsamtaler med hver enkelt ansøger. FAS forsøger at overbevise arbejdsgiverne om, at det skal være attraktivt for ansøgerne at komme og arbejde. Når der er truffet aftale om ansættelse, betaler de fleste arbejdsgivere de nyansattes flybilletter og to ugers gratis logi.

Den anden type aktivitet er deltagelse på jobmesser. Der vil være en jobmesse hver uge et eller andet sted i Europa, og ca. 6-9 om året arrangeret af FAS-EURES. Der er 4-8 ugers forberedelse til de jobmesser, FAS-EURES selv arrangerer.

I forbindelse med begge typer af aktiviteter arbejder de irske EURES-vejledere sammen med værtslandets EURES-vejledere, som så igen står for kontakten til hjemlandets øvrige myndigheder og andre aktører. FAS-EURES er ifølge FAS-EURES selv meget proaktive på området. FAS-EURES samarbejder ikke med private rekrutteringsbureauer, men lægger gerne links til dem ud på FAS-EURES' hjemmeside.

Som en tredje aktivitet afholder FAS-EURES seminarer for EURES-rådgivere fra hele EU for at fortælle dem, hvordan man vil arbejde.

Sprogundervisning er ikke noget FAS-EURES udbyder. Det er Undervisningsministeriet ansvar. Ifølge informanterne er Undervisningsministeriet blevet gjort opmærksom på, at der eksisterer et behov. Regeringen overvejer at gennemføre sprogundervisning i hjemlandet, før arbejdsmigranterne kommer til Irland. Et gennemført sikkerhedskursus – gives kun efter kursus på engelsk.

EURES-aktiviteter har ifølge FAS-EURES selv været en stor succes. De bedste resultater kommer fra de større byer, fordi niveauet for engelsk er for dårligt i landområderne. Mht. til brancheforskelle i resultaterne har jobmesserne i sikkerhedsindustrien ledt til mange ansættelser. Men nu er branchen blevet 'stille', måske fordi de ansætter tjenesteydere fra Rumænien. Også i bygge- og anlægssektoren har jobmesserne ifølge informanterne været en succes, og det er i denne sektor, at EURES' aktiviteter har ført til det højeste antal ansættelser. Jobmesserne i hotel og restaurationsbranchen har også ledt til mange ansættelser. Her har man ikke kunnet følge med efterspørgslen. Én af informanterne gav udtryk for, at lønningerne i denne branche var utilstrækkelig til at sikre et tilstrækkeligt højt udbud af arbejdskraft.

Der er ifølge informanterne ingen specielle barrierer i forhold til at etablere jobmesserne. FAS-EURES kender deres europæiske kollegaer, og EURES-samarbejdspartnere er i alle lande meget professionelle og kan levere varen. Den samme model bruges og virker alle steder. Men selvom der ikke peges på bestemte barrierer i forbindelse med selve jobmesserne, peger informanterne på manglende engelskkundskaber som den største barriere for at få arbejdskraft, der kan bruges. De universitetsuddannede, som der er mange af blandt ansøgerne, kan dog tale engelsk.

FAS-EURES konkurrerer med EURES-UK, men det betragtes ikke som et problem. De to lande tager ikke konkurrerende virksomheder med på jobmesserne. På EURES' centrale hjemmeside kan man se, hvem der kommer til jobmesserne, og dermed undgå den skadelige konkurrence.

FAS' succes med rekruttering via EURES skyldes ifølge de irske informanter bl.a., at Irland kom i gang tidligere end de fleste andre EU-lande og har været meget proaktiv på området. Det er også vigtigt, at Irland selv har været et emigrationsland helt op til 1980'erne og irlenerne dermed har haft erfaringer med at skulle forlade hjemlandet for at søge arbejde i et andet land. Irland var for år tilbage involveret i at få deres egne uddannede unge hjem fra Storbritannien og USA. Der blev bl.a. etableret jobmesser i USA og UK, hvor beskeden var 'kom

hjem'. Det lykkedes kun, fordi der var jobmuligheder i Irland, og fordi man tog arbejdsgiverne med, når man rejste ud.

EURES er det eneste koordinerede offentlige initiativ i forhold til international rekruttering. Der har dog tidligere været rekrutteringsprojekter indenfor sundhedssektoren. Vi har ikke overblik over, hvorvidt der fortsat foregår internationale rekrutteringsinitiativer indenfor sundhedsområdet i Irland udenfor EURES-regi.

Også i *Storbritannien* udgør EURES den væsentligste del af de offentlige myndigheders rekrutteringsinitiativer. I lighed med den norske og den irske EURES-indsats har den britiske indsats været meget udadvendt og lagt vægt på rekrutteringsrejser med britiske arbejdsgivere og deltagelse på jobmesser i udlandet.

Aktiviteternes geografi afspejler i det store og hele, hvilke lande arbejdsmigrationen i de senere år generelt er foregået fra. Dvs. at der særligt har været samarbejdet med EURES i Polen, men at der også er etableret samarbejde med Litauen, Slovakiet, Tjekkiet og Slovenien om rekruttering fra disse lande. Der er yderligere etableret samarbejde med EURES i Frankrig og Tyskland. Ifølge én af informanterne kommer der nu flere arbejdsmigranter fra Tyskland end tidligere, hvilket angives at være pga. de tyske velfærdsreformer (de såkaldte Hartz-reformer), der har ført til stramningerne i arbejdsløshedsunderstøttelsen, og dermed har givet tyskerne yderligere incitatmenter til at søge arbejde, også udenfor landets grænser. Der rekrutteres også i mindre skala til britiske virksomheder fra Malta og Cypren via EURES-samarbejdet, og endelig er de sydeuropæiske lande også ved at komme med. Branchemæssigt spænder samarbejdet bredt, men hotel- og restauration, social- og sundhedssektoren samt fødevarerindustrien er nogle af de store sektorer. Der rekrutteres til både faglærte og ufaglærte jobs.

