



# Norges offentlige utredninger

## 2022

Seriens redaksjon:  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
Teknisk redaksjon

---

1. Cruisetraffikk i norske farvann og tilgrensende havområder  
*Justis- og beredskapsdepartementet*
2. Akademisk ytringsfrihet  
*Kunnskapsdepartementet*
3. På trygg grunn  
*Olje- og energidepartementet*
4. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2022  
*Arbeids- og inkluderingsdepartementet*
5. Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2  
*Statsministerens kontor*
6. Nett i tide  
*Olje- og energidepartementet*
7. Et forbedret pensjonssystem  
*Arbeids- og inkluderingsdepartementet*
8. Ny minerallov  
*Nærings- og fiskeridepartementet*
9. En åpen og opplyst offentlig samtale  
*Kultur- og likestillingsdepartementet*
10. Inntektssystemet for kommunene  
*Kommunal- og distriktsdepartementet*
11. Ditt personvern – vårt felles ansvar  
*Kommunal- og distriktsdepartementet*
12. Fondet i en brytningstid  
*Finansdepartementet*
13. Med videre betydning  
*Kunnskapsdepartementet*
14. Inntektsmåling i jordbruket  
*Landbruks- og matdepartementet*
15. Utleverings- og arrestordreloven  
*Justis- og beredskapsdepartementet*
16. En folkehøgskole for alle  
*Kunnskapsdepartementet*
17. Veier inn – ny modell for opptak til universiteter og høyskoler  
*Kunnskapsdepartementet*
18. Mellom mobilitet og migrasjon  
*Arbeids- og inkluderingsdepartementet*

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2022: 18**

# Mellom mobilitet og migrasjon

Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 13. august 2021.

Avgitt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 13. desember 2022.

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1525-1

---

Aksell AS

## Til Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Arbeidsinnvandrerrutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 13. august 2021 for å gjennomgå situasjonen til arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer. Utredningen er et ledd i videreutviklingen av integreringspolitikken, og utvalget skal vurdere integreringspolitiske virkemidler for å integrere arbeidsinnvandrere bedre i norsk arbeids- og samfunnsliv. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo 13. desember 2022

Arnfinn H. Midtbøen  
Leder

Kristine Østrem Alsvik	Eugene Guribye	Børre Krudtå
Marie Florence Moufack	Anne-Marit Presterud	Leila Rezzouk
Johan Fredrik Rye	Knut Røed	Liv Sannes
Cathrine Stavnes	Gunvor Ulstein	Janis Umblijs
Anne Mette Ødegård		

---

Arild Haffner Naustdal  
Sekretariatsleder

Karine Handegaard  
Bakken

Marte Kristine Bjertnæs

Gunhild Bolstad

Hero Ezat

Ferdinand Andreas Mohn

Synnøve Nymo

Hanne Syversen



# Innhold

<b>Del I</b>	<b>Innledning og sammendrag</b> .....	11	3.2	Arbeidsinnvandring til Norge i historisk perspektiv .....	43
<b>1</b>	<b>Perspektiv og sammendrag</b> .....	13	3.3	Arbeidsinnvandring til Norge 1945–2004 .....	44
1.1	Innledning .....	13			
1.2	Innvandring, integrering og den norske modellen .....	15	3.4	Arbeidsinnvandring til Norge etter 2004 .....	45
1.3	Perspektiver på integrering .....	17	3.5	Det bredere migrasjonsbildet .....	48
1.4	Utvalgets perspektiv og vurderinger .....	18	3.5.1	Motivasjoner for og årsaker til migrasjon .....	48
1.4.1	Premisser for analysene .....	19	3.5.2	Integrering og transnasjonale liv ...	49
1.4.2	Hensyn og vurderinger .....	19	3.5.3	Økonomiske konsekvenser av migrasjon for mottaker- og avsenderland .....	50
1.4.3	Integreringspolitikk for arbeidsinnvandrere? .....	20			
1.5	Sammendrag .....	22	3.6	Oppsummering .....	51
1.5.1	Del II Bakgrunn og sentrale premisser .....	22	<b>4</b>	<b>Regelverk for arbeidsinnvandring, folkeregistrering og internasjonale forpliktelser</b> .....	52
1.5.2	Del III: Situasjonsbeskrivelse .....	24	4.1	Innledning .....	52
1.5.3	Del IV: Utvalgets vurderinger og anbefalinger .....	29	4.2	Regulering av adgang til opphold i Norge .....	52
<b>2</b>	<b>Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid</b> .....	31	4.2.1	To ulike regimer for arbeidsinnvandring .....	52
2.1	Oppnevning og mandat .....	31	4.2.2	Arbeidsinnvandring fra EØS .....	53
2.1.1	Endringer i mandatet .....	32	4.2.3	Arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS .....	54
2.2	Utvalgets sammensetning .....	32	4.3	Registrering i Folkeregisteret .....	57
2.3	Utvalgets arbeid .....	33	4.4	Internasjonale forpliktelser og samarbeid .....	57
2.3.1	Utvalgsmøter .....	33	4.4.1	Nordisk samarbeid .....	57
2.3.2	Studieturer til organisasjoner og bedrifter .....	33	4.4.2	Europeisk samarbeid .....	58
2.3.3	Innspillmøter og andre møter .....	33	4.4.3	Andre internasjonale forpliktelser og samarbeid .....	59
2.3.4	Skriftlig innspill .....	34	4.5	Oppsummering .....	59
2.3.5	Eksterne utredninger .....	35	<b>5</b>	<b>Integreringspolitikken</b> .....	60
2.4	Utvalgets forståelse av mandatet ..	36	5.1	Innledning .....	60
2.5	Sentrale begreper og datakilder ...	37	5.2	Utviklingen av introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap .....	60
2.5.1	Innvandrere og innvandringsbakgrunn .....	37	5.2.1	Introduksjonsordningen .....	61
2.5.2	Landbakgrunn .....	37	5.2.2	Opplæring i norsk og samfunnskunnskap .....	61
2.5.3	Grupperinger av arbeidsinnvandrere .....	37	5.3	Integreringsloven .....	62
2.5.4	Arbeidsinnvandrere på korttidsopphold .....	37	5.3.1	Introduksjonsprogram og introduksjonsstønad .....	62
2.5.5	Viktigste datakilder om arbeidsinnvandrere og deres familier .....	38	5.3.2	Opplæring i norsk og samfunnskunnskap .....	63
2.6	Relevante utredninger og prosesser .....	39	5.4	Norskopplæring utover integreringsloven .....	65
<b>Del II</b>	<b>Bakgrunn og sentrale premisser</b> .....	41	5.5	Kommunens ansvar .....	66
<b>3</b>	<b>Arbeidsinnvandring til Norge – før og nå</b> .....	43	5.6	Fylkeskommunens ansvar .....	66
3.1	Innledning .....	43			

5.7	Frivillige organisasjoners rolle .....	67	7.5.2	Godkjenning av høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleutdanning) .....	96
5.8	Mangfold i arbeidslivet .....	67	7.5.3	Godkjenning av utenlandsk høyere utdanning .....	96
5.9	Integreringspolitikk for arbeidsinnvandrere i sammenlignbare land .....	68	7.5.4	Yrkesgodkjenning og yrkeskvalifikasjonsdirektivet .....	96
5.9.1	Arbeidsinnvandring i OECD-landene .....	68	7.6	Utdanningssystemet for barn av arbeidsinnvandrere .....	97
5.9.2	Danmark .....	68	7.6.1	Tilbud til minoritetsspråklige barn i norske barnehager .....	97
5.9.3	Sverige .....	69	7.6.2	Opplæringstilbud og retten til særskilt språkopplæring .....	98
5.9.4	Finland .....	70	7.6.3	Overgang til videregående opplæring, og kombinasjonsklasser .....	98
5.9.5	Island .....	70	7.6.4	Norsk skolepolitikk for nyankomne elever, sammenlignet med andre land .....	99
5.10	Oppsummering .....	71	7.7	Oppsummering .....	100
<b>6</b>	<b>Arbeids- og velferds- politikken</b> .....	<b>73</b>	<b>Del III</b>	<b>Situasjonsbeskrivelse</b> .....	<b>101</b>
6.1	Innledning .....	73	<b>8</b>	<b>Migrasjonsmønstre og demografiske hovedtrekk</b> .....	<b>103</b>
6.2	Arbeidslivspolitikken .....	73	8.1	Innledning .....	103
6.3	Arbeidsmarkedspolitikken .....	78	8.2	Innvandringer blant arbeidsinnvandrere .....	103
6.3.1	Arbeidsmarkedstiltak .....	79	8.2.1	Arbeidsinnvandringer til Norge fra ulike land .....	104
6.3.2	Rekruttering av og informasjon til utenlandske arbeidstakere .....	81	8.2.2	Nærmere om arbeidsinnvandringer fra tredjeland .....	106
6.4	Velferdspolitikken .....	81	8.2.3	Kjønns- og aldersfordeling blant dem som har kommet som arbeidsinnvandrere .....	108
6.4.1	Dagpenger under arbeidsløshet ...	83	8.3	Arbeidsinnvandreres utvandring og andel bosatte .....	109
6.4.2	Helserelaterte ytelser .....	83	8.4	Arbeidsinnvandrere på korttidsopphold .....	112
6.4.3	Sosiale tjenester .....	84	8.4.1	Utstasjonerte arbeidstakere .....	115
6.5	Boligpolitiske virkemidler .....	85	8.5	Arbeidsinnvandrerbefolkningen og deres familier .....	116
6.6	Oppsummering .....	85	8.5.1	Bosettingsmønster fordelt på fylker og kommuner .....	117
<b>7</b>	<b>Utdannings- og kompetanse- politikken</b> .....	<b>87</b>	8.5.2	Arbeidsinnvandrernes sivilstand og familiesituasjon .....	119
7.1	Innledning .....	87	8.5.3	Familieinnvandring til arbeidsinnvandrere .....	120
7.2	Kompetansepolitikk og livslang læring .....	87	8.5.4	Norskfødte og gjenforente barn av arbeidsinnvandrere .....	123
7.2.1	Kompetansepluss .....	88	8.6	Oppsummering .....	124
7.3	Voksenopplæringen .....	89	<b>9</b>	<b>Arbeidsmarkedssituasjonen for arbeidsinnvandrere</b> .....	<b>125</b>
7.3.1	Grunnskole og videregående opplæring for voksne .....	89	9.1	Innledning .....	125
7.3.2	Realkompetansevurdering .....	90			
7.3.3	Tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere .....	90			
7.4	Arbeidslivets kompetansebehov og kompetansekrav .....	92			
7.4.1	Tariffavtalene som virkemiddel i kompetansepolitikken .....	93			
7.4.2	Kompetansepolitisk råd .....	93			
7.4.3	Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling .....	93			
7.4.4	Språk- og kompetansekrav i særskilte yrker .....	94			
7.5	Godkjenningsordninger for utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet .....	95			
7.5.1	Godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring .....	95			



9.2	Sysselsetting .....	125	11.7	Utbetaling av stønader til personer bosatt i utlandet .....	174
9.2.1	Sysselsetting blant bosatte arbeidsinnvandrere .....	126	11.8	Oppsummering .....	175
9.2.2	Sysselsetting blant arbeidsinnvandrere på korttidsopphold .....	132	<b>12</b>	<b>Utdanning, kompetanse og språk .....</b>	<b>177</b>
9.2.3	Arbeidsinnvandringens betydning for næringer og regioner .....	134	12.1	Innledning .....	177
9.3	Arbeidsledighet blant arbeidsinnvandrere .....	137	12.2	Arbeidsinnvandreres utdanning og kompetanse .....	177
9.4	Pandemi, sysselsetting og arbeidsinnvandring .....	139	12.2.1	Arbeidsinnvandrernes utdanningsnivå .....	177
9.5	Oppsummering .....	143	12.2.2	Utdanning i Norge og godkjenning av utenlandsk utdanning .....	182
<b>10</b>	<b>Arbeidsforhold og arbeidsmiljø .....</b>	<b>145</b>	12.3	Arbeidsinnvandreres norskferdigheter .....	184
10.1	Innledning .....	145	12.3.1	Norskopplæring .....	184
10.2	Arbeidsinnvandreres tilknytningsformer .....	145	12.3.2	Norskprøver .....	186
10.3	Arbeidsmiljø og HMS .....	146	12.4	Barn av arbeidsinnvandrere i norsk utdanning .....	188
10.3.1	Arbeidsrelaterte skader og ulykker .....	148	12.4.1	Elever med særskilt språkopplæring i norsk grunnskole .....	189
10.3.2	Sosial og språklig segregering på arbeidsplassen .....	149	12.4.2	Barn av arbeidsinnvandrere fra tredjeland i utdanningsløpet .....	191
10.4	Sosial dumping og arbeidslivskriminalitet .....	150	12.4.3	Prestasjoner og gjennomføring i videregående opplæring .....	191
10.4.1	Omfang av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet .....	150	12.4.4	Familietilknyttede til arbeidsinnvandrere i høyere utdanning ...	193
10.4.2	Kartlegginger av arbeidsvilkår for sentral- og østeuropeiske arbeidsinnvandrere .....	151	12.5	Oppsummering .....	193
10.4.3	Utfordringer i utsatte bransjer og næringer .....	153	<b>13</b>	<b>Økonomiske levekår og boforhold .....</b>	<b>195</b>
10.5	Deltakelse i organisasjoner i arbeidslivet .....	155	13.1	Innledning .....	195
10.6	Oppsummering .....	159	13.2	Arbeidsinnvandrernes husholdningsinntekter .....	195
<b>11</b>	<b>Trygdeytelser og velferdstjenester .....</b>	<b>161</b>	13.2.1	Utviklingen i inntektsnivået blant arbeidsinnvandrernes husholdninger .....	196
11.1	Innledning .....	161	13.2.2	Inntektsfordeling blant ulike grupper arbeidsinnvandrere .....	199
11.2	Inntektssammensetning og mottak av velferdsytelser .....	162	13.2.3	Vedvarende lavinntekt blant arbeidsinnvandrernes husholdninger .....	201
11.3	Dagpenger under arbeidsløshet og deltakelse i arbeidsmarkeds tiltak .....	162	13.3	Bosted og boforhold blant arbeidsinnvandrere .....	203
11.3.1	Deltakelse i arbeidsmarkeds tiltak .....	165	13.3.1	Andel som eier eller leier bolig ...	203
11.4	Helserelaterte ytelser og bruk av helsetjenester .....	166	13.3.2	Trangbodddhet .....	207
11.4.1	Mottak av sykepenger .....	166	13.3.3	Boligstandard og fornøydhet med boligen .....	211
11.4.2	Arbeidsavklaringspenger (AAP) og uføretrygd .....	167	13.4	Oppsummering .....	211
11.4.3	Bruk av helsetjenester .....	171	<b>14</b>	<b>Deltakelse, tillit og verdier .....</b>	<b>213</b>
11.5	Familierelaterte ytelser .....	172	14.1	Innledning .....	213
11.6	Kommunale ytelser .....	172	14.2	Politisk deltakelse .....	213
11.6.1	Økonomisk stønad til livsopphold ..	172	14.2.1	Valgdeltakelse .....	213
			14.2.2	Uformell politisk deltakelse .....	217

14.3	Deltakelse i sivilsamfunnet og frivillige organisasjoner .....	218	16.5.2	Mangfolds- og innvandrerråd .....	255
14.3.1	Barrierer for deltagelse .....	220	16.6	Oppsummering .....	256
14.4	Deltakelse i religiøse organisasjoner .....	222	<b>Del IV</b>	<b>Utvalgets vurderinger og anbefalinger</b> .....	<b>259</b>
14.4.1	Religionsutøvelse .....	222	<b>17</b>	<b>Utvalgets vurderinger</b> .....	<b>261</b>
14.5	Politiske og kulturelle verdier .....	223	17.1	Innledning .....	261
14.5.1	Tillit .....	223	17.2	Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv ...	262
14.5.2	Kjønnslikestilling .....	224	17.2.1	Økonomisk integrering .....	262
14.5.3	Ekteskap .....	225	17.2.2	Sosiokulturell integrering .....	264
14.5.4	Holdninger til skatt og skatteunndragelse .....	225	17.2.3	Sivil-politisk integrering .....	265
14.6	Oppsummering .....	226	17.2.4	Resepsjonell integrering .....	265
<b>15</b>	<b>Tilhørighet</b> .....	<b>227</b>	17.2.5	Utvalgets samlede vurdering .....	<b>266</b>
15.1	Innledning .....	227	17.3	Arbeidsinnvandring – mellom mobilitet og migrasjon .....	267
15.2	Diskriminering .....	227	17.4	Alternative modeller for integrering av arbeidsinnvandrere .....	269
15.2.1	Diskriminering i ansettelsesprosesser .....	228	17.4.1	Modell 1: Status quo .....	269
15.2.2	Erfaringer med diskriminering på ulike samfunnsområder .....	230	17.4.2	Modell 2: Helhetlig integreringspolitikk .....	270
15.3	Transnasjonal orientering .....	232	17.4.3	Modell 3: Differensiert integreringspolitikk .....	270
15.3.1	Tilhørighet til Norge og opprinnelsesland .....	232	17.4.4	Anbefaling av modell .....	271
15.3.2	Transnasjonale praksiser og returintensjoner .....	233	<b>18</b>	<b>Utvalgets anbefalinger</b> .....	<b>273</b>
15.3.3	Transnasjonalisme og integrering – et motsetningsforhold? .....	234	18.1	Innledning .....	273
15.4	Nasjonal identifikasjon .....	234	18.2	Integreringspolitikken .....	274
15.4.1	Ønske om og overgang til norsk statsborgerskap .....	234	18.2.1	Opplæring i norsk .....	274
15.4.2	Å definere seg som norsk – å bli oppfattet som norsk .....	237	18.2.2	Verktøy for kartlegging av norskferdigheter .....	282
15.5	Oppsummering .....	238	18.2.3	Opplæring i samfunnskunnskap ..	282
<b>16</b>	<b>Lokal og regional variasjon i integreringsarbeid</b> .....	<b>239</b>	18.2.4	Informasjon og kommunikasjon ..	284
16.1	Innledning .....	239	18.2.5	Deltakelse og representasjon .....	287
16.2	Erfaringer fra integreringstiltak for flyktninger .....	239	18.2.6	Koordinering og samordning på integreringsområdet .....	289
16.3	Erfaringer med bosetting og integreringsarbeid .....	240	18.2.7	Utvalgets anbefalinger oppsummert .....	291
16.3.1	Behov for arbeidskraft og kompetanse .....	241	18.3	Arbeids- og velferdspolitikken .....	291
16.3.2	Integrering i et lokalt og regionalt perspektiv .....	243	18.3.1	Arbeidsforhold og arbeidsmiljø ...	292
16.4	Kommunale, fylkeskommunale og statlige grep og tilbud .....	247	18.3.2	Fagorganisering .....	296
16.4.1	Velkomstilbud .....	247	18.3.3	NAVs rolle og innsats .....	299
16.4.2	Karriereveiledning .....	248	18.3.4	Utvalgets anbefalinger oppsummert .....	300
16.4.3	Mangfold i arbeidslivet .....	249	18.4	Utdannings- og kompetansepolitikk .....	301
16.4.4	Tiltak i regi av NAV .....	251	18.4.1	Fag- og yrkesopplæring .....	301
16.5	Frivillige organisasjoners rolle .....	252	18.4.2	Godkjenning av utdanning .....	303
16.5.1	Språkopplæring og språktrening ..	254	18.4.3	Opplæring av barn og unge .....	305
			18.4.4	Utvalgets anbefalinger oppsummert .....	306
			18.5	Kunnskapsutvikling .....	307

<b>19</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	310	19.2.8	Informasjon og kommunikasjon ..	314
19.1	Innledning .....	310	19.3	Arbeids- og velferdspolitikken .....	314
19.2	Integreringspolitikken .....	310	19.3.1	Tiltak mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet .....	314
19.2.1	Innledning .....	310	19.3.2	Styrke NAVs tiltaksapparat .....	315
19.2.2	Videreutvikle bransje-programmene .....	310	19.4	Utdannings- og kompetanse-politikken .....	315
19.2.3	Rett til modulbasert norsk-opplæring med egenbetaling .....	310	19.4.1	Fagopplæring .....	315
19.2.4	Styrking av eksisterende ordninger for norskopplæring .....	312	19.5	Kunnskapsutvikling .....	315
19.2.5	Verktøy for kartlegging av norskferdigheter .....	313		<b>Referanseliste</b> .....	317
19.2.6	Rett til opplæring i samfunns-kunnskap .....	313		<b>Vedlegg</b>	
19.2.7	Finansiering av lovregulert opplæring i norsk og samfunns-kunnskap .....	313	1	Hovedtrekk i regelverket for inntektssikringsordninger per 1.1.2022 .....	334
			2	English summary .....	342

### **Digitale vedlegg**

Vedlegg 1: Hilde K. Ellingsen (2022), *Språkkrav for arbeidsinnvandrere fra EØS-området*. Advokatfirmaet Lund & Co DA – MNA.

Vedlegg 2: Kristine Nergaard og Anne Mette Ødegård (2022), *Organisasjonsgrad blant arbeidsinnvandrere*. Fafo.

Vedlegg 3: Bernt Bratsberg, Knut Røed og Oddbjørn Raaum (2022), *Konsekvenser av COVID-19 pandemien på bruken av utenlandsk arbeidskraft i Norge*. Frischsenteret.

Vedlegg 4: Jon Kåre Skiple, Dag Arne Christiansen, Johannes Bergh og Tor Helge Holmås (2022), *Analyse av politisk deltakelse blant arbeidsinnvandrere*. NORCE og Institutt for samfunnsforskning.

Vedlegg 5: Julie Willerslev Jørgensen, Elias Severinsen Sandnes og Magne Krogstad Asphjell (2022), *Samfunnsøkonomisk analyse av norskopplæring for arbeidsinnvandrere*. Oslo Economics.

Vedlegg 6: Mia B. Nilssen Haave, Eline Moe Vestrheim og Maria Louise Borup Sørensen (2022), *Språktilbud til arbeidsinnvandrere i nordiske land – Skjematisk oversikt*. Rambøll

Vedlegg 7: Jon Epland og Mads Ivar Kirkeberg (2022), *Økonomiske levekår for arbeidsinnvandrere som ble bosatt i Norge i årene 2004–2018*. Statistisk sentralbyrå.

Vedlegg 8: Edvard Nergård Larsen (2022), *Ansettelsesdiskriminering av etniske minoriteter i Norge*. Universitetet i Oslo.



*Del I*  
*Innledning og sammendrag*



## Kapittel 1

# Perspektiv og sammendrag

### 1.1 Innledning

Norge er et innvandringsland. I 1970 utgjorde innvandrere om lag 1,5 prosent av den norske befolkningen, i dag utgjør de over 15 prosent. Dette er sammenlignbart med land som Frankrike, Nederland, USA, Storbritannia og Tyskland, der mellom 13 og 16 prosent er født i utlandet.<sup>1</sup> I årene som kommer, vil andelen innvandrere i Norge med all sannsynlighet stige betydelig. Statistisk sentralbyrå anslår at innvandrere og deres norskfødte barn som andel av befolkningen vil øke fra om lag 19 prosent i 2022 til over 25 prosent innen 2060.<sup>2</sup>

Siden 2004 har arbeidsinnvandring bidratt markant til denne utviklingen. Dette året ble EU – og dermed EØS-området – utvidet med ti land, deriblant åtte land i Sentral- og Øst-Europa.<sup>3</sup> Fire av ti innvandrere som har kommet til Norge siden 2004, har arbeid som registrert innvandringsgrunn. Disse arbeidsinnvandrerne utgjør nær 300 000 personer. 65 prosent har kommet fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, 21 prosent har kommet fra øvrige EU-land, og 14 prosent har kommet fra land utenfor EØS, såkalte tredjeland. Polen er det desidert største avsenderlandet fra EØS-området mellom 2004 og 2020, etterfulgt av Litauen. India, Kina og Ukraina er de største tredjelandene i perioden. I tillegg kommer et betydelig antall arbeidsinnvandrere på korttidsopphold, fra både EØS og tredjeland, for å dekke etterspørselen i bransjer med stor sesongvariasjon.<sup>4</sup>

Arbeidsinnvandrere i Norge er en svært sammensatt gruppe. De er ufaglærte, faglærte og høyt kvalifiserte spesialister, og de fordeler seg på et stort antall yrkesgrupper. Arbeidsinnvandrere fra EØS er ofte konsentrert i bygg og anlegg, industri og forretningsmessig tjenesteyting, der utleie av arbeidskraft inngår. Samtidig har en nokså stor andel arbeidsinnvandrere yrker som krever høyere utdanning, som akademiske yrker. Bosatte arbeidsinnvandrere fra tredjeland har i gjennomsnitt langt høyere utdanning og jobber gjerne innenfor realfag, ingeniørfag, IKT og forskning. Når det gjelder tredjelandsborgere som kommer til Norge på korttidsopphold, tar mange arbeid innen landbruket, deler av fiskeindustrien og i turistnæringen. EØS-borgere på korttidsopphold tar i stor grad jobb i de samme næringene som bosatte arbeidsinnvandrere fra samme område, og særlig innen bygg og anlegg. Denne variasjonen blant arbeidsinnvandrere i Norge, knyttet til bosettingsstatus, opprinnelsesland, utdanningsnivå og bransjetilknytning, gjenspeiles i hvilke integreringsutfordringer ulike grupper av arbeidsinnvandrere møter i det norske samfunnet.

Arbeidsinnvandrere er i dag, i motsetning til flykninger og deres familier, ikke en del av hovedmålgruppen for norsk integreringspolitikk. I norsk sammenheng kan integreringspolitikken sies å være en kombinasjon av tiltak særlig rettet mot innvandrere og generelle arbeidslivs- og velferdspolitiske virkemidler. På mange måter er den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen et stortiltet integreringsprosjekt, der et velorganisert arbeidsliv sammen med universelle rettigheter, inntektssikring og arbeidsrettede tiltak bidrar til høy sysselsetting, medbestemmelse, økonomisk trygghet og sosial utjevning. Når det her vises til *målgrupper* for integreringspolitikken, menes imidlertid politikken for særtiltak rettet mot innvandrere. Flykninger og deres familier er hovedmålgruppen for integreringspolitikken i denne snevrere betydningen. De er omfattet av integreringsloven og har både rett og plikt til å delta i

<sup>1</sup> OECD. (2022, 25. oktober). Foreign-born population. Hentet fra <https://data.oecd.org/migration/foreign-born-population.htm>.

<sup>2</sup> SSB. (2022a, 25. oktober). Framskrevet folkemengde i 2060, hovedalternativet. Hentet fra <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/faktaside/innvandring>.

<sup>3</sup> De ti landene som ble medlemmer av EU i 2004 var Polen, Litauen, Latvia, Estland, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia, Ungarn, Kypros og Malta. Tre år senere, i 2007, ble Romania og Bulgaria EU-medlemmer, mens Kroatia ble medlem i 2013. Gjennom EØS-avtalen er Norge del av det frie arbeids- og tjenestemarkedet i EU.

<sup>4</sup> Arbeidsinnvandrere på korttidsopphold betegnes iblant også som ikke-bosatte lønnstakere og lønnstakere på korttidsopphold.

introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. De får også tilbud om bosetting med offentlig hjelp. Nordiske borgere og arbeidsinnvandrere fra EØS-land er ikke omfattet av integreringsloven og har verken rett eller plikt til å delta i introduksjonsprogram, eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Arbeidsinnvandrere fra tredjeland er omfattet av loven, men ikke av reglene om introduksjonsprogram. Denne gruppen har kun plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og må derfor betale for opplæringen selv, eller få den finansiert av arbeidsgiver.

En viktig grunn til at arbeidsinnvandrere i hovedsak ikke er inkludert i integreringspolitikken, er at arbeidsinnvandring skiller seg fra flyktning- og familieinnvandring ved at omfanget er tett knyttet til etterspørselen i arbeidsmarkedet. Det er hovedsakelig jobbmuligheter i avsender- og destinasjonsland – i kombinasjon med store lønns- og velferdsforskjeller mellom land – som påvirker strømmene av arbeidsinnvandring, både inn og ut av Norge. Flyktninger og deres familier kommer derimot til landet uavhengig av økonomiske konjunkturer, og har ikke nødvendigvis en kompetanse som er etterspurt i arbeidsmarkedet. Norges tilslutning til EØS-avtalen innebærer dessuten at EØS-borgere fritt kan reise til Norge for å søke om arbeid her, gjennom retten til fri bevegelse innenfor EØS.<sup>5</sup> EØS-avtalens prinsipp om likebehandling innebærer at enhver form for forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet er forbudt, og det begrenser hvilke krav man kan pålegge arbeidsinnvandrere fra EØS-området. Fri bevegelse innad i EØS-området omtales gjerne som *mobilitet* snarere enn som migrasjon. Denne begrepsbruken gjenspeiler at forflytning mellom landegrensene internt i EØS-området anses som mer flyktig og noe som ikke innebærer varig bosetting på samme måte som andre former for migrasjon. Denne utredningen problematiserer forståelsen av arbeidsinnvandring som mobilitet. Selv om arbeidsinnvandrere er mer mobile enn andre innvandrergupper, velger en stor andel å bli boende og bli en permanent del av den norske befolkningen.<sup>6</sup>

En annen grunn til at arbeidsinnvandrere ikke er i hovedmålgruppen for norsk integreringspolitikk, er at norske myndigheter anser at arbeidsliv-

vet står i en særstilling som integreringsarena. Spissformulert er det sysselsettingsnivået som avgjør i hvilken grad innvandrere blir en «ressurs» eller «byrde» for Norge i økonomisk forstand. Ettersom de fleste arbeidsinnvandrere er tilknyttet arbeidslivet fra de ankommer landet, kan de fra et økonomisk perspektiv sies å være integrert i utgangspunktet. Arbeidsinnvandrere møter likevel barrierer i det norske arbeidslivet som kan tilsvare utfordringene andre innvandrergupper opplever, som å miste jobben, ikke få godkjent relevant kompetanse, oppleve diskriminering eller risikere en situasjon med vedvarende lavinntekt og behov for økonomisk hjelp til livsopphold. Bosatte EØS-borgere har imidlertid rett til arbeids- og bostedsbaserte ytelser på linje med norske borgere. Denne rettigheten sikrer dem tilgang til universelle arbeidslivs- og velferdspolitiske ordninger gjennom tilknytningen til arbeidslivet. Norske myndigheter har derfor vurdert det slik at mens flyktninger og deres familier har behov for hjelp til innlemming i det norske samfunnet, og at staten plikter å bistå i denne prosessen, bør eventuell opplæring i norsk og samfunnskunnskap for arbeidsinnvandrere finansieres av arbeidsgivere eller arbeidsinnvandrerne selv. Også de fleste utvalg med paralleller til denne utredningen har delt denne vurderingen og argumentert for at arbeidsinnvandrere ikke bør omfattes av særlige integreringspolitiske tiltak.<sup>7</sup>

Mandatet for denne utredningen har vært å vurdere om det er på tide å endre dette perspektivet. Snart 20 år etter den første EU-utvidelsen østover er det mulig å trekke viktige lærdommer av hvordan arbeidsinnvandringen påvirker Norge, hva slags tilknytning arbeidsinnvandrerne har til det norske samfunnet, og hvilke utfordringer de møter.

Bildet er sammensatt. På den ene siden har arbeidsinnvandringen bidratt til å sikre etterspurt arbeidskraft og verdifull kompetanse og til å styrke det kulturelle mangfoldet i arbeidslivet. Arbeidsinnvandrere representerer også en mer mobil arbeidskraft enn andre grupper, noe som kan bidra til å dempe kostnadspress og redusere negative konsekvenser av nedgangskonjunkturer. På den andre siden har den historisk høye

<sup>5</sup> EØS innbefatter alle medlemslandene i EU, samt EØS/EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein.

<sup>6</sup> Friberg. (2016). *Arbeidsmigrasjon. Hva vet vi om konsekvensene for norsk arbeidsliv, samfunn og økonomi?* (Fafo-rapport 2016:02). Oslo: Fafo.

<sup>7</sup> Introduksjonslovutvalget (NOU 2001: 20 *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven)*), Velferds- og migrasjonsutvalget (NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*) og Integrasjons- og tillitsutvalget (NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*) argumenterte slik. Integreringsutvalget (NOU 2011: 14 *Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak*) anbefalte imidlertid statlig finansiert norskopplæring for arbeidsinnvandrere.



arbeidsinnvandringen til Norge siden 2004 skapt større konkurranse i lavlønsbransjer, mellom grupper både med og uten innvandrerbakgrunn. Arbeidsinnvandringen har blant annet derfor aktualisert behovet for å unngå at arbeidslivet blir mer todelt.<sup>8</sup> I deler av arbeidslivet, der mange arbeidsinnvandrere er sysselsatt, er organisasjonsgraden lav, midlertidige stillinger mer utbredt og det har vært tendenser til lavere lønnsvekst. I enkelte næringer har det vært dokumentert sosial dumping, og det har vært tilfeller av arbeidslivskriminalitet.<sup>9</sup> Mange tiltak er iverksatt for å motvirke dette, som allmenngjøringsvedtak og økt kontrollvirksomhet. Utviklingen kan likevel utfordre de positive integreringsmekanismene i arbeidslivet og grunnelementene i den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen.

De senere års kriser – som finanskrisen og koronapandemien – har dessuten rammet arbeidsinnvandrere hardt. Mange mister jobben eller blir permittert i perioder med konjunkturedgang. Pandemien viste også at mange arbeidsinnvandrere står på utsiden av samfunnet. Mange snakker ikke norsk. Kommunikasjonen mellom skole og hjem var krevende i de lengre periodene da skolene var helt eller delvis stengt, noe som kan ha fått store konsekvenser for barn og unge. Arbeidsinnvandrere skiller seg også fra andre innvandrergrupper ved at de i gjennomsnitt deltar mindre i politikk og organisasjonsliv, har lavere tillit til norske myndigheter og er sterkt orientert mot hjemlandet. Det reiser spørsmålet om integrering gjennom deltakelse i arbeidslivet er en tilstrekkelig ambisjon for norsk integreringspolitikk.

I tillegg ender en stor andel av arbeidsinnvandrerne i realiteten opp med å bli en permanent del av den norske befolkningen, selv om mange har planer om å returnere til hjemlandet de første årene etter ankomst til Norge. Blant de nesten 300 000 folkeregistrerte personene som flyttet til Norge som arbeidsinnvandrere i perioden 2004–2020, er over to tredeler fremdeles bosatt. Blant den store gruppen arbeidsinnvandrere fra Sentral- og Øst-Europa som kom de første årene etter EU-utvidelsen i 2004, bor over 60 prosent fortsatt i lan-

det. Dette er en høyere andel enn blant arbeidsinnvandrere fra tredjeland og EU-land i Vest-Europa som kom i samme periode. Barn av innvandrere fra Polen og Litauen er dessuten blant de raskest voksende gruppene av norskfødte med to utenlandsfødte foreldre i Norge, noe som taler for at bosettingen for mange blir permanent.

Alle disse forholdene viser at det er nødvendig å etablere et bredt kunnskapsgrunnlag om arbeidsinnvandreres integrering i Norge. Mandatet for denne utredningen har vært todelt: For det første å etablere et slikt kunnskapsgrunnlag. For det andre å vurdere hvordan folkeregistrerte arbeidsinnvandrere kan omfattes av integreringspolitikken, og foreslå og begrunne tiltak for å integrere denne gruppen bedre i norsk arbeids- og samfunnsliv.

## 1.2 Innvandring, integrering og den norske modellen

Siden midten av 1970-tallet har norsk innvandrings- og integreringspolitikk vært tett knyttet til det som ofte omtales som den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen.<sup>10</sup> Modellen beskrives gjerne som en triangelmodell med kobling mellom et organisert og regulert arbeidsliv, makroøkonomisk styring og et godt utbygd offentlig velferdssystem. Disse tre pilarene henger tett sammen og er gjensidig avhengige av hverandre. Koordinert lønnsdannelse og parts- og trepartssamarbeid regnes som kjerneelementer i modellen. I internasjonal sammenheng brukes ofte «den nordiske modellen» som begrep for å omtale samspillet mellom ulike aktører og politikkområder, og resultatene som samspillet bidrar til, i form av blant annet høy gjennomsnittlig levestandard, økonomisk vekst og makroøkonomisk stabilitet.<sup>11</sup> Høy tillit mellom mennesker, og mellom innbyggerne og offentlige institusjoner, er et sentralt trekk som skiller de nordiske landene fra andre. Denne tilliten er skapt over lengre perioder og kan bli forstått både som et resultat av, og en forutsetning for, samfunnsorganiseringen i Norden.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Se NOU 2021: 9 *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv* for en drøfting av disse tendensene.

<sup>9</sup> Med sosial dumping menes at utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid i Norge, får vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstakere. Med arbeidslivskriminalitet menes ulike former for profittmotivert kriminalitet i arbeidslivet som går på bekostning av arbeidstakeres arbeidsvilkår og rettigheter, skattefundamentet og velferdssystemet. Begge fenomenene omtales nærmere i kapittel 6 og 10.

<sup>10</sup> Brochmann & Hagelund. (2010). *Velferdens grenser. Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*. Oslo: Universitetsforlaget.

<sup>11</sup> Alsos & Dølvik. (red.). (2021). *The Future of Work in the Nordic Countries: Opportunities and Challenges for the Nordic Working Life Models* (TemaNord-rapport 2021: 520). København: Nordisk ministerråd.

<sup>12</sup> Andreasson (2017). *Tillid – det nordiske gull*. København: Nordisk ministerråd

Et viktig resultat av den norske modellen er et velfungerende arbeidsliv preget av høy sysselsetting og omstillingsevne, små lønnsforskjeller, medbestemmelse, kompetanseutvikling og et godt og helsefremmende arbeidsmiljø.<sup>13</sup> Den norske modellen fører også til høy produktivitet, som innebærer at arbeidsdeltakelse krever høy kompetanse og yteevne, og som igjen gjør kompetanseutvikling og omstillingsevne til viktige verktøy. Alt dette er også sentralt i integreringssammenheng. Det viktigste målet for integreringspolitikken overfor flyktning- og familieinnvandrere har vært å sikre at nykommere raskt kommer i produktivt arbeid gjennom tiltak for aktivisering og kvalifisering. Deltakelse i arbeidsmarkedet er integrerende i seg selv, og høy sysselsetting bidrar til å finansiere velferdsstaten. Dersom en for stor andel av befolkningen blir stående utenfor arbeidslivet over tid, kan det sette både velferdsordninger og inntektssikringssystemer under press. Oppslutningen om velferdsstaten og villigheten til å betale skatt kan dessuten bli svekket dersom det brer seg en oppfatning om at bestemte grupper i befolkningen er overforbrukere av velferdstjenester og ikke bidrar økonomisk til fellesskapet.<sup>14</sup>

Selv om de fleste arbeidsinnvandrere er sysselsatt fra de ankommer Norge, kan arbeidsinnvandring også bidra til å utfordre mekanismer og grunnelementer i den norske arbeids- og velferdsmodellen. Den storstilte innvandringen av arbeidskraft fra lavkostland i EØS-området har bidratt til framveksten av et lavlønnssegment i lite organiserte deler av arbeidslivet. Arbeidstakerne i denne delen av arbeidslivet har ofte løsere tilknytning og dårligere arbeidsforhold. Dette gjelder særlig i bransjer der behovet for arbeidskraft varierer stort.<sup>15</sup>

Det er flere viktige forklaringer på hvorfor denne utviklingen har funnet sted. For det første har den omfattende arbeidsinnvandringen skjedd i løpet av et forholdsvis kort tidsrom og er konsentrert i enkelt næringer preget av lav organisasjonsgrad. For det andre kommer mange arbeidsinnvandrere fra land med vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn i Norge, og de har ofte mangelfull informasjon om rettigheter i det norske arbeidslivet. Det gjør dem lettere å utnytte av useierrøse arbeidsgivere. Kombinasjonen av disse for-

holdene bidrar til at mange arbeidsinnvandrere i større grad enn norskfødte er villige til å ta jobber preget av manuelt arbeid, relativt lav lønn og lav sosial status. Dette skyldes dels at de har en svakere forhandlingsposisjon og er lettere å utnytte, og dels at de gjerne har en såkalt «dobbel referanseramme», der de sammenligner seg med mennesker og muligheter i hjemlandet, snarere enn med sine arbeidskolleger i vertslandet. Dermed kan de – i hvert fall på kort sikt – akseptere arbeidsforhold under standarden som gjelder i arbeidslivet for øvrig.<sup>16</sup> Villigheten til å godta lav startlønn kan også bli forsterket av at en jobb i Norge ofte også innebærer umiddelbar tilgang til velferdsordninger, familieytelser og inntektssikring i den norske velferdsstaten, gjennom medlemskap i folketrygden.<sup>17</sup>

Det er viktig å være klar over at det ikke er en entydig sammenheng mellom et lands folketall og dets økonomiske utvikling. Det er ikke først og fremst *antallet* sysselsatte som påvirker velferdsnivået og levestandarden i Norge, men *andelen* sysselsatte. Innvandring fører i utgangspunktet til en parallell økning i tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft. Det er med andre ord verken slik at «innvandrere tar jobbene fra norskfødte», eller at «Norge stopper uten innvandring». Arbeidsinnvandringen til Norge har imidlertid i betydelig grad endret *sammensetningen* av arbeidsstyrken. Både andelen med lav kompetanse og andelen med høy kompetanse har økt. Fordi arbeidsinnvandrere typisk er menn i alderen 25–44 år, er også kjønns- og alderssammensetningen i arbeidsstyrken endret. Store innslag av ufaglærte arbeidsinnvandrere kan redusere flaskehalsen i arbeidsmarkedet og være gunstig for innenlandsk arbeidskraft med komplementær kompetanse. Samtidig har arbeidsinnvandring hatt en negativ effekt på lønn og sysselsetting blant norskfødte ufaglærte og innvandrere som har kommet til Norge av andre årsaker.<sup>18</sup> Denne negative effekten kan ha bidratt til å redusere den økonomiske mobiliteten og forsterke den økonomiske ulikheten i Norge.<sup>19</sup>

Dynamikken som er beskrevet ovenfor, skaper utfordringer for den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen. Siden 2004 er det innført en rekke

<sup>13</sup> Se beskrivelser i NOU 2011: 7, NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting* og NOU 2021: 9.

<sup>14</sup> Brochmann & Hagelund. (2010).

<sup>15</sup> Friberg. (2016).

<sup>16</sup> Waldinger & Lichter. (2003). *How the Other Half Works: Immigration and the Social Organization of Labor*. Berkeley: University of California Press.

<sup>17</sup> Bratsberg mfl. (2021). Excess Churn in Integrated Labor Markets. *Journal of Population Economics*, 34, 865–892.

<sup>18</sup> Friberg. (2016): 35.

<sup>19</sup> Hoen mfl. (2022). Immigration and Economic Mobility. *Journal of Population Economics*, 35, 1589–1630.

tiltak for å bekjempe lavlønnskonkurransen, sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Blant de viktigste tiltakene er allmenngjøring av tariffavtaler i de mest utsatte bransjene og økt kontrollvirksomhet fra blant annet Arbeidstilsynet. Dersom deler av arbeidsmarkedet har en lønnsutvikling som blir hengende etter, har vedvarende problemer med brudd på grunnleggende arbeidsvilkår, og andelen fagorganiserte blant arbeidsinnvandrere forblir lav, vil dette likevel kunne svekke den norske modellen på sikt. Opprettholdelsen av et ordnet og velfungerende arbeidsliv krever en kontinuerlig innsats i møte med arbeidsinnvandringen, og er avgjørende for integreringen av arbeidsinnvandrere i et lengre tidsperspektiv, også på andre områder enn de rent økonomiske.

### 1.3 Perspektiver på integrering<sup>20</sup>

Å delta i arbeidslivet er grunnleggende for å bli integrert i samfunnet. Lønnet arbeid og gode arbeidsforhold er forbundet med økonomisk frihet, innflytelse, livskvalitet og god helse, og deltakelse i arbeidslivet er viktig for den enkeltes omsorgsevne og kompetanseutvikling. Mens innvandreres tilknytning til arbeidslivet er særlig sentralt i norske myndigheters perspektiv, er det imidlertid viktige forskjeller på integrering som et politisk begrep og som et analytisk, samfunnsvitenskapelig begrep.<sup>21</sup>

I samfunnsvitenskapene defineres vanligvis integrering som en toveisprosess, der innvandrere forplikter seg til å følge mottakerlandets lover og regler og ellers delta i samfunnslivet, mens storsamfunnet forplikter seg til å inkludere nykommerne og respektere kulturelle forskjeller. Denne forståelsen skiller integrering fra lærebokdefinisjonene av assimilering på den ene siden og segregering på den andre. Med *assimilering* menes da en enveisprosess, der det er innvandrere som skal tilpasse seg majoritetens verdier og leveste. Med *segregering* menes at ulike etniske grupper lever separate liv og i liten grad har noe med hverandre å gjøre – det som også gjerne kalles «parallelsamfunn». *Integrering* i

denne brede forståelsen av begrepet innebærer at innvandrere og deres etterkommere over tid blir fullverdige borgere i samfunnet, med lik tilgang til og deltakelse i sentrale samfunnsinstitusjoner som utdanning, arbeidsliv, boligmarked, politikk og sivilsamfunn.<sup>22</sup>

Selv om integreringsbegrepet er omdiskutert,<sup>23</sup> vil de fleste være enige i at det er ønskelig at innvandrere og deres barn gradvis blir likere resten av befolkningen når det gjelder deltakelse i samfunnsinstitusjonene nevnt ovenfor. Slike integreringsprosesser skjer gjerne ved at sosiale forskjeller mellom etniske grupper avtar i betydning over tid og på tvers av generasjoner. Dette innebærer ikke nødvendigvis at etniske forskjeller opphører å eksistere, men at individers etniske bakgrunn ikke har en avgjørende innflytelse på deres muligheter og livsutfoldelse i samfunnet.<sup>24</sup> I forlengelsen av dette vil også «grensene for norskhet» – hvem som defineres som norske, og hva det vil si å være norsk – være noe som utvikles og utvides over tid.

For innvandrergreper som har begrensede ressurser ved ankomst, vil slike integreringsprosesser ofte utfolde seg over lang tid. Innvandrere som kommer til Norge som voksne, har som oftest gjennomført hele eller mesteparten av sin skolegang i opprinnelseslandet. Både utdanningsnivå og -type vil derfor i stor grad reflektere kjennetegn ved utdanningssystemet og den sosiale strukturen i opprinnelseslandene. Innvandrere vil kunne oppleve vanskeligheter med å få sine utdanningspapirer fra hjemlandet godkjent i Norge. Mange har i tillegg problemer med å lære seg norsk språk på et fullgodt nivå, har et begrenset norsk kontaktnettverk og mangler den nødvendige kunnskapen for å navigere i både arbeids- og samfunnsliv.

Arbeidsinnvandrere har fordeler sammenlignet med andre innvandrergreper fordi de ofte har en tilknytning til arbeidslivet ved innreisetidspunktet. Dersom de mister jobben, kan det imidlertid også for dem være vanskelig å få jobb i

<sup>20</sup> Deler av kapittel 1.3 bygger på Hermansen & Midtbøen (2022). Etterkommere av innvandrere: Mellom integrasjon og utenforskap? I Frønes & Kjølørød (red.), *Det norske samfunn*. Oslo: Gyldendal.

<sup>21</sup> Penninx & Garcés-Masareñas. (2016). The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept. I Garcés-Masareñas & Penninx (red.), *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors* (s. 11–29). Cham: Springer.

<sup>22</sup> Alba & Foner. (2015). *Strangers No More: Immigration and the Challenges of Integration in North America and Western Europe*. Princeton NJ: Princeton University Press.

<sup>23</sup> Flere migrasjonsforskere mener at vi må forlate hele integrasjonsbegrepet fordi det bærer i seg en normativ forventning om at «de» må bli som «oss». Se for eksempel Rytter. (2019). *Integration*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag; og Schinkel. (2017). *Imagined Societies. A Critique of Immigrant Integration in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>24</sup> Alba & Nee. (2003). *Remaking the American Mainstream: Assimilation and Contemporary Immigration*. Cambridge: Harvard University Press.

andre yrker eller næringer, fordi de ofte ikke har tilegnet seg ferdigheter i det norske språket, de har en fagkompetanse som ikke er etterspurt i arbeidsmarkedet eller er formelt godkjent i Norge, eller de blir diskriminert i ansettelsesprosesser. Arbeidsforholdene i bransjer der arbeidsinnvandrere er overrepresentert, kan dessuten svekke både tid og muligheter for integrering på andre arenaer.

For å få et grep om de ulike faktorene som påvirker integreringsprosessen, er det i samfunnsvitenskapelig tenkning vanlig å skille mellom ulike former for, eller dimensjoner av, integrering.<sup>25</sup> Økonomisk eller *strukturell* integrering dreier seg om graden av likhet med majoritetsbefolkningen når det gjelder økonomiske ressurser og posisjon i arbeidsmarkedet, både for enkeltindividet og for husholdningen. *Sosiokulturell* integrering handler om sosiale nettverk på tvers av etniske grupper og i hvilken grad innvandrere behersker majoritetsspråket, slutter opp om grunnverdier i samfunnet og opplever tilhørighet. Endelig handler *sivil-politisk* integrering om deltakelse i sivilsamfunnet og det politiske systemet, for eksempel gjennom frivillig engasjement og deltakelse i valg.<sup>26</sup>

Graden av integrering – slik det gjerne måles i forskningen gjennom indikatorer som utdanning, sysselsetting og valgdeltakelse – må selvsagt ses i sammenheng med de barrierene innvandrere og deres etterkommere kan oppleve på ulike samfunnsarenaer. Det som gjerne kalles *resepsjonell* integrering, dreier seg om hvordan innvandrerne og deres etterkommere tas imot av storsamfunnet, om de opplever aksept som fullverdige samfunnsmedlemmer, og hvorvidt omfanget av rasisme og diskriminering avtar over tid og generasjoner. Diskriminering kan hindre integreringsprosessen på flere måter og langs flere dimensjoner. Diskriminering kan blokkere tilgangen til

arbeids- og boligmarkedet og dermed begrense mulighetene der. Gjentatte erfaringer med diskriminering kan også skape en følelse av utenforskap som på sikt kan svekke tilliten til systemet og gi grobunn for at innvandrerne trekker seg tilbake fra, eller ikke identifiserer seg med, det norske samfunnet.

Integrering er en sammensatt prosess som ikke nødvendigvis går i én retning. Noen innvandrergupper har for eksempel høy deltakelse i arbeidslivet, men lav deltakelse i sivilt og politisk liv. Andre har en svakere tilknytning til arbeidslivet, men er viktige bidragsytere i lokalsamfunnet. Atter andre kan oppleve manglende aksept ved at det settes spørsmålsteget ved deres tilhørighet til Norge, selv om de har høyere utdanning, jobber og betaler skatt. Arbeidsinnvandrere som veksler mellom et liv i Norge og i hjemlandet, kan i tillegg møte særegne utfordringer fordi de i praksis kan forventes å være integrert i to nasjonalstater samtidig.<sup>27</sup>

Selv om denne utredningen skiller analytisk mellom ulike integreringsdimensjoner, er det et viktig poeng at det er et *samspill* mellom de ulike dimensjonene. Deltakelse i arbeidslivet er for eksempel viktig for økonomisk integrering, men også for opplevelsen av sosial tilhørighet og innflytelse, samtidig som et godt arbeidsmiljø kan fremme helse. Arbeidsinnvandreres tilgang til anstendige lønns- og arbeidsvilkår, er dessuten en forutsetning for bredere samfunnsdeltakelse. Samtidig gir beherskelse av det norske språket, kunnskap om rettigheter og muligheter i Norge, og deltakelse i fagforeninger, frivillighet og politikk, bedre forutsetninger for integrering i arbeidslivet. Vellykket integrering forutsetter at man lykkes på flere områder samtidig.

## 1.4 Utvalgets perspektiv og vurderinger

I tråd med utvalgets mandat bygger arbeidet med denne utredningen på en bred tilnærming til integrering. Utvalget legger riktignok stor vekt på den økonomiske dimensjonen. Det skyldes at både arbeidsmarkedsdeltakelse og lønns- og arbeidsforhold er viktig i seg selv, men også at arbeidsinnvandrernes posisjon i arbeidsmarkedet kan ha betydning for integrering langs andre dimensjoner. Graden av økonomisk integrering vurderes

<sup>25</sup> Utgangspunktet for en multidimensjonal forståelse av integrering er Milton Gordons *Assimilation in American Life: The Role of Race, Religion, and National Origins* (1964). Ferske bidrag er Harder mfl. (2018). Multidimensional measure of immigrant integration. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 115(45), 11483–11488; Heath & Schneider. (2021). Dimensions of Migrant Integration in Western Europe. *Frontiers in Sociology*; og Fajth & Lessard-Phillips. (2022). Multidimensionality in the Integration of First- and Second-Generation Migrants in Europe: A Conceptual and Empirical Investigation. *International Migration Review*.

<sup>26</sup> Man kan også snakke om en form for juridisk eller *legal* integrering, som dreier seg om rettigheter til og ønsker om overgang til statsborgerskap. I denne utredningen ses imidlertid overgang til statsborgerskap som et formelt uttrykk for tilhørighet til Norge og betraktes derfor som del av den sosiokulturelle dimensjonen.

<sup>27</sup> Se for eksempel White mfl. (red.). (2018). *The Impact of Migration on Poland: EU Mobility and Social Change*. London: UCL Press.

på bakgrunn av analyser av arbeidsinnvandreres sysselsetting, ledighet, lønnsutvikling, arbeidsforhold, fagorganisering og bruk av velferdstjenester og ytelser. Samtidig kartlegges også integrering langs de sosiokulturelle, sivil-politiske og resepsjonelle dimensjonene nevnt over. Utredningen ser nærmere på blant annet arbeidsinnvandreres deltakelse i politikk og sivilsamfunn, deres boforhold, språkbeherskelse og oppslutning om sentrale verdier, og deres opplevelser av tilhørighet og erfaringer med diskriminering på ulike samfunnsområder. Ved å se nærmere på husholdningers inntektsutvikling over tid etableres også kunnskap om andelen som lever med vedvarende lavinntekt, noe som gir viktige indikasjoner på oppvekstforholdene til den raskt voksende gruppen av barn av arbeidsinnvandrere i Norge.

Mandatet for utvalgets arbeid avgrenser fokuset til arbeidsinnvandrere og deres familier, med hovedvekt på folkeregistrerte arbeidsinnvandrere fra EØS (utenom Norden) og land utenom EØS som har kommet til Norge etter 2004. Utvalget beskriver derfor ikke på noen inngående måte situasjonen til innvandrere som har kommet til Norge av andre årsaker, eller til andre tider, selv om disse gruppene i flere tilfeller brukes som sammenligningsgrunnlag for å synliggjøre særtrekk ved arbeidsinnvandrerne. Dette gjelder ikke minst i oppsummeringen av forskning om arbeidsinnvandreres subjektive erfaringer og holdninger. Her er kunnskapsgrunnlaget knapt, og på enkelte områder finnes det kun empirisk grunnlag for å si noe om polske arbeidsinnvandreres situasjon. I de tilfellene sammenlignes polske innvandrere med innvandrere som har kommet til Norge av andre grunner, hovedsakelig som flyktninger eller familiegjenforente. Forskjeller tolkes som indikasjoner på skillelinjer mellom situasjonen til arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og andre innvandrergupper i Norge, med forbehold om at det er viktige forskjeller også mellom innvandrergupper fra sentral- og østeuropeiske land.

#### 1.4.1 Premisser for analysene

Avgrensningen av målgruppen til folkeregistrerte arbeidsinnvandrere som har kommet til Norge etter 2004, legger to viktige premisser for utvalgets analyser. Det første premisset er at gruppen som omtales, har helt andre muligheter for *internasjonal mobilitet* enn for eksempel flyktninger og deres familier. Dette medfører noen særskilte problemstillinger knyttet til integrering fordi det ikke er opplagt at arbeidsinnvandrere ønsker å forbli i

Norge. Selv om mange blir her over tid og en del etter hvert også søker overgang til norsk statsborgerskap, er det et betydelig mindretall av arbeidsinnvandrerne som har kommet til Norge siden 2004, som ikke har blitt værende i landet. Blant arbeidsinnvandrere er det dessuten vanlig å opprettholde sterke bånd til hjemlandet, og mange planlegger for retur i flere år etter ankomst, selv om de i praksis blir boende i Norge. Disse forholdene må nødvendigvis tas med i beregningen i vurderingen av hvilke integreringstiltak som er egnet for denne gruppen.

Det andre premisset er at det nasjonale *handlingsrommet* for å foreslå tiltak som er ment å bedre integreringen av arbeidsinnvandrere fra EØS og deres familier, er mindre enn for flyktninger og deres familier. Utvalget legger Norges tilslutning til EØS-avtalen, og dermed EØS-borgeres rett til fritt å komme til Norge for å søke om arbeid, til grunn for utredningen. Ikke-diskrimineringsprinsippet i EØS-avtalen innebærer et forbud mot forskjellsbehandling mellom borgere av ulike EØS-land, som betyr at EØS-borgere ikke kan ilegges plikter som ikke også gjelder norske borgere. Med andre ord tillater for eksempel ikke EØS-avtalen at arbeidsinnvandrere fra EU-land uten videre gis en plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, slik flyktninger, flyktingers familier og arbeidsinnvandrere fra tredjeland har. Retten til fri bevegelse innenfor EØS-området og mobiliteten denne retten inviterer til, kan dessuten ha som praktisk konsekvens at heller ikke en *rett* til slik opplæring uten videre vil prioriteres av arbeidsinnvandrerne. Norske myndigheter har fram til nå forutsatt at det er i arbeidsgiveres egeninteresse å tilrettelegge for norskopplæring for arbeidsinnvandrere. Slik tilrettelegging finner imidlertid ofte ikke sted. Med språkkompetanse kommer større forhandlingsmakt, og i deler av arbeidslivet er det arbeidsinnvandrerne med minst forhandlingsmakt som er de mest attraktive arbeidstakerne. Eventuelle tiltak for å bedre integreringen av arbeidsinnvandrere bør derfor skje i et samspill mellom offentlige myndigheter, partene i arbeidslivet og arbeidsinnvandrerne selv.

#### 1.4.2 Hensyn og vurderinger

Vurderingen av hvordan arbeidsinnvandrere kan inkluderes i integreringspolitikken, må ta hensyn til en rekke ulike faktorer. En av faktorene er usikkerhet knyttet til omfanget av arbeidsinnvandreringen i årene som kommer. Omfanget av arbeidsinnvandring til Norge har gradvis sunket siden

toppåret 2011, delvis som følge av et økt lønns- og velferdsnivå i sentrale avsenderland. Koronapandemien førte dessuten til en betydelig nedgang i omfanget på arbeidsinnvandringen. Selv om arbeidsinnvandringen har tatt seg opp i flere bransjer, har mange bedrifter fortsatt store utfordringer med å møte arbeidskraftsbehovet.

En annen faktor er hvordan en eventuell endring i politikk vil kunne påvirke antallet og sammensetningen av arbeidsinnvandrere som kommer til og blir i Norge, eller som velger å forlate landet. Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt kan det å gi arbeidsinnvandrere sterkere rettigheter gjøre Norge til en mer attraktiv destinasjon og dermed tiltrekke seg flere – og potensielt andre – arbeidsinnvandrere enn det strengt tatt er etterspørsel etter. Dette kan blant annet øke konkurransen i lavlønssegmenter i arbeidsmarkedet og gjøre det vanskeligere for andre grupper å få en fot innenfor arbeidslivet. Det kan også gå utover investeringer i innenlandsk kompetanse, for eksempel satsing på lærlinger og etter- og videreutdanning. Samtidig er mange virksomheter opp-tatt av å tiltrekke seg utenlandsk arbeidskraft for å møte høy etterspørsel i årene som kommer. Blant annet aldring av befolkningen, i Norge som i Europa for øvrig, kan føre til at Norge vil møte hardere konkurranse i kampen om å tiltrekke seg arbeidskraft, noe som også illustrerer sårbarheten knyttet til at enkeltbransjer i stor grad har gjort seg avhengige av arbeidsinnvandring.<sup>28</sup> Alle disse utviklingstrekkene gjør det norske arbeidsmarkedet sårbart for både kortsiktige og langsiktige endringer i strømmene av arbeidsinnvandring inn og ut av landet, og må tas med i betraktningen når en utvidelse av integreringspolitikken vurderes.

Andre viktige faktorer som eventuelle endringer i integreringspolitikken må vurderes ut fra, er kostnader, treffsikkerhet og kapasitet. De fleste integreringspolitiske virkemidler er kostbare og må tilpasses målgruppen for å ha ønsket effekt. Mange tiltak krever dessuten et omfattende apparat for gjennomføring. Da arbeidet med denne utredningen startet, i august 2021, var antallet asylsøkere som kom til Norge, på sitt laveste nivå siden slutten av 1990-tallet.<sup>29</sup> Denne situasjonen åpnet for å tenke nytt om målgruppen for integreringspolitikken. Etter at Russland inva-

derste Ukraina 24. februar 2022, er imidlertid situasjonen snudd på hodet. Per 30. november 2022 har mer enn 27 500 flyktninger, hovedsakelig fordrevne fra Ukraina, blitt bosatt i Norge. Ytterligere 4 200 personer er på vei til å bli bosatt i år.<sup>30</sup> Dette kommer til å bli det høyeste antallet som er bosatt i Norge på ett år, noensinne. De bosatte flyktningene skal inkluderes i lokalsamfunnet, barna skal komme i gang med skolegangen, og de voksne skal sikres rask tilgang til det norske arbeidsmarkedet. Ingenting tyder på en rask endring av situasjonen. Anslag fra Utlendingsdirektoratet (UDI) per oktober 2022 viser at det planlegges for 43 800 asylsøknader og søknader om beskyttelse i 2022 og 34 000 søknader i 2023.<sup>31</sup> Krigen i Ukraina illustrerer med all tydelighet at Norge må ha et integreringsapparat som er rustet for brå endringer i det internasjonale migrasjonsbildet. Vurderingen av hvordan integreringspolitikken kan utvides til nye grupper må derfor også ta hensyn til kapasiteten i systemet. Arbeidsinnvandrernes behov må nødvendigvis også avstemmes mot Norges forpliktelser overfor flyktninger og deres familier, og balanseres mot hensyn til andre utsatte grupper.

### 1.4.3 Integreringspolitikk for arbeidsinnvandrere?

I drøftingen av hvordan arbeidsinnvandrere kan inkluderes i integreringspolitikken, tar utvalget utgangspunkt i den brede kartleggingen av arbeidsinnvandrernes integrering i Norge. Kartleggingen viser betydelig variasjon mellom ulike grupper av arbeidsinnvandrere og også betydelig variasjon etter hvilken integreringsdimensjon som undersøkes. Variasjonen mellom grupper skyldes sentrale faktorer som botid, utdanningsnivå, kulturell og geografisk nærhet til Norge og ikke minst hvilken del av arbeidsmarkedet arbeidsinnvandrerne er en del av. Til tross for denne variasjonen tegner utredningen et helhetsbilde av at en stor andel av arbeidsinnvandrerne i Norge – særlig blant arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa – opplever betydelige integreringsutfordringer i Norge. Gruppen kjennetegnes av mangelfulle norskerferdigheter, lav deltakelse i frivillighet og politikk og liten opple-

<sup>28</sup> For en beskrivelse av behovet for økt rekruttering av faglært arbeidsinnvandring fra tredjeland til Norge, se Ødegård mfl. (2022). *Arbeidsinnvandring fra tredjeland*. (Faforapport 2022: 20). Oslo: Fafo.

<sup>29</sup> SSB. (2022b, 25. oktober). Innvandrere etter innvandringsgrunn 1994-2020. Hentet fra <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/faktaside/innvandring>

<sup>30</sup> IMDi (2022, 30. november). Bosetting. Hentet fra <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/>.

<sup>31</sup> UDI (2022, 30. november). Vurdering av antall som vil søke beskyttelse i Norge i 2022 og 2023 (per oktober 2022). Hentet fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikknnotater/vurdering-av-antall-som-vil-soke-beskyttelse-i-norge-i-2022-og-2023-oktober-2022/>.

velse av tilhørighet. Videre er en stor andel av gruppen konsentrert i deler av arbeidsmarkedet med lav fagorganisering og dårligere lønns- og arbeidsvilkår, og de har færre muligheter for sosial mobilitet.<sup>32</sup>

Basert på denne hovedkonklusjonen er utvalgets samlede vurdering at det er behov for en politikkforsterkning for å bedre integreringen av arbeidsinnvandrere i Norge. Den konkrete tilnærmingen må imidlertid tilpasses kjennetegn ved arbeidsinnvandring som fenomen. Utvalget mener at moderne arbeidsinnvandring best kan karakteriseres som noe *mellom* migrasjon og mobilitet.<sup>33</sup> Arbeidsinnvandringen, særlig innad i EØS, kan ikke forstås på samme måte som tradisjonell migrasjon, der forflytning på tvers av landegrenser skjer fordi mennesker i utgangspunktet søker en bedre framtid i andre land og ønsker å bosette seg der permanent. Men arbeidsinnvandringen kan heller ikke forstås som en flyktig form for arbeidskraftsmobilitet som selvreguleres av etterspørselen på arbeidsmarkedet i EU. Innvandringen mellom land i EØS representerer i et historisk perspektiv noe kvalitativt nytt og samtidig noe helt allment. Etter utvalgets oppfatning bør arbeidsinnvandring til Norge forstås som et *differensiert* fenomen, der ulike kategorier av arbeidsinnvandrere – fra EØS og fra tredjeland, og med forskjellig utdanningsnivå og yrkeserfaring – har ulike forutsetninger for integrering og ulike planer for framtidig bosetting. I tillegg må arbeidsinnvandringen forstås som et *temporalt* fenomen, der mange går fra å ha et kortsiktig perspektiv og planer om snarlig retur, til å bli permanent bosatt over tid. Særlig når familien kommer til landet, eller en ny familie etableres her, endres tidshorisonten. Denne forståelsen av arbeidsinnvandring som fenomen har implikasjoner for hvilken tilnærming til integrering som er mest hensiktsmessig for denne gruppen.

I drøftingen av overordnede tilnærminger vurderer utvalget tre alternative modeller. Den første modellen er en videreføring av dagens tilnærming til arbeidsinnvandring og ligger tettest på forståelsen av arbeidsinnvandring som mobilitet. I denne modellen opprettholdes skillet mellom arbeidsinnvandrere og flyktninger/familiegjenforente ved at sistnevnte fortsatt er hovedmålgruppen for integreringspolitikken i snever forstand. Modellen

bygger videre på den prinsipielle begrunnelsen for dagens integreringspolitikk, nemlig at arbeidsinnvandrere kommer til landet frivillig og som svar på etterspørselen i arbeidsmarkedet. De har derfor ikke behov for statlig assistanse med mindre de faller ut av arbeidslivet, og da har de fleste tilgang til velferdsytelser og eventuelt arbeidsrettede tiltak for å komme seg raskt tilbake i jobb. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap skjer innenfor denne modellen på samme måte som i dag, altså betalt av arbeidsinnvandrerne selv, eller finansiert av arbeidsgivere.

Den andre modellen bryter med dagens regime og etablerer en ny, helhetlig integreringspolitikk. Modellen ligger nærmere en forståelse av arbeidsinnvandring som migrasjon og tar utgangspunkt i at mange arbeidsinnvandrere i realiteten har behov for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men at de i for liten grad tilegner seg dette gjennom arbeidsplassen eller ved å delta i egenfinansiert opplæring. Arbeidsinnvandrere både fra EØS og tredjeland gis derfor rett til gratis, arbeidsrettet opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjennom integreringsloven, på lik linje med den øvrige målgruppen for denne ordningen. Arbeidsinnvandreres familie fra tredjeland går fra å kunne få tilbud om introduksjonsprogram, til å få rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, noe som i dag er en rettighet forbeholdt flyktninger og deres familier. Modellen finansieres gjennom statlige midler.

Den tredje modellen, som utvalget anbefaler, reflekterer et syn på arbeidsinnvandring som noe mellom migrasjon og mobilitet og representerer en integreringspolitisk tilnærming som er tilpasset særegenhetene ved arbeidsinnvandrere som gruppe. I denne differensierte modellen videreføres det prinsipielle skillet mellom arbeidsinnvandrere og flyktninger/familiegjenforente når det gjelder tilgangen til integreringspolitiske rettigheter. Samtidig innebære modellen forslag om å styrke politikken på en rekke områder. Utgangspunktet er at tiltak for å sikre videreutviklingen av et ryddig og organisert arbeidsliv, og dermed unngå at arbeidslivet blir mer todelt, er det viktigste verktøyet for integrering av arbeidsinnvandrere både i arbeids- og samfunnslivet. Dette tilsier at integreringsutfordringene arbeidsinnvandrere står overfor i arbeidslivet langt på vei bør møtes med generelle arbeids- og kompetansepolitiske tiltak for å sikre stabil, god jobbtilknytning og likeverdige lønns- og arbeidsvilkår. Imidlertid legger modellen til grunn at flertallet av arbeidsinnvandrere i realiteten har kommet for å bli, og at mange arbeidsinnvandrere mangler grunnleg-

<sup>32</sup> Se for eksempel Slettebak & Rye (2022). Social (Im)mobility in Low-skilled and Low-wage Immigrant Niches. *Nordic Journal of Working Life Studies*. DOI:10.18291/njwls.132265

<sup>33</sup> Scholten & van Ostaijen. (red.). (2018). *Between Mobility and Migration: The Multi-Level Governance of Intra-European Movement*. Cham: Springer.

gende norskkunnskaper, har liten kjennskap til norske arbeidsforhold og i liten grad deltar i fagorganisasjoner, frivillighet og politikk. Dette er utfordringer som ikke alene kan håndteres med arbeids- og kompetansepoltiske tiltak, og som på lang sikt har uheldige konsekvenser for arbeidsinnvandrerne og deres familier, for lokalsamfunnene de bor i, og for samfunnet som helhet. Modellen innebærer derfor *både* tiltak for å redusere de svakere lønns- og arbeidsvilkår som mange arbeidsinnvandrere opplever i Norge, og tiltak for å styrke norskopplæringen, forbedre informasjonstilbudet ved ankomst, øke fagorganiseringsgraden og øke deltakelsen i frivillighet og politikk. Tiltakene finansieres med statlige midler, men har en form som ansvarliggjør deltakerne og involverer både partene i arbeidslivet og sivilsamfunnet i tilrettelegging og gjennomføring.

Utvalget mener at en *differensiert integreringspolitikk* – en kombinasjon av generelle arbeidslivs- og kompetansepoltiske tiltak med målrettede integreringstiltak for å understøtte den norske modellen – er den mest hensiktsmessige tilnærmingen til integrering av arbeidsinnvandrere i Norge. Den foreslåtte tilnærmingen er imidlertid ikke uten ulemper. At muligheten til å stille krav til EØS-borgers deltakelse er begrenset, gjør treffsikkerheten i tiltak rettet mot denne gruppen usikker. I tillegg gjelder fortsatt de prinsipielle innvendingene mot å subsidiere en gruppe som kommer frivillig til landet og som svar på etterspørselen i arbeidsmarkedet. Modellen beholder imidlertid grunnstrukturen i dagens integreringspolitikk ved at flyktninger og deres familier forblir hovedmålgruppen. Dessuten videreføres prinsippet om at det viktigste bidraget til integrering av arbeidsinnvandrere er tiltak for å opprettholde og videreutvikle den norske modellen. Den foreslåtte tilnærmingen skiller seg derimot fra dagens regime ved å styrke innsatsen langs to spor: tiltak rettet inn mot arbeidslivets virkemåte og tiltak for å styrke arbeidsinnvandreres forutsetninger for deltakelse i arbeids- og samfunnslivet på like vilkår som resten av befolkningen. Gitt at flertallet av arbeidsinnvandrere som har kommet til siden 2004 har bosatt seg varig i landet og opplever betydelige integreringsutfordringer her, er det utvalgets oppfatning at dette er en nødvendig justering av politikken overfor arbeidsinnvandrere i Norge.

## 1.5 Sammendrag

Utredningen har fire hoveddeler. Del I, som består av kapittel 1 og 2, gir en overordnet innled-

ning til utredningens tema, sammenfatter innholdet og presenterer utvalgets mandat, sammensetning og arbeidsform. Del II beskriver det historiske, juridiske og politiske bakteppet for analysene og anbefalingene i utredningen, med vekt på dagens regelverk og politikk som direkte eller indirekte påvirker arbeidsinnvandreres rettigheter og muligheter i Norge. Del III består av en omfattende kartlegging av hvordan arbeidsinnvandrere er integrert i Norge, basert på en rekke ulike indikatorer som til sammen gir grunnlag for en vurdering av arbeidsinnvandreres økonomiske, sosiokulturelle, sivil-politiske og resepsjonelle integrering i Norge. Del IV sammenfatter utvalgets overordnede vurderinger og presenterer utvalgets anbefalinger og forslag til tiltak. I det følgende gis et sammendrag av kapitlene i utredningens del II–IV. Vedlagt utredningen er et sammendrag på engelsk, se vedlegg 2.

### 1.5.1 Del II Bakgrunn og sentrale premisser

#### *Kapittel 3 Arbeidsinnvandring til Norge – før og nå*

Kapitlet redegjør for arbeidsinnvandring i historisk lys, med hovedvekt på etterkrigstidsperioden og den endrede situasjonen etter EU-utvidelsen i 2004. Selv om mennesker bestandig har kommet til Norge for å arbeide, er to faser med arbeidsinnvandring av særlig betydning i moderne tid. Den første fasen er arbeidsinnvandringen til Norge fra land som Pakistan, Tyrkia, Marokko og India, som varte fra slutten av 1960-årene og fram til innføringen av den såkalte innvandringsstoppen i 1975. Den andre er arbeidsinnvandringen fra land i Sentral- og Øst-Europa fra 2004 og framover.

Formålet med kapitlet er å sette dagens arbeidsinnvandring inn i en bredere historisk sammenheng for å klargjøre både likheter og forskjeller med tidligere tiders innvandring til Norge. Arbeidsinnvandringen etter 2004 representerer noe kvalitativt nytt sammenlignet med tidligere tiders arbeidsinnvandring, når det gjelder både innvandringens omfang og de juridiske mulighetene til fri bevegelse og opprettholdelse av transnasjonale bånd. Samtidig er det også viktige likheter mellom arbeidsinnvandring før og nå. Det er i hovedsak menn som kommer, og de har ofte en plan om å reise tilbake til hjemlandet etter hvert. Over tid, og særlig dersom familien kommer etter, endres tidshorisonten, og mange blir varig bosatt. Dette skaper andre behov for integrering, både når det gjelder norsk språk og samfunnskunnskap, og i form av muligheter for bredere samfunnsdeltakelse.



#### *Kapittel 4 Regulering av adgang til opphold i Norge og internasjonale forpliktelser*

Formålet med kapitlet er både å gi en oversikt over regelverket for arbeidsinnvandring til og registrering i Norge og å beskrive de internasjonale forpliktelsene som er en del av rammeverket for innvandrings- og integreringspolitikken. Kapitlet redegjør for de ulike oppholdsgrunnlagene for arbeidsinnvandrere fra land både i og utenfor EØS/EFTA-området, og hvilke krav som stilles for å få opphold i Norge. Arbeidsinnvandrere fra land i og utenfor EØS/EFTA gis adgang til henholdsvis innreise og opphold i Norge på svært ulike vilkår. Arbeidsinnvandring fra tredjeland er regulert nasjonalt med utgangspunkt i Norges behov for arbeidskraft, mens de EØS-rettslige forpliktelsene legger klare begrensninger på hvilke vilkår som kan stilles til personer som er omfattet av EØS-avtalen. Videre redegjøres det for regelverket om folkeregistrering, herunder forskjellen på tildeling av fødselsnummer og d-nummer. Endelig omtales særlig relevante internasjonale forpliktelser og samarbeid.

#### *Kapittel 5 Integreringspolitikken*

Kapitlet beskriver utviklingen av og innholdet i norsk integreringspolitikk, her forstått som særtiltak rettet mot innvandrere, med hovedvekt på opplæringstilbudet i norsk og samfunnskunnskap. Norskopplæring med samfunnskunnskap har vært et kjerneelement i integreringspolitikken siden 1975. I starten var norskopplæringens hovedmålgruppe arbeidsinnvandrere, og fram til 1. januar 2004 var alle innvandrere over 16 år med arbeids- og oppholdstillatelse utover tre måneder omfattet av tilbudet om gratis norskopplæring. I dag reguleres opplæringen i norsk og samfunnskunnskap gjennom integreringsloven. Arbeidsinnvandrere fra EØS-området og deres familie er ikke omfattet av denne ordningen. Arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familie har kun plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og må betale for opplæringen selv.

Kapitlet beskriver også ulike aktørers rolle på integreringsfeltet. Kommunene har hovedansvaret for å gi tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Fylkeskommunene har de siste årene fått mer ansvar på integreringsfeltet og har blant annet ansvar for karriereveiledning, oppfølgingen av arbeidet med frivillige organisasjoner og samfunnsdeltakelse på regionalt nivå samt regionale kompetanseplaner for kvalifisering av innvandrere. Mange frivillige organisasjoner og

privatpersoner arbeider aktivt for å fremme integrering av innvandrere blant annet gjennom språkkafeer, aktiviteter på asylmottak, sosiale sammenkomster i nærmiljøet, utlån av utstyr til fritidsaktiviteter, mentorordninger og gratis aktivitetstilbud til barn og unge. Selv om mange av disse tiltakene er rettet mot flyktninger og deres familier, kommer de også arbeidsinnvandrere til gode.

Avslutningsvis i kapitlet redegjøres det kort for integreringspolitikken overfor arbeidsinnvandrere i de andre nordiske landene. I motsetning til i Norge, har arbeidsinnvandrere fra både EØS og tredjeland rett til offentlig finansiert språkopplæring i både Danmark og Sverige. I Danmark er tilbudet særlig rettet mot nyankomne, mens tilbudet i Sverige gjelder så lenge arbeidsinnvandreren mangler grunnleggende kunnskaper i svensk. Både det svenske og danske tilbudet om opplæring, også til arbeidsinnvandrere, er begrunnet i at språk er viktig for å kunne delta i arbeids- og samfunnsliv, uavhengig av innvandringsgrunn.

#### *Kapittel 6 Arbeids- og velferdspolitikken*

Kapitlet beskriver hovedtrekk ved arbeidslivs-, arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken som kan ha betydning for arbeidsinnvandreres integrering i Norge. Formålet med kapitlet er dels å redegjøre for de institusjonelle rammebetingelsene for at arbeidsinnvandrere integreres i Norge, dels å beskrive politiske virkemidler som allerede er utviklet for blant annet å øke arbeidsdeltakelsen og redusere trygdeavhengighet, samt å håndtere særskilte utfordringer i enkelte bransjer der arbeidsinnvandrere utgjør en høy andel av arbeidsstyrken.

Arbeidslivspolitikken er en sentral del av den samlede innsatsen for å sikre at arbeidsinnvandrere får gode lønns- og arbeidsforhold i Norge. Arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken, med ulike tiltak og velferdsordninger, danner et sikkerhetsnett og skal blant annet bidra til inkludering og tilby inntektssikring til dem som står helt eller delvis uten arbeid og ikke er i stand til å forsørge seg selv. De fleste arbeidsinnvandrere har, gjennom medlemskap i folketrygden, tilgang til disse velferdsordningene gitt at de oppfyller vilkårene.

Politikken skal samlet sett legge til rette for at arbeidsinnvandringen gir positive virkninger, og forebygge og motvirke negative konsekvenser. Høyt innslag av arbeidsinnvandring kan bidra til å presse lønns- og arbeidsforholdene og utfordre den norske modellen. For å unngå press på velferdsordningene, er det viktig både å legge til rette for at sysselsettingen holder seg høy over

tid, og å legge til rette for et trygt og organisert arbeidsliv.

Tilknytningen til arbeidslivet og tilgang til ulike velferdsordninger har betydning for arbeidsinnvandreres liv i Norge og kan, i kombinasjon med andre faktorer både i og utenfor arbeidslivet, være med på å påvirke beslutningen om å bli værende permanent i landet.

### *Kapittel 7 Utdannings- og kompetansepolitikken*

Kapitlet beskriver hovedtrekk ved utdannings- og kompetansepolitikken med vekt på de delene av politikken som i størst grad angår arbeidsinnvandrere. Fordi det er høye krav til kompetanse og vekt på livslang læring i det norske arbeidslivet, har kompetansepolitikken en sentral rolle for at innvandrere skal få en stabil tilknytning til arbeidslivet. Noen av myndighetenes kompetansepolitiske virkemidler ligger innenfor Kompetanseprogrammet, som gjennomfører forsøk og tiltak for å mobilisere og heve kompetansen i Norge. Flere ordninger for å finansiere ulike former for voksenopplæring, både i fag og for å lære norsk, er relevante for arbeidsinnvandrere. Noen eksempler er Kompetansepluss, ulike ordninger for å ta fagbrev som voksen og forsøk med stipendordninger til fagarbeidere. Deler av arbeidet foregår gjennom arbeidslivets mekanismer for samarbeid mellom partene og myndighetene, der blant annet avtaleverk inneholder bestemmelser som bygger opp under kompetanseutvikling. Opprettelsen av Kompetansepolitisk råd og bransjeprogrammene for kompetanseutvikling er blant eksemplene på trepartssamarbeidet i kompetansepolitikken.

En viktig del av kompetansepolitikken for arbeidsinnvandrere er tiltak for å få godkjent kompetanse fra utlandet. Det norske systemet for godkjenning av utdanning og kompetanse skal bidra til at personer med utenlandsk utdanning effektivt kan bruke sin kompetanse i Norge. Evalueringer av feltet viser at det preges av flere utfordringer, og at kun et mindretall av arbeidsinnvandrere i Norge har benyttet seg av utvalgte ordninger som er rettet mot utenlandske arbeidstakere. Det norske systemet for realkompetansevurdering er også aktuelt for arbeidsinnvandrere. Tilgang til informasjon og veiledning om realkompetansevurdering har imidlertid vist seg å være en utfordring, blant annet fordi informasjonen ofte er på norsk.

Det norske utdanningssystemet er en av de viktigste arenaer for barn av arbeidsinnvandrere i Norge. Kapitlet viser hvordan nyankomne elever og andre barn med innvandrerforeldre mottas i

det norske utdanningssystemet. Flere studier peker på at opplæringstilbudet til nyankomne elever i Norge varierer mye på tvers av skoler, kommuner og fylker. Flere forskere og rapporter finner at dette henger sammen med at nasjonale retningslinjer er uklare, som igjen er knyttet til mangel på samlet kunnskap om hva som faktisk er den beste måten å organisere dette tilbudet på.

### **1.5.2 Del III: Situasjonsbeskrivelse**

#### *Kapittel 8 Migrasjonsmønstre og demografiske hovedtrekk*

Kapitlet oppsummerer hovedtall for migrasjonsmønstrene og familiedemografien til arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer.

Hele fire av ti av alle som innvandret til Norge mellom 2004–2020, var arbeidsinnvandrere. Til sammen utgjør disse nærmere 300 000 personer, hvorav 65 prosent har kommet fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, 21 prosent har kommet fra øvrige EU-land, og 14 prosent har kommet fra land utenfor EØS. Polen og Litauen representerer de største avsenderlandene fra EØS i perioden, mens India, Kina og Ukraina er de største tredjelandene.

Mange av arbeidsinnvandrerne er fortsatt bosatt i Norge. Blant arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa som kom til Norge i perioden 2006–2010, var 62 prosent fortsatt registrert bosatt ved inngangen til 2021. Dette er en høyere andel enn blant arbeidsinnvandrere fra tredjeland og øvrige EU-land, der tilsvarende andel var henholdsvis 44 og 53 prosent.

Det har vært en sterk økning i antallet faglærte fra tredjeland som har fått innvilget opphold, særlig i de første årene etter EU-utvidelsen i 2004, og i de siste to årene før koronapandemien. Antallet innvilgede tillatelser til sesongarbeidere fra tredjeland har steget noenlunde jevnt fra 2004 til 2019, men falt betydelig etter at grensene ble stengt av smittevernhensyn i forbindelse med koronapandemien.

Etter EU-utvidelsen i 2004 og fram til 2019 har det også vært en stor og jevn økning i antallet arbeidsinnvandrere på korttidsopphold til det norske arbeidsmarkedet. De fleste på korttidsopphold kommer fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, mens den nest største gruppen kommer fra Norden. Mange av dem som kommer på korttidsopphold til Norge for å jobbe i et gitt år, kommer tilbake året etter, og for noen er korttidsoppholdene begynnelsen på mer varige bånd til norsk arbeids- og samfunnsliv.

Ved inngangen til 2021 utgjorde bosatte innvandrere med arbeid som innvandringsgrunn om lag 4 prosent av befolkningen i Norge, eller i overkant av 208 000 personer. Arbeidsinnvandrere bor over hele Norge, og bosettingsmønstret til særlig gruppen fra EØS er jevnere enn for resten av innvandrerbefolkningen. Selv om arbeidsinnvandrere bor i alle kommuner i Norge, er variasjonene store. Arbeidsinnvandrere utgjorde i 2020 for eksempel hele 16 prosent av befolkningen i kystkommuner som Frøya og Gamvik, mens landsgjennomsnittet er på i underkant av 4 prosent.

Familiesammensetningen til arbeidsinnvandrere som har bosatt seg i Norge, er preget av at en stor andel av dem som kom først var menn, og mange av disse hadde allerede ektefelle og barn i hjemlandet. Etter hvert har mange av dem som blir boende, blitt gjenforent med familien, og mange har også fått norskfødte barn. Barn av polske og litauiske arbeidsinnvandrere utgjør etter hvert en betydelig andel av norskfødte barn med to utenlandsfødte foreldre i Norge.

#### *Kapittel 9 Arbeidsmarkedssituasjonen for arbeidsinnvandrere*

Kapitlet redegjør for utviklingen i sysselsetting og arbeidsledighet blant arbeidsinnvandrere, og hvordan arbeidsinnvandrerne fordeler seg på ulike næringer.

Sysselsetting og ledighet svinger mer for arbeidsinnvandrere enn blant befolkningen utenom innvandrere. Det må ses i sammenheng med at mange arbeidsinnvandrere jobber i konjunkturfølsomme bransjer og oftere har en løs tilknytning til arbeidslivet.

I gjennomsnitt er andelen sysselsatte blant bosatte arbeidsinnvandrere fra tredjeland på nivå med nordiske innvandrere og befolkningen utenom innvandrere. Sysselsettingen blant bosatte arbeidsinnvandrere fra EØS (utenom Norden) er noe lavere, men over nivået blant flyktninger og øvrige innvandrere. Blant begge grupper av arbeidsinnvandrere er det marginale kjønnsforskjeller i sysselsettingen.

Disse gjennomsnittstallene er imidlertid ikke justert for at de ulike gruppene har ulik alderssammensetning. De fleste arbeidsinnvandrere er i sin mest arbeidsdyktige alder. Befolkningen utenom innvandrere består av en større andel eldre, som bidrar til å trekke ned sysselsettingsandelen. Ser man på sysselsettingen for de ulike befolkningsgruppene innad i tiårige aldersgrupper kontra alle i yrkesaktiv alder, øker sysselsettingforskjellen mel-

lom arbeidsinnvandrere (både fra EØS og fra tredjeland) og befolkningen utenom innvandrere.

Bosatte arbeidsinnvandrere fra EØS og fra tredjeland fordeler seg svært forskjellig på ulike næringsgrupper. Bygge- og anleggsvirksomhet, industri og forretningsmessig tjenesteyting er klart mest utbredt blant arbeidsinnvandrere fra EØS, mens arbeidsinnvandrere fra tredjeland i størst grad er sysselsatt i næringsgruppen informasjon og kommunikasjon, helse- og sosialtjenester og i undervisning. Blant EØS-borgere er det betydelige kjønnsforskjeller i yrkestilknytning, mens disse forskjellene er mindre blant arbeidsinnvandrere fra tredjeland.

Samlet sett utgjør arbeidsinnvandrere (både bosatte og ikke-bosatte) en relativt stor andel av de sysselsatte i Norge. Andelen er størst i Viken fylke, men også i Rogaland, Møre og Romsdal og Oslo er andelen sysselsatte arbeidsinnvandrere høyere enn i landet som helhet. Næringene med størst andel arbeidsinnvandrere blant de sysselsatte er forretningsmessig tjenesteyting, bygge- og anleggsvirksomhet, overnattings- og serveringsvirksomhet samt primærnæringene.

En analyse av arbeidsmarkedet under koronapandemien, gjennomført på oppdrag fra utvalget, viser at arbeidstakere med innvandrerbakgrunn i langt større grad enn norskfødte ble rammet av nedstengningen i mars 2020. Arbeidsinnvandrerne på korttidsopphold opplevde det største fallet i både lønn og sysselsetting.

#### *Kapittel 10 Arbeidsforhold og arbeidsmiljø*

Kapitlet oppsummerer kunnskap om arbeidsinnvandreres arbeidsmiljø og arbeidsforhold, om omfanget av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, og om hvordan arbeidsinnvandreres fagorganisering har utviklet seg over tid og i ulike bransjer.

Det finnes ingen samlet oversikt over hvordan arbeidsinnvandrere fordeler seg på ulike tilknytningsformer, men det virker relativt vanlig at en virksomhet som bruker utenlandsk arbeidskraft, kombinerer ulike tilknytningsformer. Det er en større andel som er innleid arbeidskraft blant innvandrere totalt, enn blant innenlandske arbeidstakere. Særlig innvandrere fra Sentral- og Øst-Europa er overrepresentert blant innleide.

Tilgjengelig forskning tyder på at sysselsatte med innvandrerbakgrunn oftere jobber i yrker kjennetegnet av større risiko for sykefravær og uførepensjonering. Utenlandske arbeidstakere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa skiller seg spesielt ut, blant annet med mer enn tre ganger høyere

risiko for arbeidsskadedødsfall enn norskfødte arbeidstakere. Arbeidsinnvandrere er også mer utsatt for arbeidslivskriminalitet og sosial dumping enn norske arbeidstakere. Disse fenomenene er særlig utbredt i næringer der det stilles få krav til formell utdanning, og i flere av næringene utgjør også det offentlige et viktig marked gjennom tjenester som leveres på anbud.

Organisasjonsgraden blant arbeidsinnvandrere er lav. Samlet er organisasjonsgraden for denne gruppen på 31 prosent, mot 52 prosent blant norskfødte arbeidstakere. Noe av forklaringen er at arbeidsinnvandrere er overrepresentert i bransjer med generelt lav organisasjonsgrad og svak tariffavtaledekning. I flere bransjer som har et stort antall arbeidsinnvandrere, er likevel organisasjonsgraden 10–20 prosentpoeng lavere blant arbeidsinnvandrere enn blant arbeidstakere uten innvandringsbakgrunn i samme bransje. Botid spiller imidlertid en positiv rolle. Jo lengre botid, desto mindre er forskjellen i organisasjonsgrad mellom innvandrere og arbeidstakere uten innvandringsbakgrunn.

#### *Kapittel 11 Trygdeytelser og velferdstjenester*

Kapitlet beskriver arbeidsinnvandrernes mottak av trygdeytelser og bruk av velferdstjenester. Arbeidsinnvandrere mottar ulike typer velferdsytelser i mindre grad enn andre innvandrergupper, som flyktninger. Det er også en betydelig lavere andel arbeidsinnvandrere som mottar helserelevante ytelser, som arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, enn i befolkningen for øvrig. Dette må ses i sammenheng med forskjellene i alderssammensetning mellom arbeidsinnvandrere og befolkningen utenom innvandrere, hvor sistnevnte gruppe omfatter langt flere eldre. Det kan også ha sammenheng med manglende kjennskap til rettigheter, jobbusikkerhet og kort botid. Andelen som mottar økonomisk sosialhjelp, er også lav, noe som må ses i sammenheng med at sysselsettingen blant arbeidsinnvandrerne generelt er høy, og at mange i gruppen har trygderettigheter.

Den samme tendensen til lav grad av trygdemottak gjelder ikke for dagpenger ved arbeidsledighet. Mange arbeidsinnvandrere, særlig fra land i Sentral- og Øst-Europa, er utsatte for endringer i arbeidsmarkedet ved konjunkturedgang og kriser, og arbeidsledigheten og dagpengemottaket er høyere for denne gruppen enn for norskfødte. Det ser foreløpig ikke ut til at ledighet og mottak av dagpenger fører til langvarig utenforskap og avhengighet av helserelevante ytelser, slik man tidligere har sett tendenser til blant arbeidsinnvan-

drere som kom til Norge på 1970-tallet. Dette er imidlertid en situasjon som må følges nærmere over tid.

Det har tidligere vært en bekymring for at høy arbeidsinnvandring fra EØS skulle føre til omfattende eksport av norske velferdsytelser. Så langt ser det ut til at utbetalingene til EØS-borgere i utlandet utgjør en beskjeden andel av de totale utbetalingene av trygdeytelsene, men hvordan denne utviklingen vil bli i årene framover, er usikkert. Bildet kan blant annet påvirkes av at arbeidsinnvandrere i Norge får lengre botid, mer informasjon om rettigheter og bedre språkforståelse, men også av utviklingen på ytelsesområdet både i Norge og i andre EØS-land.

#### *Kapittel 12 Utdanning, kompetanse og språk*

Kapitlet beskriver arbeidsinnvandrernes utdanning, kompetanse og norskferdigheter, og i hvor stor grad de som kommer til Norge for å arbeide, benytter seg av utdanning og kompetanseheving i landet etter ankomst. Kapitlet beskriver også situasjonen til barn av arbeidsinnvandrere i norsk utdanning, der et kunnskapsgrunnlag er tilgjengelig.

Det er stor mangel på utdanningsopplysninger for innvandrere, særlig blant personer med kort botid. Med dette som forbehold, gir gjennomgangen et bilde av at arbeidsinnvandrere i gjennomsnitt har høyere utdanning enn både familieinnvandrere, flyktninger og den øvrige befolkningen. Utdanningsnivået varierer med landbakgrunn, og arbeidsinnvandrerne kommer til Norge for å dekke forskjellige kompetansebehov. Mens de fleste arbeidsinnvandrerne fra Sentral- og Øst-Europa har utdanning på nivå med videregående skole eller lavere, har mange arbeidsinnvandrere fra vesteuropeiske land og ikke minst land utenfor EU svært høy utdanning. Kvinnelige arbeidsinnvandrere har jevnt over høyere utdanningsnivå enn mannlige arbeidsinnvandrere, men også høyere enn andre kvinnelige innvandrere og sammenlignet med kvinner i befolkningen utenom innvandrere.

Det mangler et helhetsbilde over arbeidsinnvandrernes norskferdigheter, men mye tyder på at mange arbeidsinnvandrere har begrensede ferdigheter. Undersøkelser om bruk av utenlandsk arbeidskraft har vist at språkutfordringer og kommunikasjonsproblemer er et tema i flere bransjer. Noen av barrierene for å gjennomføre språkopplæring er tilgjengelighet, tid, overskudd og betalingssevne. Flere menn enn kvinner blant arbeidsinnvandrere fra tredjeland har gjennom-

ført avsluttende norsksprøve. Hvis man ser på muntlig og skriftlig prøve, ligger kvinnene jevnt over på et høyere norsknivå enn mennene.

Hele en av fem barn av arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS som avsluttet grunnskolen i skoleåret 2019/2020, hadde manglende grunnskolepoeng. Men jo lengre botid denne gruppen barn har, jo høyere grunnskolepoeng oppnår de.

Familietilknyttede til arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS registrert i videregående opplæring, velger absolutt i størst grad studieforberedende og fullfører videregående opplæring i lik grad som den øvrige befolkningen, mens familietilknyttede til arbeidsinnvandrere fra EØS-land er jevnere fordelt mellom studieprogrammene, og fullfører i noe mindre grad.

### *Kapittel 13 Økonomiske levekår og boforhold*

Kapitlet beskriver arbeidsinnvandreres husholdningsinntekter og boforhold, som sammen utgjør et fundament for deres materielle levekår i Norge.

Arbeidsinnvandrerne som kom til Norge de første årene etter 2004, nådde et inntektsnivå som i snitt lå like under landsnivået, og plasserer seg noe høyere i inntektsfordelingen enn personer fra de samme landene som har ankommet senere. Felles for dem som ankom tidlig etter 2004, og dem som ankom senere, er at mange grupper av arbeidsinnvandrere forbedrer sin plassering i inntektsfordelingen over tid. Tidlig innvandringstidspunkt og lang botid er særlig knyttet til lavere sjanse for å ha vedvarende lavinntekt.

Det er samtidig en svært ujevn fordeling mellom landgruppene, både i inntektsnivå og sannsynligheten for vedvarende lavinntekt. Arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa har gjennomgående lavere husholdningsinntekter og langt høyere sannsynlighet for vedvarende lavinntekt enn dem som kom fra vesteuropeiske land og fra land utenfor EU, uavhengig av kohort. Flere av tredjelandsgruppene kjennetegnes av å ha til dels svært høye inntekter, og de er overrepresentert i øverste kvintil av inntektsfordelingen. Fordi mange av arbeidsinnvandrerne som kom i årene rett etter EU-utvidelsen har forbedret sin inntektssituasjon vesentlig over tid, har barn med foreldre fra Polen og Litauen som har bodd her i over ti år, hatt en vesentlig lavere sjanse for å vokse opp i fattigdom.

Tre av ti arbeidsinnvandrere bor i eid bolig ved ankomst, men arbeidsinnvandrere er den kategorien av innvandrere som oftest blir boligeiere blant personer som har bodd i Norge i mer enn 10 år. Det er imidlertid store forskjeller mel-

lom landgrupper. Rundt halvparten av dem fra Polen, Litauen, Latvia og Romania eier boligen sin, mens andelen er mellom 70 og 80 prosent blant personer fra India, Storbritannia og Tyskland, og personer med nordisk landbakgrunn.

Arbeidsinnvandrere bor i gjennomsnitt mindre trangt enn flyktninger og familieinnvandrere, men også her er det stor variasjon mellom personer fra ulike land. Blant arbeidsinnvandrere er det særlig personer fra nordiske land og vesteuropeiske land som Nederland, Tyskland og Storbritannia som har lavest andel trangbodde, på linje med den øvrige befolkningen. Botid, husholdningsinntekt og antall personer i husholdningen har mindre å si for trangboddhet blant arbeidsinnvandrere enn for andre grupper.

### *Kapittel 14 Deltakelse, tillit og verdier*

Kapitlet oppsummerer kunnskap om arbeidsinnvandreres deltakelse i valg, tilknytning til frivillige og religiøse miljøer, tillit og holdninger til sentrale verdier i Norge.

En ny studie, gjennomført på oppdrag fra utvalget, viser at valgdeltakelsen blant arbeidsinnvandrere i lokalvalget i 2019 var lavere enn blant andre innvandringsgrupper, og betydelige lavere enn den øvrige befolkningen. Studien viser tydelige indikasjoner på at den lave deltakelsen er drevet av velgere med kort botid og svak tilknytning til Norge, særlig arbeidsinnvandrere fra sentral- og østeuropeiske land. Arbeidsinnvandrere er også klart underrepresentert som kandidater til lokalvalg, i kommunestyre og på fylkesting, sammenlignet med norskfødte. Når det gjelder mer uformelle former for politisk deltakelse, skiller arbeidsinnvandrere seg ut med lavest deltakelse blant innvandrere i Norge.

Det er store hull i kunnskapen om arbeidsinnvandrere og deres familiers holdninger til sentrale verdier og om de deltar i frivillig arbeid. Unntaket er innvandrere fra Polen, som er den eneste av de store, nyere arbeidsinnvandringsgruppene som er inkludert i SSBs siste levekårsundersøkelse blant innvandrere. Sammenlignet med de andre gruppene som er inkludert i undersøkelsen, engasjerer polske innvandrere seg i mindre grad i frivilligheten. Mye tyder på at barrierene for frivillig deltakelse blant annet handler om begrensede norskkunnskaper og annen tradisjon for frivillighet, i tillegg til den sosiale, kulturelle og fysiske nærheten til Polen.

Den mellommenneskelige tilliten blant innvandrere er lavere enn blant befolkningen som helhet, og innvandrere fra Polen er blant gruppene

som har lavest mellommenneskelig tillit blant de tolv innvandrergруппene som er inkludert i SSBs levekårsundersøkelse. Også for tilliten til samfunnets styringssystemer og institusjoner, har innvandrere fra Polen minst tillit.

Om arbeidsinnvandrere fra tredjeland er det vanskelig å si noe utover de generelle funnene om innvandrere, men det er god grunn til å anta at også for tredjelandsborgerne vil landbakgrunn og sosiokulturell bakgrunn ha stor betydning for deltakelse, tillit og verdier.

### *Kapittel 15 Tilhørighet*

Kapitlet gjennomgår indikatorer for arbeidsinnvandreres tilhørighet til Norge, operasjonalisert som diskriminering, transnasjonal orientering og nasjonal identifikasjon. Det er gjort få undersøkelser som systematisk skiller mellom innvandrere ut fra innvandringsgrunn, og i mange studier er hovedvekten på innvandrere fra land der de fleste har kommet som flyktninger eller familiegjeførte. Unntaket er innvandrere fra Polen, som er inkludert i de fleste undersøkelser.

Innvandrere fra Polen og andre europeiske land skiller seg ut på flere måter. På den ene siden opplever de jevnt over mindre diskriminering og aksepteres oftere som norske, sammenlignet med «synlige» minoritetsgrupper. Unntaket ser ut til å være erfaringer med diskriminering i arbeidslivet, der sysselsatte med bakgrunn fra Polen rapporterer om diskriminering på arbeidsplassen på linje med gjennomsnittet for innvandrergруппene som er inkludert i SSBs levekårsundersøkelse. På den andre siden er polske innvandrere sterkere orientert mot hjemlandet enn andre grupper, de opplever i mindre grad tilhørighet til Norge, og de søker langt sjeldnere om overgang til norsk statsborgerskap enn innvandrere med flyktningbakgrunn. Etter 2020, da Norge åpnet opp for dobbelt statsborgerskap, har imidlertid antallet overganger til norsk statsborgerskap steget, også blant polske innvandrere.

For arbeidsinnvandrere fra tredjeland er det enda vanskeligere å konkludere klart. For det første er dette en svært heterogen gruppe, og for det andre har deres erfaringer knapt vært studert. Hovedbildet fra diskrimineringsforskningen antyder imidlertid at arbeidsinnvandrere fra land i Afrika og Asia oftere erfarer diskriminering og manglende aksept i det norske samfunnet enn arbeidsinnvandrere, som gjennom hudfarge og religiøs overbevisning skiller seg mindre fra den norske majoritetsbefolkningen. Når det gjelder tredjelandsborgeres opplevde tilhørighet til Norge, ønske om

overgang til norsk statsborgerskap og transnasjonale orientering, er det på grunnlag av foreliggende forskning ikke mulig å trekke noen konklusjoner.

### *Kapittel 16 Lokal og regional variasjon i integreringsarbeid*

Kapitlet oppsummerer kunnskap om integreringspolitiske virkemidler for samfunnsdeltakelse lokalt og regional. Det er begrenset med offentlig finansierte tiltak rettet særskilt mot arbeidsinnvandrere og deres familier, både fra EØS-området og fra tredjeland. Dette betyr også at det er begrenset med forskning på og erfaring med integreringstiltak rettet mot denne gruppen. Kapitlet bygger derfor dels på mer generell integreringsforskning, dels på tilsendt informasjon fra blant annet flere av landets fylkeskommuner, og dels på to innspillsmøter utvalget har hatt med relevante aktører. Kapitlet oppsummerer også forskning på kvalifiserings- og integreringstiltak rettet mot flyktninger som har en overføringsverdi til denne utredningen.

Arbeidsinnvandrere er den innvandrergруппen som har størst andel bosatte i de minst sentrale kommunene. Kombinasjonen av lavt befolkningstall, vekst i næringslivet og stort arbeidskraftsbehov i mange fylker og kommuner, gjør at arbeidsinnvandring er viktig landet rundt, for å opprettholde nærings- og samfunnsutviklingen. En utfordring i integreringsarbeidet lokalt er imidlertid at tidshorisonten er uavklart, både for kommunene og arbeidsinnvandrerne. Mye tyder på at for at kommunene skal lykkes med å beholde tilflyttere med innvandrerbakgrunn, må de samarbeide med næringsliv, frivillighet og innbyggere. Arbeid er sentralt, men også fritidstilbud, venner og gode møteplasser er viktig. Tilgang på bolig er også nødvendig. De fleste distriktskommuner har utfordringer med boligmarkedet og dårlig fungerende utleiemarked. Den foreliggende forskningen tyder på at høyt utdannede arbeidsinnvandrere møter mange av de samme utfordringene som ufaglærte når det gjelder integrering i lokalsamfunnet.

Lokale og fylkeskommunale aktører trekker fram gode grep som velkomst- eller introduksjonstiltak, karriereveiledning, mentor og traineeordninger, mangfolds- og innvandrerråd og en aktiv boligpolitikk. Frivillige organisasjoner har også en viktig rolle i integreringsarbeidet rundt om i landet, blant annet gjennom informasjonssenter, språkkafeer og andre språktreningsaktiviteter, sosiale sammenkomster i nærmiljøet, utlån av utstyr til fritidsaktiviteter, mentor- og guideordninger og gratis aktivitetstilbud til barn og unge.

Det store spekteret av integreringstiltak som kapitlet viser til, er i utgangspunktet positivt, men det er også utfordringer ved dette bildet. Det er begrenset med forskning på og evaluering av tiltakene som gjennomføres, og det er antakelig store variasjoner i tilbudets kvalitet og omfang, avhengig av hvor en bosetter seg. Integrering av arbeidsinnvandrere i det norske arbeids- og samfunnslivet er en samfunnsutfordring på tvers av kommunegrenser, forvaltningsnivå og departementer. Det er sannsynligvis nødvendig med en tilnærming som er mer målrettet og strukturert enn den er i dag, hvis integreringen av arbeidsinnvandrere lokalt og regionalt skal bli bedre.

### 1.5.3 Del IV: Utvalgets vurderinger og anbefalinger

#### *Kapittel 17 Utvalgets vurderinger*

Kapitlet sammenfatter og drøfter arbeidsinnvandrernes integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv ved hjelp av de fire integreringsdimensjonene skissert innledningsvis: Økonomisk integrering, sosiokulturell integrering, sivil-politisk integrering og resepsjonell integrering. Bildet som tegnes av arbeidsinnvandrernes situasjon i Norge, endres betydelig ut fra hvilken dimensjon som er i fokus, men langs alle fire dimensjoner har utredningen avdekket store integreringsutfordringer. Utvalgets samlede vurdering er derfor at det er behov for å bedre integreringen av arbeidsinnvandrere i norsk arbeids- og samfunnsliv.

Basert på dette overordnede bildet av integreringssituasjonen i Norge argumenterer utvalget for at arbeidsinnvandring som fenomen best kan forstås som et differensiert og temporalt fenomen. Denne forståelsen skiller seg fra oppfatninger av arbeidsinnvandring som mobil arbeidskraft og som migrasjon i klassisk forstand, der valget om å reise skjer på grunnlag av planer om permanent bosetting. Forståelsen har implikasjoner for hvilken tilnærming til integrering som er mest hensiktsmessig for denne gruppen.

På grunnlag av situasjonsbeskrivelsen og denne forståelsen av arbeidsinnvandring som fenomen, diskuterer kapitlet tre alternative modeller for integrering av arbeidsinnvandrere: 1) status quo, 2) helhetlig integreringspolitikk, og 3) differensiert integreringspolitikk. Hensikten med å spesifisere tre ulike modeller er dels å tydeliggjøre politiske handlingsalternativer og dels å gi en overordnet ramme for utvalgets anbefalinger.

Utvalget mener at det er behov for en forsterket innsats for å bedre integreringen av arbeidsinnvan-

drere i norsk arbeids- og samfunnsliv. Det aller viktigste tiltaket for å bedre integreringen av arbeidsinnvandrere i Norge er å støtte opp om et ryddig og velfungerende arbeidsliv. Dette krever at man styrker innsatsen for å motarbeide sosial dumping, øker kontrollen av og bruker mer effektive sanksjoner mot arbeidslivskriminalitet, og fører en kompetansepolitikk som både bidrar til at den kompetansen arbeidsinnvandrere har med seg faktisk blir benyttet, og at arbeidsinnvandrere i større grad enn i dag får anledning til å videreutvikle sin kompetanse i og utenfor arbeidslivet. I tillegg mener utvalget at et styrket tilbud om opplæring i norsk, kombinert med tiltak for å bedre informasjonen ved ankomst, øke fagorganiseringsgraden og øke deltakelsen i frivillighet og politikk, vil kunne bidra positivt både til integreringen av arbeidsinnvandrere i norsk arbeids- og samfunnsliv, og til opprettholdelsen av den norske modellen. Utvalgets vurdering er derfor at en differensiert integreringspolitikk som kombinerer generelle arbeidslivs- og kompetansepolitiske tiltak med målrettede integreringstiltak for å understøtte den norske modellen – er den mest hensiktsmessige tilnærmingen til integrering av arbeidsinnvandrere i Norge.

#### *Kapittel 18 Utvalgets anbefalinger*

Kapitlet presenterer utvalgets forslag til tiltak, strukturert etter inndelingen av politikkområder i utredningens del II. Under hvert politikkområde i kapittel 18 ligger en fullstendig liste over alle forslag til tiltak på det enkelte området. Utvalget viser også til hvordan allerede foreslåtte tiltak og pågående prosesser innenfor de ulike politikkområdene kan bidra til bedre integrering av arbeidsinnvandrere.

Utvalgets forslag til endringer i *integreringspolitikken* knytter seg i hovedsak til norskopplæring, informasjon og deltakelse. Et samlet utvalg anbefaler å styrke tilbudene om norskopplæring gjennom en oppskalering av treparts bransjeprogrammer for kompetanseutvikling. Det vil imidlertid ikke dekke behovet for norskopplæring til arbeidsinnvandrere og familiemedlemmer som ikke jobber i de bransjene som omfattes av bransjeprogrammene.

Utvalgets *flertall* anbefaler derfor at arbeidsinnvandrere, både fra EØS og tredjeland, får en lovfestet rett til modulbasert norskopplæring med egenandel. Utvalgets *mindretall* anbefaler ikke en lovfestet rett, men at eksisterende ordninger for norskopplæring utvides og videreutvikles. Utvalget anbefaler også at det utvikles digitale kartleggingsverktøy for norskferdigheter.

Utvalget deler seg i to like deler i synet på om arbeidsinnvandrere bør få en lovfestet rett til opplæring i samfunnskunnskap i løpet av det første året i Norge.

For å dekke arbeidsinnvandrernes behov for mer og bedre informasjon om blant annet rettigheter og plikter i Norge, norsk arbeidsliv og integreringstilbud, anbefaler utvalget at det utvikles en nasjonal veileder for hvordan man kan ta imot arbeidsinnvandrere og deres familier på en god måte, og at fylkeskommunene gis et ansvar for å koordinere velkomstilbud. Utvalget anbefaler også at det gjennomføres en større digital satsing for å nå ut til alle nyankomne innvandrere med nødvendig og relevant informasjon. Som en del av satsingen bør det utvikles en velkomst-app med tilhørende nettportal.

Utvalget anbefaler at tilskuddsordningen til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner vurderes styrket og at det blant annet arrangeres regionale integreringskonferanser i alle landets fylker, for å bidra til en bedre lokal og regional forankring. Utvalget anbefaler også at det vurderes å etablere fora for dialog med innvandrerbefolkningen i kommuner hvor det ikke allerede finnes slike, og at arbeidsinnvandrere inkluderes i regioner der de utgjør en større gruppe.

Under *arbeids- og velferdspolitikken* anbefaler utvalget at arbeidet mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet følges opp med konkrete tiltak for styrket bistand til arbeidsinnvandrere som opplever utnyttelse, og at Arbeidstilsynets mulighet til å foreta risikobaserte tilsyn og sanksjonere lovbrudd styrkes. Utvalgets *flertall* anbefaler at Rettshjelpsutvalgets forslag om å prioritere saker om lønnsinndrivelse følges opp. Utvalget anbefaler også at det legges opp til en større satsing for å øke fagorganiseringen i bransjer med lav organisasjonsgrad, med utgangspunkt i pågående arbeid i organisasjonene og erfaringer med sentrale tiltak fra myndighetene.

Når det gjelder NAVs rolle og innsats, anbefaler utvalget en vurdering av muligheten for å utvide norskopplæringstilbudet i NAV for dem som trenger det. Utvalget anbefaler også at den aktive arbeidsmarkedspolitikken og NAVs tiltaksapparat styrkes, med vekt på kompetanseheving,

slik at flere av dem som står uten jobb, kan få arbeidsrettet bistand og kvalifiseres til arbeid.

Under *utdannings- og kompetansepolitikken* anbefaler utvalget blant annet å styrke innsatsen for å legge til rette for at flere voksne innvandrere kan gjennomføre fag- og yrkesopplæring. Utvalget anbefaler videre at informasjon om utdannings-systemet og godkjenningsordninger i Norge bør inkluderes i velkomstilbudene og den digitale satsningen som utvalget foreslår, og at det legges til rette for veiledning om formålet med godkjenningsordningene, for å bidra til at den enkelte søker godkjenning hos riktig instans. Utvalget anbefaler også at det utredes hvordan formålene med de forskjellige frivillige godkjenningsordningene kan tydeliggjøres.

For å styrke og strømlinjeforme opplæringstilbudet til nyankomne barn og unge, anbefaler utvalget at det gjennomføres flere forvaltningstilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes forvaltning av opplæringslova §§ 2-8 og 3-12 om særskilt språkopplæring, og at det utredes nærmere om det bør innføres nasjonale standarder for hvordan norske kommuner og fylker skal ta imot nyankomne elever.

Til slutt peker utvalget på relevante spor for *kunnskapsutvikling* om arbeidsinnvandreres situasjon i Norge, og hvordan arbeidsinnvandringen påvirker det norske arbeidslivet. Deler av mandatet har vært krevende å besvare fullt ut ettersom datagrunnlaget på en del områder var svært mangelfullt. En viktig oppgave for fremtiden er derfor å etablere et mer solid kunnskapsgrunnlag om arbeidsinnvandreres integrering i Norge.

#### *Kapittel 19 Økonomiske og administrative konsekvenser*

Kapitlet redegjør for de økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets anbefalinger i kapittel 18, strukturert etter politikkområdene slik de fremkommer der og i utredningens del II. Det er kun tiltak som vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser av større betydning som er utredet. I tillegg er det beskrevet hvordan noen av tiltakene kan gjennomføres innenfor uendret budsjettamme.



## Kapittel 2

# Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

### 2.1 Oppnevning og mandat

Utvalget om integreringspolitikk for arbeidsinnvandrere, Arbeidsinnvandrerrutvalget, ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 13. august 2021 og fikk følgende mandat:

Som et ledd i videreutvikling av integreringspolitikken, oppnevnes det et offentlig utvalg som skal gjennomgå situasjonen til arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer, og vurdere integreringspolitiske virkemidler for å bedre integrere arbeidsinnvandrere i norsk arbeid og samfunnsliv. Med arbeidsinnvandrere menes her personer som har kommet til Norge for å arbeide og som er bosatt/folkeregistrert i landet. Det vil likevel være relevant å inkludere lønnstakere på korttidsopphold, slik som arbeidspendlere, sesongarbeidere, utsendte arbeidstakere med arbeidsgivere i utlandet, mm i deler av analysen.

Utvalget skal oppsummere eksisterende kunnskap om hvem og hvor mange som kommer til Norge for å arbeide, hvilken utdanning, erfaring og kompetanse de har, og tilegner seg i Norge, sysselsetting, inntekt og arbeidsforhold over tid og hvilke sektorer og bransjer de arbeider i, hvor mange som velger å bosette seg i Norge og årsaker til det, og hvorvidt de har eller får medfølgende familie. Utvalget skal primært se på arbeidsinnvandring siden 2004, men også benytte erfaringer og lærdom fra tidligere arbeidsinnvandring.

Erfaringsmessig rammes arbeidsinnvandrere generelt hardere enn norske arbeidstakere når det oppstår kriser i arbeidsmarkedet. Utvalget skal analysere hvordan store endringer i arbeidskraftetterspørselen, som pandemien, påvirker arbeidsinnvandreres valg om å bli i og komme til Norge, og deres muligheter og tilknytning til arbeidslivet for dem som allerede bor i Norge. utfordringer som gjelder arbeidstakere fra utlandet som kommer

for kortere opphold, og som ikke folkeregistreres i Norge, skal også analyseres.

Det organiserte arbeidslivet i Norge utfordres av sosial dumping og lav organisasjonsgrad i utsatte bransjer. Dette kan bidra til økte forskjeller, svekke den norske modellen og medføre at det blir vanskeligere å bli integrert i samfunnet.

Videre skal utvalget oppsummere kunnskap om levekår og liv i Norge for arbeidsinnvandrere og deres familier fra land i og utenfor EØS, bl.a. boforhold, sysselsetting, mottak av trygdeytelser og velferdstjenester, medlemskap i fagforeninger og arbeidsforhold, norsk-kunnskaper, opplevelse av diskriminering, tilknytning til frivillige og religiøse miljøer, deltakelse i valg, holdninger til sentrale verdier i Norge, og ønske om og overgang til norsk statsborgerskap.

Utvalget skal gjennomgå, analysere og vurdere hvordan folkeregistrerte arbeidsinnvandrere kan omfattes av integreringspolitikken og hvilke tiltak som kan være hensiktsmessige for ulike grupper. Utvalget skal foreslå og begrunne endringer i integreringspolitikken med sikte på bedre integrere denne gruppen. Det skal vurderes og eventuelt foreslås tiltak både for folkeregistrerte arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer, fra EØS-området og fra utenfor EØS-området. Arbeidere som kommer på korttidsopphold skal ikke inngå i denne delen av analysen. Eventuelle tiltak som anbefales, skal være i tråd med EØS-retten. Utvalget skal særskilt se på og vurdere faktorer og tiltak som påvirker den langsiktige arbeidstilknytningen til gruppen og ikke foreslå tiltak som eventuelt kan begrense eller hindre en slik tilknytning.

Kommuner, arbeidsliv, sivilsamfunn mv. må jobbe sammen og ta et felles ansvar for integreringsarbeidet. Utgangspunktet for integreringsarbeidet er forskjellig i kommuner og arbeidsmarkeder av ulik størrelse og i ulike deler av landet. Dette gjelder blant annet

næringssammensetning og etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft, tilgang på boliger og rammene for samfunnsdeltakelse og organisasjonsliv i lokalsamfunn. Utvalget skal analysere og gjøre en vurdering av disse forskjellene.

Utvalget skal oppsummere kunnskap om integreringspolitiske virkemidler for samfunnsdeltakelse lokalt og regionalt, og vurdere integreringspolitiske virkemidler i kommuner og arbeidsmarkeder av ulik størrelse og i ulike deler av landet.

Utvalget skal bygge på foreliggende kunnskapsgrunnlag, men kan ved behov innhente analyser og faglig bistand og innspill underveis. Kunnskap og erfaringer fra sammenliknbare land bør trekkes inn i analysen.

### Føringer for arbeidet

Alle vurderinger skal begrunnes, og økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av utvalgets forslag skal utredes i samsvar med utredningsinstruksen.

Utvalget skal utforme minst ett forslag til endringer som kan gjennomføres innenfor uendrede budsjettammer.

Utvalget kan ta opp spørsmål om tolkning eller avgrensning av mandatet med Kunnskapsdepartementet. Departementet kan supplere mandatet ved behov. Utvalget må legge til rette for innspill fra og dialog med berørte aktører.

Utvalget vil få et eget sekretariat, administrativt tilknyttet Kunnskapsdepartementet/Integreringsavdelingen. Utvalget vil også disponere midler til å kunne sette ut oppdrag, i den grad det er behov for å supplere det eksisterende kunnskapsgrunnlaget. Utvalget skal avgi utredningen i form av en NOU. Utvalget skal levere utredning innen utløpet av 2022.

#### 2.1.1 Endringer i mandatet

Etter stortingsvalget i september 2021 tiltrådte regjeringen Støre. Den nye regjeringen gjorde noen mindre endringer i mandatet. For det første la den til et nytt avsnitt:

Det organiserte arbeidslivet i Norge utfordres av sosial dumping og lav organisasjonsgrad i utsatte bransjer. Dette kan bidra til økte forskjeller, svekke den norske modellen og medføre at det blir vanskeligere å bli integrert i samfunnet.

For det andre tok den ut følgende setning i det åttende avsnittet (opprinnelig det syvende avsnittet):

Fylkeskommunene har fått en tydelig og forsterket rolle på integreringsfeltet gjennom regionreformen.

Mandatet som utvalget har forholdt seg til i sine analyser og vurderinger, og som er gjengitt i sin helhet over, er den reviderte versjonen.

## 2.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- professor Arnfinn H. Midtbøen, utvalgsleder, Universitetet i Oslo
- seniorrådgiver Kristine Østrem Alsvik, NHO, avdeling arbeidsliv
- forsker I Eugene Guribye, NORCE – Norwegian Research Centre
- divisjonsdirektør Børre Krudtå, Troms og Finnmark fylkeskommune
- styreleder Marie Florence Moufack, Caritas Trondheim
- etatsdirektør Anne-Marit Presterud, Bergen kommune
- daglig leder Leila Rezzouk, Papillon Bergen
- professor og instituttleder Johan Fredrik Rye, NTNU
- seniorforsker Knut Røed, Frischsenteret
- nestleder Liv Sannes, LO, samfunnspolitisk avdeling
- direktør Cathrine Stavnes, NAV Nordland
- styreleder Gunvor Ulstein, Ulsmo AS
- forsker II Janis Umblijs, Institutt for samfunnsforskning
- seniorforsker Anne Mette Ødegård, Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning

Utvalget har hatt et sekretariat som har vært ledet av Arild Haffner Naustdal (Arbeids- og inkluderingsdepartementet). Sekretariatet har hatt følgende medlemmer: Karine Handegaard Bakken (Arbeids- og inkluderingsdepartementet), Marte Kristine Bjertnæs (Arbeids- og inkluderingsdepartementet), Gunhild Bolstad (Justis- og beredskapsdepartementet), Hero Ezat (Arbeids- og inkluderingsdepartementet), Ferdinand Andreas Mohn, (Kunnskapsdepartementet), Synnøve Nymo (Arbeids- og inkluderingsdepartementet) og Hanne Syversen (Finansdepartementet).

## 2.3 Utvalgets arbeid

### 2.3.1 Utvalgsmøter

Utvalget har hatt elleve møter siden oppstarten av arbeidet i september 2021. Fire av de fem første møtene var heldigitale som følge av pandemisituasjonen. De resterende møtene, med unntak av det aller siste, ble avholdt fysisk – ett i Bergen og resten i Oslo. Det første, tredje og ellefte møtet varte én dag, mens de øvrige varte to dager.

På utvalgets møter har det vært flere eksterne innledere:

- seniorrådgiver Minja Tea Dzamarija, Statistisk sentralbyrå
- seksjonssjef Tonje Køber, Statistisk sentralbyrå
- seniorrådgiver Stefanie Pettersen, Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- seniorrådgiver Kalyani Rushanth, Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- fagdirektør Pia Buhl Girolami, Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- kunnskapsdirektør Yngvar Åsholt, Arbeids- og velferdsdirektoratet
- fagdirektør Annette Skalde, Kunnskapsdepartementet
- rådgiver Leonie Hertel, Kunnskapsdepartementet
- professor Grete Brochmann, Universitetet i Oslo
- professor Finn Arnesen, Universitetet i Oslo
- direktør Libe Rieber-Mohn, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- forskningskoordinator Kristine Nergaard, Fafo
- seniorforsker Bernt Bratsberg, Frischsenteret
- partner Magne Krogstad Asphjell, Oslo Economics
- senior economist, Julie Willerslev Jørgensen, Oslo Economics
- analytist Elias Severinsen Sandnes, Oslo Economics
- fagdirektør Reinert Andreas Leirvik, Arbeids- og inkluderingsdepartementet

### 2.3.2 Studieturer til organisasjoner og bedrifter

På det andre utvalgsmøtet besøkte utvalget Caritas' ressurscenter i Oslo. Der møtte de følgende ansatte i organisasjonen: generalsekretær Martha Rubiano Skretteberg, avdelingsleder Per Wenneberg, enhetsleder Anna-Sofie Ekendahl-Dreyer og prosjektrådgiver Natasza Bogacz. Utvalget møtte også noen av deltakerne ved senteret: Olariu Demostene, Lissa Haligan og Natalia Peplinska.

På det femte utvalgsmøtet, som også ble avholdt i Oslo, besøkte utvalget Telenor Open Mind. Der møtte de direktør Ingrid Ihme i Telenor Open Mind, myndighetskontakt Pål Pettersen i Telenor Norge, deltaker Brintha Gajaruban i Telenor Open Mind, tidligere deltaker Kamini Saxena i Telenor Open Mind, nå ansatt i Telenor Norge og kommunikasjonsmedarbeider Ann Kristin Ekerhovd i Telenor Open Mind.

På det sjette utvalgsmøtet, som ble avholdt i Bergen, besøkte utvalget Papillon. Der fikk de en orientering om organisasjonens arbeid, og samarbeidet de har med Fridalen skole. De møtte Christin Anderson, Atia Ijaz, Arsiema Zerai Medhanie, Sara Myksvoll, Shayan Hussein og Anna Kjelby, som alle er ansatt i Papillon, og Harald Borge, som er rektor ved Fridalen skole.

På samme møte var utvalget også på besøk til Entreprenørforeningen – bygg og Anlegg (EBA) Vestenfjelske. Der møtte de Karl Strømsnæs og Vegard Vike fra Byggopp Vestland, daglig leder Arnt Rune Andreassen og avdelingsleder Ronny Grahl fra Entreprenør Magnar Sivertsen, avdelingsleder Erling Olsen i Veidekke og regionleder Mads Wiik Kleven fra Fellesforbundet.

### 2.3.3 Innspillmøter og andre møter

Utvalget har gjennomført to digitale innspillmøter med til sammen 33 deltakere.

Den 3. mars 2022 hadde utvalget et møte med representanter fra nasjonale ressursmiljøer på integreringsfeltet, brukerorganisasjoner, religiøse organisasjoner og hovedorganisasjonene.

Følgende holdt forberedte innlegg for utvalget:

- administrerende leder Belinda de Leon, Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
- fagsjef Siri Mathiesen, Kristent interkulturelt arbeid Norge (KiA Norge)
- nestleder Hatem Ben Mansour, Antirasistisk Senter
- menighetsrådsleder Dominik Wojtyczka, St. Hallvard menighet
- styreleder Kamila Warciak, Beatus Cras
- spesialrådgiver Audun Kvale, KS
- fagdirektør Tore Eugen Kvalheim, Spekter
- bransjeleder Vibeke Johnsen, Virke

I mandatet til utvalget vises det til at utgangspunktet for integreringsarbeidet varierer på tvers av kommuner og arbeidsmarkeder av ulik størrelse og i ulike deler av landet. Dette gjelder blant annet

nærings sammensetning og etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft, tilgang på boliger og rammene for samfunnsdeltakelse og organisasjonsliv i lokalsamfunn. Ifølge mandatet skulle utvalget oppsummere kunnskap om integreringspolitiske virkemidler for samfunnsdeltakelse lokalt og regionalt. Som en del av dette arbeidet har utvalget samarbeidet med Distriktssenteret, som er et kompetansesenter for distriktsutvikling, om et innspillmøte. Møtet ble gjennomført 10. mai 2022 og inneholdt en blanding av plenumsinnlegg og gruppeinnlegg.

Følgende holdt forberedte innlegg i plenum:

- ordfører Kristin Furunes Strømskag, Frøya kommune
- medlem Joanna Karolina Stefaniak, internasjonalt råd i Tynset kommune
- fylkesråd Elin Dahlseng Eide, utdanning og kompetanse i Nordland fylkeskommune

Følgende holdt forberedte innlegg fordelt på fem digitale grupper:

- assisterende kommunedirektør og økonomisjef Roger Antonsen, Frøya kommune
- prodekan for samhandling Monica Wammen Nortvedt, Fakultet for helse- og sosialvitenskap ved Høgskulen på Vestlandet
- prosjektleder Jeanette Wølke Friis Walsvik, Sogn for alle
- kommunedirektør Trond Aglen, Herøy kommune
- daglig leder Solveig Abrahamsen, Telemark Næringshage
- teamleder og rådgiver Susanne Maria Hammernes, kompetanseutvikling og inkludering i Vestfold og Telemark fylkeskommune
- tidligere daglig leder Jelena Budesa, Herøy kommunale frivilligsentral
- leder Elisabeth Gjems, Innlandet Bondelag
- Anne Seth, Vice President Business Development i Vard Group og styreleder i Haram Næring og Innovasjonsforum
- Torgeir Skålid, daglig leder i Sogn Næring og medlem i styringsgruppe for Sogn for alle
- næringskonsulent Toril Svendsen, Lebesby kommune
- Vida Bekken, gründer av Baltikum Midt-Norge og ansatt i Frøya kommune
- Per Kjetil Våtmyr, produksjonssjef i Ekornes AS og leder i Sykkylven Industri- og Næringslag
- rådgiver Salamatu Winingah, integrering i Nordland fylkeskommune

- prosjektleder Siri Beate Arntzen, Ny i Nordland – bedre tjenester for internasjonale nordlendinger
- daglig leder Stig Ubostad, Under restaurant i Lindesnes
- seniorrådgiver/koordinator Tore Bruem, avdeling for utdanning, seksjon tilbud og integrering i Trøndelag fylkeskommune
- ordfører Mona Benjaminsen, Karlsøy kommune
- head of people and sustainability Synne Oppheim, Brødrene Aa i Gloppen
- daglig leder Inger Synnøve Remme, Haram Næring og Innovasjonsforum
- seniorrådgiver Barbara Harterink, Vestland fylkeskommune
- assisterende rådmann og oppvekst- og integreringsansvarlig Anders Sandvik, Vinje kommune

Utvalgslederen og sekretariatet har også hatt møter med Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir), Frischsenteret, Institutt for samfunnsforskning, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), stiftelsen Mangfold i Arbeidslivet (MiA) v/ prosjektet Polsk dialog, Statistisk sentralbyrå (SSB) og Utlendingsdirektoratet (UDI). I tillegg har sekretariatet hatt egne møter med Distriktssenteret, Kommunal- og distriktdepartementet, Servicesenter for utenlandske arbeidstakere i Oslo, SSB og UDI.

#### 2.3.4 Skriftlig innspill

Det ble opprettet en egen nettside og en egen e-postadresse for utvalget. På nettsiden ble det oppfordret generelt til å sende inn innspill til utvalget.

Utvalget sendte også ut en skriftlig forespørsel til alle landets kommuner der de ba om innspill til arbeidet. Mer konkret ble kommunene bedt om å gi eksempel på gode grep eller tilbud lokalt og regionalt for å integrere arbeidsinnvandrere og deres familier i både arbeids- og samfunnsnivå. Videre ble de bedt om å gi eksempel på tiltak som gjøres for å utvikle kompetanse og dekke arbeidskraftsbehovet lokalt og regionalt. De ble også bedt om å gi innspill til hva som kan være særskilte utfordringer, og om det er tiltak på nasjonalt nivå som bør styrkes eller innføres. Kommunene ble dessuten bedt om å videreformidle forespørselen om innspill til relevante frivillige lag og foreninger i sin kommune.

Utvalget sendte i tillegg en skriftlig forespørsel til alle landets fylkeskommuner der de ba om innspill til arbeidet. Også fylkeskommunene ble bedt

om å gi eksempel på gode grep eller tilbud lokalt og regionalt for å integrere arbeidsinnvandrere og deres familier i både arbeids- og samfunnsliv. Videre ble de bedt om å gi eksempel på tiltak som gjøres for å utvikle kompetanse og dekke arbeidskraftsbehovet lokalt og regionalt. De ble også bedt om å gi innspill til hva som kan være særskilte utfordringer, og om det er tiltak på nasjonalt nivå som bør styrkes eller innføres.

Følgende fylkeskommuner, kommuner og organisasjoner har sendt skriftlige innspill til utvalget:

#### *Fylkeskommuner*

- Innlandet
- Møre og Romsdal
- Nordland
- Rogaland
- Troms og Finnmark
- Trøndelag
- Vestfold og Telemark
- Viken

#### *Kommuner*

- Arendal kommune (Voksenopplæringen)
- Bærum kommune
- Drammen kommune
- Løten Voksenopplæring
- Rælingen kommune
- Seljord kommune
- Skien kommune

#### *NAV-kontor*

- NAV Sagene
- NAV Sarpsborg

#### *Partene*

- KS
- Kompetanseforbundet
- Oslo Håndverks- og Industriforening

#### *Øvrige organisasjoner*

- EMINOL – Europeiske minoriteter online
- Frelsesarmeen
- Kirkens Bymisjon, avdeling fattige tilreisende
- Kristent Interkulturelt Arbeid (KiA)
- MiRA-Senteret
- Norges Røde Kors
- Norsk Folkehjelp Oslo, OASEN – Kvinner krysser grenser

- Lithuanian Education i Norge og den litauiske skolen i Oslo
- Litauisk Forbund i Norge
- Rådet for flerkulturelle minoriteter i Oslo kommune
- Sentral og Østeuropeisk Kulturforening (SØK)
- Viken fylkesråd

Utvalget fikk i tillegg innspill fra tre privatpersoner.

### **2.3.5 Eksterne utredninger**

Det fulgte av mandatet at utvalget ved behov kunne innhente analyser, faglig bistand og innspill underveis. Utvalget har imidlertid hatt begrenset tid og begrensede FoU-midler til utredningsarbeidet. Det har derfor ikke vært rom for å bestille større undersøkelser om blant annet liv og levekår for arbeidsinnvandrere og deres familier for å oppdatere og utvide kunnskapsgrunnlaget fra SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere.

Utvalget har prioritert å innhente oppdaterte tall og statistikk om arbeidsinnvandrere fra både EØS-området og tredjeland der det er mulig. Utvalget har også bestilt mindre notater og rapporter om arbeidsinnvandreres situasjon i Norge. Under følger en oversikt over utvalgets bestillinger av statistikk og forskning.

SSB har utarbeidet følgende statistikk:

- tabeller over ikke-bosatte lønnstakere i Norge, inkludert tidsserier for å se på utviklingen i overgangen fra ikke-bosatte lønnstakere til bosatte, og artikkelen Den grenseløse arbeidskraften (2022), skrevet av Christoffer Berge, Leif Andreassen og Tonje Køber
- tabeller over arbeidsinnvandringens betydning for næringer og regioner og artikkelen Viken er mest avhengig av utenlandsk arbeidskraft (2022), skrevet av Ingebjørg Aamodt
- tabeller over arbeidsinnvandreres økonomiske levekår og notatet Økonomiske levekår for arbeidsinnvandrere som ble bosatt i Norge i årene 2004–2018 (2022), skrevet av Jon Epland og Mads Ivar Kirkeberg
- tabeller over arbeidsinnvandrere registrert helt ledige eller på ordinære arbeidstiltak for perioden 2004–2020
- tabeller over arbeidsinnvandreres deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap

IMDi har utarbeidet følgende tabeller over deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap og i introduksjonsprogram:

- oversikt over oppstart og gjennomføring av norskopplæring der rettighetskategori og kohort er synliggjort
- antall personer som fikk plikt til norskopplæring per år, men som ikke startet opp eller gjennomførte innen tre år, fordelt på kjønn, alder, statsborgerskap og bostedsfylke
- antall deltakere i introduksjonsprogram i perioden 2017–2021, fordelt på rett-og-plikt-gruppen og kan-gruppen

UDI har på bestilling fra utvalget delt data om:

- tillatelser, fordelt på hjemmel for innvilgelse og statsborgerskap, fra 2004 fram til i dag

Utvalget har i tillegg bestilt følgende notater og rapporter:

- Mia B. Nilssen Haave, Eline Moe Vestrheim og Maria Louise Borup Sørensen (Rambøll) har utarbeidet notatet Språktilbud til arbeidsinnvandrere i nordiske land en skjematisk oversikt.
- Jon Kåre Skiple (NORCE) har i samarbeid med Dag Arne Christiansen (NORCE), Johannes Bergh (ISF) og Tor Helge Holmås (NORCE) utarbeidet rapporten Analyse av politisk deltakelse blant arbeidsinnvandrere.
- Kristine Nergaard og Anne Mette Ødegård (Fafo) har utarbeidet notatet Organisasjonsgrad blant arbeidsinnvandrere.
- Bernt Bratsberg, Knut Røed og Oddbjørn Raaum (Frischsenteret) har utarbeidet rapporten Konsekvenser av COVID-19 pandemien på bruken av utenlandsk arbeidskraft i Norge.
- Julie Willerslev Jørgensen, Elias Severinsen Sandnes og Magne Krogstad Asphjell (Oslo Economics) har utarbeidet notatet Samfunnsøkonomisk analyse av norskopplæring for arbeidsinnvandrere.
- Edvard Nergård Larsen (Universitetet i Oslo) har utarbeidet notatet Ansettelsesdiskriminering av etniske minoriteter i Norge.
- Hilde K. Ellingsen (Advokatfirmaet Lund & Co DA – MNA) har utarbeidet notatet Språkkrav for arbeidsinnvandrere fra EØS-området, som er juridisk betenkning om hvilke handlingsrom EØS-retten gir for å stille krav om norskkunnskaper eller norskopplæring.

## 2.4 Utvalgets forståelse av mandatet

Utvalget ble bedt om å vurdere integreringspolitiske virkemidler for å bedre integrere arbeidsinn-

vandrere i norsk arbeids- og samfunnsniv. Når det gjelder integreringsbegrepet og hva som menes med integreringspolitiske virkemidler, har utvalget lagt til grunn en bred forståelse. Det innebærer at utvalget forstår integreringspolitikken som en kombinasjon av tiltak særlig rettet mot innvandrere og generelle arbeids- og velferdspolitiske virkemidler. Når utvalget i utredningen refererer til *målgrupper* for integreringspolitikken, menes imidlertid politikken for særtiltak rettet mot innvandrere. Hovedmålgruppen for disse tiltakene er i dag flyktninger og deres familier.

I mandatet er utvalget bedt om å gjennomgå, analysere og vurdere hvordan *folkeregistrerte arbeidsinnvandrere* kan omfattes av integreringspolitikken, og hvilke tiltak som kan være hensiktsmessig for ulike grupper. Målgruppene for de sentrale integreringstiltakene for innvandrere, slik som introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, er regulert med bakgrunn i den enkeltes oppholdstillatelse (registrert innvandringsgrunn). Selv om muligheten til å få arbeid kan være en del av motivasjonen for migrasjon også for grupper som har en annen registrert innvandringsgrunn, som flyktninger, familiegjennforente og studenter, har utvalget følgelig tatt utgangspunkt i den juridiske reguleringen av adgangen til å ta opphold i Norge i defineringen av målgruppen. Det er redegjort nærmere for de ulike oppholdsgrunnlagene for å kunne komme til Norge for å arbeide både for EØS-borgere og tredjelandsborgere i kapittel 4.

Personer som skal arbeide i Norge, må, i tillegg til å ha lovlig opphold, folkeregistreres i henhold til folkeregisterloven, enten som bosatt eller med et midlertidig identifikasjonsnummer kalt d-nummer, se kapittel 4.3.

Arbeidsinnvandrere på korttidsopphold, det vil si personer som jobber og oppholder seg i Norge i mindre enn seks måneder, blir ikke registrert som bosatt i Folkeregisteret. Denne gruppen vil være registrert i a-ordningen, som forvaltes av NAV, og fanges opp der. Sammen med nordiske borgere vil denne gruppen være en del av kunnskapsoppsummeringen som utvalget gjør i utredningens del III, men gruppen er i hovedsak ikke omfattet av utvalgets vurderinger og anbefalinger i del IV.

Avgrensingen som utvalget har gjort, gjør at utredningen ikke gir en fullstendig beskrivelse av omfanget av utenlandsk arbeidskraft i Norge. Utvalget vurderer at dette heller ikke er forespurt i mandatet.

## 2.5 Sentrale begreper og datakilder

Utvalget har hatt et bredt mandat og har i stor grad måttet benytte seg av eksisterende forskning og statistikk i kartleggingen av arbeidsinnvandre- res situasjon i Norge. Selv om mandatet spesifiserer at utvalget skal konsentrere seg om folkeregistrerte arbeidsinnvandrere slik denne gruppen er definert juridisk, betyr det imidlertid ikke at eksisterende forskning og statistikk bruker en tilsvarende definisjon. I det følgende redegjøres det derfor kort for de sentrale begrepene som brukes i utredningen og de viktigste datakildene som ligger til grunn for utvalgets analyser og vurderinger.

### 2.5.1 Innvandrere og innvandringsbakgrunn

I 1994 utarbeidet SSB en standard for innvandrergruppering. Standarden har som formål å gruppere den registrerte bosatte befolkningen. SSB grupperer befolkningen etter eget fødeland, foreldrenes fødeland og besteforeldrenes fødeland, og opererer med tre grupper i sin offisielle statistikk: innvandrere, norskfødte med innvandrerforeldre og den øvrige befolkningen.

Innvandrere er personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre.

Norskfødte med innvandrerforeldre er personer som er født i Norge av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre.

Personer med innvandrerbakgrunn er både innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn.

### 2.5.2 Landbakgrunn

Landbakgrunn i SSBs statistikk tar utgangspunkt i informasjon om fødeland i tre generasjoner og viser til eget, eventuelt mors, eventuelt fars eller besteforeldrenes utenlandske fødeland. For personer født i utlandet er dette i hovedsak eget fødeland. For personer født i Norge viser landbakgrunn til foreldrenes fødeland. I tilfeller der foreldrene har ulikt fødeland, er det morens fødeland som blir valgt.

### 2.5.3 Grupperinger av arbeidsinnvandrere

Arbeidsinnvandrere kan deles inn i mange ulike grupperinger. En hovedinndeling i denne utredningen tar utgangspunkt i om arbeidsinnvanderen er fra et land i eller utenfor EØS-området.

Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-området omtales i hovedsak som «tredjelandborgere».

Det er ofte også behov for å kunne skille arbeidsinnvandrere fra ulike deler av EØS-området fra hverandre. Tidligere var det vanlig å skille mellom «nye» og «gamle» EU-land, der de nye EU-landene var medlemsland som hadde kommet til unionen etter EU-utvidelsen østover i 2004.

I denne utredningen skilles det mellom de samme regionene, men betegnelsene som brukes, er henholdsvis EU-land fra Vest-Europa og EU-land fra Sentral- og Øst-Europa. Av og til brukes også kortformene EU-Vest og EU Sentral og Øst. Sistnevnte gruppe omfatter Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Ungarn, Slovenia, Kroatia, Bulgaria og Romania.

I rapporter og forskningsarbeider brukes det ulike begreper for de samme grupperingene. Utvalget har bestrebet seg på å ha en konsistent begrepsbruk, men har iblant måttet ha en pragmatisk tilnærming ved å benytte begrepene som brukes i aktuell forskning og statistikk. Dette gjelder blant annet inndelingen i landgruppe 1, 2 og 3, som SSB ofte benytter seg av:

- Landgruppe 1 omfatter EU-land fra Vest-Europa samt Canada, USA, Australia og New Zealand.
- Landgruppe 2 består av EU-landene fra Sentral- og Øst-Europa.
- Landgruppe 3 består av resten av verden, det vil si resten av Øst-Europa, Afrika, Asia (inkludert Tyrkia), Sør- og Mellom-Amerika og Oseania (utenom Australia og New Zealand).

I tekst, tabeller og figurer forkortes disse landgruppeinndelingene til EU-Vest, Nord-Amerika mfl. (landgruppe 1), EU Sentral og Øst (landgruppe 2) og land i Asia, Afrika mfl. (landgruppe 3). I enkelte tilfeller er EU-land fra Sentral- og Øst-Europa inkludert i landgruppe 1, men da vil det komme fram av teksten.

### 2.5.4 Arbeidsinnvandrere på korttidsopphold

I mandatet framgår det at det kan være relevant å inkludere lønnstakere på korttidsopphold, slik som arbeidspendlere, sesongarbeidere og utsendte arbeidstakere med arbeidsgivere i utlandet, i deler av analysen. Denne gruppen kan også refereres til som ikke-bosatte. Regelverket for å kunne komme til Norge for å arbeide på korttidsopphold er redegjort for i kapittel 4.

I utredningen brukes i hovedsak begrepet *arbeidsinnvandrere på korttidsopphold* eller *ikke-*

*bosatte lønnstakere*. Denne gruppen omfatter arbeidspendlere og sesongarbeidere, men ikke utsendte arbeidstakere med arbeidsgivere i utlandet. Den siste gruppen fanges ikke opp av a-ordningen fordi arbeidsgiverne er registrert i utlandet, og fordi de ikke får utbetalt lønn i Norge. I tilfeller der utredningen omhandler utstasjonerte/utsendte arbeidstakere, kommer det fram av teksten.

### 2.5.5 Viktigste datakilder om arbeidsinnvandrere og deres familier

Den viktigste kilden til informasjon om hvem som er arbeidsinnvandrere, er offisiell statistikk fra SSB og UDI. Denne statistikken tar utgangspunkt i *registrert* innvandringsgrunn, som gjør det mulig å skille arbeidsinnvandrere fra andre innvandringsgrupper, slik som flyktninger, familiegjenforente og studenter. Innvandringsgrunn i SSBs statistikk er en variabel laget i SSB for demografisk bruk, og derfor avspeiler den ikke direkte de mer juridisk orienterte registreringene i utlendingsforvaltningen. Alle førstegangsinnvandrere med ikke-nordisk statsborgerskap som kom til landet etter 1989, har i SSBs statistikk blitt tildelt en av fem hovedverdier: *flukt, familie, arbeid, utdanning* eller *annet*.<sup>1</sup> I de delene av SSBs statistikk der registrert innvandringsgrunn ikke er oppgitt, finnes det som oftest tilgjengelig informasjon om landbakgrunn.

Det følger av mandatet at utvalget primært skal se på arbeidsinnvandringen etter 2004 og fram til i dag. I arbeidet med enkeltkapitler har utvalget imidlertid ikke hatt tilgang på tallgrunnlag for hele perioden. Noen ganger brukes derfor tall for eksempel for perioden 2007–2020 eller 2014–2020.

Når det gjelder statistikk om arbeidsinnvandrere, er det noen viktige forskjeller i tallene fra SSB og tallene fra UDI. SSBs statistikk omfatter kun førstegangsinnvandring, og kun blant personer som blir registrert bosatt i landet og får tildelt et F-nummer. UDIs statistikk over EØS-registreringer med formål arbeid omfatter alle registreringer et gitt år, uavhengig av om personen tidligere har vært bosatt her, om personen kun oppholder seg mer kortvarig i Norge (arbeidsinnvandrere på korttidsopphold) og om personen kun er midlertidig folkeregistrert med D-nummer. SSBs tall over antall arbeidsinnvandring fra EØS et gitt år vil

dermed være lavere enn tallene fra UDI over EØS-registreringer med formål arbeid. Også tall over tredjelandborgere vil avvike noe mellom disse to kildene.

Når det gjelder statistikk om familiegjenforente, er det særlig mangelfull informasjon om referansepersonen til familieinnvandrere fra EØS. På grunn av innføringen av registreringsordningen for EØS-borgere i 2009, som har forenklet prosessen som borgerne fra EØS-området må gjennom for å få opphold, mangler man i stor grad informasjon om hvem disse familieinnvandrerne har kommet til, særlig utover på 2010-tallet. Når familieinnvandrere fra EØS står oppført med uoppgitt referanseperson, noe som gjelder mange, vil man ikke kunne finne referansepersonens innvandringsgrunn. Det mangler også noen opplysninger om referansepersoner for noen familieinnvandrere fra tredjeland, men mangelen er langt fra så stor som for EØS-borgere.

Når det gjelder statistikk om utdanningsbakgrunn er det større grupper SSB ikke har informasjon om utdanningsbakgrunnen til. Fra og med 1. oktober 2014 har SSB derfor brukt «imputering» for å kunne gi bedre statistikk på aggregert nivå for innvandrere med uoppgitt utdanningsnivå i registeret. Utdanningsnivået er beregnet ved hjelp av en teknikk kalt «nærmeste-nabo-metoden» som går ut på å bruke utdanningsinformasjon fra en person som er så lik personen med uoppgitt utdanningsnivå som mulig.

Informasjon om arbeidsinnvandreres liv og levekår i Norge bygger i hovedsak på data fra spørreundersøkelser. På en rekke levekårsindikatorer som er relevante for utvalgets arbeid, er det kun SSBs levekårsundersøkelse blant personer med innvandrerbakgrunn fra 2016 som har vært tilgjengelig som datagrunnlag.<sup>2</sup> Denne levekårsundersøkelsen omfatter innvandrere mellom 16 og 74 år med bakgrunn fra tolv land som har vært bosatt i Norge i minst to år. SSB framhever at resultatene er representative for innvandrere fra de tolv landene, ikke for innvandrere i Norge generelt. Av de tolv innvandrergruppene i undersøkelsen er det bare blant innvandrere med landbakgrunn fra Polen at en stor majoritet har *arbeid* som grunnlag for oppholdet sitt i Norge. Det er 75 prosent av de polske innvandrerne i undersøkelsen som har arbeid som innvandringsgrunn, 91 prosent av mennene og 42 prosent av kvinnene. 23 prosent har *familie* som innvandringsgrunn, og 2

<sup>1</sup> SSB. (2022, 7. juli). Innvandrere etter innvandringsgrunn. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/innvandrere-etter-innvandringsgrunn>

<sup>2</sup> Vrålstad & Wiggen (red.). (2017). Levekår blant innvandrere i Norge 2016 (SSB-rapport 2017/13). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.



prosent har *utdanning*.<sup>3</sup> Blant respondentene med landbakgrunn fra Pakistan er 13 prosent arbeidsinnvandrere. Blant de øvrige landene er det en svært liten andel som har arbeid som innvandringsgrunn. Dette tilsier at det i hovedsak er tallmaterialet for polske innvandrere som omhandler målgruppen for utvalgets arbeid. Det er derfor dette tallmaterialet som i hovedsak vil bli brukt i relevante kapitler i utredningen.

## 2.6 Relevante utredninger og prosesser

Det har pågått og pågår fortsatt en rekke relevante utredninger og prosesser parallelt med dette utvalgets arbeid. Utredningene og prosessene av særlig relevans er følgende:

- *Kompetansebehovsutvalget (KBU)*. KBU ble første gang oppnevnt 22. mai 2017 for en periode på tre år. Utvalget har blitt videreført for perioden 2021–2027. Formålet med KBU er å frambringe den best mulige faglige vurderingen av Norges framtidige kompetansebehov. Det videreførte utvalget har foreløpig lagt fram rapporten *Fremtidige kompetansebehov: Høyere yrkesfaglig utdanning for et arbeidsliv i endring*.<sup>4</sup>
- *Utvalget for etter- og videreutdanning i barnehage og skole*. Utvalget overleverte NOU 2022: 13 *Med videre betydning – Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole* den 28. september 2022. Utvalget foreslår flere tiltak for å etablere et helhetlig og varig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole.
- *Helsepersonellkommisjonen*. Regjeringen oppnevnte 17. desember 2021 en kommisjon som skal etablere et kunnskapsgrunnlag og foreslå treffsikre tiltak i årene framover for å utdanne, rekruttere, og beholde kvalifisert personell i helse- og omsorgstjeneste i hele landet, slik at utfordringene i helse- og omsorgstjenestene møtes på kort og lang sikt. Kommisjonen skal legge fram sin utredning innen 1. februar 2023.
- *EØS-utredningen*. Regjeringen oppnevnte 6. mai 2022 et utvalg som skal utrede erfaringer med EØS-avtalen (EØS-utredningen). Utvalget

skal blant annet vurdere hvordan EØS-avtalen og fri bevegelse av arbeidskraft har påvirket det norske arbeidsmarkedet, den norske arbeidslivsmodellen og mulighetene for et anstendig arbeidsliv, inkludert spørsmål om sosial dumping og kabotasje i transportnæringen.

- *Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet*. Handlingsplanen ble lagt fram av regjeringen 1. oktober 2022. Den omfatter tiltak på syv hovedområder: organisert arbeidsliv og styrket trepartssamarbeid, styrke arbeidstakerrettigheter, hindre utnyttelse av arbeidstakere, mobilisere forbruker- og innkjøpsmakt, øke kunnskapen om sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, kontroll og oppfølging – tverretattlig samarbeid og internasjonalt samarbeid. Regjeringen la også fram en egen handlingsplan mot sosial dumping i transportnæringen 28. oktober 2022. Videre jobber regjeringen med en stortingsmelding om økonomisk kriminalitet, som skal legges fram i løpet av 2023.
- *Utsynsmeldingen*. Regjeringen jobber med en melding til Stortinget med arbeidstittelen *Utsynsmeldingen*, som skal legges fram våren 2023. I denne meldingen skal behovet for kompetanse i arbeidslivet kartlegges. Målet er å dekke arbeids- og samfunnslivets kompetansebehov framover og sørge for at innbyggerne i hele landet har tilgang til relevant utdanning. Resultatet av kartleggingen skal presenteres i meldingen.
- *Melding til Stortinget om folkehelse*. Regjeringen jobber med en melding til Stortinget om folkehelse, som skal legges fram våren 2023. Her vil blant annet sosial ulikhet i helse være et sentralt tema.
- *Handlingsplan mot rasisme og diskriminering*. Regjeringen jobber med en handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunnlag av etnisitet og religion, som skal legges fram i løpet av 2023. Hovedtemaene vil være veien inn og opp i arbeidslivet og ungdommers erfaringer med rasisme og diskriminering på ulike samfunnsarenaer, for eksempel skole, utdanning, frivillighet, fritid og sosiale medier.

Behovet for kompetanse i arbeidslivet, regioner og næringer er et sentralt aspekt som kommer fram både gjennom kunnskapsoppsummeringen i del III og i innspill til utvalget. Som vist til over foregår det en rekke utredninger og prosesser som går mer i dybden av disse utfordringene. Dette gjør at utvalget har avgrenset sitt arbeid noe

<sup>3</sup> Wiggen (2017). Om presentasjonen av resultatene. I Vråstad & Wiggen (red.), *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. (SSB-rapport 2017/13). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. Tabell 3.4.

<sup>4</sup> Kompetansebehovsutvalget. (2022). *Fremtidige kompetansebehov: Høyere yrkesfaglig utdanning for et arbeidsliv i endring* (Temarapport 1/2022).

fra denne problematikken, og i hovedsak viser til utfordringer og pågående prosesser i kapittel 18.4 om kompetansepolitikken, snarere enn å utrede egne forslag til tiltak.

Norges EØS-rettslige forpliktelser legger klare begrensninger på hvilke plikter som kan pålegges EØS-borgere, også i utformingen av integreringspolitikken. Eventuelle tiltak rettet mot

EØS-borgere må være i tråd med EØS-avtalens prinsipper om proporsjonalitet og ikke-diskriminering. Utvalget legger Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen til grunn for anbefalingene i denne utredningen. Som vist til over er det satt ned et eget utvalg som skal utrede erfaringene med og konsekvenser av EØS-avtalen.

*Del II*  
*Bakgrunn og sentrale premisser*



## Kapittel 3

# Arbeidsinnvandring til Norge – før og nå

### 3.1 Innledning

Arbeidsinnvandring til Norge er ikke et nytt fenomen. Helt fra det gir mening å snakke om en norsk statskonstruksjon, omkring år 900, har det kommet mennesker til Norge for å ta arbeid.<sup>1</sup> Omfanget har imidlertid variert gjennom tidene. Det samme har den sosiale statusen til innvandrerne som kommer, og hvilke områder de kommer fra. De andre nordiske landene står i en særstilling, med jevn innvandring i hele perioden.

I nyere tid er det to faser som skiller seg ut. Den første er arbeidsinnvandringen fra land utenfor OECD-området til Norge fra slutten av 1960-tallet og fram til «innvandringsstoppen» i 1975. Den andre er arbeidsinnvandringen til Norge fra land i Sentral- og Øst-Europa etter EU-utvidelsen i 2004 og framover. Etter 2004 har arbeidsinnvandringen til Norge økt markant. Denne nye arbeidsinnvandringen skiller seg fra tidligere innvandring på viktige måter, men den har også viktige likhetstrekk med tidligere innvandring, særlig når det gjelder den gradvise tilpasningsprosessen som skjer over tid.

I dette kapitlet redegjøres det først kort for arbeidsinnvandring sett i et historisk lys. Deretter beskrives arbeidsinnvandringen i etterkrigstiden, med «innvandringsstoppen» i 1975 som en viktig milepæl, før kapitlet går i dybden på arbeidsinnvandring til Norge etter 2004. Til slutt ses arbeidsinnvandringen til Norge i et bredere perspektiv og settes i sammenheng både med det samlede migrasjonsbildet og med konsekvenser av arbeidsinnvandring til Norge for landene innvandrerne reiser fra.

### 3.2 Arbeidsinnvandring til Norge i historisk perspektiv

Historisk sett har Norge vært et utvandringsland. Under den omfattende folkeforflytningen fra Norge til USA fra midten av 1800-tallet og til utbruddet av 1. verdenskrig forlot en firedel av befolkningen landet.<sup>2</sup> Faktisk ble ikke Norge et netto innvandringsland – altså et land der det er flere som vandrer inn enn som vandrer ut – før i 1967. Likevel er innvandring til Norge en viktig del av norsk historie, også i et lengre tidsperspektiv.

I trebindsverket *Norsk innvandringshistorie*<sup>3</sup> og den oppdaterte oppfølgeren *Innvandringen til Norge 900–2010*<sup>4</sup>, beskrives hvem som har kommet til landet i århundrene som har gått etter dannelsen av den norske staten rundt år 900.<sup>5</sup> Mellom år 900 og 1500 kjennetegnes arbeidsinnvandringen i hovedsak av «karrieremigranter», altså personer som ble invitert til riket på grunn av sin ekspertise. Dette var personer som flyttet til Norge på initiativ fra enten kongemakten eller kirken. Typiske eksempler på slike karrieremigranter var personer som besatt en politisk-administrativ kompetanse som staten trengte, som skandinaviske-tyske adel, eller ekspertkunnskap som kirken behøvde, som engelske steinhuggere. Under Hansa-periodens storhetstid på 1200 og 1300-tallet kom det dessuten mange tyske handelsmenn til Norge, og i særdeleshet til Bergen. Hanseatene var mellommenn mellom Norge og kontinentet, de hadde status som gjennomreisende og ble sjeldent værende i landet over lange perioder.<sup>6</sup>

I tidlig moderne tid, perioden der Norge var underlagt dansk styre (1537–1814), endret

<sup>1</sup> Brochmann & Kjeldstadli. (2014). *Innvandringen til Norge 900–2010*. Oslo: Pax Forlag.

<sup>2</sup> Østrem. (2014). *Norsk utvandringshistorie* (2. utg.). Oslo: Samlaget.

<sup>3</sup> Kjeldstadli. (red.). (2003). *Norsk innvandringshistorie. Bind I–III*. Oslo: Pax Forlag.

<sup>4</sup> Brochmann & Kjeldstadli. (2014).

<sup>5</sup> Avsnitt 3.2 bygger på Brochmann & Kjeldstadli (2014), særlig kapitlene 5, 7 og 15.

<sup>6</sup> Brochmann & Kjeldstadli. (2014): 435.

arbeidsinnvandringen karakter. Mange spesialister, eller karrieremigranter, kom riktignok fortsatt, for eksempel tysk-danske offiserer. Den framvoksende handelskapitalismen fra slutten av 1500-tallet og framover skapte imidlertid også et rom for embetsmenn med kommersielle interesser innen skogbruk og fiske, for eksempel fra Nederland og Skottland. Utover 1600-tallet kom etter hvert også finske bønder over grensen fra Sverige til Østlandet, gruppen vi i dag kjenner som skogfinner. Til Nord-Norge kom en annen finsk gruppe, etter hvert kjent som kvener. Kvenene hadde kommet allerede på slutten av 1500-tallet, men denne innvandringen tok seg opp på 1700-tallet. Kvenene var i hovedsak jordbrukere, som utover 1800-tallet orienterte seg mot blant annet industri, gruvedrift og fiskeri.<sup>7</sup>

I unionstiden med Sverige (1814–1905) etablerte svenske arbeidsmigranter seg som den desidert viktigste innvandrerguppen i Norge. Svenskene gikk inn i de fleste samfunnslag og utgjorde mot slutten av 1800-tallet en stor andel i yrker som småbønder, håndverkere, bygnings- og industriarbeidere.<sup>8</sup> I tillegg til svenske innvandrere kom et mindre antall dansker og tyskere på denne tiden. Samtidig var andre grupper eksplisitt uvelkomne. Den såkalte jødeparagrafen – § 2 i Grunnloven – forbød jøder og jesuitter adgang til riket. Forbudet mot jøder ble opphevet i 1851, mens forbudet mot jesuitter ikke ble opphevet før i 1956.

Et interessant trekk ved Norge på slutten av 1800-tallet er at landet både var et utvandringsland og et innvandringsland, til forskjell fra typiske utvandringsland som Italia og Irland og innvandringsland som Frankrike. Fortsatt var utvandringen større enn innvandringen, men i denne perioden var Norge det største innvandringslandet i Norden. Som Brochmann og Kjeldstadli påpeker, *kompenserte* innvandringen i denne perioden et stykke på vei for mangelen på arbeidskraft som følge av utvandring.<sup>9</sup>

Både innvandringen og utvandringen ble redusert under 1. verdenskrig med de økonomiske nedgangstidene som fulgte. I denne perioden ble det innført en rekke skjerpelser når det gjaldt utlendingers adgang til og opphold i riket. Det ble større rom for utvisninger, og pass- og visumtvangen for alle utenlandske statsborgere ble gjeninnført. Fremmedloven av 1927 strammet inn regelverket ytterligere, blant annet ved innføringen av

et forbud om adgang til landet for romfolk og «andre omstreifere». Fremmedloven hadde som hovedbestemmelse at enhver som ville søke eller ta arbeid i landet måtte ha fått innvilget arbeidstillatelse før innreise. Loven bidro slik til lav innvandring også utover 1930-tallet.

### 3.3 Arbeidsinnvandring til Norge 1945–2004

Etterkrigstiden markerer et skifte når det gjelder regulering av arbeidsinnvandring til Norge. Den restriktive fremmedloven av 1927 ble erstattet av et liberalt regime. For det første krevde Norges medlemskap i det nyetablerte OEEC – forløperen til OECD – at arbeidskraft fra andre samarbeidsland ikke kunne stenges ute dersom arbeidskraften ikke kunne skaffes innenlands. For det andre brakte etterkrigstiden med seg etableringen av et langt tettere nordisk samarbeid: Visumplikten ble fjernet, man trengte ikke lenger pass for å krysse grenser innad i Norden, og i 1954 ble Danmark, Finland, Sverige og Norge enige om å etablere et felles nordisk arbeidsmarked.<sup>10</sup> I 1956 kom dessuten en revidert og liberalisert fremmedlov på plass.

Til tross for denne liberaliseringen, og en økonomi i vekst, var arbeidsinnvandringen temmelig beskjeden de første to tiårene etter krigen. I hovedsak kom det arbeidsinnvandrere fra de andre nordiske landene, med en økning særlig av danske innvandrere. Sett bort fra Norden, kom arbeidsinnvandrerne fra vesteuropeiske land som Storbritannia, Tyskland og Nederland. Utover 1960-årene kom det også noen tusen søreuropeere, med daværende Jugoslavia, Italia og Spania som de største avsenderlandene. Så sent som i 1970 bodde det kun litt over 2 000 personer fra land i Asia, Afrika og Midtøsten i Norge. Til sammen utgjorde disse en svært liten andel av innvandrerbefolkningen, som til sammen besto av i underkant av 60 000 personer, de fleste av dem fra andre nordiske land.<sup>11</sup>

En av grunnene til det lave antallet arbeidsinnvandrere på 1950- og 60-tallet er at Norge aldri innførte en aktiv «gjestearbeiderpolitikk» som Tyskland og flere andre kontinentaleuropeiske land gjorde. I slutten av 60-årene endret likevel bildet seg. Innvandrere fra Tyrkia og Marokko, de to store innvandrergruppene som i etterkrigstiden hadde etablert seg i flere vesteuropeiske land,

<sup>7</sup> Brochmann & Kjeldstadli. (2014): 150.

<sup>8</sup> Brochmann & Kjeldstadli. (2014): 143.

<sup>9</sup> Brochmann & Kjeldstadli. (2014): 450.

<sup>10</sup> Brochmann & Kjeldstadli. (2014): 210.

<sup>11</sup> Brochmann & Kjeldstadli. (2014): 214.

hadde begynt å finne veien til Norge. Snart kom også innvandrere fra Pakistan og India. Det er flere grunner til at disse gruppene opplevde Norge som en attraktiv destinasjon på dette tidspunktet. Etterspørselen etter arbeidskraft sank i flere store innvandringsland i Europa. Samtidig innførte stadig flere land restriksjoner på innreise, mens Norges grenser fremdeles var åpne. Innvandringen fra land utenfor OECD-området betegnes gjerne som «den nye innvandringen» til Norge.

Pakistanske innvandrere skulle bli selve symbolet på den nye innvandringen, som ble omtalt som «fremmedarbeidere» i politiske dokumenter og presse. De utgjorde raskt den største gruppen blant de nye arbeidsinnvandrerne. Vendepunktet skjedde i 1971. Det året ankom nesten tusen pakistanere til Norge. I 1973 var antallet økt til 1 439 – noe som da utgjorde 25 prosent av fremmedarbeiderne i landet. Det store flertallet var menn i 20-årene.<sup>12</sup>

De fleste fremmedarbeiderne i Norge ble ansatt som ufaglært arbeidskraft i industri- og servicesektoren, og særlig på hoteller og restauranter. Mange hadde utdanning langt over gjennomsnittet i Pakistan og opplevde et statusfall sammenlignet med posisjonen de hadde i hjemlandet. Kummerlige bo- og arbeidsforhold var utbredt. Usikkerhet om rettigheter i Norge, frykt for situasjonen til familie og venner som befant seg i andre land, og fortvilelse over et innfløkt byråkratisk system preget hverdagen.<sup>13</sup>

I tillegg ble fremmedarbeiderne raskt oppfattet som et problem. Fagbevegelsen var bekymret for at utenlandsk arbeidskraft skulle utgjøre en trussel mot et ordnet arbeidsliv. Pressen rapporterte om sosiale problemer med dramatiske overskrifter. Allerede i 1971 ble det iverksatt tiltak for å begrense innvandringen, blant annet med en plikt til å søke om arbeidstillatelse fra den norske ambassaden i hjemlandet og med krav om språkkunnskaper som kriterium for oppholdstillatelse. Likevel fortsatt innvandringen å øke, ikke minst som et resultat av nettverks- og slektskapsforbindelser innad i innvandrer miljøene.<sup>14</sup>

Løsningen på det som i samtiden ble oppfattet som en situasjon som hadde kommet ut av kontroll, ble innføringen av den såkalte innvandrings-

stoppen i 1975. I realiteten var det aldri snakk om en full stopp av innvandringen. Nordiske borgere kunne komme som de ville. Det ble dessuten gitt en rekke dispensasjoner for å kunne rekruttere høyt utdannede spesialister fra utlandet til for eksempel den framvoksende oljenæringen. I tillegg berørte ikke innvandringsstoppen det som skulle bli de to viktigste grunnene til innvandring i tiårene framover, nemlig familie- og flyktningmigrasjon. I praksis dreide altså innvandringsstoppen seg om å stanse innvandringen av *ufaglært* arbeidskraft fra land utenfor Norden.

Innvandringsstoppen var opprinnelig ment som en midlertidig bestemmelse, men ble gjort permanent i 1981. Det som i virkeligheten hadde blitt innført, var en selektiv innvandringspolitikk med store begrensninger på ufaglært arbeidsinnvandring fra land i sør, men med en rekke dispensasjoner for faglærte arbeidere og spesialister som var etterspurt i vekstsektorer i norsk økonomi. I praksis har dette vært det bærende prinsippet for arbeidsinnvandringspolitikken overfor land utenfor EU/EØS siden den gang.

Perioden mellom innføringen av innvandringsstoppen i 1975 og EU-utvidelsen østover i 2004 kjennetegnes i innvandringsammenheng først og fremst av en sterk vekst i antallet som kom som familieinnvandrere og flyktninger til Norge. Mange av familieinnvandrerne hadde tilknytning til personer som opprinnelig hadde kommet til Norge for å arbeide, som tyrkere, marokkanere og ikke minst pakistanere. Veksten i familieinnvandring gjorde det gradvis klart at svært mange av dem som opprinnelig hadde kommet som arbeidsinnvandrere innenfor rammene av et liberalt innvandringsregime, hadde etablert seg permanent i landet. Dette var på mange måter et brudd med hvordan man hadde forestilt seg at etterkrigsinnvandringen til Europa ville fungere. De såkalte gjeste- eller fremmedarbeiderne var antatt å reise tilbake til landene de kom fra når det ikke lenger var etterspørsel etter dem på arbeidsmarkedet, men mange slo seg i stedet ned for godt.<sup>15</sup>

### 3.4 Arbeidsinnvandring til Norge etter 2004

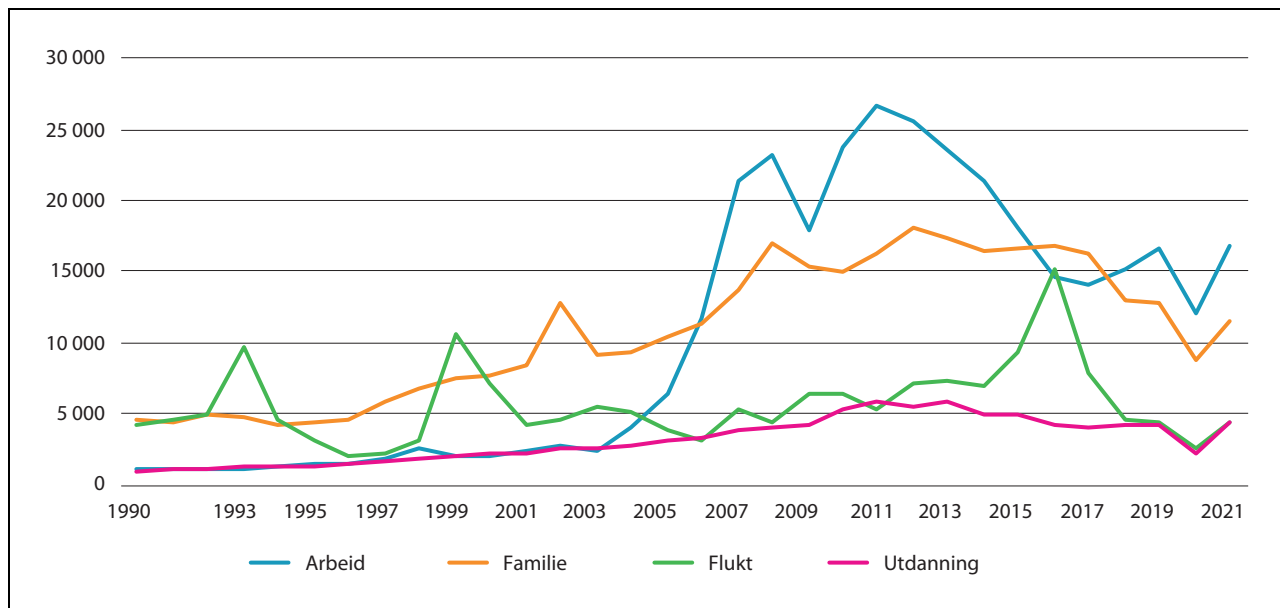
Norges tilslutning til EØS-avtalen i 1994 – og dermed medlemskapet i EUs indre marked for fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og personer –

<sup>12</sup> Korbøl & Midtbøen. (2018). *Den kritiske fase. Innvandring til Norge fra Pakistan 1970–1973*. Oslo: Universitetsforlaget: 47.

<sup>13</sup> Korbøl & Midtbøen. (2018): kapittel 2.

<sup>14</sup> Aud Korbøls avhandling fra 1974 om pakistansk innvandring til Norge beskriver disse prosessene i detalj. Se Korbøl & Midtbøen. (2018): del III.

<sup>15</sup> Castles. (1984). *Here for Good. Western Europe's New Ethnic Minorities*. London: Pluto Press.



Figur 3.1 Førstegangsinnvandringer<sup>1</sup> blant innvandrere med ikke-nordisk statsborgerskap, etter registrert innvandringsgrunn. 1990–2021

<sup>1</sup> En innvandring er her definert som en flytting til Norge fra utlandet, som blir registrert i folkeregisteret.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

åpnet i prinsippet for en sterk økning i arbeidsinnvandringen fra EU-land til Norge. I tiåret som fulgte forble likevel antallet arbeidsinnvandrere langt lavere enn familieinnvandrere og flyktninger, og arbeidsinnvandrerne kom i hovedsak fra nordiske land. Kombinasjonen av en økende oppmerksomhet om en aldrende befolkning og at Norge var på vei inn i en økonomisk høykonjunktur, satte riktignok arbeidsinnvandring tilbake på dagsorden i den politiske debatten mot slutten av 1990-årene og bidro til innføringen av noen oppmykninger i politikken overfor tredjelandsborgere. Muligheten til å benytte seg av sesongarbeidskraft ble utvidet, det samme ble muligheten til å gi spesialisttillatelse til fagutdannede som ikke var på «høyere nivå», forutsatt at det ikke fantes tilgjengelig arbeidskraft innad i EØS. Norge åpnet dessuten for en mer aktiv rekruttering av arbeidskraft fra EØS.<sup>16</sup> Ingen av disse oppmykningene fikk imidlertid store utslag på tilstrømmingen av arbeidsinnvandrere. Det virkelige taktskiftet fant først sted med EU-utvidelsene fra 2004 og framover.

