

# Flyktninger og arbeid

Rapport fra arbeidsgruppe

## Oppsummering

Denne rapporten er utarbeidet av en arbeidsgruppe under Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd som ble nedsatt for å vurdere hvordan flere nyankomne flyktninger kan komme raskere inn i arbeidslivet. Rapporten kan også ses i sammenheng med Meld. St. 30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, hvor det står at Regjeringen vil etablere et hurtigspor inn i arbeidsmarkedet for de som har med seg en kompetanse som etterspørres i arbeidslivet. Innsatsen skal konkretiseres gjennom et samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. Rapporten inneholder forslag og skisse til et slikt hurtigspor.

I kapittel 1 presenteres arbeidsgruppens bakgrunn, sammensetning, arbeid og tolkning av mandatet. Det foregår en rekke parallelle prosesser som er relevante for problemstillinger knyttet til flyktninger og integrering. Arbeidsgruppen har derfor konsentrert seg om problemstillinger knyttet til oppdraget om å få flere flyktninger raskere inn i arbeidslivet gjennom et hurtigspor.

Kapittel 2 redegjør kort for aktuelle utviklingstrekk knyttet til asyltilstrømming, integrering og arbeidsmarked, og trekker opp noen hovedutfordringer ved å få flere flyktninger i jobb. Flere utviklingstrekk kan gjøre integreringsarbeidet krevende, herunder utsikter til relativ svak jobbvekst og økende etterspørsel etter kompetanse. Økt asyltilstrømming innebærer at flere etter hvert vil melde seg på arbeidsmarkedet og søke arbeid, i tillegg til ordinært ledige og andre som står utenfor arbeidsmarkedet. Det skaper utfordringer i arbeidsmarkedet og krever at innpassingen skjer på en gjennomtenkt måte.

Kapittel 3 orienterer kort om noen relevante tiltak og strategier for økt arbeidsdeltakelse i Sverige og Danmark. Begge landene opplevde økt asyltilstrømming i 2015, særlig Sverige, hvor 162 000 personer søkte asyl. De to landene har innført nye virkemidler for å få innvandrere i jobb. Sverige har blant annet innført et *Snabbspår* for innvandrere som har en kompetansebakgrunn som er etterspurt i arbeidsmarkedet. I Danmark har partene i arbeidslivet blant annet utarbeidet et forslag om en toårig integrasjonsutdanning med opplæring kombinert med lav lønn. Regjeringen i Danmark har sluttet seg til forslaget.

Kapittel 4 beskriver arbeidsmarkedsutviklingen i Norge nærmere, og kapittel 5 belyser arbeidsmarkedssituasjonen for innvandrere. Sysselsettingsveksten er svak og sysselsettingsraten har gått ned. I tillegg er andelen sysselsatte innvandrere generelt lavere enn for befolkningen for øvrig, særlig i grupper som kommer med bakgrunn i flukt eller humanitære årsaker. Sysselsettingen øker med utdanning, både for innvandrere og norskfødte, men forskjellen mellom innvandreres og norskfødtes sysselsetting ser også ut til å øke med økende utdanningsnivå. Det er ingen vesentlige forskjeller i sysselsettingsrater for utenlands- og innenlandsfødte når vi sammenlikner på samme ferdighetsnivå.

Kapittel 6 og 7 beskriver politikken og innsatsen rettet mot nyankomne innvandrere, herunder kompetanse-, godkjennings- og opplæringsinnsatsen (kapittel 6) og de mest sentrale virkemidlene i integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken (kapittel 7). Kartlegging og godkjenning av utdanning og muligheter for kompletterende utdanning er særlig relevant for en del innvandrere. Det er iverksatt en betydelig satsing på integreringstiltak for nyankomne innvandrere og en aktiv arbeidsmarkedspolitikk for voksne som sliter med å få eller beholde arbeid. Til slutt i kapittel 7 gis en kort omtale av arbeidslivskriminalitet og tiltak for å motvirke dette. Hoveddelen av norsk arbeidsliv preges av ordnede forhold for arbeidstakere

og virksomheter som følger opp sine forpliktelser, men i deler av arbeidslivet er det betydelige utfordringer knyttet til useriøsitet og arbeidslivskriminalitet.

Kapittel 8 inneholder arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger. For å legge til rette for tidlig deltakelse i arbeidslivet, skal det etableres et *hurtigspor* hvor flyktningers kompetanse bedre og raskere kan tas i bruk og styrkes, på områder hvor det er behov for arbeidskraft. Ved å komme tidlig ut på en arbeidsplass som er relevant for den enkeltes utdanning, yrkeserfaring og interesser, kan overgang til ordinær ansettelse skje raskere og tiden i introduksjonsprogrammet kortes ned.

Arbeidsgruppen mener at et hurtigspor vil styrke den individuelle tilretteleggingen av introduksjonsprogrammet og kunne bidra til rask og stabil tilknytning til ordinært arbeidsliv. Det vil øke den enkeltes levestandard ved raskere å bli selvforsørget gjennom egen lønnsinntekt, og gjennom å delta i kompetansehevingen som arbeidslivet åpner for. Samfunnsøkonomisk er det fordelaktig at flere kommer i arbeid, og arbeidslivet får dekket sitt behov for etterspurt arbeidskraft.

Hurtigsporet rettes mot de som har med seg en kompetanse som er etterspurt eller relevant, og som gjør at de ikke først trenger å gå veien om grunnleggende kvalifisering utover eventuell norskopplæring, informasjon om arbeidsliv og noe arbeidsrettet bistand fra Arbeids- og velferdsetaten. Gjennom hurtigsporet kan en blant annet utnytte synergieffekter av at språkopplæring og annen oppkvalifisering kan skje samtidig med arbeid. Hurtigsporet kan være aktuelt for personer med ulik yrkesbakgrunn og utdanning, og kan omfatte både ufaglærte, faglærte og personer med opplæring på videregående eller høyere nivå.

Selv om hurtigsporet i hovedsak vil finne sted innenfor introduksjonsprogrammet, og slik sett kan sies å representere en særordning, legges det opp til å bruke generelle arbeidsmarkedspolitiske virkemidler og øvrige ordninger som i prinsippet kan gjelde alle som står utenfor arbeidsmarkedet. Mens integreringstiltakene har en klar og definert målgruppe, vil arbeidsmarkedstiltakene være innrettet mot alle som har problemer med å få eller beholde arbeid.

Et premiss for hurtigsporet er at flyktingene i mottaksfasen har fått kartlagt og avklart sin kompetanse, og fått tilbud om yrkes- og utdanningsveiledning. Dersom dette ikke er gjennomført, vil det forsinke iverksettelsen av et hurtigspor. I hurtigsporet vil det kunne tilbys norskopplæring og annen kompetanseheving. Den arbeidsmarkedsfaglige innsatsen vil imidlertid stå mest sentralt.

Noen viktige elementer i hurtigsporet er:

- Norskopplæring, kartlegging, avklaring og godkjenning av kompetanse samt karriereveiledning i mottaksfasen.
- Samarbeid mellom kommune og Arbeids- og velferdsetaten om avklaring og utvelgelse av deltakere raskt etter bosetting i en kommune.
- Arbeidstrening, økt bruk av lønnstilskudd, eventuelt i kombinasjon med mentor og andre relevante arbeidsmarkedstiltak, inkludert kompetanseheving.

Innsatsen vil bli fulgt opp gjennom evaluering og årlige rapporteringer.

## Innhold

1. Innledning .....	4
2. Utviklingstrekk og hovedutfordringer .....	9
2.1 Den aktuelle situasjonen og noen sentrale utviklingstrekk.....	9
2.2 Hovedutfordringer.....	13
3. Erfaringer fra Sverige og Danmark.....	15
3.1 Sverige .....	15
3.2 Danmark.....	19
4. Kort om den aktuelle situasjonen på arbeidsmarkedet .....	23
5. Arbeidsmarkedssituasjonen for innvandrere.....	30
6. Kompetanse, godkjenning og opplæring .....	38
6.1 Kartlegging .....	38
6.2 Fylkesvise karrieresentre .....	39
6.3 Godkjenningsordninger.....	40
6.4 Høyere utdanning – muligheter for kompletterende utdanning mv.....	41
7. Sentrale virkemidler.....	44
7.1 Introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere.....	44
7.2 Arbeidsmarkedstiltak .....	48
7.3 Arbeidslivskriminalitet .....	51
8. Arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger.....	54
8.1 Innledning.....	54
8.2 Et hurtigspor inn i arbeidslivet .....	54
8.3 Valg av hovedstrategi .....	56
8.4 Rammer for samarbeid.....	57
8.5 Nærmere om et hurtigspor .....	58
8.6 Lønnstilskudd som hurtigsporets sentrale virkemiddel.....	59
8.7 Noen sentrale premisser for et hurtigspor.....	60
8.8 Virkemidler i et mulig forløp fra bosetting til jobb .....	62

## 1. Innledning

### *Bakgrunn*

Høsten 2015 økte asyltilstrømmingen til Norge og andre europeiske land drastisk. Regjeringen la fram et tillegg til statsbudsjettet for 2016 og satte i gang flere initiativ og prosesser for møte situasjonen. På kort sikt var den viktigste utfordringen knyttet til å få kontroll over tilstrømmingen av asylsøkere, på lenger sikt å få vurdert og iverksatt tiltak for integrering av flyktninger.

Samtidig engasjerte flere av hovedorganisasjonene i arbeidslivet seg i flyktningsspørsmålet og kom med innspill til ulike tiltak og løsninger. Temaet ble tatt opp i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd (ALPR), der hovedorganisasjonene i arbeidslivet deltar, høsten 2015.

I forbindelse med integreringsforliket i desember 2015 ba Stortinget regjeringen å vurdere og iverksette flere tiltak som kan bidra til raskere deltakelse i arbeidslivet, herunder å invitere partene i arbeidslivet til samarbeid med sikte på kvalifikasjon, kompetanse og inngang til arbeidslivet.

### *Arbeidsgruppens oppdrag*

På grunnlag av diskusjon på møte i ALPR den 2. februar 2016, ble det enighet om å nedsette en arbeidsgruppe for å se nærmere på følgende spørsmål:

- Hvordan kan tiden i mottak og etter bosettingsvedtak brukes best mulig effektivt for å legge til rette for raskere overgang til arbeid?
- Hvilke virkemidler kan benyttes for at gruppen nyankomne flyktninger med noe språkkunnskaper og utdanning på videregående eller høyere nivå raskest mulig kan få brukt sine ressurser i arbeidslivet?
- På hvilken måte kan arbeidslivet stille opp og legge til rette for å gi flyktninger flere muligheter i arbeidsmarkedet?
- Hvordan kan man best hindre at det utvikler seg illegale arbeidsforhold både i mottaks- og bosettingskommuner?

Arbeidsgruppen ble bedt om å rapportere tilbake til neste møte i ALPR den 31. mai. 2016.

Dette er arbeidsgruppens rapport.

### *Arbeidsgruppens sammensetning og møteaktivitet*

Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

- Ekspedisjonssjef Rune Solberg i Arbeids- og sosialdepartementet (leder).
- Marte Buaas/Stian Sigurdsen, Virke
- Henrik Dahle, Unio
- Anne Folkvord, Akademikerne

- Audun Kvale/ Bente Stenberg-Nilsen, KS
- Håvard Lismoen, YS
- Alf Åge Lønne (Kristina Jullum Hagen fra 7.4.-15.8.2016), NHO
- Liv Sannes, LO
- Hilde Singsaas, Spekter

Arbeidsgruppen har vært supplert med et sekretariat med representanter fra Arbeids- og sosialdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Den har hatt fem møter i perioden 17.2 – 12.5.2016.

### *Arbeidsgruppens utgangspunkt og tolkning av oppdraget*

Arbeidsgruppen har konsentrert seg om hvordan arbeidslivet kan legges til rette for å gi flere muligheter til å komme inn i arbeidslivet, og hvilke virkemidler som kan bidra til at den enkelte raskest mulig kan oppnå varig arbeid og selvforsørgelse. Dette følger av arbeidsgruppens oppdrag fra ALPR (jf. over) og en rimelig avgrensning mot andre parallelle prosesser (jf. under).

Utgangspunkt for arbeidsgruppens arbeid har vært at den norske velferdsmodellen er avhengig av høy sysselsetting og at arbeidsmarkedet er en viktig arena for integrering. Det er den langsiktige sysselsettingen som er avgjørende. Det er derfor nødvendig at arbeidskraften har kompetanse som er nødvendig for å få til en stabil tilknytning til arbeidslivet og for å møte framtidens krav til kvalifikasjoner og omstilling.

Arbeidslivet er også en viktig læringsarena for mange voksne og bidrar til å påskynde kompetanseheving. Det bør kunne brukes mer aktivt i deler av integreringsarbeidet, for eksempel gjennom økt arbeidsretting av introduksjonsordningen og raskere spor for innvandrere med etterspurt kompetanse. Arbeidsgruppen mener at kompetanseheving, både i form av formell og uformell opplæring og utdanning, er viktig for å sikre den enkelte en varig og stabil tilknytning til arbeidslivet. I så måte er utdanningsmyndighetenes virkemiddelapparat sentralt. For å sikre best mulig utnyttelse av flyktingers medbragte kompetanse er også systemet for godkjenningsordninger viktig. Arbeidsgruppen ønsker å understreke at disse aktørene og virkemidlene er relevante for oppfølgingen av arbeidet med flyktninger og kompetanse, men har her valgt å fokusere på arbeids- og velferdsetatens ordninger og hvordan disse kan bidra til at den enkelte raskt kommer i arbeid.

Arbeidsgruppen har konsentrert seg om gruppen av flyktninger som har noe språkkunnskaper og en kompetanse som er etterspurt i arbeidsmarkedet, fordi målet om raskest mulig overgang til arbeidslivet er mest aktuell for denne gruppen. Som oppdraget peker på, kan målet om rask overgang til arbeid være særlig aktuelt for nyankomne flyktninger med noe språkkunnskaper og utdanning på videregående eller høyere nivå, men arbeidsgruppen har ikke avgrenset seg kategorisk mot disse gruppene. Både formalkompetanse og realkompetanse er relevant for å vurdere rask overgang til arbeid.

Mange flyktninger vil imidlertid ha behov for mer grunnleggende kompetanse og omstilling før de er klare for en stabil tilknytning til arbeidslivet. Det er ikke nødvendigvis et mål at disse skal over i arbeid så raskt som mulig. Integrering kan i mange tilfeller ta tid.

Arbeidsgruppen vil understreke at det er helt nødvendig at integreringsarbeidet tar den tiden og bruker de ressursene som er nødvendig for at flyktingene skal få et godt grunnlag for

varig deltakelse i arbeidslivet. Betydningen av en god integreringspolitikk som er tilpasset den enkeltes forutsetninger og kvalifikasjoner er viktig.

Noen flyktninger kan gå raskt ut i arbeidslivet. For disse er det kanskje ikke nødvendig å delta i et introduksjonsprogram i to år for å komme i varig arbeid, det kan være tilstrekkelig med et kortere og mer arbeidsrettet løp. Det er disse arbeidsgruppen har konsentrert seg om, i tråd med oppdraget. Arbeidsgruppen har ikke vurdert det generelle innholdet i integreringspolitikken eller i introduksjonsordningen, men konsentrert seg om virkemidler som kan bidra til rask overgang til arbeid for de nyankomne flyktningene som dette er relevant for.

Når det gjelder det mer generelle integreringsarbeidet, viser arbeidsgruppen til at regjeringen nylig har lagt fram en integreringsmelding, Meld. St. 30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, for Stortinget. Arbeidet med denne meldingen har foregått parallelt med arbeidsgruppens arbeid. Arbeidsgruppen har ikke vært orientert om det nærmere innholdet i integreringsmeldingen underveis i arbeidet, og det har ikke vært noe mål for arbeidsgruppen å gå detaljert inn i den generelle integreringspolitikken.

#### *Andre parallelle prosesser*

Det foregår en rekke andre prosesser som er relevante for problemstillinger knyttet til flyktninger og integrering. Arbeidsgruppen har avgrenset seg mot problemstillinger som står sentralt i disse prosessene for å unngå unødig parallelt arbeid.

Regjeringen la i februar fram melding til Stortinget om livslang læring og utenforskap, hvor det blant annet er foreslått styrking av utdanningsdelen av introduksjonsprogrammet og opplæringen i NAV, og nylig la regjeringen fram integreringsmelding med forslag til styrking av integreringspolitikken generelt. Disse meldingene skal behandles av Stortinget før sommeren og forslag til tiltak skal følges opp videre på ordinær måte. I integreringsmeldingen vises det til prosessen med partene når det gjelder å vurdere tiltak for å få flyktninger raskere i arbeid, og at Regjeringen vil "etablere hurtigspor inn i arbeidsmarkedet for de som har fått vedtak om opphold, og som har med seg en kompetanse som etterspørres i arbeidslivet. Innsatsen konkretiseres gjennom et samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet."

Regjeringen la 5. april 2016 fram Prop. 90 L (2005/2016) om endringer i utlendingsloven mv., innstramminger II. Proposisjonen omhandler ulike innstramminger på utlendingsfeltet som regjeringen mener er nødvendig for å sikre en bærekraftig asylpolitikk og kontroll ved grensene. Forslagene skal behandles i Stortinget før sommeren.

I Tillegg 1 til Prop. 1 S (2015-2016) varsler Regjeringen en vurdering av regler for medlemskap i folketrygden, botidskrav og retten til bostedsrelaterte ytelser, med sikte på innstramminger. Regjeringen tar sikte på å legge fram et høringsnotat før sommeren.

I integreringsmeldingen varsler regjeringen blant annet at den vil gjennomgå ordningene for godkjenning av utenlandsk utdanning og hindringer i utdanningssystemet med sikte på forenkling og økt brukervennlighet. Dette vil gjøre det enklere å få utnyttet den enkeltes kompetanse og være positivt for integreringen.

Cappelen-utvalget er satt ned av regjeringen for å vurdere utfordringer lønnsdannelsen møter som følge av nye utviklingstrekk etter Holden III-utvalget, dvs. lavere oljepris og at flere mennesker søker asyl i Norge. Utvalget, hvor hovedorganisasjonene deltar sammen med de mest berørte departementene, skal levere sin innstilling innen 20. september 2016.

Brochmann II-utvalget er satt ned av regjeringen for å vurdere langsiktige konsekvenser av høy innvandring. Utvalget skal blant annet vurdere i hvilken grad fortsatt høy innvandring kan komme til å påvirke samhold og tillit i Norge; belyse de samfunnsøkonomiske konsekvensene av høy innvandring og av at en økende andel av befolkningen har innvandrerbakgrunn; vurdere hvordan norsk økonomi bør og vil bli tilpasset fortsatt høy innvandring, særlig av flyktninger; og analysere sammenhengen mellom velferdsordninger og innvandring. Utvalget skal levere sin innstilling innen 1. februar 2017.

Fafo gjennomfører nå en større evaluering av introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. De vil levere sin rapport innen utgangen av januar 2017.

### *Utfordringsbildet*

Det norske arbeidslivet har tradisjonelt vært preget av høy sysselsetting, velregulerte arbeidsmarkeder, sammenpresset lønnsstruktur og høye krav til kompetanse. Det har samlet bidratt til relativt høy sysselsetting også for mange utsatte grupper, selv om terskelen for å komme inn i arbeidslivet kan være høy for personer med lite utdanning, svake ferdigheter eller lite kjennskap til norsk arbeidskultur. Stor tilstrømming av flyktninger med svak kompetanse kan gjøre det vanskeligere å få integrert alle inn i et effektivt arbeidsmarked med høye krav til produktivitet.

I tillegg kan flere utviklingstrekk i arbeidslivet gjøre integreringsarbeidet krevende:

- Det er utsikter til relativt svak jobbvekst.
- Teknologisk utvikling bidrar til nedgang i andelen jobber uten krav til kompetanse.
- Problemer med sosial dumping, useriøsitet og lavlønnskonkurranse i deler av arbeidslivet. Det understreker behovet for fortsatt sterkt trykk i arbeidet mot sosial dumping og for et seriøst og organisert arbeidsliv.

Nyankomne innvandrere er ikke den eneste gruppen som sliter med å få stabilt feste i arbeidslivet. Unge som verken er i jobb eller utdanning, personer med svake kvalifikasjoner, langtidsledige og personer med helseproblemer er eksempler på andre utsatte grupper. Økt tilstrømming av lavkvalifiserte innvandrere kan gjøre det mer krevende for ungdom, tidligere ankomne innvandrere og personer med lite utdanning å få innpass i arbeidslivet.

Virkemidlene som settes inn for å integrere nykommere i arbeidslivet bør være mest mulig nøytrale og kunne brukes overfor alle grupper som sliter med å komme inn i arbeidslivet, uansett bakgrunn. Samtidig må virkemidlene ta utgangspunkt i de enkelte grupperes særlige behov. Nyankomne innvandrere har blant annet behov for opplæring i norsk, samfunnskunnskap og introduksjon til det norske arbeidslivet, på samme måte som det er behov for utdanning og opplæring for personer med svak kompetanse og tilrettelagt rehabilitering for personer med helseproblemer. Virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken er



imidlertid generelle, og kan brukes overfor alle som har problemer med å få eller beholde arbeid.

For å møte de økte inkluderingsutfordringene er det organiserte arbeidslivet og trepartssamarbeidet mellom myndigheter og partene i arbeidslivet et viktig verktøy. I denne rapporten legges det fram forslag til et hurtigspor som kan bidra til at flere flyktninger raskt kan komme inn i arbeidslivet. Skal den samordnede integreringsinnsatsen lykkes, bør det imidlertid etableres samarbeid mellom arbeidsmarkedsmyndigheter, integreringsmyndigheter, kommuner og partene i arbeidslivet. Det kan skje på flere plan, sentralt nivå, bransjenivå eller lokalt plan. Gjennom IA-avtalen arbeider regjeringen og partene i arbeidslivet for et mer inkluderende arbeidsliv for å forebygge og redusere sykefravær, styrke jobbnærværet og bedre arbeidsmiljøet. Erfaringer fra dette arbeidet vil kunne være nyttig når mer konkrete samarbeidsmuligheter på integreringsfeltet skal utvikles, for eksempel gjennom bransjeprogram eller lokale avtaler.

## 2. Utviklingstrekk og hovedutfordringer

### 2.1 Den aktuelle situasjonen og noen sentrale utviklingstrekk

#### *Anslag på antall og sammensetning av gruppen*

I 2015 kom det 31 145 asylsøkere til Norge, de fleste i løpet av noen få måneder på høsten. Dette er nesten en tredobling sammenlignet med de to foregående årene. De siste månedene har antallet asylsøkere til Norge sunket betydelig. Etter en periode med asylankomster på opp mot 2 500 hver uke i oktober og november 2015 er vi nå i en situasjon med rundt 50 registrerte asylsøknader per uke. Dette er kun en tredjedel av det som har vært gjennomsnittet for årstiden de siste årene. Per 30. april har det kommet 1 185 asylsøkere til Norge.

Antallet enslige mindreårige asylsøkere til Norge har også gått ned fra i fjor. I 2015 kom det 5 297 enslige mindreårige asylsøkere til landet. Per 30. april har det kommet 121 enslige mindreårige asylsøkere til Norge. Den relative andelen enslige mindreårige asylsøkere er også nedadgående og utgjør nå 10 prosent av det totale antallet.

Ankomstsituasjonen er kraftig endret den siste tiden. Vi merker oss likevel at det fortsatt er høye – om enn varierende – antall ankomster til Europa. Mens migrasjonsstrømmen over Egeerhavet har gått kraftig ned, øker samtidig migrasjonsstrømmen til Italia. Mange faktorer, som den inngåtte avtalen mellom EU og Tyrkia, vil kunne påvirke ankomstsituasjonen, også til Norge. Prognosen for 2016 er per nå at det vil komme 25 000 asylsøkere til Norge i 2016, men dette er innenfor et spenn fra 5 000 til 50 000 asylsøkere. Prognosene hva gjelder framtidige ankomster er med andre ord svært usikre, både i Norge og i Europa for øvrig, og utviklingen i Europa vil få stor betydning for situasjonen i Norge fremover.

Regjeringen la 5. april 2016 fram Prop. 90 L (20015/2016) om endringer i utlendingsloven mv., innstramminger II. Proposisjonen omhandler ulike innstramminger på utlendingsfeltet som regjeringen mener er nødvendig for å sikre en bærekraftig asylpolitikk og kontroll ved grensene. Hvorvidt de foreslåtte innstrammningene vedtas, vil også kunne innvirke på ankomsttallene til Norge.

I 2015 utgjorde søkere fra Syria den klart største gruppen, etterfulgt av afghanere, irakere og eritreere. Av alle som søkte om beskyttelse i 2015, var en tredel barn under 18 år, inkludert enslige mindreårige. Dette er en klar økning fra året før, da en av fem søkere var barn. Av søkerne over 18 år, utgjorde menn 78 prosent og kvinner 22 prosent.

Om lag to tredjedeler av de enslige mindreårige som søkte beskyttelse i 2015, var fra Afghanistan. Bare åtte prosent av asylsøkerne som oppga at de var enslige mindreårige, var jenter. Et klart flertall av jentene var fra Eritrea, etterfulgt av Syria. For mer statistikk på ankomsttall og sammensetning av asylsøkergruppen, se [www.udi.no](http://www.udi.no).

I 2015 var innvilgelsesprosenten på realitetsbehandlede asylsøknader på 75 prosent, som er en høyere andel innvilgede søknader enn tidligere år. For saker fra Syria og Eritrea var innvilgelsesandelen på henholdsvis 98 og 99 prosent. Hittil i år har innvilgelsesprosenten vært noe lavere og ligger nå på 65 prosent, mens den ligger på 99 prosent for Syria og Eritrea. At innvilgelsesprosenten synker kan blant annet ha sammenheng med hvilke saker som prioriteres til behandling, hvor avslagssaker vil gi en lavere gjennomsnittlig innvilgelsesprosent.