Fra Polen får EURES-UK meldinger om kvalifikationsmangel på en del områder og det er de britiske informanternes opfattelse, at der er sektorer – fx bygge- og anlæg – hvor stort set alle europæiske medlemsstater nu oplever kvalifikationsmangel. Men man har ifølge informanterne endnu ikke oplevet, at den øgede efterspørgsel efter arbejdskraft i EU-8 landene har påvirket disse landes myndigheders vilje til at samarbejde med Storbritannien om rekruttering. Der er dog én region i Polen, hvorfra myndighederne har sendt folk til Storbritannien for at få polakkerne hjem igen.

EURES i UK er organiseret med et nationalt koordinerende niveau med fem ansatte, der bl.a. tager sig af budgetstyringen, udvikler den 3-årige aktivitetsplan og sikrer, at de regionale aktiviteter er i overensstemmelse med aktivitetsplanen. Der er 20 EURES-formidlere tilknyttet til den offentlige arbejdsformidlings regionale niveau, Jobcentre Plus regionerne. Hver region – også Nordirland og Skotland – har minimum én EURES-vejleder, men London-regionen har fem. To af vejlederne er specialiserede til at tage sig direkte af at hjælpe arbejdsgivere og rekrutteringsbureauer i UK, der har problemer med at finde arbejdskraft.

Uddannelse og efteruddannelse gives dels af Kommissionens EURES-ansvarlige, dels igennem EURES' nationale niveau. Der afholdes seminarer og bruges meget tid på oplæring i den registrering af aktiviteterne, der er et krav fra EURES' europæiske niveau. Oplæring i registreringen lægger ifølge informanterne beslag på 10 % af EURES-UKs budget. Der gives ikke, som i Norge, medie-træning. Tværtimod forsøger man fra det nationale niveau at få EURES-vejlederne og ansatte i Job Centre Plus til at undlade at tale med pressen, og i stedet at henvise til det centrale mediekontor. Denne tilgang er ifølge informanterne valgt pga. gentagne fejlpræsentationer i medierne af, hvad der er Job Centre Plus' og EURES' formål, og nogle mediers forvrængning af indvandringens omfang og effekter.

Denne oplevelse af de britiske medier er iflg informanterne én af flere grunde til, at man i 2006 valgte helt at omlægge EURES-UKs indsats. EURES-UK skal ikke længere i samme omfang som tidligere deltage i rekrutteringsrejser og jobmesser – hvilket EURES-UK således slet ikke har gjort det sidste halve år. I stedet skal EURES-vejledernes tid i højere grad bruges på at sikre, at de britiske arbejdsgivere, der samarbejdes med, har reelle kvalifikationsbehov, og at disse behov i højere grad søges opfyldt igennem ansættelse af Job Center Plus' primære målgrupper, dvs. ledige indenfor landets grænser. Der skal dog fortsat gives præsentationer om arbejds- og levevilkår på jobmesser og i andre sammenhænge i udlandet. Men de britiske arbejdsgivere, der vil være tilstede på disse messer, vil være inviteret af udenlandske EURES-afdelinger.

I det nye system vil EURES-UK kun understøtte arbejdsgivernes rekrutteringsbehov fra EURES positioner i Storbritannien. De arbejdsgivere, der henvender sig med et rekrutteringsbehov, får således – efter en bestået 'arbejdsmarkedstest' – sendt deres kontaktdata til EURES-kolleger i andre medlemsstater, og disse må så afgøre, hvilke af de britiske arbejdsgivere der repræsenterer de bedste rekrutteringsmuligheder. De udenlandske EURES-ansvarlige kan derefter vælge at lave specifikke rekrutteringsprojekter for de britiske arbejdsgivere eller vælge at invitere arbejdsgiverne med til en jobmesse.

Udover image-problemerne, der er berørt ovenfor, peger informanterne på en række yderligere årsager til reorganiseringen af EURES-UK's aktiviteter. En af disse er, at det britiske EURES-netværk er relativt småt i forhold til andre EU-landes, når man tager størrelsen af det britiske arbejdsmarked i betragtning. På den baggrund har man skønnet, at rekrutteringsrejser ikke er den bedste måde at bruge ressourcerne på. I stedet vil man i højere grad støtte op om arbejdsgivere, der rekrutterer hjemmefra, samt omdirigere aktiviteterne over mod Job Centre Plus' øvrige aktiviteter som beskrevet ovenfor.

En tredje årsag til reorganiseringen er, at der i slutningen af 2006 kunne konstateres en kraftig stigning i antallet af personer, der meldte sig arbejdsløse (se også afsnit 3.2). Antallet er nu igen faldende, men udviklingen i 2006 skabte nervøsitet og har medvirket til omlægningen af EURES. Udover disse forhold, påpeget af informanterne, kan det generelle skift i den britiske offentligheds holdning til arbejdsmigranterne naturligvis også have haft en betydning.

Ifølge informanterne bliver migrationen i Storbritannien dog stadig – af de fleste – set som en positiv faktor. EURES mener selv kun at de har haft et fingeraftryk på omkring 5 % af de ca. 500.000 personer, der er kommet til landet fra EU-8 i løbet af de sidste år. Det er altså primært markedskræfterne, der har skabt migrationen. Men mange er kommet uden at have modtaget ordentlig information om det britiske arbejdsmarked, og det er ifølge informanterne et af de væsentligste områder, hvor EURES kan bidrage til at forbedre forholdene.

Omlægningen af indsatsen er stadig i begyndelsen af implementeringsfasen, så informanterne har svært ved at sige, hvad resultatet af omlægningen vil blive. En af de udfordringer man står overfor, er at finde en måde, hvorpå den nye indsats måles. Det er et vigtigt spørgsmål, da man i EURES lægger stor vægt på kvantitative målinger.

I lighed med i Irland og Norge har der også i Storbritannien været et særligt engagement i international rekruttering indenfor sundhedssektoren. De første britiske rekrutteringsprogrammer i sundhedssektoren stammer fra 1960'erne og sigtede på at imødegå en akut mangel på sygeplejersker. Denne indsats var målrettet Caribien, og et stort antal sygeplejersker er kommet til Storbritannien via disse initiativer (Beck et al. 2003). Også i de senere år har der været en del internationale rekrutteringsaktiviteter, både udenfor og indenfor EURES-regi, og den britiske sundhedsstyrelse har haft en hel afdeling specialiseret i international rekruttering. Men også på dette område er der sket et skift for nylig, idet man er gået fra at have et kvalifikationsunderskud til at have et kvalifikationsoverskud. Som følge heraf arbejder EURES ikke længere i denne sektor, når der ses bort fra enkelte aktiviteter overfor visse speciallæger, tandlæger og enkelte andre. Overskuddet af arbejdskraft skyldes ifølge informanterne ikke arbejdsmigrationen, men at antallet af jobs i sektoren er reduceret.