EU-utvidelsene østover, først i 2004, senere i 2007 og 2013, åpnet det norske arbeidsmarkedet for arbeidsinnvandrere fra en rekke nye land i Europa.<sup>17</sup> Den nye arbeidsinnvandringen representerer et skifte i innvandringen til Norge på

flere måter. For det første når det gjelder arbeidsinnvandringens *omfang*. I løpet av kort tid ble Norge en hoveddestinasjon for arbeidsinnvandring fra de nye EU-medlemmene i Sentral- og Øst-Europa, når det tas hensyn til folkemengden.<sup>18</sup> Fra 2006 ble arbeidsinnvandring den viktigste registrerte grunnen for å komme til Norge. Som figur 3.1. viser har denne situasjonen holdt seg stabil siden den gang, med unntak av årene 2015–2017 da det var en markant økning i særlig flyktninginnvandring til landet.<sup>19</sup>

For det andre fant det sted et skifte fordi Norge nå ble mottaker av storstilt innvandring av en type som det siden innvandringsstoppen i 1975 hadde vært politisk ønskelig å *unngå*, nemlig det som i hovedsak var ufaglært arbeidskraft fra land med langt lavere lønnsnivå. Som følge av nettopp store forskjeller i lønnsnivå og frykt for sosial dumping ble det derfor innført overgangsordninger for arbeidstakere fra åtte av de nye medlemslandene ved utvidelsen av EU i 2004 og fra Romania og Bulgaria som ble medlemmer i 2007. I over-

<sup>17</sup> I 2004 ble Polen, Ungarn, Kypros, Estland, Latvia, Litauen, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia og Malta medlemmer av EU. Romania og Bulgaria ble medlemmer i 2007, Kroatia i 2013.

<sup>18</sup> Friberg. (2013). *The Polish worker in Norway: Emerging patterns of migration, employment and incorporation after EU's eastern enlargement* (doktorgradsavhandling). Universitetet i Oslo, Oslo.

<sup>19</sup> SSB. (2022b, 25. oktober).

<sup>16</sup> Brochmann & Kjeldstadli. (2014): 367.



gangsperioden ble det innført krav om oppholdstillatelse før arbeidsinnvandrerne kunne begynne å jobbe, i tillegg til krav om norske lønns- og arbeidsvilkår og som hovedregel heltidsstilling.<sup>20</sup> Det var imidlertid ingen overgangsordninger for tjenesteytere, selvstendig næringsdrivende eller bedriftsetableringer. De norske overgangsordningene ble avvirket i 2009 for de nye medlemslandene fra 2004 og i 2012 for Romania og Bulgaria.

For det tredje representerte arbeidsinnvandringen fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa en ny og tvetydig form for *tilknytning* til Norge. Den korte geografiske avstanden til hjemlandene og muligheten til å reise fritt innad i EØS åpnet for utstrakt pendlervirksomhet og transnasjonale praksiser. Dette med konsekvenser for arbeidsinnvandrernes orientering mot Norge, særlig de første årene etter ankomst. Samtidig ble de nye arbeidsinnvandrerne oppfattet som nærmere Norge i kulturell forstand, sammenlignet med «fremmedarbeiderne» som hadde kommet til landet i 1970-årene. Dette er antakelig en viktig forklaring på at den nye arbeidsinnvandringen aldri ble gjenstand for sterk integreringspolitisk debatt, til tross for at innvandringen hadde et omfang uten sidestykke i norsk historie.

Den desidert største gruppen blant de nye arbeidsinnvandrerne kom fra Polen. Det eksisterte riktignok allerede en liten gruppe med polske innvandrere i Norge. Noen hadde kommet som flyktninger på 1980-tallet.<sup>21</sup> I tillegg hadde polske innvandrere jobbet i Norge som sesongarbeidere i jordbruket siden tidlig på 1990-tallet.<sup>22</sup> Etter EU-utvidelsen i 2004 skjedde imidlertid et markant taktskifte. Mellom 2004 og 2020 har det kommet om lag 100 000 polske arbeidsinnvandrere til Norge, noe som utgjør 34 prosent av alle arbeidsinnvandrerne som kom til Norge i denne perioden.

Den nest største gruppen som har kommet til landet i disse årene, er arbeidsinnvandrere fra Litauen, i overkant av 40 000 personer, etterfulgt av arbeidsinnvandrere fra Romania, Latvia og Bulgaria. Samtidig har det kommet mange nordiske

borgere, særlig fra Sverige, og også mange arbeidsinnvandrere fra Tyskland. Når det gjelder arbeidsinnvandring fra tredjeland, har India lenge vært den største gruppen, men Storbritannias utmelding av EU gjorde at britene var den største tredjelandsgruppen som kom til Norge i 2021.

De nye arbeidsinnvandrerne fordeler seg over et stort antall yrkesgrupper i Norge. Dette omtales nærmere i kapittel 9, men hovedbildet er at bosatte, folkeregistrerte arbeidsinnvandrere fra EØS er konsentrert i bygg og anlegg, industri og forretningsmessig tjenesteyting, mens bosatte tredjelandsborgere langt oftere har høyere utdanning og typisk jobber i informasjon og kommunikasjon, helse og undervisning. Når det gjelder arbeidsinnvandrere som kommer på korttidsopphold, er fortsatt EØS-borgerne konsentrert blant annet i bygg og anlegg og industri, mens tredjelandsborgerne gjerne jobber i primærnæringene, i transport og lagring og innen overnattings- og serveringsvirksomhet. Både arbeidsinnvandrerne fra EØS og fra tredjeland er i hovedsak menn.

Arbeidsinnvandringen etter 2004 kjennetegnes av et annet bosettingsmønster enn det som tidligere var vanlig. Mens arbeidsinnvandringen historisk og ikke minst på 1960- og 70-tallet var et urbant fenomen, konsentrert i de største byene, fordelte arbeidsinnvandrerne som kom etter 2004 seg raskt utover alle landets fylker.<sup>23</sup> Det er riktignok stor variasjon fra fylke til fylke og fra kommune til kommune, som omtalt i kapittel 8. Likevel er det liten tvil om at arbeidsinnvandringen etter EU-utvidelsene på 2000-tallet er vel så mye et *ruralt* som et urbant fenomen, i Norge som i Europa for øvrig.<sup>24</sup>

Selv om det er trekk ved arbeidsinnvandringen etter 2004 som skiller den fra arbeidsinnvandringen i etterkrigstiden, er det også flere viktige likheter. Den gang som nå har det vært en forventning om at innvandringen primært drives av etterspørselen på arbeidsmarkedet, og dermed også en antakelse om at innvandrerne ville reise tilbake når behovet etter arbeidskraft reduseres. Og den gang som nå har man fått erfare at innvandring, som ofte kan *starte* som et ønske om å ta midlertid arbeid i et annet land, for mange endrer seg til et ønske om permanent bosetting etter hvert.<sup>25</sup> Denne endringen i tidshorisont fører gjerne til at familier kommer etter. Med en gradvis sterkere tilknytning til lokalsamfunn, ikke

<sup>20</sup> Se St.meld. nr. 9 (2005–2006) *Om overgangsordningane for arbeidstakarar frå dei nye EØS-landa mv.*

<sup>21</sup> Guribye. (2018). Two waves, two contexts: On the changing conditions for social networking among Polish migrants in Norway. I Slany mfl. (red.), *Transnational Polish families in Norway: social capital, integration, institutions and care*. Warszawa: Peter Lang Publishing.

<sup>22</sup> Rye & Frisvoll. (2007). *Regulering av utenlandsk arbeidskraft i landbruket. Regelverk, omfang og praktisering* (Rapport 5/2007). Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.

<sup>23</sup> Slettebak. (2022). *Labour migration to rural Norway* (doktorgradsavhandling). NTNU, Trondheim.

<sup>24</sup> Rye & O'Reilly. (red.). (2020). *International Labour Migration to Europe's Rural Regions*. London: Routledge.

minst gjennom barns skolegang, vennskap og fritidsaktiviteter, endres framtidsutsiktene ytterligere. Blant alle arbeidsinnvandrerne fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa som kom til Norge de første årene etter EU-utvidelsen i 2004, er 62 prosent fremdeles bosatt. Dette er en høyere andel enn blant arbeidsinnvandrerne fra Vest-Europa og fra tredjeland, der henholdsvis 53 og 44 prosent av dem som kom i perioden 2006–2010 fremdeles var bosatt i 2021.

Både historiske erfaringer og analyser av arbeidsinnvandrere som har kommet til Norge etter EU-utvidelsene fra 2004 og framover, viser altså at mange som har kommet som arbeidsinnvandrere til Norge, slår seg ned for godt. Likevel omtales den frie personbevegeligheten innad i EUs indre marked som *mobilitet* og ikke nettopp som migrasjon. Ordbruken reflekterer en idé om at forflytning mellom EU-land er noe kvalitativt annerledes og mer flyktig enn andre former for migrasjon – før som nå – og at arbeidsinnvandrere fra Europa primært er arbeidskraft, og ikke mennesker som flytter og slår rot. I noen grad lider altså omtalen av arbeidsinnvandring etter 2004 av det som har vært kalt «gjestearbeidersyndromet», altså en gjentakelse av historiske misforståelser om hva innvandring egentlig innebærer, med referanse tilbake til de europeiske gjestearbeiderprogrammene i etterkrigstiden.<sup>26</sup>

Mange samfunnsforskere har i senere år argumentert for at det behøves et nytt perspektiv på arbeidsinnvandring til Norge, som flytter fokus fra arbeidsinnvandrerne som arbeidskraft og mot de faktorene som hemmer eller fremmer integrering både i arbeids- og samfunnsliv, og som løfter fram de gradvise integreringsprosessene som foregår i lokalmiljøene der arbeidsinnvandrerne flytter til og mange etter hvert slår seg ned i for godt.<sup>27</sup> Denne utredningens mandat peker i samme retning. Gjennom en bredt anlagt kartlegging av arbeidsinnvandreres integrering i Norge gis et

utgangspunkt for en dypere forståelse av hva som kjennetegner arbeidsinnvandring som fenomen.

### 3.5 Det bredere migrasjonsbildet

Arbeidsinnvandring til Norge er i forgrunnen i denne utredningen, men kan historisk – og ofte i praksis – ikke ses uavhengig av eller skilles klart fra andre former for migrasjon. Innvandring *til* Norge får dessuten konsekvenser for landene innvandrerne reiser *fra*, i form av tapping av ressurser og nye kilder til økonomi ved at migranter sender penger hjem, og kan i en del tilfeller føre til nye former for migrasjon.

#### 3.5.1 Motivasjoner for og årsaker til migrasjon

I offentlig statistikk er det vanlig å skille mellom fire hovedtyper av innvandrere, som refererer til den registrerte grunnen til at de kommer til Norge i utgangspunktet: de som kommer for å arbeide, de som kommer for å studere, de som kommer for å stifte eller gjenforenes med familie, og de som kommer for å søke om beskyttelse. Sistnevnte kategori kalles gjerne også «tvungen migrasjon». Denne kategorien omfatter flyktninger og asylsøkere, men også mennesker som er tvunget til å flytte på seg – enten innad i eller mellom land – grunnet naturkatastrofer eller nasjonale prosjekter som bygging av fabrikker eller veier.<sup>28</sup>

Begrepene «frivillig» og «ufrivillig» eller «tvungen» migrasjon har i forskning og politiske dokumenter ofte vært brukt for å skille migranter som reiser for å oppnå bedre økonomiske muligheter, fra migranter som reiser for å komme i trygghet for krig og konflikt. Dette skillet er imidlertid for enkelt.<sup>29</sup> Beslutningen om å migrere kan bestå av en kombinasjon av ulike hensyn, for eksempel at man søker trygghet fra en usikker politisk situasjon samtidig som man søker en bedre økonomisk framtid for seg selv og sin familie. For å reflektere at migrasjonsbeslutningen kan være sammensatt av flere forhold, er det i de senere årene blitt vanlig å referere til «mixed migration».<sup>30</sup>

<sup>25</sup> Se for eksempel Friberg. (2012a). The Stages of Migration. From Going Abroad to Settling Down: Post-Accession Polish Migrant Workers in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(10), 1589–1605; Bygnes & Erdal. (2016). Liquid migration, grounded lives: considerations about future mobility and settlement among Polish and Spanish migrants in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(1), 1–17.

<sup>26</sup> Friberg. (2012b). The guest-worker syndrome revisited. *Nordic Journal of Migration Research*, 2(4), 316–324.

<sup>27</sup> Se for eksempel Stachowski. (2021). *To be or to belong? Processes of (g)localised integration among Polish migrants in rural Norway* (doktorgradsavhandling). NTNU, Trondheim.

<sup>28</sup> de Haas mfl. (2020). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (6. utg.). London: Palgrave MacMillan: 31–33.

<sup>29</sup> Carling & Talleraas. (2016). *Root Causes and Drivers of Migration: Implications for Humanitarian Efforts and Development Cooperation* (PRIO Paper). Oslo: Peace Research Institute Oslo.

<sup>30</sup> Carling & Talleraas. (2016): 11.

Motivasjonen individer og familier har for å migrere henger sammen med, men er ikke det samme som, det vi kan betegne som underliggende årsaker til eller drivkrefter for migrasjon. En viktig drivkraft for internasjonal migrasjon har historisk sett – og er det på mange måter fremdeles – velstandsgapet mellom land og regioner i verden når det gjelder muligheter for utdanning, arbeid, inntekt og trygghet. I den tradisjonelle migrasjonsforskningen skilte man mellom «push»- og «pull»-faktorer, der førstnevnte betegner forholdene som får mennesker til å ville reise fra sitt hjemland, mens sistnevnte viser til forhold på mottakersiden. «Push»-faktorer kan for eksempel være sterk befolkningsvekst, få jobbmuligheter, dårlig levestandard og politisk undertrykkelse. «Pull»-faktorer kan være etterspørsel etter arbeidskraft, muligheter for anskaffelse av bosted, gode økonomiske muligheter, sjenerøse velferdsordninger og politisk trygghet.<sup>31</sup>

Denne forenklete modellen klargjør at krig og konflikt, demografiske forhold som befolkningsvekst, fattigdom og etterspørsel etter arbeidskraft, spiller viktige roller i å fremme bevegelser på tvers av landegrensene. Ettersom mange slike forhold kan finne sted samtidig, understrekes poenget om at motivasjonen for migrasjon kan være langt mer sammensatt enn hva både skillet mellom «tvungen» og «frivillig» migrasjon, og mellom administrative kategorier som «arbeidsinnvandrere», «flyktning» og «familieinnvandrere», reflekterer.

Imidlertid kan ikke den enkle «push/pull»-modellen alene forklare hvordan koblinger mellom mottaker- og avsenderland også former migrasjonsmønster. Historiske bånd mellom land, for eksempel som følge av handelssamarbeid, kulturell likhet eller tidligere kolonisering, kan ligge til grunn for avtaler mellom land om utveksling av migranter og legge føringer på hvilke land som framstår som attraktive destinasjoner for migrantere selv. Ifølge såkalt migrasjonssystemteori vil allerede eksisterende bånd mellom avsender- og mottakerland gi grunnlag for etableringen av en migrasjonskjede.<sup>32</sup> Når en slik kjede er etablert, ofte som en følge av at unge og i hovedsak mannlige pionerer reiser ut og slår seg ned i et nytt land, dannes et *nettverk* i mottakerlandet. Senere migranter, både familiemedlemmer og andre, kan dermed følge den samme ruten og bli hjulpet av slektninger eller venner som allerede er

bosatt i området, noe som igjen kan ha selvforsterkende effekter. Historiske bånd og dannelsen av migrantnettverk er viktige grunner til at enkelte innvandregrupper gjerne får en dominerende plass i et land, som tyrkere i Tyskland, innvandrere fra tidligere kolonier i Frankrike og Storbritannia – og pakistanske og polske innvandrere i Norge.

### 3.5.2 Integrering og transnasjonale liv

Internasjonal migrasjon fører per definisjon til eksistensen av personer med kjennskap og tilknytning til flere land samtidig. Slike transnasjonale bånd kan for eksempel bestå i at innvandrere opprettholder kontakt med familie og venner i hjemlandet, at de følger med på mediebildet og den politiske situasjonen der, eller opprettholder planer om å returnere til hjemlandet når situasjonen tillater det. Noen lever også genuint «transnasjonale liv» ved at de tilbringer noe tid i ett land og noe tid i et annet, som et alternativ til full og permanent migrasjon.<sup>33</sup>

Forholdet mellom integrering og transnasjonalisme ble tidligere gjerne sett på som motsetningsfylt, eller til og med uforenlig. Ideen er at integrering forutsetter at bostedslandet er det primære orienteringspunktet, og at opprettholdelsen av kontakt med og engasjement i hjemlandet er til hindre for full tilknytning. Sterke transnasjonale bånd kan selvsagt stå i veien for integrering, men forskning fra norske forhold tyder på at det ikke er et nødvendig motsetningsforhold, og at mange innvandrere er både integrert og transnasjonalt orientert på samme tid.<sup>34</sup>

I noen grad kan integrering legge til rette for opprettholdelsen av transnasjonale bånd. For mange flyktninger og deres familier vil anledningen til å reise for å besøke slekt og venner i andre land forutsette at de har fått et norsk statsborgerskap – en form for formell integrering i det politiske fellesskapet – fordi det norske statsborgerskapet gir mye større muligheter for internasjonal mobilitet. For arbeidsinnvandrere fra EØS er ikke dette tilfelle på samme måte. Et statsborgerskap i et EU- eller EØS-land gir retten til fri bevegelse mellom medlemslandene. Kombinert med mulighetene for rask og billig fysisk bevegelse på tvers av landegrensene i Europa gir de frie reisemulighe-

<sup>31</sup> de Haas mfl. (2020): 45.

<sup>32</sup> Massey mfl. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431–466.

<sup>33</sup> Carling mfl. (2021). Living in two countries: Transnational living as an alternative to migration. *Population, Space and Place*, 27(5).

<sup>34</sup> Carling & Pettersen. (2014). Return Migration Intentions in the Integration–Transnationalism Matrix. *International Migration*, 52(6), 13–30.

tene innad i EU god anledning til å opprettholde kontakten med hjemlandet. Mange arbeidsinnvandrere kommer også alene til Norge de første årene, og vil da ofte ha nær familie i landet de kommer fra. I slike tilfeller kan det eksistere et motsetningsforhold mellom integrering og transnasjonale bånd, i den forstand at orienteringen mot hjemlandet vil være langt viktigere enn den sosiale integreringen i Norge, i hvert fall på kort sikt. Arbeidsinnvandreres transnasjonale orientering omtales nærmere i kapittel 15.3.

### 3.5.3 Økonomiske konsekvenser av migrasjon for mottaker- og avsenderland

Migrasjon påvirker både mottaker- og avsenderland. I *mottakerlandene* kan innvandring representere et viktig tilbud av etterspurt arbeidskraft og kompetanse. Innvandring kan imidlertid også fortrengte andre grupper, både med og uten innvandrerbakgrunn, som av ulike grunner har hatt vanskeligheter med å få fotfeste i arbeidslivet. Dette kan i sin tur bidra til økt ulikhet og svekket økonomisk mobilitet.<sup>35</sup> Mottakerlandene kan også påvirkes via strukturelle endringer i arbeidsmarkedet, særlig hvis det kommer mange arbeidsinnvandrere i løpet av kort tid og innvandringen konsentreres til enkelte deler av arbeidslivet.

Avhengig av om innvandrerne kommer raskt i arbeid og blir værende i jobb, eller om de blir stående utenfor arbeidslivet, kan innvandrerne både bli produsenter og konsumenter av velferd. I velferdsstater av norsk og nordisk type, der omfanget av velferdsordninger er omfattende og innvandrere med lovlig opphold har tilgang til de fleste av disse ordningene, er denne koblingen mellom innvandring og arbeidsmarked av langt større betydning enn i land med mindre utbygde velferdssystemer.<sup>36</sup> Innvandrergupper med høy sysselsetting over tid vil med andre ord bidra til å finansiere velferdsstaten, mens grupper med lav sysselsetting vil være avhengig av offentlige overføringer. Arbeidsinnvandrere har i gjennomsnitt høyere sysselsetting enn flyktninger og deres familier, selv om det også er variasjoner etter landbakgrunn blant arbeidsinnvandrere. At integreringspolitikken i Norge i all hovedsak har dreid seg om å øke sysselsettingen blant nettopp flyktninger og deres familier, henger sammen med at staten har flere forpliktelser overfor disse gruppene, at de har større behov for assistanse til å

komme i jobb, og at rask inkludering i arbeidslivet vil være positivt også med hensyn til velferdsstatens bærekraft.<sup>37</sup> Over tid kan også arbeidsinnvandrerne få en svakere tilknytning til arbeidslivet, slik tilfellet var med arbeidsinnvandrerne som kom til Norge tidlig i 1970-årene. Etter om lag et tiår med sysselsetting på nivå med den norskfødte befolkningen, falt sysselsettingsandelen betraktelig.<sup>38</sup>

I *avsenderlandene* kan utvandring ha både positive og negative konsekvenser. Av de positive sidene kan det trekkes fram at en del utvandrere returnerer til hjemlandet med nye erfaringer og nettverk, noe som kan bidra til økonomisk vekst på lengre sikt. Ikke minst er det vanlig at innvandrere sender penger til familie og slekt i hjemlandet. Slike migrantoverføringer eller *remittances* er for mange land en uvurderlig inntektskilde. Kapitalen kan benyttes på makronivå i form av import og investeringer, og på mikronivå øker det husholdets inntekt og muliggjør økt forbruk av varer og tjenester. India, Kina, Mexico og Filippinene var ifølge International Organization for Migration (IOM) de landene som i 2020 mottok de største migrantoverføringene i verden.<sup>39</sup> I mindre land som Libanon, Kirgisistan, Tadsjikistan og El Salvador utgjorde migrantoverføringer mellom en tredel og en firedel av BNP samme år.<sup>40</sup> I Norge har studier vist at både pakistanere og polske innvandrere sender mye penger hjem.<sup>41</sup>

På den andre siden kan utvandring føre til såkalt hjerneflukt eller *brain-drain*, altså at avsenderlandet «tappes» for arbeidskraft det ellers hadde vært bruk for, og som har fått hele eller deler av sin utdanning finansiert i hjemlandet. Bekymringen for *brain-drain* gjelder særlig når de som reiser ut er høyt utdannet arbeidskraft, men også storskala utvandring av personer med lavere utdanning kan få konsekvenser. «Tapet» av arbeidskraft kan resultere i et behov for import av ufaglært arbeidskraft fra andre land. For eksempel har den omfattende utvandringen fra Polen til

<sup>37</sup> NOU 2011: 7

<sup>38</sup> Bratsberg mfl. (2010). When Minority Labor Migrants Meet the Welfare State. *Journal of Labor Economics*, 28(3), 633-676

<sup>39</sup> IOM. (2022, 25. oktober). Covid-19 Analytical Snapshot #66: International Remittances Update. Hentet fra [https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/covid-19\\_analytical\\_snapshot\\_66\\_international\\_remittances\\_update.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/covid-19_analytical_snapshot_66_international_remittances_update.pdf)

<sup>40</sup> Migration Data Portal. (2022, 7. juni). Remittances. Hentet fra <https://www.migrationdataportal.org/themes/remittances>

<sup>41</sup> Erdal. (2012). *Transnational ties and belonging: Remittances from Pakistani migrants in Norway* (doktorgradsavhandling). Universitetet i Oslo, Oslo.

<sup>35</sup> Se f. eks Hoen mfl. (2022).

<sup>36</sup> Brochmann & Hagelund. (2010).

Norge og andre europeiske land bidratt til en stor økning i innvandring til Polen fra Ukraina.<sup>42</sup> Arbeidsmigrasjon fra ett land til et annet kan med andre ord skape nye migrasjonsskjeder, noe som understreker hvorfor det i realiteten er umulig å løsrive arbeidsinnvandringen til Norge fra et globalt nettverk av internasjonal migrasjon.

### 3.6 Oppsummering

---

Dette kapitlet har kortfattet beskrevet noen lange linjer i arbeidsinnvandringen til Norge. Helt fra det gir mening å snakke om en norsk statskonstruksjon, har mennesker kommet til Norge for å arbeide. I moderne tid er det likevel to faser med arbeidsinnvandring som er av særlig betydning. Den første fasen er arbeidsinnvandringen til Norge fra land som Pakistan, Tyrkia, Marokko og India, som varte fra slutten av 1960-årene og fram til innføringen av den såkalte innvandringsstoppen i 1975. Den andre er arbeidsinnvandringen fra

land i Sentral- og Øst-Europa etter EU-utvidelsene fra 2004 og framover.

Siden 2004 har nesten 300 000 mennesker kommet til Norge med arbeid som registrert innvandringsgrunn. Det utgjør 40 prosent av alle innvandringene til landet. De fleste arbeidsinnvandrere kommer fra EØS og den desidert største gruppen kommer fra Polen, etterfulgt av Litauen og Romania. I tillegg har det kommet en del arbeidsinnvandrere fra tredjeland, der India – fram til Storbritannias utmelding av EU – har utgjort den største gruppen.

Selv om arbeidsinnvandringen etter 2004 på flere måter representerer noe kvalitativt nytt sammenlignet med tidligere tiders arbeidsinnvandring – både når det gjelder omfang og det juridiske mulighetsrommet til fri bevegelse og opprettholdelse av transnasjonale bånd – er det også viktige likhetstrekk. I dag som før er det i hovedsak menn som kommer, og de har ofte en plan om å reise tilbake til hjemlandet etter hvert. Over tid, og særlig dersom familien kommer etter, endres tidshorisonten og mange blir varig bosatt. Snart 20 år etter EU-utvidelsene østover, understreker denne dynamikken behovet for en bred analyse av arbeidsinnvandreteres integrering i norsk arbeids- og samfunnsnivå.

---

<sup>42</sup> Brunarska mfl. (2016). Ukrainian Migration to Poland: A «Local» Mobility? I Fedyuk & Kindler (red.), *Ukrainian Migration to the European Union* (s. 115–131). Amsterdam: Springer.

## Kapittel 4

# Regelverk for arbeidsinnvandring, folkeregistrering og internasjonale forpliktelser

### 4.1 Innledning

---

Utvalget er bedt om å gjennomgå situasjonen til arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer i Norge. Som omtalt i kapittel 2.4 har utvalget ved avgrensingen av målgruppen for utredningen tatt utgangspunkt i *registrert innvandringsgrunn*. Dette har sammenheng med den juridiske reguleringen av hvem som har adgang til å ta opphold i Norge med det formål å arbeide. Videre har utvalget tatt utgangspunkt i folkeregisterlovens definisjon av «bosatt». I dette kapitlet redegjøres det for de ulike oppholdsgrunnlagene for arbeidsinnvandrere fra land både i og utenfor EØS/EFTA, heretter omtalt som EØS og hvilke krav som stilles for å få opphold. Redegjørelsen skal bidra til å gi et bilde av hvem som kommer til Norge for å arbeide. Videre redegjøres det for plikten til og vilkårene for folkeregistrering. Nordiske borgere er i utgangspunktet utenfor utvalgets mandat, og omtales derfor ikke nærmere i det følgende. Det bemerkes likevel at nordiske borgere fritt kan reise til Norge for å arbeide, uten å søke om oppholdstillatelse eller registrere seg hos politiet. Dersom de planlegger å bo i Norge i mer enn seks måneder, må de melde flytting til Folkeregisteret.

Norsk politikk må utformes innenfor rammene av internasjonale forpliktelser og avtaler, herunder Norges forpliktelser etter EØS-avtalen og menneskerettslige forpliktelser. Norge deltar i europeisk og nordisk samarbeid, som må tillegges vekt ved utformingen av norsk politikk. Norge er gjennom EØS-avtalen en del av EUs indre marked, med fri bevegelighet av varer, kapital, tjenester og personer, også omtalt som de fire friheter. Avtalen legger klare føringer for regulering av EØS-borgeres innreise og opphold i Norge. Kapitlet redegjør derfor også kort for nordisk samarbeid og for relevante avtaler og samarbeid innen EU/EØS, samt for andre sentrale internasjonale forpliktelser og samarbeid som er relevante for dette utvalgets mandat.

### 4.2 Regulering av adgang til opphold i Norge

---

#### 4.2.1 To ulike regimer for arbeidsinnvandring

Utlendingsloven<sup>1</sup> regulerer utlendingers adgang til riket og deres opphold her, herunder adgang for utlendinger til å reise inn til Norge for å bosette seg og arbeide her. Lovens formål er å regulere innvandringen til Norge i samsvar med norsk innvandringspolitikk og internasjonale forpliktelser. Utlendingsloven gjelder ikke for Svalbard.

Arbeidsinnvandrere fra land henholdsvis i og utenfor EØS gis adgang til innreise og opphold i Norge på svært ulike vilkår.

Norske myndigheter står i utgangspunktet fritt til å regulere arbeidsinnvandring for tredjelandsborgere, det vil si utlendinger fra land utenfor EØS. Arbeidsinnvandring for tredjelandsborgere er regulert i utlendingsloven kapittel 3 med utgangspunkt i Norges behov for arbeidskraft. I utlendingslovens forarbeider<sup>2</sup> står følgende om regulering av oppholdstillatelse for arbeidsinnvandrere fra tredjeland:

Behovet for utenlandsk arbeidskraft må ses i forhold til målet om regulert innvandring som bidrar til stabil økonomisk og sosial utvikling. Rekruttering av utenlandsk arbeidskraft skal ikke fortrenge ledig innenlandsk arbeidskraft og skal heller ikke svekke avtaler og regelverk i norsk arbeidsliv.

I lovens forarbeider ble det også vist til at arbeidsinnvandring for ufaglærte tredjelandsborgere vil kunne gjøre arbeidsmarkedsintegrasjonen i det

---

<sup>1</sup> Utlendingsloven. Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

<sup>2</sup> Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) *Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*, punkt 8.5.1.

norske samfunnet vanskeligere for andre innvandringsgrupper. På bakgrunn av dette er det svært begrenset adgang til arbeidsinnvandring for ufaglærte fra land utenfor EØS, med unntak av opphold av kortere varighet.

Utlendinger som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen (heretter omtalt som EØS-borgere), må ikke søke om oppholdstillatelse for å ta opphold eller arbeid i Norge. Retten til fri bevegelighet for EØS-borgere er regulert i EØS-avtalen artikkel 28 (arbeidstakere), artikkel 29 (selvstendig næringsdrivende), artikkel 31 (etableringsrett) og artikkel 36 (tjenester). Direktivet om fri personbevegelighet legger til rette for at EØS-borgere og familiemedlemmene deres skal kunne bevege seg fritt og bytte jobb eller bosted på tilsvarende måte som innenfor sitt eget hjemland.<sup>3</sup> Direktivet legger klare begrensninger på handlingsrommet ved utformingen av nasjonalt regelverk om rett til opphold og arbeid i Norge for personer som er omfattet av EØS-reglene. EØS-borgere og deres familiemedlemmer har plikt til å registrere seg hos politiet dersom de skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder.

#### 4.2.2 Arbeidsinnvandring fra EØS

##### *Opphold av kortere varighet*

For opphold på inntil tre måneder stilles det i utgangspunktet ikke andre vilkår enn at en utlending har et gyldig reisedokument og ikke blir «en urimelig byrde for offentlige velferdsordninger». En EØS-borger har ingen plikt til å registrere seg ved opphold inntil tre måneder. Dersom EØS-borgeren er arbeidssøkende, har han eller hun rett til opphold i inntil seks måneder, uten ytterligere vilkår.

##### *Oppholdsrett utover tre måneder for arbeid mv.*

EØS-borgere som er arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende eller tjenesteytere, kan oppholde seg i Norge utover tre måneder, se utlendingsloven § 112. De skal registrere seg hos politiet innen tre måneder fra innreisedatoen. Politiet kan kreve at EØS-borgeren legger fram dokumentasjon på oppholdsgrunnlaget, slik som bekreftelse fra arbeidsgiver på ansettelse, bevis for at EØS-borgeren utøver selvstendig næringsvirk-

<sup>3</sup> Direktiv 2004/38/EF om EØS-borgere og deres familiemedlemmers rett til å bevege og oppholde seg fritt på medlemsstatenes område.

somhet, eller bekreftelse på avtale om tjenesteytelse. Politiet gjennomfører identitetskontroll og begrenset kontroll av EØS-borgeres oppholdsgrunnlag i Norge. Registreringen er i utgangspunktet basert på EØS-borgerens egne opplysninger, og vil uansett bare fastslå at vilkårene for opphold var oppfylt på registreringstidspunktet.

Arbeidstakere må være ansatt hos en arbeidsgiver med faktisk drift i Norge. Det stilles ingen krav til fagkompetanse eller til lønns- eller arbeidsvilkår etter utlendingsregelverket.<sup>4</sup> Det stilles heller ikke krav om stillingsprosent eller varighet, men arbeidstilbudet kan ikke være helt marginalt.<sup>5</sup> Selvstendig næringsdrivende må sannsynliggjøre reell ervervsvirksomhet i Norge.<sup>6</sup>

En EØS-borger som opphører å være arbeidstaker eller selvstendig næringsdrivende, kan bevare sin status dersom han eller hun er midlertidig arbeidsufør, dokumenterer å være ufrivillig arbeidsløs og har meldt seg som arbeidssøkende, eller påbegynner yrkesrettet utdanning.

##### *Familiemedlemmer*

Familiemedlemmer, herunder ektefelle, samboer og barn, som slutter seg til en EØS-borger, har rett til å oppholde seg i Norge så lenge EØS-borgeren har oppholdsrett her. Dette gjelder både familiemedlemmer som selv er EØS-borgere, og familiemedlemmer fra tredjeland. Også familiemedlemmer skal registrere seg ved opphold utover tre måneder. Familiemedlemmer som er tredjelandsborgere, må søke om oppholdskort innen tre måneder.

##### *Varig oppholdsrett*

EØS-borgere og deres familiemedlemmer som har hatt sammenhengende lovlig opphold i Norge i fem år, får varig oppholdsrett. Arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende får likevel varig oppholdsrett dersom han eller hun når pensjonsalder etter minst tre års opphold, eller har blitt varig arbeidsufør etter opphold i Norge i minst to år.

<sup>4</sup> Se likevel punkt 6.2 om norsk arbeidslivspolitik og allmenngjøringsloven. Lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v.

<sup>5</sup> Det er ingen konkret nedre grense for hva som anses for å være tilstrekkelig. Ved mindre enn ti timer arbeid per uke gjøres en konkret helhetsvurdering. Se UDI. (2011a). *Opphold på selvstendig grunnlag for EØS-borgere*. (Retningslinje 2011-037), punkt 3.1.

<sup>6</sup> Se nærmere informasjon i UDI (2011a), punkt 3.2.

*Særlig om britiske borgere*

Storbritannia trådte ut av EU/EØS 31. januar 2020, med avtale om en overgangsperiode som innebar at Storbritannia ble behandlet som medlem av EU ut 2020. I tråd med separasjonsavtalen mellom EØS/EFTA-landene og Storbritannia ble det fastsatt særregler for britiske borgere og deres familiemedlemmer som flyttet til Norge innen utgangen av 2020. Denne gruppen fikk etter søknad oppholdstillatelse på samme vilkår som gjelder for EØS-borgere, se utlendingsloven § 125a. Britiske borgere som har flyttet til Norge etter 2020, omfattes av det ordinære regelverket om oppholdstillatelse for utlendinger fra land utenfor EØS.

*EØS-registreringer*

Tabell 4.1 gir en oversikt over antall EØS-registreringer i perioden 2018–2021, gruppert etter det registrerte formålet med innvandringen til Norge. Det går fram av tabellen at arbeid er det klart vanligste formålet i hele perioden. Samtidig er det en klar nedgang i antall registreringer i 2020 og 2021 sammenlignet med årene før. Denne endringen må ses i sammenheng med koronapandemien. I kapittel 8 finnes mer statistikk over innvandring for EØS-borgere, blant annet fordelt på landgrupper.

**4.2.3 Arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS**

Det finnes flere typer oppholdstillatelse for arbeidsinnvandrere, med vilkår tilpasset formålet med oppholdet og personkretsen. Noen tillatelser danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse og familieinnvandring, mens andre ikke gjør det. Enkelte tillatelser gjelder for rene korttidsopphold og kan heller ikke fornyes. Oppholdstillatelse

telse på grunn av arbeid er regulert i utlendingsloven kapittel 3 og utlendingsforskriften kapittel 6.

Oppholdstillatelsene skal ikke vare lenger enn arbeidsforholdet, se utlendingsloven § 60. Alle arbeidsinnvandrere må også oppfylle krav om sikret underhold og bolig etter utlendingsloven § 58. Underhold anses som sikret når utlendingen vil få arbeidsinntekt av tilstrekkelig omfang. Inntekt fra heltidsarbeid anses som hovedregel som tilstrekkelig. Dersom det ikke foreligger en tariffavtale eller regulativ for bransjen, og annen normallønn ikke er sannsynliggjort, anses underhold som sikret når søkeren har midler tilsvarende 2,5 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G).<sup>7</sup> Bolig anses som sikret når utlendingen disponerer hus, leilighet, hybel eller lignende som tilfredsstillende offentlige krav.

*Oppholdstillatelser til arbeidstakere*

Arbeidstakere over 18 år kan, på nærmere vilkår, få oppholdstillatelse dersom det foreligger et konkret tilbud om arbeid, som hovedregel heltidsarbeid for én arbeidsgiver i Norge. I praksis må søkeren være tilbudt minimum 80 prosent stilling. For arbeid via bemanningsbedrift gjelder tilleggs-vilkår.<sup>8</sup> Videre stilles det krav om at lønns- og arbeidsvilkår ikke er dårligere enn etter gjeldende tariffavtale eller regulativ for bransjen, eventuelt ikke dårligere enn det som er normalt for vedkommende sted og yrke.

Arbeidstakere som minst er fagutdannet tilsvarende videregående skoles nivå, eller som har fag-

<sup>7</sup> Se Justis- og beredskapsdepartementet. (2020). *Instruks om endringer i underholdskravet ved førstegangs søknad i andre saker enn familieinnvandring (utlendingsforskriften § 10-7)*. (Rundskriv GI-17/2020).

<sup>8</sup> Bemanningsbedriften må være registrert i Enhetsregisteret, eventuelt i Arbeidstilsynets register over bemanningsforetak, og det må settes opp en liste over oppdrag mv. Se punkt 3.2.5 i UDI (2014a). *Oppholdstillatelse til faglærte*. (Retningslinje 2014-08).

Tabell 4.1 EØS-registreringer etter formål. 2018–2021

	2018	2019	2020	2021
Arbeid	21 195	19 285	12 951	14 429
Familie	6 081	5 549	3 994	4 582
Utdanning	6 235	6 277	2 389	5 022
Egne midler	522	428	629	474
<b>Totalt</b>	<b>34 033</b>	<b>31 539</b>	<b>19 963</b>	<b>24 507</b>

Kilde: UDI



brev, utdanning fra høyskole eller universitet eller spesielle kvalifikasjoner, kan få oppholdstillatelse som *faglært*. Det er et vilkår at kompetansen anses som relevant for stillingen, og at det foreligger godkjenning eller autorisasjon fra en relevant fagmyndighet i yrker hvor det er kvalifikasjonskrav.<sup>9</sup> Etter retningslinjer fra Utlendingsdirektoratet (UDI) kan vilkårene skjerpes når særlige hensyn tilsier det, ved å kreve fagutdanning på høyere nivå.<sup>10</sup> Oppholdstillatelsen som faglært kan fornyes og danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Ved søknad om fornyelse kontrolleres det at arbeidstakeren har jobbet i henhold til arbeidstilbudet og mottatt tilbudt lønn. Tillatelsen kan i utgangspunktet fornyes selv om utlendingen har byttet arbeidsgiver.

*Ufaglærte* kan få oppholdstillatelse i inntil seks måneder for arbeid innen sesongbasert virksomhet eller i forbindelse med ordinær ferieavvikling. Arbeidet kan være hos samme arbeidsgiver eller forskjellige arbeidsgivere, slik at det til sammen svarer til heltidsarbeid. Oppholdstillatelsen danner *ikke* grunnlag for permanent oppholdstillatelse, og den samlede oppholdstiden i Norge kan ikke overstige seks måneder i løpet av en periode på tolv måneder. Sesongarbeideren må oppholde seg utenfor Norge i minimum seks måneder før ny oppholdstillatelse som sesongarbeider kan gis.

Arbeidsinnvandring fra tredjeland skal ikke fortrenge ledig innenlandsk arbeidskraft eller arbeidskraft fra EØS. Det skal foretas en individuell arbeidsmarkedsvurdering av om stillingen som tredjelandsborgeren er tilbudt, kan besettes av innenlandsk arbeidskraft eller arbeidskraft fra EØS. Arbeidsmarkedsvurderingen innebærer at Arbeids- og velferdsetaten må samtykke til at oppholdstillatelse gis. For å sikre raskt rekruttering av nødvendig arbeidskraft fra tredjeland skal arbeidsmarkedsvurderinger likevel ikke foretas dersom arbeidstakeren kan gis oppholdstillatelse innenfor en kvoteordning. Det finnes to kvoteordninger: kvoten for faglærte arbeidstakere og kvoten for sesongarbeidere innenfor jordbruks- skogbruksnæringen. Disse gir adgang til å innvilge et bestemt antall oppholdstillatelser per år etter en forenklet prosedyre. Faglærtkvoten er på 6 000 tillatelser årlig og fastsettes av Arbeids- og inkluderingsdepartementet i samråd med Nærings- og fiskeridepartementet og Finansdepartementet. Kvoten innebærer at det i praksis ikke foretas individuelle arbeidsmarkedsvurderinger ved

behandlingen av søknader om oppholdstillatelse som faglært.<sup>11</sup> Sesongkvoten er på 3 000 tillatelser og fastsettes av Arbeids- og velferdsg Direktoratet.

Oppholdstillatelse på grunn av arbeid kan tilbakekalles dersom arbeidsforholdet har opphørt. Faglærte arbeidstakere kan likevel oppholde seg i Norge for å søke arbeid i inntil seks måneder dersom den opprinnelige tillatelsen ikke utløper. De må gi melding til politiet innen en bestemt frist dersom de begynner i et nytt arbeidsforhold.

#### *Oppholdstillatelse til selvstendig næringsdrivende*

Tredjelandsborgere som skal drive varig næringsvirksomhet, kan få oppholdstillatelse dersom oppholdet i Norge er nødvendig for etablering eller videre drift av virksomheten. Den næringsdrivende må ha kompetanse som faglært, kompetansen må være relevant for arbeidet som utføres i virksomheten, og det må være økonomisk grunnlag for driften. Tillatelsen er bundet til den bestemte virksomheten.<sup>12</sup> Tillatelsen danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

#### *Oppholdstillatelse til tjenesteytere*

Utsendte arbeidstakere som er ansatt i en utenlandsk virksomhet, og selvstendige oppdragstakere som er etablert i utlandet, kan gis oppholdstillatelse for å yte tjenester av begrenset varighet i Norge. Det er et vilkår at tjenesteyteren har kompetanse som faglært, og at kompetansen er relevant for gjennomføringen av oppdraget. Det gjelder tilsvarende krav om alder, arbeidsvilkår mv. som ved oppholdstillatelse for faglærte arbeidstakere. Oppholdstillatelse kan gis i inntil seks år. Tillatelsen danner *ikke* grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

#### *Oppholdstillatelse for studier og for vitenskapelig, religiøs, kulturelt formål o.a.*

Utlendingsloven § 26 gir hjemmel til å fastsette forskrift om oppholdstillatelse som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, for blant annet studenter og for forskere som finansierer oppholdet med egne midler. Forskriften regulerer også oppholdstillatelse av begrenset varighet til blant annet praktikanter under 30 år, musikere, artister og kulturarbeidere, medarbeidere i ideelle, religiøse og humanitære organisa-

<sup>9</sup> Se nærmere informasjon i UDI (2014a).

<sup>10</sup> Se UDI. (2011b). *Oppholdstillatelse til religiøse ledere og lærere*. (Retningslinje 2011-046).

<sup>11</sup> Kvoten ble hevet fra 5 000 høsten 2022.

<sup>12</sup> Se nærmere informasjon i UDI. (2014b). *Oppholdstillatelse til selvstendig næringsdrivende*. (Retningslinje 2014-009).

sjoner og au pair.<sup>13</sup> En tredjelandsborger som har hatt opphold som student eller forsker, kan få oppholdstillatelse i ett år for å søke arbeid som faglært. Tilsvarende kan faglærte arbeidssøkere som ikke trenger visum for å reise inn til Norge, få oppholdstillatelse i inntil seks måneder.

#### *Unntak fra krav om oppholdstillatelse*

Enkelte grupper tredjelandsborgere er unntatt fra kravet om oppholdstillatelse for arbeid og oppdrag av kortere varighet. Forskere, forelesere og religiøse forkynnere, samt personer som er tilbudt arbeid som lege, er unntatt fra kravet om oppholdstillatelse for arbeidsforhold som varer inntil tre måneder. Det samme gjelder personer med teknisk kompetanse som skal montere eller vedlikeholde teknisk utstyr mv., personell innenfor transport, journalister, sjøfolk, diplomater mfl. Tredjelandsborgere som skal arbeide på flyttbare innretninger på norsk kontinentalsokkel, er også unntatt fra kravet om oppholdstillatelse når de arbeider og oppholder seg på innretningen.

#### *Familiemedlemmer*

Dersom en arbeidsinnvandrer gis en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, har ektefelle, registrert partner eller samboer samt barn under 18 år etter søknad rett til familieinnvandring på nærmere fastsatte vilkår. Det kan også gis familieinnvandring til nærmeste familiemedlemmer til enkelte andre arbeidsinnvandrere, herunder utsendte arbeidstakere, selvstendige oppdragstakere, ansatte på faste og flyttbare innretninger, forskere på egne midler og praktikanter.

Det stilles krav om sikret underhold, det vil si at arbeidsinnvandrerens må ha en brutto årslønn på minst 2,7 G.<sup>14</sup> Referansepersonen kan ikke ha mottatt økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven det siste året, med mindre stønaden er utbetalt som supplerende sosialhjelp eller i påvente av enkelte trygdeytelser eller bostøtte.<sup>15</sup> Oppholdstillatelsen gir familiemedlemmene rett til å ta arbeid i Norge. Tillatelsen til familiemedlemmene skal ikke vare lenger enn til utløpet av tillatelsen til referansepersonen.

<sup>13</sup> I regjeringens politiske plattform går det fram at regjeringen vil avvikle au pair-ordningen. Regjeringen. (2021). *Hurdalsplattformen. For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021–2025*.

<sup>14</sup> Grunnbeløpet (G) er per 1. mai 2022 kr 111 477.

<sup>15</sup> Sosialtjenesteloven. Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

#### *Permanent oppholdstillatelse*

En tredjelandsborger som har oppholdt seg i Norge i tre år med en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, kan etter søknad få permanent oppholdstillatelse. Søkeren må fortsatt fylle vilkårene for den midlertidige oppholdstillatelsen når permanent oppholdstillatelse gis. Søkeren må heller ikke ha oppholdt seg utenfor Norge i mer enn syv måneder til sammen de siste tre årene. Faglærte kan likevel oppholde seg utenfor Norge i inntil 15 måneder dersom åtte av disse månedene skyldes oppdrag for arbeidsgiver. Det er også et vilkår at søkeren har vært selvforsørget de siste tolv månedene, det vil si at søkeren som hovedregel må ha vært sikret midler tilsvarende minst 2,5 G. Det er også et vilkår at utlendingen de siste tolv månedene ikke har mottatt økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven, med mindre stønaden er utbetalt som supplerende sosialhjelp eller i påvente av enkelte trygdeytelser eller bostøtte. Dersom tredjelandsborgeren har plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i henhold til integreringsloven, er det et vilkår at opplæringen er gjennomført, og at utlendingen ved avsluttende prøve behersker et minimum av norsk muntlig.<sup>16</sup>

Etter at tredjelandsborgeren er gitt permanent oppholdstillatelse, trenger ikke vilkårene for midlertidig oppholdstillatelse lenger å oppfylles. Det betyr blant annet at det ikke vil påvirke retten til opphold om utlendingen ikke lenger er i arbeid, eller tar arbeid i strid med vilkårene for midlertidig oppholdstillatelse i forbindelse med arbeid.

Tabell 4.2 gir en oversikt over antallet innvilgede oppholdstillatelse på grunn av arbeid for tredjelandsborgere i perioden 2018–2021, gruppert etter type tillatelse. Det er en nokså jevn fordeling mellom de ulike kategoriene, men oppholdstillatelse som faglært er mest utbredt i alle årene. For øvrig er det verdt å merke seg den klare nedgangen i antall tillatelser i 2020, som må ses i sammenheng med koronapandemien. Mens tillatelser til faglærte tok seg noe opp igjen i 2021, fortsatte nedgangen særlig for sesongarbeidstillatelser. I kapittel 8 finnes mer statistikk over innvandring for tredjelandsborgere, blant annet fordelt på landgrupper.

<sup>16</sup> I høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet av 26. oktober 2021 er det foreslått at det kun skal stilles krav om at utlendingen ved avsluttende prøve behersker norsk, men ikke krav om gjennomført opplæring, dersom utlendingen har plikt til å avlegge prøve. Forslaget er under oppfølging i departementet.

Tabell 4.2 Innvilgede oppholdstillatelser på grunn av arbeid for tredjelandsborgere etter type tillatelse. 2018–2021

	2018	2019	2020	2021
Faglært	3 754	4 381	2 943	3 678
Sesongarbeid	2 902	3 409	2 344	1 318
Øvrige	2 419	2 393	1 260	1 007
Totalt	9 075	10 183	6 547	6 003

Kilde: UDI

### 4.3 Registrering i Folkeregisteret

Personer som skal bo i Norge i minst seks måneder, har plikt til å melde flytting til Norge. Dersom personen fyller vilkårene for å bli registrert som bosatt i Norge, vil personen bli tildelt et fødselsnummer. Personen må selv sannsynliggjøre at vilkårene i folkeregisterloven er oppfylt, for eksempel gjennom dokumentasjon på bolig og arbeid i Norge for en seks måneders periode. Folkeregistermyndighetene skal foreta en konkret helhetsvurdering av om det foreligger en registreringspliktig flytting. Vurderingen innebærer en viss grad av skjønn. For å sikre likebehandling og forutberegnelighet har Skatteetaten utarbeidet retningslinjer for vurderingen.<sup>17</sup> Arbeidsinnvandrere fra et tredjeland kan ikke registreres som bosatt før det er gitt oppholdstillatelse med minst seks måneders varighet. Sistnevnte gruppe vil i de fleste tilfeller bli registrert som bosatt i Norge basert på digital melding fra UDI, og trenger ikke å legge fram ytterligere dokumentasjon.

Personer som skal oppholde seg i Norge kortere enn seks måneder, kan tildeles et d-nummer. D-nummeret rekvireres av den offentlige myndigheten eller virksomheten, eller det finansforetaket, som har behov for at en person har et d-nummer. Det kan for eksempel være tilfellet når personen skal få utstedt skattekort eller åpne bankkonto i Norge.

Det går fram av Folkeregisteret om en person med norsk identifikasjonsnummer er identitetskontrollert eller ikke. Det er et vilkår for å bli registrert bosatt og få tildelt fødselsnummer at man er id-kontrollert. For personer med d-nummer er det opp til rekvirenten å bestemme om personen skal identitetskontrolleres. Identitetskontroll er eksempelvis en forutsetning for å få skattekort. Skatteetaten gjennomfører identitetskontroll på vegne av alle rekvirenter, med unntak av UDI.

Hvorvidt en person er bosatt og har fødselsnummer eller d-nummer, kan ha betydning for en persons rettigheter og plikter i Norge. Et eksempel på dette er retten til fastlege som primært er knyttet til bostedsregistrering og fødselsnummer.

Personer som pendler til Norge fra et annet land innenfor EØS kan be om å bli unntatt bostedsregistrering i Norge. Utenlandske statsborgere kan derfor ha opphold i Norge over lengre perioder uten å være registrert som bosatt i Folkeregisteret. Dette gjelder blant annet et større antall nordiske statsborgere. Bakgrunnen for unntaksregelen er at bostedsregistrering i Norge kan påvirke rettigheter i hjemlandet.

Personer som flytter til et land utenfor Norden for å bosette seg der, eller for å oppholde seg der i minst seks måneder, skal melde fra om dette til Folkeregisteret før utreise. Dersom meldeplikten overholdes, kan personen bli registrert som utflyttet i Folkeregisteret. Personer som flytter uten å overholde meldeplikten, vil fremdeles være registrert som bosatt<sup>18</sup>, med mindre de blir omfattet av folkeregistermyndighetens kontrolltiltak og blir registrert utflyttet.

### 4.4 Internasjonale forpliktelser og samarbeid

#### 4.4.1 Nordisk samarbeid

Sverige, Danmark, Finland, Island og Norge har siden 1954 hatt avtale om et felles nordisk arbeidsmarked, som innebærer at nordiske borgere siden da har kunnet reise fritt til Norge for å arbeide. På samme måte kan norske borgere reise til andre nordiske land for å arbeide og bosette seg der.

Det nordiske samarbeidet omfatter særlig områder der en fellesnordisk innsats skaper en merverdi for de nordiske landene og innbyggerne

<sup>17</sup> Skatteetaten. (2021). *Folkeregisterhåndboken 2021*.

<sup>18</sup> Se kapittel 8.3 om utvandring fra Norge.

i dem. De nordiske landene har felles utfordringer knyttet til integrering og arbeidsliv.<sup>19</sup> Det nordiske samarbeidsprogrammet om integrasjon er vedtatt videreført for perioden 2022 til 2024. Samarbeidet dreier seg særlig om å utveksle erfaringer og utvikle ny kunnskap, og bygger videre på seks års forutgående erfaringer og resultater med samarbeid på integreringsfeltet.

#### 4.4.2 Europeisk samarbeid

Norge har både forpliktende avtaler og samarbeid med EU, blant annet gjennom EØS-avtalen, men også samarbeid som ikke er like bindende, men som likevel vil være av betydning ved utformingen av norsk regelverk og politikk.

EØS-avtalens prinsipp om fri personbevegelse omfatter retten til innreise, opphold og arbeid i en annen medlemsstat, for EØS-borgere og deres familiemedlemmer. EØS-samarbeidet setter skranker for hvilke krav som kan stilles ved regulering av blant annet adgangen til innreise og opphold for denne gruppen nasjonalt. Se 4.2.2 for en nærmere redegjørelse for retten til fri bevegelse for EØS-borgere.

To sentrale grunnprinsipper i EØS-avtalen er prinsippene om proporsjonalitet og ikke-diskriminering. Ikke-diskrimineringsprinsippet innebærer et forbud mot forskjellsbehandling av borgere av ulike EØS-land, herunder at borgere av andre EØS-land skal likebehandles med norske borgere. Det vil si at EØS-borgere ikke kan ilegges plikter som ikke også gjelder norske borgere. Saklig begrunnet forskjellsbehandling aksepteres likevel i en viss utstrekning. EØS-avtalen artikkel 39, jf. artikkel 33, regulerer adgangen til å særbehandle andre lands statsborgere dersom dette er fastsatt ved lov eller forskrift og begrunnet med hensynet til offentlig orden, sikkerhet og folkehelsen.

Proporsjonalitetsprinsippet innebærer at eventuelle restriksjoner må kunne rettfærdiggjøres ut fra tvingende allmenne hensyn. Dette innebærer at restriksjonen må være egnet til å sikre det aktuelle hensynet og ikke være mer tyngende enn nødvendig for å ivareta dette hensynet. Restriksjoner som skal beskytte andre hensyn enn hensynet til offentlig orden, sikkerhet og folkehelsen, vil aldri være lovlige dersom de direkte forskjellsbehandler på grunnlag av nasjonalitet.

Direktiv 2005/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner er innlemmet i EØS-avtalen. Direktivet skal gi mulighet til å utøve yrker som krever bestemte kvalifikasjoner, basert på yrkeskvalifikasjoner som er oppnådd i en annen EØS-stat. Se også omtale i kapittel 7.5.4.

Forordning nr. 492/2011 om fri bevegelse for arbeidstakere er innlemmet i EØS-avtalen og gjelder arbeidstakers rett til å ta lønnet arbeid i EØS. Forordningen forbyr all forskjellsbehandling mellom arbeidstakere på grunnlag av nasjonalitet når det gjelder sysselsetting, lønn og andre arbeidsvilkår. Borgere av medlemsstatene skal ha samme prioritet til arbeid som innenlandske arbeidstakere. Artikkel 3 legger ned forbud mot regelverk eller administrativ praksis som avgrenser eller setter vilkår for arbeidstilbud eller som utelukker EØS-borgere fra ledige stillinger, uten at dette også gjelder egne borgere. Dette gjelder likevel ikke for vilkår om språkkunnskaper som er nødvendige på grunn av arten av det arbeidet som den ledige stillingen innebærer. Forordningen artikkel 10 innebærer at EØS-statene skal sikre lik tilgang til utdanning mv. til arbeidstakerens barn, og oppmuntre til tiltak som tar sikte på at barna skal kunne ta del i undervisningen best mulig. Forordningen er gjennomført i norsk rett ved EØS-arbeidstakarlova.<sup>20</sup>

Forordning nr. 2016/589 om et europeisk nettverk for arbeidsformidling (EURES) har som formål å fremme jobbmobilitet i EU/EØS og skal legge til rette for fri bevegelse av arbeidskraft gjennom et felles rammeverk for samarbeid mellom medlemsstatene. Forordningen ble gjennomført i EØS-arbeidstakarlova i 2020.

Norge er bundet av forordning 883/2004, trygdeforordningen, gjennom EØS-avtalen, se nærmere omtale i kapittel 6.4. Norges forpliktelser med hensyn til trygdekoordinering er nærmere utredet av Trygdekoordineringsutvalget, som ga sin utredning 15. juni 2021.<sup>21</sup>

Av mer overordnede relevante forpliktelser kan det også pekes på Den europeiske konvensjon om fremmedarbeideres rettslige stilling av 1977, som har til formål å styrke fremmedarbeidernes stilling og er ratifisert av Norge. Artikkel 14 regulerer spørsmålet om opplæring i vertslandets språk for borgere av andre land som er part i konvensjonen. Det vises også til den europeiske

<sup>19</sup> Se for eksempel Hernes mfl. (2019). *Nordic integration and settlement policies for refugees. A comparative analysis of labour market integration outcomes* (TemaNord 2019:529). København: Nordisk ministerråd.

<sup>20</sup> EØS-arbeidstakarlova. Lov 14. desember 2012 nr. 81 om fri rørsle av arbeidstakere innenfor EØS mv.

<sup>21</sup> NOU 2021: 8 *Trygd over landegrensene – Gjennomføring og synliggjøring av Norges trygdekoordineringsforpliktelser*. Se også omtale i særlig kapittel 6 i NOU 2011: 7.

sosialpakt artikkel 19, som regulerer rett til vern og hjelp til arbeidsinnvandrere og deres familier, herunder til å fremme og tilrettelegge undervisning i vertslandets språk.

#### 4.4.3 Andre internasjonale forpliktelser og samarbeid

Norges internasjonale forpliktelser setter rammer for den politikk som kan føres, og fastsetter grunnleggende rettigheter og prinsipper, som ikke-diskrimineringsprinsippet, organisasjonsfrihet og rett til familieliv. Menneskerettsloven innebærer at en rekke konvensjoner gjelder som norsk lov og skal ha forrang ved motstrid.<sup>22</sup> Dette gjelder blant annet Den europeiske menneskerettskonvensjon med protokoller (EMK), FNs barnekonvensjon, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK).

ØSK omfatter rettigheter knyttet til blant annet tilgang til bolig, utdanning og grunnleggende helsetjenester. Både SP og EMK verner retten til familieliv, og må legges til grunn ved blant annet utforming av regelverk om familieinnvandring. Barnekonvensjonen fastsetter det grunnleggende prinsippet om at hensynet til barnets beste skal være et sentralt hensyn i alle saker som gjelder barn.

Organisasjonsfriheten kan anses som en sentral del av arbeidsmarkedssystemet og innebærer at enhver har rett til å danne og slutte seg til fagforeninger for å verne sine interesser, og er blant annet sikret gjennom EMK, ØSK og SP. Organisasjonsfriheten innebærer også at arbeidstakere har rett til å være uorganiserte.

Forbudet mot diskriminering er et menneskerettslig prinsipp som er nedfelt i en rekke internasjonale konvensjoner. Prinsippet om at alle er like for loven, og at «intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling», er også nedfelt i Grunnloven § 98. Diskrimineringsforbudet innebærer ikke en plikt til å behandle alle likt, men betyr at forskjellsbehandling må ha en saklig og legitim begrunnelse. Dette gjelder ved beslutninger om både å gi enkeltpersoner rettigheter og å pålegge dem plikter.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Menneskerettsloven. Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

<sup>23</sup> Se også omtale i kapittel 5.2.

Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) ble etablert i 1919 med formål om å fremme sosial rettferdighet og rettigheter i arbeidslivet. ILO er FNs organisasjon for arbeidslivet og har 187 medlemsstater. Fagforeninger, arbeidsgiverorganisasjoner og medlemsstatenes myndigheter er representert i ILOs styrende organer. ILOs kjernekonvensjoner omhandler fem hovedområder:

- organisasjonsfrihet og rett til kollektive forhandlinger
- forbud mot tvangsarbeid
- forbud mot barnarbeid
- forbud mot diskriminering på arbeidsplassen
- helse og sikkerhet på arbeidsplassen

I tillegg til ILOs kjernekonvensjoner, har Norge ratifisert blant annet ILOs konvensjon nr. 97 om ut- og innvandring for sysselsetting og ILO konvensjon nr. 143 om ut- og innvandring under forhold som innebærer misbruk og om fremme av likhet i muligheter og behandling for utenlandske arbeidstakere.

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) er en mellomstatlig organisasjon med 38 medlemsstater. På migrasjonsområdet er arbeidsmigrasjon og innvandreres deltakelse i arbeidsmarkedet sentralt for OECD. Norge er representert av AID i komiteen Working party on migration.

## 4.5 Oppsummering

Arbeidsinnvandrere fra land henholdsvis i og utenfor EØS gis adgang til innreise og opphold i Norge på ulike vilkår. Norges EØS-rettslige forpliktelser legger klare begrensninger på handlingsrommet ved utformingen av nasjonalt regelverk som kan ha betydning for retten til opphold og arbeid i Norge for personer som faller inn under EØS-avtalen. Norske myndigheter står i utgangspunktet fritt til å regulere arbeidsinnvandring for tredjelandsborgere. Ved utforming av integreringstiltak rettet mot både tredjelandsborgere og EØS-borgere må det likevel vurderes om internasjonale forpliktelser setter skranker eller gir føringer for aktuelle tiltak.

## Kapittel 5

# Integreringspolitikken

### 5.1 Innledning

Utvalget er bedt om å vurdere integreringspolitiske virkemidler for å integrere arbeidsinnvandrere bedre i norsk arbeids- og samfunnsliv. Som det kommer fram i innledningen til utredningen, legger utvalget til grunn at den norske integreringspolitikken best kan forstås som en kombinasjon av særskilte tiltak rettet mot innvandrere og bruk av generelle arbeids- og velferdspolitiske virkemidler.<sup>1</sup> Dette kapitlet omhandler de særskilte tiltakene i integreringspolitikken, mens de mer generelle politikkområdene blir behandlet i kapittel 6 og 7.

Blant særtiltakene i integreringspolitikken har norskopplæring med samfunnskunnskap vært et kjerneelement hele veien. På 1970-tallet var norskopplæringens hovedmålgruppe arbeidsinnvandrere, og fram til 1. januar 2004 var alle innvandrere over 16 år med arbeids- og oppholdstillatelse ut over tre måneder omfattet av tilbudet om gratis norskopplæring. I dag er arbeidsinnvandrere i hovedsak ikke omfattet av integreringstiltakene for nyankomne innvandrere. Det er likevel sentralt å beskrive kort hva som ligger i dagens særskilte tiltak, for å bidra til en videreutvikling av integreringspolitikken og vurdere integreringspolitiske virkemidler for arbeidsinnvandrere og deres familier. Dagens særskilte tiltak retter seg særlig mot flyktninger og deres familiemedlemmer i den første fasen de er i Norge.

Utviklingen av introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap beskrives først. Her legges det særlig vekt på begrunnelsene for hvorfor arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familier kun har plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og hvorfor EØS-borgerne ikke er omfattet av regelverket. Deretter beskrives dagens regulering gjennom integreringsloven<sup>2</sup> kort, før øvrige relevante språkopplæringstiltak blir omtalt.

<sup>1</sup> Se for eksempel NOU 2011: 7, s. 31.

Kapitlet beskriver også forskjellige aktørers rolle på integreringsfeltet. Lokalt og regionalt er kommunene og fylkeskommunene sentrale aktører for å gjennomføre integreringspolitikken. Gjennom regionreformen har fylkeskommunenes rolle på feltet blitt større.<sup>3</sup> I tillegg har frivillige organisasjoner en viktig rolle i integreringsarbeidet i Norge, og gjennom arbeidet for mangfold i arbeidslivet er det også etablert tiltak rettet mot arbeidsgivere.

Utvalget er bedt om å trekke inn kunnskap og erfaringer fra sammenlignbare land i analysen. Avslutningsvis beskriver kapitlet kort integreringspolitikken overfor arbeidsinnvandrere i de andre nordiske landene. Denne delen bygger i hovedsak på en kartlegging av språktilbud til arbeidsinnvandrere. Kartleggingen er gjennomført av Rambøll<sup>4</sup> på oppdrag fra utvalget og følger som digitalt vedlegg til utredningen.

### 5.2 Utviklingen av introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap har vært myndighetenes to sentrale virkemidler for å kvalifisere nyankomne innvandrere til det norske arbeids- og samfunnslivet. Introduksjonsordningen består av introduksjonsprogram og introduksjonsstønad. Under følger en gjennomgang av utviklingen av disse to ordningene, herunder begrunnelsene for hvorfor arbeidsinnvandrere og deres familie i begrenset omfang er omfattet av ordningene. Det finnes

<sup>2</sup> Integreringsloven. Lov 6. november 2021 nr. 132 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid.

<sup>3</sup> Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*.

<sup>4</sup> Rambøll. (2022). *Språktilbud til arbeidsinnvandrere i nordiske land*. Skjematisk oversikt. Notat utarbeidet for Arbeidsinnvandrertutvalget.

omfattende forskning om ordningene, særlig om introduksjonsordningen. Denne forskningen blir omtalt i kapittel 16.2.

### 5.2.1 Introduksjonsordningen

Introduksjonslovutvalget ga sin innstilling i juni 2001.<sup>5</sup> Utvalgets mandat var å utrede og lage forslag til lovgivning om stønad for nyankomne innvandrere med behov for grunnleggende kvalifisering. Utvalget viste til at tidligere stortingsmeldinger og offentlige utredninger på innvandringsfeltet var samstemte om å understreke betydningen av ulike former for opplæring, og spesielt kunnskaper i norsk og om det norske samfunnet, som grunnleggende forutsetninger for aktiv samfunnsdeltakelse blant nyankomne innvandrere.

Ifølge mandatet var hovedkriteriet for avgrensning av personkretsen at den enkelte hadde oppholdstillatelse i Norge. Utvalget mente likevel at arbeidsinnvandrere med slik tillatelse i utgangspunktet falt utenfor rammene av lovgivningsarbeidet da de allerede fra starten av hadde oppnådd et av de sentrale målene med loven, nemlig å være integrert i yrkeslivet.<sup>6</sup> Det ble påpekt at en slik yrkesdeltakelse også er en av de viktigste mekanismene for å oppnå ferdigheter i norsk språk og innsikt i samfunnsforhold. I den grad det skulle være behov for ytterligere opplæring, mente utvalget dette burde skje på annen måte enn ved at arbeidsinnvandrerne fjernes fra yrkeslivet, og dermed fra grunnlaget for oppholdstillatelsen.

Uavhengig av reglene om oppholdstillatelse vurderte introduksjonslovutvalget at nordiske borgere og EØS-borgere var en lite naturlig målgruppe for introduksjonsordningen, da hensikten med EØS-regelverket er å fremme fri bevegelighet over landegrensene. Introduksjonslovutvalget var usikker på om familiemedlemmer av arbeidsinnvandrere burde inngå i personkretsen. Her viste utvalget til at familieinnvandrere er en svært uensartet gruppe når det gjelder behov for kvalifisering, og de aller fleste vil ha tilgang til privat forsørgelse. Det ble argumentert for at familieinnvandrere ofte også vil ha et bedre utgangspunkt for integrering på annen måte enn gjennom organiserte ordninger.

Fra 1. september 2004 ble introduksjonsordningen innført som en obligatorisk ordning for kommunene gjennom introduksjonsloven.<sup>7</sup> Da ordningen ble innført, besto målgruppen med rett og plikt til introduksjonsordningen av flyktninger

og deres familiemedlemmer under 55 år. I tillegg kunne kommunen tilby ordningen til familiemedlemmer til andre enn flyktninger, herunder familie til arbeidsinnvandrere fra tredjeland, og til de i målgruppen over 55 år.

### 5.2.2 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

I april 2004 ble det fremmet forslag for Stortinget om å innføre en ny lovfestet ordning og ny finansieringsordning for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.<sup>8</sup> 1. september 2005 trådte ordningen med opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kraft, regulert gjennom introduksjonsloven.<sup>9</sup> Målgruppen var, i tillegg til flyktninger og familieinnvandrere, øvrige innvandrere mellom 16 og 67 år som hadde oppholdstillatelse etter utlendingsloven som dannet grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Dette omfattet også innvandrere som er familie til norske og nordiske borgere. Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-området inngikk også i målgruppen, men de fikk kun plikt til å delta i opplæringen, og kommunen kunne kreve betaling. Arbeidsinnvandrere fra EØS-området var ikke omfattet.

I begrunnelsen for at arbeidsinnvandrere fra tredjeland skulle ha en plikt til opplæring, ble det vist til at både arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer vil kunne ha samme behov for opplæring i norsk språk og i norske samfunnsforhold som andre innvandrere. Det ble vist til at det fra et integreringspolitisk synspunkt var viktig at også disse gruppene tilegner seg et minimum av ferdigheter i norsk språk og kunnskaper om det norske samfunnet. Det ble likevel påpekt at situasjonen deres skiller seg fra flyktninger, personer som har fått opphold på humanitært grunnlag, eller personer som er gitt kollektiv beskyttelse. Mens myndighetene kan sies å ha et særlig ansvar for de sistnevnte gruppene, samtidig som disse gjennomgående ikke vil ha mulighet til å finansiere opplæringen selv, mente kommunal- og regionaldepartementet at det samme ikke gjaldt for arbeidsinnvandrere. Det ble argumentert for at arbeidsinnvandrere fra tredjeland står mye friere med hensyn til hvorvidt de i det hele tatt ønsker å komme til landet, og at grunnlaget deres for opp-

<sup>5</sup> NOU 2001: 20.

<sup>6</sup> NOU 2001: 20, punkt 8.2.7 Arbeidsinnvandring.

<sup>7</sup> Introduksjonsloven. Lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere.

<sup>8</sup> Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) *Om lov om endringer i introduksjonsloven mv.*

<sup>9</sup> Introduksjonsloven kapittel 3.

holdet var et konkret arbeidstilbud. Departementet mente derfor at arbeidsinnvandrere selv, eller deres arbeidsgivere, burde betale for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. For familiemedlemmer til arbeidsinnvandrere mente departementet at hovedpersonen, som skal kunne forsørge familiemedlemmene, også skulle kunne dekke utgiftene til opplæringen.<sup>10</sup>

I høringsnotatet til ordningen ble det foreslått at nordiske borgere som verken kunne dansk eller svensk, samt personer med oppholdsrett etter EØS-regelverket, skulle få rett til gratis opplæring, selv om de ikke skulle få en plikt. Da loven ble fremmet, foreslo likevel departementet å unnta EØS-borgere og deres familiemedlemmer helt fra lovforslagets personkrets, i tråd med endringen som ble innført med budsjettvedtak for 2004.<sup>11</sup> Det ble samtidig understreket at både kommuner og arbeidsgivere når som helst står fritt til å tilby gratis norskopplæring til personer som faller utenfor personkretsen for rett til gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Forholdet til Norges internasjonale forpliktelser og diskrimineringsforbudet ble vurdert ved innføringen av introduksjonsprogrammet<sup>12</sup> og ved innføringen av ordningen med opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere<sup>13</sup>. Departementet mente at forslaget om en begrensning i retten til gratis opplæring i norsk for de gruppene som etter departementets vurdering vil ha de beste forutsetninger for selv å kunne bekoste norskopplæringen, har en saklig og legitim begrunnelse og følgelig ikke er i strid med diskrimineringsforbudet.<sup>14</sup> Tilsvarende ble lagt til grunn ved innføringen av integreringsloven.<sup>15</sup>

### 5.3 Integreringsloven

Integreringsloven trådte i kraft 1. januar 2021 og erstattet introduksjonsloven. Innføringen av en ny lov var en del av en større integreringsreform for å styrke og reformere virkemidlene for å kvalifisere nyankomne flyktninger og innvandrere til det norske arbeidsmarkedet.<sup>16</sup> Bakgrunnen for refor-

men var blant annet at mange ikke oppnådde de norskferdighetene som anses som et minimum blant mange arbeidsgivere. For mer om evalueringene av ordningene i introduksjonsloven, se kapittel 16.2.

Integreringslovens formål er at innvandrere tidlig blir integrert i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Loven skal bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskaper om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet.<sup>17</sup> Loven viderefører reguleringen av introduksjonsprogram, introduksjonsstønad og opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra introduksjonsloven. I tillegg regulerer loven fylkeskommunenes ansvar for det regionale integreringsarbeidet.<sup>18</sup>

#### 5.3.1 Introduksjonsprogram og introduksjonsstønad

Introduksjonsprogrammet og introduksjonsstønaden ble i all hovedsak videreført fra introduksjonsloven. Hovedmålgruppen er fortsatt flyktninger og deres familiemedlemmer mellom 18 og 55 år. Kommunenes mulighet til å kunne tilby introduksjonsprogram til familiegjenforente til arbeidsinnvandrere fra tredjeland ble videreført.

Målet med programmet er å styrke den enkeltes mulighet til deltakelse i arbeids- og samfunnsliv samt styrke deres økonomiske selvstendighet. Introduksjonsprogrammet skal være på heltid og minst inneholde opplæring i norsk, opplæring i samfunnskunnskap, kurs i livsmestring og arbeids- eller utdanningsrettede tiltak. Deltakere som har barn under 18 år, skal delta på kurs i foreldreveiledning. Det samme gjelder deltakere som får barn i løpet av programmet. Før oppstart i programmet skal den enkelte gjennomføre kompetansekartlegging og karriereveiledning. NAV skal samarbeide med kommunene om planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogrammet. For deltakelse i programmet får deltakerne utbetalt introduksjonsstønad. Stønaden er som hovedregel 2 G.<sup>19</sup>

<sup>10</sup> Ot.prp. nr. 50 (2003–2004): 32.

<sup>11</sup> Budsjett-innst. S. nr. 5 (2003–2004). Kommunalkomiteen.

<sup>12</sup> Ot.prp. nr. 28 (2002–2003) *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*.

<sup>13</sup> Ot.prp. nr. 50 (2003–2004).

<sup>14</sup> Se omtale i kapittel 5.1.1X og punkt 6.4 i Ot.prp. nr. 50 (2003–2004).

<sup>15</sup> Se punkt 3.5 i Prop. 89 L (2019–2020) *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)*.

<sup>16</sup> Kunnskapsdepartementet. (2019). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022*.

<sup>17</sup> Integreringsloven (2021) § 1.

<sup>18</sup> Det er innført et nytt kapittel i integreringsloven med midlertidige regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 34 (kollektiv beskyttelse). Et viktig formål med det nye kapitlet er å støtte opp under regjeringens målsetting om at flest mulig av de fordrevne fra Ukraina skal komme raskt ut i arbeid.

<sup>19</sup> NOK 222 954 per 1. mai 2022.



### 5.3.2 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap ble i all hovedsak videreført fra introduksjonsloven, men med noen viktige endringer. Målgruppen for ordningen defineres fortsatt med utgangspunkt i alder og oppholdsgrunnlag etter utlendingsloven, men den nedre aldersgrensen er hevet til 18 år. Øvre grense er fortsatt 67 år. Arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familiemedlemmer mellom 18 og 67 år har fortsatt kun plikt til å delta i opplæringen.<sup>20</sup> EØS-borgerne er fortsatt ikke omfattet av loven. Familieinnvandrere til arbeidsinnvandrere fra tredjeland som har fått innvilget permanent oppholdstillatelse har rett og plikt til opplæring.<sup>21</sup> Tabell 5.1 gir en oversikt over målgruppene for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven samt hva slags rettigheter og plikter som gjelder for de ulike gruppene.

<sup>20</sup> 225 timer opplæring i norsk og 75 timer opplæring i samfunnskunnskap.

<sup>21</sup> Integreringsloven § 27, jf. § 28

Kommunen har hovedansvaret for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, men fylkeskommunen har fått ansvaret for opplæringen for dem som går på heltid i videregående opplæring. Den enkelte deltaker er pålagt et krav om å nå et minimumsnivå i norsk. Minimumsnivået utgjør deltakerens norskmål. I integreringsforskriften er det fastsatt veiledende minimumsnivåer basert på deltakernes utdanningsbakgrunn.<sup>22</sup> Norskmålet skal stå i den enkeltes norskplan. Se boks 5.1 for en oversikt over norsknivåer etter Det felles europeiske rammeverket for språk.<sup>23</sup>

Nytt med integreringsloven er at det er innført et kompetansekrav for lærere som underviser i norsk etter loven. Med pedagogisk kompetanse menes pedagogisk bakgrunn i samsvar med krav i rammeplanene for lærerutdanningene med for-

<sup>22</sup> Integreringsforskriften. Forskrift 15 desember 2020 nr. 2912 til integreringsloven, § 28.

<sup>23</sup> Rammeverket er utarbeidet av Europarådet og gir et felles grunnlag for utforming av lærestoff til språkkurs, retningslinjer for læreplaner, eksamener og læremidler i hele Europa og i enkelte land utenfor Europa.

Tabell 5.1 Oversikt over målgruppene for opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Voksne i alderen 18 til 67 år	Flyktninger og deres familie	Familie til norske og nordiske borgere og personer med permanent opphold	Arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familie <sup>1</sup>	EØS-borgere og deres familie
Rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap (gratis opplæring)	Ja	Ja	Nei	Nei
Plikt til 225 timer norsk og 75 timer samfunnskunnskap (må betale for opplæringen)	Nei	Nei	Ja	Nei
Plikt til å gjennomføre avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap	Ja	Ja	Nei	Nei
Kommunen/fylkeskommunen skal sørge for opplæring	Ja	Ja	Ja	Nei
Varighet og omfang for opplæringen i norsk for de med minimum videregående opplæring fra før	18 måneder / til nådd norskmål	18 måneder / til nådd norskmål	225 timer / til nådd norskmål	Ikke omfattet
Varighet og omfang for opplæringen i norsk for øvrige personer	Tre år / til nådd norskmål	Tre år / til nådd norskmål	225 timer / til nådd norskmål	Ikke omfattet

<sup>1</sup> Gjelder familiemedlemmer til arbeidsinnvandrere som enda ikke har fått permanent oppholdstillatelse.

Kilde: Integreringsloven

### Boks 5.1 Norsk nivåer etter Det felles europeiske rammeverket for språk

På nivå A1 kan personen forstå og bruke kjente, dagligdagse uttrykk og svært enkle utsagn om seg selv og nære forhold. Personen kan delta i rutinepregede samtaler på en enkel måte, hvis samtalepartnern snakker langsomt og tydelig og er støttende.

På nivå A2 kan personen forstå et enkelt dagligspråk, og uttrykke seg enkelt om emner knyttet til egen person og familie, nære omgivelser og arbeid. Personen kan klare seg i enkle og rutinepregede samtalsituasjoner med direkte utveksling av informasjon om kjente forhold, hvis samtalepartnern snakker langsomt og tydelig, og er innstilt på å hjelpe.

På nivå B1 kan personen forstå klare og relativt enkle framstillinger relatert til kjente emner fra arbeid, skole, hjem og fritid og uttrykke seg enkelt og sammenhengende om kjente emner og emner av personlig interesse. Personen kan delta uforberedt i samtaler i de fleste situasjoner en møter i dagliglivet, når samtalepartnern snakker tydelig.

På nivå B2 kan personen forstå komplekse framstillinger, også faglige drøftinger innenfor

eget fagområde og uttrykke seg klart og nyanisert om et vidt spekter av emner. Personen kan uttrykke synspunkter og argumentere for og imot ulike alternativer og delta i samtaler med et så spontant og flytende språk at kommunikasjonen med morsmålsbrukere ikke blir anstrendende for noen av partene.

På nivå C1 kan personen forstå komplekse framstillinger og faglige drøftinger innenfor de fleste allmenne emner. Personen kan bruke språket fleksibelt og hensiktsmessig til sosiale, akademiske og yrkesrelaterte formål. Personen kan uttrykke og argumentere for synspunkter og kan delta i samtaler og diskusjoner og bidra til at samtalen eller diskusjonen utvikler seg. Personen kan oppsummere, videreformidle og forklare innhold fra ulike muntlige og skriftlige kilder med høy grad av presisjon. Personen kan skrive klare, velstrukturerte og detaljerte tekster og mestrer ulike setningsmønstre og sammenbindende markører.

Kilde: Integreringsforskriften § 26. Nivåer i norsk

skrifter. Med relevant faglig kompetanse menes 30 studiepoeng i faget norsk som andrespråk.

Norskprøven for voksne innvandrere ble innført gjennom introduksjonsloven i 2013 og videreført i integreringsloven. Det er kun de som har rett og plikt til opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, som har plikt til å ta en avsluttende prøve i norsk. Arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familie er dermed ikke omfattet av denne plikten. Norskprøven har som uttalt mål blant annet å gjøre det lettere for arbeidsgivere å vurdere innvandreres norskerferdigheter.<sup>24</sup>

Kommunen/fylkeskommunen må tilpasse opplæringen slik at deltakerne kan oppnå minimumsnivået. For dem som har rett og plikt til opplæringen, gjelder retten i maksimalt tre år. For personer som har minimum utdanning på videregående nivå fra før, gjelder retten inntil 18 måneder. Begrunnelsen er at denne gruppen skal ut i arbeid eller høyere utdanning raskt, samt at gruppen

bør ha gode forutsetninger for å lære seg norsk raskt. For arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familiemedlemmer gjelder plikten til deltakeren har nådd et minimumsnivå i norsk eller til 225 timer norskopplæring er gjennomført.

Opplæringen i 75 timer samfunnskunnskap skal gjennomføres innen ett år og på et språk deltakeren forstår.<sup>25</sup> Det er kun de som har rett og plikt til opplæringen, som har plikt til å ta samfunnskunnskapprøven. Formålet med opplæringen er å bidra med nødvendig kunnskap om Norge og bygge opp under holdninger og verdier som toleranse, likeverd og respekt. Opplæringen skal foregå på deltakerens morsmål eller et språk deltakeren forstår, og er inndelt i tre moduler: 1. *Utdanning, kompetanse og arbeidsliv*, 2. *Familie, helse og hverdagsliv* og 3. *Norge før og nå*.<sup>26</sup> Hver av modulene har et sett av kompetansemål og et timeomfang på 25 timer.

<sup>24</sup> Innst. 370 L (2010–2011) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven*.

<sup>25</sup> Forskrift om læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Forskrift 20. juni 2021 nr. 2054 om læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

<sup>26</sup> Forskrift om læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

## 5.4 Norskopplæring utover integreringsloven

Det tilbys også norskopplæring utover det som er regulert i integreringsloven. Under følger en omtale av noe av dette tilbudet samt foreliggende planer for å styrke norskopplæringen for arbeidsinnvandrere. Se også omtale av Kompetansepluss og bransjeprogram i kapittel 7.

### Norskopplæringsordningen

I 2021 ble det innført en ny ordning, *Norskinnsatsen*, som består av norskopplæringsordningen (tidligere klippekortordningen) og norsktraining i regi av frivillige organisasjoner. Norskopplæringsordningen er ment som et supplement til den norskopplæringen som følger av integreringsloven. Formålet med tilskuddsordningen er å gi et målrettet og fleksibelt tilbud til innvandrere som har behov for å styrke norskerferdighetene sine, ved at disse gis tilgang til et begrenset antall timer med lærerstyrt norskopplæring. Målet med ordningen er å bidra til å få deltakerne opp på nivå B1 eller høyere. Ordningen er rettet mot innvandrere med begrensede norskkunnskaper som har behov for å lære mer norsk, uavhengig av innvandringsårsak og botid i Norge. Dette inkluderer arbeidsinnvandrere fra både EØS og tredjeland. For mer om norskopplæringsordningen og norsktraining i regi av frivillige organisasjoner, se kapittel 16.5.1.

### Nyere forslag for å styrke norskopplæringen

I regjeringen Støres politiske plattform står det at regjeringen vil sørge for at arbeidsinnvandrere gis bedre opplæring i språk og sikkerhetskultur og kunnskap om den norske arbeidslivsmodellen. Videre framgår det at regjeringen vil opprette pilotprosjekt for regionale norskopplæringssenter for arbeidsinnvandrere i samarbeid med frivillige organisasjoner og partene i arbeidslivet. På oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) leverte Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), i samarbeid med Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) og Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) våren 2022 en utredning med forslag til hvordan dette kan se ut i praksis.<sup>27</sup> Direktoratene fant mange gode norskopplæringstilbud, men tilbudene oppleves som fragmenterte og lite tilgjengelige. Utredningen slår fast at det er et stort og udekket behov for opplæring av arbeidsinnvandrere i

norsk språk, sikkerhetskultur og den norske arbeidslivsmodellen. Det framgår også at arbeidsrettet norskopplæring på eller nær arbeidsplass, og i tilknytning til arbeidstiden, gir best resultat, og at praktisering av norsk, på arbeidsplassen og på fritiden, er viktig. Det blir også pekt på behov for fleksible og gratis tilbud.

På bakgrunn av det skisserte utfordringsbildet anbefaler IMDi å pilotere regionale norskopplærings- og veiledningssenter for arbeidsinnvandrere og arbeidsgivere. Pilotprosjektet innebærer at godkjente tilbydere av norskopplæring kan søke om driftsmidler gjennom den ordinære norskopplæringsordningen som kan dekke kostnadene ved å drifte et regionalt senter hvor arbeidsinnvandrere i regionen får tilbud om norskkurs. Senteret skal, i tillegg til å legge til rette for opplæring, dekke behovet for veiledning til både arbeidsinnvandrere og arbeidsgivere. Sentrene skal samarbeide med bedrifter i regionen for å kunne tilby opplæring i bedrift, og dermed imøtekomme flere av utfordringene som er avdekket.

Kunnskapsdepartementet opprettet våren 2021 en ekspertgruppe som skulle vurdere tiltak for innvandrere i forbindelse med koronapandemien.<sup>28</sup> Ekspertgruppen anbefalte at norskinnsatsen skulle styrkes, og at ordningen burde evalueres og brukes i en mer langsiktig strategi for å øke norskkunnskapene i innvandrerbefolkningen. Videre anbefalte ekspertgruppen et språkløft for personer med innvandrerbakgrunn. Ekspertgruppen mente at pandemien har vist at mange innvandrere ikke behersker norsk på et tilstrekkelig høyt nivå for å forstå viktig informasjon fra myndighetene. De framhevet at arbeidsinnvandrere er en stor gruppe som ikke er inkludert i den offentlige språksatsingen. Ekspertgruppen anbefalte at myndighetene går i dialog med partene i arbeidslivet for å finne gode løsninger for å heve språkkunnskapene i denne gruppen, som et ledd i et nasjonalt løft for språkopplæringen. Ekspertgruppen anbefalte også at ferdighetsnivået i norsk kartlegges i et representativt utvalg av innvandrerbefolkningen. De viste til at norske myndigheter vet lite om hva det reelle ferdighetsnivået i norsk er blant innvandrere.

<sup>27</sup> IMDi. (2022d). Et bedre opplæringstilbud til arbeidsinnvandrere. Anbefaling om pilotering av regionale norskopplærings- og veiledningssentre for arbeidsinnvandrere og dere arbeidsgivere.

<sup>28</sup> Kunnskapsdepartementet. (2021b). *Rapport fra ekspertgruppe. Innvandrerbefolkningen under koronapandemien. Smitte, vaksine og konsekvenser for integrering*. Oslo.

## 5.5 Kommunens ansvar

Kommunene er en helt sentral aktør i integreringspolitikken i kraft av å være både tjenesteyter, arbeidsgiver og samfunnsutvikler. Når det gjelder særtiltakene i integreringspolitikken, har kommunene ansvaret for bosetting av flyktninger, introduksjonsprogram samt opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Flyktninger som har behov for offentlig hjelp til bosetting, må bosettes etter avtale mellom staten ved IMDi og den enkelte kommune. Det er frivillig for kommunene å bosette flyktninger, og kommuner som bosetter flyktninger, mottar tilskudd fra staten. En flyktning må være bosatt etter avtale for å være omfattet av rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram.

Kommunene har ansvar for å tilrettelegge for et individuelt tilpasset kvalifiseringstilbud gjennom introduksjonsprogrammet for dem som er i målgruppen, i hovedsak voksne flyktninger og deres familie. Dette skal skje så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller at krav om deltakelse blir framsatt.<sup>29</sup>

Kommunen har også ansvaret for å sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til personer som er omfattet av målgruppen for ordningen, og som er folkeregistrert i kommunen.<sup>30</sup> Tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal gis så snart som mulig og senest innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen eller at krav om deltakelse blir framsatt. Dette gjelder også for arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familie.

Kommunen har ikke noe særskilt ansvar overfor arbeidsinnvandrere fra EØS og deres familie, utover det de har for øvrige innbyggere i kommunen.

Se også omtale av kommunale tiltak og tjenester som tilbys gjennom NAV-kontor, i kapittel 6.

## 5.6 Fylkeskommunens ansvar

Gjennom regionreformen fikk fylkeskommunen et styrket ansvar på integreringsfeltet.<sup>31</sup> Stortingets vedtak innebar overføring av statlige oppgaver og tildeling av nye oppgaver til fylkeskom-

munene. Regionkontorene til IMDi ble lagt ned, og flere oppgaver ble overført fra disse til fylkeskommunene. Dette gjaldt blant annet oppgaver relatert til bosetting, veiledning og oppfølging av kommunene i arbeidet med kvalifisering av nyankomne innvandrere, samt oppfølgingen av arbeidet med frivillige organisasjoner og samfunnsdeltakelse på regionalt nivå. Fylkeskommunens ansvar for det regionale integreringsarbeidet er regulert i integreringsloven og integreringsforskriften.<sup>32</sup>

Av nye oppgaver besluttet Stortinget at fylkeskommunen skal utarbeide regionale kompetanseplaner for kvalifisering av innvandrere. Planene skal omfatte tiltak for å kvalifisere innvandrere til å møte regionale arbeidsmarkedsbehov. Dette ansvaret gjelder innvandrere generelt, og ikke bare flyktninger, og er ment som et virkemiddel for å bidra til at flere innvandrere deltar i arbeidslivet. Fylkeskommunene er også ansvarlig for regionale strategiske kompetanseplaner,<sup>33</sup> og planene for kvalifisering av innvandrere er ment å ses i sammenheng med de mer generelle strategiske kompetanseplanene.<sup>34</sup> Fylkeskommunen har i tillegg et selvstendig ansvar for videregående opplæring etter opplæringsloven.<sup>35</sup> Et sentralt grep med den nye integreringsloven er vektleggingen av formelle kvalifikasjoner, med særlig vekt på at flere skal kunne fullføre videregående opplæring. For at dette skal få effekt, må fylkeskommunen sørger for å oppfylle retten til videregående opplæring for dem som inngår i målgruppen for introduksjonsprogram. For dem som går i videregående opplæring på heltid som sitt introduksjonsprogram, er det fylkeskommunen som har ansvaret for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven.

Fylkeskommunene har nylig fått ansvar for å ha et gratis tilbud om karriereveiledning for alle innbyggerne i fylkeskommunen. Gjennom integreringsloven har fylkeskommunen også fått et særskilt ansvar for å sørge for tilbud om karriereveiledning til deltakerne i introduksjonsprogrammet.

<sup>29</sup> Integreringsloven (2021) § 12.

<sup>30</sup> Integreringsloven (2021) § 30.

<sup>31</sup> Meld. St. 6 (2018–2019) og Innst. 119 S (2018–2019) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Oppgaver til nye regioner*.

<sup>32</sup> Integreringsloven (2021) §§ 4 *Fylkeskommunes ansvar*, 11 *Karriereveiledning* og 30 *Ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap* og integreringsforskriften § 65 *Fylkeskommunens ansvar for regionale integreringsoppgaver*.

<sup>33</sup> Meld. St. 6 (2018–2019) punkt 8.3.3.

<sup>34</sup> Prop. 89 L (2019–2020) punkt 6.2.4.

<sup>35</sup> Opplæringslova. Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa.

## 5.7 Frivillige organisasjoners rolle

Det er mange frivillige organisasjoner og privatpersoner som arbeider aktivt for å fremme integrering av innvandrere. Dette gjøres blant annet gjennom tilbud om norsktrening, som omtalt i boks 5.2, språkkafeer, aktiviteter på asylmottak, sosiale sammenkomster i nærmiljøet, utlån av utstyr til fritidsaktiviteter, mentorordninger og gratis aktivitetstilbud til barn og unge.

Som en oppfølging av strategien *Integrering gjennom kunnskap* lanserte regjeringen Solberg en egen strategi for å styrke sivilsamfunnets rolle på integreringsfeltet.<sup>36</sup> Strategiens tiltak hadde som mål å bidra til å øke deltakelsen i sivilsamfunnet blant barn, unge og voksne med innvandrerbakgrunn, løfte og støtte sivilsamfunnets innsats for integrering og utvikle bedre samarbeid og rammebetingelser.<sup>37</sup> Strategien er videreført av regjeringen Støre.

### Boks 5.2 Norsktrening

Å organisere norsktrening betyr å legge til rette for at de som vil lære norsk, har noen å praktisere norsk med. De som kan norsk, støtter de som vil lære. Norsktrening kan være alt fra at norsktreneren sender en SMS til den som vil praktisere norsk, eller tar en prat på telefonen til faste tider, til at norsktreneren leder organiserte norsktreningsøkter.

Norsktrening er ikke det samme som ordinær norskopplæring hos en kurstilbyder eller ved et voksenopplæringssted, og det skal ikke være noen erstatning for det ordinære tilbudet om norskopplæring. Norsktrening er for eksempel ikke ment å være en systematisk gjennomgang av grammatikk eller uttale. Den som leder norsktreningen, blir derfor kalt norsktrener, og ikke lærer. Norsktreneren er ikke omfattet av kompetansekravene i integreringsloven. Norsktreningen skal kunne tilrettelegges for alle nivåer, fra begynnernivå til dem som snakker mye norsk.

Tilbudet skal være gratis. Norsktrenerne er frivillige som ikke mottar lønn.

Kilde: Kompetanse Norge (2020, 11 desember)

I Hurdalsplattformen, regjeringen Støres politiske plattform, trekkes det fram at frivillige organisasjoner bidrar til kompetanse, læring og inkludering, og regjeringen vil sikre frivilligheten god finansiering, stor frihet og en sentral plass i samfunnet.<sup>38</sup> Under plattformens omtale av integrering er et av tiltakene at regjeringen vil styrke de frivillige organisasjonenes rolle i integreringsarbeidet.

Hvordan frivillige organisasjoner bidrar mer konkret på forskjellige arenaer og i forskjellige deler av landet, blir behandlet nærmere i kapittel 16.5.

## 5.8 Mangfold i arbeidslivet

I et integreringsperspektiv handler mangfold i arbeidslivet i hovedsak om etnisk mangfold. Mens det meste av øvrig innsats og tiltak på integreringsfeltet går gjennom kommunen, fylkeskommunen eller frivillige organisasjoner, er innsatsen for mangfold i arbeidslivet rettet mot arbeidsgivere. Formålet er å øke bevisstheten hos arbeidsgivere om etnisk mangfold som en ressurs, å øke rekrutteringen av innvandrere til arbeidslivet samt å bidra til at innvandreres kompetanse blir brukt på en god måte i arbeidslivet. Virkemidlene består blant annet av en tilskuddsordning for virksomheter, en veiledningstjeneste for arbeidsgivere, kunnskapsutvikling om mangfold i arbeidslivet samt utdeling av Mangfoldsprisen. Arbeidet for etnisk mangfold i arbeidslivet omfatter også arbeidsinnvandrere og deres familier.

Tilskuddsordningen til tiltak for etnisk mangfold i arbeidslivet har som formål å bidra til tiltak som stimulerer arbeidsgivere til større bevissthet om etnisk mangfold som ressurs, til økt rekruttering av innvandrere og til bedre bruk av innvandreres kompetanse i arbeidslivet. Noen av eksemplene på tiltak som får støtte, er gjennomgang og forbedring av rekrutteringspraksis, utvikling og implementering av verktøy for bevisstgjøring om fordommer og stereotypier samt kompetanseheving i mangfoldsledelse. I 2022 var det satt av 10 millioner kroner til denne tilskuddsordningen. Det er IMDi som forvalter ordningen.

Direktoratet tilbyr også veiledning om mangfold og integrering på arbeidsplassen for arbeidsgivere. Dette gis direkte overfor enkeltarbeidsgivere og tilskuddsmottakere. Videre blir det i samarbeid med arbeidsgiverorganisasjoner og bransjeorganisasjoner arrangert fagmøter eller webi-

<sup>36</sup> Kunnskapsdepartementet (2021a). *Hverdagsintegrering – strategi for å styrke sivilsamfunnets rolle på integreringsfeltet 2021–2024*. Oslo.

<sup>37</sup> Kunnskapsdepartementet (2021a): 9.

<sup>38</sup> Regjeringen. (2021): 68.

narer for medlemmer om mangfold i arbeidslivet. Det formidles også kunnskap og erfaringer og tips til arbeidsgivere på egne fagsider om mangfold og på LinkedIn.<sup>39</sup>

Mangfoldsprisen er statens utmerkelse for fremragende bruk av innvandreres kompetanse i arbeidslivet. Formålet med prisen er å fremme etnisk mangfold, bedre bruk av innvandreres kompetanse og øke rekruttering av innvandrere i arbeidslivet. Dette skal skje gjennom å løfte fram de gode eksemplene på etnisk mangfold i arbeidslivet som kan inspirere andre. Kåringen og utdelingen av prisen blir gjort regionalt av regionale juryer sammensatt av fylkeskommunene, NAV, partene i arbeidslivet og regionale næringsråd eller foreninger. De regionale vinnerne konkurrerer om å vinne de nasjonale prisene, der kåringen og utdelingen blir gjort av en nasjonal jury. Se boks 16.5 med omtale av tidligere vinnere av Mangfoldsprisen.

## 5.9 Integreringspolitikk for arbeidsinnvandrere i sammenlignbare land

### 5.9.1 Arbeidsinnvandring i OECD-landene

Som medlem i Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) er Norge del av et nettverk for informasjonsutveksling om blant annet migrasjon i medlemslandene.<sup>40</sup> Det foreligger imidlertid begrenset med sammenlignbar informasjon om integrering av arbeidsinnvandrere. Den voksne innvandrerbefolkningen i OECD-land økte fra 78 millioner i 2000/2001 til 120 millioner 2015/2016, det vil si 12 prosent av befolkningen i OECD-landene samlet.<sup>41</sup> Migrasjon fra Sentral- og Øst-Europa økte betraktelig i perioden. Andelen innvandrere med høyere utdanning har også økt i samme tidsrom. Den største gruppen med høyt utdannede innvandrere i OECD-land kommer fra India. Utdanningsnivået blant arbeidsinnvandrere innad i EU/EØS er økende, men arbeidsinnvandrerne har fortsatt en større andel lavt kvalifiserte enn den innenlandske arbeidsstyrken.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> IMDi. (2022, 21. februar). Mangfold i arbeidslivet. Hentet fra <https://www.imdi.no/mangfold-i-arbeidslivet/>

<sup>40</sup> Se kapittel 4.4.

<sup>41</sup> OECD. (2020). *A global profile of emigrants to OECD countries. Younger and more skilled migrants from more diverse countries*. Working Paper no. 239.

<sup>42</sup> EU-kommisjonen. (2021). *Annual Report on Intra EU Labour Mobility*.

Språkopplæring er hovedkomponenten i introduksjonsprogrammer for nyankomne i nesten alle OECD-land. Mestring av vertslandets språk antas å være en viktig faktor for å lykkes på arbeidsmarkedet. Innvandrere som snakker vertslandets språk, har betydelig høyere sysselsettingsgrad enn innvandrere som rapporterer om språkvansker. Språkkunnskaper avgjør også i hvilken grad innvandrerne kan bruke kvalifikasjonene sine. Fleksibel og yrkesspesifikk språkopplæring har vist seg effektivt og kan øke deltakelse, men det er relativt få kurs av dette formatet i OECD-land, da slik opplæring ofte er kostbar og vanskelig å organisere. Ifølge OECD tilbyr Australia, Canada og New Zealand fleksible språkopplæringsalternativer, herunder deltids-, kvelds- og helgekurs, fjernundervisning og digital opplæring, samt én-til-én-veiledning, gratis barnepass, tilskudd til transport og kontinuerlig inntak for å unngå lange ventelister.<sup>43</sup>

Utvalget har særlig sett nærmere på de nordiske landene, da disse har mange fellestrekk med Norge når det gjelder samfunnsmessige forhold, selv om landenes innvandrings- og integreringspolitikk varierer. Alle de nordiske landene er bundet av EØS-avtalen og har følgelig et regelverk som legger til rette for fri bevegelighet for borgere av EU/EØS-land og deres familiemedlemmer. Arbeidsinnvandringen fra tredjeland er hovedsakelig regulert med utgangspunkt i arbeidsmarkedets behov.

### 5.9.2 Danmark

I 2019 mottok Danmark 53 000 innvandrere, med sikte på langvarig opphold. Av disse var om lag 55 prosent EU/EØS-borgere, 17 prosent arbeidsinnvandrere fra tredjeland, 17 prosent familieinnvandrere og 3 prosent humanitære migranter. Høyeste antall nyankomne var fra Romania, Polen og Tyskland.<sup>44</sup>

Lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven) har som formål å sikre at

<sup>43</sup> OECD. (2021b). *Making Integration Work Language training for adult Migrants*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/02199d7fen>. Publikasjonen er en oppsummering av hovedpunkter fra OECDs arbeid med integreringspolitikk.

<sup>44</sup> OECD. (2021a). *International Migration Outlook*. <https://doi.org/10.1787/29f23e9d-en>. OECD ber om tall fra medlemsland på «immigrants on a long-term or permanent basis», her oversatt til «innvandring med sikte på langvarig opphold». Statusendringer og fri bevegelighet er omfattet. Tidsbegrensede tillatelser som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, faller utenfor. Kategorien «humanitarian migrants» omfatter flyktninger og andre med behov for beskyttelse.

nyankomne utlendinger har mulighet til å utnytte sine evner og ressurser med sikte på å bli selvforørget og aktivt delta og bidra i det danske samfunnet. Loven omfatter alle innvandrere med gyldig opphold etter utlendingsloven, inkludert arbeidsinnvandrere fra både EU/EØS-området og fra tredjeland. Disse har rett til et «introduksjonsforløp», i regi av kommunen utlendingen er bosatt i.

Introduksjonsforløpet består av danskutdanning og arbeidsrettede tilbud. Introduksjonsforløpet skal påbegynnes senest én måned etter at kommunen har overtatt ansvaret for innvandreren, og varer i inntil tre år. Tilbud om danskutdanning har imidlertid en varighet på opptil fem år. Språkopplæringen blir gitt gjennom blant annet kommunale språksentre eller private tilbydere etter anbud, og består av utdanning på tre ulike nivåer. Hver utdanning inneholder seks moduler. Deltakelse er frivillig for arbeidstakere, og deltakerne deles inn på bakgrunn av en vurdering av den enkeltes forutsetninger og utdanningsnivå. Tilbudet skal tilrettelegges slik at det understøtter deltakerens arbeid og utdanning med hensyn til tid, sted og innhold. Kommunen kan la være å gi tilbud til innvandrere som allerede har tilstrekkelige danskkunnskaper.

Selvforsørgende innvandrere, herunder arbeidstakere, må ved påmelding betale et depositum på DKK 2 000 per undervisningsmodul, og beløpet blir refundert om personen består modulen innenfor tidsrammen. Tilbudet er følgelig gratis for deltakerne dersom opplæringen blir gjennomført innenfor tidsrammen. Prøver avvikles av kurstilbyderen, og bestått modultest er en forutsetning for å fortsette til neste modul. Danskutdanningen blir avsluttet med en prøve. Nivået på avsluttende prøver samsvarer med det europeiske rammeverket.<sup>45</sup>

Virksomheter som etablerer en veilederfunksjon for arbeidsinnvandrere, utover det som en normalt kan forvente at en arbeidsgiver bidrar med, kan få støtte fra kommunen til at en medarbeider i virksomheten eller en ekstern konsulent får i oppgave å gi innvandreren innblikk i muligheter og vilkår på arbeidsmarkedet.<sup>46</sup>

Medfølgende familie til arbeidstakere kan få tilbud om introduksjonsforløp og danskutdanning tilsvarende arbeidstakeren, som består av dansk-

utdanning og yrkesrettede tilbud, hvis innvandreren er berettiget til og ønsker å motta dette. Videre kan det for medfølgende ektefeller/partnere etableres tilbud om mentorprogrammer og veilederfunksjon.

Tilbud fra kommersielle og frivillige aktører er ikke lovregulert, og er som regel åpne for alle. Privat finansierte danskurs til innvandrere kommer i ulike formater og gir mulighet for kursdeltakeren til å følge undervisning i eget tempo. Tilbud som er i regi av sivilsamfunnsaktører, som for eksempel språkkafeer og språkmentorer, er som regel gratis for deltakerne og omfatter ofte en mindre formell form for språktrening.

Arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familiemedlemmer må, i likhet med andre innvandrere, dokumentere danskkunnskaper ved søknad om permanent oppholdstillatelse. Ved søknad om statsborgerskap må det som hovedregel dokumenteres bestått avsluttende eksamen i danskutdanning 3, som tilsvarer norsk nivå C1.<sup>47</sup>

### 5.9.3 Sverige

I 2019 mottok Sverige 102 000 innvandrere, med sikte på langvarig opphold. Av disse var om lag 27 prosent EU/EØS-borgere, 16 prosent arbeidsinnvandrere fra tredjeland, 38 prosent familieinnvandrere og 19 prosent humanitære migranter.<sup>48</sup>

Språkopplæringen i Sverige er i hovedsak regulert i den svenske skoleloven.<sup>49</sup> Opplæringen gis av offentlige, private og ideelle aktører. De mest sentrale tilbyderne av språkopplæring er den kommunale voksenopplæringen. Sistnevnte tilbyr blant annet svensk for innvandrere (sfi), som består av tre studieveier inndelt etter utlendingsens utdanningsnivå. Studievei 1 består av fire kurs, studievei 2 består av tre kurs og studievei 3 består av to kurs. Antallet timer med sfi som den enkelte deltar i, varierer mye mellom ulike individer, men kommunen, som alltid er hovedansvarlig for opplæringen uavhengig av hvem sin regi opplæringen utføres i, skal tilby deltakerne i snitt 15 timer undervisning per uke. Opplæringen har ingen tidsbegrensning.

Personer som er folkeregistrert i Sverige og mangler grunnleggende kunnskaper i svensk, kan delta i sfi. Dette inkluderer arbeidsinnvandrere fra EØS-land og tredjeland og deres familiemedlemmer. Deltakelsen er frivillig og gratis. Det er et vilkår at deltakeren bor i Sverige, men det er ikke et

<sup>45</sup> Rambøll. (2022).

<sup>46</sup> Kommunen fastsetter i samarbeid med virksomheten et timetall for veilederfunksjonen, og dette blir gjort ut fra en konkret vurdering av behov og forutsetninger hos utlendingen som skal motta veiledning.

<sup>47</sup> Rambøll. (2022).

<sup>48</sup> OECD. (2021a).

<sup>49</sup> Skollagen. (2010): 800.

krav om at deltakeren har personnummer. Avslutning av tilbudet avhenger av deltakerens progresjon. Avtakende progresjon anses som grunn til å avslutte opplæringen. Arbeidsinnvandrere avlegger en obligatorisk prøve, som blir brukt som en veiledning og støtte for lærerne i karaktersettingen.

Arbeidsinnvandrere kan også delta på orienteringskurs i yrkessvensk i regi av kommunal voksenopplæring. Kurset er gratis og skal gi deltakerne opplæring for å mestre svensk i arbeidslivet. Språkopplæring kan videre inngå som en del av arbeidsmarkedstiltak i regi av Arbetsförmedlingen.<sup>50</sup>

Det er ingen formelle språkkrav for å få permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap, men språkkrav for statsborgerskap er foreslått innført i en utredning som ble sendt på høring i januar 2021.<sup>51</sup>

#### 5.9.4 Finland

I 2019 mottok Finland 24 000 innvandrere, med sikte på langvarig opphold. Av disse var om lag 27 prosent *EU/EØS-borgere*, 9 prosent arbeidsinnvandrere fra tredjeland, 47 prosent familiemedlemmer og 17 prosent humanitære migranter.<sup>52</sup> Innvandringen til Finland er relativt beskjeden sammenlignet med de andre nordiske landene, selv om den har økt de siste årene.<sup>53</sup> Det finske systemet for integrering er generelt også mindre omfattende og mer fragmentert enn i de øvrige landene, selv om det er gjennomført flere reformer i senere år som blant annet har hatt som formål å tilby mer enhetlig opplæring.<sup>54</sup>

Finlands integreringslov omfatter alle innvandrere med gyldig oppholdstillatelse. Loven gjelder også EU-borgere og nordiske borgere samt deres familiemedlemmer. Arbeidsinnvandrere har i utgangspunktet de samme rettighetene som øvrige innvandrergupper, men innholdet i integreringstiltak generelt og språkopplæring spesielt bestemmes ut fra individuelle behov. Alle innvandrere har rett til grunnleggende informasjon om eksisterende tjenester og rettigheter samt innledende veiledning og rådgivning.

<sup>50</sup> Rambøll. (2021). *Kartlegging av tilbud om språkopplæring og språktrening for voksne innvandrere i Norge og øvrige nordiske land*.

<sup>51</sup> SOU 2021:2 *Krav om kunnskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap*.

<sup>52</sup> OECD. (2021a).

<sup>53</sup> Rambøll. (2021).

<sup>54</sup> Rambøll. (2021); Rambøll. (2022).

Språktilbudet er regulert i den finske utlendingsloven og integreringsloven. Sentrene for økonomisk utvikling, transport og miljø har ansvaret for integrasjonsopplæring i Finland. Integrasjonsopplæringen består av ulike spor og omfatter blant annet språkopplæring. Arbeidsinnvandrere med tilknytning til arbeidslivet får *ikke* tilbud om integrasjonsopplæring. Arbeidsinnvandrere som blir arbeidsledige, kan få en vurdering av behovet for integrasjonsopplæring, men dette skjer svært sjelden.

På nasjonalt nivå er det Arbets- och näringsministeriet (ANM) som har det overordnede ansvaret for integreringsarbeidet. Det er imidlertid bostedskommunen og de lokale arbeids- og næringskontorene som har ansvaret for utvikling, planlegging, oppfølging og koordinering av integreringstjenester for den enkelte.

Arbeidskontorene<sup>55</sup> arrangerer også arbeidsrelatert coaching, som inkluderer språkopplæring. Tilbudet blir finansiert av arbeidsgivere og det offentlige og er åpent for arbeidsinnvandrere. Deltakelse er frivillig og kan vare i opptil 30 timer over 3 måneder.

Den finske regjeringen sendte 2. mai 2022 på høring et forslag om ny integreringslov. Formålet med lovforslaget er å effektivisere integreringen og sysselsettingen av innvandrere og å fremme innvandreres deltakelse, helse og velferd. Forslaget innebærer at kommunene får et større ansvar for integreringsarbeidet. Endringene skal etter planen tre i kraft i 2024.

Det blir ikke stilt språkkrav ved søknad om permanent oppholdstillatelse. For å få finsk statsborgerskap må søkeren som hovedregel dokumentere tilstrekkelige ferdigheter i finsk eller svensk gjennom en språkprøve som tilsvarer nivå B1 i Det felles europeiske rammeverket for språk<sup>56</sup>.

#### 5.9.5 Island

I 2019 mottok Island 9 000 innvandrere, med sikte på langvarig opphold. Grunnlag oppholdstillatelse blir ikke registrert, men sammensetningen av innvandrerbefolkningen etter landbakgrunn kan likevel gi noen indikasjoner. Den største innvandrergruppen i landet kommer fra EU-land utenom Norden. Disse utgjør 66 prosent av innvandrerbefolkningen og kan for en stor del antas å ha arbeid som innvandringsgrunn. Et klart flertall av disse har landbakgrunn fra Polen, etterfulgt av Litauen.

<sup>55</sup> Arbets- och näringsbyrå (TE-tjänster)

<sup>56</sup> Rambøll. (2022).



Den gjennomsnittlige botiden for innvandrere på Island er kortere enn i de andre nordiske landene. Dette skyldes at innvandringen til Island i større grad har foregått de siste 10–15 årene.<sup>57</sup>

Ingen innvandrergupper har rett eller plikt til språkopplæring eller språktrening fra det offentlige. Dette skiller Island fra de øvrige nordiske landene. Staten finansierer imidlertid språktilbud gjennom en tilskuddsordning. I tillegg finansieres enkelte språktilbud gjennom deltakerbetaling. Deltakere som er organisert i en fagforening, kan som regel få refundert 70–75 prosent av utgiftene til språkopplæringen. På Island er private læringscentre og mindre opplæringstilbydere de fremste aktørene som tilbyr språkopplæring. Kommuner, arbeidsgivere og enkeltpersoner kan bestille språkkurs fra disse. I motsetning til i Norge, Danmark, Sverige og Finland er kommunene en mindre sentral aktør.<sup>58</sup>

For å få permanent oppholdstillatelse må arbeidsinnvandrere som hovedregel ha gjennomført 150 timer språkundervisning eller ha tatt en språktest. For å få statsborgerskap er det et krav om bestått språktest tilsvarende nivå A1–A2.<sup>59</sup>

## 5.10 Oppsummering

Den norske integreringspolitikken kan sies å være en kombinasjon av særtiltakene som er rettet mot innvandrere, og bruk av generelle arbeidslivs- og velferdspolitiske virkemidler. Dette kapitlet har i hovedsak omhandlet særtiltakene i integreringspolitikken, som primært retter seg mot flyktninger og deres familie i den første fasen de er i Norge.

Av integreringspolitikkenes særtiltak har norskopplæring med samfunnskunnskap vært et kjerneelement hele veien. På 1970-tallet var norskopplæringens hovedmålgruppe arbeidsinnvandrere, og fram til 1. januar 2004 var alle innvandrere over 16 år med arbeids- og oppholdstillatelse ut over tre måneder omfattet av tilbudet om gratis norskopplæring.

Det er i dag integreringsloven som regulerer opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Arbeidsinnvandrere fra EØS-området og deres familie er ikke omfattet av denne ordningen. Arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres fami-

lie har plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og de må betale for opplæringen selv. Begrunnelsen for dette er blant annet at situasjonen deres skiller seg fra flyktninger. Mens myndighetene kan sies å ha et særlig ansvar for de sistnevnte gruppene, mente lovgiver at det ikke var urimelig at arbeidsinnvandrere selv måtte betale for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Dette da de nødvendigvis må ha en lønnsinntekt så lenge de oppholder seg i landet med en tillatelse som arbeidsinnvandrer. Videre ble det argumentert for at det må være i arbeidsgiverens interesse å sikre at de ansatte behersker språket og lærer om samfunnsforholdene i landet så raskt som mulig.

Det er flere sentrale aktører på integreringsfeltet. Kommunene er viktige i kraft av å være både tjenesteyter, arbeidsgiver og samfunnsutvikler, og det er kommunene som blant annet har hovedansvaret for å gi tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Fylkeskommunene har de siste årene fått et styrket ansvar på integreringsfeltet, og de har blant annet ansvar for karriereveiledning, oppfølgingen av arbeidet med frivillige organisasjoner og samfunnsdeltakelse på regionalt nivå samt, regionale kompetanseplaner for kvalifisering av innvandrere. Mange frivillige organisasjoner og privatpersoner arbeider aktivt for å fremme integrering av innvandrere, blant annet gjennom språkkafeer, aktiviteter på asylmottak, sosiale sammenkomster i nærmiljøet, utlån av utstyr til fritidsaktiviteter, mentorordninger, flyktningguide-ordninger og gratis aktivitetstilbud til barn og unge.

Det er krevende å sammenligne arbeidsinnvandring og integrering mellom ulike land, blant annet som følge av manglende registrering av innvandringsgrunn og som følge av at dataene som blir registrert, ikke nødvendigvis er sammenlignbare. Språkopplæring, helst tilpasset arbeidsinnvandreres særskilte behov, framstår uansett som et viktig tiltak i flere sammenlignbare land. I motsetning til i Norge har arbeidsinnvandrere, herunder EØS-borgere, rett til offentlig finansiert språkopplæring i både Danmark og Sverige. I Danmark er tilbudet særlig rettet mot nyankomne, mens det i Sverige gjelder så lenge arbeidsinnvandreren mangler grunnleggende kunnskaper i svensk. I både Sverige, Danmark og Norge er kommunen en sentral aktør i arbeidet med integrering.

Begrunnelsen for norsk politikk når det gjelder integrering og norskopplæring for arbeidsinnvandrere, er blant annet basert på en forutsetning om at arbeidsinnvandrere primært integreres

<sup>57</sup> Rambøll. (2021); Østby & Aalandslid. (2020). *Innvandring og innvandrere i Norden. En komparativ analyse*. (SSB-rapport 2020/40). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

<sup>58</sup> Rambøll. (2021).

<sup>59</sup> Rambøll. (2022).

gjennom arbeidet sitt, og at disse vil kunne dekke utgifter til språkopplæring selv eller få det dekket av arbeidsgiver. Både det svenske og danske tilbudet om opplæring, også til arbeidsinnvandrere, er

på sin side begrunnet i at språk er viktig for deltakelse i arbeids- og samfunnslivet, uavhengig av innvandringsgrunn.

## Kapittel 6

# Arbeids- og velferdspolitikken

### 6.1 Innledning

Utvalget er bedt om å vurdere integreringspolitiske virkemidler som kan bedre integreringen av arbeidsinnvandrere i norsk arbeids- og samfunns- liv. Mens den særskilte integreringspolitikken rettet mot innvandrere ble beskrevet i kapittel 5, gjennomgår dette kapitlet sentrale trekk ved arbeidslivs-, arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken. Disse politikkområdene støtter opp under den norske modellen, som legger fundamentet for at arbeidsinnvandrerne integreres i norsk arbeidsliv. Sentrale elementer i modellen er et velregulert arbeidsliv med sterke arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, koordinert lønnsdannelse og et i hovedsak skattefinansiert og godt utbygd offentlig velferdssystem, med høy sysselsetting og jevnt over gode lønns- og arbeidsvilkår som resultat. Se nærmere omtale av den norske modellen i kapittel 1.2.<sup>1</sup>

Arbeidsinnvandring, særlig fra EØS, kan ha både positive og negative konsekvenser for den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen. På den ene siden kan Norges tilknytning til det felleseuropeiske arbeidsmarkedet gjennom EØS-avtalen fremme økonomisk utvikling, løse opp flaskehalser i arbeidsmarkedet og styrke bosettingen i norske distrikter. På den andre siden kan fri bevegelse av arbeidskraft og tjenester også skape en risiko for velferdseksport, og det kan bidra til økt lavlønnskonkurranse i deler av arbeidsmarkedet. Økt konkurranse kan igjen fortrenge andre utsatte grupper både med og uten innvandrerbakgrunn<sup>2</sup>, og det kan føre til at færre elever velger yrkesfaglig utdanning.<sup>3</sup> Arbeidsinnvandrere fra EØS-området er også mer konsentrert i bransjer med lav fagorganisering og dårligere lønns- og

arbeidsvilkår. Til sammen kan slike tendenser utfordre den norske modellen.

Kapitlet starter med en beskrivelse av arbeidslivspolitikken og innsatsen for å sikre gode, trygge og utviklende arbeidsforhold for alle, herunder arbeidsinnvandrere. Deretter omtales sentrale mål og virkemidler i arbeidsmarkedspolitikken, som skal bidra til at flere, inklusive arbeidsinnvandrere, får og beholder arbeid. Til sist beskrives hovedtrekk ved velferdspolitikken. De ulike inntektssikrings- og velferdsordningene er viktige også for arbeidsinnvandrere, og skal sikre økonomisk trygghet samtidig som de skal oppmuntre til arbeidsdeltakelse.

### 6.2 Arbeidslivspolitikken

Det er bred enighet om at høy sysselsetting, lav arbeidsledighet og trygge forhold for arbeidstakere er hovedmål for arbeidslivspolitikken. Organisasjonene i arbeidslivet spiller en sentral rolle for den samlede arbeidslivspolitikken, og tariffavtalene mellom partene regulerer en rekke forhold innen lønns- og arbeidsvilkår. Lovverket er også omfattende, og inneholder reguleringer som setter rammer for alle som deltar i arbeidslivet. Hovedregelen i arbeidslivet er at arbeidstakere er fast ansatt direkte hos en arbeidsgiver, og at andre tilknytningsformer, som midlertidig ansettelse, innleie og selvstendige oppdragstakere, benyttes mer unntaksvis. I deler av arbeidslivet har det imidlertid vært økende bruk av innleie som formidles gjennom bemanningsforetak, og til dels også andre alternative tilknytningsformer. Se nærmere omtale i kapittel 10.2.

Norsk arbeidsliv er gjennomgående preget av gode og ordnede forhold mellom arbeidstakere og arbeidsgivere, og høy trivsel blant arbeidstakere. Om lag to tredeler er fast ansatt i heltidsstilling. Denne andelen er noe høyere enn gjennomsnittet for OECD- og EU-landene. Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse om arbeidsmiljø viser at de fleste arbeidstakere opplever høy grad

<sup>1</sup> Se også beskrivelser i NOU 2011: 7, NOU 2021: 2 og NOU 2021: 9.

<sup>2</sup> Hoen mfl. (2022).

<sup>3</sup> Røed & Schøne. (2016). Impact of Immigration on Inhabitants' Educational Investments. *The Scandinavian Journal of Economics*, 118(3), 433–462.

av jobbsikkerhet og muligheter til selvbestemmelse i jobben.<sup>4</sup>

Selv om de fleste virksomheter drives seriøst og i samsvar med gjeldende lov og regelverk, finnes det utfordringer i deler av arbeidslivet, spesielt i enkelte bransjer og næringer. Useriøse virksomheter og kriminelle aktører kan ha alvorlige konsekvenser gjennom utnyttelse av arbeidstakere og manglende HMS-tiltak (helse, miljø og sikkerhet). Dette kan igjen gi økt risiko for skade. For samfunnet som helhet vil useriøse aktører også kunne undergrave velferdsordningene ved å unndra skatter og avgifter. Seriøse virksomheter kan oppleve urimelig konkurransen med useriøse virksomheter som ikke følger lover og regler. Utenlandske arbeidstakere med begrensede språkkunnskaper og manglende kunnskap om rettigheter og plikter i det norske arbeidslivet, er særlig utsatt for useriøse virksomheter. Se nærmere omtale i kapittel 10.

Den mest sentrale lovgivningen for arbeidslivet er arbeidsmiljøloven, som skal sikre et godt arbeidsmiljø, trygge og rettferdige ansettelsesforhold, et inkluderende arbeidsliv og samarbeid mellom arbeidstakerne og arbeidsgiverne. Loven skal verne arbeidstakere, og det er arbeidsgiver som har plikt til å sørge for at loven etterlevs. I staten reguleres arbeidsmiljø og arbeidsforhold i statsansatteloven. Utgangspunktet for de arbeidsrettslige reguleringene er det ulovfestede prinsippet om arbeidsgivers rett til å organisere, lede, kontrollere og fordele arbeidet (styringsretten).<sup>5</sup> Kjernen i reguleringene av arbeidslivet utgjøres av samspillet mellom arbeidsgivers styringsrett, beskyttelse av arbeidstakeren og bruken av tariffavtalen som fundament for samarbeid mellom partene.<sup>6</sup> I utgangspunktet er det en ubalanse i maktforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Derfor er det en hovedregel at arbeidsmiljølovens bestemmelser ikke kan fravikes på en måte som er til ugunst for arbeidstakeren. At arbeidstakere organiserer seg i fagforeninger, med lokale tillitsvalgte på arbeidsplassene, bidrar til å redusere denne ubalansen. Tariffavtalene er det viktigste instrumentet for å regulere forholdet mellom partene. Det er både et samspill og en ansvarsdeling mellom reguleringer i lov og tariffavtaler. På noen områder kan tariffpartene avtale å fravike lovens

<sup>4</sup> Vrålstad & Wiggen. (red.). (2017). Datamaterialet fra levekårsundersøkelsen om arbeidsmiljø er analysert og oppsummert i Statens arbeidsmiljøinstitutt's faktabok om arbeidsmiljø og helse 2021.

<sup>5</sup> Høyesteretts dom i Rt-2000 på side 1602.

<sup>6</sup> Fougner. (2019). *Norsk arbeidsrett. Styringsrett, samarbeid og arbeidstakervern*. Oslo: Universitetsforlaget.

### Boks 6.1 Arbeidsmiljølovens krav til arbeidsgivere og arbeidstakere

Arbeidsgiver skal sørge for at arbeidsmiljøet i virksomheten er fullt forsvarlig, at alle arbeidstakerne får den opplæring, øving og instruksjon de trenger for å utføre arbeidet, og at arbeidstakerne er kjent med regelverk og rutiner. Arbeidsgiver skal sørge for et systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS) i virksomheten, i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Arbeidstakere har plikt til å medvirke for å skape et godt og sikkert arbeidsmiljø. Forskrifter til arbeidsmiljøloven stiller mer detaljerte krav til opplæring av og informasjon til arbeidstakere, og arbeidsgiver skal forsikre seg om at arbeidstakerne har fått nødvendig kunnskap og ferdigheter. Viktig informasjon må gis slik at den enkelte arbeidstaker forstår dette. Utfyllende veiledning er tilgjengelig på arbeidstilsynet.no.

Arbeidsmiljøloven inneholder også bestemmelser om ansettelse, stillingsvern, arbeidstid og offentlig tilsyn.

bestemmelser, for eksempel når det gjelder grensene for arbeidstid.<sup>7</sup>

Hovedtrekkene ved den norske modellen for lov- og avtaleregulering, lønnsdannelse, partssamarbeid og arbeidsmarkedspolitikken har blitt videreført også etter at Norge ble en del av det felleseuropeiske indre markedet gjennom EØS-avtalen. EU/EØS-reglene fastsetter sentrale rammer for arbeid, etablering av virksomhet og utføring av tjenester på tvers av landegrensene. I mange tilfeller fastsetter EU-reglene minimumsstandarder, og det er opp til det enkelte land å innføre strengere reguleringer. Det innebærer at det er et betydelig nasjonalt handlingsrom innenfor disse rammene, som i Norge er blitt benyttet til å gjøre flere endringer i sentrale arbeidslivsreguleringer. Felles europeiske regler som er innført for å verne arbeidstakere, er tatt inn i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. Eksempler på dette er regelverket for utsendte arbeidstakere, reglene om likebehandling av innleide arbeidstakere fra bemanningsforetak og bestemmelser som presiserer arbeidstakeres rett til ferie, som er tatt inn i ferieloven. Det er også innført en rekke regulerin-

<sup>7</sup> NOU 2021: 9 kapittel 3.4.

### Boks 6.2 Sosial dumping og arbeidslivskriminalitet

Med sosial dumping menes særlig at utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid i Norge får vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstakere. Dette kan være tilfeller hvor det skjer brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard. Et annet eksempel kan være når lønn og andre ytelser er uakseptabelt lave sammenlignet med hva norske arbeidstakere normalt tjener, eller ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder, se definisjon i handlingsplan mot sosial dumping, lagt fram av regjeringen Stoltenberg II.<sup>1</sup> Arbeidslivskriminalitet innebærer ulike former for profittmotivert kriminalitet i arbeidslivet, som går på bekostning av arbeidstakeres arbeidsvilkår og rettigheter, skattefundamentet og velferds-systemet. Det kan dreie seg om svart arbeid, korrupsjon, trygdesvindler, grove bedragerier, brudd på utlendingsloven, bruk av ulovlig arbeidskraft og grove brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven. Det forekommer også tvangsarbeid og menneskehandel, se definisjon i regjeringen Solbergs strategi mot arbeidslivskriminalitet.<sup>2</sup>

Arbeidslivskriminalitet handler om straffbare forhold, mens sosial dumping ikke nødvendigvis gjør det. Det er for eksempel ikke et lov-

brudd å betale lav lønn i bransjer som ikke er omfattet av en allmenngjort tariffavtale, se kapittel 6.2. I mange sammenhenger vil det likevel være sammenfall mellom sosial dumping og brudd på ulike lover som regulerer arbeidslivet. Ifølge etatenes nasjonale analyse- og etterretningssenter (NTAES) er det flere gråsoner mellom utnyttelse, medvirkning og deltakelse i arbeidslivskriminaliteten.<sup>3</sup> Noen arbeidstakere opplyser at de ikke er klar over at arbeidsgiveren gjør noe ulovlig. Andre er innforstått med at regler blir brutt, men er mer opptatt av å beholde arbeid og inntekt. En siste gruppe er de som aktivt samarbeider med ledelsen om å utøve kriminaliteten, både med eller uten ekstra økonomisk kompensasjon.

<sup>1</sup> St.meld. nr. 2 (2005–2006) *Revidert nasjonalbudsjett 2006*, kapittel 3.6. Handlingsplan mot sosial dumping.

<sup>2</sup> Arbeids- og sosialdepartementet. (2021). *Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2021–)*.

<sup>3</sup> Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) er et samarbeid mellom politiet, Økokrim, Skatteetaten, Tolletaten, Arbeids- og velferdsetaten og Arbeidstilsynet for å utarbeide kunnskapsbaserte analyser og etterretningsdokumenter om økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet. NTAES har utarbeidet flere dokumenter om arbeidslivskriminalitet. Her refereres det til: Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter. (2020). *Situasjonsbeskrivelse 2020. Arbeidslivskriminalitet*.

ger på nasjonalt nivå som har tatt sikte på å forhindre lavlønnskonkurranse og sosial dumping som følge av det felleseuropeiske arbeids- og tjenestemarkedet og den økte arbeidsmobiliteten etter utvidelsene av EU/EØS fra 2004. På enkelte områder er det felles europeisk regelverk som bestemmer hvilke reguleringer og tiltak som kan gjennomføres på nasjonalt nivå, for eksempel når det gjelder grensekryssende transport.

Tiltak mot sosial dumping og utnyttelse av arbeidstakere har vært sentrale temaer i arbeidslivspolitikken i mange år. Regjeringen Stoltenberg II la fram tre handlingsplaner mot sosial dumping, i 2006, 2008 og 2013. Et viktig tiltak i den første handlingsplanen var at Arbeidstilsynet skulle føre tilsyn med allmenngjort lønn, se boks 6.2. Handlingsplanene inneholdt for øvrig en rekke tiltak, fra å styrke Arbeidstilsynet økonomisk og kompetansemessig, til helt konkrete tiltak som å innføre HMS-kort i bygg/anlegg og renhold samt etablere servicesentre for utenlandske arbeidstakere

(SUA). SUA-sentrene representerer et tverretatlig samarbeid mellom Skatteetaten, politiet, Utlendingsdirektoratet og Arbeidstilsynet. Det første senteret ble etablert i Oslo i 2007, og siden er det også kommet i Stavanger, Bergen, Trondheim og Kirkenes. Formålet er å bidra til at utenlandske arbeidstakere og deres familiemedlemmer får rask søknadsbehandling og tilpasset veiledning. For nærmere omtale av disse sentrene, se kapittel 16.4.1.

Regjeringen Solberg la fram en strategi mot arbeidslivskriminalitet i 2015. Denne strategien ble oppdatert i 2017, 2019 og 2021. Som et sentralt tiltak ble det satt i gang et formalisert tverretatlig samarbeid for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet. Det er etablert en rekke a-krim-sentre hvor medarbeidere fra Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, Skatteetaten, Tolletaten og politiet er samlokalisert.

Regjeringen Støre la høsten 2022 fram en handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivs-

kriminalitet. I tillegg ble det lagt fram en egen handlingsplan for transportsektoren. Kunnskap om forekomsten av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet og hvilke utfordringer dette skaper for arbeidsinnvandrere, omtales nærmere i kapittel 10.4.

Blant tiltakene som er omtalt i handlingsplanene og strategiene som er lagt fram, er styrket trepartssamarbeid i arbeidslivet. I Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ) jobber Skatteetaten og organisasjonene i arbeidslivet sammen om tiltak for å bidra til like konkurransevilkår, gode arbeidsplasser og virksomheter som etterlever lover og regler. Det er satt i gang treparts bransjeprogram i

renhold, transport, uteliv og bilbransjen, hvor Arbeidstilsynet og arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner i bransjene samarbeider. Formålet er å fremme trygge og seriøse arbeidsforhold i utsatte næringer og bidra til å målrette innsatsen. Initiativet til å etablere slike samarbeidsarenaer kommer både fra partene i arbeidslivet og fra myndighetene. Det er også innført bransjeprogrammer i forbindelse med IA-avtalen. Disse er rettet mot bransjer som har et stort potensial for å forebygge sykefravær og hindre frafall fra arbeidslivet og er ikke knyttet til noen handlingsplan. For nærmere omtale av treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling, se kapittel 7.4.3.

### Boks 6.3 Regulering av minstelønn – allmenngjøring av tariffavtaler

I Norge er det arbeidsgivere og arbeidstakere samt deres organisasjoner som har ansvaret for å regulere lønn. Dette skjer gjennom tariffavtaler. Staten har i utgangspunktet ingen rolle i fastsetting av lønn. I de fleste andre EU/EØS-land er det ulike former for lovfestede minstelønnsbestemmelser, og flertallet har en form for lovpålagt nasjonal minstelønn. Det kan skilles mellom tre hovedformer for regulering av minstelønn: tariffavtalt, allmenngjort og lovfestet.

I Sverige og Danmark settes minstelønn utelukkende ved tariffavtaler. Dette systemet baserer seg på at avtaledekningen er såpass høy at tariffavtalene har en smitteeffekt for dem som ikke er direkte bundet av disse avtalene. I Norge er det samme utgangspunkt som i Sverige og Danmark, men her er allmenngjorte tariffavtaler tatt i bruk i årene etter 2004. Den viktigste årsaken er at tariffavtaledekningen er lavere enn i nabolandene. I Sverige er 90 prosent av arbeidstakerne dekket av en tariffavtale, mot 82 prosent i Danmark. I Norge er den tilsvarende andelen 65 prosent.<sup>1</sup>

Den norske loven om allmenngjøring ble vedtatt i 1993. Loven skulle fungere som en sikkerhetsventil i forbindelse med at Norge ble innlemmet i EUs indre marked gjennom EØS-avtalen. Allmenngjøring betyr at en landsomfattende tariffavtale helt eller delvis gjøres gjeldende for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art avtalen omfatter. Det er oppnevnt en egen nemnd, Tariffnemnda, som tar stilling til spørsmål om allmenngjøring. Krav om allmenngjøring av en tariffavtale må framsettes av en arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon

som er part i avtalen, og som har innstillingsrett etter arbeidstvistloven § 39 (minst 10 000 medlemmer eller tilsluttet en hovedorganisasjon). Tariffnemnda kan bare treffe vedtak om allmenngjøring dersom det er dokumentert at utenlandske arbeidstakere utfører eller kan komme til å utføre arbeid på vilkår som samlet sett er dårligere enn det som gjelder etter landsomfattende tariffavtaler for vedkommende fag eller bransje, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. Tariffnemndas vedtak om allmenngjøring gis i form av en forskrift. Dette ble første gang gjort i 2004. Forskrifter om allmenngjøring gjelder i dag på følgende områder: Bygg, elektro, renhold, skips- og verftsindustrien, landbruk og gartneri, fiskeindustri, godstransport, persontransport med turbil og overnattings-, serverings- og cateringvirksomhet.

I de allmenngjorte områdene er det også innført bestemmelser om innsynsrett for tillitsvalgte, informasjons- og påseplikt for oppdragsgivere og et solidaransvar for lønn. Det siste betyr at de som setter ut arbeid, kan bli solidarisk ansvarlig for lønn, overtidsbetaling og feriepenger til arbeidstakere hos underleverandørene.

<sup>1</sup> Merk at tallgrunnlaget her ikke er helt sammenlignbart. Tallene for Sverige er fra 2020, tallene fra Danmark fra 2018, mens tallene for Norge er fra 2021.

Kilder: Nergaard. (2022). *Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2020 og 2021*; Eldring & Alsos. (2012). *Lovfestet minstelønn – Norden og Europa* (Fafo-rapport 2012:07). Oslo: Fafo

Det er ingen lovfestet minstelønn i Norge i og med at det er partene i arbeidslivet som har ansvar for selve lønnsdannelsen, se nærmere omtale i boks 6.3. For å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, kan Tariffnemnda treffe vedtak om at en landsomfattende tariffavtale helt eller delvis skal gjelde for alle arbeidstakere som utfører arbeid innenfor tariffavtalens virkeområde, se lov om allmenngjøring av tariffavtaler. Loven trådte i kraft samtidig med EØS-avtalen fra 1994 og ble første gang tatt i bruk ved syv landanlegg i petroleumssektoren i forbindelse med EU-utvidelsen i 2004. Siden er bestemmelser om allmenngjøring innført for flere bransjer og næringer, se boks 6.3. Lovens formål er å sikre likeverdige vilkår for utenlandsk arbeidskraft. Ved lovendring i 2009 ble det presisert i lovens formålsbestemmelse at den også skal motvirke konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet. En evaluering av allmenngjøringsordningen tyder på at den har bidratt til å redusere andelen med lave inntekter og ført til likere konkurransevilkår for virksomhetene.<sup>8</sup>

Som nevnt i kapittel 3.4 ble det i forbindelse med EU-utvidelsene i 2004 og 2007 innført overgangsordninger for arbeidsinnvandrere fra nye medlemsland, med oppholdstillatelser og krav om heltidsarbeid og «gjengs» nasjonal lønn.<sup>9</sup> Overgangsordningene ble faset ut i 2009 for de nye medlemslandene fra 2004, og i 2012 for arbeidsinnvandrere fra Romania og Bulgaria.

Det er vanlig at virksomheter utfører tjenesteoppdrag i andre land ved at deres egne ansatte sendes ut for å utføre arbeid. For denne gruppen var det ingen overgangsordninger etter EU-utvidelsene. I slike tilfeller gjelder felles EU/EØS-regler om utsendte arbeidstakere. Utsendingsdirektivet (direktiv 1996/71/EF) er gjennomført i arbeidsmiljøloven og forskrift om utsendte arbeidstakere. Det er siden vedtatt et eget direktiv om håndheving av regelverket og et endringsdirektiv til utsendingsdirektivet. Et sentralt formål med regelverket er at landene hvor de utsendte arbeidstakerne utfører arbeidet, har en rett og plikt til å påse at arbeidstakerne har egnede ordninger til rådighet for å sikre at deres rettigheter

ivaretas. EU-domstolen har fastslått at landene har stor frihet til å fastsette slike tiltak, men i den grad tiltakene anses som en restriksjon på adgangen til å yte tjenester over landegrensene, må de være begrunnet i allmenne hensyn, være ikke-diskriminerende, egnet og nødvendig for å oppfylle formålet med tiltaket. Ved oppdrag i Norge er disse arbeidstakerne omfattet av arbeidsmiljøloven, ferieloven og vilkårene i allmenngjorte tariffavtaler hvis de jobber i et allmenngjort område.

I norsk regelverk er det innført flere tiltak for å forhindre at utenlandske arbeidstakere utsettes for useriøse arbeidsforhold, og at virksomheter kan benytte dette som en konkurransestrategi for å vinne oppdrag. Adgangen til allmenngjøring av tariffavtaler er allerede nevnt. Det er også innført reguleringer som særlig berører næringer og bransjer hvor det er betydelig innslag av utenlandske virksomheter og/eller arbeidstakere. Det er et krav om at alle virksomheter som utfører arbeid på bygge- og anleggsplasser eller tilbyr renholdstjenester, skal sørge for at deres arbeidstakere har HMS-kort. Dette kortet viser hvem arbeidstakeren er, og hvilken virksomhet vedkommende arbeider for. Kortet bekrefter at virksomheten og arbeidstakeren er registrert i nødvendige offentlige registre. For renhold gjelder det dessuten et krav om at alle virksomheter skal være godkjent av Arbeidstilsynet. Det er forbudt å kjøpe tjenester fra virksomheter som ikke er godkjent. Fra 1. juli 2022 ble godkjenningsordningen og krav om HMS-kort utvidet til også å gjelde virksomheter innen bilpleie, dekklagring og dekkskift.

I regelverket om offentlige anskaffelser er det innført bestemmelser som stiller krav til lønns- og arbeidsvilkårene hos virksomheter som skal levere varer og tjenester til det offentlige, se boks 6.4. Det er også innført bestemmelser i anskaffelsesreglene som begrenser antallet ledd nedover i en leverandørkjede til to underleverandører i kontrakter om bygg/anlegg og renhold. En rekke offentlige oppdragsgivere har i tillegg til dette tatt inn egne seriositetskrav i sine kontrakter. Eksempler på kontraktsvilkår er krav til bruk av lærlinger og faglærte arbeidstakere, en viss andel fast ansatte arbeidstakere, forbud mot bruk av kontant betaling og vilkår om å kunne hente ut oppdaterte skatteopplysninger om virksomheten. Det er også en rekke offentlige oppdragsgivere, samt flere private, som har tatt i bruk egne systemer for kontraktsoppfølging for å sikre oversikt over hvem som til enhver tid er til stede på for eksempel en byggeplass, basert på HMS-kortene. Regjeringen Støre har varslet at tiltak innen offentlige anskaffelser skal følges opp med en Norgesmodell med nasjonale seriositets-

<sup>8</sup> Benedictow mfl. (2021). *Evaluering av ordningen med tariffavtaler*. (Rapport 13–2021). Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.

<sup>9</sup> Overgangsordningene var gjeldende for arbeidssøkere fra Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia og Ungarn, og for arbeidssøkere fra Bulgaria og Romania fra det tidspunktet landene ble medlemmer i EU.

#### **Boks 6.4 Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter**

Forskriften gjennomfører ILO-konvensjon nr. 94<sup>1</sup> i norsk rett. Den skal bidra til at ansatte i virksomheter som utfører tjenester og bygge- og anleggsarbeider for offentlige oppdragsgivere, ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler. I henhold til regelverket skal kontraktene inneholde slike krav til lønns- og arbeidsvilkår, og de offentlige oppdragsgiverne skal gjennomføre nødvendig kontroll med at kravene etterleves. Videre skal de offentlige oppdragsgiverne etter regelverket gi og få informasjon om disse kravene, og de skal på forespørsel få utlevert dokumentasjon fra den aktuelle leverandøren og eventuelle underleverandører. Forskriften gjelder statlige tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter over 1,4 millioner kroner ekskl. merverdiavgift og kontrakter over 2,2 millioner kroner ekskl. merverdiavgift for andre oppdragsgivere.

<sup>1</sup> Konvensjon om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter – ILO nr. 94. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1949-07-01-1>

krav, tilpasset situasjonen i ulike bransjer og næringer. Målet er at det offentlige skal bruke innkjøpsmakten sin til å fremme seriøse virksomheter og hindre og bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet ved å stille krav til leverandørene. De første forslagene i Norgesmodellen ble sendt på høring i november 2022.

Åpenhetsloven trådte i kraft fra juli 2022 med nærmere bestemmelser om hva virksomhetene skal gjøre for å sikre at de etterlever grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, og for å sikre allmennheten tilgang til informasjon om hvordan virksomhetene håndterer dette.<sup>10</sup>

I tiden etter EU/EØS-utvidelsene er det blitt vanlig at mange utenlandske arbeidstakere leies ut fra bemanningsforetak. Det er gjennomført en rekke reguleringer av ut- og innleie av arbeids-

kraft. I samsvar med vikarbyrådirektivet<sup>11</sup> gjelder et prinsipp om likebehandling som skal sørge for at en utleid arbeidstaker minst sikres de samme vilkår ved en direkte ansettelse hos innleier. Det gjelder en rekke regler for å sikre at likebehandlingsreglene oppfylles. Dette er regler om opplysningsplikt, innsynsrett og solidaransvar. Dels pålegger reglene bemanningsforetakene plikter og gir rettigheter til den utleide, og dels pålegger reglene innleievirksomheten plikter og gir rettigheter til de tillitsvalgte der. I arbeidsmiljøloven er det innført bestemmelser som definerer krav til innholdet i en fast ansettelse, blant annet slik at en arbeidstaker skal sikres forutsigbarhet for arbeid i form av et reelt stillingsomfang. Dette medførte at bemanningsforetakene endret sine arbeidskontrakter. Arbeidstilsynet har fått myndighet til å føre tilsyn med om grunnlaget for innleie fra bemanningsforetak er lovlig, og om likebehandlingsreglene etterleves. Det gjelder en registreringsordning for bemanningsforetak, som innebærer at disse må være innmeldt i Arbeidstilsynets register for å kunne tilby tjenester lovlig i det norske markedet. Regjeringen Støre har fremmet forslag om å utvide denne plikten til en godkjenningsordning. Regjeringen har også fremmet flere forslag om innstramminger i regelverket for bruk av innleie fra bemanningsforetak, som er begrunnet med at det skal legges til rette for at flere arbeidstakere kan oppnå fast ansettelse direkte hos virksomheten de utfører arbeid for.<sup>12</sup>

De som arbeider som selvstendige uten å ha et ansettelsesforhold, er i hovedsak ikke omfattet av arbeidsmiljøloven og tilhørende reguleringer, bortsett fra forbudet mot diskriminering og en bestemmelse som regulerer arbeidsgiveres ansvar for HMS for andre enn egne arbeidstakere.

Betydningen av arbeidsinnvandring når det gjelder de samlede arbeidslivsreguleringene, og hvordan dette påvirker og eventuelt endrer styrkeforholdet som ligger til grunn for spillereglene mellom ulike aktører i arbeidslivet, har vært utredet i flere sammenhenger. Se nærmere beskrivelser i kapittel 10.

### **6.3 Arbeidsmarkedspolitikken**

Etterspørselen etter arbeidskraft er den viktigste drivkraften bak arbeidsinnvandring. I motsetning

<sup>10</sup> Åpenhetsloven. Lov 18. juni 2021 nr. 99 om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold

<sup>11</sup> Direktiv 2008/104/EF om vikararbeid (vikarbyrådirektivet).

<sup>12</sup> Prop. 131 L (2021–2022) *Endringer i arbeidsmiljøloven m.m. (inn- og utleie fra bemanningsforetak)*.



til personer som kommer til Norge på grunn av familie eller flukt, vil mange arbeidsinnvandrere ha et arbeidsforhold fra dag én. Samtidig vil noen komme til landet som arbeidssøkere, og flere kan oppleve å miste jobben og bli stående utenfor arbeidsmarkedet etter en tid i arbeidslivet.

Arbeidsmarkedspolitikken skal, sammen med arbeidslivs- og kompetansepolitikken, bidra til et velfungerende arbeidsmarked med høy sysselsetting og lav ledighet. Det skal tilrettelegges for et høyt tilbud av kompetent arbeidskraft og bidra til at arbeidskraften utnyttes på en effektiv måte. Tettere koblinger mellom arbeidsmarkeds- og kompetansepolitikken skal gjøre det mulig for flere å tilegne seg kompetanse som styrker deres muligheter for stabil arbeidsdeltakelse.

Hovedstrategien for å møte etterspørselen etter arbeidskraft er at innenlandske arbeidskraftsressurser mobiliseres, og det legges til rette for rekruttering fra EØS. Ved behov for spesialkompetanse som ikke kan dekkes innenlands eller gjennom EØS-arbeidskraft, kan arbeidsgivere rekruttere fra tredjeland slik det går fram av nærmere kriterier som beskrevet i kapittel 4.

I et velfungerende arbeidsmarked strømmes personer mellom jobber og mellom arbeid og arbeidsledighet. Det er en del av en dynamisk økonomi at ansatte skifter jobb, at noen jobber legges ned, og at nye jobber oppstår. Det er myndighetenes oppgave å legge til rette for at de ledige raskt kommer over i nytt arbeid og ikke blir værende utenfor arbeidsmarkedet over tid. Langvarig ledighet kan bidra til å forringe helse og kvalifikasjoner, og øker risikoen for å bli stående varig utenfor arbeidslivet.

NAV iverksetter arbeidsmarkedspolitikken og forvalter en rekke tiltak og tjenester som skal styrke den enkeltes mulighet til å delta i arbeid. Alle med lovlig opphold som henvender seg til et NAV-kontor og trenger bistand, har rett til å få vurdert sitt behov for bistand for å komme i arbeid.<sup>13</sup> De fleste som blir ledige, skaffer seg en ny jobb på egen hånd og i løpet av forholdsvis kort tid. Gjennom å gi informasjon om ledige stillinger og bidra til formidling av aktuelle kandidater legger NAV til rette for at arbeidsgivere og arbeidssøkere skal kunne finne hverandre raskest mulig. For personer som har vanskelig for å skaffe seg jobb på egen hånd, kan NAV tilby tettere oppfølging og eventuelt deltakelse i arbeidsmarkedstiltak for ledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Nedsatt arbeids-

evne kan bety redusert evne til å utføre inntektsgivende arbeid, eller vesentlig innskrenkede muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass. Ofte kan det skyldes helsemessige forhold, men gjennom en arbeidsevnevurdering gjennomfører NAV også en bredere kartlegging og vurdering av individuelle muligheter og begrensninger sett opp imot etterspørselen og kravene i arbeidslivet. NAV bruker arbeidsevnevurderingen blant annet som grunnlag for beslutninger om økonomiske ytelser, aktivitetsplan og tilbud om tiltak.

### 6.3.1 Arbeidsmarkedstiltak

Arbeidsmarkedstiltak er sentrale virkemidler i arbeidsmarkedspolitikken. Tiltakene er generelle, og ingen tiltak er utelukkende rettet mot arbeidsinnvandrere. Tiltakene skal imidlertid tilpasses individuelle behov og situasjonen i arbeidsmarkedet, og vil dermed også kunne tilpasses arbeidsinnvandreres behov. Tiltak som avklaring, oppfølging, arbeidstrening, lønnstilskudd og opplæring kan tilbys NAVs brukere dersom det er nødvendig og hensiktsmessig for å få eller beholde arbeid. For en oversikt over tiltakene, se boks 6.5.

Tradisjonelt har tiltakene i hovedsak vært rettet inn mot tilbudssiden i arbeidsmarkedet, altså mot tiltaksdeltakere og potensielle arbeidstakere. I de senere årene har det blitt lagt større vekt på å bruke mer etterspørselsorienterte virkemidler.<sup>14</sup> Tanken er at det ikke er tilstrekkelig å gjøre arbeidstakerne mer attraktive, men at det også er behov for å involvere og følge opp arbeidsgiverne. Lønnstilskudd er et eksempel på et etterspørsels-sidediltak, der arbeidsgiveren får deler av lønnsmidlene subsidiert for å ansette en person som har problemer med å komme inn i arbeidsmarkedet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. NAV har også styrket kontakten med virksomhetene gjennom økt satsing på markedsarbeid og oppfølgingstiltak. I tider hvor det er høy etterspørsel etter arbeidskraft, men hvor de ledige i stor grad mangler den etterspurte kompetansen, kan ulike opplæringstiltak være særlig relevante. Bruk av opplæring som arbeidsmarkedstiltak er viktig for å kvalifisere flere til ledige jobber og legge til rette for mer stabil arbeidsdeltakelse.

Flere av dem som står utenfor arbeidslivet, har sammensatte utfordringer og trenger bistand fra flere sektorer. Samarbeid mellom arbeids- og vel-

<sup>13</sup> Se § 14a i NAV-loven. Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven).

<sup>14</sup> Von Simson. (2019). *Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer*. Institutt for samfunnsforskning. Utarbeidet på oppdrag for Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe.

### Boks 6.5 Arbeidsmarkedstiltak

Arbeidsmarkedstiltakene er regulert i forskrift om arbeidsmarkedstiltak og omfatter blant annet følgende:

*Arbeidstrening* skal prøve ut den enkeltes muligheter i ordinært arbeidsliv, gi relevant arbeidserfaring og styrke mulighetene for å komme i arbeid.

*Arbeidsforberedende trening* arrangeres av forhåndsgodkjente bedrifter og kan tilbys personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for arbeidstrening i et skjermet og tilrettelagt arbeidsmiljø.

*Avklaring* skal kartlegge og vurdere den enkeltes arbeidsevne og eventuelle bistandsbehov.

*Lønnstilskudd* gis som støtte til arbeidsgivere for å bidra til ansettelse av personer som har problemer med å få jobb, eller som står i fare for å falle ut av arbeidslivet. Tilskuddet gis oftest midlertidig, men kan også gis varig til personer med vesentlig nedsatt arbeidsevne.

*Oppfølging* kan inneholde kartlegging og veiledning til tiltaksdeltaker, arbeidsgiver og tiltaksarrangør, oppfølging på arbeidsplassen, tilskudd til mentor samt tilpasning og tilrettelegging av arbeidsoppgaver.

*Inkluderingsstilskudd* skal kompensere for tilleggsutgifter knyttet til tilrettelegging på arbeidsplassen.

*Opplæring* skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber. Tiltaket kan gis i form av kortvarige kurs, fag- og yrkesopplæring eller som høyere utdanning. Sistnevnte kan kun benyttes av personer med nedsatt arbeidsevne.

*Varig tilrettelagt arbeid* arrangeres av forhåndsgodkjente bedrifter eller ordinære virksomheter for personer som mottar uføretrygd, eller er nær ved å få innvilget uføretrygd, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Tiltaket er uten tidsbegrensning.

ferdssektoren, helsesektoren og utdanningssektoren er sentralt for å kunne gi et godt, helhetlig tilbud til disse brukerne.

En majoritet av tiltaksdeltakerne, nær 80 prosent, er personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne i NAV, de fleste som følge av helseproblemer. Flere av tiltakene er tilpasset denne gruppen, blant annet gjennom lengre varighet og mulighet for høyere subsidieringsgrad. For 2022 ble det bevilget om lag 8 milliarder kroner til arbeidsmarkedstiltak i NAV,<sup>15</sup> noe som gir rom for om lag 61 000 tiltaksplasser. Bevilgningen inneholder også midler til tiltakspenger. Tiltakspenger kan gis personer over 18 år som deltar i arbeidsmarkedstiltak og ikke har rett på dagpenger eller arbeidsavklaringspenger. For en nærmere beskrivelse av ordningen, se vedlegg 1.

Noen grupper er spesielt utsatt i arbeidsmarkedet og skal prioriteres ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak. Dette gjelder unge under 30 år, innvandrere fra land utenfor EØS og langtidsledige. Arbeidsinnvandrere fra EØS-land er altså i utgangspunktet ikke prioritert for arbeidsmarkedstiltak i

NAV. Ledige innvandrere fra disse landene skal vurderes på lik linje med andre arbeidssøkere og motta tilbud om tiltaksdeltakelse ved behov.

Tilpasninger av tiltak til arbeidsinnvandreres behov kan for eksempel innebære at opplærings tiltak i NAV benyttes til norskopplæring, gjerne yrkesrettet, for dem som trenger det for å styrke sine muligheter i arbeidslivet. Norskopplæring kan gis som kurs til NAV-brukere, se forskrift om arbeidsmarkedstiltak § 7-2 bokstav a. Noen tiltak kombinerer norskopplæring med arbeidspraksis, og flere fylker har kurs som kvalifiserer til arbeid i et bestemt yrke samtidig som det inneholder yrkesrettet norskopplæring. Flere av norskkursene gir deltakerne mulighet til å dokumentere sin kompetanse gjennom norskprøve. Dette er i tråd med føringer fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet om at opplæringstiltak i større grad skal gi formell kompetanse, og samsvarer også med at flere yrker krever dokumenterte norskerfardigheter på et visst nivå for ansettelse. NAV har ikke egne norskopplæringstilbud for arbeidsinnvandrere.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke tilgjengelig tall over arbeidsinnvandrere som deltar i norskopplæring som arbeidsmarkedstiltak. Årsaken er dels at direktoratet ikke har opplysninger om innvandringsgrunn, og dels at systemet hvor

<sup>15</sup> Tallet inkluderer ikke midler til tiltaket *varig tilrettelagt arbeid*, dette kommer i tillegg. I revidert nasjonalbudsjett for 2022 ble bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak redusert med totalt 264 millioner kroner, inkludert personellressurser i etaten.

kursene er registrert, ikke gjør det mulig å hente ut statistikk som skiller ut kurs som inneholder norskopplæring fra andre arbeidsopplæringskurs.

For nærmere informasjon om arbeidsinnvandreres bruk av arbeidsmarkedstiltak og norskopplæringstilbud i NAV, se kapittel 11 og kapittel 16.

### 6.3.2 Rekruttering av og informasjon til utenlandske arbeidstakere

I tillegg til innsats for å mobilisere innenlandske ressurser skal det være enkelt å rekruttere arbeidstakere fra EØS-land. NAV samarbeider med andre europeiske arbeidsmarkedsmyndigheter gjennom European Employment Services, det såkalte EURES-nettverket. EURES ble lansert i 1994 og er et europeisk samarbeidsnettverk for sysselsettings-tjenester, med siktemål å fremme fri bevegelse av arbeidskraft innenfor samarbeidet. EURES skal hjelpe arbeidsgivere som har behov for å rekruttere arbeidskraft fra EØS, og hjelpe arbeidssøkere som vil søke jobb i andre EØS-land. Det europeiske arbeidsmarkedsbyrået, ELA, koordinerer EURES-samarbeidet.

Arbeidsinnvandring fra tredjeland er behovsstyrt og skal ikke fortrenge arbeidskraft fra Norge eller EØS-området. Ved etterspørsel etter spesialkompetanse som ikke kan dekkes innenlands eller gjennom EØS-arbeidskraft, kan arbeidsgivere rekruttere fra tredjeland. I slike tilfeller skal det legges til rette for at bedrifter og virksomheter kan rekruttere kvalifisert arbeidskraft på en enkel og effektiv måte. Adgangen til å rekruttere fra tredjeland er begrenset og omfatter i hovedsak faglærte arbeidstakere, utsendte tjenesteytere og sesongarbeidere. Se kapittel 4.2.3 for mer om dette regelverket.

Flere offentlige etater har lagt ut omfattende informasjon rettet mot arbeidsinnvandrere på sine nettsider. Arbeidstilsynets nettside har også informasjon på polsk. Workinnorway.no er en felles nettside med informasjon på engelsk og norsk som viser brukerne videre til de respektive etaternes nettsted. Denne nettsiden har hatt i overkant av 250 000 brukere per år.<sup>16</sup> Som en del av samarbeidstiltak med myndighetene i enkelte land i Øst-Europa, finansiert av de norske EØS-midlene, har Arbeidstilsynet også gjennomført en

særskilt informasjonskampanje rettet mot utenlandske arbeidstakere: *Know your rights*. Informasjonen foreligger på norsk, engelsk, bulgarsk, rumensk, estisk, litauisk, polsk, ukrainsk og russisk.<sup>17</sup> Denne kampanjen har blitt evaluert, og resultatene viser at innholdet var forståelig, og at nettsiden var enkel å bruke.<sup>18</sup> Fra myndighetenes side, og i samarbeid med organisasjonene i arbeids- og næringslivet, er det også gjennomført informasjons- og veiledningstiltak rettet særskilt mot arbeidsgivere og oppdragsgivere i Norge, blant annet i landbruket.

## 6.4 Velferdspolitikken

Gode og for en stor del universelle velferdsordninger er en viktig del av den norske modellen. Arbeidsinnvandrere og deres familier er også i hovedsak omfattet av disse ordningene, gjennom medlemskap i folketrygden, se boks 6.6. Godt utbygde, skattefinansierte tjenester som gratis utdanning, helsehjelp og velferdsordninger som kompenserer for tap av inntekt, krever stabile offentlige finanser. Høy sysselsetting er en forutsetning for å få til en bærekraftig velferdsutvikling.

Velferdspolitikken henger tett sammen med arbeidsmarkeds-, arbeidslivs- og kompetansepolitikken. Innenfor de norske velferdsordningene skal hensynet til økonomisk trygghet i ulike faser av livet balanseres med insentiver til arbeidsdeltakelse. Det er lange tradisjoner for å vektlegge «arbeidslinja» i ytelsesforvaltningen – at det skal lønne seg å jobbe. Stønadene skal ikke bare bidra til inntektssikring, men følges opp av krav til aktivitet, deltakelse og aktiv jobbsøking. De som mottar trygd, skal kombinere dette med arbeid dersom det er mulig.

Universelle og omfattende velferdsordninger reduserer usikkerhet for arbeidstakere som berøres av omstillinger i arbeidslivet og kan bidra til å redusere fall i etterspørselen ved konjunkturedgang og kriser. Gratis utdanning og offentlige skoler er viktig for å få en befolkning med høyt utdanningsnivå. Dette har betydning for arbeidsmarkedet og den økonomiske utviklingen. Velferdspoli-

<sup>16</sup> På oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har Arbeidstilsynet, NAV, Skatteetaten og politiet utarbeidet flere rapporter om målrettet informasjon til utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere. Tall fra rapporten viser at «Work in Norway» hadde i overkant av 250 000 brukere i løpet av ett år.

<sup>17</sup> *Know your rights* er et EØS-finansiert samarbeidsprosjekt mellom Arbeidstilsynet og tilsynsmyndighetene i Estland, Litauen, Bulgaria og Romania. Kampanjen ble avsluttet høsten 2022, men informasjonsarbeidet videreføres. Se Arbeidstilsynet. (2022, 9. september). – Vi gir utenlandske arbeidstakere makt gjennom kunnskap. Hentet fra <https://arbeidstilsynet.no/nyheter/know-your-rights/>

<sup>18</sup> Eggen mfl. (2021). *Evaluation of the campaign Know Your Rights*. (Report 27-2021). Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.

### Boks 6.6 Medlemskap i folketrygden

Folketrygden er en grunnpilar i det norske velferdssamfunnet og gir økonomisk støtte ved sykdom, svangerskap og fødsel, arbeidsledighet, alderdom, uførhet, dødsfall og tap av forsørger. Folketrygden dekker også utgifter til medisinsk behandling, rehabilitering mv.

I utgangspunktet er alle som har lovlig opphold i Norge, pliktige medlemmer av folketrygden, se folketrygdloven § 2-1. Det er en forutsetning at oppholdet har vart eller er ment å vare i minst tolv måneder. Personer som flytter til Norge for å arbeide her, vil følgelig kunne bli pliktige medlemmer av folketrygden allerede gjennom bosettingen.

Også personer som ikke er bosatt i Norge, vil i utgangspunktet bli pliktige medlemmer i folketrygden dersom de er arbeidstakere i Norge eller på den norske delen av kontinentalsokkel, se folketrygdloven § 2-2. Det er et vilkår for medlemskap at de har lovlig adgang til å ta inntektsgivende arbeid i Norge eller på norsk sokkel.

Forordning 883/2004 (trygdeforordningen) er en del av EØS-avtalen. Også andre multilaterale avtaler, som for eksempel nordisk konvensjon om trygd og EFTA-konvensjonen, har betydning for trygdekoordinering. Norge har i tillegg inngått en rekke bilaterale trygdeavtaler. Disse avtalene kan innebære at personer som er utsendt av arbeidsgiveren sin fra en av de andre avtalestatene for å arbeide i Norge, unntas fra pliktig trygdedekning i Norge og kan forbli trygdedekket i utsendingsstaten. Avtalene kan også inneholde bestemmelser om sammenlegging av trygdetid i Norge og i den aktuelle avtalestaten, for å oppfylle norsk trygdelovgivnings vilkår om trygdetid for enkelte ytelser.<sup>1</sup>

Arbeidsinnvandrere fra EØS-land blir som hovedregel automatisk medlemmer av folketrygden fra første arbeidsdag, selv om de er bosatt i et annet EØS-land.<sup>2</sup> Det finnes unntak

fra denne hovedregelen, blant annet knyttet til utsendte arbeidstakere.<sup>3</sup> Det er ikke tillatt å forskjellsbehandle norske arbeidstakere og arbeidstakere fra andre EØS-land, og trygdeforordningen krever at en EØS-stat likestiller ytelser og inntekter i hele EØS, se artikkel 5. Folketrygdloven inneholder derfor regler om likestilling og koordinering av sammenlignbare ytelser fra andre EØS-stater. Arbeidsinnvandrere som omfattes av EØS-reglene, kan benytte opptjenings-/trygdeperioder i andre medlemsland for å oppfylle nasjonale vilkår om minste kvalifiseringsperiode (inngangsvilkår) for å få rett til en ytelse. En arbeidsinnvandrere som omfattes av EØS-reglene, kan også ta med seg flere ytelser ut av landet enn det som framgår av nasjonal lovgivning, i og med at EØS-reglene ofte opphever nasjonale oppholds krav knyttet til ytelser.

For arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS, og som heller ikke er omfattet av noen av Norges øvrige bi- og multilaterale avtaler med betydning for trygdekoordinering, gjelder folketrygdlovens regler fullt ut. Dette betyr vesentlig strengere vilkår for tredjelandborgere i og med at kvalifiseringsperioder for rett til en ytelse bare kan oppfylles gjennom medlemskap i den norske folketrygden.

<sup>1</sup> Se blant annet NOU 2021: 8. Denne er fulgt opp i Prop. 71 L (2021–2022) *Endringer i folketrygdloven mv.*

<sup>2</sup> Se NAV. (2013, 14. mai). Hvis du kommer fra et EU/EØS-land for å arbeide i Norge. Hentet fra <https://www.nav.no/no/person/flere-tema/arbeid-og-opphold-i-norge/relatert-informasjon/hvis-du-kommer-fra-et-eu-eos-land-for-a-arbeide-i-norge>

<sup>3</sup> Unntak gjelder for eksempel personer som er ansatt i en virksomhet i et annet EØS-land, og som blir sendt til Norge for å utføre arbeid på vegne av arbeidsgiveren (utsendte arbeidstakere). Disse vil fortsatt være omfattet av trygdeordningen i det andre EØS-landet (utsenderstaten), med mindre arbeidet forventes å vare lenger enn 24 måneder, se artikkel 12 nr. 1 i forordning nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger.

tikken skal også virke omfordelende, hindre marginalisering og bidra til utjevning av forskjeller i inntekt og levekår.

Flere av trygdeytelsene er nært knyttet til arbeid. Tidligere arbeidsinntekt kan være en forutsetning for å komme inn under ordningene og ha betydning for hvor stor utbetalingen blir. For arbeidsinnvandrere er tilknytningen til arbeidslivet

generelt høy. Samtidig utgjør mulighet for minstepensjoner i enkelte ordninger, og sosialhjelp uavhengig av tidligere inntekt, sammen med muligheter for gratis utdanning også som voksen, et viktig sikkerhetsnett. De ulike velferdsordningenes inngangsvilkår, ytelsesnivåer, varighet og andre kjennetegn er nærmere beskrevet i vedlegg 1.

#### 6.4.1 Dagpenger under arbeidsløshet

Dagpenger skal midlertidig sikre inntekt til dem som har mistet jobben, og samtidig understøtte aktiv jobbsøking slik at den enkelte raskt kommer over i nytt arbeid. Det stilles blant annet krav om å være reell arbeidssøker, noe som innebærer at den ledige må søke jobber og ta ethvert tilbud om arbeid, i tillegg til å delta i arbeidsmarkedstiltak dersom NAV tilbyr dette. Det stilles også krav til geografisk mobilitet, selv om praksis vil variere blant annet med hensyn til familiesituasjonen. Se vedlegg 1 for en nærmere beskrivelse.

Dagpengemottakere kan få tilbud om arbeidsmarkedstiltak dersom de trenger bistand fra NAV for å komme i jobb. I forbindelse med koronapandemien ble det midlertidig åpnet for at flere dagpengemottakere kunne ta ordinær utdanning mens de var ledige eller permitterte, uten at dette brøt med kravet om å være reell arbeidssøker. Fra 1. oktober 2021 ble denne muligheten permanent. I det nye regelverket er det særlig lagt til rette for at dagpengemottakere skal kunne fullføre grunnskole og videregående opplæring. Det kan søkes om alle typer opplæring og utdanning, men for høgskole- og universitetsutdanning legges det begrensninger blant annet på utdanningens varighet og studieprogresjon.

Arbeidsinnvandrere som oppholder seg i Norge i henhold til EØS-reglene, vil som hovedregel har rett til dagpenger fra NAV, forutsatt at de fyller vilkårene for ytelsen. Dette gjelder derimot ikke for personer som var helt ledige og bosatt i en annen EØS-stat mens de jobbet i Norge, eller personer som har pendlet til bostedsstaten minst én gang i uken. Disse skal som hovedregel ha dagpenger fra bostedsstaten.<sup>19</sup>

Arbeidsinnvandrere som kommer fra tredjeland, og som har en *midlertidig oppholdstillatelse* på grunn av arbeid, må i utgangspunktet forlate Norge dersom de mister jobben, se kapittel 4.2.3. Grunnlaget for deres opphold faller da bort, og de har derfor heller ikke rett til dagpenger. Dette gjelder likevel ikke for personer med oppholdstillatelse som faglært arbeidstaker etter utlendingsforskriften § 6-1. Faglærte som mister jobben, kan oppholde seg i Norge for å søke arbeid i inntil seks måneder etter at arbeidsforholdet opphører, med mindre oppholdstillatelsen utløper tidligere.

Faglærte med midlertidig oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 6-1 som har mistet jobben og søker nytt arbeid, har ikke adgang til å søke om dagpenger. På grunn av begrensningene i oppholdstillatelsen for faglærte vil de ikke kunne oppfylle vilkåret om å være reell arbeidssøker etter folketryktdloven § 4-5 første ledd bokstav a, som innebærer at de må være villige og i stand til å ta ethvert arbeid. Oppholdstillatelsen er knyttet til en bestemt type arbeid, og faglærte kan ikke ta annen type arbeid i Norge.

Arbeidsinnvandrere fra tredjeland med *permanent oppholdstillatelse* har ikke de samme begrensningene i tillatelsen, og har rett til dagpenger dersom de fyller de øvrige vilkårene for ytelsen. Faglærte arbeidstakere kan søke om permanent oppholdstillatelse etter å ha oppholdt seg i Norge i tre år, se utlendingsloven § 62. Det er likevel ikke slik at alle midlertidige oppholdstillatelser på grunn av arbeid danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Arbeidsinnvandrere med slike tillatelser må forlate Norge etter endt arbeidsforhold. Dette gjelder for eksempel for sesongarbeidere. For mer om reglene for opphold i Norge, se kapittel 4.2.

#### 6.4.2 Helserelaterte ytelser

De fleste som står uten arbeid i arbeidsfør alder, har helseutfordringer og mottar en helserelatert ytelse. Ytelsene er nærmere beskrevet i vedlegg 1, og mottak av ytelsene er beskrevet i kapittel 11. Ofte kan helsemessige og kompetansemessige utfordringer henge sammen. Det er derfor viktig at NAV og sentrale aktører fra helse- og kunnskapssektoren samarbeider om oppfølgingen.

Sykepenger skal erstatte arbeidsinntekt når en person ikke kan jobbe på grunn av sykdom eller skade. God oppfølging og tiltak som kan bidra til at syke kommer helt eller delvis tilbake i arbeid, kan bidra til å holde arbeidstakere i arbeidslivet. For å få sykepenger ved sykefravær forutsettes medlemskap i folketrygden, en årsinntekt over 0,5 G og at den sykmeldte må ha jobbet i minst fire uker før vedkommende ble syk. EØS-borgere kan medregne arbeidstid i annet EØS-land.

Kompensasjonsgraden i sykelønnsordningen er for de fleste 100 prosent. Samtidig stilles det krav til aktivitet og medvirkning ved mottak av sykepenger gjennom hele sykefraværet. Ved åtte ukers sykefravær gjør NAV en vurdering av om den sykmeldte oppfyller aktivitetsplikten. Dersom den sykmeldte ikke er i aktivitet, kan retten til sykepenger falle bort. Dersom den sykmeldte fortsatt ikke er i stand til å jobbe når perioden for

<sup>19</sup> Se artikkel 65 i forordning nr. 883/2004 (trygdeforordningen). Et annet viktig unntak fra hovedregelen er utsendte arbeidstakere, som er underlagt lovgivningen i den staten der arbeidsgiveren vanligvis driver virksomhet, og eventuelt kan få dagpenger fra denne statens trygdemyndigheter, se artikkel 12 i samme forordning.

sykepengene går ut, kan det være aktuelt å søke NAV om arbeidsavklaringspenger.

Ordningen med arbeidsavklaringspenger (AAP) skal sikre inntekt i en periode, normalt inntil tre år, hvor personer på grunn av sykdom eller skade får aktiv behandling, deltar på arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å få eller beholde arbeid. Det er en forutsetning at arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten, og at sykdom, skade eller lyte er en vesentlig medvirkende årsak til dette. For å ha rett til AAP stilles det krav om fem års medlemskap i folketrygden, men det stilles ingen krav til forutgående yrkesaktivitet. Oppfølgingen skal være tilpasset mottakerens bistands- og oppfølgingsbehov. Mottakeren skal selv bidra aktivt i prosessen med å komme i arbeid. Avklaringen kan skje gjennom medisinsk behandling, arbeidsrettede tiltak og utprøvinger, eller ved å tilegne seg ny kompetanse. Det er en egen unntaksadgang<sup>20</sup> for forlenget stønadperiode for deltakere på opplæringstiltak. AAP kan også gis til studenter som avbryter studiet og som har behov for behandling for å kunne gjenoppta studiet.