### *Mottaksbeboere*

Antallet beboere i mottak økte betydelig i 2015, fra om lag 14 400 ved årets begynnelse til om lag 30 200 ved årets slutt, etter en topp på om lag 32 000 i november. Antall og andel som har en sak til behandling og venter på vedtak økte betydelig gjennom 2015, fra å utgjøre en tredjedel av mottaksbeboerne, til å utgjøre tre fjerdedeler av mottaksbeboerne ved utløpet av året. At så mange personer venter på å få asylsaken sin behandlet, innebærer at saksbehandlingstiden, og oppholdstiden i mottak, kan bli lang.

### *Utdanning og kompetansebakgrunn*

Utdanning og kompetansebakgrunn er viktig for integrering i arbeidsmarkedet. Vi vet foreløpig lite om kompetansebakgrunnen til de flyktningene som har ankommet den siste tiden. Ifølge tall fra SSB har om lag 47 pst. av syrere som var bosatt i Norge i 2014 kun grunnskole eller ingen utdanning (de aller fleste av disse har grunnskole), 25 pst. har videregående opplæring, mens 28 pst. har høyere utdanning. Utdanningsnivået til innvandrere fra Afghanistan, Eritrea og Somalia er lavere. Utdanningsnivået i befolkningen totalt, eller blant innvandrere generelt, er imidlertid høyere.

### *Helse og kommunale tilbud*

Asylsøkere og deres familiemedlemmer har fra det tidspunkt det er søkt om asyl, fulle rettigheter til helsehjelp. Barn under 18 år har fulle rettigheter til helse- og omsorgstjenester uavhengig av oppholdsstatus. Som følge av Barnekonvensjonen har alle barn rett til å bli behandlet og fulgt opp på linje med barn med fast opphold i Norge. Det fremgår av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 at kommunene skal sørge for nødvendige helsetjenester til alle som oppholder seg i kommunen. Det innebærer at det er helse- og omsorgstjenesten i kommunen som har primæransvaret for asylsøkere i mottak. Asylsøkere har rett til fastlege på lik linje med øvrige innbyggere.

Kunnskapen om asylsøkeres helse er mangelfull. Det foreligger ingen nasjonal oversikt over helsetilstanden blant asylsøkere som kom til landet det siste året. Få av dem som kom hadde medisinske behov som krevde behandling i spesialisthelsetjenesten. Dette stemmer godt med det som er rapportert fra andre land i Europa. Antallet asylsøkere som er kommet til Norge i løpet av relativt kort tid, gjør det vanskelig for helse- og omsorgstjenesten å skaffe en samlet oversikt over helsesituasjonen til asylsøkerne og behovene for helsehjelp. Det er lite faktisk kunnskap som grunnlag for å vurdere helsetilstanden eller hvilke helsetjenester det særlig er behov for. Basert på tidligere dokumentasjon kan det likevel legges til grunn at noen flyktninger og asylsøkere vil ha en forhøyet risiko for utvikling av psykiske plager. Det kan skyldes at de er traumatisert etter overgrep i fengsel, som følge av krig, flukt og opphold i flyktningeleirer.

### *Arbeidsmarkedet*

Det inntektspolitiske samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene har vært en viktig del av den økonomiske politikken i Norge gjennom store deler av etterkrigstiden. Dette har bidratt til en god utvikling i Norge, med bl.a. lav arbeidsledighet, en jevn

inntektsfordeling og gjennomgående høy reallønnsvekst. Videre har fordelingen av inntekt mellom arbeidstakere og kapitaleiere vært relativt stabil gjennom lang tid.

Høy arbeidsinnvandring på relativt kort tid har betydd et arbeidsliv i rask endring. På kort sikt har det bidratt til vekst og reduserte flaskehalsproblemer. Samtidig er arbeidslivets organisering og virkemåte i berørte næringer endret.

Lavere oljepris og virkningene av dette har ført til markert lavere veksttakt i norsk økonomi det siste året. Sysselsettingsveksten var under 1 prosent i fjor, noe som er lavere enn befolkningsveksten. Det er imidlertid betydelige forskjeller i sysselsettingsutviklingen mellom næringene, og det er særlig i oljerelaterte næringer at det er lavere aktivitet. Arbeidsledigheten har økt gradvis siden andre halvår av 2014. I følge AKU var det 130 000 ledige i Norge i februar. Den registrerte arbeidsledigheten har økt mindre i denne perioden, men viser store regionale forskjeller. Samtidig med økende ledighet har også sysselsettingsraten vært fallende siden toppåret 2008. Nedgangen har vært særlig stor blant ungdom. Manglende kompetanse er en viktig barriere for inkludering i det høyproduktive arbeidsmarkedet. En langsiktig tendens til nedgang i andel jobber uten krav til utdanning er i tillegg til omstilling bort fra olje, sammen med lavkonjunktur og lavlønnskonkurranse, blant faktorene som ligger bak den økte inkluderingsutfordringen.

Økende ledighet forsterker integreringsutfordringene, men det er fortsatt stor regional variasjon og i noen fylker er ledigheten falt eller vært stabil det siste året.

### *Bosetting*

Kommunene bosatte i overkant av 11 300 flyktninger i 2015. Dette er det høyeste antallet flyktninger som har blitt bosatt i løpet av ett år i Norge. For 2016 har Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) anmodet kommunene om å bosette 18 526 flyktninger. Kommunene har hittil sagt ja til å bosette 16 348 personer.

Noen grupper med innvilget oppholdstillatelse er vanskeligere å få bosatt enn andre. Dette gjelder særlig personer med funksjonshemninger og/eller atferdsvansker, enslige voksne samt enslige mindreårige flyktninger. Utfordringen med bosetting av personer med ulike funksjonshemninger knytter seg ofte til at det er behov for omfattende og/eller kostnadskreven oppfølging i bosettingskommunen.

Bosetting med offentlig hjelp er et frivillig tilbud fra staten. Alle med lovlig opphold i Norge kan etablere seg i den kommunen de selv ønsker. Men hvis den som skal bosettes er avhengig av økonomisk bistand fra offentlige myndigheter, må personen bosette seg i den kommunen det er tildelt plass. Flyktninger får kun ett tilbud om bosettingskommune, og vedtaket kan ikke påklages. Dersom flyktningen takker nei til tilbud om bosettingskommune fra IMDi, må flyktningen flytte ut av asylmottaket og klare seg uten offentlig hjelp. Det betyr også at retten til introduksjonsprogram bortfaller. Selv om kommunene ikke har plikt til å tilby introduksjonsprogram til personer som bosetter seg uten avtale mellom IMDi og kommunen, kan de velge å tilby det.

I noen kommuner er det mulig for flyktninger å bosette seg på egen hånd etter avtale mellom IMDi og kommunen, såkalt avtalt selvbosetting. I slike tilfeller er det flyktingen selv som finner bolig. Kommunen må deretter godkjenne boligen. Flyktninger som bosettes på denne måten regnes som bosatt med offentlig hjelp, og beholder rettighetene etter introduksjonsloven. Overføringsflyktninger, som bosettes i Norge, etter avtale med FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR), skal etter hovedregelen bosettes direkte i kommunene.

### *Kvalifisering*

Hovedformålet med introduksjonsloven er å legge til rette for at deltakerne i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap kommer seg raskt i arbeid eller utdanning og blir økonomisk selvstendige. Loven har vist seg som et godt rammeverk for kommunens arbeid med kvalifisering av flyktninger og innvandrere. Samlet sett tilsier likevel kunnskapen at det ligger et stort utviklingspotensial i kvalifiseringen av nyankomne flyktninger og innvandrere.

I rapporten *Ti års erfaringer En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere* (2015) peker Fafo blant annet på at det gjenstår utfordringer for kommunene knyttet til etablering av heldagstilbud, individuell tilpasning av introduksjonsprogrammet og tilstrekkelig tilgang på gode og relevante tiltak. Kommunene må i større grad unytte det handlingsrommet som ligger i dagens regelverk. Videre bør kvalifiseringen i større grad arbeidsrettes, mer av opplæringen bør skje på arbeidsplassen, markedskompetanse i kommunene bør bli bedre og samarbeid mellom kommunene og det lokale og regionale arbeidslivet om kvalifiseringen av flyktninger bør styrkes.

For de aller fleste nyankomne flyktninger vil gode norskkunnskaper være en forutsetning for å få jobb. Å beherske norsk både skriftlig og muntlig er også en av de viktigste forutsetningene for å kunne delta i samfunnet, som foreldre, i lokalmiljøet og i frivillige organisasjoner. Det er derfor viktig at flest mulig kommer i gang så raskt som mulig med opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, og at ikke opplæringen starter opp først etter at den enkelte har blitt bosatt. Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er et viktig tiltak i introduksjonsprogrammet, men en stor gruppe får også opplæring i norsk og samfunnskunnskap utenom introduksjonsprogrammet. Det store flertallet oppnår det språknivået som er satt som mål for opplæringen, men opplæringen bør for mange i større grad skje i kombinasjon med praksis eller arbeid. Gjennom Meld. St.16 (2015-2016) *Fra utenforskap til ny sjanse* ble det fremmet tiltak for å forbedre ordningene i introduksjonsloven gjennom å legge bedre til rette for å ta mer formell utdanning som del av ordningene, å øke arbeidsrettingen, å øke kompetansen blant lærerne og programrådgiverne og bedre individuell tilrettelegging – særlig for kvinner og personer med nedsatt funksjonsevne.

I Meld. St. 30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, foreslås flere tiltak som skal legge til rette for kvalifisering og aktivitet i mottak og økt arbeidsretting av introduksjonsprogrammet etter bosetting i kommune.

## 2.2 Hovedutfordringer

Den nordiske modellen blir gjerne beskrevet med tre hoveddeler: økonomiske styring, brede velferdsordninger og velorganisert arbeidsliv.<sup>1</sup> Koordinering av lønnsdannelsen har vært viktig for å bygge opp et konkurransedyktig næringsliv, høy sysselsetting og bærekraftige offentlige finanser. Det følger flere gunstige samspillseffekter av denne modellen. For eksempel gir gratis utdanning god tilgang til kvalifisert arbeidskraft og dermed effektiv produksjon. Inntektssikringsordninger og lokalt samarbeid gir grunnlag for mobilitet og omstilling. Det organiserte arbeidslivet og trepartssamarbeidet mellom myndigheter, arbeidstaker- og arbeidslivsorganisasjoner er det mest markerte særtrekket i de nordiske landene. For å møte den økte inkluderingsutfordringen er dette et viktig verktøy, både på samfunns- og virksomhetsnivå.

Det nordiske arbeidslivet kan være en viktigere nøkkel til integrering enn i mange andre land. Arbeidslivet er relativt trygt, med høy andel faste ansettelser, det er preget av trivsel og høy læring. Raskt innpass i arbeidslivet kan dermed påskynde integreringen gjennom sosialisering, kompetanseheving og bedret helse. På den annen side reflekterer det effektive nordiske arbeidslivet også høye krav til kompetanse. Terskelen for å delta er dermed høy for arbeidssøkere med kort utdanning eller svake ferdigheter og manglende kjennskap til norsk arbeidskultur.

Flere utviklingstrekk i arbeidslivet kan gjøre integreringsarbeidet krevende:

- Det er utsikter til relativt svak jobbvekst. Mindre arbeidsinnvandring kan det på den annen side virke dempende på inkluderingsutfordringen. Fortsetter fallet i sysselsettingsrater, kan det føre til svekket bærekraft for både sysselsetting og velferd.
- Teknologisk utvikling bidrar til nedgang i andelen jobber uten krav til utdanning. Med flere nye borgere med kort utdanning, manglende godkjent utdanning og norskferdigheter, understrekes behovet for en aktiv utdannings- og kompetansepolitikk.
- Problemer med sosial dumping, useriøsitet og lavlønnskonkurranse i deler av arbeidslivet. Innvandrerne som har kommet de senere årene har i stor grad blitt kanalisert til delene av arbeidslivet der det er små krav til språkferdigheter og utdanning og hvor organisasjonsgraden er lav. Den økte lavlønnskonkurransen har gjort det mer krevende for ungdom, tidligere ankomne innvandrere og personer med kort utdanning å få innpass. Det er grunn til å tro at konsentrasjonen av innvandrere til deler av arbeidslivet vil fortsette. Det understreker behovet for fortsatt sterkt trykk i arbeidet mot sosial dumping og for et seriøst og organisert arbeidsliv.
- Kombinasjonen av voksende velferdsutgifter, arbeidsløshet/utenforskap, lønnsforskjeller og useriøsitet i kjølvannet av høy innvandring kan få negative konsekvenser for oppslutningen om den norske modellen og dens institusjoner. Det er viktig å motvirke at en slik dynamikk utløser en "ond sirkel".

Vi har bak oss en periode med vekst i økonomien, lav ledighet, god reallønnsutvikling og kraftig befolkningsvekst. Etter oljeprisfallet i 2013 er norsk økonomi nå inne i en omstillingsperiode, der særlig oljerelaterte næringer opplever lavere etterspørsel, mens andre

---

<sup>1</sup> Anne Britt Djuve. Flyktninger – krise for den nordiske modellen. Fafo-notat 2016:02

konkurransutsatte næringer har oppgang på grunn av kronekursfall og bedret konkurranseevne. Sysselsettingsutviklingen var svak i fjor og ventes å bli relativt svak også inneværende år. Arbeidsledigheten har økt og det har blitt vanskeligere å få innpass i arbeidsmarkedet, særlig i regioner som har høyt innslag av oljerelatert virksomhet. Den økte arbeidsløsheten fanger bare opp deler av inkluderingsutfordringen, som har vært økende lenge. Andelen av befolkningen som er i jobb er klart lavere enn før finanskrisen, særlig blant ungdom. Manglende kompetanse, er en viktig barriere for inkludering i det høyproduktive arbeidslivet.

Innvandrere utgjør nå rundt 15 prosent av den norske befolkningen. For tretti år siden var det tilsvarende tallet ca. 3 prosent. Etter EØS-utvidelsen i 2004, og særlig fra 2008, har Norge vært igjennom en periode med historisk raske endringer i befolkningens kulturelle og geografiske bakgrunn. Sammensetningen av innvandringen har endret seg gjennom de siste tiårene. Fram til 2005 dominerte personer fra Afrika, Asia og Latin-Amerika, de kom til Norge for å søke beskyttelse eller for å gjenforenes med familie. Etter 2004 har arbeidsinnvandring fra nye EØS-land dominert. Med økende asylinnvandring og nedgang i arbeidsinnvandringen siden 2013, vil sammensetningen av innvandringen igjen endre seg.

Den høye asylinnvandringen innebærer at flere vil melde seg og søke arbeid, i tillegg til ordinært ledige og andre som nå står utenfor arbeidsmarkedet. Dette skaper utfordringer i arbeidsmarkedet og krever fokus på hvordan arbeidsrettingen kan styrkes i integreringsinnsatsen. Arbeidsgruppen har konsentrert seg om følgende utfordringer som peker seg ut i integreringspolitikken:

- Introduksjonsprogrammet blir i for liten grad individuelt tilpasset den enkelte deltakers bakgrunn og behov, selv om loven legger opp til individuelt tilpassede løp. Det er stor variasjon i bakgrunn, kompetanse og kvalifikasjoner blant flyktningene. Det er derfor behov for økt differensiering innenfor introduksjonsprogrammet, bl.a. med sikte på at personer som raskt kunne gått over i arbeid ikke innlåses i et toårig introduksjonsprogram.
- Introduksjonsprogrammet når målsettingen om 70 prosent i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program for menn og for unge, mens det fortsatt er langt fram for kvinner. Det er også stor variasjon mellom kommuner i hvor stor andel som er i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program.
- De senere årene har det vært en nedgang i bruken av ordinært arbeidsliv i introduksjonsprogrammet, og det har en relativt beskjeden bruk av arbeidsforberedende tiltak. Samtidig viser evalueringer at det er viktig med økt arbeidsretting for deltakerne i programmet.
- Kravene til kompetanse og kvalifikasjoner i arbeidslivet er høye og vil trolig øke i årene framover, og dette kan gjøre det enda vanskeligere for grupper av innvandrere å få innpass i arbeidslivet. Dette vil også stille krav til innholdet i introduksjonsprogrammet, bl.a. i forhold til bruk av ordinær utdanning i programmet.

I kapittel 8 drøftes utfordringene nærmere.

### 3. Erfaringer fra Sverige og Danmark

Gjennom 2015 økte antall flyktninger kraftig både i Sverige og Danmark. Disse landene har ulike utgangspunkt, regelverk og virkemidler for integrering. Det er likevel interessant å se nærmere på de ulike ordningene, særlig de nye initiativene og endringene som har kommet i etterkant av den økte asyltilstrømmingen. Nedenfor følger en gjennomgang av ordningene i Sverige og Danmark.

#### 3.1 Sverige

##### *Bakgrunn*

Om lag 162 000 personer søkte asyl i Sverige i løpet av 2015, noe som tilsvarer en dobling fra (inntil da rekordåret) 2014. Drøyt 48 000 av disse var kvinner og om lag 70 000 barn, herunder om lag 35 000 enslige mindreårige asylsøkere, sammenliknet med 7000 året før. Den kraftige veksten i asylsøkere har ført til forsterket innsats i eksisterende virkemidler, innføring av nye virkemidler og en ny debatt om hvordan man skal få flyktninger i jobb.

##### *Eksisterende virkemidler og resultater*

Sverige har en integreringssatsing for flyktninger som på mange måter likner det norske introduksjonsprogrammet. Programmet i Sverige går under navnet *Etableringsoppdraget*. Det overordnede ansvaret for etableringsoppdraget ble flyttet til statlig nivå (Arbetsförmedlingen) ved Etableringsreformen i 2010. Svenske kommuner har beholdt ansvaret for opplæring i språk (svensk) og samfunnskunnskap, mens arbeidsformidlingen har ansvar for arbeidsforberedende aktiviteter og tiltak for å styrke den enkeltes muligheter til å komme i jobb.

Arbidsformidlingen i Sverige skal være pådriver og koordinere integreringsinnsatsen til kommune og stat, og utarbeider en etableringsplan for den enkelte deltaker. Deltakerne i programmet mottar stønad (etableringsårsettning) etter beslutning fra arbeidsformidlingen (308 kroner per ukedag). Det samlede programmet har en normal varighet på inntil to år. I følge NIBR (2014) er de hyppigst brukte tiltakene i etableringsoppdraget de som handler om språk og grunnleggende kvalifisering til arbeidslivet.<sup>2</sup>

Tall fra Arbetsmarknadsdepartementet for 2015 viser at om lag ¼ av deltakerne er i jobb 90 dager etter avsluttet etableringsplan, og mange av disse er i jobber som er subsidiert på en eller annen måte (f.eks s.k. nystartsjobb), jf. tabell 3.1. Nesten halvparten er i ulike arbeidsmarkedstiltak.

---

<sup>2</sup> NIBR (2014), *Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark*.



Tabell 3.1: Status 90 dager etter avsluttet etableringsplan, prosent 2015

	Kvinner	Menn	Totalt
Arbeid/utdanning	19	38	29
- ordinært arbeid	3	6	5
- subsidiert arbeid	9	27	19
- utdanning/studier	8	5	6
Arbeidsmarkedstiltak	52	48	49
Arbeidsledige	6	6	6
Annet	23	9	15
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Antall personer</b>	<b>3681</b>	<b>4553</b>	<b>8234</b>

Kilde: Arbetsmarknadsdepartementet

### Økt satsing i budsjettet

I budsjettet for 2016 foreslås styrking på flere områder for å få raskere etablering av flyktninger i arbeidslivet. Noe av satsingen er knyttet til bosettingsprosessen og å styrke kommunenes forutsetninger for å ta imot flyktninger<sup>3</sup>, herunder økning i den økonomiske støtten til kommunene samt økonomisk støtte – og andre strukturelle grep – knyttet til skole. Her skal vi konsentrere oss om styrkingen som gjelder integrering i arbeidslivet gjennom tiltakene i etableringsoppdraget.

For å møte et økende antall deltakere, og for å få flere flyktninger raskere i arbeid eller utdanning, foreslås følgende satsinger innenfor etableringsoppdraget, dvs. integreringsprogrammet som normalt varer i to år etter bosetting:

- Satsing på snabbspår og en generelt forsterket arbeidsrettet innsats gjennom økte tiltaksrammer (snabbspåret er nærmere omtalt under).
- Arbeidsformidlingen får bedre forutsetninger for etableringsoppdraget gjennom generell økning i de økonomiske rammene.
- En mer effektiv valideringsprosess av kompetanse og utenlandsk utdanning og økte muligheter til å tilby kompletterende utdanning for høyskoleutdannede fra utlandet som trenger det.
- Satsing på svenskopplæring (sfi), blant annet gjennom å utdanne flere og bedre lærere i sfi, og å styrke svenskundervisningen for personer med svake grunnleggende ferdigheter.
- Flere tolker, herunder fordobling av antall utdanningsplasser for tolker for å imøtekomme mangelen og møte det økende behovet.
- Økte overføringer til sivilsamfunnet, herunder økt støtte til flyktningeguides og familiekontakter.

For mer informasjon om satsingene, se informasjon fra den svenske budsjettproposisjonen for 2016.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Det er innført en ny lov fra 1.4.2016 som gjør det mulig å pålegge kommuner å bosette flyktninger som har fått opphold i Sverige.

<sup>4</sup> En nærmere presentasjon av den svenske budsjettproposisjonen for 2016 når det gjelder forslag for bedre mottak av asylsøkere og raskere etablering i arbeidslivet av flyktninger, kan man finne her: <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/09/battre-mottagande-och-snabbare-etablering/>

## Snabbspår

For å få nyankomne innvandrere raskere i arbeid har arbeidsmarkedsmyndighetene i Sverige ført samtaler med organisasjonene i arbeidslivet for å etablere raskere prosesser, såkalte *snabbspår*, for bosatte innvandrere/flyktninger som har en utdannings- eller yrkesbakgrunn som det er behov for i Sverige. Utgangspunktet er at det kan ta lang tid å få godkjent og anerkjent utenlandsk yrkesutdanning for det nasjonale arbeidsmarkedet, men at kravene og prosessene for å få dette til kan variere mellom ulike yrker og bransjer. Bakteppet for samtalene har også vært identifiserte "brist-yrker", dvs. yrker hvor det er problemer med å dekke etterspørselen i det svenske arbeidsmarkedet.

Målet med snabbspår er at

- innvandrere/flyktninger skal komme raskere i jobb;
- deres medbrakte kompetanse skal brukes i riktige jobber;
- bransjer med behov for arbeidskraft skal få tilgang til etterspurt kompetanse.

Snabbspår gjennomføres som et organisert samarbeid mellom arbeidsformidlingen og organisasjonene på bransjenivå, og bestanddeler kan være:

- Tidlig svenskopplæring, med muligheter allerede i asylmottak.
- Tidlig kartlegging og vurdering av erfaring, kompetanse og motivasjon.
- Validering og bedømming av utdanning og yrkeskompetanse etter bransjevise krav.
- Yrkes- og utdanningsveiledning.
- Støtte til arbeidsgivere for at de skal finne relevante deltakere.
- Svenskopplæring relevant for yrkesområdet.
- Kompletterende utdanning ved behov.
- Utdanning i språk og eventuelle kompletterende kurs kombinert med praksis eller arbeid.
- Språkstøtte, veiledere og mentorer på arbeidsplassen

Snabbspår ble presentert av den svenske arbeidsministeren i februar 2015. Samtaler med organisasjonene i arbeidslivet førte til at de første avtalene om snabbspår ble etablert i fire bransjer som kommer i drift i 2016:

- *Kokker* var den første yrkesgruppen det ble gjort avtale om snabbspår, som innebærer at nyankomne innvandrere med erfaring fra arbeid som kokk kan validere sine kunnskaper på eget morsmål. Valideringen gjøres på en relevant arbeidsplass og innebærer at utenlandske kokker gjennomgår en yrkeskompetansevurdering av sertifiserte yrkesbedømmere.
- *Profesjonsyrker innenfor helsefag* hvor målet er at veien til arbeidsmarkedet og anerkjennelse av kompetanse skal bli så forutsigbar, rettssikker og kort som mulig. Avtalen gjelder for 21 regulerte helsefag, som leger, sykepleiere, tannleger og apotekere.
- *Lærere og førskolelærere*, hvor avtalen innebærer at tiltakene i etableringsoppdraget kan gjøres parallelt, som for eksempel at praksis på en skole eller førskole kan kombineres med yrkesrettet svenskopplæring og kompletterende utdanning.
- *Slaktere og skjærere* (slaktare och styckare).

---

- <http://www.regeringen.se/contentassets/62a6a36bd26648f190a6fa9a7cdf9833/battre-mottagande-och-snabbare-etablering>

Nylig har det også kommet snabbspår i andre bransjer, for lastebilsjåførere, malere, teknikere og ingeniører i eiendomsbransjen og tjenestemenn innenfor byggsektoren (byggingeniører). Det pågår videre trepartssamtaler i flere bransjer med sikte på å opprette flere avtaler, så det vil trolig bli lansert nye snabbspår for flere yrkesgrupper framover.<sup>5</sup> Det er for tidlig å si noe om virkningen av disse avtalene, forhandlinger tar tid og mye av arbeidet er fortsatt under planlegging.<sup>6</sup>

### *Debatt om fleksible lønninger*

Den store innvandringen av flyktninger de siste årene stiller Sverige overfor store utfordringer. Dette har ført til en ny debatt om hvordan arbeidsmarkedet skal innrettes for å legge til rette for at flere kan komme i arbeid. To uavhengige råd har anbefalt større lønnsspredning for å få flere innvandrere med svake kvalifikasjoner i arbeid.