3.2 Erfaringer med og effekter af arbejdsmigrationen generelt

Indvandringen af østeuropæisk arbejdskraft har haft positive såvel som negative økonomiske og sociale konsekvenser i de tre lande. Væsentligst er, at arbejdskraftindvandringen har understøttet højkonjunktoren og afhjulpet flaksehalse. Mere problematisk er det, at der i et vist omfang er blevet skabt en ny sårbar randarbejdskraft, hvoraf nogle har ringe løn- og arbejdsvilkår, og at der muligvis er andre typer af arbejdskraft, der er blevet fortrængt. Den generelle vurdering af effekterne er dog overvejende positiv i alle tre lande.

I Norge ses tilgangen af arbejdskraft fra Øst- og Centraleuropa af nogle forskere som en af hovedforklaringerne på, at lønudviklingen har været begrænset på trods af højkonjunktoren. Samme forskere påpeger, at overgangsordningerne har haft begrænset effekt, men at de dog har været med til at skabe ordnede forhold på arbejdsmarkedet (Dølvik & Eldring 2006).

Der er meget, der peger i retning af, at arbejdskraftindvandringen i Norge har understøttet højkonjunktoren og endog været én af forudsætningerne for, at højkonjunktoren har kunnet fortsætte over så lang en periode. Hvad der blandt andet indikerer dette er, at andelen af virksomheder, der angav mangel på arbejdskraft i 1998 var på 39 %, mens andelen i 2005 – altså efter indvandringen havde sat ind for alvor – var på 19 % og på 24 % i 2006 – og dette på trods af at aktiviteten i norsk økonomi var højere i 2006 end i 1998 (Arbejds- og inkluderingsdeparterementet 2007c). De interviewede norske embedsmænd skønner, at andelen af virksomheder, der indikerer arbejdskraftmangel, for 2007 formodentlig vil være højere. Selv hvis det skulle være tilfældet, mener de at kunne se en klar positiv effekt af indvandringen på det norske arbejdsmarked og norsk økonomi.

En negativ konsekvens af indvandringen har været, at nedgangen i arbejdsløsheden blandt ufaglærte norske statsborgere ikke har været så stor, som den var blevet uden indvandringen. Det gælder både i bygge- og anlægssektoren og i industrien. Der er med andre ord sket en hvis fortrængning, men det er vanskeligt at fastsætte omfanget af denne. At virksomhederne foretrækker at ansætte østeuropæisk arbejdskraft skyldes blandt andet, at den østeuropæiske arbejdskraft er bedre kvalificeret end den ufaglærte norske arbejdskraft.

Fokuseres der i stedet på virksomhedernes brug af underleverandører, tegner der sig et andet billede af fortrængning. Østeuropæisk arbejdskraft anvendes nemlig som supplement, ikke som alternativ, til brug af norske underleverandører, idet virksomhederne, der bruger østeuropæisk arbejdskraft, også har øget brugen af norske underleverandører (Dølvik & Eldring 2006).

Andre negative konsekvenser der kan forekomme er opbygningen af en sårbar randarbejdskraft, hvis løn og arbejdsvilkår ikke lever op til gældende regler.

En utilsigtet negativ konsekvens af overgangsordningerne er, at virksomhederne i nogle tilfælde spekulerer i at omgå dem ved at ansætte tjenesteydere. Også blandt de tjenesteydere er der forsøg på omgåelse. Det er ifølge informanterne især reglerne vedrørende kost og logi, der leder til mange kreative tiltag. Fx registreres firmaerne i Norge, mens de ansætter udlændinge – så man undgår at skulle betale for de ansattes rejse, kost og logi.

I *Irland* har indvandringen bidraget til den økonomiske vækst og fjernet flaskehalse og arbejdskraftmangel og ifølge informanterne er konsekvenserne af indvandringen overvejende positive. Opfattelsen er generelt, at det er god arbejdskraft, man får fra Østeuropa. Særligt er arbejdskraften fra Polen populær. Informanterne fremhæver også, at den fælles katolske religion kan spille ind som en mulig forklaring på, at det de ca. 100.000 polakker finder sig til rette i Irland.

Det er ifølge informanterne for tidligt at sige, om der (som intenderet) er kommet mere kvalificerede folk ind som følge af 2006-reformen. Personer, der allerede opholder sig i Irland, får ofte imødekommet deres ansøgninger om fornyelser, selvom de arbejder i ufaglærte stillinger, bl.a. fordi det ifølge informanterne ville være unfair at tvinge dem hjem.

Den konstante lave arbejdsløshed indikerer, at der ikke generelt er sket fortrængning, hvilket også er informanternes vurdering. Fagforeningerne mener derimod, at der sker fortrængning, og mener i øvrigt ikke altid at 'the rate for the job' overholdes i forhold til den østeuropæiske arbejdskraft. Endvidere er de af den opfattelse, at migrationen holder lønningerne nede, hvad de ifølge informanterne også gør på de højtuddannede områder. Fx indenfor IT, da IT-specialister fra Indien er meget velkvalificerede og billige. Ifølge andre kilder mangler der dog klare indikationer på, at indvandringen har lagt en dæmper på lønudviklingen (NESDO 2006).

I regeringen er man ifølge informanterne af den opfattelse, at indvandringen måske ikke vil fortsætte i samme omfang som nu, særligt ikke indenfor bygge og anlæg, og at Irland snart vil komme til et punkt, hvor der ikke er brug for nye folk i bygge- og anlægssektoren. Denne udvikling vil muligvis brede sig til andre sektorer. Udfordringen kan derfor blive at absorbere de immigranter, der allerede er i landet.