Uføretrygd skal sikre inntekt til livsopphold for personer som har varig nedsatt inntektsevne som følge av varig sykdom eller skade. Hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak må være gjennomført, og som hovedregel må man ha vært medlem i folketrygden i de siste fem årene fram til uføretidspunktet. Opptjeningsperioder fra andre land som Norge har trygdeavtale med, herunder andre EØS-land, regnes med i vurderingen av om dette kravet er oppfylt. Uføretrygd gis fram til og med den måneden mottakeren fyller 67 år. Helseutfordringene til den uføretrygdede kan være uforenlig med arbeid, eller det kan være snakk om grader av utfordringer, eller at helseutfordringene varierer over tid.

### 6.4.3 Sosiale tjenester

Sosialtjenesteloven er et kommunalt ansvar som forvaltes av NAV-kontorene. Loven regulerer fem individuelle tjenester: opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad til livsopphold (økonomisk sosialhjelp), kvalifiseringsprogrammet, midlertidig botilbud og individuell plan. Økonomisk sosialhjelp utgjør et siste sikkerhetsnett og skal gi alle en grunnleggende økonomisk trygghet. Personer som oppholder seg i Norge og som ikke kan sørge for eget livsopphold, kan ha rett til økonomisk sosialhjelp. Utenlandske statsborgere med

lovlig opphold og fast bopel i Norge har fulle rettigheter etter sosialtjenesteloven, inkludert økonomisk sosialhjelp ved behov. Utenlandske statsborgere med lovlig opphold, men uten fast bopel har ikke krav på individuelle tjenester etter sosialtjenesteloven, med unntak av opplysning, råd og veiledning. De har imidlertid rett til økonomisk stønad og hjelp til å finne midlertidig botilbud dersom de ikke kan sørge for sitt livsopphold. Dette gjelder inntil vedkommende kan forventes å få bistand fra kilder i hjemlandet. Det er tilknytningen til Norge som er avgjørende for om en person anses å ha fast bopel.<sup>21</sup> Jo lenger en person har oppholdt seg i Norge, jo større er sannsynligheten for at tilknytningen er tilstrekkelig og at vedkommende har fast bopel. Ifølge rundskrivet til loven har en EØS-borger som har hatt sammenhengende opphold i fem år automatisk varig oppholdsrett og dermed fast bopel.

For unge under 30 år skal det stilles vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk sosialhjelp, med mindre tungtveiende grunner taler for noe annet. Aktivitetsplikten skal styrke den enkeltes muligheter for overgang til arbeid eller utdanning og selvforsørgelse. Fra 1. januar 2021 ble det gjort endringer i sosialtjenesteloven om bruk av vilkår for personer under 30 år. Endringen innebærer en plikt for kommunene til å stille vilkår om norskopplæring dersom manglende norskkunnskaper er årsaken til at en person ikke er selvhjulpne (norskopplæringsplikt). Plikten gjelder de som har hatt rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram etter integreringsloven, og følgelig gjelder den ikke arbeidsinnvandrere. For alle andre sosialhjelpsmottakere som ikke er selvhjulpne fordi de ikke kan norsk, er det innført en plikt for kommunene til å *vurdere* å stille vilkår om norskopplæring (vurderingsplikt). Denneplikten er relevant for arbeidsinnvandrere.

NAV-kontoret skal også tilby kvalifiseringsprogram rettet mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Programmet kan vare i inntil to år, og skal gjennom bruk av både statlige og kommunale tiltak bidra til kva-

<sup>20</sup> Se folketrygdloven (1997) § 11-2 tredje ledd.

<sup>21</sup> I rundskriv til sosialtjenesteloven står det blant annet: «I denne helsevurderingen kan det bl.a. legges vekt på om personen er folkeregistrert i Norge, har ektefelle og ev. barn bosatt i Norge, er medlem i folketrygden, har skattemessige forpliktelser i Norge og personens bosituasjon. Det kan videre tas hensyn til oppholdets varighet og formål, og oppholdstid før søknad om sosiale tjenester fremmes, fremtidsplaner og formålet slik det fremkommer av oppholdsgrunnlaget vil være relevant.» Se NAV. (2012). *Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV.*

lifisering og overgang til arbeid. Undersøkelser har vist et underforbruk i tilbudet om kvalifiseringsprogram.<sup>22</sup>

Kommunene samarbeider også med andre aktører, som ideelle og frivillige organisasjoner, om innsats som fremmer aktivitet og inkludering og forhindrer at personer faller utenfor sosiale arenaer, se kapittel 16.

## 6.5 Boligpolitiske virkemidler

Personer med lav inntekt og høye bokostnader kan være berettiget til boligsosiale støtteordninger. I nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021–2024) er det blant annet satt som mål at flere skal kunne eie egen bolig, og at leie skal være et trygt alternativ. Husbanken er direktoratet som forvalter de boligsosiale virkemidlene.

Bostøtte er en rettighetsbasert ordning med formål om å sikre en egnet bolig til husstander med lave inntekter og høye bostøtte. For å være berettiget til bostøtte, må søkeren være over 18 år, selv bo i boligen og oppfylle vilkårene for inntektsgrensene i ordningen. Inntektsgrensene avhenger av hvilken kommune husstanden bor i, og hvor stor husstanden er. I tillegg stilles det krav til boligen, som skal sikre at bostedet er egnet for boligformål.<sup>23</sup> Søkeren må være folkeregistrert og lovlig bosatt i Norge, som i praksis betyr at søkeren må ha norsk fødselsnummer. I underkant av 4 000 husstander der hovedsøkeren var arbeidsinnvandrere, mottok bostøtte i 2020.<sup>24</sup>

Startlån er en låneordning for husstander med langvarige problemer med å skaffe seg en passende bolig og beholde den. Startlån skal bidra til at flere kan finansiere sin egen bolig. Kommunen låner startlånsmidler fra Husbanken for videre utlån til enkeltpersoner. Dersom søkeren har lav inntekt og mangler egenkapital, er startlån normalt den eneste muligheten til å finansiere et boligkjøp. Kravene om økonomi til personer som har lovlig opphold i Norge – både arbeidsinnvandrere fra EØS og tredjeland – er de samme som for andre. Kommunene har mulighet til å tilby

startlån til arbeidsinnvandrere med lovlig opphold og med fødselsnummer, slik at personer i denne gruppen kan skaffe seg en passende bolig. Som regel krever også kommunene at søkerne har minst ett års botid i kommunen før de kan få startlån.

I veilederen for startlån oppfordres kommunene til å vurdere startlån som et godt virkemiddel for å bidra til at arbeidsinnvandrere med barn fra EØS-landene kan skaffe seg en passende bolig.<sup>25</sup> Arbeidsinnvandrere som ikke er nordiske borgere eller EØS-borgere, må søke om oppholdstillatelse før de er aktuelle for startlån. Kommunene vil vurdere at det er høy sannsynlighet for varig opphold for personer med oppholdstillatelse på fem år, og vil i slike tilfeller vurdere å gi startlån. For kortere oppholdstillatelser, vurderer kommunen om personen har behov for å etablere seg i egen bolig.

## 6.6 Oppsummering

Dette kapitlet har beskrevet hvordan arbeidslivs-, arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken skal bidra til å fremme deltakelse i arbeidslivet, skape trygge og gode forhold på arbeidsplassen og motvirke useriøsitet og sosial dumping.

Arbeidslivspolitikken er en sentral del av den samlede innsatsen for å sikre at arbeidsinnvandrere får gode lønns- og arbeidsforhold i Norge. Arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken, med ulike velferdsordninger, danner et sikkerhetsnett og skal blant annet tilby inkludering og inntektssikring til dem som står helt eller delvis utenfor arbeidslivet, og ikke er i stand til å forsørge seg selv. Politikkområdene skal også bidra til at befolkningen har god kompetanse og omstillings-evne. Majoriteten av arbeidsinnvandrere har, gjennom medlemskap i folketrygden, tilgang til velferdsordningene, gitt at de oppfyller vilkårene.

Politikken skal samlet sett legge til rette for positive virkninger av arbeidsinnvandring og forebygge og motvirke negative konsekvenser. Høyt innslag av arbeidsinnvandring kan bidra til økt press på lønns- og arbeidsforhold og utfordre den norske modellen. For å unngå press på velferdsordningene er det både viktig å legge til rette for at sysselsettingen holder seg høy over tid, og å forbygge utvikling av et uorganisert arbeidsliv.

<sup>22</sup> Se blant annet Riksrevisjonen. (2019a). *Undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid*. Dokument 3:4 (2019–2020).

<sup>23</sup> Bostøtteleven. Lov 24. august 2012 nr. 64 om bostøtte og kommunale bustadstilskot

<sup>24</sup> Microdata (2022, 05. september). Bostøtte. Husstander som har mottatt bostøtte (ved hovedsøker) i minst én måned i 2020, og der innvandringsårsaken var arbeid. Hentet fra [https://microdata.no/discovery/variable/no.ssb.fdb/19/INNTEKT\\_BOSTOTTE](https://microdata.no/discovery/variable/no.ssb.fdb/19/INNTEKT_BOSTOTTE).

<sup>25</sup> Husbanken. (2022, 30. mai) Veileder for saksbehandling. Hentet fra <https://husbanken.no/kommune/startlaan/veileder-for-saksbehandling-av-startlaan/>

Tilknytning til arbeidslivet og tilgang til ulike velferdsordninger har betydning for arbeidsinnvandrernes liv i Norge. I kombinasjon med andre faktorer, både i og utenfor arbeidslivet, kan dette være med på å påvirke beslutningen om å bli værende permanent i landet.

I hvilken grad arbeidsinnvandrere i praksis benytter seg av de ulike ordningene og forholder

seg til arbeidslivet, varierer over tid og mellom ulike grupper. Arbeidsinnvandreres tilknytning til arbeidsmarkedet, lønns- og arbeidsvilkår og mot-tak av velferdsordninger analyseres nærmere i kapittel 9 om arbeidsmarkedssituasjonen for arbeidsinnvandrere, kapittel 10 om arbeidsforhold og arbeidsmiljø og kapittel 11 om trygdeytelser og velferdstjenester.



## Kapittel 7

# Utdannings- og kompetansepolitikken

### 7.1 Innledning

Utvalget er bedt om å vurdere integreringspolitiske virkemidler som kan bedre integreringen av arbeidsinnvandrere i norsk arbeids- og samfunns- liv. Integreringspolitikk forstått som særtiltak rettet mot arbeidsinnvandrere som gruppe er omtalt i kapittel 5, mens de generelle virkemidlene i arbeidsmarkeds-, arbeidslivs- og velferdspolitikken er omtalt i kapittel 6. I dette kapitlet omtales en annen viktig side ved den norske modellen, nemlig utdannings- og kompetansepolitikken.

Kompetansepolitikk er en fellesbetegnelse på politikken for å bruke og utvikle kompetansen som finnes i det norske samfunnet. Sammenlignet med de fleste andre land har Norge et relativt høyt utdanningsnivå, et arbeidsliv med mye læring, og lange tradisjoner for å satse på skole og utdanning.<sup>1</sup> Kompetansepolitikken har samtidig fått en større rolle de siste tiårene fordi verden på vesentlige områder endrer seg raskere enn før. Globalisering, klimakrise og teknologiutvikling er nøkkelord, men også migrasjon. Samtidig stiller det høyproduktive norske arbeidslivet særlige krav til kompetansepolitikken for å sikre inkludering i arbeidslivet og hindre frafall. Den store tilstrømmingen av utenlandsk arbeidskraft til landet etter EU-utvidelsene har også bidratt til nye diskusjoner om betydningen av å mobilisere og utvikle kompetansen blant dem som bor i Norge. Dette kapitlet gir en oversikt over dagens politikk på disse feltene.

Innvandrere som har utdanning fra Norge, har høyere lønn og høyere sysselsettingsgrad enn innvandrere med utdanning som er gjennomført i utlandet.<sup>2</sup> En av årsakene til dette kan være manglende godkjenning og anerkjennelse av utenlandsk kompetanse. Selv om arbeidsinnvandrere som regel raskt kommer i arbeid, står de i fare for

å miste jobben i forbindelse med konjunktursvingninger, eller de kan, som alle andre, ønske å søke seg over til andre stillinger. Da kan det være behov for både anerkjennelse og videreutvikling av eksisterende kompetanse. Mange arbeidsinnvandrere jobber som ufaglærte på norske arbeidsplasser, til tross for at de har formell kompetanse fra hjemlandet, fordi deres medbrakte utdanning og kompetanse aldri ble godkjent i Norge, eller fordi de har manglet nødvendig tilleggskurs til norsk fagbrev. Kapitlet beskriver godkjenningsordningene for kompetanse fra utlandet. Godkjenningsordningene er viktige verktøy som kan bidra til at flere får brukt kompetansen sin, og til at arbeidslivet får dekket kompetansebehovet sitt. Godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring er dessuten tenkt som et tiltak for å bekjempe uakseptable lønns- og arbeidsvilkår i bransjer med mange arbeidsinnvandrere.<sup>3</sup>

Utvalget er også bedt om å beskrive situasjonen til arbeidsinnvandrernes familiemedlemmer. Hvordan barn av arbeidsinnvandrere har det i barnehager og skoler i Norge, er en viktig del av disse familienes situasjon. Til slutt i kapitlet beskrives derfor også kort regelverket for opplæring og eventuelle spesielle tilpasninger denne gruppen møter i det norske utdanningssystemet.

### 7.2 Kompetansepolitikk og livslang læring

Kompetansepolitikken og utviklingen mot mer oppmerksomhet rundt livslang læring har flere elementer som er relevante for opplæring blant voksne arbeidsinnvandrere. En kjerne i kompetansepolitikken, på tvers av partiskillelinjer, er ideen om livslang læring og at «ingen skal gå ut på dato». Et viktig bakteppe er at etterspørselen etter arbeidskraft med lite formell utdanning er syn-

<sup>1</sup> NOU 2020: 2 *Fremtidige kompetansebehov III — Læring og kompetanse i alle ledd*.

<sup>2</sup> Bye. (2021, 13. april). Utdanning og lønnsnivå hos innvandrere (SSB analyse 2021/06). Hentet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/utdanning-og-lonnsniva-hos-innvandrere>

<sup>3</sup> Andersen mfl. (2021). *Godkjenningsordningen for utenlandske fag- og svennebrev. Virkninger på arbeidsvilkår*. (Fafo-rapport 2021:12). Oslo: Fafo.

### Boks 7.1 Kompetanseprogrammet

De tre programområdene i Kompetanseprogrammet er treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling, utprøving av økonomiske insentiver for fagarbeidere som ønsker å ta mer utdanning, og Kompetansepluss, opplæringstiltak for grunnleggende ferdigheter.

Bransjeprogrammet er et samarbeid mellom staten og partene i arbeidslivet for å øke deltakelsen i kompetanseutvikling, øke bransjenes tilgang på relevant kompetanse og gi ansatte, ledige og permitterte tilgang på nødvendig kompetanse slik at de er bedre rustet til å mestre omstillinger.

Programområdet «utprøving av insentivordninger» skal tilrettelegge for systematiske utprøvinger av insentiver for livslang læring i liten skala, før ordningene eventuelt oppskale-

res. Den første utprøvingen er forsøk med videreutdanningsstipend til fagarbeidere, der Frischsenteret og Fafo har fått i oppdrag å utvikle og gjennomføre et randomisert forsøk.

Kompetansepluss er en tilskuddsordning for opplæring i grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning, muntlig, IKT og norsk eller samisk. Tilskuddsordningen skal bidra til at voksne får nødvendig kompetanse til å mestre krav og omstillinger i arbeids- og samfunnslivet. Virksomheter, tilbydere, næringsforeninger, arbeidstaker- og arbeidsgiverforeninger og frivillige organisasjoner kan søke om penger gjennom ordningen. Programmet består av flere ordninger: *Kompetansepluss frivillighet*, *Kompetansepluss arbeid* og *Kompetansepluss fagopplæring*.

kende i Norge, og sannsynligheten for at personer som ikke har fullført opplæring på videregående nivå, havner utenfor arbeidslivet, har økt de siste ti årene.<sup>4</sup> Flere analyser finner at økningen i andelen som står uten arbeid i løpet av de siste tiårene er konsentrert rundt dem som ikke har videregående opplæring.<sup>5</sup> Samtidig fant ekspertutvalget for videregående opplæring<sup>6</sup> at opplæringen har vært for dårlig tilpasset voksne innvandrere med svake norskferdigheter og den øvrige voksenbefolkningen i ulike livssituasjoner.

Etter- og videreutdanningsutvalgets innstilling kom i 2019 med en rekke ulike forslag for å styrke systemet for livslang læring i arbeidslivet, og det viktigste budskapet var at det må bli lettere å kombinere relevant opplæring med arbeid eller arbeidsledighetstrygd.<sup>7</sup> I den påfølgende reformen ble Kompetanseprogrammet, som forvaltes av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir), opprettet for å samordne og styrke sentrale virkemidler i kompetansereformen.<sup>8</sup> Programmet skal stimulere til utvikling av fleksible utdannings- og opplæringstilbud som arbeidslivet har behov for, og bidra til å tette gapet mellom den kompetansen arbeidslivet trenger, og den kompe-

tansen arbeidstakerne faktisk har. Kompetanseprogrammet består av tre programområder, se boks 7.1.<sup>9</sup> Bransjeprogrammet for kompetanseutvikling blir omtalt i større detalj i kapitlet 7.4.3. Erfaringer fra Kompetansepluss blir omtalt i 7.2.1.

#### 7.2.1 Kompetansepluss

Gjennom Kompetansepluss gis det midler til kurs i grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning, muntlig, IKT og norsk eller samisk for arbeidstakere knyttet til en arbeidsplass. I 2022 ble det tildelt i overkant av 135 millioner til 343 prosjekter innen Kompetansepluss arbeid og 8,9 millioner kroner til 31 prosjekter innen Kompetansepluss frivillighet.

*Kompetansepluss arbeid* ble etablert i 2006. Siden oppstarten av Kompetansepluss arbeid har omtrent 100 000 personer deltatt i opplæring. Kompetansepluss arbeid skal være et samarbeid mellom en opplæringstilbyder, minst én bedrift som opplæringsmottaker og eventuelt andre organisasjoner som er involvert i prosjektet, som en næringsforening eller en arbeidslivsorganisasjon.

<sup>4</sup> NOU 2021: 2.

<sup>5</sup> Fevang mfl. 2020; NOU 2021: 2; Vogt mfl. 2020.

<sup>6</sup> NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre – Struktur og innhold i videregående opplæring*

<sup>7</sup> NOU 2019: 12.

<sup>8</sup> NOU 2018: 13.

<sup>9</sup> I 2022 har program for fleksibel og desentralisert utdanning blitt etablert under Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir), som erstatning for det som tidligere ble kalt program for fleksible videreutdanninger, som var programområde i Kompetanseprogrammet fra 2018–2021 som Kompetanse Norge hadde ansvar for, og program for fleksible utdanninger som det tidligere direktoratet Diku hadde ansvar for.

All opplæring skal være praksisnær og tilpasset bedriftenes og deltakernes forutsetninger og behov. Opplæringen foregår ikke nødvendigvis i arbeidstiden eller på arbeidsplassen, det vil være avhengig av bedriftenes mulighet til å bidra på denne måten.

*Kompetansepluss frivillighet* ble etablert som en del av ordningen i 2015. Frivillige organisasjoner kan søke om tilskudd, enten i samarbeid med en opplæringstilbyder, eller alene og selv fungere som tilbyder. For både Kompetansepluss arbeid og Kompetansepluss frivillighet gjelder det at norskopplæring kom inn i 2015 da det var en relativt stor andel innvandrere i Kompetansepluss, som kunne ha behov for mer grunnleggende norskferdigheter. Opplæringen følger læreplanen i norsk for voksne innvandrere etter integreringsloven. Norskopplæring er det største enkeltstående kurset og har siden 2016 stått for 20 prosent av de samlede kurskombinasjonene. Av kursene med kun lesing og skriving inkludert hadde 67 prosent av deltakerne i 2020 en annen språkbakgrunn enn norsk. Resultater fra tidligere evalueringer tyder på at deltakerne skrev og leste mer etter kurset, de fikk økt selvillit i jobben sin og mer læringsmotivasjon. Virksomhetene trakk fram bedre kommunikasjon og samarbeid som positive virkninger av opplegget.<sup>10</sup>

*Kompetansepluss fagopplæring* ble etablert i 2018. Dette er en del av det samlede tilskuddet til Kompetansepluss arbeid (nå 20 millioner årlig) og er øremerket opplæring som kombinerer grunnleggende ferdigheter og opplæring rettet mot å ta fagbrev for praksiskandidater. Til forskjell fra ordinært Kompetansepluss arbeid er det – i tillegg til opplæring i grunnleggende ferdigheter og norsk – mer faglig rettet opplæring der formålet er å oppnå fagbrev gjennom praksiskandidatordningen.<sup>11</sup> Ordningen har blitt evaluert av NIFU.<sup>12</sup> Evalueringen viste at tilpasningen av Kompetansepluss arbeid ser ut til å dekke et behov for formalisering av kompetanse i deler av arbeidslivet der det formelle utdanningsnivået er lavt, og tradisjonene for fagopplæring er relativt begrenset. Kur-

set ser ut til å ha motivert en gruppe ansatte som ikke ellers ville tatt fagbrev gjennom praksiskandidatordningen. Blant de 90 prosent av deltakerne som sa de planla å ta fagbrev, svarte nesten halvparten at de ikke planla det før de startet på kurset. Omtrent halvparten av deltakerne har innvandrerbakgrunn, og det er stor variasjon i norskferdighetene blant deltakerne.

## 7.3 Voksenopplæringen

Voksenopplæring er en samlebetegnelse på opplæring som er særskilt rettet mot voksne og holdes atskilt fra den ordinære 13-årige grunnopplæringen. Voksenopplæringen består blant annet av grunnskoleopplæring for voksne, videregående for voksne, opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, og opplæringstilbud gjennom studieforbund. Voksenopplæringen styres av tre ulike lovverk: opplæringsloven, integreringsloven og voksenopplæringsloven.<sup>13</sup>

### 7.3.1 Grunnskole og videregående opplæring for voksne

Det er opplæringslovens kapittel 4A som regulerer grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne. Voksne som trenger grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring. Den enkelte må være over grunnskolepliktig alder,<sup>14</sup> ikke ha rett til videregående opplæring etter ungdomsretten<sup>15</sup> og ha lovlig opphold i Norge. Unge under 18 år som venter på å få avgjort søknad om oppholdstillatelse, har rett til opplæring når det er sannsynlig at de skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder.

De som har fullført grunnskolen, men ikke videregående opplæring, har rett til videregående opplæring organisert for voksne fra det året de fyller 25 år. De som har fullført videregående opplæring i utlandet, men som ikke får den godkjent som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge, har også rett til videregående opplæring for voksne, uavhengig av alder. For å få rett til videregående opplæring må den enkelte ha lovlig opphold i landet.

Grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne skal være gratis, og opplæringen

<sup>10</sup> NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold*.

<sup>11</sup> Praksiskandidatordningen er en dokumentasjonsordning der man etter fem års relevant praksis i et fag kan få gå opp til fagprøve. For å gå opp til fagprøve er det til vanlig et krav om at man har bestått skriftlig eksamen som bygger på vg3-læreplanen i faget man skal ta fagprøve i. Erfaring har vist at denne eksamen er et hinder for å kunne gå opp til fagbrev for mange.

<sup>12</sup> Skåholdt & Olsen. (2019). *Forberedt for fag: En undersøkelse av prøveordning med fagopplæring i Kompetansepluss arbeid* (NIFU Arbeidsnotat 2019:20). Oslo: NIFU.

<sup>13</sup> For mer om integreringsloven, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, inkludert norskprøven for voksne innvandrere og målgruppene til denne ordningen, se kapittel 5.3.

<sup>14</sup> Hva som er over grunnskolepliktig alder, er avhengig av når den enkelte begynner på skolen. Vanligvis er man over grunnskolepliktig alder det året man fyller 16 år.

<sup>15</sup> Opplæringsloven (1998) § 3-1.

skal tilpasses behovet til den voksne. Voksne som får grunnskoleopplæring, har rett til særskilt språkopplæring, altså opplæring i norsk språk, til personen har tilstrekkelige ferdigheter til å følge den ordinære grunnskoleopplæringen for voksne. Voksne i videregående opplæring har bare rett til den norskopplæringen som inngår i det utdanningsprogrammet de følger. I forslaget til ny opplæringslov gis voksne rett til særskilt språkopplæring eller forsterket opplæring i norsk på begge nivåer.<sup>16</sup>

Stortinget har vedtatt at modulstrukturert opplæring skal være hovedmodell for opplæring for voksne fra august 2024. Vedtaket omfatter i første omgang all opplæring for voksne på grunnskolenivå samt for de lærefagene som inngår i modulforsøket<sup>17</sup> i dag, men det skal også vurderes å utvide ordningen til å omfatte flere lærefag etterhvert. Stortingets vedtak er en oppfølging av *fullføringsreformen*.<sup>18</sup> Formålet med modulstrukturert opplæring er å legge til rette for at opplæring for voksne blir bedre tilpasset voksnes behov, at opplæringen tar utgangspunkt i at sluttkompetansen skal være styrende for måten opplæringen organiseres på, og at opplæring i moduler skal kunne foregå på ulike arenaer som innen introduksjonsprogrammet, i arbeidsmarkedstiltak, i bedrifter og virksomheter og i skoler. Modulstrukturert opplæring er også viktig for å oppfylle målet i *kompetansereformen* om at ingen skal gå ut på dato på grunn av manglende kompetanse,<sup>19</sup> og for å realisere målene i integreringsloven om at flere nyankomne innvandrere skal få formell utdanning.

### 7.3.2 Realkompetansevurdering

For arbeidsinnvandrere som for eksempel har lang arbeidserfaring innen et fag, men ikke fagbrev, kan realkompetansevurdering være et godt tiltak på vei mot fagbrev. Med realkompetanse

menes all kompetanse som den enkelte har skaffet seg gjennom formell, eller uformell læring. Realkompetansevurdering er å vurdere den enkeltes kompetanse opp mot fastsatte kriterier. Vurderingen kan føre til avkortet opplæring eller vitnemål fra grunnopplæringen, opptak til studier, fritak fra deler av et studium, ny jobb eller høyere lønn.

Realkompetansevurdering i grunnopplæringen handler om å vurdere den enkeltes kompetanse opp mot kompetansemålene i læreplaner. Det er kommunen eller fylkeskommunen som har ansvar for gjennomføringen. Realkompetansevurdering i høyere yrkesfaglig utdanning eller høyere utdanning gjennomføres av hver enkelt utdanningsinstitusjon opp mot krav til opptak til det enkelte studiet, eller det kan gis fritak ved vurdering opp mot læringsutbytte som beskrevet i studieplaner. Det samles inn nasjonal statistikk om opptak til høyere utdanning basert på realkompetanse.<sup>20</sup>

Fra 1. januar 2020 kan kommuner og fylkeskommuner realkompetansevurdere på andre språk enn norsk og samisk. Dette har det ikke vært lov til før. Endringen åpner også for at realkompetansevurderingen kan gjennomføres med tolk. Dette er et tilbud som kommunene og fylkeskommunene kan velge å gi dersom tilgang på språk- og fagkompetanse gjør det mulig å gjennomføre en realkompetansevurdering på det språket den voksne ønsker.

Å få tilgang til informasjon og veiledning om realkompetansevurdering har imidlertid vist seg å være utfordrende, blant annet fordi informasjonen ofte er på norsk og systemet og bruken generelt i liten grad er utviklet. I videregående opplæring påpekes det at det i mange yrkesfag kan være krevende å skille mellom fagkompetanse og ferdighet i å kommunisere på norsk. Det kan være en av grunnene til at realkompetansevurdering ikke blir gjennomført før et tilstrekkelig nivå i norsk er oppnådd.

### 7.3.3 Tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere

Dagens ordninger for fag- og yrkesopplæring gir mange muligheter for tilpassede opplæringsløp fram mot fagbrev, noen av dem inkluderer også realkompetansevurdering.<sup>21</sup> Hovedmodellen for fagopplæring er en 2+2-modell som har to års opp-

<sup>16</sup> Regjeringen. (2021, 26. august). Høring: Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskolelova. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-opplaringslov/id2868810/>

<sup>17</sup> Forsøk med modulbasert fag- og yrkesopplæring ble startet i 2017 og utvidet i 2019. Følgende lærefag inngår i forsøket: Helsearbeiderfaget, salgsfaget, produksjonsteknikkfaget, renholdsoperatørfaget, kokkfaget, gjenvinningsfaget, betongfaget, rørleggerfaget, institusjonskokkfaget, trevare- og bygginnredningsfaget, malerfaget, logistikkfaget samt fiske og fangst

<sup>18</sup> Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Se også Innst. 585 S (2020–2021) *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Oslo: Utdannings- og forskningskomiteen.

<sup>19</sup> Meld. St. 14 (2019–2020). *Kompetansereformen – Lære hele livet*.

<sup>20</sup> HK-dir. (2022, 25. oktober). Database for statistikk om høyere utdanning. Hentet fra <https://dbh.hkdir.no/>

<sup>21</sup> Opplæringsloven (1998) § 3-3.

læring i skole med påfølgende to år i bedrift. Det er også utviklet *vekslingsmodeller* som veksler mellom opplæring i skole og opplæring i bedrift. For arbeidsinnvandrere som ikke får godkjent fag- og yrkesopplæringen sin fra hjemlandet, kan fagbrev blant annet også tas gjennom fagbrev på jobbordningen eller praksiskandidatordningen. Gjennom fagbrev på jobb kan personer i arbeid bli realkompetansevurdert, få opplæring på arbeidsplassen og ta fagbrev på grunnlag av dette. Den enkelte trenger ett års praksis i faget for å kunne bruke ordningen. Ikke alle fylker tilbyr denne ordningen i dag. *Praksiskandidatordningen* er en dokumentasjonsordning der man etter fem års relevant praksis i et fag kan få gå opp til fagprøve. Det er fylkeskommunen som avgjør om den praksisen kandidaten viser til, kan godkjennes. Bransjen tilbyr undervisning i forkant av en skriftlig eksamen som må avlegges og bestås.

En utfordring med å ta fagbrev i Norge, både for innvandrere generelt og for arbeidsinnvandrere, er språkferdigheter. De har i dag bare rett til den norskopplæringen som inngår i det utdanningsprogrammet de følger. I 2020 ble det derfor opprettet en egen tilskuddordning til etablering og gjennomføring av tilbud om tilrettelagt fag- og

yrkesopplæring for voksne innvandrere, og i 2022 ble det satt av 15 millioner kroner til ordningen. Hovedmålet er å stimulere til etablering og gjennomføring av tilbud om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring, og tilskuddsordningen skal bidra til å dekke merkostnadene ved tilretteleggingen. Målgruppen er voksne innvandrere som har kompetanse tilsvarende gjennomført grunnskole og rett til videregående opplæring,<sup>22</sup> men som har for svake norskferdigheter til å følge ordinær opplæring uten tilrettelegging. I 2021 var det totalt 750 deltakere som deltok på tilrettelagt fag- og yrkesopplæring gjennom ordningen.

I 2022 ble det innført forsøk med å utvikle en nasjonal samarbeidsmodell for tilrettelagt fag- og yrkesopplæring i fylkene Troms og Finnmark, Nordland og Agder. Forsøkene skal gjennomføres i perioden 2022–2026. Deltakende fylkeskommuner skal inngå en regional samarbeidsavtale med NAV, kommuner og opplæringskontor/aktuelle arbeidsgivere om organisering og gjennomføring av opplæringen. Valg av utdanningsprogram/programområde for klassene som deltar i forsøket, skal baseres på regionale behov. Opplæring i

<sup>22</sup> Opplæringsloven (1998) § 4A-3 Rett til videregående opplæring for voksne.

### Boks 7.2 Lokale modeller utviklet for å kvalifisere voksne med behov for tilrettelegging fram mot fagbrev:

*Samarbeidsmodell Oslo* er fagopplæring rettet mot voksne, arbeidssøkende innvandrere med svake formelle kvalifikasjoner som trenger et tilpasset opplæringsløp og bistand fra NAV for å få et fagbrev. Det er et samarbeid mellom NAV Oslo, Oslo Voksenopplæring og områdesatsingene i Oslo. Opplæringstilbudet til deltakerne består av et fireårig lærlingløp med veksling mellom opplæring i skole og opplæring i lærebedrift. Opplæringen er tilpasset voksne innvandrere med behov for ekstra språk- og læringsstøtte. Ekstra norskopplæring gis integrert i øvrig opplæring. Deltakerne rekrutteres fra NAV, innvilges opplæringstiltak og følges opp av NAV gjennom tiltaksperioden. Siden høsten 2018 har det blitt iverksatt 6 pilotklasser à 18 deltakere innen yrkesfagene kokkefag, tømrerfag og barne- og ungdomsarbeiderfag. Oslo voksenopplæring finansierer den videregående opplæringen, mens NAV finansierer ekstra språk- og læringsstøtte.

*Gloppenmodellen i Vestland* er et samarbeid som har vart siden 2013 mellom fylkeskom-

mune, kommuner og NAV om tilrettelagt fagopplæring for flykninger og andre grupper med behov for tilpasning. Det opprettes tilbud kun når det ifølge NAV er behov i arbeidsmarkedet. De første klassene som startet opp var i helsefag, i samarbeid med Helse- og omsorgsetaten i Gloppen kommune. Senere er tilbudet utvidet til flere andre lærefag i flere kommuner (Stryn, Måløy, Eid, Årdal). Opplæringen tar tre–fire år i klasserom og bedrift. Per 1. november 2021 har Gloppenmodellen gitt over 130 personer mulighet til å starte på fagutdanning. 31 av disse har fått autorisasjon eller fagbrev, mens 84 fremdeles er i utdanningsløp. NAV og fylkeskommunen finansierer 50/50.

Kilde: Leirvik & Staver. (2019) *Fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige. Hvordan inkludere flere flykninger fra introduksjonsprogrammet?* (NIBR-rapport 2019:2). Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet; Gloppenmodellen. (2022, 19. oktober). Gloppenmodellen. Hentet fra <https://www.gloppenmodellen.no/>

norsk skal foregå både parallelt og i sammenheng med programfagene og opplæringen i bedrift.

Det er de siste ti årene også utviklet flere forskjellige, mer lokale modeller for fag- og yrkesopplæring, som Samarbeidsmodell Oslo og Gloppenmodellen, se boks 7.2. Gloppenmodellen er evaluert av NORCE i perioden 2019–2021.<sup>23</sup> NORCE vurderer at arbeidet med nasjonale samarbeidsmodeller for tilrettelagt fag- og yrkesopplæring bør utvikles sammen med erfaringer fra andre fagutdanningsmodeller, som Gloppenmodellen. Samtidig ser de at nye kontekster vil kunne kreve løsninger som ser annerledes ut enn i Nordfjord.

## 7.4 Arbeidslivets kompetansebehov og kompetansekrav

Et viktig bakteppe for den norske kompetansepolitikken er utviklingen av kompetansebehovet i det norske arbeidsmarkedet. Som Kompetansebehovsutvalget har dokumentert i flere rapporter, vil endringer i teknologi, klima og demografi fortsatt føre til nye kompetansebehov.<sup>24</sup> Samtidig er det ikke alltid sammenfall mellom virksomhetenes og samfunnets behov for kompetanse. Mens virksomhetene primært har mål knyttet til produktivitet og økonomisk lønnsomhet, kan kompetansebehovene definert fra fellesskapets ståsted også knyttes til mål som rettferdig fordeling, høy sysselsetting, velfungerende demokrati og arbeidsliv. Eksempelvis kan virksomhetenes opplevelse av mangel på arbeidskraft være positivt sett fra samfunnets synsvinkel. Dels fordi det kan være uttrykk for lav arbeidsløshet og at vi er nær målet om full sysselsetting, dels fordi knapphet på arbeidskraft kan gi virksomhetene motiver til å inkludere personer som står uten jobb, eller til å satse på lærlinger og annen kompetansebygging. Dersom arbeidslivet ikke får tilgang på arbeidskraften som trengs, eller ikke selv har en god forståelse av egne kompetansebehov, risikerer en at samfunnet ikke vil kunne få planlagt og løst oppgavene på best mulig måte. Deler av virksomhetenes kompetansebehov er i stor grad dekket av utenlandsk arbeidskraft, for eksempel i sesongbaserte næringer og bygg- og anleggsbransjen. Det norske arbeidslivets kompetansekrav blir altså

<sup>23</sup> Hellang & Espegren. (2022). *Gloppenmodellen – en fagutdanningsmodell for fremtiden*. (NORCE-rapport nr. 6-2022). Kristiansand: NORCE.

<sup>24</sup> NOU 2020: 2. *Fremtidige kompetansebehov III*. Kompetansebehovsutvalgets tredje delrapport.

### Boks 7.3 NHOs kompetansebarometer

NHOs kompetansebarometer er en årlig kartlegging av kompetansebehov i NHOs medlemsbedrifter og er gjennomført siden 2014. De årlige rapportene viser NHO-bedriftenes kompetansebehov etter fagområder, utdanningsnivåer, typer yrkesfag, fagskoleutdanning og behovet for ingeniører. I 2021 oppgir to av tre NHO-bedrifter å ha et udekket kompetansebehov. Rapporten fra 2021 viser at 44 prosent av NHO-bedriftene har forsøkt å rekruttere uten å få tak i ønsket kompetanse det siste året. Om lag halvparten av disse er innen håndverksfag, om lag en firedel innen ingeniør og tekniske fag.

Åtte av ti NHO-bedrifter ønsker å dekke kompetansebehovet gjennom å heve kompetansen til dagens ansatte, som regel ved hjelp av kortvarige kurs eller ved fagskoleutdanning. Om lag like mange ønsker å ansette nye fra det norske arbeidsmarkedet. Hver tredje bedrift ønsker å dekke kompetansebehovet gjennom å ansette nye personer fra utlandet. Jevnt over oppgir en høyere andeler bedrifter at de vil benytte disse metodene for å skaffe kompetanse, sammenlignet med tidligere år. Eksempelvis oppga rundt 20 prosent at de ville ansette personer fra utlandet ved forrige kartlegging, mens andelen nå er om lag en tredel.

Kilde: En kartlegging av NHOs medlemsbedrifters kompetansebehov i 2021. NIFU, rapport 2022:3.

utviklet i kjølvannet av et behov som dekkes av arbeidsinnvandrere, og dette er direkte foranledning til flere av kompetansetiltakene som er utviklet i norsk arbeidsliv det siste tiåret. Under beskrives noen av disse mekanismene.

En rekke av endringene som er gjort i arbeidslivets kompetansekrav, er bransjespesifikke. Mer generelt er variasjonen i kompetansekrav knyttet til at bransjenes virke er regulert av ulike lover og forskrifter. For eksempel er reglene for hva det innebærer å ha «ansvarsrett» innen bygg- og anleggsbransjen, som er et krav til bedrifter som tar oppdrag for det offentlige, regulert av byggesaksforskriften og hjemlet i plan- og bygningsloven.<sup>25</sup>

Arbeidslivet er en viktig arena for læring, men også for regulering av kompetansekrav og kompe-

tanseutvikling. Flate strukturer i det norske arbeidslivet legger blant annet til rette for læring gjennom samarbeid og god «flyt» av kunnskap. Gjennom både toparts- og trepartssamarbeidet diskuterer og fastsetter organisasjonene, som representerer arbeidstakere og arbeidsgivere, hva som er kompetansebehovene, og hvordan det jobbes med dette. I topartssamarbeidet diskuterer partene innholdet i tariffavtalene og blir enige om hvordan det skal jobbes med kompetanseutvikling i virksomheten.<sup>26</sup> Opprettelsen av kompetansepolitisk råd og bransjeprogrammene for kompetanseutvikling er blant eksemplene på et resultat av trepartssamarbeidet med myndighetene innen kompetansepolitikken.

#### 7.4.1 Tariffavtalene som virkemiddel i kompetansepolitikken

Tariffavtalene brukes i dag blant annet til å øke insentivene for kompetansetiltak gjennom å tydeliggjøre hvem som har ansvar for finansiering og til å bevisstgjøre arbeidsgivere, arbeidstakere og tillitsvalgte slik at man samarbeider om kompetanseutviklingen i virksomhetene. Flere forskningsrapporter fra Fafo har analysert betydningen av kompetanseutvikling i tariffavtalene.<sup>27</sup> Studiene viser at tariffavtalene ofte beskriver hvem som har ansvar for kompetanseutviklingen, permisjonsordninger til etter- og videreutdanning og sammenhengen mellom kompetanseheving og lønn. Tariffavtalte finansieringsordninger for kompetanseutvikling er ofte fonds- eller stipendordninger etablert gjennom tariffavtalene. Ulike fondsordninger kan organiseres ved at det settes av midler som gir støtte til utdanning gjennom stipend eller deltakeravgift. LO Stats utdanningsfond er et eksempel på en slik type fond. Addisco-ordningen til Forbundet for ledelse og teknikk (FLT) er et annet eksempel som har sprunget ut av tariffarbeid. I tillegg til avsetting av midler til utdanning er det opprettet et eget selskap som skal hjelpe til med praktisk tilrettelegging for utdanning.

<sup>25</sup> Byggesaksforskriften. Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak.

§ 11-1 i byggesaksforskriften angir at det er faglig ledelse som må tilfredsstille krav til relevant utdanning og praksis (og at man altså kan ha ufaglærte ansatte). § 11-5 sier imidlertid at «Utdanning og praksis fra annen EØS-stat skal aksepteres på lik linje med norsk».

<sup>26</sup> NOU 2020: 2: kapittel 6, «Læring i arbeidslivet».

<sup>27</sup> Se for eksempel Olberg mfl. (2017). *Tariffavtalene som virkemiddel i kompetansepolitikken* (Fafo-rapport 2017:14). Oslo: Fafo; Talberg. (2019). *Fra festtaler til realitet. Bruken av kompetansebestemmelsene i tariffavtalene i privat sektor* (Fafo-rapport 2018:37). Oslo: Fafo.

Noen tariffavtaler omtaler arbeidsinnvandrere spesifikt i bestemmelsene om kompetanse. For eksempel står det i både vekteroverenskomsten, mellom Norsk Arbeidsmandsforbund og NHO Service, og biloverenskomsten, mellom Fellesforbundet og Norges Bilbransjeforbund, at partene sentralt og lokalt må legge til rette for at arbeidsinnvandrere som arbeider i landet, og som sikter mot å bli en del av det norske arbeidsmarkedet, må få styrket sine grunnleggende ferdigheter i språk, sikkerhetskunnskap og arbeidskultur. Andre eksempel er overenskomst for avis og avistrykkerier, mellom Fellesforbundet og Mediebedriftenes Landsforening (MBL), og fellesoverenskomsten for byggfag (Fellesforbundet og Byggenæringens Landsforening).<sup>28</sup>

#### 7.4.2 Kompetansepolitisk råd

Kompetansepolitisk råd ble opprettet i 2017 for å følge opp intensjonene og anbefalingene i Nasjonal kompetansepolitisk strategi (2017–2021). Rådet ble konstituert på nytt i 2022 og skal gi råd til regjeringen i spørsmål som omhandler kompetansepolitikk. Rådet skal også konsulteres i andre, relevante kompetansepolitiske saker. Rådet består av regjeringen<sup>29</sup>, partene i arbeidslivet ved hovedorganisasjonene, Universitets- og høgskolerådet, Fagskolerådet, en representant for fylkeskommunen og to for frivilligheten, mens Sametinget har observatørstatus.

#### 7.4.3 Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling

Bransjeprogrammet er et samarbeid mellom staten og partene i arbeidslivet for å øke deltakelsen i kompetanseutvikling i de bransjene som til enhver tid inngår i bransjeprogrammet. Partene i arbeidslivet, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, definerer og prioriterer kompetansebehovene i de ulike bransjene. Bransjeprogrammene har tilbud på flere utdanningsnivåer og tilbyr også ikke-formelle kurs. Tilbud i bransjeprogrammet skal være korte og fleksible, og de skal kunne gjennomføres i kombinasjon med full jobb.

Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling ble etablert i 2019 med opprettelsen av bransjeprogrammene for industri- og byggenærin-

<sup>28</sup> Olberg mfl. (2017).

<sup>29</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, og Nærings- og fiskeridepartementet møter fast på rådsmøtene.

gen og kommunal helse- og omsorgssektor. I 2020, under koronapandemien, ble ytterligere syv bransjeprogram opprettet; anleggsbransjen, detalj- og faghandelen, elektro-, automasjon-, kraft- og fornybarnæringen, frisørnæringen, mat- og drikkevareindustrien, olje-, gass- og leverandørrindustrien og reiselivsnæringen. Et ettårig kompetanseløft for Kongsbergindustrien ble også satt i gang i 2020. Bransjeprogram for maritim næring og kompetanseløft for utsatte industriklynger og luftfarten ble satt i gang i 2021.

I 2022 ble bransjeprogrammene for avfalls- og gjenvinningsbransjen og for jordbruk, skogbruk og gartneri opprettet, og bransjeprogram for industri- og byggenæringen ble besluttet videreført, mens bransjeprogram for kommunal helse- og omsorgssektor ble avsluttet i 2021.

Det ble fattet vedtak for om lag 200 millioner kroner i 2021 og gitt tilsagn til 14 500 deltakerplasser med oppstart i 2021, 2022 og 2023. Flere av bransjeprogrammene har i stor grad nådd deltakere med lite formell utdanning, spesielt i helse- og omsorgssektoren, reiselivsnæringen og i detalj- og faghandelen. Rapportering fra tilskuddsmottakere viser at tiltakene har truffet mange ledige og permitterte, noe som også kommer fram i Fafos evalueringsrapport.<sup>30</sup>

#### 7.4.4 Språk- og kompetansekrav i særskilte yrker

Selv om det i de fleste yrker er en fordel at de ansatte snakker norsk, og i enkelte yrker er helt avgjørende, stilles det bare i særskilte tilfeller formelle krav om norskkunnskaper. Dette gjelder særlig innen helsesektoren. For å ivareta pasientsikkerheten kan det stilles språkkrav til helsefagarbeidere. I tillegg til å kunne føre en god dialog med pasienter må helsepersonellet også kunne snakke med kolleger og pårørende. Helsepersonellens krav til journalføring og bestemmelser om opplysningsplikt forutsetter at helsepersonellet behersker norsk.

Når det gjelder krav til norskerferdigheter, er det likevel et skille mellom hvilke krav som kan stilles til EØS-borgere, og hvilke som kan stilles til tredjelandsborgere. Forskrift om autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning for helsepersonell med yrkeskvalifikasjoner fra EØS-land eller fra Sveits<sup>31</sup> har blant annet som formål å gjennomføre rettigheter til autorisasjon for helsepersonell som følger av EØS-avtalen og EUs yrkeskvalifikasjons-

direktiv. Det følger av forskriftens § 24 at helsepersonellet skal ha «de språkkunnskaper som er nødvendige for en forsvarlig yrkesutøvelse» og at «arbeidsgiveren og helsepersonellet skal påse at språkkunnskapene er tilstrekkelige». Av Helse- og omsorgsdepartementets merknader til bestemmelsen framgår det:

Forskjellige stillinger kan ha forskjellige krav til språkerferdigheter. Dette gjelder både for de ulike helsepersonellgruppene og innen samme gruppe. Verken ut fra direktiv 2005/36/EF artikkel 53 eller EF-domstolens praksis vil det være adgang til standardiserte språkkrav eller -prøver. De språkkravene som stilles må være nødvendige for en forsvarlig yrkesutøvelse, noe som må vurderes konkret.<sup>32</sup>

For tredjelandsborgere står Norge langt friere til å stille krav. I 2017 innførte norske myndigheter krav om at helsepersonell fra land utenfor EU/EØS og Sveits må dokumentere norskerferdigheter på nivå B2 for å få autorisasjon i Norge.<sup>33</sup>

I helsesektoren bestemmes språkkravet kommunalt. Oslo kommune innførte språkkrav i 2010, mens Drammen kommune har stilt krav siden 2016. Det stilles ulike krav til norsknivå for ulike typer stillinger. I Oslo kommune stilles det krav om B1 for assistenter, B2 for helsefagarbeidere og C1 for leger og sykepleiere.

Ifølge barnehageloven er hovedregelen krav om norskerferdigheter for å bli ansatt i barnehage.<sup>34</sup> Kravet gjelder alle som skal ansettes, inkludert EØS-borgere. I bestemmelsens forarbeider er det lagt til grunn at kravet utgjør en restriksjon for fri bevegelighet for arbeidstakere.<sup>35</sup> Kunnskapsdepartementet la følgende til grunn:

Departementet vil vise til at det er nødvendig at de ansatte i barnehagen kan kommunisere med barn, foreldre og andre ansatte av både praktiske og pedagogiske årsaker. I barneha-

<sup>30</sup> Aspøy mfl. (2022). *Evalueringsrapport av treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling* (Faforapport 2022:01). Oslo: Fafo.

<sup>31</sup> Forskrift om helsepersonell fra EØS-land og Sveits. Forskrift 8. oktober 2008 nr. 1130 om autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning for helsepersonell med yrkeskvalifikasjoner fra andre EØS-land eller fra Sveits.

<sup>32</sup> Vedlegg til forskrift om autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning for helsepersonell med yrkeskvalifikasjoner fra EØS-land eller fra Sveits (2008).

<sup>33</sup> Forskrift 19. desember 2016 nr. 1732 om tilleggskrav for autorisasjon for helsepersonell med yrkeskvalifikasjoner fra land utenfor EØS og Sveits, § 3.

<sup>34</sup> Barnehageloven. Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager, § 27.

<sup>35</sup> Prop. 170 L (2016–2017) *Endringer i barnehageloven (krav til norskspråklig kompetanse)*.



ger som har norsk som hovedspråk, er det viktig at de ansatte har norskspråklig kompetanse for å kunne kommunisere med barn, foreldre og andre ansatte. Norskspråklig kompetanse er også viktig for at man skal kunne bidra i barnehagens arbeid med språk.

Departementet la videre til grunn at det foreslåtte nivået på norskspråklige kompetanser vil kunne sikre tilstrekkelige norskspråklige kompetanser til å utføre arbeidet som er lagt til stillingen, samtidig som det ikke er unødvendig strengt, og vurderte at kravet er i samsvar med EØS-regelverket.

I forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten<sup>36</sup> stilles det krav om at norsk språk skal brukes i størst mulig grad i virksomheten. Samtidig framgår det at andre språk kan brukes dersom det er nødvendig eller hensiktsmessig for å gjennomføre virksomheten, og det ikke går på bekostning av sikkerheten.

## 7.5 Godkjenningsordninger for utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet

Det norske systemet for godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet er sammensatt og består av ulike ordninger som har ulike formål. Ordningene har til felles at de skal bidra til at personer med utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner kan bruke kompetansen sin i Norge. Jobbsøkere med utenlandsk kompetanse møter utfordringer som både gjelder manglende dokumentasjon av utdanning, yrkeserfaring og at utdanningsdokumentenes legitimitet blir trukket i tvil.<sup>37</sup>

Et hovedskille går mellom ordninger for godkjenning av utdanning og yrkesgodkjenning som gjelder lovregulerte yrker. Godkjenning av utdanning er frivillig, og her inngår NOKUTs godkjenningsordninger for høyere utdanning, for fagskoleutdanning og for fag- og yrkesopplæring. I den andre gruppen inngår godkjenningsordninger for yrkeskvalifikasjoner. Yrkesgodkjenning er en forutsetning for at personer med utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet skal kunne utøve et lovregulert yrke.

### 7.5.1 Godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring

Etter å ha vært etterspurt i flere år kom godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring på plass i 2016, og NOKUT fikk det operative ansvaret. En viktig årsak var at det etter lønnsoppgjøret i 2014 ble gitt økt oppmerksomhet til at enkelte bransjer med mange arbeidsinnvandrere hadde uakseptable lønns- og arbeidsvilkår. Fra både partene og politikerne ble formalisering og anerkjennelse av fagkompetanse pekt på som et viktig virkemiddel for å fremme bedre arbeidsforhold.<sup>38</sup>

Ordningen er en faglig godkjenning av fag- og yrkesopplæring på videregående nivå, der det vurderes om utenlandske fag- og svennebrev er sidestilt med norske. Det er arbeidstakeren som ønsker godkjenning av sine kvalifikasjoner som selv skal sende inn søknad med dokumentasjon til NOKUT. En opplæring godkjennes som sidestilt av en sakkyndig komité når den har samme nivå og omfang som det norske faget, og inneholder mange av de samme vesentlige faglige elementene. Godkjenning av utenlandsk fagkompetanse som sidestilt med norsk fag-/svennebrev eller yrkeskompetanse gir ikke anledning til å ha ansvar for lærlinger.

NOKUT publiserte høsten 2018 en egenevaluering av godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring. Evalueringen trekker fram at det er en både krevende og tidkrevende oppgave å foreta en faglig vurdering av utenlandsk fag- og yrkesopplæring, blant annet fordi de utenlandske læreplanene må analyseres og sammenlignes med norske krav til å oppnå fag-/svennebrev eller yrkeskompetanse. Fra starten av ble derfor land og bransjer som utgjorde de største gruppene av arbeidsinnvandrere, prioritert i ordningen. I begynnelsen var det kun tyske og polske arbeidstakere innenfor yrkene rørlegger, tømrer, betongarbeider, frisør og kjøttkjærer som kunne søke. Senere er ordningen utvidet til flere fag og land. Siste utvidelse ble foretatt høsten 2021, og ordningen innehar nå 23 kvalifikasjoner fra landene Polen, Tyskland, Estland, Latvia og Litauen.

Selv om ordningen har blitt mer omfattende med tanke på land og fag, er omfanget av søkere og antallet godkjent-vedtak fortsatt begrenset. Omfang og innretning gjør at ordningen må antas å ha større betydning i de delene av arbeidsmarkedet som benytter fagkompetanse fra utlandet, som bygg og anlegg og deler av industrien.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Rammeforskriften. Forskrift 12. februar 2010 nr. 158 om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg, § 14.

<sup>37</sup> Risberg & Romani. (2022). Underemploying highly skilled migrants: An organizational logic protecting corporate 'normality'. *Human Relations*, 75(4), 655–680.

<sup>38</sup> Bockmann mfl. (2021):12.

### 7.5.2 Godkjenning av høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleutdanning)

Fagskoleutdanning er høyere yrkesfaglig utdanning som ligger på nivå over videregående opplæring. Den skal gi kompetanse som kan tas i bruk for å løse oppgaver i arbeidslivet uten ytterligere opplæringstiltak.<sup>40</sup> Fagskoleutdanning inneholder studieprogram med et omfang på mellom 30 og 120 studiepoeng (tilsvarende et halvt års til to års fulltidsstudier), som gjerne bygger på yrkesfaglig fag- og svennebrev, generell studiekompetanse eller realkompetanse. En godkjenningsordning for utenlandsk fagskoleutdanning startet 1. januar 2019, og denne forvaltes av NOKUT. I tillegg til å bidra til at innvandrere med fagskole eller lignende utdanning fra utlandet blir bedre integrert i norsk arbeidsliv, er hensikten å danne et godt grunnlag for opptaks- og fritaksvurderinger ved de norske fagskolene, som dermed lettere kan ta opp utenlandske studenter.

Hovedutfordringen med denne ordningen er at få godkjenningskontorer i andre land retter seg etter dette. Generelt finnes det lite kunnskap om fagskolenivået globalt, og det finnes ingen internasjonale konvensjoner eller avtaler. Fagskoleutdanning har uklare grenser til fag- og yrkesopplæring på videregående nivå og annen høyere utdanning. Dette gjør det krevende å verifisere søkerens dokumenter, og det fører til at saksbehandlingstiden varierer.

Det vil settes i gang en ekstern evaluering av ordningen etter at godkjenningsordningen går over i HK-dir i 2023. Det er HK-dir som vil ha ansvaret for gjennomføringen.

### 7.5.3 Godkjenning av utenlandsk høyere utdanning

Generell godkjenning av høyere utdanning fra utlandet innebærer at søkeren får sin utenlandske høyere utdanning vurdert mot kravene til norsk høyere utdanning. NOKUT forvalter godkjenningsordningen med hjemmel i universitets- og høyskoleloven. I tillegg til å behandle rundt 7 000 søknader med dokumentasjon på utdanning fra utlandet, tilbyr NOKUT også en intervjubasert godkjenningsordning for søkere som mangler dokumentasjon eller har ikke-verifiserbare dokumenter (UVD-ordningen). Godkjenningen sier

noe om nivå og omfang på utdanningen, men ikke noe om det faglige innholdet. En slik faglig vurdering gjøres som regel hvis man søker opptak til et norsk universitet eller en norsk høyskole på bakgrunn av den utenlandske høyere utdanningen.

### 7.5.4 Yrkesgodkjenning og yrkeskvalifikasjonsdirektivet

Det er over 170 yrker som er lovregulerte i Norge, og som krever en egen godkjenning for at en yrkesutøver skal kunne praktisere det lovregulerte yrket eller bruke en yrkestittel i Norge. For EØS-borgere blir godkjenningsprosessen regulert av EUs direktiv om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner og yrkeskvalifikasjonsloven.<sup>41</sup> For borgere av land utenfor EØS eller Sveits har situasjonen lenge vært en annen siden det ikke har vært felles regler for behandling av slike søknader. Saksbehandlingen har vært mer komplisert, og ofte resultert i et krav om at den enkelte må gjennomføre mer utdanning og/eller skaffe seg mer arbeidspraksis før godkjenning eller autorisasjon blir gitt.

Det kan blant annet skyldes at utdanning ervervet utenfor EØS eller Sveits ikke passer så godt inn i det norske utdanningssystemet og ikke er harmonisert eller regulert gjennom EU-direktiver i samme grad som utdanninger fra EØS-land. Endringer i yrkeskvalifikasjonsloven som trådte i kraft 1. januar 2022 gjør at enkelte bestemmelser i denne loven nå også regulerer personer med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland. Hensikten er at godkjenningsprosessen for denne gruppen skal bli enklere. I høringsnotatet til lovendringen la Kunnskapsdepartementet blant annet vekt på følgende prinsipper:

- I vurderingen av kvalifikasjoner fra tredjeland skal det legges vekt på de helhetlige yrkeskvalifikasjonene og ikke bare den formelle utdanningen.
- Det bør kunne gis delvis adgang når en søkers kvalifikasjoner dekker deler av oppgavene en godkjenning gir rett til å utøve.
- Det skal ikke stilles språkkrav underveis i godkjenningsprosessen, men før vedkommende kan starte i arbeid, slik at man får vite om man er kvalifisert til yrkesutøvelse mens man er under språkopplæring.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Andersen mfl. (2021): 8.

<sup>40</sup> Fagskoleloven. Lov 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning § 4 første ledd.

<sup>41</sup> Yrkeskvalifikasjonsloven. Lov 11. juni 2021 nr. 81 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner.

<sup>42</sup> Prop. 111 L (2020–2021) *Endringer i universitets- og høyskoleloven, utdanningsstøtteleven, fagskoleloven og yrkeskvalifikasjonsloven mv. (samleproposisjon).*

Søknader om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner behandles av 18 forskjellige myndigheter som er underlagt 11 departementer. Noen av eksemplene på lovregulerte yrker (med ansvarlig godkjenningsmyndighet) er sykepleier (Helsedirektoratet), lærer (NOKUT), gravemaskinfører (Arbeids-tilsynet) og elektriker (Direktoratet for samfunns-sikkerhet og beredskap).<sup>43</sup>

## 7.6 Utdanningssystemet for barn av arbeidsinnvandrere

Blant de viktigste arenaene for hverdagslivet til barn av arbeidsinnvandrere er det norske utdanningssystemet. Europakommisjonens handlingsplan for integrering fra 2016 fastslår at utdanning er et virkningsfullt middel for integrering, og kommisjonen anmodet i 2017 om at nasjonale myndigheter bør vurdere behovene til hvert enkelt barn og hver enkel ungdom med innvandrerbakgrunn så tidlig som mulig etter innvandring. Utilstrekkelig utredning og uegnede tiltak for minoritetsspråklige elever kan føre til skolepårte spesialpedagogiske behov.<sup>44</sup>

Barn av arbeidsinnvandrere i Norge er en sammensatt gruppe, og mye tyder på at det er store forskjeller mellom ulike landgrupper i hvorvidt integreringen i norsk skole byr på store utfordringer, eller ikke. Noen studier antyder at polske barn forblir «usynlige» i norsk skole tross betraktelige utfordringer med både skolearbeid og sosial integrering i skolesystemet.<sup>45</sup> Annen forskning på polske familier i Norge tyder på polske foreldre og norske læreres forskjellige forventninger til hverandre og skolearbeidet har sammenheng med store forskjeller i skolesystemene i de to landene.<sup>46</sup> I det følgende beskrives hvilke gene-

relle tilbud som eksisterer for nyankomne og minoritetsspråklige i det norske utdanningssystemet. I kapittel 12.4 beskrives nærmere hva forskningen viser om hvordan det går med barn og unge som har kommet til Norge fordi en eller begge foreldre er arbeidsinnvandrere.

### 7.6.1 Tilbud til minoritetsspråklige barn i norske barnehager

Det store flertallet av minoritetsspråklige barn har gått i barnehage før skolestart, men minoritetsspråklige barn starter i gjennomsnitt senere i barnehagen enn øvrige barn.<sup>47</sup> En systematisk kunnskapsoppsummering av forskningslitteraturen viser at kompetanseutvikling blant personalet, og kunnskapsbasert praksis, kan ha stor betydning for minoritetsspråklige barns språklæring i barnehagen.<sup>48</sup> Utdanningsdirektoratets faste spørreundersøkelser til Barnehage-Norge har i flere omganger vist det samme. Styrere i barnehagene oppgir mangel på flerkulturell kompetanse i personalgruppen som et av de største hindrene. Flerkulturell kompetanse er viktig for å kunne gi et godt tilbud til barn med behov for særskilt tilrettelegging innenfor det allmennpedagogiske tilbudet. Det er de største barnehagene, og de kommunale barnehagene som oftest oppgir at man har spesielle språkstimuleringsaktiviteter for minoritetsspråklige barn.<sup>49</sup>

En rapport fra områdesatsingen i Groruddalen i Oslo viser at språkarbeidet i barnehager med høy andel minoritetsspråklige barn er for lite målrettet og systematisk.<sup>50</sup> Det betyr at man antakelig ikke utnytter godt nok de mulighetene man har i barnehagen, noe som gjør at barna får et dårligere norskspråklig grunnlag til skolestart.

<sup>43</sup> For noen fag tilbys det kompletterende utdanning for personer som har en fullført utdanning utenfra EU/EØS, i kjølvannet av at disse er godkjent. Det gjelder for eksempel utdanninger som lærer-, sykepleier- eller ingeniør, og fagdirektorat avgjør om det er behov for kompletterende utdanning. Se for eksempel dette tilbudet, som prioriterer flyktninger, men også tar opp personer med annet oppholdsgrunnlag fra land utenfor EU/EØS: OsloMet (2022, 25. oktober). Opptak til kompletterende utdanninger. Hentet fra <https://www.oslomet.no/studier/soknad-og-opptak/opptak-kompletterende-utdanninger>.

<sup>44</sup> Meld. St. 18 (2010–2011). *Læring og fellesskap: Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov*.

<sup>45</sup> Wærdahl. (2016). The Invisible Immigrant Child in the Norwegian Classroom: Losing Sight of Polish Children's Immigrant Status Through Unarticulated Differences and Behind Good Intentions. *Central and Eastern European Migration Review*, 1–16 DOI: 10.17467/ceemr.2016.01

<sup>46</sup> Ślusarczyk mfl. (2018). Polish children and their parents adapting to a new school reality in Norway. I Slany mfl. (red.), *Transnational Polish families in Norway: social capital, integration, institutions and care*. Warszawa: Peter Lang Publishing.

<sup>47</sup> SSB (2022, 1. juni). Statistikkbanken. 12272: Minoritetsspråklige barn i barnehager 1-5 år (K) 2015-2021. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/12272>.

<sup>48</sup> Lillejord mfl. (2017). *Kunnskapsbasert språkarbeid i barnehager med flerspråklige barn – en systematisk forskningskartlegging*. Oslo: Kunnskapscenter for utdanning.

<sup>49</sup> Sivertsen mfl. (2015). *Spørsmål til Barnehage-Norge 2014*. (TFoU-rapport 2015:1) Steinkjer: Trøndelag Forskning og utvikling; og Haugset mfl. (2015). *Spørsmål til Barnehage-Norge 2015*. (TFoU-rapport 2015:19). Steinkjer: Trøndelag Forskning og utvikling.

<sup>50</sup> Stiberg-Jamt mfl. (2018). Forstudie til barnehageprosjektet «fra beste til neste praksis» *Kartlegging av språkarbeid i barnehager i Groruddalen*. Oxford Research, rapport.

### 7.6.2 Opplæringstilbud og retten til særskilt språkopplæring

Mange barn av arbeidsinnvandrere til Norge kommer som nyankomne i skolealder, og har derfor ikke fått den språktreningen som tiden i en norsk barnehage kan gi. Et sentralt punkt for alle nyankomne elever, og generelt for alle med norsk som andrespråk i den norske skolen, er retten til særskilt språkopplæring som del av undervisningen.

Elever med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt språkopplæring både i grunnskolen og i videregående opplæring dersom de har behov for det. Dette gjelder alle, også de som kommer fra EU/EØS. Retten gjelder både særskilt norskopplæring og, ved behov, morsmålsopplæring og/eller tospråklig opplæring i fag. Særskilt norskopplæring er forsterket opplæring i norsk. Opplæringen kan gis enten etter læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter eller i form av tilpasning av den ordinære læreplanen. Retten gjelder fram til de har tilstrekkelig kompetanse i norsk til å følge den ordinære opplæringen i skolen.

Elever som har rett til særskilt norskopplæring, har også rett til morsmålsopplæring eller tospråklig opplæring i fag dersom de har behov for det. I morsmålsundervisningen får elevene opplæring på og i sitt eget morsmål. Dette er undervisning elevene mottar i tillegg til annen undervisning ved skolen. Tospråklig opplæring i fag er opplæring der elevenes morsmål blir benyttet i opplæringen enten alene eller sammen med norsk i fag innenfor det ordinære undervisningstimetallet. Dersom det mangler ansatte som kan gi morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring, skal kommunen tilby annen tilrettelagt opplæring så langt det er mulig. Blant elevene i grunnskolen fikk seks prosent særskilt norskopplæring skoleåret 2020–21.<sup>51</sup> Det nasjonale antallet har vært stabilt den siste tiårsperioden på drøyt 40 000 elever, men andelen varierer mye mellom kommunene. I Oslo har rundt 20 prosent av elevene et vedtak om særskilt norskopplæring i grunnskolen.

Mye tyder på at det er stor variasjon i tilbudet som gis i barnehage og skole i dag. Tilsyn, NOU-er og ulike rapporter har dokumentert manglende etterlevelse av regelverket på dette feltet over flere år.<sup>52</sup> Det varierer om elevene faktisk får den hjel-

pen de har rett til. Omfanget og formen på støtten som gis, og kvaliteten på tilbudet, varierer også.<sup>53</sup>

Det er mange mulige årsaker til den store variasjonen. En av dem er at regelverket åpner for mange muligheter, men det er få nasjonale føringer for hvilket tilbud minoritetsspråklige barn og elever skal få i barnehagen, grunnskolen og videregående opplæring. For eksempel er det åpning i regelverket for at skoleeier tilbyr innføringstilbud og kombinasjonsklasser, men det er ingen plikt å tilby dette, og det er ingen rettighet for eleven. Det er ingen føringer for hva innholdet i slike tilbud skal være. Dermed blir det opp til hver enkelt kommune å finne ut hvordan de løser opplæringen rent praktisk.

Det er stor variasjon i kommunestørrelse rundt om i landet, og hvilke erfaringer kommunene har med opplæring av minoritetsspråklige barn og unge. Med andre ord har kommunene svært ulike utgangspunkt og forutsetninger for å gi elevene en god opplæring.

En annen mulig årsak til stor variasjon er manglende kompetanse hos ansatte, ledere og eiere. Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2022 viser at 53 prosent av skolene har tilgang på lærere med kompetanse på å kartlegge nyankomne elever, men kun 27 prosent har tilgang på et tilstrekkelig antall lærere med betydelig erfaring i å gi særskilt norskopplæring.<sup>54</sup> De aller fleste skoler mangler lærere med studiepoeng i flerkulturell pedagogikk. Rundt halvparten av grunnskolene og 70 prosent av de videregående skolene har tilgang på lærere som minst har 30 studiepoeng i norsk som andrespråk. Kun 26 prosent av kommunene har rutiner for å vurdere kvaliteten på tilbudet til nyankomne. Nesten samtlige kommuner i Oslo-området har slike rutiner.

### 7.6.3 Overgang til videregående opplæring, og kombinasjonsklasser

Elever med kort botid i Norge har lenge hatt en tendens til å falle mellom forvaltningsnivåer i overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring.<sup>55</sup> Mange elever som kommer midt i eller sent i ungdomstiden har behov for mer

<sup>51</sup> Utdanningsdirektoratet. (2020, 17. desember). Fakta om grunnskolen 2020–21. Hentet fra file:///C:/Users/aid6496/Downloads/Fakta%20om%20grunnskolen%202020%E2%80%9321(1).pdf

<sup>52</sup> Blant annet gjennomgått i delkapittel 6.2.3 i NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring*.

<sup>53</sup> Aarsæther. (2021). Learning environment and social inclusion for newly arrived migrant children placed in separate programmes in elementary schools in Norway, *Cogent Education*, 8(1). Doi:10.1080/2331186X.2021.1932227.

<sup>54</sup> Bergene mfl. (2022). *Spørsmål til Skole-Norge Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2022* (NIFU-rapport 2022:11). Oslo: NIFU. Se kapittel 5.

grunnskoleopplæring til tross for at de egentlig har avsluttet tiende trinn. Denne erkjennelsen gjorde at opplæringsloven ble endret i 2016 for at fylkeskommuner og kommuner kunne tilby mer grunnskoleopplæring til dem som trenger det, uavhengig av om de har fullført norsk grunnskole eller ikke. De faglige og sosiale behovene til dem som innvandrer i videregående skole-alder, og nyankomne som har fullført norsk grunnskole, men ikke rukket å lære nok, er ofte forholdsvis like. Derfor har det blitt opprettet opplæringstilbud som skal dekke begge disse gruppernes behov, såkalte kombinasjonsklasser eller kombinasjonstilbud, i samtlige norske fylkeskommuner. Kombinasjonsklassene kan tilby tilrettelagt grunnskoleopplæring på videregående skole.

I de aller fleste fylkeskommunene ble kombinasjonstilbud opprettet enten skoleåret 2016–2017 eller 2017–2018, men noen få startet opp før lovendringen. Det er stor variasjon mellom fylkeskommunene i hvor mange elever, skoler og kommuner som har kombinasjonstilbud. Det er også variasjon i hvordan tilbudene organiseres og finansieres. Selv om geografi og antall elever i målgruppen til dels kan forklare variasjonen i utbredelse, er dette ikke en entydig sammenheng.

En evaluering av kombinasjonstilbud fra 2018 tydet på at de fleste informantene, fra både fylkeskommuner, kommuner, blant lærere og skoleledere, var positive til lovendringen og opprettelsen av kombinasjonsklasser.<sup>55</sup> Evalueringen identifiserte noen suksesskriterier, og kanskje det viktigste blant disse var at kompetanse på grunnskoleopplæring og undervisning av minoritetsspråklige er avgjørende. Evalueringen pekte også på noen utfordringer på dette feltet, som særlig handlet om mangelen på sentrale retningslinjer for hvem som er i målgruppen, mangel på avklaring av rolle- og ansvarsfordeling mellom kommuner og fylkeskommuner og manglende forutsigbarhet i finansiering.

Som en del av regionreformen ble midlene til ordningen (95 millioner kroner) overført til fylkeskommunenes rammetilskudd i 2020-budsjettet. I integreringsforskriften står det i § 65 at fylkeskommunen skal legge til rette for at det gis mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom som har behov for det for å kunne gjennomføre videregående opplæring.

I høringsnotatet med forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven som Kunnskaps-

departementet sendte på høring i august 2021, ble det foreslått at det innføres en overordnet regel for å sikre at alle fylkeskommunene inntil videre opprettholder eller innfører et overgangstilbud for elever som har rett til videregående opplæring for ungdom, men som mangler faglige eller språklige forutsetninger for å kunne delta i og bestå videregående opplæring. Plikten foreslås å legges til fylkeskommunene, men er ikke til hinder for at fylkeskommunene samarbeider med kommunene om tilbudet. Det er opp til fylkeskommunene hvordan tilbudet skal organiseres, hvilket innhold som skal tilbys, hvem som skal være målgruppen for tilbudet, og hva som skal være omfanget av det. Dette er ikke en plikt til å tilby kombinasjonsklasser, men kombinasjonsklasser vil kunne være et overgangstilbud som oppfyller plikten. Endelig lovforslag om dette overgangstilbudet vil etter planen sendes Stortinget i starten av 2023.

I Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*, ble det signalisert at regjeringen Solberg ville vurdere å innføre en plikt for fylkeskommunene til å ha et overgangstilbud rettet mot elever som har innvandret, og som har svake språkferdigheter og/eller faglige utfordringer. Det ble her trukket fram at et godt overgangstilbud skal legge til rette for at elevene kan få opplæring på ulikt nivå i fagene, slik at de kan kombinere opplæring på grunnskolenivå med opplæring i fag på videregående nivå. I dag er det ikke løpende opptak til videregående opplæring. Det ble også vist til at det må legges til rette for løpende opptak slik at elever som kommer til Norge midt i et skoleår, skal slippe å vente på at opplæringen kommer i gang.

#### 7.6.4 Norsk skolepolitikk for nyankomne elever, sammenlignet med andre land

Europakommisjonens utdanningsnettverk (Eurydice) kartla i 2019 tilnærminger til integrering og opplæring av nyankomne elever i 38 land.<sup>57</sup> I de fleste landene – også i Norge – har barn med innvandrerbakgrunn i grunnskolealder de samme rettigheter og plikter til utdanning som majoritetsbefolkningen. Dette gjelder også barn som ikke har lovlig opphold.

For nyankomne innvandrere kan det være krevende å orientere seg i utdanningssystemet. De fleste landene i undersøkelsen har forordninger

<sup>55</sup> Rambøll. (2018). *FOU-prosjekt 184002 Tilrettelagte opplæringstilbud for minoritetsspråklig ungdom*. (Rambøll Rapport). Oslo: Rambøll.

<sup>56</sup> Rambøll. (2018).

<sup>57</sup> European Commission/EACEA/Eurydice. (2019). *Integrating Students from Migrant Backgrounds into Schools in Europe: National Policies and Measures* (Eurydice Report). Luxembourg: Publications Office of the European Union.

som skal hjelpe med dette – oftest i form av skriftlig informasjon om utdanningssystemet, som er det eneste som tilbys i Norge. En del andre land har i tillegg en dedikert kontaktperson og/eller tolk (for eksempel i Sveits, Slovenia, Luxemburg), og i enkelte land er det i tillegg egne informasjonssentre, som Finland og Italia. I Danmark anbefaler myndighetene at lokale skoleeiere gir informasjon og støtte, men spesifiserer ingen krav. I Sverige fins det ikke noen sentrale reguleringer om dette temaet i det hele tatt.

Som nevnt tidligere er det ingen nasjonale føringer for innholdet i innføringstilbudene i Norge, utover læreplaner knyttet til særskilt språkopplæring, som delvis er frivillig for skoleeier å benytte. Elevenes språkkunnskaper kartlegges når man vurderer behov for særskilt språkopplæring. Utdanningsdirektoratet har utviklet et digitalt kartleggingsverktøy for å kartlegge om elever med norsk som andrespråk trenger særskilt språkopplæring, hvilken norskopplæring eleven trenger og når eleven er klar for å gå over til ordinær opplæring. Norge er blant de svært få landene i Europa som har regulerte krav til kvalifikasjoner for å undervise i morsmål.

## 7.7 Oppsummering

Kompetansepoltiske tiltak er relevante for arbeidsinnvandreres integrering på flere måter. Den koordinerte lønnsdannelsen og små lønnsforskjeller i Norge gjør at virksomhetene har interesse av å heve kompetansen til arbeidstakere uavhengig av lønnsnivå. Flate strukturer og tillit legger til rette for læring gjennom samarbeid og deling av kunnskap. Et høyt lønnsgulv innebærer samtidig at kravene til kompetanse for stabil jobbtilknytning er store. Det norske arbeidslivet kan også bidra til å videreutvikle kompetanse og fylle kompetansehull. I en tid der en økende del av den norske arbeidsstyrken består av innvandrere som kan ha svak grunnkompetanse, kan arbeidslivets rolle som læringsarena bli enda viktigere. Å lykkes med kompetansepoltikken er derfor svært viktig for integreringen, også fordi de som har svak kompetanse, har større sannsynlighet for å falle ut av arbeidslivet.

Arbeidsmarkedspoltikken og arbeidslivspoltikken kan ses i sammenheng med kompetansepoltikken. Noen av myndighetenes kompetansepoltiske virkemidler ligger innenfor Kompetanseprogrammet, hvor det gjennomføres forsøk og tiltak for å mobilisere og heve kompetansen i Norge. Flere ordninger for å finansiere ulike for-

mer for voksenopplæring, både i fag og for å lære norsk, er relevante for arbeidsinnvandrere. Noen av eksemplene er Kompetansepluss og forsøk med stipendordninger til fagarbeidere. Deler av arbeidet foregår gjennom arbeidslivets mekanismer for samarbeid mellom partene og myndighetene. Gjennom både toparts- og trepartssamarbeidet diskuterer og fastsetter organisasjonene som representerer arbeidstakere og arbeidsgivere hva som er kompetansebehovene, og hvordan det jobbes med dette, sammen med myndighetene. Opprettelsen av Kompetansepoltisk råd og bransjeprogrammene for kompetanseutvikling er noen av eksemplene på et resultat av trepartssamarbeidet innen kompetansepoltikken.

En viktig del av kompetansepoltikken for arbeidsinnvandrere er tiltak for å få godkjent kompetanse fra utlandet. Det norske systemet for godkjenning av utdanning og kompetanse skal bidra til at personer med utenlandsk utdanning enkelt kan bruke sin kompetanse i Norge. Evalueringer av feltet viser at det preges av flere utfordringer, og at kun et mindretall av arbeidsinnvandrere i Norge har benyttet seg av utvalgte ordninger som er rettet mot utenlandske arbeidstakere. Det norske systemet for realkompetansevurdering er også aktuelt for arbeidsinnvandrere. Å få tilgang til informasjon og veiledning om realkompetansevurdering har imidlertid vist seg å være utfordrende, blant annet fordi informasjonen ofte er på norsk og systemet og bruken generelt i liten grad er utviklet. I videregående opplæring påpekes det at det i mange yrkesfag kan være krevende å skille mellom fagkompetanse og ferdighet i å kommunisere på norsk. Det kan være en av grunnene til at realkompetansevurdering ikke blir gjennomført før et tilstrekkelig nivå i norsk er oppnådd.

Det norske utdanningssystemet er en av de viktigste arenaer for barn av arbeidsinnvandrere i Norge. Den siste delen av kapitlet har vist hvordan nyankomne elever og andre barn med innvandrereforeldre mottas av det norske utdanningssystemet. Styrere i barnehagene oppgir mangel på flerkulturell kompetanse i personalgruppen som et av de største hindrene for å arbeide godt med nyankomne barnehagebarn. Flere studier trekker dessuten fram at opplæringstilbudet til nyankomne elever i Norge varierer mye på tvers av skoler, kommuner og fylker. En oppfatning som flere forskere og rapporter målbærer, er at dette henger sammen med manglende klarhet i nasjonale retningslinjer, som igjen er knyttet til mangel på samlet kunnskap om hva som faktisk er den beste måten å organisere dette tilbudet på.

*Del III*  
*Situasjonsbeskrivelse*





## Kapittel 8

# Migrasjonsmønstre og demografiske hovedtrekk

### 8.1 Innledning

Utvalget er bedt om å beskrive hvem og hvor mange som kommer til Norge for å arbeide, hvor mange som velger å bosette seg, årsaker til bosetting og hvorvidt de som kommer for å arbeide, har eller får medfølgende familie. Dette kapitlet oppsummerer statistikk over hvem som har flyttet til Norge for å arbeide de siste tiårene, med vekt på perioden 2004–2021, der tallgrunnlag for denne perioden er tilgjengelig. Kapitlet beskriver også hvem og hvor mange av arbeidsinnvandrerne som har flyttet ut igjen, og hvem og hvor mange som har blitt boende.

Det skilles mellom arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, fra øvrige land i EU-området og fra tredjeland, med nærmere beskrivelse av de største landgruppene. Det skilles også mellom de som blir registrert som bosatte, og de som kun er i Norge en kortere periode av gangen, omtalt som arbeidsinnvandrere på korttidsopphold. Av sistnevnte gruppe er det løpende en andel som bosetter seg hvert år, men også en andel som ikke dukker opp i Norge igjen. For en del arbeidsinnvandrere er korttidsoppholdet starten på mer varige bånd til norsk arbeids- og samfunnsliv.

Resultatet av disse migrasjonsstrømmene, nettoinnvandringen, danner det som i kapitlet omtales som arbeidsinnvandrerbefolkningen. Sammensetningen av og bosettingsmønstrene til denne gruppen beskrives i siste del av kapitlet. Denne siste delen tar også for seg bosatte arbeidsinnvandre- res familiemedlemmer i Norge, inkludert deres norskfødte barn.

### 8.2 Innvandringer blant arbeidsinnvandrere

Ved inngangen til 2021 utgjorde innvandrere med arbeid som innvandringsgrunn om lag 4 prosent av befolkningen i Norge, eller i overkant av 208 000 personer. Nær ni av ti av disse er arbeids-

#### Boks 8.1 Innvandringer som «strøm», innvandrerbefolkning som «beholdning»

En migrasjon er en hendelse som endrer befolkningen – og samfunnet – i to land. Fra et demografisk perspektiv kan det skilles mellom beskrivelser av slike hendelser – «strømmen» eller «flyten» av personer på tvers av landegrenser – og beskrivelser av befolkningen som på et gitt tidspunkt er i Norge – «beholdningen» eller «tilstanden» i befolkningen. Dette kapitlet starter med å ta utgangspunkt i det første, altså innvandringer og utvandringer. Blant dem som kommer fra utlandet for å arbeide, er det enkelte som oppholder seg så kort tid i Norge at de ikke melder flytting eller blir registrert som bosatte, og disse kalles gjerne arbeidsinnvandrere på korttidsopphold eller ikke-bosatte lønnstakere. Andre blir boende noen få år, og utvandrer deretter, mens en forholdsvis stor andel ser ut til å bosette seg på mer permanent basis i Norge. Senere i kapitlet ses det nærmere på demografien til arbeidsinnvandrerne som har bosatt seg, og deres familiemedlemmer, referert til her som arbeidsinnvandrerbefolkningen.

innvandrere fra EØS, hvorav et klart flertall er fra Polen og Litauen. Arbeidsinnvandrerbefolkningen er forholdsvis ung, og flertallet er menn. Befolkningen av arbeidsinnvandrere i Norge i dag gjenspeiler i stor grad gruppen av arbeidsinnvandrere som har kommet til Norge siden den første EU-utvidelsen østover i 2004.

Utlendingsdatabasen er den viktigste kilden for informasjon om innvandringsgrunner. Nordiske statsborgere kan flytte fritt mellom de nordiske landene, og de står derfor ikke oppført i Utlendingsdatabasen med noe oppholdsgrunnlag. Statistikken over arbeidsinnvandring – og innvandrere med annen innvandringsgrunn – gjelder

derfor kun ikke-nordiske borgere. Der nordiske innvandrere inngår som sammenligningsgruppe, defineres disse derfor etter landbakgrunn, og ikke etter innvandringsgrunn ved innvandring til Norge.

### 8.2.1 Arbeidsinnvandring til Norge fra ulike land

Hele fire av ti av alle som innvandret til Norge mellom 2004 og 2020, var arbeidsinnvandrere. I denne perioden kom det i overkant av 295 500 innvandrere med arbeid som innvandringsgrunn til Norge. Tilsvarende tall for perioden mellom 1990 og 2003 var 24 400.<sup>1</sup> Den store økningen i arbeidsinnvandring fra 2004 var nesten utelukkende fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa.

Figur 8.1 viser antallet ikke-nordiske borgere som flyttet til Norge for å arbeide mellom 2002 og 2020. Figuren inkluderer kun arbeidsinnvandrere som er blitt folkeregistrert i Norge, og utelukker arbeidsinnvandrere på korttidsopphold. Den blå linjen viser antallet personer som har kommet fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, det vil si fra et av de landene som ble medlem i EU i 2004 eller senere. Den oransje linjen viser antallet som har kommet fra et av de eldre EU-landene, omtalt her som øvrige EU-land. Den grønne linjen viser antallet

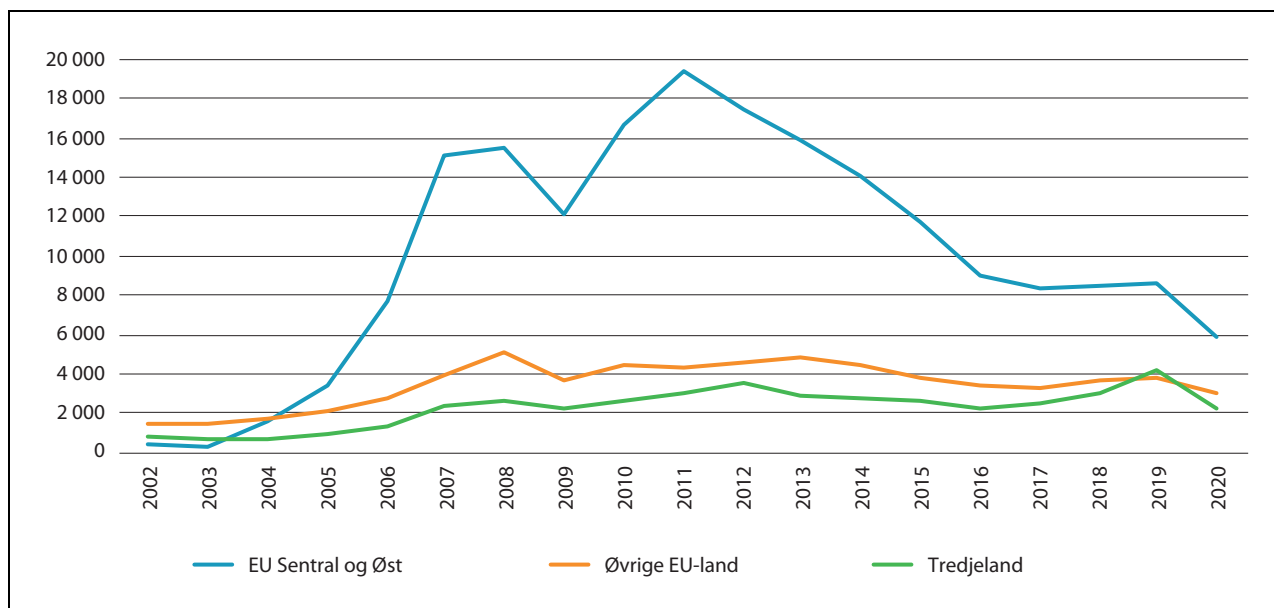
<sup>1</sup> Steinkellner. (2022, 28. juni). *Hvem er arbeidsinnvandrerne fra de nyeste EU-landene?* SSB. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/hvem-er-arbeidsinnvandrerne-fra-de-nyeste-eu-landene>

som har kommet fra et tredjeland, det vil si utenfor EØS.

Figuren viser at antallet personer fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa som registrerte seg for å arbeide i Norge, doblet seg to år på rad, først fra 2005 til 2006 og så fra 2006 til 2007. Nedgangen i arbeidsinnvandringen i 2008 skyldes i hovedsak finanskrisen. Fra 2009 til 2011 var det igjen en betydelig økning i arbeidsinnvandringen til Norge fra denne landgruppen, men etter det sank antallet gradvis til situasjonen stabiliserte seg i 2016. Nedgangen i 2020 skyldes i hovedsak koronapandemien. Figuren viser også at det var noe økning i arbeidsinnvandringen fra øvrige EU-land og tredjeland i denne perioden, men at økningen var langt mer beskjeden.

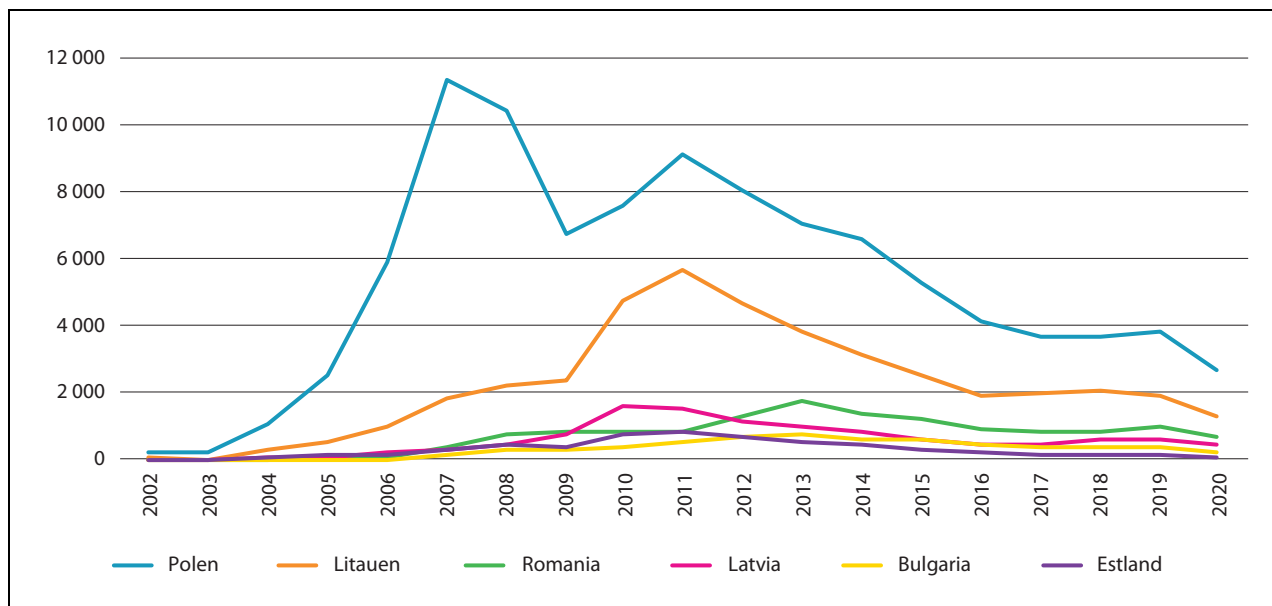
Det største omfanget av arbeidsinnvandrere har altså kommet fra EU-landene i Sentral- og Øst-Europa etter 2004. De første årene etter EU-utvidelsen sto polske innvandrere for brorparten av økningen i arbeidsinnvandring fra EØS. Deretter økte også arbeidsinnvandringen fra andre deler av Europa, særlig fra de baltiske landene og andre sentral- og østeuropeiske land. Figur 8.2 viser hvordan arbeidsinnvandring til Norge i tiden mellom 2004 og 2020 har vært dominert av arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen, selv om det var en jevn nedgang i perioden 2011–2016 for begge disse gruppene.

Den tydelige nedgangen i arbeidsinnvandring fra og med 2011 er knyttet til økonomiske konjunkturer, både i Norge og i fraflyttingslan-



Figur 8.1 Førstegangsinnevandringer blant ikke-nordiske innvandrere som har flyttet til Norge for å arbeide, etter statsborgerskap. 2002–2020

Kilde: Steinkellner (2022, 28. juni)



Figur 8.2 Førstegangsinnvandringer blant innvandrere fra utvalgte EU-land i Øst- og Sentral-Europa som har flyttet til Norge for å arbeide. 2002–2020

Kilde: Steinkellner (2022, 28. juni)

dene til arbeidsinnvandrerne. Aktiviteten i norsk økonomi var høy og økende til og med 2011, mens nedgangen tiltok i 2014 med oljeprisfallet. Det er også en sammenheng mellom hvor høy arbeidsledighet det er i de store fraflyttingslandene, særlig Polen og de baltiske landene, og antallet personer derfra som kommer til Norge for å arbeide. Nedgangen i arbeidsinnvandringen til Norge, samt økningen i utvandring som beskrives nærmere senere i dette kapitlet, har altså vært knyttet til relativt bedre økonomiske tider i østeuropeiske avsenderland for arbeidsinnvandrere, i tillegg til relativt dårligere økonomiske tider i Norge.<sup>2</sup>

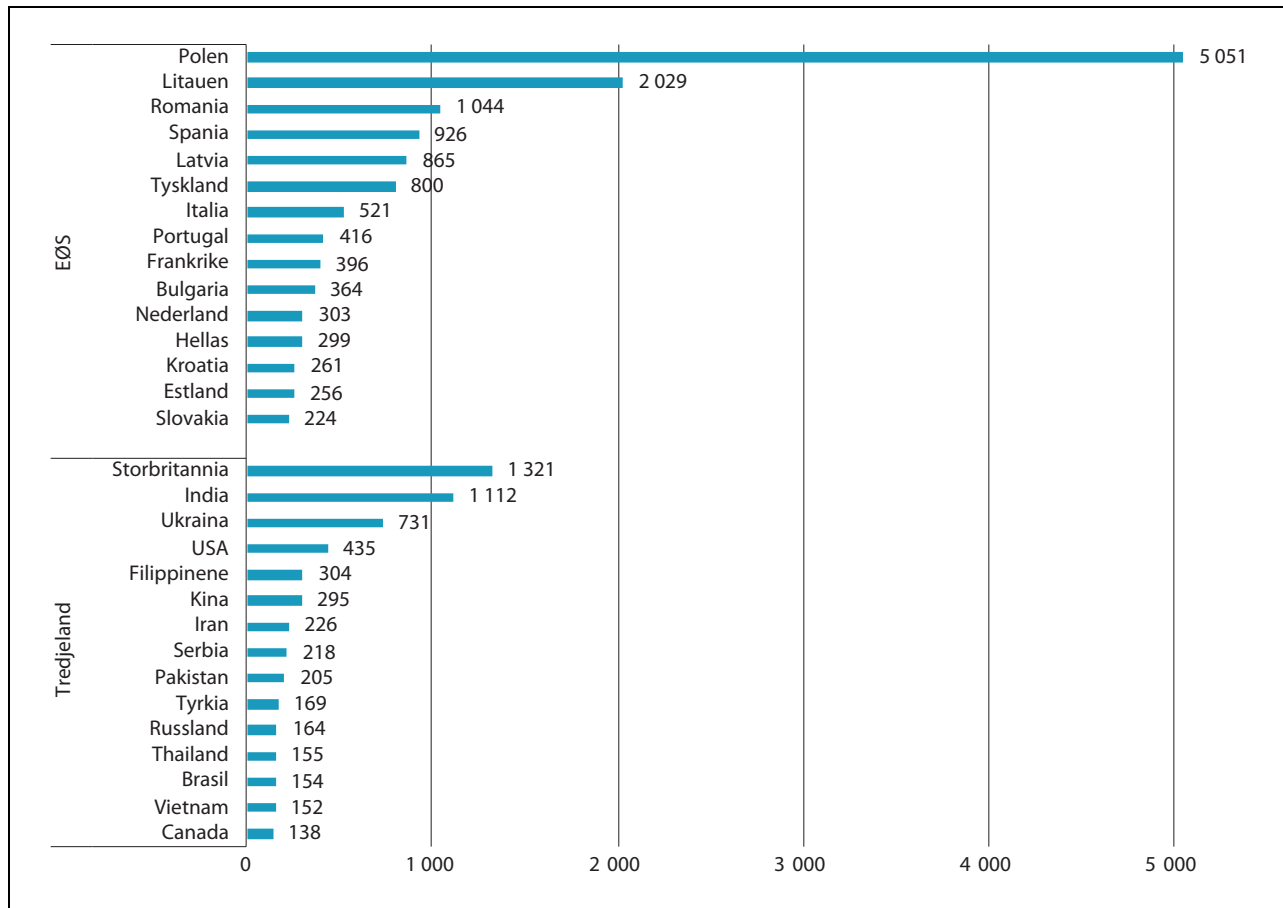
Etter en stabilisering av nivået på arbeidsinnvandringer fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa i 2016–2019, og særlig fra Polen og Litauen, viser figur 8.2 en klar og kjent nedgang i 2020 som følge av koronapandemien og smitteverntiltak som ble innført da. Overordnet var de fleste arbeidsinnvandringer i de siste årene før 2020 fortsatt fra Polen, Litauen og Romania, tross en betydelig reduksjon i antallet innvandringer fra disse landene. Arbeidsinnvandringen fra de største, vestlige EU-landene har også gått gradvis ned det siste tiåret. Tall fra Utlendingsdirektoratet (UDI) viser for eksempel at antallet arbeidsinnvandrere som kom til Norge fra Tyskland og Spania i 2013–

2014, lå på rundt 1 200–1 400 for begge, men gikk ned til et nivå på omtrent 700 arbeidsinnvandringer for begge i 2020.

UDI publiserer både tall som viser hvor mange EØS-borgere som har registrert seg for å arbeide i Norge et gitt år, og tall over innvilgede oppholdstillatelser for tredjelandborgere. Begge disse statistikkene fordeles etter statsborgerskapet til dem som har registrert seg eller som har søkt om opphold, og kan dermed si noe om hvilke enkeltland de fleste arbeidsinnvandrere kommer fra. Merk at tallene fra UDI skiller seg fra tallene fra SSB over arbeidsinnvandringer, og særlig for EØS-borgere. Se nærmere omtale i kapittel 2.5.5.

I figur 8.3 viser de liggende søylene øverst antallet EØS-registreringer med formål arbeid fra de største EU-landene i 2021, mens de liggende søylene nederst viser innvilgede oppholdstillatelser med formål arbeid til borgere fra de største tredjelandene samme år. Tallene over EØS-registreringer i figuren gjenspeiler det som allerede er vist i figur 8.2, nemlig at det kommer flest arbeidsinnvandrere fra Polen, Litauen og Romania når man ser på land innenfor EØS. Blant tredjeland ble det i 2021 innvilget flest oppholdstillatelser med formål arbeid til personer fra det nylig EU-utmeldte Storbritannia, etterfulgt av personer fra India og Ukraina. Totalt var det dobbelt så mange EØS-borgere som registrerte seg med arbeid som oppholdsformål i 2021 (14 450), sammenlignet med

<sup>2</sup> Nordbø. (2019, 18. juni). Hvorfor stoppet arbeidsinnvandringen? Hentet fra <https://www.norges-bank.no/bankplassen/arkiv/2019/hvorfor-stoppet-arbeidsinnvandringen/>



Figur 8.3 Antall EØS-registreringer<sup>1</sup> med formål arbeid og innvilgede oppholdstillatelser med formål arbeid til tredjelandsborgere, etter statsborgerskap. For tredjelandsborgere gjelder dette sesongarbeid, faglærte og øvrige. De 15 største landene. 2021

<sup>1</sup> Nordiske innvandrere er ikke inkludert.

Kilde: UDI

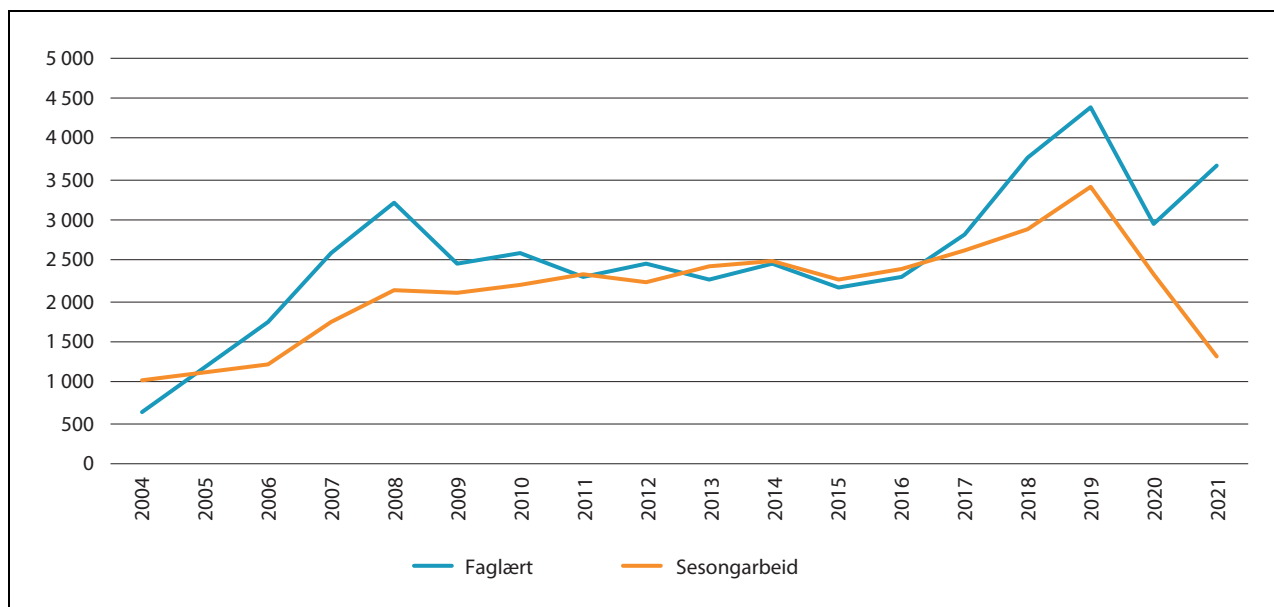
det som ble gitt av oppholdstillatelser til tredjelandsborgere (7 350).

### 8.2.2 Nærmere om arbeidsinnvandringer fra tredjeland

Mens EØS-borgere kan reise fritt til Norge og søke om arbeid her, må tredjelandsborgere som ønsker å ta arbeid i Norge, søke om oppholdstillatelse. De fleste får tillatelse som enten faglært eller sesongarbeider. Det er ikke alle som får innvilget tillatelser, som faktisk kommer til Norge, men tall for tillatelser gir likevel en indikasjon på hvem gruppen av tredjelandsborgere er.

Figur 8.4 viser utviklingen i antallet personer som har fått opphold i Norge basert på tillatelse som henholdsvis faglært eller sesongarbeider. Særlig i to perioder var det en sterk økning i antallet faglærte som fikk innvilget opphold: de første årene etter EU-utvidelsen i 2004 og i årene fra

2017 til 2019. Etter finanskrisen i 2008 var det et fall i antallet tillatelser til faglærte, mens det deretter flatet ut og var stabilt på rundt 2 500 tillatelser årlig i en periode på nesten ti år. Antallet innvilgede tillatelser til sesongarbeidere har økt noenlunde jevnt fra 2004 til 2019, for deretter å falle dramatisk etter at grensene og verden nærmest ble stengt for å dempe koronapandemien. Som figuren viser, var det et tydelig fall i begge grupper i 2020, men antallet tillatelser for faglærte økte igjen i 2021, og nærmet seg det høye nivået før pandemien. Antallet tillatelser til sesongarbeidere fra tredjeland sank ytterligere fra 2020 til 2021, og var altså langt lavere i 2021 enn nivået før pandemien. Også denne utviklingen må ses i sammenheng med innreiserestriksjonene under pandemien, som fortsatt var gjeldende i store deler av 2021. Utviklingen i antallet tillatelser til sesongarbeidere er ikke ulikt bildet som tegnes av ikke-



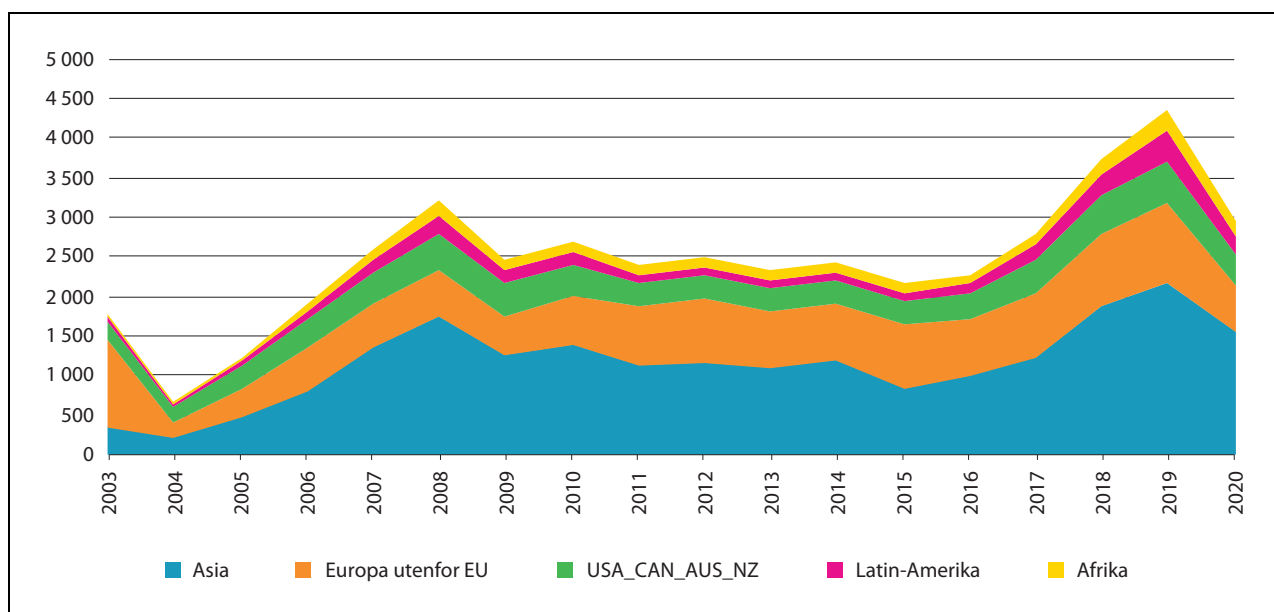
Figur 8.4 Antall innvilgede førstegangstillatelser til tredjelandborgere for opphold i Norge, etter type tillatelse. 2004–2021

Kilde: UDI

bosatte lønnstakere mer generelt, som beskrives i 8.4.

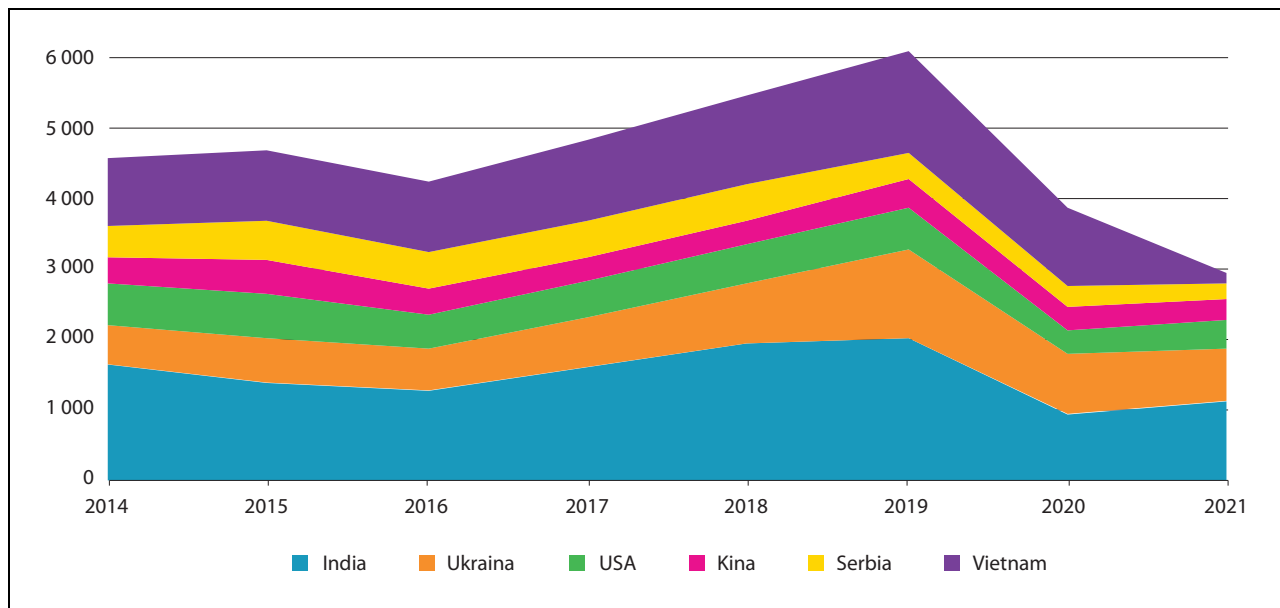
Det bærende prinsippet for arbeidsinnvandringen fra tredjeland er at den skal være regulert og behovsstyrt. Å legge til rette for at arbeidsgivere kan rekruttere nødvendig faglært arbeidskraft fra land utenfor EØS, er en villet politikk. Figur 8.5 viser antall innvilgede førstegangstillatelser om opphold for faglærte etter geografisk opprinnelse. Figuren viser at de ulike andelen av

tillatelser til faglærte arbeidsinnvandrere fra forskjellige regioner har vært ganske stabil i årene 2009–2015, mens det har vært store endringer både før og etter denne perioden. I perioden fram til finanskrisen i 2008 økte særlig antallet innvilgelser til statsborgere fra asiatiske land, og disse utgjorde dermed en stadig større andel av gruppen faglærte fra tredjeland. Det samme gjaldt perioden etter 2015, selv om antallet innvilgelser økte noe i alle landgruppene fram mot 2019. I 2020 var



Figur 8.5 Antall innvilgede førstegangstillatelser for faglærte fra tredjeland, etter region. 2003–2020

Kilde: Ødegård mfl. (2022)



Figur 8.6 Antall innvilgede førstegangstillatelser til tredjelandborgere med formål arbeid. De fem største landene.<sup>1</sup> 2014–2021

<sup>1</sup> I 2021 ble det innvilget flest oppholdstillatelser til borgere av Storbritannia, men disse utelukkes blant de største landene i figuren ettersom britiske borgere gikk over fra EØS oppholdsrett til oppholdstillatelse som tredjelandborgere først fra 2021.

Kilde: UDI

antallet innvilgede førstegangstillatelser for faglærte størst for asiatiske og europeiske statsborgere (altså europeiske land utenom EU), med henholdsvis 52 og 20 prosent.<sup>3</sup>

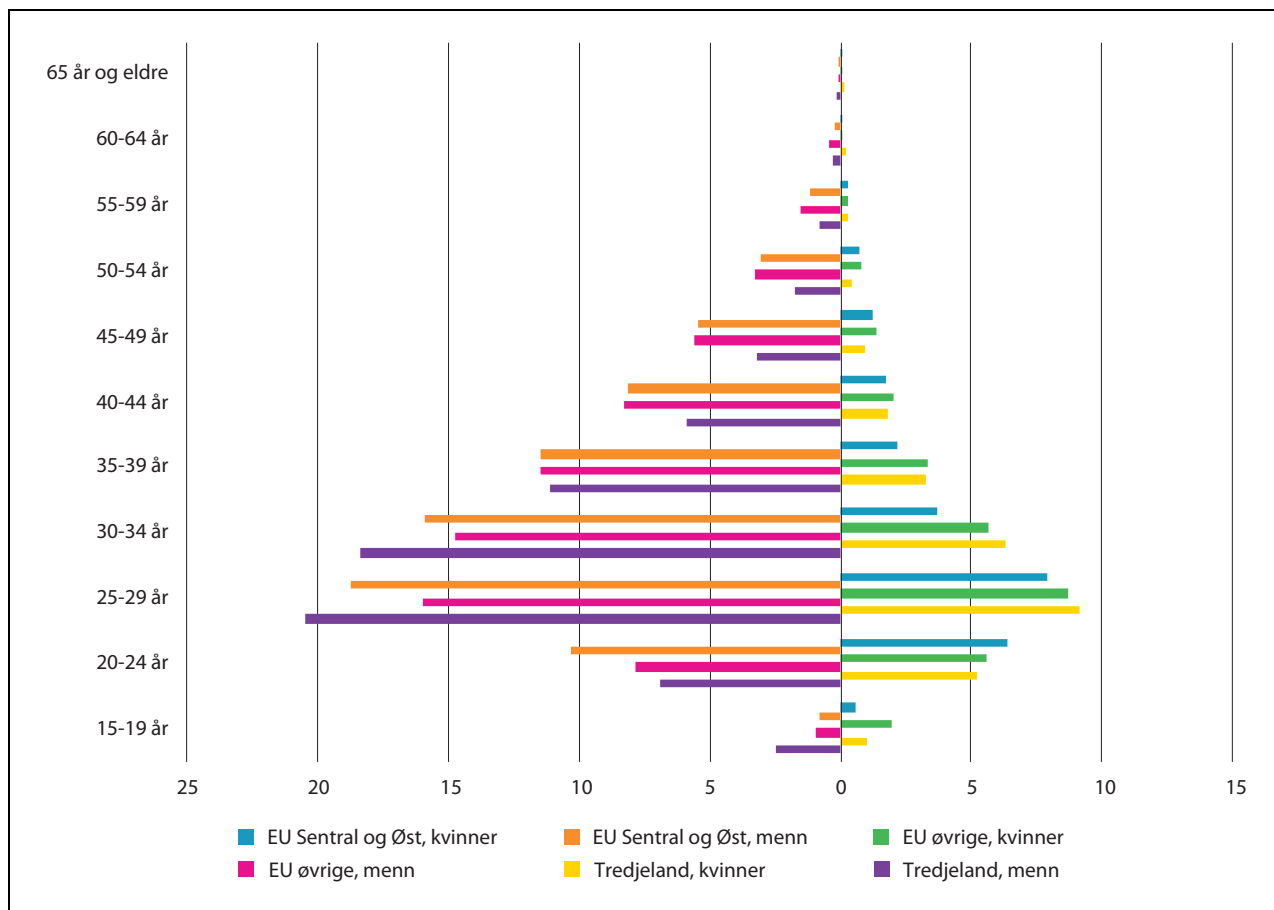
Figur 8.6 viser utviklingen i antallet innvilgede oppholdstillatelser med formål arbeid til tredjelandborgere fra utvalgte land. Her inngår alle typer tillatelser med formål arbeid, det vil si innvilgelser for faglærte og sesongarbeidere, men også tillatelser til for eksempel tjenesteytere og selvstendig næringsdrivende. Som figuren viser, ble det i 2021 innvilget flest oppholdstillatelser til tredjelandborgere fra India, Ukraina og USA. Mellom 2014 og 2020 har det også blitt innvilget et stort antall oppholdstillatelser til borgere fra Vietnam, noe som i hovedsak gjelder sesongarbeid. Tillatelsene for denne gruppen økte fra knapt 1 000 i 2014 til nær 1 500 i 2019, for så å falle markert i 2020 og 2021. Denne utviklingen må ses i sammenheng med utviklingen som er vist i figur 8.4, altså mangelen på tilbakekomst av sesongarbeidere fra tredjeland etter pandemien. Figur 8.6 viser også at det var en vesentlig økning i innvilgede oppholdstillatelser til borgere fra Ukraina i perioden 2014–2019. Under pandemien var det en liten nedgang, men nivået for denne gruppen var

fortsatt høyt i 2021. Totalt i perioden 2014–2021 har det blitt innvilget vel 6 000 oppholdstillatelser for arbeid til ukrainske borgere.

### 8.2.3 Kjønn- og aldersfordeling blant dem som har kommet som arbeidsinnvandrere

Arbeidsinnvandrere skiller seg fra befolkningen for øvrig, både når det gjelder kjønn og alder. Figur 8.7 viser kjønns- og aldersfordelingen blant ikke-nordiske arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, øvrige EU-land og tredjeland som kom til Norge i perioden 1990–2020. Figuren viser tydelig at kvinner er underrepresentert. Tre av fire arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa som har kommet siden 1990, er menn. Om lag syv av ti arbeidsinnvandrere som har kommet fra tredjeland og øvrige EU-land, er også menn. Figuren viser dessuten at arbeidsinnvandrere er unge. Nesten en tredel av arbeidsinnvandrere fra tredjeland var i alderen 25–29 år da de innvandret til Norge. Tilsvarende gjaldt om lag hver fjerde arbeidsinnvandrer fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og øvrige EU-land. Arbeidsinnvandrere med statsborgerskap fra tredjeland var generelt noe yngre ved innvandring enn dem fra EU. Kun rundt 2 prosent – i alle

<sup>3</sup> Ødegård mfl. (2022).



Figur 8.7 Befolningspyramide for arbeidsinnvandrere med statsborgerskap fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, øvrige EU-land og tredjeland. Alder og kjønn ved innvandring i perioden 1990–2020. I prosent av alle fra de ulike landgruppene

Kilde: Steinkellner (2022)

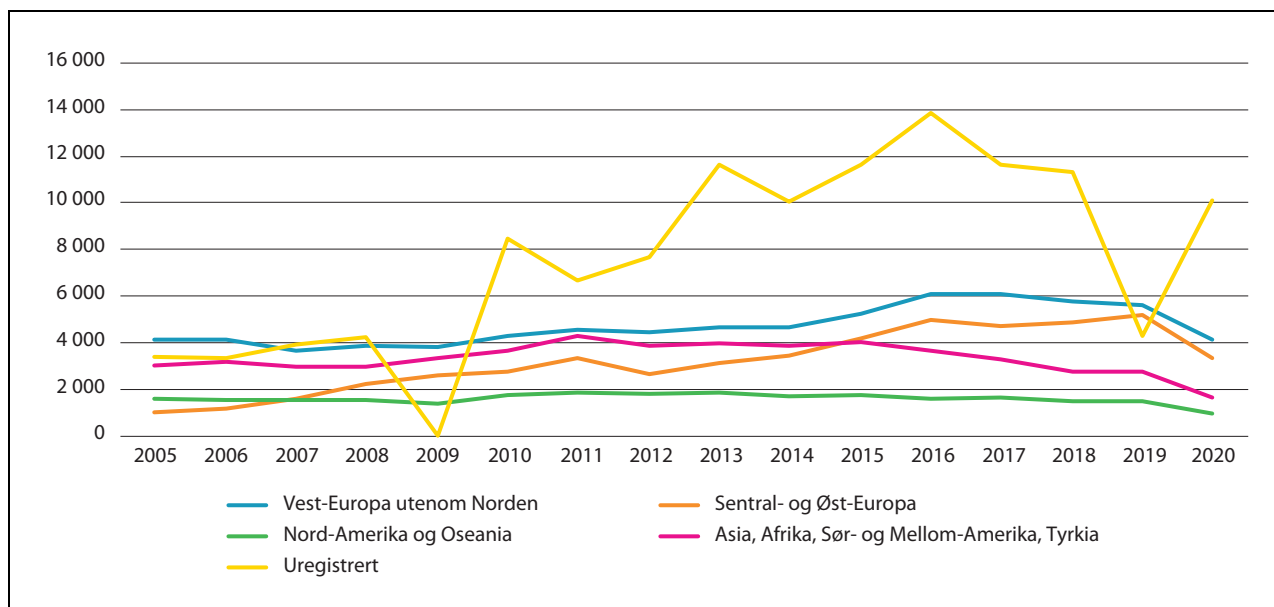
grupper – var over 55 år da de innvandret til Norge.

### 8.3 Arbeidsinnvandreres utvandring og andel bosatte

Innflyttingen av arbeidsinnvandrere fra østeuropeiske land etter 2004 har vært så omfattende at nettoinnvandringen har forårsaket store endringer i Norges befolkningsutvikling for første gang siden den store utvandringen fra landet for drøyt hundre år siden. Etter 2005 har nettoinnvandringen kontinuerlig ligget over fødselsoverskuddet i bidrag til befolkningsveksten, noe som historisk kun hadde skjedd sporadisk tidligere, i 1987, 1999 og 2002. Samtidig har altså innvandringen, og særlig arbeidsinnvandringen, gått ned de siste ti årene.

Demografisk sett er det også relevant at *utvandringen* har gått opp i samme periode. I det

hele tatt har antallet flyttinger ut av Norge vært økende de siste 50 årene. Sterke økninger i utvandring er forbundet med både økonomiske nedgangstider i Norge og store økninger i den delen av befolkningen som har tilknytning i andre land, og som derfor kan være tilbøyelig til å flytte ut, som arbeidsinnvandrere. En stor gjennomsnittlig vekst i utvandring fra perioden 2000–2010 til perioden 2010–2020 skyldes at mange av de nylig ankomne arbeidsinnvandrerne og deres familier reiste hjem igjen. Utvandringstopper i 1989/1990 og 2015/2016 var nært knyttet til lavere arbeidskraftsbehov i Norge, men det er også viktig i denne sammenhengen at arbeidsledigheten i flere viktige avsenderland – blant annet de baltiske landene – sank betraktelig mot slutten av 2010-tallet. Gjennom mye av 2000-tallet forlot mellom 20 000 og 25 000 personer Norge hvert år, ifølge tall fra SSB. Dette tallet har steget til i gjennomsnitt rundt 35 000 personer i året på 2010-tallet.



Figur 8.8 Flyttinger ut av Norge, etter registrert tilflyttingsregion. 2005–2020

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det er lettere å registrere innvandring til Norge enn utvandring fra Norge, og det er lettere å konstatere utvandring for en gitt person ved å sjekke om vedkommende fortsatt lever og arbeider i landet, enn å skaffe informasjon om hvilket land utvandrerens har flyttet til. Figur 8.8 gir en oversikt over antallet flyttinger som faktisk er registrert til en spesifikk region i verden fra 2005 til 2020, og sammenligner disse med utviklingen i uregistrerte utvandring. Figuren viser at den store majoriteten av utflyttinger ikke er registrert med informasjon om hvor utvandrerens flytter til. Dette gjelder i økende grad utflyttinger etter 2009 og fram til 2019. Utviklingen i utflyttinger som blir registrert med tilflyttingsregion, tilsier at utvandringen fra Norge til både vest og øst i Europa har steget noe de siste ti årene.

Figur 8.8 viser kun de overordnede tilflyttingsregionene som et mindretall har oppgitt ved utvandring fra Norge. Hvis man ser nærmere på det registrerte statsborgerskapet til utvandrerne (ikke vist i figuren), finner man igjen personer med polsk, litauisk og rumensk statsborgerskap. Det er generelt lavere nivåer på utvandring blant tredjelandsborgere. Et unntak er indiske borgere, som utgjør en betydelig gruppe av utvandrerne med over 1 000 utflyttinger årlig.

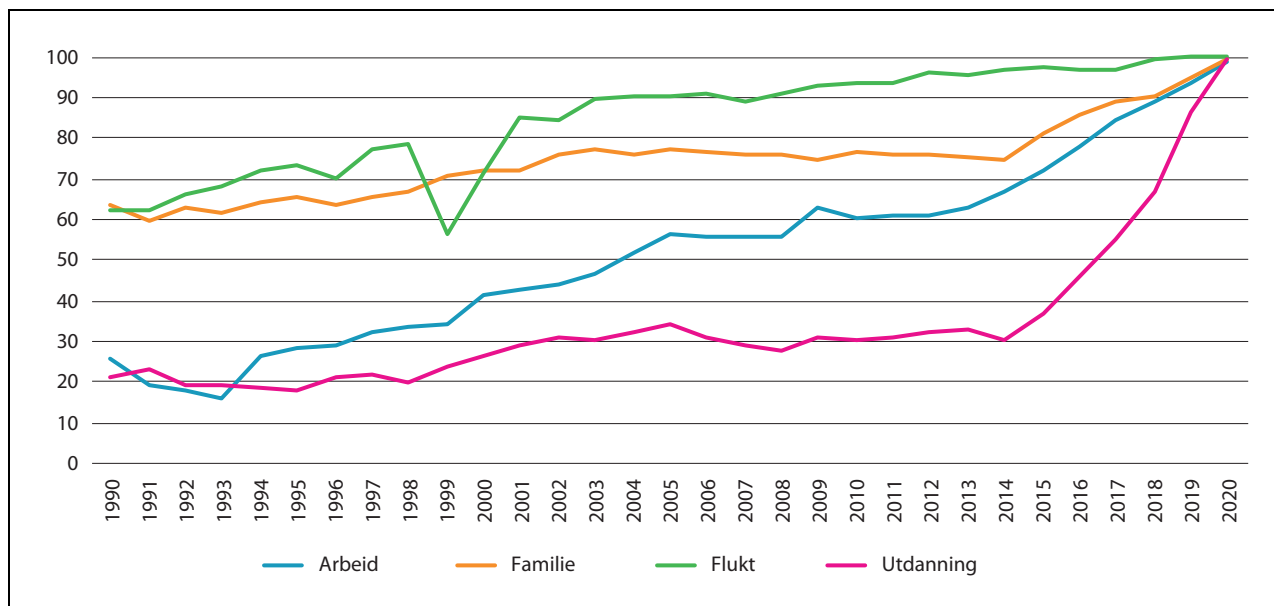
Mønstrene i utvandring blant personer med forskjellig landbakgrunn sier noe om hvordan befolkningssammensetningen blant innvandrerne som blir boende i Norge, blir seende ut. Figur 8.9 viser hvor mange av dem som innvan-

dret et gitt år, fra 1990 til 2020, som fortsatt var bosatt i Norge per 1. januar 2021. For hvert år viser altså den vertikale akse hvilken andel som fortsatt bor i Norge, av alle ikke-nordiske borgere som ble folkeregistrert som innvandrer for første gang det året. Figuren viser at andelen som flytter ut av Norge igjen, varierer med innvandringsgrunn. Blant dem som kom som arbeidsinnvandrere til Norge i 1990, var bare hver fjerde fortsatt bosatt i landet ved inngangen til 2021. For arbeidsinnvandrerne som kom noen år senere, på begynnelsen av 2000-tallet, var mellom 40 og 50 prosent enda bosatt i 2021. Blant de i overkant av 295 000 ikke-nordiske borgerne som har kommet som arbeidsinnvandrere i perioden 2004–2020, hadde om lag hver tredje person flyttet fra Norge innen 2021. 68 prosent (200 000) var altså fortsatt registrert som bosatt her i landet.

Til sammenligning har en langt høyere andel blant dem som har kommet som flyktninger eller som familieinnvandrere, blitt boende. 86 prosent av dem som har flyktet til Norge siden 1990, bodde her fortsatt ved inngangen til 2021. Personer som kom til landet på utdanningstillatelse, flytter ut i størst grad. Når likevel rundt en tredel av dem som innvandret for mer enn fem år siden for å studere i Norge, fortsatt bodde her ved inngangen til 2021, betyr det at de har fått opphold på annet grunnlag, fordi utdanningsinnvandring ikke danner grunnlag for permanent opphold.

Figur 8.10 viser mer detaljert hvordan andelen arbeidsinnvandrere som har blitt boende i Norge,





Figur 8.9 Andel bosatte per 1. januar 2021 blant dem som innvandret fra 1990 til 2020, etter innvandringsgrunn og innvandringsår.<sup>1</sup> Prosent

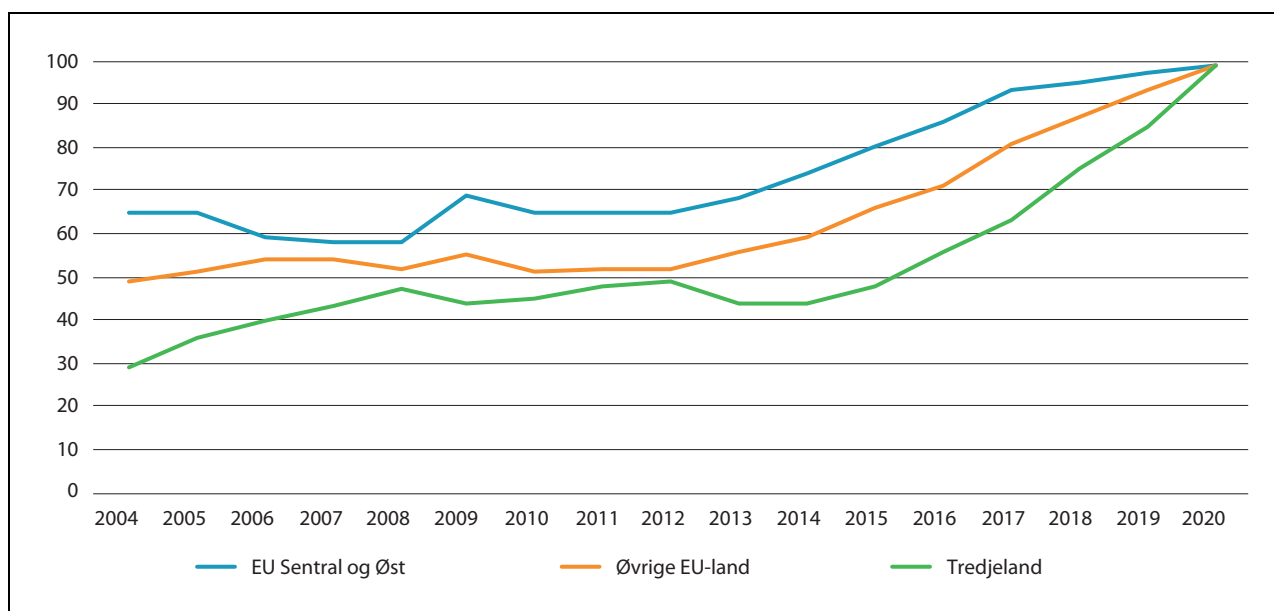
<sup>1</sup> Nordiske innvandrere er ikke inkludert.

Kilde: Andresen mfl. (2022). *Monitor for arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-området. Demografi, utdanning, sysselsetting, lønn og inntekt.* (SSB-rapport 2022/26). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

varierer mellom borgere fra ulike deler av verden. Arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa er gruppen som har den høyeste andelen som fortsatt er bosatt i landet, med 72 prosent av dem som innvandret i perioden 2004–2020. For arbeidsinnvandrere fra tredjeland og øvrige EU-

land bodde henholdsvis 56 og 63 prosent fortsatt i landet av dem som innvandret i denne perioden.

Disse andelenes trekkes opp av at de som har kommet til Norge de siste årene, i stor grad fortsatt er bosatt. Ser man på tidligere ankomstkohorter, faller andelen bosatte noe, men arbeidsinnvan-



Figur 8.10 Andel bosatte arbeidsinnvandrere per 1. januar 2021 blant dem som innvandret fra 2004 til 2020.<sup>1</sup> Etter statsborgerskap ved innvandring og innvandringsår. Prosent

<sup>1</sup> Nordiske innvandrere er ikke inkludert.

Kilde: Steinkellner (2022, 28. juni)

drere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa har fortsatt en større tilbøyelighet til å bli varig bosatt enn andre grupper. Blant arbeidsinnvandrere fra denne landgruppen som kom til Norge i perioden 2006–2010, var 62 prosent fortsatt registrert bosatt ved inngangen til 2021. Dette gjelder for 44 prosent av arbeidsinnvandrerne fra tredjeland og 53 prosent av arbeidsinnvandrerne fra øvrige EU-land.<sup>4</sup>

#### 8.4 Arbeidsinnvandrere på korttidsopphold

Kapitlet har så langt konsentrert seg om bosatte arbeidsinnvandrere, som kommer til Norge med hensikt å oppholde seg lenge nok til at de blir folkeregistrert og regnes som innflyttere av SSB. Blant dem som kommer til Norge for å arbeide, er det imidlertid også en betydelig andel som oppholder seg så kort i Norge at de ikke melder flytting eller blir registrert som bosatte. I 2021 utgjorde arbeidsinnvandrere på korttidsopphold – som også betegnes som lønnstakere på korttidsopphold eller ikke-bosatte lønnstakere – om lag 5 prosent av alle sysselsatte, mens tilsvarende tall for bosatte arbeidsinnvandrere var omtrent 6 prosent. Arbeidsinnvandrere på korttidsopphold, som har en mindre formell tilknytning til Norge enn

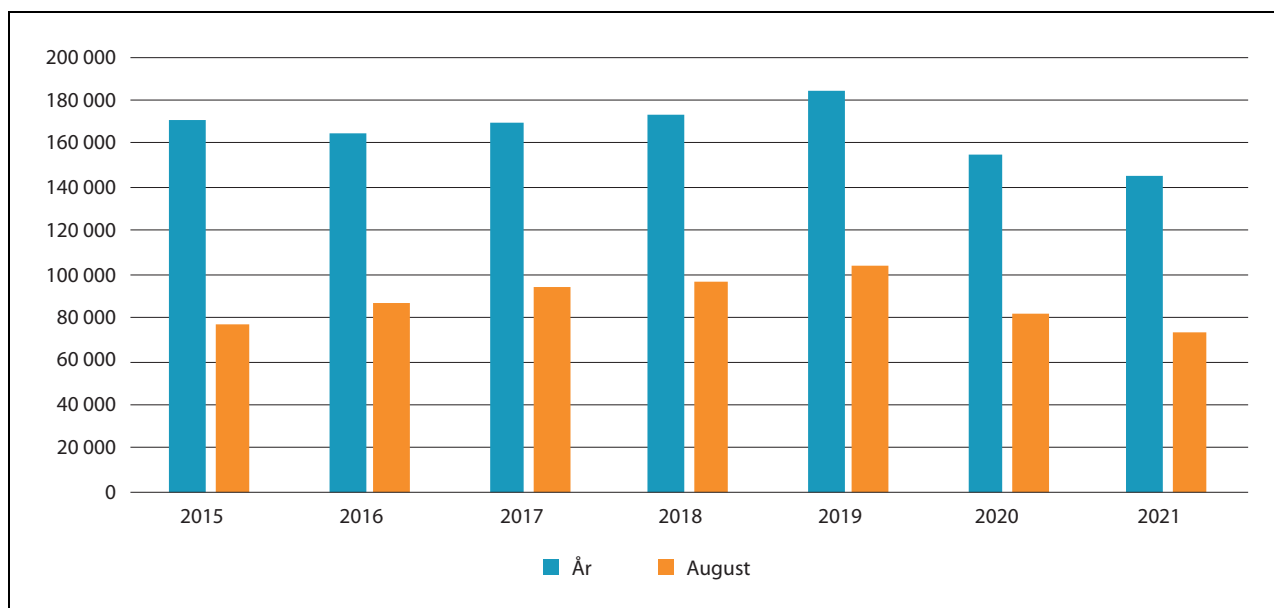
bosatte arbeidsinnvandrere, er særlig utsatt for konjunktursvingninger.<sup>5</sup>

Offisiell statistikk har stort sett basert seg på tall om arbeidsinnvandrere på korttidsopphold per kvartal, det vil si en referanseuke i midtmåned i kvartalet. For å kunne fange opp alle som kommer til Norge for å jobbe i løpet av året, har SSB, på oppdrag fra utvalget, endret referanseperioden fra én uke til hele året. Dette gjøres for å fange opp personer som jobber her kun i kortere perioder, for eksempel sesongarbeidere om sommeren. I tillegg jobber mange i Norge en kortere eller lengre periode av gangen med påfølgende friperiode i hjemlandet. De som har friperiode i hjemlandet, erstattes ofte av andre på korttidsopphold. Dette har SSB tatt hensyn til i det følgende, når alle arbeidsinnvandrere på korttidsopphold telles én gang uansett hvor kort eller lenge vedkommende har jobbet i Norge i løpet av et kalenderår.

Figur 8.11 viser tydelig at det er mange flere ikke-bosatte lønnstakere som jobber i Norge i løpet av et år, enn det som kommer fram av de offisielle kvartalstallene, som kun måler én referanseuke i kvartalet. De oransje søylene viser 3. kvartal hvert år, i perioden 2015–2021. Her varierer antallet arbeidsinnvandrere på korttidsopphold mellom 73 000 og 104 000. De blå søylene

<sup>5</sup> Berge mfl. (2022, 28. april). Den grenseløse arbeidskraften (SSB analyse 2022/4). Hentet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/den-grenselose-arbeidskraften>

<sup>4</sup> Steinkellner. (2022, 28. juni).



Figur 8.11 Antall arbeidsinnvandrere på korttidsopphold, etter referansetidspunkt. 3. kvartal (august) og hele året som referansetidspunkt. 2015–2021

Kilde: Berge mfl. (2022, 28. april)

viser antallet arbeidsinnvandrere som har vært i Norge på korttidsopphold en gang i løpet av kalenderåret. Da øker antallet til det dobbelte i flere av årene i perioden. Dette antyder at Norge er betydelig mer avhengig av arbeidsinnvandrere på korttidsopphold enn det kvartalsstatistikken viser. SSB har i disse analysene valgt å sammenligne årstallene med 3. kvartal fordi dette er kvartalet med flest arbeidsinnvandrere på korttidsopphold.

Figur 8.12 viser utviklingen i antall arbeidsinnvandrere på korttidsopphold for perioden 2007–2021, der referanseperioden altså er utvidet til hele året. Det har vært en betydelig økning i denne perioden, fra om lag 121 000 på korttidsopphold i 2007 til i overkant av 183 000 i 2019. Deretter falt antallet ikke-bosatte med 21 prosent, til 145 000 i 2021. Den store majoriteten av dem er menn. I de siste årene har andelen kvinner blant arbeidsinnvandrerne på korttidsopphold ligget på omtrent 20 prosent. Denne andelen har holdt seg stabil også under pandemien.

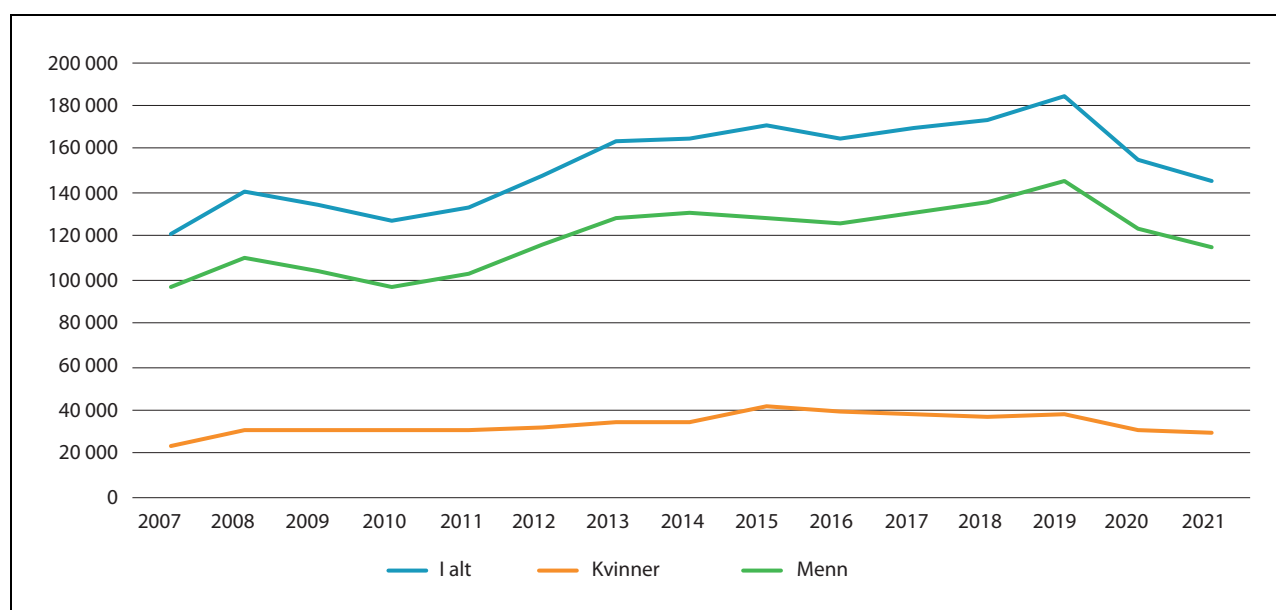
Figur 8.13 viser at de fleste arbeidsinnvandrere på korttidsopphold kommer fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa. Det er også denne gruppen som har hatt den sterkeste veksten i perioden 2007–2021. I 2007 var det omtrent 47 000 arbeidsinnvandrere på korttidsopphold fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa i Norge. Dette øker til drøyt 55 000 i 2008, for deretter å falle noe i de påfølgende årene på grunn av finanskrisen. Fra 2010 til

2019 økte antallet arbeidsinnvandrere på korttidsopphold fra denne regionen kraftig, til nesten 112 000 i toppåret 2019.

Den nest største gruppen kommer fra Norden, som sto for 23 prosent av alle arbeidsinnvandrere på korttidsopphold i 2021. Som figur 8.13 viser, har imidlertid utviklingen i antall arbeidsinnvandrere på korttidsopphold fra Norden vært forskjellig fra utviklingen blant de fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa. Det var en økning fra Norden fra 2007 til 2008, og deretter en utflating på rundt 60 000 fram til 2012. Fra toppåret 2013, hvor det arbeidet 68 000 arbeidsinnvandrere på korttidsopphold fra Norden i Norge, har det gått jevnt nedover fram til 2021, hvor antallet var snaut 34 000. Nedgangen har vært særlig stor blant svensker.<sup>6</sup>

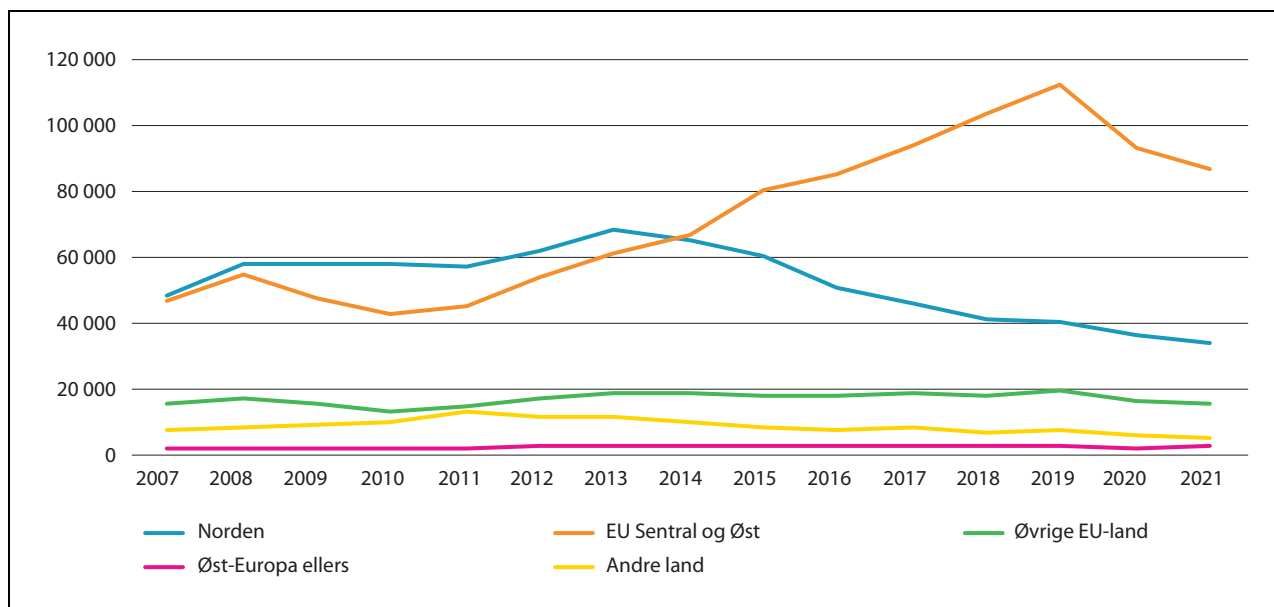
Innenfor disse regionale landbakgrunnene rapporterer SSB at de største enkeltlandene blant arbeidsinnvandrere på korttidsopphold i 2021 var Polen (31 prosent), Litauen (14 prosent) og Sverige (13 prosent). Til sammenligning sto svensker for 28 prosent av alle arbeidsinnvandrere på korttidsopphold i Norge i 2007. Tilsvarende tall for

<sup>6</sup> Ifølge SSB kan lønnsforskjeller og situasjonen i arbeidsmarkedet i Sverige være mulige forklaringer på denne utviklingen. I perioden 2007–2013 steg norske lønninger relativt til de svenske (valutasvingninger inkludert) samtidig som arbeidsledigheten i Sverige var mye høyere enn i Norge. I perioden 2016–2019 ble disse forskjellene betydelig mindre.



Figur 8.12 Antall arbeidsinnvandrere på korttidsopphold, etter kjønn. År som referansetidspunkt. 2007–2021<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Brudd i tidsserien fra 2014 til 2015 på grunn av ny datakilde, a-ordningen.  
Kilde: Berge mfl. (2022, 28. april)



Figur 8.13 Antall arbeidsinnvandrere på korttidsopphold, etter regional landbakgrunn. År som referansetidspunkt. 2007–2021<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Brudd i tidsserien fra 2014 til 2015 på grunn av ny datakilde, a-ordningen.

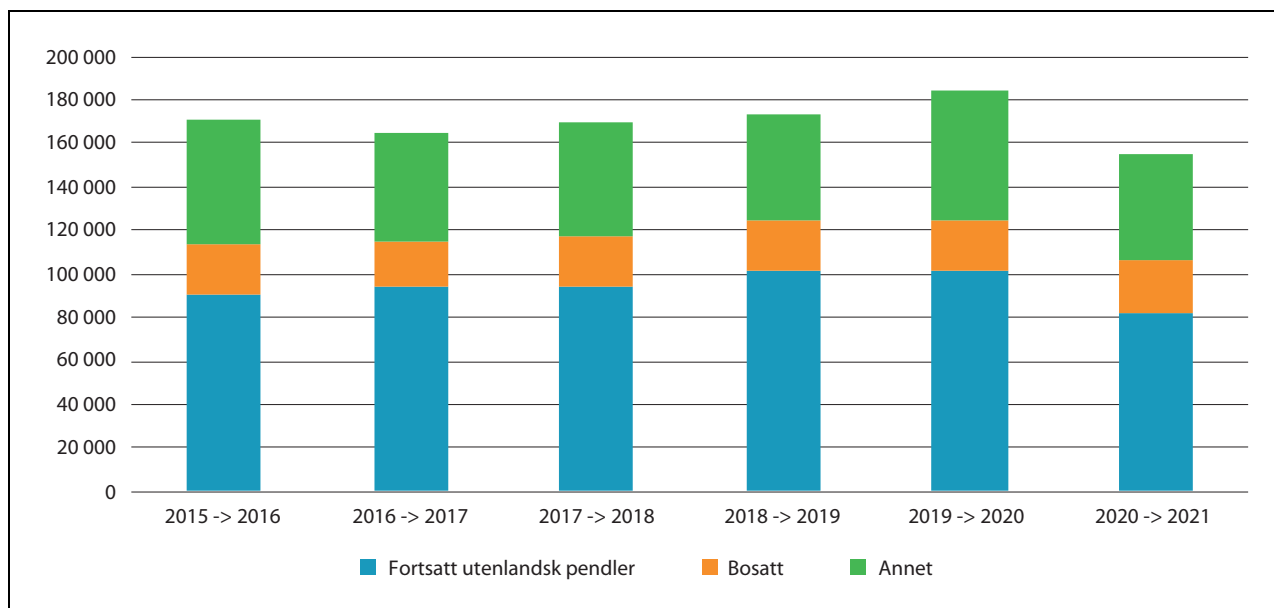
Kilde: Berge mfl. (2022, 28. april)

personer fra Polen og Litauen var da henholdsvis 25 og 8 prosent.<sup>7</sup>

Mange arbeidsinnvandrere på korttidsopphold som kommer til Norge for å jobbe i et gitt år, kommer tilbake året etter, og for noen vil korttidsoppholdet være begynnelsen på mer varige bånd

til norsk arbeids- og samfunnsliv. På bestilling fra utvalget har SSB undersøkt hvilken status arbeidsinnvandrere på korttidsopphold har henholdsvis ett og to år etter årene 2015–2020, med henblikk på om personen arbeider i Norge også året etter, og om personen har skiftet status fra ikke-bosatt til å bli registrert som bosatt.

<sup>7</sup> Berge mfl. (2022, 28. april).



Figur 8.14 Antall arbeidsinnvandrere på korttidsopphold i 2015–2020, etter status året etter (2016–2021). År som referansetidspunkt

Kilde: Berge mfl. (2022, 28. april)

Figur 8.14 viser at av de rundt 170 000 arbeidsinnvandrere som var på korttidsopphold i 2015, var 53 prosent fremdeles på korttidsopphold i 2016, mens 13 prosent hadde skiftet status til bosatt, enten i løpet av 2015 eller 2016. Om lag 30 prosent var verken bosatt eller på korttidsopphold året etter, altså i 2016. De fleste som har ukjent status, har trolig forlatt Norge, men noen kan fremdeles være her som selvstendig næringsdrivende, være på ulike ytelser eller jobbe uten å være registrert.<sup>8</sup> Andelene som er registrert som bosatt eller fortsatt på korttidsopphold året etter, endrer seg relativt lite over perioden. Unntaket er 2020, hvor det er en noe større andel som har skiftet status til bosatt i 2021, mens det er en litt lavere andel som fortsatt var på korttidsopphold.

Andelen arbeidsinnvandrere på korttidsopphold som har bosatt seg to år etter, er noe høyere for hele perioden sammenlignet med ett år etter, og logisk nok er da andelen som fortsatt har status som ikke-bosatt, noe lavere etter to år. Andelen SSB ikke finner igjen som verken bosatt eller på korttidsopphold fra utlandet, er høyere enn når man ser på situasjonen to år etter.

#### 8.4.1 Utstasjonerte arbeidstakere

Personer som kommer til Norge på oppdrag fra et utenlandsk foretak, som altså ikke er ansatt i Norge, kalles utstasjonerte arbeidstakere. Gruppen utstasjonerte arbeidstakere er en relativt sett liten gruppe av dem som kommer til Norge for å arbeide. En artikkel fra SSB, hvor de har hele året som referanseperiode og dermed teller alle utstasjonerte som kommer for å jobbe i løpet av året, viser at omfanget var på i underkant av 16 500 i 2021.<sup>9</sup> Det er betydelig flere enn om man kun ser på omfanget i et gitt kvartal. I 4. kvartal 2021 var antallet utstasjonerte i Norge om lag 6 900. Utstasjonerte arbeidstakere omfatter stort sett ikke-bosatte, men rundt en av ti er bosatt. Figur 8.15 viser at det har vært en nedadgående trend i antallet utstasjonerte arbeidstakere i Norge fra 2016 til 2021, med en særlig nedgang fra 2019 til 2020 som følge av koronapandemien. I 2021 var det dermed nærmere 30 prosent færre utstasjonerte arbeidstakere i Norge enn det var i 2016.

De aller fleste utstasjonerte arbeidstakere i Norge er menn.<sup>10</sup> Videre viser tall for 2021 at i

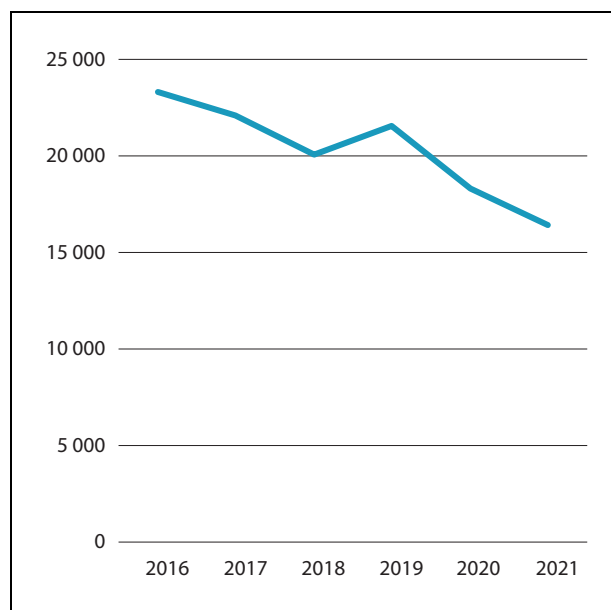
<sup>8</sup> Berge mfl. (2022, 28. april).

<sup>9</sup> Røv. (2022, 30. mars). 30 prosent færre utstasjonerte de siste 5 årene. Hentet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/antall-arbeidsforhold-og-lonn/artikler/30-prosent-faerre-utstasjonerte-de-siste-5-arene>

underkant av 60 prosent er fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, hovedsakelig fra Polen og Litauen, mens de resterende i stor grad er fra Norden (17 prosent), Vest-Europa for øvrig (17 prosent) og Asia (5 prosent).<sup>11</sup> Nedgangen i antallet utstasjonerte, som figur 8.15 viser, skyldes først og fremst en reduksjon i antallet som kommer fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa.

De utstasjonerte er særlig konsentrert i næringsene forretningsmessig tjenesteyting, bygge- og anleggsvirksomhet og industri. Samlet jobbet om lag 80 prosent av de utstasjonerte i disse næringsene i 2021.<sup>12</sup>

Utvalget har gitt Frischsenteret i oppdrag å undersøke koronapandemiens effekter på utenlandsk arbeidskraft i Norge. Notatet følger som digitalt vedlegg til utredningen. Som del av oppdraget har forskerne ved Frischsenteret sett nærmere på antallet utstasjonerte arbeidstakere som har befunnet seg i Norge på ulike tidspunkter før og under krisen.<sup>13</sup> Forskerne finner at data fra perioden rett før krisen tyder på at bruken av utstasjonerte da var på vei oppover. Økningen fikk imidlertid en brå stans i kjølvannet av nedstengningen, og



Figur 8.15 Antall utstasjonerte arbeidstakere i Norge. År som referansetidspunkt. 2016–2021

Kilde: Røv (2022, 30. mars)

<sup>10</sup> Berge. (2020, 17. november). Kraftig fall i antall utstasjonerte arbeidstakere. Hentet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/kraftig-fall-i-antall-utstasjonerte-arbeidstakere>

<sup>11</sup> Røv. (2022, 30. mars).

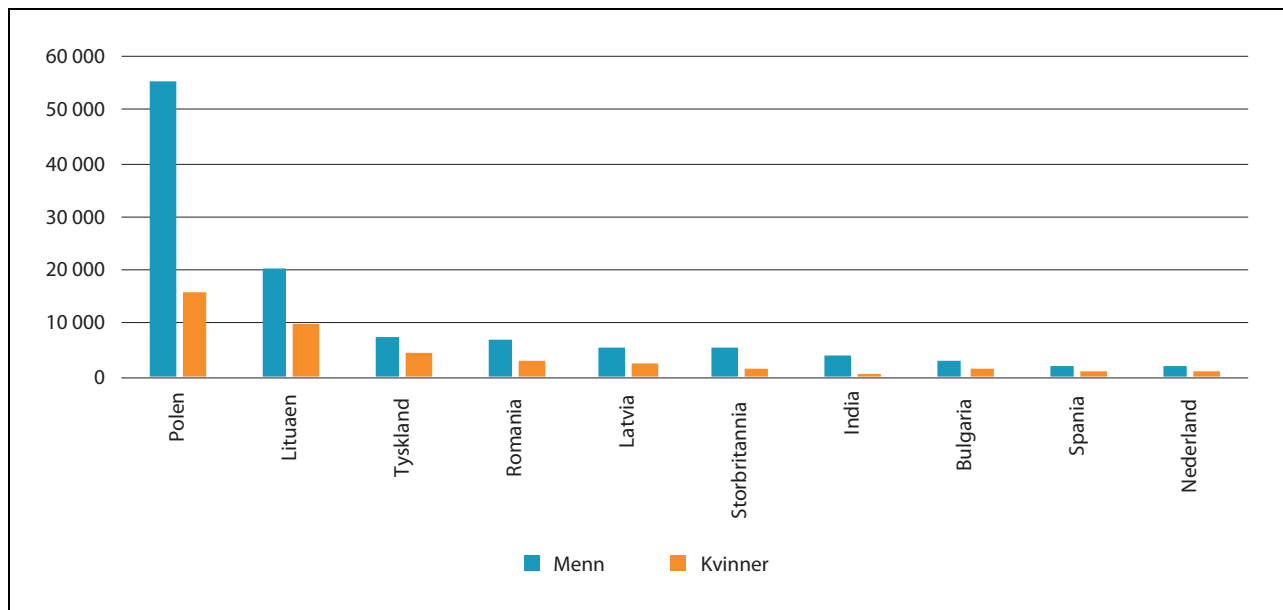
<sup>12</sup> Røv. (2022, 30. mars).

<sup>13</sup> Bratsberg mfl. (2022). *Konsekvenser av COVID-19 pandemien på bruken av utenlandsk arbeidskraft i Norge*. Frischsenteret. Notat utarbeidet for Arbeidsinnvandrertutvalget.

gjennom koronakrisen har andelen falt. Samlet sett anslår forskerne at andelen utstasjonerte arbeidstakere sommeren 2021 var redusert med om lag 0,4 prosent av den totale sysselsettingen, nokså likt fordelt mellom arbeidstakere fra EU-land i Sentral og Øst-Europa og andre land. For mer om funnene til Frischsenteret, se kapittel 9.4.

## 8.5 Arbeidsinnvandrerbefolkningen og deres familier

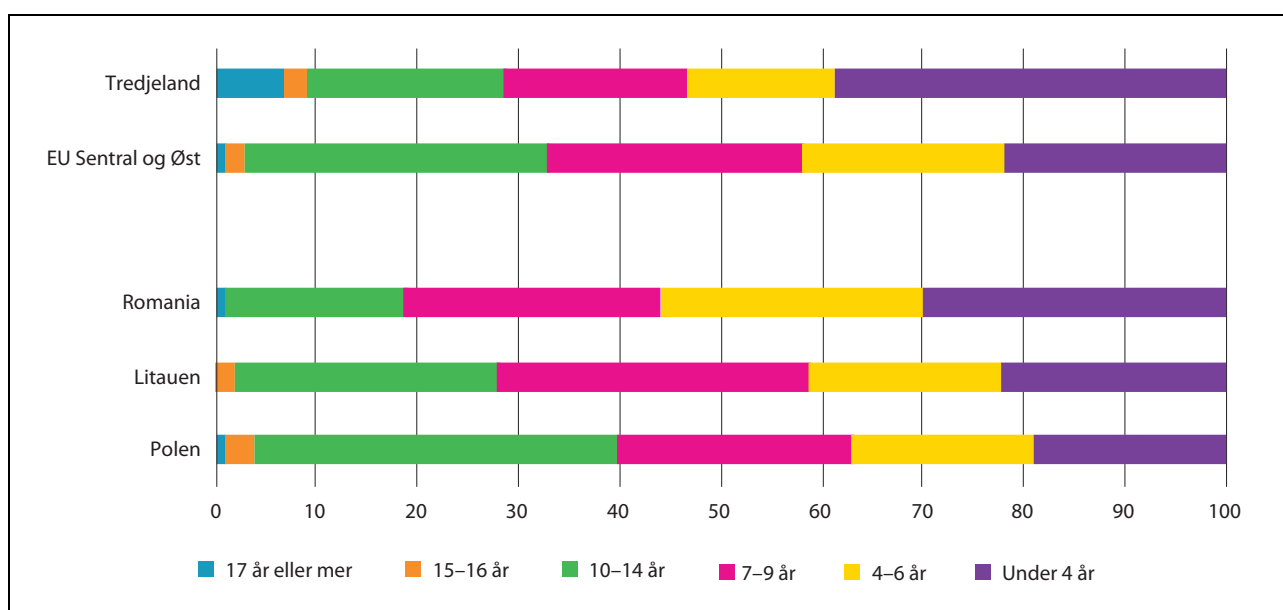
De 208 400 bosatte personene som var registrert med arbeid som sitt første oppholdsgrunnlag i Norge per 1. januar 2021, tilsvarer nær 4 prosent av befolkningen i Norge. Denne gruppen omtales i det følgende som arbeidsinnvandrerbefolkningen. Til sammenligning talte gruppen 117 000



Figur 8.16 Antall bosatte arbeidsinnvandrere i alderen 18 år og eldre per 1. januar 2021. Menn og kvinner fra de ti største avsenderlandene<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Nordiske innvandrere er ikke inkludert.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 8.17 Bosatte etter grupper av arbeidsinnvandrere og botid. Prosent. Per 1. januar 2021

Kilde: Steinkellner (2022, 28. juni)

personer i 2012, eller 2,4 prosent av befolkningen, og i tiden før 2005 var andelen svært liten.

Som nevnt er de fleste arbeidsinnvandrere som har kommet til Norge, menn, og det gjenspeiles også blant dem som fortsatt bor i Norge. Dette vises tydelig i figur 8.16, der antallet menn og kvinner er vist separat for de ti største landgruppene i arbeidsinnvandrerbefolkningen. Hele tre av fire arbeidsinnvandrere fra EØS-land som bodde i Norge ved inngangen til 2021, var fra et av EU-landene i Sentral- og Øst-Europa, og det til tross for stor utvandring fra disse gruppene og nedgang i ankomsttall det siste tiåret. Som vist i figur 8.16 er det flest arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen.

Botid er en viktig faktor for innvandreres integrering. Figur 8.17 viser botiden til ulike befolkningsgrupper i arbeidsinnvandrerbefolkningen i Norge per 1. januar 2021. Naturlig nok er det veldig få arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa som har en botid på mer enn 16 år, fordi stort sett alle ankomster fra denne landgruppen skjedde etter EU-utvidelsene fra 2004. Bildet av særlig denne gruppen er preget av at mange har kommet til Norge i et felles tidsvindu. Andelen fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa med botid på under fire år er mindre sammenlignet med arbeidsinnvandrere fra tredjeland, henholdsvis 22 mot 39 prosent. Til gjengjeld har en større andel av arbeidsinnvandrerne fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa en botid på 10–14 år enn hva som er tilfellet for arbeidsinnvandrere fra tredjeland. Tre

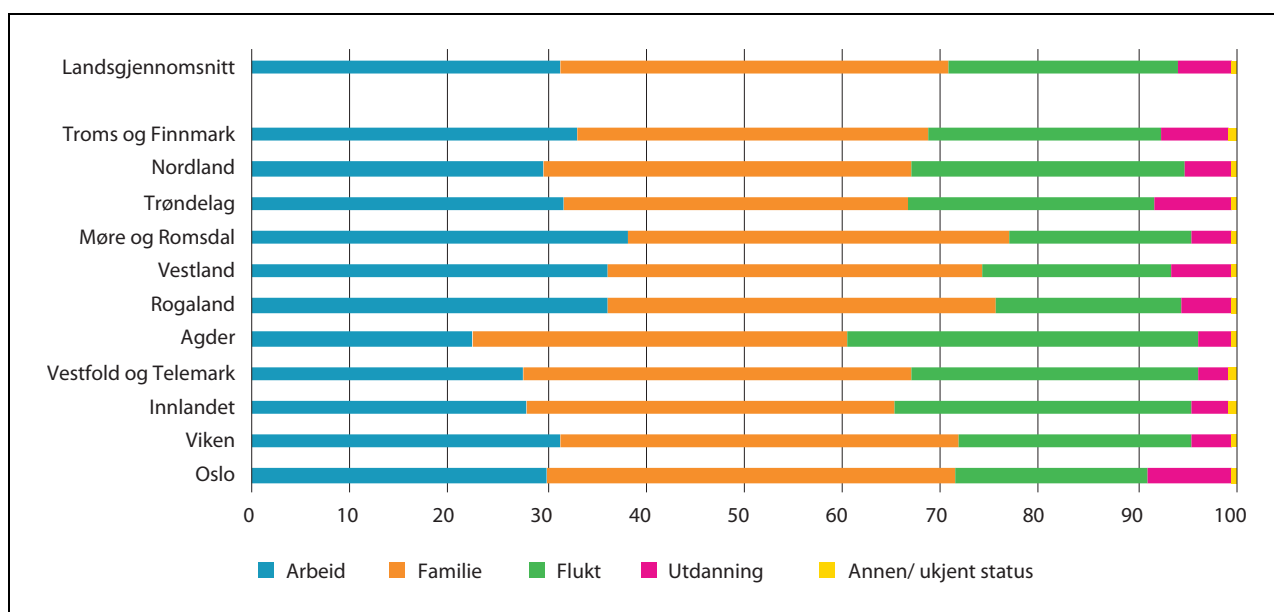
av ti arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa har bodd i Norge 10–14 år, noe som gjelder for to av ti fra tredjeland. Arbeidsinnvandrere fra Polen er de som har den lengste botiden av personer fra denne gruppen. 40 prosent av polske arbeidsinnvandrere i Norge har bodd i landet i ti år eller mer.<sup>14</sup>

### 8.5.1 Bosettingsmønstre fordelt på fylker og kommuner

Arbeidsinnvandrere bor over hele Norge, og bosettingsmønsteret til særlig gruppen fra EØS-området er jevnere enn for resten av innvandrerbefolkningen. Fordelingen av innvandrergrupper med ulik innvandringsgrunn varierer betydelig på tvers av små og store regioner i Norge. På fylkesnivå er andelen arbeidsinnvandrere i prosent av hele befolkningen minst i Agder og Innlandet, begge med 2,3 prosent, og størst i Oslo med 5,8 prosent.

Figur 8.18 viser hvor stor andel bosatte arbeidsinnvandrere utgjør av den ikke-nordiske innvandrerbefolkningen i ulike fylker. Andelen er særlig stor i vestlandsfylkene Rogaland, Vestland og Møre og Romsdal, på mellom 36 og 38 prosent. De fleste fylkene ligger rett under eller rett over landssnittet på 31,5 prosent. Unntaket er Agder, der andelen arbeidsinnvandrere bare utgjør litt

<sup>14</sup> Steinkellner. (2022, 28.juni).



Figur 8.18 Bosatte innvandrere etter innvandringsgrunn og fylke.<sup>1</sup> Som andel av fylkets ikke-nordiske innvandrerbefolkning. Prosent. Per 1. januar 2020

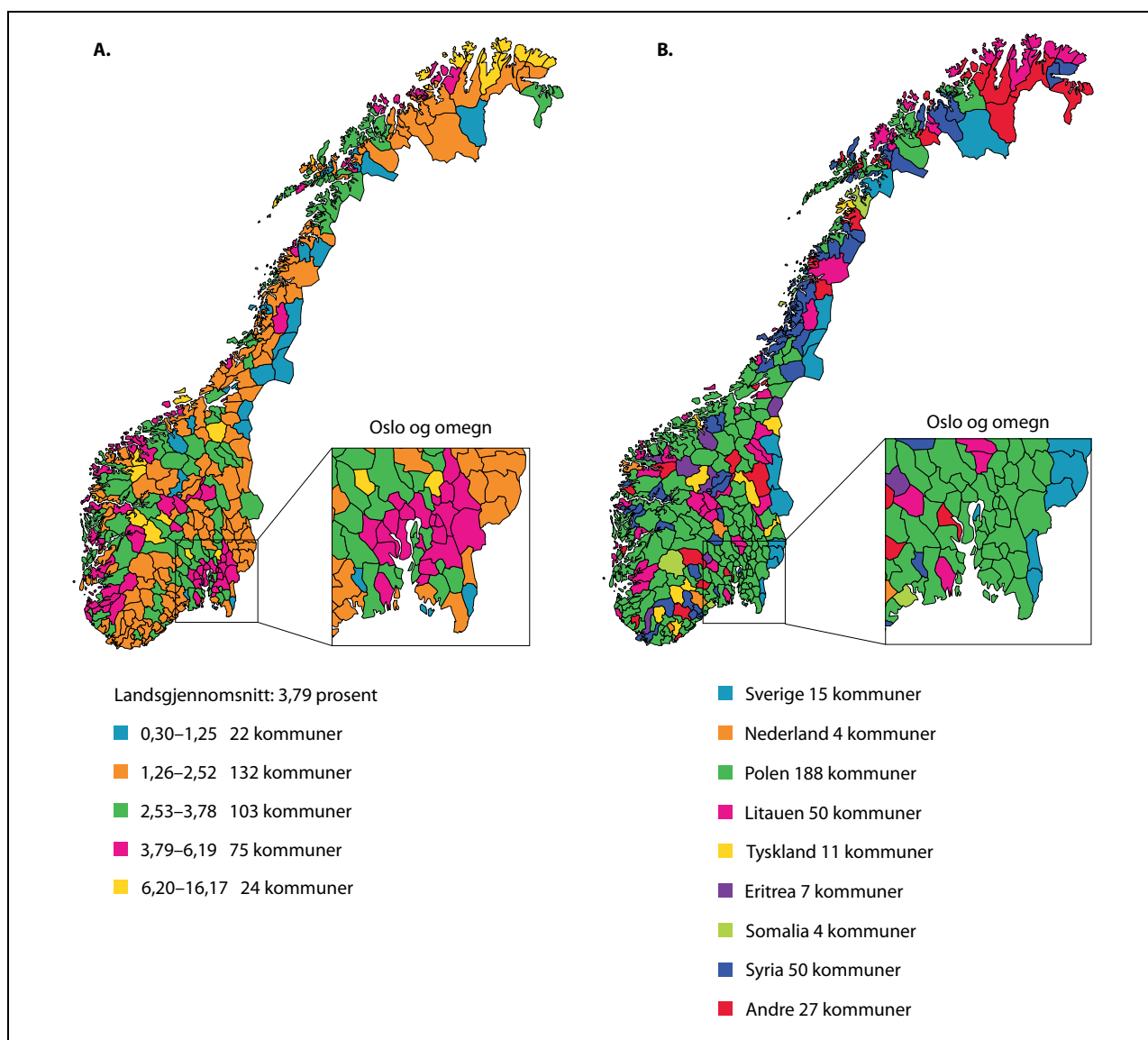
<sup>1</sup> Nordiske innvandrere er ikke inkludert.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

over 20 prosent av den ikke-nordiske innvandrerbefolkningen. I Oslo har antallet arbeidsinnvandrere nesten doblet seg de siste åtte årene, fra om lag 22 000 personer i 2012 til 40 000 personer i 2020. Oslo har også mange innvandrere som har kommet av andre grunner. Andelen arbeidsinnvandrere blant innvandrere i Oslo er derfor rett under landsgjennomsnittet.

Selv om arbeidsinnvandrere bor i alle kommuner i Norge, er variasjonene store. Figur 8.19 (panel A) tegner kart over Kommune-Norge der kommuner er fargelagt etter hvor stor andel av folketallet som er arbeidsinnvandrere. Forskjellene knytter seg til arbeidsmarkedets etterspørsel etter utenlandsk arbeidskraft i enkelte regioner av landet.

I gult vises de 24 kommunene der innvandrere med arbeid som innvandringsgrunn utgjør over 6,2 prosent av befolkningen. Flere av disse er kystkommuner hvor arbeidsinnvandrere bidrar til å dekke arbeidskraftsbehovet i fiskerinæringen og i verftsindustrien. Et eksempel er Frøya i Trøndelag, der andelen arbeidsinnvandrere har økt med nesten 9 prosentpoeng fra 7 prosent i 2012 til 16 prosent i 2020. I denne kommunen utgjør arbeidsinnvandrere også en svært stor andel av de sysselsatte, se omtale i kapittel 9. Andre eksempler er Gamvik (16 prosent arbeidsinnvandrere) og Træna og Båtsfjord (13 prosent hver) i Nord-Norge. Økningen har også vært betydelig i Gamvik og Båtsfjord, der arbeidsinnvandrere utgjorde henholdsvis 6 og 4 prosent av befolkning



Figur 8.19 Ikke-nordiske arbeidsinnvandrere, i prosent av folketallet i kommunene (panel A) og største innvandrerguppe i kommunene, etter landbakgrunn (panel B). Per 1. januar 2020

Kilde: Statistisk sentralbyrå



gen i 2012 og altså har økt med omtrent 10 prosentpoeng i denne perioden. Det er særlig polske og litauiske arbeidsinnvandrere som dominerer innvandringen til disse kystkommunene.

Flere typiske turistkommuner er også i kategorien med størst andel arbeidsinnvandrere i prosent av befolkningen. Blant eksemplene er Aurland kommune i Vestland og høyfjellskommunene Hemsedal, Krødsherad og Hol i Viken (6–9 prosent arbeidsinnvandrere). Andelen i særlig disse kommunene er trolig høyere, ettersom nordiske statsborgere ikke er med i datamaterialet over innvandrere etter innvandringsgrunn. Blant de 75 kommunene der andelen arbeidsinnvandrere i befolkningen er på eller rett over landsgjennomsnittet (3,79–6,19 prosent, vist i rosa), ligger mange i områdene rundt Oslo og Stavanger.

I grønt, oransje og blått viser figuren de 257 kommunene hvor andelen arbeidsinnvandrere i befolkningen ligger under det nasjonale gjennomsnittet på 3,79 prosent. Mange av disse kommunene ligger i Innlandet, Nordland og Trøndelag, og dette gjelder dessuten mange av landets grensekommuner mot Sverige og Finland. Kommunene som har lavest andel arbeidsinnvandrere i befolkningen, er i all hovedsak kommuner med en liten befolkning.