*Finanspolitiska rådet* peker på at integrasjonspolitikken har store svakheter og at det derfor er behov for ny politikk. Rådet hevder at den lave sysselsettingen blant utenlandsfødte ikke skyldes at de ikke søker etter arbeid, yrkesdeltakelsen blant utenlandsfødte er nesten like høy som for svenskfødte. Det er imidlertid behov for nye typer jobber med lavere lønner og lave kvalifikasjonskrav. Subsidierte ansettelser har hittil ikke vært tilstrekkelig effektive. Systemet bør forenkles, men også kompletteres med lavere lønninger, ifølge Rådet. Det understrekes imidlertid at dette ikke er en mirakelmedisin, det må suppleres med andre tiltak og konkretiseres og avgrenses nærmere. Rådet foreslår at det opprettes en ekspertkomisjon som får i oppdrag å analysere hvordan innvandrere bedre kan integreres i arbeidsmarkedet.<sup>7</sup>

*Arbetsmarknadsekonomiska rådet* la nylig fram en rapport som analyserer og diskuterer den relative lønnsfordelingen i Sverige, som et innspill til lønnsforhandlingene mellom partene i 2016.<sup>8</sup> Innspillene har ført til en diskusjon i Sverige om behovet for mer fleksible lønninger for å få flere innvandrere i jobb, både mellom fagøkonomer<sup>9</sup> og andre. Svensk LO har kommet med en egen rapport som "*visar att lägre löner i centrala förhandlingar inte är en väg mot högre sysselsättning. Det är en väg mot större löneskillnader. Löneutrymmet som inte tas ut i centrala förhandlingar kommer istället att falla ut i lokala förhandlingar. Vinnare är de med stark ställning på arbetsmarknaden*".<sup>10</sup>

OECD kom nylig med en rapport som vurderer svensk integreringspolitikk, hvor det også – blant flere andre forslag – anbefales å fremme etterspørselen etter migrantenes kompetanse gjennom å strømlinjeføre lønnstilskuddsordningene og å videreutvikle og promotere de

<sup>5</sup> Se mer om snabbspår her: <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/nyanlandas-etablering/snabbspar---snabbare-etablering-av-nyanlanda/>

<sup>6</sup> Se f.eks artikkel i Dagens Nyheter 13. februar 2016: <http://www.dn.se/ekonomi/troga-snabbspar-till-arbete-for-nyanlanda/>

<sup>7</sup> Se pressemelding fra Finanspolitiska rådet her: <http://www.finanspolitiskaradet.se/download/18.16098f24151b0f59f6f34692/1450458871660/151221+Pressmeddelande++Migrationsfr%C3%A5gan+och+finanspolitiken.pdf>

Presentasjon med mer konkrete forslag her: <http://www.finanspolitiskaradet.se/download/18.282d4d93153004b71ccea077/1456495640531/CenternsRiksdagsgruppFeb2016Hassler.pdf>

<sup>8</sup> Arbetsmarknadsekonomiska rådet 2016: *Dags för större lånespridning?* (<http://www.arbetsmarknadsekonomiskaradet.se/>)

<sup>9</sup> Se f.eks debatt mellom økonomer ved KTH (Kungliga Tekniska högskolan) og Finanspolitiska rådet i Dagens Nyheter her: <http://www.dn.se/debatt/okvalificerade-laglonejobb-forbatttrar-inte-integrationen/>

<sup>10</sup> LO 2016: *Lön eller sysselsättning eller bådadera.*

([http://www.lo.se/start/lo\\_fakta/lon\\_eller\\_sysselsattning\\_eller\\_badadera](http://www.lo.se/start/lo_fakta/lon_eller_sysselsattning_eller_badadera))

mulighetene arbeidsgivere har til å teste ut migranter, blant annet gjennom praksisplasser og midlertidige opplæringskontrakter med redusert lønn.<sup>11</sup>

### 3.2 Danmark

Den danske regjeringen har gjennom februar og mars 2016 hatt trepartsforhandlinger med arbeidsmarkedets parter og drøftelser med kommunene om integrasjon. Hovedelementene er en ny ordning for å sluse inn flyktninger på arbeidsmarkedet gjennom ansettelse til lønn på elevnivå kombinert med opplæring gjennom integrasjonsgrunnutdanning (IGU), en bonusordning for virksomheter som ansetter flyktninger, kartlegging av kompetanse, økt vekt på arbeidsrettet danskundervisning, og generelt økt vekt på tidlig overgang til arbeidslivet.

#### *Bakgrunn*

Om lag 21 000 søkte asyl til Danmark i 2015, det høyeste antallet siden statistikken startet i 1998. Alle som får asyl blir fordelt til kommunene. For inneværende år forventes det 25 000 asylsøkere, og at kommunene skal motta vel 17 000 personer.

Regjeringen beskriver en rekke utfordringer knyttet til integrering:

- Av flyktninger som kommer til Danmark, er en av tre i arbeid etter tre år. Dette skyldes bl.a. at mange ikke har utdanningsbakgrunn eller kompetanse som etterspørres i arbeidsmarkedet.
- Tre prosent av flyktninger som mottar kontanthjelp, og deltar i integrasjonsprogrammet, er erklært klare for jobb. Det tilsvarende tallet for kontanthjelpsmottakere av dansk opprinnelse er 32 prosent. Hver tredje i integrasjonsprogrammet blir tilbudt praksisplass eller lønnstilskudd i en virksomhet.
- 30 prosent av de nye flyktningene har ingen eller lav utdanning. Bare ti prosent har mellomlang- eller lang utdanning (2. kvartal 2015).

Mange flyktninger betyr press på offentlige finanser. For 2016 er det budsjettert med 6,5 mrd. til integrering, mer enn tre ganger så mye som i 2013. Det er særlig utgifter til integrasjonstjenester og integrasjonsprogram som betales av staten. Økte utgifter til offentlige tjenester som barnehager, skoler og helse er ikke tatt hensyn til.

Regjeringens mål er å øke sysselsettingsandelen blant flyktninger til 50 prosent. Det forutsetter et helt annet jobbfokus enn tidligere. Regjeringen mener at det er behov for at det skal bli enklere og billigere for kommunene å motta og integrere den enkelte flyktning. Lønnsrett og arbeidsgivere deler regjeringens ambisjon om høyere sysselsettingsandeler blant flyktninger.

#### *Trepartsavtaler*

Den 26. februar ble det inngått en delavtale med kommunene og arbeidslivets parter om ekstraordinær innsats for integrering. Hovedinnholdet i avtalen er :

- Bedre screening av flyktningenes formelle og uformelle kompetanse i asylfasen. Dette skal omfatte opplysninger om språk, utdannings- og yrkesbakgrunn. Dette skal så langt

---

<sup>11</sup> OECD 2016: *Working Together, Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their children in Sweden*.

som mulig tas hensyn til når flyktningene skal bosettes. Dersom flyktninger har et reelt jobbtilbud skal de bosettes der arbeidsplassen er.

- Bedre formidling av flyktingens kompetanse fra asylsenteret til bostedskommune, slik at kommunen kan forberede innsats.
- Flyktninger skal møtes som jobb-klare og møte et krav om at de skal kunne forsørge seg selv og sin familie. Bare der det er åpenbart at det ikke er mulig, pga. sosiale eller helsemessige forhold, skal de "visiteres aktivitetsparate", dvs. det vurderes at de trenger bistand for å kvalifisere seg til arbeidsmarkedet. Kommunene skal kunne frita flyktningene midlertidig fra kravene om å sjekke jobboppslag på jobbnett, og løpende oppdatere sin cv på jobbnett.
- Aktivitetsparate flyktninger, dvs. ikke-jobbparate, får mulighet til å starte et eget forløp som kan inneholde lønnstilskudd. Den konkrete modellen skal utvikles.
- Integrasjonsprogrammet<sup>12</sup> skal intensiveres og gjøres mer målrettet, og sikre kortest mulig vei til sysselsetting.
- Kommunene forpliktet til å gi tidlig og intensiv virksomhetsrettet innsats. Det er også en forutsetning for å få best mulig utbytte av språkundervisningen.
- Kommunene skal fortsatt være forpliktet til å tilby danskundervisning i opptil 5 år, uansett sysselsetting. Ensretting av danskundervisningen i overgangsfasen mellom asylsenter og bokommune. Danskundervisningen skal moderniseres og gjøres mer arbeidsmarkedsrettet, og skal understøtte virksomhetsrettet innsats. Danskundervisningen skal kunne foregå fleksibelt, utenfor arbeidstid, slik at flyktningen skal kunne jobbe eller delta på tiltak.
- Større virksomheter som ansetter flyktninger, skal ha mulighet til selv å organisere og etablere danskundervisning på arbeidsplassen. Pengene til danskundervisning skal følge den enkelte flyktning.

I mars 2016 ble det lagt fram ytterligere en trepartsavtale. I tillegg har LO og DA inngått en avtale som trepartsavtalen bygger på. Nedenfor beskrives hovedelementene i denne avtalen.

#### *Ny integrasjonsgrunnutdanning - IGU*

Dansk LO og Dansk arbeidsgiverforening har utarbeidet et felles forslag til en ny 2-årig integrasjonsgrunnutdanning, i første omgang som en tre-årig forsøksordning. Dette er en ordning for å sluse inn flyktninger på arbeidsmarkedet gjennom lav lønn kombinert med opplæring (opplæringslønn). Utgangspunktet er at mange flyktninger ikke er kvalifisert for ordinær tarifflønn. IGU skal fungere som et supplement til virksomhetspraksis, lønnstilskudd og oppkvalifiseringstiltak. Regjeringen har sluttet seg til forslaget, og IGU skal skrives inn i lovgivningen. Det tas sikte på å sette i gang IGU fra juli 2016. Noen hovedpunkter:

- Målgruppen er flyktninger og familiegjennforente til flyktninger mellom 18 og 40 år.

---

<sup>12</sup> Integrasjonsprogrammets hovedmål er at flyktningen hurtigst mulig blir selvforsørgende gjennom arbeid. Programmet består av danskundervisning og arbeidsrettede tilbud i form av veiledning og oppkvalifisering, virksomhetspraksis, ansettelse med lønnstilskudd etter integrasjonsloven. Integrasjonsprogrammet kan vare opp til tre år og skal i gjennomsnitt være på 37 timer i uken. Danskundervisningen skal kunne kombineres med f.eks. virksomhetspraksis eller lønnstilskudd.

- Lønnsatsene er de til enhver tid gjeldende EGU<sup>13</sup>-/elevsats i respektive overenskomstområder, og øvrige ansettelsesvilkår følger av de kollektive avtalene som gjelder.
- Det blir innført en ny IGU-skoleytelse som deltakeren mottar under undervisning i arbeidstiden. Skoleytelsen svarer til integrasjonsytelse.
- Regjeringen og partene i arbeidslivet vil avgrense mulighetene for kvalifisering under IGU. Som utgangspunkt skal den gjennomsnittlige utgiften til utdanning ikke overstige utgiftene til et 20-ukers forløp under integrasjonsprogrammet, og omfanget av danskundervisning skal være uendret.
- Arbeidsmarkedets parter forplikter seg til gjennom konkrete initiativer å understøtte stort volum i IGU.
- Det foretas en årlig gjennomgang av ordningen. Det skal blant annet vurderes hvorvidt IGU fører til fortsatt ordinær sysselsetting eller utdanning.
- Det er helt sentralt at ordningen ikke forringer andre gruppers muligheter for varig tilknytning til arbeidsmarkedet via andre målrettede ordninger.

#### *Ny bonusordning til virksomheter som ansetter flyktninger*

Regjeringen vil innføre en ny bonusordning til private virksomheter som ansetter flyktninger og familiegjenforente i ordinær ustøttet ansettelse eller under IGU-ordningen i de første to år etter de har fått oppholdstillatelse.

- Bonusordningen skal innføres som et forsøk for ansettelse i perioden 1. juli 2016 til 30. juni 2019.
- Bonusen utbetales etter henholdsvis 6 og 12 måneders sammenhengende ansettelse på over 19 timer i uken for både tidsbegrensede og faste ansettelse.
- For virksomheter som ansetter flyktninger som har fått oppholdstillatelse under 1 år før ansettelsen, utbetales 20 000 kr. etter 6 måneders ansettelse og 20 000 kr. etter 12 måneders ansettelse. For virksomheter som ansetter flyktninger som har fått oppholdstillatelse mellom 1 og 2 år før ansettelsen utbetales 15 000 kr. etter 6 måneders ansettelse og 15 000 kr. etter 12 måneders ansettelse.
- Bonusordningen understøtter også IGU-ordningen. I IGU-ordningen utbetales en bonus på hhv. 20 000 kr. etter 6 måneders ansettelse og 20 000 kr. ved forløpets fullføring til virksomheter som etablerer IGU-forløp.

#### *Andre punkter*

- Den enkelte flyktnings kompetanse skal avklares raskere, slik at dette er synlig for arbeidsgiverne. Kommunene skal raskt bygge på kunnskapen om den enkeltes formelle og uformelle kompetanse som er etablert i asyl- og overgangsfasen.
- Det skal utvikles et nytt landsdekkende, jobbbrettet verktøy for kompetanseavklaring i kommunene, som kan anvendes til alle uansett utdanningsbakgrunn.
- Bedre bruk av eksisterende systemer for opplæring (AMU-bransjepakker, særlige arbeidsmarkedsutdanning som skal styrke tospråkliges vei til jobb, opplæring på andre språk enn dansk, supplerende danskundervisning, rask overgang til opplæring for de best egnede.
- Bedre informasjon til/initiativ overfor arbeidsgiverne om regler for forskjellsbehandling og utlendingsloven.

---

<sup>13</sup> EGU er en 2-årig ungdomsutdanning med stor vekt på praksis for unge under 30 år.

- Treparts-drøftelser om hvordan innsatsen for at flyktninger og familiegjenforente kan etablere egen virksomhet.

#### 4. Kort om den aktuelle situasjonen på arbeidsmarkedet

Lavere oljepris og virkningene av dette har ført til markert lavere vekst i norsk økonomi. Ledigheten har økt gradvis etter 2. kvartal 2014. I følge AKU var det 130 000 ledige i Norge ved utgangen av februar. Det tilsvarer 4,6 prosent av arbeidsstyrken. Det er 39 000 flere enn for to år siden. Ledighetstallene fra NAV er lavere, i april var det 85 000 ledige. På to år har bruttoledigheten økt med 13 000 ifølge NAV. Forskjellen mellom AKU og NAV skyldes både definisjoner og metode.

Mange som nå mister jobben, vil raskt finne nytt arbeid. Men noen vil bruke lenger tid, og langtidsledigheten øker. AKU for 2.kvartal 2016 viser at antall langtidsledige har økt fra 28 000 i 2.kvartal 2014 til 42 000 i 2.kvartal 2015 og videre til 47 000 i 1.kvartal 2016. Andelen langtidsledige økte fra 2014 til 2015 (fra 29 til 36 prosent), men har holdt seg konstant det siste året. Antall som er registrert ledige over 26 uker, inklusive personer som har deltatt på arbeidsmarkedstiltak, men som fortsatt er arbeidsledige, utgjorde 46 prosent av de arbeidsledige i april 2016. Det er 2 prosentpoeng høyere enn på samme tid i fjor. Det er en liten nedgang for de som har vært lengst arbeidsledig (dvs. 104 uker eller mer), men årsaken til nedgangen kan være at noen av disse har trukket seg ut av arbeidsmarkedet.

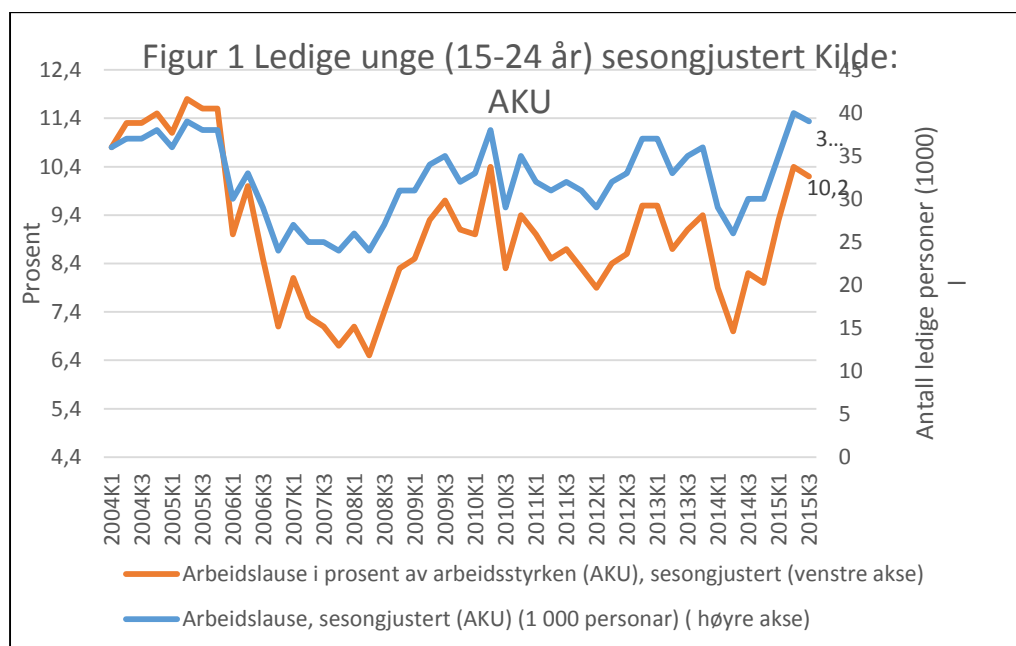
Arbeidsledighetsutviklingen er svært forskjellig i ulike fylker. Det er særlig på Vestlandet at ledigheten har økt, og det er særlig økning for ingeniører, industriarbeidere og bygge- og anleggsarbeidere. Arbeidsledigheten har gått opp i 9 fylker og gått ned eller vært uendret i 10 fylker i april sammenlignet med samme måned i fjor. Rogaland og Hordaland, som er svært tett knyttet til petroleumsvirksomheten, har hatt spesielt stor økning i arbeidsledigheten. De regionale forskjellene reflekterer at de positive virkningene av blant annet svakere kronekurs og lav rente i ulik grad demmer opp for lavere aktivitet i oljenæringene og ringvirkningene av det. Men samlet sett er aktiviteten redusert og samlet arbeidsledighet har økt.

Sysselsettingsveksten var 0,5 prosent i 2015, som er lavere enn befolkningsveksten. Det er betydelige forskjeller i sysselsettingsutviklingen mellom næringene. Mens det før var en sterk sysselsettingsvekst i tjenester tilknyttet utvinning av råolje og naturgass, er det nå nedgang her. Det er sysselsettingsnedgang i utvinningsnæringen og i industri som primært leverer til petroleumsnæringen, som verfts- og transportmiddelindustri samt reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr. Samlet var nedgangen i sysselsettingen i industrien på 2,2 prosent i 2015. I stats- og kommuneforvaltningen økte sysselsettingen i fjor.

Antall ledige unge (15-24 år) har ifølge arbeidskraftsundersøkelsen økt det siste året (med 1,6 prosentpoeng til 10,4 prosent i februar 2016). Ser vi på registertallene, dvs. hvor mange som har registrert seg som ledige hos NAV, har vi følgende tall: For de som var 20-24 år var 4,4 prosent ledige i april 2016. Sammenliknet med april 2015 har ledigheten økt med 0,1 prosentpoeng. For aldersgruppen 25-29 år er ledigheten 4,5 prosent i april 2016.



Figur 4.1 Ledige unge (15-24 år) i prosent og antall



Arbeidsledigheten blant innvandrere har vært omtrent tre ganger så høy som for befolkningen for øvrig gjennom flere år. Totalt utgjorde arbeidsledige innvandrere i februar 2016 33 600 personer. Dette tilsvarer 37 prosent av alle registrerte ledige på samme tid. Denne andelen var omtrent den samme som året før. Det er store forskjeller i andelen ledige i de forskjellige innvandrergroppene. Afrikanske innvandrere representerer gruppen med høyest registrert ledighet, noe som må ses på bakgrunn av den høye flyktningeandelen i denne gruppen.

### Arbeidsliv, lønn og lønnsdannelse

Den norske arbeidslivet er i hovedsak regulert gjennom lovverk og tariffavtaler. Det viktigste lovverket for arbeidslivets virkemåte er arbeidsmiljøloven, som bl.a. regulerer arbeidstid, stillingsvern, arbeidsforhold og arbeidsmiljø og sikkerhet. Tariffavtalene regulerer lønn, arbeidstid og andre arbeidsforhold. Det er også flere institusjoner og mekanismer som påvirker det norske arbeidslivet og som bidrar til koordinering i den norske lønnsdannelsen, både internt i og mellom ulike organisasjoner, gjennom lovverk og gjennom konsensusbygging, hvor myndighetene også er med.

Lønnsdannelsen i Norge har bidratt til en jevn inntektsfordeling. Dette er en ønsket utvikling, og trolig også en forutsetning for koordinering og oppslutning om den norske modellen. Samtidig kan sammenpressingen av lønnsstrukturen skape spenninger, både innenfor og mellom bransjer og virksomheter. Lønn og lønnsforhandlinger er partenes ansvar. Det norske systemet for lønnsdannelse bygger på frontfagsmodellen, der den samlede lønnsveksten i frontfaget danner en norm for de øvrige forhandlingsområdene.

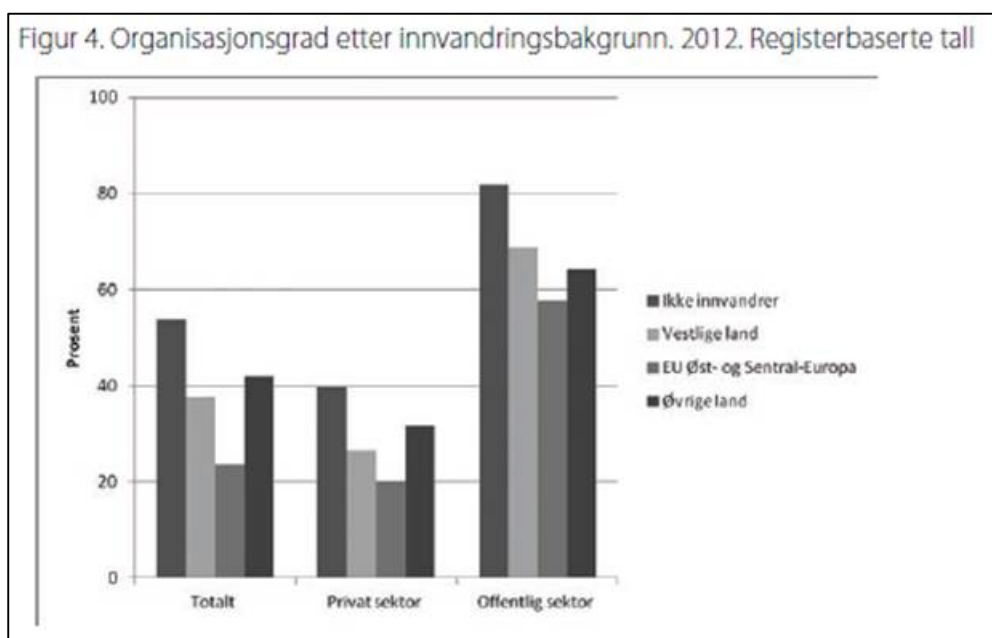
Organisasjonsgraden i Norge er i gjennomsnitt på 52 prosent, men varierer sterkt mellom ulike sektorer og bransjer. Den har gått ned cirka 5 prosentpoeng siden 1995. Nedgangen har vært særlig stor i privat sektor. Organisasjonsgraden er høy i offentlig sektor, der fire av fem arbeidstakere er organisert. I privat sektor er organisasjonsgraden klart høyere innen

vareproduksjon enn i privat tjenesteyting, og den er samlet sett om lag 40 pst. Tariffavtalene omfatter flere arbeidstakere enn de som er organisert. Tariffavtaledekningen for alle arbeidstakere er anslått til om lag 67 prosent.

Figur 4.2 viser at organisasjonsgraden blant innvandrere er noe lavere enn blant ikke-innvandrere. Det er flere grunner til dette, bl.a. at innvandrere i større grad er ansatt i privat sektor og i næringer med lav organisasjonsgrad.

Selv om innvandrere har lavere organisasjonsgrad når de kommer til Norge og begynner å jobbe, er den etter 10 år ganske lik den opprinnelige befolkningens. Lav organisasjonsgrad blant arbeidsinnvandrere med kort botid kan forklare noe av den generelle nedgangen i organisasjonsgrad over tid, særlig i bransjer med mange innvandrere. Likevel er det bare en liten del av den generelle nedgangen i organisasjonsgrad som kan føres direkte tilbake til innvandring.

Figur 4.2 Organisasjonsgrad etter innvandringsrunn



### *Innvandring og lønn*

Det har blitt gjennomført flere empiriske studier som ser på virkningen av innvandring på lønnsutviklingen. Det er betydelige metodiske utfordringer knyttet til slike studier. En årsak er at lønnsdannelsen også påvirkes av andre forhold enn innvandring, bl.a.

konjunkturutviklingen. I en konjunkturoppgang øker innvandringen gjerne mest i bransjer der etterspørselen etter arbeidskraft er høy og hvor det er stort press på lønningene. Da kan det være vanskelig å skille mellom hva som skyldes innvandring og hva som skyldes andre forhold. Et annet problem er at innvandringen kan påvirke hvem som faller ut av arbeidsmarkedet, og at de som faller ut i større grad er personer med lavere lønn og utdanning enn gjennomsnittsbefolkningen. Ulike studier håndterer disse problemene på ulike måter.

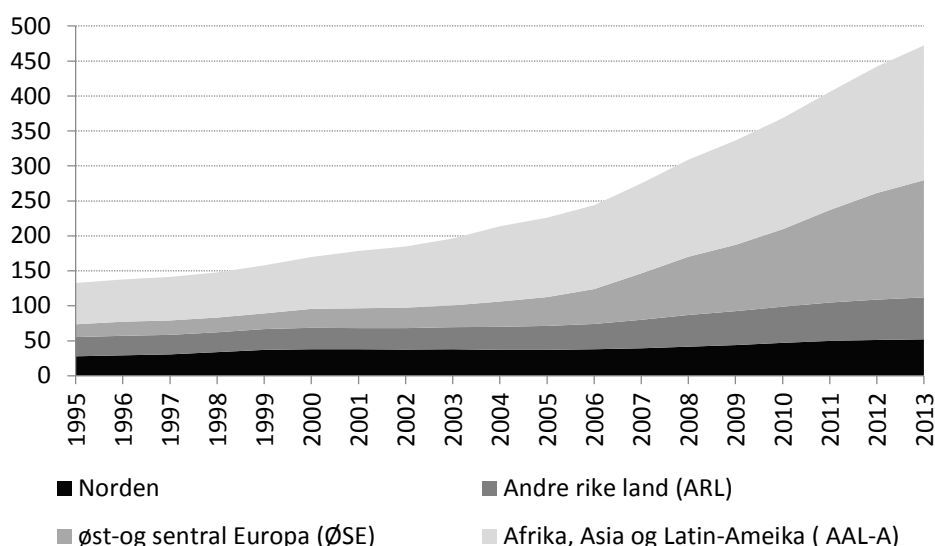
Resultatene fra de empiriske studiene varierer betydelig, men en overvekt av studiene konkluderer med at innvandring fører til lavere lønnsvekst for tidligere innvandrere og i noen grad for innfødte arbeidstakere med lav kompetanse, utdanning og yrkeserfaring.