I *Storbritannien* er den generelle vurdering, at arbejdskrafttilgangen fra EU-8 landene er en økonomisk succes, idet den har bidraget til den gunstige udvikling i den britiske økonomi. Finansministeriet har således skønnet at 10-15 % af væksten i den britiske økonomi kan tilskrives arbejdskrafttilgangen fra EU-8. Storbritannien har heller ikke oplevet flaksehalsproblemer i særligt omfang, hvilket har medvirket til at holde inflationen nede. Landet har haft brug for en meget stor arbejdskraftreserve, og det har EU-8-landene været med til at levere

Der har været forlydender om, at indvandringen fra EU-8 har medvirket til den stigning i antallet af registrerede ledige, der har kunnet ses i en periode i 2006. Men dette afvises i en rapport udgivet af et engelsk forskerteam. Samme team peger på, at arbejdsmigranterne repræsenterer en vigtig ny kilde til arbejdskraft, der dog potentielt kan føre til både negative og positive udviklinger så som stigende konkurrence om jobs, fortrængning af allerede ansatte, lavere lønpres og et stigende antal ansøgninger om arbejdsløshedsunderstøttelse. Men de finder ikke tegn på, at migranterne har fortrængt allerede ansatte. Endvidere peger forskerteamet på, at et meget begrænset antal af østeuropæisk arbejdskraft søger velfærdsgoder, fx kun 2.500 for Income Support og Jobseekers' Allowance mellem maj 2004 og september 2005. Teamet mener endvidere, at effekten af indvandringen har været overvejende positiv og først og fremmest betydet øget output og øget total beskæftigelse. På sektorniveauet ses den største effekt i landbrug og fiskeri, hvor beskæftigelsen er steget, og de nominelle lønninger er faldet (Portes et al. 2006).

I en undersøgelse af 124 britiske arbejdsgiveres brug af arbejdsmigranter indenfor bygge- og anlægssektoren, administration, forretning og ledelse (lavkvalificeret del), hotel og restauration, samt landbrug og skovbrug giver de adspurgte arbejdsgivere udtryk for, at østeuropæisk arbejdskraft ikke adskiller sig væsentligt fra den britiske arbejdskraft mht. kvalifikationer, og endvidere, at deres fortrin ligger i deres tilgang til arbejdet og bedre arbejdsmoral, mens eneste handicap er mangelfulde sprogkunderskaber. Undersøgelsen påpeger også, at arbejdsmigranterne agerer ud fra ønsker om at lære engelsk og sende penge

hjem. Samme undersøgelse peger på, at mange arbejdsgivere rekrutterer igennem bureauer – nogle arbejdsgiver kræver i den forbindelse, at bureauerne kan dokumentere, at arbejdskraften har papirerne i orden, mens andre ikke gør det (Dench et al 2006).

Et negativt aspekt af indvandringen i Storbritannien er, at den offentlige opinion tilsyneladende i løbet af det sidste års tid er blevet noget mindre positivt stemt overfor indvandringen, fordi den langt har oversteget det omfang, briterne var blevet stillet i udsigt. Endvidere har indvandringen fra Østeuropa lokalt skabt problemer i forhold til skole- og boligkapaciteten, selvom der som nævnt ovenfor ikke har været meget træk på velfærdsydelse fra østeuropæisk arbejdskraft. Endelig er lønningerne i bygge- og anlægssektoren i nogle lokalområder reelt faldet som følge af konkurrencen fra østeuropæisk arbejdskraft, hvilket også kan have skabt utilfredshed blandt britiske statsborgere.

3.3 Forskelle, ligheder og forklaringer på indvandringen fra Øst

De tre landes generelle politik overfor arbejdsmigranterne, og de offentlige myndigheders internationale rekrutteringsinitiativer, har en del **ligheder**, men også en række **forskelle**. Blandt lighederne er, at intet tyder på, at rekrutteringsinitiativerne har været afgørende for den relativt omfattende indvandring af østeuropæisk arbejdskraft, ligesom adgangsreglerne heller ikke har været det. Kun EURES i Storbritannien har estimeret, hvor stor en del af rekrutteringen af arbejdskraft fra de østeuropæiske EU-lande, myndighederne har spillet en rolle i, og deres estimat lød som nævnt på 5 %.

Blandt de forhold, der kan forklare udviklingen er, for det første, at der er tale om tre vækstøkonomier med stor efterspørgsel efter arbejdskraft, også på arbejdskraft til lavkvalifikations/ufaglærte stillinger. For det andet er lønnen for ufaglært arbejde i de tre lande meget højere end i migranternes hjemlande, hvilket selvsagt er et stærkt incitament til at rejse, særligt når det er svært at få arbejde i hjemlandet. For det tredje gælder det for Irlands og Storbritanniens vedkommende, at sproget (engelsk) beherskes på et vist niveau af mange af migranterne, der i disse to lande generelt er højtuddannede. Denne sprogbeherskelse – samt evt. ønsket om at lære sig bedre engelsk – faciliterer arbejdsmigrationen. Endelig, for det fjerde, har alle tre lande haft et relativt stort østeuropæisk indvandrersamfund – særligt bestående af polakker – også før EU-udvidelsen i 2004. Det har muliggjort en omfattende netværksrekruttering, der sammen med de nævnte pull-faktorer i modtagerlandene og push-faktorer i afsendelandene udgør de tre kategorier af dynamikker, der skelnes mellem i migrationsforskningen.

Blandt de væsentligste *forskelle* er som nævnt sproget, men også det forhold, at Norge har haft en overgangsordning for alle EU-8 lande siden 2004, mens Irland og Storbritannien først har fået det i år, og kun i forhold til Bulgarien og Rumænien. Selvom det i Norge vurderes, at overgangsordningen har haft nogen effekt i form af at skabe ordnede forhold på arbejdsmarkedet, er der også en relativ bred enighed om, at overgangsordningen ikke har været nogen hindring for arbejdsmigrationen. En tredje forskel mellem landene er kvalifikationsni-

veauet hos østeuropæisk arbejdskraft. De østeuropæiske arbejdstageres kvalifikationsniveau er tilsyneladende højere i Irland og Storbritannien end i Norge, hvilket bl.a. kan skyldes sprogforhold. Mulighederne for at begå sig på engelsk i Irland og Storbritannien gør disse lande mere attraktive for dem, der behersker engelsk på et vist niveau, hvilket primært vil sige de universitetsuddannede. Derudover er lønniveauet mere attraktivt i Irland og Storbritannien end i Norge for den del af de universitetsuddannede østeuropæere, der arbejder i stillinger svarende til deres kvalifikationsniveau. Omvendt er det meget højere lønniveau for ufaglærte stillinger fx i bygge- og anlægssektoren noget, der giver et incitament til at vælge Norge, hvis man vil tage ufaglærte job.