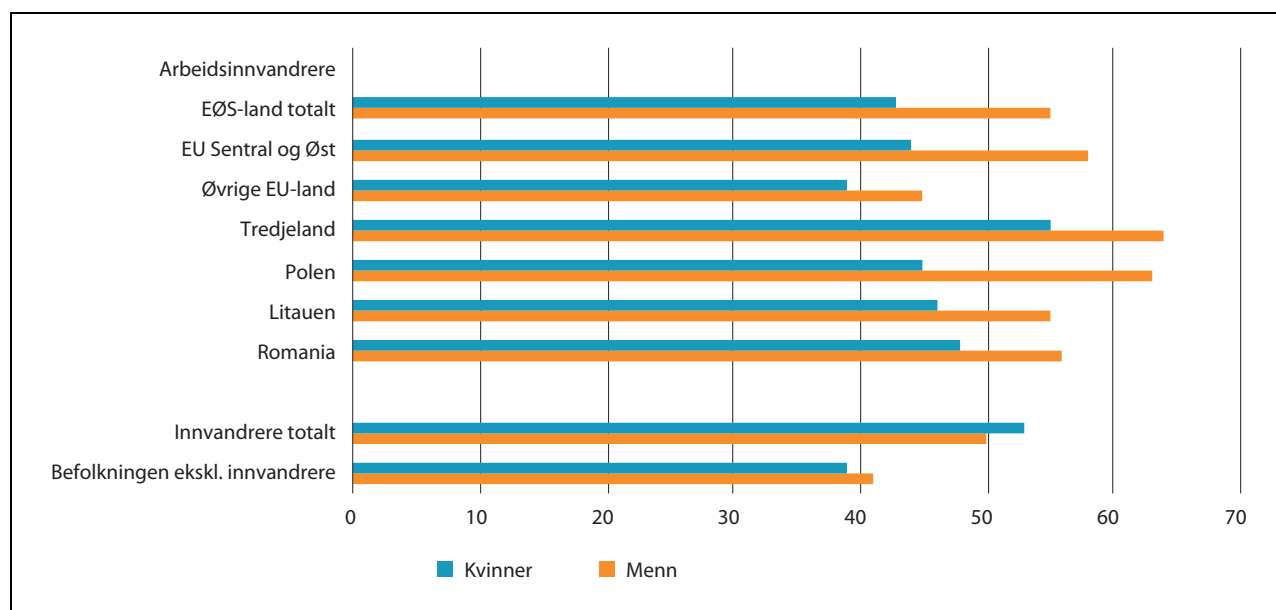
Den aller største gruppen av arbeidsinnvandrere, polske innvandrere, er størst i alle fylkene og utgjør den største gruppen innvandrere (innvandrere totalt, og ikke bare arbeidsinnvandrere) i 188 kommuner. Figur 8.19 (panel B) viser en

oversikt over hvilken innvandrergroupe etter landbakgrunn som er størst i hver enkelt kommune. Kommunene der Polen er største landgruppe (grønn), er svært forskjellige – fra bykommuner som Oslo, Bergen og Stavanger til små distriktskommuner – og finnes over hele landet. Nesten en av fire av de polske innvandrerne bor i sentrale strøk, men de kan gjøre en vesentlig forskjell for folketallet i enkelte små kommuner, som for eksempel i Træna og Moskenes i Nordland, der gruppen utgjør over en av ti av kommunens innbyggere.

Innvandrere fra Litauen er den største utenlandsfødte befolkningsgruppen i til sammen 50 kommuner. Svenske innvandrere i Norge er en stor gruppe totalt, men er kun størst i 15 kommuner, som nesten utelukkende er grensekommuner mot Sverige. Tyske innvandrere er i 2020 største gruppe i 11 kommuner, mens de var størst i 40 kommuner i 2012. Denne forskyvningen skyldes primært større innvandring fra andre nasjonaliteter, som blant annet den syriske flyktningmigrasjonen fra 2015.

### 8.5.2 Arbeidsinnvandrernes sivilstand og familiesituasjon

Familiesammensetningen til arbeidsinnvandrere er preget av at en stor andel som har kommet for å arbeide, er menn, og at mange av disse allerede hadde familie i hjemlandet. Etter hvert har mange av dem som blir boende, blitt gjenforent med familiene



Figur 8.20 Prosentandel som er gift. Ikke-nordiske arbeidsinnvandrere etter utvalgte landbakgrunner, innvandrere totalt og øvrig befolkning. For bosatte per 1. januar 2021

Kilde: Steinkellner (2022, 28. juni)

sine, og mange har også fått norskfødte barn. Blant de store gruppene fra Polen og Litauen utgjør barna deres etter hvert en betydelig andel av norskfødte barn med to utenlandsfødte foreldre i Norge.

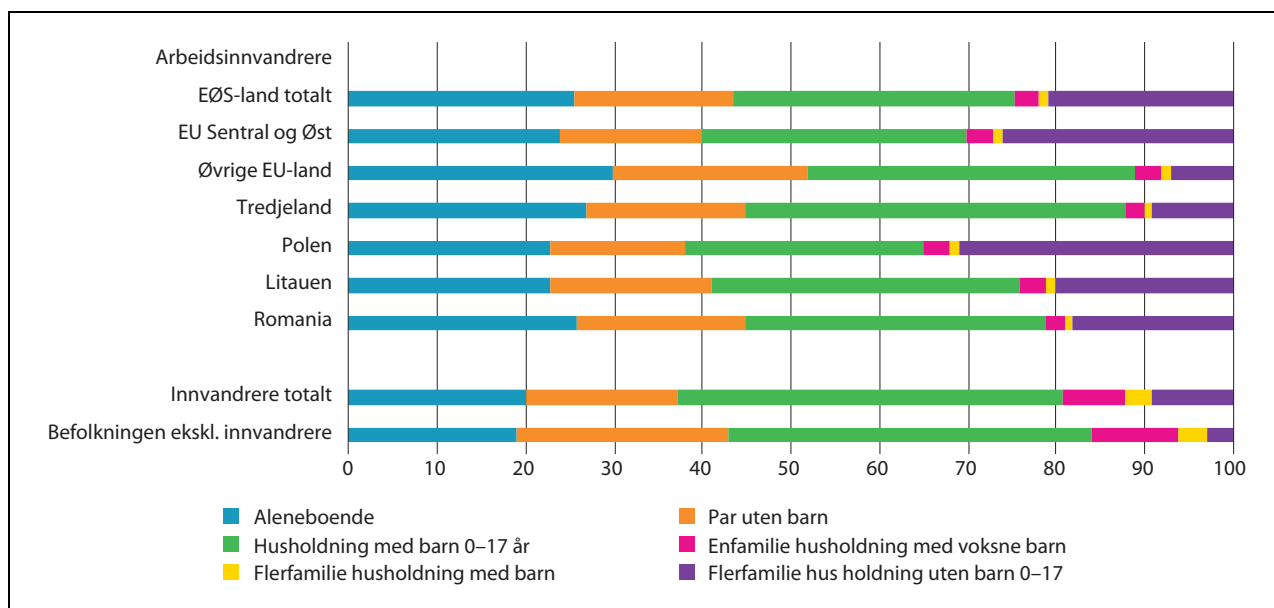
Figur 8.20 viser at innvandrere oftere er gift, sammenlignet med den øvrige befolkningen over 18 år i Norge. Dette er tilfellet også for arbeidsinnvandrere, og særlig for menn. Blant mannlige polske arbeidsinnvandrere er for eksempel 63 prosent gift, noe som er 18 prosentpoeng høyere enn for polske kvinnelige arbeidsinnvandrere. Dette kan ha sammenheng med at det er relativt flere yngre kvinner enn menn blant polske arbeidsinnvandrere. 15 prosent av kvinnene er i alderen 25–29 år, noe som gjelder for 6 prosent av mennene. Siden mange av de polske arbeidsinnvandrerne i utgangspunktet er menn, og har fått resten av familien sin til Norge gjennom familiegjenforening, vil mange polske kvinner i Norge være registrert som familieinnvandrere.

Arbeidsinnvandrere – både fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og fra tredjeland – er en forholdsvis ung gruppe. Dette er med på å forklare noen av mønstrene som vises i figur 8.21, om hvilke husholdningsformer arbeidsinnvandrere bor i. Blant befolkningen utenom innvandrere, bor for eksempel bare 3 prosent i flerfamiliehus holdninger uten barn. Blant polske arbeidsinnvandrere bor derimot hele 31 prosent i en flerfamiliehus holdning uten barn. Også blant arbeidsinnvandrere fra Litauen og Romania er det vanlig å bo i flerfamiliehus holdninger uten barn; henholdsvis

20 og 18 prosent bor slik. Figuren viser også at det er noe vanligere at arbeidsinnvandrere bor alene. 24 prosent av arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og 27 prosent av arbeidsinnvandrere fra tredjeland bor alene, sammenlignet med rundt 20 prosent i befolkningen utenom innvandrere og blant innvandrere generelt.

### 8.5.3 Familieinnvandring til arbeidsinnvandrere

Familieinnvandring brukes som et samlebegrep for både familieetablering og familiegjenforening til en person bosatt i Norge, og dette er den største kategorien hvis man fordeler innvandrere bosatt per 1. januar 2020 etter innvandringsgrunn. Personen som allerede er bosatt i Norge, har betegnelsen referanseperson. Ved inngangen til 2020 var 253 200 personer med «familie» som første oppholdsvedtak registrert bosatt. Dette utgjør 4,7 prosent av befolkningen i Norge, en økning på 1,5 prosentpoeng siden 2012. Av disse har nær to av tre kommet gjennom familiegjenforening. Gruppen familiegjenforente gjelder alle, og ikke bare familiegjenforente til arbeidsinnvandrere. Mangelfulle data om referansepersonen til familiegjenforente, og dermed mangelfull informasjon om referansepersonens oppholdsgrunnlag, gjør at man kun kan si noe om antall gjenforeninger og informasjon om de familiegjenforente i seg selv, men ikke noe om den familieinnvandrerer kommer til – se nærmere omtale i boks 8.2.



Figur 8.21 Prosentandel i ulike husholdningstyper. Ikke-nordiske arbeidsinnvandrere etter utvalgte landbakgrunner, innvandrere totalt og øvrig befolkning. Per 1. januar 2021

Kilde: Steinkellner (2022, 28. juni)

### Boks 8.2 Uoppgitt referanseperson for familieinnvandrere

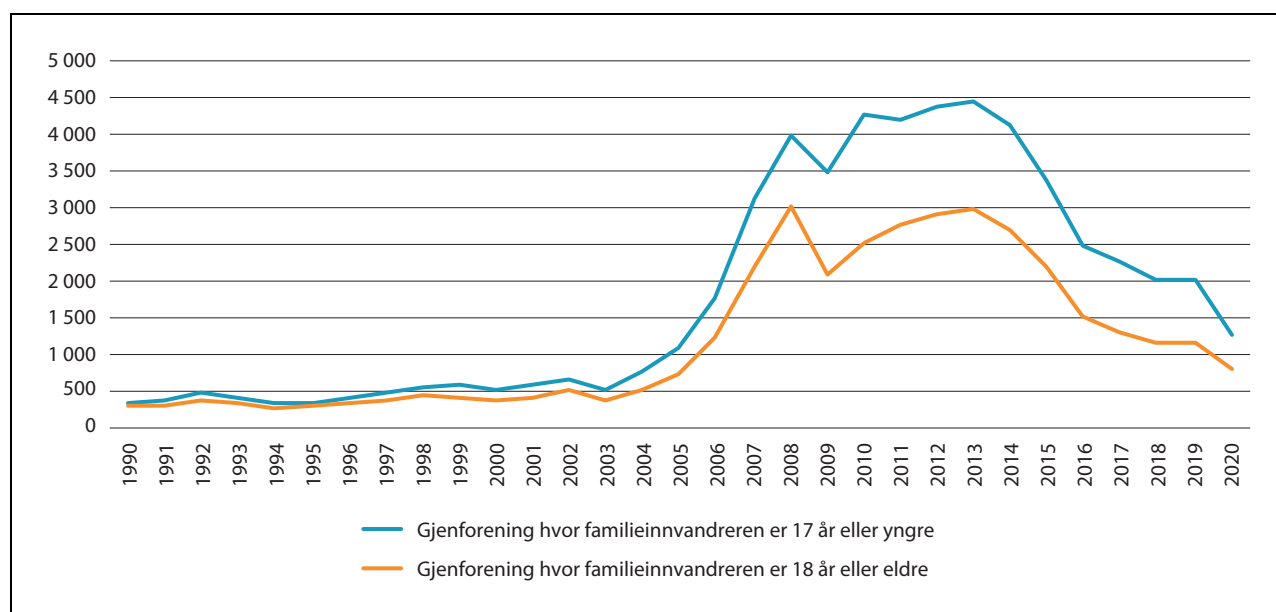
Det har vist seg krevende for SSB å beskrive gruppen av familieinnvandrere fordelt på referansepersonenes oppholdsgrunnlag, fordi datagrunnlaget er av varierende kvalitet. Det er særlig mangelfull informasjon om referansepersonen til familieinnvandrere fra EØS. På grunn av innføringen av registreringsordningen for EØS-borgere i 2009, som har forenklet prosessen som borgerne fra EØS må gjennom for å få opphold, mangler man i stor grad informasjon om hvem disse familieinnvandrerne har kommet til, særlig ut over på 2010-tallet. Mange familieinnvandrere fra EØS står oppført med uoppgitt referanseperson, og man vil da ikke kunne finne referansepersonens innvandringsgrunn. Det mangler også noen opplysninger om referansepersoner for familie-gjenforening for noen familieinnvandrere fra tredjeland, men mangelen er langt fra så stor som for EØS-borgere.

EØS-borgere kommer i hovedsak til Norge som arbeidsinnvandrere. Som figur 8.22 viser, har antallet ikke-nordiske EØS-borgere som har kommet til Norge gjennom familiegjenforening, økt betraktelig i takt med arbeidsinnvandringen fra samme region, som vist i figur 8.1. Etter en dupp i

perioden etter finanskrisen i 2008–2009, da mange arbeidsinnvandrere reiste tilbake til hjemlandene, økte antallet gjenforeninger fram til 2013. I hele perioden fra 2004 til 2020 var det over 80 000 ikke-nordiske EØS-borgere som kom til Norge gjennom familiegjenforening. Selv om vi ikke kjenner referansepersonen til alle disse, er det rimelig å anta at majoriteten har blitt gjenforent med allerede bosatte arbeidsinnvandrere. Antallet gjenforente som er barn (under 18 år), er høyere enn antallet gjenforente voksne, og forskjellen var størst mellom 2008 og 2014. Ser man særskilt på polske og litauiske borgere som kom til Norge for å gjenforenes med familie mellom 2004 og 2020, var henholdsvis 57 og 65 prosent barn under 18 år.<sup>15</sup> Over ni av ti av de voksne polske borgerne som kom gjennom familiegjenforening i samme periode, var kvinner.

Mønsteret der familieinnvandringen følger i takt med arbeidsinnvandringen, blir illustrert mer eksplisitt i figur 8.23, som viser trendene for personer fra Polen, Litauen og Romania. De stiplede linjene viser arbeidsinnvandringen, og de heltrukne viser den etterfølgende familieinnvandringen fra samme område. Grafene for de tre landene ligner hverandre i form, men innvandringen fra Polen er som kjent langt større, og begynte noe tidligere, enn innvandringen fra de andre to landene.

<sup>15</sup> Molstad mfl. (2022). *Familieinnvandring og ekteskapsmønstre 1990–2020* (SSB-rapport 2022/3). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.



Figur 8.22 Antall familiegjenforeninger av ikke-nordiske EØS-borgere etter alder. 1990–2020

Kilde: Molstad mfl. (2022)

Sett under ett har til sammen 217 400 familieinnvandrere kommet gjennom familiegjennforening mellom 1990 og 2019,<sup>16</sup> og disse personene har i all hovedsak blitt gjenforent med allerede bosatte innvandrere, både arbeidsinnvandrere og innvandrere med annen innvandringsgrunn. Ved inngangen til 2020 var 161 000 av disse fortsatt bosatt i Norge.<sup>17</sup> For rundt 40 000 av disse mangler informasjon om referanseperson, se boks 8.2. Dette dreier seg primært om personer som har kommet gjennom familiegjennforening, fortrinnsvis til EØS-borgere. Over halvparten av familieinnvandrerne med uoppgitt referanseperson kommer fra de fire landene Polen, Litauen, Romania og Latvia.

Ifølge en rapport fra SSB med en demografisk beskrivelse av arbeidsinnvandrere fra EØS og deres familier, som kun har tall for perioden 2004–2014, fikk omtrent hver sjette arbeidsinnvandrer i denne perioden med seg et eller flere familiemedlemmer fra hjemlandet.<sup>18</sup> Andelen som blir gjenforent med et familiemedlem, har avtatt siden de første store ankomstkohortene kom til Norge, men det er uklart om dette bare er en konsekvens

av at det tar en viss tid å få familien etter. Ifølge rapporten har antallet familiemedlemmer som kom etter, holdt seg ganske stabilt. Nær halvparten av gjenforeningene var med én person, en tredel var med to personer, og de øvrige var med tre eller flere.

Når de fleste arbeidsinnvandrerne som kommer til Norge, er menn, og over halvparten av disse er gift, er det som forventet at flertallet av de familiegjennforente er kvinner. I perioden 2004–2014, som er perioden SSB ser på i sin rapport om demografien til arbeidsinnvandrerne og deres familie, var hele 93 prosent kvinner av de 16 900 familieinnvandrerne fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa eldre enn 17 år ved innvandring.<sup>19</sup> Videre var over halvparten (58 prosent) av familieinnvandrerne fra samme område i denne perioden barn i alderen 0–17 år. Dette gjenspeiler de særskilte tallene for polske og litauiske borgere som er nevnt tidligere. Kun en håndfull var 50 år eller eldre.

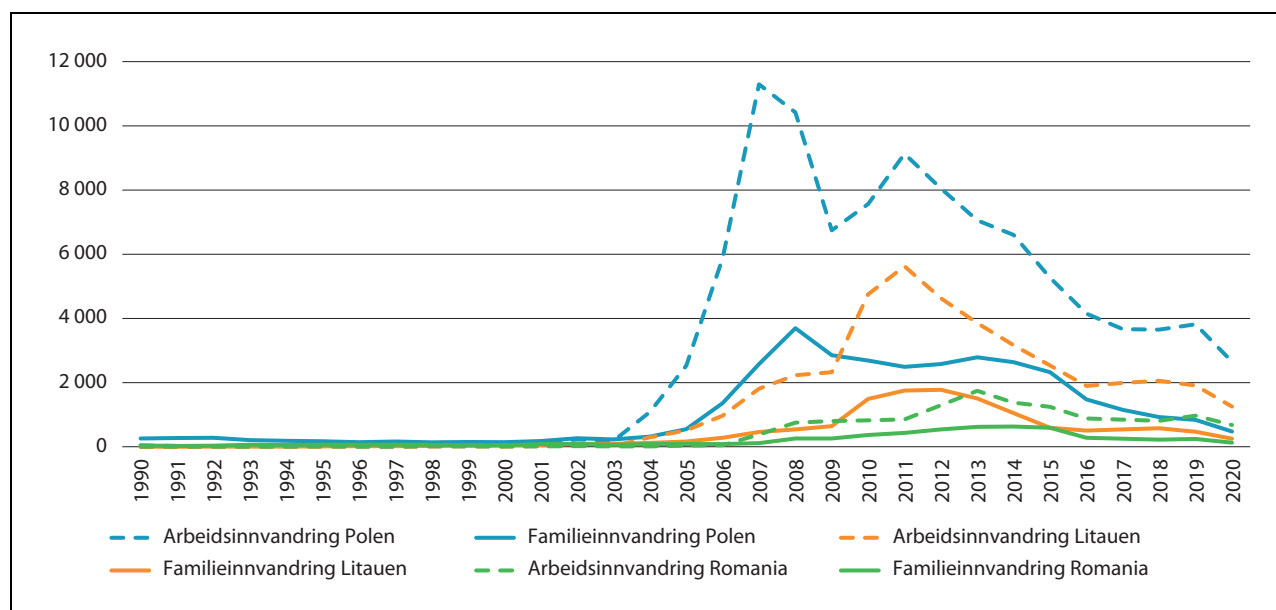
Rapporten fra SSB viser videre at familieinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa som kom til Norge i perioden 2004–2014, i stor grad kommer fra Polen og Litauen, med henholdsvis 56 og 22 prosent av hele denne gruppen. Dette gjenspeiler dermed hvilke land som er de to største avsenderlandene for arbeidsinnvandrere, og andelen familieinnvandrere tilsvarer omtrent de andelen av arbeidsinnvandrere som kommer fra disse landene. Det er en tendens til at arbeidsinnvandrere

<sup>16</sup> Gulbrandsen & Molstad. (2020, 19 oktober). Færre familieinnvandring i 2019. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/faerre-familieinnvandring-i-2019>

<sup>17</sup> Gulbrandsen mfl. (2021). *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldres fordeling på kommunenivå*. (SSB-rapport 2021/8). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

<sup>18</sup> Thorsdalen. (2015). *En demografisk beskrivelse av arbeidsinnvandrere fra EU/EØS og deres familier*. (SSB-rapport 2015/03). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

<sup>19</sup> Thorsdalen. (2015).



Figur 8.23 Antall innvandringer av polske, litauiske og rumenske statsborgere etter innvandringsgrunn. 1990–2020

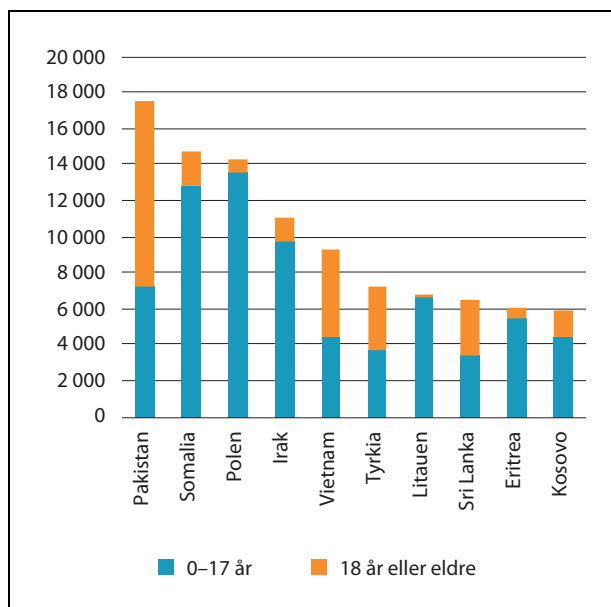
Kilde: Molstad mfl. (2022)

fra Romania og Bulgaria har tatt med familien sin til Norge i større grad enn arbeidsinnvandrere fra de andre landene. Omtrent en av fem fra disse landene har blitt gjenforent med familie. Estland, Tsjekkia og Slovakia er mest underrepresentert blant familieinnvandrerne, og i disse gruppene har kun en av ti blitt gjenforent med familie i løpet av perioden.

### 8.5.4 Norskfødte og gjenforente barn av arbeidsinnvandrere

Mye av arbeidsinnvandringen til Norge har skjedd i perioden etter 2004. Sammenlignet med grupper av innvandrere som har flyktet til Norge eller kommet som familieinnvandrere i tiårene før, har altså arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer relativt kort botid. Blant arbeidsinnvandrerne som var bosatt ved inngangen til 2020, hadde 65 prosent botid på under åtte år. Dette innebærer også at norskfødte barn av bosatte arbeidsinnvandrere i Norge har lav gjennomsnittlig alder. Dette illustreres i figur 8.24, som viser antallet norskfødte barn av de ti største innvandrergruppene i Norge som er over og under 18 år i 2020. Figuren viser at nesten alle barn med foreldre fra Litauen og Polen fortsatt er under myndighetsalder.

Gruppen av barn av arbeidsinnvandrere som har kommet til Norge etter 2004, er i sterk vekst. Figur 8.25 viser hvordan etterkommere av arbeidsinnvandrere fra enkelte EU-land i Sentral- og Øst-Europa, er i ferd med å bli den største gruppen

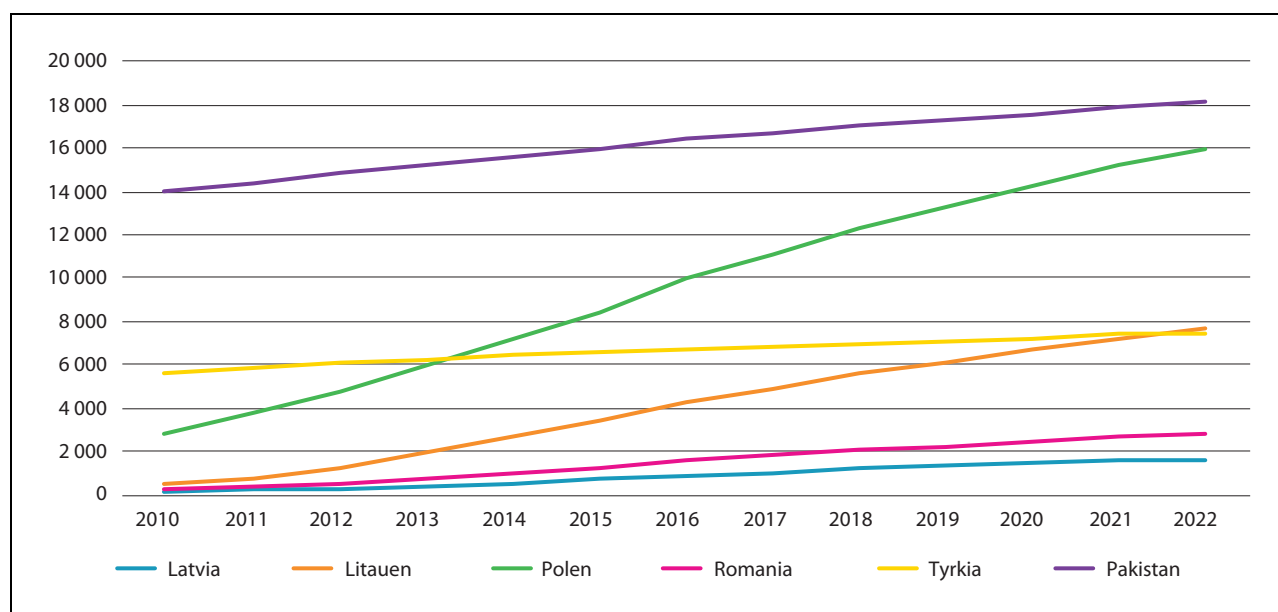


Figur 8.24 Antall norskfødte med innvandrerforeldre, etter alder. Ti største landbakgrunner. Per 1. januar 2020

Kilde: Gulbrandsen mfl. (2021)

norskfødte med innvandrerforeldre. Sammenlignet med de «eldre», store gruppene med barn av innvandrere, i figuren representert ved barn av pakistanske og tyrkiske innvandrere, var det totale antallet barn av innvandrere fra Polen, Litauen, Romania og Latvia relativt lite i 2010.<sup>20</sup> I

<sup>20</sup> Selv om barn av polske innvandrere allerede da utgjorde nesten 3 000.



Figur 8.25 Antall norskfødte med innvandrerforeldre. Utvalgte landbakgrunner. 2010–2022

Kilde: Statistisk sentralbyrå

løpet av de elleve årene grafen illustrerer, har det vært en særlig stor økning av barn av polske og litauiske innvandrere, som i 2021 utgjorde over henholdsvis 15 000 og 7 000 personer. Barn av polske innvandrere vil med denne takten i løpet av få år være en større etterkommergruppe enn den historisk tallmessig dominerende gruppen av barn etter pakistanske innvandrere. Barn av latviske og rumenske innvandrere har også mangedoblet seg i løpet av perioden. Den enorme befolkningsveksten disse sentral- og østeuropeiske gruppene har hatt de siste ti årene, innebærer at barna deres vil utgjøre en betydelig andel av unge norskfødte med innvandrerforeldre, både i utdanningsløp og etter hvert i norsk arbeids- og samfunnsliv, i tiårene som kommer.

## 8.6 Oppsummering

Dette kapitlet har beskrevet hovedtall for migrasjonsmønstrene og demografien til arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer. Omtrent fire av ti av alle som innvandret til Norge mellom 2004 og 2020, var arbeidsinnvandrere. Den store økningen i arbeidsinnvandring fra 2004 var nesten utelukkende fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, og i hovedsak fra land som Polen og Litauen. Antallet arbeidsinnvandring til Norge har gått noe opp og ned, og disse endringene viser tydelige spor av økonomiske konjunkturer, både i Norge og i fraflyttingslandene til arbeidsinnvandrerne.

Det har vært en sterk økning i antallet faglærte tredjelandsborgere som har fått innvilget opphold i Norge, særlig i de første årene etter EU-utvidelsen i 2004 og i de siste to årene før koronapandemien. Etter finanskrisen i 2008 var det et fall i antallet tillatelser til faglærte, før antallet flatet ut og var stabilt i en periode på nesten ti år. Antallet innvilgede tillatelser til sesongarbeidere fra tredjeland økte noenlunde jevnt fra 2004 fram til 2019, for deretter å falle dramatisk etter at grensene ble stengt for å dempe koronapandemien.

Samtidig som innvandringen, og særlig arbeidsinnvandringen, har gått ned de siste ti årene, har også utvandringen gått opp i samme periode. En stor del av utvandringen etter 2010 har skjedd blant arbeidsinnvandrergrupper som hadde innvandret i stort antall de foregående årene. Blant de i overkant av 295 000 personene som flyttet til Norge som arbeidsinnvandrere i perioden 2004–2020, hadde om lag hver tredje person flyttet fra Norge innen 2021. 68 prosent var

altså fortsatt registrert bosatt her i landet. Ser man på tidligere ankomstkohorter, faller andelen av bosatte noe. For eksempel blant arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa som kom til Norge i perioden 2006–2010, var 62 prosent fortsatt registrert bosatt ved inngangen til 2021. Dette gjelder for 44 prosent av arbeidsinnvandrerne fra tredjeland og 53 prosent av arbeidsinnvandrerne fra øvrige EU-land.

Det har også vært en stor og jevn økning i antallet arbeidsinnvandrere på korttidsopphold til det norske arbeidsmarkedet i perioden etter EU-utvidelsen og fram til 2019. De fleste arbeidsinnvandrere på korttidsopphold kommer fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, mens den nest største gruppen kommer fra Norden. Mange av dem som kommer til Norge på korttidsopphold for å jobbe i et gitt år, kommer tilbake året etter, og for noen vil korttidsoppholdet være begynnelsen på mer varige bånd til norsk arbeids- og samfunnsliv.

Ved inngangen til 2021 utgjorde innvandrere med arbeid som innvandringsgrunn om lag 4 prosent av befolkningen i Norge, eller i overkant av 208 000 personer. Befolkningen av arbeidsinnvandrere i Norge i dag gjenspeiler i stor grad gruppen av arbeidsinnvandrere som har kommet til Norge siden den første EU-utvidelsen østover i 2004. Nær ni av ti er arbeidsinnvandrere fra EØS, hvorav et klart flertall er fra Polen og Litauen. Arbeidsinnvandrerbefolkningen er forholdsvis ung, og flertallet er menn.

Arbeidsinnvandrere bor over hele Norge, og bosettingsmønsteret til særlig gruppen fra EØS er jevnere enn for resten av innvandrerbefolkningen. Selv om arbeidsinnvandrere bor i alle kommuner i Norge, er variasjonene store. Arbeidsinnvandrere utgjorde i 2020 hele 16 prosent av befolkningen i kystkommuner som Frøya og Gamvik, mens landsgjennomsnittet kun er på i underkant av 4 prosent. I hele 257 kommuner er andelen arbeidsinnvandrere i befolkningen mindre enn landsgjennomsnittet.

Familiesammensetningen til arbeidsinnvandrere som har bosatt seg i Norge, er preget av at en stor andel av dem som kom først, var menn, og mange av disse hadde allerede ektefelle og barn i hjemlandet. Etter hvert har mange av dem som blir boende, blitt gjenforent med familien, og mange har også fått norskfødte barn. Blant de store gruppene arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen utgjør barna deres etter hvert en betydelig andel av norskfødte barn med to utenlandsfødte foreldre i Norge.

## Kapittel 9

# Arbeidsmarkedssituasjonen for arbeidsinnvandrere

### 9.1 Innledning

---

Utvalget er bedt om å oppsummere kunnskap om arbeidsinnvandrernes sysselsetting og ledighet over tid, og hvilke sektorer og bransjer de arbeider i. Arbeidsinnvandringen til Norge etter 2004 har i stor grad fulgt etterspørselen og konjunkturene. Særlig har arbeidsinnvandringen fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa variert mye. Arbeidsinnvandrere fra disse landene jobber ofte i bransjer med sterkt svingende behov for arbeidskraft, som henter inn denne fra utlandet i oppgangsprioder. Dermed svinger også arbeidsmarkedet normalt mer med konjunktorene for arbeidsinnvandrere enn for den øvrige befolkningen.

At arbeidsinnvandrere ofte jobber i konjunktursatte bransjer, innebærer at de ofte rammes hardere enn norske arbeidstakere når det oppstår kriser i arbeidsmarkedet. Utvalget er derfor bedt om å analysere hvordan store endringer i arbeidskraftetterspørselen, som pandemien, påvirker arbeidsinnvandreres valg om å komme til og bli i Norge, og muligheter og tilknytning til arbeidslivet for dem som allerede bor i Norge. Både i analysen av hvordan pandemien påvirket arbeidsinnvandringen, og i beskrivelsen av sysselsetting og ledighet over tid, er utvalget bedt om å analysere utfordringer for folkeregistrerte arbeidsinnvandrere og for arbeidsinnvandrere på korttidsopphold i Norge.

Arbeidsinnvandring påvirker arbeidsmarkedet først og fremst gjennom at tilbudet av arbeidskraft øker. Flere arbeidstakere og arbeidssøkere medfører økt konkurranse om jobbene, og kan dermed også presse lønns- og arbeidsforhold på kort eller mellomlang sikt. Virkningene vil variere mellom ulike jobber og for ulike typer arbeidskraft. På den ene siden vil arbeidsinnvandringen ha flere positive virkninger. Arbeidsgivere vil ha fordeler av økt tilgang på arbeidskraft fordi det bidrar til å dekke manglende kompetanse, og innvandrere kan være villige til å godta lavere lønn enn innenlandsk arbeidskraft. Husholdningene vil også kunne få fordeler gjennom økt tilbud eller

lavere priser på produkter arbeidsinnvandrere produserer. På den andre siden vil konkurranse fra useriøse virksomheter gjøre situasjonen verre for seriøse virksomheter med tariffbaserte lønns- og arbeidsvilkår. Virkninger av arbeidsinnvandring på ulike forhold i norsk økonomi og arbeidsmarked er nærmere omtalt i kapittel 1, 3 og 10.

I dette kapitlet beskrives arbeidsmarkedssituasjonen for arbeidsinnvandrere, herunder hvor utsatt de er under nedgangskonjunkturer. Kapitlet tydeliggjør at arbeidsinnvandrere fra EØS er en svært forskjellig gruppe fra arbeidsinnvandrere fra tredjeland, hvor de fleste som bosetter seg her, har høyere utdanning og en mer stabil arbeidstilknytning. Der det finnes tallgrunnlag, tydeliggjøres det også at arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa skiller seg ut fra arbeidsinnvandrere fra øvrige EU-land.

Kapitlet starter med å gjennomgå statistikk som beskriver utvikling i sysselsetting, samt hvordan arbeidsinnvandrere fordeler seg på ulike næringer. Arbeidsinnvandreres betydning for ulike næringer og regioner beskrives også. Store deler av sysselsettingsomtalen tar utgangspunkt i artikler med tilhørende tallgrunnlag fra Statistisk sentralbyrå (SSB) utarbeidet på oppdrag fra utvalget. Deretter redegjøres det for utviklingen i arbeidsledighet blant arbeidsinnvandrere, før pandemiens virkninger på bruken av utenlandsk arbeidskraft i det norske arbeidsmarkedet omtales. Beskrivelsen av pandemiens virkninger baserer seg i stor grad på en analyse fra Frischsenteret, gjennomført på oppdrag fra utvalget. Frischsenterets notat følger som digitalt vedlegg til utredningen.

### 9.2 Sysselsetting

---

Både arbeidsinnvandrere som har bosatt seg i Norge og arbeidsinnvandrere på korttidsopphold, har bidratt til at bedrifter får dekket sine behov for arbeidskraft som de ikke får dekket på andre måter i perioder med høy aktivitet i økono-

mien. I de følgende avsnittene beskrives sysselsetningsutviklingen for arbeidsinnvandrere sammenlignet med andre befolkningsgrupper, samt hvilke næringer arbeidsinnvandrere i størst grad jobber i. Bosatte arbeidsinnvandrere og arbeidsinnvandrere på korttidsopphold omtales i hvert sitt separate avsnitt for å få fram noen viktige forskjeller. Avslutningsvis beskrives arbeidsinnvandrernes betydning for ulike næringer og regioner.

### 9.2.1 Sysselsetting blant bosatte arbeidsinnvandrere

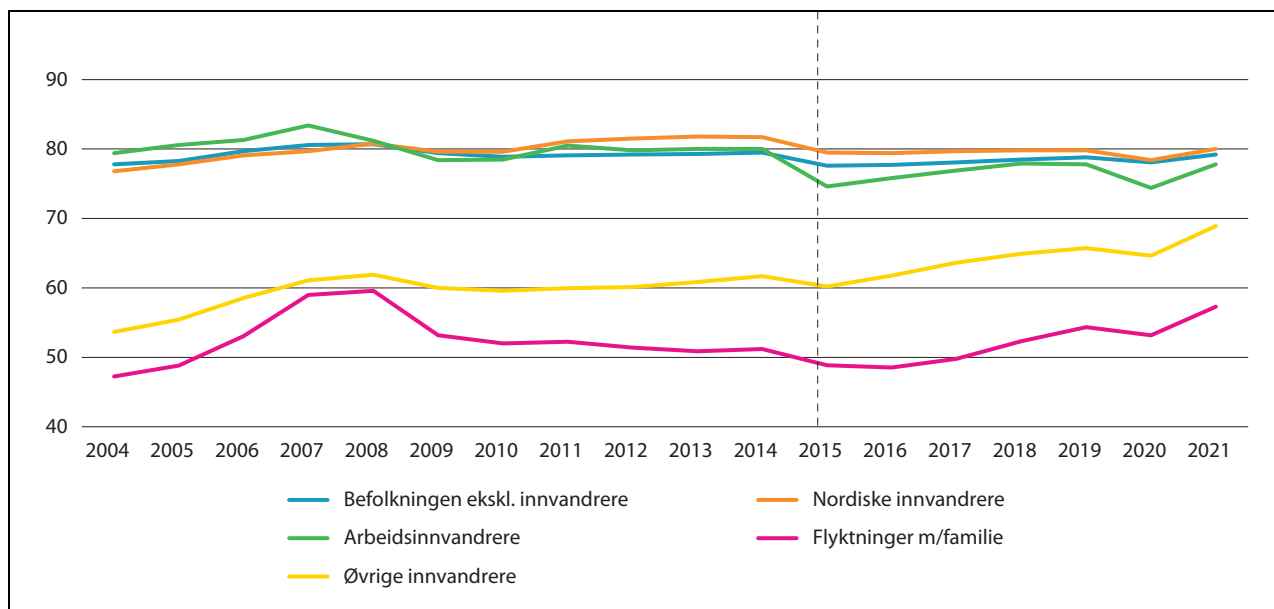
Innvandrerens deltakelse i arbeidslivet varierer i betydelig grad etter innvandringsgrunn, særlig i de første årene etter ankomst til Norge. Figur 9.1 viser sysselsettingen for ulike innvandringsgrupper i perioden 2004–2021. Sysselsettingen blant bosatte arbeidsinnvandrere (utenom nordiske innvandrere) har gjennom hele perioden vært om lag på nivå med befolkningen utenom innvandrere og nordiske innvandrere, riktignok med noe større svingninger over konjunktorene. Jevnt over er andelen sysselsatte arbeidsinnvandrere langt høyere enn for flyktninger og deres familier.

Figur 9.2 viser sysselsettingen blant bosatte innvandrere etter innvandrerkategori og kjønn i

4. kvartal 2020. Figuren skiller mellom arbeidsinnvandrere fra land i og utenfor EØS. For arbeidsinnvandrere fra tredjeland var andelen sysselsatte rundt 78 prosent, noe som er helt på nivå med nordiske innvandrere og befolkningen utenom innvandrere. Sysselsettingen blant bosatte arbeidsinnvandrere fra EØS (utenom Norden) var noe lavere, men godt over nivået blant flyktninger og øvrige innvandrere. Noe av nivåforskjellen mellom arbeidsinnvandrere fra EØS og tredjeland i 2020 må ses i sammenheng med koronapandemien, hvor arbeidsinnvandrere fra EØS-landene i større grad enn dem fra tredjeland ble rammet av oppsigelser og permitteringer.<sup>1</sup>

Sysselsettingsandelen påvirkes av befolknings sammensetningen. Gruppen av arbeidsinnvandrere er dominert av menn, og menn har vanligvis en høyere deltakelse i arbeidsmarkedet enn kvinner. Fra figur 9.2 ser man imidlertid at det blant begge grupper av arbeidsinnvandrere er marginale kjønnsforskjeller i sysselsettingen, og at forskjellene er noe mindre enn blant befolkningen utenom innvandrere.

<sup>1</sup> Andresen mfl. (2022).



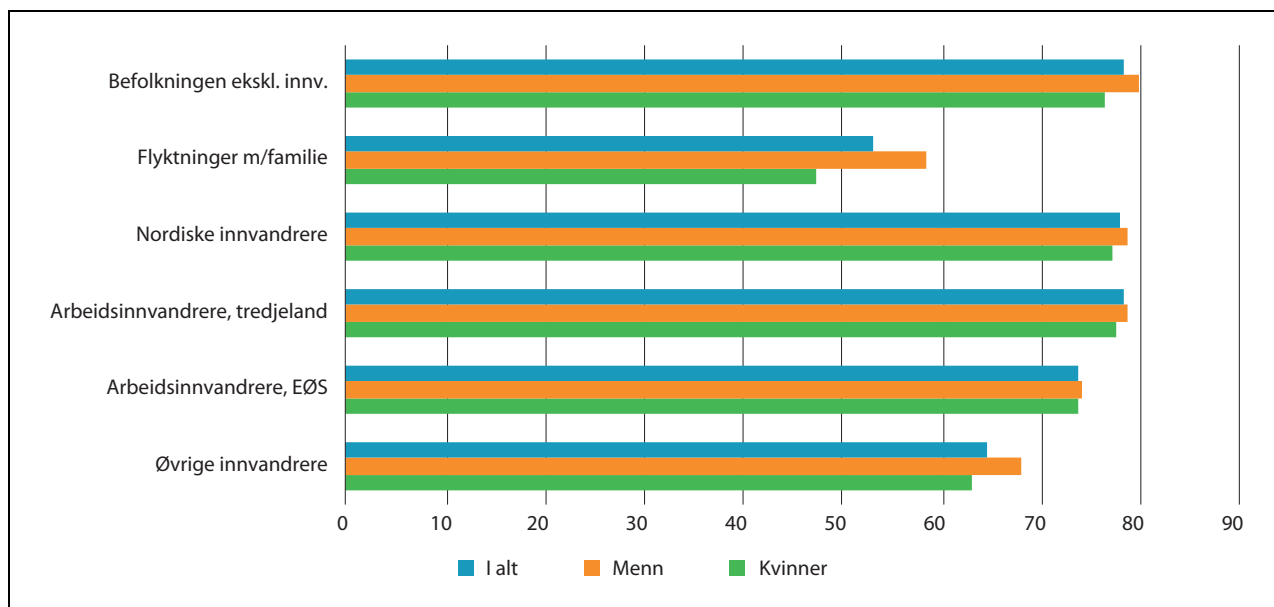
Figur 9.1 Sysselsatte innvandrere<sup>1</sup> etter innvandrerkategori<sup>2</sup>. I prosent av befolkningen totalt i hver gruppe, 20–66 år. 2004–2021<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Bosatte fra og med 1990.

<sup>2</sup> I tillegg til innvandrere etter innvandringsgrunn (arbeidsinnvandrere samt flyktninger og familiegjenforente til disse) inngår her også nordiske innvandrere som en egen sammenligningsgruppe. For nordiske innvandrere finnes det ikke opplysninger om innvandringsgrunn. Øvrige innvandrere er den resterende gruppen av innvandrere og omfatter i stor grad øvrige familiegjenforente og innvandrere med utdanning som innvandringsgrunn.

<sup>3</sup> Fra og med 2015 bygger statistikken på nye datakilder (a-ordningen). Årgangene fra og med 2015 blir følgelig ikke sammenlignbare med tidligere årganger.





Figur 9.2 Sysselsatte innvandrere<sup>1</sup> etter innvandrerkategori<sup>2</sup> og kjønn. I prosent av bosatte totalt i hver gruppe, 20–66 år. 4. kvartal 2020

<sup>1</sup> Bosatte fra og med 1990.

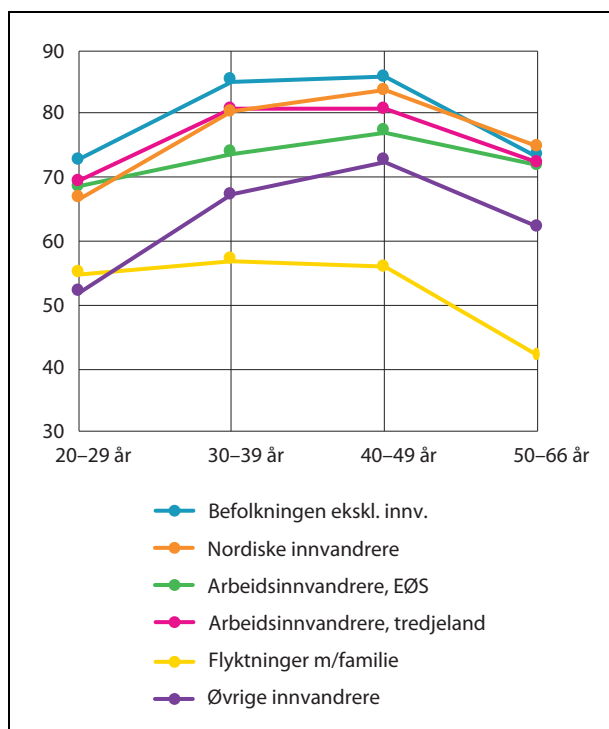
<sup>2</sup> Se note 2 til figur 9.1.

Kilde: Andresen mfl. (2022)

Sysselsettingstallene i figur 9.1 og 9.2 er ikke justert for ulik alderssammensetning i de ulike befolkningsgruppene. Sysselsettingsandelen påvirkes imidlertid av alderssammensetningen i befolkningen. En større andel eldre i befolkningen bidrar til å trekke ned andelen i jobb, ettersom eldre har lavere sysselsettingsgrad. Dette er et viktig poeng når man sammenligner sysselsettingen blant arbeidsinnvandrere og befolkningen utenom innvandrere i Norge, fordi arbeidsinnvandrere samlet sett er yngre. Se omtale i kapittel 8.2.3.

Figur 9.3 viser derfor sysselsettingsnivået for de ulike befolkningsgruppene innad i samme aldersgruppe. Blant de yngste i alderen 20–29 år har arbeidsinnvandrere (både fra EØS og tredjeland) og nordiske innvandrere et sysselsettingsnivå som er lavere, men tett opptil befolkningen utenom innvandrere. Det samme gjelder for arbeidsinnvandrere fra tredjeland og nordiske innvandrere i aldersgruppen 30–39 år, mens arbeidsinnvandrere fra EØS ligger en god del lavere her.

Blant dem i alderen 40–49 år er det de nordiske innvandrerne som kommer nærmest befolkningen utenom innvandrere. I denne aldersgruppen øker avstanden noe mellom arbeidsinnvandrere fra tredjeland og befolkningen utenom innvandrere. For arbeidsinnvandrere fra EØS er avstanden noe mindre enn i aldersgruppen 30–39 år, men forskjellen er fortsatt relativt stor.



Figur 9.3 Sysselsatte innvandrere<sup>1</sup> etter innvandrerkategori<sup>2</sup> og alder. I prosent av bosatte totalt i hver gruppe, 20–66 år. 4. kvartal 2020

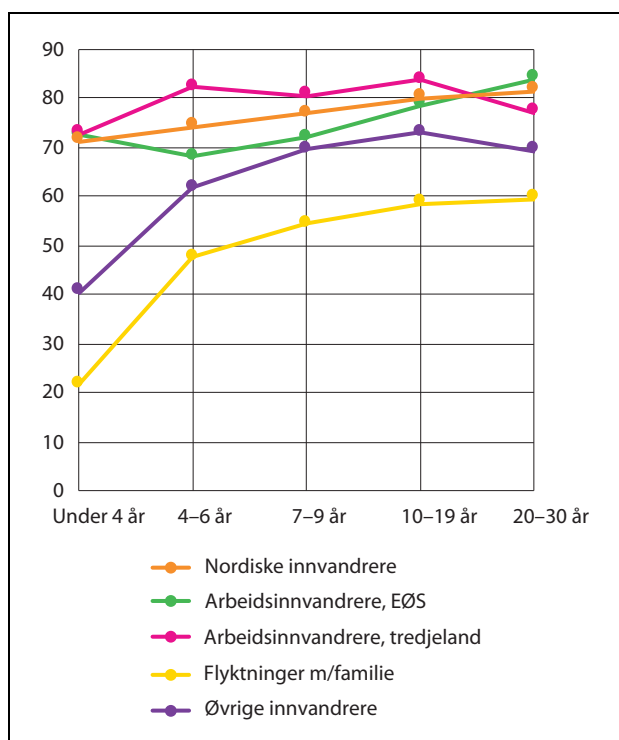
<sup>1</sup> Bosatte fra og med 1990.

<sup>2</sup> Se note 2 til figur 9.1.

Kilde: Andresen mfl. (2022)

Aldersgruppen 50–66 år preges av at flere har falt ut av arbeidslivet, og sysselsettingsnivået er derfor lavere i alle befolkningsgrupper. Nivået er imidlertid nokså likt for arbeidsinnvandrere, nordiske innvandrere og befolkningen utenom innvandrere i denne aldersgruppen. Samlet sett ser man at sysselsettingsforskjellen mellom arbeidsinnvandrere (både fra EØS og fra tredjeland) og befolkningen utenom innvandrere øker når man ser på sysselsettingsnivået innad i tiårige aldersgrupper kontra alle i yrkesaktiv alder.

For mange innvandrere vil lengre botid i Norge henge sammen med bedre muligheter i arbeidsmarkedet, gjennom at de blant annet opparbeider seg bedre norskerferdigheter og gjennomfører utdanning. For arbeidsinnvandrere spiller derimot dette en mindre rolle. Det må ses i sammenheng med at mange arbeidsinnvandrere ofte har et arbeidsforhold når de kommer til Norge. Også de som kommer til landet for å søke etter arbeid, har gjerne en etterspurt kompetanse og kommer raskt i jobb. I figur 9.4 ser man tydelig dette skillet mel-



Figur 9.4 Sysselsatte innvandrere<sup>1</sup> etter innvandrerkategori<sup>2</sup> og botid<sup>3</sup>. I prosent av bosatte totalt i hver gruppe, 20–66 år. 4. kvartal 2020

<sup>1</sup> Bosatte fra og med 1990.

<sup>2</sup> Se note 2 til figur 9.1.

<sup>3</sup> Merk at botid her gjenspeiler ankomstkohorter. Eksempelvis vil kategorien «20–30 år» vise sysselsettingsnivået i 2020 for den gruppen innvandrere som ankom Norge 20–30 år tidligere.

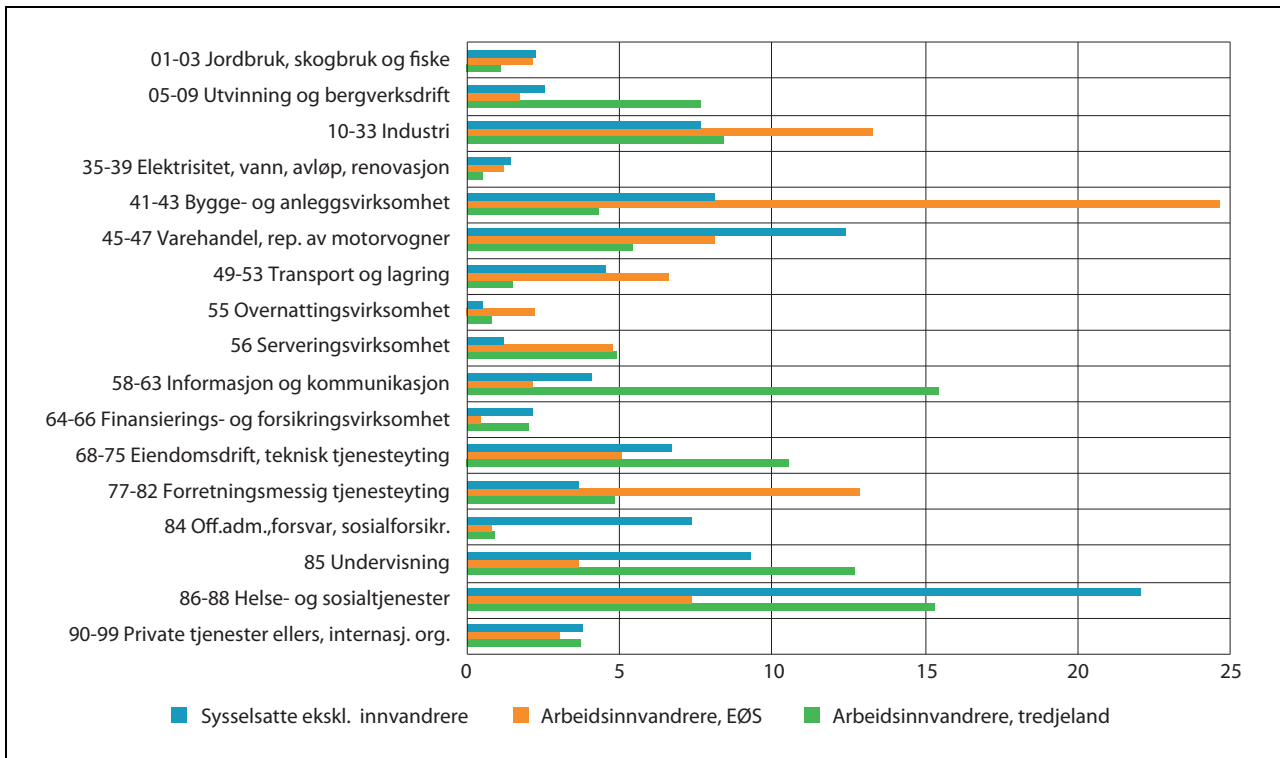
Kilde: Andresen mfl. (2022)

lom arbeidsinnvandrere (og nordiske innvandrere) og andre innvandreregrupper. Mens arbeidsinnvandrere og nordiske innvandrere med under fire års botid har en sysselsettingsandel på over 70 prosent, er andelen sysselsatte flyktninger med tilsvarende botid kun i overkant av 20 prosent. At sysselsettingen blant flyktninger er særlig lav for dem med kort botid, skyldes at en stor andel deltar i introduksjonsprogrammet i denne perioden.

Arbeidsinnvandrere fra EØS og arbeidsinnvandrere fra tredjeland har ulik utdannings- og yrkesbakgrunn og jobber i ulike næringsgrupper. Se kapittel 12 for omtale av utdanningsbakgrunn. Figur 9.5 viser at blant sysselsatte arbeidsinnvandrere fra EØS, som i stor grad er fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, er bygge- og anleggsvirksomhet klart mest utbredt, etterfulgt av industri og forretningsmessig tjenesteyting. I sistnevnte næringsgruppe inngår formidling og utleie av arbeidskraft og rengjøringsvirksomhet, som har en høy andel EØS-innvandrere. Arbeidsinnvandrere fra tredjeland er derimot i størst grad sysselsatt innen næringsgruppene informasjon og kommunikasjon, helse- og sosialtjenester og undervisning. Selv om det er en stor andel av arbeidsinnvandrerne fra tredjeland som jobber i disse næringene, er denne gruppen likevel såpass liten at den ikke utgjør en særlig stor andel av alle sysselsatte i disse næringsgruppene. Se nærmere omtale av betydningen av arbeidsinnvandrere i ulike næringer i 9.2.3.

Den ulike næringsfordelingen mellom arbeidsinnvandrere med og uten bakgrunn fra EØS fører også til store forskjeller i hvordan disse to gruppene fordeler seg på ulike yrkesområder. Som figur 9.6 viser, har 62 prosent av de sysselsatte arbeidsinnvandrerne fra tredjeland akademiske yrker eller høyskoleyrker. Tilsvarende andel blant sysselsatte arbeidsinnvandrere fra EØS er 20 prosent, mens for befolkningen utenom innvandrere er andelen 44 prosent. Blant arbeidsinnvandrere fra EØS er det håndverkere som utgjør det største yrkesområdet.

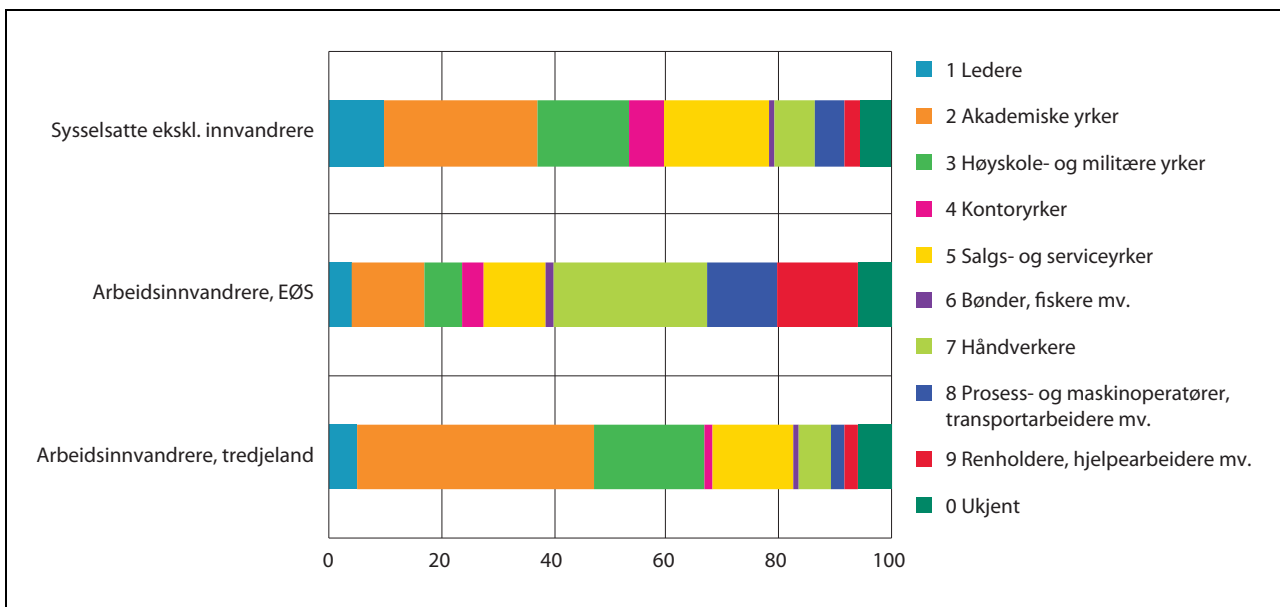
Det er store ulikheter mellom menn og kvinner med hensyn til yrkesfordeling, særlig blant arbeidsinnvandrere fra EØS. Figur 9.7 viser yrkesfordelingen blant arbeidsinnvandrere fra henholdsvis EØS og tredjeland, etter kjønn. Som figuren viser, jobber hele 37 prosent av sysselsatte menn fra EØS som håndverkere, mot i underkant av 2 prosent blant sysselsatte kvinner. Når det gjelder salgs- og serviceyrker, renholdere, hjelpearbeidere mv. og akademiske yrker, har derimot kvinner fra EØS andeler som er to–tre ganger så store som hos menn.



Figur 9.5 Sysselsatte etter innvandrerbakgrunn<sup>1</sup> og næringsgrupper. I prosent av sysselsatte totalt i hver befolkningsgruppe, 20–66 år. 4. kvartal 2020

<sup>1</sup> Bosatte ikke-nordiske arbeidsinnvandrere fra og med 1990.

Kilde: Andresen mfl. (2022)

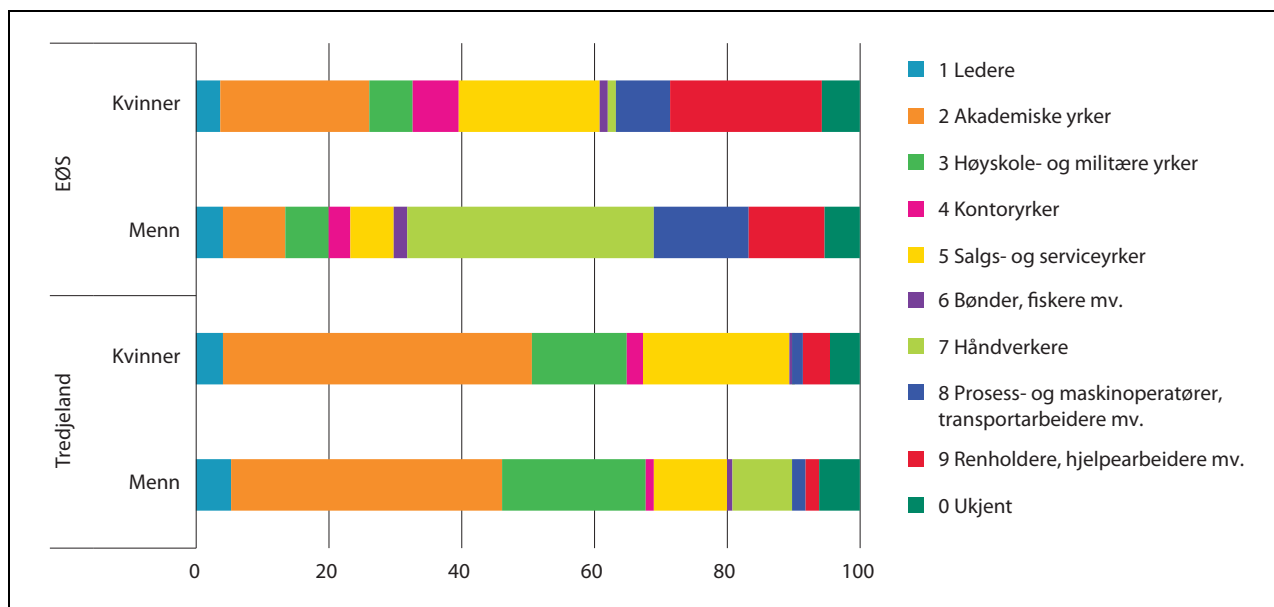


Figur 9.6 Sysselsatte etter innvandrerbakgrunn<sup>1</sup> fordelt på yrkesområde<sup>2</sup>. I prosent av sysselsatte totalt i hver befolkningsgruppe, 20–66 år. 4. kvartal 2020

<sup>1</sup> Bosatte ikke-nordiske arbeidsinnvandrere fra og med 1990.

<sup>2</sup> Yrker, 1-siffernivå.

Kilde: Andresen mfl. (2022)



Figur 9.7 Sysselsatte etter innvandrerbakgrunn<sup>1</sup> og kjønn fordelt på yrkesområde<sup>2</sup>. I prosent av sysselsatte i alt i hver befolkningsgruppe, 20–66 år. 4. kvartal 2020

<sup>1</sup> Bosatte ikke-nordiske arbeidsinnvandrere fra og med 1990.

<sup>2</sup> Yrker, 1-siffernivå.

Kilde: Andresen mfl. (2022)

Blant arbeidsinnvandrere fra tredjeland er kjønnsforskjellene mindre, med nokså like andeler blant kvinner og menn i akademiske yrker og høyskoleyrker. En av de få, større yrkesområdene med kjønnsforskjeller av betydning i tredjelandsgruppen, er salgs- og serviceyrker, der kvinner har dobbelt så stor andel som menn, nesten 22 mot 11 prosent. Ellers er det en betydelig kjønnsforskjell i håndverkeryrker, men dette er blant de mindre yrkesområdene for arbeidsinnvandrere fra tredjeland.

En enda mer detaljert yrkesfordeling etter landbakgrunn viser at det blant arbeidsinnvandrere fra tredjeland er en stor andel som er ansatt

i yrker som krever høyere utdanning, særlig innen realfag, ingeniørfag, IKT og undervisning. For arbeidsinnvandrere fra EØS er det derimot klart flest byggarbeidere, etterfulgt av renholdere og prosess- og maskinoperatører. Tabell 9.1 gir en oversikt over antall arbeidsinnvandrere i utvalgte yrker og etter normalt utdanningsnivå i yrket. De yrkene som gjerne krever høyere utdanning, slik det er kategorisert i tabellen, er også de yrkene som er mest utbredt blant arbeidsinnvandrere fra tredjeland, se figur 9.6. Motsatt er ufaglærte yrker og yrker som krever fagutdanning, yrker som er mest utbredt blant arbeidsinnvandrere fra EØS etter figur 9.6.

Tabell 9.1 Arbeidsinnvandrere<sup>1</sup> (bosatte) i yrker<sup>2</sup> med minst 1 000 arbeidsinnvandrere, etter utdanningsnivå<sup>3</sup> i yrket. Antall og i prosent av alle lønnstakere i yrket 20–66 år. 4. kvartal 2021

Yrkeskode	Antall	Prosent
<i>Ufaglærte yrker</i>		
911 Renholdere	9 306	18
931 Hjelpearbeidere i bergverk, bygg og anlegg	5 429	28
522 Butikkselgere	2 603	2
941 Kjøkkenassistenter	1 612	11
962 Andre hjelpearbeidere	1 065	17
<i>Fagutdanning VGO</i>		
711 Bygningsarbeidere	19 565	33
816 Operatører innen næringsmiddelproduksjon	5 809	25
833 Lastebil-, buss- og trikkeførere	5 642	15
712 Bygningstekniske arbeidere	5 084	22
723 Mekanikere og reparatører	4 029	10
532 Pleiemedarbeidere	3 746	2
713 Malere, overflatebehandlere, feiere mv.	3 745	36
512 Kokker	3 526	20
432 Lager- og transportmedarbeidere	3 089	6
721 Støpere, sveisere, platearbeidere mv.	3 039	21
513 Servitører og bartendere	2 808	13
741 Elektrikere mv.	2 252	6
531 Barnehage- og skoleassistenter mv.	2 176	2
515 Renholdsledere og vaktmestre	1 606	8
411 Kontorarbeidere	1 413	3
832 Bil-, drosje- og varebilførere	1 387	11
422 Reisebyrå-, resepsjons- og andre opplysningsmedarbeidere	1 186	5
751 Slaktere, fiskehandlere, konditorer mv.	1 149	30
611 Korn-, grønnsaks-, frukt- og bærprodusenter, gartnere	1 011	22
834 Operatører av mobile maskiner mv.	1 005	5
<i>Høyere utdanning</i>		
311 Ingeniører	5 683	7
251, 252, 133, 351 IKT-yrker	5 420	7
231 Universitets- og høyskolelektorer/-lærere	4 731	15
214, 215 Sivilingeniører	4 173	8
222 Sykepleiere og spesialsykepleiere	3 443	3
132 Ledere av produksjon, utvinning, bygg og anlegg, transport	2 104	5

Tabell 9.1 Arbeidsinnvandrere<sup>1</sup> (bosatte) i yrker<sup>2</sup> med minst 1 000 arbeidsinnvandrere, etter utdanningsnivå<sup>3</sup> i yrket. Antall og i prosent av alle lønnstakere i yrket 20–66 år. 4. kvartal 2021

Yrkeskode	Antall	Prosent
242 Administrasjonsrådgivere	1 621	2
221 Leger	1 608	7
234 Grunnskole- og førskolelærere	1 420	1
112 Administrerende direktører	1 329	4
332 Agenter og meglere	1 308	2
211, 212, 213, 314 Fysikere, kjemikere, matematikere, statistikere, biologer, biotekn. mv.	1 243	12
216 Arkitekter, designere mv.	1 203	8
241 Finansrådgivere	1 075	3
312 Arbeidsledere innen bergfag, industri, bygg og anlegg	1 073	8

<sup>1</sup> Nordiske innvandrere er ikke inkludert.

<sup>2</sup> Yrker, 3-siffernivå.

<sup>3</sup> Basert på SSBs yrkesklassifisering STYRK. Det første sifferet i yrkeskoden sier noe om hva som er normalt kompetansenivå i yrket. 2: Kompetanse tilsvarende minst 4 års utdanning fra universitet eller høyskole. 3: Kompetanse tilsvarende 1–3 års utdanning fra universitet eller høyskole. 4–8: Kompetanse tilsvarende videregående skole, altså 10–12 års skolegang. 0, 1 og 9: Har ikke bestemte kompetansenivå. Kompetanse betyr reelle kunnskaper og ferdigheter, ikke nødvendigvis formell utdanning.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

### 9.2.2 Sysselsetting blant arbeidsinnvandrere på korttidsopphold

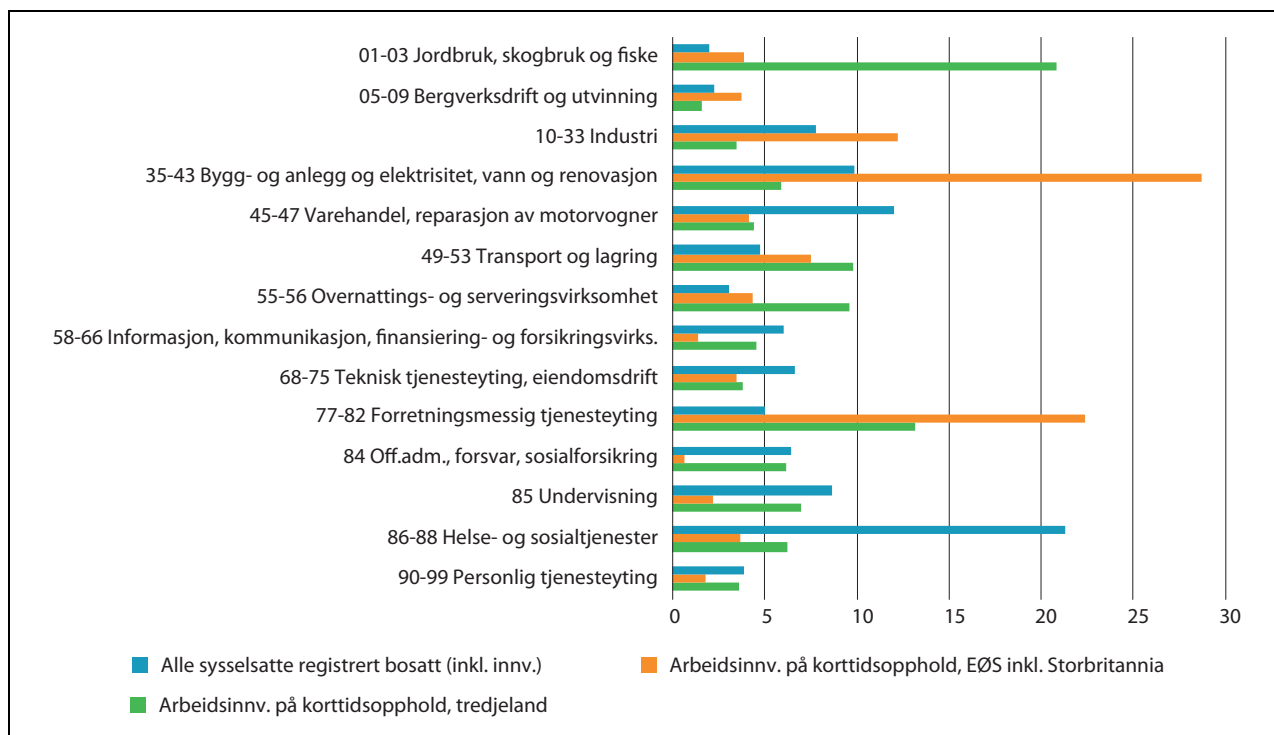
Ved siden av arbeidsinnvandrere som folkeeregistrerer og bosetter seg i Norge, kommer det også hvert år mange arbeidstakere som kun jobber i Norge i kortere perioder, eller som pendler til Norge en kortere eller lengre periode av gangen, og som ikke blir registrert som bosatt. Denne gruppen kalles gjerne arbeidsinnvandrere på korttidsopphold eller ikke-bosatte lønnstakere, og omfanget er nærmere omtalt i kapittel 8.4.

Det er store utskiftingsener i gruppen av arbeidsinnvandrere på korttidsopphold gjennom året, slik at antallet personer som er innom Norge i løpet av ett år, er om lag det dobbelte av hva omfanget i et gitt kvartal viser. Videre i dette avsnittet er tall for 4. kvartal brukt for å se på fordelingen av arbeidsinnvandrere på korttidsopphold etter næringer og yrker, mens tall hvor hele året er referanseperiode, er brukt for å se på utviklingen av denne gruppen over tid i forskjellige næringer.

Arbeidsinnvandrere på korttidsopphold fordeles seg ulikt i næringene etter landbakgrunn og sammenlignet med alle sysselsatte som er registrert bosatt i Norge (inkl. innvandrere). Figur 9.8 viser at blant arbeidsinnvandrere på korttidsopphold fra EØS (inkl. Storbritannia) er bygg- og

anleggsvirksomhet klart mest utbredt, etterfulgt av forretningsmessig tjenesteyting samt industri. Fordelingen av arbeidsinnvandrere på korttidsopphold fra EØS i ulike næringer er dermed ganske lik som for bosatte arbeidsinnvandrere fra EØS. Arbeidsinnvandrere på korttidsopphold fra tredjeland jobber i størst grad innen primærnæringene, forretningsmessig tjenesteyting, transport og lagring samt overnattings- og serveringsvirksomhet. Denne fordelingen er dermed forskjellig fra næringsfordelingen blant bosatte arbeidsinnvandrere fra samme område. Dette kan ses i sammenheng med at mange arbeidsinnvandrere på korttidsopphold fra tredjeland kommer til Norge som sesongarbeidere og jobber i andre næringer enn bosatte arbeidsinnvandrere fra tredjeland. Se kapittel 4.2.3 for nærmere omtale av vilkår for opphold for denne gruppen.

At arbeidsinnvandrere på korttidsopphold har en annen næringsfordeling enn befolkningen som er registrert bosatt, gjenspeiles også i fordelingen etter yrkesområde. Som figur 9.9 viser, jobbet nær en av fire arbeidsinnvandrere på korttidsopphold i håndverksyrker. Til sammenligning var tilsvarende andel blant bosatte lønnstakere om lag 6 prosent. Sammenlignet med yrkesfordelingen blant bosatte arbeidsinnvandrere både fra EØS og fra tredjeland, som vist i figur 9.6, jobber arbeids-



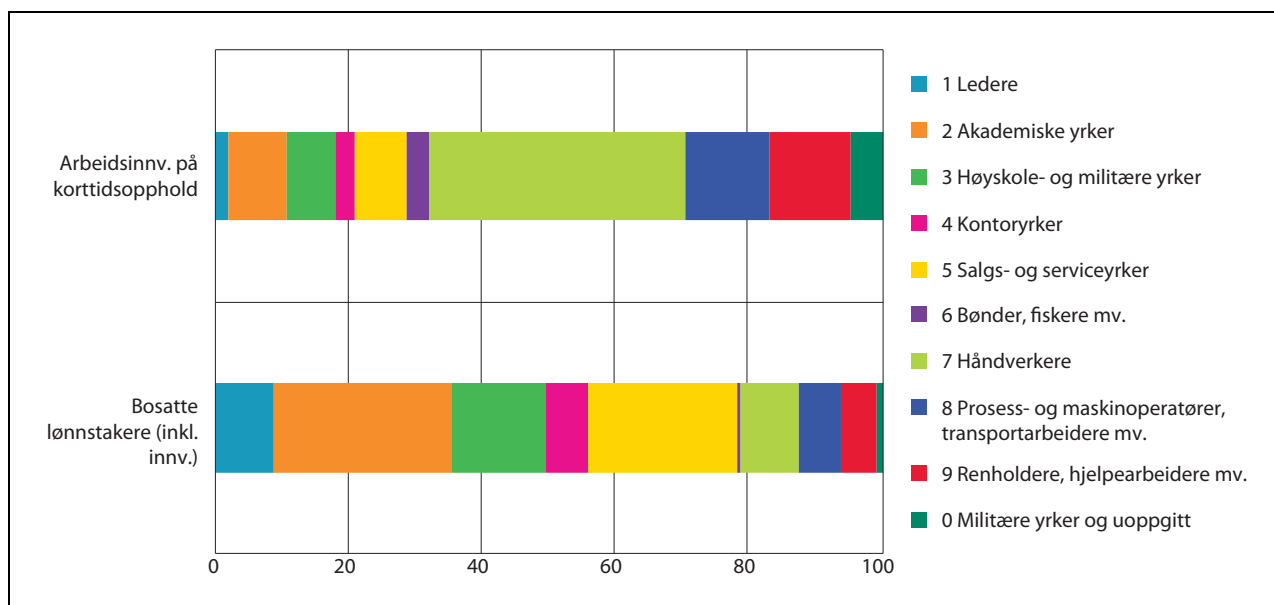
Figur 9.8 Sysselsatte registrert bosatt (inkl. innvandrere) og arbeidsinnvandrere på korttidsopphold (ikke-bosatte lønnstakere), etter næringsgrupper. I prosent av sysselsatte/lønnstakere totalt i hver befolkningsgruppe, 20–66 år. 4. kvartal 2021

Kilde: Statistisk sentralbyrå

innvandrere på korttidsopphold i enda større grad som håndverkere.

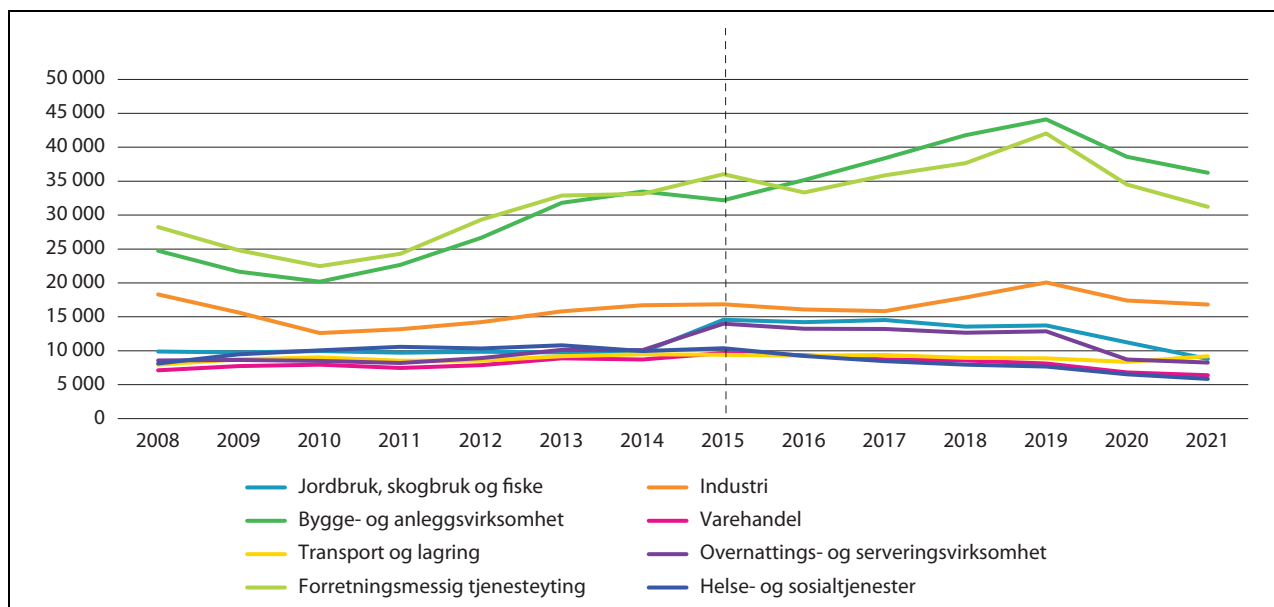
Fordelingen av arbeidsinnvandrere på korttidsopphold i de forskjellige næringene er først og

fremst et resultat av utviklingen i den norske arbeidsmarkedsdynamikken etter EU-utvidelsen fra 2004. Som figur 9.10 viser, har den største veksten av arbeidsinnvandrere på korttidsopphold



Figur 9.9 Lønnstakere fordelt på yrkesområde. Registrerte bosatte (inkl. innv.) og arbeidsinnvandrere på korttidsopphold i prosent av lønnstakere totalt i hver befolkningsgruppe, 20–66 år. 4. kvartal 2021

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 9.10 Arbeidsinnvandrere på korttidsopphold, etter utvalgte næringer. År som referansetidspunkt. 2008–2021<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Fra og med 2015 bygger statistikken på nye datakilder (a-ordningen). Årgangene fra og med 2015 blir følgelig ikke sammenlignbare med tidligere årganger.

Kilde: Berge mfl. (2022, 28. april)

funnet sted innen bygg og anlegg, hvor antallet har økt med vel 46 prosent fra 2008 til 2021. I samme periode har det også vært en betydelig økning i antallet arbeidsinnvandrere på korttidsopphold innen transport og lagring samt forretningsmessig tjenesteyting.

Det er samtidig flere næringer som har hatt nedgang i antall arbeidsinnvandrere på korttidsopphold i perioden siden 2015, og særlig de siste par årene. Blant annet har primærnæringene opplevd en nedgang på om lag 40 prosent fra 2015 til 2021. Det er særlig fallet i 2020 og 2021 som har bidratt til denne nedgangen, og det må ses i sammenheng med pandemien og større problemer med å krysse landegrensene for denne gruppen. I helse- og sosialtjenester har det vært en jevn nedgang fra drøyt 10 000 arbeidsinnvandrere på korttidsopphold i 2015 til i underkant av 5 900 i 2021. Det tilsvarer en nedgang på over 43 prosent. Det er flere svensker som jobber i helse- og sosialtjenester, og som omtalt i kapittel 8.4 har det over tid vært en stor nedgang i antall arbeidsinnvandrere på korttidsopphold fra Sverige i Norge. Selv om antallet arbeidsinnvandrere på korttidsopphold som jobber i helse- og sosialtjenester fortsatt er en relativt stor gruppe, utgjør de en svært liten andel av sysselsatte i alt i denne næringen. Se nærmere omtale i 9.2.3.

Fra 2019 til 2021 var det en nedgang i antallet arbeidsinnvandrere på korttidsopphold i alle de

største næringene, med unntak av transport og lagring, hvor det var en liten økning. Nedgangen må ses i sammenheng med koronapandemien og tiltakene som ble iverksatt i lys av denne. Se nærmere omtale i 9.4. At transport og lagring skiller seg ut, kan henge sammen med at regjeringen ga unntak fra begrensninger i innreiseregler for varetransport, slik at denne næringen ble mindre påvirket av pandemien og stengte grenser.

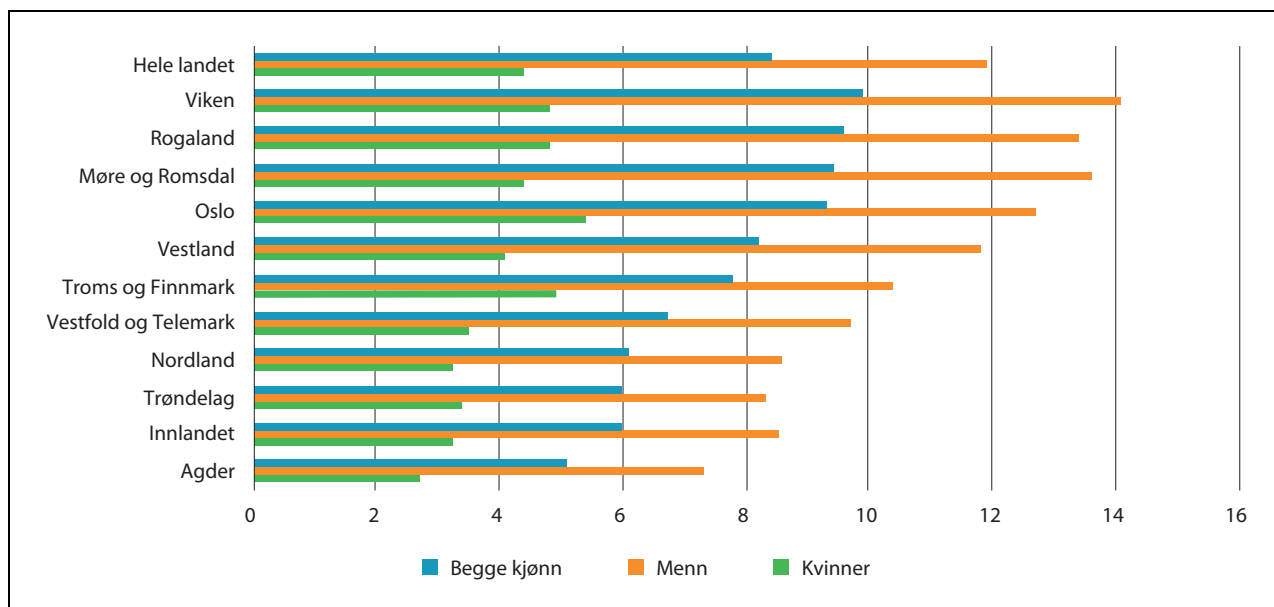
Mange av dem som kommer fra utlandet til Norge for å jobbe en periode i et gitt år, kommer tilbake året etter, og for noen vil korttidsoppholdet være begynnelsen på mer varige bånd til norsk arbeids- og samfunnsliv. Se nærmere omtale i kapittel 8.4.

### 9.2.3 Arbeidsinnvandringens betydning for næringer og regioner

Andelen arbeidsinnvandrere, bosatte arbeidsinnvandrere og arbeidsinnvandrere på korttidsopphold samlet, blant de sysselsatte i Norge har økt fra 2 prosent i 2003 til 8 prosent i 2020, ifølge en artikkel SSB har skrevet på oppdrag fra utvalget.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Aamodt. (2022, 9. juni). Viken er mest avhengig av utenlandsk arbeidskraft. Hentet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/sysselsetting-blant-innvandrere-registerbasert/artikler/viken-er-mest-avhengig-av-utenlandsk-arbeidskraft>





Figur 9.11 Andel arbeidsinnvandrere (bosatte<sup>1</sup> og på korttidsopphold) i prosent av alle sysselsatte i hver region. Etter fylker. 4. kvartal 2020

<sup>1</sup> Nordiske innvandrere er ikke inkludert.

Kilde: Aamodt (2022, 9. juni)

I artikkelen tar SSB utgangspunkt i tall for 4. kvartal 2020, og antallet arbeidsinnvandrere på korttidsopphold er dermed mindre enn om de hadde brukt hele året som referanseperiode. Se omtale i kapittel 8.4 og 9.2.2. Antallet arbeidsinnvandrere på korttidsopphold var særlig lavt i 2020 som følge av pandemien. Videre i dette avsnittet brukes tall for 4. kvartal når arbeidsinnvandreres betydning for ulike regioner beskrives, mens når arbeidsinnvandrernes betydning for ulike næringer beskrives, er hele året brukt som referanseperiode for gruppen av arbeidsinnvandrere på korttidsopphold. Betydningen av arbeidsinnvandrere på korttidsopphold blir større ved at man teller alle som har vært i Norge minst én gang gjennom året. Til tross for ulik telling av denne gruppen går det tydelig fram at omfanget av arbeidsinnvandrere fordeler seg ulikt på næringer og regioner. For noen fylker og næringer har arbeidsinnvandringen fått stor betydning for produksjon og sysselsetting.

Viken fylke har høyest andel arbeidsinnvandrere, med nesten 10 prosent av alle sysselsatte i 4. kvartal 2020. Ser man kun på menn, er om lag 14 prosent av alle sysselsatte menn i Viken arbeidsinnvandrere, mot nær 12 prosent i landet som helhet. Rogaland, Møre og Romsdal og Oslo hadde også en høyere andel arbeidsinnvandrere enn i landet som helhet, mens Agder er fylket med lavest andel arbeidsinnvandrere blant de sys-

selsatte. Forskjellen mellom fylkene kommer tydelig fram i figur 9.11. Her ser man også at andelen arbeidsinnvandrere er høyere blant sysselsatte menn enn blant sysselsatte kvinner i alle fylker, men gapet er særlig stort i Viken, Møre og Romsdal og Rogaland.

I typiske verftskommuner er andelen arbeidsinnvandrere blant alle sysselsatte menn særlig høy. Som tabell 9.2 viser, gjelder dette kommunene Hyllestad i Vestland og Vestnes og Sande i Møre og Romsdal, hvor mellom hver tredje og opp mot halvparten av alle sysselsatte menn var arbeidsinnvandrere.

Andelen arbeidsinnvandrere varierer også mellom bransjer og næringer, og figur 9.12 viser hvor avhengig enkelte næringer er av arbeidsinnvandrere. I figuren er hele året brukt som referanseperiode ved telling av antallet arbeidsinnvandrere på korttidsopphold. Det er samtidig gjort en antakelse om at alle sysselsatte fra Norden har kommet til Norge for å arbeide, og nordiske innvandrere inkluderes dermed i gruppen av arbeidsinnvandrere i figuren. I forretningsmessig tjenesteyting var over en av tre personer arbeidsinnvandrere – bosatte og arbeidsinnvandrere på korttidsopphold samlet – i 2020. I bygge- og anleggsvirksomhet var andelen 30 prosent, mens den var 24 prosent i primærnæringene. Også i overnatting og servering var andelen arbeidsinnvandrere blant de sysselsatte stor, med over en av fire. I

Tabell 9.2 De 20 kommunene med høyest andel arbeidsinnvandrere (bosatte<sup>1</sup> og på korttidsopphold) blant sysselsatte menn. 4. kvartal 2020

Arbeidsstedskommune <sup>2</sup>	Andel arbeidsinnvandrere blant sysselsatte menn i regionen
Hyllestad	50,5
Vestnes	40,6
Sande (Møre og Romsdal)	35,2
Gjerdrum	31,1
Frøya	29,3
Nannestad	28,1
Stranda	26,0
Vindafjord	25,8
Lier	25,5
Hitra	24,9
Enebakk	24,9
Fitjar	24,7
Aurskog-Høland	22,0
Stord	21,8
Stryn	20,7
Tysvær	20,6
Kinn	20,3
Ulstein	19,6
Herøy (Møre og Romsdal)	17,8
Rakkestad	17,6

<sup>1</sup> Nordiske innvandrere er ikke inkludert.

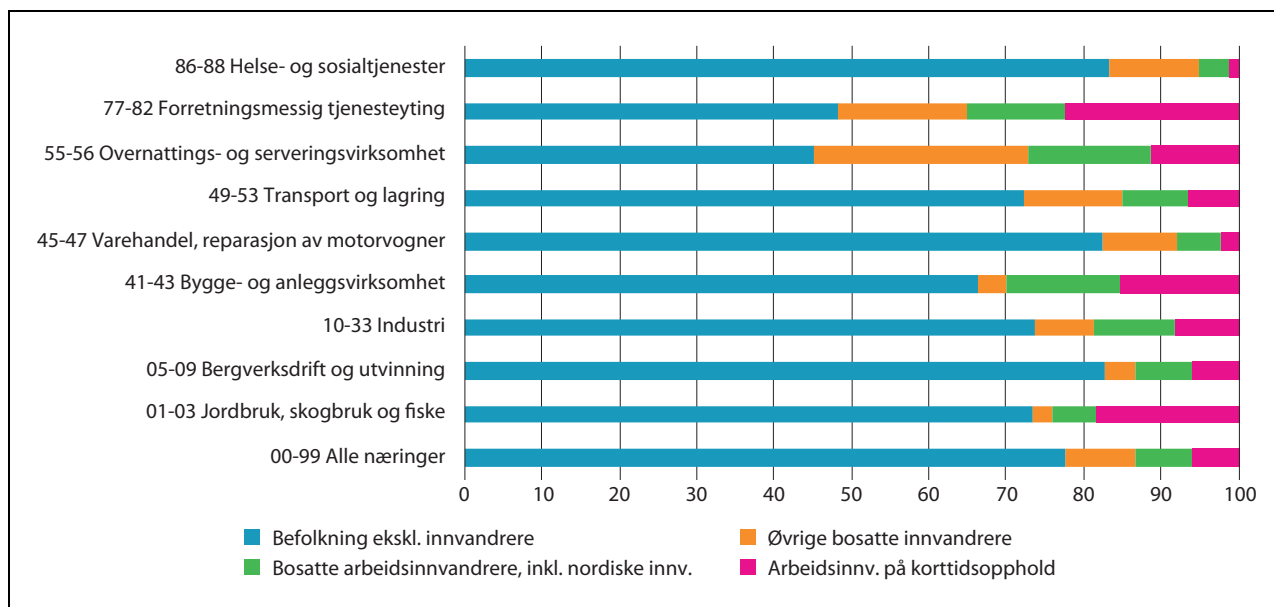
<sup>2</sup> Kun kommuner med flere enn 100 arbeidsinnvandrere på korttidsopphold er med i tabellen.

Kilde: Aamodt (2022, 9. juni)

denne næringen er det også svært mange sysselsatte innvandrere som ikke har arbeid som registrert innvandringsgrunn, det vil si at de i stor grad har kommet som flyktninger eller familiegjenforrente. Overnattings- og serveringsvirksomhet samt forretningsmessig tjenesteyting er de eneste næringene hvor øvrige bosatte, altså personer uten innvandringsbakgrunn, utgjør mindre enn halvparten av de sysselsatte.

Ser man på betydningen av bosatte arbeidsinnvandrere og arbeidsinnvandrere på korttidsopphold hver for seg, utgjorde bosatte arbeidsinnvandrere en særlig stor andel av de sysselsatte i overnatting og servering, bygg og anlegg, forretningsmessig tjenesteyting og industri. Arbeidsinnvan-

drere på korttidsopphold utgjorde over en femdel av arbeidstakerne i forretningsmessig tjenesteyting. I tillegg utgjorde denne gruppen en stor andel av de sysselsatte i primærnæringene, i bygge- og anleggsvirksomhet samt i overnatting og servering. I helse- og sosialtjenester utgjør arbeidsinnvandrere på korttidsopphold en svært liten andel av de sysselsatte, med kun i overkant av 1 prosent. De fleste i denne næringen har ingen innvandringsbakgrunn (83 prosent) eller er innvandrere med en annen innvandringsgrunn enn arbeid (11 prosent). Ifølge SSB vil en del av dem som jobber i forretningsmessig tjenesteyting, være utleid til helse- og sosialtjenester. Den reelle andelen arbeidsinnvandrere på korttidsopphold i



Figur 9.12 Andel arbeidsinnvandrere (både bosatte<sup>1</sup> og på korttidsopphold), øvrige bosatte innvandrere og øvrig befolkning etter utvalgte næringer. I prosent av sysselsatte totalt i en næring. År som referansetidspunkt.<sup>2</sup> 2020

<sup>1</sup> Nordiske innvandrere er her inkludert i gruppen av arbeidsinnvandrere.

<sup>2</sup> Tall for arbeidsinnvandrere på korttidsopphold har hele året som referanseperiode, mens tall for øvrige grupper er for 4. kvartal. Kilde: Berge mfl. (2022, 28. april)

denne næringen vil derfor antakelig være litt høyere enn tallene gir uttrykk for.<sup>3</sup>

### 9.3 Arbeidsledighet blant arbeidsinnvandrere

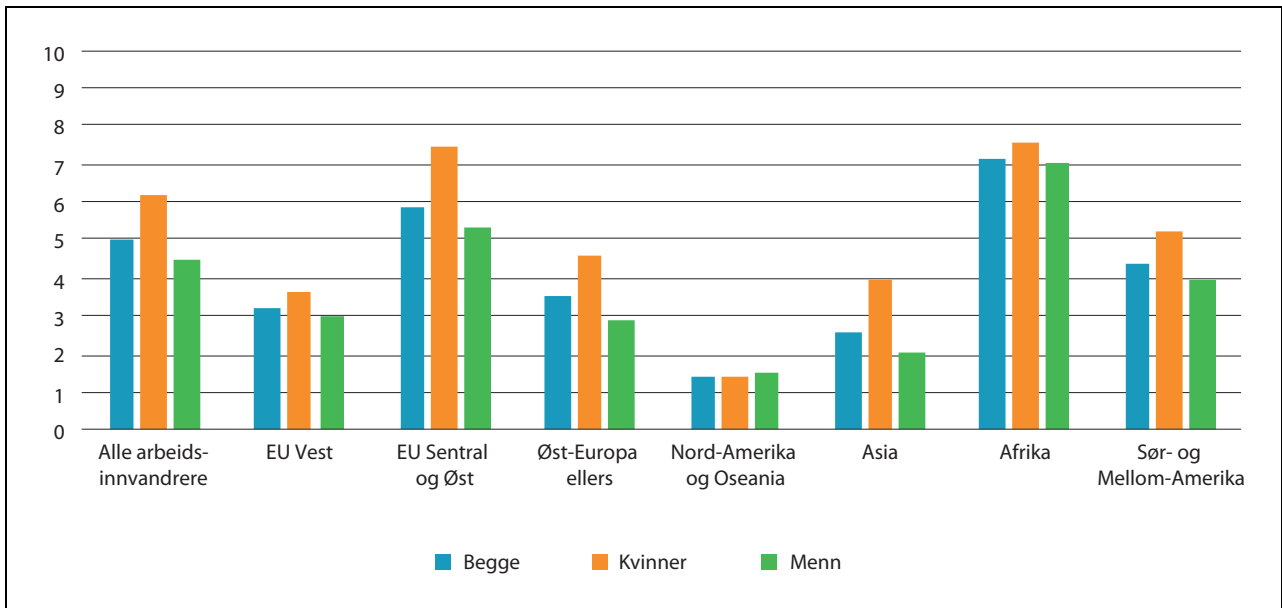
Det å stå uten jobb over tid har en betydelig samfunnsmessig kostnad, men gir også negative konsekvenser for den enkelte og kan påvirke den videre tilknytningen til arbeidslivet. Som i mange andre land er ledigheten i Norge vesentlig høyere for innvandrere enn for befolkningen for øvrig. Det er imidlertid store forskjeller mellom ulike innvandrergrupper. Personer som er kommet som flyktninger eller familieinnvandrere, har jevnt over en høyere arbeidsledighet enn arbeidsinnvandrere. Samtidig er det også vesentlige forskjeller mellom arbeidsinnvandrere fra ulike land.

Figur 9.13 viser ledighetsnivået, inkludert de som deltar i arbeidsmarkedstiltak, for arbeidsinnvandrere etter kjønn fordelt på ulike landbakgrunn. Tallene er for 4. kvartal 2019, altså før pandemien, for å vise forskjeller mellom gruppene i en mer nøytral konjunktursituasjon. Figuren viser at andelen ledige arbeidsinnvandrere, inkludert tiltaksdel-

takere, er særlig lav blant arbeidsinnvandrere fra Nord-Amerika og Oseania samt Asia. Det må ses i sammenheng med at bosatte arbeidsinnvandrere fra disse landgruppene ofte har med seg høy kompetanse som er etterspurt i det norske arbeidsmarkedet, se kapittel 12.2. Også arbeidsinnvandrere fra Vest-Europa har relativt lav ledighet, mens ledigheten er høyere blant dem fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og høyest blant arbeidsinnvandrere fra Afrika. Videre viser figuren at ledigheten var høyere for kvinner enn for menn i 2019. Høyest var den blant kvinnelige arbeidsinnvandrere fra Afrika og fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, med over 7 prosent. Forskjellen i ledighet mellom kjønnene var størst for arbeidsinnvandrerne fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa.

Tall fra NAV over innvandrere etter landbakgrunn, men altså ikke etter innvandringsgrunn, tyder også på at innvandrere har noe større problemer med å komme seg tilbake i jobb enn den øvrige befolkningen. Blant annet viser tall for 2021 at i gjennomsnitt var andelen helt ledige med arbeidssøkervarighet på over ett år noe større blant innvandrere enn blant befolkningen uten innvandrerbakgrunn, med henholdsvis 38 mot 32 prosent av de helt ledige. Dette gjelder både for innvandrere fra typiske arbeidsinnvandringsland og for innvandrere fra regioner hvor de i størst grad kommer som flyktninger eller familieingenforente.

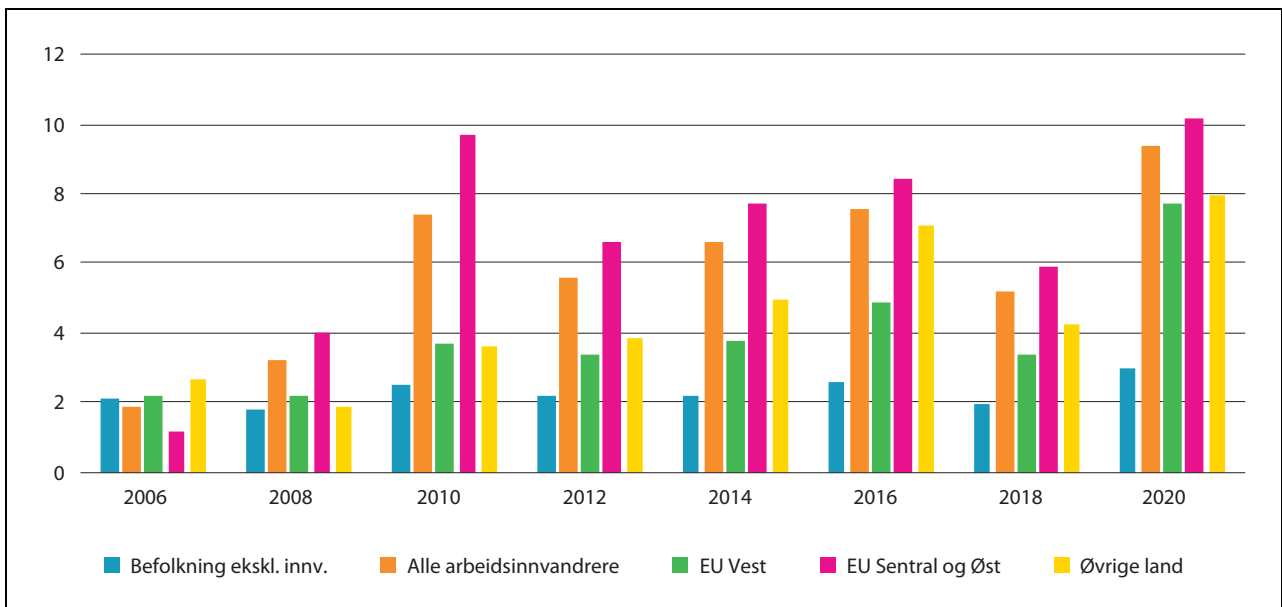
<sup>3</sup> Berge mfl. (2022, 28. april).



Figur 9.13 Arbeidsledige og deltakere på arbeidsmarkedstiltak blant arbeidsinnvandrere<sup>1</sup>. Etter kjønn og landbakgrunn. I prosent av arbeidsstyrken. 4. kvartal 2019

<sup>1</sup> Nordiske innvandrere er ikke inkludert.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 9.14 Arbeidsledighet<sup>1</sup> blant befolkningen ekskl. innvandrere og bosatte arbeidsinnvandrere<sup>2</sup> fordelt på landbakgrunn. I prosent av arbeidsstyrken. 4. kvartal hvert utvalgte år

<sup>1</sup> Registrerte ledige inkludert tiltaksdeltakere.

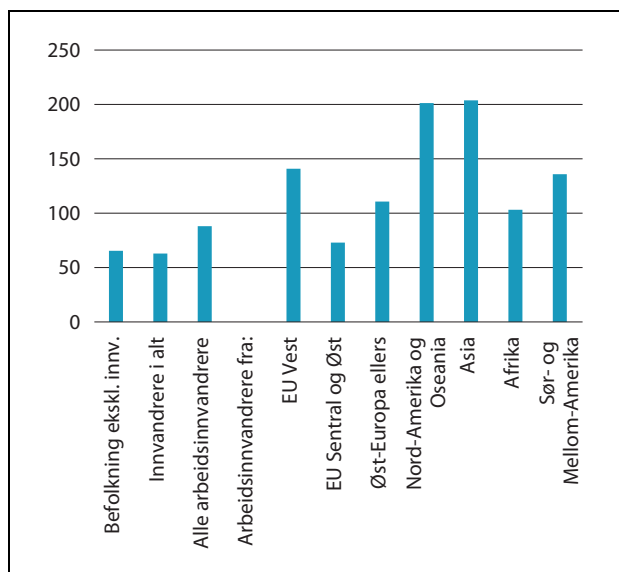
<sup>2</sup> Nordiske innvandrere er ikke inkludert.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Fordi arbeidsinnvandrere, og da særlig arbeidsinnvandrere fra EØS, i større grad jobber i mer konjunkturutsatte bransjer, varierer ledigheten mer for denne gruppen enn i befolkningen for øvrig. Som figur 9.14 viser, øker ledighetsgapet mellom arbeidsinnvandrere og befolkningen utenom innvandrere i kjølvannet av ulike konjunktur-

turnedanger. Undersøkelser tyder også på at innvandrere som er ansatt gjennom bemanningsbyrå, er noe mer utsatt for ledighet enn andre.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Friberg mfl. (2013). *Innvandrerne som skulle klare seg selv. Når EØS-avtalens frie flyt av arbeidskraft møter velferdsstatens bakkebyråkrati* (Fafo-rapport 2013:31). Oslo: Fafo.



Figur 9.15 Prosentvis endring i antall arbeidsledige<sup>1</sup> fra 4. kvartal 2019 til 4. kvartal 2020. Befolkningen ekskl. innvandrere, innvandrere totalt og arbeidsinnvandrere<sup>2</sup> etter ulike landbakgrunner

<sup>1</sup> Registrerte ledige inkludert tiltaksdeltakere.

<sup>2</sup> Nordiske innvandrere er ikke inkludert.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Finanskrisen rammet flere arbeidsinnvandrere hardt. Vinteren 2008/2009 økte arbeidsledigheten sterkt og vesentlig mer blant arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa enn blant befolkningen utenom innvandrere. I 2010 var andelen ledige og deltakere på arbeidsmarkedstiltak blant arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa nær 10 prosent. For befolkningen ellers var tilsvarende andel 2,5 prosent.

Et betydelig oljeprisfall resulterte i en ny konjunkturedgang i norsk økonomi i 2014–2016. Det ga økt ledighet, særlig innen oljerelatert virksomhet og innenfor noen geografiske områder. Fordelt på landbakgrunn var ledighetsoppgangen særlig sterk blant arbeidsinnvandrere fra tredje-land i denne perioden, som i figur 9.14 inngår i kategorien øvrige land. Det må ses i sammenheng med at disse i større grad jobber i næringer som ble særlig rammet under oljenedturen, som vist i figur 9.5 over næringsgrupper.

I årene etter 2016 økte sysselsettingen og arbeidsledigheten avtok. Dette varte fram til mars 2020, da pandemi og strenge smitteverntiltak førte til en kraftig ledighetsoppgang. Som figur 9.15 viser, økte ledigheten<sup>5</sup> blant arbeidsinnvandrere med over 90 prosent fra 4. kvartal 2019 til 4. kvartal 2020. Oppgangen var dermed sterkere

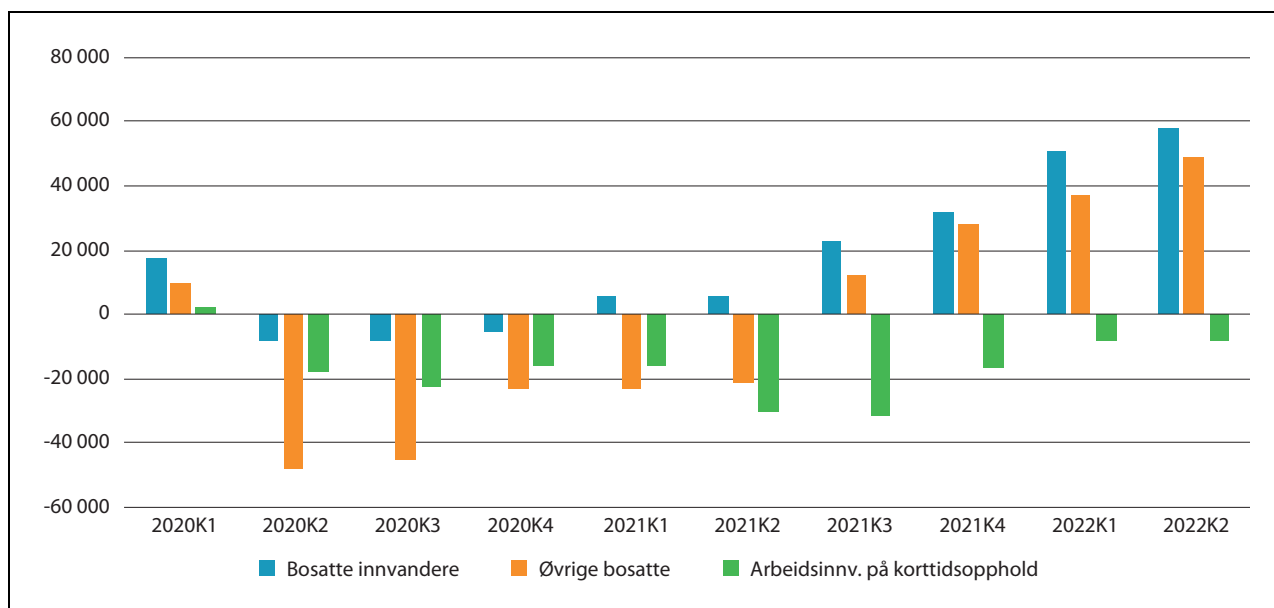
<sup>5</sup> Registrerte ledige inkludert tiltaksdeltakere.

enn blant innvandrere samlet sett og blant befolkningen for øvrig. En stor andel av de ledige var permitterte. Blant arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa var over 10 prosent registrert ledige eller på tiltak i 4. kvartal 2020. Til sammenligning var tilsvarende andel blant befolkningen utenom innvandrere på i underkant av 3 prosent. I takt med gjenåpningen av samfunnet fra våren 2021 har arbeidsmarkedet tatt seg klart opp, og ledigheten har igjen falt kraftig. Det har ikke lyktes utvalget å framskaffe særskilte tall for arbeidsinnvandrere, men Arbeids- og velferdsdirektoratets tall for innvandrere totalt viser at ledigheten i juli 2022 var lavere enn ved inngangen til pandemien.

## 9.4 Pandemi, sysselsetting og arbeidsinnvandring

Pandemien og den endrede konjunktursituasjonen førte til et kraftig fall i sysselsettingen i Norge. Innreiserestriksjoner førte til at særlig antallet arbeidsinnvandrere på korttidsopphold falt. Figur 9.16 viser endringen i antallet lønnstakere blant bosatte innvandrere (totalt, ikke bare arbeidsinnvandrere), øvrige bosatte og arbeidsinnvandrere på korttidsopphold i Norge gjennom pandemien. Utviklingen blant arbeidsinnvandrere på korttidsopphold gjenspeiler i stor grad tiltakene som ble iverksatt under pandemien, og at innreiserestriksjonene gradvis ble strammet inn etter hvert som man anså det viktig å begrense importsmitte. I 2. kvartal 2020 slo tiltakene fullt ut i arbeidsmarkedet med en nedgang i antall lønnstakere i forhold til samme kvartal året før på i underkant av 74 000 personer totalt, eller nær 3 prosent. Antall arbeidsinnvandrere på korttidsopphold falt med i underkant av 18 000 personer, en nedgang på hele 20 prosent. Som figuren viser, minket forskjellen i antall lønnstakere utover 2020 og gjennom hele 2021 i forhold til tilsvarende kvartal i 2019. I 3. kvartal 2021 var dermed antallet lønnstakere blant øvrige bosatte høyere enn i tilsvarende kvartal i 2019. Denne utviklingen gjorde seg også gjeldende for innvandrere, men ikke for antallet arbeidsinnvandrere på korttidsopphold, som da fortsatt lå godt under nivået i 2019.

Samtidig som sysselsettingen blant bosatte økte gjennom 2021, tok arbeidsinnvandringen til Norge seg raskt opp igjen i denne perioden. Antallet arbeidsinnvandrere som ble bosatt og folkeregistrert i Norge i 2021, var dermed på samme nivå som i året før pandemien, altså 2019. Se nærmere omtale i kapittel 8.2. Arbeidsinnvandringen blant



Figur 9.16 Endring i antall lønnskakere. Blant bosatte innvandrere totalt, øvrige bosatte og arbeidsinnvandrere på korttidsopphold (ikke-bosatte lønnskakere). Samlet endring i forhold til tilsvarende kvartal i 2019. 1. kvartal 2020–2. kvartal 2022

Kilde: Statistisk sentralbyrå

dem på korttidsopphold begynte først å ta seg opp mot slutten av 2021, og gjeninnhentingene har fortsatt i 2022. I 2. kvartal 2022 var det 22 800 flere ikke-bosatte lønnskakere enn i 2. kvartal 2021, en oppgang på nær 40 prosent. Likevel, som vist i figur 9.16, var antallet ikke-bosatte lønnskakere fortsatt under nivået før koronapandemien.

Arbeidsinnvandrere på korttidsopphold er sterkt overrepresentert i enkelte næringer, som omtalt i 9.2.2, og innreiserestriksjonene under pandemien påvirket tilgangen på arbeidskraft i flere av disse næringene. Det gjaldt særlig i bygge- og anleggsvirksomhet, forretningsmessig tjenesteyting og i deler av industrien. Høsten 2021 rapporterte samtlige næringer i Norges Banks regionale nettverk om større utfordringer i tilgangen på arbeidskraft.<sup>6</sup> Selv om grensene da var i ferd med å åpne, var det vanskeligere enn tidligere å få tak i utenlandske arbeidere. I mai 2022 rapporterte fortsatt halvparten av bedriftene at de hadde problemer med å få tak i kvalifisert arbeidskraft, og utfordringene var aller størst for bedrifter som bruker mye utenlandsk arbeidskraft.<sup>7</sup> I enkelte næringer kan innenlandsk arbeidskraft til

en viss grad ha erstattet lønnskakere som har forlatt landet.

Som omtalt i kapittel 8.4.1 har Frischsenteret på oppdrag for utvalget analysert konsekvensene pandemien har hatt for bruken av utenlandsk arbeidskraft i det norske arbeidsmarkedet.<sup>8</sup> Forskerne ved Frischsenteret har undersøkt hvordan krisen påvirket verdiskapingen i Norge, målt ved samlede lønnsutbetalinger, og hvordan effektene kan knyttes til endret bruk av norskfødte og ulike grupper utenlandsfødte arbeidstakere. I analysen brukes ikke innvandringsgrunn som variabel, og utenlandsfødte arbeidstakere vil her være alle innvandrere i Norge, inkludert flyktninger og familie-gjenforente. Analysen er gjennomført ved å ta i bruk månedlige data fra a-meldingen over alle lønnsutbetalinger i Norge i perioden fra februar 2020 og fram til oktober 2021. Forskerne isolerer «kriseeffektene» ved å ha et sammenligningsgrunnlag som viser hvordan lønnsutbetalinger endres over tid (måned for måned) i «normalperioder». Når de anslår effekter av krisen, tar de utgangspunkt i situasjonen like før pandemien (dvs. februar 2020) og sammenligner med den

<sup>6</sup> Norges Bank. (2021, 7. desember). Regionalt nettverk 4/2021. Hentet fra <https://www.norges-bank.no/aktuelt/nyheter-og-hendelser/Publikasjoner/Regionalt-nettverk/2021/42021/>

<sup>7</sup> Norges Bank. (2022, 14. juni). Regionalt nettverk 2/2022. Hentet fra <https://www.norges-bank.no/aktuelt/nyheter-og-hendelser/Publikasjoner/Regionalt-nettverk/2022/22022/>

<sup>8</sup> Bratsberg mfl. (2022).

tilsvarende utviklingen fra henholdsvis februar 2016 og februar 2018.

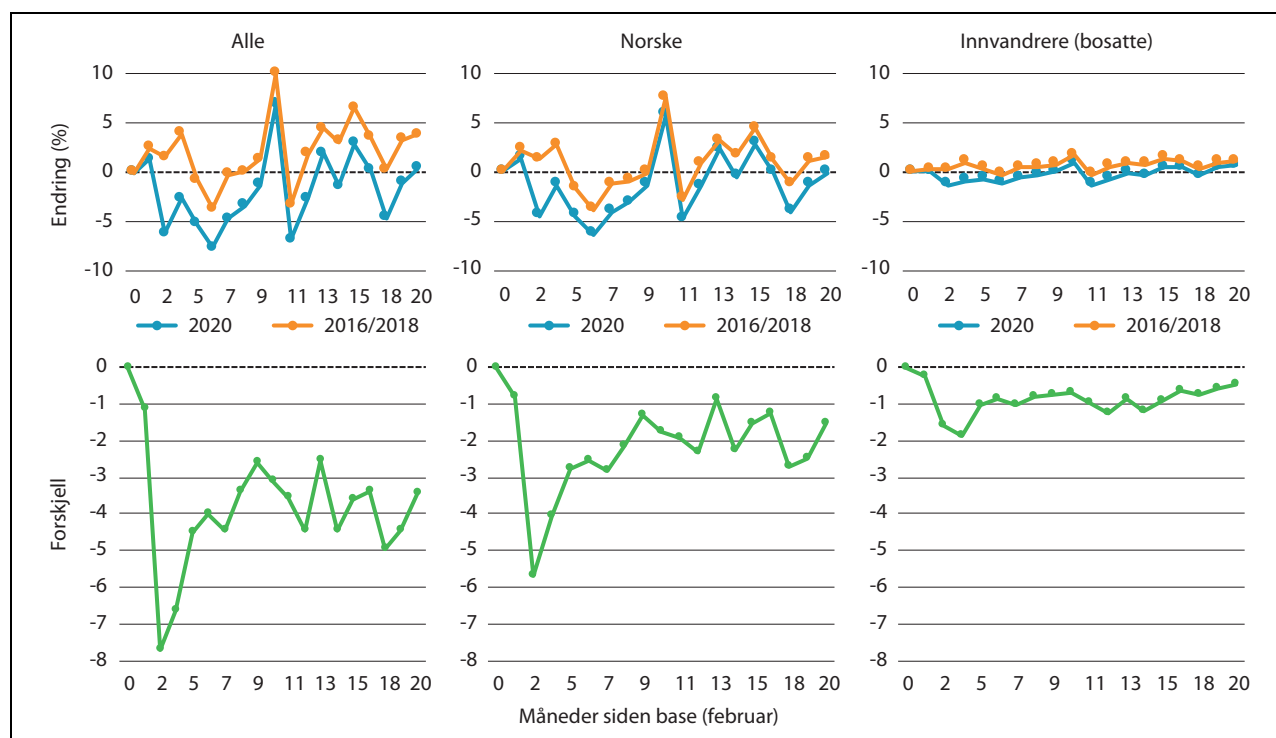
Beregningene viser at krisens virkning på arbeidsinnsatsen i Norge nådde en topp i april 2020, da lønnsutbetalingene lå så mye som 8 prosent lavere enn hva anslag basert på 2016/2018-data skulle tilsi. Av dette var om lag 6 prosentpoeng redusert lønn til norskfødte, mens de resterende 2 prosentpoengene i hovedsak forklares av redusert lønn til bosatte innvandrere. Dette framkommer i figur 9.17, som viser de prosentvise endringene i lønnsutbetalinger, målt relativt til samlet lønns- sum i februar måned. I figuren er data fra «normalperiodene» med start i 2016 og 2018 slått sammen, slik at endringene som fant sted i kriseperioden, sammenlignes med gjennomsnittet av de tilsvarende endringene i 2016 og 2018.

I de nederste panelene i figuren vises differansen mellom endringene i kriseperioden og normalperioden. Dette kan tolkes som effekter av koronakrisen. Figuren viser at en nokså liten del av den umiddelbare svekkelsen i arbeidsmarkedet kunne tilskrives et lavere omfang av arbeidsinnvandrere på korttidsopphold, men at dette endret seg gjennom krisen. Mens lønnsutbetalingene tok seg nokså raskt opp igjen både for norskfødte og bosatte innvandrere, fortsatte utbetalinger til

arbeidsinnvandrere på korttidsopphold å falle, vel og merke i forhold til anslag basert på «førkrise-data». En betydelig del av krisevirkningene for det norske arbeidsmarkedet skjedde gjennom lavere omfang av arbeidsinnvandrere på korttidsopphold.

Per oktober 2021 sto redusert bruk av arbeidsinnvandrere på korttidsopphold for nær halvparten av den gjenværende (anslåtte) kriseeffekten på 3,5 prosent, målt som nedgang i samlede lønnsutbetalinger. Det er en bemerkelsesverdig stor andel, ettersom arbeidsinnvandrere på korttidsopphold kun sto for 2 prosent av den samlede lønnssummen før krisen. Det er imidlertid viktig å merke seg at dette anslaget bygger på en antakelse om at veksten i bruken av arbeidsinnvandrere på korttidsopphold i det norske arbeidsmarkedet hadde fortsatt omtrent som før i fravær av pandemien.

I rapporten ser Bratsberg og kolleger også nærmere på dem som var i jobb ved inngangen til koronakrisen, og finner at arbeidstakere med innvandrerbakgrunn i langt større grad enn norskfødte ble rammet av nedstengningen i mars 2020. Dette vises tydelig i figur 9.18 (panel A). Mens fallet i lønnsutbetalinger til norskfødte arbeidstakere på det meste var oppe i om lag 5 prosent, opplevde

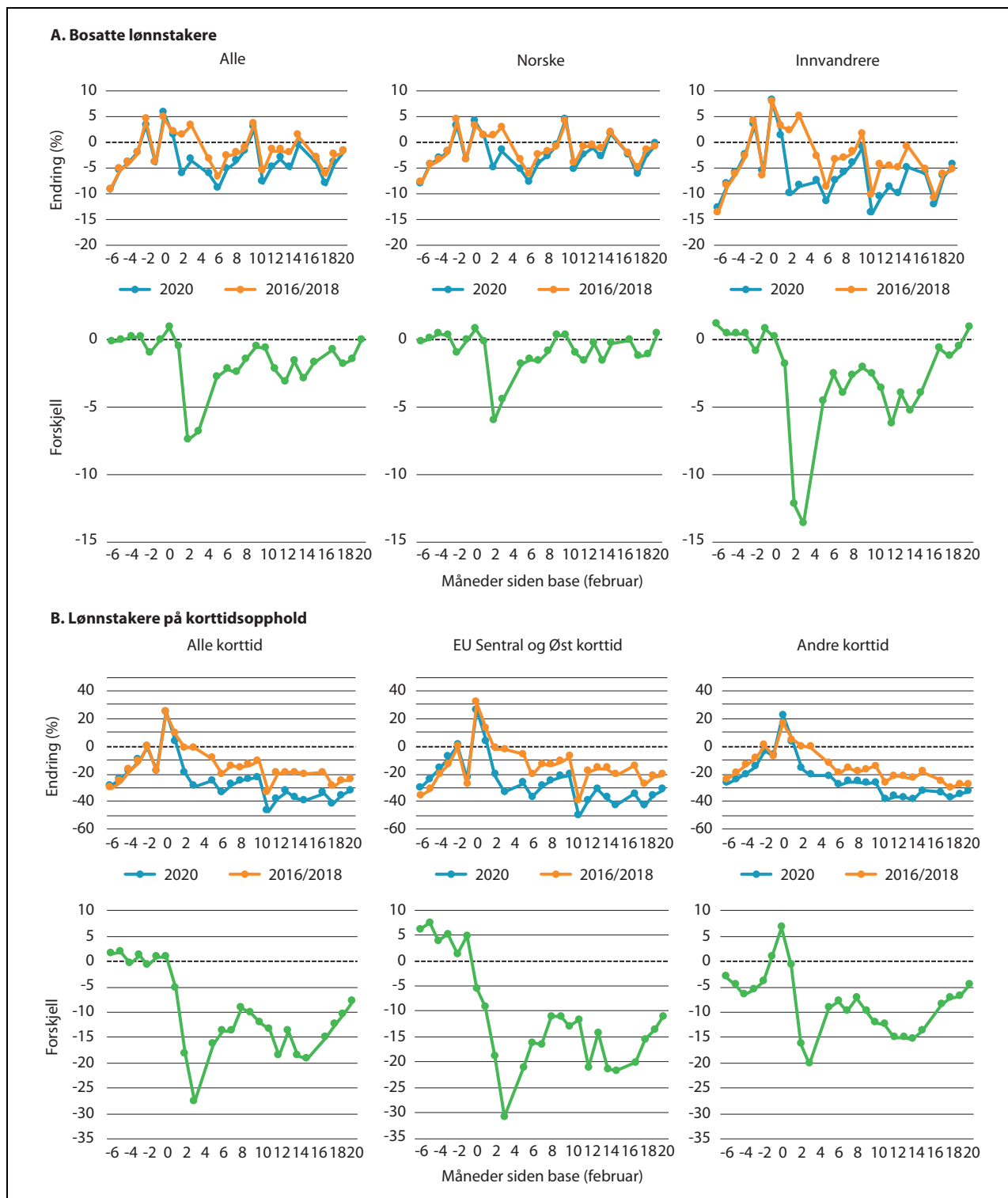


Figur 9.17 Prosentvise endringer i lønnsutbetalinger siden februar 2020 og siden februar 2016/2018<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Endringer er beregnet relativt til den samlede lønnssummen for alle lønntakere i februar måned. Dette gjelder også panelene for de ulike demografiske gruppene, slik at prosentendringen for de ulike gruppene summerer seg til endringen vist i det venstre panelet.

innvandrere et fall på nær 15 prosent. Det største fallet i både lønn og sysselsetting var imidlertid for arbeidsinnvandrerne på korttidsopphold. Som figur 9.18 (panel B) viser, forårsaket krisen på det meste et fall i lønnsutbetalingene på nær 30 pro-

sent for denne gruppen. Mye av den reduserte verdiskapingen gjennom krisen var ikke et resultat av at folk mistet jobben helt, men av at mange ble påtvunget en redusert arbeidstid gjennom delvis permittering. I oktober 2021 var både samlede



Figur 9.18 Prosentvis endring i lønn sammenholdt med seks månedersperioden som leder opp til februar måned i de respektive årene. Utvikling over 27-månedersperiode fra 6 måneder før til 20 måneder etter at krisen inntraff (og i de tilsvarende periodene fra 2016/2018)

Kilde: Bratsberg mfl. (2022)



lønnsutbetalinger og samlet sysselsetting tilbake til et mer normalt nivå for innvandrere og norskfødte, mens nivået for arbeidsinnvandrere på korttidsopphold fortsatt var lavt.

Analysen viser videre at mange arbeidsinnvandrere på korttidsopphold ser ut til å arbeide nokså lenge i Norge, selv under pandemien. Over halvparten av dem som var i jobb da krisen inntraff, hadde også arbeid i Norge 20 måneder senere.<sup>9</sup> Dette kan tyde på at mange ble i landet mye lenger enn det som normalt danner grunnlag for korttidsopphold, eller at de vender tilbake for flere korttidsopphold eller senere bosetting. I kapittel 8.4 er det en nærmere omtale av hvor mange arbeidsinnvandrere på korttidsopphold som etter hvert blir bosatt i Norge.

Mottak av dagpenger gjenspeiler utviklingen i arbeidsledighet. Analysen til Bratsberg og kolleger viser at på det meste mottok nær 10 prosent av tidligere sysselsatte innvandrere dagpenger, mot rundt 4 prosent av de norskfødte arbeidstakerne.<sup>10</sup> Også blant arbeidsinnvandrere på korttidsopphold var det et betydelig mottak av dagpenger. Ett år etter nedstengningen var om lag 8 prosent av de opprinnelige sysselsatte på korttidsopphold mottakere av dagpenger i Norge. Ifølge forskerne tyder dette på at variasjon i etterspørsel etter utenlandsk arbeidskraft kan innebære at mange av dem som blir ansatt i gode tider, blir mottakere av dagpenger når etterspørselen faller.

Koronapandemien har medført økt søkelys på arbeidsinnvandringens betydning og mange norske virksomheters avhengighet av utenlandsk arbeidskraft innen flere næringer. Selv om både nettoinnvandringen og korttidsinnvandringen til Norge har tatt seg opp gjennom 2022, er det fortsatt usikkert hvilke virkninger koronapandemien vil ha for arbeidsmigrasjon på lang sikt. Typiske korttidsinnvandrere kan ha funnet seg «nye markeder» og er kanskje ikke lenger så mobile, i hvert fall ikke på kort varsel. Usikkerheten om tilgang på arbeidskraft har også økt som følge av bedre levekår i fraflyttingsland, noe som kan føre til at færre kommer til Norge for å arbeide. Dette vil ha stor betydning for utviklingen i det norske arbeidsmarkedet i årene som kommer.

<sup>9</sup> Hele 21 prosent av arbeidsinnvandrerne på korttidsopphold fra februar 2020 hadde arbeid i Norge hver måned av denne 20-månedersperioden. Dette tallet varierer imidlertid etter landgruppe: bare 7 prosent av de på korttidsopphold fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa hadde arbeid i Norge hver av de 20 månedene, mot 28 prosent av personer på korttidsopphold fra andre land.

<sup>10</sup> Utviklingen i andelen som mottar dagpenger, er vist i figur 12 i Bratsberg mfl. (2022).

## 9.5 Oppsummering

Dette kapitlet har redegjort for utviklingen i sysselsetting og arbeidsledighet blant bosatte arbeidsinnvandrere og sett på hvordan arbeidsinnvandrere, både bosatte og personer på korttidsopphold, fordeler seg i ulike næringer og fylker. Kapitlet har også redegjort for pandemiens virkninger på bruken av utenlandsk arbeidskraft i det norske arbeidsmarkedet. Sysselsettingen og ledigheten svinger mer for arbeidsinnvandrere enn blant befolkningen utenom innvandrere. Det må ses i sammenheng med at mange arbeidsinnvandrere jobber i konjunkturfølsomme bransjer.

Sysselsettingen blant bosatte arbeidsinnvandrere fra tredjeland er helt på nivå med nordiske innvandrere og befolkningen utenom innvandrere, og ligger på rundt 78 prosent. Sysselsettingen blant bosatte arbeidsinnvandrere fra EØS er noe lavere, men godt over nivået blant flyktninger og øvrige innvandrere. Blant begge gruppene av arbeidsinnvandrere er det marginale kjønnsforskjeller i sysselsettingen.

Sysselsettingsandelen er her ikke justert for ulik alderssammensetning i de ulike befolkningsgruppene. I befolkningen utenom innvandrere bidrar en større andel eldre i befolkningen til å trekke ned sysselsettingsandelen. Ser man på sysselsettingsnivået for de ulike befolkningsgruppene innad i tiårige aldersgrupper kontra alle i yrkesaktiv alder, øker sysselsettingsforskjellen mellom arbeidsinnvandrere og befolkningen utenom innvandrere noe.

Bosatte arbeidsinnvandrere fra EØS og tredjeland fordeler seg svært forskjellig i ulike næringsgrupper. Mens bygge- og anleggsvirksomhet, industri og forretningsmessig tjenesteyting er klart mest utbredt blant arbeidsinnvandrere fra EØS, er arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS i størst grad sysselsatt innen næringsgruppene informasjon og kommunikasjon, helse- og sosialtjenester og i undervisning. Fordi gruppen av arbeidsinnvandrere fra tredjeland er relativt liten, utgjør de likevel en liten andel av de sysselsatte totalt i disse næringene. Blant EØS-borgere er det betydelige kjønnsforskjeller i yrkestilknytning, mens disse forskjellene er mindre blant arbeidsinnvandrere fra tredjeland.

Arbeidsinnvandrere, både bosatte arbeidsinnvandrere og arbeidsinnvandrere på korttidsopphold, utgjør i dag en langt større andel av de sysselsatte i Norge enn før EU-utvidelsen fra 2004, med 8 prosent i 2020 mot 2 prosent i 2003. Andelen arbeidsinnvandrere er høyest i Viken fylke, men også i Rogaland, Møre og Romsdal og Oslo

er andelen høyere enn i landet som helhet. Næringene med størst andel arbeidsinnvandrere blant de sysselsatte er forretningsmessig tjenesteyting, bygge- og anleggsvirksomhet, overnattings- og serveringsvirksomhet samt primærnæringene.

Arbeidsledigheten er høyere blant arbeidsinnvandrere enn befolkningen utenom arbeidsinnvandrere, og særlig for kvinner. Det er imidlertid vesentlige forskjeller mellom arbeidsinnvandrere fra ulike land. Arbeidsinnvandrere fra Nord-Amerika og Oseania samt Asia har lavest ledighet, mens arbeidsledigheten er høyere blant de fra Sentral- og Øst-Europa og høyest blant arbeidsinnvandrere fra Afrika.

Pandemien og den endrede konjunktursituasjonen førte til et kraftig fall i sysselsettingen i

Norge i 2020. Særlig falt antallet lønnstakere blant arbeidsinnvandrere på korttidsopphold, som følge av strenge innreiserestriksjoner. En analyse av arbeidsmarkedet under koronapandemien, gjennomført på oppdrag fra utvalget, finner at arbeidstakere med innvandrerbakgrunn i langt større grad enn norskfødte ble rammet av nedstengningen i mars 2020. Det største fallet i både lønn og sysselsetting var imidlertid for arbeidsinnvandrere på korttidsopphold. Koronapandemien synliggjorde arbeidsinnvandringens betydning i det norske arbeidsmarkedet samt mange virksomheters avhengighet av utenlandsk arbeidskraft innen flere næringer.

## Kapittel 10

# Arbeidsforhold og arbeidsmiljø

### 10.1 Innledning

Utvalget er bedt om å oppsummere kunnskap om arbeidsliv og levekår i Norge for arbeidsinnvandrere og deres familier, herunder arbeidsforhold, arbeidsmiljø og medlemskap i fagforeninger. I mandatet pekes det på at det norske arbeidsmarkedet utfordres av sosial dumping og lav organisasjonsgrad i utsatte bransjer, noe som kan bidra til at forskjellene blir større, den norske modellen svekkes og det blir vanskeligere for arbeidsinnvandrere å bli integrert i samfunnet.

Det er særlig den storstilte arbeidsinnvandringen fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa som er relevant i denne sammenhengen. Arbeidsinnvandrere er en svært heterogen gruppe når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår. Faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland har ofte høyere utdanning og inntekt enn befolkningen ellers, mens EØS-borgere i større grad er konsentrert i bransjer preget av løse tilknytningsformer, lav fagorganisering og dårligere lønns- og arbeidsvilkår. Også innenfor samme bransje ser arbeidsinnvandrerne ut til å være mer utsatt enn andre arbeidstakere. Slike tendenser kan utfordre den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen og gi betydelige integreringsutfordringer for deler av arbeidsinnvandrerbefolkningen.

Dette kapitlet handler hovedsakelig om arbeidsinnvandrere fra EØS-land, særlig fra Sentral- og Øst-Europa, som utgjør den største gruppen arbeidsinnvandrere i norsk arbeidsliv. Deler av kapitlet bygger imidlertid på forskning og statistikk der det ikke skiller mellom grupper av innvandrere etter registrert innvandringsgrunn. I de tilfeller brukes landbakgrunn som en indikator. Kapitlet inneholder kunnskap om arbeidsinnvandreres arbeidsmiljø og arbeidsforhold, herunder arbeidsrelaterte skader og ulykker og framveksten av sosial og språklig segregering på arbeidsplassen. Videre omtales kunnskapen om sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Avslutningsvis beskrives arbeidsinnvandreres deltakelse i arbeidslivets organisasjoner, basert på en analyse

av organisasjonsgrad blant arbeidsinnvandrere som Fafo har gjennomført på oppdrag for utvalget.<sup>1</sup>

### 10.2 Arbeidsinnvandreres tilknytningsformer

Om lag to tredeler av alle sysselsatte i Norge er lønntakere med fast ansettelse i heltidsstilling.<sup>2</sup> Tall fra OECD viser at omfanget av midlertidig ansettelse i Norge er lavere enn gjennomsnittet for OECD-landene.<sup>3</sup> Det er også en lav andel som arbeider som selvstendige i stedet for å være ansatt hos en arbeidsgiver i Norge.<sup>4</sup> Disse tallene gjelder for befolkningen i alt, og det foreligger ikke en samlet oversikt over hvordan gruppen av arbeidsinnvandrere fordeler seg på ulike tilknytningsformer. Likevel finnes det enkelte rapporter og statistikk som sier noe mer om innvandrere generelt, og i enkelte tilfeller også særskilt om arbeidsinnvandrere.

En rapport om atypisk arbeid i Norge viser at innleie er mer utbredt blant innvandrere enn blant norskfødte, og i særlig grad innvandrere fra Sentral- og Øst-Europa.<sup>5</sup> Rapporten viser også at andelen innvandrere med midlertidig ansettelse er høyere enn gjennomsnittet for alle ansatte. Tallene fra 2018 viste videre at innvandrere fra Afrika, Asia og Latin-Amerika, hvor mange har kommet til Norge som flyktninger eller familieinnvan-

<sup>1</sup> Nergaard & Ødegård. (2022). *Organisasjonsgrad blant arbeidsinnvandrere*. (Fafo-notat 2022:12). Notat utarbeidet for Arbeidsinnvandrerutvalget.

<sup>2</sup> Nergaard. (2018). *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv. Sluttrapport* (Fafo-rapport 2018:38). Oslo: Fafo.

<sup>3</sup> OECD. (2022, 26. oktober). Temporary employment. Hentet fra <https://data.oecd.org/emp/temporary-employment.htm>

<sup>4</sup> OECD. (2022, 26. oktober). Self-employment rate. Hentet fra <https://data.oecd.org/emp/self-employment-rate.htm>

<sup>5</sup> Strøm & von Simson. (2020). *Atypisk arbeid i Norge, 1995–2018: Omfang, arbeidstakervelferd og overgangsrater*. (ISF-rapport 2020:12). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

drere, skilte seg ut med en særlig høy andel midlertidig ansatte.

Ifølge en rapport om selvstendig næringsdrivende i Norge ligger innvandrere samlet noe under gjennomsnittet når det gjelder andelen selvstendige, men ser man på særskilte landbakgrunner har innvandrere fra Asia, Vest-Europa og Nord-Amerika en høyere andel selvstendige enn blant befolkningen totalt sett.<sup>6</sup> Samtidig viser Statistisk sentralbyrås (SSB) foretaksstatistikk at andelen innvandrere som har etablert enkeltpersonforetak, har økt. Dette gjelder særlig blant innvandrere fra Sentral- og Øst-Europa som jobber innen bygg og anlegg.

Det økte tilbudet av utenlandsk arbeidskraft etter 2004 har gitt arbeidsgivere og virksomheter i Norge nye rekrutterings- og bemanningsmuligheter. De ulike kanalene for rekruttering kan innebære ulike tilknytningsformer for arbeidsinnvandrere. Ansettelse i bemanningsforetak som leier ut arbeidskraft til andre virksomheter, har blitt en vanlig tilknytning til arbeidslivet for mange arbeidsinnvandrere. Endringer i det norske regelverket for ut- og innleie av arbeidskraft i 2000 medførte at markedet for slike tjenester ble større og bruken av innleie økte i flere næringer. Sammensetningen av arbeidstakere i bemanningsforetakene har endret seg over tid. Nå utgjør innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, som i hovedsak kommer til Norge som arbeidsinnvandrere, nærmere 40 prosent, og samlet utgjør innvandrere over halvparten av totalen.<sup>7</sup> En høy andel i denne gruppen er arbeidsinnvandrere på korttidsopphold. Hvordan arbeidsinnvandrerne er fordelt i ulike næringer, er omtalt i kapittel 9.2.

Det er relativt vanlig at en virksomhet som bruker utenlandsk arbeidskraft, kombinerer ulike tilknytningsformer. Innen bygg og anlegg og industri er det vanlig at sentral- og østeuropeiske arbeidstakere leies inn fra bemanningsforetak, og det er også en høy andel som benytter sentral- og østeuropeiske arbeidstakere gjennom underentreprenører, hvor arbeidstakerne er ansatt i virksomheten som er underentreprenør, eller er innleid fra bemanningsforetak til denne virksomheten. Særlig innen bygg og anlegg viser tidligere studier at den økte tilgangen på arbeidskraft førte til at virksomhetene endret bruken av ulike tilknytningsformer.<sup>8</sup> I perioden 2008–2014 gikk andelen norske arbeidstakere i bygg og anlegg ned fra 88 til 80 prosent, mens

andelen arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa blant arbeidstakerne økte fra 5 til 12 prosent.<sup>9</sup> Denne gruppen sto for det meste av sysselsettingsveksten i næringen. Arbeidsinnvandrere var i klart mindre grad sysselsatt i de store virksomhetene sammenlignet med norske arbeidstakere, og de hadde i noe større grad enkeltmannsforetak. I byggenæringen har det blitt vanligere å bruke innleid arbeidskraft fra bemanningsforetak, og de innleide har i stor grad kommet fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa. Innen byggenæringen og industri har mange sentral- og østeuropeiske arbeidstakere etter hvert fått fast ansettelse direkte i virksomheter, kanskje særlig i virksomheter som har oppdrag som underentreprenører. I byggenæringen er det også en betydelig andel som arbeider som selvstendige oppdragstakere. Dessuten er det også utenlandske virksomheter som utfører oppdrag i Norge hvor de bringer med seg sine ansatte.

### 10.3 Arbeidsmiljø og HMS

Arbeidsinnvandrere kommer ofte til Norge fordi de har kompetanse som er etterspurt i det norske arbeidsmarkedet. Andelen sysselsatte er derfor høyere blant arbeidsinnvandrere uavhengig av botid enn andre innvandrergupper, men likevel noe lavere enn blant resten av befolkningen. Sysselsettingen blant arbeidsinnvandrere er nærmere omtalt i kapittel 9.2. Studier har vist at arbeidsinnvandrere har en noe høyere sannsynlighet for å falle ut av arbeidsmarkedet enn personer uten innvandrerbakgrunn.<sup>10</sup>

SSB kartlegger arbeidsmiljø og arbeidshelse blant innvandrere, sist ved levekårsundersøkelsen blant personer med innvandringsbakgrunn i 2016.<sup>11</sup> Livekårsundersøkelsen er omtalt i kapittel 2.7. Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) analyserer utviklingen i arbeidsmiljøet blant innvandrere basert på tilgjengelig statistikk og forskning. Utviklingen i arbeidsmiljøtilstanden i Norge samles og utgis i en egen faktabok om arbeidsmiljø og helse hvert tredje år. Dette delkapitlet er blant annet basert på STAMIs analyser av innvandrere, arbeidsforhold og helse i en faktabok om

<sup>6</sup> Grünfeld mfl. (2016). *Selvstendig næringsdrivende i Norge. Hvem er de og hva betyr de for fremtidens arbeidsmarked?* (Menon-publikasjon nr. 14-2016). Oslo: Menon Economics.

<sup>7</sup> Nergaard. (2018).

<sup>8</sup> Bratsberg & Raaum. (2012). Immigration and Wages: Evidence from Construction. *The Economic Journal*, 122(565), 1177–1205.

<sup>9</sup> Andersen & Jordfald. (2016). *Arbeidstakere i byggenæringen i 2008 og 2014* (Fafø-rapport 2016:39). Oslo: Fafø.

<sup>10</sup> Bratsberg mfl. (2017). *Immigrant labor market integration across admission classes*. Nordic Economic Policy Review, 17-54.

<sup>11</sup> Vrålstad & Wiggen (red.). (2017).

arbeidsmiljø og helse fra 2018 og 2021.<sup>12</sup> I STAMIs analyser ser de på innvandrere generelt og ikke spesifikt på innvandrere med arbeid som innvandringsgrunn.

Yrkestilhørighet og arbeidsmiljø har betydning for inkludering, arbeidshelse og frafall. STAMI finner at uavhengig av innvandringsårsak arbeider innvandrere oftere i manuelle yrker og i yrker uten krav til utdanning enn øvrige sysselsatte. Blant annet jobber arbeidsinnvandrere fra EØS i stor grad som håndverkere, som omtalt i kapittel 9.2. I flere av disse yrkene er det ofte arbeidsmiljøforhold som gir en økt risiko for arbeidsrelaterte helseproblemer, og dette er også en mulig forklaring på at mange innvandrergrupper har en økt risiko for å falle ut av arbeidslivet. En kunnskapsgjennomgang av internasjonal forskningslitteratur om arbeidsmiljø og arbeidshelse blant innvandrere generelt viser at arbeidsskader og opplevd mobbing og diskriminering er mer utbredt blant sysselsatte innvandrere enn blant øvrige sysselsatte.<sup>13</sup> Forskningen viser også en høyere risiko for sykefravær, uføretrygd og arbeidsskader blant innvandrere enn blant øvrige sysselsatte. Dokumentasjonen på at dårligere arbeidsmiljø kan bidra til den økte risikoen, er imidlertid begrenset.<sup>14</sup> Generelt viser STAMI til at det i en norsk kontekst er forsket lite på arbeidsmiljøet blant ulike innvandrergrupper, men at den forskningen som er publisert, tyder på at sysselsatte med innvandrerbakgrunn oftere jobber i yrker kjennetegnet av større risiko for sykefravær og uførepensjonering.<sup>15</sup>

Arbeid vil i mange tilfeller være helsebringende, også for personer med helseplager, men dette forutsetter at arbeidet organiseres på en måte som skaper balanse mellom kravene som stilles i arbeidet, og den yrkesaktives ressurser. Forskningen viser at når denne balansen ikke er til stede, kan ulike faktorer i arbeidsmiljøet bidra til å øke risikoen for å utvikle eller forverre helseproblemer som kan gi nedsatt funksjon og syke-

fravær. SSBs levekårsundersøkelse viser for eksempel at forskjeller knyttet til hvilket yrke man har, kan være en mulig forklaring på at innvandrere oftere rapporterer at de utsettes for arbeidsmiljøforhold som kan gi opphav til høyere nivå av helseplager og sykefravær.<sup>16</sup>

Belastende arbeidsstillinger, som løft i ubekvemme stillinger og mye stående arbeid, som kan gi opphav til eller forverre plager i muskel- og skjelettapparatet, er mer utbredt i yrker hvor innvandrere generelt er overrepresentert. Også når det gjelder kjemiske arbeidsmiljøeksponeringer som kan forårsake arbeidsrelaterte helseplager og sykdommer, er innvandrere mer utsatt; de rapporterer langt oftere at de utsettes for støv, røyk, gasser eller damp i arbeidssituasjonen og oftere har hudkontakt med kjemikalier enn øvrige yrkesaktive. Levekårsundersøkelsen viser at det også er forskjeller etter landbakgrunn. Innvandrere fra Polen jobber ofte innenfor bygg og håndverksyrker og er de som er mest utsatt for å puste inn støv og kjemikalier blant innvandrergruppene som deltok i levekårsundersøkelsen.<sup>17</sup>

Innvandrere opplever også oftere å ha lite selvbestemmelse og dårlige utviklingsmuligheter i jobben enn øvrig sysselsatte. Dette er viktige arbeidsmiljøfaktorer som forskningen viser kan bidra til å øke risikoen for både sykefravær og uførepensjonering.<sup>18</sup> Innvandrere rapporterer oftere at de sjelden eller aldri kan ta pauser i jobben, og denne forskjellen går igjen i de fleste yrkesgruppene. Svarene på spørsmålet om man har mulighet til å påvirke beslutninger som er viktige for eget arbeid, viser også en tydelig forskjell, men denne forskjellen er mindre når man sammenligner innenfor samme yrkesgruppe. Forskjellen er størst blant håndverkere.

Et dårlig arbeidsmiljø er en av flere faktorer som kan bidra til økt sykefravær, og innvandrere rapporterer et høyere arbeidsrelatert sykefravær enn vi ser i befolkningen ellers. 21 prosent oppgir at de i løpet av ett år har hatt minst ett sammenhengende sykefravær på to uker. Omtrent halvparten av disse, 9 prosent, sier at minst ett slikt fravær skyldtes helseproblemer som var helt eller delvis forårsaket av jobben. I den øvrige yrkesbefolkningen oppgir 5 prosent et slikt arbeidsrelatert fravær.<sup>19</sup> Denne forskjellen varierer i ulike yrkesgrupper. I håndverksyrker har innvandrere mer

<sup>12</sup> STAMI. (2021). *Faktabok om arbeidsmiljø og helse* (STAMI-rapport, årgang 22, nr. 4). Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.

<sup>13</sup> Sterud mfl. (2018). A systematic review of working conditions and occupational health among immigrants in Europe and Canada. *BMC Public Health*, 18(770). Doi: 10.1186/s12889-018-5703-3.

<sup>14</sup> Sterud mfl. (2018).

<sup>15</sup> Hansen mfl. (2014). Sickness absence among immigrants in Norway: does occupational disparity matter? *European sociological review*. 30(1), 1–12; Brekke & Schøne (2014). Long sickness absence differences between natives and immigrant workers: the role of differences in self-reported health. *Journal of International Migration and Integration*. 15(2), 217–235.

<sup>16</sup> Revold (2017). Arbeid og arbeidsmiljø. I Vrålstad & Wiggen (red). (2017).

<sup>17</sup> Revold (2017).

<sup>18</sup> STAMI. (2021).

<sup>19</sup> Revold (2017).

fravær enn øvrige yrkesaktive, mens i lederyrker og høyskoleyrker er sykefraværet lavere blant innvandrere enn blant øvrige yrkesaktive. I andre yrkesgrupper er fraværet nokså likt eller noe lavere blant innvandrere.<sup>20</sup> Utbetaling av sykepenger til arbeidsinnvandrere er videre omtalt i kapittel 11.4.1.

### 10.3.1 Arbeidsrelaterte skader og ulykker

Utfordringer knyttet til helse, miljø og sikkerhet (HMS) har over lengre tid vært en bekymring i deler av arbeidslivet der arbeidsinnvandrere utgjør en stor gruppe.<sup>21</sup> En analyse av arbeidsskadedødsfall i perioden 2011–2016 viste at risikoen for slike dødsfall var 1,4 ganger høyere for utenlandske arbeidstakere enn for norske.<sup>22</sup> Utenlandske arbeidstakere fra EU-landene i Sentral- og Øst-Europa skilte seg spesielt ut med 3,2 ganger høyere risiko for arbeidsskadedødsfall enn norske arbeidstakere. Selv justert for antall sysselsatte i ulike næringer hadde utenlandske arbeidstakere høyere risiko for arbeidsskadedødsfall. Analysen viser at i bygg og anlegg, elektrisitet, vann og renovasjon hadde utenlandske arbeidstakere 4,5 meldte arbeidsskadedødsfall per 100 000 ansatte i perioden 2011 til 2016. Tilsvarende hadde norske arbeidstakere 3,4 dødsfall per 100 000 sysselsatte i perioden. Innen jordbruk, skogbruk og fiske hadde utenlandske arbeidstakere 22,2 dødsfall per 100 000 ansatte i perioden, mot 10,6 arbeidsskadedødsfall per 100 000 norske arbeidstakere. Ulike studier viser at det er noen næringer som skiller seg ut. To av tre utenlandske arbeidstakere som omkom, arbeidet i næringene bygg og anlegg, primærnæringene og transport og lagring.<sup>23</sup> Forskjellen i risiko mellom norske og utenlandske arbeidstakere var aller størst i de to hovednæringene transport/lagring og jordbruk/skogbruk/fiske.<sup>24</sup> En undersøkelse fra 2012 fant tilsvarende

overhyppighet av dødsfall blant utenlandske arbeidstakere,<sup>25</sup> og det er også beskrevet i senere studier.<sup>26</sup> Det var riktignok noen år der andelen utenlandske arbeidstakere som omkom avtok, men i 2020 utgjorde utenlandske arbeidstakere 36 prosent av arbeidsskadedødsfallene, noe som er vesentlig høyere enn deres andel av samlet sysselsetting.<sup>27</sup> 23 av de totalt 70 arbeidstakerne som har omkommet i bygge- og anleggsvirksomhet i perioden 2012–2020, var utenlandske arbeidstakere. Dette utgjør en andel på 33 prosent. Av de utenlandske arbeidstakerne som har omkommet, har den største andelen polsk landbakgrunn, med 43 prosent av dødsfallene.<sup>28</sup>

Det er også gjort undersøkelser av ikke-dødelige arbeidsskader blant innvandrere.<sup>29</sup> Undersøkelsen viste at innvandrere hadde fem ganger så høy risiko for slike skader enn den øvrige yrkesbefolkningen. Den høyere forekomsten av rapporterte skader blant innvandrere gikk igjen i alle yrkesgrupper. Ulike datakilder underbygger dermed at sysselsatte med innvandrerbakgrunn har en høyere risiko for arbeidsskader. STAMI viser til at man ikke vet sikkert hva som er forklaringen på denne forskjellen i risiko, og at det finnes flere mulige årsaker. Det er særlig fire kjennetegn som ofte går igjen i ulykker som involverer utenlandske arbeidstakere. Mer risikofylte arbeidsoppgaver, en annen sikkerhetskultur, lavere alder (som er knyttet til begrenset erfaring og løsere tilknytning til arbeidslivet) og mangelfull språkbeher-skelse.

Innenfor EØS er det felles rammer for HMS-regelverket, men det er likevel store variasjoner med ulike nasjonale særreguleringer og forskjell i hvor strengt regelverket praktiseres. I byggebransjen har det vært lett å få jobb uten å snakke norsk, selv om det kan være forbundet med stor fare å feiltolke beskjeder og bruke verneutstyr på

<sup>20</sup> STAMI. (2018). *Faktabok om arbeidsmiljø og helse* (STAMI-rapport, årgang 19, nr. 3). Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.

<sup>21</sup> Ødegård & Bråten. (2020). Arbeidsinnvandring og utfordringer for helse, miljø og sikkerhet (HMS) i norsk byggenæring. I Schultz & Åhman (red.), *Sund konkurrens i byggbransjen: En forskningsantologi*. Stockholm: Byggföreningen.

<sup>22</sup> Arbeidstilsynet (2018). *Risiko for arbeidsskadedødsfall i det landbaserte arbeidslivet. En sammenligning av norske og utenlandske arbeidstakere* (KOMPASS Tema-rapport nr. 1. 2018). Trondheim: Arbeidstilsynet.

<sup>23</sup> I 2013 tok byggenæringen initiativ til å etablere et bransjeovergripende samarbeid for å få ned antall ulykker i næringen, Sfs BA (2022, 22. oktober) Skadefri bygg- og anleggsnæring. Hentet fra <https://sfsba.no/>

<sup>24</sup> Arbeidstilsynet. (2018).

<sup>25</sup> Winge. (2012). *Arbeidsskader blant utenlandske arbeidstakere* (KOMPASS Tema-rapport nr. 2. 2012). Trondheim: Arbeidstilsynet.

<sup>26</sup> Mostue mfl. (2020). *Arbeidsskadedødsfall i Norge. Utviklingstrekk 2010–2019, og analyse av årsaksfaktorer i fire næringer* (KOMPASS tema nr. 3. 2020). Trondheim: Arbeidstilsynet; Mostue mfl. (2017). *Helseproblemer og ulykker i bygg og anlegg* (KOMPASS Tema nr. 1. 2017). Trondheim: Arbeidstilsynet.

<sup>27</sup> Arbeidstilsynet. (2021, 24. mars). 28 arbeidsskadedødsfall i 2020. 2021. Hentet fra <https://www.arbeidstilsynet.no/nyheter/28-arbeidsskadedødsfall-i-2020/>.

<sup>28</sup> Arbeidstilsynet. (2021). *Helseproblemer og ulykker i bygg og anlegg. Samarbeid for sikkerhet i bygg og anlegg* (KOMPASS Tema nr. 1. 2021). Trondheim: Arbeidstilsynet.

<sup>29</sup> Gravseth mfl. (2018). *Helseproblemer og ulykker i bygg og anlegg* (KOMPASS Tema-rapport nr. 2. 2018). Arbeidstilsynet: Trondheim.

feil måte.<sup>30</sup> Forskningen tyder på at utenlandske arbeidere som verken behersker norsk eller engelsk, har vanskelig for å forstå hva som foreligger av sikkerhetsregler og krav til verneutstyr.<sup>31</sup> En annen utfordring er at sentral- og østeuropeiske arbeidstakere skriver under på papirer på norsk, for eksempel instruksjoner og HMS-erklæringer. En Fafo-undersøkelse fra 2017 fant at 9 prosent av de spurte arbeidsgiverne innen bygg og anlegg var helt eller delvis enig i at språkproblemer hadde ført til flere ulykker på arbeidsplassen.<sup>32</sup> En annen studie om verneombudsordningen i bygg og anlegg pekte også på at mangel på felles språk var en hovedutfordring.<sup>33</sup> Arbeidsinnvandreres norskkferdigheter er nærmere omtalt i kapittel 12.3.

### 10.3.2 Sosial og språklig segregering på arbeidsplassen

Når de ansatte i en bedrift ikke har et felles språk, kan det også få konsekvenser for det sosiale fellesskapet. I en omfattende kvalitativ studie av norske byggefag viser Haakestad at både arbeidsgivere, arbeidstakere og fagforeningsrepresentanter opplever at samholdet gradvis har blitt svekket både på byggeplasser og i bedrifter gjennom 2000-tallet.<sup>34</sup> Segregering mellom grupper etter nasjonalitet har etter hvert blitt vanlig og knyttes i stor grad til en opplevelse av språklige barrierer.

Flere andre studier har også eksempler på segregering både i arbeidet og i pausene på jobb.<sup>35</sup> En SINTEF-rapport fra 2017 beskriver for eksempel tilfeller på norske byggeplasser hvor utenlandske arbeidstakere settes sammen i arbeidsgrupper etter nasjonalitet, noe som hindrer at de får praktisere norsk i hverdagen.<sup>36</sup> Rapporten viser også til tilfeller hvor disse arbeidsgruppene «videreføres» i lunsjen, og at dårlig kommunikasjon hindrer samarbeid mellom gruppene.

<sup>30</sup> Ødegård & Bråten. (2020).

<sup>31</sup> For en oppsummering av hovedfunn fra forskningen, se Ødegård & Bråten (2020).

<sup>32</sup> Ødegård & Andersen. (2020). *Norskkompetanse blant arbeidstakere født i utlandet* (Fafo-rapport 2020:27). Oslo: Fafo.

<sup>33</sup> Bråten & Andersen. (2015). *Verneombud i bygg og anlegg – en rolle under press* (Fafo-rapport 2015:42). Oslo: Fafo.

<sup>34</sup> Haakestad. (2021). Mellom fagarbeid og løsarbeid: Kan norske byggefag forsvinne? I Ljunggren & Hansen (red.), *Arbeiderklassen* (s. 233–255). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

<sup>35</sup> Huseby. (2022b). *Språkvansker blant arbeidsinnvandrere*. Faktaflak fra Fafo Østforum.

<sup>36</sup> Kilskar mfl. (2017). *Flerkulturelle arbeidsplasser i byggenæringen – kartlegging av muligheter og utfordringer* (SINTEF-rapport). SINTEF.

Arbeidsinnvandrere som behersker det norske språket, kan imidlertid få en nøkkelrolle på flerspråklige arbeidsplasser. I en doktoravhandling om arbeidsplasser i bygg- og anleggsbransjer, med polske, norske og svenske ansatte, fant Kraft at noen polske arbeidere tar på seg oppgaven med å lære seg norsk, for å kunne fungere som «språkme-glere» mellom norsk-, svensk- og polsktalende arbeidere og ledere.<sup>37</sup> Norsk blir ikke lært gjennom språkkurs, men gjennom det arbeiderne selv lærer i hverdagslivet og på arbeidsplassen. Disse arbeidsinnvandrerne får da høyere status på arbeidsplassen ved å utvise det forskeren kaller en høyt verdsett integrerings- og sosialiseringssatferd, men skaper samtidig et klarere skille mellom de som behersker det norske språket og de som ikke gjør det.

Fafo har gjort kartlegginger i flere bransjer, blant annet gjennom spørreundersøkelser til bedriftsledere. Figur 10.1 viser at syv av ti bedriftsledere i bygg og anlegg svarte bekref-tende på at østeuropeisk arbeidskraft hadde med-ført språkproblemer på arbeidsplassen. Tilsvarende tall for industri var 60 prosent, og for hotell- og restaurantnæringen var den på 47 prosent.<sup>38</sup>

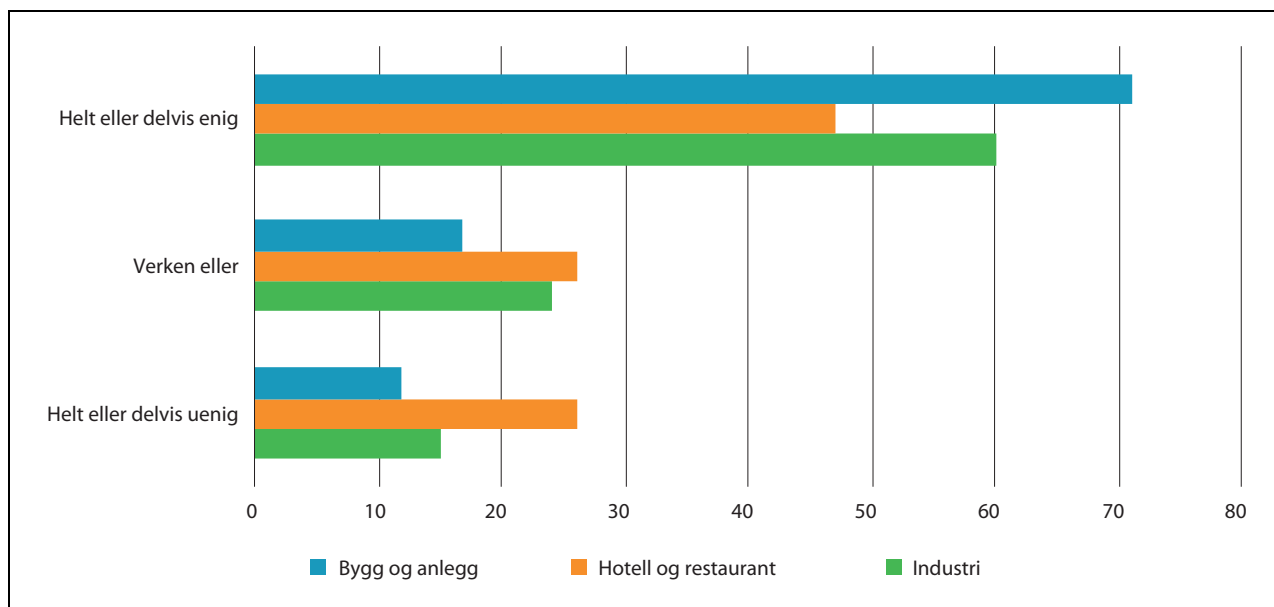
Forskjellene mellom norskfødte og arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa kan også forsterkes av at arbeidsinnvandrerne ofte har en kortsiktig tidshorisont og andre arbeidskontrakter, for eksempel ved at de er innleide eller på andre måter del av en fleksibel bemanningsløsning som hindrer sosial integrering med de fast ansatte. Jordhus-Lier og Underthun har dokumentert slike dynamikker mellom arbeidstakere på norske hoteller og varelagre.<sup>39</sup> Her vektlegges betydningen av at arbeidsinnvandrere og norskfødte har forskjellige tidshorisonter, ulik kulturell bakgrunn og ofte ulike kontrakter og ansettelsesgrunnlag. Resultatet, ifølge Jordhus-Lier og Underthun, er framveksten av det de kaller fragmenterte arbeidsplasser. Når fellesskapet fragmenteres, kan muligheten for utviklingen av en kollektiv identitet svekkes.

Segregeringen som oppstår på grunn av forskjeller i språkkferdigheter, forsterkes altså av at arbeidsinnvandrere og norskfødte ofte har ulike ansettelsesgrunnlag og dermed også ulik for-

<sup>37</sup> Kraft. (2017). *Constructing migrant workers: Multilingualism and communication in the transnational construction site*. PhD-avhandling, Institutt for lingvistiske og nordiske studier, Universitetet i Oslo.

<sup>38</sup> Ødegård & Bråten. (2020).

<sup>39</sup> Jordhus-Lier & Underthun. (2021). Fleksibel bemanning og fragmenterte fellesskap på hoteller og varelagre. I Ljunggren & Hansen (red.), *Arbeiderklassen* (s. 127–144). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.



Figur 10.1 Andel bedriftsledere i bygg og anlegg, hotell og restaurant og industri som mener at arbeidstakere fra østeuropeiske EU-land har medført språkproblemer på arbeidsplassen.<sup>1</sup> Prosent. 2016/2017

<sup>1</sup> Spørreundersøkelse blant bedriftsledere gjennomført mellom november 2016 og mars 2017.

Kilde: Andersen & Ødegård (2017)

handlingsmakt overfor arbeidsgivere. I tillegg kan opplevelser av forskjeller i arbeidskultur mellom norskfødte og arbeidsinnvandrere vanskeliggjøre både samarbeid og samhold. Arbeidskultur kan blant annet forstås som måter å uttrykke seg på, forhold til arbeidsgiver og samarbeidsformer. Forskjeller i arbeidskultur kan blant annet være konsekvenser av hvordan utdanning og fagopplæring er innrettet i ulike land. Flere studier peker på at slike forskjeller også kan oppleves sterkere ved at arbeidsinnvandrere i lavlønsbransjer strategisk utnytter stereotypiske oppfatninger av gruppen som spesielt hardtarbeidende for å vinne fordeler i konkurranse med andre grupper.<sup>40</sup>

## 10.4 Sosial dumping og arbeidslivskriminalitet

### 10.4.1 Omfang av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet

Som forklart i kapittel 1, er begrepet sosial dumping særlig knyttet til at utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid i Norge får vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstakere. Sosial dumping handler ikke nødvendigvis om straffbare forhold, mens arbeidslivskriminalitet innebærer aktiviteter som forsøkes holdt

skjult. Det kan dreie seg om skatte- og avgiftskriminalitet, korrupsjon, grove bedragerier, trygdesvindler, grove brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven, og ulovlig bruk av arbeidskraft. Det er krevende å anslå omfanget av arbeidslivskriminalitet. Samfunnsøkonomisk analyse har beregnet at det kan dreie seg om mellom 28 og 108 milliarder kroner, målt ved skjult verdiskaping, ut fra kroneverdien i 2015.<sup>41</sup>

Som det kommer fram av kapittel 9, er mange utenlandske arbeidstakere tilknyttet bygge- og anleggsgnæringen, fiskeindustri, landbruk og ulike næringer innen tjenestesektoren. Arbeidslivskriminalitet i disse næringene er ikke nødvendigvis knyttet til arbeidsinnvandringen, men etatene som arbeider mot arbeidslivskriminalitet, erfarer at arbeidsinnvandrere er mer utsatt enn norske arbeidstakere. Etatenes erfaring er at mange av arbeidstakerne som kommer til Norge har lite kjennskap til regelverket for arbeidslivet her, og at dette øker risikoen for å bli utsatt for dårlige arbeidsvilkår. Det er derfor svært viktig, spesielt for den direkte gjelder, og generelt for innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, at utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere får nødvendig informasjon om rettigheter og plikter i Norge og i det norske arbeidslivet.

<sup>40</sup> Se for eksempel Friberg. (2012c).

<sup>41</sup> Samfunnsøkonomisk analyse. (2017). *Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet* (Rapport 69-2017). Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.



At utenlandske arbeidstakere gjerne mangler språkferdigheter og kunnskap om norske arbeidslivsreguleringer, kan gjøre dem sårbare for å bli utnyttet. Arbeidstakere som ikke kjenner norsk lønnsnivå, norske regler for arbeidstid og arbeidsmiljø, eller norske skatteregler, vil lettere kunne akseptere ulovlige arbeidsforhold eller bli lurt til å tro at deres arbeidsforhold følger norsk standard. Videre har situasjonen i hjemlandet betydning for arbeidstakernes evne til å velge bort arbeidsgivere som begår arbeidslivskriminalitet. Fattigdom og økonomiske problemer kan skape desperasjon, og noen er villige til å ta hvilket som helst arbeid for å få inntekt. Utsendte (utstasjonerte) arbeidstakere er spesielt sårbare for underbetaling, da de har arbeidsgiver fra utlandet og ofte bare er i Norge på korte opphold. Se nærmere omtale av denne gruppen i kapittel 8. Mange medieoppslag har vist at utsendte arbeidstakere blir underbetalt og arbeider under ulovlige arbeidsforhold i Norge.<sup>42</sup>

Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS er avhengige av en oppholdstillatelse før de begynner å jobbe i Norge. Dette kan skape et ekstra avhengighetsforhold til arbeidsgiver. Arbeidstilsynet, NAV, Skatteetaten og politiet samarbeider om å motvirke arbeidslivskriminalitet og har avdekket en rekke brudd på reglene om arbeidsvilkår, lønn og innkvartering for sesongarbeidere i landbruket og grøntnæringen. Disse kontrollene har vist et markant skille mellom hvordan arbeidsgiverne behandler EØS-borgere og tredjelandsborgere når det gjelder innkvartering. EØS-borgerne hadde gjennomgående mye bedre innkvarteringsforhold enn tredjelandsborgerne i de aktuelle sakene som ble kontrollert. Sosial dumping og arbeidslivskriminalitet er nærmere omtalt i boks 6.2 i kapittel 6.

#### 10.4.2 Kartlegginger av arbeidsvilkår for sentral- og østeuropeiske arbeidsinnvandrere

Allerede i 2007 kartla Fafo arbeids- og levekårene til polske arbeidsinnvandrere i Oslo-området.<sup>43</sup> Kartleggingen den gang viste at nesten alle polske menn som var arbeidsinnvandrere, jobbet i byggenæringen, mens det store flertallet av kvinner arbeidet i renholdsbransjen.<sup>44</sup> Mange av dem

hadde andre tilknytningsformer enn ordinær fast ansettelse. Det var også en betydelig gruppe som utførte arbeid uten arbeidsavtale og uten å betale skatt av inntektene. Kartleggingen tydet på at de fleste arbeidsinnvandrerne den gangen ble betalt under minstenivået i norske tariffavtaler, også der det var innført allmenngjøring. De som hadde et illegalt arbeidsforhold, tjente minst. Fafo-rapporten pekte på at det fantes et illegalt arbeidsmarked for arbeidsinnvandrere som ble en arena for utnytting, blant annet i form av underbetaling. Generelt var to av tre polske arbeidsinnvandrere positive til å bo og arbeide i Norge. De som mistrivdes, var de som hadde de dårligste arbeidsvilkårene.

Undersøkelsen ble gjentatt tre år senere.<sup>45</sup> Et sentralt funn i denne undersøkelsen var at veksten i familierelatert innvandring hadde endret levekårene og situasjonen for mange polske arbeidsinnvandrere. Fortsatt var mønsteret i hovedtrekk at polske menn arbeidet i byggenæringen og kvinner i renhold. I byggenæringen var det tydelige tegn til at det hadde vokst fram et eget segment for polske arbeidstakere, der mange arbeidet i midlertidige prosjektstillinger, som ansatte i bemanningsforetak, polske underentreprenørbedrifter eller som selvstendige oppdragstakere. Det var fortsatt et betydelig innslag av ulovlige arbeidsforhold. Lønnsnivået for arbeidsinnvandrere i byggenæringen var fortsatt klart lavere enn gjennomsnittet. I renholdsbransjen hadde imidlertid flere arbeidsinnvandrere oppnådd ordinære ansettelsesforhold. En del arbeidsinnvandrere hadde også gått over til jobb i andre bransjer.

I 2020 og 2021 gjennomførte Fafo en ny spørreundersøkelse for å kartlegge arbeids- og levekårene til bosatte innvandrere fra Polen og Litauen, som er de to største avsenderlandene til Norge.<sup>46</sup> Undersøkelsen omfatter 1 000 personer i arbeidsdyktig alder med like mange med bakgrunn fra de to landene. Blant disse svarte 80 prosent av de polske og nærmere 90 prosent av litauerne at de er fast ansatt på heltid, de fleste hos en norsk arbeidsgiver. De fleste som deltok i undersøkelsen, arbeidet i bygg og anlegg. Ellers fordelte de seg på arbeid i industri, transport, renhold, bilverksted/bilpleie, overnatting og servering samt helse og omsorg. Dette gjenspeiler i stor grad den nærings- og yrkesfordelingen som ble beskrevet i kapittel 9.2. Fafo-undersøkelsen indikerer at

<sup>42</sup> Brunovskis & Ødegård. (2021). *Menneskehandel i arbeidslivet: Oppdatert sammendragsrapport* (Fafo-notat 2021:11). Oslo: Fafo.

<sup>43</sup> Friberg & Tyldum. (2007). *Polonia i Oslo* (Fafo-rapport 2007:27). Oslo: Fafo.

<sup>44</sup> Se kapittel 9 for nærmere omtale av hvordan arbeidsinnvandrere fordeler seg på ulike næringer og yrker.

<sup>45</sup> Friberg & Eldring. (2011). *Polonia i Oslo 2010* (Fafo-rapport 2011:27). Oslo: Fafo.

<sup>46</sup> Ødegård & Andersen. (2021). *Arbeids- og levekår for bosatte arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen* (Fafo-rapport 2021:14). Oslo: Fafo.

bestemmelsene om allmenngjort lønn følges opp i bygg og anlegg for flertallet av arbeidsinnvandrere som deltok i undersøkelsen.

Rapporten fra Fafo viser videre at under halvparten av de spurte oppgir at de i hovedsak snakker norsk på jobben. Andelen er lavest i bygg og anlegg og industri samt blant dem som har vært kortere tid i Norge og ikke er medlem av fagforening, eller som ikke har barn i skolepliktig alder. Arbeid i tjenesteytende næringer og helse- og oppvekstsektoren ga økt sannsynlighet for å snakke norsk på jobben.

Det er ikke gjort tilsvarende kartlegginger av situasjonen for arbeidsinnvandrere på korttidsopphold. Ulike undersøkelser viser at mange i denne gruppen arbeider i bemanningsforetak eller virksomheter som er underleverandører i bygg og anlegg eller industri. Som nevnt i kapittel 10.2 har bruken av slike former for tilknytning av arbeidskraft og virksomhetsorganisering blitt vanligere etter EØS-utvidelsene, og arbeidstakere fra EU-landene i Sentral- og Øst-Europa utgjør en stor andel av arbeidstakerne som har en slik tilknytning til det norske arbeidsmarkedet.<sup>47</sup> Flere studier som har sett på virkninger av arbeidsinnvandringen etter EU-utvidelsene i 2004 og framover, viser at arbeidsinnvandrere fra Sentral- og Øst-Europa har et vedvarende lavere inntektsnivå enn arbeidstakere med norsk bakgrunn.<sup>48</sup> Denne

gruppen arbeidsinnvandrere er også mer utsatt for å miste jobben dersom situasjonen i arbeidsmarkedet endrer seg, og har problemer med å få stabilt fotfeste i arbeidsmarkedet etterpå. Se nærmere omtale i kapittel 9.