I Norge studerer Bratsberg og Raaum (2012, 2013) lønns effekter av arbeidsinnvandring i bygge- og anleggssektoren i perioden 1998–2011. De finner at en økning i innvandrerdelen på 1 prosentpoeng innebærer en reduksjon i lønnen på mellom 0,5 og 1 pst. for arbeidstakere i samme yrkesgruppe. Den negative lønns effekten er sterkest for innenlandske arbeidstakere som ikke har fullført videregående skole, og for tidligere ankomne innvandrere. Bratsberg m.fl. (2013) studerer innvandringen til Norge i sin helhet i perioden 1992–2006, og finner at lønnsnivået til norske arbeidstakere i gjennomsnitt falt med 0,5 pst. når innvandrerdelen økte med 1 prosentpoeng innenfor samme kompetansegruppe. Den negative lønns effekten blir vesentlig større når innvandrere kom fra Norden (2,7 pst.) enn fra Storbritannia, Tyskland og Polen (0,6 pst.). Også i denne studien finner forskerne en sterkere negativ virkning på lønnsnivået til tidligere ankomne innvandrere enn for innenlandske arbeidstakere.

#### Årsaker til ulik sysselsettings- og lønnsutvikling

Innvandrere utgjør rundt 15 prosent av den norske befolkningen. For tretti år siden var det tilsvarende tallet ca. 3 prosent.<sup>14</sup> I løpet av denne perioden, og særlig etter EØS-utvidelsen i 2004, har Norge vært igjennom en periode med historisk raske endringer i befolkningens kulturelle og geografiske sammensetning og oppholdstid i landet. Figur 4.3 viser utviklingen fra 1995 til 2013 i antall personer, mellom 18 og 65 år, som er bosatt i Norge, men født i utlandet, etter hvilken verdensdel/region de kommer fra.

Figur 4.3. Antall personer i Norge, født i utlandet (av to utenlandske foreldre), 18 -65 år, 1995-2013, etter opprinnelsesregion.



Figuren viser at økningen av innvandrerbefolkningen fram til rundt 2005 var dominert av personer fra Afrika, Asia og Latin-Amerika (AAL-A), som kom til Norge for å søke beskyttelse eller for å gjenforenes med familie. Etter 2004 har arbeidsinnvandring fra nye

<sup>14</sup> Kolsrud et al. Bidrag og belønning – om innvandrere i det norske arbeidsmarkedet. ISF-rapport 2016:04

EØS-land dominert. Med økende asylinnvandring og nedgang i arbeidsinnvandringen fra 2015, vil sammensetningen av innvandringen endre seg.

Generelt er det slik at i et uregulert marked vil markedskreftene virke i retning av at arbeidskraften lønnes i overensstemmelse med sin relative produktivitet. Hvis vi ser bort fra formell utdanning, er det tre hovedveier til høyere produktivitet for individuelle arbeidstakere.

1. Ved å øke den generelle yrkeserfaringen som gir kompetanse på tvers av arbeidsplasser.
2. Ved å tilegne seg bedriftsspesifikk kompetanse som gjerne øker med lengre ansiennitet innen samme virksomhet.
3. Ved å bytte jobb til bedrifter som er relativt mer produktive og dermed betaler bedre når de ansatte forhandler seg til en andel av overskuddet. I det siste tilfellet dreier det seg ikke om at individet øker sin produktivitet, men at vedkommende får jobb i en mer produktiv bedrift.

Nyankomne innvandrere har ofte lite nettverk, liten informasjon om mulighetene i arbeidsmarkedet og mangler referanser til jobbsøknadene. Dette har de til felles med mange norske arbeidssøkere som nylig er ferdig med utdanningen. Innvandrerne mangler i tillegg den delen av den generelle kompetansen som er landspesifikk – for eksempel språk. Dertil kommer at arbeidsgivere kan være mer usikre på kvaliteten på utdanningen innvandrerne har med seg fra utlandet.

Disse to siste momentene tilsier at nyankomne innvandrere i gjennomsnitt starter på et lavere lønnsnivå enn sammenlignbare arbeidstakere fra mottakerlandet. Om og hvor rask en tilnærming skjer er et resultat av om (og i hvilken grad) innvandrerne får følge de tre hovedveiene til høyere produktivitet i mottakerlandets arbeidsmarked ettersom botiden øker

I hvilken grad arbeidstakere bygger opp generell og spesifikk kompetanse, samt et nettverk i arbeidsmarkedet, er nært knyttet til hvor mye de jobber. Samvariasjonene mellom sysselsettingstilbøyelighet og botid er derfor av stor betydning for hvor raskt lønnstilnærmingen skjer.

Sysselsettingsandelene blant innvandrere fra Vest-Europa og EU-land i Øst-Europa er omtrent like høye som blant befolkningen uten innvandrere. Dette gjelder allerede ved starten av oppholdet i Norge, noe som må ses i sammenheng med at innvandrere i gjennomsnitt er yngre enn befolkningen for øvrig. Sysselsettingen blant flyktninger og familiegjenforente er imidlertid generelt lav de første årene i landet, men stiger mye de første 5-10 årene i Norge. Likevel når sysselsettingsrater for flyktninger ikke opp i nivået for resten av befolkningen etter mange år i landet.

Flere norske studier viser at lønnsnivået til innvandrerne i Norge nærmer seg lønnsnivået til sammenlignbare nordmenn over botid, men denne botidseffekten har sjelden vært tilstrekkelig til å innhente hele lønnsforskjellen som var tilstede ved starten av oppholdet. En studie fra ISF viser imidlertid at for innvandrere fra Afrika, Asia og Latin-Amerika er botidseffekten på lønn gjennomgående negativ. I begynnelsen er lønnsutviklingen ganske lik, men etter 10-15 år avtar lønnsveksten betydelig mer for innvandrere enn for innfødte.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Kolsrud et al. Bidrag og belønning – om innvandrere i det norske arbeidsmarkedet. ISF-rapport 2016:04

Lønn og sysselsetting blant innvandrere viser seg å være mer følsom for konjunkturutviklingen enn blant resten av befolkningen, og innvandrere rammes oftere og hardere av bedriftsnedbemanninger og –nedleggelse.

Forskning fra Institutt for samfunnsforskning viser ulike mønstre for jobbmobilitet blant nordmenn og innvandrere. Mens nordmenn hovedsakelig bytter til arbeidsgivere med høyere lønn over tid, finnes det ikke tegn til lignende, gunstig jobbmobilitet blant innvandrere. Dette ser ut til å ha betydning for lønnsutviklingen over tid og kan være med på å forklare hvorfor innvandrere ikke klarer å lukke hele lønns-gapet til nordmenn over tid.

### *Allmenngjøring*

For den delen av arbeidsmarkedet som ikke er omfattet av tariffavtaler eller velger å følge tariffavtaler, er avlønningen i prinsippet opp til markedet. Det viktigste virkemidlet til å påvirke lønnsforholdene i slike tilfeller er gjennom allmenngjøring av tariffavtaler. Lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv. (allmenngjøringsloven) trådte i kraft samtidig med EØS-avtalen 1. januar 1994. Lovens formål er å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og slik hindre konkurransevridning til ulempe for bedrifter med norske arbeidstakere.

Loven åpner for at en uavhengig nemnd med deltakelse fra partene, Tariffnemnda, etter krav fra en arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon kan fastsette at en landsomfattende tariffavtale helt eller delvis skal gjelde alle arbeidstakere i et fag eller et geografisk område, enten de er organiserte eller ikke og både for norske og utenlandske arbeidstakere. Det er i hovedsak overenskomstens minstelønnssetninger som er blitt allmenngjort, men også bl.a. arbeidstidsbestemmelser, kompensasjon for reise, kost og losji. Allmenngjøring innebærer således at det settes et gulv for hvor lavt arbeidstakere i den aktuelle bransjen kan lønnes.

Bakgrunnen for loven var at man fryktet sosial dumping ved at EØS-avtalen ville føre til at det kom et stort antall arbeidstakere fra EØS-området som ville ta arbeid til langt lavere lønn enn normalt for norske arbeidstakere. Norske bedrifter med tariffavtale ville få en svekket konkurransevne i kampen om oppdrag/kontrakter, og norske arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår ville bli satt under press. Inngåelsen av EØS-avtalen førte ikke til at det kom noe stort antall arbeidstakere til Norge fra de andre EØS-landene i den første tiårsperioden etter 1994.

Det var først etter utvidelsen av EU og EØS-området fra 1. mai 2004 til Øst-Europa at lønns- og arbeidsvilkårene til arbeidsinnvandrere framsto som en utfordring. Innvandringen fra nye EU-land økte kraftig, og etter hvert ble det dokumentert at mange av innvandrerne mottok lønninger langt under tariffavtalenes minstesatser. Dette førte til at fagbevegelsen fremmet forslag om allmenngjøring i flere bransjer, og Tariffnemnda har gjort flere allmenngjøringsvedtak siden 2004.

Tariffnemndas vedtak om allmenngjøring fastsettes i forskrift og gjelder for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art forskriften omfatter. Forskriftens lønns- og arbeidsvilkår vil således gjelde som ufravikelige minstevilkår i alle bedrifter med arbeidsforhold som omfattes av den aktuelle allmenngjøringsforskriften. Dersom arbeidstakerne allerede er bundet av en tariffavtale, vil denne avtalens vilkår bare måtte vike i den grad vilkårene som følger av allmenngjøringsforskriften samlet sett er gunstigere for arbeidstakerne.

Allmenngjøringsordningen kan dermed ha betydelige virkninger for arbeidstakere som ikke er dekket av en tariffavtale, dvs. om lag halvparten av alle arbeidstakere i privat sektor. Allmenngjøringen ser ikke ut til å ha hatt noen vesentlig betydning for den vanlige dekningsgraden av tariffavtalene, dvs. den som ikke følger av allmenngjøringen.

Et analyseoppdrag gjennomført av Fafo og Samfunnsøkonomisk analyse (Bjørnstad 2015) diskuterer hvordan arbeidsinnvandring til Norge de siste 10 årene kan ha hatt en lønnsdempende effekt i enkelte næringer med høy arbeidsinnvandring. Uten innvandring kunne knapphet på arbeidskraft og lønnspress i disse næringene ellers ha dempet den økonomiske veksten i landet, særlig under høykonjunkturen fram til 2008. Analysene viser at allmenngjøring kan ha bidratt til å minske negative konsekvenser av innvandring i form av lavlønnskonkurranse. Bratsberg og Brekke Holden (2015) viser også at allmenngjøring reduserte andel arbeidstakere med timelønn under tariffens minstesats og økte gjennomsnittlig timelønn, særlig for østeuropeiske arbeidstakere.

## 5. Arbeidsmarkedssituasjonen for innvandrere

Sysselsettingen blant innvandrere er generelt lavere enn for befolkningen for øvrig, arbeidsledigheten er høyere og flere har en kompetanse som ikke blir brukt i arbeidsmarkedet. Potensialet for bedre bruk av arbeidskraften er derfor stort. Dersom flere innvandrere blir integrert i arbeidsmarkedet, vil det kunne være med å dekke framtidig arbeidskraftsbehov og bidra til bedre integrering i samfunnet som helhet.

### *Det internasjonale bildet*

Sammenliknet med andre land ligger Norge i det øvre sjiktet når det gjelder sysselsettingsrate blant utenlandsfødte. Både Sverige, Danmark og Finland har lavere sysselsettingsrate blant utenlandsfødte enn Norge, mens Island ligger klart over, jf. figur 5.1.

Årsaker til forskjeller i sysselsetting mellom innenlandsfødte og utenlandsfødte kan være flere. Innvandrernes sammensetning etter innvandringsgrunn (arbeidsinnvandrere eller innvandrere med fluktbakgrunn), utdanning, botid og kjønns- og alderssammensetning mv., er faktorer som er med og påvirker sysselsettingen blant innvandrere i de ulike landene, sammen med landenes evne til å integrere innvandrere i arbeidslivet. Arbeidsinnvandringen har vært høy til Norge de siste årene, og dette spiller trolig inn når det gjelder sysselsettingen av innvandrere sammenliknet med for eksempel Sverige, som har mottatt flere flyktninger.

Arbeidsgruppen har ikke kommet over internasjonal sammenliknbar statistikk for sysselsettingen blant flyktninger. Statistikk for utenlandsfødte etter utdanningsnivå viser at Norge ligger nærmere midten av land (og nærmere EU-gjennomsnittet) når det gjelder sysselsetting blant innvandrere med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, men fortsatt noe over, jf. figur 5.2a. Samtidig ligger de andre nordiske landene, med unntak av Island, noe under Norge også på denne rangeringen.

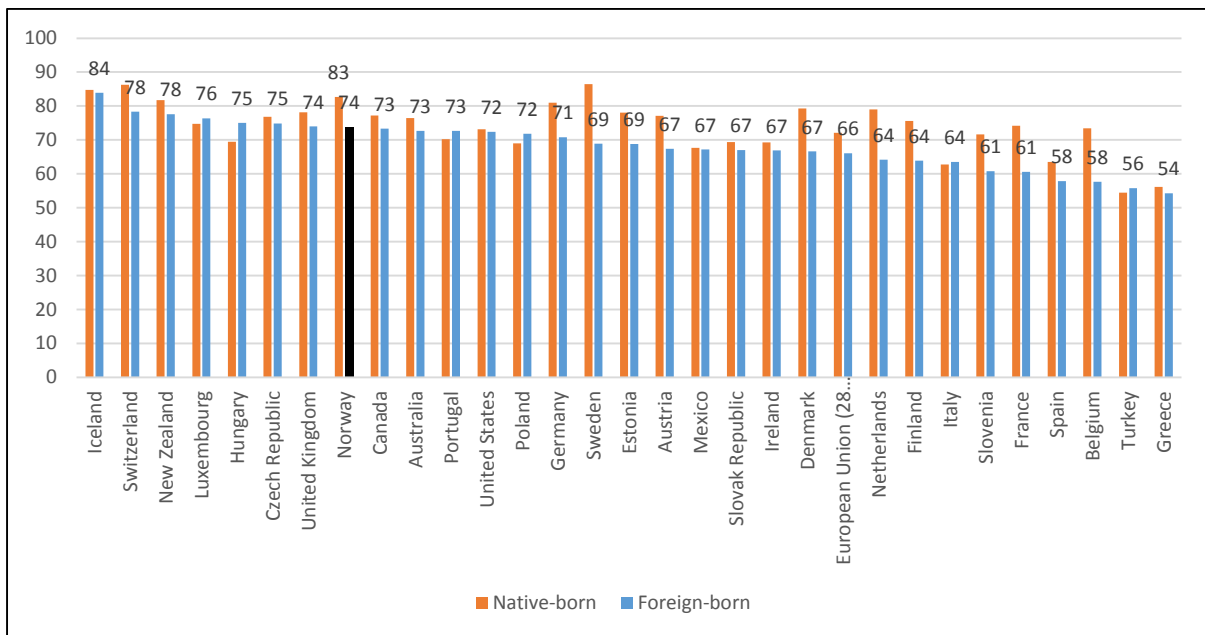
De høye kompetansekravene på det norske arbeidsmarkedet er en viktig del av grunnlaget for vårt høye produktivets- og velferdsnivå, men samtidig stiller det store krav til arbeidstakernes kompetanse. Det kan gi en utfordring for integrering av innvandrere, særlig for de med svake språkkunnskaper, lite utdanning eller svake grunnleggende ferdigheter, og være med å forklare at sysselsettingssituasjonen for innvandrere med lite utdanning ikke er fullt så god i internasjonal sammenheng som sysselsettingen for innvandrere generelt.

Sysselsettingen blant utenlandsfødte stiger generelt med utdanningsnivå, jf. figur 5.2a-c. På den annen side ser det også ut til å være en tendens til at forskjellen i sysselsettingsnivå øker mellom utenlandsfødte og innenlandsfødte med økende utdanning, både i Norge og i flere andre land.<sup>16</sup> Det kan tyde på problemer med å overføre utenlandsk utdanning til andre lands arbeidsmarkeder og å ta i bruk innvandrernes kompetanse i arbeidslivet.

---

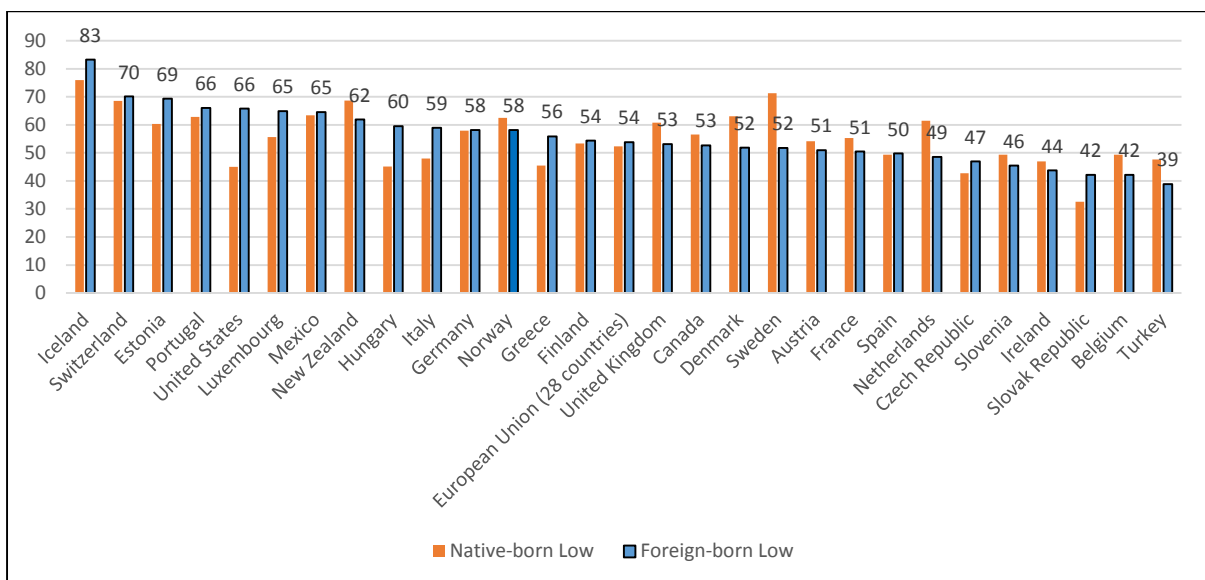
<sup>16</sup>Tallene fra OECD er basert på landenes arbeidskraftundersøkelser, som er beheftet med usikkerhet. Registerstatistikk fra SSB for Norge i 2012 bekrefter at forskjellen i sysselsettingsnivå mellom innvandrere og resten av befolkningen øker med utdanningsnivå fra grunnskole til høyere utdanning. SSB skiller imidlertid mellom kort og lang høyere utdanning, og finner at sysselsettingsforskjellen er størst for dem med kort høyere utdanning, se SSB-rapport 2015/11, *Befolkningens utdanningsnivå og arbeidsmarkedsstatus*.

Figur 5.1 Sysselsettingsrate i alt for hhv. innenlandsfødte og utenlandsfødte i ulike OECD-land. 25-64 år (sortert etter sysselsetting blant utenlandsfødte). 2014



Kilde: OECD

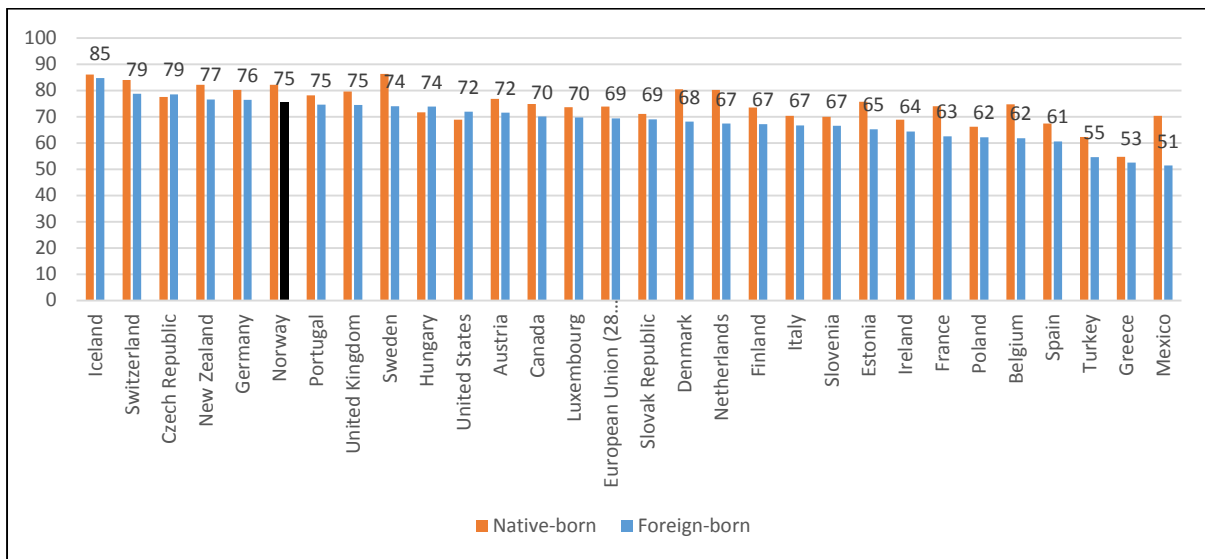
Figur 5.2a Sysselsettingsrate i alt for hhv. innenlandsfødte og utenlandsfødte i ulike OECD-land. 25-64 år med grunnskole som høyeste fullførte utdanning (sortert etter sysselsetting blant utenlandsfødte). 2014



Kilde: OECD

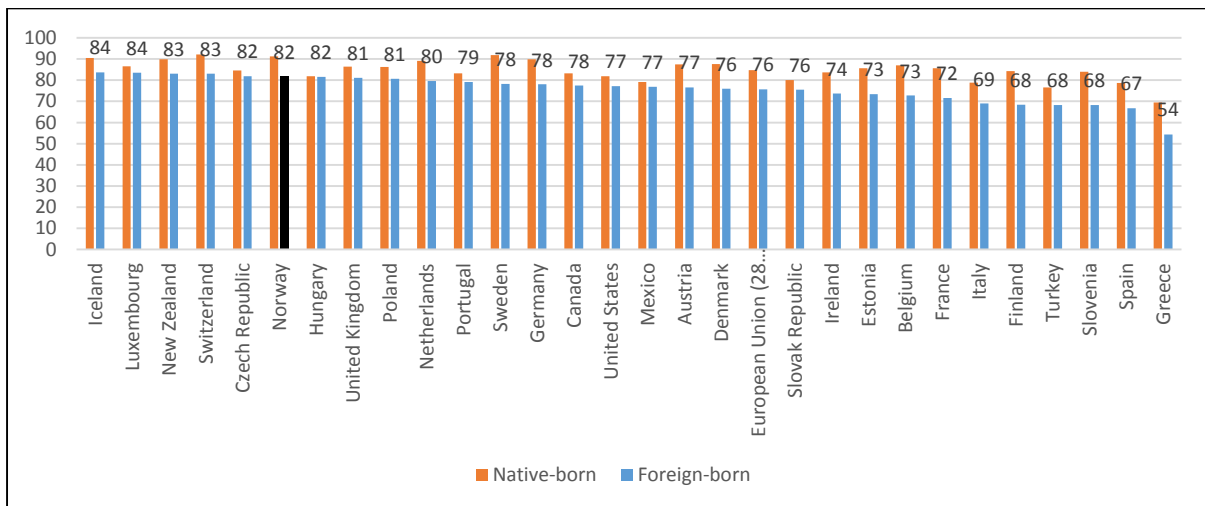


Figur 5.2b Sysselsettingsrate i alt for hhv. innenlandsfødte og utenlandsfødte i ulike OECD-land. 25-64 år med videregående skole som høyeste fullførte utdanning (sortert etter sysselsetting blant utenlandsfødte). 2014



Kilde: OECD

Figur 5.2c Sysselsettingsrate i alt for hhv. innenlandsfødte og utenlandsfødte i ulike OECD-land. 25-64 år med høyere utdanning som høyeste fullførte utdanning (sortert etter sysselsetting blant utenlandsfødte). 2014

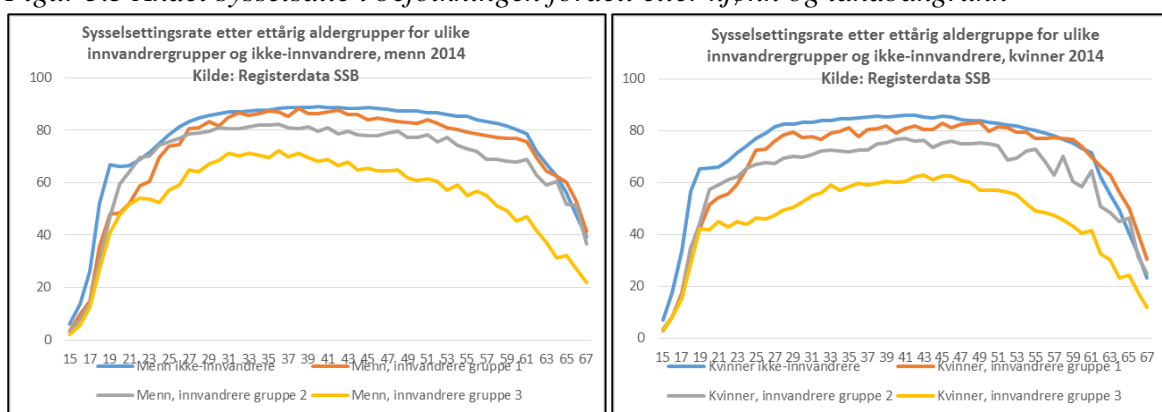


Kilde: OECD

## Sysselsetting etter landbakgrunn og alder

Blant innvandrere i Norge er det store forskjeller i arbeidsmarkedsdeltakelsen, bl.a. etter kjønn, alder, landbakgrunn, innvandringsgrunn, utdanningsnivå og botid. Blant innvandrere fra europeiske eller andre vestlige land, hvor mange primært har kommet til Norge for å jobbe, er sysselsettingen høy og nesten på nivå med befolkningen for øvrig, jf. figur 5.3. Blant innvandreregrupper fra andre land, det vil i hovedsak si land i Asia og Afrika, og som i mye større grad har kommet med bakgrunn i flukt, familiegjening eller andre humanitære årsaker, er sysselsettingen lavere. Kvinner fra enkelte av disse landområdene har særlig lav sysselsetting, spesielt i småbarnsfasen. Menn fra de samme landene oppnår høyest sysselsetting allerede mot slutten av 30 årene. Deretter reduseres arbeidsmarkedsdeltakelsen. Den tidlige utstrømmingen fra arbeidslivet for disse gruppene bidrar til forskjellene i sysselsetting mellom innvandrere og majoritetsbefolkningen.