Med henblik på at *forklare, hvorfor disse tre lande har modtaget flere arbejdsmigranter* end Danmark, er der i forhold til Norge forskellige forhold, der kan have gjort sig gældende. Et forhold er, at norsk økonomi fra slutningen af 1990'erne og frem til 2005 har haft en højere vækstrate og lavere ledighed end den danske og dermed et større efterspørgselspres efter arbejdskraft generelt. Et andet forhold er, at Danmark ikke som Norge allerede inden EU-udvidelsen i 2004 havde et større indvandrersamfund bestående af østeuropæisk arbejdskraft, der har kunnet virke som dynamo i netværksrekruttering. Vigtigheden af disse samfund understreges af en udbredt misforståelse omkring arbejdsmigration, som en af de interviewede forskere påpegede. Misforståelsen går ud på, at arbejdsmigrationen fra land A til land B ophører, hvis der udvikler sig flaskehalse eller generel arbejdskraftmangel i land A. Når det er en misforståelse, skyldes det, at de etablerede netværk typisk vil blive ved med at rekruttere medarbejdere på trods af de forbedrede konjunkturer i hjemlandet. Det betyder fx, at en del lande fortsat i højere grad end Danmark formentlig vil nyde godt af arbejdsmigration fra fx de baltiske lande, på et tidspunkt, hvor de baltiske landes regeringer ikke er indstillet på at indlede samarbejde med andre lande om rekruttering pga. den stigende efterspørgsel efter arbejdskraft på egne arbejdsmarkeder.

Yderligere mulige forklaringer er også påpeget af nogle af vores informanter. Selvom de danske og norske adgangsregler for østeuropæisk arbejdskraft ikke er væsentligt forskellige, så er håndhævelsen af dem ifølge disse informanter mere stringent i Danmark end i Norge. Det giver ifølge informanterne lettere adgang for såvel legale som mere eller mindre illegale arbejdsmigranter i Norge. Ifølge de samme informanter er opfattelsen af adgangen til et givent land blandt potentielle arbejdsmigranter også påvirket af debatten om indvandrere generelt i det pågældende land. Signaleffekter fra debatten formidles til potentielle arbejdsmigranter via egne netværk og hjemlandets medier. Debatten i Norge er ifølge disse informanter blevet opfattet som mere imødekommende end debatten i Danmark. Endvidere er Norge blevet fremstillet mere positivt i hjemlandenes medier end Danmark, og i indvandresamfundene opfattes Norge som et mere åbent land end Danmark.

Allerede etablerede netværk af østeuropæisk arbejdskraft og en oplevet større åbenhed kan også være med til at forklare arbejdsmigrations mindre omfang i Danmark i forhold til i Irland og Storbritannien. Men i forhold til disse to lande

udgør forskelle i overgangsreglernes og især sproget også mulige forklaringer på forskellen i indvandringens volumen.

4. Konklusion - læringspotentialiet fra de tre lande

Forhold, der kan være af interesse for udviklingen af danske initiativer, er, at EURES samarbejdet tilsyneladende bruges (eller bruges) mere og mere aktivt i alle tre lande end i Danmark, hvilket viste sig i form af rekrutteringsrejser, jobmesser, tæt virksomhedskontakt og aktiv brug af medier. Endvidere er det værd at bemærke den rolle netværk af udenlandsk arbejdskraft, sprog samt signaler fra den overordnede indvandrerpolitik kan spille i forhold til rekruttering af udenlandsk arbejdskraft.

Det væsentligste læringspotentiale findes i de tre landes specifikke, offentligt drevne rekrutteringsinitiativer. Ud fra beskrivelsen af EURES-arbejdet i de tre lande fås det indtryk, at EURES i disse tre lande bruges (eller for Storbritanniens vedkommende blev brugt) mere, og mere offensivt, end tilfældet er i Danmark.

I Danmark blev EURES-indsatsen omlagt ved årsskiftet i forbindelse med sammenlægningen af AFs og kommunernes beskæftigelsespolitiske indsats i fælles jobcentre. Der er nu 91 EURES-kontaktpersoner i jobcentrene. Disse serviceres af en specialistfunktion i Århus med 7 EURES-formidlere ansat. Århus-enheden beskæftiger sig dels med information, rådgivning og undervisning af medarbejderne i jobcentrene, dels yder de en særlig indsats i forbindelse med rekruttering af udenlandsk arbejdskraft i tilfælde, hvor et stort antal virksomheder eller arbejdssøgende er involveret. Tre andre EURES-vejledere ('Seasonal Work') arbejder med rekruttering af sæsonarbejdere indenfor landbrug, skovbrug og gartneri, og er placeret i henholdsvis Jobcenter Slagelse og Jobcenter Midtfyn. Yderligere to EURES-vejledere tager sig af crossboarder-samarbejdet i forhold til Tyskland og Sverige (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2007). Det samlede antal af danske EURES-vejledere er efter omlægningen ved årsskiftet 12. Til sammenligning er antallet af EURES vejledere i Norge 17 (stigende til 20 senere på året), mens det er 28 i Storbritannien og 18 i Irland.

Irland og Norges EURES-ansvarlige bruger en del ressourcer på aktiviteter i udlandet. Det sker bl.a. i form af deltagelse på en lang række jobmesser i udlandet – helt op til 50 om året. Der deltages både med og uden virksomheder/vikarbureauer, og der gøres en dyd ud af at have konkrete jobopslag med. Der arrangeres endvidere rejser med enkelte arbejdsgivere eller grupper af arbejdsgivere i forbindelse med rekrutteringsforsøg og jobmesser.