Fafo har på oppdrag fra Kirkens bymisjon utarbeidet en rapport om forekomsten av grov utnyttelse av de mest marginaliserte utenlandske arbeidstakerne i Norge.<sup>49</sup> Rapporten viser at noen sårbare arbeidstakere befinner seg i en gråson mellom det regulære arbeidsmarkedet på den ene siden og straffelovens bestemmelser om menneskehandel/tvangsarbeid på den andre siden. I gråsonetilfeller blir arbeidstakeren grovt utnyttet uten at de juridiske vilkårene for menneskehandel

<sup>47</sup> Nergaard. (2021). *Omfanget av inn- og utleie i norsk arbeidsliv* (Fafo-notat 2021:17). Se også Flaarønning mfl. (2021). *Utsetting og atypisk arbeid i foretak. Sammenheng med lønnsomhet, lønn og direkte ansettelser i perioden 2005-2019* (ISF-rapport 2021:7). Institutt for samfunnsforskning.

<sup>48</sup> Se for eksempel Bratsberg & Raaum. (2012). Immigration and Wages: Evidence from Construction. *The Economic Journal*, 122(565), 1177–1205; Bratsberg mfl. (2014). Immigration Wage Effects by Origin. *Scandinavian Journal of Economics*, 116(2), 356–393; og Bratsberg mfl. (2018). *Job loss and immigrant labor market performance*. Oslo: Frischsenteret.

<sup>49</sup> Brunovskis & Ødegård. (2022). *Grov utnyttning av utenlandske arbeidstakere. Gråsonen mellom det regulære arbeidslivet og menneskehandel* (Fafo-rapport 2022:14). Oslo: Fafo.

### Boks 10.1 Bistand til arbeidstakere med høy risiko for å bli utnyttet

Kirkens Bymisjon i Oslo har over flere år hatt tett kontakt med en gruppe som kan kalles «fattige tilreisende», og som omfatter innvandrere, i all hovedsak fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa. Mange av disse arbeidstakerne befinner seg i en gråson mellom det regulære arbeidsmarkedet på den ene siden, og menneskehandel/tvangsarbeid (straffelovens bestemmelser) på den andre siden. Å bistå enkeltmennesker som utnyttes i arbeidslivet, har vært en av mange aktiviteter som har vokst fram i løpet av de siste årene, og som har fått stadig større plass. I tillegg til hjelp til arbeids- og strafferettslige spørsmål vil arbeidstakerne ofte ha behov for mat, dusj og overnatting, og en samtale i trygge omgivelser.

Kirkens Bymisjon har etablert et lavterskeltilbud, hvor den tillitsskapende funksjonen har stor betydning. Dette gir dem en verdifull inngang til problemstillinger og grupper som det øvrige hjelpeapparatet ellers ikke når og får

kjennskap til. For å kunne avdekke mulige saker om grov utnyttning eller menneskehandel i arbeidslivet, er det helt avgjørende med gode relasjoner. Noen henvises videre til oppfølging og rådgivning, og det tas kontakt med politiet i saker hvor man mistenker at det har foregått noe kriminelt. Der behovene til dem som blir utnyttet, handler om arbeidsliv, sivilrettslige spørsmål og strafferett, oppstår det likevel utfordringer i arbeidet til Kirkens Bymisjon, da dette ligger utenfor deres vanlige arbeidsområde. At det heller ikke er noen andre aktører som har et samlet ansvar, gjør arbeidet med disse sakene spesielt vanskelig. I november 2021 ble det ansatt en jurist som jobber med enkeltsaker, primært med utnyttning i arbeidslivet. Det er også opprettet kontakt med noen utvalgte advokater samt med LOs juridiske avdeling.

Kilde: Brunovskis & Ødegård (2022)

er oppfylt, noe som kan gjøre det vanskelig å få tilstrekkelig bistand, se boks 10.1. I rapporten forsøker de ikke å tallfeste hvor mange arbeidstakere som er grovt utnyttet, men forskerne peker på at problemene i bunnen av arbeidsmarkedet trolig er undervurdert av mange. Den grove utnyttningen kan få alvorlige konsekvenser for den norske arbeidslivsmodellen på sikt, blant annet for seriøse arbeidsgivere.

### 10.4.3 utfordringer i utsatte bransjer og næringer

Som omtalt i kapittel 6 er det gjennomført en rekke tiltak for å sikre tilstrekkelige lønns- og arbeidsvilkår. En evaluering av de to første handlingsplanene mot sosial dumping som ble lagt fram av Stoltenberg II-regjeringen, viste at de hadde hatt en positiv virkning, og at det var overveiende sannsynlig at problemene med sosial dumping i Norge ville vært større uten. Dette gjaldt imidlertid primært innen de allmenngjorte områdene, hvor både reguleringer og kontrolltiltak var kraftig skjerpet.<sup>50</sup> I en rapport fra 2015 oppsummerte Arbeidstilsynets inspektører sine erfaringer fra tilsyn mot sosial dumping.<sup>51</sup> Den viktigste erfaringen var at utenlandske arbeidstakere ble utsatt for større risiko på arbeidsplassen enn de norske kollegene. Det ble særlig pekt på følgende risikoforhold:

- manglende opplæring
- manglende verneutstyr
- språk- og kommunikasjonsproblemer
- dårligere lønns- og arbeidsvilkår, herunder brudd på regler om lønn og arbeidstid og mangelfulle arbeidsavtaler

Arbeidstilsynets inspektører mente at mange av virksomhetene som drev sosial dumping, bevisst valgte å unndra seg regelverk for å oppnå høyere fortjeneste. Et typisk trekk var at virksomhetene tilpasset atferden sin for å kunne omgå eksisterende og nye bestemmelser. En erfaring fra tilsynsvirksomheten var at det i en rekke saker ble avdekket brudd på regler om arbeidsvilkår, tryggederegler, manglende skatte- og avgiftsinnbetaling og bruk av ulovlig arbeidskraft.

Rapporter fra kontrollmyndighetene viser at sosial dumping og arbeidslivskriminalitet er en

utfordring i enkelte næringer. En undersøkelse Skatteetaten gjennomfører blant virksomheter i flere næringer (SERO-undersøkelsen) fra 2021, viser at i overkant av 40 prosent av virksomhetene i bygg og anlegg mente det var vanlig med arbeidslivskriminalitet i sin næring. Deretter følger virksomheter i renhold, servering og frisørbransjen med i underkant av 40 prosent. For transport og bilreparasjon var det om lag en tredel av virksomhetene som oppga dette.<sup>52</sup> Noen av kjennetegnene ved disse næringene er at det stilles relativt få krav til formell utdanning, at det arbeider en betydelig andel arbeidsinnvandrere i disse næringene, og for flere av næringenes del også at det offentlige utgjør et viktig marked gjennom tjenester som leveres på anbud. Samfunnsøkonomisk analyse viser at i de næringene hvor det er innført allmenngjøring,<sup>53</sup> se boks 6.3, har andelen innvandrere doblet seg mellom 2008 og 2018, og innvandrere fra Sentral- og Øst-Europa utgjør den klart høyeste andelen.<sup>54</sup> Analyser Fafo har gjort av lønnsfordelingen, tyder på at arbeidsinnvandrere utgjør en betydelig andel av lavlønssegmentet i det norske arbeidsmarkedet, og at en del av denne gruppen har lav lønnsmobilitet.<sup>55</sup> Samfunnsøkonomisk analyses evaluering av allmenngjøringsordningen viser at allmenngjøring har gitt en positiv effekt på lønn for arbeidstakere i bygg, skips- og verftsindustri og renhold. Dette gjelder særlig for arbeidstakere som i utgangspunktet hadde lave lønninger. Det er bare i renhold at denne analysen viser at allmenngjøring førte til økt lønn for innvandrere spesielt.

En undersøkelse foretatt av Byggenæringens landsforening i 2019 anslo at omtrent en tredel av dem som utførte arbeid i byggebransjen, var utenlandske.<sup>56</sup> Som omtalt i kapittel 10.3 er utenlandske arbeidstakere i bygg og anlegg mer utsatt for skader og ulykker enn andre. Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) sin situasjonsbeskrivelse om arbeidslivskriminalitet viser til at det er avdekket underbetaling av utenlandske arbeidstakere på flere store offentlige anleggsprosjekter de siste årene.<sup>57</sup> Sakene har involvert store internasjonale hovedentreprenører

<sup>52</sup> Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten. (2022). *Felles årsrapport om innsatsen mot arbeidslivskriminalitet i 2021*.

<sup>53</sup> Forskrifter om allmenngjøring gjelder for bygg, elektro, renhold, skips- og verftsindustrien, landbruk og gartneri, fiskeindustri, godstransport, persontransport med turbil og overnattings-, serverings- og cateringvirksomhet.

<sup>54</sup> Benedictow mfl. (2021).

<sup>55</sup> Svarstad & Dapi. (2022). *De varig lavlønne – omfang og kjennetegn* (Fafo-rapport 2022:02). Oslo: Fafo.

<sup>56</sup> Byggenæringens landsforening. (2019). *Hvem jobber i byggenæringen*.

<sup>50</sup> Eldring mfl. (2011). *Evaluering av tiltak mot sosial dumping* (Fafo-rapport 2011:09). Oslo: Fafo.

<sup>51</sup> Arbeidstilsynet. (2015). *Erfaringer fra Arbeidstilsynets tilsyn mot sosial dumping* (KOMPASS Tema nr. 1 2015). Trondheim: Arbeidstilsynet.

med utenlandske underentreprenører som har lønnet arbeidstakerne for lavt.

A-krimisenteret i Oslo har utarbeidet en egen rapport om arbeidslivskriminalitet i bygg- og anlegg i Oslo og Viken.<sup>58</sup> Rapporten belyser hvordan aktører i næringen har utnyttet utenlandske arbeidstakere, begått skatte- og avgiftskriminalitet og andre former for arbeidslivskriminalitet. Farlig arbeid, uforutsigbare arbeidsforhold, uverdige boforhold og lønnstyveri fra arbeidstakere omtales som typiske trekk ved utnyttelse av arbeidstakerne. Flere av aktørene benytter ifølge rapporten enkeltpersonforetak for å unngå arbeidsgiveransvar. Andre leier inn arbeidstakere fra virksomheter i utlandet uten å oppfylle rapporteringsplikten sin til norske myndigheter. Aktørene som omtales i denne rapporten, har aktivitet i flere virksomheter, også i andre næringer. Et typisk trekk ved aktørene som begår arbeidslivskriminalitet, er at de flytter virksomheten sin.

Renholdsbransjen har lenge hatt et høyt innslag av arbeidstakere som har innvandret til Norge. Oppmerksomhet om useriøse forhold i bransjen førte til at det ble etablert tiltak som bransjeprogram (se kapittel 6.2), innført allmenngjøring av lønns- og arbeidsvilkår i tariffavtale og etablert en godkjenningsordning for renholds- virksomheter. Det er forbudt å kjøpe tjenester fra virksomheter som ikke er godkjent. Renholdsbransjen kjennetegnes blant annet av arbeidsmiljøutfordringer, alenearbeid og lav jobbkontroll, høy gjennomstrømming, mange små virksomheter, utstrakt bruk av underleverandører og et anbudsutsatt og prissensitivt marked. En kartlegging Fafo har gjort av arbeidstakerne i renholdsbransjen, viser at om lag syv av ti av alle sysselsatte i bransjen hadde innvandrerbakgrunn.<sup>59</sup> Denne gruppen var igjen delt i to om lag like deler mellom innvandrere fra Sentral- og Øst-Europa, både EU-land og Øst-Europa ellers, og innvandrere fra land utenfor Europa. 80 prosent av innvandrerne fra Sentral- og Øst-Europa i bransjen var kvinner. Kartleggingen til Fafo viste videre at sammensetningen av de sysselsatte hadde endret seg mye i løpet av få år, med en økende andel fra Sentral- og Øst-Europa. Over halvparten av arbeidstakerne med innvandrerbakgrunn oppga

at de hadde en avtalt/forventet arbeidstid på under 30 timer, og hele en av tre var i et arbeidsforhold som innebar kort deltid. De som arbeider som selvstendig næringsdrivende utgjør om lag 7 prosent av de sysselsatte i bransjen.

Utelivsbransjen sysselsetter også mange med innvandrerbakgrunn.<sup>60</sup> Ifølge en undersøkelse gjennomført av Fafo hadde i overkant av 40 prosent av arbeidstakerne i denne bransjen innvandrerbakgrunn (bosatte) i 2018.<sup>61</sup> I tillegg var nær 5 prosent av alle lønnstakere i utelivsbransjen klassifisert som arbeidsinnvandrere på korttidsopphold. Bransjen er arbeidsintensiv og har beskjedne krav til formell kompetanse. Derfor fungerer den som en viktig inngangsport til arbeidslivet for mange mennesker. Samtidig er det en bransje med mye deltid, lav organisasjonsgrad og høy gjennomstrømming. Arbeidstakerne i utelivsbransjen har ofte ubekvem arbeidstid, og de kan være utsatt for stress, fysiske belastninger og krevende gjester.

I deler av transportnæringen er det betydelig innslag av utenlandske arbeidstakere og virksomheter.<sup>62</sup> Arbeidstilsynet finner ofte brudd på allmenngjøring blant utenlandske selskap som kjører kabotasjetransport i Norge (grensekryssende transport som følges opp med transportoppdrag innenlands i en avgrenset tidsperiode). En annen utfordring i transport er at sjåfører defineres som selvstendige oppdragstakere, mens det kan være usikkerhet om de egentlig er arbeidstakere som er underlagt styring fra en arbeidsgiver. En kartlegging utført av Samfunnsøkonomisk analyse peker på at det er utfordringer knyttet til useriøsitet og kriminalitet i varebilsegmentet, som ikke er omfattet av de særskilte kravene til løyve og kjøre- og hviletidsbestemmelser som gjelder for tyngre godsbiler. De peker på utfordringer med dårlige lønns- og arbeidsvilkår, utnyttelse av arbeidskraft, skatte- og avgiftsunndragelser, manglende sikring av last, overlast og bruk av biler som ikke oppfyller tekniske krav.<sup>63</sup>

I tillegg til myndighetenes kontroll- og tilsynsinnsetts gjøres det omfattende tiltak for å forebygge og bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet fra partene i de aktuelle næringene,

<sup>57</sup> Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter. (2020). *Situasjonsbeskrivelse 2020. Arbeidslivskriminalitet*. Hentet fra <https://ntaes.no/reports/NTAES%20Rapport%20Situasjonsbeskrivelse%202020.pdf>

<sup>58</sup> A-krimisenteret i Oslo. (2021). *Arbeidslivskriminalitet i bygg- og anleggsbransjen i Oslo og Viken*.

<sup>59</sup> Trygstad mfl. (2018). *Renholdsbransjen sett nedenfra* (Fafo-rapport 2018:26). Oslo: Fafo.

<sup>60</sup> Omtrent 55 prosent av de ansatte innen overnattings- og serveringsvirksomhet er innvandrere, og halvparten av disse er arbeidsinnvandrere, se kapittel 9.2.3

<sup>61</sup> Ødegård mfl. (2020). *Utelivsbransjen – utvikling i arbeidsforhold etter 2014* (Fafo-rapport 2020: 26). Oslo: Fafo.

<sup>62</sup> I næringen transport og lagring utgjør innvandrere mer enn hver fjerde sysselsatt, og godt over halvparten av disse er arbeidsinnvandrere. Se nærmere omtale i kapittel 9.2.3.

<sup>63</sup> Eggen mfl. (2020). *Kartlegging av kjennetegn ved varebilsegmentet og konkurranseflaten mot øvrig godstransport på vei* (Rapport nr. 14-2020). Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.

og gjennom ulike samarbeidstiltak mellom partene og myndighetene. Dette er nærmere omtalt i kapittel 6.

## 10.5 Deltakelse i organisasjoner i arbeidslivet

Sterke organisasjoner, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, er et sentralt kjennetegn ved den norske arbeidslivsmodellen. Organisasjonsgraden på arbeidstakersiden, altså andelen lønns-

takere som er medlem av en arbeidstakerorganisasjon, har i hovedsak ligget stabilt på om lag 50 prosent de siste årene. Dette er høyt i internasjonal sammenheng, men lavest i Norden. Organisasjonsgraden i Norge varierer mye mellom bransjer og sektorer. Det er store forskjeller mellom privat og offentlig sektor, og innad i privat sektor.<sup>64</sup> Organisasjonsgraden på arbeidstakersiden i ulike land er nærmere beskrevet i boks 10.2. Arbeidsgiversidens organisasjonsgrad, det vil si

<sup>64</sup> NOU 2021: 9.

### Boks 10.2 Organisasjonsgrader i ulike land

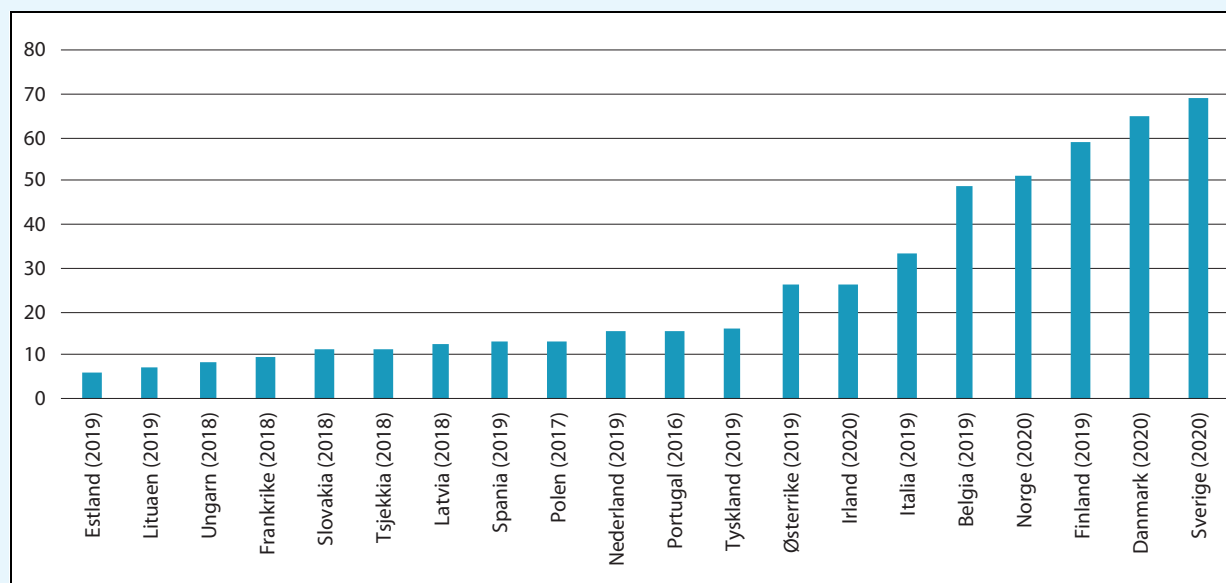
Andelen arbeidstakere som er medlem i en fagforening – organisasjonsgraden – varierer sterkt mellom land og mellom ulike deler av arbeidslivet. I Norge er organisasjonsgraden på 51 prosent. Den er høyest i offentlig sektor, med rundt 80 prosent, og lavest innen varehandel, overnatting og servering og omsetning og drift av fast eiendom. I bygg og anlegg er organisasjonsgraden på rundt 30 prosent.

Sterke organisasjoner på både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden er et sentralt kjennetegn ved den norske arbeidslivsmodellen. Sett i internasjonal sammenheng har alle de nordiske landene høy organisasjonsgrad på arbeidstakersiden. Den viktigste forskjellen mellom Norge på den ene siden og Danmark, Finland og Sverige

på den andre siden er at de sistnevnte landene har såkalte a-kasser (arbeidsledighetskasser) drevet av fagforbundene.

Anders Kjellberg ved Lund Universitet i Sverige har laget en oversikt over organisasjonsgraden på arbeidstakersiden i en rekke land, som viser at det er store forskjeller. Oversikten vises i figur 10.2. Mens organisasjonsgraden i den ene enden var under 10 prosent i Estland, Litauen, Ungarn og Frankrike er graden langt høyere i de nordiske landene i den andre enden (51–69 prosent).

Kilder: Nergaard & Ødegård. (2022); Kjellberg. (2019). Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund. Lund Universitet



Figur 10.2 Organisasjonsgrader i utvalgte land. Årstall i parentes. 2016/2017/2018/2019/2020

Kilde: Kjellberg (2019)

andelen sysselsatte i organiserte virksomheter som andel av alle sysselsatte lønnstakere i privat sektor, har økt de siste 20–30 årene.<sup>65</sup> Andelen sysselsatte som arbeider i virksomheter som er omfattet av tariffavtale, har imidlertid gått noe ned. Ut fra arbeidstakeres svar i Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) er tariffavtaledekningen beregnet å være 69 prosent. Registerdata basert på om arbeidstakerne arbeider i en virksomhet som er omfattet av AFP-ordningen i privat sektor, tyder derimot på at andelen er noe lavere, og at samlet tariffavtaledekning for offentlig og privat sektor er om lag 64 prosent.<sup>66</sup> Arbeidsinnvandrere er overrepresentert i virksomheter i privat sektor uten tariffavtale. I alt befinner 54 prosent av arbeidsinnvandrerne seg i en slik virksomhet, sammenlignet med 34 prosent av arbeidstakerne uten innvandringsbakgrunn.<sup>67</sup>

Dette underkapitlet bygger i hovedsak på funn fra Fafos analyse av organisasjonsgraden blant arbeidsinnvandrere.<sup>68</sup> Fafø finner at organisasjonsgraden blant arbeidsinnvandrere er lavere enn blant arbeidstakere som er født i Norge. Forskjellen er derimot mindre jo lengre botid arbeidsinnvandrerne har i Norge. Organisasjonsgraden blant arbeidsinnvandrere har variert over tid, mens den har holdt seg stabil blant arbeidstakere

uten innvandringsbakgrunn. Kontrollert for botid har organisasjonsgraden blant arbeidsinnvandrere gått ned over tid. Dette henger delvis sammen med at de som har ankommet Norge etter EU-utvidelsen, har kommet inn i andre deler av arbeidsmarkedet enn de tidligere arbeidsinnvandrerne gjorde. Det har vært krevende å rekruttere arbeidsinnvandrere til fagbevegelsen, og manglende fagorganisering blant arbeidsinnvandrerne har vært et gjentakende tema og en bekymring i fagbevegelsen i årene etter 2004. Lav organisasjonsgrad reduserer arbeidstakernes kollektive forhandlingsmakt og kan føre til at det blir mindre kultur for trygge og stabile lønns- og arbeidsvilkår. Dette kan igjen bidra til et økt omfang av arbeidslivskriminalitet.<sup>69</sup>

Som det kommer fram av figur 10.3, er organisasjonsgraden blant arbeidsinnvandrere samlet på 31 prosent, og den varierer mellom 24 prosent blant arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og 42 prosent blant nordiske innvandrere. Blant arbeidstakere som ikke er innvandrere, er organisasjonsgraden 52 prosent.<sup>70</sup> Ifølge Fafø kan forskjellene i organisasjonsgrad langt på vei forklares med at arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa oftere enn andre jobber i de delene av norsk arbeidsmarked som ikke dekkes av tariffavtaler, noe som innebærer lavere

<sup>65</sup> Alsos mfl. (2021). *Arbeidsgiverorganisering og tariffavtaler* (Fafø-rapport 2021:07). Oslo: Fafø.

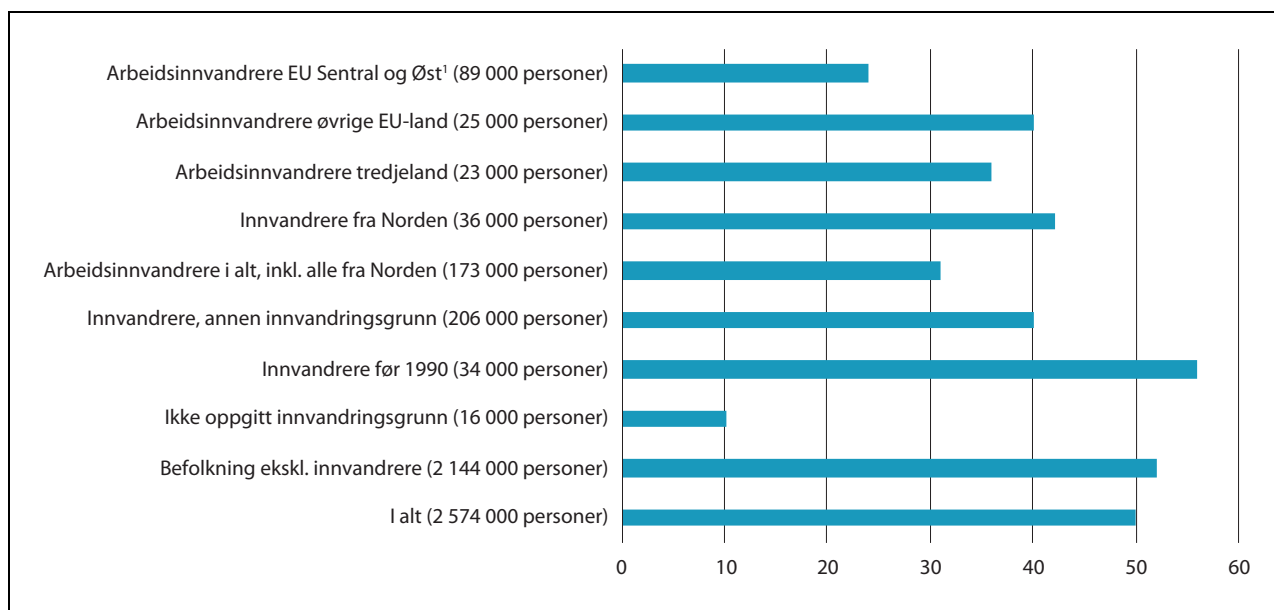
<sup>66</sup> Alsos mfl. (2021).

<sup>67</sup> Alsos mfl. (2021).

<sup>68</sup> Nergaard & Ødegård. (2022).

<sup>69</sup> Samfunnsøkonomisk analyse. (2019). *Eksterne faktorer – Arbeidslivskriminalitet og arbeidsinnvandring* (Rapport 2-2019). Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.

<sup>70</sup> Nergaard & Ødegård. (2022).



Figur 10.3 Organisasjonsgrad for ulike grupper arbeidstakere etter innvandringsgrunn/-status. 2019

<sup>1</sup> Innvandrere fra disse landene som kom til Norge før EU-utvidelsen, er kodet som arbeidsinnvandrere fra øvrige land. Kilde: Nergaard & Ødegård (2022)

Tabell 10.1 Organisasjonsgrad etter innvandringsgrunn/-status og sektor. 2019

	Privat sektor inkludert offentlig eide virksomheter		Offentlig sektor	
	Organisasjonsgrad	Personer	Organisasjonsgrad	Personer
Arbeidsinnvandrere fra EU Sentral og Øst <sup>1</sup>	21	83 000	65	6 000
Arbeidsinnvandrere fra øvrige EU-land	31	19 000	68	6 000
Arbeidsinnvandrere fra tredjeland	27	17 000	65	5 000
Innvandrere fra Norden	30	27 000	75	10 000
Arbeidsinnvandrere i alt, inkludert alle fra Norden	25	146 000	66	27 000
Innvandrere, annen innvandringsgrunn	28	141 000	65	65 000
Innvandrere før 1990	41	21 000	81	13 000
Ikke oppgitt innvandringsgrunn	–	14 000	–	2 000
Befolkning ekskl. innvandrere	38	1 392 000	79	750 000
I alt	36	1 714 000	77	857 000

<sup>1</sup> Innvandrere fra disse landene som kom til Norge før EU-utvidelsen er kodet som arbeidsinnvandrere fra øvrige land.  
Kilde: Nergaard & Ødegård (2022)

sannsynlighet for å bli rekruttert til en fagforening.

Organisasjonsgraden varierer mye mellom bransjer og sektorer. Som det framkommer i tabell 10.1, har innvandrere fra Norden og gruppen som innvandret før 1990, om lag samme organisasjonsgrad som arbeidstakere uten innvandringsbakgrunn i offentlig sektor. I privat sektor er det gruppen som innvandret før 1990 som har en organisasjonsgrad på nivå med eller over arbeidstakere uten innvandringsbakgrunn.

Fafo-rapporten viser at arbeidsinnvandrere er overrepresentert i bransjer med generelt lav organisasjonsgrad og svak tariffavtaledekning. Lav organisasjonsgrad kan dermed delvis forklares med «sorteringen» inn i bransjer og arbeidsplasser. Likevel, i en del bransjer med et større antall arbeidsinnvandrere er organisasjonsgraden 10–20 prosentpoeng lavere blant arbeidsinnvandrere enn blant arbeidstakere uten innvandringsbakgrunn. I for eksempel bygg og anlegg er den 17 prosentpoeng lavere, i industri 19 prosentpoeng lavere, i forretningsmessig tjenesteyting 14 prosentpoeng lavere, i transport 17 prosentpoeng lavere og i undervisning 23 prosentpoeng lavere.<sup>71</sup>

Arbeidsinnvandrere er overrepresentert i virksomheter i privat sektor uten tariffavtale. Det er

arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa som har størst sannsynlighet for å være sysselsatt i en virksomhet uten tariffavtale.<sup>72</sup> For eksempel tyder beregningene fra AKU på at tariffavtaledekningen i bygg og anlegg, hvor mange arbeidsinnvandrere jobber, er på 40 prosent, mot landsgjennomsnittet på 69 prosent. Tariffavtaledekningen i bygg og anlegg har dermed gått ned med 10 prosentpoeng i løpet av knappe 20 år. Ser man på andre næringer med betydelig innslag av utenlandske arbeidere, har det også innenfor overnatting og servering vært en betydelig nedgang i tariffavtaledekningen. I industrien har tariffavtaledekningen derimot vært stabil.<sup>73</sup>

I virksomheter i privat sektor med tariffavtale er 46 prosent av arbeidsinnvandrerne organisert. Andelen er nokså lik på tvers av arbeidsinnvandrernes ulike landbakgrunner. Blant arbeidstakere uten innvandringsbakgrunn er det til sammenligning 60 prosent som er organisert.

Fafo finner at organisasjonsgraden blant arbeidstakere med innvandringsbakgrunn påvirkes av botid. Som det kommer fram av tabell 10.2 blir organisasjonsgraden høyere med lengre

<sup>71</sup> Nergaard & Ødegård. (2022): tabell 5.

<sup>72</sup> Nergaard & Ødegård. (2022).

<sup>73</sup> Alsos mfl. (2021).

Tabell 10.2 Organisasjonsgrad etter botid i Norge. Arbeidsinnvandrere etter landbakgrunn. 2019

	Arbeidsinnvandrere fra EU Sentral og Øst	Arbeidsinnvandrere fra øvrige EU-land	Arbeidsinnvandrere fra tredjeland	Innvandrere fra Norden
Inntil 2 år	12	20	17	22
3 til 4 år	18	30	27	34
5 til 9 år	23	39	38	39
10 til 19 år	32	47	52	46

Kilde: Nergaard & Ødegård (2022)

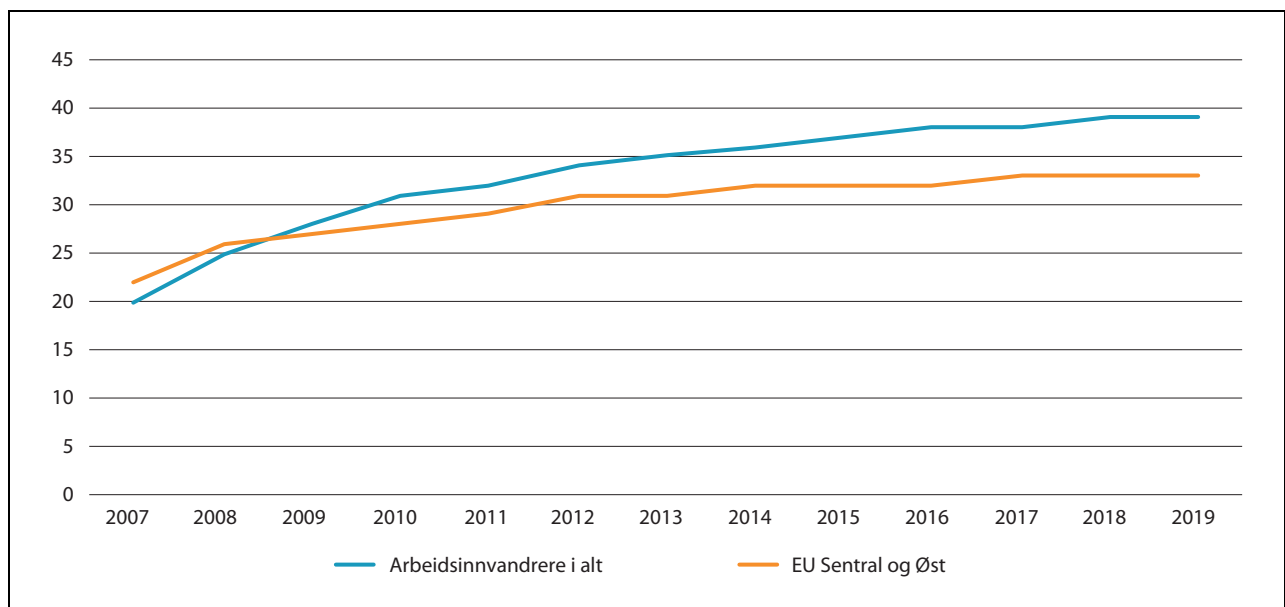
botid, uavhengig av landbakgrunn. Arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa har noe lavere organisasjonsgrad enn andre arbeidsinnvandrere, også når det er kontrollert for botid.

For å unngå utfordringene ved at variasjon i innvandringsstrømmene fra ett år til det neste påvirker tallene, har Fafo studert nærmere de som kommer på samme tidspunkt og forblir i det norske arbeidsmarkedet over tid. Figur 10.4 viser utviklingen i organisasjonsgraden for alle arbeidsinnvandrere som ankom Norge for første gang i 2004–2007, og for arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa som kom i samme periode. Flertallet av sistnevnte gruppe kom til Norge i 2006 eller 2007. For alle arbeidsinnvandrere øker organisasjonsgraden fra 20 til 39 prosent i perioden 2007–2019. Også for arbeidsinnvandrere fra

EU-land i Sentral- og Øst-Europa øker organisasjonsgraden klart i samme periode, men økningen er mindre, fra 22 til 33 prosent.

Den vanligste begrunnelsen for medlemskap i en fagforening er at arbeidstakerne ønsker hjelp og støtte hvis de får problemer på arbeidsplassen. Blant de uorganiserte er den viktigste begrunnelsen at man ønsker å forhandle lønn selv, eller at man får de samme fordelene uten å være organisert. I en studie av Ødegård og Andersen om arbeids- og levekår blant bosatte arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen ble det spurt om hva som var de viktigste årsakene til at de ikke valgte å organisere seg.<sup>74</sup> Som det kommer fram av figur 10.5, er det hele 37 prosent av de polske og 34 prosent av

<sup>74</sup> Ødegård & Andersen. (2021).

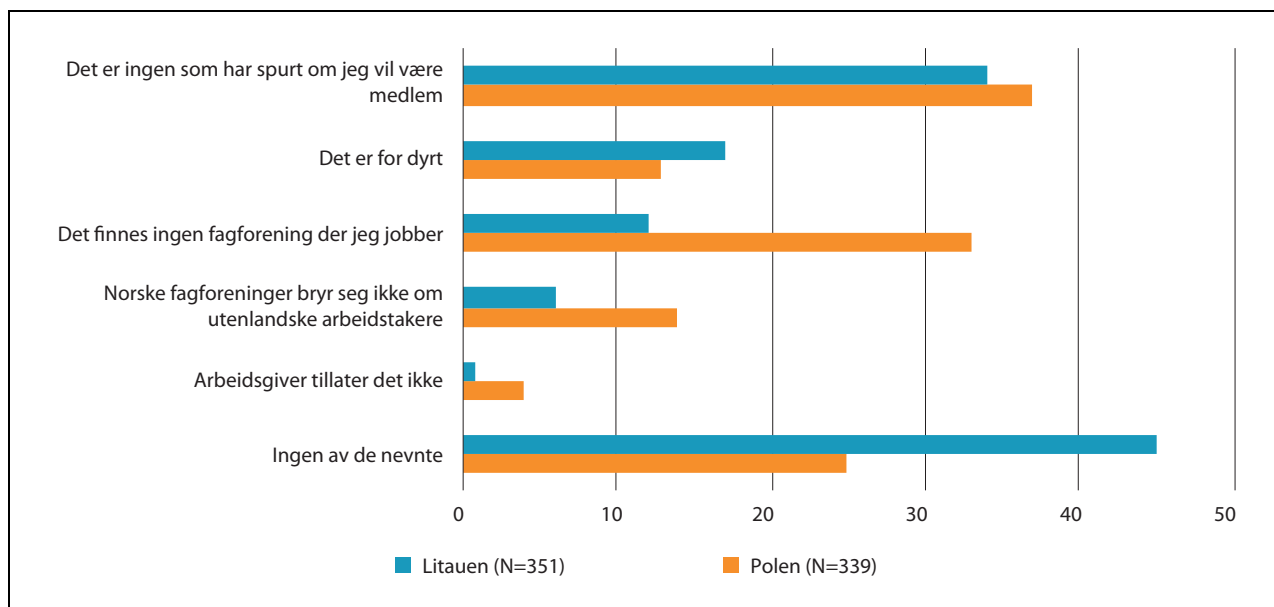


Figur 10.4 Organisasjonsgrad for arbeidsinnvandrere som kom i perioden 2004–2007. Arbeidsinnvandrere i alt og fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa.<sup>1</sup> 2007–2019

<sup>1</sup> Antall personer per 2019. Arbeidsinnvandrere i alt = 24 974 og arbeidsinnvandrere fra EU Sentral og Øst = 13 585. Kun bosatte arbeidstakere med et lønnstakerforhold angjeldende år.

Kilde: Nergaard & Ødegård (2022)





Figur 10.5 Årsaker til at en ikke er medlem i en fagforening.<sup>1</sup> Prosent. 2020

<sup>1</sup> Spørreundersøkelse gjennomført andre halvår 2020. I undersøkelsen har respondentene svart på følgende spørsmål: «Det kan være flere grunner til ikke å være medlem i en fagforening. Hvilke passer for deg?». Det var mulig å velge flere svar.

Kilde: Ødegård & Andersen (2021)

litauerne som svarer at det ikke er noen som har spurt dem om de vil være medlem. Innenfor privat service er det hele 49 prosent av de polske som svarer at «ingen har spurt». Blant dem som har tillitsvalgte på arbeidsplassen, synker den totale andelen som svarer «ingen har spurt om jeg vil være medlem», til 28 prosent. Ødegård og Andersen peker på at disse svarene tilsier at fagbevegelsen har en del å hente her.

Det er også en stor andel som har svart «ingen av de nevnte». Dette gjelder særlig blant litauerne, hvor 45 prosent har svart dette. Ødegård og Andersen ser at det kan forklares med at de ikke har truffet godt nok med spørsmålene. En mulighet er at de samme begrunnelsene som er nevnt ovenfor, altså at man vil forhandle selv, eller at fagforeningsmedlemskap ikke byr på noen fordeler, også gjelder for arbeidsinnvandrerne. En annen forklaring forskerne vurderer, er at respondente ikke ønsker å grunngi valget sitt.

Videre viser figuren at det er få som trekker fram hindringer fra arbeidsgiver. Det er kun 4 prosent av de polske og 1 prosent av litauerne som svarte at arbeidsgiver ikke tillater organisering. Når det gjelder kostnader ved fagforeningsmedlemskap, svarer 13 prosent av de polske respondentene og 17 prosent av de litauiske at det er for dyrt. Til sammenligning viser en spørreundersøkelse blant lønsmottakere i Norge at 30 prosent av de uorganiserte svarte at medlemskapet er for

dyrt.<sup>75</sup> Videre var det 33 prosent av de polske og 12 prosent av litauerne som sa at det ikke var en fagforening der de jobber. Blant de polske som jobber i bygg og anlegg, var tilsvarende andel hele 39 prosent. 14 prosent av de polske og 6 prosent av litauerne mente at norske fagforeninger ikke bryr seg om utenlandske arbeidstakere. Det var kun 5 prosent blant de polske kvinnene som mente dette. Andelen var noe høyere blant de polske mennene med 16 prosent. Tilsvarende kjønnsforskjell fant ikke forskerne hos litauerne.

## 10.6 Oppsummering

Om lag to tredeler av alle sysselsatte i Norge er lønntakere med fast ansettelse i heltidsstilling. Det foreligger ikke en samlet oversikt over hvordan arbeidsinnvandrere fordeler seg på ulike tilknytningsformer, men det virker relativt vanlig at en virksomhet som bruker utenlandsk arbeidskraft, kombinerer ulike tilknytningsformer. Når det gjelder innleie, er andelen høyere blant innvandrere totalt enn blant innenlandske arbeidstakere, og i særlig grad innvandrere fra Sentral- og Øst-Europa. Andelen innvandrere med midlertidig ansettelse er også høyere enn gjennomsnittet for

<sup>75</sup> Nergaard. (2020). *Holdninger til fagorganisering. En undersøkelse blant lønntakere* (Fafo-rapport 2020:33). Oslo: Fafo.

alle ansatte. I 2018 var det innvandrere fra Afrika, Asia og Latin-Amerika, hvor mange har kommet til Norge som flyktninger eller familieinnvandrere, som skilte seg ut med en særlig høy andel med midlertidig ansatte.

Det er forsket lite på arbeidsmiljøet blant ulike innvandrergupper i en norsk kontekst. Den forskningen som er publisert, tyder på at sysselsatte med innvandrerbakgrunn oftere jobber i yrker kjennetegnet av større risiko for sykefravær og uførepensjonering. Utfordringer knyttet til helse, miljø og sikkerhet (HMS) har over lengre tid vært en bekymring i deler av arbeidslivet. Arbeidsinnvandrere utgjør en stor gruppe i disse delene av arbeidslivet. En analyse av arbeidsskadedødsfall i perioden 2011–2016 viser at risikoen for slike dødsfall var 1,4 ganger høyere for utenlandske arbeidstakere enn for norske. Utenlandske arbeidstakere fra EU-landene i Sentral- og Øst-Europa skilte seg spesielt ut med 3,2 ganger høyere risiko for arbeidsskadedødsfall enn norske arbeidstakere. Samtidig viser en analyse av ikke-dødelige arbeidsskader at risikoen for slike skader var fem ganger så høy for innvandrere enn for den øvrige yrkesbefolkningen.

Arbeidsinnvandrere er mer utsatt for arbeidslivskriminalitet og sosial dumping enn norske arbeidstakere. Mange av arbeidstakerne som kommer til Norge, har lite kjennskap til regelverket for arbeidslivet her, og dette øker risikoen for å bli utsatt for dårlige arbeidsvilkår. Arbeidstakere som ikke kjenner norsk lønnsnivå, norske regler for arbeidstid og arbeidsmiljø, eller norske skatteregler, vil lettere kunne akseptere ulovlige arbeidsforhold eller bli lurt til å tro at deres arbeidsforhold følger norsk standard. Manglende språkferdigheter kan også gjøre dem sårbare for å bli utnyttet.

Sosial dumping og arbeidslivskriminalitet er en utfordring i enkelte næringer. Noen av kjennetegnene ved disse næringene er at det stilles relativt få krav til formell utdanning, at det arbeider en betydelig andel arbeidsinnvandrere i næringene, og for flere av næringenes del også at det offentlige utgjør et viktig marked gjennom tjenester som leveres på anbud. Arbeidstilsynet har bygg og anlegg som et av sine prioriterte områder

for forebygging, blant annet fordi sosial dumping er utbredt i deler av næringen. Renholdsbransjen har lenge hatt et høyt innslag av arbeidstakere som har innvandret til Norge, og bransjen kjenne-tegnes blant annet av arbeidsmiljøutfordringer, utstrakt bruk av underleverandører og et pris-sensitivt marked. Utelivsbransjen og transportnæringen er andre bransjer med betydelig innslag av utenlandske arbeidstakere. Utelivsbransjen er en bransje med lav organisasjonsgrad og høy gjen-nomstrømming. I transportnæringen finner Arbeidstilsynet blant annet ofte brudd på allmenn-gjøring blant utenlandske selskap som kjører kabotasjetransport i Norge. I tillegg til myndighe-tenes kontroll- og tilsynsinnsats gjøres det omfat-tende tiltak for å forebygge og bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet fra partene i de aktuelle næringene, og gjennom ulike samar-beidstiltak mellom partene og myndighetene.

Sterke organisasjoner på både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden er et sentralt kjennetegn ved den norske arbeidslivsmodellen. Organisasjons-graden blant arbeidsinnvandrere er samlet på 31 prosent. Blant arbeidstakere som ikke er innvan-drere, er organisasjonsgraden 52 prosent. Organi-sasjonsgraden varierer mye mellom bransjer og sektorer. Arbeidsinnvandrere er overrepresen-tert i bransjer med generelt lav organisasjonsgrad og svak tariffavtaledekning. Lav organisasjons-grad blant arbeidsinnvandrere kan dermed delvis forklares med «sorteringen» inn i bransjer og arbeidsplasser. Likevel, i en del bransjer med et større antall arbeidsinnvandrere er organisasjons-graden 10–20 prosentpoeng lavere blant arbeids-innvandrere enn blant arbeidstakere uten innvan-dringsbakgrunn i samme bransje. Organisasjons-graden blant arbeidstakere med innvandringsbak-grunn påvirkes videre av botid. Jo lengre botid, desto mindre er forskjellen i organisasjonsgrad mellom arbeidsinnvandrere og arbeidstakere uten innvandringsbakgrunn. Lav organisasjonsgrad reduserer arbeidernes kollektive forhand-lingsmakt og kan føre til at det blir mindre kultur for trygge og stabile lønns- og arbeidsvilkår. Dette kan igjen bidra til et økt omfang av arbeidslivskri-minalitet.

## Kapittel 11

# Trygdeytelser og velferdstjenester

### 11.1 Innledning

Utvalget er bedt om å oppsummere kunnskap om mottak av trygdeytelser og velferdstjenester for arbeidsinnvandrere og deres familier fra land i og utenfor EØS. Arbeidsinnvandrere kommer til Norge for å jobbe og forsørger seg i stor grad gjennom arbeid. Likevel vil noen slite med å få eller beholde arbeid over tid. Kapittel 9 viser blant annet at flere grupper av arbeidsinnvandrere rammes hardt under konjunkturedganger og kriser i arbeidsmarkedet. Mange bosatte arbeidsinnvandrere har da rett til dagpenger. De kan også ha tilgang til andre trygdeytelser og velferdstjenester. Arbeidsinnvandrere med barn kan motta familie-relaterte ytelser.

Høy sysselsetting er avgjørende for å finansiere og opprettholde velferdsstaten. Samtidig kan velferdsordningene isolert sett trekke i retning av å redusere arbeidstilbudet, og i noen tilfeller kan kompensasjonsgraden i ordningene bli så høy at det er risiko for å svekke insentivene til arbeidsdeltakelse og skape såkalte stønadsfeller. Dette kan bidra til å redusere deltakelsen og svekke integreringen i samfunnet. En demografisk utvikling som innebærer at færre i yrkesaktiv alder må forsørge en stadig økende andel eldre som ikke jobber kan, kombinert med dyre og omfattende velferdsordninger, sette velferdsstaten under press. Tidligere har blant annet Velferds- og migrasjonsutvalget drøftet konsekvenser av høy innvandring for velferdsordningene, og særlige utfordringer knyttet til opptjening av rettigheter og eksport av ytelser blant EØS-innvandrere.<sup>1</sup>

Tidligere studier har vist at mange arbeidsinnvandrere som kom til Norge på 1970-tallet, falt ut av arbeidslivet etter noe tid og ble varig avhengig av velferdsytelser.<sup>2</sup> Hvorvidt dette også vil gjelde

arbeidsinnvandrere som har kommet til Norge etter 2004, har vært et viktig spørsmål. Studier som har sett på sentral- og østeuropeiske arbeidsinnvandrere i årene etter finanskrisen, har vist at disse gruppene i langt større grad kom seg tilbake i jobb.<sup>3</sup> Etter hvert som også denne gruppen blir eldre og får lengre botid i Norge, kan bildet likevel endre seg.

I dette kapitlet belyses arbeidsinnvandrernes mottak av dagpenger ved ledighet og helse-relaterte ytelser, slik som sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Mottak av økonomisk sosialhjelp blir også belyst. Videre blir mottak av familierelaterte stønader, med vekt på barnetrygd og kontantstøtte, beskrevet kort. Det gis også en redegjørelse for utbetaling av norske velferdsytelser til utlandet. I tillegg behandles arbeidsinnvandrernes bruk av velferdstjenester, for eksempel helsetjenester, og arbeidsmarkedstiltak ved ledighet.

Et viktig kunnskapsgrunnlag for kapitlet er en studie gjennomført på oppdrag fra utvalget, der Statistisk sentralbyrå (SSB) har undersøkt de økonomiske levekårene til arbeidsinnvandrere som ble bosatt i Norge i årene 2004–2018.<sup>4</sup> I undersøkelsen blir arbeidsinnvandrerne delt inn i treårige kohorter basert på bosettingsår. Inntektsutviklingen til kohortene, inkludert mottak av offentlige overføringer, kan følges fram til og med 2020.<sup>5</sup> Det legges mest vekt på den første bosettingskohorten som kom til Norge i årene 2004–2006, fordi mottaket av offentlige overføringer her kan ses i sammenheng med lengre botid.

<sup>1</sup> NOU 2011: 7.

<sup>2</sup> Bratsberg mfl. (2010). When Minority Labor Migrants Meet the Welfare State. *Journal of Labor Economics*, 28(3), 633–676.

<sup>3</sup> Bratsberg mfl. (2014). Arbeidsinnvandring – Varig gevinst? *Søkelys på Arbeidslivet*, 31(4), 275–295.

<sup>4</sup> Epland & Kirkeberg (2022). *Økonomiske levekår for arbeidsinnvandrere som ble bosatt i Norge i årene 2004–2018. Notat til Arbeidsinnvandrerrutvalget* (Notater 2022/22). Kongsvinger/Oslo: Statistisk sentralbyrå.

<sup>5</sup> De som ble bosatt i henholdsvis 2004–2006, 2007–2009, 2010–2012, 2013–2015 og 2016–2018, følges altså fram til 2020. Det vil si at den første kohorten følges i over 15 år, fra 2006 til 2020, mens den siste kohorten følges over 3 år, fra 2018 til 2020.

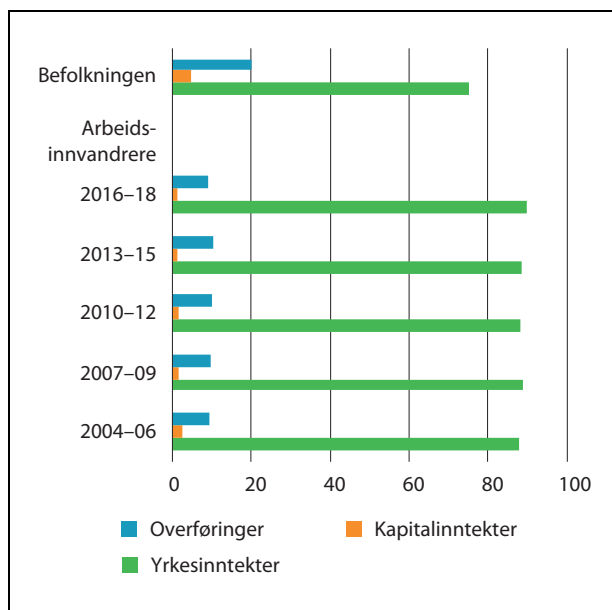
## 11.2 Inntektssammensetning og mottak av velferdsytelser

Inntekten til en husholdning inneholder i hovedsak tre komponenter: yrkesinntekter knyttet til arbeid, kapitalinntekter og offentlige overføringer/stønadsmottak. Ser man på arbeidsinnvandrernes husholdningsinntekt over tid, bekreftes deres sterke tilknytning til arbeidsmarkedet. Yrkesinntekten utgjør den klart største delen av inntekten. I 2020 utgjorde den nær 90 prosent av den samlede husholdningsinntekten for arbeidsinnvandrere, uavhengig av bosettingskohort.<sup>6</sup> Til sammenligning utgjorde yrkesinntekten om lag 75 prosent av husholdningsinntekten for befolkningen i alt. Den store forskjellen må ses i sammenheng med at arbeidsinnvandrerne er en yngre befolkningsgruppe med få alderspensjonister. Se omtale av aldersfordelingen blant arbeidsinnvandrere i kapittel 8.2.3.

Offentlige overføringer utgjør bare en liten andel av den samlede husholdningsinntekten til arbeidsinnvandrerne, og andelen er mindre enn for befolkningen i alt. Dette henger blant annet sammen med at befolkningen i alt omfatter langt flere eldre utenfor arbeid enn arbeidsinnvandrerne. Figur 11.1 viser at den lave andelen som mottar offentlige overføringer blant arbeidsinnvandrerne gjelder uavhengig av bosettingskohort. Fordelt etter landbakgrunn, er den likevel noe større for arbeidsinnvandrere fra EU-landene i Sentral- og Øst-Europa sammenlignet med arbeidsinnvandrere fra Vest-Europa og tredjeland.

For alle bosettingskohorter påvirkes bildet av konjunkturer. Som følge av koronapandemien økte de offentlige overføringene for alle i 2020, og særlig for arbeidsinnvandrere fra EØS-landene. Pandemien fikk mindre konsekvenser for inntektssammensetningen til arbeidsinnvandrere fra tredjeland. Det må ses i sammenheng med at denne gruppen jobber i næringer som ble mindre påvirket av nedstengningen i 2020, se nærmere omtale i kapittel 9. Samlet sett utgjør kapitalinntekter en mindre andel av arbeidsinnvandrernes husholdningsinntekt enn de gjør i befolkningen i alt.

Figur 11.2 viser utviklingen i andelen arbeidsinnvandrere i kohorten som ble bosatt i årene 2004–2006 som tilhørte en husholdning som mot-



Figur 11.1 Sammensetning av samlet husholdningsinntekt.<sup>1,2</sup> Befolkningen i alt og ulike bosettingskohorter av ikke-nordiske arbeidsinnvandrere. Prosent. 2020

<sup>1</sup> Som en husholdning regnes alle personer som er fast bosatt i boligen, og som har felles husholdningsøkonomi.

<sup>2</sup> Inntektsbegrepet som benyttes, er inntekt etter skatt. Dette begrepet omfatter summen av yrkesinntekter (lønns- og næringsinntekter), kapitalinntekter (renteinntekter, aksjeutbytte, netto realisasjonsgevinst mv.), skattepliktige overføringer (pensjoner fra folketrygden, slik som alders-, uføre- og etterlattepensjon, overgangsstonad, barnpensjon, arbeidsledighetstrygd, sykepenger mv.) og skattefrie overføringer (grunn- og hjelpestønad, barnetrygd, bostøtte, stipend fra Statens lånekasse for utdanning, sosialhjelp, fødsel-sengangsstønad, kontantstøtte, diverse stønader til enslige forsørgere mv.) Til fratrukk kommer utlignet skatt og negative overføringer.

Kilde: Epland & Kirkeberg (2022)

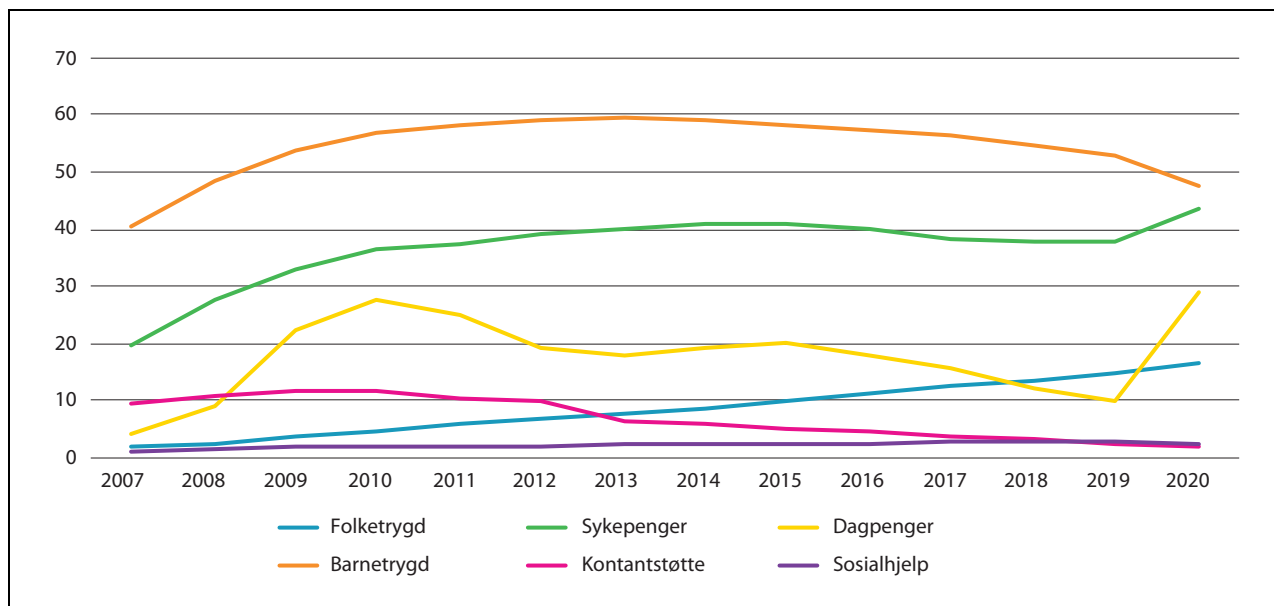
tok ytelse mellom 2007 og fram til 2020. Noen ytelse, for eksempel dagpenger, varierer med konjunkturer, mens andre, for eksempel folketrygd, ser ut til å være mer påvirket av botid. Mottak av de enkelte ytelsene beskrives nærmere senere i kapitlet.

## 11.3 Dagpenger under arbeidsløshet og deltakelse i arbeidsmarkedstiltak

Dagpenger skal gi delvis dekning for tapt arbeidsinntekt ved arbeidsledighet. Ytelsen skal gi midlertidig inntektssikring til personer som har mistet jobben og samtidig motivere dem til aktiv jobbsøking. Ordningen med dagpenger er nærmere beskrevet i vedlegg 1.

Antall personer som mottar dagpenger, påvirkes sterkt av konjunkturer. Som vist i kapittel 9

<sup>6</sup> Epland & Kirkeberg. (2022).



Figur 11.2 Andelen ikke-nordiske arbeidsinnvandrere i husholdninger<sup>1</sup> som mottar ulike velferdsytelser.<sup>2</sup> Bosettingskohort 2004–2006. Prosent. 2007–2020

<sup>1</sup> Som en husholdning regnes alle personer som er fast bosatt i boligen, og som har felles husholdningsøkonomi.

<sup>2</sup> Alle som tilhører en husholdning som mottar en stønad – uansett størrelsen på beløpet – regnes som mottaker av gitte stønad.

Kilde: Epland & Kirkeberg (2022)

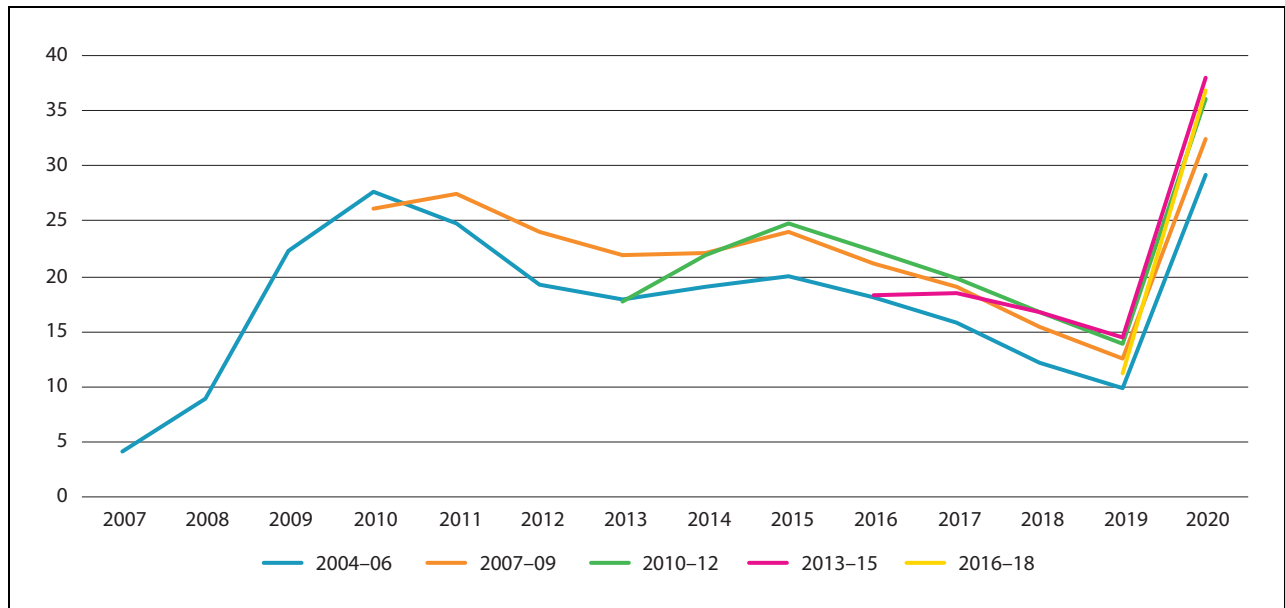
økte ledigheten blant arbeidsinnvandrere betydelig i kjølvannet av finanskrisen i 2008–2009, særlig for personer fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa. Ledighet og dagpengemottak henger tett sammen, og utbetalinger av dagpenger økte dermed også i denne perioden.<sup>7</sup> Arbeidsinnvandrerne fra tredjeland ble på sin side mindre preget av finanskrisen, men de ble mer påvirket av den økte ledigheten som kom etter den kraftige økningen i oljeprisen i 2014. Ledighetsoppgangen under pandemien førte også til økte dagpengeutbetalinger.

Ved å følge arbeidsinnvandrerens husholdningsinntekter i ulike bosettingskohorter ser man betydelige svingninger når det gjelder arbeidsinnvandreres mottak av dagpenger fram mot 2020. Figur 11.3 illustrerer dette tydelig. Den blå linjen representerer kohorten som ble bosatt i Norge i 2004–2006. Figuren viser at andelen dagpengemottakere i denne gruppen var svært lav de første årene, 2007–2008, men at finanskrisen førte til en betydelig økning. I 2010 tilhørte nær 30 prosent av denne bosettingskohorten en husholdning som

mottok dagpenger. Deretter falt andelen gradvis fram til 2019, før den igjen steg kraftig i 2020 under koronapandemien. Sammenlignet med kohorten som ble bosatt i 2004–2006, har en noe høyere andel av senere bosettingskohorter vært mottakere av dagpenger. I samtlige grupper økte andelen dagpengemottakere dramatisk i 2020.

Figur 11.4 viser utviklingen i dagpengemottaket blant arbeidsinnvandrere i bosettingskohorten 2004–2006 etter utvalgte landbakgrunner. Den blå linjen representerer utviklingen i dagpengemottak for hele kohorten, mens de andre linjene representerer utviklingen for enkeltland. Figuren viser at det særlig blant polske, latviske og litauiske arbeidsinnvandrere var mange som tilhørte husholdninger som fikk dagpenger under og rett etter finanskrisen. Dette har å gjøre med at disse gruppene er mer konsentrert i bygg- og anleggsbransjen og i industrien, som ble hardt rammet av finanskrisen. I kjølvannet av oljekrisen i 2014 ble derimot arbeidsinnvandrere fra tredjeland mer påvirket, noe som førte til økt ledighet og økt mottak av dagpenger i denne gruppen. For eksempel tilhørte hele 42 prosent av arbeidsinnvandrerne fra India som bosatte seg i Norge mellom 2004 og 2006, en husholdning som mottok dagpenger i 2016. I de etterfølgende årene falt andelen som mottok dagpenger blant alle landgrupper i figuren, før koronapandemien i 2020 førte til en ny

<sup>7</sup> Det er viktig å understreke at ikke alle arbeidsledige mottar dagpenger. Registrerte ledige som ikke har dagpengerettigheter, kan få tiltakspenger mens de deltar i arbeidsmarkedstiltak. Se kapittel 6 og vedlegg 1. Når det gjelder dagpenger, er det også viktig å skille mellom arbeidsinnvandrere fra EØS og tredjeland, se kapittel 6.



Figur 11.3 Andelen ikke-nordiske arbeidsinnvandrere i husholdninger<sup>1</sup> som mottar dagpenger.<sup>2</sup> Ulike bosettingskohorter. Prosent. 2007–2020

<sup>1</sup> Som en husholdning regnes alle personer som er fast bosatt i boligen, og som har felles husholdningsøkonomi.

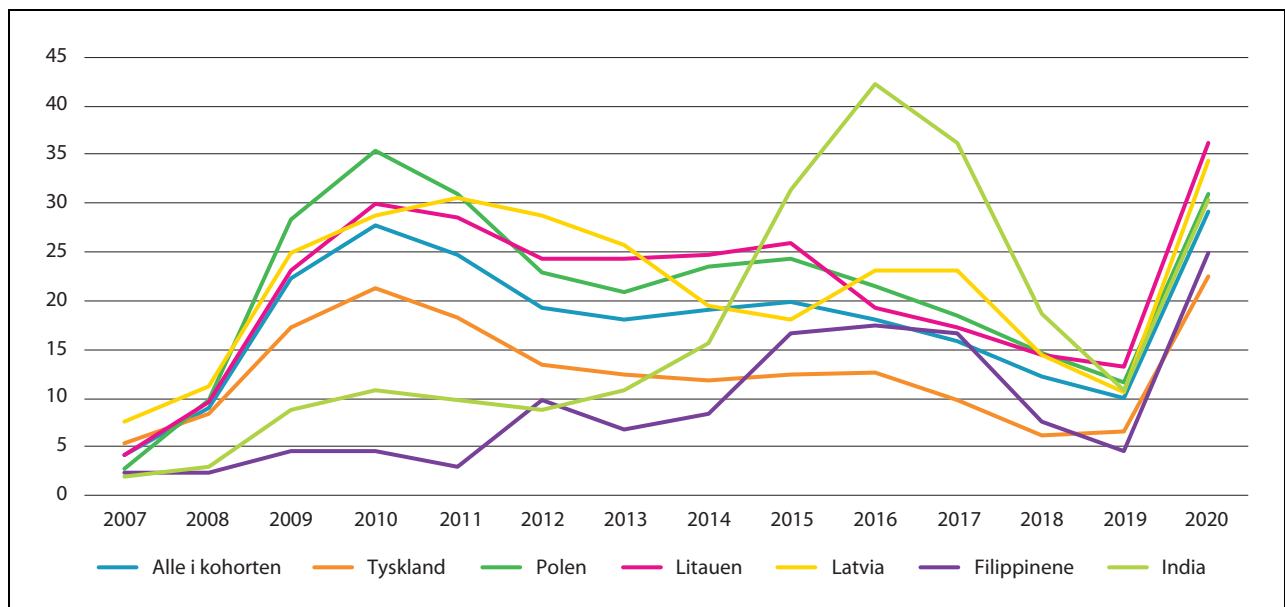
<sup>2</sup> Alle som tilhører en husholdning som mottar en stønad – uansett størrelsen på beløpet – regnes som mottaker av gitte stønad.

Kilde: Epland & Kirkeberg (2022)

kraftig oppgang. Tilsvarende svingninger er det også i andre bosettingskohorter.

Dagpengenivået kan også ha betydning for om arbeidsinnvandrerne velger å bli værende i Norge som ledige, eller om de velger å forlate landet

med sikte på jobb i et annet land. For flere vil dagpengenivået i Norge ligge vesentlig høyere enn en gjennomsnittlig inntekt i opprinnelseslandet. Tidligere undersøkelser har da også funnet tegn til at



Figur 11.4 Andelen ikke-nordiske arbeidsinnvandrere i husholdninger<sup>1</sup> som mottar dagpenger.<sup>2</sup> Bosettingskohorten 2004–2006. Utvalgte landbakgrunner. Prosent. 2007–2020

<sup>1</sup> Som en husholdning regnes alle personer som er fast bosatt i boligen, og som har felles husholdningsøkonomi.

<sup>2</sup> Alle som tilhører en husholdning som mottar en stønad – uansett størrelsen på beløpet – regnes som mottaker av gitte stønad.

Kilde: Epland & Kirkeberg (2022)

mottak av dagpenger har dempet sannsynligheten for å dra fra landet ved ledighet.<sup>8</sup>

Store lønnsforskjeller mellom landene, kombinert med ulikt omfang på velferdsytelsene og rask opptjening av rettigheter for EØS-borgere, kan også føre til at det etableres lite effektive arbeidsplasser for arbeidsinnvandrerne. Dette resonnetet bygger på at arbeidsinnvandrere til høyinntektsland potensielt kan godta lavere lønn dersom de får rett til høye velferdsytelser. Arbeidsgiver kan på sin side ønske å erstatte arbeidstakeren med en ny arbeidsinnvandrer som er villig til å akseptere lavere lønn. På denne måten opprettholdes lave lønninger og et betydelig gjennomtrekk i enkelte bransjer. Forskningen finner støtte for dette, blant annet gjennom at andelen arbeidstakere som slutter i en virksomhet og mottar dagpenger samme år, samtidig som virksomheten ansetter nye arbeidstakere, har økt de siste ti årene.<sup>9</sup> Dette «gjennomtrekket» er høyere jo høyere andelen personer fra sentral- og østeuropeiske EU-land er i virksomheten. Samtidig mottar nyanstatte innvandrere fra disse EU-landene lavere lønn enn de som slutter og blir arbeidsledige. Velferdsytelsene kan med andre ord ha betydning for tilpasningen i arbeidsmarkedet, både fra arbeidsgiver og arbeidstaker.

### 11.3.1 Deltakelse i arbeidsmarkedstiltak

Tett kontakt med arbeidslivet og kunnskap om arbeidsmarkedets behov er avgjørende for at NAV skal kunne drive godt formidlingsarbeid og bidra til at flere kommer i arbeid. Personer som sliter med å få eller beholde arbeid, kan få bistand fra NAV. Dersom jobbsøking, informasjon og veiledning ikke fører fram, kan det være aktuelt å tilby deltakelse i et arbeidsmarkedstiltak. Arbeidsmarkedstiltakene skal bidra til å styrke den enkeltes mulighet til å få eller beholde arbeid. Se en nærmere beskrivelse av de ulike arbeidsmarkedstiltakene i boks 6.5.

Innvandrere generelt deltar i arbeidsmarkedstiltak i større grad enn befolkningen for øvrig. Den største gruppen av tiltaksdeltakere blant innvandrere kommer fra land i Afrika, Asia og Sør- og Mellom-Amerika og består i hovedsak av personer med flyktningbakgrunn og familieinnvandrere. Bruken av tiltak er i tråd med føringer som

er lagt i arbeidsmarkedspolitikken, som sier at ledige innvandrere fra land utenfor EØS-området er blant målgruppene som skal prioriteres for tiltak.

SSB-tall fra 2019 viser at andelen arbeidsinnvandrere som deltar i arbeidsmarkedstiltak, også er noe høyere enn blant befolkningen utenom innvandrere. Tabell 11.1 gir en oversikt over arbeidsledige og deltakere på arbeidsmarkedstiltak fordelt etter landbakgrunn. Tabellen viser at andelen deltakere på arbeidsmarkedstiltak blant arbeidsinnvandrere fra EØS er høyere enn i befolkningen utenom innvandrere, men at den samtidig er lavere enn blant arbeidsinnvandrere fra tredjeland. Det største *antallet* tiltaksdeltakere kommer likevel fra store arbeidsinnvandringsland som Polen, Litauen, Romania og Latvia.

Det er arbeidsmarkedstiltakene opplæring, oppfølging og arbeidspraksis som er mest brukt overfor ledige innvandrere. Også lønnstilskudd brukes forholdsvis ofte. Selv om det er gjort flere undersøkelser av tiltaksdeltakelse blant innvandrere, er det gjennomgående lagt mindre vekt på å skille arbeidsinnvandrere fra øvrige innvandrergupper i undersøkelsene og det er behov for mer kunnskap på området.

En kunnskapsoppsummering basert på evalueringer av arbeidsmarkedstiltak viser at tiltakene har positive effekter for ordinære arbeidsledige sett under ett, men at effektene varierer mellom ulike grupper og tiltakstyper.<sup>10</sup> Når det gjelder opplæringstiltak, ser det stort sett ut til å ha en positiv effekt på sannsynligheten for å få jobb for ordinære arbeidsledige. Lønnstilskudd har overveiende positive resultater på overgang til jobb for både ledige og personer med nedsatt arbeidsevne.<sup>11</sup> Også oppfølgingstiltak og kombinasjoner av tiltak viser seg å være effektive, mens andre tiltak viser noe mer varierende resultater med hensyn til overgang til jobb.

Sysselsettingsutvalget har pekt på at tiltaksnivået i Norge ligger vesentlig lavere enn i land det er naturlig å sammenligne seg med, slik som Danmark og Sverige. Utvalget har, i likhet med flere tidligere offentlige utvalg, etterlyst en mer aktiv

<sup>8</sup> Røed mfl. (2016). *Økonomisk integrering – går det bedre med årene?* I Kolsrud mfl. (red.), Bidrag og belønning – om innvandrere i det norske arbeidsmarkedet (ISF-rapport 2016: 04). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

<sup>9</sup> Bratsberg mfl. (2021). Excess Churn in Integrated Labor Markets. *Journal of Population Economics*, 34(3), 865–892.

<sup>10</sup> Von Simson. (2019). *Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer*. Institutt for samfunnsforskning. Utarbeidet på oppdrag for Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe.

<sup>11</sup> Nedsatt arbeidsevne brukes om personer som på grunn av sykdom, skade eller andre hindringer har behov for ekstra oppfølging fra NAV. Gjennom en arbeidsevnevurdering vurderer man muligheter og utfordringer opp mot krav i arbeidslivet, og behovet for bistand fastsettes. Flere med nedsatt arbeidsevne mottar helsesrelaterede ytelser og er aktuelle for deltakelse i arbeidsmarkedstiltak.

Tabell 11.1 Arbeidsledige og deltakere på arbeidsmarkedstiltak, antall og prosent av arbeidsstyrken. Befolkningen ekskl. innvandrere og arbeidsinnvandrere<sup>1</sup> etter landbakgrunn. 4. kvartal 2019

	Arbeidsledige, inkl. deltakere på arbeidsmarkedstiltak, antall	Herav: Deltakere på arbeidsmarkedstiltak, antall	Arbeidsledige, inkl. deltakere på arbeidsmarkedstiltak, pst. av arbeidsstyrken	Herav: Deltakere på arbeidsmarkedstiltak, pst. av arbeidsstyrken
Befolkningen ekskl. innvandrere	42 751	7 723	1,8	0,3
Arbeidsinnvandrere				
EU Vest	962	143	3,2	0,5
EU Sentral og Øst	6 417	540	5,9	0,5
Tredjeland <sup>2</sup>	894	182	3,5	0,7

<sup>1</sup> Nordiske innvandrere er ikke inkludert.

<sup>2</sup> Øst-Europa utenfor EU, Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika. Nord-Amerika og Oseania inngår ikke ettersom gruppen er så liten. Totalt var det 39 arbeidsledige og tiltaksdeltakere fra denne landgruppen i 4. kvartal 2019.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

arbeidsmarkedspolitikken hvor flere enn i dag får tilbud om tett oppfølging og arbeidsmarkedstiltak fra NAV.<sup>12</sup>

## 11.4 Helserelevante ytelser og bruk av helsetjenester

I Norge er andelen som mottar helserelevante ytelser høy sammenlignet med andre OECD-land. Ved utgangen av 2017 utgjorde mottakerne om lag 17 prosent av alle personer i alderen 16–66 år i Norge.<sup>13</sup> Mottak av helserelevante ytelser er mindre blant innvandrere generelt enn blant resten av befolkningen, og dette kan ha bidratt til å trekke andelen ned for hele befolkningen. Lavere mottak av helserelevante ytelser blant innvandrere blir blant annet sett i sammenheng med innvandrernes alderssammensetning, der en langt høyere andel av særlig arbeidsinnvandrere er i aldersgrupper med lavere trygdetilbøyelighet. Den lavere andelen som mottar trygdeytelser kan imidlertid også skyldes andre forhold, som kort botid, manglende informasjon om ordningene, språkbarrierer, jobbsikkerhet og manglende tilfelle.<sup>14</sup> Også bruken av helsetjenester kan være med

og påvirke bildet. Mottak av helserelevante ytelser kan variere mellom ulike innvandrergupper, og det er viktig å studere dette over tid.

### 11.4.1 Mottak av sykepenger

Sykefraværet er høyt i Norge sammenlignet med andre OECD-land. I snitt har Norge det høyeste antallet sykedager per fulltidsansatt, med i underkant av 25 dager i året. Til sammenligning ligger snittet i OECD på i overkant av 10 dager i året.<sup>15</sup> Langvarig sykefravær kan lede over til andre helserelevante ytelser og øker risikoen for varig utenforskap.

Tall fra SSB tyder på at den legemeldte sykefraværsandelen blant innvandrere generelt ligger på omtrent samme nivå som i befolkningen i alt. I perioden fra 2. kvartal 2015 til 2. kvartal 2022 var det bare i pandemiårene 2020 og 2021 at nivået var noe høyere blant innvandrere. Ser en nærmere på undergrupper av innvandrere, varierer imidlertid andelen blant annet med yrke, landbakgrunn og alder.<sup>16</sup> I løpet av 2020 økte sykefraværet betydelig for alle grupper som følge av koronapandemien.

Sykepenger skal erstatte arbeidsinntekt når en person ikke kan jobbe på grunn av sykdom, skade

<sup>12</sup> Se bl.a. NOU 2021: 2 og NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*.

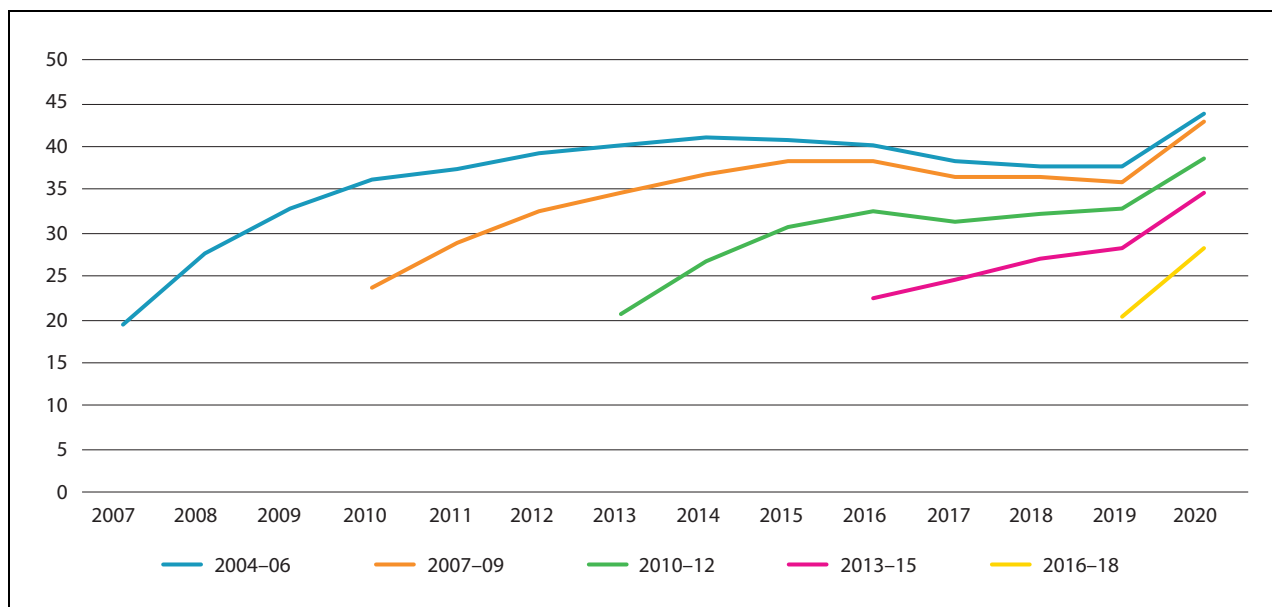
<sup>13</sup> Kalstø & Kann. (2018, 12. desember). Færre på helserelevante ytelser – friskere befolkning? *Arbeid og velferd*, 4/2018, 3–18. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/faerre-pa-helserelevante-ytelser-friskere-befolkning>

<sup>14</sup> Se bl.a. Brunovski & Ødegård. (2022).

<sup>15</sup> OECD. (2019). *OECD Economic Surveys: Norway 2019. Overview*: 76. Tallene det vises til, er fra 2018.

<sup>16</sup> Bruer-Skarsbø. (2020, 26. mars). Sykefravær blant innvandrere. Hentet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/sykefravaer-blant-innvandrere>





Figur 11.5 Andelen ikke-nordiske arbeidsinnvandrere i husholdninger<sup>1</sup> som mottar sykepenger.<sup>2,3</sup> Ulike bosettingskohorter. Prosent. 2007–2020

<sup>1</sup> Som en husholdning regnes alle personer som er fast bosatt i boligen, og som har felles husholdningsøkonomi.

<sup>2</sup> Sykepenger inkluderer sykepenger utbetalt fra folketrygden og feriepenger av sykepenger.

<sup>3</sup> Alle som tilhører en husholdning som mottar en stønad – uansett størrelsen på beløpet – regnes som mottaker av gitte stønad.

Kilde: Epland & Kirkeberg (2022)

eller lyte. Sykepengegrunnlaget fra trygden er begrenset til 6 G, og for arbeidstakere og frilansere ytes det sykepenger med 100 prosent av sykepengegrunnlaget i inntil ett år. For selvstendig næringsdrivende utgjør sykepengene 80 prosent av sykepengegrunnlaget.

I SSBs undersøkelse av arbeidsinnvandreres bruk av velferdsytelser er sykepenger den nest hyppigste stønaden etter barnetrygd, uavhengig av bosettingskohort.<sup>17</sup>

Som figur 11.5 viser, økte sykepengemottaket blant arbeidsinnvandrere som ble bosatt i 2004–2006, gradvis fra om lag 20 prosent i 2007 til om lag 40 prosent i 2012. Fra 2012 til 2019 var mottaket noenlunde stabilt. Også i senere bosettingskohorter har andelen som mottar sykepenger økt med botid de første årene.

Blant husholdningene fra EU-land i Vest-Europa er det lite variasjon i mottak av sykepenger og få land som skiller seg betydelig ut. Figur 11.6 viser at forskjellene i bosettingskohorten 2007–2009 er noe større blant husholdningene fra Sentral- og Øst-Europa. Her har arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen noe høyere sykepengemottak enn arbeidsinnvandrere fra for eksempel Estland. Forskjellene er imidlertid størst blant

arbeidsinnvandrere fra tredjeland. Arbeidsinnvandrere fra Serbia og Filippinene skiller seg ut ved at opp mot 40–50 prosent hører til husholdninger som har mottatt sykepenger over flere år, mens arbeidsinnvandrere fra særlig Kina, og også India, ligger lavt.<sup>18</sup>

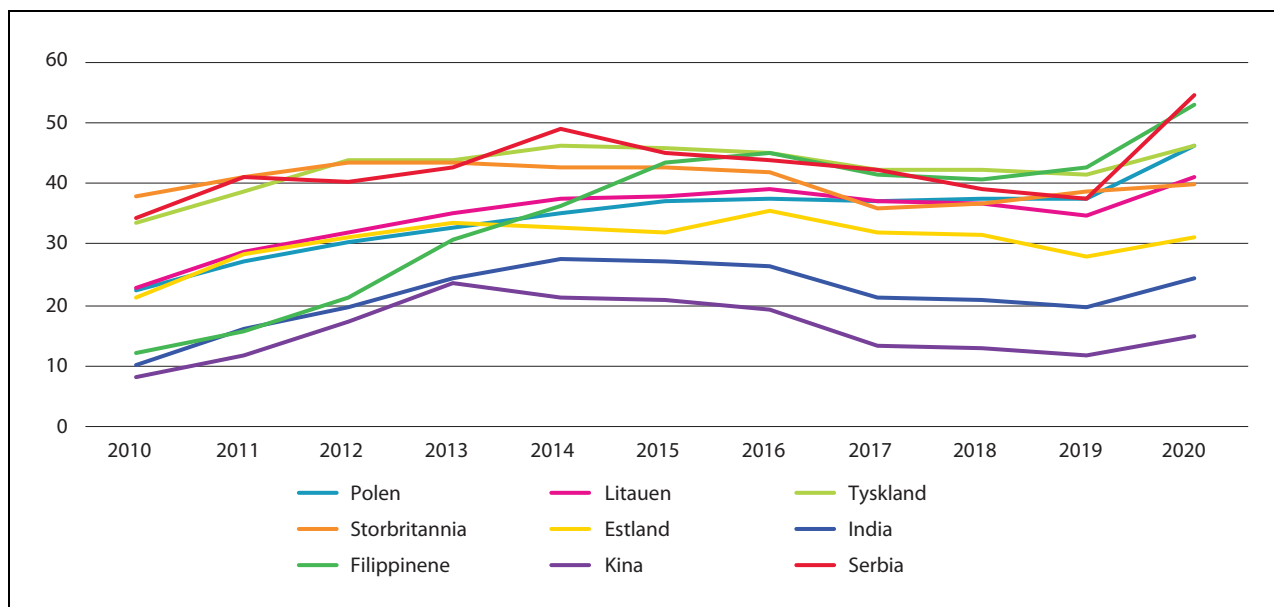
#### 11.4.2 Arbeidsavklaringspenger (AAP) og uføretrygd

Arbeidsavklaringspenger skal sikre inntekt til personer med en arbeidsevne som er nedsatt med minst 50 prosent. Sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen. Ytelsen kan i hovedsak gis i en periode på inntil tre år mens mottakeren har behov for arbeidsrettede tiltak, medisinsk behandling eller annen oppfølging fra NAV med sikte på å få eller beholde arbeid.

I 2021 var det totalt 132 600 personer som mottok arbeidsavklaringspenger. Over en av fem av disse hadde innvandrerbakgrunn. Figur 11.7 gir en oversikt over andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger blant arbeidsinnvandrere sam-

<sup>17</sup> Epland & Kirkeberg. (2022).

<sup>18</sup> I den første bosettingskohorten (2004–2006) i SSBs undersøkelse av husholdningers inntektsutvikling er det bare India og Filippinene som er med. Årsaken er et krav til minst hundre observasjoner bak tallene.



Figur 11.6 Andelen arbeidsinnvandrere i husholdninger<sup>1</sup> som mottar sykepenger.<sup>2,3</sup> Bosettingskohort 2007–2009. Utvalgte landbakgrunner. Prosent. 2010–2020

<sup>1</sup> Som en husholdning regnes alle personer som er fast bosatt i boligen, og som har felles husholdningsøkonomi.

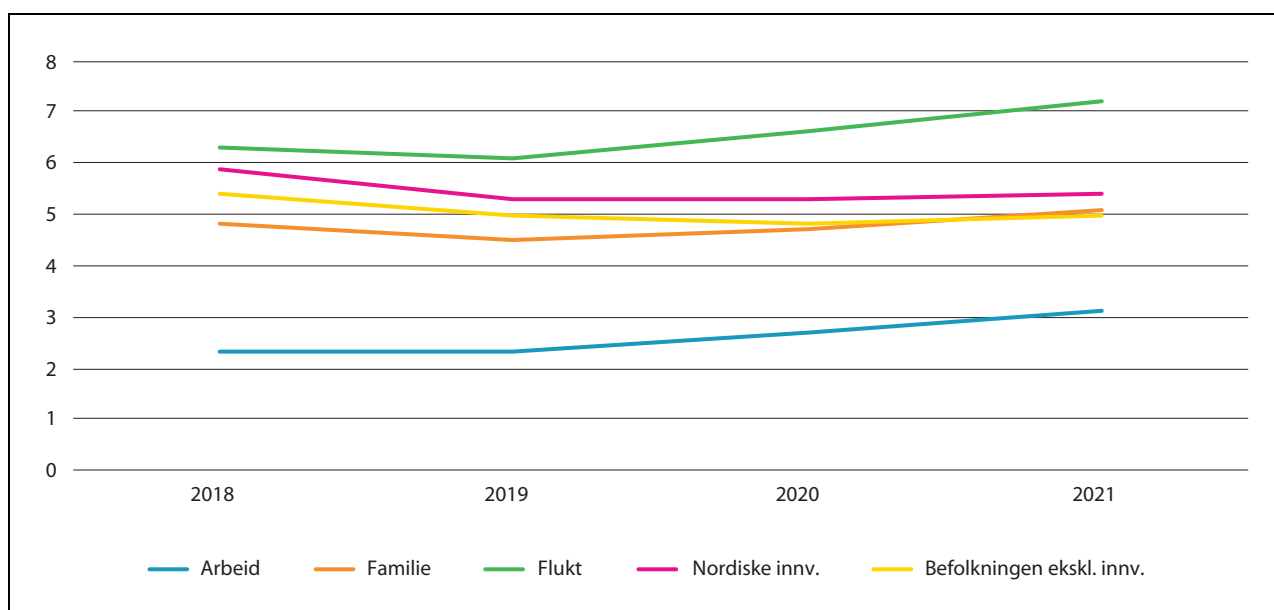
<sup>2</sup> Sykepenger inkluderer sykepenger utbetalt fra folketrygden og feriepenger av sykepenger.

<sup>3</sup> Alle som tilhører en husholdning som mottar en stønad – uansett størrelsen på beløpet – regnes som mottaker av gitte stønad.

Kilde: Epland & Kirkeberg (2022)

menlignet med andre innvandrerkategorier og befolkningen uten innvandrerbakgrunn. Figuren viser at arbeidsinnvandrere har en betydelig lavere andel AAP-mottakere enn alle andre grup-

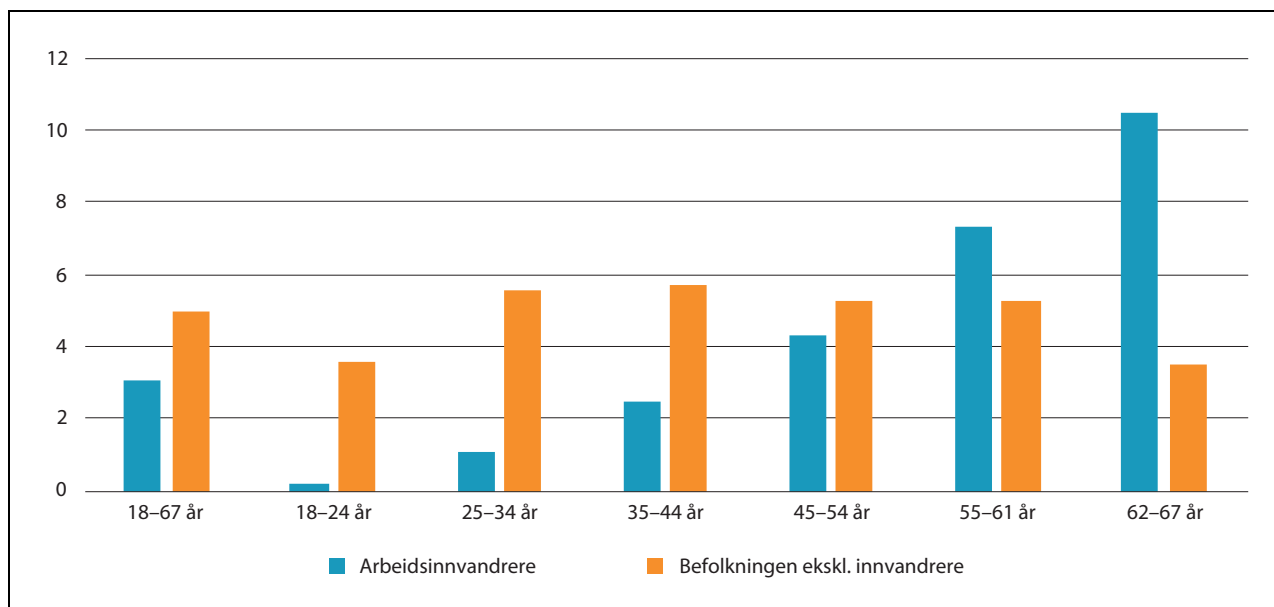
per, inkludert befolkningen uten innvandrerbakgrunn. Andelen AAP-mottakere blant arbeidsinnvandrere var 2,3 prosent i 2018–2019, før den økte i 2020. I 2021 var andelen 3,1 prosent. Til sammen-



Figur 11.7 Mottakere av arbeidsavklaringspenger etter innvandringsgrunn<sup>1</sup> og i befolkningen ekskl. innvandrere. Prosent av befolkningen 18–67 år. 2018–2021

<sup>1</sup> I tillegg til innvandrere etter innvandringsgrunn inngår nordiske innvandrere som en egen sammenligningsgruppe. For nordiske innvandrere finnes det ikke opplysninger om innvandringsgrunn.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 11.8 Mottakere av arbeidsavklaringspenger etter alder. Bosatte ikke-nordiske arbeidsinnvandrere og befolkningen ekskl. innvandrere. Prosent av befolkningen i de ulike aldersgruppene. 2021

Kilde: Statistisk sentralbyrå

ligning var andelen 5 prosent for befolkningen utenom innvandrere i 2021.

I figur 11.8 ser man andelen som mottar arbeidsavklaringspenger blant arbeidsinnvandrere og befolkningen utenom innvandrere, fordelt etter ulike aldersgrupper. Figuren viser at andelen AAP-mottakere er klart lavere blant arbeidsinnvandrere i aldersgruppene under 55 år enn i befolkningen utenom innvandrere. Ser man derimot på aldersgruppene fra 55 år og oppover, er det omvendt. Særlig blant de eldste arbeidsinnvandrerne, i alderen 62–67 år, er andelen AAP-mottakere langt høyere blant arbeidsinnvandrere enn i befolkningen utenom innvandrere. Antallet mottakere i denne gruppen er imidlertid lavt og teller om lag 600 personer i 2021 og færre i årene før.

For personer med varig nedsatt inntektsevne kan uføretrygd være aktuelt. Uføretrygd skal gi inntekt til livsopphold for personer mellom 18 og 67 år med varig nedsatt inntektsevne som følge av varig sykdom eller skade. Hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak må være gjennomført før uføretrygd kan innvilges. Uføretrygden kan gis fram til personen fyller 67 år. Ytelsen er nærmere beskrevet i vedlegg 1.

Også andelen mottakere av uføretrygd er svært lav blant arbeidsinnvandrere. Figur 11.9 viser at bare om lag 1 prosent av arbeidsinnvandrerne i alderen 18–67 år mottok uføretrygd i 2020. Andelen var enda litt lavere i årene før.

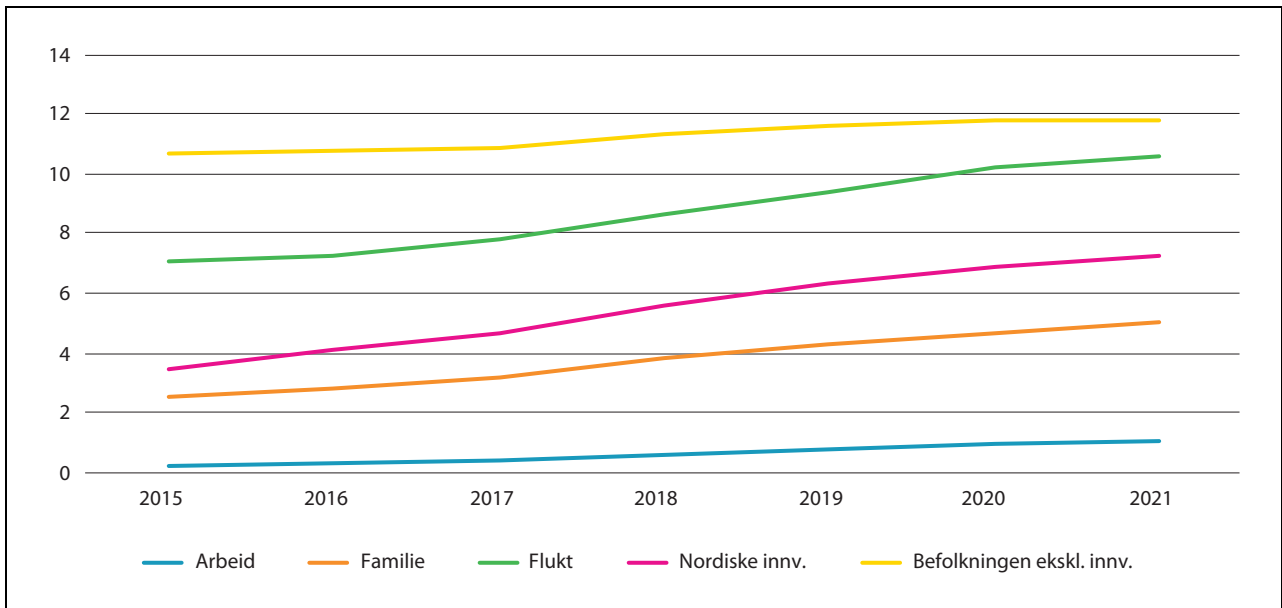
Andelen uføretrygdede er høyere for gruppene med annen innvandringsgrunn, men høyest i befolkningen uten innvandrerbakgrunn.

Også når man ser på ulike aldersgrupper, som vist i figur 11.10, skiller arbeidsinnvandrere seg ut med en betydelig lavere andel uføretrygdede enn befolkningen uten innvandrerbakgrunn. Det er i aldersgruppen 62–67 år man finner den høyeste uføreandelen blant arbeidsinnvandrere, nær 10 prosent. Til sammenligning er den tilsvarende andelen nær 28 prosent i befolkningen ellers.

Andelen kvinnelige og mannlige arbeidsinnvandrere som mottar uføretrygd, er omtrent like stor. Denne likheten skiller seg fra befolkningen utenom innvandrere, hvor et flertall av mottakerne av uføretrygd er kvinner og kjønnsforskjellen utgjorde 5 prosentpoeng i 2021.

SSBs undersøkelse av inntektssammensetning for husholdninger etter botid bekrefter det relativt lave mottaket av AAP og uføretrygd blant arbeidsinnvandrere. I undersøkelsen er ytelsene kategorisert sammen under betegnelsen folketrygd, og det er verdt å merke seg at betegnelsen også kan omfatte blant annet alderstrygd, barnpensjon og overgangsstonad.

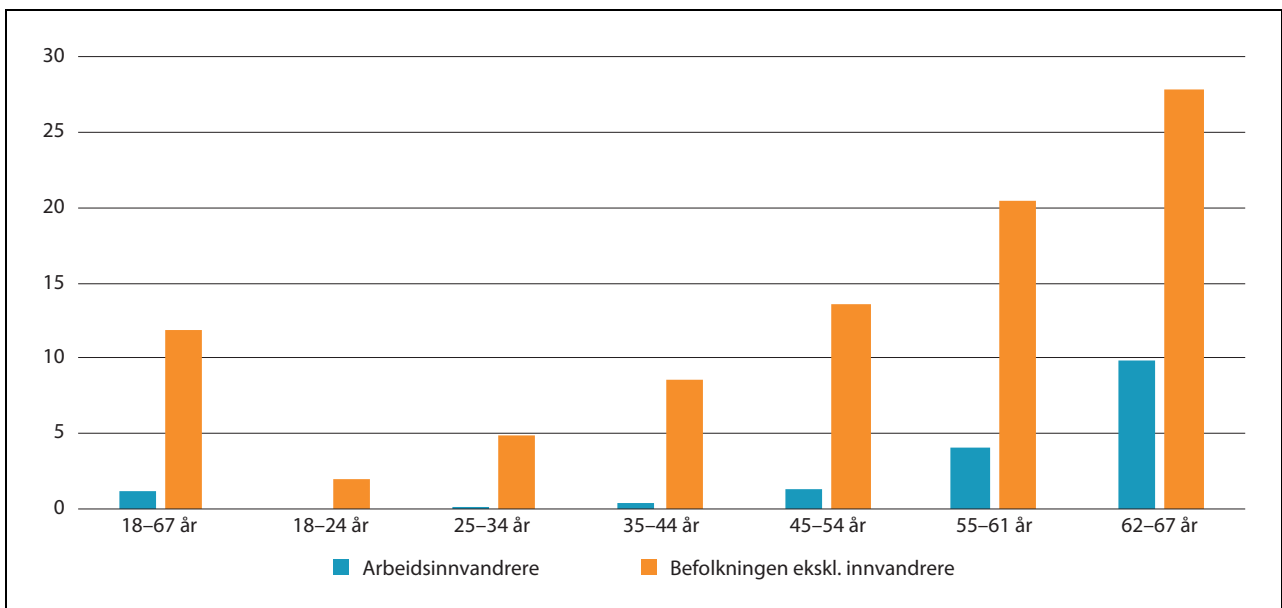
Mottaket av folketrygd øker riktignok med arbeidsinnvandrernes botid. Mens bare et par prosent av dem som ble bosatt i 2004–2006, tilhørte en husholdning som mottok folketrygd i 2007–2008, var andelen over 16 prosent i 2020. For



Figur 11.9 Uføretrygdete etter innvandringsgrunn<sup>1</sup> og befolkningen ekskl. innvandrere. Prosent av befolkningen 18–67 år. 2015–2021

<sup>1</sup> I tillegg til innvandrere etter innvandringsgrunn inngår nordiske innvandrere som en egen sammenligningsgruppe. For nordiske innvandrere finnes det ikke opplysninger om innvandringsgrunn.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 11.10 Uføretrygdete etter alder. Bosatte ikke-nordiske arbeidsinnvandrere og befolkningen ekskl. innvandrere. Prosent av befolkningen i de ulike aldersgruppene.<sup>1</sup> 2021

<sup>1</sup> I aldersgruppen 18–24 år er andelen uføretrygdete blant bosatte arbeidsinnvandrere prikket på grunn av lave verdier.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

andre kohorter var andelen lavere i 2020, men botiden var da også kortere. Andelen mottakere av folketrygd er generelt noe høyere blant arbeidsinnvandrere fra vesteuropeiske EU-land enn fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og høy-

ere enn andelen blant arbeidsinnvandrere fra tredjeland. Alt i alt utgjør folketrygdytelsen en svært liten andel av arbeidsinnvandrernes samlede inntekt, selv for de med lengst botid.<sup>19</sup>

### 11.4.3 Bruk av helsetjenester

Det foreligger begrenset kunnskap om arbeidsinnvandreres bruk av helsetjenester. Nasjonale helseregistre samler ikke systematisk inn data om fødeland, innvandringsstatus eller innvandringsgrunn. Disse registrene må derfor kobles med data fra SSB eller Folkeregisteret for å kunne si noe om helse og bruk av helsetjenester blant innvandrere. Videre begrenser registerdataene seg ofte til dem som er registrert bosatt i landet, og ekskluderer dermed arbeidsinnvandrere på korttidsopphold som har d-nummer. Forholdet mellom d-nummer og fødselsnummer er nærmere beskrevet i kapittel 4.3.

Ut fra det eksisterende kunnskapsgrunnlaget ser man at bruken av helsetjenester varierer betydelig med landbakgrunn, og at bruken av fastlege og legevakt er mindre blant innvandrere generelt enn i befolkningen for øvrig.<sup>20</sup> En nasjonal spørreundersøkelse fra 2018–2019 viste for øvrig at innvandrere, særlig personer fra Asia, Afrika og Sør-Amerika, har dårligere erfaringer med fastlegen enn befolkningen for øvrig.<sup>21</sup> Erfaringene gjaldt særlig kontakt med fastlegen og helsesekretærer, tilgjengelighet og koordinering av tjenesten. Generelt ser man at bruk av fastlege øker med botid i Norge og med alder.<sup>22</sup>

Registerstudier av bruk av primærhelsetjenester viser at arbeidsinnvandrere fra EØS-området oppsøker fastlege og legevakt i mindre grad enn innvandrere fra andre land.<sup>23</sup> Det antas at en del arbeidsinnvandrere også benytter ulike helsetjenester i opprinnelseslandet, men omfanget er ikke kjent. I en kvalitativ studie rapporterte flere polske innvandrere at de oppsøker helsetjenesten

i Polen framfor i Norge, fordi de er kritiske til kvaliteten i den norske primærhelsetjenesten.<sup>24</sup>

Helserettigheter påvirker bruken av helsetjenester, og arbeidsinnvandrere med d-nummer har i hovedsak ikke rett til fastlege. Dermed må de oppsøke legevakt eller private tilbydere i primærhelsetjenesten dersom de har behov for helsetjenester. Legevakten skal tilby akutt helsehjelp, men tjenesten har ikke som primær oppgave å følge opp pasienter eller iverksette forebyggende medisinske tiltak, noe som kan påvirke helsen til gruppen.

En kvalitativ studie blant polske innvandrere tyder på at det kan være mangel på kunnskap om helserettigheter blant arbeidsinnvandrere med d-nummer i Norge.<sup>25</sup> Den samme studien viste også at det er flere barrierer når det gjelder tilgang til og bruk av helsetjenester. Barrierene som de polske innvandrerne nevnte hyppigst, er utilstrekkelige norskerferdigheter og manglende kunnskaper om det norske helsesystemet. Andre barrierer er knyttet til holdninger blant helsepersonell, hvor særlig kvinner rapporterte at de følte seg ignorert av legene fordi de var innvandrere. Uventede kostnader, slik som egenandel i møte med helsetjenesten, ble også hyppig nevnt som en økonomisk barriere blant nylig ankomne innvandrere.

Det foreligger begrenset kunnskap om i hvilken grad arbeidsinnvandrere benytter seg av spesialisthelsetjenesten. Voksne innvandrere ser generelt ut til å bli innlagt på sykehus sjeldnere enn befolkningen for øvrig, selv om dette varierer med landbakgrunn og innvandringsgrunn.<sup>26</sup> I perioden 2008–2011 var andelen innleggelser lavere blant arbeidsinnvandrere enn blant flyktninger, familieinnvandrere og befolkningen for øvrig.<sup>27</sup> Det at andelen innleggelser er lavere for alvorlige sykdommer blant innvandrere, spesielt de som er i arbeidsfør alder, kan delvis forklares med at innvandrere som oftest er yngre enn befolkningen ellers.

<sup>19</sup> Epland & Kirkeberg. (2022).

<sup>20</sup> Sandvik mfl. (2012). Immigrants' use of emergency primary health care in Norway: a registry-based observational study. *BMC Health Services Research*, 12/308; SSB. (2022, 5. mai). 09493: Innvandreres bruk av fastlege, etter alder og landbakgrunn 2010–2021. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/09493/> Fadnes & Diaz. (2017). Primary healthcare usage and use of medications among immigrant children according to age of arrival to Norway: a population-based study. *BMJ Open*, 7(2), e014641.

<sup>21</sup> Kjøllestad mfl. (2020). Patient experiences with general practice in Norway: a comparison of immigrant groups and the majority population following a national survey. *BMC health services research*, 20 (1), 1-10.

<sup>22</sup> Diaz mfl. (2015). How do immigrants use primary health care services? A register-based study in Norway. *European journal of public health*, 25(1), 72–78.

<sup>23</sup> Sandvik mfl. (2012); Diaz mfl. (2015).

<sup>24</sup> Czapka & Sagbakken. (2016). «Where to find those doctors?» A qualitative study on barriers and facilitators in access to and utilization of health care services by Polish migrants in Norway. *BMC Health Services Research*, 16(1), 460.

<sup>25</sup> Czapka & Sagbakken. (2016).

<sup>26</sup> Elstad. (2016). Register study of migrants' hospitalization in Norway: world region origin, reason for migration, and length of stay. *BMC Health Services Research*, 16, 306; Finn-vold. (2018). How social and geographical backgrounds affect hospital admission with a serious condition: a comparison of 11 immigrant groups with native-born Norwegians. *BMC Health Services Research*, 18(1), 843. doi:<https://dx.doi.org/10.1186/s12913-018-3670-0>

<sup>27</sup> Elstad. (2016).

## 11.5 Familierelaterte ytelser

Som familierelaterte ytelser regnes blant annet barnetrygd og kontantstøtte. Ytelsene er beskrevet nærmere i vedlegg 1.

Mange arbeidsinnvandrere er allerede etablert med familie når de kommer til Norge, eller de blir det kort tid etter ankomst. Det er derfor ikke overraskende at mange mottar barnetrygd. Barnetrygd skal bidra til å dekke utgifter til forsørgelse av barn og gis for alle barn bosatt i Norge. Gjennom EØS-avtalen er Norge bundet av EUs trygdeforordning, og barn av EØS-innvandrere trenger dermed ikke å bo i Norge for å motta barnetrygd. SSBs analyse viser at barnetrygd er den ytelsen husholdninger med arbeidsinnvandrere mottar hyppigst, uavhengig av bosettingskohort.<sup>28</sup> Selv om mange mottar barnetrygd, er ytelsen relativt lav, og den utgjør en beskjeden andel av husholdningers samlede inntekt.

Kontantstøtte er tilgjengelig for familier med ettåringer som ikke går i barnehage med offentlig driftstilskudd. Kontantstøtte kan maksimalt gis i elleve måneder. Personstatistikken viser at både antall og andel kontantstøttemottakere har gått betydelig ned gjennom de siste årene. Nedgangen kan ha sammenheng med innstramminger i ordningen og økt bruk av barnehage.

Utviklingen i stønadsbruk har likevel vært forskjellig i ulike innvandrergupper. I 2016 var andelen kontantstøttemottakere for første gang større blant personer med innvandrerbakgrunn fra EU, Nord-Amerika mfl. – en gruppe hvor mange er arbeidsinnvandrere – enn blant personer med bakgrunn fra land i Afrika, Asia mfl., en gruppe hvor de fleste er flyktninger og familieinnvandrere.<sup>29</sup> Nedgangen fortsatte fra 2016 til 2018. Blant innvandrerne fra land i Afrika, Asia mfl. blir nedgangen blant annet sett i sammenheng med innføringen av botidskrav på minst fem år for å motta kontantstøtte i 2017. Botidskravet påvirker i mindre grad innvandrere fra EØS-land ettersom disse kan opparbeide seg rettigheter i hjemlandet.

Foreldre fra Polen utgjorde 13 prosent av alle innvandrereforeldre med barn i kontantstøttealder i 2018, og andelen kontantstøttemottakere i denne gruppen var på 40 prosent, ifølge SSB. Blant foreldre fra Litauen med barn i målgruppen mottok om lag 36 prosent kontantstøtte samme år. Til sammenligning var den tilsvarende andelen i den totale befolkningen 21 prosent. De som i minst

<sup>28</sup> Epland & Kirkeberg. (2022).

<sup>29</sup> Se omtale av landbakgrunn og ulike grupperinger i kapittel 2.

grad mottok kontantstøtte, var familier med bakgrunn fra blant annet India, Sverige og Serbia. Tallene sier ikke noe om hvor lenge mottakerne får kontantstøtte. Andre undersøkelser tyder på at varigheten på kontantstøttemottak varierer med barns fødselsmåned, og at mange bare benytter ordningen i en periode fram til barnehagestart.<sup>30</sup>

## 11.6 Kommunale ytelser

Formålet med lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) er å fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet samt å bidra til å bedre levekårene for vanskeligstilte. Loven regulerer fem individuelle sosiale tjenester som alle skal bidra til at lovens formål nås. De fem tjenestene er opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad til livsopphold (økonomisk sosialhjelp), kvalifiseringsprogrammet, midlertidig botilbud og individuell plan. Det foreligger foreløpig lite informasjon om arbeidsinnvandreres deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. I det følgende vil det særlig redegjøres for økonomisk stønad til livsopphold.

### 11.6.1 Økonomisk stønad til livsopphold

Som omtalt i kapittel 6 kan personer som oppholder seg i Norge, og som ikke kan sikre eget livsopphold, ha rett på økonomisk sosialhjelp, i tråd med sosialtjenesteloven. Det stilles ingen krav til tidligere inntekt. Stønaden utbetales ut fra den enkeltes behov og på bakgrunn av en individuell vurdering av hvilke utgifter som er nødvendige for å sikre et forsvarlig livsopphold.

I en undersøkelse av arbeidsinnvandreres møte med NAV-kontoret går det fram at sosiale ytelser som økonomisk sosialhjelp var blant de områdene hvor det var størst grad av usikkerhet rundt regelverket hos de NAV-ansatte som ble intervjuet. Praksisen når det gjelder tildeling av sosialhjelp til EØS-borgere, så ut til å variere mellom kontorene.<sup>31</sup> I en Fafo-undersøkelse som tar for seg svært utsatte grupper av arbeidsinnvandrere, vises det til erfaringer som tilsier at flere ikke vurderes å oppfylle krav til bopel og dermed

<sup>30</sup> Arntzen mfl. (2019, 16. oktober). Hvem mottar kontantstøtte og hvordan bruker de den? Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/hvem-mottar-kontantstotte-og-hvordan-bruker-de-den>

<sup>31</sup> Friberg mfl. (2013). *Innvandrerne som skulle klare seg selv. Når EØS-avtalens frie flyt av arbeidskraft møter velferdsstatens bakkebyråkrati* (Fafo-rapport 2013:31). Oslo: Fafo.

ikke har fulle rettigheter etter sosialtjenesteloven, selv om de har jobbet og oppholdt seg i Norge over lang tid.<sup>32</sup>

I løpet av 2021 mottok i alt om lag 119 400 personer økonomisk sosialhjelp. Dette var om lag 5 350 færre enn i 2020. Tall fra SSB for 2019 viser at 56 prosent av den økonomiske sosialhjelpen ble utbetalt til innvandrere, og at de utgjorde totalt 45 prosent av alle sosialhjelpsmottakerne. Innvandrere fra Sentral- og Øst-Europa ser ut til å motta sosialhjelp i mindre grad enn andre innvandringsgrupper og norskfødte.<sup>33</sup> Dette kan blant annet ha sammenheng med forskjeller i arbeidsdeltakelse og trygderettigheter.

I perioden 2010–2020 har den generelle andelen som mottar sosialhjelp i alderen 18–66 år, vært nokså stabil på rundt 1,4–1,7 prosent.<sup>34</sup> Økningen i ledigheten i forbindelse med koronapandemien i 2020 ga ikke noen økning i antall mottakere av sosialhjelp. Sammensetningen av mottakerne har imidlertid endret seg. Det har blitt færre norskfødte mottakere og en sterk økning i antallet utenlandsfødte som mottar sosialhjelp. Økningen i mottak av sosialhjelp blant utenlandsfødte har hovedsakelig funnet sted i landgruppene hvor

majoriteten er kommet som flyktninger og familieinnvandrere, og økningen ses i stor grad de første tre–seks årene etter ankomst.

Også varigheten på sosialhjelpsmottak ser ut til å være kortere blant innvandrere fra land som domineres av arbeidsinnvandrere, enn blant innvandrere fra andre landgrupper.<sup>35</sup> Det å være i jobb, heltid eller deltid, reduserer risikoen for langtidsmottak av sosialhjelp og det samme gjør mottak av trygd. Langtidsmottakere av sosialhjelp er overrepresentert når det gjelder vedvarende lavinntekt.

SSBs undersøkelse av offentlige overføringer til arbeidsinnvandreres husholdninger bekrefter at de fleste arbeidsinnvandrere har lite behov for ytelser i form av sosialhjelp. Det er imidlertid svingninger over tid og store forskjeller mellom grupper av arbeidsinnvandrere. Blant arbeidsinnvandrere fra enkelte tredjeland er andelen husholdninger som mottar sosialhjelp lav, uavhengig av bosettingskohort.<sup>36</sup> Figur 11.11 viser at dette blant annet gjelder arbeidsinnvandrere fra Kina og India som bosatte seg i Norge i perioden 2007–2008. Blant arbeidsinnvandrere fra EØS er det en noe høyere andel av husholdningene som mottar sosialhjelp, men andelen er også lav blant disse. Når man ser på kohorten fra EØS som bosatte seg

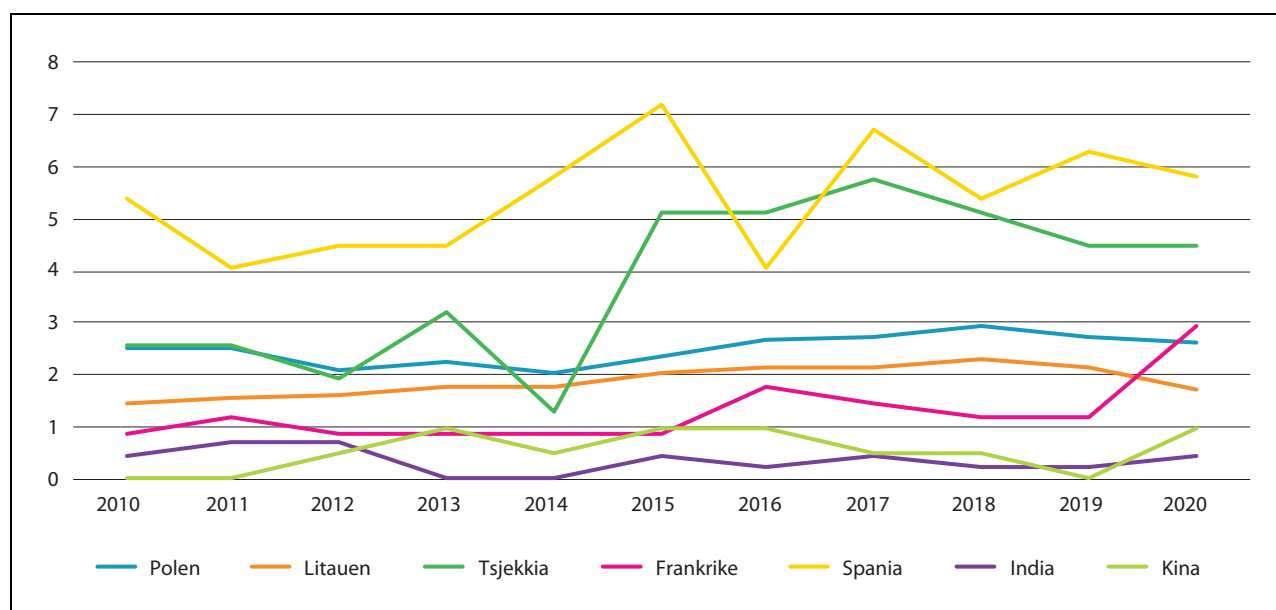
<sup>32</sup> Brunovskis & Ødegård. (2022).

<sup>33</sup> Dokken. (2016). Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. *Arbeid og velferd*, 1/2016, 71–84.

<sup>34</sup> Dahl & Lima. (2021). Utviklingen i sosialhjelp fra 2010 til 2020. *Arbeid og velferd*, 2/2021, 91–110.

<sup>35</sup> Dokken. (2016).

<sup>36</sup> Epland & Kirkeberg. (2022).



Figur 11.11 Andelen ikke-nordiske arbeidsinnvandrere i husholdninger<sup>1</sup> som mottar sosialhjelp.<sup>2</sup> Bosettingskohort 2007–2009. Utvalgte landbakgrunner. Prosent. 2010–2020

<sup>1</sup> Som en husholdning regnes alle personer som er fast bosatt i boligen, og som har felles husholdningsøkonomi.

<sup>2</sup> Alle som tilhører en husholdning som mottar en stønad – uansett størrelsen på beløpet – regnes som mottaker av gitte stønad.

Kilde: Epland & Kirkeberg (2022)

i Norge i perioden 2007–2009, er det særlig arbeidsinnvandrere fra Tsjekia og Spania som tilhører en sosialhjelpshusholdning. Arbeidsinnvandrere fra Frankrike og Litauen har derimot en lav andel.

### 11.7 Utbetaling av stønader til personer bosatt i utlandet

For at arbeidskraft fritt skal kunne bevege seg i EUs indre marked, er det blant annet etablert regler om trygdekoordinering. Dette innebærer at en arbeidstaker som flytter mellom EØS-landene alltid skal være omfattet av ett lands trygde- og lovregulering, og ikke tape rettigheter som er oppjent i ett eller flere andre EØS-land. Muligheten for eksport av ytelser, særlig for EØS-innvandrere, har reist flere spørsmål om konsekvenser for ordningenes bærekraft og legitimitet, og har tidvis preget debatten om arbeidsinnvandring.

Begrepet «velferdsturisme» har blitt brukt for å beskrive personer som reiser fra et EØS-land til et annet i den hensikt å motta velferdsgoder. Begrepet er upresist og vanskelig målbart, blant annet fordi det forutsetter at den enkelte har til hensikt å utnytte velferdssystemet. Vista Analyse har gjennomført en undersøkelse av alle bosatte EØS-innvandrere som kom til Norge i perioden 1994–2014, der de konkluderer med – under gitte forutsetninger – at EØS-innvandringen til Norge i svært liten grad har tatt form av velferdsturisme.<sup>37</sup> Vista analyse viser til at det gjennomsnittlig lavere nettobidraget til velferdsstaten fra sentral- og østeuropeiske arbeidsinnvandrere sammenlignet med arbeidsinnvandrere fra Norden og Vest-Europa i stor grad skyldtes lavere skatt, ikke mer i ytelser.

Det har likevel vært en bekymring for om omfanget av eksport av ytelser kan bli for stort og sette finansieringen av velferdsstaten under press.<sup>38</sup> Nyere oversikter over utbetaling av stønader til personer bosatt i utlandet ser så langt ikke ut til å indikere dette.<sup>39</sup>

Det er mange forhold som påvirker omfanget av trygdeutbetalingene til utlandet, blant annet

arbeidsinnvandring fra EØS og en aldrende innenlandsk befolkning der flere velger å bosette seg utenlands i pensjonisttilværelsen.

I 2019 ble den norske offentligheten klar over at EØS-regelverket over tid var blitt tolket og praktisert feil ved at NAV stilte oppholdskrav til mottakere av sykepenger, arbeidsavklaringspenger og pleiepenger. EØS-avtalens bestemmelser innebærer imidlertid at man ikke kan stanse utbetalinger av slike ytelser på bakgrunn av at mottaker bor eller oppholder seg i annet EØS-land. Et betydelig antall personer fikk som følge av feilpraktiseringen urettmessige tilbakebetalingskrav, og enkelte ble også anmeldt og dømt for trygdesvindler. Saken er omtalt som en trygdeskandale. Særlig før 2019 kan tallene for utbetaling av trygd til utlandet ha blitt påvirket av denne feiltolkningen, hovedsakelig for norske borgere, og det er usikkert hvordan rett praktisering vil påvirke bildet framover. I den sammenheng må det også bemerkes at rettsavgjørelser i EFTA-domstolen kan komme til å påvirke fortolkningen og praktiseringen av andre ytelser enn de nevnte.

Det store flertallet av dagpengemottakere er bosatt i Norge.<sup>40</sup> Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet var om lag 3 000 av dagpengemottakerne i 2016 bosatt i utlandet, i hovedsak i Polen og Sverige.<sup>41</sup> Det utgjør under 2 prosent av alle dagpengemottakere. Tall for 2021 viser at 3,9 prosent av dagpengeutbetalingene gikk til personer i utlandet. Utbetalingene ble fordelt på om lag 8 000 personer, og 94 prosent var utenlandske statsborgere.<sup>42</sup> Økningen fra 2016 kan være påvirket av koronapandemien, men andelen er fortsatt svært lav.<sup>43</sup>

I 2016 var om lag 9 100 mottakere av sykepenger bosatt i utlandet. Andelen sykepenger utbetalt til personer bosatt i utlandet, utgjorde 1,3 prosent av alle utbetalingene dette året. Det var en økning sammenlignet med 2010. Over 80 prosent av utbetalingene til utlandet gikk til personer som ikke var norske statsborgere, i hovedsak til personer

<sup>37</sup> Ekhaugen mfl. (2016). *Velferdsturisme fra EØS-landene* (Rapport 2016/40). Oslo: Vista Analyse.

Merk at velferdsturisme operasjonaliseres slik: En velferdsturist er en person som i løpet av det andre året etter ankomst har mottatt mer i velferdsytelser enn i arbeidssinntekt.

<sup>38</sup> NOU 2011: 7.

<sup>39</sup> Utbetalinger til utlandet omfatter personer som har oppholdsadresse i utlandet, og personer som har utvandret.

<sup>40</sup> For dagpenger – i motsetning til for eksempel sykepenger – kan det stilles oppholdskrav ettersom dette er særregulert i trygdeforordningen.

<sup>41</sup> Meld. St. 40 (2016–2017) *Eksport av norske velferdsytelser*.

<sup>42</sup> NAV. (2022, 10. mars). Utbetalinger til personer i utlandet. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/flere-statistikkomrader/utbetalinger-til-personer-i-utlandet>

<sup>43</sup> Tallene for 2016 og 2021 er i hovedsak sammenlignbare, men det er enkelte forskjeller, ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet. Blant annet er alle med bostedsadresse i utlandet inkludert i 2020, mens det i 2016 ble tatt utgangspunkt i adresser som var yngre enn fem år. Endringen medførte at andelen utbetalinger til utlandet økte med 0,17 prosent i 2020.



bosatt i Sverige og Polen. I 2021 gikk 2,2 prosent av sykelønnsutbetalingene til utlandet, fordelt på over 19 000 mottakere. Flertallet av disse var utenlandske statsborgere.

Barnetrygd er en universell ytelse som mottas av mange arbeidsinnvandrere, men den utgjør et mye lavere beløp enn ytelser som alderspensjon og uførepensjon. I 2016 utgjorde utbetaling av barnetrygd til utlandet 1,2 prosent av de totale utgiftene til barnetrygd. Om lag halvparten av barnetrygden til utlandet gikk til mottakere med barn bosatt i Polen og Litauen. I 2021 var andelen redusert til 0,8 prosent av utbetalingene. Nedgangen kan blant annet ha sammenheng med en betydelig økning i den polske barnetrygden i 2020, som får innvirkning på norske utbetalinger gjennom EØS-regelverket. Andelen kontantstøtte som ble utbetalt til utlandet, var derimot over 3 prosent av alle utbetalingene.

Antallet mottakere av arbeidsavklaringspenger i utlandet er også lavt. I 2016 var antallet om lag 1 350. I 2021 utgjorde AAP-utbetalingene til utlandet bare om lag 1 prosent av de samlede AAP-utbetalingene og antallet mottakere i utlandet var fortsatt godt under 2 000 personer. De fleste av disse hadde statsborgerskap fra henholdsvis Polen, Sverige og Norge.

Det var også få arbeidsinnvandrere som mottok uføretrygd i utlandet. Uføretrygd som ble utbetalt til personer bosatt i utlandet, utgjorde om lag 2 prosent av de samlede utbetalingene i 2016. Hovedtyngden (83 prosent) gikk til norske statsborgere.<sup>44</sup> Utbetalingene gikk særlig til Sverige, Spania og Thailand. I 2021 er uføretrygd slått sammen med yrkesskadeutbetaling, og utbetalingene til utlandet dette året utgjorde under 2 prosent av de samlede utgiftene til ytelsen. Om lag 9 000 mottok uføretrygd i utlandet, og de fleste mottakerne, om lag 62 prosent, var norske statsborgere.

Selv om utbetalingen av enkelte ytelser til utlandet har økt fra 2016 til 2021, ser det ut til at eksporten av norske velferdsgoder fortsatt utgjør en beskjeden andel av de samlede utbetalingene.

## 11.8 Oppsummering

I dette kapitlet er det gjennomgått forskning og statistikk om arbeidsinnvandrernes bruk av trygdeytelser og velferdsordninger. Det er vist at arbeidsinnvandrere i mindre grad enn andre innvandrergrupper mottar ulike typer velferdsytelser.

Når det gjelder helserelaterte ytelser, slik som arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, er andelen mottakere lav blant arbeidsinnvandrerne og også lavere sammenlignet med befolkningen utenom innvandrere. Andelen arbeidsinnvandrere som mottar økonomisk sosialhjelp, ser også ut til å være lav. Det må blant annet ses i sammenheng med at sysselsettingen blant arbeidsinnvandrerne generelt er høy, og at mange i gruppen har trygderettigheter.

Tendensen til lavt trygdemottak gjelder ikke på samme måte for de arbeidsrelaterte ytelsene dagpenger og sykepenger. Mange arbeidsinnvandrere, særlig fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, jobber i bransjer og yrker som er utsatt for endringer i arbeidsmarkedet ved konjunkturedgang og kriser. Høyere arbeidsledighet og dagpengemottak blant arbeidsinnvandrere enn blant norskfødte reflekterer denne situasjonen.<sup>45</sup> Ledige arbeidsinnvandrere ser ut til å delta i arbeidsmarkedstiltak i noe større grad enn befolkningen utenom innvandrere. Dette gjelder særlig arbeidsinnvandrere fra tredjeland. *Antallet* tiltaksdeltakere er imidlertid høyest blant arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa.

Spørsmålet er om arbeidsinnvandrernes utsatthet i arbeidsmarkedet øker risikoen for langvarig ledighet og overgang til helserelaterte ytelser på sikt. Det finnes foreløpig få tegn til dette i de undersøkelsene som er gjennomgått her. Selv om mottak av helserelaterte ytelser ser ut til å øke noe med økt botid, er andelen mottakere blant arbeidsinnvandrerne lav, også blant dem som har bodd forholdsvis lenge i Norge. Dette kan henge sammen med at flere er i yngre aldersgrupper sammenlignet med befolkningen utenom innvandrere. Andelen arbeidsinnvandrere som mottar arbeidsavklaringspenger, øker betydelig først når arbeidsinnvandrerne er i alderen 55–67 år. Andelen uføretrygdede i disse aldersgruppene holder seg derimot betydelig lavere enn i befolkningen utenom innvandrere.

Det er begrenset kunnskap om arbeidsinnvandrernes bruk av helsetjenester i Norge, men så langt kan det se ut til at de i mindre grad benytter seg av dette tilbudet. Det kan ha sammenheng med flere forhold, blant annet alder, rettigheter, språkbarrierer og manglende informasjon. Det må også antas at flere bruker helsetjenester i opprinnelseslandet.

Det ser ikke ut til å foregå noen omfattende eksport av velferdsytelser til andre land. Utbetalinger til EØS-borgere i utlandet utgjør så langt en

<sup>44</sup> Meld. St. 40 (2016–2017).

<sup>45</sup> Bratsberg mfl. (2014).

beskjeden andel av de totale utbetalingene av trygdeytelser, men det er usikkert hvordan utviklingen vil bli framover. Utviklingen kan påvirkes av både botid, informasjon om rettigheter, språkforståelse og utviklingen på ytelsesområdet, både i Norge og i andre EØS-land.

Det er behov for nærmere undersøkelser av spørsmål knyttet til mottak av velferdsytelser som ser utviklingen over lengre tid og hvordan bildet varierer med kjønn, utdanning og yrke/næring. Ved sammenligning av arbeidsinnvandrere med

andre innvandrergupper og befolkningen utenom innvandrere, er det også sentralt å justere for ulik alderssammensetning i befolkningsgruppene. Spørsmål som hvilken rolle velferdsordningene spiller når det gjelder hvem som kommer til Norge som arbeidsinnvandrere, hvorvidt de tar familien med seg, hvor lenge de blir i Norge og hvordan de tilpasser seg arbeidsmarked og samfunnsliv, er viktige temaer å undersøke nærmere i årene framover.

## Kapittel 12

# Utdanning, kompetanse og språk

### 12.1 Innledning

---

Utvalget er bedt om å oppsummere eksisterende kunnskap om hvilken utdanning og kompetanse arbeidsinnvandrere i Norge har når de kommer til landet, eller som de tilegner seg i landet. Utdanning og kompetanse er nøkkelfaktorer for stabil og varig tilknytning til arbeidslivet. Blant arbeidsinnvandrere er det betydelig variasjon etter landbakgrunn når det gjelder utdanning. Mange av arbeidsinnvandrerne fra vesteuropeiske land og land utenfor EU har svært høy utdanning, mens flertallet fra Sentral- og Øst-Europa har utdanning på nivå med videregående skole eller lavere. I likhet med andre innvandrergupper mangler de fleste arbeidsinnvandrere kunnskap om norsk arbeids- og samfunnsliv ved ankomst, og de har stort sett svake norskerferdigheter når de kommer. Det er derfor et generelt behov for opplæring av voksne innvandrere om norske forhold, og særlig behov for norskopplæring. For mange er det i tillegg behov for kompetanseheving og/eller godkjenning av medbrakt kompetanse.

Det er stor mangel på utdanningsopplysninger for innvandrere. De siste årene har SSB vært uten data om utdanningsnivået til rundt en firedel av alle innvandrere som er 16 år eller eldre, og mangelen er størst blant arbeidsinnvandrere med kort botid eller som er i Norge på korttidsopphold. Det gjør at deler av tallgrunnlaget for denne gruppen er basert på beregninger, ikke på innhenting av utdanningsopplysninger.

Med disse forbeholdene vil kunnskapen om arbeidsinnvandrernes utdanning og kompetanse, kunnskapen om norskerferdighetene deres og i hvor stor grad de som kommer til Norge for å arbeide benytter seg av utdanning og kompetanseheving etter ankomst, beskrives i dette kapitlet. Også situasjonen til barn av arbeidsinnvandrere i norsk utdanning beskrives der det spesifikt er kunnskap om deres deltakelse og resultater. Kapitlet må ses i sammenheng med kapittel 7 om utdannings- og kompetansepolitikken.

### 12.2 Arbeidsinnvandreres utdanning og kompetanse

---

#### 12.2.1 Arbeidsinnvandrernes utdanningsnivå

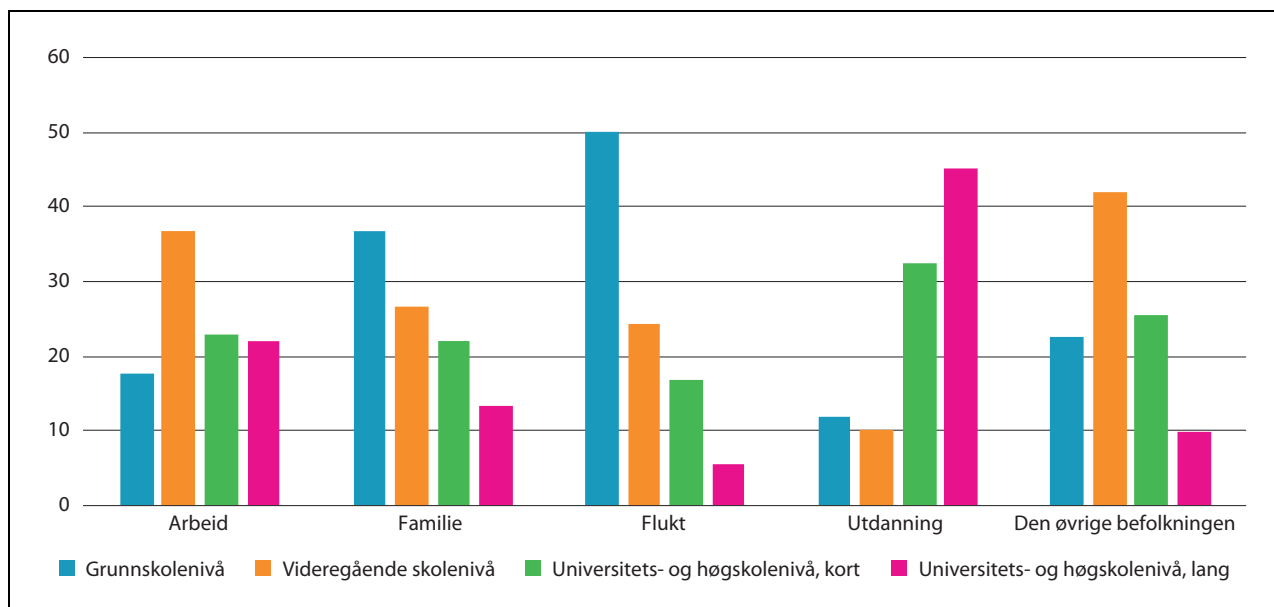
Arbeidsinnvandrere er en heterogen gruppe når det gjelder utdanningsnivå, men skiller seg i gjennomsnitt likevel fra både andre innvandrergupper og befolkningen ellers. Figur 12.1. gir en oversikt over utdanningsnivået blant grupper av innvandrere med ulik innvandringsgrunn. Figuren viser at arbeidsinnvandrere i mindre grad enn både flyktninger, familieinnvandrere og den øvrige befolkningen kun har grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Figuren viser også at arbeidsinnvandrere i større grad har utdanning på universitets- og høyskolenivå sammenlignet med både familieinnvandrere og flyktninger. Andelen med utdanning på videregående skoles nivå er høy blant arbeidsinnvandrere. Dette gjelder godt over en tredel, som er omtrent en like stor andel som i befolkningen uten innvandrerbakgrunn.

Arbeidsinnvandrere fra ulike deler av verden kommer til Norge for å dekke ulike kompetansebehov. Mens mange arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa ofte har kommet for å arbeide i yrker med manuelle oppgaver som ikke krever kvalifikasjoner eller fagkunnskaper fra lengre utdanning, jobber arbeidsinnvandrere fra tredjeland typisk i yrker som krever betydelige kvalifikasjoner.<sup>1</sup> Dette gjenspeiles i gjennomsnittlige forskjeller i utdanningsnivå mellom ulike grupper av arbeidsinnvandrere.

Figur 12.2 gir en oversikt over utdanningsnivået til arbeidsinnvandrere fra forskjellige regioner i verden for henholdsvis menn og kvinner. Merk at det for denne figuren ikke er beregnet og imputert utdanning for personer som det mangler informasjon om i registrene. For hver av kategori-

---

<sup>1</sup> Birkeland mfl. (2021). *Kompass 2021. Sosial ulikhet, ubrukt potensial*. Hentet fra <https://www.kompetansenorge.no/statistikk-og-analyse/publikasjoner/kompass-2021--sosial-ulikhet-ubrukt-potensial/>



Figur 12.1 Andel over 16 år på ulike utdanningsnivå, etter innvandringsgrunn.<sup>1</sup> I prosent av befolkningen i de ulike gruppene. 2020

<sup>1</sup> Nordiske innvandrere er ikke inkludert. For nordiske innvandrere finnes det ikke opplysninger om innvandringsgrunn.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

ene er det derfor en søyle til høyre som angir andelen uten utdanningsopplysninger.

Figur 12.2 (panel A) viser at det er svært stor forskjell på utdanningsnivået til mannlige arbeidsinnvandrere fra ulike verdensdeler. Blant mannlige arbeidsinnvandrere fra EU-land i Vest-Europa

har de fleste høyere utdanning. Dette gjelder en svært liten andel av mannlige arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa. Den sistnevnte gruppen skiller seg særlig ut ved at det er svært mange som har sin høyeste registrerte utdanning på videregående nivå.

### Boks 12.1 Manglende utdanningsopplysninger blant innvandrere

Statistisk sentralbyrå får ikke automatisk inn opplysninger om innvandreres utdanning når de kommer til Norge. Det har tidligere blitt gjennomført spørreundersøkelser rettet mot innvandrere for å innhente denne informasjonen, de siste ble gjennomført i 2011 og i 2012. Utdanning som er tatt i andre land, registreres fremdeles i varierende grad i norske registre. Det er størst mangel på utdanningsopplysninger for arbeidsinnvandrere, blant annet fordi det ikke er obligatorisk for EØS-borgere å svare på spørsmål om utdanning i UDIs registreringsordning. Mangelen er særlig stor blant innvandrere som har kommet til Norge i løpet av de siste fem årene.

Fra og med 1. oktober 2014 har SSB brukt «imputering» for å kunne gi bedre statistikk på aggregert nivå for innvandrere med uoppgitt

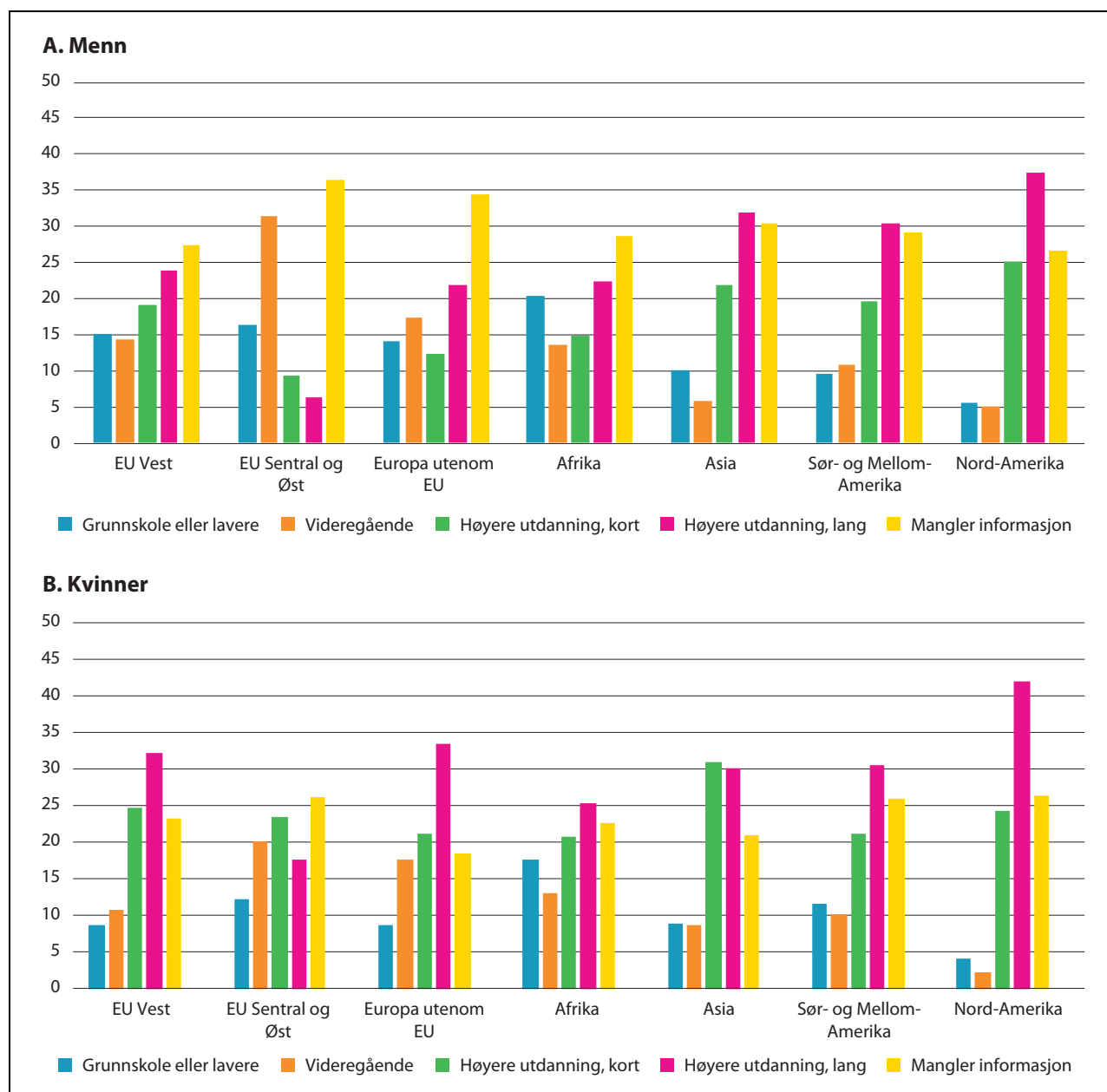
utdanningsnivå i registeret. Utdanningsnivået er beregnet ved hjelp av en teknikk kalt nærmeste nabo-metoden, som går ut på å bruke utdanningsinformasjon fra en person som er så lik personen med uoppgitt utdanningsnivå som mulig. Imputeringen fører til at SSB kan presentere et godt bilde av situasjonen på aggregert nivå. I dette kapitlet sammenlignes iblant figurer der gruppen som ikke har registrert utdanning er skilt ut i egen kategori med resultater der denne beregningsmetoden er benyttet.

Kilder: Steinkellner. (2017, 26. juni) Hvordan går det med innvandrere og deres barn i skolen? Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/hvordan-gar-det-med-innvandrere-og-deres-barn-i-skolen>; SSB (2022, 16. juni) Befolkningens utdanningsnivå. Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/utdanningsniva/statistikk/befolkningens-utdanningsniva> og NOU 2019: 2: 89.

For arbeidsinnvandrere fra Europa utenom EU og fra Afrika er det en forholdsvis høy andel med lang høyere utdanning, nesten på nivå med vesteuropeere. Andelen med kort eller lang høyere utdanning utgjør den store majoriteten av mannlige arbeidsinnvandrere fra Asia og begge grupper fra Amerika. Andelen som mangler registrert utdanning er høy i alle gruppene, men den er særlig stor blant menn fra landene i Sentral- og Øst-Europa, fra både EU-medlemsland og land utenfor EU.

En sammenligning av figurene i panel A og B i figur 12.2 viser at kvinnelige arbeidsinnvandrere

jevnt over har langt høyere utdanningsnivå enn sine mannlige motstykker. Dette gjelder på tvers av alle de grupperte landbakgrunnene, men særlig blant arbeidsinnvandrere fra Vest-Europa og EU-landene i Sentral- og Øst-Europa. Ifølge tall fra SSB har kvinnelige arbeidsinnvandrere betraktelig høyere utdanningsnivå enn kvinnelige innvandrere generelt, og i langt mindre grad kun utdanning på grunnskole- og videregående nivå enn kvinner fra den øvrige befolkningen. Kvinnelige arbeidsinnvandrere har dessuten tre ganger større andel med lang høyere utdanning enn kvinner fra den øvrige befolkningen.



Figur 12.2 Utdanningsnivå for ikke-nordiske arbeidsinnvandrere over 16 år. Menn i panel A og kvinner i panel B. I prosent av befolkningen i de ulike gruppene. 2020

Kilde: Microdata.no

Blant kvinnelige arbeidsinnvandrere er det mindre variasjon i utdanningsnivå mellom de ulike landgruppene enn blant mennene, men kvinner som kommer fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa har noe lavere utdanningsnivå, og særlig større andel med videregående nivå enn i de andre gruppene. Kvinnelige arbeidsinnvandrere fra Europa utenom EU har også forholdsvis høy andel på videregående, men blant disse er det relativt sett flest som har lang høyere utdanning. Andelen som mangler utdanningsopplysninger, er lavere blant kvinner enn blant menn i alle grupper, men forskjellen er størst blant de fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og Europa utenom EU.

Det kan være verdt å huske på at landgruppene som figur 12.2 baserer seg på, er svært forskjellige i størrelse. Fordi de er så mange totalt, utgjør arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa størsteparten av arbeidsinnvandrere på *alle* utdanningsnivåer i Norge, også blant de med høyere utdanning. Ved å sammenligne det som kommer fram i figur 12.2 med tall fra SSB for alle innvandrere, blir det også tydelig at mens arbeidsinnvandrere fra Europa og Nord-Amerika har en utdanningsprofil som er lik øvrige innvandrere fra disse regionene (ofte familieinnvandrere), har arbeidsinnvandrere fra Asia og Afrika svært mye høyere utdanningsnivå enn personer som kommer derfra på grunn av flukt og familieinnvandring.

Bak disse grupperte landkategoriene er det betydelig variasjon i utdanningsnivå på tvers av arbeidsinnvandrere fra forskjellige land. Figur 12.3 viser utdanningsnivået til arbeidsinnvandrere for et utvalg av de største avsenderlandene. Hovedmønsteret fra de grupperte analysene er gjenkjennbart, ved at arbeidsinnvandrere fra de største landene utenfor EU stort sett har høyere utdanning. En langt større andel fra de fleste enkeltlandene i Sentral- og Øst-Europa har enten grunnskole eller videregående som høyeste utdanningsnivå enn arbeidsinnvandrere fra EU-vest.

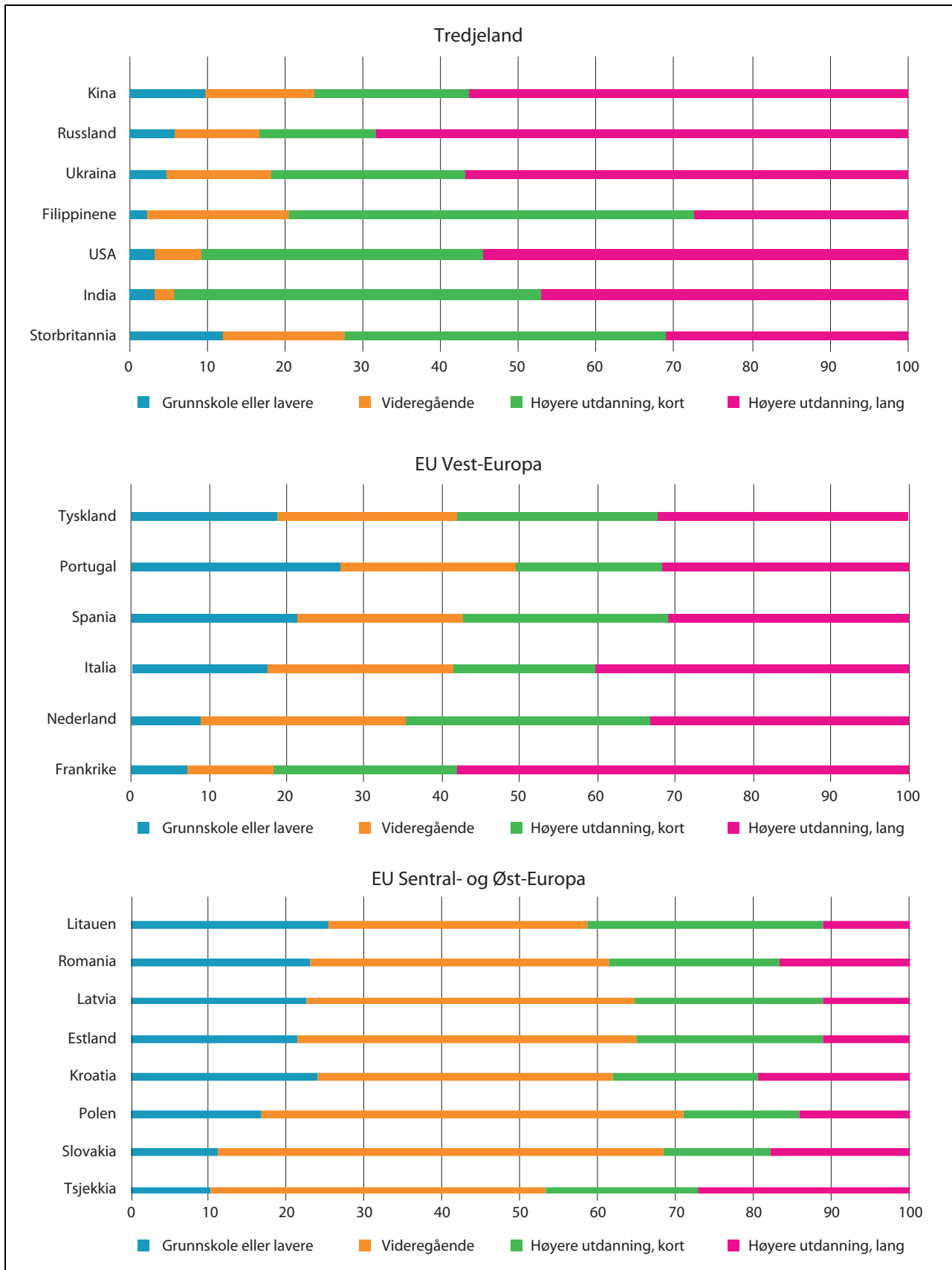
Flere av de største enkeltlandene illustrerer dette godt, for eksempel ved at arbeidsinnvandrere fra Polen og Slovakia i svært stor grad har videregående nivå eller lavere som høyeste fullførte utdanningsnivå. Avstanden er stor til tredjeland som USA og India. Blant arbeidsinnvandrere

fra disse landene har mellom 80 og 90 prosent en form for høyere utdanning. Innvandrere fra de vesteuropeiske landene ligger i snitt et sted mellom tredjeland og Sentral- og Øst-Europa innen EU, men for flere av disse gruppene er det også svært vanlig å ha høyere utdanning.

Forskjellen i andelen som kun har grunnskole eller lavere som høyeste fullførte utdanning, varierer ganske mye blant arbeidsinnvandrere fra vesteuropeiske land, fra for eksempel Tyskland (19 prosent) og Portugal (27 prosent) til Nederland (9 prosent) og Storbritannia (12 prosent). Figuren avdekker med andre ord et noe mer nyansert bilde. Andelen arbeidsinnvandrere fra Portugal som kun har videregående nivå eller lavere, kan sammenlignes med andelen blant arbeidsinnvandrere fra Tsjekkia. Blant franske arbeidsinnvandrere er det svært få som har lavere utdanning. Denne gruppen ligner mer på arbeidsinnvandrere fra tredjelandsgruppen når det gjelder utdanningsprofil.

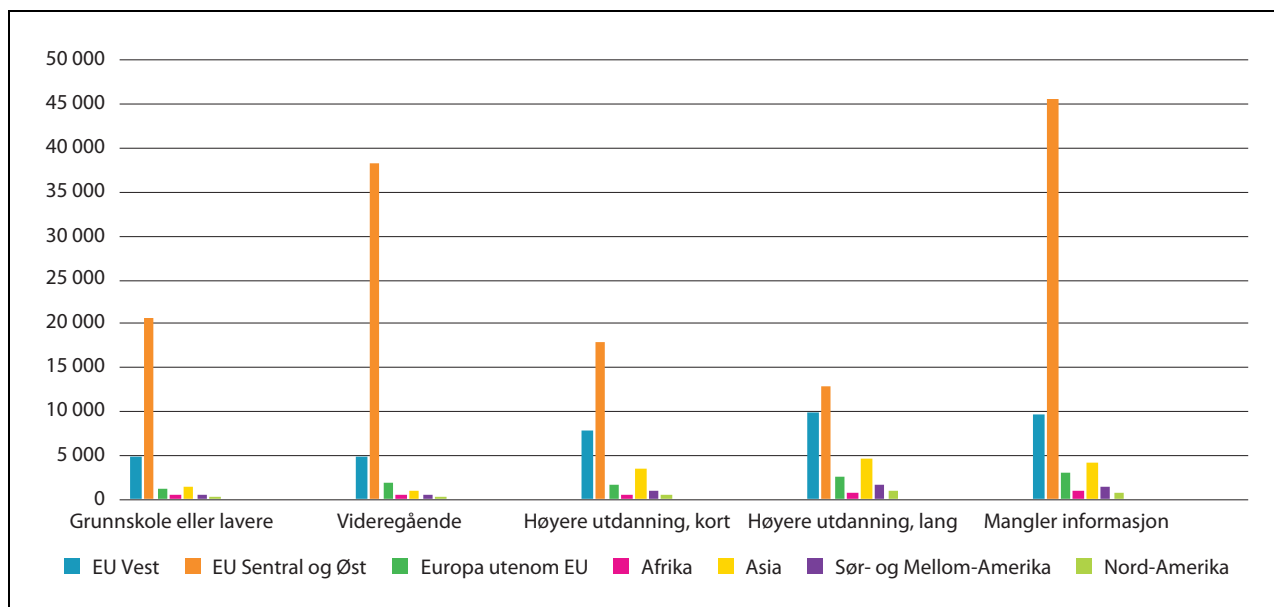
Overordnet gir statistikken som er presentert hittil i kapitlet, inntrykk av en tredeling av arbeidsinnvandrere i utdannings- og kompetanseprofil, der arbeidsinnvandrere fra Sentral- og Øst-Europa grupperes sammen med et samlet lavt utdanningsnivå, de vesteuropeiske landene grupperes på et mellomnivå, og de store tredjelandene samler seg i en gruppe med høyt utdanningsnivå. Som beskrivelse av hvordan de ulike arbeidsinnvandrergruppene er sammensatt, er dette riktig. Det er samtidig verdt å minne om at bildet ser annerledes ut hvis man vil skildre sammensetningen av gruppen som består av for eksempel alle arbeidsinnvandrere i Norge med høy utdanning og kompetanse. Fordi gruppene fra ulike deler av verden er av såpass ulik størrelse, vil en slik beskrivelse gi en viktig påminnelse.

Som figur 12.4 viser, utgjør arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa den største andelen av arbeidsinnvandrere på alle utdannings- og kompetansenivåer, etterfulgt av arbeidsinnvandrere fra de vestlige EU-landene. Faktisk er antallet arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa med enten kort eller lang høyere utdanning større enn arbeidsinnvandrere med tilsvarende utdanningsnivå fra både vesteuropeiske land og tredjeland *samlet*.



Figur 12.3 Utdanningsnivå for arbeidsinnvandrere, 25–66 år. Utvalgte landbakgrunner. Prosent. Per 1. januar 2021

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 12.4 Antall ikke-nordiske arbeidsinnvandrere med ulike utdanningsnivåer fra de ulike landgruppene. 2020

Kilde: Microdata.no

### 12.2.2 Utdanning i Norge og godkjenning av utenlandsk utdanning

Bosatte arbeidsinnvandrere omfattes av den generelle utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken på linje med andre som bor og jobber i Norge. Arbeidsinnvandrere som har blitt ledige, og som kan ha behov for norskopplæring for å komme i arbeid, kan få tilbud om dette gjennom opplæringstiltakene i NAV, dersom NAV vurderer det som nødvendig og hensiktsmessig. For at arbeidsinnvandrere skal kunne bruke sin kompetanse i relevant arbeid, kan det også være viktig å få godkjent utdanning og kompetanse fra andre land. Se kapittel 7 for mer om regler og politikken rundt dette.

OECD peker på at selv om sysselsettingsgraden blant innvandrere fra EØS-landene er høy i Norge, både sammenlignet med innvandrere fra tredjeland og i internasjonal sammenheng, er ikke deres kvalifikasjoner godt nok utnyttet i arbeidsmarkedet.<sup>2</sup> Flere enn en av tre innvandrere fra EU-landene med høyere utdanning er overkvalifiserte i jobben de har, noe som er tre ganger så høyt som befolkningen uten innvandrerbakgrunn. Denne forskjellen mellom innvandrere og den

øvrige befolkningen gjelder ikke for innvandrere som har fullført utdanning i Norge, noe som antyder at godkjent utdanning kan redusere noe av utfordringen med overkvalifisering.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) utførte i 2020 en nettbasert spørreundersøkelse om utdanning og kompetanse rettet mot innvandrerbefolkningen.<sup>3</sup> Datainnsamlingen konsentrerte seg om ti grupper. Blant dem var de to største arbeidsinnvandrergroppene innvandrere fra Polen og Litauen. Det var svært få som svarte, og utvalget er skjevt på flere måter, så undersøkelsen egner seg først og fremst som en illustrasjon på noen mulige problemstillinger og mønstre.<sup>4</sup>

Undersøkelsen viser at innvandringsgrunn kan ha innvirkning på hvor viktig både godkjenning av utenlandsk utdanning og behovet for opplæring i Norge er for innvandrere. Fra alle grup-

<sup>2</sup> OECD (2022). *Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Norway*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6109d927-en>. Rapporten omhandler innvandrere generelt og skiller ikke etter innvandringsgrunn.

<sup>3</sup> HK-dir. (2022, 11. januar). *Kompetanse og opplæring blant et utvalg innvandrere* (HK-dir-rapport nr. 1/2022). Hentet fra <https://hkdir.no/rapportar/kompetanse-og-opplaering-blant-et-utvalg-innvandrere>

<sup>4</sup> Undersøkelsen, som er en del av tiltakene direktoratet står bak for å få kunnskap som registerdata ikke kan gi svar på innenfor det kompetansepoltiske feltet, illustrerer hvor krevende dette er: Andelen som svarte, var 7 prosent, og resultatene er verken representative for innvandrerbefolkningen totalt eller for de ti landbakgrunnene som er representert i undersøkelsen. Polske innvandrere var sterkt underrepresentert i utvalget, og det var trolig ikke tilfeldig hvilke innvandrere som deltok. Personer med høy utdanning var overrepresentert.



pene i undersøkelsen var personer med lang utdanning fra hjemlandet overrepresentert. Blant innvandrerne fra Polen og Litauen var det imidlertid henholdsvis 45 og 50 prosent som oppga at de ikke har søkt om godkjenning av utdanning fra hjemlandet, eller at det ikke var aktuelt å få utdanning godkjent.

Grupper med flyktningbakgrunn hadde i større grad søkt om godkjenning av hele eller deler av utdanningen fra utlandet, og i langt større grad tatt utdanning i Norge. Over 70 prosent av somaliere, syrere og iranere i utvalget oppga for eksempel å ha tatt utdanning i Norge, mot kun 19 prosent av litauerne og 41 prosent av innvandrerne fra Polen. En av grunnene til at personer med flyktningbakgrunn i større grad søker godkjenning av høyere utdanning, er trolig at dette temaet tas opp som en del av introduksjonsprogrammet, som denne gruppen har rett og plikt til å gjennomføre. Det er også andre sannsynlige årsaker, blant annet at det i gruppene som i liten grad søker godkjenning, ikke oppleves som et stort behov.

Godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring ble opprettet i 2016, blant annet fordi en større grad av formalisering og anerkjennelse av fagkompetanse ble etterlyst av både partene i arbeidslivet og myndighetene. Ordningen er beskrevet i kapittel 7.5. Evalueringer av slike ordninger kan fortelle noe om hvorvidt arbeidsinnvandrere får brukt kompetansen sin i Norge. NOKUTs egenevaluering av godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring fra 2018 antyder noen positive effekter for dem som får godkjenning. Flere av respondentene opplyser at de har fått nye oppgaver og forbedret status i bedriften. Flere opplyser også at de har fått høyere lønn som følge av godkjenningen.

Etter fire års erfaring med ordningen gjennomførte Fafo i 2020 en evaluering for blant annet å kunne avdekke foreløpige virkninger både for den enkelte arbeidstaker som søker om godkjenning, og for bedrifter som har erfaringer med ansatte som har søkt og fått vedtak.<sup>5</sup> Evalueringen var basert på spørreskjema til 1 326 personer (på polsk, litauisk og tysk) samt intervjuer med representanter for bedrifter og partene. Forskerne konkluderte med at ordningen har hatt begrenset virkning på lønnsnivået for dem som søker, og at en stor andel av dem som har fått godkjent søknaden, har samme lønnsnivå som dem som har fått avslag. Samtidig oppga også flere å ha fått høyere lønn med godkjenning, og i noen deler av arbeids-

markedet, og da særlig i industrien, vil de som får avslag, gå glipp av et «fagarbeidertillegg».

Evalueringen fant ellers ingen sterke sammenhenger mellom innvilgelse av godkjent utenlandsk fag- og yrkesopplæring og øvrige arbeidsvilkår, for eksempel det å ikke få betalt eller å få falsk arbeidskontrakt. Blant dem som fikk godkjenning, var det en del som rapporterte at de følte seg tryggere i arbeidslivet, eller at de hadde fått mer ansvar. Mange regnet også med å bli mer attraktive på det norske arbeidsmarkedet. Forskerne påpeker at etterspørselen etter godkjente, fagutdannede arbeidsinnvandrere er stor i den delen av arbeidsmarkedet som jobber opp mot offentlige anbud innen bygg og anlegg. Her spiller godkjenningsordningen en viktig rolle for å dokumentere fagarbeiderandelen i offentlige prosjekter, noe som gjør det lettere for byggherre å kontrollere at kravet er oppfylt ute på den enkelte byggeplass.<sup>6</sup>

Per i dag er det om lag 4 000 personer som har benyttet seg av ordningen for godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring. Dette utgjør om lag 2 prosent av arbeidsinnvandrerne som godkjenningsordningen er myntet på. Dette er et antall som er betydelig lavere enn hva man så for seg ved opprettelse av godkjenningsordningen. Av disse igjen er det per i dag rundt 25 prosent som har fått sin utenlandske fagutdanning godkjent.

Det at søkertallene er lavere enn forventet, kan ifølge evalueringen til Fafo skyldes flere forhold. Blant annet opplever bedriftene saksgangen som treg og komplisert, og søknadsprosessen som ressurskrevende. Forskerne finner også at det i enkelte tilfeller er gitt godkjenning i andre fag enn det søkerne og bedriftene ønsker. Et annet forhold som antas å påvirke ordningens legitimitet, er at ordningen skaper ulike vilkår for arbeidere fra ulike land, grunnet et begrenset antall land i ordningen. Dette antydes for eksempel i tilfeller der personer fra forskjellige land jobber i samme næring, og det kun er den ene landgruppens fagutdanning som blir godkjent. Dermed får personer fra denne gruppen høyere lønn. Forskerne mener likevel at det ikke er grunn til å tro at en utvidelse til flere land og utdanninger vil gi vesentlig større tilfang av søkere. Ordningen gjelder allerede de største landgruppene og de største faggruppene i Norge, med unntak av de lovregulerte yrkene som ikke omfattes av ordningen.

Veien videre for godkjenningsordningen ble også evaluert av en arbeidsgruppe nedsatt av

<sup>5</sup> Andersen mfl. (2021).

<sup>6</sup> Andersen mfl. (2021): 34

Kunnskapsdepartementet i 2020. I denne evalueringen ble det blant annet kartlagt hvilke land det kunne være aktuelt å utvide med, med tanke på arbeidsinnvandring. Arbeidsgruppen mente at NOKUT vil kunne vurdere tidspunktet for en mulig utvidelse med nye land og kvalifikasjoner først når et eventuelt forskriftsarbeid er ferdigstilt.<sup>7</sup> Høsten 2022 fikk NOKUT i oppdrag å vurdere endringer i godkjenningsordningen og å lage et forslag til forskrift og en plan for å utvide ordningen.<sup>8</sup>

NOKUTs egnevaluering fra 2018 trakk fram at det i mange typer av utenlandsk fag- og yrkesopplæring er en likhet i nivå og omfang med norske utdanninger, men at den faglige sammensetningen i norske fag- og svennebrev eller yrkeskvalifikasjoner er annerledes. Godkjenningen blir i slike tilfeller avvist av faglige sakkyndige fordi det yrkesfaglige enten er for bredt eller smalt til å bli godkjent som strukturelt likt den norske utdanningen. Forskjellen i andelen som får godkjent utenlandsk fag- og yrkesopplæring blant dem som hittil har søkt, kan tjene som illustrasjon på denne utfordringen.

Blant de polske søkerne er det en godkjenningsprosent på 70, de tyske har en godkjenningsprosent på 73, mens det kun er 11 prosent av de litauiske søkerne som har fått godkjent søknaden. Ifølge Fafos evaluering skyldes den lave andelen godkjenninger av søknader fra Litauen at flere av de litauiske fagene er såkalt brede industri- og håndverkskvalifikasjoner. Fagene overlapper med to eller flere norske fag, men har manglende fordykning i ett av dem. Dette har gjort at de ikke likestilles med norsk fagutdanning, og det har vært vanskelig å etablere presedens for godkjenning av disse fagutdanningene.<sup>9</sup>

## 12.3 Arbeidsinnvandreres norskferdigheter

### 12.3.1 Norskopplæring

Språkmangfoldet i norsk arbeidsliv har vokst betraktelig de siste tiårene. En viktig årsak til dette er økt arbeidsinnvandring. Arbeidsinnvandrere fra EØS-land har verken rett eller plikt til

norskopplæring, og mange utenlandske arbeidstakere har manuelle jobber der gode norskferdigheter i mindre grad er nødvendig. Som omtalt i kapittel 10.3 viser flere undersøkelser til at mangelfulle norskferdigheter kan føre til utfordringer med HMS og grunnleggende informasjonsmangel om lønns- og arbeidsvilkår. Det kan også få konsekvenser for samarbeidet og arbeidskulturen på arbeidsplassene.

En registerbasert analyse av Dale-Olsen og Finseraas<sup>10</sup> tyder på at den store økningen i språklig mangfold fra 2003 til 2012 har redusert produktiviteten på norske arbeidsplasser, men denne negative effekten på produktivitet gjelder særlig blant høyt utdannede arbeidstakere. Den negative effekten av språklig mangfold reduseres betraktelig når andelen medarbeidere som antas å beherske norsk, øker. Dette er med på å sannsynliggjøre at effekten skyldes kommunikasjonsutfordringer. Analysen understreker viktigheten av at innvandrere lærer seg norsk. Ødegaard og kolleger ved Fafo viser også til andre studier der bedriftsledere fra byggebransjen og verftsindustrien oppga at de hadde effektivitetstap som følge av manglende norskferdigheter.<sup>11</sup>

Resultater fra NHOs kompetansebarometer fra 2018<sup>12</sup> viste at omtrent åtte av ti NHO-bedrifter mener at kompetanse i norsk muntlig kommunikasjon og skriftlig formidling er viktig for bedriften. Landsforeningene Energi Norge, Nelfo og NHO Transport hadde høyest behov for ferdigheter i norsk muntlig, mens Energi Norge, Nelfo, BNL, Norsk Industri og Norsk olje og gass har mest behov for ferdigheter i norsk skriftlig. Likevel er det få bedrifter som har tiltak for å styrke de ansattes norskferdigheter.

Fafo gjennomførte i 2020 en spørreundersøkelse blant polske og litauiske arbeidstakere bosatt i Norge. Figur 12.5 under viser resultatene når det gjelder respondentenes egen vurdering av sine norskferdigheter. Drøyt en av tre av de polske og i overkant en av fire av de litauiske arbeidsinnvandrerne mener at de snakker godt norsk, men denne forskjellen mellom gruppene blir liten hvis man slår sammen disse med dem som svarer «ganske godt». Andelene som svarer at de snakker ganske lite eller ikke snakker norsk, er også

<sup>7</sup> NOKUT (2022, 26. oktober). *Erfaringsrapport: Godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring*. Hentet fra [https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2019/erfaringsrapport\\_godkjenningsordningen-for-utenlandsk-fyo.pdf](https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2019/erfaringsrapport_godkjenningsordningen-for-utenlandsk-fyo.pdf)

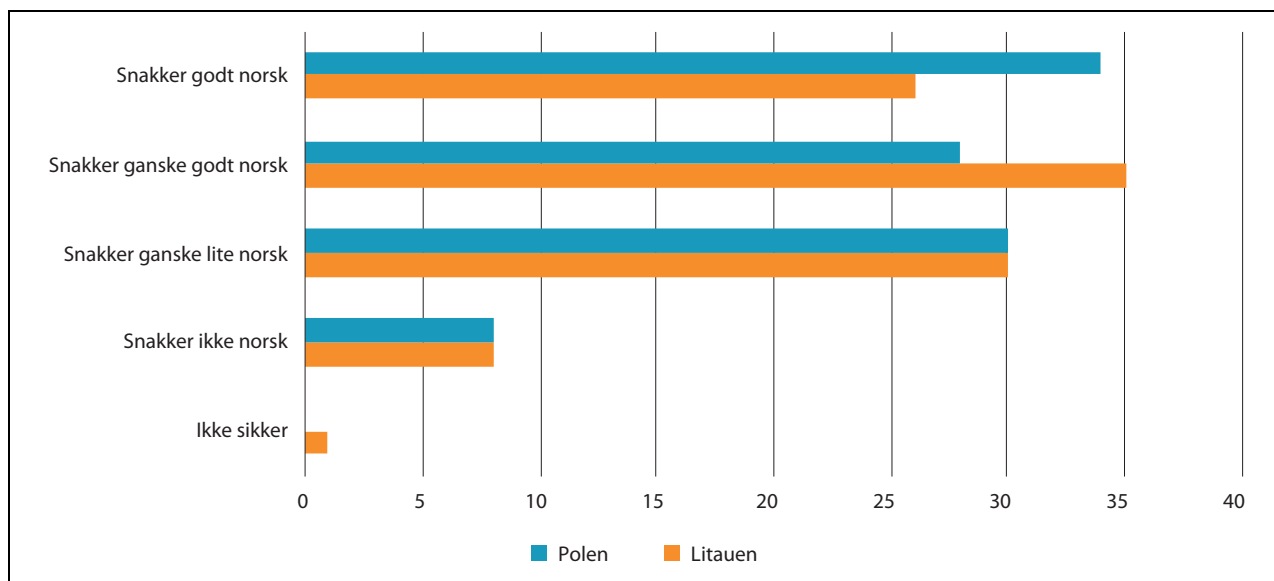
<sup>8</sup> Prop. 1 S (2022–2023) For budsjettåret 2023. Kunnskapsdepartementet.

<sup>9</sup> Andersen mfl. (2021): 16.

<sup>10</sup> Dale-Olsen & Finseraas. (2019). *Linguistic Diversity and Workplace Productivity*. (Discussion Paper Series: 12621). IZA Institute of Labor Economics.

<sup>11</sup> Ødegaard & Andersen. (2020).

<sup>12</sup> Rørstad mfl. (2018). *NHOs kompetansebarometer 2018. Resultater fra en undersøkelse om kompetansebehov blant NHOs medlemsbedrifter i 2018* (NIFU-rapport 2018:23). Oslo: NIFU.



Figur 12.5 Bosatte arbeidsinnvandreres egne vurderinger av norskferdigheter.<sup>1</sup> Etter landbakgrunn. Prosent. 2020

<sup>1</sup> Spørreundersøkelse gjennomført i 2020.

Kilde: Ødegård & Andersen (2020)

lik mellom polske og litauiske innvandrere bosatt i Norge. Det er verd å merke seg at åtte prosent av disse arbeidstakerne, som bor og jobber i Norge, oppgir at de ikke snakker norsk, og at hele 30 prosent selv mener at de snakker ganske lite norsk.

En undersøkelse fra ti år tilbake antydnet at en tredel av polske arbeidsinnvandrere i Oslo-området mente at de ikke kunne snakke norsk.<sup>13</sup> Forskerne bak Fafo-rapporten fra 2020 mener det er en indikasjon på at norskkompetansen har bedret seg betraktelig i perioden.