Figur 5.3 Andel sysselsatte i befolkningen fordelt etter kjønn og landbakgrunn



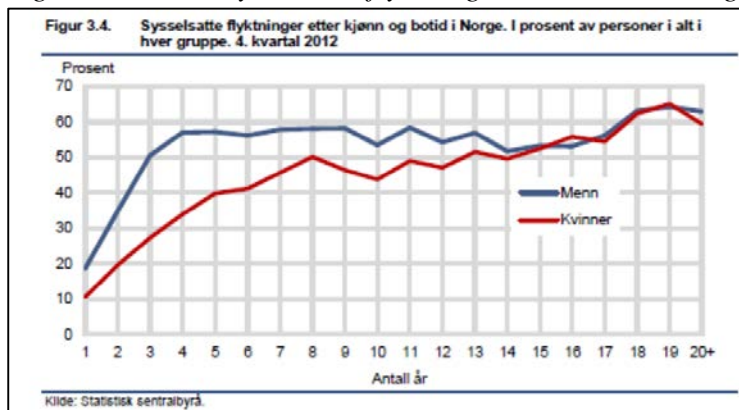
Note: Landgruppe 1 består av vestlige land (Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand). Landgruppe 2 består av EU-land i Sentral- og Øst-Europa. Landgruppe 3 består av land i Asia, Afrika mv.

## Botid

Figur 5.3 viser sysselsettingen etter landbakgrunn og alder på et gitt tidspunkt, for innvandrere med ulik botid i Norge. Slike tall sier ikke noe om arbeidsmarkedstilknytningen blant innvandrerne etter hvert som de blir boende i landet og forhåpentligvis blir bedre integrert i samfunns- og arbeidsliv. Botiden i Norge har stor betydning for sysselsetningsnivået blant flyktninger, ifølge SSB som har sett på sammenhengen mellom sysselsetting og botid for flyktninger som var i Norge i 4. kvartal 2012, jf. figur 5.4. Sysselsettingen er lavest blant nylig bosatte. Dette er et utslag av at disse gruppene befinner seg i en tilpasningsfase til det norske samfunn og i hovedsak er beskjeftiget med introduksjonsordningen for flyktninger i regi av kommunene (innført i 2004). De vil følgelig ha en større andel ikke-sysselsatte enn mer etablerte grupper. Vi ser imidlertid store forskjeller i forhold til gruppene som har en botid på mellom 3 og 5 år, og store forskjeller mellom kjønnene. Blant dem med en botid på 4 år, der mange har avsluttet introduksjonsprogrammet, er menn allerede oppe i 57 pst. sysselsatte, mens kvinnene ligger på 34 pst., dvs. en differanse på 23 prosentpoeng. Kjønnsdifferansene må anses som betydelige helt til vi kommer til gruppene med en botid på 8 år og mer, der forskjellene innsnevres noe, men det er

først blant dem med botid på 12 år og mer at vi kan snakke om en tilnærming mellom menn og kvinner

Figur 5.4: Andel sysselsatte flyktninger etter botid i Norge



Kilde: SSB-rapport 2014/6, *Flyktninger og arbeidsmarkedet*, 4. kvartal 2012.

Frischsenteret har gjennomført flere kohortstudier som følger innvandrere over botid.<sup>17</sup> I den første studien fulgte forskerne arbeidsinnvandrere som kom til Norge tidlig på 1970-tallet; de fleste var menn fra Pakistan og Tyrkia. Disse hadde høy sysselsetting de første årene etter ankomst, men deretter sank sysselsettingen markert, og mye mer enn blant norske sammenlikningsgrupper. Sysselsettingen blant kvinnene fra de samme landene, som i hovedsak har kommet som familiegjennforente, har vært lav gjennom hele yrkesløpet, og aldri over 40 pst.

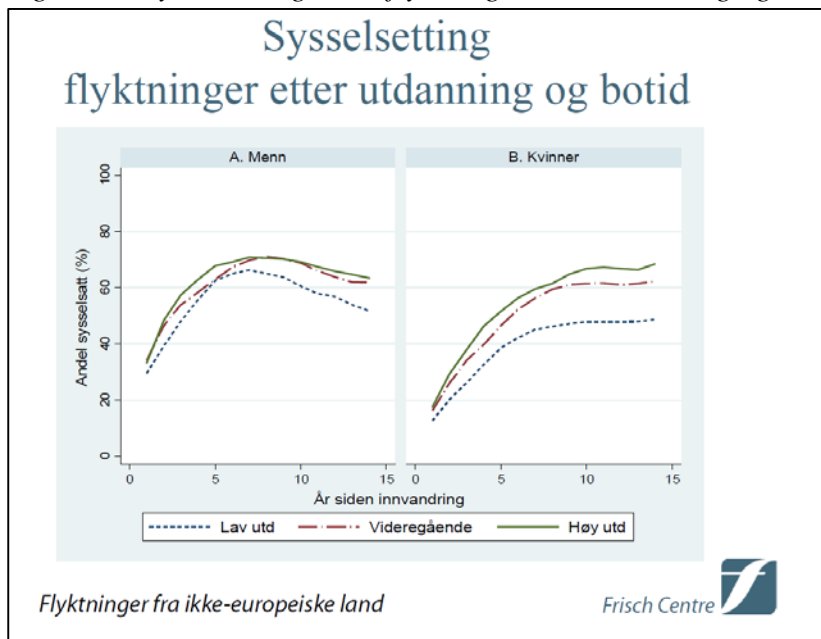
Tilsvarende studier for flyktninger viser at sysselsettingen for disse som regel starter på et lavt nivå men at sysselsettingen vanligvis øker de første årene etter bosetting, for så å flate ut eller, for noen grupper, å synke, særlig for menn med lav utdanning, jf. figur 5.5. Det er viktig å finne ut om utstrømmingen i hovedsak kan forklares med utstøtingsmekanismer fra arbeidslivet eller tiltrekningsmekanismer fra velferdssystemet. Denne problemstillingen er sentral i et forskningsoppdrag som ASD har satt ut til Frischsenteret.

<sup>17</sup> Bratsberg, Bernt, Oddbjørn Raaum og Knut Røed (2010). "When minority labour migrants meet the welfare state", *Journal of Labour Economics*, vol. 28(3), pp. 633–76.

Bratsberg, Bernt, Oddbjørn Raaum og Knut Røed (2014), "Immigrants, labour market performance and social insurance", *The Economic Journal* 124, s. F644-F683

Bratsberg, Bernt og Knut Røed (2016), "The Nordic welfare model in an open European labor market". Kommer i *Nordic Economic Policy Review*.

Figur 5.5: Sysselsetting blant flyktninger etter utdanning og botid



Note: Profilene er tegnet for innvandrere med ankomst mellom 1991 og 2003 og som var 18-47 ved ankomst. Sysselsetting er observert i perioden 1992-2013. Observasjon er betinget på at personen er i Norge ved utgangen av kalenderåret.

Kilde: Frischsenteret.

### Utdanning og ferdigheter

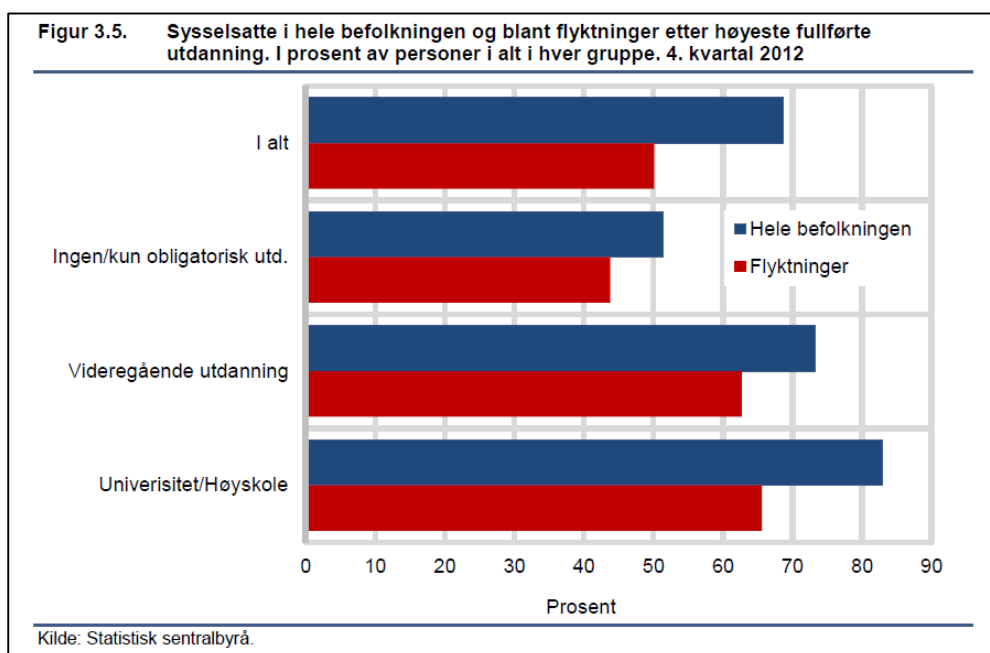
Utdanningsnivået har betydning for sysselsettingen. Gruppen med kun obligatorisk utdanning (dvs. grunnskoleutdanning) har lavest andel sysselsatte både blant flyktninger og i befolkningen som helhet. Flyktninger har høyere andel med kun obligatorisk utdanning enn hele befolkningen, og dette er en viktig medvirkende årsak til sysselsettingsforskjellene.

SSB konkluderer ut fra figur 5.6 med at utdanningsnivå har større betydning enn flyktningbakgrunn.<sup>18</sup> Figuren viser for eksempel at flyktninger med fullført videregående utdanning har høyere sysselsetting enn hele befolkningen som kun har fullført obligatorisk utdanning. Videre er forskjellen i sysselsetting mellom lavere og høyere utdannede flyktninger større enn den forskjellen vi kan observere mellom flyktninger og hele befolkningen på samme utdanningsnivå.

Blant dem på samme utdanningsnivå er det mindre forskjeller mellom flyktninger og hele befolkningen enn når man sammenlikner uten å ta hensyn til utdanningsnivå. Om utdanningen er fullført i Norge, utjevnes nesten forskjellene. Imidlertid er dette en flyktninggruppe med lengre botid i Norge.

<sup>18</sup> : SSB-rapport 2014/6, *Flyktninger og arbeidsmarkedet*, 4. kvartal 2012.

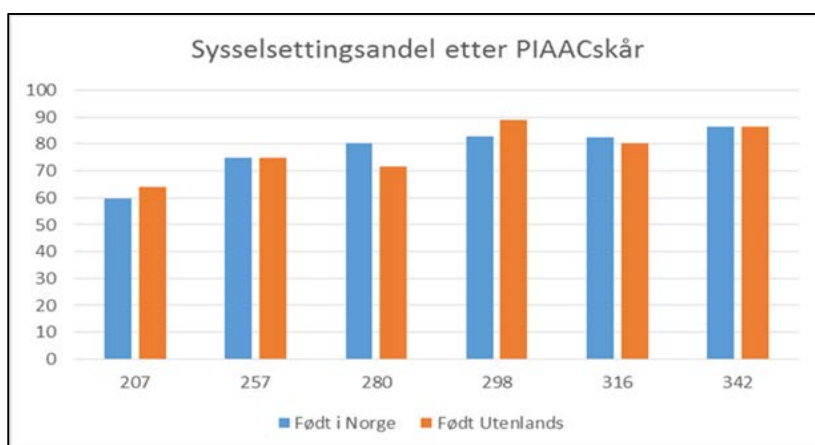
Figur 5.6: Sysselsetting i befolkningen og blant flyktninger etter utdanningsnivå



Kilde: SSB-rapport 2014/6, *Flyktninger og arbeidsmarkedet*, 4. kvartal 2012.

Noe av det samme bildet framkommer fra PIAAC-data, som viser sammenhengen mellom sysselsetting og ferdigheter for innenlands- og utenlandsfødte. Det er ingen vesentlige forskjeller i sysselsettingsandeler for utenlands- og innenlandsfødte når vi sammenlikner personer på samme ferdighetsnivå. jf. figur 5.7. De forskjellene som er, er ikke store eller systematiske, og kan skyldes tilfeldige svingninger på grunn av et relativt lavt tallgrunnlag. Disse tallene gir heller ikke grunnlag for å se på ulike undergrupper av utenlandsfødte, dvs. at de inkluderer både arbeidsinnvandrere fra Europa, flyktninger fra Afrika og Asia og andre innvandrergupper (familietilknyttede mv.).

Figur 5.7: Sysselsetting etter ferdigheter blant innenlands- og utenlandsfødte



Kilde: PIAAC-data fra OECD/SSB bearbejdet av NHO. Ferdigheter i lesing og tallforståelse fra PIAAC er delt inn i seks grupper med om lag like mange personer i hver gruppe.

Selv om utdanningsnivå har betydning for sysselsettingen blant innvandrere, herunder flyktninger, er det likevel relativt store forskjeller i sysselsettingsrater mellom utenlandsfødte og innenlandsfødte med høyere utdanning (jf. figur 5.2), og mellom flyktninger med høyere utdanning og hele befolkningen på samme utdanningsnivå (jf. figur 5.6). I tillegg kommer at enkelte innvandrere kan ha problemer med å få full uttelling for utdanningen sin, selv om de kommer i jobb. Undersøkelser fra SSB viser for eksempel at innvandrere generelt har en større andel overkvalifiserte enn befolkningen ellers.<sup>19</sup> Det kan bant annet tyde på manglende overførbarhet av utenlandsk utdanning og problemer med å ta i bruk innvandrernes kompetanse på en god måte i det norske arbeidslivet.

#### *Utdanningsnivå blant innvandrere fra noen aktuelle land*

Utdanningsbakgrunnen til flyktningene er viktig for integreringen. Vi kjenner ikke utdanningen til de flyktningene som har ankommet den siste tiden, men ifølge tall fra SSB har om lag 47 pst. av syrere som var bosatt i Norge i 2014 kun grunnskole eller ingen utdanning (de aller fleste av disse har grunnskole), 25 pst. har videregående opplæring, mens 28 pst. har høyere utdanning. Til sammenlikning ligger irakere og pakistanere relativt nært i utdanningsnivå, mens utdanningsnivået til innvandrere fra Afghanistan, Eritrea og Somalia er lavere. Utdanningsnivået i befolkningen totalt, eller blant innvandrere generelt, er imidlertid høyere.

*Tabell 5.1: Utdanningsnivå i prosent av befolkning (16 år og over), etter innvandringsbakgrunn, 2014*

	Ingen utdanning eller grunnskole	Videregående skole	Høyere utdanning
Befolkning i alt	27	41	32
Innvandrere	30	32	38
Innvandrere fra:			
- Eritrea	66	23	12
- Somalia	76	15	8
- Afghanistan	71	16	13
- Irak	54	22	24
- Pakistan	53	22	25
- Syria	47	25	28

Kilde: SSB

<sup>19</sup> Statistisk sentralbyrå, rapport 2014/28: Overkvalifisering blant innvandrere 2007-2012.

## 6. Kompetanse, godkjenning og opplæring

### 6.1 Kartlegging

Kompetansekartlegging foregår i dag for kvoteflyktninger ved at flyktninger blir kartlagt av UNHCR og intervjuet av norske myndigheter ved IMDi. Asylsøkere i ordinære mottak skal kartlegges av ansatte ved mottakene, i henhold til UDIs rundskriv 2009-040. Dagens registreringssystem og –praksis gir ikke tilstrekkelig informasjon. At man ikke har oversikt over medbragt kompetanse forsinker videre integreringsarbeid.

*Hva gjøres i dag?*

Overføringsflyktningers kompetanse og utdanning kartlegges både gjennom UNHCRs skjema (Resettlement Registration Form/RRF) og gjennom IMDis intervjueskjema. UDI har ansvar for å vurdere beskyttelsesbehovet etter asylinstituttet, mens IMDi har ansvar for å kartlegge bosettingsrelevant informasjon, herunder utdanning og yrkeserfaring. IMDis intervjueskjema kartlegger bosettingsrelevant informasjon og eventuelle behov for tilrettelegging i kommunen. Språkkunnskaper, utdanning og arbeidserfaring kartlegges. Det finnes også åpne merknadsfelt på disse temaene på intervjueskjema som brukes aktivt for å beskrive nærmere nivå/type kompetanse.

Når det gjelder kompetansekartlegging av asylsøkere i ordinære mottak baserer dagens system seg på kartlegging gjennomført av mottakene, i henhold til UDIs rundskriv 2009-040 om krav til bosettingsforberedende arbeid i ordinære statlige mottak.<sup>[1]</sup> Ifølge rundskrivet skal mottaket innhente og registrere bosettingsrelevante opplysninger så raskt som mulig i System for elektronisk samhandling med asylmottakene (Sesam), og senest en måned etter innflytting,<sup>[2]</sup> med regelmessig oppdatering av opplysninger. Så snart det er kjent at beboeren har fått oppholdstillatelse med rett til bosetting skal mottaket innkalle til en bosettingssamtale der opplysningene kvalitetssikres. Bosettingsrelevante opplysninger som registreres når det gjelder kompetanse er språk, utdannelse, yrkeserfaring, annen kompetanse og ønske om fremtidig yrke.

Registreringen av kompetanse praktiseres ulikt i ulike mottak og IMDi erfarer at registreringen i Sesam knyttet til flyktningers kompetanse er av varierende kvalitet. I følge IMDi melder kommunene også tilbake at tilsendt informasjon fra kartleggingen ofte er for svak.

Kunnskapsdepartementet har gitt Vox i oppdrag å utvikle et elektronisk kartleggingsverktøy for selvregistrering av kompetanse, til bruk i mottak. Dette fremstår som helt nødvendig for å få til et bedre integreringsarbeid. Kartleggingen skal følges av karriereveiledning fra de fylkesvise karrieresentrene

Karriereveiledningen skal blant annet opplyse den enkelte om mulighetene for godkjenninger av utdanninger og yrkeskvalifikasjoner der det er enten påkrevd eller ønskelig samt bidra til realitetsorientering og at videre kvalifisering, opplæring og utdanning i større grad blir

---

[1] <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2009-040/>

[2] UDIs brukerveiledning for Sesam spesifiserer at opplysninger om yrkeserfaring og annen kompetanse mottaksbeboer hadde ved ankomst Norge skal registreres innen en måned, mens opplysninger om utdannelse ved ankomst Norge registreres innen fire måneder.

tilpasset kompetansen den enkelte allerede har. Tidlig tilrettelegging for arbeid er avgjørende for å sikre høy grad av sysselsetting blant flyktninger. Et godt verktøy og system for kompetansekartlegging vil bidra til rask klarlegging av den enkeltes kompetanse, kunne legge til rette for vurdering av arbeidslivsrelevans og videre kvalifiserings- og opplæringsbehov. Det bør også være et mål å legge til rette for bedre kobling mellom bosetting, kvalifisering og arbeidsmarkedets behov lokalt og regionalt, samt at kvalifiseringsarbeidet knyttet til den enkelte kan starte opp tidligere enn det er tilfelle i dag.

Kartleggingen av kompetanse vil omfatte opplysninger både om realkompetanse og formalkompetanse. Dette innebærer at språk, yrke, arbeidserfaring og andre grunnleggende arbeidslivsrelevante ferdigheter registreres i tillegg til egne opplysninger om formalkompetanse i form av utdanningsnivå og fagretning innen videregående opplæring og/eller høyere utdanning. I tillegg utredes det om det vil være hensiktsmessig å oppgi hva man ønsker å jobbe med i Norge, og eventuelt om flyktningen selv ser behovet for mer opplæring/utdanning/kvalifisering.

Realkompetanse er altså kompetanse som er tilegnet gjennom formell, ikke-formell eller uformell læring. Lovregulert realkompetansevurdering utføres i dag i forbindelse med opptak og innpassing i utdanningssystemet. Kompetansekartlegging i mottak er også en kartlegging av realkompetanse.

En god kartlegging av kompetanse allerede i mottak er et eksempel på hvordan tiden i mottak kan brukes godt og legge til rette for raskere overgang til arbeid, jf. arbeidsgruppens mandat, strekpunkt 1. Resultatet av kartleggingen skal følge flyktningen videre, og er en viktig forutsetning for tilrettelagte løp som hurtigsporet arbeidsgruppen foreslår i kapittel 8.

## 6.2 Fylkesvise karrieresentre

Det finnes i dag karrieresentre i de fleste av landets fylker, og disse eies gjennom partnerskap bestående minimum av fylkeskommunen og NAV. Partnerskapene mottar et begrenset tilskudd fra staten, mot at de har et karrieresenter og både har et tilbud om veiledning til befolkningen og driver kompetanseheving av både NAV og rådgivningen i grunnopplæringen. Karriereveiledningsutvalget skriver i sin utredning<sup>20</sup> at:

"Karrieresentrene er de fylkesvise partnerskapenes utadrettede tjeneste. De er initiert for blant annet å imøtekomme behov for karriereveiledning hos grupper som ikke har tilgang til karriereveiledning gjennom skole, NAV, attføringsbedrifter eller universitet/høyskole, eller som ønsker annen veiledning enn de kan få hos de nevnte tilbydere. Karrieresentrene samarbeider i hovedsak med NAV, voksenopplæringen, oppfølgingstjenesten og skoler, men også med bedrifter og kompetansetillitsvalgte blant annet i forbindelse med omstillinger og nedbemanninger.

Det er per 1.1.2015 etablert karrieresentre i 15 fylker. Mange fylker har valgt å etablere flere sentre og/eller tilbyr karriereveiledning ute på NAV-kontor, for å øke tilgjengeligheten. Det er konkrete planer om å etablere karrieresentre i ytterligere to fylker (Sør-Trøndelag og Finnmark). De to siste fylkene (Oslo og Hedmark) har ikke karrieresentre som svarer til Kunnskapsdepartementets retningslinjer for tilskudd til slike sentre, eller planer om å opprette

---

<sup>20</sup> NOU 2016:7 Norge i omstilling- karriereveiledning for individ og samfunn, side 62



dette. Det er tilsammen 38 karrieresentre i de 15 fylkene. Tilbudene varierer fra fylke til fylke, men inkluderer minimum individuell karriereveiledning til voksne over 19 år og kompetansehevingstilbud til rådgivere i grunnopplæringen og veiledere i NAV. Ressursinnsatsen er beskjedent, og det er lang vei å gå før ambisjonene om å sikre tilgang og kvalitet i tjenestetilbudet for alle unge og voksne er nådd."

En utfordring for mange nyankomne er å orientere seg i utdanningssystemet, både når det gjelder godkjenning av medbragt kompetanse og ønske om å ta ny utdanning. Her har karrieresentrene nøkkelkompetanse, og kan bidra til at personer raskere kommer i kontakt med riktig instans og setter i gang for eksempel prosessen med godkjenning av utdanning hos NOKUT så raskt som mulig.

### 6.3 Godkjenningsordninger

I Norge er det flere ordninger for godkjenning avhengig av nivået på utdanningen, behovet til den enkelte og til arbeidslivet. Målet må være å gjøre dagens godkjenningsordninger mer brukervennlige, effektive og pålitelige slik at flyktningene raskere kommer i arbeid eller i utdanning som gjør at de kvalifiserer for tilsetning. Det bør også være et fokus på å formidle informasjon om ordningene på en bedre måte enn det som gjøres i dag. Her har NOKUT en rolle, og her vil de fylkesvise karrieresentrene kunne være en viktig bidragsyter.

NOKUT er nasjonalt veiledningskontor for all godkjenning av utenlandsk utdanning og har i tillegg ansvar for generell godkjenning av høyere utdanning. Ansvar utvides i 2016 til å omfatte generell og faglig godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring, og fra 2017 generell godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning. *Generell godkjenning* innebærer at NOKUT vurderer den utenlandske utdanningen opp mot det norske utdanningssystemet, verifiserer papirer etc. og utsteder et bevis på utdanningens nivå og lengde, eventuelt grad. Det er ikke en faglig godkjenning som vurderer utdanningens innhold sammenlignet med tilsvarende norsk utdanning. Slik *faglig godkjenning* av høyere utdanning gjøres av universiteter og høyskoler. Både faglig og generell godkjenning er frivillig for den enkelte og ikke nødvendig for å få jobb i Norge. Mange arbeidsgivere etterspør likevel slik dokumentasjon.

For personer uten verifiserbar dokumentasjon er det en egen ordning, kalt *UVD-ordningen*, som innebærer at vedkommende må testes i sine kunnskaper i og med at det ikke finnes dokumentasjon. Denne ordningen koordineres av NOKUT, mens universiteter og høyskoler gjennomfører også her den faglige vurderingen. For *autorisasjon* til å arbeide innenfor et lovregulert yrke er det relevant fagetat, for eksempel Helsedirektoratet, DSB og Utdanningsdirektoratet, som foretar en faglig vurdering av den enkeltes utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring. Dette gjelder blant annet helsepersonell, elektrikere og lærere. Slik autorisasjon/godkjenning er obligatorisk. Den nye ordningen for fag- og yrkesopplæring innebærer at NOKUT skal ha ansvar for både generell godkjenning og faglig godkjenning i hht. norske læreplaner, unntatt for autoriserte yrker.