En anden udadvendt aktivitet er en offensiv brug af medier. I Norge er medietræningen af EURES-vejlederne en del af vejledernes uddannelse. Medie-håndtering skal klæde EURES-medarbejderne på både i forhold til jobmesser og i forhold til national og lokal presse og dermed være med til at give opmærksomhed om EURES' aktiviteter blandt virksomheder og jobsøgende. Da der også i dansk sammenhæng er behov for, at EURES bliver mere kendt blandt

virksomhederne kunne det evt. være relevant at overveje, hvordan man i EURES bedst anvender medierne til at nå dette mål.

En tredje udadvendt aktivitet er selv at afholde jobmesser. Det er en meget ressourcekrævende aktivitet, men en aktivitet, som FAS-EURES i Irland tilsyneladende har haft en vis succes med.

For det fjerde synes den udadvendte aktivitet, som den direkte personlige virksomhedskontakt udgør, at være vigtig i de tre landes EURES-aktiviteter. Virksomhedskontakten kan bl.a. bestå i at tage virksomheder med på messer, men også at stille sig til rådighed, når en eller flere virksomheder vil rekruttere internationalt, og som EURES-vejleder selv at opsøge virksomheder, hvor der kunne være behov for udenlandsk rekruttering. Med en tæt virksomhedskontakt følger også branchekendskab, der kan være afgørende i forhold til at kunne agere proaktivt på virksomhedernes behov for international rekruttering. Indenfor den danske EURES-indsats har Seasonal Work tilsyneladende haft succes med en indsats, der bl.a. lægger vægt på netop rekrutteringsrejser udenfor landets grænser, messedeltagelse med virksomheder, personlig kontakt og branchekendskab. Det resulterede sidste år i besættelse af knap 2.000 stillinger indenfor landbrug, gartneri og skovbrug. Spørgsmålet er, om en lignende indsats kunne være relevant indenfor andre brancher.

Bevæger vi os udenfor EURES-regi, kunne det endvidere overvejes, om de rekrutteringsinitiativer, som det norske og britiske sundhedssystem tidligere har taget, kunne have interesse for det danske sundhedsvæsen. Men da vi ikke har overblikket over internationale rekrutteringsinitiativer indenfor det danske sundhedsvæsen, vil vi lade det spørgsmål stå åbent.

Endelig blev efteruddannelse for østeuropæisk arbejdskraft – særligt sproglig efteruddannelse – påpeget som et forhold, der har været til diskussion i alle tre lande. Her er det ikke muligt at lokalisere en bestemt praksis, man fra dansk side kan lade sig inspirere af. Men det er værd at notere, at det offentlige ansvar for at forbedre den østeuropæisk arbejdskrafts sprogkundskaber og efteruddannelsesmuligheder diskuteres i alle tre lande. Fx diskuteres i Irland muligheden for at gennemføre sprogundervisning i hjemlandet som optakt til en ansættelse i Irland. I en dansk sammenhæng vil det bl.a. være relevant at sikre sig et tilstrækkeligt udbud af erhvervsrettede efteruddannelseskurser på engelsk samt evt. på udvalgte andre sprog (fx tysk og polsk).

Læringspotentialet fra forklaringerne på variationerne i arbejdsindvandringens omfang er begrænset. At adgangskravene for østeuropæisk arbejdskraft (inklusive håndhævelsen af dem) formelt og reelt er strengere i Danmark end i Irland og Storbritannien, og reelt strengere end i Norge, betyder også, at de tre lande sandsynligvis har betalt en pris for indvandringen i form af dårligere løn og arbejdsvilkår for østeuropæisk arbejdskraft, manglende overholdelse af arbejdsmarkedspress og pres på lønniveauet.

Hvis der skal drages en lære af forklaringerne på forskellene i indvandringens omfang må det være, for det første, opmærksomhed på den rolle etablerede netværk af østeuropæisk arbejdskraft spiller i forhold til netværksrekrutteringen. I den forbindelse kan det overvejes, hvilke støttfunktioner (fx boliger og sko-

ler), de danske offentlige myndigheder kan og bør bidrage med, og hvordan man i øvrigt kan facilitere etablering af sådanne netværk i Danmark og undgå at sætte barriere op for de østeuropæiske arbejdstageres egne tiltag til at etablere støttefunktioner – så længe disse er lovlige.

For det andet kan der tages udgangspunkt i den forklaring, der handler om sprog. Danmark vil selvfølgelig aldrig kunne konkurrere med de fordele, Irland og Storbritannien høster ved at have engelsk som hovedsprog. Men hvis flere virksomheder og offentlige myndigheder anvendte engelsk som arbejdsprog, ville det hjælpe højt kvalificeret indvandring til Danmark på vej.

For det tredje bør man være opmærksom på, at positive signaler om gode jobmuligheder og løn- og arbejdsvilkår kan bidrage til at tiltrække arbejdskraft, men også at negative signaler fra den politiske debat kan have den modsatte effekt.

5. Perspektivering - muligheder for dansk rekruttering fra andre europæiske lande

Polen og Tyskland vil på trods af øget indenlandsk arbejdskraft være blandt de lande Danmark også i de kommende vil kunne rekruttere arbejdskraft fra, mens de forberede konjunkturer betyder at myndighederne i de baltiske lande nu er meget tilbageholdende med at indgå samarbejder med andre lande om rekruttering. Hvorvidt et rekrutteringssamarbejde med Rumænien, Bulgarien eller andre europæiske lande er muligt må bero på en nærmere analyse af drøftelser med myndighederne i disse lande. Sådanne indsatserne skal være målrettede, bl.a. fordi man vil befinde sig i en konkurrence-situation med andre EU-lande, der også søger efter muligheder for internationalt rekrutteringssamarbejde.

Trods en faldende tendens ligger arbejdsløsheden på knap 15 % i *Polen*. Det polske arbejdsmarked er i øvrigt karakteriseret ved betydelige lønforskelle og deraf følgende social ulighed. Der er fortsat betydelige fattigdomsproblemer, primært relateret til manglende tilknytning til arbejdsmarkedet. Den lovbestemte mindsteløn er på 936 zloty/mdr. brutto (1.800 kr.), mens gennemsnitslønnen er ca. 2600 zloty/mdr. (4.900 kr.). En række specialistfunktioner, ikke mindst i den private sektor, oppebærer dog lønninger, der er fuldt ud sammenlignelige med danske. Det diskuteres, bl.a. i regeringen, at hæve mindstelønnen betydeligt.