Rambøll har gjennomført en kartlegging av tilbud om språkopplæring og språktrening for voksne innvandrere i Norge og øvrige nordiske land.<sup>14</sup> I Norge hadde Rambøll også gruppeintervjuer med brukerrepresentanter.<sup>15</sup> I kartleggingen identifiserte de blant annet barrierer for bruk av eksisterende språktilbud. Gjennom intervjuene de gjennomførte i Norge, kom det fram at mange av informantene opplevde norskopplæringstilbudene de hadde deltatt på, som lite tilpasset deres behov, noe som indikerer at differensieringen lykkes i varierende grad.<sup>16</sup> Dette tilsvarer også funn

fra en brukerundersøkelse Fafo har gjennomført blant deltakere i introduksjonsprogrammet, hvor det var flere som opplevde opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som lite tilpasset deres læringsbehov.<sup>17</sup> Noen opplevde at undervisningen var for vanskelig, mens andre syntes den var altfor lett, eller at undervisningen gikk for sakte fram. Dette handlet ofte om at de gikk i klasser med for stor variasjon i nivå, progresjon og forutsetninger for læring.<sup>18</sup>

Arbeidsinnvandrere fra EØS-land og familie-medlemmene deres må selv finne og betale for norskopplæringen, men Rambøll finner at de opplevde betydelige barrierer når det gjaldt informasjon og tilgjengelighet, tid og overskudd samt betalingsevne. Videre mente de selv at de klarte seg greit i jobben med bare engelsk. Mange opplevde også at arbeidsgiveren ikke oppfordret eller la til rette for at de skulle lære seg norsk. Samtidig mente spesielt arbeidsinnvandrere fra EØS at norskferdigheter ville gi bedre muligheter i arbeidsmarkedet og lette deltakelsen i samfunnet. De hadde derfor selv et ønske om å lære norsk.<sup>19</sup>

Rambøll fant videre at arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS deltok i opplæringen i norsk- og

<sup>13</sup> Friberg & Eldring. (2011). *Polonia i Oslo 2010. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden* (Fafo-rapport 2011:27). Oslo: Fafo.

<sup>14</sup> Rambøll. (2021).

<sup>15</sup> De intervjuet 19 personer fra 4 målgrupper: flyktinger og familiegjennforente, familiegjennforente med nordiske borgere, arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familie, og arbeidsinnvandrere fra EØS og deres familie.

<sup>16</sup> Rambøll. (2021).

<sup>17</sup> Lillevik & Tyldum. (2018). *En mulighet for kvalifisering: Brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet* (Fafo-rapport 2018:35). Oslo: Fafo.

<sup>18</sup> Lillevik & Tyldum. (2018).

<sup>19</sup> Rambøll. (2021): 142.

Tabell 12.1 Antall deltakere i alt, og antall deltakere med plikt til opplæring som deltok i opplæring, fordelt på kjønn. 2015–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>I alt</b>							
Begge kjønn	37 103	41 552	44 165	40 342	33 846	26 123	22 199
Menn	17 413	20 867	22 018	18 538	13 756	9 177	7 425
Kvinner	19 690	20 685	22 147	21 804	20 090	16 946	14 774
<b>Plikt</b>							
Begge kjønn	1 847 (5 %)	1 501 (3,6 %)	1 800 (4 %)	1 737 (4,3 %)	2 037 (6 %)	2 139 (8,2 %)	2 120 (9,5 %)
Menn	872	673	765	717	874	904	862
Kvinner	975	828	1 035	1 020	1 163	1 235	1 258

Kilde: Statistisk sentralbyrå

samfunnskunnskap ettersom de har plikt til det.<sup>20</sup> Ifølge Rambøll benytter denne gruppen i stor grad tilbud gjennom godkjente opplæringstilbydere, fordi det er et krav for å få godkjent timene. Rambøll identifiserte også ulike arbeidsgivere som bestiller og kjøper plasser på norskopplæring til sine ansatte av kommunal voksenopplæring, både innenfor og utenfor Kompetansepluss-ordningen.<sup>21</sup> Eksempel her var Coop og Nobina som har bestilt norskopplæring til sine ansatte fra Bærum voksenopplæring.<sup>22</sup>

SSB publiserer årlig statistikk for deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Som det kommer fram av tabell 12.1, deltok omlag 22 200 personer i opplæringen i 2021. Dette er en nedgang på rundt 22 000 deltakere fra 2017. Nedgangen skyldes i hovedsak at det kom færre flyktninger fram til 2021. Av dem som deltok i opplæringen i 2021, var 2 120 arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familiemedlemmer. Som det fremgår av tredje rad nedenfra i tabellen, er det den høyeste andelen som har vært de siste syv årene.

### 12.3.2 Norskprøver

Selv om arbeidsinnvandrere fra tredjeland har plikt til å gjennomføre norskopplæring, har de ikke plikt til å gjennomføre avsluttende norskprøve. EØS-borgerne er ikke omfattet av ordnin-

gene i integreringsloven, og har derfor verken rett eller plikt til opplæring og prøver.

Det er likevel en god del arbeidsinnvandrere fra tredjeland som gjennomfører prøven. Norskprøven består av fire delprøver: muntlig, skriftlig, leseprøve og lytteprøve.<sup>23</sup> Statistikk over resultater for avsluttende norskprøve utført i perioden 2014–2020 for dem som er bosatte per 1. januar 2021, viser at det er flere som oppnår et mellomnivå på testen (B1 eller B2) i leseprøven og lytteprøven, og at den generelle andelen som kun oppnår et begynnernivå (A2 eller A1) er en del høyere for den muntlige og den skriftlige prøven.

Det er flere menn enn kvinner som har gjennomført prøven. Hvis man ser på muntlig og skriftlig prøve, ligger kvinnene jevnt over på et høyere norsknivå enn mennene. Det er særlig stor kjønnsforskjell i andelen som ligger på A2 i muntlig, som er et begynnernivå, der 43 prosent av mennene og 24 prosent av kvinnene ligger. Her er det også nesten dobbelt så stor andel kvinner som menn som ligger på det nest øverste språknivået, B2. I leseprøven og lytteprøven er kjønnsforskjellene noe mindre, men også her er det en større andel kvinner på B2 og en større andel menn blant dem som kun har lært seg norsk på begynnernivå, A1 og A2.

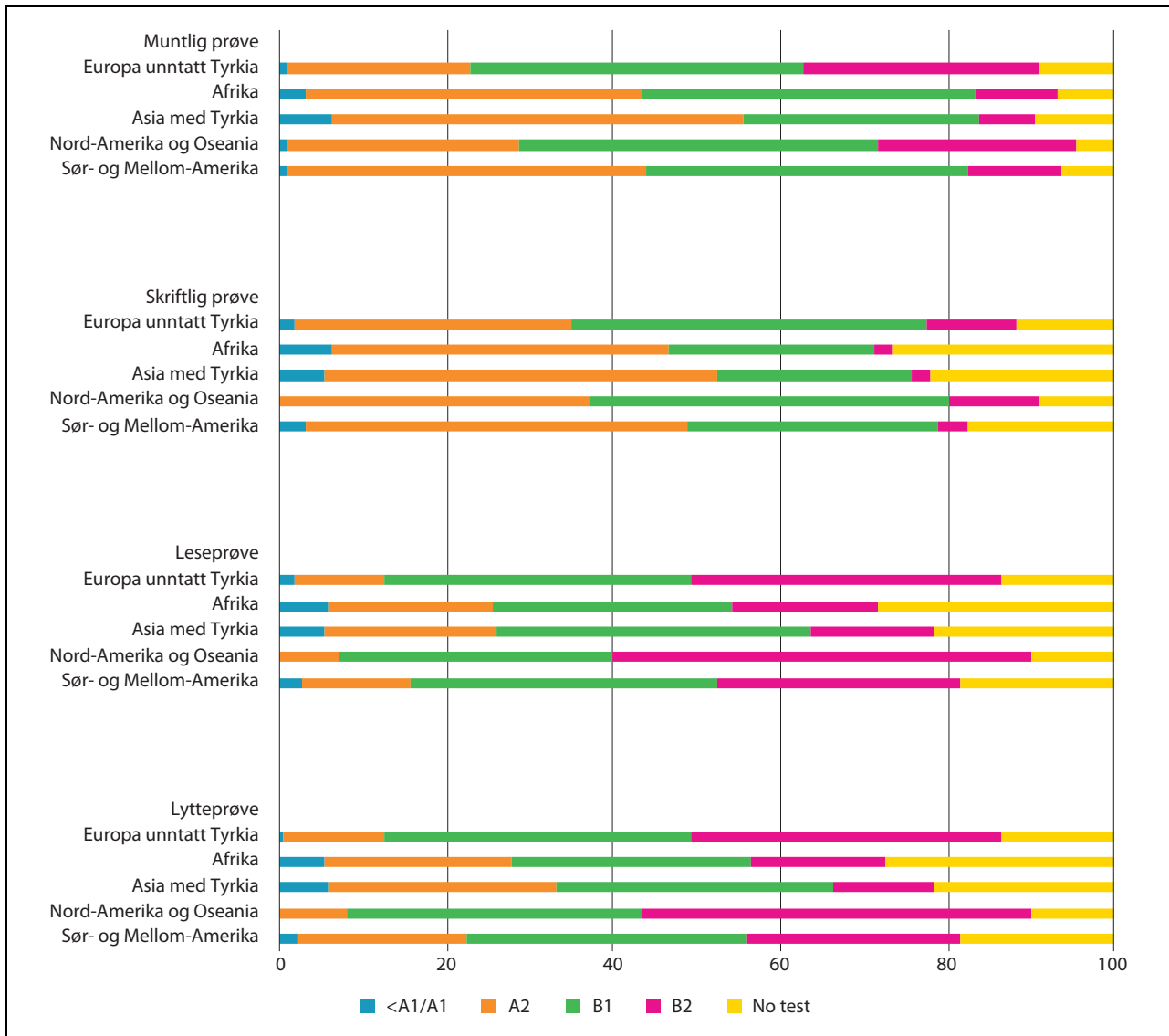
Figur 12.6 viser hvordan resultatene fra avsluttende norskprøve fra 2014–2020 er, fordelt etter arbeidsinnvandrernes landbakgrunn, etter andelen på de fire ulike nivåene på de fire ulike prøvene. Det er verdt å minne om at det kun er snakk

<sup>20</sup> Integreringsloven (2021) § 26 tredje ledd

<sup>21</sup> Se omtale av Kompetansepluss i kapittel 7.2.

<sup>22</sup> Rambøll. (2021).

<sup>23</sup> Se boks 5.1 om norsknivåene etter Det felles europeiske rammeverket for språk.



Figur 12.6 Norskprøveresultater for arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS (tredjelandsborgere) etter prøvetype og landbakgrunn (første statsborgerskap), 2014–2020. Prosent. Bosatte per 1. januar 2021

Kilde: Statistisk sentralbyrå

om arbeidsinnvandrere utenfor EØS-området her, så landene som inngår i «Europa unntatt Tyrkia» er for eksempel Ukraina, Kosovo, og Serbia.

Overordnet viser figuren at andelen som oppnår B1 eller B2, er høyere blant arbeidsinnvandrere fra Europa og Nord-Amerika/Oseania på alle prøveformene. Blant arbeidsinnvandrerne fra Asia oppnår over halvparten av deltakerne kun begynnernivå på muntlig og skriftlig prøve, tilsvarende gjelder for en firedel på leseprøven og en tredel på lytteprøven. Arbeidsinnvandrerne fra Afrika og Sør- og Mellom-Amerika har noe sterkere resultater jevnt over enn dem fra Asia, og gjør det svært likt på muntlig og skriftlig prøve, men prøvedeltakere fra Sør- og Mellom-Amerika oppnår noe oftere B1 og B2 på leseprøven og lytteprøven enn dem fra Afrika.

Flere studier tyder på at arbeidsgivere har begrenset kunnskap om norskprøven og bruker den lite.<sup>24</sup> I en nyere undersøkelse peker Bjørnset og kolleger på at arbeidsgivere ikke bare har lite informasjon om prøvene og de tilhørende språknivåene, men også mener at andre måter å vurdere arbeidssøkeres språkferdigheter på er mer fruktbare enn en dokumentasjon på godkjent språktest.<sup>25</sup> Forskerne mener dette handler om at arbeidsgivere legger langt mer i begrepet «språk»

<sup>24</sup> Birkeland mfl. (2019). *Krav til norskferdigheter ved ansettelser*. Oslo: Kompetanse Norge; Haugsvær. (2018). *Arbeidsgiveres kjennskap til og bruk av norskprøver for voksne innvandrere*. Oslo: Kompetanse Norge.

<sup>25</sup> Bjørnset mfl. (2021). *Hva arbeidsgivere snakker om når de snakker om språk. Om forståelse av språkkrav og språkprøver*. (Fafo-rapport 2021:03). Oslo: Fafo.

enn ordforråd og grammatikalsk korrekt språkbruk. For arbeidsgivere i denne undersøkelsen handler språkferdigheter i stor grad om sosiale og kulturelle kompetanser, som til sammen sannsynliggjør at kandidaten med innvandrerbakgrunn vil passe inn på arbeidsplassen. Denne studien sår derfor tvil om betydningen norskprøven vil kunne ha som verktøy for å redusere usikkerhet – og forhindre forskjellsbehandling – når arbeidsgivere står overfor kandidater med norskferdigheter på ukjent nivå.

## 12.4 Barn av arbeidsinnvandrere i norsk utdanning

Fra og med 2004 fikk et stort antall norske kommuner og skoler en økt andel med elever fra øst-europeiske land, som følge av arbeidsinnvandring og påfølgende familieinnvandring. I henhold til opplæringsloven har alle barn og unge både rett og plikt til grunnskoleopplæring, og det kan derfor antas at de aller fleste barn i alderen 6–15 år går på skolen. Som vist i kapittel 8 er nesten alle barn med foreldre fra de største avsenderlandene Litauen og Polen fortsatt under myndighetsalder, og vil altså forventes å gå i norske barnehager og skoler.

Overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring kan være utfordrende for elever som kommer til Norge under skoleløpet. Kombinasjonsklasser, som omtalt i kapittel 7.6 er et tiltak for å bidra til å gjøre denne overgangen lettere.

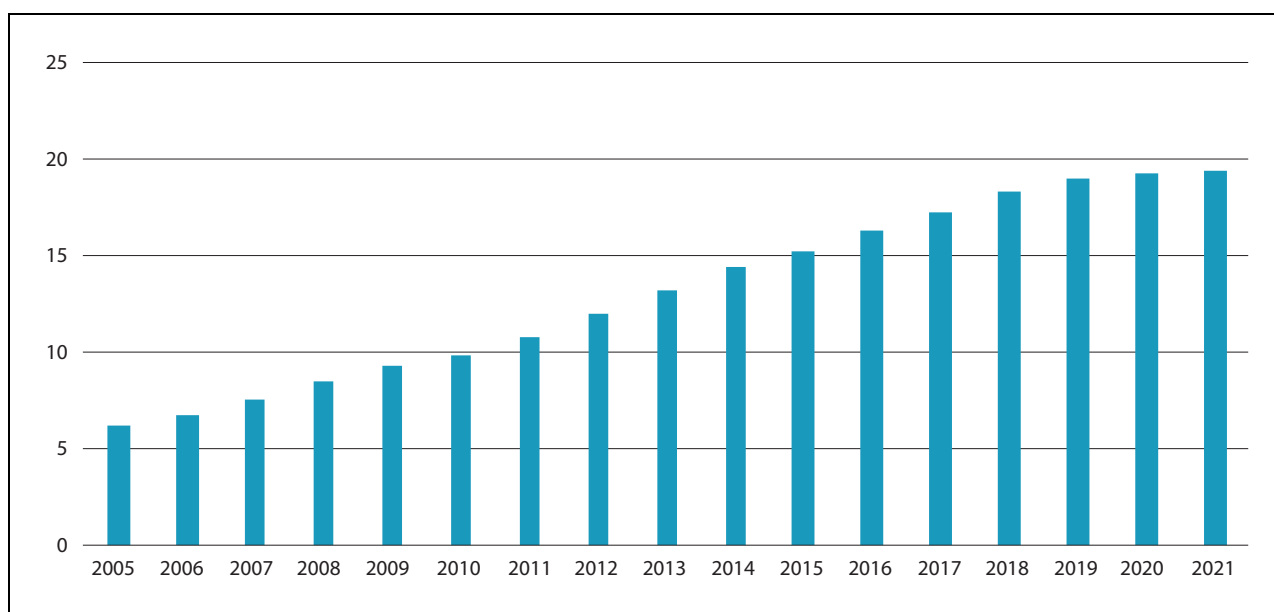
Det er kombinasjonsklasser i alle landets kommuner, og det kommer fram av integreringsforskriften at fylkeskommunene skal legge til rette for at det gis mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom som har behov for det for å kunne gjennomføre videregående opplæring.

Norge mangler per i dag nasjonale data på individnivå om barn i barnehage og skole. I motsetning til en rekke andre samfunnsområder, kan derfor ikke informasjon om barn og elever kobles til informasjon om deres foreldre, annet enn unntaksvis ved for eksempel nasjonale prøver og for elever som går i videregående opplæring. Det vil ikke være mulig å si nøyaktig hvor mange innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre som er registrert i grunnskolen, langt mindre hvem de er.

Flere offentlige utvalg og prosesser som har hatt til hensikt å vurdere kunnskapsgrunnlaget om utsatte barn og unge, har pekt på dette problemet.<sup>26</sup> Kjernen i problemet er at dette gjør myndighetene ute av stand til å vite om tiltak og ordninger i opplæringsløpet forbedrer eller forverrer resultater i skolen og livssituasjonen for ulike barn.<sup>27</sup> Informasjonsmangelen kan illustreres ved hjelp av figur 12.7. Figuren viser den overordnede økningen i andelen minoritetsspråklige barn i norske barnehager i perioden mellom 2005 og 2021, en økning fra vel 6 prosent til at nesten en av fem

<sup>26</sup> Se for eksempel rapporten fra Nordahl-gruppen; Stoltenbergutvalget, NOU 2019: 3; BarnUnge21-strategien, BarnUnge21.

<sup>27</sup> Se for eksempel NOU 2019: 3.



Figur 12.7 Andel minoritetsspråklige barn i forhold til alle barn i barnehage. Prosent. 2005–2021

Kilde: Statistisk sentralbyrå

norske barnehagebarn er minoritetsspråklige. Som følge av mangelen på individdata om barnehagebarn vet vi derimot ikke hvor mange barn av arbeidsinnvandrere som går i norske barnehager, langt mindre hvem foreldrene til disse barna er.

19 prosent av de minoritetsspråklige barna får styrket norskopplæring i barnehagen. I motsetning til i grunnskolen har ikke minoritetsspråklige barnehagebarn lovfestet rett til norskopplæring. Kommuner med mange minoritetsspråklige barn får imidlertid tilskudd til å gi slik opplæring. Fordi barnehagene rapporterer hvor mange barn som får styrket norskopplæring per 15. desember, vil ikke tallene romme eventuell opplæring som har foregått på andre tider av året. I desember 2021 gikk totalt 286 årsverk til personale som gir styrket norskopplæring.<sup>28</sup>

Mangelen på gode data om barn og unge i utdanningssystemet preger delen av denne utredningen, som har som siktemål å beskrive situasjonen til barn av arbeidsinnvandrere i norske skoler, men her er det noen alternative datakilder. Det som beskrives i det følgende, er basert på aggregerte data fra Utdanningsdirektoratets informasjonssystem for grunnskolen (GSI), og til dels andre kilder.

#### 12.4.1 Elever med særskilt språkopplæring i norsk grunnskole

Barn i grunnskolealder som nettopp har kommet til Norge, har rett og plikt til grunnskoleopplæring dersom det er sannsynlig at de skal være i Norge i mer enn tre måneder. Språklig tilrettelegging i ordinær klasse er det vanligste tilbudet til nyankomne elever. Som beskrevet i kapittel 7.6 om det norske utdanningssystemet som møter barn av arbeidsinnvandrere, har elever med annet morsmål rett til særskilt språkopplæring dersom de har behov for det. Retten gjelder særskilt norskopplæring, og morsmålsopplæring og/eller tospråklig opplæring i fag ved behov. I skoleåret 2021–2022 var det totalt 39 725 elever som fikk særskilt norskopplæring.<sup>29</sup> Andelen er høyest på de laveste trinnene i grunnskolen. Det finnes ingen oversikt over hvilke landbakgrunner eller morsmål disse nesten 40 000 elevene er fordelt på. Gitt det vi vet om den demografiske sammenset-

ningen av innvandrerbefolkningen ellers, er det grunn til å tro at en vesentlig andel av foreldrene til disse barna har ankommet til Norge som arbeidsinnvandrere. Rundt 10 prosent av alle elevene som har særskilt norskopplæring, er nylig ankommet og mottar et innføringstilbud.<sup>30</sup>

26 prosent av elevene som fikk særskilt norskopplæring i skoleåret 2021–2022, fikk også annen særskilt språkopplæring. For denne undergruppen av minoritetsspråklige elever foreligger det informasjon om hvilket morsmål elevene har, vist i tabell 12.2. Tabellen viser antallet elever som har fått morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring i den norske grunnskolen fra skoleåret 2005–2006, og fram til 2021–2022, etter utvalgte språk fra land som det har kommet vesentlige andeler arbeidsinnvandrere fra. Det er i 2021–2022 flest elever som får annen særskilt språkopplæring på polsk, sammen med språkene arabisk og somali (som ikke er vist i tabellen). Fra 2012–2013 har det vært en generell nedgang i andelen som får morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring.

Blant mønstrene som peker seg ut, er kanskje det tydeligste at også disse tallene avspeiler den sterke veksten i nyankomne fra østeuropeiske land i perioden etter EU-utvidelsen i 2004. Antallet som mottok særskilt opplæring på polsk og litauisk, vokste betydelig fra 2005 til 2013, men avtok kraftig igjen i årene som fulgte. Avstanden mellom det antallsmessige toppunktet rundt ti år tilbake og bunnpunktet etter koronapandemien, er stort. Mens antallet elever som mottok særskilt språkopplæring på polsk var 2 262 i 2014–2015, gjaldt det 239 elever i 2021–2022. Språkopplæring på litauisk har falt vel så sterkt, med 834 elever i 2013–2014 mot 34 i 2021–2022. Også før pandemien inntraff, i skoleåret 2018–2019, hadde gruppen halvert seg blant innvandrere fra Polen og minsket til en firedel blant litauere.

Samme overordnede mønster gjelder for elever som mottar språkopplæring på rumensk, bulgarsk, latvisk, og estlandsk. Antallet elever som mottar språkopplæring på russisk, kinesisk, spansk, fransk, og engelsk har stegvis vokst stort sett gjennom de siste 17 skoleårene, mens for elever med tysk, portugisisk og nederlandsk som morsmål, har det vært en klar nedgang de siste fire årene, etter en betydelig økning fra skoleåret 2005–2006 til 2017–2018.

<sup>28</sup> Utdanningsdirektoratet. (2022, 27. oktober). Utdannings-speilet 2022. Hentet fra <https://www.udir.no/utdannings-speilet>

<sup>29</sup> Utdanningsdirektoratet. (2022, 27. oktober).

<sup>30</sup> Utdanningsdirektoratet (2022, 27. oktober).

Tabell 12.2 Elever som mottok morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring, utvalgte språk

	2005- 2006	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014	2014- 2015	2015- 2016	2016- 2017	2017- 2018	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022
Polsk	1 029	1 145	1 355	1 655	1 806	2 008	2 056	2 182	2 184	2 262	2 149	2 023	1 702	1 234	641	353	239
Engelsk	315	262	253	204	213	233	267	329	308	380	424	469	481	618	667	654	623
Litauisk	396	447	486	481	522	635	744	834	805	732	474	300	262	161	137	70	34
Russisk	340	328	336	314	336	377	388	470	498	502	496	559	506	619	643	639	728
Spansk	221	200	207	241	281	313	343	315	322	343	381	406	440	516	529	572	567
Rumensk	149	154	147	174	199	221	216	193	179	166	146	99	55	27	24	25	24
Portugisisk	73	85	85	91	103	111	123	117	124	149	131	142	177	151	134	107	95
Kinesisk	73	73	67	72	60	70	71	81	114	120	92	114	128	137	158	121	135
Latvisk	68	68	73	86	81	102	127	133	123	134	89	42	35	27	22	13	9
Tysk	61	71	63	80	94	127	131	158	186	302	354	408	472	410	318	262	262
Bulgarsk	59	63	75	90	87	69	76	69	55	49	34	27	30	26	29	18	17
Fransk	54	45	45	44	52	60	58	50	57	76	82	129	136	132	138	135	119
Kroatisk	46	64	69	56	54	34	27	21	15	26	20	28	41	48	48	38	46
Ungarsk	31	36	41	46	54	50	46	40	39	36	47	29	19	10	21	12	12
Gresk	32	29	43	49	33	59	36	39	30	22	17	11	11	16	18	21	16
Hindi	14	16	11	12	11	11	21	21	15	19	33	24	32	40	61	42	58
Nederlandsk	21	20	16	36	31	50	72	69	63	88	140	128	192	243	230	180	118
Ukrainsk	17	15	26	26	20	26	29	28	24	22	20	19	18	18	29	16	12
Estlandsk	13	9	16	20	22	30	39	38	38	33	27	19	13	20	20	17	12
Islandsk	14	24	40	64	81	115	133	162	152	166	128	123	47	63	68	76	102

Kilde: Utdanningsdirektoratet, Grunnskolens Informasjonssystem (GSI)



#### 12.4.2 Barn av arbeidsinnvandrere fra tredjeland i utdanningsløpet

I sin monitor for arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS<sup>31</sup> tar SSB for seg noen sider ved utdanningsløpet til barn som kom til Norge grunnet familiær tilknytning til arbeidsinnvandrere fra tredjeland. Analysene viser blant annet at en av fem barn av arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS som avsluttet grunnskolen i skoleåret 2019–2020, hadde manglende grunnskolepoeng. Dette er elever som mangler karakter i over halvparten av fagene, og derfor ikke får beregnet grunnskolepoeng. Antakelig henger dette sammen med at de nylig har kommet til Norge og ennå ikke kan delta i ordinær undervisning. Blant elevene med botid på under 2 år, avsluttet halvparten grunnskolen med manglende grunnskolepoeng i 2020. SSB viser at jo lengre botid denne gruppen barn har, jo høyere grunnskolepoeng oppnår de. For elever som hadde bodd 3 år eller mer i Norge, var andelen elever med høye grunnskolepoeng tilnærmet lik resten av befolkningen i 2020.<sup>32</sup>

#### 12.4.3 Prestasjoner og gjennomføring i videregående opplæring

Unge med innvandrerbakgrunn har mer enn fordoblet seg i videregående skole siden årtusenskiftet. Det er en sammensatt gruppe og varierer etter blant annet foreldrenes opprinnelsesland og innvandrerbakgrunn, men også levekår og botid i Norge. De siste tiårene har det vært forsket mye på hvordan barn og ungdom med innvandrerbakgrunn opplever og tilpasser seg det norske skolesystemet.

En analyse av UngData viser at foreldrenes landbakgrunn er nært forbundet med skoleprestasjonene til elever med innvandrerbakgrunn.<sup>33</sup> Her blir elever som er norskfødte og elever som har innvandret behandlet sammen, men botid er en av forklaringsfaktorene.<sup>34</sup> Noen av innvandrergruppene som blir analysert i rapporten, er barn av arbeidsinnvandrere som har kommet til Norge etter EU-utvidelsen i 2004, noen er barn av «gamle» arbeidsinnvandrergrupper, og øvrige er

barn av flyktninger. Resultatet fra analysene av utvalgte grupper presenteres i figur 12.8.

Figuren viser at elever fra enkelte landbakgrunner presterer på nivå med dem som har norske foreldre. Dette gjelder for eksempel barn med foreldre fra Vietnam, Tyskland, og India. Elever med bakgrunn fra Sri Lanka og Litauen har karaktergjennomsnitt som bare ligger litt under landsgjennomsnittet (mindre enn 0,20 karakterpoeng). Barn med foreldre fra Pakistan, Filippinene og Polen ligger derimot en del under gjennomsnittet (mellom 0,25–0,35 poeng), mens barn med foreldre fra Afghanistan, Somalia og Tyrkia har et karaktergjennomsnitt som er mer enn 0,50 karakterpoeng under majoritetselvene.

Figuren viser dessuten at barnas karakterer henger nært sammen med foreldrenes sosioøkonomiske status, og dette gjelder på tvers av landene. I søylene som viser resultater justert for foreldres sosioøkonomiske status, er det langt mindre variasjon mellom elever fra ulike land, men denne faktoren har øyensynlig noe mindre utslag for de landene som i stor grad består av arbeidsinnvandrerfamilier (som Tyskland, India, Polen, Litauen). En av grunnene er antakelig at avstanden i utdanningsnivå og ressurstilgang mellom foreldrene til disse elevene og de som har norske foreldre, er noe mindre enn det som gjelder for barn av flyktninger.

Forskerne finner dessuten at botid ligger bak en del av disse forskjellene, men de trekker også fram noen grupper av elever som gjør det svært godt uavhengig av kort botid, for eksempel elever med tysk og russisk bakgrunn. Elever fra Litauen gjør det godt hvis man tar høyde for deres korte gjennomsnittlige botid.

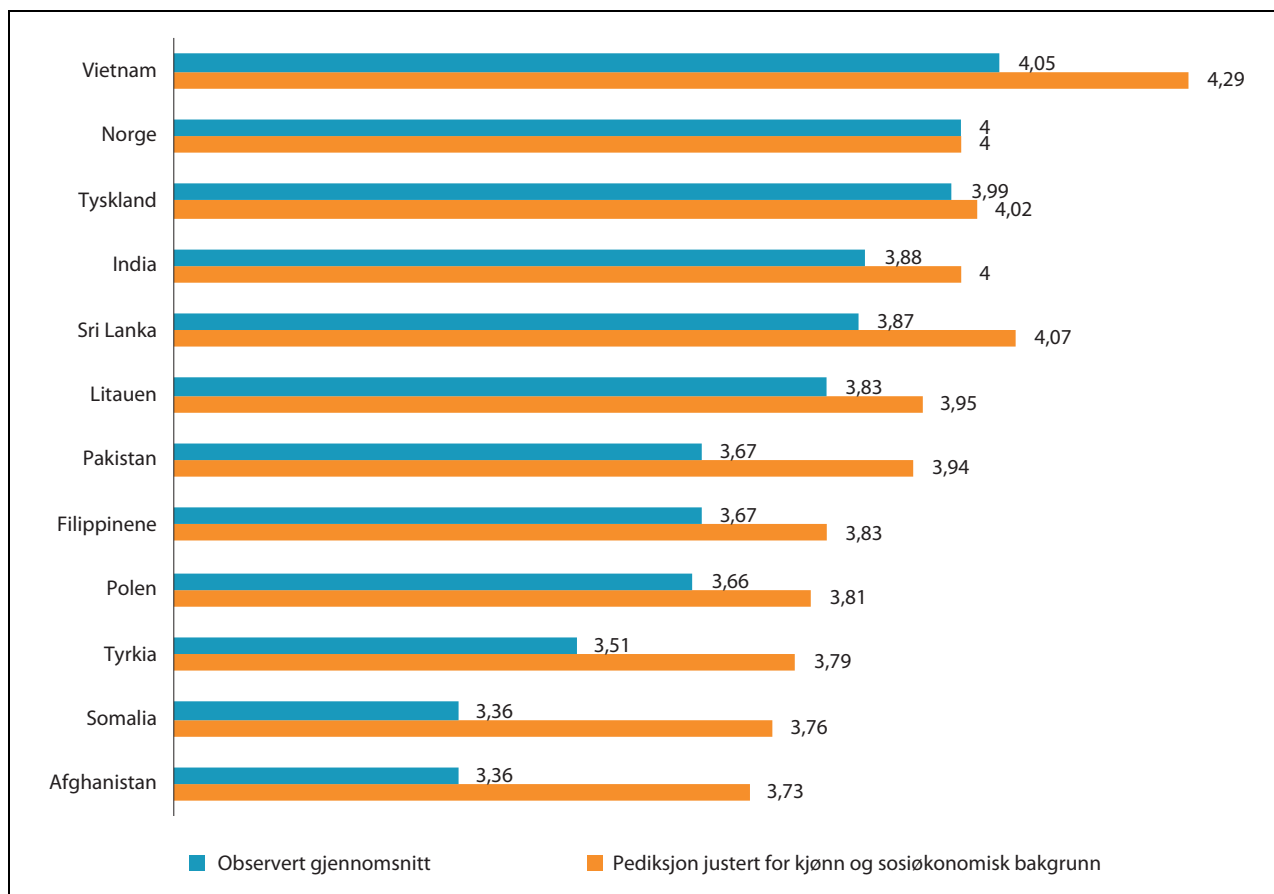
Analysen til Bakken og Hyggen tyder også på at elevene med bakgrunn fra gamle arbeidsinnvandrergrupper og flyktninggrupper bruker mye tid på lekser. De er orientert mot å ta lang høyere utdanning, eller melder om at skolen har stor betydning i vennekretsen, særlig sammenlignet med elever fra majoritetsbefolkningen som har foreldre med sammenlignbar sosioøkonomisk status. Her ligner ungdom med bakgrunn fra nord-europeiske land – fra Tyskland, Norden, Russland, Litauen og Polen – mer på elever med norske foreldre. De gjør like mye – eller litt mer – lekser, andelen som tror de vil ta høyere utdanning, er omtrent på samme nivå, og det er omtrent like mange som mener at det å være god på skolen, øker statusen i vennemiljøet. Med unntak av ungdommene fra Litauen og Polen, som er noe mer orientert mot høyere utdanning enn de andre europeiske gruppene, endrer dette bildet seg lite

<sup>31</sup> Andresen mfl. (2022): 47.

<sup>32</sup> Andresen mfl. (2022): 48.

<sup>33</sup> Bakken & Hyggen (2018). *Trivsel og utdanningsdriv blant minoritets elever i videregående. Hvordan forstå karakterforskjeller mellom elever med ulik innvandrerbakgrunn?* (Nova-rapport 1/18).

<sup>34</sup> Alle data her er selvrapporterte, så resultatene kan skille seg noe fra mer «objektive» mål (for eksempel for skoleresultater).



Figur 12.8 Gjennomsnittskarakterer for elever med innvandrerbakgrunn fra forskjellige land. Selvrapporterte karakteropplysninger fra videregående i Ungdata. 2015–2017

Kilde: Bakken & Hyggen (2018)

når forskerne tar hensyn til sosioøkonomisk bakgrunn.<sup>35</sup>

Det er også mye som tyder på at ungdommene i alle disse innvandrergruppene stort sett trives i skolen. Det er en tendens til litt lavere trivsel blant minoritetsungdom under ett, men ikke mer enn at denne forskjellen blir borte når man tar høyde for husholdningenes sosioøkonomiske status. Det er noen små forskjeller mellom innvandrergruppene, og generelt er trivselen noe høyere i grupper som gjør det bra i skolen, men sammenhengen er ikke sterk.<sup>36</sup>

Monitoren for arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-området<sup>37</sup> tar også for seg denne gruppens valg av studieretning på videregående skole. Familietilknyttede til arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS registrert i videregående opplæring velger i størst grad studieforbere-  
dende. I 2020 gjaldt dette tre av fire familietilknyt-

tede barn og unge i alderen 16–24 år, mens bare en av fire tok yrkesfaglige utdanningsprogram. Familietilknyttede til arbeidsinnvandrere fra EØS-området er fordelt mellom studieprogrammene med henholdsvis 60 prosent på studieforbere-  
dende og 40 prosent på yrkesfaglig program. Dette er ganske likt den øvrige befolkningen uten innvandrerbakgrunn. For innvandrere totalt var andelen elever i studieforbere-  
dende og yrkesfaglig studieprogram enda jevnere fordelt, med henholdsvis 53 og 47 prosent. Resultatene bør ses i sammenheng med at mange familietilknyttede barn og unge av arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS har foreldre med utdanning på universi-  
tets- og høyskolenivå, som tidligere vist i dette kapitlet. Det er langt vanligere å velge studieforbere-  
dende hvis man har foreldre med høy utdan-  
ning.

Unge innvandrere har generelt noe lavere sannsynlighet for å gjennomføre videregående opplæring enn andre unge. Norskfødte med innvandrereforeldre gjennomfører derimot i nesten like stor grad som jevnaldrende i den øvrige

<sup>35</sup> Bakken & Hyggen. (2018): 111.

<sup>36</sup> Bakken & Hyggen. (2018): 60–61

<sup>37</sup> Andresen mfl. (2022): 48–49.

befolkningen. SSBs monitor for arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS<sup>38</sup> viser at andelen som fullfører og består videregående opplæring, er omtrent like stor blant familietilknyttede til arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS, som i resten av befolkningen. For elevene som startet i videregående opplæring for første gang høsten 2012, 2013 og 2014, var det 83 prosent av familietilknyttede barn og unge til arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS som fullførte og oppnådde studie- eller yrkeskompetanse innen fem–seks år. Dette ligner på andelen for resten av befolkningen, og er betydelig høyere enn for innvandrere totalt, hvor tilsvarende andel var 67 prosent. Andelen barn av arbeidsinnvandrere fra EØS som hadde fullført videregående opplæring på samme tid var litt over 70 prosent. Den tilsvarende andelen var 77 prosent blant norskfødte med innvandrereforeldre. De siste fem årene har gjennomføringsandelen økt i alle gruppene.

Botid, alder ved ankomst, landbakgrunn og familiens sosioøkonomiske status har mye å si for gjennomføring. Mye tyder samtidig på at unge med innvandrerbakgrunn gjennomfører videregående opplæring i høyere grad enn deres sosioøkonomiske bakgrunn skulle tilsi. Derfor er det også her ofte diskutert blant forskere og andre hvordan man skal forstå det såkalte «utdanningsdrevet» blant minoritetsungdom.<sup>39</sup> Unge innvandrere har ofte særegne utfordringer, særlig dersom man har kommet til Norge sent i skoleløpet, med lite eller i noen tilfeller ingen utdanning fra opprinnelseslandet. For personer som har foreldre fra, eller selv har innvandret fra, land som har samfunn og utdanningssystemer som ligner en del på det norske, er det mye som framstår mindre utfordrende.<sup>40</sup>

#### 12.4.4 Familietilknyttede til arbeidsinnvandrere i høyere utdanning

Monitoren for arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS tar også for seg denne gruppens overgang til høyere utdanning.<sup>41</sup> Elever som er familietilknyttet til arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS, fortsetter direkte over til universitets- og høysko-

leutdanning i større grad enn resten av befolkningen og elever med innvandrerbakgrunn generelt. Blant barn av arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS som fullførte videregående opplæring våren 2018, 2019 eller 2020, begynte i gjennomsnitt 69 prosent i universitets- og høyskoleutdanning den påfølgende høsten, sammenlignet med 39 prosent for den øvrige befolkningen og 57 prosent for barn av innvandrere i alt.<sup>42</sup> Tallet for familietilknyttede til arbeidsinnvandrere fra EØS er 56 prosent, omtrent det samme som for innvandrere i alt.

Av alle arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS og deres familietilknyttede i aldersgruppen 19–22 år, var rundt 40 prosent registrert i universitets- og høyskoleutdanning i 2020. Dette var like høy andel som for resten av befolkningen i denne aldersgruppen, men betydelig høyere enn for innvandrere i alt, hvor tilsvarende andel var 23 prosent. Mange flere arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS og deres familietilknyttede befinner seg i høyere utdanning, sammenlignet med den tilsvarende gruppen fra EØS-området og innvandrere i alt. Ser vi på alle personer i aldersgruppen 19–29 år var rundt 20 prosent av arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS i en universitets- og høyskoleutdanning i 2020. SSB viser at dette er 13 prosentpoeng høyere sammenlignet med arbeidsinnvandrere fra EØS, hvor tilsvarende andel var syv prosent. Det er også tre prosentpoeng høyere enn for innvandrere totalt, hvor 17 prosent i aldersgruppen 19–29 år befant seg i høyere utdanning. For resten av befolkningen var tilsvarende andel 30 prosent.

## 12.5 Oppsummering

Det er stor mangel på utdanningsopplysninger for innvandrere, og mangelen er størst blant arbeidsinnvandrere med kort botid. Med dette forbeholdet har kapitlet beskrevet hovedtrekkene i kunnskapen som finnes om arbeidsinnvandrernes utdanning og kompetanse.

Arbeidsinnvandreres utdanningsnivå er forskjelligartet, og varierer særlig med landbak-

<sup>38</sup> Andresen mfl. (2022): 48–49.

<sup>39</sup> Birkelund & Mastekaasa. (2009). *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv*. Oslo: Abstrakt forlag.

<sup>40</sup> IMDi. (2021, 28. desember). Gjennomføring av videregående opplæring blant unge innvandrere. Hentet fra <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/kunnskapsoversikt/gjennomforing-av-videregaende-opplaring-blant-unge-innvandrere/>

<sup>41</sup> I arbeidet med denne rapporten har SSB valgt å slå sammen arbeidsinnvandrere og familiemedlemmene deres, og dette kan få konsekvenser for tolkningen av særlig statistikken over hvem som tar høyere utdanning. Tallene som er gjengitt i disse avsnittene, omfatter altså arbeidsinnvandrere og familietilknyttede som har innvandret til Norge i perioden 1990–2020 og fortsatt er bosatt i landet per 1. januar 2021.

<sup>42</sup> Andresen mfl. (2022): 50.

grunn. I gjennomsnitt har arbeidsinnvandrere høyere utdanning enn både familieinnvandrere, flyktninger og den øvrige befolkningen. Svært mange arbeidsinnvandrere har utdanning på videregående nivå som høyeste fullførte utdanningsnivå, men de er også tydelig overrepresentert blant dem med lang universitets- og høyskoleutdanning i Norge.

Arbeidsinnvandrere fra forskjellige deler av verden kommer til Norge for å dekke forskjellige kompetansebehov. Mange av arbeidsinnvandrerne fra vesteuropeiske land og land utenfor EU har svært høy utdanning, mens de aller fleste fra Sentral- og Øst-Europa har utdanning på nivå med videregående skole eller lavere. I sistnevnte landgrupper utgjør arbeidsinnvandrere en stor og representativ andel av alle innvandrerne fra regionen. Dette er ikke tilfelle for arbeidsinnvandrere fra Asia og Afrika, som har svært mye høyere utdanningsnivå enn personer som kommer derfra på grunn av flukt og familieinnvandring. Kvinnelige arbeidsinnvandrere har jevnt over langt høyere utdanningsnivå enn sine mannlige motstykker, dette gjelder særlig blant arbeidsinnvandrerne fra Vest- og Nord-Europa og EU-landene i Sentral- og Øst-Europa. Kvinnelige arbeidsinnvandrere har betraktelig høyere utdanningsnivå enn både andre kvinnelige innvandrere og kvinner fra den øvrige befolkningen.

Bak grupperte landkategorier er det betydelig variasjon i utdanningsnivå på tvers av arbeidsinnvandrere fra forskjellige enkeltland. Arbeidsinnvandrere fra Polen har i svært stor grad videregående nivå eller lavere som høyeste fullførte utdanning, mens arbeidsinnvandrere fra USA og India som regel har lang universitets- og høyskoleutdanning. Fordi gruppene fra ulike deler av verden er av såpass ulik størrelse, er det viktig å understreke at disse andelene på ulikt utdanningsnivå ikke nødvendigvis avspeiler hvor stor andel disse landgruppene utgjør av alle personer i Norge på et visst utdanningsnivå. Det er for eksempel et

større antall arbeidsinnvandrere fra Sentral- og Øst-Europa i Norge som har universitets- og høyskoleutdanning, enn dem som er fra både vesteuropeiske land og land utenfor EØS til sammen.

Når det gjelder arbeidsinnvandreres norskerferdigheter, mangler et helhetsbilde, men mye tyder på at mange arbeidsinnvandrere har begrensede ferdigheter. Undersøkelser om bruk av utenlandsk arbeidskraft har vist at språkutfordringer og kommunikasjonsproblemer er et tema i flere bransjer. Barrierer for å gjennomføre språkopplæring er blant annet tilgjengelighet, tid, overskudd og betalingsevne. Det er flere menn enn kvinner blant arbeidsinnvandrere fra tredjeland som har gjennomført avsluttende norskprøve. Hvis man ser på muntlig og skriftlig prøve, ligger kvinnene jevnt over på et høyere norsknivå enn mennene.

Det har vært en stor vekst i antallet minoritetsspråklige barn og unge i norske barnehager og skoler de siste to tiårene. Mellom 2005 og 2020 gikk andelen fra rundt 6 prosent til at nesten en av fem norske barnehagebarn er minoritetsspråklig. Mange av disse barna er barn av arbeidsinnvandrere. 6 prosent av elevene i grunnskolen fikk særskilt norskopplæring, og en firedel av disse fikk også annen særskilt språkopplæring.

Hele en av fem barn av arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS som avsluttet grunnskolen i skoleåret 2019–2020, hadde manglende grunnskolepoeng. Men jo lengre botid denne gruppen barn har, jo høyere grunnskolepoeng oppnår de. For elever som hadde bodd tre år eller mer i Norge, var andelen elever med høye grunnskolepoeng tilnærmet lik resten av befolkningen i 2020.

Familietilknyttede til arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS registrert i videregående opplæring, velger i størst grad studieforbereidende og fullfører videregående i lik grad som den øvrige befolkningen, mens familietilknyttede til arbeidsinnvandrere fra EØS-området er jevnere fordelt mellom studieprogrammene og fullfører i noe mindre grad.

## Kapittel 13

# Økonomiske levekår og boforhold

### 13.1 Innledning

Utvalget er bedt om å oppsummere kunnskapen om levekår for arbeidsinnvandrere og deres familier. Arbeidsinnvandrere har høyere sysselsetting enn flyktninger og familiegjennforente, men mange arbeider i bransjer med relativt lav lønn og har derfor lave yrkesinntekter. Det er imidlertid store forskjeller mellom arbeidsinnvandrere fra ulike land om de jobber i bransjer med lav eller høy lønn. Det økonomiske handlingsrommet til den enkelte, som blir antydnet ved å se nærmere på husholdningsinntekter, vil også være forskjellig for arbeidsinnvandrere som har økonomiske forpliktelser i sine hjemland, for eksempel ved at de forsørger familie eller eier bolig der, og de som ikke har slike forpliktelser.

Bolig og boforhold spiller en sentral rolle i den norske velferdspolitikken, og dette blir iblant omtalt som den fjerde velferdspilaren, sammen med helse, utdanning og arbeid.<sup>1</sup> Til forskjell fra andre velferdsgoder er imidlertid tilbudet fra det offentlige sparsomt og reguleringene få, og de som har råd til å kjøpe, blir subsidiert ved skattefradrag og lav boligbeskatning.<sup>2</sup> De aller fleste bor godt i Norge i dag, og det har vært en kraftig nedgang i antall bostedsløse de siste årene.<sup>3</sup> Noen grupper er imidlertid mer utsatt på boligmarkedet enn andre, og beregninger fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at rundt 170 000 ble regnet som vanskeligstilt på boligmarkedet i 2019 – og 110 000 av disse hadde innvandrerbakgrunn.<sup>4</sup> Blant disse er det få som har bakgrunn fra Europa og Nord-Amerika, og arbeidsinnvandrere er generelt i

mindretall. Det er innvandrere fra Afrika og Asia, som i stor grad har kommet som flyktninger eller familieinnvandrere, som er vanskeligstilte i store antall, og særlig blant husholdningene som er vanskeligstilte over flere år på rad.<sup>5</sup>

Lav inntekt er en viktig årsak til at mange husholdninger leier bolig og bor trangt. For arbeidsinnvandrere betyr imidlertid inntekt mindre for trangboddhet enn for andre, og andelen trangbodde stiger saktere for arbeidsinnvandrere enn for andre innvandrere når antallet barn i husholdningen øker. Sammen med en tendens til å leie et bosted først og en sterk økning i andelen som eier egen bolig over tid, tyder dette på at arbeidsinnvandrere har en særegen tilknytning til det norske boligmarkedet.

Dette kapitlet beskriver arbeidsinnvandreres husholdningsinntekter og boforhold, som sammen utgjør et fundament for materielle levekår. Først redegjøres det for inntektene til arbeidsinnvandrernes husholdninger og hvordan disse har utviklet seg over tid sammenlignet med andre gruppers husholdningsinntekt. Denne gjennomgangen bør ses i sammenheng med beskrivelsene av inntektssammensetning og overføringer i kapittel 11. Husholdningers økonomiske situasjon er ofte nært forbundet med deres boforhold. Siste del av dette kapitlet ser derfor nærmere på i hvor stor grad arbeidsinnvandrere bor i eid eller leid bolig, og hva som kjennetegner størrelsen og kvaliteten på boligene deres.

### 13.2 Arbeidsinnvandrernes husholdningsinntekter

Et ønske om bedre økonomiske levekår er en viktig årsak til at folk velger å flytte fra et land til et annet for å arbeide. Som kapittel 11 beskriver, er yrkesinntekt den klart største delen av arbeidsinn-

<sup>1</sup> Departementene. (2014). *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*.

<sup>2</sup> von Simson & Umblijs. (2019). *Boforhold og velferd*. (ISF-rapport 2019:2). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

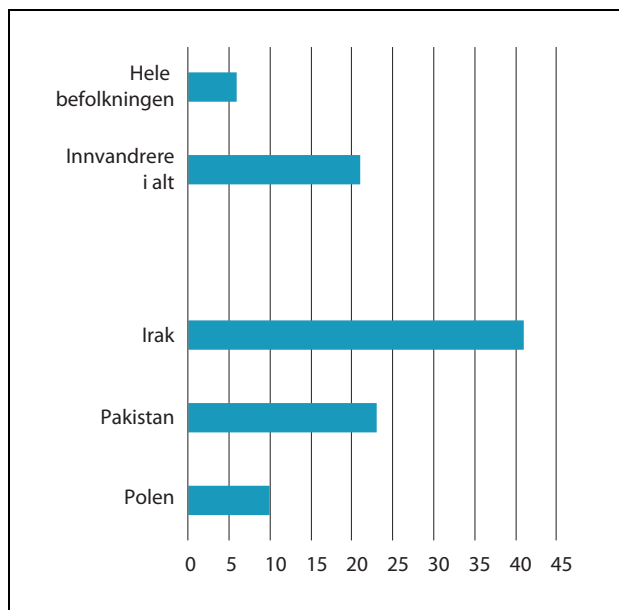
<sup>3</sup> Dyb & Lid. (2017). *Bostedsløse i Norge 2016 – en kartlegging* (NIBR-rapport 2017: 13). NIBR; Dyb & Zeiner. (2021). *Bostedsløse i Norge 2020 – en kartlegging* (NIBR-rapport 2021:10). NIBR.

<sup>4</sup> Thorsen. (2017). *Vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?* SSB-rapport 2017/6.

<sup>5</sup> von Simson, K. og Umblijs, J. (2019). «Vanskeligstilte på boligmarkedet – dynamikk og tilstandsavhengighet». *Tidsskrift for boligforskning* Vol. 2, N. 2, s, 84 – 111

vandrernes husholdningsinntekt, nærmere 90 prosent. Arbeidsinnvandrere er en ung befolkning med god helse. En stor andel har kort botid og har nylig kommet til Norge nettopp fordi det var etterspørsel etter disse personenes arbeidskraft. Kapittel 11 beskriver nærmere arbeidsinnvandrernes mottak av forskjellige former for offentlige overføringer. I det følgende beskrives først opplevde økonomiske vansker blant enkelte grupper, så følger en registerbasert gjennomgang av nivået og fordelingen av de totale husholdningsinntektene blant arbeidsinnvandrere.

Personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i lavinntektsgruppen i Norge. Lavinntekt henger ofte sammen med andre levekårsutfordringer og en opplevelse av å ha økonomiske vansker.<sup>6</sup> Levekårsundersøkelsen fra 2016 blant personer med innvandrerbakgrunn stilte spørsmål som skal gi informasjon om hvorvidt respondene vurderer at det er vanskelig «å få endene til å møtes», gitt husholdningens samlede inntekt.<sup>7</sup> Figur 13.1 viser at en av fem innvandrere i utvalget svarer at de synes det er vanskelig å få endene til å møtes, mot en av tjue i hele befolkningen.



Figur 13.1 Andel som opplever at det er vanskelig «å få endene til å møtes», 18 år og eldre. Etter utvalgte opprinnelsesland. Prosent. 2016

Kilde: Enes (2017b).

<sup>6</sup> Thorsen. (2019, 4. juni). Innvandrere med lav inntekt dårligere stilt enn andre med lav inntekt. Hentet fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/innvandrere-med-lav-inntekt-darligere-stilt-enn-andre-med-lav-inntekt>

<sup>7</sup> Enes. (2017b). Økonomisk romslighet. I Vrålstad & Wiggen (red). (2017).

gen. Det er imidlertid stor variasjon mellom innvandrere fra ulike land, og figuren illustrerer dette ved å vise tre grupper med svært ulike svar. En av ti blant polske innvandrere svarer bekreftende på spørsmålet. Pakistanske innvandrere svarer nærmere gjennomsnittet for alle innvandrere på dette spørsmålet, mens blant personer fra Irak svarer over 40 prosent at det er vanskelig å få endene til å møtes.

Levekårsundersøkelsen gir et subjektivt bilde av viktige levekårsforhold, for eksempel hvorvidt man opplever økonomiske vansker. I statistikk og analyser av registerbasert informasjon får man et supplerende bilde fra et mer objektivt ståsted. I det videre beskrives det hvordan husholdningsinntektene til arbeidsinnvandrere er, og har utviklet seg siden den store økningen i denne gruppen etter EU-utvidelsen østover i 2004.

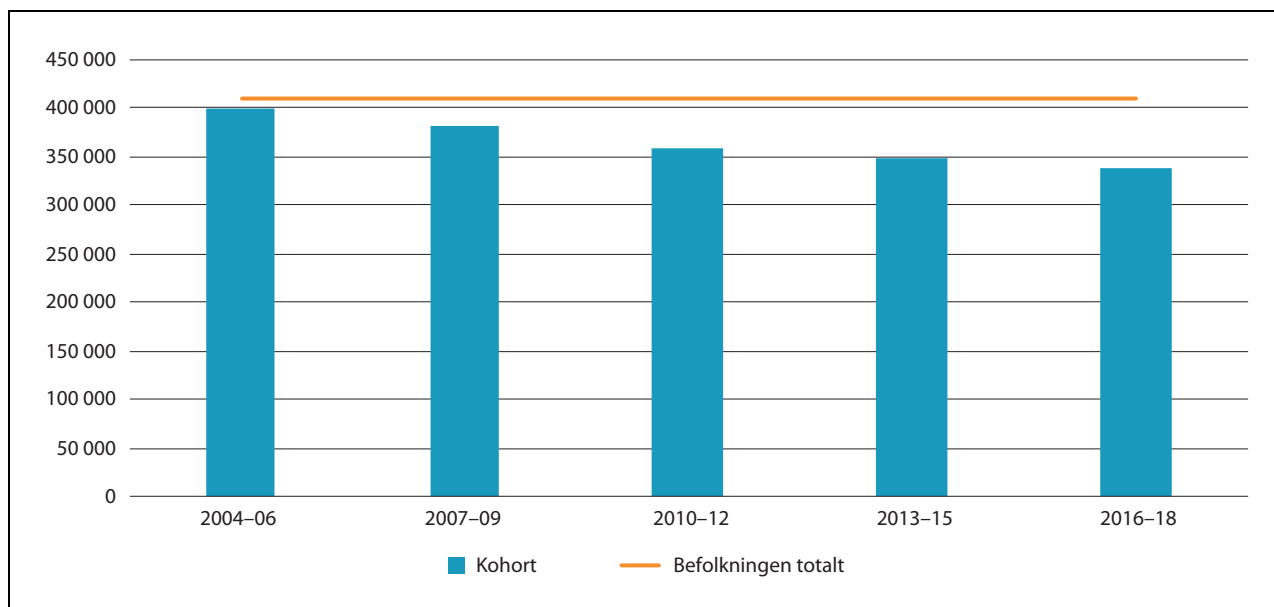
### 13.2.1 Utviklingen i inntektsnivået blant arbeidsinnvandrernes husholdninger

På bestilling fra utvalget har SSB gjort analyser av utviklingen i arbeidsinnvandrernes husholdningsinntekter ut fra hvor lenge de har bodd i landet. Rapporten beskriver de økonomiske levekårene til arbeidsinnvandrernes husholdninger fra bosetting i årene 2004–2018 og fram til 2020, noe som er tidligere omtalt i kapittel 11.<sup>8</sup> I det følgende er arbeidsinnvandrere adskilt ut fra hvilken bosettingskohort de tilhører, det vil si i hvilken treårsperiode arbeidsinnvandrerne først ankom landet. Det er verdt å merke seg at inntektsmålet som benyttes i SSBs analyser, er summen av inntekter som husholdningen har, justert etter en såkalt «ekvivalensskala» som tar høyde for størrelsen på husholdningen. Formålet er at husholdningsinntekten som mål skal gi et uttrykk for levestandard eller kjøpekraft.<sup>9</sup>

Figur 13.2 viser medianinntekten i 2020 for de ulike bosettingskohortene. Det er som forventet at inntektene øker med botid, og som figuren viser, har de som ankom landet i årene 2004–2006, et inntektsnivå som i 2020 ligger like under landsnivået. For de senere kohortene er inntektene noe lavere, og disse har systematisk lavere inntektsnivå enn de som kom tidligere. Kohorten med kortest botid, arbeidsinnvandrere som flyttet til

<sup>8</sup> Epland & Kirkeberg. (2022).

<sup>9</sup> Konkret benytter SSB «EU-skalaen», der første voksne har vekt 1 og neste voksne har vekt lik 0,5, mens hvert barn får vekt lik 0,3. Dette innebærer at en husholdning med to voksne og to barn må ha en inntekt som er 2,1 ganger større enn en enslig for å ha samme velferdsnivå. Epland & Kirkeberg. (2022): 14.



Figur 13.2 Median ekvivalentinntekt for ulike bosettingskohorter av ikke-nordiske arbeidsinnvandrere. Målt i kroner. 2020

Kilde: Epland & Kirkeberg (2022)

landet i løpet av 2016–2018, hadde en medianinntekt på i underkant av 340 000 kroner, noe som tilsvarte 83 prosent av medianinntekten i hele befolkningen i 2020.<sup>10</sup>

SSBs analyser viser ellers at den tidligste kohorten, de som kom i årene 2004–2006, oppnådde den raskeste inntektsutviklingen av disse gruppene. Perioden da denne kohorten ankom landet, var kjennetegnet av høykonjunktur i Norge, med rekordhøy sysselsetting, lav ledighet og kraftig lønnsvekst. De senere ankomstkohortene har hatt en tregere vekst i inntekter i løpet av de første fem årene i landet. Dette er trolig knyttet til utfordringer som finanskrisen i 2008 og oljekrisen i 2014.

Analysene av inntektsutviklingen til de ulike kohortene av arbeidsinnvandrere viser at det er stor variasjon i inntekt innad i kohortene. Denne variasjonen er sterkt knyttet til arbeidsinnvandrernes landbakgrunn. Figur 13.3 viser utviklingen for husholdningsinntektene til arbeidsinnvandrere fra de største avsenderlandene i ankomstkohorten 2004–2006, og viser at det er store forskjeller mellom arbeidsinnvandrere fra sentral- og østeuropeiske land som ble medlemmer av EU i denne perioden, og vesteuropeiske land som hadde vært medlem av EU i lengre tid.

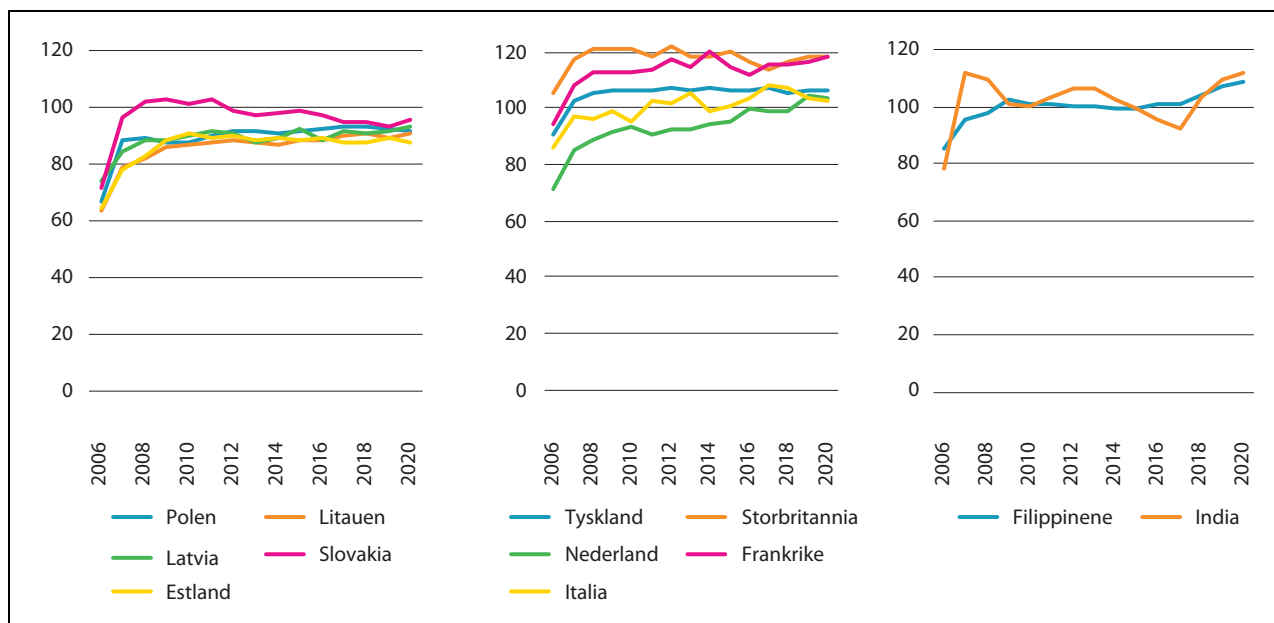
Mens arbeidsinnvandrerne fra land som Polen, de baltiske landene og Slovakia alle hadde

en medianinntekt som var lavere enn medianinntekten i befolkningen i 2020, hadde arbeidsinnvandrerne fra vesteuropeiske EU-land en medianinntekt som var høyere enn landsmedianen samme år. Blant den første gruppen hadde de med bakgrunn fra Slovakia den beste inntektsutviklingen i starten, men en svak utvikling etter 2011 gjør at det er små forskjeller til de andre landene i 2020. Også blant de vesteuropeiske landene har gruppenes inntekter nærmet seg hverandre, blant annet ved at nederlenderne har tatt igjen forspranget til tyskerne og italienerne. Arbeidsinnvandrere fra Storbritannia og Frankrike skiller seg ut med de klart største husholdningsinntektene over hele perioden i denne kohorten. I 2020 hadde begge disse gruppene et inntektsnivå tilsvarende 118 prosent av nivået i befolkningen.<sup>11</sup>

Figuren viser også inntektsutviklingen blant arbeidsinnvandrere fra India og Filippinene, de to eneste tredjelandsgruppene som hadde et tilstrekkelig antall som kom i 2004–2006, til at de kan analyseres separat. I 2020 hadde begge disse gruppene et inntektsnivå som var klart høyere enn befolkningen i alt. Mens inntektsutviklingen til arbeidsinnvandrere fra Filippinene har vært jevn og stabil over hele perioden, er imidlertid husholdningsinntektene til inderne som kom til landet i årene 2004–2006, mer preget av svingninger. Dette kan tyde på at mange arbeidsinnvandrere

<sup>10</sup> Epland & Kirkeberg. (2022).

<sup>11</sup> Epland & Kirkeberg. (2022).



Figur 13.3 Utvikling i median ekvivalentinntekt for arbeidsinnvandrere fra forskjellige land. Bosettingskohort 2004–2006. Prosent av median ekvivalentinntekt i befolkningen. 2006–2020

Kilde: Epland & Kirkeberg (2022)

fra India er sysselsatt i næringer eller yrker som er mer utsatt for konjunktursvingninger.

I årene 2007–2009 økte arbeidsinnvandringen til Norge betydelig. Kohorten som kom til Norge i denne perioden, utgjorde totalt 30 000 arbeidsinnvandrere ved inngangen til 2021, mot drøyt 10 000 i kohorten 2004–2006. Selv om det fremdeles var flest som kom fra Polen og de baltiske landene, kom det også mange fra Bulgaria, Romania, Slovakia, Tsjekkia og Ungarn. Det kom også flere fra land i Sør-Europa som ble hard rammet av finanskrisen i samme periode.

Som vist i figur 13.4 er det arbeidsinnvandrere fra Tsjekkia, Slovakia og Ungarn som har gjort det best inntektsmessig blant EU-landene fra Sentral- og Øst-Europa. Det generelle inntektsnivået til arbeidsinnvandrere fra vesteuropeiske land er høyt, og selv personene fra de nye søreuropeiske avsenderlandene Portugal og Spania hadde i 2020 en medianinntekt minst på linje med befolkningen generelt. For noen grupper lå nivået klart høyere, og som for 2004–2006-kohorten er det arbeidsinnvandrere fra Frankrike og Storbritannia som har de høyeste inntektene blant vesteuropeerne, mens de nye store avsenderlandene fra utenfor EU – USA og Iran – skiller seg ut med svært høye inntekter. Det meste av perioden er medianinntekten blant arbeidsinnvandrere fra disse to landene mer enn 30 prosentpoent høyere enn medianinntekten i befolkningen. Det laveste inn-

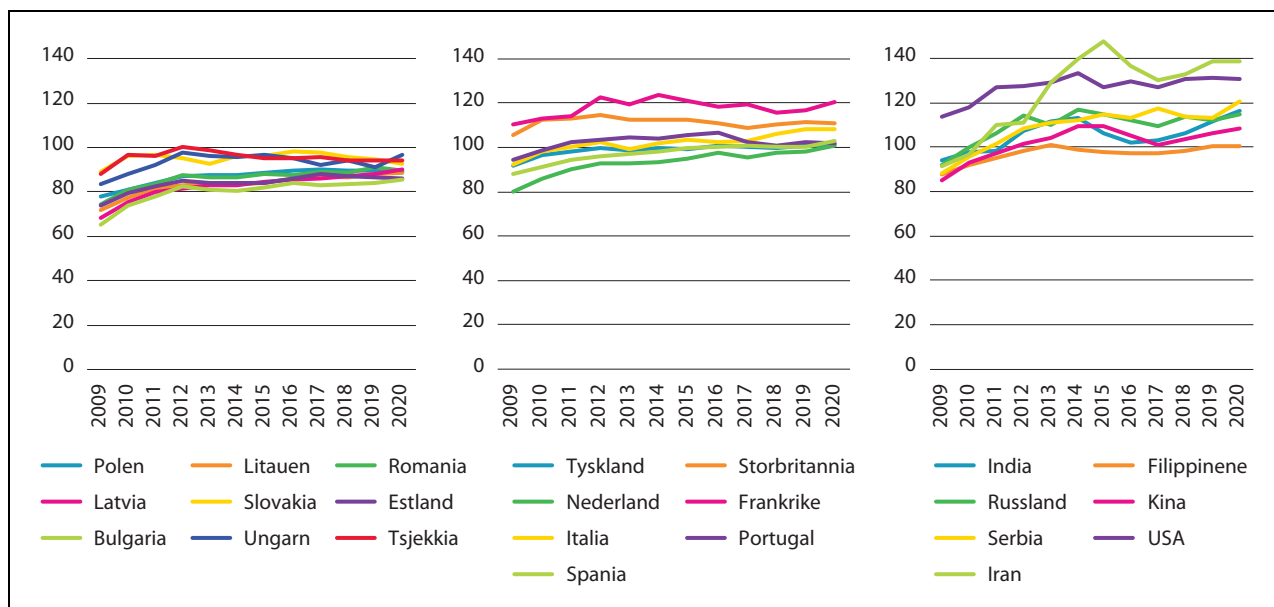
tektsnivået blant arbeidsinnvandrere fra land utenfor EU finner en blant dem fra Filippinene og Kina. Samtidig er ikke dette et lavt nivå sammenlignet med de fleste av landene fra både øst og vest i EU.

I de neste bosettingskohortene SSB har fulgt – 2010–2012, 2013–2015 og 2016–2018 – er det flere mønstre som går igjen fra de tidlige ankomstgruppene. Blant arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa forblir inntektsnivået relativt lavt, men noe høyere blant dem som kommer fra land som Slovakia, Tsjekkia og Ungarn. Arbeidsinnvandrere fra Bulgaria har gjennomgående de laveste husholdningsinntektene.

Blant arbeidsinnvandrere fra vesteuropeiske land fortsetter det å være klare forskjeller mellom dem som kommer fra land i Sør-Europa og Nord-Europa, der de fra land i sør – som for eksempel Hellas, Portugal og Spania – har de laveste husholdningsinntektene. De største husholdningsinntektene har arbeidsinnvandrere fra Frankrike og Storbritannia, og i senere kohorter også de fra Irland.

Flere av gruppene blant arbeidsinnvandrere fra land utenfor EU fortsetter i bosettingskohorten 2010–2012 å være kjennetegnet av å ha til dels svært høye inntekter. Også i denne bosettingskohorten skiller Iran og USA seg ut med svært høye inntekter sammenlignet med inntektsnivået i befolkningen i alt. Tilsvarende er fortsatt arbeids-





Figur 13.4 Utvikling i median ekvivalentinntekt for arbeidsinnvandrere fra forskjellige land. Bosettingskohort 2007–2009. Prosent av median ekvivalentinntekt i befolkningen, 2009–2020

Kilde: Epland & Kirkeberg (2022)

innvandrere fra Filippinene og Kina blant dem med lavest medianinntekter i tredjelandsgruppen av arbeidsinnvandrere, men nivået ligger om lag på nivå med inntektsnivået i befolkningen totalt. I de siste ankomstkohortene, 2013–2015 og 2016–2018, ser det ut til å være noe mindre variasjon i inntektsnivået mellom dem som kommer fra forskjellige land utenfor EU.

### 13.2.2 Inntektsfordeling blant ulike grupper arbeidsinnvandrere

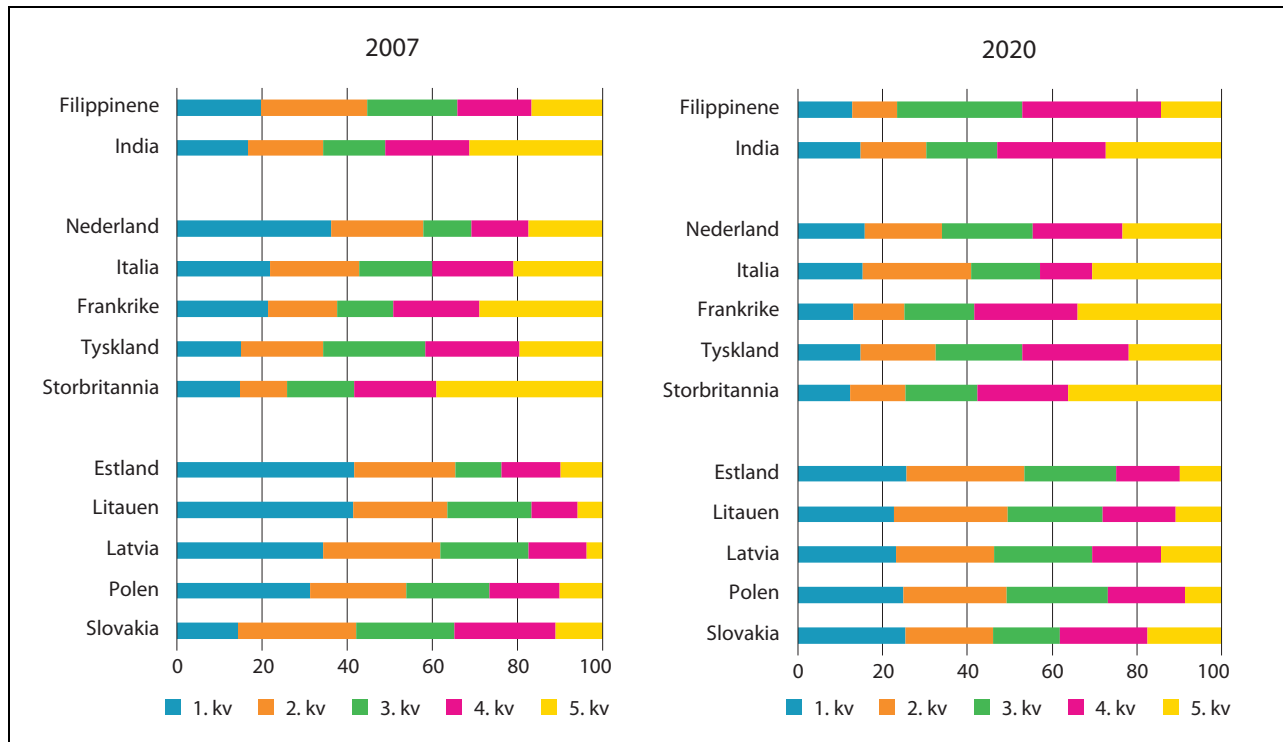
SSBs kohortanalyse inkluderer også en oversikt over hvordan arbeidsinnvandrernes husholdningsinntekter er plassert i inntektsrangeringen av hele den norske befolkningen, og hvor stor andel av husholdningene som kan betegnes å ha «vedvarende lavinntekt», et mye brukt mål på fattigdom. Analysene er utført på de samme fem ankomstkohortene som er benyttet i beskrivelsene av utviklingen i inntektsnivået, og baserer seg på samme mål på inntekt etter skatt per forbruksenhet (ekvivalentinntekt).

Figur 13.5 viser hvordan arbeidsinnvandrerne som kom 2004–2006 er plassert i inntektsfordelingen rett etter ankomst, i 2007, og i 2020. Fordelingen er basert på at hele befolkningens husholdningsinntekter er rangert og delt inn i fem like store inntektsklasser, kalt kvintiler. Første kvintil viser til de 20 prosentene med lavest inntekt i landet, mens femte kvintil vil være de 20 prosentene

med høyest inntekt. Hvis hver av landgruppene av arbeidsinnvandrerne som er del av denne kohorten, hadde hatt samme inntektsfordeling som hele befolkningen, ville de hatt 20 prosent i hver inntektsklasse.

Figur 13.5 viser at representasjon i de ulike delene av inntektsfordelingen varierer betydelig etter arbeidsinnvandrernes landbakgrunn. Arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa plasserer seg lenger ned i inntektsfordelingen, særlig i 2007. Andelen i den nederste inntektskvintilen er mellom 30 prosent for innvandrere fra Polen og 40 prosent blant dem som kom fra de baltiske landene i denne perioden. Med økt botid minsker andelen i nederste inntektskvintil de neste ti årene, men stiger litt igjen i det første året med koronapandemien. Blant litauere ble andelen i nederste inntektskvintil redusert fra 41 prosent i 2007 til 23 prosent i 2020. Også blant arbeidsinnvandrere fra Estland og Latvia finner vi en tilsvarende utvikling. Sammenlignet med arbeidsinnvandrere fra Polen er det relativt sett flere baltiske arbeidsinnvandrere som plasserer seg i øverste inntektskvintil med økt botid.

Figur 13.5 viser også at arbeidsinnvandrere fra vesteuropeiske land ligger langt høyere i inntektsfordelingen sammenlignet med arbeidsinnvandrere fra Polen og de baltiske landene. Unntaket er nederlendere, som i de første årene etter bosetting har et langt lavere inntektsnivå, og som er klart overrepresentert nederst i fordelingen med over en av tre i nederste kvintil i 2007. Andelen neder-



Figur 13.5 Inntekt etter skatt per forbruksenhet (ekvivalentinntekt) etter kvintiler<sup>1</sup> for arbeidsinnvandrere fra forskjellige land. Bosettingskohort 2004–2006. Prosent. 2007 og 2020

<sup>1</sup> Inntektsrangering hvor arbeidsinnvandrere er delt inn i fem like store inntektsklasser. Grenseverdier for kvintiler beregnet for hele befolkningen ekskl. studenter.

Kilde: Epland & Kirkeberg (2022)

lendere nederst i inntektsfordelingen synker betraktelig fram til 2020, der kun 16 prosent av denne gruppen er i nederste kvintil. For 2020 viser figuren at arbeidsinnvandrere fra alle vesteuropeiske land ligger høyere i inntektsfordelingen enn befolkningen samlet, da alle disse er underrepresentert nederst i fordelingen og overrepresentert øverst i fordelingen. Blant arbeidsinnvandrere fra Frankrike og Storbritannia er over halvparten av husholdningene plassert i de to øverste inntektskvintilene.

Blant tredjelandsgruppene er indiske arbeidsinnvandrere særlig godt representert i den øverste inntektskvintilen både i 2007 og 2020, og tilsvarende underrepresentert i de tre laveste inntektskvintilene. For arbeidsinnvandrere fra Filippinene er endringen mellom disse to tidspunktene stor. I 2007 er filippinske arbeidsinnvandrere noe underrepresentert i de to øverste kvintilene og noe overrepresentert i den nest nederste. I 2020 har filippinske arbeidsinnvandrere flyttet seg opp i inntektsfordelingen og er sterkt overrepresentert i den nest øverste kvintilen, samtidig som de nesten har lavest andel av alle gruppene her i de to nederste kvintilene, sammen med arbeidsinnvandrere fra Frankrike og Storbritannia.

I de neste bosettingskohortene er det igjen flere mønstre som er gjenkjennbare fra de tidlige ankomstgruppene når det gjelder plassering i inntektsfordelingen. Den ujevne fordelingen mellom landgruppene gjelder uansett hvilken bosettingskohort som studeres. Arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa plasserer seg lenger ned i inntektsfordelingen sammenlignet med arbeidsinnvandrere fra Vest-Europa og fra tredjeland. Grupper som kommer i større antall i senere bosettingskohorter, for eksempel arbeidsinnvandrere fra Bulgaria og Romania, kjennetegnes ved en klar overrepresentasjon lavt i inntektsfordelingen.

Senere kohorter innbefatter også flere land fra andre deler av verden. Blant arbeidsinnvandrere fra vesteuropeiske land er det et forholdsvis klart skille ved at arbeidsinnvandrere fra land i Sør-Europa i større grad befinner seg i nedre del av inntektsfordelingen, sammenlignet med arbeidsinnvandrere fra land lenger nord i Europa. Blant arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS er det til dels en stor variasjon i inntektsfordelingen ut fra landbakgrunn. Mange arbeidsinnvandrere fra tredjeland har imidlertid høye inntekter, og flere

land er overrepresentert øverst i inntektsfordelingen.<sup>12</sup>

Ingen av de senere ankomstkohortene ender med en plassering som er like høy i inntektsfordelingen som de som kom rett etter EU-utvidelsen i 2004. Felles for alle kohorter er likevel at mange grupper av arbeidsinnvandrere forbedrer plasseringen sin i inntektsfordelingen over tid. Dette gjelder også grupper som i utgangspunktet lå høyt i inntektsfordelingen kort tid etter ankomst. I kohorten 2007–2009 var det for eksempel slik at blant amerikanske og iranske arbeidsinnvandrere hadde henholdsvis 38 og 24 prosent inntekt i høyeste kvintil i 2010, mens de tilsvarende andelen i 2020 var henholdsvis 45 og 52 prosent.

### 13.2.3 Vedvarende lavinntekt blant arbeidsinnvandrernes husholdninger

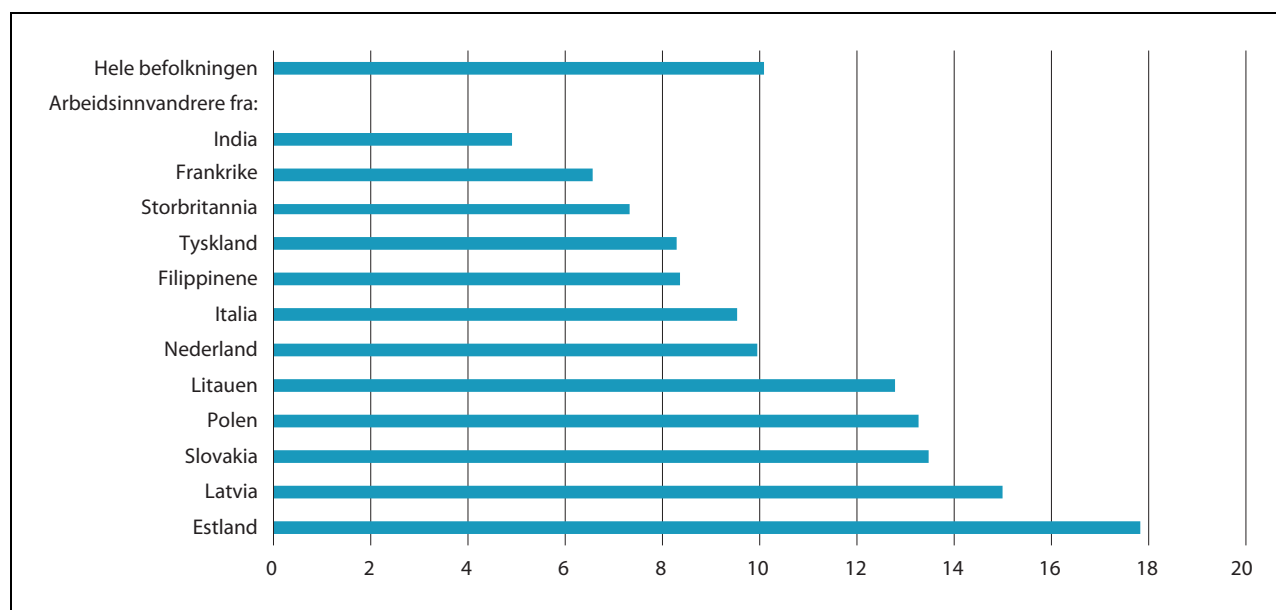
Å se nærmere på forekomsten av vedvarende lavinntekt, målt over flere år ved hjelp av paneldata, gir en god indikasjon på om enkelte grupper har større vansker med å forbedre den økonomiske situasjonen sin. Andelen med vedvarende lavinntekt i perioden 2018–2020 i hele befolkningen var om lag 10 prosent. Figur 13.6 viser at den tilsvarende lavinntektsandelen var høyere blant arbeidsinnvandrere fra samtlige av de store avsen-

derlandene i Sentral- og Øst-Europa som kom til Norge i 2004–2006 og fortsatt er bosatt. Høyest andel med vedvarende lavinntekt har arbeidsinnvandrere fra Estland, med 17,8 prosent, mens Litauen har lavest andel med 12,8 prosent. Blant arbeidsinnvandrere fra Polen, den største gruppen som kom i årene 2004–2006, har 13,2 prosent vedvarende lavinntekt i 2020.

Blant arbeidsinnvandrere fra de vesteuropeiske landene er bildet et annet. Her er andelen med lavinntekt lavere i alle grupper sammenlignet med hele befolkningen. Lavest andel finner vi blant franske og britiske arbeidsinnvandrere, med henholdsvis 6,6 og 7,3 prosent. Andelen med vedvarende lavinntekt ligger også lavt blant arbeidsinnvandrere fra de to landene utenom EØS – Filipinene og India.

I de neste bosettingskohortene er det også flere mønster som går igjen. Vedvarende lavinntekt er mindre utbredt blant arbeidsinnvandrere fra tredjeland og mest utbredt blant dem fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa. Samtidig er det for flere av de senere kohortene et mer sammensatt bilde, blant annet ved at andelen med vedvarende lavinntekt er høy blant arbeidsinnvandrere fra sør-europeiske land, og til dels også andre vesteuropeiske land. Disse tallene viser at både innvandringsstidspunkt og botid har betydning for arbeidsinnvandrernes økonomiske levekår. Andelen med vedvarende lavinntekt øker for hver ny kohort når man sammenligner arbeidsinnvandrere med

<sup>12</sup> Epland & Kirkeberg. (2022).



Figur 13.6 Andel med vedvarende lavinntekt blant hele befolkningen i Norge og arbeidsinnvandrere fra forskjellige land.<sup>1</sup> Bosettingskohort 2004–2006 for arbeidsinnvandrere. 2018–2020

<sup>1</sup> Vedvarende lavinntekt er definert som gjennomsnittlig inntekt lavere enn 60 prosent av mediangjennomsnittet over en treårsperiode.

samme landbakgrunn. I de seneste kohortene er det svært høye lavinntektsandeler uavhengig av landbakgrunn, og forskjellen mellom arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, Vest-Europa og tredjeland, er noe mindre enn for de tidlige kohortene. Mellom enkeltland er imidlertid variasjonen fortsatt stor. Mens 9 prosent av de irske husholdningene befant seg i vedvarende lavinntekt i tre år etter å ha innvandret mellom 2016 og 2018, gjorde 33 prosent av de spanske og 47 prosent av de bulgarske husholdningene det samme.

Både bosituasjon og husholdningsinntekt blir ofte mer utfordrende for en husholdnings levekårsituasjon når husholdningen består av barn. Antall kvadratmeter og disponible kroner må fordeles på flere personer, og barn bidrar ikke selv med materielle ressurser til husholdningen. Utvalget er også bedt om å utrede situasjonen til arbeidsinnvandrernes familier, og her ses det nærmere på husholdningsinntekten til utvalgte landgrupper.

Andelen barn som vokser opp i familier med vedvarende lav husholdningsinntekt, har økt jevnt det siste tiåret.<sup>13</sup> Barn som selv har innvandret, eller som er født i Norge av innvandrerforeldre, har i utgangspunktet langt større risiko for å havne i lavinntektsgruppen sammenlignet med barn født i Norge med minst én norsk forelder.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Normann. (2021, 22. november). Barna som vokser opp i lavinntekt. Hentet fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/barna-som-vokser-opp-i-lavinntekt>

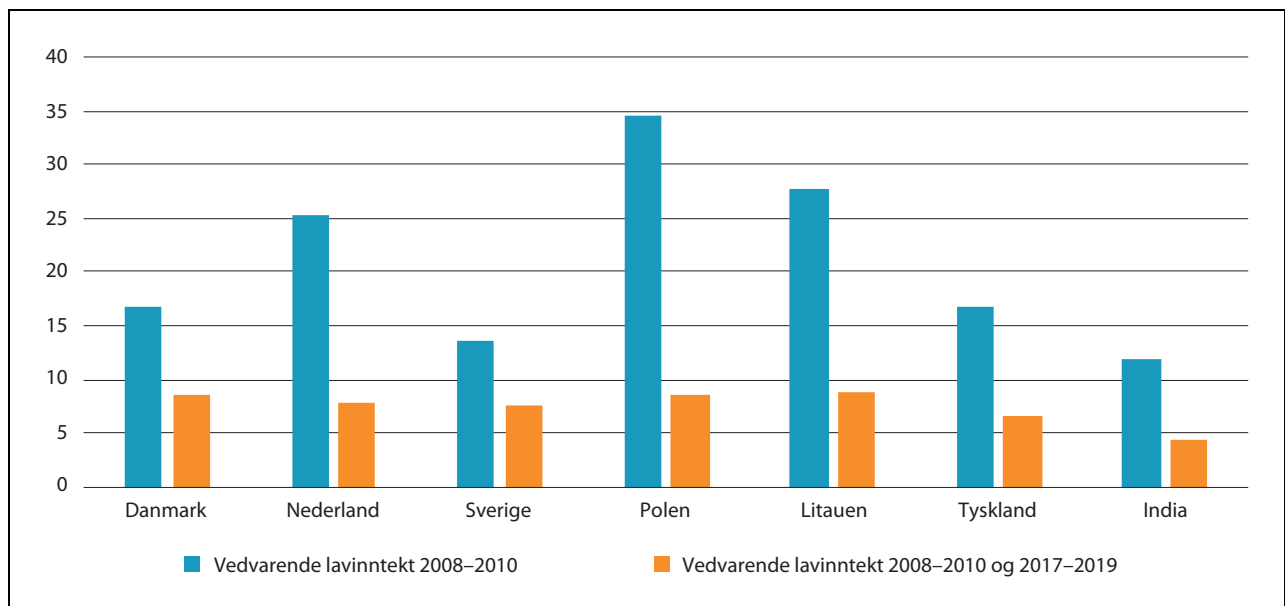
Det er særlig blant barn med innvandrerbakgrunn andelen med lavinntekt har økt siden 2011.

I en analyse fra 2021 gjør SSB rede for hva som kjennetegner barn som er i lavinntektsgruppen over tid. Analysen følger barn som var under ti år og i vedvarende lavinntekt i 2008–2010, fram til 2019.<sup>15</sup> Blant barna som var mellom to og ni år i 2010, hadde i alt et av ti barn innvandrerbakgrunn (2 prosent innvandrere, 8 prosent norskfødte med innvandrerforeldre). Disse barna utgjorde imidlertid fire av ti barn i hele lavinntektsgruppen i 2008–2019. Mens lavinntektsandelen blant 2–9-åringene i befolkningen ellers var 4,6 prosent, var den hele 32,8 prosent blant dem med innvandrerbakgrunn.

Figur 13.7 viser andelen barn som opplevde å ha vedvarende lavinntekt i familien i 2008–2010, da de var mellom 2 og 9 år, og tilsvarende for de samme barna rundt ti år etter, i 2017–2019, for utvalgte landbakgrunner med hovedvekt av arbeidsinnvandrere i gruppen. Som vi også så i analysene av husholdningsinntekter tidligere i dette kapitlet, viser figuren at mange av disse familiene kom seg ut av lavinntektsgruppen i denne perioden. Dette gjelder særlig for Polen og Litauen. I 2010 var relativt mange av de små barna med bakgrunn fra disse to landene i lavinntekts-

<sup>14</sup> Epland & Normann. (2021, 29. mars). 115 000 barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Hentet fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/115-000-barn-i-husholdninger-med-vedvarende-lavinntekt>

<sup>15</sup> Normann. (2021, 22. november).



Figur 13.7 Andel barn i familier med vedvarende lavinntekt, etter landbakgrunn. Personer 2–9 år i 2010, og de samme personene ti år etter. 2008–2010 og 2017–2019

Kilde: Statistisk sentralbyrå

gruppen: 35 prosent blant barn med polske foreldre og 28 prosent blant barn med litauiske foreldre. Det er samtidig også blant disse gruppene vi ser den største mobiliteten ut av lavinntekt, slik at andelen med permanent lavinntekt er lav i perioden 2017–2019 sammenlignet med utgangspunktet i 2010 – rundt 9 prosent for begge grupper. Dette tyder på at familiene til barna fra disse landene som har blitt boende i Norge over tid, har opplevd en forbedret inntektssituasjon.<sup>16</sup> Mønsteret minner noe om det som gjelder for barn med nederlandske foreldre, som også i vesentlig grad har kommet til Norge som arbeidsinnvandrere. For barn av tyske foreldre er det også en betydelig høyere andel som lever med vedvarende lavinntekt i den første perioden, 17 prosent, enn som har mer permanent lavere inntekt i begge perioder, 7 prosent.

### 13.3 Bosted og boforhold blant arbeidsinnvandrere

For de aller fleste tar det noe tid å etablere seg på boligmarkedet, også i Norge, der det å eie sin egen bolig er relativt utbredt. Livsfase, etablering av familie, etablering i arbeidsmarkedet og inntektsgrunnlag er faktorer som spiller en vesentlig rolle for om det er mulig – og ønskelig – å kjøpe bolig. En virkelig høy eierandel på 80–90 prosent kommer først i 40–49-årsalderen blant den voksne befolkningen uten innvandrerbakgrunn.<sup>17</sup> Mange innvandrere kommer til landet i voksen alder, og mange av husholdningene i innvandrerbefolkningen har lavere inntekt og svakere tilknytning til arbeidsmarkedet i perioder. Det er derfor ikke så overraskende at en lavere andel personer med innvandrerbakgrunn eier egen bolig, gjennomsnittlig 60 prosent, og at innvandrere generelt bor i trangere boliger enn personer i den øvrige befolkningen.<sup>18</sup> Som på andre områder finnes det imidlertid store forskjeller mellom innvandrere med ulik innvandringsgrunn og fra ulike land, både i grad av eierskap og trangboddhet.

Arbeidsinnvandrere skiller seg fra andre innvandrergrupper på flere måter, blant annet ved at

de ofte flytter til regioner med stor etterspørsel etter utenlandsk arbeidskraft. I noen grad gjelder dette kommuner og fylker som ellers ikke har store andeler innvandrere. I enkelte regioner dominerer bransjer der de utenlandske arbeidstakerne er på midlertidige oppdrag, der arbeidsgiver står for midlertidig innlosjering. I andre bransjer er det langt vanligere at utenlandske arbeidstakere har etablert seg lokalt og gjerne bor med familiene sine.<sup>19</sup> Det regionale bosettingsmønsteret, som også er omtalt i kapittel 8.5.1, er relevant også fordi boligprisene varierer sterkt mellom ulike deler av Norge. I den grad arbeidsinnvandrere eier bolig i større grad eller bor mindre trangt sammenlignet med øvrige innvandrergrupper, kan det altså delvis skyldes at de har et annet bosettingsmønster.

I tillegg til at det kreves en opptjeningsfase i landet for å ha inntektsgrunnlag, innebærer det å kjøpe bolig også en viss økonomisk risiko, og gjerne opptak av boliglån. Innvandrere kan ha andre holdninger knyttet til det å låne penger, og de kan ha planer om å flytte fra landet igjen. I tillegg er det mange av de nyankomne som primært er ute etter et rimelig sted å sove, slik at de kan spare penger.<sup>20</sup> Slike behov for fleksibilitet kan gjøre at noen velger å leie bolig, tross et trygt inntektsgrunnlag, og denne situasjonen gjelder trolig spesielt for noen grupper arbeidsinnvandrere.<sup>21</sup>

#### 13.3.1 Andel som eier eller leier bolig

Arbeidsinnvandrere bosetter seg i kommuner og fylker i hele Norge. Særlig arbeidsinnvandrere fra EØS bor langt mer spredt over landet enn den øvrige innvandrerbefolkningen. Det er rimelig å forvente at denne tilbøyeligheten til å bosette seg mer spredt vil kunne muliggjøre at flere kjøper sin egen bolig, og at trangboddhet og bolig som kilde til økonomiske vansker vil være mindre utbredt. Samtidig er det også betydelige andeler av arbeidsinnvandrere som bor i de største byene, særlig i Oslo og omegn, hvor boligprisene er høyest.

Figur 13.8 viser at det er stor variasjon blant innvandrere fra ulike opprinnelsesland i hvor stor andel som leier boligen de bor i, og også noe variasjon i graden av selveie og andelseie (i aksjelag

<sup>16</sup> Normann. (2021, 22. november).

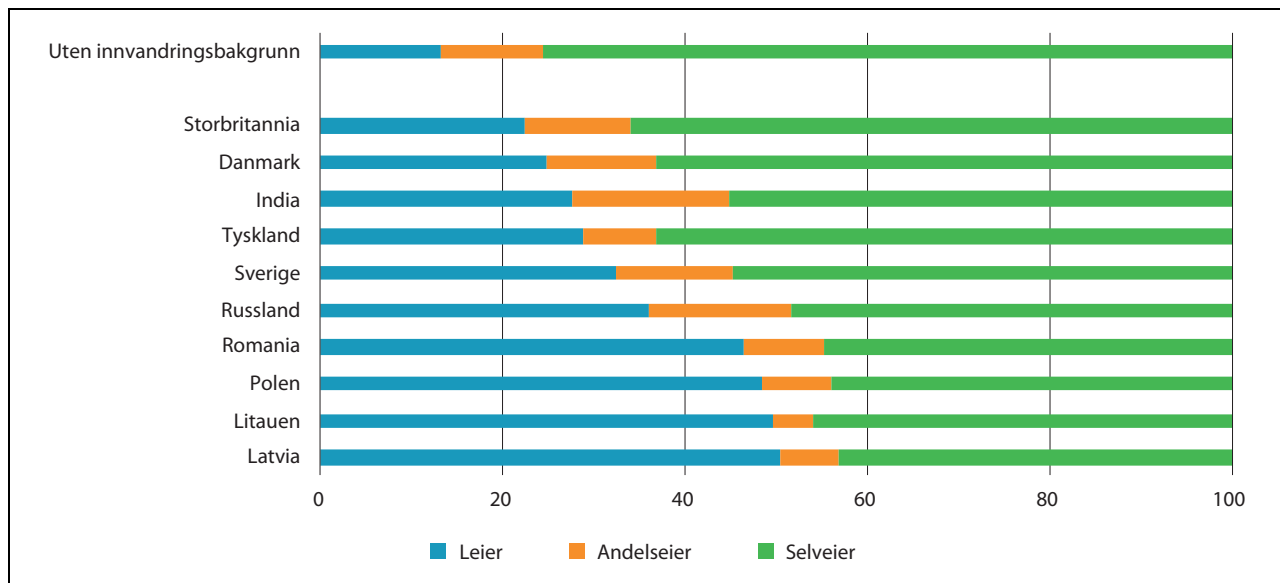
<sup>17</sup> Normann. (2017, 11. desember). Lavere eierandel blant innvandrerne. Hentet fra <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/lavere-eierandel-blant-innvandrerne>

<sup>18</sup> Normann. (2017, 11. desember); Arnesen. (2020, 15. desember). Innvandrere bor trangere (SSB analyse 2020/18). Hentet fra <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/innvandrerer-bor-trangere>

<sup>19</sup> Søholt mfl. (2012). *Møte mellom internasjonalt arbeidsmarked og nasjonalt boligmarked*. (Samarbeidsrapport NIBR/Fafo). Oslo: NIBR/Fafo.

<sup>20</sup> Sandlie & Seeberg. (2012). *Fremtidens leiemarked i et internasjonalt arbeidsmarked*. NOVA. Notat nr. 1/13.

<sup>21</sup> Normann. (2017, 11. desember).



Figur 13.8 Eieform for personer med innvandrerbakgrunn, etter opprinnelsesland. Prosent. 2016

Kilde: Statistisk sentralbyrå

eller borettslag). Rundt halvparten av innvandrerne fra de store arbeidsinnvandrerlandene i Sentral- og Øst-Europa – Polen, Litauen, Latvia og Romania – leier boligen sin. Til sammenligning har personer fra andre store arbeidsinnvandrerland i og utenfor EØS – som India, Storbritannia og Tyskland – relativt høye eierandeler, fra rundt 70 til opp mot 80 prosent.

Det er altså stor kontrast mellom arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og arbeidsinnvandrere fra andre land. Gitt det vi ellers vet om forskjeller i kompetanse (kapittel 12) og forskjeller i yrkesinntekt og bransjetilhørighet (kapittel 9.2), er ikke dette så overraskende. Et annet relevant kjennetegn ved flere av de sentral- og øst-europeiske gruppene er at de har relativt kort botid.<sup>22</sup>

Botid har vesentlig betydning for om man har anledning til – og ønske om – å kjøpe seg bolig i Norge. Samtidig ser vi at ulike grupper innvandrere har ulike forutsetninger for å etablere seg på boligmarkedet, og at forutsetningene i stor grad vedvarer. Tidligere forskning tyder på at det er særlig seks dimensjoner som ligger til grunn for arbeidsinnvandrernes ulike strategier på boligmarkedet: botid, familiesituasjon, bistand fra arbeidsgiver samt økonomiske, kulturelle og sosiale ressurser.<sup>23</sup>

De fleste arbeidsinnvandrere på korttidsopphold har arbeidsgivere som ordner med innlosjering for den perioden (sesongen) de er i Norge.<sup>24</sup>

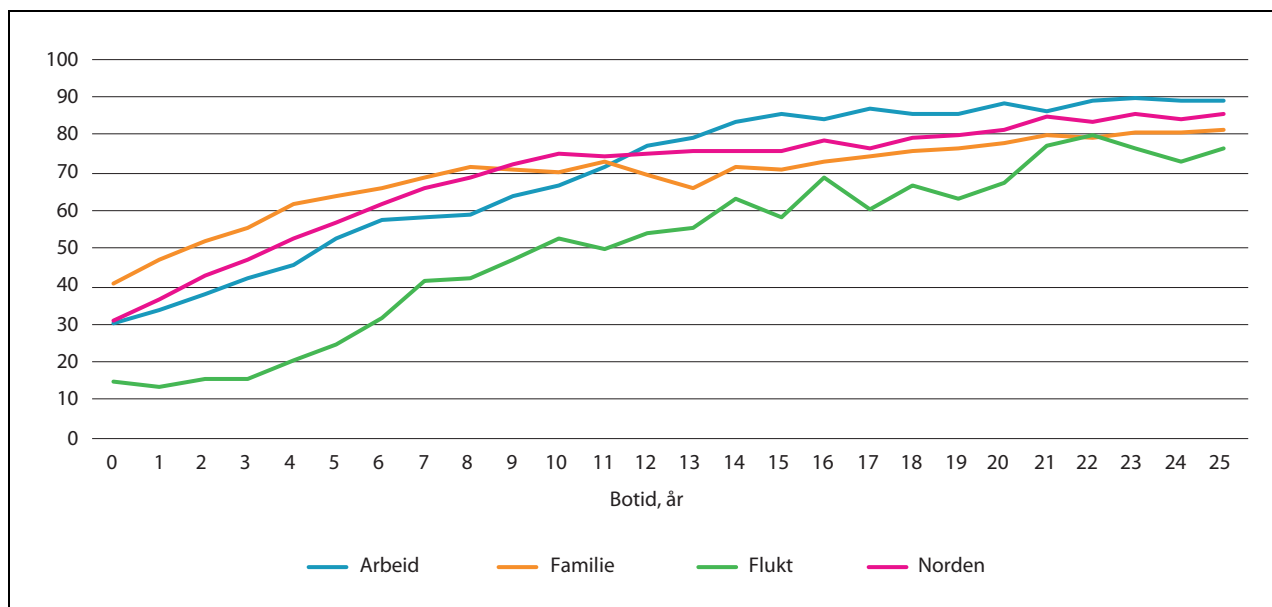
### Boks 13.1 Data om boforhold

Dataene i den registerbaserte boforholdsstatistikken er hentet fra Det sentrale folkeregister, Matrikkelen og Enhetsregisteret i Brønnøysund. Materialet beskriver boforholdene til alle personer bosatt i Norge som det er mulig å koble til en bolig ved hjelp av informasjonen i registrene.

Informasjon fra register omhandler de objektive boforholdene til befolkningen, som boligstørrelse, boligtype, antall personer i husholdningen og hvorvidt boligen er eid eller leid. Registerdataene kan ikke si noe om de subjektive boforholdene, altså hvordan boligen oppleves for dem som bor der, eller om objektive boligproblemer som ikke dekkes av innregistreringen i kildene. Eksempel på det siste er forhold som mugg og råte, boligstandard og støy i nærområdet. Noen av disse forholdene er dekket av Levekårsundersøkelsen blant innvandrere, men den gjelder bare for noen få utvalgte grupper, og kun Polen er med her av land det siden 2004 har kommet mange arbeidsinnvandrere fra, se kapittel 2.5.

<sup>22</sup> Normann. (2017, 11. desember).

<sup>23</sup> Sandlie & Seeberg. (2012).



Figur 13.9 Eiere blant innvandrere, etter botid og innvandringsgrunn.<sup>1</sup> I prosent av befolkningen i de ulike gruppene. 2016

<sup>1</sup> I tillegg til innvandrere etter innvandringsgrunn (arbeidsinnvandrere, flyktninger og familiegjenforente) inngår her også nordiske innvandrere som en egen sammenligningsgruppe. For nordiske innvandrere finnes det ikke opplysninger om innvandringsgrunn.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Primært gir boligløsningene som formidles gjennom norske arbeidsgivere, akseptable boforhold. Boforholdene vil imidlertid variere mellom ulike næringer. Generelt sett ser det ut til at ufaglært arbeidskraft ofte tilbys ulike former for hybelløsninger, bofellesskap og brakkeboliger, mens faglært arbeidskraft og spesialister i større grad tilbys boligløsninger i det ordinære markedet. Blant utenlandske arbeidstakere med spesialistkompetanse og høy lønn vil arbeidsgiverne i mange tilfeller tilby boliger som også har bedre standard enn det som er vanlig i det ordinære markedet.<sup>25</sup>

Figur 13.9 viser utviklingen i andelen som eier egen bolig, fordelt på personer med ulik innvandringsgrunn. Figuren viser at tre av ti arbeidsinnvandrere bor i eid bolig ved ankomst. Dette tilsvarer situasjonen for nordiske borgere. Det er imidlertid arbeidsinnvandrerne som oftest blir eiere etter lang botid. Noe av forklaringen kan være at mange arbeidsinnvandrere som ikke eier sin egen bolig, velger å utvandre igjen etter 10–15 års tid, mens eierne er de som blir boende permanent.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Ødegård & Andersen. (2011). *Østeuropeisk arbeidskraft i hotell, verft, fiskeindustri og kjøttindustri*. (Faf-notat 2011:21). Oslo: Faf.

<sup>25</sup> Sandlie & Seeberg. (2012).

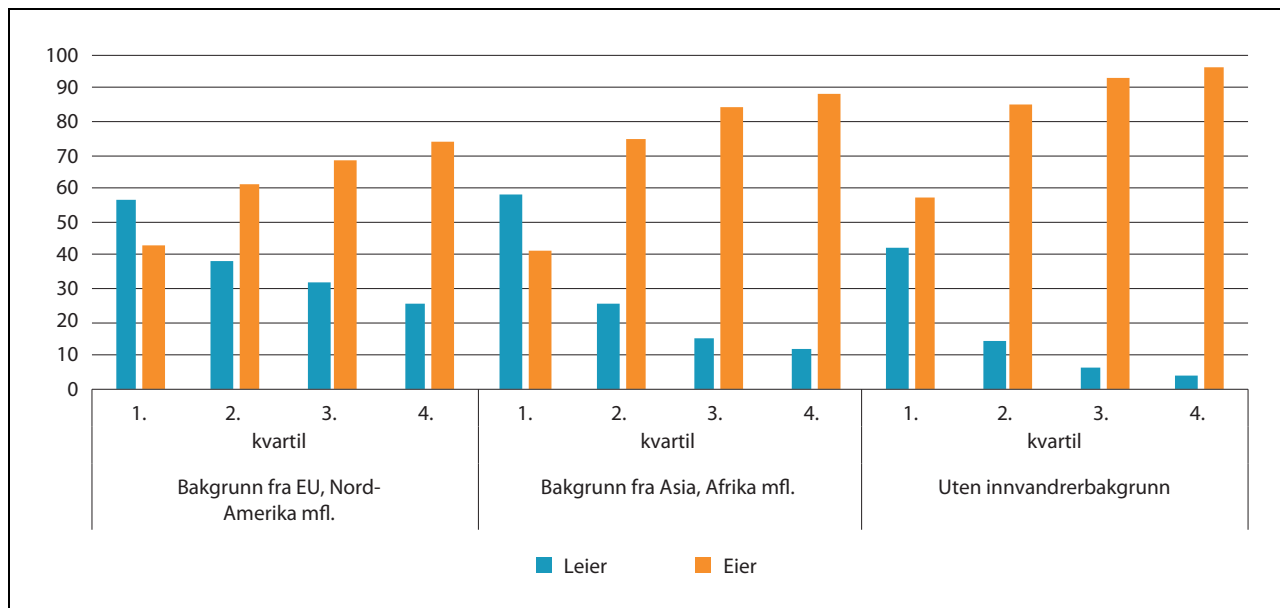
<sup>26</sup> Normann. (2017, 11. desember).

Gjennomsnittlig størrelse på husholdningene varierer med innvandrernes botid, innvandringsgrunn og opprinnelsesland.<sup>27</sup> Det er samtidig slik at uansett hvilken type husholdning personene tilhører, er eierandelen høyest for dem som ikke har innvandrerbakgrunn.<sup>28</sup> Det å ta hensyn til at innvandrere er overrepresentert blant noen typer husholdninger – for eksempel blant enslige forsørgere og flerfamiliehusholdninger – forklarer litt av forskjellene i eierandel, men langt på nær hele forskjellen sammenlignet med de uten innvandrerbakgrunn.

Inntekt er en viktig forklaring på forskjeller innad i inntektskvartiler, både mellom innvandrergrupper og mellom innvandrere og befolkningen ellers. Men forskjeller i inntekt forklarer ikke alt. Figur 13.10 viser at det er flere eiere i for eksempel den laveste inntektskvartilen blant personer uten innvandrerbakgrunn enn blant personer med bakgrunn fra EU, Nord-Amerika mfl. – der de aller fleste er arbeidsinnvandrere – og gruppen med bakgrunn fra Asia, Afrika mfl. For øvrig øker andelen som eier når man beveger seg opp i inn-

<sup>27</sup> Andersen (2017). Stor variasjon i innvandreres husholdningssammensetning: Familie- og husholdningsstruktur. I T. Sandnes (red.), *Innvandrere i Norge 2017*. Hentet fra <https://www.ssb.no/innvandrere-i-norge/2017>

<sup>28</sup> Normann. (2017, 11. desember).



Figur 13.10 Eieforhold for personer etter inntektskvartil og innvandrerbakgrunn.<sup>1</sup> Prosent. 2016

<sup>1</sup> «EU, Nord-Amerika mfl.» omfatter EU/EØS-land, Nord-Amerika (USA og Canada), Australia og New Zealand. «Asia, Afrika mfl.» omfatter land i Øst-Europa utenom EU, Asia (inkludert Tyrkia), Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Oseania utenom Australia og New Zealand.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

tektssklassene, i alle befolkningsgrupper. Forskjellen mellom disse aggregerte gruppene blir imidlertid større i de høyere inntektskvartilene: Blant dem i den høyeste inntektskvartilen er det fortsatt rundt en firedel som leier boligen sin blant personer fra EU, Nord-Amerika mfl., mot kun rundt 10 prosent av personene fra Asia, Afrika mfl. i samme inntektskvartil.

Det er langt vanligere at personer fra EU, Nord-Amerika mfl. flytter tilbake til opprinnelseslandet. En viktig grunn til det er at de fleste innvandrerne fra disse områdene er arbeidsinnvandrere, som har et annet mobilitetsmønster enn andre innvandrergrupper. Slik sett er ikke dette mønsteret overraskende. Samtidig tyder disse resultatene på at også økonomisk kapasitet er en viktig årsak til at deler av innvandrerbefolkningen – særlig flyktninger og deres familier – ikke i større grad er integrert i det norske eierbaserte boligmarkedet. Den totale eierandelen må ses opp mot dette: Halvparten av gruppen med personer fra Asia, Afrika mfl. befinner seg i nederste inntektskvartil, og kun 10 prosent er i den øverste inntektskvartilen.<sup>29</sup>

I Levekårsundersøkelsen blant personer med innvandrerbakgrunn fra 2016 stilles spørsmålet om hvilken byrde boutgifter spiller for det økono-

miske handlingsrommet til husholdningene.<sup>30</sup> Svaret er at mange opplever boligutgifter som tyngende. Hele 69 prosent av innvandrerne i utvalget – mot 45 prosent i hele befolkningen – opplever denne utgiftsposten som noe eller svært tyngende. Blant innvandrere fra Polen oppgir hele tre av fire at boutgifter er noe eller svært tyngende. Siden polske innvandrere generelt har høyere inntekter og mindre betalingsproblemer enn de andre innvandrergruppene i undersøkelsen, kan det tenkes at årsaken til dette er at de eier bolig flere steder. Levekårsundersøkelsen viser at de polske innvandrerne er de som i størst grad eier en annen bolig i utlandet, 33 prosent. Det framkommer ikke av undersøkelsen om boligen ligger i hjemlandet eller i et annet land, men det er grunn til å tro at denne store andelen til dels skyldes at mange polske arbeidsinnvandrere har nær familie i Polen eller har som intensjon å returnere dit etter noe tid.<sup>31</sup> Se nærmere omtale av polske innvandreres returintensjoner i kapittel 15.3.

<sup>30</sup> Enes. (2017b): 215.

<sup>31</sup> Intervjuerne til undersøkelsen rapporterte om at noen opplevde disse spørsmålene som sensitive og ikke ville svare på dem. Andelen som har nektet å svare, eller som sier de ikke vet, er noe høyere enn på de andre spørsmålene om bolig, men ikke høy nok til å påvirke svarene i noen retning. Se Vrålstad (2017). Bolig og boligforhold. I Vrålstad & Wiggen (red.). (2017): 63.

<sup>29</sup> Normann. (2017, 11. desember).



### 13.3.2 Trangboddhet

I tillegg til tilknytningsformen på boligmarkedet, hvorvidt man eier eller leier, er boligstørrelse og trangboddhet en viktig del av boforhold som velferdsområde. Trangboddhet er i denne sammenhengen definert som husholdninger der (1) antall rom i boligen er mindre enn antall personer eller én person bor på ett rom, og (2) antall kvadratmeter (p-areal) er under 25 kvm per person.<sup>32</sup> Denne definisjonen er ikke alltid ensbetydende med at personene i husholdningen opplever å ha lite plass, særlig ikke blant innvandrere.

Uavhengig av subjektive opplevelser kan trangboddhet være et betydelig levingsproblem. Å bo trangt kan påvirke muligheten til ro og hvile og livsutfoldelse, og det kan øke sjansene for både familiestress og smitte av sykdommer innad i husholdningen, et forhold som særlig ble relevant under koronapandemien.<sup>33</sup>

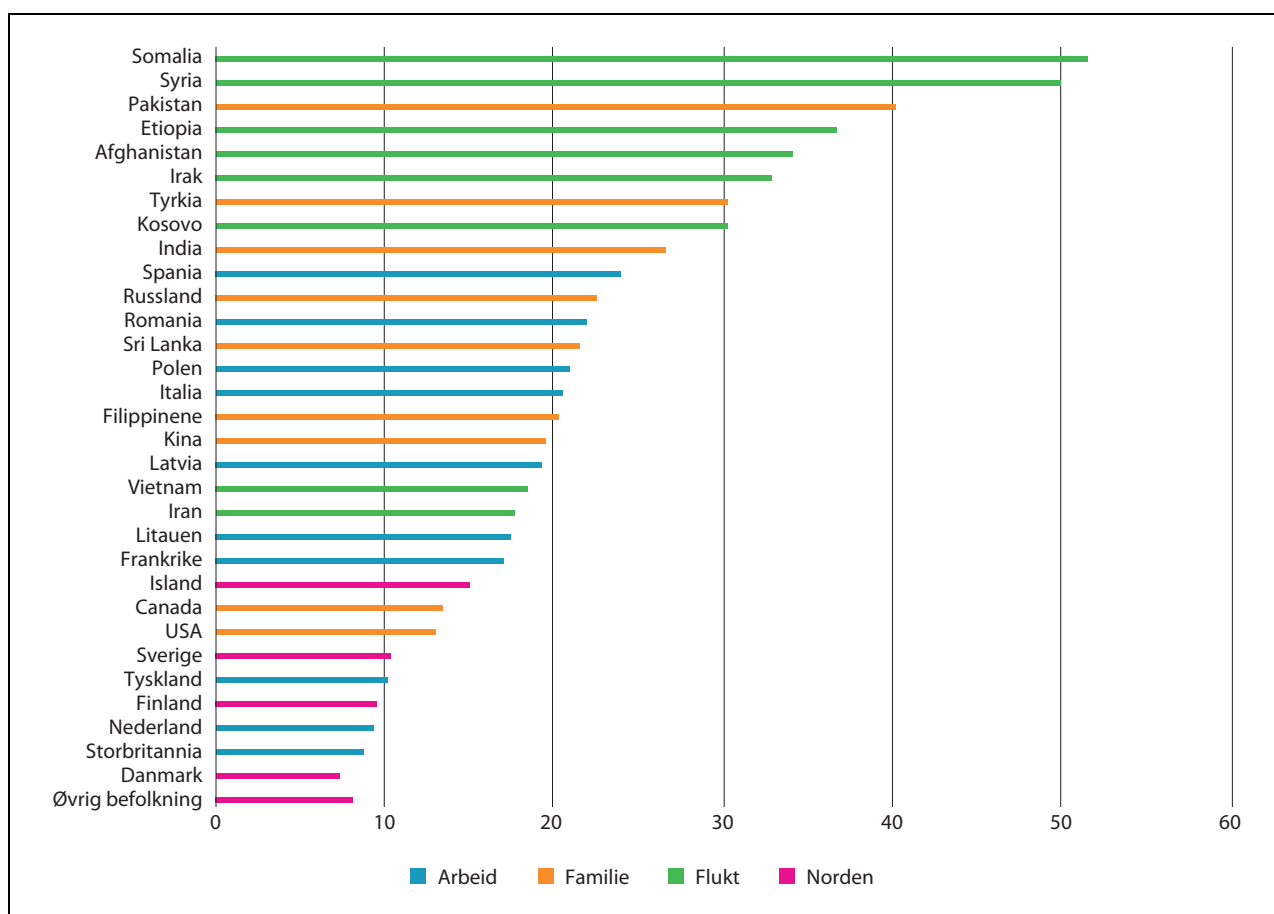
<sup>32</sup> Arnesen. (2020, 15. desember).

Andelen trangbodde varierer mye på tvers av innvandrerbakgrunn og innad i innvandrerbefolkningen. Blant arbeidsinnvandrere er andelen trangbodde 18 prosent, mens det samme gjelder henholdsvis 31 og 30 prosent av flyktninger og familiegjennforente. 11 prosent av innvandrere fra Norden bor trangt, noe som er nært andelen i befolkningen utenom innvandrere på 8 prosent.<sup>34</sup>

Figur 13.11 viser andelen innvandrere som bor trangbodd, mer spesifikt etter landbakgrunn og disse landbakgrunnenes viktigste innvandringsgrunn, i 2019. Nordiske land og land med arbeid som viktigste innvandringsgrunn – særlig fra vest-europeiske land som Nederland, Tyskland og Storbritannia – har i gjennomsnitt lavest andel trangbodde, med under 10 prosent. Disse gruppene har altså en andel trangbodde som omtrent

<sup>33</sup> Brattbakk. (2020). Trangboddhet og barnefamiliers hverdagsliv i koronaens tid. *Tidsskrift for boligforskning*, 3(1), 7–31.

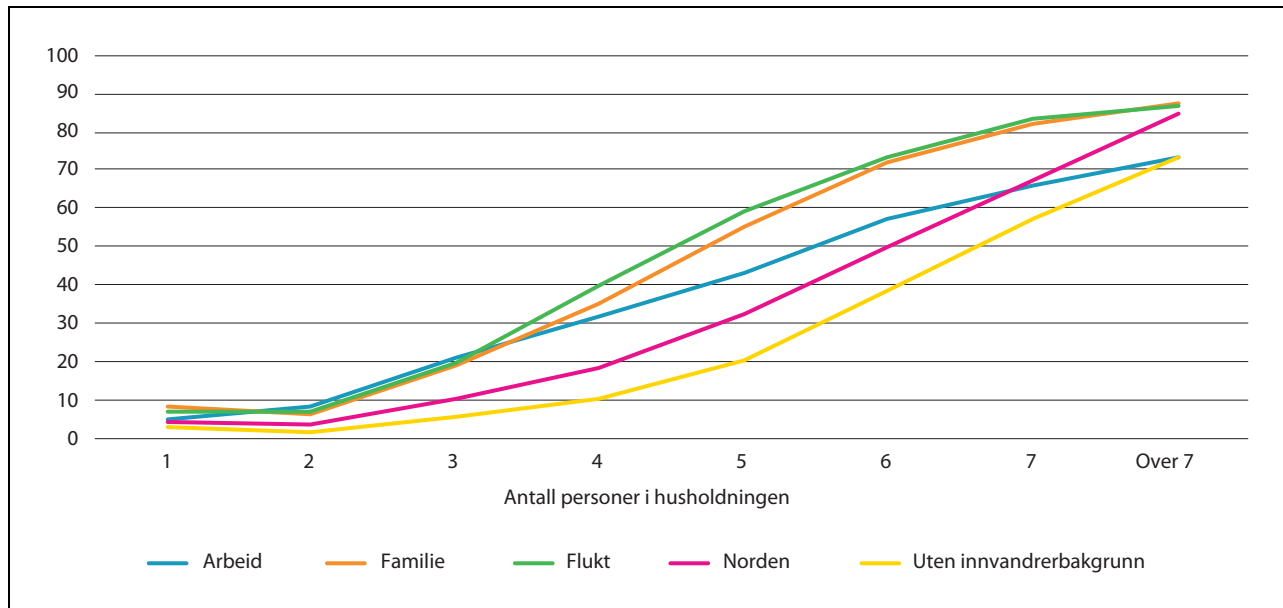
<sup>34</sup> Arnesen. (2020, 15. desember).



Figur 13.11 Andel trangbodde etter landbakgrunn og innvandringsgrunn.<sup>1</sup> Prosent. 2019

<sup>1</sup> I tillegg til innvandrere etter innvandringsgrunn (arbeidsinnvandrere, flyktninger og familiegjennforente) inngår her også nordiske innvandrere som en egen sammenligningsgruppe. For nordiske innvandrere finnes det ikke opplysninger om innvandringsgrunn.

Kilde: Arnesen (2020, 15. desember)



Figur 13.12 Andel trangbodde etter antall personer i husholdningen og innvandringsgrunn.<sup>1</sup> Prosent. 2019

<sup>1</sup> I tillegg til innvandrere etter innvandringsgrunn (arbeidsinnvandrere, flyktninger og familiegjennforente) inngår her også nordiske innvandrere som en egen sammenligningsgruppe. For nordiske innvandrere finnes det ikke opplysninger om innvandringsgrunn.

Kilde: Arnesen (2020, 15. desember)

tilsvarende andelen for befolkningen uten innvandringsbakgrunn.

Figuren viser at gruppene med høyest andel trangbodde har familieinngang eller flukt som viktigste innvandringsgrunn. Det er imidlertid ikke sånn at alle fra land med stor andel flyktninger bor trangere enn personer fra land der de fleste er arbeidsinnvandrere: Personer fra land som Iran, Vietnam og Bosnia-Hercegovina, som i stor grad er flyktninger med en del års botid, bor omtrent i like liten grad trangt som personer fra Island, Frankrike, Litauen og Latvia. Det er også verdt å merke seg at «viktigste innvandringsgrunn» her skjuler at det i mange tilfeller er arbeid som ofte er den primære årsaken til at personer fra landet har bosatt seg i Norge. Dette gjelder for eksempel personer fra India og Pakistan. Et annet eksempel er USA, hvor mange kommer til Norge som familieinnvandrere til en person uten innvandringsbakgrunn, men som også mange kommer fra som arbeidsinnvandrere.<sup>35</sup>

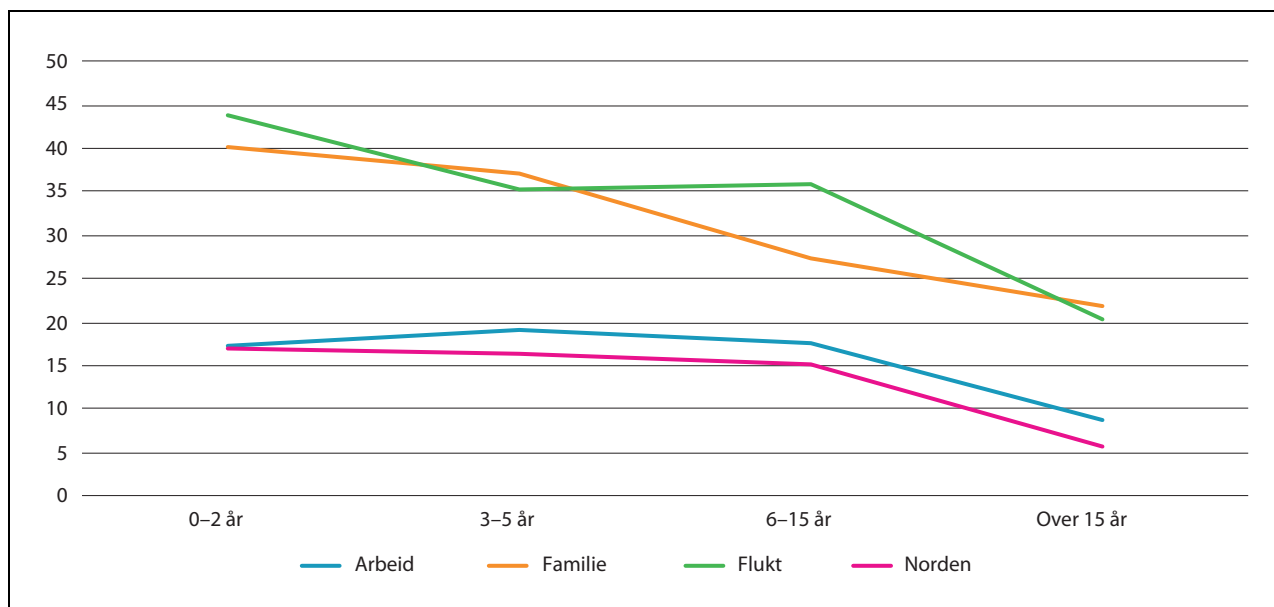
Større husholdninger har per definisjon større sannsynlighet for å være trangbodde. Det kan derfor tenkes at forskjeller i husholdningsstørrelse i de ulike innvandringsgruppene er med på å forklare forskjeller i andelen som bor trangt. Figur 13.12 nedenfor viser imidlertid at personer uten innvan-

dringsbakgrunn og nordiske innvandrere har klart lavest andel trangbodde uavhengig av antall personer i husholdningen. For arbeidsinnvandrere, flyktninger og familieinnvandrere stiger andelen trangbodde tydelig etter to til tre husholdningsmedlemmer, men den stiger saktere for arbeidsinnvandrere enn for de andre gruppene.

Botid i Norge øker sannsynligheten for at innvandrere kjøper egen bolig. Antakelig henger dette i stor grad sammen med at man må opparbeide seg et økonomisk grunnlag for å kunne etablere seg på det norske boligmarkedet. Det er derfor også grunn til å tro at botid vil påvirke sannsynligheten for trangboddhet. Figur 13.13 viser utviklingen i andelen trangbodde i husholdninger for innvandrere etter innvandringsgrunn og botid i Norge.

For arbeidsinnvandrere og innvandrere fra nordiske land har botid nesten ikke noe å si for sannsynligheten for trangboddhet før botiden overstiger 15 år. For arbeidsinnvandrere er det til og med en liten økning i andel trangbodde etter 3–5 års botid. Dette er imidlertid innvandringsgruppene med lavest andel trangbodde, selv om andelen blant de med under 15 års botid er betydelig høyere enn i befolkningen uten innvandrere. Etter 15 år er andelen trangbodde i disse innvandringsgruppene lik andelen i befolkningen utenom innvandrere. Som vi skal se nedenfor i analysen av hvilken betydning inntektsnivået har, er det mye

<sup>35</sup> Molstad mfl. (2022): 36.



Figur 13.13 Andel trangbodde etter botid og innvandringsgrunn.<sup>1</sup> Prosent. 2019

<sup>1</sup> I tillegg til innvandrere etter innvandringsgrunn (arbeidsinnvandrere, flyktninger og familiegjennforente) inngår her også nordiske innvandrere som en egen sammenligningsgruppe. For nordiske innvandrere finnes det ikke opplysninger om innvandringsgrunn.

Kilde: Arnesen (2020, 15. desember)

som tyder på at arbeidsinnvandrere forholder seg annerledes til boligen i Norge, antakelig fordi mange anser dette som en midlertidig løsning. Sannsynligheten for å være trangbodd minsker markert og gradvis jo lenger man bor i landet for familieinnvandrere, og den er også betydelig redusert for de med lang botid (mer enn 15 år) blant flyktninger. Selv med lang botid er fortsatt andelen trangbodde langt høyere for flyktninger enn for de andre gruppene.

Det er grunn til å tro at boforhold er nært forbundet med personer og husholdningers økonomiske grunnlag. De som har høyere inntekter, har lavere sannsynlighet for å leie, og de har lavere sannsynlighet for å bo trangt. I figur 13.14 er befolkningen inndelt i inntektsdesiler, det vil si ti tideler sortert etter inntektsnivået. Den høyeste desilen er tidelen med høyest inntekt, og den laveste er tidelen med lavest inntekt. Figuren viser at trangboddhet har en klar sammenheng med inntekt, men i størst grad for flyktninger og familieinnvandrere. Rundt 40 prosent av husholdningene i disse gruppene som er i den laveste inntektsdesilen, bor trangt. Dette tallet synker gradvis hele veien mot 6-7 prosent i den høyeste inntektsdesilen.

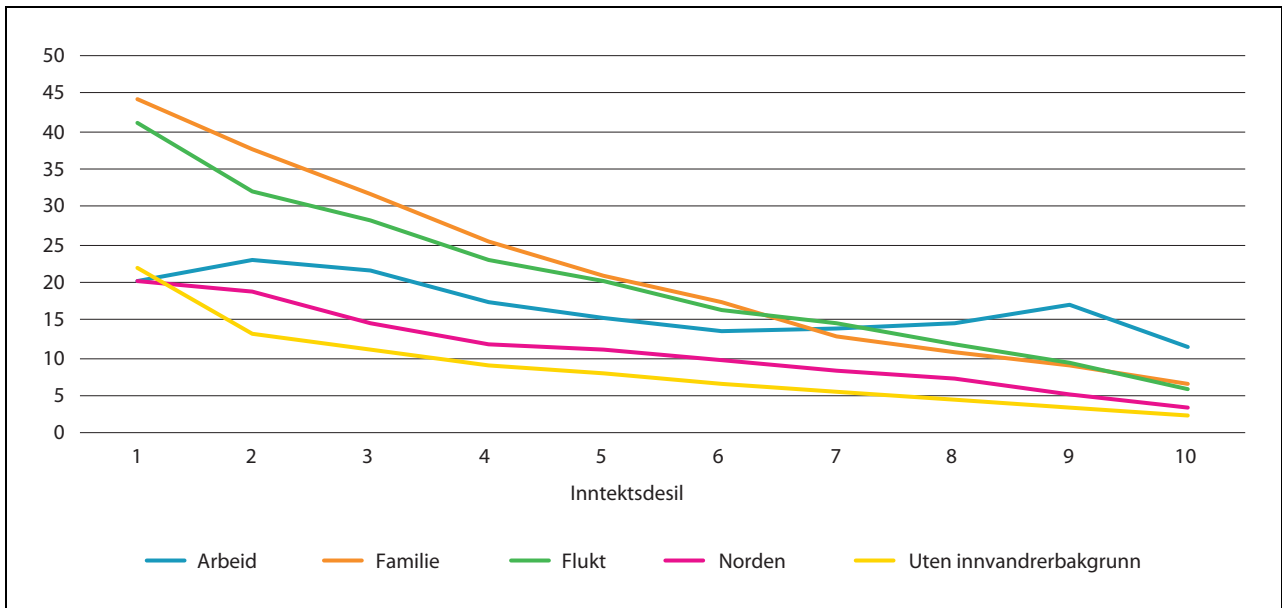
For arbeidsinnvandrere og nordiske innvandrere er det langt færre av dem med lavest inntekt som bor trangt – rundt en av fem – og andelen synker saktere og senere oppover inntektsforde-

lingen. For arbeidsinnvandrerne øker andelen som bor trangt, mellom inntektsdesil 6 og 9. Arbeidsinnvandrere utgjør dessuten også et delvis unntak fra det at forskjellene mellom innvandrergruppene er lavest blant de med høyest inntekt, fordi det også blant de med høyest inntekt er over 10 prosent som bor trangt. Det er grunn til å tro at disse mønstrene for arbeidsinnvandrere avspeiler en annerledes prioritering når det gjelder betydningen av å bo godt enn for de andre gruppene. I lys av disse resultatene påpeker SSB at en slik prioritering for eksempel kan være at arbeidsinnvandrere sparer opp penger for å ta med tilbake til hjemlandet.<sup>36</sup>

I SSBs levekårsundersøkelse ble utvalget spurt om de opplever boligen sin som «for liten», «passe stor», eller «for stor».<sup>37</sup> I befolkningen som helhet er det samsvar mellom hvor mange som opplever boligen sin som «for liten», og hvor mange som er objektivt sett trangbodd, etter definisjonen om antall kvadratmeter og rom per person. Lavekårsundersøkelsen antyder at det blant innvandrerne er betydelig færre som selv opplever boligen som for liten, enn som objektivt sett bor trangt. Dessuten er det ikke slik at innvandrergruppene som oftest bor trangt, nødvendigvis

<sup>36</sup> Arnesen. (2020, 15. desember).

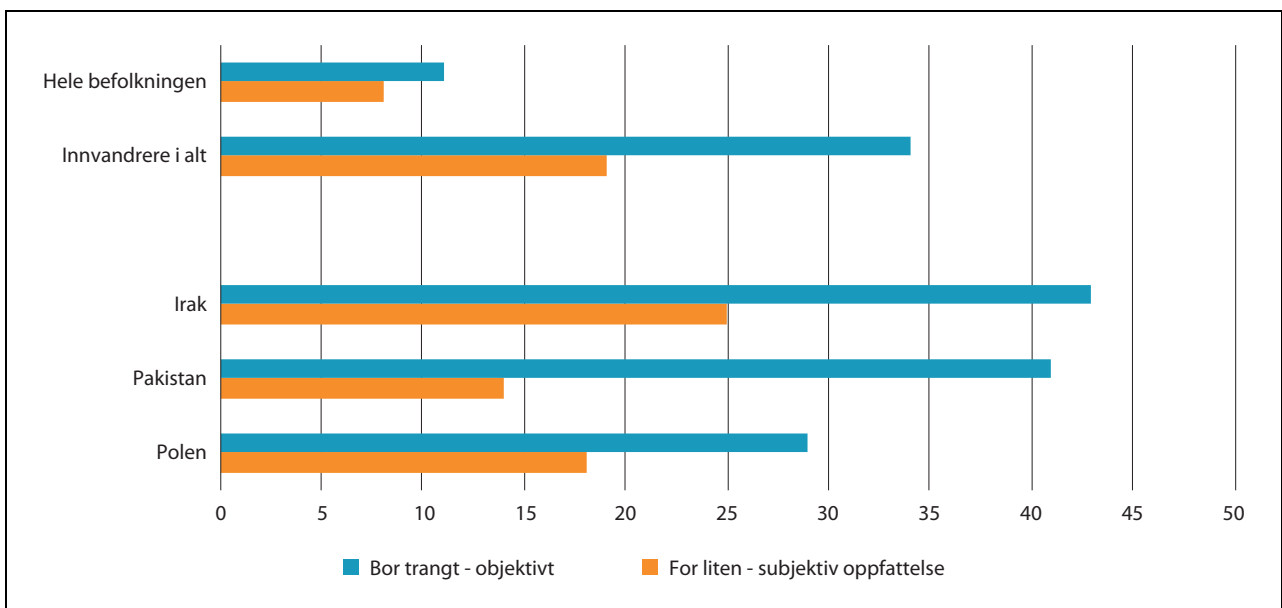
<sup>37</sup> Vrålstad. (2017): 65.



Figur 13.14 Andel trangbodde etter inntektsdesil og innvandringsgrunn.<sup>1</sup> Prosent. 2019

<sup>1</sup> I tillegg til innvandrere etter innvandringsgrunn (arbeidsinnvandrere, flyktninger og familiegjenforente) inngår her også nordiske innvandrere som en egen sammenligningsgruppe. For nordiske innvandrere finnes det ikke opplysninger om innvandringsgrunn.

Kilde: Arnesen (2020, 15. desember)



Figur 13.15 Objektiv trangboddhet og subjektiv oppfattelse av boligen sin som «for liten». Innvandrere etter opprinnelsesland. Prosent. 2016

Kilde: Vrålstad (2017)

sier at boligen oppleves som trang, når de blir fordelt på enkeltland. Figur 13.15 illustrerer tallmaterialet med noen utvalgte land fra levekårsundersøkelsen. Blant polske innvandrere var det 29 prosent som objektivt sett bodde trangt i 2016, mens det var 18 prosent som selv mente boligen var «for

liten». Det er imidlertid langt større sprik i flere av de andre gruppene. Dette gjelder særlig blant innvandrere fra Pakistan, der drøyt 40 prosent er trangbodd objektivt sett, men relativt få – 14 prosent – opplever det slik selv.

### 13.3.3 Boligstandard og fornøydhet med boligen

Levekårsundersøkelsen blant personer med innvandrerbakgrunn har også stilt utvalget to spørsmål som skal gi noe informasjon om standarden på boligene til innvandrerne.<sup>38</sup> Resultatene tyder på at mens det i hele befolkningen er 4 prosent som opplever problemer med fukt i boligen sin, opplever en dobbelt så stor andel av innvandrerne det samme. Andelen med polsk bakgrunn som oppgir problemer med fukt, er 7 prosent. Innvandrere fra Irak, Eritrea og Somalia har noe oftere problemer med fukt, men andelen er relativt lave her også, på 11–13 prosent.

Levekårsundersøkelsen tyder på at støy er et like vanlig problem blant innvandrerne som det er i befolkningen i alt. I befolkningen uten innvandrerbakgrunn mener 87 prosent at støy ikke er et problem, 2 prosent mener de lever med støy som er «meget plagsom», 7 prosent sier «noe plagsom», og 4 prosent sier «lite» eller «ikke plagsomt». Innvandrere fra Polen rapporterer nesten helt likt som den øvrige befolkningen: 88 prosent sier at støy ikke er et problem, 2 prosent mener de lever med støy som er «meget plagsom», 6 prosent sier «noe plagsom», og 5 prosent sier «lite» eller «ikke plagsomt». Innvandrerne fra noen enkeltland er litt mer plaget av støy enn andre: dette gjelder innvandrerne fra Irak, Tyrkia og Iran, med rundt 12–13 prosent som lever med «meget plagsom» eller «noe plagsom» støy.

Både i befolkningen som helhet og blant innvandrerne i Levekårsundersøkelsen 2016 er det store flertallet fornøyd med boligen sin. Personer som er innvandret fra Polen, skiller seg ikke stort fra befolkningen som helhet i sin tilfredshet med boligen: 95 prosent er fornøyd eller svært fornøyd. Det samme gjelder personer fra Bosnia-Hercegovina, Sri Lanka, Vietnam og Tyrkia.<sup>39</sup>

## 13.4 Oppsummering

Bolig og husholdningsinntekt utgjør en sentral del av befolkningens materielle levekår. Stabile boforhold i en bolig med adekvat størrelse og kvalitet, og en husholdningsinntekt som ligger over grensen for fattigdom/relativ lavinntekt, er viktige forutsetninger for et godt liv. Dette gjelder for arbeidsinnvandrere som for andre. Dette kapitlet har beskrevet boforholdene og husholdningsinn-

tektene til arbeidsinnvandrere og deres familier, slik dette kommer fram av sentrale registre og slik de oppleves av noen av arbeidsinnvandrerne selv.

Blant polske innvandrere er det flere enn i den øvrige befolkningen, men færre enn blant innvandrerbefolkningen ellers, som vurderer at det er vanskelig «å få endene til å møtes», gitt husholdningens samlede inntekt. Registerbaserte analyser tyder på at arbeidsinntektene til personer fra de store gruppene som kom etter EU-utvidelsen, økte etter kort tid. De som kom til Norge de første årene etter 2004, nådde et inntektsnivå som i snitt lå like under landsnivået, og de plasserer seg noe høyere i inntektsfordelingen enn personer fra de samme landene som har ankommet senere. Felles for alle kohorter er likevel at mange grupper av arbeidsinnvandrere forbedrer plasseringen sin i inntektsfordelingen over tid.

Det er samtidig en svært ujevn fordeling mellom landgruppene, både i inntektsnivå og sannsynligheten for vedvarende lavinntekt. Arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa har gjennomgående lavere husholdningsinntekter og har langt høyere sannsynlighet for vedvarende lavinntekt enn de som kom fra vesteuropeiske land og tredjeland, uavhengig av kohort. Aller lavest inntektsnivå har noen av landgruppene fra Sentral- og Øst-Europa som ankom noen år etter den første EU-utvidelsen, som Romania og Bulgaria.

Blant arbeidsinnvandrere fra vesteuropeiske land er det klare forskjeller mellom dem som kommer fra land i Sør-Europa, og dem som kommer fra Nord-Europa, der de fra land i sør har de laveste husholdningsinntektene og oftere er i den nederste inntektskvintilen. De største husholdningsinntektene blant land i Vest-Europa har arbeidsinnvandrere fra Frankrike og Storbritannia, og i senere kohorter også de fra Irland. Flere av gruppene blant arbeidsinnvandrere fra land utenfor EU er kjennetegnet av å ha til dels svært høye inntekter, og de er overrepresentert i øverste kvintil av inntektsfordelingen. Det er særlig arbeidsinnvandrere fra to enkeltland, Iran og USA, som har svært høye husholdningsinntekter.

Tallene over andelen med vedvarende lavinntekt viser store forskjeller mellom de ulike kohortene og viser at innvandringstidspunkt og botid bestemmer mye for arbeidsinnvandrernes økonomiske levekår. Andelen med vedvarende lavinntekt øker for hver nye kohort når vi ser på arbeidsinnvandrere med samme landbakgrunn. I de nyeste kohortene finner vi svært høye lavinntektsandeler uavhengig av landbakgrunn.

<sup>38</sup> Vrålstad. (2017): 65–66.

<sup>39</sup> Vrålstad. (2017).

Et av resultatene av inntektsulikheten mellom arbeidsinnvandrere er forskjeller i sannsynligheten for barnefattigdom. Det overordnede bildet er at andelen barnefamilier med vedvarende lavinntekt er størst blant arbeidsinnvandrerne fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og minst blant dem med bakgrunn fra land i Vest-Europa. Barn med foreldre fra Polen og Litauen som ankom blant de tidlige kohortene, har samtidig hatt en vesentlig forbedret inntektssituasjon over en tiårsperiode. Mens rundt en tredel av disse barna var i gruppen med vedvarende lavinntekt i 2010, var andelen i 2019 sunket til under 10 prosent.

Mens kun tre av ti arbeidsinnvandrere bor i eid bolig ved ankomst, er arbeidsinnvandrere den innvandrer-kategorien som oftest blir eiere når man ser på personer som har bodd i Norge i mer enn ti år. Det er stor variasjon i andelen som eier egen bolig blant de store arbeidsinnvandrerlandene. Rundt halvparten av personer fra Polen, Litauen, Latvia og Romania eier boligen sin, mens andelen er rundt 70 til opp mot 80 prosent av personer fra India, Storbritannia og Tyskland samt personer med nordisk opprinnelse.

Statistikken viser også at andelen som eier øker med høyere husholdningsinntekt, i alle grup-

per. Imidlertid har økonomi mindre å si for personer fra land som avgir mange arbeidsinnvandrere. Videre oppga hele tre av fire innvandrere fra Polen at boligene er tyngende. Årsaken kan imidlertid være at de eier flere boliger: De polske innvandrerne er den innvandrergruppen som i størst grad eier en bolig i utlandet, 33 prosent.

Arbeidsinnvandrere bor i gjennomsnitt mindre trangt enn flyktinger og familieinnvandrere. Igjen er det stor variasjon mellom personer fra ulike land. Blant arbeidsinnvandrere er det særlig personer fra nordiske land og vesteuropeiske land som Nederland, Tyskland og Storbritannia som har lavest andel trangbodde, på linje med den øvrige befolkningen. Botid, antall personer i husholdningen og husholdningsinntekt har mindre å si for arbeidsinnvandrere enn for andre grupper. Det er flere polske innvandrere som objektivt sett bor trangt, enn andelen som rapporterer at boligen er «for liten», og polske innvandrere er omtrent like fornøyde med boligens standard som gjennomsnittet for befolkningen. Flere andre innvandrergrupper er langt mindre fornøyd med både størrelse og standard på boligen.

## Kapittel 14

# Deltakelse, tillit og verdier

### 14.1 Innledning

Utvalget er bedt om å oppsummere kunnskapen om levekår og liv i Norge for arbeidsinnvandrere og deres familier fra land i og utenfor EØS på en rekke områder. Dette kapitlet ser nærmere på arbeidsinnvandreres politiske deltakelse, tilknytning til frivillige og religiøse miljøer, tillit og holdninger til sentrale verdier i Norge.

Deltakelse i politiske institusjoner og frivillige og religiøse organisasjoner er uttrykk for engasjement i samfunnsutviklingen og gir mulighet for påvirkning. Tillit – til medmennesker og til samfunnets institusjoner – er grunnleggende både for samhørigheten mellom borgerne og for konstruktiv samhandling mellom individer og myndigheter. I Norden er denne tilliten høy, og den kan ses som et grunnleggende trekk som skiller de nordiske landene fra andre europeiske land. Den høye tilliten i Norge og de andre nordiske landene er blitt skapt over lengre perioder og gjennom et samspill mellom forskjellige prosesser. Framveksten av lokalt forankrede, demokratisk styrte og medlemsbaserte grasrotorganisasjoner, i kombinasjon med rettferdige og transparente samfunnsinstitusjoner samt en universell velferdsstat, er sentrale faktorer. Den høye tilliten blir gjerne forstått både som et resultat av, og en forutsetning for, samfunnsorganiseringen i Norge og Norden.<sup>1</sup>

På oppdrag fra utvalget har NORCE og Institutt for samfunnsforskning (ISF) gjennomført en analyse av politisk deltakelse blant arbeidsinnvandrere.<sup>2</sup> Når det gjelder politiske og kulturelle verdier og deltakelse i frivillige organisasjoner, er kunnskapen om arbeidsinnvandrere og deres familier begrenset, med unntak av polske arbeidsinnvandrere. Det er SSBs levekårsundersøkelse blant personer med innvandrerbakgrunn fra 2016 som er det sentrale kunnskapsgrunnlaget på disse

områdene, og det er kun polske innvandrere som er representert blant de store arbeidsinnvandrergruppene som har kommet til Norge etter 2004. Situasjonen til denne gruppen kan på flere områder skille seg fra, og er dermed ikke representativ for, arbeidsinnvandrere fra Vest-Europa og tredjeland. For å nyansere bildet redegjør kapitlet også for situasjonen til andre innvandrergrupper samt innvandrere generelt, og sammenligner disse systematisk med polske innvandrere for å få fram viktige likheter og forskjeller.

Kapitlet starter med å se nærmere på kunnskapsgrunnlaget om arbeidsinnvandrere og andre innvandrergruppers politiske deltakelse og organisasjonsdeltakelse, herunder deltakelse i frivillige og religiøse organisasjoner. Deretter redegjør kapitlet for forskning og statistikk om tillit og holdninger til sentrale verdier i Norge.

### 14.2 Politisk deltakelse

Det er vanlig å skille mellom formelle og uformelle former for politisk deltakelse. Formell politisk deltakelse dreier seg om deltakelse i lokalvalg og stortingsvalg samt representasjon på partienes valglistor og i kommunestyre og fylkesting. Uformell deltakelse handler om deltakelse i aktiviteter som opprop og underskriftskampanjer, demonstrasjoner og tett kontakt med lokalpolitikere samt om en har diskutert lokalpolitiske saker i sosiale medier. Dette underkapitlet om arbeidsinnvandreres politisk deltakelse tar for seg både formell og uformell politisk deltakelse og bygger i all hovedsak på notatet til NORCE og ISF, som heretter blir omtalt som «Skiple mfl.». Hele notatet følger som digitalt vedlegg til utredningen.

#### 14.2.1 Valgdeltakelse

Det er begrenset kunnskap om arbeidsinnvandreres politiske deltakelse, på tross av det store antallet arbeidsinnvandrere i Norge. Tidligere studier viser at innvandrere generelt deltar mindre poli-

<sup>1</sup> Andreasson. (2017).

<sup>2</sup> Skiple mfl. (2022). *Analyse av politisk deltakelse blant arbeidsinnvandrere*. NORCE. Notat utarbeidet for Arbeidsinnvanderutvalget.

tisk enn den øvrige befolkningen. Valgdeltakelsen er lavere blant innvandrere, og innvandrere er overrepresentert blant dem som aldri stemmer. Innvandrere er likevel ingen homogen gruppe, og det vises også her. Det er stor variasjon i politisk deltakelse basert på landbakgrunn, og innvandrere fra Litauen og Polen har særlig lav valgdeltakelse. Når innvandrere fra disse landene får norsk statsborgerskap, blir derimot valgdeltakelsen mange ganger høyere. Antallet polske og litauiske innvandrere som søker om norsk statsborgerskap, er imidlertid svært lavt. Se nærmere omtale i kapittel 15.4.2.

SSB har målt innvandreres valgdeltakelse i kommunestyre- og fylkestingsvalg siden 1983 og stortingsvalg siden 1997. Målingene viser et klart gap i deltakelse mellom norske statsborgere med og uten innvandrerbakgrunn. Fra årtusenskiftet har gapet ligget på rundt 25 prosent både for lokalvalg og stortingsvalg. Utenlandske statsborgere med stemmerett ved lokalvalg er ikke inkludert i tallmaterialet. Valgdeltakelsen for denne gruppen er lavere enn for norske borgere med innvandrerbakgrunn.

Skiple mfl. viser til at innvandreres lavere valgdeltakelse kan ha flere forklaringer. Innvandrings-spesifikke teorier tar utgangspunkt i at velgere med innvandrerbakgrunn er en heterogen gruppe som blant annet kommer fra land med ulik politisk kultur. Forskjeller i valgdeltakelse kan dermed skyldes trekk ved landene innvandrerne kommer fra, men også graden av sosialisering inn i det politiske systemet i Norge. Innvandreres valgdeltakelse kan også drives av de samme faktorene som i den øvrige befolkningens deltakelse, der forskjellene mellom grupper påvirkes av forskjeller i politisk interesse, utdanningsnivå og andre sosiale bakgrunnsvariabler. Begge disse forklaringene er viktige, men også innvandringsgrunn og botid er sentrale faktorer.

I en analyse av lokalvalget i 2015, som Skiple mfl. viser til, fant Bergh og Christensen at blant innvandrere med kort botid er valgdeltakelsen vesentlig høyere blant flyktninger og familiegjennforente enn blant arbeidsinnvandrere og de med utdanning som innvandringsgrunn.<sup>3</sup> Blant flukt- og familiegjennforeningsinnvandrerne bidrar imidlertid økt botid kun i begrenset grad til å øke deltakelsen. De med lengst botid har bare rundt 9 prosentpoeng høyere valgdeltakelse enn dem

med kortest botid. Blant utdannings- og arbeidsinnvandrere er effekten av botid betydelig større: her er deltakelsen 47 prosentpoeng høyere blant dem med lengst botid. Etter omtrent ti års botid i Norge har utdannings- og arbeidsinnvandrere høyere valgdeltakelse enn flukt- og familieinnvandrerne. Dette gir en klar indikasjon på at graden av tilknytning til Norge – eller utsikter til å bli værende i Norge – er en viktig forklaring på arbeidsinnvandrernes politiske deltakelse. I en annen studie basert på data fra lokalvalget i 2015 fant Bratsberg mfl. at norskfødte med innvandrerforeldre i mindre grad stemmer enn øvrig norsk ungdom på samme alder, men forskjellen er mye lavere enn i foreldregenerasjonen.<sup>4</sup> Norskfødte ungdommer med innvandrerforeldre stemmer også i høyere grad enn jevngamle som selv har innvandret.

I en vurdering av innvandreres valgdeltakelse er det viktig å være klar over at andelen stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn er høyere i lokalvalg enn ved stortingsvalg. Årsaken til det er at man for å stemme ved stortingsvalg må være norsk statsborger. I lokalvalg har derimot utenlandske statsborgere som har bodd i Norge de siste tre årene, stemmerett. Nordiske statsborgere har stemmerett dersom de innen den 31. mars i valgåret er folkeregistrert bosatt i Norge.

I sin analyse av arbeidsinnvandreres politiske deltakelse bruker Skiple mfl. data om individers valgdeltakelse samt annen informasjon fra offentlige register om innvandrerbefolkningen med stemmerett i lokalvalget 2019 og stortingsvalget 2021. Med arbeidsinnvandrere menes her alle innvandrere i Norge som har arbeid som registrert innvandringsgrunn. Dette inkluderer både arbeidsinnvandrere fra EØS-området og tredjeland, men ikke nordiske borgere. I lokalvalget 2019 hadde 155 815 ikke-nordiske arbeidsinnvandrere stemmerett, noe som utgjorde omtrent 3,7 prosent av manntallet og 25 prosent av stemmeberettigede innvandrere. I Stortingsvalget i 2021 hadde til sammenligning bare 10 838 ikke-nordiske arbeidsinnvandrere stemmerett. Det utgjorde 0,28 prosent av den totale velgermassen og 4 prosent av velgerne med innvandringsbakgrunn. Fordi en lav andel arbeidsinnvandrere er norske statsborgere, utgjør de som stemmer ved stortingsvalg, sammen med de med utdanning som innvandringsgrunn, en svært selektert gruppe sammenlignet med andre innvandrergrupper.

<sup>3</sup> Bergh & Christensen. (2020). Ulikhet i innvandrernes valgdeltakelse i Norge. I S.B. Seggaard (red.), *Det norske lokal-demokratiets legitimitet. Tillit, deltakelse og ulikhet* (s. 81–95). Institutt for samfunnsforskning.

<sup>4</sup> Bratsberg mfl. (2019). *Election Turnout Inequality – Insights from Administrative Registers*. CESifo Working Papers.



Figur 14.1 viser valgdeltakelsen blant arbeidsinnvandrere, andre innvandringsgrupper og den øvrige befolkningen i lokalvalget i 2019. Arbeidsinnvandrere var den gruppen som hadde klart lavest valgdeltakelse: 19 prosent stemte og 81 prosent stemte ikke. Forskjellen opp mot de andre gruppene var stor. Differansen mellom nordiske innvandrere og arbeidsinnvandrere var på hele 35 prosentpoeng.

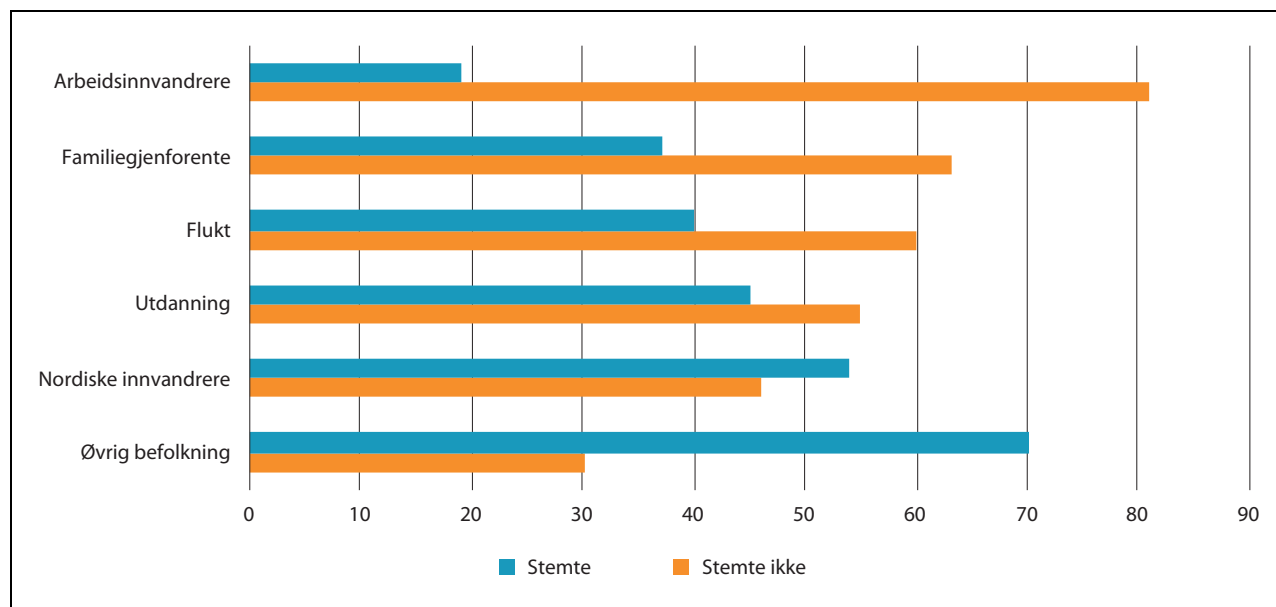
Det er imidlertid stor variasjon mellom ulike grupper av arbeidsinnvandrere. Tabell 14.1 viser andelen arbeidsinnvandrere fra utvalgte landgrupper som stemte ved lokalvalget i 2019 og stortingsvalget i 2021. Kolonnen for lokalvalget 2019 viser at den høyeste valgdeltakelsen var blant arbeidsinnvandrere med bakgrunn fra Nederland (58 prosent), etterfulgt av Venezuela (55 prosent), Tyskland (48 prosent), USA (45 prosent) og Filipinene (45 prosent). Lavest var deltakelsen blant arbeidsinnvandrere fra Polen (8 prosent), Litauen (8 prosent), Latvia (13 prosent), Romania (13 prosent) og Bulgaria (14 prosent). Siden disse er blant landene med flest arbeidsinnvandrere i manntallet i lokalvalget i 2019, bidrar de sterkt til den lave valgdeltakelsen blant arbeidsinnvandregruppen.

Kolonnen for stortingsvalget i 2021 viser at det blant de sistnevnte landgruppene også er størst forskjell i deltakelse mellom lokalvalg og stortingsvalg, med 47 prosentpoengs forskjell blant arbeidsinnvandrere fra Litauen og 45 prosentpo-

engs forskjell for de fra Polen. For Latvia, Romania og Bulgaria er forskjellen rett over 40 prosentpoeng. Igjen må den store differansen forstås på bakgrunn av at stemmerett ved stortingsvalg krever et norsk statsborgerskap, noe en svært lav andel av disse gruppene besitter. Mens for eksempel over 58 000 polske arbeidsinnvandrere hadde stemmerett ved lokalvalget i 2019, hadde bare 924 av dem stemmerett ved stortingsvalget i 2021.

Mens innvandrernes valgdeltakelse gir et godt mål på graden av formell politisk deltakelse i hele grupper, dreier nominasjonslistene – altså hvem som stiller til valg – seg om demokratisk representasjon. Bakgrunnen til listekandidater og folkevalgte er viktig fordi den sier noe om hvordan det representative demokratiet fungerer. Om det er vanskeligere for noen grupper å bli valgt, kan det stilles spørsmål ved om det politiske systemet fungerer slik det er tenkt. Det er gjort få studier på rekruttering av listekandidater med innvandringsbakgrunn og representasjon, og de studiene som er gjort, har ikke skilt mellom arbeidsinnvandrere og andre innvandrere. Tidligere undersøkelser viser at innvandrerne er underrepresentert i kommunestyre og fylkesting, men det er store kommunale forskjeller. I for eksempel Oslo har enkeltgrupper av innvandrere vært betydelig overrepresentert på lister ved flere valg.

Til lokalvalget i 2019 stilte 339 personer med ikke-nordisk arbeidsinnvandrerbakgrunn som



Figur 14.1 Valgdeltakelse blant innvandrere etter innvandringsgrunn<sup>1</sup> og den øvrige befolkningen i lokalvalget i 2019

<sup>1</sup> I tillegg til innvandrere etter innvandringsgrunn (arbeidsinnvandrere, flyktninger, familiegjenforente og utdanning) inngår her også nordiske innvandrere som en egen sammenligningsgruppe. For nordiske innvandrere finnes det ikke opplysninger om innvandringsgrunn.

Tabell 14.1 Valgdeltakelse i lokalvalget i 2019 og stortingsvalget i 2021 blant arbeidsinnvandrere etter landbakgrunn

Landbakgrunn	Stemte ved lokalvalget i 2019	Stemte ved stortingsvalget i 2021
Polen	8 % (58 451)	53 % (942)
Litauen	8 % (23 515)	55 % (368)
Latvia	13 % (5 773)	55 % (184)
Romania	13 % (7 237)	55 % (372)
Bulgaria	14 % (3 270)	55 % (221)
Kina	19 % (1 081)	33 % (285)
Ungarn	20 % (1 563)	66 % (119)
Russland	28 % (1 699)	56 % (624)
Bosnia-Hercegovina	28 % (605)	46 % (155)
Ukraina	28 % (726)	58 % (284)
Serbia	29 % (1 436)	49 % (571)
Iran	32 % (597)	52 % (394)
Pakistan	38 % (805)	59 % (283)
Brasil	39 % (485)	66 % (154)
India	41 % (2 210)	63 % (996)
Tyrkia	41 % (353)	62 % (109)
Storbritannia	44 % (4 787)	83 % (345)
Filippinene	45 % (1 273)	50 % (879)
USA	45 % (990)	70 % (202)
Tyskland	48 % (10 034)	75 % (573)
Venezuela	55 % (302)	74 % (161)
Nederland	58 % (2 641)	81 % (129)
Latvia	13 % (5 773)	55 % (184)
Romania	13 % (7 237)	55 % (372)

Kilde: Skiple mfl. (2022)

kandidater. Av disse var 23 prosent fra Tyskland, 13 prosent fra Polen, 12 prosent fra Nederland, 11 prosent fra Litauen og 6 prosent fra Storbritannia. Til sammen utgjorde disse kandidatene 0,22 prosent av de stemmeberettigede arbeidsinnvandrerne det året. Tilsvarende tall for nordiske innvandre er 0,81 prosent. Til sammenligning stilte 0,36 prosent av familiegjenforeningsinnvandrerne, 0,55 prosent av fluktinnvandrerne, 0,44 prosent av utdanningsinnvandrerne og 1,48 prosent av den øvrige befolkningen som kandidater til lokalvalget. Relativt til manntallet var altså rekrutteringen av kandidater til lokalvalget i 2019 lavest blant de ikke-nordiske arbeidsinnvandrerne.

Av de 337 arbeidsinnvandrer kandidatene som stilte som kandidat til kommunestyret i 2019, ble 23 kandidater valgt inn (7 prosent), og av de 29 som stilte som kandidat til fylkestinget samme år,

ble 2 valgt inn (7 prosent). Begge kandidatene som ble valgt inn til fylkestinget, ble også valgt inn i kommunestyret. Av de 23 arbeidsinnvandrerne som ble valgt, var 6 fra Tyskland, 4 fra Storbritannia, 3 fra Nederland, 2 fra Belgia, 2 fra Polen og 2 fra Litauen, mens det var 1 hver fra henholdsvis Frankrike, Portugal, Spania og Colombia.

Når Skiple mfl. sammenligner de ulike innvandringsgruppene med tanke på prosentandelen av innvalgte til kommunestyret i 2019, ser de at de ikke-nordiske arbeidsinnvandrerkandidatene er på omtrent samme nivå som familiegjenforeningsinnvandrerne (8 prosent) og fluktinnvandrerne (8 prosent). Deretter følger utdanningsinnvandrerne (11 prosent), de nordiske innvandrerne (13 prosent) og den øvrige befolkningen (18 prosent).

Ikke-nordiske arbeidsinnvandrere er i likhet med alle andre innvandringsgrupper underrepre-

sentert i kommunestyre og fylkesting. Den øvrige befolkningen er overrepresentert. Ikke-nordiske arbeidsinnvandrere utgjorde 3,71 prosent av manntallet i lokalvalget i 2019, men bare 0,25 prosent av de innvalgte kommunestyrekandidatene og 0,35 prosent av de innvalgte fylkestingskandidatene. Også nordiske innvandrere er underrepresentert relativt til prosentandelen i manntallet, men i mindre grad enn ikke-nordiske arbeidsinnvandrere. Denne gruppen utgjør 1,81 prosent av manntallet og 0,86 prosent og 0,52 prosent av de innvalgte kandidatene i henholdsvis kommunestyre og fylkesting.

#### 14.2.2 Uformell politisk deltakelse

Politisk aktivitet dreier seg om mer enn bare deltakelse ved valg og det å stille som kandidat. Såkalte mellomvalgaktiviteter som kontakt med lokalpolitikere eller deltakelse i demonstrasjoner – her omtalt som uformell politisk deltakelse – gir innbyggerne anledning til å uttrykke seg om politiske beslutninger som berører dem, og bidra med relevant informasjon i politiske beslutningsprosesser.

Dette kan igjen gi mer treffsikre vedtak med høyere legitimitet. Samtidig er mellomvalgaktiviteter mer ressurskrevende enn å stemme ved valg. Innvandreres lave valgdeltakelse tilsier dermed at deltakelsesgapet mellom innvandrere og den øvrige befolkningen vil være betydelig når det gjelder uformell politisk deltakelse.

I sin analyse ser Skiple mfl. på arbeidsinnvandrernes uformelle politiske deltakelse ved hjelp av SSBs velgerundersøkelse fra lokalvalget 2019. Undersøkelsen dekker alle stemmeberettigede i Norge ved hjelp av stratifiserte utvalg. Blant annet inneholder den et utvalg av 2 943 innvandrere, hvorav 827 er arbeidsinnvandrere fra utenfor Norden. Forskerne antar at politisk aktive personer vil være noe overrepresentert i undersøkelsen, altså at tallene for politisk deltakelse i hvert fall ikke vil være for lave.

Tabell 14.2 nedenfor viser prosentandelen i ulike grupper som oppgir å ha deltatt i åtte forskjellige deltakelsesformer. Det skilles mellom arbeidsinnvandrere, familiegjennforente, flyktninger, personer som innvandret for å ta utdanning, og personer uten innvandrerbakgrunn.

Tabell 14.2 Uformell politisk deltakelse etter innvandringsgrunn.<sup>1</sup> Prosent. 2019

	Innvandringsgrunn				Norske statsborgere uten innvandrerbakgrunn
	Arbeid	Familiegjenforening	Flukt	Utdanning	
Har du i løpet av de siste 12 måneder gjort frivillig innsats for organisasjoner/foreninger?	20	28	28	29	44
Har noen gang: Skrevet under på opprop eller underskriftskampanje?	17	19	21	29	31
Har noen gang: deltatt i aksjon, protestmøte eller demonstrasjon?	9	15	17	13	14
Har noen gang: Tatt saken opp i parti, fagforening eller annen organisasjon?	13	11	13	10	12
Har noen gang: Henvendt deg til kommuneadministrasjonen?	11	10	14	10	17
Har noen gang: Tatt kontakt med en lokal politiker?	7	8	11	7	17
Har noen gang: Skrevet i avisen, tatt kontakt med eller opptrådt i lokale medier?	4	7	9	7	8
Har noen gang: Diskutert en lokalpolitisk sak i sosiale medier?	11	13	14	13	15

<sup>1</sup> Nordiske innvandrere er ikke inkludert. For nordiske innvandrere finnes det ikke opplysninger om innvandringsgrunn.  
Kilde: Skiple mfl. (2022)

Gjennomgående viser tabellen at arbeidsinnvandrere deltar i mindre grad i uformell politisk aktivitet enn de andre innvandringsgruppene og den øvrige befolkningen. Den vanligste deltakelsesformen for alle grupper er deltakelse i frivillige organisasjoner eller foreninger. Hver femte arbeidsinnvandrer oppgir å ha deltatt på denne måten. Det er klart mindre enn befolkningen for øvrig, og også noe mindre enn de andre innvandringsgruppene. De øvrige forskjellene i tabellen viser det samme mønsteret. Arbeidsinnvandrerne deltar gjennomgående minst, men den politiske aktiviteten er ikke fraværende. En minoritet av arbeidsinnvandrerne er politisk aktive, også utenom valg. Det er verdt å merke seg at for flere av deltakelsesformene er deltakelsen lav også blant de andre innvandringsgruppene og den øvrige befolkningen.

### 14.3 Deltakelse i sivilsamfunnet og frivillige organisasjoner

Aktiv deltakelse kan forstås som når menneskers interesser, holdninger og samfunnsengasjement uttrykker seg i konkrete handlinger.<sup>5</sup> Frivillig deltakelse er aktiviteter og handlinger som skal løse større samfunnsproblemer eller bidra til å hjelpe og støtte andre mennesker eller grupper i lokalsamfunn. Selv om man i teorien kan skille mellom politisk og frivillig arbeid, opptrer disse formene gjerne sammen og kan flyte over i hverandre. En kan finne klare politiske motiver bak frivillig arbeid, og mye politisk arbeid blir gjort i frivillige organisasjoner.<sup>6</sup> Studier viser at frivillig deltakelse er drevet av noen av de samme faktorene som driver politisk deltakelse, som omtalt over, og en finner også en positiv sammenheng mellom frivillig arbeid og valgdeltakelse i lokalvalg.<sup>7</sup> Informasjon om arbeidsinnvandreres deltakelse i sivilsamfunnet og frivillige organisasjoner supplerer likevel bildet av gruppens deltakelse.

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor publiserte i 2021 en kunnskapsoppsummering om forskning på sivilsamfunn og integrering.<sup>8</sup> Spørsmålene denne forskningen gjerne stiller, er hvorvidt og hvordan innvandrere deltar i og engasjerer seg i sivilsamfunnet, hvilke funksjoner denne deltakelse kan ha for integrering, og om

innvandrere deltar på samme vilkår som den øvrige befolkningen, eller om det er særskilte barrierer for innvandrere.<sup>9</sup> Nedenfor blir det gjort rede for noen av svarene forskerne har funnet på disse spørsmålene.

I forskningen på sivilsamfunn er det vanlig å skille mellom organisasjoner og organisasjonsarbeid som retter seg inn mot egne medlemmer (medlemsrettede organisasjoner), og organisasjoner som er mer opptatt av andre individer og grupper eller samfunnssaker mer generelt (samfunnsrettede organisasjoner).<sup>10</sup> Når det gjelder integrering, brukes gjerne også begrepene *majoritetsorganisasjoner* og *minoritetsorganisasjoner*. Majoritetsorganisasjoner er organisasjoner som har utgangspunkt i storsamfunnet, og som har en utadrettet virksomhet for å hjelpe innvandrere. Minoritetsorganisasjoner er organisasjoner som er av og for innvandrere, og de har ofte utgangspunkt i enkelte land eller kulturelle eller religiøse uttrykk og tradisjoner.<sup>11</sup>

Kunnskapsoppsummeringen viser at innvandrere generelt gjerne engasjerer seg i fellesskap, grupper og formelle organisasjoner knyttet til kultur og religion.<sup>12</sup> Mange innvandrere deltar i slike grupper og fellesskap for å etablere og vedlikeholde sosiale nettverk. Dette kan være spesielt viktig for nye innvandrere i Norge, og foreningene kan bidra til å styrke gruppens ressurser og fremme samarbeidsbasert mestring der enkeltindividers ressurser blir verdifulle for fellesskapet. Videre har slike foreninger blitt kalt «skoler i demokrati», blant annet med tanke på den frivillige sektorens rolle i den norske velferdsmodellen.<sup>13</sup>

I en studie om foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn viser Ødegård at et multikulturelt foreningsliv kan bidra til å styrke innvandreres kompetanse og kunnskap om vertslandet.<sup>14</sup> Ved etablering av nettverk kan veien til sosial og poli-

<sup>5</sup> Eimhjellen mfl. (2021). *Sivilsamfunn og integrering. En kunnskapsoppsummering*. (Rapport 2021:3). Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

<sup>6</sup> Eimhjellen mfl. (2021).

<sup>7</sup> Skiple mfl. (2022).

<sup>8</sup> Eimhjellen mfl. (2021). I oppsummeringen har forskerne gått gjennom 44 publikasjoner, herunder 28 fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor og 7 fra tilknyttede forskere. Utover dette viser de til andre nasjonale og internasjonale publikasjoner som handler om temaet og inneholder relevante begreper eller teori av betydning.

<sup>9</sup> Eimhjellen mfl. (2021): 10.

<sup>10</sup> Eimhjellen mfl. (2021).

<sup>11</sup> Eimhjellen mfl. (2021).

<sup>12</sup> Eimhjellen mfl. (2021).

<sup>13</sup> Guribye. (2009). Knutepunkter: Organiseringen av samarbeidsbaserte mestringsstrategier blant tamilske flyktningforeldre i Norge. I Eide mfl. (red.), *Over profesjonelle barrierer. Et minoritetsperspektiv i psykososialt arbeid med barn og unge*. Oslo: Gyldendal Akademisk; Takle. (2015). Immigrant organisations as schools of bureaucracy. *Ethnicities*, 15(1), 92–111.

tisk integrering bli lettere. Innvandrereforeninger som i utgangspunktet framstår som innadvendte, kan bidra til å skape kontakt med nettverk i majoritetssamfunnet. Innvandrereorganisasjoner kan også fungere som arenaer for læring og håndtering av tokulturalitet.

Når det gjelder innvandreres deltakelse i frivillige organisasjoner, viser forskningen at det er stor variasjon etter landbakgrunn, men også etter sosial og økonomisk bakgrunn.<sup>15</sup> SSBs levekårsundersøkelse viser store forskjeller mellom innvandrere og befolkningen i deltakelse i gratisarbeid for organisasjoner. For en nærmere omtale av innvandreregruppene som er representert i undersøkelsen, se kapittel 2.5.

Som det går fram av tabell 14.3, er innvandrere fra Polen den gruppen hvor lavest andel, en av ti, oppga at de hadde utført gratisarbeid for en organisasjon det siste året. Bare i denne gruppen er gratisarbeid for organisasjoner mer utbredt blant kvinner enn blant menn: Blant innvandrere fra Polen oppgir 7 prosent av mennene og 16 prosent av kvinnene å ha utført slikt gratisarbeid. I hele

befolkningen oppgir 37 prosent å ha utført gratisarbeid for organisasjoner i løpet av det siste året, mens dette gjelder for 16 prosent av alle innvandrerne i utvalget.<sup>16</sup> SSB finner liten eller ingen forskjell mellom befolkningen og innvandrerne når det gjelder ubetalt innsats for politiske partier, religiøse foreninger og livssynsforeninger, friluftsf- og helseorganisasjoner og ideelle organisasjoner, men andelen som deltar, er konsekvent høyere for befolkningen samlet enn for innvandrerne i alt.

SSB finner at botid, norskferdigheter, helse, tilhørighet og tilknytning til arbeidsmarkedet ser ut til å ha en positiv påvirkning på innvandreres deltakelse i frivillig arbeid.<sup>17</sup> 22 prosent av innvandrerne med gode norskferdigheter har gjort en gratis innsats i løpet av det siste året, mot 9 prosent av dem som har dårligere norskferdigheter. Hvordan disse faktorene spiller sammen, er imidlertid et åpent spørsmål.<sup>18</sup> Det at en deltar i frivillige organisasjoner, kan bidra til å styrke språkferdighetene ved at en får en arena hvor en kan praktisere språket, men beherskelse av språket

<sup>14</sup> Ødegård. (2010). *Foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn. En studie om integrasjon og sosial kapital*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, 2010-6.

<sup>15</sup> Kunnskapsdepartementet. (2021a).

<sup>16</sup> With. (2017). Ubetalt arbeid. I Vrålstad & Wiggen. (red.). (2017).

<sup>17</sup> With. (2017).

<sup>18</sup> With. (2017).