Det er en utfordring at mange opplever det norske systemet for godkjenning av utenlandsk utdanning som tungrodd og unødvendig strengt. Er dette riktig, kan det føre til at verdifull kompetanse som finnes i Norge ikke blir tatt i bruk. Samtidig er det viktig at arbeidsgivere og samfunnet forøvrig kan stole på de godkjenningene som gis. Det er en viktig utfordring å

finne balansen mellom et system som sikrer høy kvalitet på yrkesutøvere (også de med utdanning fra utlandet) og et effektivt og forutsigbart system.

Det er viktig å forenkle, men forenkling av prosedyrer og kontroll må ikke gå på bekostning av kvaliteten på selve dokumentasjonen. Men det er viktig at myndighetene ikke lager systemer som legger opp til at mange søker om godkjenning som ikke er nødvendig. Det er kun dersom du skal praktisere et yrke som er lovregulert i Norge at det er påkrevd med en autorisasjon. Flyktninger med en grad i for eksempel samfunnsvitenskap eller matematikk, eller med erfaring/utdanning som bussjåfør eller frisør, kan bruke medbrakte papirer til å søke arbeid direkte uten å måtte gå veien om NOKUT eller utdanningssystemet.

#### 6.4 Høyere utdanning – muligheter for kompletterende utdanning mv.

Det er viktig at mennesker som kommer til Norge får brukt og videreutviklet sin kompetanse til det beste for seg selv og samfunnet. Integrering gjennom deltakelse i arbeidslivet er sentralt og utdanningssystemet må bidra aktivt i dette viktige arbeidet. I mange tilfeller kan utdanning og arbeidserfaring fra hjemlandet brukes direkte til å søke arbeid i Norge. Men en del personer vil ha behov for utdanningspåfyll. Dette gjelder særlig personer som har fått avbrutt sin påbegynte utdanning og personer som ikke får godkjent sin medbrakte utdanning.

I forbindelse med at flyktningstrømmen til Norge økte høsten 2015, har flere universiteter og høyskoler etablert tilpassede utdanningstilbud, arrangert informasjonsmøter for flyktninger og fått i stand mentorordninger slik at flyktninger som studerer i Norge lettere kan bli integrert i studiemiljøene. I tillegg er det gjennomført tiltak rettet mot forskere slik at de kan fortsette sin akademiske karriere i Norge. Sektoren ønsker også å bidra i opplæring i språk og norsk kultur og samfunnsliv. Dette er verdifulle bidrag som bygger på institusjonenes lange erfaringer med internasjonale studenter og forskere. For ytterligere å forenkle informasjonstilgangen både for flyktningene selv og for relevante aktører, har Universitets- og høyskolerådet (UHR) fått en koordinerende rolle og det er etablert en felles nettside for et nettverk av institusjoner. I mange tilfeller vil flyktninger kunne søke ordinært opptak til høyere utdanning.

Utdanning til lovregulerte yrker krever strengere godkjenningsordning enn for andre utdanninger. I dag må enkelte som har slik utdanning fra utlandet, og som ikke får autorisasjon, gjennomgå en full ny utdanning i Norge fordi det ikke finnes kompletterende tilbud. Dette er lite effektivt både for den enkelte og for samfunnet. I Sverige har de etablert tilbud som kompletterer den medbrakte utdanningen for en del yrker, og dermed blir det en raskere vei til godkjenning og autorisasjon. Man bør benytte erfaringene fra Sverige til å etablere liknende tilbud i Norge. Det gjøres noen piloter på kompletterende utdanninger for helsefag, blant annet ved Høyskolen i Oslo og Akershus i samarbeid med Helsedirektoratet, og Kunnskapsdepartementet har startet et arbeid på området. Det ville være fruktbart om det ble satt i verk flere slike tilrettelagte løp, med kompletterende utdanning utviklet i samarbeid mellom et godkjenningskontor og universitets- og høyskolesektoren, med autorisasjon og mulighet til å praktisere sitt yrke som siktemål. Dette vil også skape grunnlag for mer forutsigbare prosesser for personer som ønsker å utøve et yrke som krever autorisasjon.

#### *Opplæring for voksne med svake grunnleggende ferdigheter*

I Meld. St. 16 (2015-2016) beskrives tilbudet om opplæring for voksne slik:

*"Mange voksne har behov for mer opplæring eller utdanning for å få en stabil tilknytning til arbeidslivet. Voksne har ulike behov for opplæring avhengig av tidligere utdanning, livssituasjon, alder, arbeidsmarkedstilknytning og ønsker for framtiden. En del voksne har kun behov for å styrke sine grunnleggende ferdigheter for å bevare sin posisjon på arbeidsmarkedet eller for å mestre nye oppgaver. Andre voksne trenger et bedre grunnlag for å for å gjennomføre videregående opplæring. Mange voksne, både personer i og utenfor arbeidslivet ønsker et fag- eller svennebrev som kan gi dem etterspurt kompetanse på arbeidsmarkedet.*

*Over tid har voksne fått bedre muligheter til opplæring. Rett til grunnskoleopplæring for voksne ble innført fra august 2002 for å gi ny mulighet til voksne som ikke har fullført obligatorisk skolegang, som ikke har fått forsvarlig og tilstrekkelig grunnskoleopplæring, eller som av andre grunner har behov for slik opplæring. I dag er innvandrere den store majoriteten av deltakerne i grunnskoleopplæringen for voksne.*

*Rett til videregående opplæring for voksne ble innført fra august 2000 for å gi mulighet for flere voksne uten videregående opplæring til å skaffe seg slik opplæring. Voksne utgjør en stor andel av dem som avlegger fag- og svenneprøve hvert år. Gode muligheter til å ta fag- og yrkesopplæring for voksne er også viktig for at arbeidslivet skal få dekket sine kompetansebehov.*

*Program for Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) ble innført i 2006 for å gi voksne i arbeidslivet bedre tilgang til opplæring i grunnleggende ferdigheter.*

*Arbeidslivet er den viktigste læringsarenaen for de fleste yrkesaktive voksne. Arbeidslivets eget ansvar for kompetanseutvikling for ansatte er fastsatt i ulike lover og avtaler. I Hovedavtalen mellom LO og NHO understrekes verdien av utdanning. Det slås også fast at kostnadene til etter- og videreutdanning i samsvar med bedriftenes behov, er bedriftens ansvar, mens annen utdanning enn det som er bedriftens behov, er den enkeltes ansvar.*

*En økonomi i omstilling, mange asylsøkere og en mer mangfoldig befolkning skaper behov for å gjøre opplærings- og utdanningstilbudet til voksne mer fleksibelt og effektivt."*

Det er behov for å skape en mer fleksibel og individorientert opplæring som er utviklet på voksnes premisser og som kan gi raskere overgang til arbeid og/eller videregående opplæring. Meld. St. 16 (2015-2016) *Fra utenforskap til ny sjanse* varsler iverksetting av flere tiltak som til sammen skal bidra til at voksne med svake grunnleggende ferdigheter skal få identifisert sine opplæringsbehov og få et relevant opplæringstilbud.

Dette gjelder blant annet at det skal utvikles et verktøy for å kartlegge grunnleggende ferdigheter og et nettbasert lavterskeltilbud for voksne med svake grunnleggende ferdigheter. Spesielt interessant er forsøk med forberedende voksenopplæring (opplæring på nivået under videregående opplæring). Dette inkluderer utvikling av nye læreplaner og moduler som er tilpasset voksne og som kan gjøre det mulig i mye større grad å tilby "biter" av formell utdanning i form av kortere kurs. Dette er viktig for at det skal kunne la seg kombinere med arbeid. Arbeids- og velferdsetaten skal delta i forsøk med modulstrukturert opplæring og skal også utvikle opplæringen i Arbeids- og velferdsetaten ved å gi et bedre kurstilbud i grunnleggende ferdigheter.

Blant voksne mellom 25 og 66 år er det rundt 560 000 personer som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning, tilsvarende om lag 20 prosent. Videregående opplæring, spesielt fag- og yrkesopplæring, øker mulighetene for å få et stabilt fotfeste i arbeidslivet.

Stortingsmeldingen Fra utenforskap til ny sjanse har også tiltak som skal øke mulighetene for at flere tar videregående opplæring. Blant tiltakene av størst relevans for flyktningsgruppen er at det skal etableres mulighet for "fagbrev på jobb" i samarbeid med partene i arbeidslivet, som en alternativ vei til fag- og svennebrev og at det skal gjennomføres forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne i lærefag innenfor utvalgte yrkesfaglige utdanningsprogrammer.

## 7. Sentrale virkemidler

### 7.1 Introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere

Introduksjonsordningen ble etablert for å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnsliv, og legge til rette for økonomisk selvstendighet. Målgruppen for introduksjonsprogrammet er definert ut fra oppholdsgrunnlag, alder og ankomsttidspunkt. Nyankomne flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag og deres familiemedlemmer mellom 18-55 år som vurderes å ha behov for grunnleggende kvalifisering har rett og plikt til å delta i programmet etter at de er bosatt i en kommune. Kommunene har for denne gruppen plikt til å tilby et heldags kvalifiseringsprogram med en varighet på inntil to år, med mulighet for forlengelse i ett år når særlige grunner taler for det. Kvalifiseringen skal minst inneholde opplæring i norsk og samfunnskunnskap og tiltak som forbereder for arbeid eller utdanning. Deltakeren mottar introduksjonsstønad tilsvarende to ganger folketrygdens grunnbeløp for den tiden de deltar i programmet. Deltakere under 25 år mottar 2/3 stønad.

Kommuner som bosetter flyktninger mottar et integreringstilskudd de første fem årene: <http://www.imdi.no/tilskudd/integreringstilskudd/> Tilskuddet er ikke øremerket, men er ment å dekke utgiftene kommunene har knyttet til bosetting og integrering.

Kommunene skal også samarbeide med Arbeids- og velferdsetaten om planlegging og gjennomføring av programmet, jf. rundskriv Q-27/2015. I integreringsmeldingen understrekes viktigheten av at NAV kommer tidlig inn i samarbeidet med kommunen om den enkelte deltaker og planlegging av program.

I løpet av 2014 deltok 14 700 personer i introduksjonsprogrammet. Dette er en økning på 7 prosent fra 2013 og det høyeste tallet i ordningen så langt. Foreløpige tall fra SSB viser at det var nærmere 18 000 deltakere i 2015<sup>21</sup>. Ser vi på 2014 tallene er det omtrent like mange kvinner som menn som deltar, og slik har det vært de siste 5 årene. Mer enn 7 av 10 av deltakerne i 2014 var fra Somalia, Eritrea, Syria, Afghanistan og Sudan. Antallet deltakere fra Syria er tredoblet fra 2013 til 2014. Det er også over 7 av 10 deltakere som er i aldersgruppen mellom 18 og 35 år. Flest deltakere er det i de store byene.

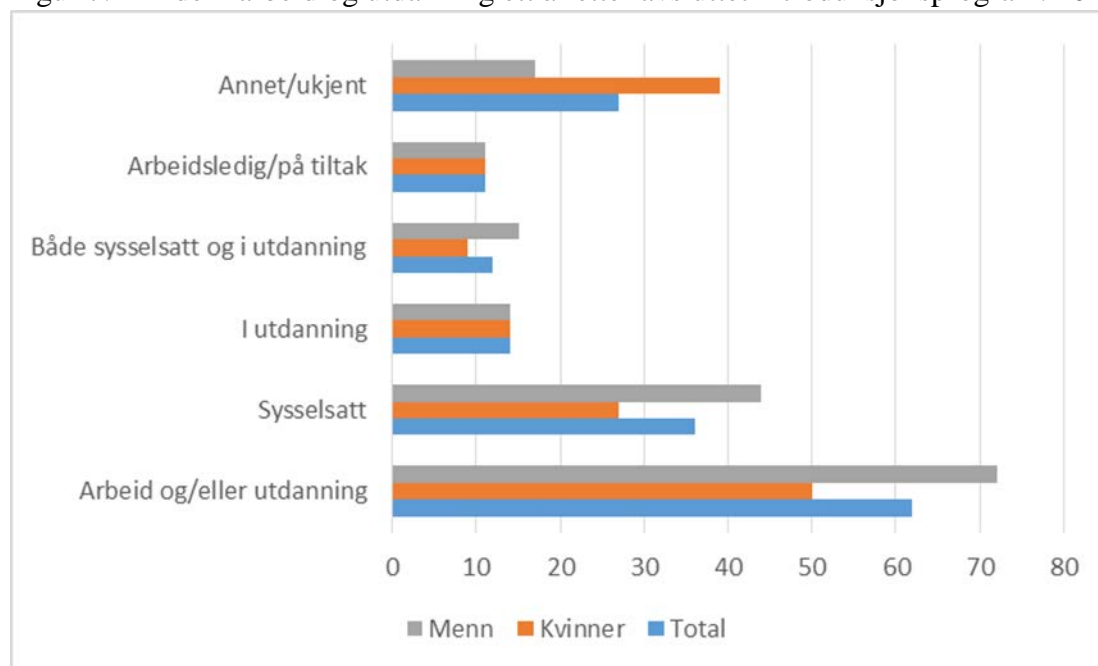
I rapporten «*Introduksjonsordningen – en resultatstudie*» presenterer SSB en analyse av 13 715 flyktninger som avsluttet introduksjonsprogrammet i årene 2007-2011. Sett under et var nesten 63 prosent av de som gikk ut av programmet i denne perioden i arbeid eller utdanning året etter. For menn var snittet 70 prosent. Det tilsvarer det nasjonale målet.

SSBs siste statistikk over resultatene viser at tallene fortsatt holder seg stabile. Av de 3 842 deltakerne som avsluttet programmet i 2013, var 62 prosent i arbeid og/eller i utdanning i november 2014 jf. figur 7.1. 12 prosent var registrert arbeidsledige eller på tiltak.

---

<sup>21</sup> Endelige tall publiseres på [www.ssb.no](http://www.ssb.no) 21. juni 2016.

Figur 7.1 Andel i arbeid og utdanning ett år etter avsluttet introduksjonsprogram. 2014.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det er store forskjeller mellom kvinner og menns resultater. For de som avsluttet programmet i 2013 er differansen på 22 prosentpoeng - 72 prosent av mennene og 50 prosent av kvinnene var i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program.

Det er størst forskjell mellom kjønnene blant unge voksne mellom 25 til 39 år. I denne gruppen er forskjellen på om lag 25 prosentpoeng. En medvirkende årsak til dette kan være at det er i denne perioden en får barn eller er hjemme med omsorg for små barn.

Det er også store forskjeller i resultatene mellom aldersgruppene. For de yngre deltakerne er resultatene svært gode. Av deltakerne mellom 20 og 24 år var 80 prosent i arbeid eller utdanning, og for de mellom 25 og 29 år var 69 prosent i arbeid eller utdanning. Da det er disse gruppene som vil ha lengst tilknytning til det norske arbeidslivet, er dette svært positivt. Tilsvarende tall for de mellom 45 og 50 år er 46 prosent og for de over 50 år er 29 prosent i arbeid eller utdanning året etter. Det er til en viss grad som forventet at det er større utfordringer å komme inn på det norske arbeidsmarkedet for de eldre aldersgruppene. Det er også store forskjeller kommunene imellom når det gjelder andelen som er i arbeid og/eller utdanning etter at de går ut av programmet. I noen kommuner er det bare 3 av 10 som går over i arbeid eller utdanning mens i andre kommuner er alle deltakerne i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program.<sup>22</sup>

Når det gjelder innholdet i programmet viser tall fra SSB videre at nesten alle deltakerne i perioden mellom 2007-2011 har deltatt i *opplæring i norsk og samfunnskunnskap*.<sup>23</sup> Vel halvparten i hver kohort har fått delta i *språkpraksis*. *Grunnskoleopplæring* er registrert i

<sup>22</sup> <http://www.ssb.no/utdanning/statistikker/introinnv/aar-tidligere-deltakere/2015-12-21#content>

<sup>23</sup> Blom og Enes 2015: *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*. Rapport 2015/36, Statistisk sentralbyrå.

økende omfang i 2009-2011-kohortene, men aldri for flere enn én av fem. Videre viser rapporten at om lag en av fire har fått *arbeidspraksis* og andelen som har regulært *arbeid* som del av programmet har sunket med 10 prosentpoeng fra 2007- til 2011. For de som avsluttet i 2011 har 16 prosent av deltakerne hatt dette som tiltak i programmet. Rapporten viser også at det er tiltak som har en nærhet til arbeidslivet eller utdanning som gir best effekt på overgang til arbeid eller utdanning.

#### *Opplæring i norsk og samfunnskunnskap*

Innvandrere i alderen 16-55 år med vedtak som danner grunnlag for permanent opphold har rett og plikt til å delta i 550 timer norskopplæring og 50 timer opplæring i samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår. I tillegg til målgruppene for introduksjonsprogrammet, inngår også familiegjenforente til norske eller nordiske borgere. Personer som fikk rett og/eller plikt til norskopplæring før 2012 skal gjennomføre 300 obligatoriske undervisningstimer. Rett og plikt gjelder ikke for de som kan dokumentere tilstrekkelig kunnskaper i norsk og samfunnskunnskap.

Målet med norskopplæringen er å sette deltakerne i stand til å nå et ferdighetsnivå som gjør det mulig å bruke eller bygge videre på sin kompetanse i utdanning, arbeidsliv og samfunnet for øvrig. Opplæringen skal tilpasses den enkelte, og kan organiseres i tre ulike spor ut ifra forutsetninger og behov. Opplæringen i samfunnskunnskap skal beskrive og forklare viktige trekk ved det norske samfunnet. Norskopplæring for nyankomne innvandrere er et kommunalt ansvar, og undervisningen skal bygge på Læreplan i norsk og samfunnskunnskap. Tilbudet er gratis for de elevene som har rettigheter. For innvandrere som bare har plikt til norskopplæring, må undervisningen dekkes av deltakeren selv. Kommunene mottar tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap:

<http://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/rundskriv/2016/norsktilskudd.pdf>.

Antall deltakere i norskopplæringen har ligget på et relativt stabilt nivå siden 2010, med en viss økning de siste årene. I 2014 var det rundt 39 500 deltakere i opplæring som var omfattet av introduksjonsloven. Kvinner utgjorde 54 prosent av deltakeren. Nesten 4 av 5 deltakere er under 35 år. 93 prosent av deltakere som hadde oppgitt årsak til innvandring, hadde enten flukt eller familiegjenforening som innvandringsbakgrunn. 62 prosent av mennene hadde flukt, og 19 prosent hadde familiegjenforening som innvandringsgrunn. Tilsvarende hadde 35 prosent av kvinnene flukt og 55 prosent familiegjenforening som innvandringsgrunn. 1 av 3 deltakere i 2014 var registrert med Somalia eller Eritrea som fødeland.<sup>24</sup>

De fleste som har rett- og plikt til opplæring starter opplæringen forholdsvis raskt og gjennomfører innen fristen på tre år. Av de 10 700 personene som fikk rett og plikt til opplæring i 2013 hadde 83 prosent startet opplæringen innen det påfølgende halvåret etter at de fikk opphold. Det har de siste årene vært en positiv utvikling i andelen som starter raskt i opplæringen. Målet er 85 prosent. Når det gjelder gjennomføringen av plikten hadde 88 prosent (87 prosent kvinner og 90 prosent menn) av de som fikk rett og plikt til opplæring i 2011 oppfylt plikten innen tre år.

---

<sup>24</sup> <http://www.ssb.no/utdanning/statistikker/nopplinnv>

### *Prøveresultater*

Personer som har fått en oppholdstillatelse etter 1. september 2013 som gir dem rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap har plikt til å ta en avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap. Det er også åpent for andre å gjennomføre prøven. Fra første mars 2014 ble det tatt i bruk nye digitale prøver i norsk. Disse prøvene erstatter tidligere Norskprøve 2 og Norskprøve 3. På Norskprøve 2 og 3 fikk kandidatene vurderingen bestått eller ikke bestått. Den nye norskprøven måler norskferdigheter på tre ulike nivå, og kandidatene får vurdering for hver enkelt delprøve på skalaen A1, A2 og B1, der A1 er det laveste nivået og B1 det høyeste. Siden prøvesystemet er endret er det ikke mulig å sammenlikne prøveresultatene før og etter 2014 direkte. I 2015 greide 79 prosent nivå A2 eller høyere på skriftlig prøve, og på muntlig prøve greide 91 prosent nivå A2 eller høyere.

### *Hva kjennetegner kommuner som oppnår gode resultater med bosetting, kvalifisering og integrering av nyankomne innvandrere?*

IMDi erfarer at kommuner som har forankret fagområdet integrering av flyktninger i kommunens toppledelse, både politisk og administrativt, har større sannsynlighet for god måloppnåelse enn kommuner som ikke har det. Disse kommunene kjennetegnes ofte ved at de jobber mål- og resultatstyrt, og at kommunens strategier og planer for integreringsarbeidet er nedfelt i kommunens plandokumenter. Noen kommuner kan ha etablert gode organisatoriske modeller for bosetting av flyktninger, men har ikke etablert planer for tjenestetutvikling av kommunens kvalifiserings- og integreringsarbeid. Disse kommunene vil ikke nødvendigvis ha forutsetninger til å oppnå gode resultater innen kvalifisering og integrering av flyktninger. IMDi ser at kommuner som velger å prioritere kvalifisering og integrering av innvandrere vil ha forutsetning for å etablere kvalifiseringstilbud med høy kvalitet, og vil dermed også ha større sannsynlighet for å oppnå gode resultater.

Videre ser IMDi at det er viktig at det er tydelig eierskap og styring fra kommunens ledelse og at det er etablert lokale samarbeidsavtaler mellom aktørene som jobber med flyktninger i kommunen. Samarbeidsavtaler skal sikre godt samarbeid mellom f.eks. NAV, voksenopplæringen og enhet i kommunen som har ansvar for forvaltning av introduksjonsprogrammet. Kommuner med gode resultater kjennetegnes ved at de har etablert samarbeid med lokalt næringsliv/lokale arbeidsgivere, slik at det er mulig at arbeid inngår som en del av introduksjonsprogrammet. Høy kvalitet på norskopplæringstilbudet og tilstrekkelig arbeidsretting av opplæringen står sentralt for å oppnå gode resultater.

### *Organisering*

Det er kommunen som er ansvarlig for å gi tilbud om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap til de som har rett og/ eller plikt etter introduksjonsloven til å delta i disse ordningene. Selv om det er kommunen som er ansvarlig for å gi tilbudet, står de fritt til hvordan de ønsker å organisere dette arbeidet. En måte å gjøre det på er å kjøpe hele eller deler av tilbudet av eksterne aktører. Et eksempel her er Sandefjord kommune hvor Fønix AS nå har ansvaret for opplæringen i norsk, samfunnskunnskap og å gi deltakerne i introduksjonsprogram arbeidstrening.



### *Evaluering*

For å få mer kunnskap om hvordan introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap kan videreutvikles, evalueres nå ordningene av Fafo på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Oppdraget ble lyst ut sommeren 2015, og Fafo skal levere sluttrapporten for evalueringen tidlig 2017. Evalueringen skal blant annet se på hva som gir gode resultater for hvilke grupper, og komme med forslag og anbefalinger som skal styrke og videreutvikle kvalifiseringen i årene framover.

## 7.2 Arbeidsmarkedstiltak

Arbeids- og velferdsetaten (NAV) har en rekke tiltak og virkemidler som skal gi arbeidssøkere mulighet til å komme inn på arbeidsmarkedet og forebygge at arbeidstakere faller ut av arbeidslivet.

Arbeidsmarkedstiltak er virkemidler som skal bidra til et velfungerende arbeidsmarked og realisere NAVs samfunnsoppdrag. Rammen for arbeidsmarkedstiltak til arbeidssøkere gir i 2016 rom for om lag 16 000 tiltaksplasser i gjennomsnitt per måned og om lag 48 500 tiltaksplasser for personer med nedsatt arbeidsevne. I statsbudsjettet for 2. halvår 2016 er tiltakene foreslått styrket med om lag 1000 nye plasser. Tiltakene tildeles etter en skjønsmessig vurdering av den enkeltes behov for bistand. Alle tiltakene er i prinsippet tilgjengelige for arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn - samtidig som ingen av tiltakene kun er forbeholdt denne eller andre grupper.

Personer med nedsatt arbeidsevne, ungdom, langtidsledige og innvandrere fra land utenfor EØS-området skal prioriteres ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak. I første kvartal 2016 hadde 43 prosent av deltakerne på ordinære arbeidsmarkedstiltak innvandrerbakgrunn, mens andelen ledige med innvandrerbakgrunn var 37 prosent.<sup>25</sup>

I det følgende gis en oversikt over de arbeidsmarkedstiltakene som benyttes mest, eller er særlig relevante for å styrke mulighetene for arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn til å delta i arbeidslivet.

### *Arbeidstrening*

Arbeidstrening skal prøve ut tiltaksdeltakerens muligheter på arbeidsmarkedet, gi relevant arbeidserfaring og bidra til å styrke mulighetene til ordinær ansettelse. Formål og innhold skal nedfelles i en avtale mellom arbeidssøker, arbeidsgiver og NAV ved oppstart. Deltakeren kan motta tiltakspenger eller dagpenger fra NAV under deltakelse på tiltaket. Varigheten er inntil ett år, men dette skal vurderes individuelt. Arbeidstrening er et lavterskeltilbud og retter seg særlig mot arbeidssøkere med liten erfaring fra arbeidslivet, som ungdom og nyankomne innvandrere - samt arbeidssøkere som har vært lenge ute av arbeidslivet. Arbeidstrening er, sammen med arbeidsmarkedsopplæring (AMO), det mest brukte arbeidsmarkedstiltaket for arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn.