Polen har siden optagelsen i EU i 2004 oplevet en betydelig migration til EU-15-landene. De statistiske oplysninger om omfanget heraf er behæftet med stor statistisk usikkerhed og giver meget varierende bud. Eksperter anslår at mellem 1 og 2 millioner polakker har taget arbejde i andre EU-lande, herunder mere end en halv million i Storbritannien.

Den typiske polske migrant er ung og højtuddannet og tager ufaglært og sæsonbetonet arbejde fx inden for hotel- og restaurationsbranchen og landbrug. Trods det relativt høje uddannelsesniveaue – mange er universitetsuddannede – taler polske eksperter dog om 'brain waste' i stedet for 'brain drain', fordi det

polske arbejdsmarked ikke er i stand til at opsuge det store antal kandidater fra handelshøjskoler og universiteter – arbejdsløsheden for denne gruppe er stadig høj. Den positive økonomiske udvikling i Polen forventes dog at lægge en dæmper på emigrationen i løbet af de næste par år.

En mindre gruppe af migranter påkalder sig i stigende grad opmærksomhed – også fra politisk side. Det er lønmodtagere med mere særlige kompetencer – speciallæger, visse typer ingeniører, sygeplejersker, visse grupper af faglærte håndværkere mv., der kan få en løn i EU-15-landene, der ligger langt over niveauet i Polen. Der meldes i forlængelse heraf om begyndende flaskehalse og lønpres i udvalgte sektorer, herunder byggesektoren. Enkelte polske byer har nu indledt informationskampagner for at få fraflyttede arbejdstagere til at vende hjem.

Fra politisk side finder man principielt, at overgangsordningerne for arbejdskraftens fri bevægelighed er et udtryk for forskelsbehandling mellem gamle og nye EU-borgere. Men premierministeren har ved flere lejligheder understreget de positive aspekter ved migrationen, herunder, at migranterne vender hjem med kapital og nye kompetencer.

På baggrund af interviewdata og beskrivelser af det polske arbejdsmarked vurderes perspektiverne for rekruttering af arbejdskraft fra Polen fortsat at være gode. Antallet af arbejdstilladelser givet til polakker er fortsat stigende, og den polske regering har så sent som i marts 2007 indgået en aftale med den danske regering om at udvide samarbejdet om mobilitet mellem de to lande. Polen skønnes – trods den positive udvikling i den polske økonomi – også i de kommende år at have et arbejdskraftoverskud indenfor en række brancher, som Danmark kan rekruttere fra, men det er værd at bide mærke i, at der indenfor en række andre fag og brancher - blandet andet faglært arbejde indenfor bygge- og anlægssektoren – er opstået flaksehalse, og at myndighederne i en række polske byer arbejder aktivt for at få migranterne til at vende tilbage til Polen.

Også i *Tyskland* har man oplevet forbedrede konjunkturer på det seneste. I marts 2007 lå arbejdsløsheden på ca. 4. millioner, hvilket svarer til en arbejdsløshedsprocent på 10. Økonomer skønner, at arbejdsløsheden generelt vil komme ned på 3,5 millioner i løbet af et år. På det tyske arbejdsmarked er der imidlertid store regionale forskelle. I det vestlige Tyskland er der 8 % ledige, i øst 17 %, i nord 12 % og i syd 6 %.

På baggrund af den positive udvikling i tysk økonomi, er der nu også i Tyskland øget efterspørgsel efter faglært og højtuddannet arbejdskraft – herunder specielt efter ingeniører. Arbejdsløsheden for ingeniører er således faldet væsentligt. Tyske ingeniører har ofte ret specialiserede uddannelser, og fx tekstilingeniører, levnedsmiddelingeniører og drikkevareingeniører har ofte vanskeligt ved at finde arbejde i Tyskland. Maskiningeniører og elektroingeniører hører derimod til de mest efterspurgte ingeniørgrupper.

I den senere tid har der i de tyske medier været en del debat om mangel på kvalificeret arbejdskraft, der har omfattet påpegning af 'brain drain' problemer som følge af, at kvalificeret arbejdskraft har forladt landet. Erhvervslivets økonomiske institut (Institut der deutschen Wirtschaft, IdW) har i den forbindelse

udtalt, at Tyskland i 2007 kommer til at mangle 48.000 ingeniører, og at manglen på ingeniører er en indbygget væksthæmning for Tyskland. Ifølge officielle opgørelser er den årlige emigration fra Tyskland i 2005 steget til 145.000 personer, det højeste antal, siden man begyndte at registrere antallet af udvandrere i 1954. USA indtager 1. pladsen blandt landene, der migreres til.

I forbindelse med ønske om rekruttering af arbejdskraft fra Tyskland til Danmark, må der derfor anlægges et nuanceret perspektiv, idet der er øget indenlandsk efterspørgsel efter nogle typer af arbejdskraft, men ikke efter andre. Der er gode jobchancer indenfor landets grænser for bl.a. nogle typer af faglærte industriarbejdere, lastbilchauffører, læger, sygeplejersker og mange typer af ingeniører. Mindre gode jobchancer har akademikere med en humanistisk eller samfundsvidenskabelig baggrund, forskellige former for handels- og kontoruddannede, pædagoger, samt ufaglærte arbejder.

Tyske håndværkere, både ufaglærte og faglærte har, bl.a. pga. de bedre lønninger og arbejdsforhold, haft interesse i et arbejde i Danmark og er kommet hertil i et ikke ubetydeligt antal. Hvorvidt dette vil ændre sig set i lyset af den forbedrede tyske økonomi er pt. uvist. Der må imidlertid fortsat ventes at være interesse blandt visse tyske arbejdstagere for at arbejde i udlandet, herunder også for nogle af de grupper, der har gode muligheder på det tyske arbejdsmarked. Den tyske arbejdsformidling estimerer, at 2-3 % af arbejdsstyrken er villige til at flytte til udlandet efter arbejde.