Tabell 14.3 Andel som har utført gratisarbeid for organisasjoner siste 12 mnd. Hele befolkningen, alle innvandrere i undersøkelsen og polske innvandrere i undersøkelsen. Personer 16–74 år. Prosent. 2014/2016<sup>1</sup>

	Hele befolkningen	Innvandrere i undersøkelsen	Polske innvandrere i undersøkelsen
... for politisk parti	1	1	0
... for idrettslag	18	5	4
... for religiøs forening	4	3	2
... for livssynsforening	0	0	0
... for friluftsforganisasjon	2	1	1
... for kulturorganisasjon	5	3	2
... for helseorganisasjon	1	0	0
... for ideell organisasjon	5	4	2
... for innvandrereorganisasjon	.	1	0
... for annen organisasjon	8	2	3
<b>... utført gratisarbeid for org. siste 12 mnd. samlet</b>	<b>37</b>	<b>16</b>	<b>10</b>
Antall personer	6 800	4 386	367

<sup>1</sup> For hele befolkningen er årstallet 2014. For resterende grupper er årstallet 2016.

Kilde: With (2017)

kan også gjøre det lettere å delta i frivillig arbeid. Det samme gjelder for arbeidsdeltakelse: Tilknytning til arbeidsmarkedet kan i seg selv gi økt deltakelse i frivillige organisasjoner, men sysselsatte skiller seg fra dem som ikke er sysselsatte, når det gjelder språk og helse, noe som også kan bidra til at sysselsatte i større grad enn andre har kapasitet og muligheter til å delta i frivilligheten.<sup>19</sup>

### 14.3.1 Barrierer for deltakelse

Når det gjelder innvandreres deltakelse i tradisjonelle norske organisasjoner, viser forskningen til flere barrierer. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor sin kunnskapsoppsummering trekker særlig fram barrierer knyttet til innvandrernes økonomiske situasjon, dårlige norsk-kunnskaper, manglende nettverk, uklarhet om hva dugnad og frivillig arbeid egentlig er og innebærer, og et fravær av koordinering og strategi for inkludering fra lokale myndigheter.<sup>20</sup> Hvorvidt en deltar i frivillig arbeid eller ikke, har også en subjektiv dimensjon. I en Fafo-undersøkelse om tillit, tilhørighet, deltakelse og diskriminering i innvandrerbefolkningen<sup>21</sup> spurte forskerne om hva respondentene eventuelt følte hindret dem fra å delta

<sup>19</sup> With. (2017).

<sup>20</sup> Eimhjellen mfl. (2021): 41.

<sup>21</sup> Respondentene hadde bakgrunn fra Polen, Pakistan, Somalia, Eritrea/Etiopia og Norge.

i frivillige aktiviteter eller organisasjoner.<sup>22</sup> Resultatene er presentert i tabell 14.4. Tabellen viser at innvandrere fra Polen var den gruppen som sjeldnest oppga at de opplevde hindringer fra å delta. De polske innvandrerne var imidlertid også den gruppen som i størst grad oppga språkbarrierer og manglende sosiale nettverk som barrierer mot egen deltakelse. De var dessuten den gruppen som, bortsett fra kontrollgruppen, oftest oppga at de ikke hadde behov for å delta.

Denne lave deltakelsen blant arbeidsinnvandrere fra Polen må ses i lys av flere forhold. For det første er det forhold i Polen som kan være relevante. I motsetning til i Norge er graden av både sosial tillit og samfunnsdeltakelse i Polen lav. Polen hadde kommunistisk styre og var under sovjetisk kontroll fra 1945 til 1989. Etter at det tok slutt på det kommunistiske styret og deltakelse i frivillige organisasjoner faktisk ble frivillig, sank deltakelsen fra rundt 30 prosent i 1989 til under 14 prosent i 2015.<sup>23</sup> En studie av hvilken rolle polske organisasjoner har hatt for det sosiale livet til polske familier i Norge, viser at den lave graden av tillit og sam-

<sup>22</sup> Dalen mfl. (2022). *Hverdagsintegrering En pilotundersøkelse om tillit, tilhørighet, deltakelse og diskriminering i innvandrerbefolkningen* (Fafo-rapport 2022:15). Oslo: Fafo.

<sup>23</sup> Guribye mfl. (2018). *Left to their own devices? On the role of Polish diaspora organizations in Norway*. I K. Slany mfl. (red.), *Transnational Polish families in Norway: social capital, integration, institutions and care*. Warszawa: Peter Lang Publishing.

Tabell 14.4 Barrierer for deltakelse i frivillige aktiviteter/organisasjoner. Utvalgte innvandrergupper, innvandrertilvalget totalt og kontrollgruppe. Prosent. 2022

	Polen	Pakistan	Somalia	Eritrea/ Etiopia	Innvandrergruppene totalt	Kontrollgruppe
Opplever ingen hindringer	22	26	34	32	26	33
Tar for mye tid	15	25	14	13	16	26
Det koster for mye	6	10	8	9	7	7
Jeg snakker ikke godt nok norsk	26	15	12	5	18	4
Jeg kjenner ingen andre som deltar	17	8	9	10	13	9
Jeg vet ikke hvordan jeg kan bidra	15	12	16	13	15	6
Jeg føler meg ikke velkommen	4	5	6	6	5	2
Jeg har ikke behov for å delta	20	11	8	11	15	23
Jeg har for mange andre sosiale forpliktelser	11	18	17	15	14	13
Andre årsaker	7	4	6	4	6	5

Kilde: Dalen mfl. (2022)

funnsdeltakelse som en finner i Polen, ikke ser ut til å endre seg etter bosetting i Norge.<sup>24</sup>

For det andre må deltakelsen i frivillighet ses i lys av kjennetegn ved de polske innvandrerne selv samt av forholdene de har møtt i Norge. Polske innvandrere i Norge har kommet til landet i flere bølger. Guribye har vist at to særskilte bølger av polske innvandrere, som har kommet til Norge på forskjellig tidspunkt og av forskjellige historiske årsaker, har møtt svært ulike forhold og muligheter for å danne sosiale nettverk.<sup>25</sup> De som kom under den første bølgen, var flyktninger på 1980-tallet. De var relativt få og hadde både forutsetningene for og fikk mulighetene til å danne nettverk som knyttet dem til storsamfunnet. Tett samarbeid mellom nordmenn og polske innvandrere i felles norsk-polske organisasjoner med et felles formål bidro også til å styrke integreringen av denne gruppen.<sup>26</sup> Den andre bølgen er arbeidsinnvandrerne som kom etter EU-utvidelsen i 2004. Denne gruppen hadde andre kjennetegn enn den foregående, og de møtte forhold i Norge som gjorde det mer fordelaktig for dem å skape bånd innad i gruppen enn mellom gruppen og storsamfunnet.<sup>27</sup> Blant faktorene Guribye trekker fram for å forklare den manglende deltakelsen, er at den andre bølgen besto av innvandrere med lavere utdanningsnivå, at gruppen var så omfangsrik at det ble lettere å danne et eget minoritetsmiljø på siden av storsamfunnet, at statusen som EØS-borger gjorde det enklere å opprettholde kontakten med opprinnelseslandet, og lav tillit til storsamfunnet.

I Sokół-Rudowskas studie av polske organisasjoner i Norge<sup>28</sup> vises det til at det finnes få polske organisasjoner i Norge, at de har et lite antall medlemmer, og at de er lite synlige i det offentlige rom.<sup>29</sup> Her trekkes det også fram at den andre bølgen av polske innvandrere har hatt et begrenset behov for å integrere seg i lokalsamfunnet, men også at de har hatt et begrenset behov for å skape bånd innad i gruppen. Sokół-Rudowska fant at de polske innvandrerne som kom til Norge

etter EU-utvidelsen i 2004, verken så behovet for å skape en organisasjon basert på felles etnisk opprinnelse eller å bli med i en polsk organisasjon som allerede eksisterte. Dette forklares i stor grad med en sterk transnasjonalitet, hvor mange lever med en slags splittelse mellom to land – Norge, hvor de jobbet og tjente penger, og Polen, hvor familien bor, og hvor de hadde følelsen av å være hjemme. En annen faktor som trekkes fram, er internett og ulike sosiale medier som gjør at en kan etablere og opprettholde sosial kontakt og innhente informasjon. Nettet og sosiale medier kan sies å ha overtatt en del av rollen som tidligere var organisasjonens domene. Utviklingen av lavprisflyselskaper som gjør at det er billig å reise til Polen, trekkes også fram som relevant.<sup>30</sup>

Guribye trekker også fram betydningen av norsk integreringspolitikk, som i hovedsak er rettet mot flyktninger og deres familier, og ikke mot inkluderingen av arbeidsinnvandrere i samfunnet. Tilsvarende har andre forskere pekt på at de polske organisasjonenes kraft til å kunne være brobyggere og bidra til å styrke den sosiale integreringen av polske innvandrere i Norge blir svekket av en manglende integreringspolitikk for arbeidsinnvandrere i Norge, i kombinasjon med gruppens relativt korte bosettingshistorie.<sup>31</sup>

Sokół-Rudowskas studie omtaler også den manglende integreringspolitikken for arbeidsinnvandrere, men hun viser også til at det foregår et begrenset samarbeid mellom polske organisasjoner og norske institusjoner.<sup>32</sup> Det finnes flere tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner på integreringsområdet.<sup>33</sup> Av de fem organisasjonene som Sokół-Rudowska intervjuet, var det bare en av organisasjonene som hadde fått tildelt midler. De fire andre ønsket ikke å søke om midler. Dette ble blant annet begrunnet med det juridiske og økonomiske ansvaret det medførte overfor kommunen som tildelte midler, og at en jevnlig må sende inn prosjektrapporter.<sup>34</sup>

En ny studie tyder likevel på at det er en økning i antall polske organisasjoner i Norge.<sup>35</sup> I 2016 var kun seks organisasjoner med polsk i navnet registrert i frivillighetsregisteret. I 2022 fant forskerne 33 slike organisasjoner, hvorav 25 var

<sup>24</sup> Guribye mfl. (2018).

<sup>25</sup> Guribye. (2018).

<sup>26</sup> Guribye. (2018).

<sup>27</sup> Guribye. (2018).

<sup>28</sup> Studien er en del av et større prosjekt, «Polske organisasjoner i Europa», som ble gjennomført i 2015–2020. Formålet med prosjektet var å få best mulig forståelse av den polske diasporaen rundt om i Europa. Den norske delen av studien ble gjennomført i Norge i 2016–2017.

<sup>29</sup> Sokół-Rudowska. (2019). *Polskie organizacje imigranckie w Norwegii – raport podsumowujący*. Centre of Migration Research. University of Warsaw.

<sup>30</sup> Sokół-Rudowska. (2019).

<sup>31</sup> Friberg mfl. (2013) i Guribye mfl. (2018).

<sup>32</sup> Sokół-Rudowska. (2019).

<sup>33</sup> For mer om disse, se kapittel 16.5.

<sup>34</sup> Sokół-Rudowska. (2019).

<sup>35</sup> Espegren mfl. (2022). *Innvandrerperspektiv på sivilsamfunnsdeltakelse. Ulike innvandrergruppers opplevelse av barrierer og suksessfaktorer for deltakelse*. Rapport, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

etablert etter 2016. Dertil kommer organisasjoner som har navn som «*polonia*» i seg, eller helt andre navn. Dette inkluderer for eksempel nye organisasjoner som *Beatus Cras* og *Razem*. Og som omtalt i kapittel 16.5 har stiftelsen *Mangfold i arbeidslivet* også et prosjekt rettet mot polske innvandrere kalt *Polisk Dialog*, som blant annet involverer et polsk nettverksforum etablert i 2020 for polske ressurspersoner og frivillige organisasjoner. Samlet sett peker dette i retning av at det pågår en endringsprosess når det gjelder polske innvandre- res organisering i Norge.

#### 14.4 Deltakelse i religiøse organisasjoner

Når det gjelder deltakelse i religiøse organisasjoner, ser SSB tendenser til at innvandrere utgjør en stadig større andel i kristne trossamfunn utenfor Den norske kirke. Da SSBs levekårsundersøkelse ble gjennomført i 2016, hadde den katolske kirke nær 150 000 medlemmer, et tall som hadde økt med over 90 000 på 10 år.<sup>36</sup> Dette tallet hadde økt ytterligere i 2020, til 165 000 medlemmer. SSB finner også at andelen av befolkningen som er medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke, har økt, fra 8 prosent i 2006 til 13 prosent i 2020. SSB viser til at dette kan ha en sammenheng med en økt andel av innvandrere i befolkningen: Denne andelen økte i samme periode fra 7 til 15 prosent.<sup>37</sup>

I en rapport fra 2019 som benytter data fra SSBs levekårsundersøkelse,<sup>38</sup> undersøker SSB sammenhengen mellom religiøs aktivitet og ulike aspekter ved sosial integrering, inkludert tillit og frivillig arbeid. SSB finner at de mest religiøse innvandrerne gjennomgående har like stor tillit både til andre og til storsamfunnet som innvandrerne som er lite religiøse. De finner også at de som er religiøst aktive, både blant kristne og muslimer, oftere enn andre gjør frivillig arbeid for sekulære foreninger. Dette kan tolkes som at den religiøse praksisen bidrar til sterkere integrering.<sup>39</sup> Religiøse organisasjoner kan tenkes å fremme en bre-

dere organisasjonsdeltakelse ved å oppmuntre innvandrere til å delta på andre sosiale og politiske arenaer. Det vil med andre ord si at det å være aktiv ett sted øker sannsynligheten for at man er aktiv andre steder, fordi man oftere blir spurt om eller oppfordret til å delta.<sup>40</sup>

Hvis en ser på samfunnsnivå og ikke på individnivå, kan imidlertid deltakelse i trossamfunn fungere både integrerende og segregerende. I sin kunnskapsoppsummering trekker Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor fram forskning som viser at Den katolske kirke er viktig for mange innvandrere fra Polen, men at den bidrar mer til en intern integrering og mindre til overskridende integrering i storsamfunnet.<sup>41</sup> Samtidig har forskning også vist til et nært samarbeid mellom norske myndigheter og Den katolske kirke blant annet når det gjelder informasjonskampanjer og dialog.<sup>42</sup>

I sin doktorgradsavhandling utforsker Trotter hvordan religiøse organisasjoner kan påvirke integreringsprosesser i Norge gjennom en casestudie av Den katolske kirke, en katolsk frivillig organisasjon og en katolsk ungdomsforening.<sup>43</sup> For å få en bredere forståelse ble det gjort en sammenligning med sekulære personer og organisasjoner for å se hvordan de eventuelt skilte seg fra hverandre. Med utgangspunkt i tre idealtyper fant Trotter at hva som ble forstått som målet for integreringsprosessen, var grunnleggende for hvordan ulike organisasjoner jobbet med integrering. Mens frivillige organisasjoner, både sekulære og religiøse, la mest vekt på språk og arbeid som mål for integreringen, hadde kirken og dens ungdomsorganisasjon et bredere perspektiv. Dette innebar at forskjellige identiteter i større grad ble forstått som likeverdige, og at språk og arbeid ikke ble sett på som mål i seg selv, men heller som midler for å nå et mer likestilt samfunn.<sup>44</sup>

##### 14.4.1 Religionsutøvelse

Blant de polske innvandrerne som deltok i SSBs levekårsundersøkelse, svarte det store flertallet (96 prosent) at de er oppdratt som kristne. De øvrige gruppene som var med i denne undersøkelsen, er i stor grad fra land der islam er den domi-

<sup>36</sup> Enes. (2017a). Religion. I Vrålstad & Wiggen. (red.). (2017): 84.

<sup>37</sup> Østhus. (2021, 13. desember). Sekularisering i Norge. Hentet fra <https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/religion-og-livssyn/artikler/sekularisering-i-norge>.

<sup>38</sup> Barstad. (2019, 5. august). Er religiøse innvandrere mindre integrert? (SSB analyse, 2019/22). Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/er-religiøse-innvandrere-mindre-integrert>

<sup>39</sup> Eimhjellen mfl. (2021).

<sup>40</sup> Eimhjellen mfl. (2021).

<sup>41</sup> Eimhjellen mfl. (2021).

<sup>42</sup> Guribye mfl. (2018).

<sup>43</sup> Trotter. (2019). *Leavening society: the role of religious organisations in integration processes in Norway* (doktorgradsavhandling). University of Glasgow, Glasgow.

<sup>44</sup> Trotter. (2019).



nerende religionen. Det store flertallet av deltakerne svarte også at de tilhører samme religion i dag som den de ble oppdratt i. Blant innvandrerne fra Polen tilhørte over åtte av ti fortsatt samme religion. Dette er noe lavere enn innvandrere fra blant annet Pakistan, Eritrea og Tyrkia, hvor ni av ti oppgir at de fremdeles tilhører religionen de er oppdratt i.<sup>45</sup> Det er altså en viss andel blant de polske innvandrerne som ikke lenger regner seg som kristne, og SSB ser det som en del av en sekularisering også blant innvandrere, i likhet med resten av det norske samfunnet.

Når det gjelder hvor viktig religion er i den enkeltes liv, svarte i underkant av en av fire av de polske innvandrerne at religion er svært viktig. Dette er en mye lavere andel enn blant innvandrere fra Somalia, Eritrea og Pakistan, hvor over åtte av ti oppga det samme. Men en del høyere enn blant medlemmer i Den norske kirke, hvor 4 prosent i 2015 oppga at religion er svært viktig.

Andelen av de polske respondentene som synes det er vanskelig å praktisere sin religion i Norge, er omtrent som for gjennomsnittet i levekårsutvalget, 11 mot 10 prosent. Når det gjelder deltakelse i religiøse møter eller bønn arrangert av et trossamfunn, svarer i underkant av 40 prosent av innvandrerne fra Polen at de deltar regelmessig. Dette er klart mer enn innvandrere fra Kosovo, Iran og Bosnia-Hercegovina, hvor minst syv av ti oppgir at de aldri deltar på religiøse møter, men mindre enn innvandrere fra Somalia og Pakistan, der over halvparten deltar på møter regelmessig.

## 14.5 Politiske og kulturelle verdier

Kunnskapen om innvandreres holdninger og verdier er på mange måter mangelfull.<sup>46</sup> Dette skyldes blant annet at registerdata ikke kan brukes til å kartlegge holdninger, og at representative spørreundersøkelser er ressurskrevende. Gjennom levekårsundersøkelsen stilte imidlertid SSB en del holdningsspørsmål for å få mer kunnskap om innvandreres holdninger og verdier. Blant hovedtemaene som ble belyst, var *tillit til andre mennesker og norske institusjoner, likestilling mellom kjønnene og forestillinger om betingelser for et lykkelig ekteskap*.<sup>47</sup> Også enkelte andre studier har undersøkt lignende spørsmål. I det følgende redegjøres det kort for det

som foreligger av kunnskap om arbeidsinnvandre- res politiske og kulturelle verdier.

### 14.5.1 Tillit

I forskningen skilles det gjerne mellom to former for tillit: tillit til medmennesker på den ene siden og tillit til staten og samfunnets institusjoner på den andre siden.<sup>48</sup> Tillit til medmennesker kalles gjerne generalisert eller *horisontal* tillit. Tillit til samfunnets institusjoner og styringssystemer kalles institusjonell eller *vertikal* tillit.

Når det gjelder den horisontale eller mellommenneskelige tilliten, viser SSBs levekårsundersøkelse at innvandrere generelt har en lavere mellommenneskelig tillit enn befolkningen som helhet. Innvandrere fra Polen var en av to grupper i undersøkelsen som uttrykte lavest mellommenneskelig tillit.<sup>49</sup>

Et noe mer nyansert bilde tegnes i Fafos pilotundersøkelse om tillit, tilhørighet, deltakelse og diskriminering, se figur 14.2.<sup>50</sup> Her ble respondentene spurt om tillit til familie og venner, naboer, andre med samme landbakgrunn som en selv, i tillegg til nordmenn uten innvandrerbakgrunn og andre innvandrere med annen bakgrunn enn en selv. Rapporten fant at kontrollgruppen, bestående av personer uten innvandrerbakgrunn, hadde høyere tillit på alle punkter. Sammenlignet med hele innvandrerutvalget – bestående av personer fra Polen, Pakistan, Somalia, Eritrea og Etiopia – hadde de polske innvandrerne lavere tillit til personer med samme og annen landbakgrunn, men høyere tillit til familie, venner og naboer.

Forskjeller i tillitsnivåer mellom ulike grupper må forstås ut fra en politisk og sosial kontekst. Mens Norge er et land karakterisert av høy mellommenneskelig tillit, er tillitsnivået lavt i for eksempel Polen, noe som kommer fram av Den europeiske samfunnsundersøkelsen (ESS), som viser nivået på mellommenneskelig tillit i en rekke europeiske land.<sup>51</sup>

Også når det gjelder institusjonell eller vertikal tillit, altså tillit til for eksempel det politiske systemet, rettsvesenet og politiet, er Polen blant landene med det lavest nivået i Europa.<sup>52</sup> Dette

<sup>45</sup> Enes. (2017a): 85.

<sup>46</sup> Blom. (2017). Holdninger, verdier og tillit. I Vrålstad & Wiggen. (red.). (2017).

<sup>47</sup> Blom. (2017).

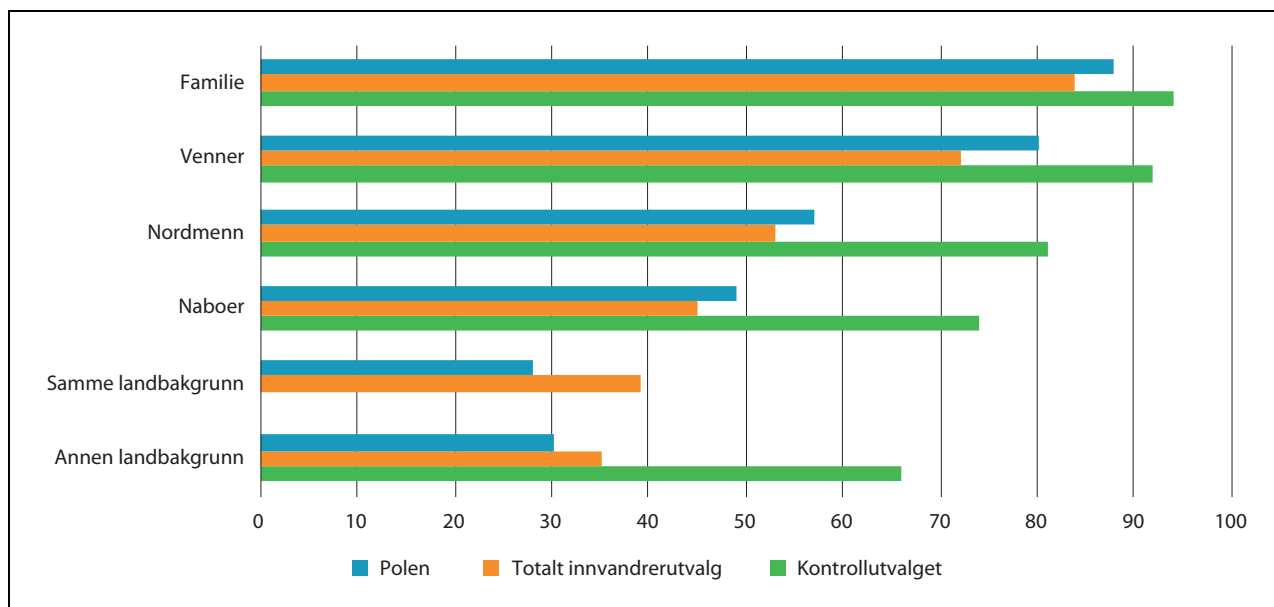
<sup>48</sup> Wollebæk & Seggaard. (2011). Sosial kapital – hva er det og hvor kommer det fra? I Wollebæk & Seggaard (red.), *Sosial kapital i Norge*, 25–49. Oslo: Cappelen Damm.

<sup>49</sup> Blom. (2017): 174.

<sup>50</sup> Dalen mfl. (2022).

<sup>51</sup> Blom. (2017).

<sup>52</sup> Guriby mfl. (2018).



Figur 14.2 Andel med full eller høy tillit til grupper av andre. Totalt innvandrervalg, kontrollutvalg og innvandrervalg fra Polen. Prosent. 2022

Kilde: Dalen mfl. (2022)

kommer i noen grad også til uttrykk blant polske innvandrere i Norge. Selv om innvandrerne i SSBs levekårsundersøkelse samlet sett uttrykker høyere institusjonell tillit enn befolkningen i alt, skiller innvandrere fra Polen og Tyrkia seg ut som de to enkeltgruppene med lavest tillit til for eksempel det politiske systemet i Norge. Sammenlignet med hele befolkningen er derimot den uttrykte tilliten hos de polske innvandrerne tilnærmet lik. Disse resultatene samsvarer med den nye undersøkelsen til Fafo.<sup>53</sup> Der svarer 47 prosent av innvandrerne fra Polen at de har svært eller ganske stor tillit til Stortinget. Tilsvarende andel var på 57 prosent blant det totale innvandrervalget.

Tilliten til rettsvesenet er i gjennomsnitt større både blant innvandrere og i befolkningen enn tilliten til det politiske systemet. Innvandrere fra Polen er imidlertid landgruppen som har lavest personlig tillit til det norske rettsvesenet. Denne gruppen er også nest sist i Den europeiske samsfunnsundersøkelsen 2014 når de blir bedt om å angi tilliten til rettsvesenet i hjemlandet.<sup>54</sup> Dette samsvarer også med Fafos nye undersøkelse, der innvandrere fra Polen er den gruppen med lavest tillit til domstolene.<sup>55</sup>

Når det gjelder tilliten til politiet, finner SSB at den er høyere enn tilliten til rettsvesenet både

blant innvandrere og i befolkningen. Og tilliten er også høyere blant innvandrere samlet enn i befolkningen. Lavest tillitsskår har innvandrere fra henholdsvis Iran, Polen og Tyrkia. I Fafos undersøkelse er tilliten til politiet lik blant polske innvandrere og i hele innvandrervalget.<sup>56</sup>

Fafo har også sett på tillit til blant annet helsevesenet, skole, NAV, medier og barnevern. Mens innvandrere fra Polen er den gruppen som har lavest tillit til helsevesenet, skolen og barnevernet, er de den innvandrerguppen som har høyest tillit til medier. Tilliten til NAV er den samme for hele innvandrervalget.<sup>57</sup>

#### 14.5.2 Kjønnlikestilling

For å vurdere forholdet til kjønn og kjønnsroller ba SSB respondentene i levekårsundersøkelsen om å ta stilling til fire ulike utsagn. Tilsvarende data for den øvrige befolkningen hentet SSB fra Verdiundersøkelsen 2008. Spørsmålene skal dekke situasjonen i en rekke europeiske land på ulikt nivå når det gjelder likestilling mellom kjønnene.

Hvorvidt yrkesarbeid går ut over morsrollen, ble av de fleste besvart avkrefteende. Åtte av ti innvandrere fra Polen er helt enige i at yrkesaktive kvinner er like gode mødre som hjemmeværende. Sammen med respondenter fra Bosnia-Herzego-

<sup>53</sup> Dalen mfl. (2022): 73.

<sup>54</sup> Blom. (2017): 177.

<sup>55</sup> Dalen mfl. (2022).

<sup>56</sup> Dalen mfl. (2022).

<sup>57</sup> Dalen mfl. (2022).

vina er det respondentene fra Polen som slutter mest opp om dette utsagnet. SSB viser til at kvinners sysselsetting er høy i disse landene, og mener at disse holdningene dermed må kunne sies å være sammenfallende med praksis.

Det neste utsagnet handlet om at å være husmor er like tilfredsstillende som å ha lønnet arbeid. Her finner SSB at andelen som var enige i dette utsagnet, var en god del høyere blant innvandrerne enn blant befolkningen som helhet. Nesten 60 prosent av innvandrerne var helt enig eller noe enig i at det er like tilfredsstillende å være husmor som å være yrkesaktiv. Polske innvandrere er blant gruppen som i størst grad slutter opp om dette utsagnet, hvor over 70 prosent er helt eller noe enig. Samlet for innvandrerne i SSBs utvalg er 41 prosent helt enig i at det å være husmor er like tilfredsstillende som å ha lønnet arbeid, mot 16 prosent i befolkningen. Når det gjelder utsagnene om hvorvidt kvinner også bør bidra økonomisk til husholdningen, og at menn bør ta like mye ansvar for hus og barn, finner SSB stor støtte både i befolkningen og blant innvandrerne for dette. Andelen som er helt enig, er noe større blant innvandrerne enn i befolkningen

Polske innvandrere var blant gruppene som sluttet mest opp om påstandene om at yrkeskvinner er gode mødre, og at det er like tilfredsstillende å være husmor. I befolkningen er kvinnene mer enige i den første påstanden og mindre enige i den andre påstanden. En tilsvarende tendens finnes blant innvandrerkvinnene, men noe svakere. SSB fant ikke noen økende aksept for påstandene etter alder eller botid blant innvandrerne. At kvinner bør bidra økonomisk til husholdningen (sammen med menn), har signifikant større støtte blant innvandrerkvinner enn innvandermenn. Og lengre botid øker andelen som er helt enig i påstanden. Når det gjelder utsagnet om menns ansvar for hus og hjem, er det ikke nevneverdige ulikheter i oppfatningen verken etter kjønn, alder eller botid.

### 14.5.3 Ekteskap

I levekårsundersøkelsen ble det også stilt spørsmål om ekteskap. Her ble respondentene stilt overfor en rekke forhold som en del mennesker mener bidrar til et lykkelig ekteskap. Disse var å ha samme sosiale bakgrunn, å ha samme religiøse tro, å ha samme politiske innstilling, å bo adskilt fra svigerforeldre, å dele husarbeidet, å ha barn samt å ha samme landbakgrunn.<sup>58</sup>

SSB finner stor likhet i hvordan innvandrerne og befolkningen for øvrig vektlegger de enkelte

faktorene. Bortsett fra for de to første forholdene var det stor enighet om rekkefølgen. Det å dele husarbeidet og det å få barn framsto som viktigst både blant alle innvandrerne og i befolkningen. Deretter kom verdien av å bo adskilt fra svigerforeldre. Innvandrere fra Polen og Sri Lanka er de som i størst grad betrakter deling av husarbeidet som viktig for lykken i ekteskapet. Innvandrere fra Polen utmerker seg også ved å verdsette høyere enn de andre gruppene det å bo adskilt fra svigerforeldre. De polske respondentene skiller seg også ut ved at de i liten grad legger vekt på lik sosial bakgrunn og landbakgrunn som betingelser for et lykkelig ekteskap.

Kjønn spiller en rolle ved vurderingen av hva som er viktig for et lykkelig ekteskap. Som hovedregel tillegger kvinnene de enkelte faktorene større betydning enn menn, både i befolkningen og blant innvandrerne. Det å ha barn vektlegges imidlertid mer av menn enn kvinner blant innvandrerne. Botid spiller liten rolle for hva innvandrerne svarer på spørsmålet om betingelser for et lykkelig ekteskap.

### 14.5.4 Holdninger til skatt og skatteunndragelse

Det finnes også andre verdispørsmål enn dem som er inkludert i SSBs levekårsundersøkelse. I Ødegård og Andersens undersøkelse av arbeids- og levekår for bosatte arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen ble for eksempel respondentene stilt spørsmål om betaling av skatt og skatteunndragelse.<sup>59</sup>

Undersøkelsen viser at nesten alle respondentene (99 prosent) fra Litauen sier at de betaler skatt. Blant de polske innvandrere var det derimot en stor andel, 12 prosent, som svarte at de verken betaler skatt til Norge eller Polen, noe som kan tolkes som en indikasjon på svart arbeid. Tilsvarende tall for aldersgruppen 31–40 år fra Polen var 17 prosent. Forskerne fant dette oppsiktsvekkende, særlig siden undersøkelsen deres omfatter bosatte, og tilsynelatende ganske godt integrerte, arbeidsinnvandrere. Det er en vesentlig større andel blant arbeidsinnvandrerne fra Polen som oppgir å jobbe svart, enn blant hele befolkningen. Tall fra Skatteetaten om norske husholdningers kjøp av svart arbeid har ligget på mellom 8 og 13 prosent siden kartleggingen begynte i 2006.<sup>60</sup> I

<sup>58</sup> Blom. (2017).

<sup>59</sup> Ødegård & Andersen. (2021).

<sup>60</sup> Ødegård & Andersen. (2021).

2020 var andelen 8 prosent. Kartleggingen til Skatteetaten viste også at 4 prosent av befolkningen oppgir at de selv har jobbet svart.

Ødegård og Andersen undersøkte også hvor akseptabelt arbeidsinnvandrerne mente det var å unndra skatt eller motta trygdeytelser man ikke har krav på. Her fant de at det i all hovedsak er liten aksept både blant litauiske og polske arbeidsinnvandrere for skatteunndragelse og trygdemisbruk. Arbeidsinnvandrerne fra Litauen skilte seg noe ut når det gjaldt aksept for trygdemisbruk, ved at 17 prosent svarte at de er enig i at det i enkelte tilfeller kan aksepteres at arbeidstakerne mottar trygdeytelser de ikke har krav på. Videre fant forskerne at hele 38 prosent av arbeidsinnvandrere fra Polen svarte *at de ikke var sikre* på spørsmålet om trygdemisbruk. Forskerne antar at den høye andelen trolig indikerer at de ikke ønsker å besvare spørsmålet.<sup>61</sup>

Ødegård og Andersen spurte også respondene i undersøkelsen om hvor vanlig eller uvanlig de trodde det var at det ble jukset med permitterings- og dagpengereglene i deres bransje. Her svarte 75 prosent av de fra Litauen at de mente det var uvanlig, mens 7 prosent trodde det var vanlig. Blant de fra Polen var tilsvarende tall henholdsvis 45 prosent og 8 prosent. Også her var det en høy andel, 39 prosent, blant de polske som svarte *at de ikke var sikre*. Polske innvandrere bosatt i Oslo mente det var mer vanlig enn polske innvandrere i resten av landet. Blant litauere i bygg- og anleggsbransjen var det noen færre enn i totaltallet som svarte at juks med permitterings- og dagpengeregler var svært uvanlig, 42 mot 49 prosent.

## 14.6 Oppsummering

Dette kapitlet har gått gjennom foreliggende kunnskap om arbeidsinnvandreres politiske og frivillige deltakelse, tillit og verdier. En ny studie viser at valgdeltakelsen blant arbeidsinnvandrere i lokalvalget i 2019 var lavere enn blant andre innvandrergupper og betydelige lavere enn den øvrige befolkningen. Studien viser tydelige indikasjoner på at den lave deltakelsen blant arbeidsinnvandrere i hovedsak er drevet av velgere med kort botid i og svak tilknytning til Norge, særlig blant arbeidsinnvandrere fra sentral- og østeuropeiske land. Rekrutteringen av arbeidsinnvandrerkandidater til lokalvalget er også lavere, sammenlignet med andre innvandrergupper. Arbeidsinnvandrerne er, i likhet med andre innvandrergupper

per, underrepresentert i kommunestyre og fylkesting. Arbeidsinnvandrere skiller seg også ut ved at de i mindre grad deltar i uformell politisk aktivitet, sammenlignet med både andre innvandrergupper og den øvrige befolkningen.

Når det gjelder frivillig deltakelse og holdninger til sentrale verdier, er det store hull i kunnskapen om arbeidsinnvandrere og deres familier, med unntak av innvandrere fra Polen. Dette legger begrensinger på hvor mye som kan sies om arbeidsinnvandrere generelt, særlig fordi det er store variasjoner etter blant annet landbakgrunn, botid og sosioøkonomisk bakgrunn. Dette gjelder også blant innvandrere innad i EØS-området. En studie blant polske og litauiske innvandrere viser for eksempel klare gruppeforskjeller når det gjelder holdninger til betaling av skatt og aksept for trygdemisbruk.

Polske innvandrere engasjerer seg i mindre grad i frivilligheten enn andre innvandrergupper. Barrierene for denne gruppen handler blant annet om begrensede norskkunnskaper, annen tradisjon for frivillighet samt sosial, kulturell og fysisk nærhet til Polen. Religion er generelt også viktig for mange innvandrere. Polske innvandrere framstår som noe mindre religiøst aktive enn andre sentrale innvandrergupper i Norge, men mer enn medlemmene i Den norske kirke.

Sosial integrering og utvikling av tillit mellom innvandrere og majoritetsbefolkningen avhenger av faktorer som kultur og språk, sosioøkonomisk bakgrunn og politisk og sosial kontekst. Den mellommenneskelige tilliten hos innvandrerne er lavere enn blant befolkningen som helhet, og innvandrere fra Polen er blant dem som har lavest mellommenneskelig tillit blant de tolv innvandrerguppene som er inkludert i SSBs leveårsundersøkelse. Også når det gjelder tilliten til samfunnets styringssystemer og institusjoner, har innvandrere fra Polen minst tillit. En ny studie fra Fafo har også sett på tillit til blant annet helsevesenet, skole, NAV, medier og barnevern blant noen grupper av innvandrere. Mens innvandrere fra Polen er den gruppen som har lavest tillit til helsevesenet, skolen og barnevernet, er de samtidig den innvandrerguppen som har høyest tillit til medier. Tilliten til NAV er den samme for hele innvandrertilvalget i denne studien.

For arbeidsinnvandrere fra tredjeland er det vanskelig å si noe utover de generelle funnene om innvandrere. Det er likevel grunn til å anta at også for tredjelandsborgere vil landbakgrunn, botid og sosioøkonomisk status ha stor betydning for deltakelse og verdier.

<sup>61</sup> Ødegård & Andersen. (2021).

## Kapittel 15

# Tilhørighet

### 15.1 Innledning

Som del av oppsummeringen av kunnskap om arbeidsinnvandreres liv og levekår i Norge er utvalget bedt om å se nærmere på hvorvidt arbeidsinnvandrere og deres familier opplever diskriminering i Norge, og deres ønsker om og faktiske overgang til norsk statsborgerskap. Begge deler omfattes av begrepet tilhørighet. Opplevd aksept som fullverdig medlemmer av samfunnet og et ønske om overgang til norsk statsborgerskap, er to ulike uttrykk for å identifisere seg med det norske fellesskapet. Motsatt kan erfaringer med diskriminering og manglende aksept, og liten interesse for overgang til norsk statsborgerskap, være indikasjoner på et fravær av *resepsjonell* integrering, se kapittel 17.2.4. Graden av transnasjonal orientering, altså at innvandrere opprettholder bånd til hjemlandet og har planer om framtidig retur, er også knyttet til tilhørighet, selv om det ikke er noe nødvendig motsetningsforhold mellom integrering og transnasjonalisme. For arbeidsinnvandrere er kontakten med opprinnelseslandet gjerne sterkere enn for andre innvandrergupper, særlig de første årene i Norge.

For å gi et mest mulig helhetlig bilde av arbeidsinnvandrernes tilhørighet til Norge skiller dette kapitlet mellom tre ulike indikatorer: Diskriminering, transnasjonal orientering og nasjonal identifikasjon. Nasjonal identifikasjon forstås her både i *formell* forstand, gjennom overgang til norsk statsborgerskap, og i *uformell* forstand, gjennom subjektiv identitet som norsk. Som i det foregående kapitlet er datagrunnlaget for disse formene for integrering blant arbeidsinnvandrere og deres familier mangelfullt. Der data er tilgjengelig, sammenlignes situasjonen for grupper som domineres av arbeidsinnvandrere, med situasjonen for andre grupper. Når det gjelder diskriminering i ansettelsesprosesser, har Edvard Nergaard Larsen fra Universitetet i Oslo, på oppdrag for utvalget, gjennomført analyser av diskriminering

mot ulike minoritetsgrupper.<sup>1</sup> Notatet følger som digitalt vedlegg til utredningen.

### 15.2 Diskriminering

Diskriminering kan både påvirke muligheten til å delta på viktige samfunnsarenaer og svekke tilhørigheten til Norge. Likestillings- og diskrimineringsloven har som formål å fremme likestilling og hindre diskriminering på bakgrunn av kjønn, etnisitet, religion, livssyn og seksuell orientering.<sup>2</sup> Både direkte og indirekte diskriminering er forbudt. Direkte diskriminering betyr at en person behandles dårligere enn andre i tilsvarende situasjon, eller med like kvalifikasjoner. Med indirekte diskriminering menes en tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som stiller noen personer eller grupper dårligere enn andre.

Selv om diskriminering er forbudt ved lov, er det godt dokumentert at det skjer urettmessig forskjellsbehandling i Norge.<sup>3</sup> Diskriminering kan imidlertid ta ulike former og variere i omfang mellom ulike arenaer og ulike grupper. Studiene som er gjort, har i hovedsak ikke undersøkt situasjonen for grupper som domineres av arbeidsinnvandrere. Befolkningsrepresentative undersøkelser av holdninger til innvandrere antyder riktignok at en langt større andel av den norske befolkningen mener at arbeidsinnvandring er positivt for norsk økonomi (70 prosent) sammenlignet med asylinn-

<sup>1</sup> Larsen. (2022). *Ansettelsesdiskriminering av etniske minoriteter i Norge*. Universitetet i Oslo. Notat utarbeidet for Arbeidsinnvandrerrutvalget.

<sup>2</sup> Likestillings- og diskrimineringsloven. Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering. Med etnisitet menes blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk, jf. lovens § 6 første ledd annet punktum.

<sup>3</sup> Se for eksempel Midtbøen & Lidén. (2015). *Diskriminering av samer, nasjonale minoriteter og innvandrere i Norge. En kunnskaps gjennomgang* (ISF-rapport 2015:01). Oslo: Institutt for samfunnsforskning. For en oppdatert oversikt se Tveit mfl. (2022). *Kunnskapsoppsummering om rasisme og diskriminering: Hva vet vi, blindsoner og veien videre*. Oslo: Minotenk.

vandring (30 prosent).<sup>4</sup> Dette kan tyde på at arbeidsinnvandrere opplever mer positive holdninger i storsamfunnet enn andre innvandrergupper, men er ikke i seg selv et mål på diskriminering. I det følgende skilles det derfor mellom to ulike måter å undersøke diskriminering på: eksperimentelle studier av diskriminering i ansettelsesprosesser og bredere studier av subjektive erfaringer med diskriminering på ulike samfunnsarener.<sup>5</sup>

### 15.2.1 Diskriminering i ansettelsesprosesser

Tradisjonelle samfunnsvitenskapelige metoder som statistiske analyser av registerdata, spørreundersøkelser og kvalitative intervjuer gir kun indirekte mål på diskriminering. I de senere årene har det derfor blitt vanlig å undersøke diskriminering i arbeidsmarkedet gjennom eksperimentelle studier av diskriminering i ansettelsesprosesser, der fiktive jobbkandidater med like kvalifikasjoner – men navn som signaliserer at de tilhører henholdsvis majoritets- og minoritetsgrupper – søker på den samme stillingen. Fordi de fiktive kandidatene i slike studier ikke skiller seg fra hverandre når det gjelder utdanning, arbeidserfaring, språkbeherskelse eller annen kompetanse, tolkes signifikante forskjeller mellom kandidatene i andelen søknader som resulterer i innkalling til et jobbintervju som et uttrykk for objektiv diskriminering.<sup>6</sup>

Det overveldende flertallet av slike eksperimentstudier – både internasjonalt og i Norge – har fokusert på diskriminering mot store minoritetsgrupper med lang historie i landene det gjelder. I Tyskland har for eksempel de fleste studier undersøkt diskriminering mot personer med tyrkisk bakgrunn, mens de fleste franske studier har undersøkt diskriminering mot personer med nordafrikansk bakgrunn. I Norge er det gjennomført tre slike studier, som i hovedsak har dreid som diskriminering av personer med bakgrunn fra Pakistan. De tre norske studiene finner lig-

nende mønster: Søkere med pakistanske navn må søke på mellom 20 og 40 prosent flere jobber for å få innkalling til et jobbintervju enn likt kvalifiserte søkere med norske navn.<sup>7</sup>

I den siste studien inngår Norge som del av et bredere, komparativt prosjekt om etnisk diskriminering mot ulike minoritetsgrupper i fem europeiske land. Ingen publikasjoner fra dette prosjektet har foreløpig vist omfanget av diskriminering for ulike grupper i Norge, men på oppdrag fra utvalget har Edvard Nergaard Larsen ved Universitetet i Oslo gjennomført slike analyser. Figur 15.1 viser at det er betydelige forskjeller mellom grupper som var inkludert i studien når det gjelder andelen søknader som ført til en invitasjon til et jobbintervju. Denne andelen kalles ofte for en «response».

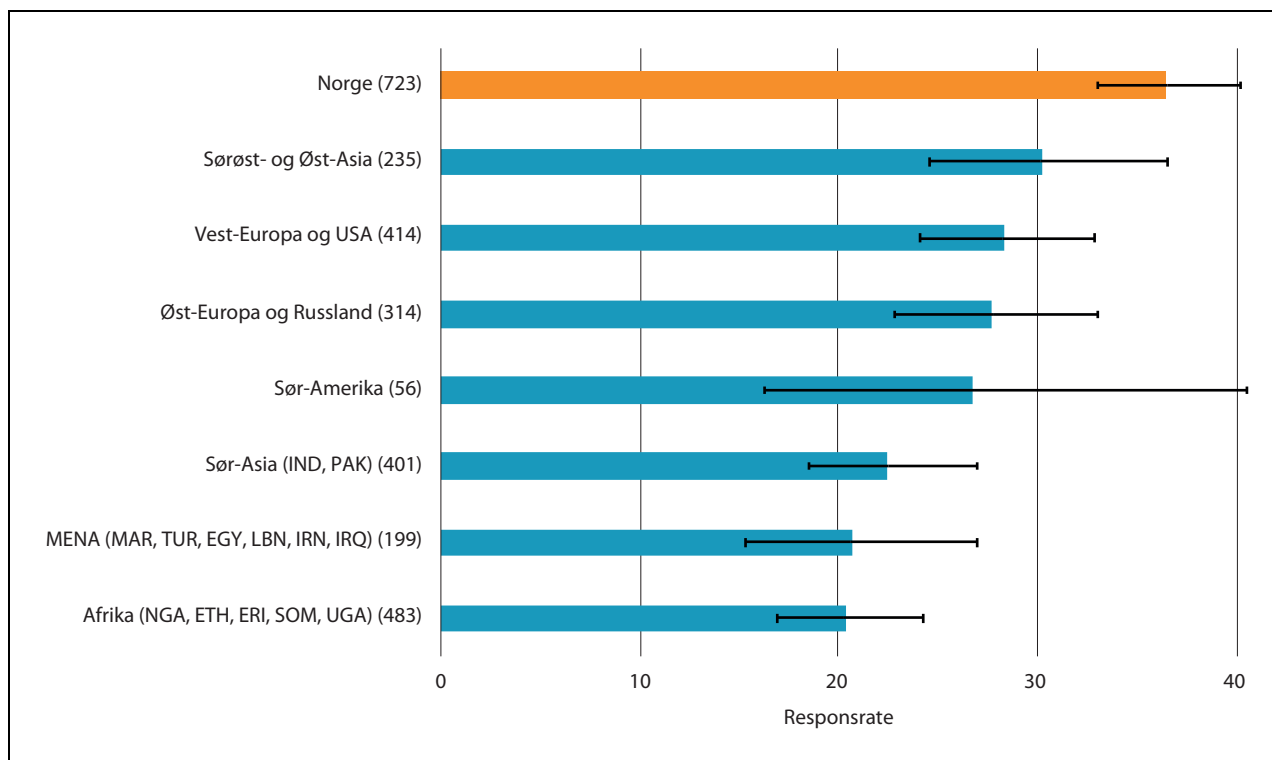
Figuren viser at søkere med norske navn, markert i oransje, har den høyeste responsegraden: 36,5 prosent av disse søknadene resulterte i innkalling til et jobbintervju. Deretter følger et klart mønster. Med unntak av søkere med navn som signaliserer bakgrunn fra Sørøst- og Øst-Asia eller Sør-Amerika, har alle gruppene statistisk signifikant lavere sannsynlighet for å bli kalt inn til et jobbintervju sammenlignet med søkere med norske navn, alt annet likt. Det er særlig jobbsøkere med navn som signaliserer bakgrunn fra Midtøsten og Nord-Afrika (MENA) eller Afrika for øvrig som utsettes for diskriminering i tilgangen på jobbintervjuer. Sannsynligheten for å motta positivt svar fra arbeidsgivere for søkere fra disse områdene er nesten halvert sammenlignet med søkere med majoritetsbakgrunn. Søkere fra vest- og østeuropeiske land (inkludert Russland og USA) straffes i mindre grad, men også disse gruppene har signifikant lavere sannsynlighet for å motta positive svar fra arbeidsgivere sammenlignet med søkere med norske navn. Resultatene viser altså antydninger til et «minoritetshierarki», der grupper som domineres av arbeidsinnvandrere, befinner seg i en mellomposisjon når det gjelder omfanget av diskriminering i ansettelsesprosesser: De har klart lavere sannsynlighet for å bli kalt inn på jobbintervju enn søkere med norske navn, men klart høy-

<sup>4</sup> Brekke & Fladmoe. (2022). *Holdninger til innvandring, integrering og mangfold i Norge: Integreringsbarometeret 2022* (ISF-rapport 2022:6). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

<sup>5</sup> Diskriminering kan blant annet skyldes negative fordommer, usikkerhet knyttet til kompetanse eller stereotypiske forestillinger om kjennetegn ved ulike grupper. Forskningen som refereres til i dette kapitlet, tegner ikke noe entydig bilde av hva som er den viktigste årsaken til diskriminering, men gir en bred oversikt over omfanget av og erfaringene med diskriminering i norsk arbeids- og samfunnsliv.

<sup>6</sup> Quillian & Midtbøen. (2021). Comparative Perspectives on Racial Discrimination in Hiring: The Rise of Field Experiments. *Annual Review of Sociology*, 47, 391–415.

<sup>7</sup> Midtbøen & Rogstad. (2012). *Diskrimineringens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv* (ISF-rapport 2012:1). Oslo: Institutt for samfunnsforskning; Birkelund mfl. (2014). Diskriminering i arbeidslivet. Resultater fra randomiserte felteksperimenter i Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim. *Sosiologisk tidsskrift*, 22(4), 352–382; Larsen & Di Stasio. (2019). Pakistani in the UK and Norway: different contexts, similar disadvantage. Results from a comparative field experiment on hiring discrimination. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1–21.



Figur 15.1 Andelen fiktive jobbsøknader som resulterte i innkalling til jobbintervju. Etter bredere geografiske regiongrupper. Prosent. 2016–2018

Kilde: Larsen (2022)

ere sannsynlighet enn søkere fra Afrika, MENA og Sør-Asia.

De norske eksperimentstudiene referert til ovenfor er del av en bred, internasjonal fagtradisjon. Siden slutten av 1960-tallet har om lag 150 studier av etnisk diskriminering i ansettelsesprosesser blitt gjennomført i til sammen 30 land, hovedsakelig i Europa og Nord-Amerika. I en oversiktsartikkel som oppsummerer hovedkonklusjonene fra denne litteraturen, finner Quillian og Midtbøen at Norge befinner seg i midtsjiktet for omfanget av diskriminering, men at diskriminering er like utbredt her som i land som USA, Storbritannia og Nederland.<sup>8</sup> Den internasjonale oversikten viser også at omfanget av diskriminering mot innvandrere fra andre europeiske land er langt lavere enn diskrimineringen som rammer innvandrere og etterkommere fra land i for eksempel Asia og Afrika. Dette samsvarer i hovedsak med analysene som Larsen har gjort på oppdrag for utvalget, selv om personer med bakgrunn

fra land i Øst- og Sørøst-Asia altså later til å møte færre barrierer i ansettelsesprosesser i Norge enn personer med bakgrunn fra sørasiatiske land som Pakistan og India.

Det er viktig å være klar over at overføringsverdien fra slike eksperimentstudier til situasjonen mange arbeidsinnvandrere erfarer i Norge, kan være begrenset. Eksperimentstudier oppfattes gjerne som «gullstandarden» i forskningen på diskriminering fordi de undersøker situasjoner der minoritetssøkere som behersker majoritetspråket og har de formelle kvalifikasjonene som kreves i offentlig utlyste stillinger, behandles sammenlignet med likt kvalifiserte søkere med majoritetsbakgrunn. Nyankomne innvandrere behersker imidlertid sjelden majoritetspråket. Nyankomne arbeidsinnvandrere i lavlønsbransjer tar dessuten gjerne stillinger som sjeldnere utlyses offentlig, og der dårlige lønns- og arbeidsforhold gjør at arbeidsgivere kan foretrekke utenlandske arbeidstakere med lite kjennskap til sine rettigheter i Norge.<sup>9</sup> Arbeidsgivere kan foretrekke denne gruppen fordi nyankomne arbeidsinnvandrere er lettere å utnytte, men også fordi de gjerne oppfattes som mer hardtarbeidende og bedre egnet til manuelt arbeid enn norskfødte arbeidstakere.

<sup>8</sup> For en gjennomgang av disse funnene, med vekt på situasjonen i Norge, se Midtbøen & Quillian. (2021). Forbigående fenomen eller permanent virkelighet? Etnisk diskriminering i arbeidsmarkedet på tvers av tid, sted og generasjoner. *Søkelys på arbeidslivet*, 38(3-04), 182–196.

Slike stereotypier kan gjøre arbeidsinnvandrerne til mer attraktiv arbeidskraft i deler av arbeidsmarkedet enn både norskfødte arbeidstakere og innvandrere med for eksempel flyktningbakgrunn.<sup>10</sup> Samtidig kan stereotypiene føre til at mange arbeidsinnvandrere blir «låst fast» i manuelle lavlønnsyrker uavhengig av deres faktiske kompetanse.<sup>11</sup>

Betydningen av både faktiske og forestilte forskjeller mellom arbeidsinnvandrere og andre grupper i arbeidsmarkedet fanges altså ikke opp i eksperimentelle studier. En vel så viktig kilde til kunnskap om arbeidsinnvandreres erfaringer med diskriminering er derfor spørreundersøkelser og kvalitative intervjustudier som spør direkte om subjektive opplevelser av forskjellsbehandling. Denne typen undersøkelser har også den fordel at de gir informasjon om opplevd forskjellsbehandling på flere samfunnsarenaer og i andre situasjoner enn dem som eigner seg for eksperimentstudier.

### 15.2.2 Erfaringer med diskriminering på ulike samfunnsområder

Det er gjennomført en rekke spørreundersøkelser om erfaringer med diskriminering blant personer med innvandrerbakgrunn i Norge. SSBs levekårsundersøkelser blant innvandrere er de mest omfattende, og den siste undersøkelsen fra 2016 tillegges mest vekt her. I senere tid er det også gjennomført en bred kartlegging av erfaringene til unge voksne med innvandrerbakgrunn fra Irak, Somalia, Vietnam, Tyrkia, Pakistan og Polen<sup>12</sup>, en

pilotstudie om hverdagsintegrering blant voksne innvandrere fra Polen, Pakistan, Etiopia, Eritrea og Somalia<sup>13</sup>, og kartlegginger av erfaringene til utenlandske forskere i Norge.<sup>14</sup> Hovedfunn fra disse studiene nevnes også.

SSBs levekårsundersøkelse fra 2016 kartla diskriminering ved at respondentene fra de tolv ulike landene ble spurt om de hadde opplevd forskjellsbehandling i møte med fire sentrale samfunnsinstitusjoner i løpet av det siste året: i arbeidslivet, ved utdanningsinstitusjon, ved ansettelse og i kontakt med helsevesenet.<sup>15</sup> For å få et mål på om forskjellsbehandlingen kunne defineres som etnisk diskriminering, og ikke for eksempel basert på kjønn, seksualitet eller helt andre forhold, ble de som svarte bekreftende, deretter spurt om de mente at forskjellsbehandlingen skyldtes deres innvandrerbakgrunn.

Undersøkelsen viser at om lag 22 prosent av det samlede utvalget hadde opplevd diskriminering relatert til deres innvandrerbakgrunn. Andelen som hadde opplevd å bli forskjellsbehandlet, var størst i arbeidslivet. Til sammen 28 prosent av dem som hadde søkt en jobb det siste året, svarte at de hadde opplevd å ikke bli ansatt på grunn av sin innvandrerbakgrunn, mens 16 prosent av dem som oppga å være sysselsatt, hadde erfart forskjellsbehandling på arbeidsplassen. Tallene er noe lavere i utdanning, 15 prosent av dem som studerte hadde opplevd diskriminering ved en utdanningsinstitusjon, og langt lavere i helsevesenet, der kun 6 prosent rapporterte å ha erfart innvandringsrelatert forskjellsbehandling.

Respondentene ble også spurt om erfaringer med diskriminering i en rekke andre sammenhenger, som i møte med politiet og på offentlig kontorer, på boligmarkedet og i utelivet, i butikk/bank, kollektivtransport, på gata eller andre steder. Gjennomgående er det en lav andel som rapporterer om diskriminering på slike arenaer. Den høyeste andelen gjelder erfaringer med forskjellsbehandling på gater eller torg eller av ansatte ved offentlige kontorer (begge 6 prosent), og den laveste er i forbindelse med kjøp eller leie av bolig og i kontakt med politiet (begge 3 prosent).

Levekårsundersøkelsen viser at det er betydelige forskjeller mellom innvandrergrupper når det

<sup>9</sup> Se for eksempel Friberg & Midtbøen. (2019). The Making of Immigrant Niches in an Affluent Welfare State. *International Migration Review*, 53(2), 322–345; og Orupabo & Nadim. (2020). Men doing women's dirty work: Desegregation, immigrants and employer preferences in the cleaning industry in Norway. *Gender, Work & Organization*, 27(3), 347–361.

<sup>10</sup> Se for eksempel Friberg & Midtbøen. (2018). Ethnicity as Skill: Immigrant Employment Hierarchies in Norwegian Low-Wage Labour Markets. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(9), 1463–1478 og Jakobsen & Sæther (kommer 2023). Labour Migration, Employer Preferences and Symbolic Boundary Work. *Nordic Journal of Migration Research*, 13(1), 1–17.

<sup>11</sup> Se for eksempel Przybyszewska. (2020). Habitus Mismatch and Suffering Experienced by Polish Migrants Working below their Qualification Level in Norway. *Central and Eastern European Migration Review*, 9(2): 71–88. Se også en diskusjon i Andersson & Rye (2022) om hvorvidt disse nasjonalt definerte stereotypiene kan beskrives som en form for rasisme.

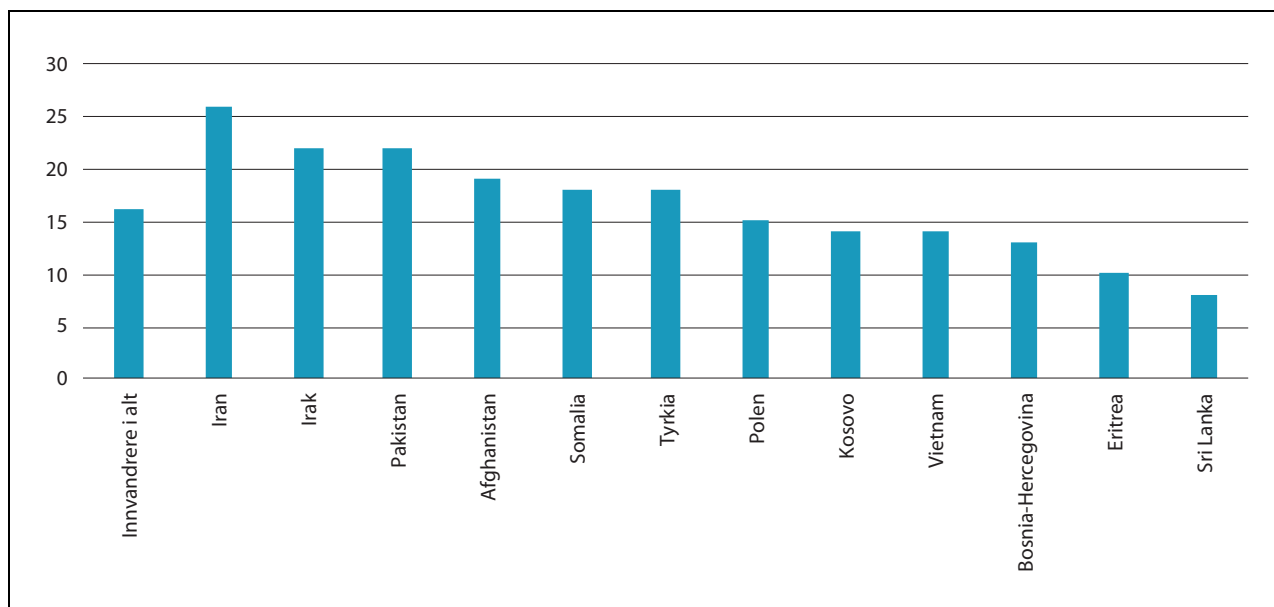
<sup>12</sup> Erdal mfl. (2019). *Citizenship, Participation and Belonging in Scandinavia. Results from a survey among young adults of diverse origins in Norway, Sweden and Denmark* (PRIO-rapport). Oslo: PRIO.

<sup>13</sup> Dalen mfl. (2022).

<sup>14</sup> Maximova-Mentzoni mfl. (2016). «Å være utlending er ingen fordel»: *Karriereløp og barrierer for innvandrere i norsk akademia* (AFI-rapport 2016:3). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet; og Akademiet for yngre forskere. (2019), *Rom for mangfold i akademia?* Oslo: Akademiet for yngre forskere.

<sup>15</sup> Hamre. (2017). *Diskriminering*. I Vrålstad & Wiggen. (red.). (2017).





Figur 15.2 Andel av sysselsatte som har opplevd innvandringsrelatert forskjellsbehandling på arbeidsplassen. Innvandrere etter opprinnelsesland. Prosent. 2016

Kilde: Hamre (2017)

gjelder omfanget av opplevd diskriminering. Gjennomgående rapporterer innvandrere fra Iran, Irak, Pakistan og Somalia om mer diskriminering enn de andre gruppene, mens innvandrere fra Sri Lanka, Eritrea, Vietnam og Bosnia-Hercegovina er i det nederste sjiktet. Polske innvandrere er i en interessant posisjon: 15 prosent svarer at de har erfart diskriminering på arbeidsplassen, noe som er omtrent på gjennomsnittet for alle grupper samlet sett, mens de er i det nederste sjiktet når det gjelder diskriminering i ansettelser.

Figur 15.2 viser andelen av de ulike gruppene som har erfart diskriminering på arbeidsplassen. Som figuren viser, rapporterer en noe større andel av de polske respondentene innvandringsrelatert forskjellsbehandling på arbeidsplassen sammenlignet med innvandrere fra Kosovo, Vietnam, Bosnia-Hercegovina, Eritrea og Sri Lanka. Andelen er imidlertid mindre enn blant innvandrere fra Irak, Iran, Pakistan, Afghanistan, Tyrkia og Somalia.

Akkurat hva respondentene legger i spørsmålet om innvandringsrelatert forskjellsbehandling på arbeidsplassen, er vanskelig å si sikkert. Lønnsdiskriminering er én mulighet. En spørreundersøkelse om arbeids- og levekår blant arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen, viste at 37 prosent av respondentene fra Polen og 24 prosent av de litauiske innenfor bygg og anlegg mente at de tjener mindre enn en norsk person i samme jobb.<sup>16</sup> Andre undersøkelser peker på

erfaringer med blant annet jobbusikkerhet og isolasjon.<sup>17</sup> Kvalitativ forskning viser i tillegg at stereotype forestillinger om polske arbeidsinnvandrere som spesielt «godt egnet» til manuelle yrker oppleves stigmatiserende.<sup>18</sup>

Betydelige forskjeller mellom minoritetsgrupper i erfaringer med diskriminering kommer også fram i andre undersøkelser. Rapporten *Citizenship, Participation and Belonging in Scandinavia*<sup>19</sup> bygger på en omfattende spørreundersøkelse blant unge voksne med og uten innvandrerbakgrunn i Norge, Sverige og Danmark. I det norske utvalget er både innvandrere fra Irak, Somalia, Vietnam, Tyrkia, Pakistan og Polen, og norskfødte med foreldre fra de samme fem landene, inkludert i analysen. Funnene tyder på at både innvandrere og etterkommere med polsk bakgrunn erfarer klart mindre diskriminering enn de andre gruppene, og særlig på arenaer utenfor de sentrale samfunnsinstitusjonene, som i butikker, restauranter og på offentlig transport. I arbeidsliv

<sup>16</sup> Ødegård & Andersen. (2021).

<sup>17</sup> Se for eksempel Jordhus-Lier mfl. (2011). Fragmenterte arbeidsplasser? En spørreundersøkelse blant hotellarbeidere i Oslo og Akershus. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 28(4), 355–373.

<sup>18</sup> Se for eksempel Dyrli. (2018). «Polakken kan»: Narrativer om polske migranternes arbeid og tilhørighet i Norge. *Norsk antropologisk tidsskrift*, 29(3-4), 124–145. DOI: 10.18261/issn.1504-2898-2018-03-04-03

<sup>19</sup> Erdal mfl. (2019): kapittel 11.

vet er forskjellene mellom gruppene derimot mindre, og respondenter med polsk bakgrunn rapporterer om diskriminering i noe høyere grad enn for eksempel innvandrere fra Somalia og Tyrkia.

Fafos ferske pilotstudie om hverdagsintegrering i Norge finner også tilsvarende forskjeller.<sup>20</sup> De polske respondentene i denne studien rapporterer jevnt over mindre diskriminering enn respondenter fra Pakistan, Somalia, Eritrea og Etiopia. Unntaket er diskriminering i arbeidslivet, der det knapt er forskjeller mellom gruppene. Sammen med resultatene fra SSBs levekårsundersøkelse antyder disse studiene at hudfarge og andre synlige markører for innvandringsbakgrunn spiller en viktig rolle i minoriteters erfaringer med diskriminering i samfunnet generelt, mens innvandrergupper med mindre synlige markører – som arbeidsinnvandrere fra EØS-området – i hovedsak later til å oppleve diskriminering i arbeidslivet.

Verken i SSBs levekårsundersøkelse eller i rapportene omtalt i avsnittet ovenfor skiller analysene av diskrimineringserfaringer mellom *hvor* i arbeidslivet respondentene jobber. Det finnes heller ikke noen helhetlig, systematisk analyse av hvordan innvandreres erfaringer med diskriminering fordeler seg i arbeidsmarkedet, men enkeltstudier indikerer at erfaringer med diskriminering på arbeidsplassen er vel så utbredt i toppen som i midten og bunnen av arbeidsmarkedshierarkiet. I en mer detaljert analyse av data fra SSBs levekårsundersøkelse finner for eksempel Midtbøen og Kitterød at opplevelser av diskriminering er noe mer utbredt i lederstillinger, politikk og akademia enn det er i lavere sjikt i arbeidslivet, og like utbredt blant norskfødte med innvandrersforældre som det er for personer som selv har innvandret.<sup>21</sup> Denne analysen bygger riktignok på data om personer med bakgrunn fra Pakistan, Sri Lanka, Tyrkia og Vietnam og er dermed mindre relevant for nyere arbeidsinnvandreres situasjon.

Det er også gjort enkeltstudier av erfaringene til utenlandske forskere i Norge. Dette er en sterkt voksende gruppe av det som gjerne omtales som «high-skilled migrants». En av disse studiene viser at om lag 25 prosent av unge utenlandske forskere har opplevd innvandringsrelatert diskriminering på arbeidsplassen. Det meste av denne diskrimineringen handler om et fravær av

inkludering eller at de mottar negative kommentarer og slengbemerkinger.<sup>22</sup> Dette er et noe høyere tall enn SSBs levekårsundersøkelse finner for innvandrere i Norge generelt. En annen undersøkelse, gjennomført av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) i samarbeid med Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU), viser gjennom kvalitative casestudier ved tre norske universitetsinstitusjoner at utenlandske forskere opplever manglende inkludering på arbeidsplassen.<sup>23</sup> Ingen av disse studiene skiller systematisk mellom personer med ulik landbakgrunn, men begge omhandler i hovedsak personer som har kommet til Norge for å arbeide.

### 15.3 Transnasjonal orientering

I et integreringsperspektiv er innvandreres grad av tilhørighet til Norge et viktig spørsmål. Tilhørighet er grunnleggende subjektivt, men kan måles både gjennom direkte spørsmål om tilknytning til Norge og opprinnelseslandet, og indirekte gjennom transnasjonale praksiser og returintensjoner. I det følgende skilles det mellom disse målene på transnasjonalisme, før forholdet mellom transnasjonal orientering og integrering i Norge diskuteres kort.

#### 15.3.1 Tilhørighet til Norge og opprinnelsesland

I SSBs levekårsundersøkelse ble respondentene spurt direkte om både deres subjektive tilhørighet til Norge og deres tilhørighet til opprinnelseslandet.<sup>24</sup> De fleste innvandrerguppene oppgir en noe større tilhørighet til Norge enn opprinnelseslandet, men innvandrere fra Polen – den eneste gruppen i utvalget som hovedsakelig består av arbeidsinnvandrere som har kommet til Norge etter 2004 – skiller seg ut ved å ha en sterkere tilhørighet til opprinnelseslandet enn til Norge.

Forskjellene er imidlertid ikke store. Respondentene ble bedt om å angi graden av tilhørighet til Norge og til opprinnelseslandet på en skala fra 1 til 7. Gjennomsnittlig tilhørighet til Norge for hele utvalget er 5,5, mens gjennomsnittlig tilhørighet til opprinnelseslandet er 5,2. Polske innvandrere skårer i gjennomsnitt 5,0 for tilhørighet til

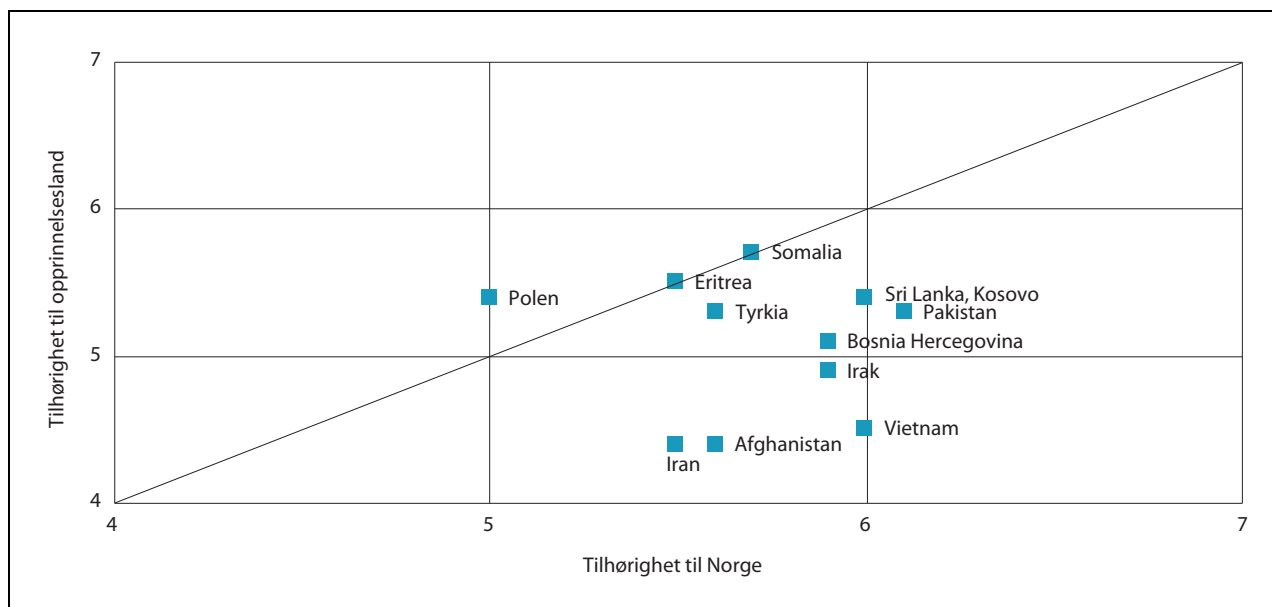
<sup>20</sup> Dalen mfl. (2022): 97.

<sup>21</sup> Midtbøen & Kitterød. (2019). Beskytter assimilering mot diskriminering? Opplevd diskriminering blant innvandrere og etterkommere av innvandrere i det norske arbeidslivet. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 3(5), 353–369.

<sup>22</sup> Akademiet for yngre forskere. (2019).

<sup>23</sup> Maximova-Mentzoni mfl. (2016).

<sup>24</sup> Pettersen. (2017a). Transnasjonale bånd og tilhørighet. I Vrålstad & Wiggen. (red.). (2017).



Figur 15.3 Grad av tilhørighet til opprinnelseslandet og Norge. Gjennomsnitt på en skala fra 1 til 7, etter opprinnelsesland

Kilde: Pettersen (2017a)

Norge og 5,4 for tilhørighet til Polen. Figur 15.3<sup>25</sup> viser hvordan innvandrere fra Polen vurderer graden av tilhørighet til Norge (x-aksen) og til opprinnelseslandet (y-aksen), sammenlignet med de andre gruppene som var inkludert i levekårsundersøkelsen.

Det er viktig å påpeke at opplevd tilhørighet ikke er en statisk størrelse. Levekårsundersøkelsen viser tydelig hvordan tilhørigheten til Norge og tilhørigheten til opprinnelseslandet varierer med botid. Med lengre botid blir også tilhørigheten til Norge høyere, mens tilhørigheten til opprinnelseslandet synker tilsvarende. Tilhørigheten til Norge later til å bli viktigst etter om lag ti års botid. Samtidig er ikke endringen stor. Etter mer enn 16 års botid er den gjennomsnittlige skåren for tilhørighet til Norge på rundt 6 skalapoeng for utvalget samlet sett, mens den gjennomsnittlige skåren for tilhørighet til opprinnelseslandet er på i underkant av 5 poeng.

### 15.3.2 Transnasjonale praksiser og returintensjoner

Et vel så godt mål på tilknytningen til opprinnelseslandet som oppgitt tilhørighet er praksiser som opprettholder kontakt med familie og venner, eller muliggjør reise og potensiell retur. I levekårsundersøkelsen er kontakt med opprinnelseslandet

målt blant annet gjennom hvor ofte respondenter besøker opprinnelseslandet, og om de sender penger hjem.

Innvandrere fra Polen skiller seg ut med høye skår på begge disse indikatorene. Samtlige respondenter med bakgrunn fra Polen svarer bekræftende på at de har besøkt opprinnelseslandet, og om lag seks av ti svarer at de har sendt penger hjem. Når det gjelder besøk til opprinnelseslandet, er det først og fremst innvandrere fra land der det fremdeles er krig og konflikt, som Afghanistan, Eritrea og Somalia, som skiller seg ut ved å reise mindre på besøk, mens andelene er høye for flere av de andre gruppene. Når det gjelder praksisen med å sende penger hjem til familie og venner, er det vanligst blant innvandrere fra Polen, Vietnam og Somalia og minst vanlig for innvandrere med bakgrunn fra Irak, Iran og Tyrkia.

Et siste godt mål på graden av transnasjonal orientering dreier seg om framtidsutsikter eller det som gjerne kalles «returintensjoner» i faglitteraturen. I levekårsundersøkelsen ble respondenter spurt om de ser for seg et liv i Norge i framtiden, et liv i opprinnelseslandet eller et liv i en kombinasjon av de to. I utvalget samlet sett svarer over halvparten at de ønsker å bli boende i Norge i framtiden, men undersøkelsen viser at det går et viktig skille mellom grupper som i hovedsak består av flyktninger og deres familier på ene siden, og arbeidsinnvandrere og deres familier på den andre. Blant innvandrere fra Afghanistan og

<sup>25</sup> Pettersen (2017a): 54.

Vietnam svarer for eksempel mer enn tre av fire at de ser for seg en framtid i Norge, mens henholdsvis 6 og 2 prosent svarer at de vil flytte til opprinnelseslandet. Polske innvandrere representerer her det andre ytterpunktet: 38 prosent svarer at de vil bli boende i Norge, 22 prosent at de vil flytte tilbake til opprinnelseslandet, mens 32 prosent svarer at de vil bo delvis i Norge og i Polen.<sup>26</sup> I Ødegård og Andersens spørreundersøkelse blant bosatte arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen, svarer henholdsvis 65 og 63 prosent at de vil bli boende i Norge hvis de har en jobb, mens 18 og 24 prosent svarer at de vil reise tilbake til hjemlandet i løpet av de neste fem årene.<sup>27</sup>

### 15.3.3 Transnasjonalisme og integrering – et motsetningsforhold?

Det er viktig å presisere at det ikke er et nødvendig motsetningsforhold mellom integrering og transnasjonal orientering. Dette kommer for eksempel til uttrykk i den vedvarende høye tilhørigheten til både Norge og opprinnelseslandet etter mange års botid, som beskrevet under 15.3.1. Imidlertid er det mulig å tenke seg flere kombinasjoner av tilknytningsformer på individnivå, der noen vil oppleve en sterk tilhørighet til Norge *eller* til opprinnelseslandet, andre til *begge* land, mens noen vil oppleve svak tilknytning *både* til Norge og til opprinnelseslandet.

Carling og Pettersen har dokumentert at det forekommer slike ulike kombinasjoner av transnasjonalisme og integrering.<sup>28</sup> Basert på data fra den forrige levekårsundersøkelsen blant innvandrere i Norge, fra 2005–2006, skiller de det samlede utvalget inn i fire grupper i det de kaller en «tilknytningsmatrise». Interessant nok er gruppene nesten jevnstore: 28 prosent av det samlede utvalget er sterkt integrerte og svakt transnasjonale, det vil si at de føler en sterk tilknytning til Norge og i liten grad engasjerer seg i transnasjonale praksiser. 18 prosent er i motsatt posisjon og er svakt integrerte og sterkt transnasjonalt orienterte. Imidlertid er 28 prosent av utvalget både sterkt integrerte og sterkt transnasjonale, mens 27 prosent er både svakt integrerte og svakt trans-

nasjonale. Over halvparten av utvalget er med andre ord enten både/og eller verken/eller, noe som gir en tydelig indikasjon på at forholdet mellom integrering og transnasjonal orientering ikke er gitt eller har et nødvendig motsetningsforhold.

I en mer detaljert analyse undersøker Carling og Pettersen om plassering i tilknytningsmatrisen har betydning for returintensjoner.<sup>29</sup> Ikke overraskende finner forskerne at den høyeste andelen med planer om å flytte tilbake til opprinnelseslandet er blant dem som er svakt integrert og sterkt transnasjonalt orientert (41 prosent) mens den laveste andelen er blant dem som er sterkt integrert og svakt transnasjonalt orientert (16 prosent). Blant dem som er både/og eller verken/eller, har imidlertid like store andeler – om lag en firedel av hver gruppe – planer om å returnere til opprinnelseslandet i framtiden.

## 15.4 Nasjonal identifikasjon

Det kanskje sterkeste symbolet på tilhørighet til Norge dreier seg om identifikasjon med det nasjonale felleskapet. Det formelle uttrykket for slik tilhørighet blant innvandrere er ønske om og faktisk overgang til norsk statsborgerskap. Det kan imidlertid være mange grunner til å ønske en overgang til norsk statsborgerskap, deriblant muligheten til å reise *ut* av landet. Utenlandske statsborgere kan dessuten kjenne en dyp tilhørighet til Norge, men av ulike grunner ikke ønske å søke om – eller oppfylle kriteriene til – et norsk statsborgerskap. For å få et mer helhetlig bilde av nasjonal identifikasjon suppleres derfor forskning og statistikk om overgang til norsk statsborgerskap med resultater fra en studie blant ungdom med og uten innvandrerbakgrunn om deres identifikasjon som norske og opplevelsen de har av om deres identitet som norsk aksepteres av storsamfunnet.<sup>30</sup>

### 15.4.1 Ønske om og overgang til norsk statsborgerskap

Hvorvidt innvandrere ønsker å søke om norsk statsborgerskap, beror på flere forhold. For det første kommer det an på hvilket lands statsborgerskap man har fra før, eller om man har et statsbor-

<sup>26</sup> Pettersen. (2017a): 55.

<sup>27</sup> Ødegård & Andersen. (2021): 21.

<sup>28</sup> Carling & Pettersen. (2015). *Tilknytningsmatrisen: integrering og transnasjonalisme blant innvandrere* (PRIO Policy Brief 8/2015). Oslo: PRIO. «Integrering» er her et samlet mål på graden av norskbeherskelse, opplevd tilhørighet og opplevd diskriminering, mens «transnasjonalisme» er et samlet mål på eiendom i utlandet, besøk i opprinnelseslandet og pengeoverføringer.

<sup>29</sup> Carling & Pettersen. (2014). Return Migration Intentions in the Integration–Transnationalism Matrix. *International Migration*, 52(6), 13–30.

<sup>30</sup> Friberg. (2017). *Assimilering på norsk. Sosial mobilitet og kulturell tilpasning blant ungdom med innvandrerbakgrunn* (Fafo-rapport 2016:43). Oslo: Fafo.

### Boks 15.1 Regler for erverv av norsk statsborgerskap

Norske myndigheter har gradvis hevet terskelen for tilgang til statsborgerskap siden dagens statsborgerlov trådte i kraft 1. september 2006, men ligger fortsatt i et midtsjikt i en nordisk og europeisk sammenheng når det gjelder graden av liberalitet.<sup>1</sup>

I dag gjelder følgende regler: På tidspunktet da søknaden om norsk statsborgerskap blir avgjort, må søkeren ha klarlagt sin identitet, være over 12 år og ha til hensikt å forbli i Norge, ha eller fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven, ha til sammen åtte års opphold i riket i løpet av de siste elleve årene, fylle krav til ferdigheter i norsk muntlig og bestått statsborgerprøve dersom man er mellom 18 og 67 år, ikke ha fått straff eller en annen reaksjon for et straffbart forhold, eller i så fall ha ventet til karenstiden er over

For søkere som på søknadstidspunktet har hatt tilstrekkelig inntekt det siste året med fastsatt skatteoppgjør, er botidskravet lavere enn for andre. Disse søkerne må til sammen ha seks års opphold i riket i løpet av de siste ti årene, med oppholdstillatelser av minst ett års varighet.

Prinsippet om ett statsborgerskap ble avvirket i Norge 1. januar 2020. Dette innebærer at

det ikke lenger er et vilkår for søkeren å måtte løse seg fra et annet statsborgerskap for å kunne få norsk statsborgerskap. Norske borgere vil heller ikke tape sitt norske statsborgerskap ved erverv av statsborgerskap i et annet land.

I 2020 vedtok Stortinget at kravet til ferdigheter i norsk muntlig skulle heves fra nivå A2 til B1. Endringen trådte i kraft 1. oktober 2022. Med muntlige ferdigheter på nivå B1 kan man uttrykke seg enkelt og sammenhengende om kjente emner som man ofte møter i forbindelse med arbeid, skole og fritid. Språknivåene er nærmere beskrevet i boks 5.1. Stortinget vedtok også at det ikke lenger skal stilles krav om å dokumentere gjennomført norskopplæring eller gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Denne endringen må ses i sammenheng med den nye integreringsloven, hvor hensikten og målet for den enkelte deltaker er endret fra et visst antall gjennomførte timer norskopplæring til å oppnå et minimumsnivå i norsk.

<sup>1</sup> Midtbøen mfl. (2018). *Citizenship in the Nordic Countries: Past, Present, Future* (TemaNord-rapport). København: Nordisk ministerråd.

gerskap overhodet. Et statsborgerskaps «verdi» kan måles ut fra hva slags rettigheter og muligheter statsborgerskapet gir til personene som besitter det.<sup>31</sup> I noen land gir et statsborgerskap omfattende sosiale rettigheter, økonomisk trygghet og gode muligheter for visumfri internasjonal mobilitet, i andre land gir et statsborgerskap knapt rettigheter og muligheter overhodet.

For det andre vil ønsket om å søke overgang til et nytt statsborgerskap bero på hva som var grunnlaget for innvandringen i utgangspunktet. For flyktninger vil et statsborgerskap i Norge kunne gi en sterk følelse av trygghet og dessuten muligheter for å besøke familie og venner bosatt i opprinnelseslandet og andre land, fordi et norsk statsborgerskap gir en ubetinget rett til å returnere til Norge på et senere tidspunkt, og fordi flyktninger ofte har et opprinnelig statsborgerskap som i liten grad åpner for visumfrie interna-

sjonal reiser. Arbeidsinnvandrere har typisk mindre behov for dette, særlig personer fra EØS-området, fordi statsborgerskap i ett EU-land gir rett til visumfri reise og til å ta arbeid i et stort antall andre land.

Begge disse forholdene påvirker både ønsket om og faktiske overganger til norsk statsborgerskap, og det kommer tydelig til uttrykk i resultatene fra SSBs levekårsundersøkelse.<sup>32</sup> I utvalget samlet sett har nesten halvparten et norsk statsborgerskap, men andelen er langt høyere blant dem som har kommet som flyktninger eller gjennom familieinnvandring, enn blant dem som har kommet som følge av arbeid eller utdanning. Den klart laveste andelen gjelder innvandrere fra Polen: Bare 6 prosent av disse hadde norsk statsborgerskap da de svarte på undersøkelsen. I motsatt ende er innvandrere fra Vietnam, hvor 89 prosent hadde norsk statsborgerskap, etterfulgt av

<sup>31</sup> Kochenov & Lindeboom. (red.). (2019). *Kälin and Kochenov's Quality of Nationality Index: Nationalities of the World in 2018*. Oxford: Hart Publishing.

<sup>32</sup> Pettersen. (2017b). Statsborgerskap. I Vrålstad & Wiggen. (red.). (2017).

innvandrere fra Sri Lanka og Kosovo (begge 81 prosent).

Botid er en av forklaringene på disse forskjellene, men viktigst er innvandringsgrunn: Om lag 60 prosent av flyktning- og familieinnvandrerne i utvalget hadde norsk statsborgerskap mot bare henholdsvis 11 og 1 prosent blant dem som kom på grunn av utdanning eller arbeid. Blant dem som hadde bodd i Norge 7 år eller mer, og dermed oppfylte botidskravet, hadde 2 prosent av arbeidsinnvandrerne norsk statsborgerskap, mens om lag 80 prosent blant flyktning- og familieinnvandrerne hadde det samme.<sup>33</sup>

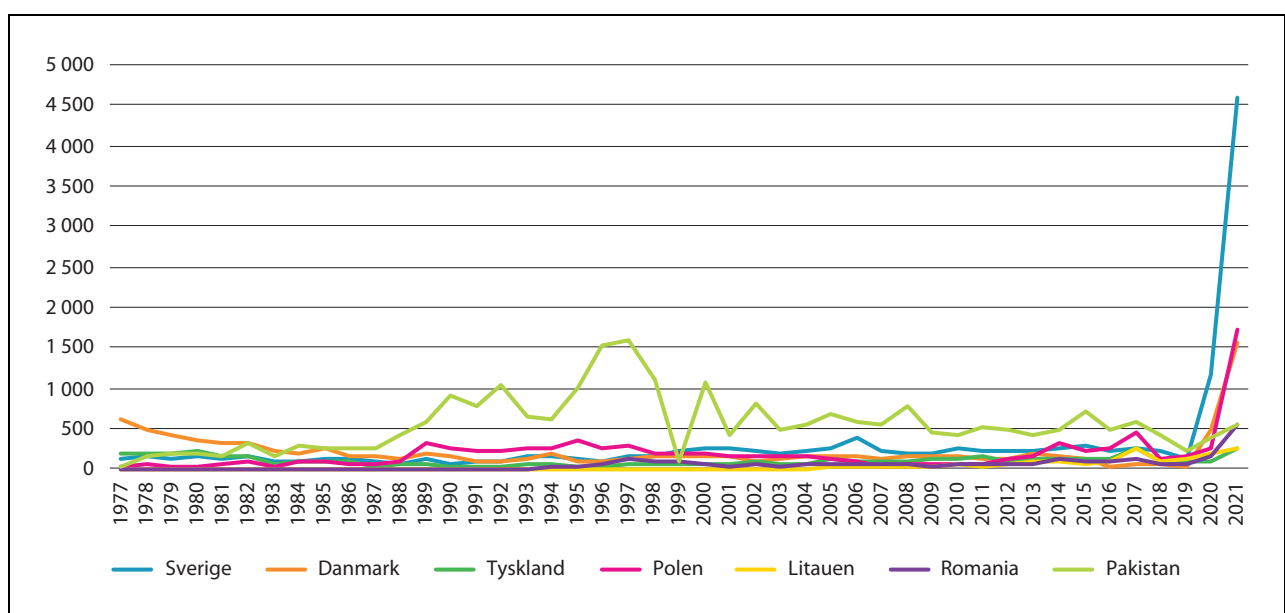
SSBs levekårsundersøkelse ble gjennomført fire år før Norge åpnet for dobbelt statsborgerskap. I lys av dette er et interessant spørsmål i undersøkelsen om respondentene svarer at de kommer til å søke om norsk statsborgerskap dersom de får anledning til å beholde sitt opprinnelige. Tallene viser at hver fjerde respondent med bakgrunn fra Polen svarer bekreftende på dette spørsmålet, mot mellom bare 0 og 6 prosent i de andre gruppene. Dette må antakelig tolkes i lys av poenget om ulikheter i statsborgerskapsverdi ettersom statsborgerskap i et EU-land gjør at fordelene ved et norsk statsborgerskap er langt mindre enn for personer med et statsborgerskap fra land utenfor EU. Tidligere analyser av registerdata, som viser at overgangen til norsk statsborgerskap blant innvandrere også fra andre EU-land

tradisjonelt har vært svært begrenset, underbygger denne tolkningen.<sup>34</sup>

Det har derfor vært knyttet stor interesse til om Norges aksept for dobbelt statsborgerskap ville endre viljen til å søke om norsk statsborgerskap også blant innvandrere med land av «høy verdi», og da særlig innen Norden og EØS-området. Figur 15.4 viser utviklingen i perioden 1977–2021 for syv utvalgte land: Sverige, Danmark, Tyskland, Polen, Litauen, Romania og Pakistan. Figuren viser at alle de europeiske gruppene hadde et svært lavt antall overganger til norsk statsborgerskap gjennom hele perioden, men at bildet endret seg da det ble åpnet for dobbelt statsborgerskap. Spesielt tydelig kommer dette til uttrykk i en formidabel økning i antallet overganger blant svenske innvandrere i 2020 og 2021. En betydelig økning har også funnet sted blant danske og polske innvandrere, mens endringen er mindre for de rumenske, tyske og litauiske. Forskjellen mellom gruppene kan ha flere årsaker. Det kan ha å gjøre med forskjeller i andelen som oppfyller kravene til norsk statsborgerskap, eller at noen grupper er mindre interessert i søke om norsk statsborgerskap selv når de kan beholde sitt opprinnelige. Det synes likevel å være liten tvil om at åpningen for dobbelt statsborgerskap gjør at flere arbeidsinnvandrere fra EU-land vil søke om statsborgerskap i Norge.

<sup>33</sup> Pettersen. (2017b): 155.

<sup>34</sup> Pettersen. (2012). *Overgang til norsk statsborgerskap 1977-2011* (SSB-rapport 25/2102). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.



Figur 15.4 Antall overganger til norsk statsborgerskap for utvalgte tidligere statsborgerskap. 1977–2021

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Hvorvidt innvandrere søker overgang til norsk statsborgerskap, dreier seg altså om flere forhold. Det handler om «verdien» på statsborgerskapet i landet man kommer fra, hvorfor man har kommet til Norge i utgangspunktet, og om muligheten til å beholde sitt opprinnelige statsborgerskap. SSBs levekårsundersøkelse viser imidlertid at også subjektiv tilhørighet til Norge har betydning. Respondentene i undersøkelsen som hadde norsk statsborgerskap eller oppga å ha søkt, fikk et oppfølgingsspørsmål om grunner til at de hadde gjort dette. Her kunne respondentene velge flere svar. Nær halvparten oppga som grunn at de følte at de hørte til i Norge, 44 prosent at et norsk statsborgerskap ga dem bedre muligheter i Norge, mens 34 prosent svarte at det ville gjøre det lettere for dem å besøke opprinnelseslandet eller andre land. Også overgang til norsk statsborgerskap – det mest formelle uttrykket for tilhørighet til Norge – kan altså være et uttrykk for både integrering og transnasjonal orientering.

#### 15.4.2 Å definere seg som norsk – å bli oppfattet som norsk

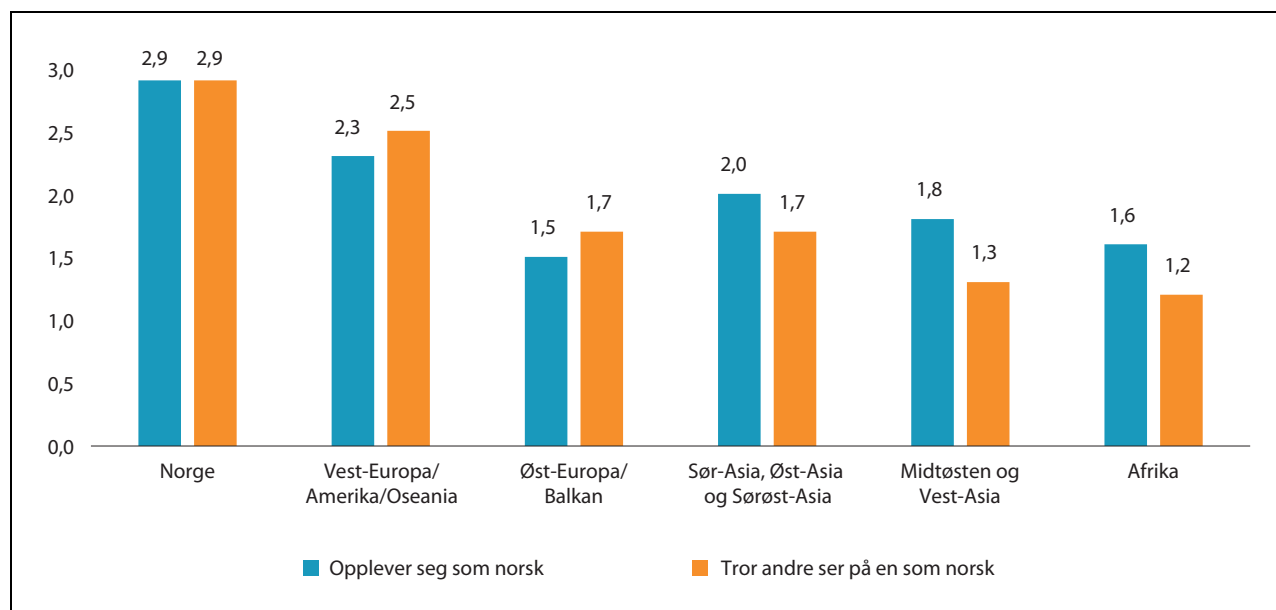
Overgang til statsborgerskap kan ha instrumentelle så vel som praktiske og emosjonelle grunner, mens identitet som norsk og opplevelsen av å bli akseptert som fullverdig medlem av det nasjonale fellesskapet er subjektive – men direkte – uttrykk for tilhørighet til og identifikasjon med Norge.

Nyankomne innvandrere vil sjelden oppleve denne formen for subjektiv tilhørighet. Med lengre botid og ikke minst for norskfødte med innvandrerforeldre er imidlertid identitet og opplevd aksept sentrale indikatorer på langsiktig integrering.

I en omfattende spørreundersøkelse blant elever på videregående skole med og uten innvandrerbakgrunn i Oslo og Akershus stilte Friberg spørsmål om ungdommene ser på seg selv som norske, og om de tror andre gjør det samme.<sup>35</sup> På begge spørsmål ble respondentene bedt om å plassere seg på en skala fra 0 til 3, der 0 betyr «ikke i det hele tatt» mens 3 betyr «helt». Kategorien «Vest-Europa, Amerika, Oseania» består blant annet av personer med bakgrunn fra Sverige, Danmark, USA og Tyskland, mens kategorien «Øst-Europa og Balkan» både består av arbeidsinnvandrere og deres barn, med Polen og Litauen som største grupper, og av personer med bakgrunn fra Russland, Bosnia-Hercegovina og Kosovo.

Fribergs analyser viser at det å være født i Norge har stor betydning for om man ser seg selv som norsk, for alle grupper. Dette er i tråd med det man kan forvente ut fra en tradisjonell sosiologisk forståelse av integrering, nemlig en bevegelse i retning likhet fra innvandregenerasjonen til deres norskfødte barn. Å definere seg som

<sup>35</sup> Friberg. (2017).



Figur 15.5 I hvilken grad ulike personer definerer seg som norske og som tror andre ser på dem som norske. Gjennomsnitt på en skala fra 0 til 3.<sup>1</sup> Etter hovedkategorier basert på foreldrenes fødeland. 2016

<sup>1</sup> 0 = Ikke i det hele tatt, 1 = Litt, 2 = Delvis, 3 = Helt  
Kilde: Friberg (2017)

norsk er imidlertid ikke ensbetydende med at man aksepteres som norsk av andre. Figur 15.5 viser andelen i hver av de brede regiongruppene som ser på seg selv som norske og tror at andre gjør det samme. Figuren viser at respondentene med foreldre fra Vest-Europa, Amerika og Oseania i høy grad ser seg som norske. En noe høyere andel i denne gruppen mener at andre gjør det samme. Blant unge med foreldre fra Øst-Europa og Balkan er skåren vesentlig lavere, men bildet er ellers det samme: En noe høyere andel tror at andre oppfatter dem som norske, enn andelen som selv definerer seg som norske. For de andre gruppene er imidlertid bildet motsatt. Respondenter med bakgrunn fra land i Afrika, Asia og Midtøsten ser i høyere grad på seg selv som norske sammenlignet med unge med foreldre fra Øst-Europa og Balkan, men de tror i mindre grad at andre oppfatter dem på samme måte.

Disse analysene tyder på at hudfarge har betydning for hvorvidt unge mennesker oppfatter at de blir akseptert som en del av det norske fellesskapet. Det indikerer at unge med foreldre som er arbeidsinnvandrere fra EØS-området, i stor grad opplever at de aksepteres som fullverdige medlemmer av det nasjonale fellesskapet, mens unge med foreldre fra tredjeland i Afrika, Asia og Midtøsten – i likhet med andre «synlige» minoritetsgrupper i Norge – oftere vil oppleve at det settes spørsmålstegn ved deres tilhørighet til Norge.

## 15.5 Oppsummering

Dette kapitlet har gjennomgått indikatorer for arbeidsinnvandreres tilhørighet til Norge, operasjonalisert her som diskriminering, transnasjonal orientering og nasjonal identifikasjon. Få av studiene vi har gjennomgått, skiller systematisk mellom innvandrere ut fra innvandringsgrunn, og i mange studier er hovedvekten på innvandrere fra land der de fleste har kommet som flykninger eller familiegjenforente med disse. Unntaket er innvandrere fra Polen, som er inkludert i de fleste undersøkelser. Dette mangelfulle datagrunnlaget gjør at man skal være varsom med å trekke sterke slutninger for arbeidsinnvandrere som helhet, men noen hovedtendenser er likevel mulig å spore.

Innvandrere fra Polen og andre europeiske land skiller seg ut på flere måter. På den ene siden opplever de jevnt over mindre diskriminering og aksepteres oftere som norske, sammenlignet med «synlige» minoritetsgrupper. Unntaket her ser ut til å være erfaringer med diskriminering i arbeidslivet: Sysselsatte med bakgrunn fra Polen rapporterer om diskriminering på arbeidsplassen på linje med gjennomsnittet for andre innvandrergupper, mens de ligger langt lavere når det gjelder diskriminering i ansettelser og på andre samfunnsarenaer. At arbeidsplassen skiller seg ut som diskrimineringsarena, ser blant annet ut til å ha gjøre med at arbeidsinnvandrere opplever lønnsdiskriminering, men også at de opplever å «låses inne» i manuelle yrker med få muligheter til avansement som følge av manglende godkjenning av utdanning eller av stereotype forestillinger om kjennetegn ved gruppen.

På den andre siden har polske innvandrere en sterkere orientering mot hjemlandet enn andre grupper, de opplever i mindre grad tilhørighet til Norge, og de søker sjeldnere om overgang til norsk statsborgerskap enn innvandrere med flyktningbakgrunn. Ferske tall om overgang til norsk statsborgerskap antyder likevel at dette bildet kan endre seg. Etter at Norge åpnet for dobbelt statsborgerskap i 2020, har det vært en betydelig økning i antallet overganger til norsk statsborgerskap, særlig blant nordiske borgere, men også blant polske. Hvorvidt dette vil resultere i økt deltakelse, for eksempel ved politiske valg, er et annet spørsmål.

For arbeidsinnvandrere fra tredjeland er det vanskelig å konkludere klart. For det første er dette en svært heterogen gruppe, og for det andre har deres erfaringer knapt vært studert direkte. Forskningen som er gjort, gir grunn til å anta at arbeidsinnvandrere fra land i Afrika og Asia oftere erfarer diskriminering og manglende aksept i det norske samfunnet enn arbeidsinnvandrere som gjennom hudfarge og religiøs overbevisning skiller seg mindre fra den norske majoritetsbefolkningen. Det er imidlertid behov for nærmere undersøkelser av denne gruppens opplevde tilhørighet til Norge, transnasjonal orientering og ønske om overgang til norsk statsborgerskap.



## Kapittel 16

# Lokal og regional variasjon i integreringsarbeid

### 16.1 Innledning

Utvalget er bedt om å oppsummere kunnskap om integreringspolitiske virkemidler for samfunnsdeltakelse lokalt og regionalt. Som omtalt i kapittel 5 er det begrenset med offentlig finansierte tiltak rettet særskilt mot arbeidsinnvandrere og deres familier, både fra EØS-området og fra tredjeland. Det betyr også at det er begrenset med forskning og erfaring når det gjelder integreringstiltak rettet mot denne gruppen, særlig i regi av det offentlige.

Når det gjelder kvalifiserings- og integreringstiltak rettet mot flyktninger, finnes det derimot et omfattende kunnskapsgrunnlag. Mye av denne kunnskapen har overføringsverdi til utvalgets arbeid, selv om målgruppen er en annen. Først i kapitlet gjennomgås derfor kort relevante funn fra forskningen som er gjort på sentrale integreringstiltak rettet mot flyktninger. Deretter undersøkes kommunal og fylkesvis variasjon i integreringsarbeidet, eller mangelen på integreringsarbeid, rettet mot arbeidsinnvandrere og deres familier. Som det går fram av kapittel 2, har utvalget fått inn skriftlige innspill på gode grep og tilbud lokalt og regionalt for arbeidsinnvandrere og deres familier. Denne delen av kapitlet gjør i stor grad bruk av disse innspillene.

I motsetning til det statlige og kommunale kvalifiserings- og integreringsarbeidet har frivillige organisasjoner rundt om i landet hatt tiltak som også har vært rettet spesifikt mot arbeidsinnvandrere. Avslutningsvis i kapitlet går vi gjennom relevante erfaringer med frivillige organisasjoners integreringsarbeid. Her omtales både tiltak hvor arbeidsinnvandrere er en spesifikk målgruppe, og tiltak rettet mot andre innvandrergreper som utvalget mener har en overføringsverdi til utredningens tema.

Kapitlet gir ikke et uttømmende bilde på hva som finnes av tiltak og utfordringer rundt om i landet. Formålet er å synliggjøre noe av alt det arbeidet som gjøres lokalt og regionalt, og som kan være til inspirasjon. Det er også viktig å ha i mente at noe som har vist seg som et godt grep et

sted, ikke nødvendigvis fungerer like bra et annet sted. Dette kan skyldes ulike forutsetninger med hensyn til lokal organisering, befolkningssammensetning og lokalt arbeidsliv. Tiltakene det vises til, er heller ikke nødvendigvis evaluert, og kan dermed ha svakheter som ikke framgår av beskrivelsen i kapitlet.

### 16.2 Erfaringer fra integreringstiltak for flyktninger

Det er tverrpolitisk enighet i Norge om at det viktigste målet for integreringspolitikken er at flere innvandrere kommer i jobb. Siden begynnelsen av 2000-tallet har introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap vært myndighetenes sentrale virkemiddel for å kvalifisere nyankomne flyktninger til det norske arbeids- og samfunnslivet.<sup>1</sup> Allerede før innføringen av introduksjonsprogrammet i 2003 ble det gjennomført en rekke studier av arbeidet med kvalifisering av nyankomne flyktninger.<sup>2</sup>

Forskningen viser at det har vært betydelige forskjeller mellom kommunene i hvor godt de lykkes med å få deltakere i introduksjonsprogrammet ut i arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram.<sup>3</sup> Det har også vært store forskjeller på hvor mye norskferdigheter deltakerne tilegner seg. De store forskjellene har vært med å påvirke den enkelte innvandrers sjanse for å komme i arbeid.<sup>4</sup> Noen forskjeller kan forklares

<sup>1</sup> Se kapittel 5.2 for en beskrivelse av utviklingen av introduksjonsprogrammet og norsk og samfunnskunnskap.

<sup>2</sup> Se Fafo (2022, 18. oktober) Fafos forskning på introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger. Hentet fra <https://www.faf.no/forskningstema/introduksjonsprogram-for-nyankomne-flyktninger>

<sup>3</sup> Se bl.a. Riksrevisjonen. (2019a); SSB (2022, 3. oktober). Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, tabell 7. Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/voksenopplæring/statistikk/introduksjonsordningen-for-nyankomne-innvandrere>.

<sup>4</sup> Djuve mfl. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring Hva virker – for hvem?* (Fafo-rapport 2017:31). Oslo: Fafo.

med ulik næringsstruktur og med ledighet i kommunen og regionen, noen kan forklares med individkjennetegn ved den enkelte deltaker. En rekke studier viser imidlertid at individuelle kjennetegn og kjennetegn ved kommunen ikke forklarer alt. Mye av variasjonen må derfor tilskrives kvaliteten på gjennomføringen av introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap i ulike kommuner.<sup>5</sup>

Brukermedvirkning, gode samarbeidsrelasjoner, bredde i tiltaksvidden, høy formell kompetanse hos ansatte, politisk prioritering, tydelige ansvarsforhold, samordnet og helhetlig innsats og klare mål er alle mulige suksesskriterier for integreringsarbeidet.<sup>6</sup>

Det har vært rettet kritikk mot resultatindikatoren for introduksjonsprogrammet, som måler andel i arbeid og/eller utdanning året etter avsluttet program.<sup>7</sup> Som en del av arbeidet med innføringen av ny integreringslov utarbeidet NIBR forslag til nye indikatorer for introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.<sup>8</sup> Med utgangspunkt i NIBR-rapporten fikk Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) i 2021 ansvar for å etablere og drifte et system for å måle gjennomføring, innsats og resultater av integreringsloven.<sup>9</sup> Dette systemet skal være klart fra 2023. Både de mulige suksesskriteriene som er avdekket, og systemet for å følge innsats og resultater, er relevante å se hen til når det nå skal videreutvikles integreringstiltak for arbeidsinnvandrere og deres familier. Samtidig viser gjennomgangen av situasjonen for arbeidsinnvandrere og deres familier klare forskjeller, både innad, mellom forskjellige grupper arbeidsinnvandrere, og opp mot andre innvandrergupper. Dette må tas hensyn til når man vurderer overføringsverdien.

### 16.3 Erfaringer med bosetting og integreringsarbeid

Bosetting av flyktninger i Norge er offentlig styrt, mens det for arbeidsinnvandrere og deres familier i større grad er arbeidsmarkedet som preger hvor i landet de bor. Tidligere har innvandring fra utlandet primært vært et urbant fenomen i Norge. I 2006 hadde 23 prosent av Oslos befolkning innvandrerbakgrunn, mens den tilsvarende andelen i typiske distriktsfylker som Nord-Trøndelag, Nordland og Sogn og Fjordane lå på godt under 5 prosent.<sup>10</sup> I tillegg var innvandrere overrepresentert blant innenlandske tilflyttere til byene. Dette bildet har blitt endret utover 2010-tallet. Det har vært en betydelig vekst i tilflyttingen av innvandrere til rurale områder både fra EU-land i Øst-Europa og fra tredjeland, og dette har ført til et jevnere urbant/ruralt bosettingsmønster.<sup>11</sup> Arbeidsinnvandrere er den gruppen av innvandrere med størst andel bosatte i de minst sentrale kommunene. For mer om arbeidsinnvandrernes bosettingsmønster, se kapittel 8 og kapittel 9.2.3.

At bosettingen av flyktninger er offentlig styrt i Norge, gjør at denne gruppen har et annet bosettingsmønster enn arbeidsinnvandrere. I perioder med store ankomster av flyktninger, som i 2015, 2016 og 2022, blir alle landets kommuner anmodet om å bosette. I perioder med lave ankomster reduseres antallet kommuner som bosetter flyktninger. Dette har bidratt til at større, sentrale kommuner har lang erfaring med bosetting og integrering av flyktninger, mens mange mellomstore og en god del av de aller minste distriktskommunene kan ha mindre erfaring med integreringstiltak for innvandrere. I tillegg til lang erfaring med bosetting og integrering har større kommuner stor driftsfordeler, som kan gjøre det enklere å ha et tilrettelagt og fleksibelt tilbud.

På den andre siden kan det i mindre kommuner være lettere for innvandrere å bli kjent i lokalsamfunnet, orientere seg i det lokale arbeidsmarkedet og få tettere oppfølging i kommunen. Det kan også være lettere å lære seg norsk når det bor færre med samme landbakgrunn i kommunen.<sup>12</sup> En kvalitativ studie fra kommunene Frøya og

<sup>5</sup> Djuve mfl. (2017); Riksrevisjonen (2019); og Lillegård & Seirstad. (2013). *Introduksjonsordningen i kommunene En sammenligning av kommunenes resultater* (SSB-rapport 55/2013). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

<sup>6</sup> Se bl.a. Djuve mfl. (2017); Rønning. (2019). Modell for integrering av flyktninger i norske distriktskommuner. Hentet fra [file:///C:/Users/aid6496/Downloads/modell-for-samskaping-mimres%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/aid6496/Downloads/modell-for-samskaping-mimres%20(5).pdf) og Lillevik & Tyldum. (2018).

<sup>7</sup> Se bl.a. Guribye & Espegren. (2019). *Resultatmål i introduksjonsprogrammet for flyktninger* (Rapport 20-2019). Kristiansand: NORCE.

<sup>8</sup> Hernes mfl. (2020). *Indikatorer for ny integreringslov* (NIBR-rapport 2020:19).

<sup>9</sup> Kunnskapsdepartementet. (2021c). *Tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for 2021*.

<sup>10</sup> Rye (2016). Transnasjonale hverdagsliv: Østeuropeisk innvandrerungdom i distrikts-Norge. *Tidsskrift for ungdomsforskning*. vol. 16 (1). <http://hdl.handle.net/11250/2644413>

<sup>11</sup> Rye & Slettebak. (2020). The new geography of labour migration: EU11 migrants in rural Norway. *Journal of Rural Studies* 75, 125–131.

<sup>12</sup> Pettersen. (2009). *Innvandrere i norske kommuner. Demografi, levemåte og deltakelse i arbeidsstyrken* (SSB-rapport 2009/36). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Hitra argumenterer for at distriktssamfunn kan være bedre til å legge til rette for integrering i lokalsamfunnet ved at lokalbefolkningen er mer inkluderende.<sup>13</sup> Dette bildet er imidlertid ikke entydig. Blant annet viser en studie av holdninger til innvandrere generelt i Distrikts-Norge at lokalbefolkningen i distriktene uttrykker en mer negativ holdning mot innvandrere og innvandring sammenlignet med folk i urbane områder.<sup>14</sup> Tilsvarende funn har kommet fram i andre studier.<sup>15</sup>

Med bosetting av flyktninger følger et eget integreringstilskudd.<sup>16</sup> Gjennom innspill til utvalget trekker flere av fylkeskommunene fram at kommuner som bosetter få eller ingen flyktninger, får begrenset eller ikke noe integreringstilskudd.<sup>17</sup> Selv om arbeidsinnvandrerne er en del av arbeidslivet, vises det til at mange likevel ikke er integrert i samfunnet. Dette skaper behov for integreringstiltak lokalt, men kommunene må finansiere disse gjennom det ordinære rammetilskuddet, noe som kan føre til at det nedprioriteres i en presset kommuneøkonomi. Nordland fylkeskommune mener i denne sammenhengen at kommuner som bosetter få flyktninger, bør kunne få tilskudd til å iverksette lokale tiltak som kan bidra til bedre inkludering og integrering av arbeidsinnvandrere.

Selv om sentralitet har mye å si for hvor erfaren en kommune er med bosetting og kvalifisering av flyktninger, og omfanget de får av tilskudd, har ikke alle sentrale kommuner nødvendigvis et kvalitativt godt og stort tilbud. Det er ikke nok i seg selv å ha stor tilgang på arbeidsplasser og tjenestetilbud. Som nevnt innledningsvis i kapitlet har forskningen funnet store kommunale variasjoner i kvaliteten på og resultater av integreringsarbeidet rettet mot flyktninger. Og selv om kommunen skulle ha et kvalitativt godt tilbud for flyktninger, er det ikke nødvendigvis slik at de har tilsvarende for arbeidsinnvandrere. Erfaringene fra forskningen på kvalifisering av flyktninger tilsier at klare mål, politisk prioritering, gode samarbeidsrelasjoner,

bredde i tiltaksviften (type opplæringstiltak) og høy formell kompetanse hos ansatte, kan være et bra utgangspunkt for å gi arbeidsinnvandrere og familiene deres et godt tilbud.<sup>18</sup>

### 16.3.1 Behov for arbeidskraft og kompetanse

Viken fylke har høyest andel arbeidsinnvandrere med nesten 10 prosent av alle sysselsatte i 4. kvartal 2020. Rogaland, Møre og Romsdal og Oslo hadde også en høyere andel arbeidsinnvandrere enn i landet som helhet. I kommunene Hyllestad, Vestnes og Sande i Møre og Romsdal var mellom hver tredje og opp mot halvparten av alle sysselsatte menn arbeidsinnvandrere. Andelen arbeidsinnvandrere varierer også mellom bransjer og næringer. I bygge- og anleggsvirksomhet var andelen 30 prosent, mens den var omtrent 25 prosent i overnatting og servering og 24 prosent i primærnæringene.<sup>19</sup> For mer om arbeidsinnvandringens betydning for næring og regioner, se kapittel 9.2.

Flere av fylkeskommunene som har sendt innspill til utvalget, peker på betydningen av arbeidsinnvandring for å motvirke befolkningsnedgang og opprettholde lokalt næringsliv. Nordland fylkeskommune beskriver for eksempel den demografiske utviklingen i fylket som kritisk.<sup>20</sup> Fylket viser til Indeks Nordland og påpeker at Nordland har like mange innbyggere som for 35 år siden.<sup>21</sup> Kombinasjonen av lavt befolkningstall, et næringsliv i vekst og stort arbeidskraftsbehov, har gjort arbeidsinnvandring avgjørende for å opprettholde nærings- og samfunnsutviklingen i mange av kommunene i fylket. Tilflyttere med innvandrerbakgrunn har sørget for at det er mulig å opprettholde skoler, barnehager og andre viktige tjenestetilbud. Det er også mange kommuner i Nordland som har et stort antall arbeidsinnvandrere på korttidsopphold. Nordland fylkeskommune mener at denne gruppen ikke har samme positive innvirkning på kommuneøkonomien, med tanke på at de ikke bidrar til økt befolkningstilskudd over tid. Fylkeskommunen mener at dette er en av mange grunner til at det er viktig for små kommuner å få flere arbeidere med korttidsopphold til å bli fastboende. Fylkeskommunen er også opptatt av hva bruken av bemanningsbyråer har å si for om arbeidsinnvandrere ønsker å bosette seg mer permanent i kommunen.

<sup>13</sup> Rye. (2017). Labour migrants and rural change: The «mobility transformation» of Hitra/Frøya, Norway, 2005–2015. *Journal of Rural Studies*. vol. 64, 189–199. <http://hdl.handle.net/11250/2470638>

<sup>14</sup> Zahl-Thanem & Haugen. (2019). Attitudes toward immigrants in rural Norway. A rural-urban comparison. *Sociologia Ruralis*, 59, 685–700. DOI: 10.1111/soru.12251

<sup>15</sup> IMDi. (2010). *Integrering i distriktkommunar. Ein kunnskapsstatus om integreringsprosessar og inkluderingsstiltak i distriktkommunar* (IMDi-rapport 7-2010): 12–14.

<sup>16</sup> IMDi. (2021a). *Integreringstilskudd, eldretilskudd og barnehagetilskudd for 2021, kap. 291, post 60* (rundskriv 01/2021).

<sup>17</sup> Dette følger av integreringstilskuddets innretning, som er ment å dekke kommunenes utgifter ved bosetting av flyktninger og deres familier.

<sup>18</sup> Se bl.a. Djuve mfl. (2017); Rønning. (2019) og Lillevik & Tyldum (2018).

<sup>19</sup> Aamodt. (2022).

<sup>20</sup> Nordland fylkeskommunes innspill til Arbeidsinnvandrerutvalget.

<sup>21</sup> Indeks Nordland. (2022, 18. oktober). Hentet fra <https://indeksnordland.no/>

Også Troms og Finnmark fylkeskommune viser i sitt innspill at flere kommuner er avhengige av importert arbeidskraft. Fylkeskommunen ønsker derfor bedre tilrettelagte systemer og tilpasninger for å ta imot arbeidsinnvandrere.<sup>22</sup> Møre og Romsdal fylkeskommune påpeker tilsvarende at det eksportrettede næringslivet i fylket ikke vil klare å dekke arbeidskraftbehovet sitt gjennom fødselsverskudd eller innenlandsk tilflytting. Siden EU-utvidelsen i 2004 er det i stor grad arbeidsinnvandring som har stått for veksten i folketallet i Møre og Romsdal.

Innvandrere har ofte blitt trukket fram som en potensiell ressurs i distriktskommuner som er preget av fraflyttingsutfordringer. Og flere kommuner har benyttet seg av profesjonelle rekrutteringsbyrå for å hente innvandrere til bygder med nedgående folketall. Firmaet Placement har for eksempel siden 2003 arbeidet på oppdrag fra kommuner og regioner for å skaffe arbeidskraft eller øke folketallet gjennom rekruttering av familier fra Nederland og Belgia.<sup>23</sup>

Forskere fra NIBR trekker fram at det til syvende og sist er arbeidsgiverne i regionene som ansetter innvandrere som søker jobb.<sup>24</sup> Det innebærer at det må være etterspørsel etter arbeidskraft i regionen, og det må finnes arbeidskraft med kvalifikasjonene som etterspørres. Forskerne ser at denne matchingen ikke alltid er så enkel. De viser til at bofaste innvandrere ikke bare konkurrerer med andre arbeidssøkere i regionen, de konkurrerer også med arbeidssøkere i hele Norge, særlig arbeidsinnvandrere.<sup>25</sup> En kunnskapsoppsamling gjennomført av NIBR viser at arbeidsgiverne brukte rekrutteringsstrategier tilpasset bedriften når det gjaldt å tiltrekke seg midlertidig eller mer fast tilknyttet arbeidskraft.<sup>26</sup> For store bedrifter var bemanningsbyråer et alternativ, mens rekruttering gjennom ansattes nettverk til opphavsland i EØS-området var et annet. Dette innebærer, mener NIBR, at sysselsetting av innvandrere i et

regionalt perspektiv har minst to innfallsvinkler.<sup>27</sup> På den ene siden handler det om offentlige og private bedrifters muligheter til å rekruttere kompetent arbeidskraft fra Norge og EØS-området til regionen. På den andre siden handler det om strategier for å styrke sysselsettingen blant innvandrere som allerede bor i regioner utenfor de sentrale områdene. NIBR finner at bedriftsdrevet rekruttering av utenlandsk arbeidskraft via bemanningsbyråer, kan fortrenge lokale arbeidssøkere.

I bo- og arbeidsmarkedsregionen Ulstein ble dette funnet delvis bekreftet. Tilgangen på kompetent utenlandsk arbeidskraft var så god at det kunne ekskludere lokalt bosatte med norsk og annen bakgrunn. I Lenvik-regionen vurderte NIBR at det var noe mer usikkerhet knyttet til dette spørsmålet. Heller enn at innfødte ble fortrent av innvandrere i arbeidsmarkedet, fant forskerne indikasjoner på at arbeidsinnvandrere kan fortrenge flyktninger fra jobber med lave eller ingen krav til kompetanse. Der hvor for eksempel arbeidsinnvandrere kontrollerer rekrutteringen til en bedrift og prioriterer egen gruppe, fant forskerne at det kan bidra til at flyktninger på stedet ikke slipper til. Nettverksrekruttering gjennom innvandreres egne nettverk, enten på stedet eller i hjemlandet, bidrar dermed til å inkludere noen og ekskludere andre.<sup>28</sup>

Slettebak finner at arbeidsmigrasjon er positivt for distriktskommuner som ellers sliter med befolkningsnedgang.<sup>29</sup> Mens flere tidligere studier finner at internasjonal migrasjon assosieres med økt fraflytting og redusert tilflytting av lokalbefolkningen, er ikke dette mønsteret tilsvarende i Distrikts-Norge, ifølge Slettebak. Slettebak finner ingen tydelig sammenheng mellom økt arbeidsinnvandring fra Sentral- og Øst-Europa og norskfødtes flyttemønster. Flyttemønstrene til og fra distriktskommuner, både blant lavt og høyt utdannede norskfødte, ser ut til å være nokså upåvirket. Hun finner heller ingen tegn til at norskfødte med lavere utdanning, som i teorien kan konkurrere med arbeidsinnvandrerne om jobbene, flytter ut eller unngår å flytte til kommuner med mange arbeidsinnvandrere. Dermed bidrar arbeidsinnvandrere fra Sentral- og Øst-Europa til et demografisk påfyll i mange distriktsområder. Slettebak vurderer at migrantene som kommer til

<sup>22</sup> Innspill til arbeidet i Arbeidsinnvandrerrutvalget, Troms og Finnmark fylkeskommune.

<sup>23</sup> Lønning & Teigen. (2009). Tilflytting til småstader og distrikt. Kva tiltak verkar? Ein kunnskapsstudie av utviklingsrelevante norske bidrag frå perioden 1999 – 2009. Hentet fra <https://distriktsenteret.no/wp-content/uploads/2013/04/tilflytting-endeleg-versjon-2-.pdf>

<sup>24</sup> Søholt mfl. (2015). *Sysselsetting av innvandrere – regionale muligheter og barrierer for inkludering* (NIBR-rapport 2015:20). Oslo: NIBR Norsk institutt for by- og regionsforskning.

<sup>25</sup> Søholt mfl. (2015).

<sup>26</sup> Søholt mfl. (2014). *Innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv En kunnskapsoppsamling* (NIBR-rapport 2014:25). Oslo: NIBR Norsk institutt for by- og regionsforskning.

<sup>27</sup> Søholt mfl. (2015).

<sup>28</sup> Søholt mfl. (2015).

<sup>29</sup> Se for eksempel Slettebak. (2020). Does international labour migration affect internal mobility in rural Norway? I Rye & O'Reilly (red.), *International Labour Migration to Europe's Rural Regions*. London: Routledge.

arbeidsmarkedene i distriktene, i hovedsak bidrar til at nye jobber skapes og fylles med migranter.<sup>30</sup>

Selv om det er næringer som bygg- og anleggsvirksomhet, overnatting og servering og primærnæringene som har størst andel sysselsatte arbeidsinnvandrere, er det også en forholdsvis stor andel sysselsatte arbeidsinnvandrere i en rekke yrker som krever høyere utdanning. Som det kommer fram av tabell 9.1, gjelder dette blant annet undervisere i UH-sektoren, sivilingeniører, leger og ingeniører.<sup>31</sup> I en sammenlignende studie av leger i Agder og Skåne fant forskerne at selv om den enkelte var tilfreds på jobben, var ikke dette nødvendigvis tilfelle i andre deler av livet.<sup>32</sup> Forskerne peker derfor på at det er viktig å se utenfor arbeidslivet for å forstå hva som skal til for å tiltrekke seg og beholde høyt utdannede innvandrere i et lokalsamfunn. Følgene av et transnasjonalt liv ble opplevd som utfordrende for de fleste som var med i studien. Forskerne antyder at utfordringer rundt utenforskap, deltakelse og integrering, som ofte forbindes med situasjonen til ufaglærte innvandrere, tydelig er til stede også for de høyt utdannede.<sup>33</sup>

Det gjøres også mye arbeid rundt om i landet for å tiltrekke seg arbeidsinnvandrere med høyere utdanning. I forbindelse med etableringen av batterifabrikken Morrow Batteries i Arendal kommune har kommunen for eksempel tatt på seg ansvaret for å bistå Morrow med å ta imot en gruppe av de første nyansatte som flytter til regionen i 2022. Tilsvarende har Rana kommune i 2022 satt i gang et pilotprosjekt med «onboarding» av arbeidsinnvandrere på bakgrunn av at bedriften Freyer skal etablere battericelleproduksjon i kommunen. For nærmere omtale av forskjellige velkomstilbud, se 16.4.1 og boks 16.4. For mer om mangfold i arbeidslivet og mentor og traineeordninger rettet mot arbeidsinnvandrere med høyere utdanning, se 16.4.3.

Også i Osloregionen pågår arbeid for å tiltrekke seg innvandrere med høyere utdanning. Osloregionen interkommunalt politisk råd er et strategisk samarbeid som består av 64 kommuner, inkludert Oslo. De har som mål at hele hovedstadsregionen skal være en bærekraftig og internasjonalt konkurransedyktig region. En av hovedprioriteringene for

arbeidet er konkurransekraft og attraktivitet, hvor et av målene er å tiltrekke seg og legge til rette for at innvandrere med høyere utdanning kommer til Osloregionen. I en rapport utarbeidet av Osloregionens sekretariat, vises det til byråkratiske barrierer for å tiltrekke seg høykompetent arbeidskraft fra utlandet. Rapporten peker på at mange høytutdannede arbeidsinnvandrere opplever det vanskelig å finne korrekt, klar og lett tilgjengelig informasjon om stegene man må gjennom for å bli registrert i Norge, og at stegene i prosessen ikke alltid bygger logisk på hverandre.<sup>34</sup>

### 16.3.2 Integrering i et lokalt og regionalt perspektiv

I en tidlig studie fra 2008 om arbeidsinnvandringen ble det uttrykt en generell bekymring for kommuneøkonomi og tjenesteapparatets størrelse.<sup>35</sup> I enkelte kommunale enheter var det også uklart ansvarsfordelingen knyttet til arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer. Forskerne så at arbeidsinnvandrerne kunne bli kasteballer i systemet, samtidig som de ikke ville få informasjon om kommunale tjenester de i utgangspunktet hadde rett til. Rapporten viste også at det i flere kommuner var rettet større oppmerksomhet mot arbeidsinnvandreres behov. Samtidig kunne det se ut til at flere av utfordringene kommunene opplevde, var kjente problemstillinger rundt bolig, kommunikasjonsproblemer og tilrettelegging av språkopplæring for barn og voksne. Dette er generelle problemstillinger som kommuner opplever også i forbindelse med håndteringen av andre grupper innvandrere.<sup>36</sup>

I en artikkel fra 2019 om arbeidsinnvandrere på Vestlandet vurderer Bråtevik og kolleger om arbeidsinnvandring til de fire tidligere vestlandsfylkene førte til et behov for å utvikle egen lokal integreringspolitikk.<sup>37</sup> Forskerne viser til at fordi den nasjonale integreringspolitikken i hovedsak handler om flyktninger, og arbeid er forstått som det sentrale virkemiddelet, blir arbeidsinnvandrere langt på vei behandlet som «integrerte» og en ressurs for kommunene og næringslivet. Et

<sup>30</sup> Slettebak. (2020).

<sup>31</sup> I disse tallene er ikke arbeidsinnvandrere på korttidsopphold inkludert.

<sup>32</sup> Frykman mfl. (2019). What Matters to Highly Skilled Migrants Locally? Emplacement Experiences of International Physicians in Norway and Sweden. *Nordic Journal of Migration Research*, 3(9). DOI: 10.2478/njmr-2019-0026

<sup>33</sup> Frykman mfl. (2019).

<sup>34</sup> Osloregionen. (2021). *The bureaucratic obstacle course for internationals moving to Norway*. Sekretariatet for Osloregionen.

<sup>35</sup> Thorshaug mfl. (2009). *Arbeidsinnvandring: Konsekvenser for det kommunale apparatet* (IMDI-rapport 1-2009). NTNU Samfunnsforskning/ IMDi.

<sup>36</sup> Thorshaug mfl. (2009).

<sup>37</sup> Bråtevik mfl. (2019). Gjestar som blir. *Arbeidsinnvandring som utfordring for kommunar på Vestlandet*. *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol. 22, utg. 4, 285–297.

langsiktig perspektiv med tanke på integrering av arbeidsinnvandrerne var så godt som fraværende i de fire kommunene, noe som skapte særskilte utfordringer blant annet når det gjaldt arbeidsinnvandrernes språkopplæring. Forskerne mener at denne situasjonen oppstår fordi arbeidsinnvandreren blir forstått som en gjest med uavklart tidshorisont for oppholdet. De reiser derfor spørsmål om det bør utvikles en mer differensiert politikk for ulike typer innvandrere, heller enn en integreringspolitikk for alle. Dersom arbeidsinnvandrere blir værende, mener forskerne at kommunene mest sannsynlig vil komme lengst ved å tenke nytt og utvikle en mer offensiv politikk. Et alternativ er å involvere arbeidsinnvandrerne i utformingen av informasjonsstrategier og legge om tjenestetilbudet med sikte på at de som kommer, blir mottatt som om de skal bli værende.

I en artikkel om arbeidsinnvandrere og endringer i distriktene viser Rye fra sin forskning på Frøya og Hitra at det er stor forskjell mellom majoriteten og minoritetens forståelse av arbeidsinnvandring som fenomen.<sup>38</sup> Den lokale eliten,

forstått som ledende personer i kommune, næringsliv og lokalsamfunn, vektlegger arbeidsinnvandrernes betydning for økonomisk utvikling og demografisk vekst. Arbeidsinnvandrerne anerkjenner at deres økonomi er blitt bedre, men at de gjør det bra relativt til hva de ville tjene i hjemlandet. Forståelsen er også forskjellige når det gjelder sosial integrering. Den lokale eliten ser få problemer, mens arbeidsinnvandrernes perspektiv er mer balansert. De er besøkende, gjester, forholdsvis dårlig integrert i samfunnet, og ofte er de orientert mot hjemlandet.<sup>39</sup> På den andre siden finner Rye at arbeidsinnvandrerne ikke er der på lokalbefolkningens nåde. De er med på å endre samfunnet, og Rye mener den lokale eliten framstår som oppriktige i sitt ønske om å integrere arbeidsinnvandrerne i lokalsamfunnet. Se boks 16.1 for en omtale av hvordan Frøya kommune har jobbet for å integrere arbeidsinnvandrere og deres familier.

<sup>38</sup> Rye. (2017).

<sup>39</sup> Rye. (2017).

### Boks 16.1 Frøya kommune

Frøya har i overkant av 5 000 innbyggere og av disse er 24,3 prosent innvandrere.<sup>1</sup> I 2021 var omtrent 30 prosent av alle sysselsatte menn på Frøya arbeidsinnvandrere.

I 2016 etablerte kommunen et bolig- og tilflytterkontor – en dør inn for alle som flytter til Frøya. I dag er denne ordningen en del av det kommunale servicetorget. Tilbudet til arbeidsinnvandrere skjer gjennom et tverrfaglig samarbeid og er innarbeidet som en del av kommunens samlede tjenesteapparat. Via servicetorget får tilflyttere hjelp til å fylle ut elektroniske søknader og til å finne fram i regelverk og det offentlige byråkratiet, og hjelp til kontakt med blant annet NAV, skattesystem, fagforeninger, politi og barnevern.

Stor tilflytting har skapt et stort press på boligmarkedet og høye leie- og boligpriser. Hjelp til boligspørsmål har i mange år vært en prioritert satsing. Kommunen har de siste seks årene brukt nærmere 200 millioner kroner i startlån gjennom Husbanken. En stor andel av midlene har gått til arbeidsinnvandrere. Virkemidlene og godt samarbeidet med Husbanken trekkes fram som viktig for å få arbeidsinnvandrere til å etablere seg i kommunen.

Kommunen tilbyr 50 timers språk- og samfunnskurs med tilpasset informasjon om det norske samfunnet og lokalsamfunnet. Kurset gjennomføres fire ganger i året, med om lag 15 deltakere hver gang. Deltakerne betaler en liten egenandel, slik at det oppleves som forpliktende. Salmar, et sjømatselskap etablert på Frøya i 1991, hadde tidligere egen norskundervisning, men tilbyr nå norskkurs i samarbeid med den lokale vekstbedriften DalPro. DalPro stiller med pedagoger som har erfaring med språkopplæring, og opplæringen finansieres gjennom midler fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir). Norskundervisningen er tilpasset virksomhetens skiftordninger. Kursene er på 160 timer. Det er stor etterspørsel blant de ansatte, og Salmar prioriterer hvem som får delta ut fra ansennitet, hva den enkelte jobber med, og hvor viktig norsk er for selve jobben.

<sup>1</sup> IMDi. (2022, 1. januar). Integreringen i Frøya kommune. Hentet fra [https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K5014/befolkning/befolkning\\_hovedgruppe/enkeltaar/@\\$u=personer;\\$y=2021;innvkat5=innvandrere%2Cbef\\_u\\_innv\\_og\\_norskf%2Cnorskfodte\\_m\\_innvf;kjonn=alle](https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K5014/befolkning/befolkning_hovedgruppe/enkeltaar/@$u=personer;$y=2021;innvkat5=innvandrere%2Cbef_u_innv_og_norskf%2Cnorskfodte_m_innvf;kjonn=alle)

Kilde: Distriktssenteret

I et eget temahefte om innvandring, inkludering, sysselsetting og lokal utvikling viser Distriktssenteret til at innvandrere bidrar til å forme stedet de bor på, både gjennom å delta i lokalsamfunnet og ved å bruke sin kompetanse. Dette gjør at integrering er en viktig del av lokalt utviklingsarbeid.<sup>40</sup> I temaheftet framhever Distriktssenteret at for å lykkes med å beholde tilflyttere med innvandrerbakgrunn, må kommunene samarbeide med næringsliv, frivillighet og innbyggerne. Se boks 16.2 for en omtale av fem bli-faktorer.

Distriktssenteret viser til at selv om arbeid er sentralt for at innvandrere skal bli boende, kan fritidstilbud, venner og gode møteplasser telle mer

<sup>40</sup> Distriktssenteret. (2019). *Innvandring, inkludering, sysselsetting og lokal utvikling*. Temahefte, revidert utgave.

enn lønn når arbeidsinnvandrere bestemmer om de skal bli eller flytte. I et eget tilflyttingsprosjekt i Nordland fylkeskommune i perioden 2012–2017 var målet å utvikle kompetanse og metoder for å rekruttere og integrere innvandrere i arbeidslivet. Fylket erfarte at lokalsamfunnsatsing i småkommuner og bykommuner med vekt på stedsutvikling, gode og egnede boliger og gode møteplasser, er viktig for at folk skal trives, møtes og bli sett. Tilrettelegging av arenaer for fysisk og psykisk aktivitet, gjerne i samarbeid med frivillig sektor, står også sentralt. Det samme gjør gode lokale eller digitale utdanningstilbud for å kvalifisere eller heve kompetansen blant innbyggerne. Fylkeskommunen har erfart at alle disse elementene er viktige for at tilflyttere, både norskfødte og

### Boks 16.2 Fem bli-faktorer

Distriktssenteret har oppsummert fem faktorer som de mener får innvandrere til å bli boende i Distrikts-Norge over tid. For lokalbefolkningen og tilbakeflyttere er det at de er oppvokst på stedet, en innebygd bli-faktor. Innvandrere har sjeldent et forhold til stedet før de flytter dit, og det er andre faktorer som fører til at de blir.

#### 1. arbeid

Å ha en jobb og få bruke egen kompetanse er bli-faktor nummer en. I distriktene er andelen innvandrere med høy utdanning større enn i resten av befolkningen, men mange får mindre uttelling for utdanning enn nordmenn. Det er større sjans for at innvandrere blir, om de blir verdsatt for de kvalifikasjonene de har.

#### 2. bolig

Selv om interessen for å eie bolig varierer, er innvandrere som andre: Mange vil eie framfor å leie. Kjøp av bolig gir ofte mer stabile boforhold. Det signaliserer samtidig et langsiktig ønske om å bli boende, noe som gir tillit hos lokalbefolkningen. Støtte fra kommunen til å skaffe egnet bolig kan ha særlig stor betydning for om familier velger å bli.

#### 3. godt oppvekstmiljø og utdanningsmuligheter i egen region

Innvandrere har ofte store ambisjoner på vegne av sine barn og er opptatt av barnas muligheter til å ta utdanning. Mange er også opptatt av å

kunne fortsette å bo sammen med barna mens de er under utdanning. Utdanningstilbud i egen region er derfor viktig. Valg av bosted kan også påvirkes av muligheter for å bygge på og bygge om egen kompetanse.

#### 4. godt sosialt miljø og møteplasser

Fortellingene i innvandreres sosiale miljø – at dette er et godt sted, og at det finnes sosiale møteplasser – er viktig for at folk skal trives og se for seg en framtid der de er. Innvandrere er som andre, og mange vil gjerne være en del av et sosialt nettverk og delta og bidra i lokalsamfunnet. Lokale møteplasser og andre gode arenaer der folk møtes, kan bidra til å bygge sosiale nettverk mellom tilflyttere og dem som bor i kommunen fra før.

#### 5. den lokale eliten sin holdning til innvandrere

Når ledende personer i kommune, næringsliv og lokalsamfunn tydelig signaliserer at innvandrere er viktig for næringsliv og lokalsamfunn, kan også lokalbefolkningens syn på innvandrere endres positivt. Å kommunisere at innvandrere betyr mye for utviklingen av kommunen, kan bidra til at innvandrere føler seg velkomne og verdsatt, noe som kan påvirke lysten deres til å bli boende.

Kilde: Distriktssenteret. (2022, 8. april). Bli-faktorer for innvandrere i Distrikts-Norge. Hentet fra <https://distriktssenteret.no/artikkel/bli-faktorer-for-innvandrere-i-distrikts-norge/>

utenlandske, skal trives, integreres og bli aktive deltakere i samfunns- og arbeidsliv.<sup>41</sup>

Innlandet fylkeskommune er med i MATILDE,<sup>42</sup> som er et forskningsprosjekt finansiert av EU. Prosjektet handler om hvordan innvandring påvirker små distriktskommuner (med vekt på fjellområder). Prosjektet gjennomføres i samarbeid med partnere i elleve europeiske land. I Norge deltar Østlandsforskning ved Høgskolen i Innlandet som forskningspartner, og Innlandet fylkeskommune deltar som lokal partner. Prosjektet ser på hvordan politikktutforming bedre kan legge til rette for integrering og inkludering, både på lokalt, regionalt, nasjonalt og på EU-nivå. Prosjektet avsluttes i 2023 og vil kunne gi viktig innspill til tiltak som også kan bidra til bedre integrering av arbeidsinnvandrere. Fra de norske case-studiene har det allerede kommet forslag om blant annet interkommunal velkomstkordinator for alle tilflyttere, mentorordninger både på arbeidsplass og i lokalsamfunnet, bedre tilrettelegging for inngang til arbeidslivet gjennom etablering av lokale eller regionale jobbsentraler som supplement til NAV samt bedre utviklede kommunikasjonsplattformer med informasjon tilgjengelig på ulike språk.<sup>43</sup>

Tilgang på bolig og boligmarkedet er også sentralt for at folk skal kunne bosette seg og bli værende. De fleste distriktskommuner har utfordringer med liten omsetning av boliger, lite eller ingen boligbygging og et ensidig boligtilbud. Dette gjør det vanskeligere å finansiere nye boliger, da kostnaden for å bygge ofte er høyere enn verdien av den ferdige boligen. Denne differansen gir stor tapsrisiko for dem som bygger nytt i distriktene, både for boligeiere og långivere. Dette hindrer nyetablering i distriktskommuner også for personer med stabil økonomisk situasjon og med gode utsikter til arbeid.<sup>44</sup>

En tilleggsutfordring i distriktskommuner er at de har dårlig fungerende utleiemarked. Lave

bolig- og utleiepriser fører til at investeringer i vedlikehold og oppussing av utleieboliger er lite attraktivt, da det ofte er et tapsprosjekt. Dette fører til et avgrenset utleiemarked, dårlige vedlikeholdte boliger, boliger med gammel standard og korttidsleie som er lite attraktivt for eventuelle tilflyttere.<sup>45</sup>

Svakt fungerende boligmarkeder er negativt for evnen til å holde på, inkludere og trekke til seg folk. Arbeidsinnvandrere har ofte lite kunnskap om det lokale boligmarkedet og stedet de flytter til. Mangel på egenkapital og manglende kjennskap og relasjon til lokale banker gjør det spesielt vanskelig for denne gruppen å få boliglån, og de er da avhengige av et tilfredsstillende leiemarked.<sup>46</sup> NIBR har i prosjektet *The Multiethnic Community* sett på boligforhold til innvandrere i distriktskommuner. Forskerne fant at innvandrere opplever noe negativ forskjellsbehandling relatert til et stramt boligmarked og utfordringer med å få tilgang til boliglån i distriktskommuner.<sup>47</sup>

Når det gjelder organisering av integreringsarbeidet, viser Distriktssenteret til at arbeidsinnvandrere og familieinnvandrere i liten grad blir omfattet av integreringsarbeidet i kommunen når arbeidet er organisert i sosialektoren og stort sett handler om flyktninger.<sup>48</sup> Dersom de som jobber med kommunal og regional utvikling, får et større ansvar for integrering av alle innvandrere, er det større sjanse for at innvandring ses på som en utviklingsfaktor. Integrering av innvandrere i arbeidslivet er en samfunnsutfordring på tvers av kommunegrenser, forvaltningsnivå og departement. Mange steder er arbeidet med rekruttering av arbeidskraft og integrering lite samkjørt. Regionalpolitikk, arbeidsmarkedspolitikk og integreringspolitikk overlapper hverandre. Distriktssenteret påpeker at noen bør ta ansvaret for å få de ulike regionale aktørene til å samarbeide bedre enn i dag. De viser her til at regionreformen gir fylkeskommunen som samfunnsutvikler større rolle i arbeidet med integrering.<sup>49</sup>

<sup>41</sup> Nordland fylkeskommunes innspill til Arbeidsinnvandrertutvalget.

<sup>42</sup> Migration impact assessment to enhance integration and local development in European rural and mountain regions.

<sup>43</sup> Innlandet fylkeskommunes innspill til Arbeidsinnvandrertutvalget; Matilde (2022, 18. oktober). Hentet fra <https://matilde-migration.eu/>

<sup>44</sup> Gyene mfl. (2020) *Tilgang på boliger i distriktene og rekruttering av arbeidskraft*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS; Sørvoll & Løset. (2017). *Samfunnsvirkninger av boligpolitikk. Boligsatsinger og samfunnsutvikling i ti norske distriktskommuner*. (NOVA rapport 3/2017). Oslo: NOVA; Sørvoll mfl. (2020). *Mobilitet blant eldre på boligmarkedet – holdninger, drivere og barrierer*. Oslo: NOVA

<sup>45</sup> Husbanken. (2020). *Sluttrapport – Satsingen Boligetablering i distriktene fra 2011–2018* (Husbanken-rapport).

<sup>46</sup> Ruud mfl. (2014). *Boligpreferanser i distriktene*. (NIBR-rapport 2014:1). Oslo: NIBR Norsk institutt for by- og regionsforskning.

<sup>47</sup> Søholt & Aasland. (2019). Boforhold og boligtilfredshet blant innvandrere i Distrikts-Norge. *Tidsskrift for boligforskning* 02/19. 112–130. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2019-02-06>

<sup>48</sup> Distriktssenteret. (2019).

<sup>49</sup> Distriktssenteret. (2019).



## 16.4 Kommunale, fylkeskommunale og statlige grep og tilbud

### 16.4.1 Velkomsttilbud

Flere av fylkeskommunene viser i sine innspill til behovet for en form for velkomst- eller introduksjonstiltak for arbeidsinnvandrere. Dette er gjerne begrunnet med at det i den første fasen i Norge er mange forskjellig behov som skal dekkes. EØS-borgere skal registrere seg hos politiet innen tre måneder fra innreisedato for å få et registreringsbevis. De må også søke om identitetsnummer (personnummer/d-nummer) og skattekort. For begge deler trenger den enkelte å bestille time og møte opp hos Skatteetaten.<sup>50</sup> Arbeidsinnvandrere fra tredjeland må ha oppholdskort som bevis på at de har oppholdstillatelse i Norge. Alle som har søkt om opphold fra utlandet, må bestille time hos politiet for å søke om oppholdskort. Fra februar 2019 er det politiet som gjennomfører ID-kontroll av tredjelandsborgere. Tredjelandsborgere trenger ikke oppsøke et skattekontor verken for å registrere seg som bosatt i Norge, få identitetsnummer eller søke om skattekort.<sup>51</sup>UDI sender

<sup>50</sup> Skatteetaten. (2022, 14. oktober). Slik søker du om skattekort når du er utenlandsk arbeidstaker. Hentet fra <https://www.skatteetaten.no/person/skatt/skatte kort/jeg-er-utenlandsk-arbeidstaker/veiviser-slik-soker-du-om-skatte kort-for-utenlandsk-arbeidstaker/>

<sup>51</sup> Skatteetaten. (2022, 22. oktober). Flytte til Norge. Hentet fra <https://www.skatteetaten.no/person/utenlandsk/flytte/til-norge?277269=311385>. For mer om registrering i Folkeregisteret, se kapittel 4.3.

opplysninger til Skatteetaten, som registrerer den enkelte som bosatt. Etter at man er registrert bosatt, sender Skatteetaten fødselsnummer i posten. EØS-borgere må altså registrere seg hos politiet og Skatteetaten, mens tredjelandsborgere kun må registrere seg hos politiet.

Som omtalt i kapittel 6.2 er det i de største byene i Norge, i tillegg til Kirkenes, opprettet egne Servicesentre for utenlandske arbeidstakere (SUA). På SUA-sentrene finnes representanter fra Arbeidstilsynet, politiet og Skatteetaten. Det gjør at arbeidsinnvandrerne, både fra EØS og tredjeland, kan få gjort alle de nødvendige registreringene på ett sted. I en ny Fafo-rapport om arbeidsinnvandring fra tredjeland framhever mange av informantene dette samarbeidet mellom etatene som et positivt tiltak.<sup>52</sup> Blant arbeidstakerne var det 78 prosent som var fornøyd med hjelpen de fikk fra SUA, mens blant arbeidsgiverne var det 44 prosent som svarte at de i stor grad var fornøyd. For mer om SUA, se boks 16.3. For arbeidsinnvandrere som ikke bor i nærheten av et SUA-kontor, er det omtrent 40 skattekontor og 25 politikontor rundt om i landet hvor de kan gjøre de nødvendige registreringene.

Flere steder er også velkomst- eller introduksjonstilbud på plass. Et eksempel på et velkomsttilbud er Gjøvikregionen utvikling, som har opprettet et velkomst- og vertskapssenter for kompetansearbeidskraft. Senteret er del av det nasjonale nettverket International Network of Norway (INN), som

<sup>52</sup> Ødegård mfl. (2022).

### Boks 16.3 SUA

Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA) er et samarbeid mellom Arbeidstilsynet, politiet, Skatteetaten og UDI. På SUA kan arbeidsinnvandrere og deres familier ordne alt de trenger for å jobbe i Norge. Målgruppen er utenlandske arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende, familier med utenlandske arbeidstakere eller arbeidsgivere til utenlandske arbeidstakere. Målet er å gi rask saksbehandling og veiledning på flere språk. SUA gir i tillegg informasjon om hvordan arbeidsgivere kan være en god støttespiller for sine utenlandske ansatte.

*Hovedoppgavene til sentrene er å*

- behandle søknader om oppholdstillatelse
- utstede registreringsbevis til EØS-borgere

- behandle søknader om skattekort
- tildele norsk identitetsnummer (d-nummer eller fødselsnummer)
- behandle melding om innflytting til Norge
- informere om rettigheter og plikter i det norske arbeidslivet

SUA har egne nettsider, som er tilgjengelige på engelsk, polsk, litauisk, romansk og russisk.

I 2019 hadde sentrene totalt 88 587 brukere, fordelt på 45 935 brukere i Oslo, 14 935 brukere i Stavanger, 16 263 i Bergen, 9 614 i Trondheim og 2 243 i Kirkenes. På grunn av pandemien var antall henvendelser til SUA-sentrene i 2020 og 2021 lavere enn i et normalt år.

jobber for at regionen skal ha et godt tilbud for integrering av dem som er rekruttert fra utlandet. Velkomstsenteret ble opprettet i 2016 gjennom en treårig prosjektfinansiering fra kommunene i Gjøvikregionen og Oppland fylkeskommune. Senteret bistår arbeidsinnvandrerne med å etablere sosiale nettverk og sørger for at de har et støtteapparat rundt seg. Det bistår også med praktiske tilrettelegging.

Blant andre eksempler er Frøya, hvor det er etablert et bolig- og tilflytterkontor (se boks 16.1), og i Herøy kommune. På Herøy får innflyttere utdelt en velkomstpakke med praktisk og nyttig informasjon om Herøy kommune og de tilbud og muligheter som finnes. Kommunen tilbyr ulike aktiviteter for at innvandrere skal bli kjent med kommunen, skape seg et nettverk og lære språk. Sammen med den frivillige organisasjonen Møtestedet arrangerer frivilligsentralen språkturer, kafé, matkurs, bruktbuikk og andre aktiviteter.

Som nevnt over har Nordland fylkeskommune hatt et eget tilflyttingsprosjekt. Da dette ble startet, ble fritid og frivillig sektor vektlagt i liten grad. Fylket viser til at i årene som har gått, har både forskning og erfaringer lokalt vist at fritid, trivsel, tilhørighet og deltakelse er viktig. Det å bli tatt godt imot, bli kjent med sambygdingene og ha en meningsfull fritid er viktig for alle som kommer til-

flyttende til et nytt samfunn. I Rana kommune i Nordland har de nå et større pågående prosjekt som kalles VekstMOobilisering.<sup>53</sup> Prosjektet er finansiert av lokalt næringsliv, Rana kommune og Nordland fylkeskommune. Kommunen har også inngått en samarbeidsavtale med International Organization for Migration (IOM Norge). Bakgrunnen for prosjektet er firmaet Freyrs etablering av battericelleproduksjon i kommunen. Det forventes 1 500 ansatte, hvorav en høy andel er arbeidsinnvandrere fra både EØS og tredjeland samt familiene deres. VekstMOobilisering inneholder flere delprosjekter. Et av dem er Welcome to Mo i Rana, som er et prosjekt for velkomst og onboarding. Prosjektet skal gjøre det enklere å flytte til og bo i Rana. Som nevnt over jobbes det også i Arendal og Agder for å legge til rette for arbeidsinnvandrere i forbindelse med etableringen av batterifabrikken Morrow, se boks 16.4

#### 16.4.2 Karriereveiledning

Fra 1. januar 2021 fikk alle fylkeskommunene i Norge plikt til å ha et tilbud om gratis karrierevei-

<sup>53</sup> Rana Utvikling. (2022, 22. oktober). VekstMOobilisering. Hentet fra <https://ru.no/vekstmobilisering/>.

#### Boks 16.4 Welcome Hub Agder

Welcome Hub Agder ble opprettet i 2021 av Impact Hub Agder, Arendal næringsforening og Arendal kommune. Målet med Welcome Hub Agder er bedre inkludering, mindre gjennomtrekk av arbeidstakere for regionens bedrifter samt høyere arbeidsdeltakelse og mindre utenforskap blant arbeidsinnvandrere og andre internasjonale tilflyttere. Bakgrunnen for opprettelsen var at Arendal kommune hadde tatt på seg ansvaret for å bistå batterifabrikken Morrow – som har etablert seg i Arendal – med å ta imot en gruppe av de første nyansatte som skulle flytte til regionen. Impact Hub Agder (IHA) og Arendal Næringsforening utfører dette arbeidet på vegne av Arendal kommune og bistår ansatte og familiene deres med tilflytting og etablering. I prosessen med å forberede dette arbeidet ble det tydelig for Impact Hub Agder at det er flere enn Morrow som har behov for denne typen bistand, og at kunnskapen og erfaringene de opparbeidet seg, kunne komme mange flere enn Morrow og deres ansatte til gode.

Welcome Hub Agder tilbyr å hjelpe bedrifter med å få internasjonale ansatte etablert i Agder, utvikle kurs som styrker internasjonale innbyggere i jobbsøk og det norske arbeidslivet, holde arrangementer som vil utvide nettverket deres, gi rådgivning, skape en fysisk møteplass og bygge en informasjonsportal på nett.

I utviklingen av Welcome Hub Agder har Impact Hub Agder vært i dialog med en rekke mennesker, både arbeidsgivere, internasjonale arbeidstakere, ektefeller til disse, internasjonale innbygger i Agder som har bodd der lenge, og tilflyttere som har reist igjen. Den tydelige meldingen har vært at en av hovedgrunnene til at mange internasjonale tilflyttere til Agder ikke blir boende, er at de opplever det som vanskelig å bli integrert i lokalsamfunnet.

Kilde: Impact Hub Agder

lending til alle bosatte.<sup>54</sup> Fra samme tidspunkt fikk fylkeskommunene også plikt til å sørge for karriereveiledning til personer som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram.<sup>55</sup>

Karriereveiledningen ved karrieresentrene gjennomføres hovedsakelig på norsk, men kan i noen tilfeller og etter avtale også gjennomføres på engelsk. Dette avhenger av kapasiteten i den enkelte fylkeskommune. Karriereveiledning tilbys også som en digital tjeneste via nettstedet karriereveiledning.no, der profesjonelle karriereveiledere er tilgjengelig både per telefon og nettpat. Denne tjenesten tilbys hovedsakelig på norsk. På nettstedet utdanning.no finnes det også en oversikt over det norske utdanningssystemet på både norsk og engelsk.

Generelt er karrieresentrene et lavterskeltilbud som ikke krever vedtak eller særskilte rettigheter. Flere av fylkene har omtalt disse sentrene i sine innspill, herunder Viken, Vestfold og Telemark og Innlandet. I Viken drifter fylket åtte karrieresentre, samt at karriereveiledere er utplassert på ulike videregående skoler. De har ingen helhetlig oversikt over karrieresentrenes veiledning av arbeidsinnvandrere, men fra et av sentrene har de fått innspill som viser at de fleste som kommer dit, er ektefeller til dem som har kommet først og jobbet en stund. Disse trenger vanligvis hjelp til jobb-

søking, godkjenning av utenlandsk utdanning og informasjon om jobbmuligheter.

Vestfold og Telemark har i dag karrieresentre som skal tilby karriereveiledning til alle innbyggere i fylket, uavhengig av hvor de kommer fra. De ser at det er nødvendig at tilbudet må gjøres kjent på de arenaer der arbeidsinnvandrerne finnes, samtidig som det er viktig at karriereveiledningen tar utgangspunkt i den medbrakte kompetansen og veileder ut fra hvor det er behov for denne kompetansen.

### 16.4.3 Mangfold i arbeidslivet

Det finnes også en rekke tiltak rundt om som har som formål å få innvandrere raskere i jobb, hovedsakelig gjennom å bygge nettverk mellom ulike aktører og ved å legge vekt på fordelene ved etnisk mangfold for virksomheter. Noen eksempler på dette er Internasjonale Drammen, Globale Sandefjord, JobbAsker og Globale Bærum.<sup>56</sup> Tiltakene etablerer arenaer for nettverksbygging og jobbmatching samt erfarings- og kunnskapsdeling

<sup>54</sup> Opplæringslova (1998) § 13-3f.

<sup>55</sup> Integreringsloven (2021) § 11.

<sup>56</sup> Drammen kommune. (2022, 10. oktober). Internasjonale Drammen. Hentet fra <https://www.drammen.kommune.no/tjenester/naring/internasjonale-drammen/>; Globale Sandefjord (2022, 22. oktober). Hentet fra <https://globalesandefjord.no/>; JobbAsker (2022, 22. oktober). JobbAsker Mulighet for alle. Hentet fra <https://jobbasker.no/>; og Globale Bærum (2022, 22. oktober). Globale Bærum. Hentet fra <https://globalebaerum.no/>

### Boks 16.5 Mangfoldsprisen

Mangfoldsprisen er statens utmerkelse for fremragende bruk av innvandreres kompetanse i arbeidslivet. Formålet med prisen er å fremme etnisk mangfold, bedre bruken av innvandreres kompetanse og øke rekruttering av innvandrere i arbeidslivet. Dette skal skje gjennom å løfte fram gode eksempel på etnisk mangfold i arbeidslivet som kan inspirere andre.

Kåringen og utdelingen av prisen blir gjort regionalt av regionale juryer sammensatt av fylkeskommunene, NAV, partene i arbeidslivet og regionale næringsråd eller foreninger. De regionale vinnerne konkurrerer om å vinne de nasjonale prisene der kåringen og utdelingen blir gjort av en nasjonal jury.

I 2021 var de nasjonale vinnerne Lerøy Norway Seafoods i Vesterålen i kategorien mellomstore og store virksomheter, og VestfoldLAB AS i kategorien små virksomheter. Lerøy vant også prisen for

årets mangfoldsvirksomhet. De ansatte i Lerøy har bakgrunn fra mer enn tjue nasjoner, i underkant av 70 prosent av alle de ansatte og over halvparten av mellomlederne har innvandrerbakgrunn.

For å ivareta sikkerheten på anlegget og kvaliteten på produktene må de ansatte beherske norsk som arbeidsspråk. Alle som trenger det, blir tilbudt norskkurs i samarbeid med Folkeuniversitetet. Lerøy legger også til rette for at de som er motivert til det, tar fagbrev, med ekstra språkopplæring tilpasset til utdanningen.

For å bidra til inkludering av de ansatte har bedriften også oversatt medarbeiderundersøkelsen til 12 språk.

Kilde: Mangfoldsprisen (2021, 22 november). Lerøy Norway Seafoods AS er Norges beste på etnisk mangfold. Hentet fra <https://www.mangfoldsprisen.no/artikler/leroy-norway-seafoods-as-er-norges-beste-pa-etnisk-mangfold/>

mellom virksomheter. Tiltakene er samarbeidsprosjekter mellom kommune, NAV, lokale næringsforeninger og frivilligheten.

Av nasjonale tiltak er blant annet Mangfoldsprisen, som omtalt i kapittel 5.8. For omtale av vinnerne av Mangfoldsprisen i 2021, se boks 16.5.

IMDi forvaltet tidligere et tilskudd til mentor- og traineeordning som fra 2020 ble overført til fylkeskommunene. Ordningen skulle bidra til å bedre muligheten for inkludering av fagutdannede og høyt kvalifiserte innvandrere i arbeidslivet, så de kunne bruke kvalifikasjonene sine. Ordningen er evaluert av Fafo.<sup>57</sup> Selv om Fafo viser til at det er vanskelig å sammenligne måloppnåelsen i de ulike programmene, identifiseres likevel fire faktorer som er viktige for at programmene skal fungere godt: 1) god prosess rundt utvelgelse av deltakere, 2) god match mellom mentor og deltaker, 3) opplæring av deltakere i deres roller i forkant av programstart og 4) fellessamlinger.

For eksempel på et mentorprogram, se boks 16.6.

Tiltak av denne typen faller inn under samlebetegnelsen etnisk mangfold i arbeidslivet, som omtalt under kapittel 5.8. En rapport utarbeidet av Institutt for samfunnsforskning har sett på sammenhenger mellom etnisk mangfold og lønnsom-

het i norske virksomheter.<sup>58</sup> Forskerne finner en økning av mangfold i alle bransjer, og økningen har vært størst innen transport, primærnæringene, industri og bygg- og anleggsbransjen. Forskerne fant en positiv sammenheng mellom etnisk mangfold og lønnsomhet på et overordnet nivå. Det finnes variasjoner mellom ulike bransjer, men analysene som er gjort viser at en økning i etnisk mangfold i bedrifter er forbundet med høyere driftsmargin, lavere gjennomstrømming og lavere sykefravær. Det ble også gjennomført kvalitative intervjuer med ledere i virksomheter som profilerer seg utad med at de er gode på og engasjert i etnisk mangfold. Et sentralt poeng i den kvalitative studien var at virksomheters perspektiv på hvorfor de ønsker mangfold, og hva dette mangfoldet gjør med organisasjonen, får betydning for hvordan etnisk mangfold er integrert i virksomheten. Sentralt er minoritetsansattes stillingsnivå, og i hvilken grad mangfold er en del av virksomhetens kjernekompetanse. De kvalitative analysene viser at kjennetegn ved virksomhetene spiller en sentral rolle for hvilke perspektiver en virksomhet har på mangfold og lønnsomhet. Det betyr at et perspektiv som virker gunstig for å fremme mangfold for noen virksomheter, ikke uten videre kan overføres til andre bedrifter.

<sup>57</sup> Bjørnset & Kindt. (2019). *På rett hylle? Mentoring som en vei inn i arbeidslivet. En undersøkelse av IMDis mentor- og traineeordning* (Fafo-rapport 2019:31). Oslo: Fafo.

<sup>58</sup> Umblijs mfl. (2022). *Sammenhenger mellom etnisk mangfold og lønnsomhet i norske virksomheter*. (ISF-rapport 2022:3). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

### Boks 16.6 Bergen Opportunity

I 2019 tok Bergen Næringsråds ekspertgruppe Mangfold og inkludering initiativ til et nytt regionalt mentor- og lederutviklingsprogram, Bergen Opportunity. Bergen kommune, Vestland fylkeskommune og NAV er samarbeidspartnere. Tre kull har gjennomført i tidsrommet 2019–2022, og det planlegges for tre nye år (2022–2025). Det har vært stor interesse for deltakelse i programmet, og til sammen 120 innvandrere og ledere har gjennomført mentor- og lederutviklingsprogrammet siden 2019. Prosjektet har fått gode tilbakemeldinger fra deltakerne og har ført til karrierefrangang for den enkelte og ringvirkninger i næringsliv og samfunnet ellers. Stavanger Opportunity og Trondheim Opportunity er startet opp av lokale næringsorganisasjoner med hjelp fra Bergen Opportunity.

Mentorprogrammet går over ett år og har ti samlinger, i tillegg til månedlige mentorsamta-

ler. Hvert kull har 20 mentorer og 20 deltakere på tvers av bransjer. Mentorene er personer fra ledende posisjoner, med godt nettverk og bransjekunnskap. Deltakerne skal fortrinnsvis være innvandrere med høyere utdanning (bachelor eller høyere) og med lederambisjoner.

Målet er å få fram flere forbilder med innvandrerbakgrunn. Delmålene er å drive holdnings- skapende arbeid på mangfold og inkludering i næringsliv, det offentlige og samfunnet, løfte fram flere forbilder med innvandrerbakgrunn og tilføre kompetanse om å lede mangfold.

Erfaringene fra de tre siste årene er at arbeidet ikke er ferdig etter et år. Derfor er Bergen Opportunity Alumni opprettet, hvor tidligere deltakere kan møtes og dele og bygge mer kompetanse.

Kilde: Bergen Næringsråd

En annen studie viser også at mangfold i en bedrift kan bidra til mer innovasjon.<sup>59</sup> Her fant Solheim at firmaer med utenlandsk arbeidskraft samarbeidet med flere internasjonale partnere. Forskeren mener at innvandrere tilrettelegger for kontakt på en helt annen måte enn etnisk norske arbeidstakere gjennom både profesjonelle og sosiale relasjoner som bedriftene kan nyte godt av. De snakker andre språk og kjenner de kulturelle kodene. Det kan bidra til at bedrifter kan knytte kontakter og eksportere varer og tjenester i et internasjonalt marked. En forutsetning for å bidra til innovasjon er at innvandrerne har høyere utdanning og er i en posisjon hvor de kan påvirke. Solheim viser til at mange innvandrere blir ansatt i jobber som de er overkvalifisert for, men hvis de blir mer involvert, kan det gi positive resultater for bedriften.

#### 16.4.4 Tiltak i regi av NAV

Ved siden av tiltak i kommuner, fylkeskommuner og i enkeltbedrifter spiller også statlige tiltak en viktig rolle for arbeidsinnvandreres integrering. Som det kommer fram av kapittel 6, er NAV den viktigste utøveren av arbeidsmarkedspolitikken. NAV forvalter en rekke tiltak og tjenester som skal styrke den enkeltes mulighet til å delta i arbeid, og personer som oppsøker et NAV-kontor for hjelp, skal få vurdert sitt behov for bistand for å komme i arbeid.<sup>60</sup> Som det kommer fram av kapittel 6 kan norskopplæring gis som kurs til NAV-brukere som trenger det.<sup>61</sup> I mars/april 2022 oppga alle NAVs fylkeskontorer at de hadde anskaffet egne tilbud om norskopplæring, men innretning og omfang varierer fra fylke til fylke, avhengig av brukersammensetning, ressurser og arbeidskraftsbehov.

I flere fylker tilbyr NAV norskopplæring kombinert med arbeidspraksis. Det tilbys også yrkesopplæring som inneholder norskopplæring. Det finnes kurs med norskopplæring og fellesfag før fag- og yrkesopplæring, og det finnes tilbud om norskopplæring og formidling for arbeidssøkere med høyere utdanning. Noen steder tilbys for eksempel busskurs med norskopplæring og restaurant og matfag med norskopplæring. Mange av norskkursene er gruppebaserte. I tillegg kan NAV også kjøpe enkeltplasser (AMO enkeltplass) til personer som skal gjennomføre

norskopplæring, enten denne undervisningen tilbys digitalt eller hos eksterne leverandører, inklusive kommunal voksenopplæring. AMO enkeltplass kan for eksempel benyttes i tilfeller hvor en arbeidssøker trenger å møte et spesifikt norskkrav for å få autorisasjon innen et bestemt yrke, eller dersom arbeidssøker har et stående jobbtildbud hvor arbeidsgiver forutsetter at vedkommende fortsetter med norskundervisning. Flere fylker deltar også i modulforsøket, og noen tilbyr opplæring inspirert av Gloppen-modellen. For mer om modulforsøket, se kapittel 7.3.1. For mer om Gloppen-modellen, se boks 7.2.

Fra 2019 er det lagt større vekt på at opplæringstiltak i NAV skal kunne gi formell kompetanse. For norskopplæringen kan dette bety at flere avlegger norskprøver og/eller går opp til eksamen. Noen av NAVs brukere med svake norskferdigheter kan også ha behov for hjelp til å benytte seg av NAVs digitale selvbetjeningsløsninger. Dette kan være viktig for å komme videre i systemet. Siden 2016 har NAV Bergenhus gjennom et felles prosjekt for alle lokalkontor i Region Bergen for eksempel hatt ansvar for arbeidsrettet oppfølging av arbeidssøkere fra Polen, bosatt i Bergen kommune.<sup>62</sup> Gjennom individuelt tilpasset veiledning sørger de for at polske jobbsøkere benytter selvbetjeningsløsninger til å registrere seg som arbeidssøkere, sende elektroniske søknader og kommunisere med NAV. For å få til dette har NAV Bergenhus egne veiledere med polsk språkkompetanse, og de bruker både polsk og norsk i dialog med brukerne. Brukerne blir fulgt opp digitalt og kan blant annet få hjelp til å finne søknadsskjemaer på nav.no, lære seg hvordan de skal skrive dialogmeldinger til veileder, hvordan de bruker Bank ID og hvordan de sender meldeskort.

NAV kan også tilby en hel rekke andre tiltak og oppfølgingstjenester. I utformingen av tilbudet samarbeider NAV tett med arbeidslivet, utdannings- og helsesektoren samt sosiale entreprenører og frivilligheten. NAV samarbeider også med partene i arbeidslivet, blant annet i prosjektet Vi inkluderer.

Det finnes mange eksempler over hele landet på bedrifter som har et tett og godt samarbeid med NAV. Blant disse er bilpleiebedriften Møller Medvind. Møller Medvind bidrar til å inkludere flere unge fra NAV, og tilbyr arbeid og opplæring, med sikte på faste, fulle stillinger og mulighet for flere til å oppnå fagbrev.

<sup>59</sup> Solheim. (2017). *Innovation, space, and diversity* (doktorgradsavhandling). Universitetet i Stavanger, Stavanger.

<sup>60</sup> Se NAV-loven (2006) § 14a.

<sup>61</sup> Se forskrift om arbeidsmarkedstiltak (2015) § 7-2 a

<sup>62</sup> Innspill fra NAV Bergenshus gjennom et av utvalgsmedlemmene.

## 16.5 Frivillige organisasjoners rolle

Mange frivillige organisasjoner og privatpersoner arbeider aktivt for å fremme integrering av innvandrere. Det arrangeres språkkafeer, språktrening, mentorordninger, sosiale sammenkomster i nærmiljøet, utlån av utstyr til fritidsaktiviteter og gratis aktivitetstilbud til barn og unge.

Under koronapandemien hadde frivillige organisasjoner også en viktig rolle i å nå ut med informasjon til ulike grupper av innvandrere. I Norge har det vært vanlig å se på organisasjoner for innvandrere som skoler i demokrati og byråkrati, uavhengig av hva som har vært de uttalte ambisjonene med organisasjonen.<sup>63</sup> Dette har vært en viktig grunn til at norske myndigheter har gitt organisasjonene økonomisk og praktisk støtte.<sup>64</sup> Myndighetene anerkjenner også innvandrersorganisasjoner, både som arena for egenorganisering og som en viktig ressurs og samarbeidspart for andre frivillige organisasjoner og myndigheter.

En del organisasjoner får støtte til sitt arbeid gjennom en av IMDi's tilskuddsordninger, der frivillige organisasjoner kan få støtte til prosjekter, enkelttiltak, drift eller aktiviteter som bidrar til å øke arbeids- og samfunnsdeltakelsen blant innvandrere og deres barn.<sup>65</sup> Under denne ordnin-

gen får 40 kommuner midler som de gir i støtte til lokale aktiviteter.<sup>66</sup> En av organisasjonene som får støtte gjennom Kristiansand kommune, er foreningen Razem=sammen, som blant annet utgir nettavisen Razem, se boks 16.7.

IMDi forvalter også tilskudd til nasjonale prosjekter. Det gjelder prosjekter i regi av sentralledet i landsdekkende frivillige organisasjoner som skal utvikle metoder, samarbeidsformer og erfaringsdeling, prosjekter med tiltak som når bredt ut til målgrupper over hele landet, og tiltak som nasjonale konferanser eller lignende.

Stiftelsen Mangfold i Arbeidslivet (MiA) har siden 2019 ledet prosjektet Polsk dialog rettet mot polske innvandrere som bor i Norge.<sup>67</sup> Prosjektet er finansiert av IMDi og skal gå over tre år. Formålet med prosjektet er å innhente informasjon om hvilke utfordringer polske innvandrere møter i Norge, for å kunne tilrettelegge bedre informasjon og veiledning til denne gruppen. Prosjektet har etablert en veiledningstjeneste for polske innvandrere som foregår hovedsakelig på Skype, en spørreundersøkelse blant polske innvandrere i

<sup>63</sup> Takle. (2015).

<sup>64</sup> Tolgensbakk. (2020). *Evaluering av Regjeringens nasjonale integreringskonferanse* (NOVA Notat 5/2020). Oslo: NOVA.

<sup>65</sup> IMDi. (2022b). *Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner* (rundskriv nr. 10-2022).

<sup>66</sup> Kommunene er: Arendal, Bergen, Bodø, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Gjøvik, Hamar, Kristiansand, Oslo, Sandefjord, Sandnes, Sarpsborg, Lillestrøm, Skien, Stavanger, Tromsø, Trondheim, Tønsberg, Ålesund, Alta, Asker, Bjørnafjorden, Eidsvoll, Grimstad, Hammerfest, Harstad, Hugesund, Larvik, Lillehammer, Lindesnes, Lørenskog, Molde, Moss, Narvik, Nordre Follo, Porsgrunn, Stjørdal, Øygarden, og Ullensaker.

<sup>67</sup> Det finnes mer informasjon om prosjektet på nettsiden til Polsk dialog: <https://polskdialog.no/norsk/>

### Boks 16.7 Nettavisen Razem

Nettavisen Razem ble etablert i januar 2021 og har det polske miljøet i Kristiansand som sin primære målgruppe. Likevel har avisen lesere fra hele Norge, og også fra Polen. Avisen inkluderer leserne i det politiske, sosiale og kulturelle livet i Kristiansand, i Agder og i Norge. Lokalavisen lages av den polsk-norske foreningen *Razem=sammen*.

Bakgrunnen for at foreningen etablerte nettavisen, var at den opplevde at mange polske innvandrere i Kristiansand ikke hadde tilstrekkelige norskerferdigheter til å lese aviser og følge nyhetsbildet. De kjente heller ikke til den offentlige debatten, lokalpolitikken og aktivitetene i nærområdet. Foreningen erfarte også at mange polske var bekymret fordi de ikke forsto koronainformasjonen i media. Videre var det flere som

mistet jobbmuligheter som følge av pandemien og hadde utfordringer med å komme tilbake til arbeidslivet.

Lokalavisen Razem ble en løsning på problemene. Nettavisen bidrar til å gi personer fra Polen informasjon om hva som skjer i byen, på deres eget språk. Slik kan de delta på aktiviteter og få aktuell og pålitelig informasjon om smittevern og koronatiltak på lokalt og nasjonalt nivå. Mange deltar i diskusjoner både på sosiale medier og på nettavisens side. Den polsk-norske foreningen får utvidet nettverk og flere samarbeidspartnere lokalt.

Kilde: IMDi. (2022, 23. august, a). Nettavis på polsk skaper engasjement. Hentet fra <https://www.imdi.no/lar-fra-andre/nettavis-pa-polsk-skaper-engasjement-i-kristiansand/>

Norge og en referansegruppe med deltakere fra det polske miljøet og institusjoner i arbeids- og samfunnslivet. Som en del av prosjektet ble Polsk Nettverksforum etablert i 2020. Det er et nettverk for polske ressurspersoner og frivillige organisasjoner som jobber med integrering i Norge. Polsk Nettverksforum er opptatt av dialog og samarbeid. Nettverket har deltakere fra Kristiansand i sør til Tromsø i nord.