### *Lønnstilskudd*

Formålet med lønnstilskudd er at arbeidssøkere som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet, skal oppnå ansettelse på ordinære vilkår ved at NAV i en begrenset periode

---

<sup>25</sup> Statistisk sentralbyrå, arbeidsledighetsstatistikk for innvandrere, registerbasert 1. kvartal 2016.

refunderer deler av lønnen. Tilskuddet fra NAV skal bidra til å redusere arbeidsgivers risiko. For arbeidssøkere uten nedsatt arbeidsevne kan lønnen refunderes inntil 50 prosent - for de med nedsatt arbeidsevne inntil 75 prosent. Bruken av lønnstilskudd er forholdsvis beskjeden sammenliknet med bruk av arbeidspraksis / arbeidstrening.

### *Mentor*

Mentor er en ordning for frikjøp av en ansatt på arbeidststedet. Tiltaksdeltagere på arbeidstrening eller nyansatte med en lønnstilskuddsavtale kan ha behov for faglig, sosial og praktisk støtte på arbeidsplassen. Å gi tilskudd til frikjøp av en ansatt med dedikert ansvar for oppfølging av den nye arbeidstakeren er et grep for å få til rask tilpasning til arbeidsoppgaver og arbeidsmiljø og kan bidra til en mer varig tilknytning til arbeidsplassen. Mentor kan også benyttes som et selvstendig tiltak i en ordinær arbeidssituasjon, enten som et støttetiltak for rekruttering, eller som et tiltak for å motvirke utstøting.

### *Inkluderingsstilskudd*

Inkluderingsstilskudd skal bidra til å senke terskelen for arbeidsgivere som vil rekruttere eller prøve ut arbeidssøkere. Inkluderingsstilskuddet skal kompensere for dokumenterte tilleggskostnader en virksomhet har i sammenheng med nødvendig tilrettelegging av arbeidsplassen. Inkluderingsstilskudd dekker ikke merarbeid til oppfølging.

### *Opplæring*

Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) er et tiltak som benyttes mye for arbeidssøkere, ikke minst for personer med innvandrerbakgrunn. I Oslo har om lag 65 prosent av deltakerne på AMO innvandrerbakgrunn. AMO-tiltaket kan ha en varighet på inntil ti måneder, men de fleste AMO-tiltakene varer i mellom tre og fem måneder. Det finnes mange ulike AMO-kurs. Bare i Oslo gjennomføres alltid mellom 20 og 25 ulike kurs - noen yrkesopplæringskurs, og noen mer generelle arbeidsforberedende kurs. AMO kan tilrettelegges for arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn, og kan inneholde norskopplæring. Noen AMO-kurs har en praksisperiode lagt inn i kursdelen. AMO anskaffes i tråd med lov om offentlige anskaffelser.

I Meld. St. 16 (2015-2016) legges det opp til å styrke mulighetene for at NAV kan tilby norskopplæring så sant dette øker arbeidssøkerens muligheter for å komme i arbeid. NAV skal imidlertid ikke overta kommunens ansvar. Kommunene har ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. En elev med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnsfag etter introduksjonsloven skal som hovedregel *ikke* tilbys norskopplæring i regi av NAV. Individuell arbeidsmarkedsopplæring, AMO-enkeltplass, kan tilbys som korte, yrkesrettede kurs for enkeltpersoner med behov for kvalifisering og hvor det er stor sannsynlighet for at nettopp denne opplæringen vil bidra til at arbeidssøkeren kommer i arbeid. Bruk av AMO-enkeltplass forutsetter at det ikke finnes egnede tilbud i form av AMO-kurs tilgjengelig. Når flere har behov for samme tiltak, skal bruk av kurs vurderes.

Fra 1. januar 2016 er det forskriftsfestet et nytt opplæringstilbud med inntil to års varighet. Målgruppen er arbeidssøkere med mangelfulle formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter som står uten rett til videregående opplæring i det ordinære utdanningssystemet eller innenfor introduksjonsordningen. Tiltaket er ment for arbeidssøkere som i dag ofte tilbys korte AMO-kurs eller arbeidstrening, men som har behov for mer omfattende opplæring. Tiltaket kan gi deltakerne formelle kvalifikasjoner på videregående

nivå, særlig innen yrkesfag. Tiltaket kan også inngå i et samarbeid med fylkeskommunen og hele eller deler av tiltaket kan skje på en arbeidsplass.

Ordinær utdanning i inntil tre år kan benyttes som arbeidsmarkedstiltak overfor personer med nedsatt arbeidsevne. Utdanningstiltaket gjennomføres som enkeltplasser ved ordinære utdanningsinstitusjoner. Valg av utdanning og utarbeiding av aktivitetsplan gjøres av NAV i samråd med brukeren. I Meld. 16 (2015-2016) foreslås det å senke aldersgrensen fra 26 til 22 år for utdanningstiltaket.

### *Avklaring*

Avklaring er et kortvarig tiltak på fire uker, med muligheter for forlengelse i ytterligere fire + fire uker. Tiltaket skal kartlegge og vurdere deltakerens arbeidsevne og behov for bistand for å komme inn på arbeidsmarkedet eller beholde arbeid. Avklaring av deltakere med innvandrerbakgrunn og mangelfulle norskerferdigheter kan være en utfordring. Enkelte av de større tiltaksarrangørene har bygget opp kompetanse på flerkulturell veiledning, og noen bruker tolk systematisk.

### *Oppfølging*

Oppfølgingstiltaket skal gi den enkelte deltaker individuelt tilrettelagt oppfølging for å få eller beholde ordinært lønnet arbeid. Tiltaket kan vare i seks måneder, med mulighet for ytterligere seks måneder. Oppfølgingstiltaket er like godt egnet for personer med innvandrerbakgrunn som for andre, men kan kreve inkluderingskompetanse i form av tverrkulturell spisskompetanse hos oppfølger. For personer med nedsatt arbeidsevne kan tiltaket forlenges slik at samlet varighet som hovedregel kan være inntil tre år.

### *Kombinasjoner av flere tiltak*

Flere ulike arbeidsmarkedstiltak kan kombineres eller kjedes. For innvandrere viser erfaringer at kombinasjoner av opplæringstiltak og arbeidstrening kan være gunstige. Det er for eksempel påvist bedre effekt av tiltaket arbeidstrening dersom det kjedes i en rekkefølge hvor AMO kommer før arbeidstrening. Arbeidstrening kan etterfølges av lønnstilskudd, og bruk av oppfølgingstiltaket eller kjøp av mentor kan, ved behov, gjennomføres parallelt, på arbeidsplassen. Arbeidstrening kan også kombineres med kommunal norskopplæringen for innvandrere, eller med fylkeskommunale tilbud om videregående opplæring.

### *Evalueringer av arbeidsmarkedstiltak*

Generelt er det krevende å måle effekter av arbeidsmarkedstiltak på overgang til arbeid, og det er bl.a. viktig å korrigere for seleksjon inn i de ulike tiltakene. Mange faktorer påvirker, inklusive samspillet mellom ulike politikkområder, og det er vanskelig å inkludere all relevant informasjon i analysene. Likevel er noen funn i litteraturen mer robuste enn andre.

Evalueringer av statlige arbeidsmarkedstiltak viser gjennomgående positive, moderate effekter. Tiltak som likner på ordinær arbeidsdeltakelse og ansettelse, eller bidrar til mer effektiv jobbsøking, oppnår best resultater.

Opplæringstiltak kan ha en innelåsningseffekt som innebærer at overgang til arbeid reduseres mens tiltaket pågår, samtidig som det gir økt sannsynlighet for overgang til arbeid etter avsluttet tiltaksgjennomføring. En nytte-kostnadsanalyse viser at kostnadene ved kursene ble

mer enn oppveid av økt jobbdeltakelse for deltakere som hadde arbeidserfaring før kurset.<sup>26</sup> Evalueringer av innvandrere som deltar i AMO viser at opplæringen gir positive effekter på sannsynligheten for arbeid.<sup>27</sup> Det er også positive effekter av tiltakskjedning, med AMO som det første tiltaket.

Lønnstilskudd er det tiltaket som gjennomgående har best effekt på overgang til arbeid. Dette bekreftes gjennom resultater fra evalueringsforskning i et stort antall land.<sup>28</sup> Den norske erfaringen er at lønnstilskudd lønner seg også etter at kostnadene direkte forbundet med tiltaket er hensyntatt. Også egne evalueringer av innvandreres deltakelse i ulike arbeidsmarkedstiltak viser at lønnstilskudd er det arbeidsmarkedstiltaket som gir de beste resultatene.<sup>29</sup> En av grunnene til at lønnstilskudd likevel ikke brukes mer, er at tiltaket fordrer at arbeidsgiver ansetter på ordinære vilkår, med ordinære forpliktelser. Lite bruk kan også ha sammenheng med at tiltaket ikke er godt nok kjent blant arbeidsgivere, og at de synes ordningene er kompliserte. NAV erfarer dessuten at mange av arbeidssøkerne med innvandrerbakgrunn ikke har den kompetansen som arbeidslivet etterspør, eller har vanskelig for å dokumentere sin kompetanse i forkant av et arbeidsforhold, noe som gjør at bruken av lønnstilskudd kan framstå som mindre aktuell.

Arbeidstrening kan vise til svakere resultater på overgang til jobb. En evaluering i 2010 av arbeidspraksis for innvandrere fant ingen effekt på sysselsetting. Tiltaket kan ha noe ulike formål, og ikke alltid er jobb det primære målet. Dette gjør også at virkninger bør vurderes over tid. Noe av årsaken til de svake resultatene av arbeidstrening kan ligge i manglende oppfølging i tiltaket, og at tiltaket kan framstå som noe uforpliktende for alle parter. Fra 2016 er det foretatt endringer i forskrift og retningslinjer for tiltaket som skal bidra til en bedre resultatoppnåelse. Blant annet legges det opp til en tettere oppfølging av tiltaksdeltaker og arbeidsgiver underveis, og formål og innhold skal avklares nærmere ved oppstart. Når det gjelder bruk av arbeidspraksis i introduksjonsprogrammet, kan dette gjelde tiltak i både kommunal og statlig regi. Det vises for øvrig til redegjørelsen under kapittel 7.1.

Prop. 39 L (2014-2015) og Meld. St. 16 (2015-2016) har en gjennomgang av arbeidsmarkedstiltakene i NAV med mer omfattende referanser til forskning og evalueringer. Det henvises til disse dokumentene for en nærmere behandling av arbeidsmarkedstiltakenes effekt på overgang til arbeid.

### 7.3 Arbeidslivskriminalitet

#### *Situasjonsbeskrivelse*

Hoveddelen av norsk arbeidsliv preges av ordnede forhold for arbeidstakerne og virksomheter som følger opp sine forpliktelser i lover, avtaler mv. Imidlertid forekommer det

---

<sup>26</sup> Raaum, O., H. Torp og T. Zhang, (2002b) *Business cycles and the impact of labour market programmes*. Memorandum 14/2002. Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

<sup>27</sup> Hardoy, I. og T. Zhang (2010): "Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak?". I: *Søkelys på arbeidslivet*, Nr. 4

<sup>28</sup> Card, D., Kluve, J. & Weber, A.: Active labour markedet policy evaluations: a meta-analysis. *The Economic Journal*, 120 (November 2010), F452-F477.

<sup>29</sup> Kvinge T. og Djuve A. (2006): *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere*. Fafo-rapport 517. Markussen, S. og Røed, K. (2014): The Impacts of Vocational Rehabilitation. *Labour Economics* Vol. 31 1-13. Frischsenteret.

også kriminalitet i arbeidsforhold, som for eksempel alvorlige brudd på arbeidstidsbestemmelser og andre lønns- og arbeidsvilkår, arbeid uten arbeidstillatelse og manglende bokføring av inntekter. Kontrollmyndighetenes erfaring er at det også forekommer grov kriminalitet under dekke av å drive virksomhet, for eksempel gjennom fiktiv fakturering og hvitvasking av inntekter.

Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten har i en felles årsrapport for 2015 beskrevet utfordringene de møter i sin felles innsats mot arbeidslivskriminalitet. Hovedinntrykket er at det fortsatt er store utfordringer og problemer. De kriminelle aktørene og nettverkene er godt organisert. Det er profesjonelle aktører som benytter seg av en rekke ulike metoder i strid med lover og regler for å sikre seg innpass i markedet og økonomisk vinning. Bruk av falsk og uriktig identitet er utbredt, og det samme er bruk av falske arbeidskontrakter og fiktive arbeidsforhold. Arbeidstilsynet rapporterer at det er særskilte utfordringer knyttet til selskaper som oppstår og forsvinner i et raskt tempo, og som i mange tilfeller benytter arbeidskraft med kortvarige tilknytningsformer. Gjennom samlokaliserte enheter mot arbeidslivskriminalitet kontrollerte etatene i 2015 om lag 1 500 virksomheter med om lag 5 700 arbeidstakere. Etatene regner med at om lag 30 kriminelle aktører er satt ut av spill som følge av disse felles kontrollene.

I sin trendrapport om organisert kriminalitet og annen alvorlig kriminalitet i Norge skriver Kripos at det i økende grad avdekkes at etablerte kriminelle aktører oppretter virksomheter og bruker disse for å kamuflere kriminalitet. Bakmennene er ofte etnisk norske personer med god innsikt i regelverk knyttet til de norske skatte-, avgifts- og trygdesystemene, men også utenlandske aktører som har etablert seg i Norge, men som i stor grad benytter seg av nettverk knyttet til hjemlandet. I flere kriminelle miljøer som opererer på arbeidsmarkedet foregår det utnyttelse av sårbare landsmenn og/eller andre med utenlandsk opprinnelse.

Asylsøkere som blir borte, blant annet fordi de har fått avslag på søknad om oppholdstillatelse, men ikke ønsker å forlate Norge, utgjør en særskilt utfordring. Politiet arbeider systematisk med å følge opp slike saker. De peker at det er stor risiko for at asylsøkere som blir borte blir rekruttert til kriminelle aktiviteter og/eller til arbeidsforhold som er lovstridige. Kripos peker på bransjene transport, renhold og restaurant som risikoområder. Bilvaskehaller skiller seg særlig ut i negativ retning.

I deler av arbeidslivet kan det forekomme useriøse arbeidsforhold selv om det ikke fanges opp av det som betegnes som arbeidslivskriminalitet. Dette kan for eksempel gjelde svært lav lønn i bransjer hvor bestemmelser i tariffavtalene ikke er blitt allmenngjort.

### *Tiltak*

Regjeringen har i dialog med partene i arbeidslivet utarbeidet en strategi mot arbeidslivskriminalitet. Det er nødvendig med et bredt og vedvarende samarbeid mellom alle aktører som har innflytelse på utviklingen i arbeidslivet. Statsministeren leder regjeringens oppfølging og holdt toppmøte om utfordringene tidligere i år. Myndighetene og partene samarbeider om særskilt innsats i bransjer der utfordringene er størst, bygg og anlegg, renhold, uteliv og deler av transportbransjen.

Det er etablert et nært samarbeid mellom offentlige etater, med samlokaliserte enheter mot arbeidslivskriminalitet i fem byer/distrikter. Erfaringen så langt fra dette samarbeidet er at det

gir muligheter for å benytte et bredt spekter av virkemidler for å nå målet om å sette de kriminelle aktørene ut av spill. Dette vil også være etatenes hovedtilnærming når det gjelder å forhindre at nyankomne asylsøkere og flyktninger blir utnyttet av aktører som opererer utenfor det legale arbeidsmarkedet.

Våren 2016 etableres det også et nasjonalt analyse- og etterretningssenter tilknyttet Økokrim for å styrke samarbeidet mellom politiet og de øvrige etatene som er involvert i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet og økonomisk kriminalitet.

Det er viktig å fortsette arbeidet med forebygging og holdningsskapende tiltak i samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet, blant annet ved informasjon som kan bevisstgjøre forbrukerne på at kjøp av svarte varer og tjenester er ulovlig og innebærer støtte til kriminell virksomhet. Det er viktig å gjøre det lettere for innkjøpere av tjenestene å finne fram til de seriøse aktørene. Det offentlige har et ansvar for å gå foran i arbeidet med å fremme et seriøst arbeidsliv. Regelverket om offentlige anskaffelser blir endret slik at det blant annet kan stilles krav om å begrense antallet underleverandører i de mest utsatte bransjene.

Styrket internasjonalt samarbeid om håndheving av regelverk er en viktig del av strategien mot arbeidslivskriminalitet. Norske myndigheter deltar aktivt i oppfølgingen av samarbeidet på europeisk nivå slik at saker som gjelder arbeidslivskriminalitet kan følges opp på tvers av landegrensene.

Informasjonen om arbeidstakers plikter og rettigheter i arbeidslivet skal styrkes, blant annet som en del av oppfølgingen av håndhevingsdirektivet til utsendingsdirektivet. Det etableres et nytt Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA) i Trondheim. Dette kommer i tillegg til etablerte SUA-kontorer i Bergen, Stavanger, Kirkenes og Oslo. Dette er et tiltak for å gi veiledning til utenlandske arbeidstakere og deres arbeidsgivere, og bidrar i tillegg til at etatene kan fange opp utfordringer med useriøse og lovstridige arbeidsforhold.

## 8. Arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger

### 8.1 Innledning

Arbeidsgruppen har drøftet spørsmål knyttet til flyktningers deltakelse i arbeidslivet. Det gjelder blant annet hvordan arbeidslivet kan legge til rette for at flere skal få muligheter til å komme i jobb, og hvilke virkemidler som kan bidra til at den enkelte raskest mulig kan oppnå arbeid og selvforsørgelse. For en bredere gjennomgang av integreringspolitikken, vises det til den nylig fremlagte Meld. St. 30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*.

Mange nyankomne flyktninger har behov for grunnleggende kvalifisering og kompetansehevende tiltak før de er klare for deltakelse i arbeidslivet. Andre kan ha større forutsetninger for rask inntreden, gjerne samtidig med språkopplæring og andre kompetansehevende tiltak.

I Meld. St. 16 (2015-2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring* åpnes det for økt bruk av det ordinære utdanningssystemet og ordinært arbeidsliv innenfor introduksjonsprogrammet. Målet er å heve kompetansen og tette ev. gap mellom den enkeltes kvalifikasjoner og den type arbeidskraft arbeidsmarkedet etterspør.

Samtidig viser tall fra Statistisk sentralbyrå at andelen deltakere i introduksjonsprogrammet som har hatt ordinært arbeid som del av programmet har sunket med 10 prosentpoeng i perioden 2007-2011, og at bruken av arbeidsforberedende tiltak og utdanning er relativt beskjeden. Det er ønskelig å få flere deltakere i programmet ut i arbeidslivet som en del av opplæringen fordi undersøkelser kan tyde på at denne erfaringen gir positive resultater mht. overgang til jobb etter endt introduksjonsprogram.

Selv om rammene for introduksjonsprogrammet er fleksible, viser det seg ofte at innholdet i praksis standardiseres, og at kommunene planlegger for at programmet skal vare i to år, uavhengig av den enkeltes bakgrunn og forutsetninger. Arbeidsgruppen har fått i oppdrag å drøfte hvordan flyktninger som har noe språkkunnskaper og en kompetanse som er etterspurt i arbeidsmarkedet, raskest mulig kan få brukt sine ressurser i arbeidslivet, ev. i kombinasjon med arbeidsrettede og kompetansehevende tiltak.

Arbeidsgruppen mener at kompetanseheving, både i form av formell og uformell opplæring og utdanning, er viktig for å sikre den enkelte en varig og stabil tilknytning til arbeidslivet. For å dra nytte av flyktningers medbragte kompetanse er det også nødvendig med gode systemer for både kompetansekartlegging og godkjenning av utdanning. I denne rapporten har arbeidsgruppen imidlertid valgt å konsentrere seg om hvordan en rent arbeidsmarkedsfaglig innsats kan bidra til at flere kommer raskere i arbeid.

### 8.2 Et hurtigspor inn i arbeidslivet

For å legge til rette for tidlig deltakelse i arbeidslivet, skal det etableres et *hurtigspor* hvor flyktningers kompetanse bedre og raskere kan tas i bruk på områder hvor det er behov for arbeidskraft. Ved å komme ut på en arbeidsplass som er relevant for den enkeltes utdanning, yrkeserfaring og interesser, kan programmet tidligere innrettes mot deltakernes arbeidsmuligheter og tiden i introduksjonsprogrammet kortes ned. Flere flyktninger har et ønske om å komme raskt i arbeid, og det er viktig at det legges til rette for at denne motivasjonen kan utnyttes på en positiv måte.

Arbeidsgruppen mener at et hurtigspor vil styrke den individuelle tilretteleggingen av introduksjonsprogrammet og bidra til rask og stabil tilknytning til ordinært arbeidsliv. Det vil øke den enkeltes levestandard ved raskere å bli selvforsørget gjennom egen lønnsinntekt. Samfunnsøkonomisk er det fordelaktig at flere kommer i arbeid, og arbeidslivet får dekket sitt behov for etterspurt arbeidskraft.

Flyktninger eller innvandrere fra land utenfor EØS-området representerer en arbeidssøkergruppe som allerede i dag er prioritert i arbeidsmarkedspolitikken, og hvor en relativt høy andel av de ledige deltar på tiltak. Et hurtigspor vil innebære en effektivisering av virkemiddelbruken ved at den arbeidsrettede innsatsen settes inn tidligere enn i dag. Det er også viktig å understreke at en betydelig andel av flyktningene vil være unge. Over 70 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet i 2014 var mellom 18 og 35 år.

Hurtigsporet rettes mot de som har med seg en kompetanse som er etterspurt eller relevant, og som gjør at de ikke først trenger å gå veien via grunnleggende kvalifisering utover eventuell norskopplæring, informasjon om arbeidsliv/arbeidskultur og noe arbeidsrettet bistand fra Arbeids- og velferdsetaten. Hurtigsporet kan være aktuelt for personer med ulik yrkesbakgrunn og utdanning, og kan omfatte både ufaglærte, faglærte og personer med opplæring på videregående eller høyere nivå.

Hurtigsporet kan foregå innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Det er et mål at programmet tilrettelegges fleksibelt og tilpasses ulike behov. Hurtigsporet skal være et tilbud til personer som i utgangspunktet står nært arbeidsmarkedet og raskt kan omsette sin kompetanse i inntektsgivende arbeid.

Selv om hurtigsporet i hovedsak vil finne sted innenfor introduksjonsprogrammet, og slik sett kan sies å representere en særordning, legges det opp til å bruke generelle arbeidsmarkedspolitiske virkemidler og ordninger som i prinsippet kan gjelde alle som står utenfor arbeidsmarkedet, men som har en kompetanse arbeidslivet trenger. Dette har vært et sentralt premiss for drøftingen i arbeidsgruppen. Mens integreringstiltakene har en klar og definert målgruppe, vil arbeidsmarkedstiltakene være innrettet mot alle som har problemer med å få eller beholde arbeid.

Et annet sentralt premiss for hurtigsporet er at flyktningene i mottaksfasen har kartlagt sin kompetanse, og fått tilbud om yrkes- og utdanningsveiledning. Dersom dette ikke er gjennomført, vil det forsinke iverksettelsen av et hurtigspor, eller må foregå parallelt med arbeidsdeltakelsen. Hurtigsporet vil i utgangspunktet ikke inneholde tilbud om omfattende kvalifiseringsopplegg eller kompletterende utdanning, men det vil kunne tilbys norskopplæring og annen kompetanseheving. Det er den arbeidsmarkedsfaglige innsatsen som vil stå mest sentralt i hurtigsporet.

Det er også behov for å styrke bruken av arbeidslivet i introduksjonsprogrammet generelt. Alle er ikke aktuelle for å delta i et hurtigspor. Mange vil ha behov for mer grunnleggende kompetanse og omstilling før de er klare for arbeid. De vil likevel ha nytte av at språktreningen og annen kompetanseheving tilpasses og kombineres med praksis i arbeidslivet. Undersøkelser viser at parallellitet i bruken av arbeidsmarkedets-, utdannings- og helsepolitiske tiltak kan øke sannsynligheten for overgang til arbeid. Det vises til nærmere omtale av dette i integreringsmeldingen.



En hurtigspormodell vil også ha overføringsverdi til andre deltakere i introduksjonsprogrammet. Modellen som hurtigsporet bygger på med å trekke inn utplassering i arbeidslivet som en viktig del av introduksjonsprogrammet, vil derfor også kunne omfatte flyktninger som faller utenfor hurtigsporet. Noen vil være klare for å gå ut i arbeid rett etter bosetting i kommunen, mens andre vil trenge lengre tid. Virkemidler og tiltaksplasser som stilles til rådighet for deltakerne i et hurtigspor, vil også kunne stilles til rådighet for andre som trenger lengre tid i programmet.

### 8.3 Valg av hovedstrategi

Forenklet vil det være to hovedstrategier for å få flere nyankomne flyktninger eller andre arbeidssøkere i arbeid. Det kan enten skje gjennom kvalifisering og bruk av kompetansegivende opplæringsprogram og utdanning, eller ved å senke terskelen inn i arbeidslivet ved blant annet å redusere arbeidsgivers arbeidskraftkostnader. For flertallet av flyktninger vil sannsynligvis kvalifisering før inntreden i arbeidslivet være hovedsporet. Samtidig kan arbeidsplassen mer aktivt brukes som arena for blant annet språkopplæring og annen kompetanseheving.

Men skal flere komme raskt over i arbeid, kan det også være nødvendig å senke terskelen inn i arbeidslivet midlertidig ved hjelp av virkemidler som i en overgangsperiode stimulerer etterspørselen etter arbeidskraft som ellers ikke ville vært etterspurt i samme grad.

Den norske og nordiske arbeidslivsmodellen er blant annet kjennetegnet ved et velregulert arbeidsliv og små lønnsforskjeller, noe som kan innebære relativt høye terskler inne i arbeidslivet for marginale grupper på arbeidsmarkedet fordi produktiviteten må være ganske høy for å kunne forsvare lønningene som eksisterer også for jobber med lave kvalifikasjonskrav. Samspillet mellom regulerte arbeidsmarkeder og inntektssikringsordninger kan ha bidratt til at mange flyktninger er blitt stående varig utenfor arbeidsmarkedet.<sup>30</sup> Likevel har sysselsettingen vært relativt høy i Norge og de andre nordiske landene sammenliknet med mange andre land, også blant innvandrere.