Tyske arbejdstagere, der overvejer at arbejde i udlandet, har – bortset fra arbejdstagere i grænseregionerne til Danmark – næppe Danmark som deres første valg. For de fleste tyskere vil det være mere nærliggende at søge et job i et tysktalende land som Østrig, Schweiz eller Holland. Disse lande oplever ligeledes gode økonomiske konjunkturer og er meget aktive i forbindelse med rekruttering af tysk arbejdskraft. Danske virksomheder befinder sig derfor i stærk konkurrence, hvis de ønsker at tiltrække yderligere tysk arbejdskraft.

Med øget efterspørgsel på arbejdskraft i Polen og Tyskland og begyndende flaskehalse indenfor nogle brancher, er det relevant at overveje, om der kunne være perspektiv i samarbejde med offentlige myndigheder i andre europæiske lande (udover samarbejdet i EURES-regi), som supplement til samarbejdet med de polske og tyske myndigheder.

Med det relativt store antal litauere, der allerede befinder sig i Danmark, og de *baltiske landes* geografiske nærhed, ligner de baltiske lande umiddelbart et oplagt mål for et samarbejde på myndighedsniveau. Men som beskrivelserne af EURES-samarbejdet i kapitel 3 har vist, betyder den øgede indenlandske efterspørgsel efter arbejdskraft i de tre lande og de begyndende flaskehalse, at myndighederne nu er meget tilbageholdende med at indgå formaliserede samarbejder med andre landes myndigheder om rekruttering. Når den samme konsekvens ikke på nuværende tidspunkt er taget af de polske og tyske centrale myndigheder, på trods af forbedrede konjunkturer og faldende ledighed også i disse to lande, skyldes det sandsynligvis den fortsat generelt høje ledighed.

En anden mulighed er at søge længere mod længere syd. Fx er EURES afdeling Seasonal Work ved at undersøge mulighederne for rekruttering fra *Rumæ-*

nien og *Bulgarien* indenfor landbrug, skovbrug og gartneri. Som i Polen og Tyskland tegner vores kilder et billede af en forbedret arbejdsmarkedssituation. Arbejdsløsheden er således nået ned på 9 % i Bulgarien og 5 % i Rumænien.

Hvorvidt der også reelt *er grundlag for et rekrutteringssamarbejde* med Bulgarien og Rumænien eller med andre europæiske medlemsstater – fx sydeuropæiske - må bero på en nærmere analyse af arbejdsmarkedene og drøftelser med myndighederne i disse lande. Hvis sådanne samarbejder forsøges etableret kan kapitel 4 evt. bruges som én af flere kilder til inspiration for et sådant samarbejde. Under alle omstændigheder vil det være vigtigt, at indsatserne er målrettede, og at man fra de danske myndigheders side er klar over, at man formentlig vil befinde sig i en konkurrence-situation med en lang række andre EU-lande, der også søger efter muligheder for internationalt rekrutteringssamarbejde.

Referencer

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007a): *De nyeste tendensene i arbeidsmigrasjon i Norge*. Power Point Præsentation ved Anna Fanebust 28.3.07.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007b): *Tiltag mot sosial dumping*. Power Point Presentation ved avdelingsdirektør i Arebjdsmiljø- og sikkerhetsafdelingen Eli Mette Jarbo, 28.3.07

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007c): Power Point Præsentation om indvandring i Norge ved avdelingsdirektør Ola Ribe, 28.3.07

Aetat (2004): *Årsrapport 2003. Aetat helserekuttering*. Oslo: Aetat.

Beck, V., L. Clarke, E. Michaelsens (2003): *Final report*. EU-framework program 5 research project 'Overcoming Marginalisation'. Contract no HPSE-CT2001-0073.

Dench, S. J. Hurstfield, D Hill, K Akroyd (2006): *Employer's use of migrant labour*. Report by the Institute of Employment Studies. Home Office Online Report 04/06.London: Home Office.

Dølvik, J. E. & L. Eldring (2006): *Det nordiske arbeidsmarked to år efter udvidelsen. Mobilitet, virkninger og utfordringer*. TemaNord 26:557. København: Nordisk ministerråd.

Dølvik, J.E., L. Eldring, J. H. Friberg, T. Kvinge og A.M. Ødegaard (2006): *Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeidskraftstrategier efter EU-utvidelsen*. FAFO-forskningsnotat 2006:14. Oslo: FAFO

EIRO (2005): UK highlights exploitation of Polish migrant workers in UK. InBrief. <http://eurofound.europa.ie/eiro/2005/12/inbrief/uk0512103n.html>

EIRO (2006): Collective bargaining coverage and extension procedures. Comparative. www.eurofound.europa.ie/eiro/2002/12/study/tn021210s.html.

EURES (2007): Statistics – employers –companies pr. country. <http://ec.europa.eu/eures/myEures/public/statisticsAction.do?method=init&to=P.S&lang=en&popup=true>

FAS (2007): *FAS Quarterly Labour Market Commentary*, 1. kvartal 2007. Dublin: FAS.

Friberg, J. H., J. Napierala & G. Tyldum (2007): *Arbeids og levevilkår blant polakker i Oslo*. Point Point Presentation på baggrund af del-rapport. Oslo: FAFO.

NESCDO (2006): *Managing Migration in Ireland: A Social and Economic Analysis. A report by the International Organization for migration for the National and Social Economic Council of Ireland*. Dublin: National Economic Social Council.

Portes, J. N. Gilpin, S. Lemos, M Henty and C Bullen (2006): *The impact of free movement of workers from Central and Eastern Europe on the UK labour markets*. ??

Srikandarajah, D & F. H. Road (2005): United Kingdom: Rising Numbers, Rising Anxieties. www.migrationinformation.org/Feature/display.ctmid=306

Statistiscs Norway (2001) Many non-western immigrants more educated than non-immigrants. www.ssb.no/english/subjects/04/01/utinnv_en/main.html

Statistics Norway (2006): *Strong growth of immigrant population*. www.ssb.no/english/subjects/02/03/innvfram_en/main.htm

Van Riemsdijk, M. (2006): *Rekruttering av polske sykepleiere – erfaringer og virkninger*. Oslo: FAFO.

www.workpermit.com: UK Immigration and UK Visa Services.
www.workpermit.com/uk/uk.htm