Tradisjonelt har de nordiske landene satset på kvalifiseringslinja framfor å senke terskelen inn i arbeidslivet for å få utsatte grupper i arbeid. Det innebærer en betydelig satsing på offentlig utdanning og kvalifisering for alle, en aktiv arbeidsmarkedspolitikk for voksne som sliter i arbeidsmarkedet og integreringspolitikk for nyankomne innvandrere. Stor tilstrømming av flyktninger innebærer en økning i tilbudet av lavkvalifisert og ukvalifisert arbeidskraft, noe som kan sette kvalifiseringslinja under press. Samtidig er det kvalifiseringslinja som trekkes fram som mest forenlig med den norske modellen.<sup>31</sup>

I kjølvannet av den økte asylinnvandringen har det derfor kommet en debatt i blant annet Sverige om behovet for større lønnsbredning for å få flere innvandrere med svake kvalifikasjoner i jobb, og partene i Danmark har etter avtale innført opplæringslønn i integrasjonsutdanning. IMF har også anbefalt land med høy flyktningetilstrømming å vurdere midlertidige reduksjoner i minstelønninger eller i lønninger for nykommere, slik at flere raskere kan integreres i arbeidslivet.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Anne Britt Djuve (2016): *Flyktninger – krise for den nordiske modellen? Et diskusjonsnotat med utgangspunkt i NordMod2030*. Fafo-notat 2016:02.

<sup>31</sup> Djuve, samme sted.

<sup>32</sup> IMF (2016): *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges*. IMF Staff Discussion Note 16:02.

Arbeidsgruppen mener kvalifisering og stor satsing på kompetanse skal være hovedsporet for å få flere inn i arbeidslivet. Det vurderes som avgjørende for å ivareta den norske modellen som har gitt høy sysselsetting, god omstillingsevne og læring i arbeidslivet. Samtidig kan tiltak for midlertidig å redusere arbeidsgivers kostnader være et virkemiddel for å ansette personer med uavklart eller usikker produktivitet.

Arbeidsgruppen går derfor inn for å øke bruken av lønnstilskudd og andre tilretteleggings- og oppfølgingsordninger for å styrke arbeidslivets muligheter til å ansette flere nyankomne flyktninger. Samtidig vises det til at regjeringen har satt ned et utvalg som skal vurdere utfordringer for lønnsdannelsen i lys av lavere oljepris og økt asyltilstrømming. Utvalget ledes av Ådne Cappelen og med deltakelse fra hovedorganisasjonene. Her kan det blant annet være aktuelt å se på både hvordan lønnsdannelsen påvirkes av økt flykningetilstrømming og lønnsdannelsens virkning på integreringen. Arbeidsgruppen går derfor ikke nærmere inn på spørsmål knyttet til lønnsdannelsen her, men avventer Cappelen-utvalgets rapport som er forventet å komme innen 20. september 2016.

#### 8.4 Rammer for samarbeid

Skal strategien med et hurtigspor lykkes, er det viktig å styrke samarbeidet mellom de statlige arbeidsmarkedsmyndighetene, utdannings- og godkjenningmyndighetene, integreringsmyndighetene, kommunene og partene i arbeidslivet. Formålet med samarbeidet er å mobilisere arbeidstakere, arbeidsgivere og myndigheter til i fellesskap å gjøre det lettere for nyankomne flyktninger å komme i arbeid. Myndighetene, stat og kommuner bidrar gjennom bruk av sine ressurser og virkemidler, og bedrifter og virksomheter bidrar gjennom å påta seg et ansvar ved å opprette tiltaksplasser og aktivt rekruttere arbeidssøkere fra målgruppen. En større innsats er etterlyst i blant annet LO og NHOs brev til statsministeren 3. desember i fjor, og i senere initiativ hvor det pekes på behov for flere lønnstilskuddsplasser, både for flyktninger og unge ledige under 30 år.<sup>33</sup>

Det er behov for å drøfte videre hvilke institusjonelle rammer samarbeidet skal organiseres innenfor. Et alternativ kan i første omgang være å utforme en overordnet samarbeidserklæring med hurtigsporet som prioritert strategi. Erklæringen vil kunne angi hva som er målet med en hurtigstrategi og hva som er de viktigste virkemidlene og samarbeidsformene i det videre arbeidet. Den vil også kunne gi arbeidet med hurtigsporet nødvendig oppmerksomhet og legitimitet i involverte organisasjoner.

Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres et samarbeid om forsøk med treparts bransjeprogram innen et område hvor det er etterspørsel etter arbeidskraft. Anerkjennelse og bruk av utenlandsk kompetanse og eventuelle muligheter for kompletterende utdanning vil kunne inngå som element i forsøket.

Det bør også ses på mulighetene for å benytte og utvikle lokale og regionale samarbeidsprosjekter og etablerte arenaer mellom arbeidstakere, arbeidsgivere og offentlige etater, herunder Arbeids- og velferdsetaten og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

På lokalt plan vil det være viktig for NAV-kontorene i samarbeid med kommunen å drive et systematisk og målrettet markedsarbeid ved blant annet å etablere et bredt sett av

---

<sup>33</sup> VG, 18. januar 2016.

rekrutteringsavtaler med arbeidsgivere. Slike generelle rekrutteringsavtaler benyttes også av Arbeids- og velferdsetaten i dag.

Behovet for tiltaksplasser kan omfatte både plasser knyttet til et hurtigspor, og språk- og opptreningsplasser for de deltakerne i introduksjonsprogrammet som ikke omfattes av hurtigsporet. Mange kommuner mangler i dag tilgang på slike plasser innenfor bransjer hvor det foreligger muligheter for ansettelse i etterkant.

For NAV-kontoret blir det viktig å finne de riktige personene til de riktige jobbene, og på den måten få til en god match mellom arbeidssøker og arbeidsgiver. Her vil også de fylkesvise arbeidslivssentrene kunne spille en rolle i samarbeidet med det lokale NAV-kontoret med sin kunnskap om et inkluderende arbeidsliv og sitt kontaktnett med ulike virksomheter. Også de fylkesvise karrieresentrene vil kunne ha en viktig rolle ved å støtte de lokale NAV-kontorene i sitt arbeid.

I samarbeidet mellom myndighetene og arbeidslivets parter er partenes ansvar blant annet:

- Aktivt bidra til å framskaffe flere og varierte tiltaksplasser i det ordinære arbeidslivet.
- Aktivt bidra til at innvandrere med fluktbakgrunn får arbeidstrening og jobb i tråd med sin utdanning og kompetanse.
- Aktivt legge til rette for opplæring og kompetansehevingstiltak i arbeidslivet.
- Spre informasjon til bedrifter, virksomheter og tillitsvalgte og motivere til inkludering.
- Spre kunnskap om hurtigsporet og informasjon om virkemidler og hva som bidrar til raskere overgang til arbeid.
- Aktivt bidra til et inkluderende arbeidsmiljø på den enkelte arbeidsplass.

Myndighetene har ansvar for å legge til rette for å:

- Kartlegge den enkeltes kompetanse i mottaksfasen.
- Gi tilbud om tidlig karriereveiledning gjennom blant annet mer aktiv bruk av karrieresentrene.
- Tilby norskopplæring i mottaksfasen og som en integrert del av deltakelsen i arbeidslivet.
- Utarbeide individuelle opplegg for deltakerne i introduksjonsprogrammet rett etter bosetting som inkluderer opplæring og utdanning der det er behov for det.
- Vurdere den enkeltes behov for arbeidsrettet bistand og kompetanseheving som grunnlag for hurtigsporet.
- Tilrettelegge for gode koblinger mellom kompetansen til innvandrere med fluktbakgrunn og det lokale arbeidslivet.
- Sikre tett oppfølging og støtte til deltakere og virksomheter i hurtigsporet, og gi tilbud om blant annet arbeidsmarkedspolitiske tiltak.

Innsatsen og resultatene av samarbeidet vil bli fulgt opp gjennom egne rapporteringer og evalueringer.

### 8.5 Nærmere om et hurtigspor

Å øke bruken av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena for arbeidstrening og opplæring står sentralt i hurtigsporet, jf. også Prop. 39 L (2014-2015).<sup>34</sup> Særlig er det pekt på behovet for å øke bruken av de virkemidlene som har dokumentert best effekt på overgangen til arbeid. Det

---

<sup>34</sup> Prop. 39 L (2014-2015) Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven mv.

gjelder særlig lønnstilskuddsordninger, ev. i kombinasjon med andre integrerende virkemidler, som ulike former for oppfølging og opplæring tilpasset den enkeltes behov.

Innsatsen innenfor introduksjonsprogrammet må differensieres og målrettes mot ulike grupper ut fra utdanningsnivå, yrkeserfaring, språkkompetanse mv. For noen vil tiltaksbruk være en omvei, og man kan komme direkte i arbeid uten arbeidsrettet bistand eller tilrettelegging, mens andre vil trenge veilednings- og formidlingsbistand eller annen bistand fra Arbeids- og velferdsetaten. Andre igjen vil ha behov for en mer grunnleggende kvalifisering, kompletterende utdanning mv.

Deltakerne i hurtigsporet vil derfor enten være brukere som kan komme i arbeid gjennom en kombinasjon av egeninnsats og tjenester fra NAV, som formidlingsbistand, veiledning, bistand til jobbsøking mv., eller brukere som ved hjelp av tiltak som arbeidstrening og lønnstilskudd raskt kan komme i arbeid.<sup>35</sup> Den siste gruppen kan omfatte brukere som for eksempel på grunn av språkproblemer ikke kan møte kravene som stilles i norsk arbeidsliv og hvor egeninnsats ikke er nok, eller den kan omfatte personer som mangler norsk arbeidserfaring og norske referanser slik at arbeidsgiver kan føle seg usikker på om vedkommende er den rette til jobben.

De sist ankomne flyktingenes utdanningsbakgrunn, yrkeserfaring eller kompetanse er per dato ikke kartlagt. Det er derfor ikke mulig å anslå eller dimensjonere hvor stor andel av nyankomne flyktinger i arbeidsdyktig alder som raskt kan komme i arbeid. Likevel må vi anta at et hurtigspor innenfor introduksjonsprogrammet vil omfatte en begrenset del av deltakerne og at flertallet har behov for andre og lengre løp.

Deltakere som trenger lengre tid i programmet vil imidlertid også kunne dra nytte av de samme arbeidsmarkedspolitiske virkemidlene som er foreslått innenfor et hurtigspor. Det er ønskelig å bringe Arbeids- og velferdsetaten tidligere inn i introduksjonsprogrammet, noe som blant annet kommer fram i rundskrivet om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordningen<sup>36</sup> og understrekes ytterligere i integreringsmeldingen. Dette innebærer også vurdering og bruk av arbeidsmarkedstiltak overfor flere deltakere enn dem som kan gå direkte ut i arbeidslivet gjennom et hurtigspor.

## 8.6 Lønnstilskudd som hurtigsporets sentrale virkemiddel

For å realisere et hurtigspor tilrår arbeidsgruppen at det settes sammen en tiltakspakke med bruk av lønnstilskudd som sentralt virkemiddel. Målet er å legge til rette for en tidlig og samordnet intervensjon hvor flere virkemidler kan kjedes eller kombineres. Det kan for eksempel bety at man starter med å bruke arbeidstrening som en form for utprøving hos arbeidsgiver, men at man fra starten planlegger med at dette kan kjedes eller gå over i bruk av lønnstilskudd og ev. andre virkemidler.

Både norsk og internasjonal forskning viser at bruk av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena øker sannsynligheten for at flere kan komme i arbeid. Det nødvendiggjør blant annet å forsterke de etterspørselsstimulerende virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken. Det er derfor et mål å vri virkemiddelbruken i retning av å bruke mer lønnstilskudd.

---

<sup>35</sup> I NAVs terminologi heter dette *standardinnsats* og *situasjonsbestemt innsats*.

<sup>36</sup> Rundskriv Q-27/2015

Det er godt dokumentert at lønnstilskudd har en positiv effekt på deltakerens sjanse til å komme i arbeid, på varigheten av arbeidsforholdet samt framtidig lønn. På områder der kravene til produktivitet og kvalifikasjoner er høyere enn det mange nykommere på arbeidsmarkedet eller andre arbeidssøkere kan oppfylle, vil lønnstilskudd midlertidig kunne oppveie ubalansen mellom arbeidslivets krav og individuelle ferdigheter. Lønnstilskudd er derfor en måte å stimulere etterspørselen etter utsatte grupper av arbeidssøkere på arbeidsmarkedet, samtidig som det kan bidra til at arbeidsplassen som læringsarena blir bedre utnyttet.

Lønnstilskudd bidrar til å redusere arbeidsgivers kostnader og risiko slik at arbeidssøkere med usikker produktivitet kan bli ansatt og gitt anledning til å få prøvd seg i arbeidslivet. Siden bruk av lønnstilskudd i en kortere periode kompenserer for redusert produktivitet, vil det bidra til at arbeidstilbudet utvides.

Lønnstilskudd blir relativt lite brukt. Rundt 1 600 ledige og 2 300 personer med nedsatt arbeidsevne deltar i år på ordningen med midlertidig lønnstilskudd. Det er påpekt at ordningen kan representere en administrativ merkostnad for arbeidsgivere å bruke, samt at lønnstilskudd forutsetter, i motsetning til bruk av blant annet arbeidstreningsplasser, at deltakeren må ansettes på regulære lønns- og arbeidsvilkår. Det vil i Arbeids- og velferdsetaten bli vurdert ulike former for forenklinger når det gjelder forvaltningen av lønnstilskuddsordningen. Deltaker kan iht. til ny forskrift om arbeidsmarkedstiltak være midlertidig ansatt i hele eller deler av tiltaksperioden.

En innvending som har vært reist mot bruk av lønnstilskudd, er at det kan fortrenge andre arbeidssøkere. Det er noe forskningsmessig belegg for at slik fortrenkning skjer, men i Norge har bruken av lønnstilskudd hatt et beskjedent omfang, både i absolutte tall og sammenliknet med andre land. Effektene av å trappe opp bruken av lønnstilskudd vil bli fulgt opp gjennom evalueringer.

### 8.7 Noen sentrale premisser for et hurtigspor

Skal et hurtigspor som strategi lykkes, må ulike oppgaver løses til ulike tider eller i ulike faser. Særlig er det viktig å utnytte tiden i mottaksfasen effektivt slik at man unngår unødig ventetid på å kartlegge kompetanse eller få godkjent utdanning mv. etter at man er bosatt.

Kartlegging av den enkeltes kompetanse må skje så raskt som mulig og i løpet av mottaksfasen. Det er også en forutsetning at det tilbys karriereveiledning med utgangspunkt i kartleggingen, og at den enkelte så raskt som mulig får søkt om godkjenning av utdanning eller autorisasjon hvis det er behov for det. Dette vil også kunne avklare behov for kompetanseheving. Dette vil lette prosessen med hurtigspor, og bidra til en mer stabil og varig tilknytning til arbeidslivet for den enkelte.

Kunnskapsdepartementet har gitt Vox i oppdrag å utvikle et elektronisk kartleggingsverktøy for selvregistrering av kompetanse for bruk i mottak. Regjeringen har også besluttet at kartleggingen skal følges opp av karriereveiledning, og har pekt på de fylkesvise karrieresentrene som sentrale aktører i oppfølgingen. Veiledningen kan også gi informasjon om arbeidsmuligheter og utdanning samt annen kvalifisering, jf. omtale i integreringsmeldingen. Ved opptak eller innpassing i utdanningssystemet kan realkompetansevurdering også være aktuelt. Selvregistrert kompetansekartlegging er en kartlegging av realkompetanse, men innebærer ingen vurdering.

For at et hurtigspor skal fungere vil det være helt sentralt at kompetansekartleggingen og karriereveiledningen er på plass i løpet av mottaksfasen. Informasjonen om den enkeltes kompetanse, arbeidserfaring og interesser må gjøres kjent for Arbeids- og velferdsetaten og kommunen, og inneha en kvalitet som gjør det mulig å finne fram til aktuelle kandidater til et hurtigspor.

En vellykket innsats i et hurtigspor vil forutsette et godt samarbeid mellom flere involverte aktører. Dette gjelder særlig for Arbeids- og velferdsetaten og kommunen som har ansvar for introduksjonsprogrammet, men også andre relevante aktører som Vox, NOKUT, IMDi, fylkeskommunen m.fl.

Umiddelbart etter bosetting bør kommunen i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten utarbeide en individuell plan for deltakerne i introduksjonsprogrammet. NAV-kontoret, sammen med kommunen velger ut kandidater til hurtigsporet, og vurderer muligheter for overgang til arbeid, eller behov for arbeidsrettet bistand.

Både hurtigsporet og den generelle arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet stiller krav til en tydelig og effektiv arbeidsdeling mellom kommune og NAV-kontor; jf. rundskriv om samarbeidet om introduksjonsprogrammet hvor denne ansvarsdelingen er skissert.

Det vil være aktuelt å prøve ut ulike virkemidler slik at både den enkelte deltaker og arbeidsgiver for eksempel gjennom en utprøvings- eller arbeidstreningsperiode får anledning til å vurdere om arbeidsforholdet kan bli en varig løsning. Ved bruk av lønnstilskudd er målet fast ansettelse. Dersom det i denne perioden er behov for en ytterligere utprøving av arbeidsevnen, kan arbeidstaker, som tidligere nevnt, tilsettes midlertidig i hele eller deler av tiltaksperioden.

Dersom man velger å kjede en arbeidstreningsperiode med bruk av lønnstilskudd bør den samlede tiltaksperiode i hovedsak ikke overstige ett år. I denne perioden kan det også tilbys ulike former for oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten eller fra programrådgivere i kommunen, som bistand fra mentor på arbeidsplassen, inkluderingstilskudd for å dekke utgifter ved tilrettelegging av arbeidsplassen mv. Det er særlig viktig å legge til rette for at den enkelte får tilstrekkelig norskopplæring.

Tiltakspakken slik den er foreslått nedenfor forutsetter ingen endringer i gjeldende regelverk for arbeidsmarkedstiltak. Pakken inneholder en kombinasjon og kjeding av ulike arbeidsmarkedspolitiske virkemidler. Det vil finnes mange veier inn i arbeidsmarkedet, og forslaget nedenfor representerer én mulig vei for flyktninger som har en kompetanse som etterspørres i arbeidsmarkedet, og som har de nødvendige kvalifikasjonene for å komme raskt inn i arbeidslivet.

Det forutsettes ingen endringer i introduksjonsloven, og det er tanken at flyktningene som trenger ulike tiltak for å komme i arbeid i hovedsak skal gjennomføre disse innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Et hurtigspor organiseres derfor som en integrert del av introduksjonsprogrammet. Ved ansettelse vil introduksjonsstønadens avkortning mot arbeidsinntekt.

Det vil også i noen tilfeller kunne legges til rette for deltakelse i hurtigspor for flyktninger *utenom* introduksjonsprogrammet, dersom det anses hensiktsmessig. Dette kan for eksempel



gjelde dersom ventetiden i mottak etter vedtak om opphold og fram til bosetting i en kommune blir lang, eller dersom flyktninger på egen hånd velger å bosette seg i en kommune uavhengig av inngåtte avtaler. Det vises også til omtale i integreringsmeldingen av forslag som skal legge til rette for økt kvalifisering og aktivitet i mottak.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er to av minstekravene i et introduksjonsprogram. Norskopplæringen bør integreres og knyttes så langt det er mulig til arbeidsdeltakelsen. Når opplæringen organiseres på denne måten, vil deltakeren i den tiden opplæringen foregår, ikke motta lønn, men introduksjonsstønad eller tiltakspenger. Det kan også i enkelte tilfeller være hensiktsmessig å tilby annen opplæring kombinert med deltakelse i arbeidslivet.

Hurtigsporet vil representere et tilbud om en konsentrert offentlig innsats for å få nyankomne flyktninger ut i arbeid rett etter bosetting i kommunen. Det blir i denne sammenhengen viktig å møte flyktninger med en forventning og et krav om raskt å komme i arbeid og bli selvforsørget. Det kan også gjelde selv om den enkelte flyktning ikke behersker norsk. Det er ikke nødvendigvis alltid en forutsetning for å komme i arbeid.

Mange flyktninger er ivrige etter å fortsette sin yrkeskarriere etter å ha vært utenfor arbeidslivet i lengre tid, både under flukten og i mottaksfasen. Hvis deltakere som velges ut til hurtigsporet ikke klarer å komme i arbeid innenfor de rammene som er satt for dette sporet, må den individuelle planen revideres. Den enkelte vil da kunne fortsette kvalifiseringen innenfor rammene av introduksjonsprogrammet dersom kommunen vurderer at vedkommende fortsatt har et behov for grunnleggende kvalifisering og fyller kriterier som er angitt i introduksjonsloven.

### 8.8 Virkemidler i et mulig forløp fra bosetting til jobb

Virkemidlene som inngår i et hurtigspor kan bestå av for eksempel opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven kombinert med arbeidstrening, lønnstilskudd og arbeidsmarkedsopplæring (f.eks. kurs i grunnleggende ferdigheter). Det er også mulig for arbeidsgiver å søke om midler til kurs gjennom Kompetanse+, tidligere basiskompetanse i arbeidslivet (BKA). Det stilles krav om samarbeid mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og myndigheter om relevant opplæring.

Hvilke virkemidler som skal kjedes eller kombineres må bestemmes ut fra individuelle behov. Nedenfor gjennomgås noen mulige elementer i et hurtigspor.

- Norskopplæring, kompetansekartlegging, søknad om godkjenning av utdanning, karriereveiledning mv. gjennomføres i mottaksfasen. All nødvendig informasjon overføres til bostedskommunen og Arbeids- og velferdsetaten
- Kommunen skal så snart som mulig og senest innen tre måneder etter bosetting legge til rette for introduksjonsprogram for den enkelte flyktning. Det er kommunen som er ansvarlig for å fatte vedtak om deltakelse i introduksjonsprogram iht. introduksjonslovens § 3, og å utarbeide en individuell plan for den enkelte deltaker.
- For aktuelle deltakere til et hurtigspor bør introduksjonsprogrammet starte opp så raskt som mulig etter bosetting.

- Arbeids- og velferdsetaten må sammen med kommunen avklare hvem som kan være aktuelle for hurtigsporet.
- Når en deltaker i introduksjonsprogrammet er valgt ut som kandidat til hurtigsporet, er det Arbeids- og velferdsetaten som skal tilrettelegge for overgang til arbeid slik at den enkeltes kvalifikasjoner blir brukt og kommer til nytte i relevante jobber.
- Arbeids- og velferdsetaten har hovedansvaret for å følge opp og administrere virkemidler som lønnstilskudd mv. Målet er å få til en rask utplassering i arbeidslivet kombinert med nødvendig språkopplæring og annen opplæring mens man er i arbeid.
- Arbeids- og velferdsetaten kan også ta inn personer som ikke har rett og plikt til introduksjonsprogram i hurtigsporet.
- Det inngås en avtale mellom arbeidsgiver, tiltaksdeltaker og Arbeids- og velferdsetaten ved oppstart av tiltaksperioden hvor formål, vilkår, varighet mv. for tiltaksperioden avklares. Dette må også gjenspeiles i den individuelle planen som den enkelte deltaker i introduksjonsprogram skal ha, jf. § 6 i introduksjonsloven.
- Arbeidstrening igangsettes for en periode på inntil seks måneder hvor deltaker mottar introduksjonsstønad. Deltakere som ikke har rett på introduksjonsstønad mottar tiltakspenger. Deltakere er ikke ansatt eller mottar lønn i arbeidstreningsperioden.
- Arbeidstreningsperioden kan kjedes med bruk av lønnstilskudd dersom Arbeids- og velferdsetaten vurderer at det er behov for det. Inntil 50 pst av de samlede lønnskostnader kan dekkes.
- Deltakerne kan ansettes midlertidig i lønnstilskuddsperioden.
- Det legges til rette for et forutsigbart og smidig samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og partene i arbeidslivet om lønnstilskuddsavtaler.
- Det kan inngås en avtale om oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten minst hver 3. måned. Det oppnevnes en navngitt person ved NAV-kontoret med ansvar for oppfølging og koordinering av kontakt mellom arbeidsgiver, tiltaksdeltaker og NAV. Det kan ev. inngås en tilretteleggings- og oppfølgingsavtale som regulerer dette samarbeidet.
- Bruk av mentor på arbeidsplassen eller annen oppfølging finansiert av Arbeids- og velferdsetaten kan vurderes etter behov.
- Det kan søkes om inkluderingstilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten for tilleggskostnader i forbindelse med tilrettelegging av arbeidsplassen.
- Det kan gis tilbud om kommunal og arbeidsrettet norskopplæring på deltid, ev. tilbud om opplæring gjennom AMO-kurs, for eksempel språkkurs eller kurs i grunnleggende



ferdigheter. Norskopplæringen kan inngå som en integrert del av tiltaksperioden, og finansieres av det offentlige.

- Arbeidsgiver kan også søke midler fra ordningen Kompetanse+ (tidligere BKA) til arbeidsrettet norskopplæring for sine ansatte.
- Under opplæring mottar deltakeren introduksjonsstønning eller ev. tiltakspenger, mens lønn utbetales for den tiden man er i arbeid.
- Arbeidstreningen eller lønnstilskuddsperioden kan avsluttes av begge parter eller av Arbeids- og velferdsetaten når det vurderes som hensiktsmessig.
- Mulighet for fast ansettelse vurderes fortløpende underveis i tiltaksperioden, og seinest i et møte mellom tiltaksdeltaker, arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten ved utløpet av tiltaksperioden.
- Mislykkes man i hurtigsporet med å komme raskt i arbeid, kan man etter en revisjon av individuell plan fortsette i introduksjonsprogrammet med et tilpasset kvalifiseringsopplegg hvis kommunen vurderer at den enkelte fortsatt har behov for grunnleggende kvalifisering, jf. introduksjonsloven § 2.