IMDi forvalter også *Tilskudd til nasjonale ressursmiljøer på integreringsfeltet*.<sup>68</sup> Det er Stortinget som vedtar hvilke organisasjoner som mottar penger fra dette tilskuddet.<sup>69</sup> I 2022 var det satt av 37,51 millioner kroner til ordningen. Målet med tilskuddet er å bidra til bedre kunnskap om integrering i befolkningen, større tillit og tilhørighet til det norske samfunnet og høyere deltakelse og representasjon blant innvandrere og barna deres på ulike samfunnsarenaer.

<sup>68</sup> IMDi. (2022, 5. juli). Tilskudd til nasjonale ressursmiljøer på integreringsfeltet. Hentet fra <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-til-nasjonale-ressursmiljo-pa-integreringsfeltet/>

<sup>69</sup> I 2022 fikk følgende ressursmiljøer midler: Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF), Antirasistisk senter, Minotenk – Minoritetspolitisk tenketank, MiRA – Ressurs-senter for innvandrere- og flyktningkvinner, Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS), Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering (OMOD), Caritas Norge, LIM – Likestilling, integrering, mangfold, Stiftelsen Fargespill, Samora, Utrop, Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA), Multikulturelt Initiativ- og Ressursnettverk og Bydelsmødre.

Mange av organisasjonene som får midler gjennom disse tilskuddordningene, jobber særskilt inn mot flyktninger, men det er også flere som retter seg bredt mot hele innvandrerbefolkningen, og noen som har arbeidsinnvandrere som en hovedmålgruppe. En av organisasjonene som får midler som nasjonalt ressursmiljø på integreringsfeltet, er Caritas Norge. Siden 2011 har organisasjonen drevet et omfattende informasjons- og veiledningsarbeid for arbeidsinnvandrere fra EØS-området. Caritas driver ressurs- og informasjonssentre for innvandrere i Oslo, Stavanger, Arendal, Drammen, Bergen, Trondheim og Tromsø. Disse sentrene tilbyr informasjon og veiledning, juridisk rådgivning, hjelp til jobbsøking og en rekke kurs innen norsk, IT og annen kompetanseheving. For en nærmere omtale av Caritas Norge, se boks 16.8.

Kirkens Bymisjon har siden 2013 hatt egne tilbud for det de beskriver som fattige EU-migranter. Siden 2018 har disse tilbudene vært samlet i avdeling fattige tilreisende ved Bymisjonssenteret på Tøyen. Avdelingen omfatter akuttovernatting, matservering, vaskeri, oppbevaringsbokser, rådgivning/veiledning, juridisk bistand, oppsøkende informasjonsarbeid og politisk påvirkningsarbeid. Avdelingen er tverrfaglig og flerspråklig. Hoveddelen av de ansatte er sosialarbeidere, men de har

### Boks 16.8 Caritas Norge

Caritas Norge er Den katolske kirkes hjelpeorganisasjon og arbeider for å bedre hverdagen for mennesker i Norge og i land i Europa, Afrika, Asia og Latin-Amerika. Caritas Norge ble opprettet 1952 som Norsk Katolsk Flyktninghjelp. I 1964 ble Caritas Norge en selvstendig stiftelse. Caritas' visjon er en verden uten sult og ekstrem fattigdom der folk kan leve et verdig liv. Hjelpearbeidet inspireres og veiledes av verdier og prinsipper i den katolske kirkens sosiallære.

I Norge jobber Caritas for å integrere innvandrere og flyktninger i det norske samfunnet. Organisasjonen hjelper innvandrere og deres familier inn i aktiv samfunnsdeltakelse og arbeid og ut av fattigdom ved å tilby opplæring i norsk, samfunns- og arbeidsmarkedskunnskap samt generell rådgiving og veiledning.

Siden 2011 har Caritas Norge drevet et omfattende informasjons- og veiledningsarbeid

for arbeidsinnvandrere fra EØS-området, og har siden oppstarten av dette arbeidet hatt over 60 000 henvendelser. I sitt arbeid for arbeidsinnvandrere fokuserer Caritas på å gi nyankomne og bofaste arbeidsinnvandrere en realitetsorientering, informasjon og veiledning knyttet til den enkeltes innvandringsprosjekt og bistand i kontakt med offentlige og private institusjoner. Caritas gjennomfører dette arbeidet i nært samarbeid med ulike minoritetsmiljøer. Gjennom sitt arbeid med og for arbeidsinnvandrere har Caritas opparbeidet seg god kompetanse og kjennskap til de utfordringer arbeidsinnvandrere står overfor på kortere og lengre sikt i Norge.

Kilde: Caritas Norge

også miljøarbeidere, en psykiatrisk sykepleier og jurister.

### 16.5.1 Språkopplæring og språktrening

Språk blir gjerne trukket fram som nøkkelen til integrering. Som omtalt i kapittel 5.4 ble norskopplæringsordningen (tidligere klippekortordningen) etablert i 2021. Det ble satt av 30 millioner kroner til ordningen i 2021, og ordningen ble videreført med 30 millioner kroner i 2022. I forbindelse med krigen i Ukraina ble ordningen styrket med ytterligere 50 millioner kroner våren 2022.

Norskopplæringsordningen skal gi et fleksibelt tilbud fra godkjente private tilbydere og legge til rette for samarbeid mellom frivillige organisasjoner og offentlige og private aktører. Tilbydere av norskopplæring må enten være godkjent av HK-dir eller være en privat tilbyder som har avtale med en kommune om å drive norskopplæring for voksne innvandrere. I tilleggssutlysningen til fordrevne fra Ukraina er kommunale voksenopplæringssteder også inkludert som mulige tilskuddsmottakere.

Det er IMDi som forvalter ordningen, og den følgeevalueres i perioden 2021 til 2023 av Ideas2Evidence.<sup>70</sup> Evalueringen er ment å gi grunnlag for å vurdere hvordan ordningen kan videreutvikles, eventuelt avvikes.

I 2021 ble midlene fordelt på 15 tilbydere, herunder Caritas Norge og Kristent interkulturelt arbeid. 30 millioner kroner tilsvarte 3 030 deltakerplasser.<sup>71</sup> Gjennom første søknadsrunde i 2022 ble 2 570 deltakerplasser fordelt på 14 tilbydere. Av disse tilbyderne var ingen nye fra ordningens første prøveår. Tilbudene er fleksible og varierer fra ren nettbasert undervisning til klasseromsundervisning og kombinasjoner av disse. Det har vært god pågang av deltakere til klippekorttilbudene. En forespørsel fra IMDi i oktober til alle tilskuddsmottakere fra første runde i 2022 viste at 8 av de 12 tilbyderne som svarte, har hatt venteliste det siste året og fortsatt har deltakere på venteliste. Antall på venteliste per tilbyder varierer fra 20 til 500 personer avhengig av størrelse på organisasjonen og antall pågående prosjekter. Til sammen melder tilbyderne om 1 461 deltakere på venteliste per uke 41, 2022. De som fører ventelister, melder om noe frafall fra listene. Hovedårs-

ker til frafall er arbeid, sykdom, graviditet eller flytting.

Å praktisere norsk er også sentralt for å kunne lære språket godt. For å kunne det er det ofte nødvendig med et norsk nettverk, og det er det mange arbeidsinnvandrere som ikke har. Gjennom *Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner* kan frivillige organisasjoner også søke om støtte til norsktrening. Norsktrening er et lavterskeltilbud til dem som vil snakke og øve seg på norsk, og skiller seg fra norskopplæring hos en kurstilbyder eller ved et voksenopplæringssted. Se også boks 5.2.

I 2021 mottok til sammen 17 prosjekter som omfattet norsktrening, støtte fra IMDi.<sup>72</sup> Den største tildelingen gikk til Norges Røde Kors for å opprettholde og tilpasse norsktrening i 77 lokallag, etablere digitale norsktreningstilbud i seks lokallag samt å styrke rekrutteringen og opplæringen av norsktrenere. Røde Kors når over 7 000 unike deltakere med sitt tilbud.<sup>73</sup>

Røde Kors har svært gode erfaringer med uformelle norsktreningsgrupper der mennesker som lærer seg norsk, kan treffe frivillige som har norsk som morsmål. De ser det som et viktig supplement til den ordinære norskundervisningen. Røde Kors registrerer at interessen for og etterspørselen etter tilbudet vokser, og de ser at hovedmotivasjonen for å delta på denne aktiviteten som regel er å bli bedre i norsk og komme seg ut i arbeid. Erfaringer fra Oslo Røde Kors viser at mange også kommer på grunn av det sosiale da de føler seg ensomme.<sup>74</sup> Norske kvinners sanitetsforening (NKS) arrangerer også språktrening gjennom sine lokalforeninger. Tiltaket Språkvenn er nærmere omtalt i boks 16.9.

For å rekruttere deltakere til norsktreningstilbudene gjennomførte IMDi en målrettet informasjonskampanje, hvor hovedformålet var å rekruttere deltakere til norsktrening. Hovedkampanjen for å rekruttere deltakere til norsktrening pågikk blant annet i sosiale medier og nettaviser høsten 2021. Filmer og annonser formidlet enkle budskap om viktigheten av å snakke norsk og var teksten på seks ulike språk. IMDi har rapportert at kampanjen var svært vellykket.<sup>75</sup>

IMDi har også, med faglig støtte fra HK-dir, inngått avtaler med KIA Norge, Norges Frivillig-

<sup>70</sup> Lurfaldet & Misje. (2021). *Følgeevaluering av Tilskudd til klippekortordningen. En første delrapport*. (Ideas2Evidence-rapport 12:2021). Bergen: Ideas2Evidence.

<sup>71</sup> En deltakerplass tilsvarer 80–100 timer norskopplæring.

<sup>72</sup> IMDi. (2022c). *Årsrapport for IMDi 2021*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

<sup>73</sup> Norges Røde Kors' innspill til arbeidet i Arbeidsinnvandrertutvalget datert 17. februar 2022.

<sup>74</sup> Norges Røde Kors' innspill til arbeidet i Arbeidsinnvandrertutvalget datert 17. februar 2022.

<sup>75</sup> IMDi. (2022c).



### Boks 16.9 Språkvenn – en møteplass som bidrar til integrering

For å fremme integrering og bidra til bedre helse legger Norske Kvinners Sanitetsforening (NKS) til rette for at lokalforeningene over hele landet skal ha aktiviteter og tiltak som inkluderer kvinner med innvandrerbakgrunn.

Språkvenn-aktivitetene er lavterskeltilbud som tilpasses lokale forhold, og reflekterer ønsker og behov blant deltakerne. Aktivitetene tar utgangspunkt i kvinnenens ressurser og interesser, slik at de får brukt sine evner, samtidig som de lærer norsk og bygger nettverk. Aktivitetene inkluderer alt fra matlagingskurs og svømmekurs til strikkekvelder, temasamlinger, ren språkopplæring, te- og spillekvelder. NKS sentralt støtter og styrker lokalforeningenes arbeid med Språkvenn på flere måter:

- De har laget en håndbok for Språkvenn og integreringsaktiviteter.
- De har utviklet materiell om sentrale temaer for NKS' integreringsaktiviteter (kvinnehelse, grensesetting, ressursmobilisering og mer).
- De drifter en ressurside på nett med idébank m.m. Her finner lokalforeninger blant annet håndboken for Språkvenn med forslag til temaer og aktiviteter for sine grupper.

- En egen brosjyre om NKS generelt og Språkvenn spesielt er oversatt til engelsk, arabisk, polsk, tigrinja, somali og russisk og blir formidlet til målgruppene.
- De samarbeider med andre frivillige organisasjoner for å informere og rekruttere innvandrerkvinner til Språkvenn.

IMDi vurderer at tilskuddsordningen og NKS' integreringsaktiviteter skaper tillit gjennom sammenbindende og brobyggende sosial kapital. IMDi vurderer at Språkvenn gir kvinner mulighet til å møte andre kvinner i samme situasjon, og de knytter bånd seg imellom. Samtidig møter de kvinner med norsk bakgrunn med andre erfaringer enn dem selv, og det bygges broer mellom det kjente og det ukjente. Språkvenn er en møteplass mellom mennesker som ellers ikke ville omgås, og det kan bidra til at det bygges felles normer og nettverk på tvers av mer homogene grupper.

Kilde: IMDi. (2022, 23. august, b). Språkvenn – en møteplass som bidrar til integrering. Hentet fra <https://www.imdi.no/lar-fra-andre/sprakvenn-en-moteplass-som-bidrar-til-integrering/>

sentraler, Norske Kvinners Sanitetsforening og Norges Røde Kors om arenaer for opplæring rettet mot frivillige norsktrenere. Opplæringen ble iverksatt i 2022 og er blant annet ment å møte det IMDi oppfatter som et økt behov for nye norsktrenere.

#### 16.5.2 Mangfolds- og innvandreråd

En viktig måte å få innflytelse i eget hverdagsliv på er å delta i frivillige organisasjoner, og det er en viktig del av både den politiske og sosiale integreringen som foregår lokalt.<sup>76</sup> En annen måte å styrke innvandreres politiske medborgerskap på – den direkte dialogen med myndighetene – har i Norge først og fremst skjedd gjennom utvalg og råd.<sup>77</sup>

På regjeringens nettside er det en egen temaside om *lokaldemokrati i et flerkulturelt samfunn*.<sup>78</sup> Her blir innvandreråd og kontaktutvalg vist til

<sup>76</sup> Tolgensbakk. (2020).

<sup>77</sup> Tolgensbakk. (2020).

som noen av eksemplene på tilrettelagt dialog mellom representanter for innvandrerbefolkningen og lokale myndigheter. Det framheves at det er viktig å ta utgangspunkt i lokale forhold og kommunens og innvandrerbefolkningens behov for kontakt og innflytelse, når det skal velges hvilken dialog- og medvirkningsform som passer. Det er mange råd som kun består av innvandrere fra land i Afrika og Asia, selv om flertallet av innvandrere i mange kommuner nå kommer fra EØS-området og særlig fra land i Sentral- og Øst-Europa. Et viktig spørsmål er derfor om innvandrerådene bør gjelde alle innvandrergruppene, eller om de i det minste bør sikre en bedre representasjon av store grupper som i dag i liten grad er inkludert.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> Regjeringen. (2019, 11. januar). Lokaldemokrati i et flerkulturelt samfunn. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokratieveilederen/kommunen-og-innbyggerne/lokaldemokrati-i-et-flerkulturelt-samfunn/id2425533/>

Flere av innspillene utvalget har mottatt, vektlegger at det er viktig at arbeidsinnvandrerne engasjerer seg i og deltar i sivilsamfunnet. Viken fylkeskommune mener at frivillige organisasjoner, herunder paraplyorganisasjoner, bør stimuleres til å rekruttere arbeidsinnvandrere og deres familier til sine organisasjoner og aktiviteter. Fylkeskommunen påpeker at det er viktig å nå ut til denne målgruppen gjennom ulike og relevante informasjonskanaler, og i 2021 opprettet fylkeskommunen et flerkulturelt råd som også skal bidra til at arbeidsinnvandrerne deltar i arbeid og sivilsamfunn.

Innvanderråd og kontaktutvalg fungerer på lokalt og regionalt plan og er ment som kommunikasjonskanaler mellom innvandrere og myndighetene. Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) hadde en slik rolle på nasjonalt plan til og med 2014.<sup>80</sup> KIM ble opprettet i 1984 og fungerte som et rådgivende organ for myndighetene i saker som angår personer med innvandrerbakgrunn. Utvalget ble oppnevnt av Kongen i statsråd hvert fjerde år. Medlemmene i KIM besto av medlemmer med innvandrerbakgrunn, fra alle fylker i Norge, nominert av lokale innvandrerorganisasjoner og innvandreråd. Siste utvalgsperiode var fra 2010 til 2013. I tidligere utvalgsperioder var også representanter fra politiske partier og forvaltning medlem i KIM.

Fra 2014 ble KIM erstattet av Regjeringens nasjonale integreringskonferanse. Konferansen er en nasjonal dialogkonferanse med lokale innvandrerorganisasjoner, innvanderråd og andre aktører. Her skal organisasjonene få muligheten til å løfte fram synspunkter og diskutere saker med sentrale politikere og forvaltningen. I en pressemelding 10. mars 2014 skrev Barne- og likestillingsdepartementet at regjeringen vil sørge for at innvandreres erfaringer og synspunkter kommer fram til myndighetene og politiske organer på lik linje med alle andres, og ikke knyttes til et eget innvandrerutvalg.

Omtrent halvparten av deltakerne på integreringskonferansen pleier å være fra innvandermiljøer (organisasjoner, media og lokale råd), og den andre halvparten representerer majoritetssamfunnet ved stat, kommune, næringsliv og frivillighet.<sup>81</sup> I 2022 arrangeres det også regionale inte-

greringskonferanser i Trøndelag, Nordland og Agder i regi av IMDi.

I en evaluering av konferansen fikk Tolgensbakk inn forslag til andre mulige former for dialog mellom myndighetene og innvandrerfeltet. For lokale innvandrerorganisasjoner og særlig for innvandrergrupper med kort botid i Norge, ble praktiske råd gjennom lokale kurs fremfor dialogform fremhevet.<sup>82</sup> Tolgensbakk viser også til evalueringen av KIM fra 2001, som konkluderte med at det var begrenset med reell dialog og meningsdannelse, og at møtene kunne skape forståelse for andre parters situasjon, men at det ikke så ut til å føre til at noen skiftet mening.<sup>83</sup> Tolgensbakk vurderer at de samme problemstillingene gjelder for integreringskonferansen. Deltakerne har ikke inntrykk av at kontakten konferansen etablerer, fører til endringer i politiske strategier eller beslutninger. Tolgensbakk mener derfor at konferansen kan forbedres ved at den bedre kommuniserer hva som skjer med innspill etter at konferansen er over. Hun påpeker også at innvandrerne ikke nødvendigvis er enige seg imellom om hva de ønsker å få ut av en dialog med myndighetene. «Innvandrerbefolkningen» kan med andre ord være en for stor gruppe å dekke med en konferanse, og framtidige konferanser kan for eksempel rette seg mot mer spesifikke undergrupper – som arbeidsinnvandrere – for at de skal oppleves som mer relevante.<sup>84</sup>

## 16.6 Oppsummering

Dette kapitlet har gjennomgått kunnskap som finnes om integreringspolitiske virkemidler for samfunnsdeltakelse lokalt og regionalt. Det er begrenset med offentlig finansierte tiltak rettet særskilt mot arbeidsinnvandrere og deres familier. Derimot finnes det et omfattende kunnskapsgrunnlag om kvalifiserings- og integreringstiltak rettet mot flyktninger, og dette har overføringsverdi til denne utredningen. Kapitlet har også trukket på mer generell forskning om integrering lokalt og regionalt og på innspill utvalget har fått fra relevante aktører underveis i arbeidet med utredningen.

Arbeidsinnvandrere er den innvandrergruppen som har størst andel bosatte i de minst sen-

<sup>79</sup> Se drøfting av problemstillinger om representativitet i Drangslund & Nordhagen. (2015). *Evaluering av Mangfoldsrådet i Trondheim kommune* (Ideas2evidence-rapport 03:15). Bergen: Ideas2Evidence.

<sup>80</sup> Tolgensbakk. (2020).

<sup>81</sup> Tolgensbakk. (2020).

<sup>82</sup> Tolgensbakk. (2020).

<sup>83</sup> Allern mfl. (2001). *Mellom konflikt og integrasjon. Evaluering av Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene* (NIBR prosjektrapport 2001:11). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

<sup>84</sup> Tolgensbakk. (2020).

trale kommunene. I mange lokalsamfunn landet rundt gjør kombinasjonen av lavt befolkningstall, vekst i næringslivet og stort arbeidskraftsbehov at arbeidsinnvandring er viktig for å opprettholde bosetting og styrke nærings- og samfunnsutviklingen. Kapitlet peker på at en sentral utfordring i integreringsarbeidet lokalt er usikkerhet rundt om og eventuelt hvor lenge arbeidsinnvandrerne vil bli værende. Forskning fra Vestlandet viser at et langsiktig perspektiv på integrering av arbeidsinnvandrerne er så godt som fraværende i kommunene. Mye tyder på at for at kommunene skal lykkes med å beholde arbeidsinnvandrerne, bør de samarbeide med næringsliv, frivillighet og innbyggerne. Arbeid er sentralt, men også fritidstilbud, sosiale relasjoner og gode møteplasser kan være viktig. En studie fra 2008 om hvordan kommuner møtte arbeidsinnvandrere, fant et generelt inntrykk av at kommunene opplevde ressursmessige utfordringer med hensyn til både økonomi og tjenesteapparatets størrelse. Dette fortsetter å være en utfordring og er også et sentralt poeng i innspillene fra flere fylkeskommuner. De ser at det er et behov for integreringstiltak ovenfor arbeidsinnvandrere og mener at slike tiltak må finansieres på lik linje med integrering av flyktninger og asylsøkere.

Noen av tiltakene for å fremme integreringen av både arbeidsinnvandrere og andre innvandrergrupper er velkomst- eller introduksjonstiltak, karriereveiledning, mentor- og traineeordninger, mangfolds- og innvandrer råd og en aktiv boligpo-

litikk. Frivillige organisasjoner har også en viktig rolle, det være seg gjennom informasjonssenter, språktrening, sosiale sammenkomster i nærmiljøet og gratis aktivitetstilbud til barn og unge. Når det gjelder læringspunkter fra arbeidet med kvalifisering og integrering av flyktninger, er gode samarbeidsrelasjoner, bredde i tiltaksviften, høy formell kompetanse hos ansatte, politisk prioritering, tydelige ansvarsforhold, samordnet og helhetlig innsats og klare mål mulig suksesskriterier for lokalt og regionalt integreringsarbeidet.

Selv om kapitlet ikke på noen måte gir en uttømmende oversikt, viser det at det finnes et stort spekter av integreringstiltak både lokalt, regionalt og nasjonalt som også er rettet mot arbeidsinnvandrere og deres familier. Det er i utgangspunktet positivt, men det er også utfordringer ved dette bildet. Det bør arbeidsinnvandrere i alle landets kommuner, men det gjøres i dag ingen systematisk innsats for å integrere denne gruppen og deres familier. Det er begrenset med forskning og kunnskap om tiltakene som gjennomføres, og det er antakelig store variasjoner i tilbudets kvalitet og omfang avhengig av hvor en bosetter seg. Integrering av arbeidsinnvandrere i norsk arbeid- og samfunnsliv er en samfunnsutfordring på tvers av kommunegrenser, forvaltningsnivå og departementer. Sannsynligvis er det nødvendig med en tilnærming som er mer målrettet og strukturert enn i dag, hvis integreringen av arbeidsinnvandrere lokalt og regionalt skal bli bedre.



*Del IV*  
*Utvalgets vurderinger og anbefalinger*



## Kapittel 17

# Utvalgets vurderinger

### 17.1 Innledning

På grunnlag av kartleggingen i utredningens del III er utvalget bedt om å vurdere hvordan folkeregistrerte arbeidsinnvandrere kan omfattes av integreringspolitikken, og hvilke tiltak som kan være hensiktsmessige for ulike grupper. Utvalget er også bedt om å foreslå og begrunne endringer i integreringspolitikken med sikte på å bedre integrere arbeidsinnvandrere i Norge.

Det framgår tydelig av mandatet at det i denne delen av utredningen skal dreie seg om bosatte, folkeregistrerte arbeidsinnvandrere og deres familier, både fra EØS-området (utenom Norden) og tredjeland. Videre skal det dreie seg om grupper som har kommet til Norge etter 2004. Arbeidsinnvandrere som er på korttidsopphold eller som kom til landet før 2004, og innvandrere som har kommet til Norge av andre grunner, skal ikke medregnes i disse vurderingene.

Utvalget påpeker at denne avgrensingen av målgruppen for mulige tiltak i utgangspunktet er fornuftig, ettersom integreringstiltak i hovedsak bør rettes inn mot personer med mer varig tilknytning til Norge. Avgrensingen utelukker imidlertid en diskusjon om hvordan man kan bedre situasjonen til arbeidsinnvandrere på korttidsopphold. Denne gruppen rammes hardest av brå konjunkturedringer, noe som blant annet ble svært tydelig under koronapandemien. Det er også denne gruppen som har de svakeste lønns- og arbeidsvilkårene. Utredningen har dessuten vist at korttidsopphold for en del arbeidsinnvandrere er begynnelsen på en mer varig tilknytning. I vurderingen av tiltak har utvalget derfor valgt å inkludere noen merknader om hvorvidt tiltakene også kan komme arbeidsinnvandrere på korttidsopphold til gode.

Mandatet er noe tvetydig når det dreier seg om vurderingene av en endring i integreringspolitikken. På den ene siden er utvalget bedt om å vurdere hvordan folkeregistrerte arbeidsinnvandrere kan omfattes av integreringspolitikken, og hvilke tiltak som kan være hensiktsmessige for

ulike grupper. På den andre siden er utvalget bedt om å faktisk foreslå og begrunne endringer i integreringspolitikken for å bedre integreringen av denne gruppen. Utvalget legger til grunn at mandatet ber om en vurdering av om norsk integreringspolitikk skal endres og utvides til å inkludere arbeidsinnvandrere og deres familier, samtidig som det etterspørres konkrete forslag til hvordan endringer i dagens regime kan se ut.

Dette kapitlet presenterer utvalgets vurderinger og følger en tredelt struktur. For det første oppsummeres utvalgets overordnede vurderinger av arbeidsinnvandreres integrering i Norge. Oppsummeringen skiller mellom de fire integreringsdimensjonene som er skissert i utredningens kapittel 1: økonomisk integrering, sosiokulturell integrering, sivil-politisk integrering og resepsjonell integrering. Bildet som tegnes av arbeidsinnvandrernes situasjon, endres etter hvilken dimensjon som står i sentrum. Utvalget mener likevel at helhetsbildet tilsier at det er behov for en økt innsats for å bedre integrere arbeidsinnvandrere i norsk samfunns- og arbeidsliv.

Med utgangspunkt i denne overordnede vurderingen av integreringssituasjonen i Norge drøftes for det andre hvordan moderne arbeidsinnvandring som fenomen best kan forstås. Utvalget mener at arbeidsinnvandring bør forstås både som et *differensiert* fenomen, der forskjellige kategorier av arbeidsinnvandrere har ulike forutsetninger for integrering og ulike framtidsplaner, og som et *temporalt* fenomen, der planer om bosetting forandres i takt med at tidshorisonten endres. Denne forståelsen skiller seg ut fra en oppfatning av arbeidsinnvandring som enten sosial mobilitet eller permanent migrasjon, og har implikasjoner for hvilken tilnærming til integrering som er mest hensiktsmessig for denne gruppen.

På grunnlag av situasjonsbeskrivelsen og forståelsen av arbeidsinnvandring som fenomen drøfter utvalget til slutt tre alternative modeller for integrering av arbeidsinnvandring i Norge. De tre modellene blir omtalt som 1) status quo, 2) helhetlig integreringspolitikk og 3) differensiert

integreringspolitikk. Den førstnevnte modellen er en videreføring av dagens regime, mens den andre modellen innebærer en omfattende omlegging av norsk integreringspolitikk. Den tredje modellen er en blandingsmodell der hovedvekten ligger på å styrke arbeidslivs- og kompetansepoltiske tiltak kombinert med målrettede integreringstiltak tilpasset arbeidsinnvandrere som gruppe. Hensikten med å spesifisere tre ulike modeller er dels å tydeliggjøre politiske handlingsalternativer, dels å gi en overordnet ramme for utvalgets anbefalinger. Utvalgets konkrete anbefalinger og forslag for å styrke arbeidsinnvandreres integrering i Norge presenteres i kapittel 18.

## 17.2 Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv

I tråd med mandatet har utvalget lagt en bred tilnærming til integrering til grunn for arbeidet med denne utredningen. I det følgende sammenfattes utvalgets vurdering av arbeidsinnvandreres integrering i Norge, operasjonalisert som økonomisk integrering, sosiokulturell integrering, sivil-politisk integrering og resepsjonell integrering. De ulike dimensjonene omtales først separat, mens samspillet mellom dem drøftes til slutt.

### 17.2.1 Økonomisk integrering

Økonomisk eller strukturell integrering dreier seg om graden av likhet med majoritetsbefolkningen når det gjelder økonomiske ressurser og posisjon i arbeidsmarkedet, både for enkeltindividet og for husholdningen. Sysselsetting, arbeidsledighet, inntekt og bruk av velferdsytelser er de viktigste indikatorene på økonomisk integrering, men også arbeidsforhold og tilknytningsform er sentrale mål. Vellykket integrering langs den økonomiske dimensjonen avhenger også av om arbeidsinnvandrere får muligheten til å anvende sin faktiske kompetanse i arbeidslivet eller forblir overkvalifisert i et yrke over lengre tidsperioder. Utvalget inkluderer derfor også utfordringer knyttet til godkjenning av utenlandsk kompetanse i vurderingen av økonomisk integrering. I tillegg inkluderer utvalget husholdningsinntekt og boforhold fordi det gir et mål på den bredere økonomiske situasjonen til arbeidsinnvandrere og deres familier.

Hvis man kun legger sysselsettingsnivået til grunn for vurderingen av arbeidsinnvandreres økonomiske integrering, er det mulig å konkludere

med at arbeidsinnvandrere er godt integrert i Norge. I gjennomsnitt har arbeidsinnvandrere av begge kjønn langt høyere sysselsetting enn innvandrere som har kommet til Norge av andre årsaker, og de har en samlet sysselsetting nært opptil norskfødte arbeidstakere. Den norskfødte befolkningen har imidlertid en større andel eldre, noe som bidrar til å trekke ned sysselsettingsandelen. Når man justerer for ulike alderssammensetning i de ulike befolkningsgruppene, kommer det fram at sysselsettingsandelen blant arbeidsinnvandrere fra EØS er klart lavere enn blant norskfødte og arbeidsinnvandrere fra tredjeland, men den er fortsatt betydelig høyere enn sysselsettingsandelen blant flyktninger og familieinnvandrere.

De økonomiske integreringsutfordringene arbeidsinnvandrere står overfor i Norge, varierer betydelig mellom ulike grupper. Dette har blant annet å gjøre med arbeidsinnvandrernes utdanningsnivå og hvilke bransjer de i hovedsak jobber innenfor. Blant bosatte tredjelandsborgere, som i gjennomsnitt har et høyt utdanningsnivå, jobber majoriteten innen informasjon og kommunikasjon, i helsesektoren og i undervisning. Arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa er på sin side konsentrert i konjunkturutsatte næringer som bygg og anlegg, industri og forretningsmessig tjenesteyting, selv om det også i denne gruppen er stor variasjon. At mange jobber i konjunkturutsatte bransjer, gjør arbeidsinnvandrere fra EØS-området langt mer utsatt enn andre for brå skifter i økonomien. Dette var tydelig både under finanskrisen i 2007–2008 og under koronapandemien i 2020–2022. I disse periodene var det en sterk økning i både ledighetsnivået og andelen dagpengemottakere blant EØS-borgere. Flere analyser viser imidlertid at arbeidsinnvandrere raskt kommer i jobb igjen når etterspørselen etter arbeidskraft tar seg opp, noe som tyder på at langtidsledighet og overgang til helserelaterte ytelser foreløpig ikke er en sentral problemstilling for denne gruppen.

Arbeidsinnvandrere har langt oftere en løsere tilknytning til arbeidslivet sammenlignet med befolkningen for øvrig. Arbeidsinnvandrere fra Sentral- og Øst-Europa er for eksempel overrepresentert blant innleide. Denne gruppen opplever oftere dårlige arbeidsforhold og har en langt lavere organisasjonsgrad enn norskfødte, også i bransjer som i utgangspunktet har en lav grad av fagorganisering. Sammenlignet med norskfødte arbeidstakere er arbeidsinnvandrere også mer utsatt for arbeidsrelaterte ulykker, sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. At arbeidsinnvandrere oftere enn andre møter slike utfordringer, må ses i



sammenheng med at de er overrepresentert i bransjer som bygg og anlegg, hotell og restaurant og deler av industrien, som er blant bransjene der disse problemstillingene er mest utbredt.

Det er et samspill mellom arbeidsinnvandring fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og utviklingen som har funnet sted i disse bransjene. Framveksten av et lavtlønnssegment hvor arbeidstakerne har løsere tilknytning, dårligere lønns- og arbeidsforhold og sjeldnere er fagorganisert, må ses i lys av de store endringene som har funnet sted i arbeidsmarkedet de senere tiårene. En svært stor gruppe arbeidsinnvandrere har kommet til Norge i løpet av et kort tidsrom, og de er konsentrert i enkelt næringer som i utgangspunktet har lav organisasjonsgrad. Mange av arbeidsinnvandrerne kommer dessuten fra land med vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn Norge, og de sammenligner seg gjerne med arbeidstakere i hjemlandet enn med sine norskfødte kolleger, noe som gjør at det er lettere for useriøse arbeidsgivere å utnytte dem. Dersom denne utviklingen fortsetter, kan deler av arbeidsmarkedet oppleve en stagnert lønnsutvikling og vedvarende problemer med brudd på grunnleggende arbeidsvilkår. Dersom andelen fagorganiserte blant arbeidsinnvandrerne i tillegg forblir lav, kan den norske modellen svekkes på lengre sikt. Det store innslaget av arbeidsinnvandrere på korttidsopphold bidrar til å forsterke denne problematikken.

I likhet med både flyktninger og familieinnvandrere møter også mange arbeidsinnvandrere problemer med å få godkjent sin formelle kompetanse. Det norske systemet for godkjenning av utdanning og kompetanse fra utlandet skal i utgangspunktet bidra til at personer med utenlandsk utdanning effektivt kan bruke kompetansen sin i Norge. Forskningen tyder imidlertid på at bare et mindretall av arbeidsinnvandrerne i Norge har benyttet seg av ordningene som er rettet mot dem. Evalueringer viser dessuten at bedriftene opplever saksgangen som treg og komplisert og søknadsprosessen som ressurskrevende, og at det i enkelte tilfeller er gitt godkjenning i andre fag enn det søkerne og bedriftene ønsker.

Yrkesinntekt utgjør den klart største delen av husholdningsinntekten til arbeidsinnvandrere. De som kom til Norge de første årene etter 2004, har hatt en vesentlig bedre inntektsutvikling enn dem som har kommet etter 2008. Samtidig har arbeidsinnvandrere fra ulike deler av verden et svært ulikt inntektsnivå. Arbeidsinnvandrere fra Sentral- og Øst-Europa har gjennomgående lavere hus-

holdningsinntekt og langt høyere sannsynlighet for vedvarende lavinntekt enn dem som kommer fra vesteuropeiske land og tredjeland. Det er særlig arbeidsinnvandrere fra Iran og USA som har svært høye husholdningsinntekter. De som har aller lavest inntektsnivå, er noen av landgruppene som ankom senere fra Sentral- og Øst-Europa, for eksempel Romania og Bulgaria. Felles for de fleste gruppene er likevel at de forbedrer sin plassering i inntektsfordelingen når de har bodd noen år i Norge. Det er derfor langt færre barn av arbeidsinnvandrere som vokser opp i lavinntektsfamilier etter noe botid.

Det er også stor variasjon mellom de store arbeidsinnvandrerlandene med hensyn til hvor mange som eier egen bolig. Rundt halvparten av arbeidsinnvandrerne fra Polen, Litauen, Latvia og Romania eier boligen sin, mens andelen er rundt 70–80 prosent blant arbeidsinnvandrere fra India, Storbritannia og Tyskland. Arbeidsinnvandrere bor mindre trangt enn flyktninger og familieinnvandrere, men det er igjen stor variasjon mellom personer fra ulike land. Arbeidsinnvandrere fra vesteuropeiske land, slik som Nederland, Tyskland og Storbritannia, har den laveste andelen trangbodde. Andelen blant disse er på linje med den øvrige befolkningen. Botid, antall personer i husholdningen og husholdningsinntekt har mindre å si for trangboddheten til arbeidsinnvandrere enn for andre grupper.

Oppsummert tegner utredningen et sammensatt bilde av arbeidsinnvandreres økonomiske integrering i Norge. På den ene siden har man arbeidsinnvandrere fra EU-land i Vest-Europa og tredjeland, og på den ene siden har man arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa. De to gruppene skiller fra hverandre med hensyn til arbeidsmarkedstilknytning, arbeidsforhold, husholdningsinntekt og bosituasjon. Det er særlig arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa som står overfor betydelige utfordringer. Utvalget mener at mange av disse utfordringene må løses gjennom tiltak rettet mot arbeidslivets virkemåte, særlig overfor bransjer der arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa utgjør en betydelig andel av arbeidstakerne. Det er også behov for å effektivisere og styrke godkjenningsordningene for utenlandsk kompetanse. Utvalget mener dessuten at det må settes inn tiltak for å øke fagorganiseringen blant arbeidsinnvandrere, og at flere arbeidsinnvandrere bør rekrutteres til tillits- og lederverv. Signaleffekten av bedre representasjon på disse nivåene bør ikke undervurderes med tanke på opple-

velsen av medbestemmelse og framtidig rekruttering.

### 17.2.2 Sosiokulturell integrering

Sosiokulturell integrering handler om sosiale nettverk på tvers av etniske grupper, språk, verdier, identitet og tilhørighet. Sammenlignet med den økonomiske dimensjonen er kunnskapen om arbeidsinnvandreres sosiokulturelle integrering i Norge langt mer begrenset og i hovedsak basert på forskning om polske innvandreres situasjon. Med det viktige forbeholdet mener utvalget at det er mye som tyder på at mange grupper av arbeidsinnvandrere i nokså liten grad er integrert sosialt og kulturelt i Norge, selv om situasjonen bedres med økt botid.

Forskningen peker først og fremst på at mange arbeidsinnvandrere i begrenset grad behersker det norske språket. I en fersk spørreundersøkelse blant polske og litauiske arbeidstakere bosatt i Norge der respondentene ble bedt om å vurdere egne norskferdigheter, er det drøyt en av tre av de polske og i overkant en av fire av de litauiske arbeidsinnvandrerne som mener at de snakker godt norsk. 8 prosent i begge gruppene oppgir at de ikke snakker norsk i det hele tatt, mens 30 prosent svarer at de snakker ganske lite norsk. Sammenlignet med situasjonen ti år tilbake tyder forskningen på at situasjonen er forbedret, men svake norskferdigheter blant arbeidsinnvandrere framstår likevel som en betydelig integreringsutfordring fremdeles.

Mangelfulle norskferdigheter skaper flere utfordringer i arbeidslivet. Det gir økt risiko for arbeidsrelaterte ulykker på grunn av manglende forståelse av HMS-regler, og det gir et svakt utgangspunkt for forhandlinger om lønns- og arbeidsvilkår. Manglende norskferdigheter kan dessuten få konsekvenser for både samarbeidet og arbeidskulturen på arbeidsplassene, blant annet gjennom sosial segregering av grupper på grunnlag av nasjonalitet. Manglende norskferdigheter kan også ha andre følger, særlig for arbeidsinnvandrere som har familie i Norge. Det kan for eksempel bli utfordrende å delta i foreldre-hjem-samarbeid i skolen, å følge opp barns fritidsaktiviteter og å delta i lokalsamfunn og frivillighet.

Når det gjelder verdier, ikke minst tillit, skiller polske innvandrere seg fra mange andre innvandrergupper i Norge. Polske innvandrere har lav tillit, både til andre mennesker og til samfunnets styringssystemer og institusjoner, noe som må ses i sammenheng med det generelt lave tillitsnivået i

Polen. Også når det gjelder tilhørighet til Norge, skiller polske innvandrere seg ut. Polske innvandrere rapporterer gjennomgående en sterkere orientering mot hjemlandet enn andre innvandrergupper, og de opplever i mindre grad tilhørighet til Norge. I likhet med arbeidsinnvandrere fra EØS-området generelt søker de dessuten langt sjeldnere om overgang til norsk statsborgerskap enn innvandrere med flyktningbakgrunn. Etter at Norge åpnet for dobbelt statsborgerskap i 2021, har det imidlertid vært en økning i overganger også blant arbeidsinnvandrere fra EØS, inkludert Polen.

Sosiokulturell integrering, blant annet i form av norskferdigheter og tillit, har betydning for relasjonen innvandrere har til de fellesskapene de inngår i, både på arbeidsplassen og i lokalsamfunnet. Norskferdigheter og tillit er også viktig i beredskapssammenheng. Samtlige evalueringer av myndighetenes håndtering av koronapandemien har påpekt at myndighetene hadde store problemer med å nå ut med informasjon på norsk til innvandrerbefolkningen.<sup>1</sup> Lav tillit til offentlige institusjoner ble dessuten nevnt som en av flere forklaringer på at vaksinasjonsgraden var lavere i flere innvandrergupper, blant annet polske innvandrere, enn i befolkningen for øvrig. I et beredskapsperspektiv er det opplagt at myndighetene må være i stand til å kommunisere raskt og effektivt med innvandrerbefolkningen også på andre språk enn norsk. Det synes likevel å være liten tvil om at bedre norskferdigheter ville ha forenklet kommunikasjonen og gjort det enklere for myndighetene å nå ut til grupper som i liten grad behersker det norske språket i dag.

Utvalget mener at det er behov for å iverksette tiltak for å øke arbeidsinnvandreres sosiokulturelle integrering i Norge. Tillit og tilhørighet kan vanskelig vedtas, men er noe som må vokse fram over tid i et samspill mellom innvandrere og samfunnet på både lokalt og nasjonalt nivå. Det finnes imidlertid verktøy som kan framskynde denne prosessen, blant annet velkomstsentre og lignende tiltak for å styrke informasjonsflyten og integreringen i lokalsamfunn. Arbeidsgiveres rolle i å etablere gode samarbeid og fellesskap i bedrifter og på arbeidsplasser er også av stor betydning. Opplæringen av arbeidsinnvandrere i det norske språket kan dessuten praktiseres på en langt bedre måte enn i dag. En forutsetning for integrering i Norge er å beherske det norske språket. I arbeidslivet kan svake

<sup>1</sup> Se NOU 2021: 6 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien*; NOU 2022: 5 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2*; Kunnskapsdepartementet. (2021b).

norskferdigheter bidra til isolasjon og segregering, men også til misforståelser og feil som kan ha konsekvenser for både sikkerhet og helse. Også i det øvrige samfunnslivet kan svake norskferdigheter øke risikoen for segregering og skape barrierer for deltakelse, noe som kan gjøre det utfordrende å følge opp barn og unge. Utvalget mener derfor at norskopplæringstilbudet til arbeidsinnvandrere bør styrkes.

### 17.2.3 Sivil-politisk integrering

Sivil-politisk integrering dreier seg om deltakelse i sivilsamfunnet og det politiske systemet, særlig gjennom frivillig engasjement og deltakelse i valg. Også langs denne dimensjonen er kunnskapsgrunnlaget om arbeidsinnvandrere begrenset. Forskning gjort på oppdrag fra utvalget har imidlertid sammenlignet arbeidsinnvandreres politiske deltakelse med deltakelsen til andre innvandrere og befolkningen for øvrig, noe som bidratt til et bedre kunnskapsgrunnlag.

Hovedbildet når det gjelder politisk deltakelse, er at arbeidsinnvandrere – særlig fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa – i liten grad deltar ved lokalvalg sammenlignet med både den norskfødte befolkningen og andre innvandrergupper. Kort botid og svak tilknytning til Norge er viktige forklaringer på den lave deltakelsen. Arbeidsinnvandrere er også klart underrepresentert som kandidater til lokalvalg, i kommunestyre og på fylkesting sammenlignet med norskfødte. Også når det gjelder mer uformelle former for politisk deltakelse, skiller arbeidsinnvandrere seg ut med lavest deltakelse blant innvandrere i Norge. Deltakelsen deres også er langt lavere enn deltakelsen til befolkningen uten innvandrerbakgrunn.

Mye tyder på at situasjonen er den samme for frivillig deltakelse, selv om kunnskapsgrunnlaget her er langt svakere og primært belyser polske innvandreres situasjon. Polske innvandrere engasjerer seg mindre i frivilligheten enn andre innvandrergupper. Barrierene for at denne gruppen deltar i frivilligheten, ser blant annet ut til å handle om at de har begrensede norskkunnskaper og en annen tradisjon for frivillighet. Den sosiale, kulturelle og fysiske nærheten til Polen har også betydning.

Utvalget mener at arbeidsinnvandreres lave deltakelse i sivilsamfunn og politikk er en betydelig integreringsutfordring. Det er likevel ingen som kan tvinges til deltakelse. For den polske gruppen kan historiske erfaringer med «obligatorisk frivillighet» under kommunistregimet ha bidratt til en utbredt skepsis mot deltakelse i frivillig arbeid. Den lave deltakelsen må dessuten ses i

lys av mange arbeidsinnvandreres øvrige situasjon i Norge, med krevende arbeidsforhold, svake norskferdigheter og en sterk orientering mot hjemlandet. Sivil-politisk integrering krever både et overskudd til å delta og en vilje til å investere i livet i Norge. Det er to forutsetninger som i varierende grad er til stede blant arbeidsinnvandrere i Norge i dag.

Utvalget mener likevel at det finnes et potensial for økt deltakelse blant arbeidsinnvandrere. Eksisterende frivillige organisasjoner og politiske partier kan gjøre langt mer for å rekruttere arbeidsinnvandrere både som ordinære medlemmer og som representanter i råd, styre og utvalg. Det bør dessuten legges bedre til rette for at de store arbeidsinnvandremiljøene selv utvikler egne organisasjoner, slik mange andre innvandrergupper i Norge har gjort. Det ser riktignok ut til å ha blitt flere polske organisasjoner de senere årene, men utvalget har inntrykk av at dette i hovedsak er mindre foreninger som i liten grad er koordinert. Såkalte innvandrersamfunn representerer viktige, interne interessefellesskap som kan fungere som sentrale brobyggere til storsamfunnet. Økt støtte til og bedre veiledning i å opprette slike organisasjoner kan være sentrale virkemidler i denne sammenhengen. Organisering i sivilsamfunnet kan fostre en bredere deltakelse i samfunnet generelt, men kan også styrke arbeidsinnvandreres stemme i offentlighet og politikk. En større synlighet og en bredere organisering kan dermed bidra til økt integrering og innflytelse også på andre områder.

### 17.2.4 Resepsjonell integrering

Resepsjonell integrering dreier seg om innvandrere og deres etterkommere opplever aksept som fullverdige medlemmer av samfunnet, og hvorvidt omfanget av rasisme og diskriminering avtar over tid og generasjoner. Når man ser på resepsjonell integrering, retter man altså oppmerksomheten mot hvordan innvandrere tas imot av storsamfunnet. Forskningen på disse spørsmålene har i all hovedsak konsentrert seg om andre grupper enn arbeidsinnvandrere som har kommet til Norge etter 2004, men det er likevel mulig å identifisere noen tendenser.

Nyere forskning viser at unge med innvandrerbakgrunn som er født i Norge, oftere definerer seg som norske sammenlignet med unge som selv har innvandret. Dette mønsteret gjelder på tvers av grupper og er i tråd med forventninger om at tilknytning til Norge spiller en rolle for opplevelsen av tilhørighet. Unge med bakgrunn fra

europiske land rapporterer imidlertid langt oftere enn unge fra land i Asia og Afrika å bli akseptert som norske av andre.

I tråd med disse rapporteringene tyder eksperimentell forskning på at selv om personer med sentral- og østeuropeiske navn diskrimineres i ansettelsesprosesser, diskrimineres de i mindre grad enn personer med asiatiske og afrikanske navn. Spørreundersøkelser tegner i hovedsak det samme bildet. Polske innvandrere rapporterer sjeldnere enn andre innvandrergupper om erfaringer med diskriminering på ulike samfunnsområder. Unntaket er i arbeidslivet, der polske innvandrere befinner seg på gjennomsnittet. Det at arbeidsinnvandrere fra Sentral- og Øst-Europa opplever diskriminering i arbeidslivet, kan blant annet skyldes at arbeidsgivere har stereotypiske oppfatninger som knytter nasjonal opprinnelse til bestemte ferdigheter. En del arbeidsinnvandrere har dessuten erfaringer med lønnsdiskriminering. Det er imidlertid lite som tyder på at erfaringer med diskriminering er forbeholdt personer lavt i lønnshierarkiet. Spørreundersøkelser viser for eksempel at høyt utdannede innvandrere som jobber i akademia, erfarer vel så mye diskriminering på arbeidsplassen som innvandrere i Norge generelt.

Når det gjelder resepsjonell integrering, tyder altså forskningen på at arbeidsinnvandrere fra EØS-land erfarer diskriminering og manglende aksept, men i betydelig mindre omfang enn grupper som skiller seg ut fra majoritetsbefolkningen på bakgrunn av hudfarge og/eller religiøs overbevisning. Det er ingen studier som eksplisitt har undersøkt erfaringer med diskriminering blant tredjelandsborgere som har arbeid som registrert innvandringsgrunn. På grunnlag av funnene fra den bredere diskrimineringslitteraturen er det likevel mye som tyder på at det i denne gruppen går et skille mellom tredjelandsborgere fra Afrika, Asia og Sør-Amerika, på den ene siden, og tredjelandsborgere fra Europa, Australia og Nord-Amerika, på den andre. Det er også grunn til å anta at dette skillet forsterkes dersom man ser på arbeidsinnvandreres barn. Etterkommere av innvandrere som i liten grad skiller seg ut fra majoritetsbefolkningen når det gjelder hudfarge og religiøse uttrykk, later til å oppleve tilnærmet full aksept som norske borgere. Etterkommere som på ulike måter skiller seg ut fra majoriteten, erfarer derimot at det stilles spørsmål ved deres tilhørighet til landet.

Utvalget mener at graden av og variasjonene i arbeidsinnvandreres resepsjonelle integrering bør tillegges større vekt i vurderinger av den samlede integreringssituasjonen i Norge. Arbeidsinn-

vandreres lave samfunnsdeltakelse får ofte mer oppmerksomhet i diskusjoner om integrering enn storsamfunnets manglende inkludering. Integrering oppstår imidlertid i samspillet mellom innvandreres tilpasning og storsamfunnets evne og vilje til å inkludere og likebehandle nykommere. En opplevelse av vedvarende utenforskap, som arbeidsinnvandrere fra EØS særlig opplever i arbeidslivet, og som tredjelandsborgere fra Afrika, Asia og Sør-Amerika kan oppleve på de fleste samfunnsområder, kan få svært uheldige konsekvenser på lang sikt. Utvalget mener derfor at det er behov for økt oppmerksomhet på hvordan enkelte grupper av arbeidsinnvandrere kan oppleve ulike former for forskjellsbehandling i Norge. Det formelle diskrimineringsvernet er i stor grad på plass. Utdfordringen dreier seg om å håndheve og etterleve retten til likebehandling både i arbeidslivet og på andre samfunnsarenaer.

### 17.2.5 Utvalgets samlede vurdering

Oppsummeringen av arbeidsinnvandreres integrering i det foregående demonstrerer verdien av et flerdimensjonalt perspektiv på integrering. Vurderingen av arbeidsinnvandreres situasjon i Norge avhenger av hvilken integreringsdimensjon man vektlegger mest. Legger man utelukkende vekt på deltakelse i arbeidslivet, altså en form for økonomisk integrering, ser situasjonen annerledes ut enn om man legger mer vekt på språk, verdier og tilhørighet (sosiokulturell integrering), deltakelse i frivillighet og politikk (sivilpolitisk integrering) eller hvordan arbeidsinnvandrere tas imot av storsamfunnet (resepsjonell integrering). Alle dimensjonene er imidlertid relevante. Selv om høy sysselsetting er avgjørende for integreringen og deltakelse i arbeidslivet har positive effekter på økonomisk frihet, innflytelse, helse og deltakelse på andre områder, har også de andre dimensjonene betydning for den enkelte, og de har betydning både når man vurderer situasjonen for arbeidsinnvandrere som helhet og integreringen i Norge på sikt.

En helhetsvurdering forutsetter samtidig en erkjennelse av at det er et *samspill* mellom de ulike integreringsdimensjonene. Selv om utredningen har skilt analytisk mellom fire dimensjoner, innebærer en flerdimensjonal tilnærming at integrering forstås som en sammensatt prosess. I en slik prosess henger for eksempel sysselsettingsnivå og lønns- og arbeidsvilkår sammen med sosioøkonomiske forhold, som igjen har betydning for norskferdigheter, samfunnskunnskap, deltakelse, tilhørighet og levekår. Et ryddig og

organisert arbeidsliv med likeverdige lønns- og arbeidsvilkår for alle i samme bransje er en forutsetning for integrering på andre områder. Samtidig vil bedre norskferdigheter, mer kunnskap om rettigheter og muligheter, høyere fagorganisering og en høyere deltakelse i frivillighet og politikk gi bedre forutsetninger for integrering i arbeidslivet. Dimensjonene henger sammen.

Det er viktig å understreke at integrering er en saktegående prosess som går over tid og generasjoner. Det er ikke realistisk – og det kan derfor heller ikke være et mål – at alle arbeidsinnvandrere oppnår likhet med den norskfødte befolkningen i løpet av bare noen års opphold i Norge. Botid betyr mye. Utdanningsnivå, kulturell nærhet og hvilken del av arbeidslivet man blir en del av, er også åpenbare faktorer som er med på å forklare den store variasjonen mellom ulike grupper av arbeidsinnvandrere. Helhetsbildet som tegnes i denne utredningen, er likevel at en stor andel av arbeidsinnvandrerne i Norge – særlig blant dem med bakgrunn fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa – opplever betydelige integreringsutfordringer, med mangelfulle norskferdigheter, lav deltakelse i frivillighet og politikk, og liten opplevelse av tilhørighet. Mange befinner seg dessuten i deler av arbeidsmarkedet som har dårligere lønns- og arbeidsvilkår, lav fagorganisering og få muligheter for mobilitet. Disse forholdene har konsekvenser både for arbeidsinnvandrerne selv, for andre grupper i samfunnet og for bærekraften i den norske modellen på sikt.

Utvalgets samlede vurdering er derfor at det er behov for en politikkforsterkning for å bedre integreringen av arbeidsinnvandrere i Norge. Den konkrete tilnærmingen avhenger imidlertid av hvordan man oppfatter arbeidsinnvandring som fenomen, og hvordan man best kan utvikle en politikk som tar hensyn til betydningen av både heterogenitet og skiftende tidshorisonter. I det følgende drøfter utvalget trekk ved nyere arbeidsinnvandring til Norge i lys av historiske erfaringer med arbeidsinnvandring til Europa. Drøftingen legger grunnen for utvalgets forståelse av arbeidsinnvandring i dag.

### 17.3 Arbeidsinnvandring – mellom mobilitet og migrasjon

I 1984 publiserte Stephen Castles, en av nestorene i internasjonal migrasjonsforskning, boken *Here for good: Western Europe's New Ethnic Minorities*.<sup>2</sup> Utgangspunktet for boken var den storstilte arbeidsinnvandringen til Vest-Europa i etterkrigs-

tiden fra land i Sør-Europa, Afrika og Asia. Castles legger særlig vekt på «gjestarbeider»-programmene som flere europeiske land iverksatte for å rekruttere arbeidskraft i gjenoppbyggingen av kontinentet etter krigen. Han påpeker at det i gjestarbeiderbegrepet ligger en klar forventning om at innvandrerne vil reise tilbake til hjemlandet når det ikke lenger er bruk for dem på arbeidsmarkedet. De fleste arbeidsinnvandrerne ble imidlertid permanente innbyggere i landet de kom til, selv når situasjonen på arbeidsmarkedet endret seg etter oljekrisen i 1973/74.

Castles forklarer dette med et viktig kjennetegn ved migrasjonsprosesser generelt. Selv om mange migranter – som oftest menn – reiser ut med en plan om å returnere til hjemlandet i fremtiden, endrer de ofte oppfatning over tid. En viktig del av forklaringen på dette skiftet i perspektiv er tilgangen til bedre sosiale rettigheter og muligheter samt større økonomisk frihet enn i hjemlandet. Andre relevante faktorer er sosiale nettverk og økende tilknytning til vertslandet. Når tidshorisonten forlenges, er det dessuten vanlig at familien kommer etter. Etter hvert som familien får en gradvis sterkere tilknytning til lokalsamfunnet, ikke minst gjennom barns skolegang, vennskap og fritidsaktiviteter, endres framtidsutsiktene ytterligere.

Denne dynamikken er velkjent også i en norsk kontekst, selv om Norge aldri opererte med gjestarbeiderprogrammer på linje med for eksempel Tyskland. Det var likevel få som kunne forestille seg at de mannlige innvandrerne som kom til Norge fra land som Pakistan, India, Marokko og Tyrkia fra slutten av 1960-årene og noen år framover, skulle slå seg ned for godt og etablere familier her. Ikke desto mindre ble arbeidsinnvandringen til Norge i årene fram til innvandringsstoppen i 1975 starten på en permanent etablering av nye etniske minoritetsgrupper i landet. Den historiske lærdommen fra disse prosessene kan oppsummeres som følger: Det er mennesker som kommer, ikke arbeidskraft.<sup>3</sup>

Da EUs indre marked ble etablert i 1993, var et av formålene å sikre fri bevegelse av arbeidskraft mellom avtalestatene. Med EU-utvidelsen

<sup>2</sup> Castles. (1984).

<sup>3</sup> Dette er en parafrasering av et velkjent sitat av den sveitsiske forfatteren Max Frisch, som i et forord til Alexander Seilers bok *Siamo Italiani. Gespräche mit italienischen Arbeitern in der Schweiz* (Frisch 1965) skrev: «Man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kommen Menschen» [‘Vi spurte etter arbeidskraft, men det var mennesker som kom’].

østover i 2004 startet en ny form for migrasjon fra øst til vest i Europa som ikke har sidestykke i historien.<sup>4</sup> Arbeidsinnvandringen internt i EU skiller seg fra arbeidsinnvandringen i etterkrigstiden på flere viktige måter, blant annet gjennom helt andre muligheter for pendlervirksomhet og opprettholdelsen av transnasjonale liv. Mobilitet mellom land i EU/EØS-området har da også blitt kalt «sirkulær» eller «flytende» migrasjon.<sup>5</sup> Dette er begreper som er ment å fange opp de fleksible og midlertidige aspektene ved denne nye formen for menneskelig forflytning.

Arbeidsinnvandringen innen EØS-området, inkludert til Norge, kjennetegnes av en større sirkularitet enn både tidligere tiders arbeidsinnvandring og nyere flyktning- og familieinnvandring. En av grunnene til dette er det institusjonelle rammeverket for migrasjonen, som gir alle borgere av EU-land rett til å søke arbeid i ethvert medlemsland i EU/EØS og tilgang til arbeids- og velferdsrettigheter der de tar arbeid. Nyere forskning peker imidlertid på at forestillingen om at innvandring mellom EU-land er en form for arbeidskraftsmobilitet som selvreguleres etter etterspørselen på arbeidsmarkedet, er for enkel.<sup>6</sup> Denne utredningen viser tydelig at selv om mange arbeidsinnvandrere fra EØS-området i Norge forblir orientert mot og returnerer til hjemlandet, ender flertallet opp med en varig tilknytning til Norge. Den høyeste andelen som forblir permanent bosatt, er arbeidsinnvandrere fra Sentral- og Øst-Europa. En viktig del av forklaringen kan antakelig finnes i allmenne innsikter fra migrasjonsforskningen, som nettopp viser hvordan sosiale forhold i vertslandet – en bedret økonomisk livssituasjon, sosiale nettverk og familiedannelse – ofte endrer tidshorizonten. Arbeidsinnvandrerne går fra planer om et kortsiktig opphold, via transnasjonal pendlervirksomhet, og til permanent bosetting, slik Castles observerte i midten av 1980-årene.<sup>7</sup>

I sum synes nyere arbeidsinnvandring best å oppfattes som noe *mellom* migrasjon og mobilitet.<sup>8</sup> Denne formen for arbeidsinnvandring, særlig

innen EØS-området, kan ikke sidestilles med en tradisjonell forståelse av migrasjon, der forflytning på tvers av landegrenser skjer fordi mennesker i utgangspunktet søker en bedre framtid i andre land, ønsker å bosette seg permanent og på sikt å bli del av det nye samfunnet gjennom overgang til statsborgerskap. Men nyere arbeidsinnvandring kan heller ikke forstås bare som en flyktig form for arbeidskraftsmobilitet som selvreguleres av etterspørselen på arbeidsmarkedet i EU. I et historisk perspektiv representerer arbeidsinnvandring internt i EØS-området noe kvalitativt nytt og noe helt allment på samme tid.

Det kvalitativt nye dreier seg om det institusjonelle mulighetsrommet. Retten til fri bevegelse i EU/EØS kombinert med tilgang til arbeids- og velferdspolitiske rettigheter fra første arbeidsdag danner en strukturell og juridisk ramme for omfattende internasjonal mobilitet. Denne rammen åpner opp for at arbeidsinnvandrere internt i EØS-området kan bevege seg fritt over landegrensene og i en periode jobbe i et annet land uten å være nevneverdig orientert mot integrering utover deltakelse i arbeidsmarkedet, og uten å ha en plikt til en slik orientering. Det helt allmenne ved arbeidsinnvandringen handler om prosessene på det menneskelige planet som likevel skjer over tid, både blant arbeidsinnvandrere og andre innvandreregrupper. Til tross for planer om retur forblir mange boende, og etter noen år kommer gjerne familien fra hjemlandet etter, eller de etablerer familie her. Når arbeidsinnvandrerne blir boende, følger det helt andre behov for å beherske det norske språket og forstå de kulturelle kodene i landet, slik at de kan kommunisere med barnehage, skole og idrettslag og i det hele tatt bli del av lokalsamfunnet der de bor. Denne dobbeltheten er kjennetegnet på arbeidsinnvandring innen EØS-området.

Etter utvalgets oppfatning bør arbeidsinnvandring til Norge for det første forstås som et *differensielt* fenomen, der ulike kategorier av arbeidsinnvandrere – fra EØS og fra tredjeland, og med ulikt utdanningsnivå og yrkeserfaring – har ulike forutsetninger for integrering og ulike planer med tanke på framtidig bosetting. For det andre må arbeidsinnvandringen forstås som et *temporalt*

<sup>4</sup> Favell. (2008). The New Face of East–West Migration in Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34(5), 701–716.

<sup>5</sup> Engbersen & Snel. (2013). Liquid migration: Dynamic and fluid patterns of post-accession migration flows. I Glorius mfl. (red.), *Mobility in transition: Migration patterns after EU enlargement* (s. 21–40). Amsterdam: Amsterdam University.

<sup>6</sup> Se f.eks. Bygnes & Erdal. (2016). Liquid migration, grounded lives: considerations about future mobility and settlement among Polish and Spanish migrants in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(1), 102–118.

<sup>7</sup> Se en analyse av denne prosessen blant polske arbeidsinnvandrere i Norge i Friberg. (2012a). The Stages of Migration. From Going Abroad to Settling Down: Post-Accession Polish Migrant Workers in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(10), 1589–1605.

<sup>8</sup> Scholten & van Ostaijen. (red.). (2018). *Between Mobility and Migration: The Multi-Level Governance of Intra-European Movement*. Cham: Springer.

fenomen, der et kortsiktig perspektiv og planer om snarlig retur for mange endres til permanent bosetting over tid. Denne forståelsen av arbeidsinnvandring skiller seg både fra en oppfatning av arbeidsinnvandring som mobilitet og som permanent migrasjon, og har implikasjoner for hvilken tilnærming til integrering som er mest hensiktsmessig for denne gruppen.

## 17.4 Alternative modeller for integrering av arbeidsinnvandrere

I det følgende presenteres tre modeller for integrering av arbeidsinnvandrere i Norge. De tre modellene er ment å representere ulike, men realistiske tilnærminger. Hensikten med modellene er todelt. For det første skal de tydeliggjøre politiske handlingsalternativer, der det kommer klart fram at hva som framstår som den mest fornuftige tilnærmingen, avhenger av hvordan ulike hensyn veies mot hverandre. For det andre skal modellene gi en overordnet ramme for utvalgets forslag og anbefalinger, slik at premissene for både forslag og anbefalinger er så gjennomsluktige som mulig.

### 17.4.1 Modell 1: Status quo

Den første modellen er en videreføring av dagens tilnærming til arbeidsinnvandring og ligger nærmest en forståelse av arbeidsinnvandring som mobilitet. Det innebærer at flyktninger og deres familier fortsatt vil være hovedmålgruppen for norsk integreringspolitikk, mens arbeidsinnvandrere i hovedsak forventes å klare seg selv, inntil de skulle ha behov for arbeidsrettede tiltak eller tilgang til allmenne velferdsytelser. Som i dag vil det likevel være forskjeller i kravene som stilles til ulike kategorier av arbeidsinnvandrere. Arbeidsinnvandrere fra EØS-området vil verken ha rett eller plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, mens arbeidsinnvandrere fra tredjeland vil ha plikt til slik opplæring. For arbeidsinnvandrere som deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, vil deltakelsen være betalt av arbeidsinnvandrerne selv eller finansiert av arbeidsgivere.

En prinsipiell begrunnelse for videreføringen av dagens integreringspolitiske regime er at arbeidsinnvandrere kommer til Norge frivillig og i hovedsak motivert av etterspørselen i arbeidsmarkedet. Både arbeidsgivere og arbeidsinnvandrere har dermed økonomiske gevinster av arbeidsinnvandringen. Mens flyktninger og deres familier

kommer til landet uavhengig av økonomiske konjunkturer og uten nødvendigvis å ha en kompetanse som er etterspurt på arbeidsmarkedet, og følgelig har behov for statlig støtte til å komme innenfor arbeidslivet, har arbeidsinnvandrere ikke samme behov for statlig subsidierte integrerings tiltak. Det er derfor rimelig at arbeidstaker selv, eller eventuelt arbeidsgiver, finansierer nødvendig opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Staten har heller ikke de samme rettslige forpliktelsene overfor arbeidsinnvandrere som overfor flyktninger, noe som understøtter dette prinsippet.

En annen prinsipiell begrunnelse for videreføringen av dagens tilnærming, er at den er i tråd med hovedformålet med norsk integreringspolitikk: å få innvandrere i arbeid. Å tildele særskilte rettigheter til en gruppe som i hovedsak allerede har nådd målet med integreringspolitikken, kan virke mindre relevant. Om særskilte rettigheter innvilges, vil det dessuten kunne innebære at arbeidsinnvandreres posisjon og styrkes og gjør det vanskeligere for andre grupper å få en fot innenfor arbeidslivet, spesielt i lavlønnssegmenter i arbeidsmarkedet.

Det er imidlertid flere ulemper med dagens tilnærming. At en stor andel arbeidsinnvandrere er konsentrert i bransjer med dårligere lønns- og arbeidsforhold og lav organiseringsgrad, bidrar til manglende integrering også på andre områder. En grunn til det er deres begrensede norskerfardigheter og kunnskap om rettigheter og muligheter i Norge; relativt få arbeidsinnvandrere betaler selv for språkopplæring og mange bedrifter legger ikke til rette for det. En annen at mange arbeidsinnvandrere har en løsere tilknytning til arbeidslivet. Ettersom arbeidsinnvandrere oftere enn andre grupper jobber i konjunkturutsatte bransjer, vil mange dessuten oppleve å miste jobben. Mangel på norskerfardigheter vil da være en betydelig barriere for å komme tilbake i relevant arbeid. I tillegg har denne utredningen vist at arbeidsinnvandrere ofte deltar lite i politikk og lokalsamfunn, har lav tillit til myndighetene og har en svak tilhørighet til Norge.

Sammen fører disse forholdene for det første til at den norske arbeids- og velferdsmodellen står i fare for å bli svekket, noe som får konsekvenser både for utviklingen av lønns- og arbeidsvilkår og for styrkeforholdet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere på lang sikt. For det andre er det en risiko for at mange permanent bosatte arbeidsinnvandrere over tid forblir stående utenfor fellesskapet der de bor, noe som vil svekke samhørigheten i lokalsamfunnene det gjelder. Dette er spesielt alvorlig i mange mindre distriktssamfunn der

arbeidsinnvandrere utgjør en betydelig andel av lokalbefolkningen.

#### **17.4.2 Modell 2: Helhetlig integreringspolitikk**

Den andre modellen representerer et klart brudd med dagens integreringspolitiske regime og innebærer å utvikle en ny, helhetlig integreringspolitikk. Modellen ligger nærmere en forståelse av arbeidsinnvandring som migrasjon og tar utgangspunkt i at mange arbeidsinnvandrere opplever integreringsutfordringer tilsvarende andre innvandrergreper i Norge, og møter disse utfordringene gjennom en betydelig utvidelse av arbeidsinnvandreres rettigheter. Arbeidsinnvandrere fra både EØS og tredjeland gis i denne modellen rett til gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjennom en endring i integreringsloven, og de gis rett til karriere- og foreldreveiledning ved behov. Familiegjenforente til tredjelandsborgere får i tillegg rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Dette er rettigheter som i dag er forbeholdt flyktninger og deres familier. Modellen legger opp til finansiering gjennom statlige midler.

Modellen tar utgangspunkt i at beherskelse av det norske språket er grunnleggende for integreringen. Språkopplæring også for arbeidsinnvandrere som velger å bli boende i Norge, ses derfor som et statlig anliggende og en naturlig forlengelse av den øvrige integreringspolitikken. Å inkludere arbeidsinnvandrere fra både EØS-området og tredjeland i integreringspolitikken vil kunne bidra til å møte flere av integreringsutfordringene som denne utredningen har dokumentert.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil kunne øke fagorganiseringen og dermed styrke arbeidsinnvandreres forhandlingsmakt overfor arbeidsgivere, noe som på sikt kan redusere omfanget av sosial dumping. Styrkede norskerferdigheter og samfunnskunnskap vil med all sannsynlighet også gjøre at flere deltar i lokalsamfunn og politikk, og bidra til bedre kommunikasjon mellom for eksempel skole og hjem i tilfeller der arbeidsinnvandrere har familie. Dette argumentet har også en viktig kjønnsdimensjon. Selv om kvinnelige arbeidsinnvandrere har en høy sysselsetting i Norge, vil det være viktig både for likestillingen og for kvinners deltakelse i samfunnslivet at de behersker det norske språket. Ikke minst vil kommunikasjonen fra myndighetene bli enklere dersom arbeidsinnvandrere behersker norsk, noe som er svært viktig i et beredskapsper-

spektiv, der staten har behov for å nå ut med kritisk informasjon til samtlige borgere. Ved at familiegjenforente til arbeidsinnvandrere fra tredjeland deltar i introduksjonsprogram, øker også muligheten for at disse får en varig tilknytning til arbeidslivet og større muligheter til å delta aktivt i lokalsamfunnet.

Det er imidlertid flere prinsipielle innvendinger mot denne modellen. For det første vil tilbud om gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap i praksis være en statlig subsidiering av bedrifter som ansetter arbeidsinnvandrere. For det andre vil et slikt tilbud få betydelige økonomiske konsekvenser fordi gruppen av arbeidsinnvandrere er så tallrik, og en eventuell innføring må vektles nøye opp mot andre hensyn. For det tredje må en omlegging av integreringspolitikken vurderes opp mot kapasiteten i det kommunale mottaksapparatet. Både dagens situasjon i Ukraina og migrasjonskrisen i 2015/16, har vist hvor vanskelig det er å forutsi hvor mange asylsøkere som får opphold i Norge. Det internasjonale migrasjonsbildet er kontinuerlig skiftende, og det eneste som er sikkert, er at dagens situasjon ikke vil forbli stabil. Det innebærer at norske kommuner må være i stand til å motta svært mange nykommere på kort varsel, og at det må være kapasitet i systemet til å sikre et godt opplærings tilbud til grupper som har rett og plikt til det i dag.

Til slutt er det et spørsmål om gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra ankomst i Norge er et velegnet integreringstiltak for arbeidsinnvandrere. Mange har en kortsiktig tids horisont de første årene etter ankomst, og først over tid oppfatter de seg som mer eller mindre permanent bosatte. Derfor vil deltakelse i et opplæringsprogram etter kort tid i Norge antakelig oppleves som lite relevant.

#### **17.4.3 Modell 3: Differensiert integreringspolitikk**

Den tredje modellen kombinerer trekk fra de to foregående modellene og er utviklet som et integreringspolitisk svar på forståelsen av moderne arbeidsinnvandring som noe mellom mobilitet og migrasjon. Modellen viderefører det prinsipielle skillet mellom arbeidsinnvandrere og flyktninger/familieinnvandrere når det gjelder integreringspolitiske rettigheter ved ankomst. Basert på utredningens kartlegging av arbeidsinnvandreres bosettingsmønster og integreringssituasjon i Norge bygges imidlertid modellen på at politikken må styrkes på flere områder.



Modellen legger til grunn at tiltak for å sikre et ryddig og organisert arbeidsliv er det viktigste verktøyet for integrering av arbeidsinnvandrere, både i arbeids- og samfunnslivet. Modellen innebærer derfor tiltak både for å redusere de svakere lønns- og arbeidsvilkårene som mange arbeidsinnvandrere opplever i Norge, og for å effektivisere godkjenningen av formell kompetanse fra utlandet og sikre kompetanseutvikling blant bosatte arbeidsinnvandrere. Samtidig reflekterer modellen at flertallet av arbeidsinnvandrere har kommet for å bli, og at en betydelig andel mangler grunnleggende norskkunnskaper, har liten kjennskap til norske arbeidsforhold og i liten grad deltar i fagorganisasjoner, frivillighet og politikk. Dette er utfordringer som ikke vil løses med arbeidslivs- og kompetansepoltiske tiltak alene. Modellen innebærer derfor også målrettede integreringstiltak for å styrke norskferdighetene, øke deltakelsen og forbedre informasjonstilbudet om muligheter, rettigheter og forventninger i Norge når arbeidsinnvandrerne ankommer landet.

Omfanget av og innretningen på norskopplæringstilbudet innenfor denne differensierte integreringsmodellen kan legges opp på flere ulike måter. En mulig ordning inspirert av systemet i Danmark er at arbeidsinnvandrere gis rett til deltakelse i modulbasert opplæring i norsk, mot egenbetaling. Det er også mulig å tenke seg en bransjespesifikk prøveordning, der utvalgte bransjer med mange ansatte arbeidsinnvandrere blir del av et opplegg for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, i regi av eksisterende treparts bransjeprogram, eller en utvidelse av tilbud som allerede finnes, som Kompetansepluss eller norskopplæringsordningen. I alle varianter er det en forutsetning at man kan delta parallelt med at man er i jobb, og at oppstart kan skje innen tre til fem år. Dette vil ta høyde for utfordringen med skiftende tidshorisonter. Det bør også vurderes i hvilken grad arbeidsgivere kan pålegges et ansvar for å tilrettelegge for norskopplæringen. Uavhengig av hvordan en styrket norskopplæring ser ut, ligger det i denne modellen en forutsetning om at arbeidsmarkedstiltak i NAV justeres slik at arbeidsinnvandrere som i perioder står på utsiden av arbeidslivet, kan få tilbud om norskopplæring som arbeidsmarkedstiltak.

Modellen bygger på en erkjennelse av at beherskelse av det norske språket er en forutsetning for deltakelse på de fleste arenaer. Imidlertid forutsetter deltakelse også kunnskap om hva slags rettigheter, muligheter og forventninger som finnes i det norske samfunnet. Hvis arbeidsinnvandrerne får tydelig informasjon om slike ret-

tigheter, muligheter og forventninger idet de ankommer landet, kan de raskere bli del av lokalsamfunnet. For å stimulere ytterligere til deltakelse kan det innenfor denne modellen også vurderes tiltak for å øke fagorganiseringen blant arbeidsinnvandrere, og tiltak for å øke deltakelsen i sivilsamfunnet gjennom tilskuddsordninger med sikte på å opprette arbeidsinnvandrersorganisasjoner. Begge deler vil kunne bidra til bedre integrering gjennom å styrke arbeidsinnvandreres representasjon i demokratiske kanaler.

Også denne modellen har ulemper. At det i begrenset grad kan stilles krav til EØS-borgeres deltakelse, gjør treffsikkerheten i alle tiltak usikre når det gjelder denne gruppen. De prinsipielle innvendingene mot å subsidiere en gruppe som kommer frivillig til landet og som svar på etterspørselen i arbeidsmarkedet, står seg også. Differensieringsmodellen beholder imidlertid grunnstrukturen i dagens integreringspolitikk ved at flyktninger og deres familier forblir hovedmålgruppen. Dessuten videreføres prinsippet om at det viktigste bidraget til integrering av arbeidsinnvandrere skjer gjennom tiltak for å opprettholde et ryddig og organisert arbeidsliv. Modellen skiller seg derimot fra dagens tilnærming ved å styrke innsatsen langs to spor: tiltak rettet inn mot arbeidslivets virkemåte og tiltak for å styrke arbeidsinnvandreres forutsetninger for deltakelse i arbeids- og samfunnslivet på like vilkår som resten av befolkningen.

#### 17.4.4 Anbefaling av modell

Hva som oppfattes som den mest hensiktsmessige tilnærmingen til integrering av arbeidsinnvandrere, avhenger av flere forhold: Hvilken forståelse av arbeidsinnvandring som legges til grunn, og hvilke integreringsdimensjoner som oppfattes som relevante i integreringspolitisk sammenheng, har betydning for hvilke tiltak som framstår relevante. I tillegg kommer prinsipielle avveininger knyttet til hvilken rolle staten bør spille i tilretteleggingen for en gruppe som kommer frivillig til Norge som svar på en etterspørsel i arbeidsmarkedet.

Utvalget legger til grunn at arbeidsinnvandring verken bør forstås som arbeidskraftsmobilitet som selvreguleres av etterspørselen på arbeidsmarkedet, eller som migrasjon i en klassisk, sosiologisk forståelse av fenomenet, men tvert om som et differensiert og temporalt fenomen. Videre legger utvalget til grunn en bred tilnærming til integrering, der vurderingen av arbeidsinnvandreres integrering i Norge bygger

på at økonomiske, sosiokulturelle, sivil-politiske og resepsjonelle integreringsdimensjoner ses i sammenheng. Gitt bildet denne utredningen har tegnet av arbeidsinnvandreres situasjon i Norge, peker begge disse forståelsene i retning av at det er behov for å styrke innsatsen for å bedre integreringen av arbeidsinnvandrere i norsk arbeids- og samfunnsliv.

På bakgrunn av behovet for å styrke innsatsen for bedre integrering av arbeidsinnvandrere i Norge, mener utvalget at dagens politikk overfor arbeidsinnvandrere har viktige mangler. Utvalget anbefaler derfor ikke en videreføring av dagens regime. Utvalget anbefaler imidlertid heller ikke å gå inn for en helhetlig integreringspolitikk. Det er prinsipielt sett svært gode grunner til at flykninger og deres familier forblir hovedmålgruppen for norsk integreringspolitikk. Disse gruppene kommer til Norge uavhengig av etterspørselen i arbeidsmarkedet og har et legitimt behov for tilrettelegging for å komme i arbeid. Arbeidsinnvandrere er i en helt annen situasjon; de kommer frivillig og som svar på etterspørsel i arbeidsmarkedet, og de har følgelig en helt annen tilknytning til arbeidslivet. For arbeidsgivere er det dessuten økonomisk gunstig å rekruttere utenlandske arbeidstakere. Begge disse forholdene taler for at for eksempel opplæring i språk og samfunnskunnskap i utgangspunktet er noe som bør finansieres av arbeidsgivere eller arbeidsinnvandrerne selv, og ikke tilbys som en rettighet uavhengig av behov.

Utvalget mener likevel at det er behov for å innføre målrettede integreringstiltak overfor arbeidsinnvandrere, men under flere forutsetninger og i hovedsak for å styrke den norske modellen. Den norske modellen bygger på et organisert og regulert arbeidsliv, med gode lønns- og arbeidsvilkår, medbestemmelse og muligheter for kompetanseheving som kjerneelementer. Denne utredningen har dokumentert at arbeidsinnvandrere, særlig fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, er konsentrert i deler av arbeidsmarkedet der disse forutsetningene ofte utfordres. Utvalget mener derfor at det viktigste for å bedre integreringen av arbeidsinnvandrere i Norge er å unngå at arbeidsmarkedet blir mer todelt. Dette krever en vedvarende innsats mot sosial dumping, at man øker kontroll av og bruker mer effektive sanksjoner mot arbeidslivskriminalitet, og har en kompetansepolitikk som bidrar til både at den kompetan-

sen arbeidsinnvandrere har med seg faktisk blir benyttet, og at arbeidsinnvandrere i større grad enn i dag får anledning til å videreutvikle kompetansen sin i perioder der de står utenfor arbeidslivet.

Dersom Norge lykkes i å sikre arbeidsinnvandrere likeverdige lønns- og arbeidsvilkår med norskfødte, vil dette sannsynligvis i seg selv bidra til bedre integrering fordi det gir dem tid og rom til å delta på andre arenaer. Fordelen med generelle tiltak som tar sikte på å bedre lønns- og arbeidsvilkår, er dessuten at tiltakene vil komme alle utsatte grupper til gode, inkludert arbeidsinnvandrere på korttidsopphold og innvandrere som har kommet til Norge av andre årsaker. Utvalget anerkjenner imidlertid at økte norskerfardigheter og høyere deltakelse i samfunnet vil ha positive effekter også for integrering i arbeidslivet. Utvalget mener derfor at å styrke tilbudet om norskopplæring, kombinert med tiltak for å bedre informasjonen ved ankomst, øke fagorganiseringsgraden og øke deltakelsen i frivillighet og politikk, vil kunne bidra positivt både til integreringen av arbeidsinnvandrere i norsk arbeids- og samfunnsliv, og til opprettholdelsen av den norske modellen. Utvalgets vurdering er følgelig at differensieringsmodellen – en kombinasjon av generelle arbeidslivs- og kompetansepolitiske tiltak med målrettede integreringstiltak for å understøtte den norske modellen – er mest hensiktsmessig for å utvikle en integreringspolitikk for arbeidsinnvandrere i Norge.

I kapittel 18 presenteres utvalgets forslag til tiltak i detalj, strukturert etter inndelingen av politikkområder i utredningens del II. Først beskrives utvalgets forslag til endringer i integreringspolitikken i tråd med den anbefalte differensieringsmodellen. Deretter beskrives forslag til endringer i arbeidslivs- og velferdspolitikken og utdannings- og kompetansepolitikken. Helt til slutt presenteres forslag til kunnskapsutvikling om arbeidsinnvandreres situasjon i Norge. Deler av mandatet har vært krevende å besvare fullt ut ettersom datagrunnlaget på flere områder var mangelfullt. En viktig oppgave er derfor å etablere et mer solid kunnskapsgrunnlag om arbeidsinnvandreres integrering i Norge, slik at det blir mulig å følge utviklingen tett og etablere et godt grunnlag for å identifisere og utvikle treffsikre løsninger i årene framover.

## Kapittel 18

# Utvalgets anbefalinger

### 18.1 Innledning

Utvalget mener at integreringsutfordringene arbeidsinnvandrere i Norge står overfor, tilsier et behov for politikkforsterkning på ulike områder. Helt sentralt for integreringen av arbeidsinnvandrere er en styrking og videreutvikling av et ryddig og organisert arbeidsliv. Arbeidsinnvandrere, særlig fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, er overrepresentert i deler av arbeidslivet der organisasjonsgraden er lavere, lønns- og arbeidsvilkårene er dårligere, og der løsere tilknytningsformer er mer utbredt. Utvalget mener at bedre integrering av arbeidsinnvandrere i Norge vil kreve en vedvarende innsats mot sosial dumping, økt kontroll av og mer effektive sanksjoner mot arbeidslivskriminalitet, sammen med tiltak for økt organisasjonsgrad. Det vil også kreve en mer aktiv arbeidsmarkeds- og kompetansepolitikk som gir arbeidsinnvandrere mulighet til å benytte og videreutvikle sin kompetanse.

Mange av utfordringene som arbeidsinnvandrerne står overfor i arbeidslivet deles av andre utsatte grupper, både med og uten innvandrerbakgrunn. Flere av tiltakene utvalget foreslår vil dermed også være relevant for andre enn arbeidsinnvandrere, noe som er viktig for å unngå at utsatte grupper settes opp mot hverandre. Utvalget mener samtidig at bedre ferdigheter i det norske språket, mer kunnskap om norske arbeidslivs- og samfunnsforhold og tilrettelegging for økt deltakelse i samfunnet, vil styrke arbeidsinnvandrernes kapasitet og mulighet til integrering. Utvalgets vurdering er derfor at det som i kapittel 17 ble omtalt som en *differensiert integreringspolitikk* – en kombinasjon av generelle arbeidslivs- og kompetansepolitiske tiltak med målrettede integreringstiltak tilpasset arbeidsinnvandrere som gruppe – er den mest hensiktsmessige tilnærmingen til integrering av arbeidsinnvandrere i Norge.

Denne vurderingen innebærer at utvalget, i likhet med det tidligere introduksjonslovutvalget<sup>1</sup>,

mener at introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere ikke er aktuelt for arbeidsinnvandrere. Selv om elementer fra introduksjonsprogrammet, som kompetansekartlegging, karriereveiledning, livsmestring og foreldreveiledning, kan være egnede tiltak for en del arbeidsinnvandrere, mener utvalget at dette ikke bør gis som et generelt tilbud. Kommunene kan tilby foreldreveiledning ved behov. Integreringsloven åpner allerede for at familiemedlemmer til arbeidsinnvandrere fra tredjeland *kan* gis et tilbud om introduksjonsprogram av kommunen i dag. Utvalget er imidlertid kjent med at dette gjøres i liten grad. For en del familieinnvandrere som har utfordringer med å få seg egnet arbeid eller trenger videre utdanning, kan introduksjonsprogram være godt egnet. Utvalget oppfordrer derfor kommunene til i større grad å vurdere og tilby introduksjonsprogram til familiemedlemmer til arbeidsinnvandrere fra tredjeland som har behov for det.

Dette kapitlet inneholder forslag til hvordan det konkrete innholdet i en differensiert integreringspolitikk kan se ut. Forslagene bygger i hovedsak på utvalgets vurdering av arbeidsinnvandreres situasjon i Norge, slik denne er kartlagt i utredningens del III og oppsummert i kapittel 17.2. Samtidig trekkes det veksler på innspill som har kommet til utvalget underveis i utredningsprosessen. Som omtalt i kapittel 2 har utvalget sendt skriftlig forespørsel til alle landets kommuner og fylker om å beskrive særskilte utfordringer og gi innspill til tiltak som bør styrkes eller innføres på nasjonalt nivå. Det er også gjennomført to innspillmøter, hvor utvalget fikk innspill til hovedutfordringer og mulige tiltak. Beskrivelsene av utfordringene som utvalget har mottatt, støtter i all hovedsak opp under utvalgets vurdering av situasjonen, og innspillene rommer også konkrete forslag til tiltak som reflekteres i flere av utvalgets anbefalinger.

Som redegjort for i kapittel 4 innebærer Norges EØS-rettslige forpliktelser klare begrensninger med hensyn til hvilke plikter som kan pålegges EØS-borgere, også ved utforming av politikk

<sup>1</sup> NOU 2001: 20.

som skal fremme bedre integrering. Eventuelle tiltak rettet mot EØS-borgere må være i tråd med EØS-avtalens prinsipper om proporsjonalitet og ikke-diskriminering. Blant annet kan språkkrav og pliktig norskopplæring være til hinder for den frie bevegelsen. Det må derfor dokumenteres at slike plikter forfølger legitime hensyn på en egnet, nødvendig og forholdsmessig måte. Advokat Ellingsen ved Advokatfirmaet Lund & Co DA – MNA har på oppdrag fra utvalget utarbeidet en juridisk betenkning om hvilket handlingsrom EØS-retten gir for å stille krav om norskferdigheter eller norskopplæring.<sup>2</sup> Betenkningen er nærmere omtalt nedenfor. Hele betenkningen følger som digitalt vedlegg til utredningen.

Utvalgets konkrete anbefalinger følger politikkområdene slik de er redegjort for i utredningens del II. Først presenteres utvalgets forslag til endringer i integreringspolitikken. Deretter vurderes tiltak innenfor arbeids- og velferdspolitikken og utdannings- og kompetansepolitikken. Kapitlet avsluttes med anbefalinger om videre kunnskapsutvikling.

På de generelle politikkområdene viser utvalget i stor grad til hvordan allerede foreslåtte tiltak og pågående prosesser kan bidra til bedre integrering av arbeidsinnvandrere, men utvalget kommer i tillegg med nye enkeltforslag og vurderinger. Selv om strukturen følger politikkområdene og derfor omtales adskilt er det viktig å være klar over at de ofte henger tett sammen. Tiltak for heving og godkjenning av kompetanse er for eksempel viktig for integreringspolitikken, og tiltak for å heve kompetansen til dem som står helt eller delvis utenfor arbeidslivet, er sentralt innenfor arbeidsmarkedspolitikken. Forslag på ett område kan også ha betydning for de andre politikkområdene.

Utvalget er bedt om å vurdere integreringspolitiske virkemidler i kommuner og arbeidsmarkeder av ulik størrelse og i ulike deler av landet. Dette vil bli gjort under det enkelte underkapittel der dette er relevant. Flere av tiltakene som anbefales, må også utredes eller operasjonaliseres nærmere.

## 18.2 Integreringspolitikken

De målrettede integreringspolitiske tiltakene utvalget anbefaler for å bedre arbeidsinnvandre-

res integrering i Norge, kan deles i tre hovedkategorier. Den første kategorien dreier seg i hovedsak om norskopplæring, men utvalget inkluderer også en diskusjon av behovet for å utvikle verktøy for å kartlegge norskferdigheter og spørsmålet om opplæring i samfunnskunnskap. Den andre handler om informasjon og kommunikasjon. Den tredje handler om deltakelse og representasjon i samfunnet utenfor arbeidslivet.<sup>3</sup> Til slutt drøftes behovet for koordinering og samordning på integreringsområdet.

Utvalget er bedt om å foreslå tiltak for bosatte arbeidsinnvandrere. Utvalget legger til grunn at opplæring i norsk og samfunnskunnskap ikke er aktuelle for arbeidsinnvandrere fra de andre nordiske landene eller arbeidsinnvandrere på korttidsopphold. Informasjonstiltak, inkludert bedre tilgang til informasjon om lønns- og arbeidsvilkår, bør derimot rettes mot alle arbeidsinnvandrere, uavhengig av hvor lenge de har planlagt å oppholde seg i Norge.

### 18.2.1 Opplæring i norsk

Som utredningen har vist, møter arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer en rekke utfordringer som følge av mangelfulle norskferdigheter. Se blant annet omtale i kapittel 10.3, 12.3 og 17. Likevel er det mange som ikke benytter seg av de mulighetene som finnes for norskopplæring. Som det kommer fram av kapittel 12.3, er det identifisert en rekke barrierer som bidrar til at arbeidsinnvandrere, særlig fra EØS, ikke deltar i norskopplæring.<sup>4</sup>

I kapittel 17 redegjør utvalget for sin vurdering av den overordnede tilnærmingen til integrering av arbeidsinnvandrere. Utvalget anbefaler ikke et generelt tilbud om gratis opplæring i norsk til arbeidsinnvandrere, slik det i dag gis til arbeidsinnvandrere i Danmark og Sverige. Utvalget mener likevel at det er behov for å styrke norskopplæringen for bosatte arbeidsinnvandrere. Det vises også til Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), som i en fersk rapport anbefaler styrket norskopplæring, herunder grunnleggende språkopplæring for bosatte EØS-borgere i Norge.<sup>5</sup>

Dette utgangspunktet reiser spørsmålet om innretningen av opplæringen og bruken av offentlige midler til dette formålet. Utvalget mener at

<sup>2</sup> Ellingsen. (2022). *Språkkrav for arbeidsinnvandrere fra EØS-området*. Oslo: Advokatfirmaet Lund & Co DA. Notat utarbeidet for Arbeidsinnvandrertutvalget.

<sup>3</sup> Tiltak for å øke arbeidsinnvandreres fagorganisering diskuteres under kapittel 18.3.

<sup>4</sup> Rambøll. (2021).

<sup>5</sup> OECD. (2022).

det i prinsippet bør utvises en varsomhet når det gjelder innføring av nye rettighetsbaserte ordninger, der kostnader ved arbeidsinnvandring betales av fellesskapet. På den andre siden er det store samfunnsmessige omkostninger forbundet med at en voksende del av den bosatte befolkningen ikke behersker det norske språket, noe som taler for at deler av norskopplæringen bør finansieres med offentlige midler. Utvalget mener at ansvaret for norskopplæringen bør fordeles mellom arbeidsinnvandrerne, arbeidsgiverne og staten. Utvalget legger til grunn at arbeidsgivere i begrenset grad kan pålegges å tilby eller legge til rette for opplæring i norsk, utover det som er nødvendig for å ivareta HMS på arbeidsplassen. Likevel mener utvalget at det bør jobbes for å lage løsninger som oppfordrer arbeidsgivere til å bidra til norskopplæring. For mange arbeidsgivere vil et slikt bidrag også være en god investering.

Utvalget har lagt til grunn at det bør tas utgangspunkt i eksisterende ordninger for å styrke norskopplæringen. To tilnærminger er utredet nærmere: Den ene er lovfestet rett til å delta i modulbasert norskopplæring, med utgangspunkt i norskopplæring etter integreringsloven, men der det inngår en betydelig egenandel. Den andre er å utvide og styrke tilbudet om norskopplæring for arbeidsinnvandrere som jobber i utvalgte bransjer, gjennom å videreutvikle treparts bransjeprogrammer. I tillegg har utvalget drøftet handlingsrommet for å innføre krav om norskferdigheter i HMS-utsatte bransjer. Norskopplæring som kan gis gjennom NAV til arbeidsinnvandrere som står uten jobb og trenger kvalifisering, diskuteres nærmere i 18.3.3.

Uavhengig av ordning legger utvalget til grunn at om norskopplæringen skal gi gode resultater og ha høy deltakelse, bør tilbudet være fleksibelt, være tilpasset den enkeltes behov og være nært arbeidsinnvandrers bosted eller arbeidsplass.<sup>6</sup> Opplæring som oppleves relevant for den enkeltes arbeid, kan bidra til økt oppslutning og bedre norskferdigheter enn om kursingen skjer uten sammenheng med jobb.<sup>7</sup> I tillegg vil tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i undervisningen, uavhengig av bostedskommune, ha betydning.<sup>8</sup> Videre mener utvalget at mulighet for nettbasert norskopplæring og undervisning som kan følges

digitalt, vil kunne øke oppslutningen og bidra til bedre måloppnåelse.

Arbeidsinnvandrere fra tredjeland har i dag en *plikt* til å gjennomføre 225 timer opplæring i norsk og 75 timer samfunnskunnskap. Denne plikten har betydning for adgangen til å få permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap i Norge. Det ligger utenfor utvalgets mandat å foreslå tiltak som innebærer endringer i regelverket om opphold i Norge. Utvalget legger til grunn at det ikke er aktuelt å gjøre endringer i denne plikten.

#### 18.2.1.1 Rett til modulbasert norskopplæring med egenbetaling

Utvalget har utredet å gi bosatte arbeidsinnvandrere, både fra EØS og tredjeland, rett til modulbasert opplæring i norsk, der deltakelse forutsetter betaling av et depositum for første modul og en betydelig egenbetaling for senere moduler. Rett til opplæring kan innføres ved at det gis støtte til modulbasert opplæring inntil oppnådd norskmål etter integreringsloven<sup>9</sup> (eventuelt også rett til 75 timer opplæring i samfunnskunnskap, se 18.2.3 nedenfor).

Selv om EØS-borgere har en plikt til å registrere seg, er det stor usikkerhet ved slike registreringer. Derfor bør ikke målgruppen for norskopplæringstiltak knyttes til den utlendingsrettslige registreringen av EØS-borgere. Et eventuelt tilbud om opplæring bør derfor i utgangspunktet rette seg til *alle* EØS-borgere. Tilbud til arbeidstakere må innrettes blant annet i tråd med plikten til likebehandling i EØS-arbeidstakerforordningen. Behovet for yrkesspesifikk opplæring kan ivaretas innenfor rammene av dagens læreplan etter integreringsloven, hvor det blant annet kommer fram at norskopplæringen skal knyttes til tverrfaglige temaer, som igjen skal tilpasses den enkelte deltakerens behov.<sup>10</sup>

På vegne av utvalget har Oslo Economics foretatt en samfunnsøkonomisk analyse av oppskalering av tilbudet om norskopplæring til arbeidsinnvandrere.<sup>11</sup> Analysen er basert på anslåtte og antatte kostnader og nyttevirkninger av dagens ordning for norskopplæring. Selv om en stor del av både kostnads- og nyttevirkningene ikke lar seg kvantifisere, viser analysen at nyttevirknin-

<sup>6</sup> Se blant annet Lillevik & Tyldum. (2018).

<sup>7</sup> IMDi (2022d). Se også kapittel 16.4.4 om erfaringer med arbeidsrettet opplæring.

<sup>8</sup> Se Prop. 89 L (2019–2020) punkt 11.2.4 om kompetansekrav for lærere og kapittel 16.

<sup>9</sup> Se integreringsforskriften § 28.

<sup>10</sup> Forskrift 20. juni 2021 nr. 205 om læreplan i norsk for voksne innvandrere.

<sup>11</sup> Oslo Economics. (2022). Samfunnsøkonomisk analyse av norskopplæring for arbeidsinnvandrere. Notat utarbeidet for Arbeidsinnvandrertutvalget.

gene øker med antallet timer norskopplæring som gis. Samtidig vil et høyt antall undervisningstimer isolert sett medføre større kostnader. Hele notatet følger som digitalt vedlegg til utredningen.

Figur 18.1 gir en enkel framstilling av hvordan en modulbasert opplæring i norsk for arbeidsinnvandrere kan se ut. Modellen er inspirert av det danske språkopplæringstilbudet, der retten til gratis opplæring i dansk – for alle innvandrere uavhengig av innvandringsgrunn – skjer i moduler, og der deltakerne må bestå en prøve som dokumenterer beherskelse av dansk på nivå A1, A2, B1 osv., før de kan gå videre til neste modul.<sup>12</sup>

Ved modulbasert opplæring kan første modul tilbys uten egenbetaling, men med et depositum på for eksempel kr 2 000, som tilbakebetales i sin helhet etter bestått modul. Krav om depositum, som refunderes etter gjennomført opplæring, vil kunne motivere til gjennomføring og hindre frafall. Dette vil bringe arbeidsinnvandrere opp på et norsknivå som vil innebære en gevinst for både arbeidsinnvandreren selv, arbeidsgiver og for samfunnet. Norsknivået som den enkelte skal nå, kan fastsettes med utgangspunkt i veiledende minimumsnivåer i norsk etter integreringsloven.<sup>13</sup> Det kan vurderes å innføre en grad av egenbetaling for deltakelse i modul 2 og 3, eksempelvis ved en egenandel på 50 prosent. Den konkrete innretningen av modulene må utredes nærmere, blant annet sett opp mot lærerplanen i norsk for voksne innvandrere.

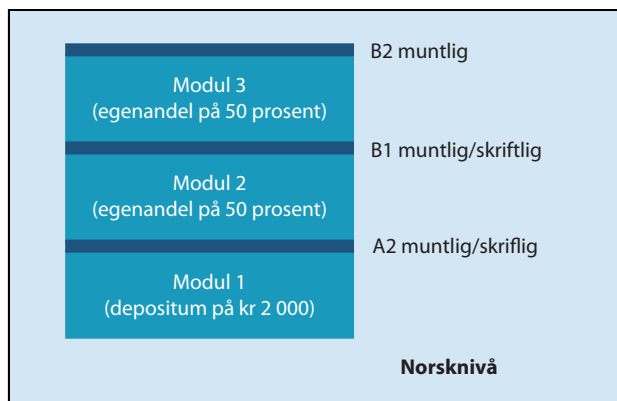
Begrunnelsen for at det her henvises til oppnådde norsknivåer heller enn antall undervisningstimer, er at deltakere med ulike forutsetninger vil ha behov for opplæring av ulik varighet for

å nå et bestemt mål. Dette er i tråd med dagens regulering i integreringsloven. At det stilles krav om at man må dokumentere et visst norsknivå før deltakerne går videre til neste nivå, vil også begrense bruk av ressurser på opplæring av personer som er lite motivert, og som dermed antas å ha begrenset nytte av undervisningen. En slik ordning forutsetter imidlertid et godt verktøy for å kartlegge norsknivå, både før oppstart av undervisningen og ved overgang til ny modul, se 18.2.2.

Bredt innrettede tiltak for nyankomne vil omfatte arbeidsinnvandrere som forlater Norge innen kort tid, og dermed være en mindre hensiktsmessig bruk av offentlige midler.<sup>14</sup> Starttidspunktet for norskopplæringen bør derfor være fleksibelt for å bidra til at den enkelte faktisk er motivert for opplæringen ved oppstart, men med mulighet for oppstart allerede kort tid etter ankomst til Norge.<sup>15</sup> I tillegg bør det vurderes overgangsordninger for arbeidsinnvandrere som allerede har vært bosatt i Norge i lengre tid når en eventuell ny ordning trer i kraft, men som fortsatt har behov for opplæring. For eksempel kan allerede bosatte arbeidsinnvandrere gis en behovsprøvd rett til norskopplæring i en eller flere moduler etter en kartlegging av norskferdigheter, eller man kan tenke seg en overgangsperiode der allerede bosatte arbeidsinnvandrere oppfordres til å søke om plass i den eksisterende norskopplæringsordningen («klippekortordningen») se omtale i kapittel 5.4 og 16.5.

Det bør settes en begrensning på hvor lang tid deltakere kan bruke på hver modul, for eksempel seks måneder per modul for personer med minimum videregående opplæring fra før, og ett år for de med utdanning under videregående nivå. Da vil rammene for alle tre modulene bli henholdsvis 18 måneder og 3 år, i tråd med dagens regulering i integreringsloven.

Det antas at enkelte av dem som har deltatt i første modul, vil være i stand til å videreutvikle sine norskferdigheter gjennom å delta i arbeidslivet og samfunnet for øvrig, mens andre vil være motivert for ytterligere opplæring. Det kan derfor argumenteres for relativt stor grad av egenbetaling for senere moduler, når brukeren allerede er orientert om tilbudet som finnes, og kjent med nytten av dette. Delvis egenbetaling vil redusere statens kostnader, ansvarliggjøre den enkelte arbeidsinnvandrere og hindre at det brukes offentlige midler på umotiverte deltakere. Samtidig vil trolig en andel arbeidsinnvandrere unnlate å fort-



Figur 18.1 Modell for modulbasert opplæring med utgangspunkt i veiledende norsknivå

<sup>12</sup> Rambøll. (2022).

<sup>13</sup> Se boks 5.1. Tilsvarende minimumsnivåer gjelder for andre grupper med rett til norskopplæring etter integreringsloven.

<sup>14</sup> Se kapittel 8.3 om utvandring fra Norge.

<sup>15</sup> Oslo Economics. (2022): 23.

sette med norskundervisning med krav om egenbetaling, særlig om denne blir av en viss størrelse. Det må derfor antas at en ikke ubetydelig andel vil la være å benytte seg av rett til modulbasert opplæring med egenbetaling, som skissert ovenfor, selv om de har behov for bedre norskferdigheter.

En lovfestet rett til norskopplæring innebærer at den enkelte kommune er forpliktet til å sørge for at det finnes et tilbud. Dette ansvarliggjør kommunene, men vil samtidig kunne være utfordrende med hensyn til dimensjonering av opplæringstilbudet. Ved innføring av en rett, men uten plikt, kan det være uforutsigbart i hvor stor grad målgruppen vil benytte seg av retten. Det vil også være kostnadsdrivende om alle kommuner må rigge for et tilbud, samtidig som prognosene for ankomst av arbeidsinnvandrere er usikre. Kommunene vil imidlertid kunne kjøpe inn tjenesten fra private og frivillige tilbydere av norskopplæring, noe som kan bidra til økt fleksibilitet.<sup>16</sup> Også nettbaserte løsninger kan benyttes. Kommunenes kapasitet må for øvrig også ses i sammenheng med kommunenes eksisterende forpliktelser til å sørge for norskopplæring for andre innvandrergupper. Krav til kommunene om at de skal gi opplæringstilbud for arbeidsinnvandrere, vil kunne bli utfordrende i perioder der det ankommer mange flyktninger. På den andre siden kan det bli enklere for kommunene å rigge et kvalitativt godt og individuelt tilpasset tilbud når målgruppen for norskopplæring generelt blir større.

#### 18.2.1.2 Videreutvikle bransjeprogrammene

Utvalget har også utredet nærmere om norskopplæring gjennom bransjeprogram til arbeidsinnvandrere som jobber i utvalgte bransjer, kan være et mulig satsingsområde. Dette vil i så fall kreve nærmere vurdering og avklaring fra partene i arbeidslivet.

Som omtalt i kapittel 6 og 7 danner bransjeprogram en felles ramme rundt partenes og myndighetenes innsats i enkelte utsatte næringer, og denne arbeidsformen er tatt i bruk på flere områder. Bransjeprogram brukes både i forbindelse med kompetanseutvikling, som virkemiddel for å fremme trygge og seriøse arbeidsforhold i utsatte næringer og i oppfølgingen av IA-avtalen for å forebygge sykefravær og frafall fra arbeidslivet. Sentralt for programmene står tanken om at partene i arbeidslivet er de nærmeste til å vurdere hvilke tiltak som det er behov for i gjeldende bran-

sjer, og at utfordringene varierer mye mellom ulike deler av arbeidslivet.

Samarbeidet i bransjeprogrammene skal være operativt, og utforming og organisering tilpasses de utfordringene som finnes i bransjene. Bransjeprogram for kompetanseutvikling vurderes som særlig relevant for norskopplæring, og kurs i yrkesnorsk tilbys allerede i dag innenfor noen av programmene. Generelt skal kompetanseutviklingsprogrammene bidra til å gi bransjene bedre tilgang på relevant kompetanse og bidra til at personer med tilknytning til de aktuelle bransjene, både ansatte, ledige og permitterte, får en kompetanseutvikling som gjør dem bedre rustet til jobbutførelse og å mestre omstillinger. Programmene kan vare i maksimalt tre år.

Etablering av nye bransjeprogram for kompetanseutvikling der det legges vekt på å tilby norskopplæring – alternativt en utvidelse av eksisterende bransjeprogram for kompetanseutvikling til i større grad å omfatte norskopplæring – vil kunne kombinere kvalifisering og arbeidsdeltakelse på en måte som kan oppleves relevant, motiverende og effektivt. Det kan bidra til å styrke norskferdighetene i bransjer hvor integreringsutfordringene og barrierene mot å finansiere språkopplæring på egenhånd er størst, og hvor det å beherske norsk på jobben er særlig viktig. Ved å heve norskferdighetene for arbeidstakere i slike bransjer legges grunnlag for bedre kommunikasjon og utvikling, økt informasjonsutveksling og tryggere arbeidsutførelse. Det vil samtidig kunne bidra til bedre kunnskap om rettigheter og plikter og større forståelse av HMS-arbeid og betydningen av fagorganisering.

Bransjeprogrammene for kompetanseutvikling vier mye oppmerksomhet til hvilken kompetanse den enkelte bransjen trenger, og hvordan flere med tilknytning til bransjen kan tilegne seg nødvendig kunnskap. Gjennom en tilskuddsordning gir staten støtte til kurs som bransjene har vurdert at det er behov for. Noe av hensikten er å utvikle nye tilbud som bransjen senere, etter avslutning av bransjeprogrammene, selv må ta ansvar for driften av. For deltakerne er kursene gratis. Spennet i kompetansetilbudene er stort og rommer alt fra korte e-læringsmoduler til lengre kurstilbud med studiepoeng. Om tilbudet om norskopplæring gjennom bransjeprogrammer skal utvides, må det tilpasses ulike målgrupper og utformes etter nærmere definerte behov fra deltakende parter.

Det finnes allerede i dag kurs i yrkesnorsk innenfor noen av kompetanseutviklingsprogrammene, blant annet i bransjeprogram for reiseliv, for

<sup>16</sup> Se nærmere om frivillige organisasjoner rolle i kapittel 16.5.

avfall og gjenvinning og for anlegg. Yrkesnorsk skiller norskopplæringen fra den mer grunnleggende norskopplæringen, som blant annet kan tilbys gjennom Kompetansepluss arbeid, nærmere beskrevet i kapittel 7.2. Et eksempel på kurs i yrkesnorsk er «norsk for kokkefaget», som blant annet tilbyr norskopplæring innen områdene råvarer og produksjon, meny samt hygiene og kvalitetsstyring. Et annet eksempel er «norsk for resepsjonsmedarbeidere». Flere av de utvalgte bransjene i programmet for kompetanseutvikling har en betydelig andel arbeidsinnvandrere, blant annet industri- og byggenæringen.

En fordel med å inkludere norskopplæring i eksisterende bransjeprogram, er at norskopplæringen i større grad vil kunne ses i sammenheng med øvrig kompetanseutvikling og behov. Det kan også være kostnadsbesparende, både økonomisk og administrativt, å knytte norskopplæring til allerede eksisterende programmer.

Norskopplæring gjennom bransjeprogrammer vil ikke bare gjelde arbeidsinnvandrere, men kan også tilbys andre innvandrergupper som jobber i de utvalgte bransjene, både flyktninger og deres familiemedlemmer. Samtidig vil en bransjetilnærming nødvendigvis være selektiv og innebære at noen arbeidsinnvandrere får et språkopp-læringstilbud, mens andre, i bransjer som ikke omfattes av programmet, ikke vil få samme mulighet. Familiemedlemmer til arbeidsinnvandrere vil heller ikke bli omfattet av tilbud innenfor et bransjeprogram, med mindre de selv arbeider i bransjer med tilsvarende ordning.

### 18.2.1.3 Språkkrav

Spørsmålet om i hvilken grad det kan stilles krav til EØS-arbeidsinnvandreres norskferdigheter, har vært diskutert siden EU-utvidelsen i 2004. Utredningen har vist at manglende felles språk skaper utfordringer i deler av arbeidslivet, blant annet gjennom økt risiko for arbeidsulykker og dårligere ivaretagelse av HMS, samt negative konsekvenser for både samarbeid og arbeidskultur. Disse utfordringene aktualiserer spørsmålet om det innenfor Norges EØS-rettslige forpliktelser kan stilles krav til norskferdigheter i HMS-utsatte bransjer.

Som omtalt over har advokat Ellingsen på oppdrag fra utvalget skrevet en juridisk betenkning om hvorvidt det kan stilles språkkrav for arbeidsinnvandrere fra EØS-området.<sup>17</sup> I betenkningen framheves det at et hvert språkkrav må overholde proporsjonalitetsprinsippet, det vil si at språk-

kunnskapene som kreves må være nødvendig for at den aktuelle yrkesutøveren skal kunne utføre sitt arbeid på forsvarlig vis. Det er de konkrete arbeidsoppgavene som danner utgangspunkt for nødvendighetsvurderingen.

Med formål om å unngå at manglende kommunikasjon ikke utgjør en sikkerhetsrisiko på arbeidsplassen sendte Nærings- og fiskeridepartementet den 4. november 2022 på høring et forslag om endringer i regelverket om offentlige anskaffelser og byggherreforskriften.<sup>18</sup> Blant annet foreslår departementet å innføre et krav til språkferdigheter for bygge- og anleggsvirksomheter. I forslaget viser departementet til at et ensidig krav til norske språkferdigheter reiser EØS-rettslige problemstillinger, og at det er nødvendig at et krav til språkferdigheter også omfatter engelsk språk.

### 18.2.1.4 Utvalgets vurdering

Utvalget mener at beherskelse av det norske språket er grunnleggende for arbeidsinnvandreres integrering i arbeids- og samfunnslivet, og at norskopplæringstilbudet derfor bør styrkes. Vurderingen bygger på utredningens kartlegging, som viser at manglende norskferdigheter blant arbeidsinnvandrere har negative konsekvenser på en rekke samfunnsområder. Bedre norskferdigheter blant arbeidsinnvandrere vil virke sammen med andre tiltak for å sikre et ryddig og organisert arbeidsliv. Det vil minske risikoen for arbeidsulykker og bidra til bedre ivaretagelse av HMS, gi bedre forutsetninger for å forstå regelverk knyttet til norske lønns- og arbeidsvilkår, og bidra til bedre integrering på arbeidsplassen ved at det utvikles sterkere sosiale og språklige fellesskap. Bedre norskferdigheter vil også styrke arbeidsinnvandreres forutsetninger for integrering på andre samfunnsområder, for eksempel gjennom deltakelse i frivillighet og politikk, og det vil styrke mulighetene for inkludering i lokalsamfunnet og oppfølging av barn og unge i skole og fritidsaktiviteter. Endelig vil bedre norskferdigheter bidra til å styrke beredskapen fordi det vil bli enklere for norske myndigheter å nå ut med kritisk informasjon til en større andel av befolkningen når det behøves.

<sup>17</sup> Ellingsen. (2022).

<sup>18</sup> Regjeringen (2022, 4. november). Høring – Forslag til endringer i regelverket om offentlige anskaffelser og byggherreforskriften. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag/id2931147/?expand=horingsbrev>.



På generelt grunnlag vil utvalget framheve at læring av norsk ikke bare henger sammen med antall timer tilbudt norskopplæring, men også hvilke muligheter den enkelte har til å praktisere norsk på arbeidsplassene og i fritiden. Det er derfor viktig å unngå en arbeidsorganisering som bremser mulighetene for å lære norsk, for eksempel at virksomheter ansetter eller organiserer arbeidet basert på språkgrupper.

For å heve nivået på norskferdighetene blant arbeidsinnvandrere som jobber i utsatte bransjer, anbefaler utvalget en oppskalering av bransjeprogrammene for kompetanseutvikling med sikte på blant annet å styrke tilbudene om norskopplæring. Dette kan skje gjennom å opprette nye bransjeprogrammer, eller gjennom en utvidelse av eksisterende bransjeprogram for kompetanseutvikling til å i større grad også omfatte norskopplæring. Gjennom bransjeprogrammene kan norskopplæring skreddersys behovene i den aktuelle bransjen, opplæringen kan lettere kobles til arbeidsdeltakelse og ses i sammenheng med andre kompetansebehov tilknyttet den spesifikke bransjen. Opplæringen vil kunne bli praktisk, yrkesrettet og fleksibel. Tilbudet kan dessuten gis uavhengig av innvandringsgrunn og botid i Norge.

Utvalget peker på at en eventuell videreutvikling av bransjeprogrammene ikke vil dekke behovet for norskopplæring til arbeidsinnvandrere og familiemedlemmer som jobber i bransjer uten tilsvarende ordninger. Bransjeprogrammene vil dessuten ofte være av en midlertidig karakter. Utvalget mener derfor at det er behov for også å styrke andre norskopplæringstilbud for å nå flere.

I spørsmålet om hvorvidt arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer bør få en lovfestet rett til modulbasert norskopplæring mot depositum/egenbetaling, eller snarere om den eksisterende norskopplæringsordningen bør utvides, deler imidlertid utvalget seg i et flertall og et mindretall. Utvalget deler seg også i et flertall og et mindretall i spørsmålet om det bør vurderes innført krav om norskferdigheter i HMS-utsatte bransjer.

#### *Lovfestet rett til norskopplæring?*

*Utvalgets flertall*, ved utvalgsleder Arnfinn H. Midtbøen og medlemmene Marie Florence Moulack, Anne-Marit Presterud, Leila Rezzouk, Johan Fredrik Rye, Cathrine Stavnes, Janis Umblijs og Anne Mette Ødegård, anbefaler at det innføres en lovfestet rett til modulbasert norskopplæring for bosatte EØS-borgere, arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familiemedlemmer, regulert i inte-

greringsloven, med et depositum for deltakelse i første modul og en betydelig grad av egenbetaling for senere moduler.

Utvalgets flertall mener at økte norskferdigheter blant arbeidsinnvandrere er avgjørende for bedre integrering. Ettersom et flertall av arbeidsinnvandrerne blir varig bosatt i Norge og det bør være et mål at varig bosatte blir best mulig integrert i både arbeids- og samfunnsnivå, mener flertallet at en lovfestet rett til norskopplæring er et godt og viktig tiltak. Flertallet presiserer at arbeidsinnvandrere ikke bør gis rett til gratis norskopplæring på linje med flyktninger og deres familier. I tråd med det utvalget omtaler som en *differensiert* integreringspolitikk, der tiltak er tilpasset arbeidsinnvandrere som gruppe, mener utvalgets flertall derimot at en rett til modulinddelt norskopplæring gir gode muligheter for tilpassning til arbeidsinnvandreres ulike forutsetninger og behov for norskferdigheter.

Flertallet mener at deltakelse i den første modulen bør være gratis mot et depositum. At tilbudet er gratis vil sikre at flest mulig kommer opp på norsknivået A1/A2 muntlig og skriftlig, samtidig som et depositum antakelig vil bidra til at det primært er arbeidsinnvandrere med planer om bosetting av en viss varighet som vil velge å delta. Den lovfestede retten til norskopplæring som går utover lavere norsknivåer bør derimot innebære en betydelig grad av egenbetaling, for eksempel 50 prosent. Selv om høy grad av egenbetaling vil føre til at en del vil velge bort opplæringen, vil dette sikre godt motiverte deltakere med planer om varig bosetting, og samtidig redusere det offentlige kostnader. Utvalgets flertall antar at en del arbeidsgivere vil dekke arbeidsinnvandrernes egenandel og vil oppfordre sterkt til dette. I den grad det skjer vil norskopplæringen av arbeidsinnvandrere bli et spleiselag mellom staten, arbeidsgiverne og arbeidsinnvandrerne selv, noe flertallet mener er den optimale finansieringsmodellen.

Utvalgets flertall mener at å gi arbeidsinnvandrere en rett til modulbasert norskopplæring mot depositum/egenbetaling, er en fornuftig integreringspolitisk tilnærming til arbeidsinnvandring. At betydelige deler av opplæringen bekostes av arbeidsinnvandrerne selv eller arbeidsgivere, er rimelig all den tid arbeidsinnvandrere kommer til landet frivillig og som følge av etterspørselen i arbeidsmarkedet. At staten bærer en stor del av kostnadene er imidlertid også viktig, ettersom et flertall av arbeidsinnvandrerne bosetter seg i Norge permanent og mangelfulle språkferdigheter utgjør en betydelig barriere mot integrering i både arbeids- og samfunnslivet, og van-

skeliggjør oppfølgingen av barn og unge. Flertallet understreker samtidig viktigheten av at norskopplæringen må kunne finne sted parallelt med at arbeidsinnvandrerne er i jobb, og så langt det er mulig ha en yrkestilpasset innretning. At tidspunktet for oppstart er fleksibelt og kan finne sted etter noen år i landet, er også viktig for at opplæringen skal være tilpasset arbeidsinnvandre- res skiftende tidshorisonter og dermed treffe målgruppen når deltakelse i opplæring er aktuelt.

Utvalgets flertall erkjenner at det er flere dilemmaer og usikkerhetsmomenter knyttet til å gi arbeidsinnvandrere en lovfestet rett til norskopplæring, selv under forutsetningene nevnt over. Ettersom arbeidsinnvandrere fra EØS-området ikke kan gis en generell plikt til deltakelse, er antallet som vil benytte seg av tilbudet vanskelig å forutsi. Kostnadene er dessuten avhengig av omfanget på arbeidsinnvandringen i årene som kommer. I perioder med omfattende flyktningsmigrasjon, som i dagens situasjon etter Russlands invasjon av Ukraina, vil dessuten kapasiteten i kommunene kunne settes på prøve. Kapasitetsutfordringer kan løses ved at kommunene i større grad gir tilbud gjennom frivillige og private tilbydere, og for mindre kommuner anbefales utstrakt bruk av interkommunalt samarbeid og nettbaserte løsninger. Ideelt sett bør modulbasert opplæring prøves ut som en pilot for en nærmere vurdering av blant annet effekter og deltakelse. Dette er imidlertid ikke hensiktsmessig innenfor en lovregulert ordning. Utvalgets flertall anbefaler derfor at regulering og konkret innretning må utredes nærmere, og at en eventuell innføring av en lovendring følgeevalueres for å gjøre det mulig å korrigerer innretningen etter noe tid.

*Utvalgets mindretall*, ved medlemmene Kristine Østrem Alsvik, Eugene Guribye, Børre Krudtå, Knut Røed, Liv Sannes og Gunvor Ulstein, anbefaler ikke at arbeidsinnvandrere skal ha en lovfestet rett til norskopplæring, men isteden at opplæringstilbudet styrkes gjennom en utvidelse av eksisterende ordninger for norskopplæring. Utvalgets mindretall vil framheve at arbeidsinnvandring er et resultat av frie valg, motivert av økonomiske eller velferdsmessige gevinster for både arbeidsgivere og arbeidstakere. Kostnadene forbundet med å tilegne seg et nytt språk er en reell kostnad som i noen grad bør inngå i grunnlaget for en migrasjonsbeslutning, eller i arbeidsgiveres strategier for å rekruttere utenlandsk arbeidskraft. Den norske velferdsstatens utforming innebærer at det allerede i utgangspunktet foreligger en implisitt subsidie av arbeidsinnvandring fra land med mindre utbygde velferdsordninger enn Norge, noe som kan bidra til

høyere innvandring enn det som er samfunnsøkonomisk ønskelig, og til urimelig stor kostnad i form av dårlige lønns- og arbeidsforhold. Utvalgets mindretall mener samtidig at de samfunnsmessige utfordringene som manglende norskkunnskaper fører med seg, tilsier at det i en viss utstrekning bør iverksettes tiltak på det offentliges regning, men altså at norskopplæringen ikke bør rettighetsfestes.

Utover dette prinsipielle utgangspunktet peker utvalgets mindretall på at lovfestet rett til norskopplæring også innebærer en del praktiske og administrative utfordringer. Hvis rettighetsbegrepet gis et reelt innhold, må det sannsynligvis bygges opp en betydelig undervisningskapasitet i store deler av landet. Kostnadene forbundet med dette kan bli betydelige. Lovens kompetansekrav til lærere og krav til undervisningen vil også virke kostnadsdrivende. Utvalgets mindretall mener derfor at norskopplæringen for arbeidsinnvandrere og deres familier heller bør styrkes gjennom ordninger som ikke er rettighetsbaserte, og som dermed åpner for større fleksibilitet i utforming, subsidiegrad og kapasitet, og der offentlige utgifter til dette formålet mer løpende kan veies opp mot andre hensyn. Dette vil også gi rom for en tydeligere prioritering der begrensede ressurser rettes mot grupper der behovet for norskopplæring er størst, for eksempel arbeidsledige jobbsøkere med mangelfulle norskerferdigheter og sysselsatte i næringer der manglende norskerferdigheter skaper problemer for arbeidsmiljø, helse og sikkerhet.

Utvalgets mindretall mener at norskopplæringen for arbeidsinnvandrere – i tillegg til norskopplæring gjennom treparts bransjeprogram som beskrevet i 18.2.1.2 – bør styrkes gjennom en utvidelse av den eksisterende norskopplæringsordningen eller en utvidelse av Kompetansepluss arbeid, eller begge deler. Etterspørselen etter norskopplæringsordningen har vært langt større enn tilbudet; i 2022 var det en oversøking på nærmere 60 millioner kroner. Utvalgets mindretall mener derfor at ordningen bør vurderes oppskalert. Ved en økning av tilskuddet vil det fremdeles være en utfordring at ordningen er avhengig av at det finnes lokale tilbydere. Mindretallet mener derfor at tilskuddet bør gjøres forutsigbart nok til at flere aktører ønsker å etablere et opplæringstilbud basert på dette. En styrking av ordningen bør også inkludere en bedre standardisering, herunder mer standardisert opplæringsmateriell, og kvalitetssikring av tilbudet som gis.

For at tilskuddet skal kunne dekke flere, kan det vurderes en grad av egenbetaling for arbeidsinnvandrere. Norskopplæringsordningen vil på denne måten kunne utvides til å dekke flere i mål-

gruppen uten at det nødvendigvis er behov for å øke tilskuddet. Dette vil gi subsidiert opplæring til flere, framfor gratis opplæring til få, og vil dermed kunne være en provenynøytral løsning. En egenandel kan imidlertid være en barriere for deltakelse og krever også en del administrasjon.

Som omtalt i kapittel 5.4 har Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) foreslått en pilotering av regionale norskopplærings- og veiledningssenter for arbeidsinnvandrere og deres arbeidsgivere. Utvalgets mindretall mener at dette forslaget er godt, men bemerker at det kan være behov for norskopplæring som har mer geografisk nærhet til brukerne enn det piloten legger opp til. I områder av landet vil det derfor kunne være behov for flere senter innenfor én region. Piloten ivaretar heller ikke behovet for opplæring i tilknytning til arbeidsplassen. Utvalgets mindretall mener at dette er tilpasninger som bør testes ut i forbindelse med piloteringen. I denne sammenhengen er det også mulig å teste ut en modulbasert norskopplæring for å undersøke om denne modellen gir bedre måloppnåelse. Mindretallet anbefaler for øvrig at den endelige vurderingen om utvidelse av norskopplæringsordningen bør avvente følgeevalueringen av ordningen som er ventet i 2023.

Videre vil mindretallet peke på Kompetansepluss arbeid, som er en tilskuddsordning for opplæring i grunnleggende ferdigheter hvor virksomheter kan søke midler for å tilby opplæring på arbeidsplassen, herunder opplæring i norsk. Kompetansepluss-ordningen er nærmere omtalt i kapittel 7.2. Ordningen stimulerer en større andel av arbeidsgiverne til å tilrettelegge for opplæring i tilknytning til arbeidsplassen, herunder språkopplæring, og kan omfatte arbeidsgivere i bransjer som ikke er en del av et bransjeprogram.

#### *Språkkrav til arbeidsinnvandrere?*

Utvalget legger til grunn at norskopplæring for EØS-borgere i utgangspunktet må styrkes gjennom frivillige ordninger. Samtidig vil utvalget peke på at arbeidsgivere har en plikt til å sørge for at arbeidsmiljølovens krav til blant annet arbeidsmiljø og arbeidets organisering blir overholdt. Dette vil kunne innebære at arbeidsgivere må stille krav til ansatte for å sikre nødvendig kommunikasjon på et felles språk, og eventuelt legge til rette for språkopplæring for å følge opp arbeidsgivers forpliktelser etter loven. Utvalget mener det er viktig at arbeidsgivere er seg bevisst og følger opp denne plikten og dette handlingsrommet. Eventuelle krav som stilles til de ansatte kan imid-

lertid ikke strekke seg lenger enn det konkrete arbeidet og kommunikasjonsbehovet på den enkelte arbeidsplass tilsier, og må baseres på en konkret vurdering av behovet for norskferdigheter på den enkelte arbeidsplass og i den enkelte stilling. Når det gjelder behovet for en vurdering av å stille språkkrav overhodet, deler utvalget seg i et flertall og et mindretall.

For å synliggjøre betydningen av kommunikasjon og norsk språk anbefaler *utvalgets flertall*, ved utvalgsleder Arnfinn H. Midtbøen og medlemmene Eugene Guribye, Børre Krudtå, Marie Florence Moufack, Anne-Marit Presterud, Leila Rezzouk, Johan Fredrik Rye, Knut Røed, Liv Sandnes og Anne Mette Ødegård, at det bør vurderes å stille krav om at arbeidstakere i HMS-utsatte bransjer, som for eksempel bygg og anlegg, behersker et felles språk på yrkesrettet basisnivå, når slike språkferdigheter anses å være nødvendig for å ivareta hensyn til helse, miljø og sikkerhet. I mange tilfeller vil dette i praksis kunne innebære et krav om grunnleggende norskkunnskaper. Et slikt krav vil kunne omfatte en plikt for arbeidsgiver til å sørge for nødvendig opplæring, også i arbeidstiden.

Mangel på kommunikasjon som følge av dårlige norskferdigheter og dermed mangel på felles språk, utgjør en betydelig sikkerhetsrisiko, både fordi det kan hindre kritisk kommunikasjon mellom de ansatte og fordi det vanskeliggjør arbeidsgivers plikt til å gi informasjon om blant annet risikofaktorer på et språk arbeidstakeren forstår.<sup>19</sup> Dette har særlig vist seg innen bygge- og anleggsvirksomhet, som er en ulykkesutsatt næring, både med tanke på antall skader og dødsfall på jobb. Basert på dokumenterte utfordringer i arbeidslivet, mener utvalgets flertall at en plikt til å beherske norsk på basisnivå vil kunne rettferdiggjøres ut fra HMS-hensyn.

Den konkrete innretningen av et eventuelt tiltak må imidlertid utredes videre, og vurderes opp mot Norges EØS-rettslige forpliktelser. Utvalgets flertall legger til grunn at kravene til norskferdigheter ikke må gå utover det som er nødvendig for å ivareta formålet, som er å redusere antallet ulykker og dødsfall blant utenlandske arbeidstakere i bygg og anlegg og andre HMS-utsatte bransjer. Utvalgets flertall vil i denne sammenheng også vise til høringsforslag fra Nærings- og fiskeridepartementet, som nevnt over.

<sup>19</sup> Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning. Forskrift 6. desember 2012 nr. 1355 om organisering, ledelse og medvirkning.

*Utvalgets mindretall*, ved medlemmene Kristine Østrem Alsvik, Cathrine Stavnes, Gunvor Ulstein og Janis Umblijs, anerkjenner betydningen av at god kommunikasjon kan være nødvendig for å sikre at kravene til HMS etterfølges på den enkelte arbeidsplass. Mindretallet mener imidlertid at dette hensynet ivaretas i gjeldende regelverk og ser derfor ikke behovet for en nærmere utredning, men understreker behovet for en styrking av Arbeidstilsynets kapasitet til å gjøre tilsyn i HMS-utsatte bransjer, som omtalt i 18.3.4.

### 18.2.2 Verktøy for kartlegging av norskferdigheter

I dag finnes det ikke en standardisert metode for å vurdere eller kartlegge deltakerenes norsknivå ved oppstart av opplæring eller underveis i opplæringen. Det finnes heller ikke noen sentralt utviklede kartleggingsprøver eller -verktøy som er fritt tilgjengelig for alle tilbydere av norskopplæring. Utvalget mener at det å utvikle og innføre standardisert kartlegging av deltakerens norsknivå kan gjøre det lettere å tilpasse opplæringen til den enkeltes forutsetninger og ferdigheter og bidra til å styrke kvaliteten i norskopplæringen. Felles verktøy vil også gi bedre kvalitativ vurdering av den enkeltes norskferdigheter og kompetanse. Utvikling av slike verktøy er spesielt viktig dersom det innføres en lovfestet rett til modulbasert norskopplæring, men utvalget mener at bedre kartlegging av norskferdigheter vil komme til nytte både som del av en utvidet norskopplæringsordning, i bransjeprogrammene og i norsktilbud via NAV.

Utvalget anbefaler at det settes av midler til å utvikle en portal med digitalt kartleggingsverktøy for norskferdigheter, til bruk både ved inntak til og underveis i norskopplæringen. Kartleggingsverktøyet og underveisprøvene kan utvikles av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) i samarbeid med Utdanningsdirektoratet (Udir) og Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) for å sikre at behovene til de ulike aktørene og deres deltakere blir ivaretatt. Arbeidet med å utvikle kartleggingsverktøyet og underveisprøven bør trekke inn Det felles europeiske rammeverket for språk og de ulike språklige ferdighetene og kompetansemålene slik de er nedfelt i læreplanen i norsk for voksne innvandrere. Verktøyene som utvikles, bør være overordnede og enkle å bruke. Utvalget antar at slike verktøy vil være nyttige for alle innvandrere med behov for norskopplæring, ikke bare for arbeidsinnvandrere.

Tiltakene vil bidra til tilrettelagt opplæring med god progresjon. Samlet vil kartleggingsverktøyet og underveisprøven muliggjøre individuell tilpasning av opplæringen og øke sjansen for opplæring av god kvalitet. Bedre norskopplæring vil bidra til at deltakerne får bedre norskferdigheter, som igjen bidrar til varig tilknytning til arbeidslivet og muligheter til å lykkes med videre formell utdanning. Kartleggingsverktøyet vil også kunne bidra til mer treffsikkerhet i tiltakene som iverksettes i regi av NAV og gjennom tilskuddsordningen Kompetansepluss.<sup>20</sup> Den positive virkningen vil også være stor for ledere, lærere i voksenopplæringen og andre veiledere i eksempelvis NAV som møter personer med svake norskferdigheter, og som skal vurdere tiltak som skal bidra til styrke den enkeltes norsknivå. Utvalget mener at den samfunnsøkonomiske nytten vil være stor.

### 18.2.3 Opplæring i samfunnskunnskap

Kartleggingen i utredningens del III viser at mange arbeidsinnvandrere har begrenset kunnskap om rettigheter, muligheter og plikter i det norske samfunnet, særlig de første årene etter ankomst. For å møte denne utfordringen har utvalget vurdert tiltak for å forbedre informasjon og kommunikasjon, som omtalt i 18.2.4. Utvalget har også vurdert om opplæring i samfunnskunnskap bør tilbys alle arbeidsinnvandrere, både fra tredjeland og EØS, ved at det innføres en rett til opplæring i tråd med dagens pliktige samfunnsfagsopplæring for tredjelandsborgere, regulert i integreringsloven.

Opplæringen i samfunnskunnskap er en del av ordningen med opplæring i norsk og samfunnskunnskap, se kapittel 5.3.2. Opplæringen skal tilbys på et språk den enkelte forstår, og gjennomføres innen ett år etter flytting til Norge. Formålet med opplæringen er å bidra med nødvendig kunnskap om Norge og bygge opp under holdninger og verdier som toleranse, likeverd og respekt. Opplæringen består av 75 timer og er delt opp i tre moduler.<sup>21</sup> Modulen *Utdanning, kompetanse og arbeidsliv* omhandler blant annet rettigheter og plikter man har som arbeidstaker, knyttet til for eksempel fagorganisering, medbestemmelse og arbeidsmiljø. Modulen *Familie, helse og hverdagsliv* omhandler blant annet barn og unges rettigheter og rettsvern. Den siste modulen heter *Norge før og nå* og omhandler blant annet hvordan

<sup>20</sup> Se kapittel 7.2.

<sup>21</sup> Forskrift om læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

demokratiet i Norge fungerer, og mangfold i Norge med vekt på ulike familieformer, levesett, boformer og folkegrupper.

På samme måte som for norskopplæringen er det mulig å innføre depositum og egenbetaling for arbeidsinnvandreres opplæring i samfunnskunnskap. Størrelsen på depositumet og egenbetalingen bør i så fall utredes nærmere og ses i sammenheng med en eventuell videre utredning og lovfesting av modulbasert opplæring i norsk med egenbetaling.

### 18.2.3.1 Utvalgets vurdering

Utvalget mener at et tilbud om opplæring i samfunnskunnskap for alle arbeidsinnvandrere kan bidra til å dekke behovet for informasjon og kunnskap som kan lette integreringen i Norge. Tilbudet vil kunne hjelpe nyankomne til å orientere seg i det norske samfunnet, herunder til å få tilgang til rettigheter og kunnskap om forpliktelser. Mer kunnskap om det norske arbeidslivet kan også bidra til å redusere risikoen for løserer tilknytningsformer og dårlige lønns- og arbeidsvilkår og potensielt bidra til å øke organisasjonsgraden. I vurderingen av om arbeidsinnvandrere bør få en lovfestet rett til opplæring i samfunnskunnskap, deler imidlertid utvalget seg i to like store deler.

*Den ene halvparten av utvalget*, medlemmene Marie Florence Moufack, Anne-Marit Presterud, Leila Rezzouk, Johan Fredrik Rye, Cathrine Stavnes, Janis Umblijs og Anne Mette Ødegård, anbefaler at alle arbeidsinnvandrere, inkludert EØS-borgere og deres familiemedlemmer, gis en lovfestet rett til opplæring i samfunnskunnskap, som kan gjennomføres i løpet av det første året i Norge. Denne delen av utvalget mener at et kurs i samfunnskunnskap kort tid etter ankomst til Norge vil være et godt integreringstiltak også for EØS-borgere, som vil bidra til å forebygge utfordringer både i arbeidslivet og på andre arenaer.

Denne delen av utvalget minner om at i begrunnelsen for at arbeidsinnvandrere fra tredjeland skulle ha en plikt til opplæring i samfunnskunnskap, ble det vist til at de vil kunne ha samme behov for opplæring i norske samfunnsforhold som andre innvandrere og at det fra et integreringspolitisk synspunkt var viktig at også disse gruppene tilegner seg et minimum av kunnskaper om det norske samfunnet, herunder om arbeidsliv, utdanning og familieliv.<sup>22</sup> Også EØS-borgere vil kunne ha tilsvarende behov for opplæring i norske samfunnsforhold.

Alle de tre modulene i samfunnskunnskap oppfattes som relevante for arbeidsinnvandrere fra EØS og deres familier, og kan bidra til å ivareta det behovet som utvalget ser at arbeidsinnvandrere har for kunnskap om det norske samfunnet den første perioden i Norge. Hvis omfanget skal reduseres noe, kan man vurdere at retten kun gjelder to moduler. I utgangspunktet er de to første modulene mest relevant. Alternativt kan den enkelte deltaker selv velge modul.

Denne delen av utvalget erkjenner at det er prinsipielle argumenter mot statlig finansiert opplæring i samfunnskunnskap, tilsvarende argumentene mot en lovfestet rett til norskopplæring. Likevel bør utfordringene arbeidsinnvandreres manglende kunnskaper om norsk samfunns- og arbeidsliv medfører, møtes med tiltak fra det offentlige. Arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familie har plikt til å gjennomføre opplæringen i dag, og det antas at en stor andel av denne gruppen vil gjennomføre opplæringen hvis hele eller deler av opplæringen blir gratis. At kurset skal gjennomføres i løpet av det første året, vil derimot begrense antall EØS-borgere som kommer til å starte opp med opplæringen, og slik sett også begrense de offentlige utgiftene. Det vil også bidra til at det i hovedsak er de som ser for seg et mer langsiktig opphold i Norge som gjennomfører opplæringen. Bruk av depositum og egenbetaling vil ytterligere bidra til at det er de som er motiverte og ser behovet for opplæringen som starter opp.

*Den andre halvparten av utvalget*, utvalgsleder Arnfinn H. Midtbøen og medlemmene Kristine Østrem Alsvik, Eugene Guribye, Børre Krudtå, Knut Røed, Liv Sannes og Gunvor Ulstein, anbefaler ikke at det innføres en lovfestet rett til opplæring i samfunnskunnskap for arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer. Denne delen av utvalget erkjenner at opplæring i samfunnskunnskap er et viktig tiltak i integreringssammenheng og er enig i at arbeidsinnvandrere som bosetter seg i Norge har et udekket behov for informasjon og kunnskap om det norske samfunnet, og særlig arbeidslivet. Imidlertid reises spørsmål om det er riktig bruk av offentlige ressurser å gi opplæringen som en *rett* til alle arbeidsinnvandrere, og det pekes på at tiltaket i mindre grad er egnet for arbeidsinnvandrere som gruppe.

Et kurstilbud vil kreve mye administrasjon og være potensielt dyrt, selv med eventuell innføring av depositum/egenbetaling. Dersom det offentliges kostnader tas ned ved innføring av egenandel, antar denne delen av utvalget at svært få vil benytte seg av opplæringstilbudet. Dette vil igjen

<sup>22</sup> Ot.prp. nr. 50 (2003–2004). Se også kapittel 5.3.2.

medføre uforholdsmessig høye administrative kostnader med tanke på det antallet personer som faktisk benytter seg av tilbudet.

Denne delen av utvalget påpeker samtidig at et tilbud om opplæring som må benyttes i løpet av det første året etter ankomst, er et integreringstiltak som i liten grad tar høyde for poenget om skiftende tidshorisonter. Mange arbeidsinnvandrere, særlig fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, kommer til Norge med en kortsiktig plan for oppholdet og vil i den første perioden være lite orientert mot å bruke tid på kurs de ikke har en plikt til å delta på.

Behovet for å gi arbeidsinnvandrerne bedre informasjon når de ankommer, som utvilsomt er til stede, bør derfor dekket gjennom mer kostnads- og ressurseffektive tiltak, men som likevel treffer arbeidsinnvandreres behov. Disse behovene dreier seg blant annet om praktisk hjelp til registrering, informasjon om rettigheter i arbeidslivet og informasjon om tilbud som finnes i lokalsamfunnet der de bor. Denne delen av utvalget mener at disse behovene for informasjon og kunnskap vil kunne dekket av velkomst- og introduksjonstilbud og digital satsing, som redegjort for under 18.2.4.

#### 18.2.4 Informasjon og kommunikasjon

Behovet for mer og bedre informasjon til arbeidsinnvandrere, særlig i ankomstfasen, har vært et gjennomgående tema, både i de skriftlige innspillene og i innspillsseminarene som utvalget har holdt. Det vises blant annet til at det kan være utfordrende å finne korrekt, klar og lett tilgjengelig informasjon om blant annet registreringen i Norge og opprettelse av bankkonto. Flere peker også på at ved å ha bedre informasjon og mer kunnskap om muligheter, rettigheter og plikter i Norge vil den enkelte lettere kunne orientere seg i norsk arbeids- og samfunnsliv, blant annet gjennom økt kunnskap om norske lønns- og arbeidsvilkår og hvordan det norske arbeidslivet fungerer. Dette vil kunne bidra til at arbeidsinnvandrere stiller bedre rustet mot useriøse arbeidsgivere. Også Fafos ferske undersøkelse av faglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland peker på at mange arbeidsinnvandrere opplever at informasjonen om det å bo og jobbe i Norge er fragmentert og uoversiktlig, og at dette er særlig problematisk i fasene før og etter etablering i landet.<sup>23</sup>

I en fersk rapport om ukrainske flyktningers erfaringer fra ankomstfasen i Norge pekes det på

<sup>23</sup> Ødegård mfl. (2022).

at det er vanskelig å navigere mellom de ulike aktørene og forstå hvem som har ansvar for hva, og at mange etterlyser en felles nettside eller portal med relevant informasjon.<sup>24</sup> Dette samsvarer godt med arbeidsinnvandreres kartlagte behov. Det er også nyttig å se hen til erfaringer fra pandemien. Samtlige evalueringer av myndighetenes håndtering av koronapandemien har pekt på at myndighetene hadde store problemer med å nå ut med informasjon til innvandrerbefolkningen.<sup>25</sup>

Utvalget mener det er behov for mer samordnet og tilrettelagt informasjon på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Nedenfor følger utvalgets anbefalinger for å lykkes med dette.

#### Velkomstilbud

Flere av innspillene utvalget har mottatt, viser til behovet for et velkomst- eller introduksjonstilbud til arbeidsinnvandrere. Som beskrevet i kapittel 16.4 og 16.5 finnes det allerede forskjellige tilbud i både statlig, fylkeskommunal, kommunal og frivillig regi rundt om i landet. Arbeidsinnvandrere kjennetegnes av en mer spredt bosetting enn andre innvandrergupper. Hvorvidt man har enkel tilgang til nødvendig informasjon, vil med andre ord variere betydelig etter hvor i landet man bor.

Det er flere forskjellige behov som skal dekkes i den første fasen i Norge. Ett viktig behov dreier seg om nødvendige registreringer hos utlendingsforvaltningen/politi og hos Skatteetaten, se kapittel 4 og 16.4. Ved SUA-kontorene kan både EØS-borgere og tredjelandsborgere gjennomføre registreringene som er nødvendige for å jobbe og bo i Norge. Imidlertid er det kun fem SUA-kontorer i landet. Det har dessuten vært lange ventetider for EØS-registrering den senere tiden, særlig ved SUA i Oslo. For dem som bor for langt unna til at det er hensiktsmessig å bruke SUA-kontorene, er det rundt 40 skattekontorer og 25 politikontorer hvor EØS-borgere kan melde flytting til Norge med ID-kontroll og få registreringsbevis. De som bor i og ved de større byene, har kort reisevei, men ventetiden kan være lang. Andre steder i landet er ventetiden kort, men reiseavstanden lang, særlig i mange distriktskommuner. Det er for eksempel bare fire oppmøtestedet i

<sup>24</sup> Hernes mfl. (2022). *Ukrainian refugees – experiences from the first phase in Norway*. (NIBR-rapport 2022:11). By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet.

<sup>25</sup> Se blant annet Kunnskapsdepartementet (2020). *Rapport fra ekspertgruppe. Forslag til tiltak for å redusere Covid-19-smitte blant innvandrere*; og Kunnskapsdepartementet (2021b).

hvert av de tre nordligste politidistriktene Nordland, Troms og Finnmark.

Utvalget vurderer at samarbeidet mellom statlige etater på SUA er positivt og viktig, og mener det bør vurderes et tettere samarbeid mellom statlige etater også andre steder i landet. Det vil kunne bidra til å forenkle registreringsprosessen for arbeidsinnvandrere, særlig for EØS-borgere som i dag må møte opp fysisk hos både politiet og Skatteetaten. En annen forenkling er elektronisk søknadsinnlevering uten personlig frammøte. Utvalget har forstått at dette har vært diskutert i mange år, men innebærer utfordringer knyttet til ID-kontroll og mulig misbruk.<sup>26</sup> Skatteetaten har nå fått anledning til å gjenbruke informasjon fra politiet. Dette gjør at tredjelandsborgere ikke lenger trenger å møte opp fysisk for å få skattekort. Utvalget mener at man bør bestrebe seg på at også EØS-borgere kun skal behøve *ett* fysisk oppmøte i ankomstfasen.

I tillegg til assistanse i forbindelse med nødvendige registreringer har arbeidsinnvandrere behov for informasjon om blant annet velferds- og helserettigheter, boligmuligheter, skole, språkopplæring, utdanning, idretts- og fritidsaktiviteter og aktiviteter i regi av frivillige organisasjoner. Det bør vurderes om SUA-kontorene kan inneholde flere funksjoner, herunder informasjon og bistand fra kommunen og fra relevante frivillige organisasjoner, som Caritas og Kirkens bymisjon. For arbeidsinnvandrere bosatt i distriktene vurderer utvalget at det vil være lite hensiktsmessig å legge opp til at all informasjon og kontakt skal formidles via enten skattekontoret eller politikontoret. Utvalget erkjenner at terskelen for å ta opp spørsmål om utfordringer man møter, kan bli høyere dersom arbeidsinnvandreres kontakt med uavhengige hjelpeorganisasjoner knyttes for nært til kontakten med politi, utlendingsmyndigheter og Skatteetaten. Blant annet kan det være et hinder for å be om veiledning om dårlige arbeidsforhold dersom arbeidsinnvandreren frykter at dette kan få konsekvenser for retten til å fortsette å jobbe i Norge. Dette taler for separate velkomst- og introduksjonstiltak adskilt fra oppmøtested for registrering. Utvalget mener likevel at de lokale aktørene er nærmest til å vurdere hva som er hensiktsmessig plassering, organisering og bruk av tiltak og virkemidler. Uavhengig av organisering mener utvalget at informasjonsmateriell om norsk arbeidsliv, utarbeidet av arbeidslivets organisasjoner i samarbeid, bør være tilgjengelig på de ste-

dene arbeidsinnvandrere må møte opp for å registrere seg.

Utvalget mener at velkomsttiltak bør ta utgangspunkt i eksisterende tiltak og lokale og regionale forutsetninger. Utvalget mener at det er helt avgjørende å involvere arbeidsinnvandrere og deres familier for at tilbudet skal kunne treffe målgruppen best mulig. Utformingen bør også involvere relevante aktører, som offentlige etater, frivillige organisasjoner, lokale eller regionale selskap som tilbyr velkomstilbud og partene i arbeidslivet. For å få til et godt tilbud er koordinering og samordning mellom ulike aktører uansett sentralt.

Som omtalt i kapittel 16.4 finnes det en rekke velkomst- og integreringstiltak lokalt, regionalt og nasjonalt, også rettet mot arbeidsinnvandrere og deres familier. Samtidig er det store forskjeller på hvordan den enkelte arbeidsinnvandrere og eventuelle familie blir mottatt i lokalsamfunn rundt om i landet, hvor langt de må reise, og hvor mye tid de må bruke. Utvalget har fått innspill om at det bør utarbeides en standardisert modell for kommunal eller interkommunal tilrettelegging for arbeidsinnvandrere i ankomstfasen. Utvalget tror ikke det er hensiktsmessig med en standardisert, nasjonal modell, ettersom det er så store lokale og regionale variasjoner i antall arbeidsinnvandrere, lokal næringsstruktur, eksisterende tiltak og nærhet til statlige etater. Erfaringene fra integreringsarbeid for flyktninger viser også at selv om et tiltak fungerer godt i én kommune, fungerer det ikke nødvendigvis like godt i en annen kommune.<sup>27</sup> Utvalget mener likevel at det kan være mye å hente av lokale erfaringer, særlig de som er blitt evaluert.

Utvalget anbefaler isteden at det utvikles en nasjonal *veileder* rettet mot kommuner, arbeidsgivere og andre aktører med gode grep og løsninger for hvordan man kan ta imot arbeidsinnvandrere og deres familier på en god måte. En slik veileder bør gjøres tilgjengelig digitalt og være en del av en større digital satsing som utvalget anbefaler, se nedenfor. Den nasjonale veilederen vil kunne danne et utgangspunkt for regionale og lokale tilpasninger. Utvalget mener at blant relevante tiltak som kan beskrives i veilederen, er en velkomstpakke med praktisk og nyttig informasjon, interkommunal velkomstkoordinator for tilflyttere og mentorordninger både på arbeidsplass og i lokalsamfunnet. Utvalget vurderer at IMDi og fylkeskommunene bør samarbeide om å utvikle veilederen.

<sup>26</sup> Ødegård mfl. (2022).

<sup>27</sup> Se kapittel 16.2.

Ved utforming av lokalt tilpasset velkomstilbud og informasjonsmateriell antar utvalget at det vil være behov for samarbeid mellom kommunene. Særlig gjelder dette kommuner med få innbyggere. Tiltak kan finansieres gjennom en tilskuddsordning for etablering av regionale/interkommunale/kommunale velkomstilbud. Se omtale under kapittel 19.2 med forslag til hvordan dette kan gjøres. Som omtalt under 18.2.6 har IMDi's regionale oppgaver blitt overført til fylkeskommunen. Utvalget anbefaler derfor at fylkeskommunene gis et koordinerende ansvar for velkomstilbud til arbeidsinnvandrere i kommunene i fylket. Koordineringen må gjøres i tett dialog med kommunene, med regionale statlige aktører som politi, skatt og NAV, og med næringslivsaktører, partene i arbeidslivet og frivillige organisasjoner.

Oversettelse av informasjon og bruk av tolk kan være nødvendig for at myndighetene skal kunne informere og kommunisere med nyankomne innvandrere. Et av tiltakene som ble foreslått i en ekspertgruppe ledet av IMDi,<sup>28</sup> var at det skulle etableres en nasjonal fagmyndighet for oversetting i offentlig sektor. Her ble det vist til at offentlige organer fikk betydelig større behov for og oppmerksomhet rettet mot oversettertjenester under koronapandemien. En nasjonal fagmyndighet kan bidra til nasjonal koordinering og profesjonalisering av oversettelsesarbeidet i offentlig sektor. Med en eventuell større digital satsing for nyankomne innvandrere vil det også bli nødvendig med god og riktig oversettelse til en rekke språk. Utvalget anbefaler at forslaget om en nasjonal fagmyndighet for oversetting i offentlig sektor følges opp og utredes nærmere.

### Digital satsing

Som omtalt ovenfor finnes det flere statlige, regionale, lokale og frivillige initiativ for å ta imot og informere arbeidsinnvandrere. Ansvaret for regelverket og informasjon er imidlertid delt mellom ulike etater, og samordning av informasjon om regelverk er en sentral utfordring.

Som omtalt i kapittel 6.3.2 har både Skatteetaten, politiet, Utlendingsdirektoratet, NAV og Arbeidstilsynet informasjon rettet mot arbeidsinnvandrere på sine nettsider. Disse etatene står også bak nettsiden [workinnorway.no](http://workinnorway.no), som inneholder lenker til ulike etaters nettsider. SUA har også egne nettsider, se omtale ovenfor og i kapittel 6.3.2 og 16.4.1. Disse sidene er på norsk, engelsk, polsk, litauisk og russisk, og omhandler i hoved-

sak informasjon om hva som skal til for å jobbe i Norge, og om rettigheter og plikter som arbeidstaker. IMDi driftet nettsiden [nyinorge.no](http://nyinorge.no) fram til denne ble nedlagt i juni 2022. Arbeidstilsynet har gjennomført en særskilt informasjonskampanje rettet mot utenlandske arbeidstakere – *Know your rights*. På nettsiden til kampanjen finnes informasjon om blant annet arbeidsforhold, lønn, arbeidstid og regelverk på norsk, engelsk, bulgarsk, estisk, litauisk, rumensk, polsk, russisk og ukrainsk. Evalueringen av kampanjen viser at viktige faktorer for suksess var samarbeid med arbeidstilsyn i arbeidsinnvandreres opprinnelsesland, enkle og relevante budskap på arbeidsinnvandreres morsmål, bruk av bilder og film og sosiale medier som den viktigste kommunikasjonsplattformen.<sup>29</sup>

Regjeringen foreslår i sin handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet å styrke den nettbaserte informasjonen om arbeidsforhold i Norge, herunder å videreutvikle informasjonstiltaket *Know your Rights* i samarbeid med arbeidstilsynene i EU-land i Sentral- og Øst-Europa. Regjeringen vil også gi et felles oppdrag til aktuelle etater om å samordne den nettbaserte informasjonen til utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere bedre.<sup>30</sup> Utvalget mener at lett tilgjengelig informasjon om arbeidsforhold og regelverk er viktig for arbeidsinnvandrere, særlig i ankomstfasen. Utvalget støtter derfor regjeringens tiltak om å styrke den nettbaserte informasjonen og mener det er positivt med samarbeid med arbeidstilsyn i andre land.

Som nærmere drøftet i kapittel 17 er det samtidig viktig å erkjenne samspillet mellom integreringsutfordringer i arbeidslivet og i det bredere samfunnet. Utvalget peker på at et sentralt tema i flere av innspillene som utvalget har fått, har vært å tilrettelegge for bedre og lett tilgjengelig informasjon om tilbud og muligheter i forbindelse med både arbeidsliv og fritid. Utvalget mener derfor at det er nødvendig også å nå ut med andre relevante temaer, som informasjon om språkkurs, bolig, helsetilbud, transport, norsk kultur, fritid og frivillighet.<sup>31</sup>

Utvalget mener at det bør gjennomføres en større digital satsing for å sikre at arbeidsinnvandrere og deres familier mottar nødvendig og helhetlig informasjon. En slik satsing må ivareta de særskilte behovene ulike grupper av arbeidsinn-

<sup>29</sup> Eggen mfl. (2021).

<sup>30</sup> Tiltak 14 Styrke nettbasert informasjon om arbeidsforhold i Norge. Se også kapittel 10.4 og 18.3.1.

<sup>31</sup> Se kapittel 16.3.2.

<sup>28</sup> Kunnskapsdepartementet. (2021b).



vandrere har, og disse behovene vil variere blant annet som følge av ulik tidshorison for oppholdet i Norge, utdanningsnivå, familie og nettverk i Norge. På den andre siden er det også mange felles utfordringer som alle, uavhengig av innvandringsgrunn, møter når de kommer som nye til Norge. Dette tilsier at hvis man først skal gjennomføre en større digital satsing for å nå ut til nyankomne arbeidsinnvandrere og deres familier, er det hensiktsmessig at satsingen favner alle nyankomne innvandrere. Utvalget vurderer at også kommuner, fylkeskommuner, arbeidsgivere og andre aktører som er sentrale for arbeidsinnvandrere vil ha nytte av en slik nettportal, og at det derfor også bør være tilpasset informasjon til disse aktørene der.

Utvalget er kjent med at franske myndigheter har utviklet en egen nettside og en app for flyktninger, *Refugies.info*. Her finner man informasjon om registrering og søknadsprosedyrer, språkkurs, hvordan finne jobb, studere og skaffe bolig, få medisinsk hjelp og transport, men også hvordan man kan møte folk, fritid og hobby og hvordan oppleve fransk kultur. Nettsiden og appen tar hensyn til at det ikke bare er arbeid som er viktig, men også privatliv, familie og sosialt nettverk.

Utvalget anbefaler en helhetlig digital satsing for å nå ut til nyankomne innvandrere med nødvendig og relevant informasjon for å delta i norsk arbeids- og samfunnsliv. Utvalget mener det er viktig at en helhetlig digital satsing tar innover seg betydningen av sosiale medier og den muligheten ulike plattformer gir for å nå ut til hele målgruppen.

Utvalget anbefaler at det innenfor en helhetlig digital satsing utvikles en velkomst-app med tilhørende nettportal for å imøtekomme dette informasjonsbehovet. For at løsningen skal bli best mulig tilpasset målgruppene, vil det være sentralt med brukerinvolvering i utviklingen, det vil si å involvere innvandrerne selv og relevante aktører, herunder partene i arbeidslivet.<sup>32</sup> I tillegg er det behov for å oversette innholdet til en rekke språk.

Utvalget har mottatt innspill som tilsier at arbeidsinnvandrere kan ha utfordringer med å forstå sammenhengen mellom de ulike regelverkene, som for eksempel mellom søknads- og registreringsplikten etter utlendingsregelverket og registreringsplikten etter folkeregisterlovgivningen, og hvilke dokumentasjonskrav som gjelder i ulike sammenhenger. Løsningene bør derfor samle informasjon som er relevant for arbeidsinnvandrere som flytter til Norge, og slik bidra til å

veilede nyankomne ved å synliggjøre brukerreisen, fra informasjon om søknad om oppholdstillatelse og registrering av oppholdsrett, folkeregistrering og skattekort, arbeidstakerrettigheter og husleieforhold til informasjon om norskopplæring, velferdsytelser og norsk helsevesen.

For å sikre god samordning mellom ansvarlige etater, involverte organisasjoner og brukergrupper anbefaler utvalget at det først gjennomføres et forprosjekt for hele den digitale satsingen, hvor brukergrupper involveres. Dette forprosjektet bør også avklare hvilke digitale plattformer og sosiale medier som best når målgruppen.

### 18.2.5 Deltakelse og representasjon

Utredningens kartlegging har dokumentert at arbeidsinnvandreres deltakelse i frivillighet og politikk er begrenset. Når det gjelder politisk deltakelse, viser forskningen at særlig arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa i liten grad deltar ved lokalvalg, både sammenlignet med den norskfødte befolkningen og sammenlignet med andre innvandrergrupper. Arbeidsinnvandrere er også klart underrepresentert som kandidater til lokalvalg, i kommunestyre og på fylkesting sammenlignet med norskfødte. Mye tyder på at det samme er tilfellet for frivillig deltakelse, selv om kunnskapsgrunnlaget her er langt svakere.

Utvalget mener at det er en betydelig integreringsutfordring at arbeidsinnvandrere deltar lite i sivilsamfunn og politikk. Bedre organisering av arbeidsinnvandrere i sivilsamfunnet kan fostre en bredere deltakelse i samfunnet generelt, samtidig som det kan styrke arbeidsinnvandreres stemme i offentlighet og politikk. Mer synlighet og en bredere organisering kan bidra til bedre integrering og innflytelse også på andre områder. Samtidig må den lave deltakelsen forstås i lys av at mange har nokså kort botid i Norge, og at noen grupper har svake tradisjoner for frivillig deltakelse fra sine hjemland. Den lave graden av deltakelse reflekterer dessuten mange arbeidsinnvandreres øvrige situasjon i Norge, med stor vektlegging av arbeid, mangelfulle norskferdigheter og en betydelig orientering mot hjemlandet. Selv om deltakelse i frivillighet og politikk krever både investering og overskudd, mener utvalget at det finnes et potensial for økt deltakelse blant arbeidsinnvandrere.

Utvalgets vurdering er at eksisterende frivillige organisasjoner og politiske partier kan gjøre mer for å rekruttere arbeidsinnvandrere, både som ordinære medlemmer og som representanter i offentlige råd, styrer og utvalg. Dette er viktig av

<sup>32</sup> Kunnskapsdepartementet. (2021b): 32.

flere årsaker. Arbeidsinnvandrere utgjør en betydelig andel av den norske befolkningen, og deres meninger og interesser bør reflekteres i demokratiske kanaler. Slik deltakelse vil dessuten med all sannsynlighet være en spore til mer deltakelse på andre arenaer, noe som på sikt vil bedre integreringen av arbeidsinnvandrere i arbeids- og samfunnsnivå.

Utvalget vurderer også at man kan stimulere til større deltakelse blant arbeidsinnvandrere gjennom å tilrettelegge bedre for at de store arbeidsinnvandremiljøene selv kan utvikle egne organisasjoner, tilsvarende mange andre innvandrergreper i Norge. Mye tyder på at de store arbeidsinnvandrergruppene i Norge – fra Polen og Litauen – i nokså liten grad er organisert i dag, selv om det ser ut til at det har vært en positiv endringstendens når det gjelder polske innvandreres organisering i Norge de siste årene.<sup>33</sup> Innspill utvalget har fått, antyder at dette dels skyldes manglende interesse og konflikt i miljøene selv, dels manglende kunnskap om eksisterende støtteordninger og dels vanskeligheter med å skrive søknader som oppfyller kriteriene og resulterer i støtte.

Utvalget mener at IMDis eksisterende tilskuddsordninger rettet mot frivillige organisasjoner på integreringsfeltet bør gjøres bedre kjent blant arbeidsinnvandrere i Norge. Dette kan blant annet gjøres gjennom informasjonstiltakene utvalget anbefaler, omtalt i 18.2.4. Det bør også tilbys veiledning i søknadsskriving med eksplisitt mål om å bidra til bedre organisering i sivilsamfunnet blant arbeidsinnvandrere i Norge.

En del av midlene fra tilskuddsordningen til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner brukes til å støtte lokale aktiviteter som bidrar til å øke arbeids- og samfunnsdeltakelsen blant innvandrere og deres barn. Fra 2022 får 40 kommuner midler fra denne tilskuddsordningen, noe som er 20 kommuner flere enn i 2021.<sup>34</sup> Rundt 65 prosent av innvandrerne i Norge bor i disse 40 kommunene. Midlene tildeles fra kommunene til lokale innvandrerorganisasjoner. Fram til 2015 var det fylkeskommunene som fordelte midlene. Siden den gang har fylkeskommunene fått ansvaret for det regionale integreringsarbeidet, som omtalt i 18.2.6.

Ordningen skal evalueres i 2023.<sup>35</sup> Utvalget anbefaler at det på bakgrunn av evalueringen av tilskuddsordningen gjøres en vurdering av om det

er behov for at ordningen styrkes økonomisk for å kunne nå ut til flere lokale innvandrerorganisasjoner. Ved behov bør det også vurderes om styrkingen bør gjøres gjennom å utvide ordningen til å gjelde flere kommuner, eller om den bør føres tilbake til fylkeskommunen.

Arbeidsinnvandreres deltakelse og representasjon kan også styrkes på andre måter. Som omtalt i kapittel 16 ble Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) i 2014 erstattet av Regjeringens nasjonale integreringskonferanse. I evalueringen av konferansen pekes det på at det ikke nødvendigvis er enighet blant innvandrere om hva de ønsker å få ut av en dialog med myndighetene.<sup>36</sup> «Innvandrerbefolkningen» kan være en for stor gruppe å dekke med en konferanse, og framtidige konferanser kan for eksempel rette seg mot mer spesifikke undergrupper – som arbeidsinnvandrere – for å oppleves mer relevante.

Utvalget mener at det er positivt at det nå også arrangeres regionale integreringskonferanser. Dette gjør at deltakerne skal representere færre, og det vil bedre reflektere at integreringsutfordringer kan variere mellom regioner. Utvalget anbefaler at det arrangeres regionale integreringskonferanser i alle landets fylker for å sikre en bedre lokal og regional forankring. For at fylkeskommunen skal kunne ta sin koordinerende rolle i det regionale integreringsarbeidet, bør de også være involvert i forberedelsene til og gjennomføringen av de regionale/fylkesvise konferansene. Tema for konferansene må tilpasses det regionale utfordringsbildet og sammensetningen av innvandrerbefolkningen i det enkelte fylket.

Utvalget mener samtidig at slike integreringskonferanser ikke fullt ut kan erstatte et formalisert kontaktpunkt mellom myndighetene og innvandrerorganisasjoner. Tradisjonelt sett har mange frivillige organisasjoner i Norge lokale, regionale og nasjonale ledd som muliggjør at lokale saker kan løftes fram til nasjonalt nivå. Den nære kontakten mellom lokale, regionale og nasjonale myndigheter og frivillig sektor utgjør slik sett en viktig del av den norske velferdsmodellen. Myndighetene har tilrettelagt for at frivillige organisasjoner kan ha en politisk påvirkning gjennom offentlig organiserte samhandlingsorganer.<sup>37</sup> En av utfordringene med nye lokale innvan-

<sup>36</sup> Tolgensbakk. (2020).

<sup>37</sup> Sivesind & Enjolras. (2022). *Frivillige organisasjoners sivilsamfunnsrolle: påvirkningsstrategier og tilgang til politiske beslutningsfora* (Rapport 2022:3). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. <https://hdl.handle.net/11250/2982675>.

<sup>33</sup> Se kapittel 14.3 og 16.5.

<sup>34</sup> Det ble fordelt 89,32 millioner kroner i 2022.

<sup>35</sup> Kunnskapsdepartementet. (2021a).

drerorganisasjoner er at de mangler regionale og nasjonale ledd. Ettersom det ikke finnes et formalisert kontaktpunkt på dette nivået, mangler de en viktig demokratisk kanal. I tre tiår hadde KIM denne funksjonen for minoritetsorganisasjoner ved å gi mulighet for dialog med nasjonale myndigheter om sider ved norsk politikk som angår innvandrere.<sup>38</sup>

Utvalget mener at en slik funksjon er svært viktig, og anbefaler at det vurderes hvordan funksjonen best kan ivaretas. Her vil det være flere muligheter. Man kan enten opprette et dedikert samhandlingsorgan som tilsvarer den funksjonen KIM hadde, der begrensninger ved ordningen som har framkommet av evalueringer av KIM, også imøtekommes.<sup>39</sup> En annen mulighet er å styrke rollen til Frivillighet Norge som et tilsvarende kontaktpunkt gjennom øremerkede midler. Et argument som kan tale mot denne muligheten, er at Frivillighet Norge ikke har regional tilstedeværelse eller lokallag og dermed mangler en nærhet til organisasjoner rundt om i landet. Uansett bør det vurderes hvordan et slikt samhandlingsorgan kan benytte seg av lokale og regionale kontaktpunkter. På regionalt og lokalt nivå er innvandrerråd eksempel på tilrettelagt dialog mellom representanter for innvandrerbefolkningen og lokale myndigheter.<sup>40</sup> Disse finnes med varierende form, funksjon og innflytelse på beslutningsprosessen, men brukes ofte som et rådgivende organ for kommunestyret i integrerings- og mangfoldssaker.

Mange av innvandrerrådene består imidlertid i hovedsak av innvandrere fra land i Afrika og Asia, selv om flertallet av innvandrere i mange kommuner nå kommer fra EØS og særlig fra land i Sentral- og Øst-Europa. Også når det gjelder sammensetningen av innvandrerrådene, kan arbeidsinnvandrere bli bedre representert. Som omtalt innledningsvis i 18.2.4 viser erfaringene fra pandemien at myndighetene hadde problemer med å nå ut med informasjon til innvandrerbefolkningen. Lokale innvandrerråd kan også være viktig i et beredskapsøyemed med tanke på å nå ut med informasjon til hele lokalbefolkningen. I sin rapport om styrket beredskap for personer med innvandrerbakgrunn i kriser viser IMDi og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) til at uansett form for møteplass er det viktig at det

er etablert dialog og samarbeid mellom innvandrerbefolkningen og myndigheter.<sup>41</sup>

For å bidra til dialog og samarbeid mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene, samt at denne dialogen er representativ for lokalbefolkningen, har utvalget to anbefalinger. For det første bør kommuner hvor det ikke er etablert fora for dialog med innvandrerbefolkningen, vurdere å etablere slike fora. Vurderingen må tas på bakgrunn av blant annet befolkningsstørrelse og andel innvandrere i befolkningen. For det andre bør lokale myndigheter etterstrebe at innvandrerrådene eller andre fora som blir valgt for dialog mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene, så langt det er mulig, representerer innvandrerbefolkningen i lokalsamfunnet. Dette innebærer at arbeidsinnvandrere bør inkluderes i de regionene de utgjør en større gruppe.

### 18.2.6 Koordinering og samordning på integreringsområdet

#### *Koordinering på nasjonalt nivå*

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har det overordnede ansvaret for å utvikle, gjennomføre og samordne regjeringens integreringspolitikk på tvers av ulike sektorer. IMDi har ansvaret for å gjennomføre integreringspolitikken på departementets ansvarsområde og skal samarbeide med blant annet sektormyndigheter, kommuner, fylkeskommuner og sivilsamfunn. IMDi skal understøtte departementets samordnings- og pådriveransvar gjennom å samhandle med sektormyndigheter, fagmyndigheter og andre aktører på integreringsområdet. Direktoratet skal legge til rette for et godt og helhetlig arbeid på integreringsfeltet, og være en pådriver for at kommuner, fylkeskommuner og andre aktører arbeider planmessig og systematisk for å nå målene i integreringspolitikken. Direktoratet skal bidra til at innvandreres kompetanse brukes bedre i arbeidslivet, og til at innvandrere deltar i samfunnslivet. Direktoratets samordnings- og pådriveransvar gjelder innenfor rammen av sektoransvarsprinsippet. Det innebærer at den enkelte etat har et selvstendig ansvar for måloppnåelse innenfor sin sektor.

Utgangspunktet for utvalgets mandat er at det ikke har vært noen nasjonal integreringspolitikk

<sup>38</sup> Espegren mfl. (2022).

<sup>39</sup> Allern mfl. (2001).

<sup>40</sup> Se kapittel 16.5.2 for en omtale av mangfold- og innvandrerråd.

<sup>41</sup> IMDi & DSB. (2021). *Styrket beredskap for personer med innvandrerbakgrunn i kriser. Tiltak for myndigheters samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid for en mangfoldig og sammensatt befolkning*. Oslo: IMDi/DSB: 39.

overfor arbeidsinnvandrere. Dette gjenspeiles også i IMDis oppgaver. Arbeidsinnvandrere og deres familier er riktignok blant målgruppene for direktoratets arbeid på tolkefeltet, mangfold i arbeidslivet og tilskudd til frivillig sektor, men direktoratet har ikke hatt særskilte oppdrag overfor arbeidsinnvandrere og deres familier. Når utvalget nå anbefaler at det gjennomføres særlige tiltak rettet mot arbeidsinnvandrere og deres familier, vurderer utvalget at det vil være naturlig at IMDi får et særskilt ansvar både ved utviklingen og gjennomføringen av de nasjonale tiltakene som utvalget foreslår på dette området.

IMDi har etter hvert tilegnet seg god kunnskap om dialog med innvandrerbefolkningen, og direktoratet har som oppgave å gjennomføre regjeringens integreringspolitikk. Utvalget mener dette er et godt utgangspunkt for at direktoratet får hovedansvaret for å koordinere arbeidet med den digitale satsingen omtalt under 18.2.4, i samarbeid med øvrige berørte etater og frivillige organisasjoner som i dag gir informasjon til arbeidsinnvandrere. Arbeidslivets parter bør også involveres.

#### *Koordinering på regionalt nivå*

IMDis regionkontorer ble avvirket fra 1. januar 2020, og de regionale oppgavene til direktoratet ble overført til fylkeskommunen.<sup>42</sup> Fylkeskommunenes ansvar for det regionale integreringsarbeidet er i dag regulert i integreringsloven og integreringsforskriften. Som en del av dette arbeidet har fylkeskommunene blant annet ansvar for oppfølgingen av arbeidet med frivillige organisasjoner og samfunnsdeltakelse på regionalt nivå. Fylkeskommunene har også ansvar for å utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere, som er ment å ses i sammenheng med ansvaret de har for å utvikle regionale strategiske kompetanseplaner.<sup>43</sup> Fylkeskommunen har i tillegg selvstendig ansvar for videregående opplæring etter opplæringsloven. Slik som på nasjonalt nivå vil det også på regionalt nivå være et stort behov for samarbeid og samordning mellom ulike sektormyndigheter, fagmyndigheter og kommuner for å gjennomføre integreringstiltakene rettet mot arbeidsinnvandrere og deres familier som utvalget anbefaler.

Det kommer fram av Hurdalsplattformen at regjeringen ønsker å inngå regionvekstavtaler mellom staten, fylker og kommuner. Avtalene skal bidra til utvikling og vekst i hele landet og sikre

langsiktige rammer for næringsliv, transport, bosetting, utdanning og velferd.<sup>44</sup> Målet er å inngå avtaler mellom fylkeskommunen, kommunene og statsforvalteren om samordning av offentlige prioriteringer og tiltak i regionene omkring felles mål for å møte de regionale utfordringene og mulighetene på en best mulig måte. Dette er et sentralt poeng i sammenheng med denne utredningen. Arbeidsinnvandrere, både bosatte og personer på korttidsopphold, utgjør til sammen nesten 11 prosent av alle de sysselsatte i hele landet, men det er stor variasjon mellom fylker og kommuner, næringer og bransjer.<sup>45</sup> Som kapittel 16 har vist, er det blant annet også store forskjeller knyttet til nærhet til offentlige tjenester og tilbud, tilbud fra frivillige organisasjoner og tilgang på boliger.

Som det kommer tydelig fram av utredningens del III, er tilgang på arbeidskraft en viktig faktor for regionvekst, og mye tyder på at behovet for arbeidskraft i regionene vil forsterkes i årene framover, blant annet som følge av fraflyttingstendenser og en aldrende befolkning. Fylkene har fått ansvaret for prosessene med regionvekstavtalene, og utvalget mener at disse kan brukes som et utgangspunkt for å få til en god koordinering av integreringsarbeidet regionalt, der også arbeidsinnvandrere og deres familier er inkludert.

Temaer som kan inngå i regionvekstavtalen, er blant annet de regionale kompetanseplanene og planene for kvalifisering av innvandrere. Dette omfatter både formell utdanning og fagbrev. Utvalget peker på at arbeidet med de regionale kompetanseplanene bør se arbeidslivs-, arbeidsmarkeds- og kompetansepolitikken regionalt i sammenheng. Utvalget mener ellers at det er naturlig at fylkene får et koordinerende ansvar for de regionale velkomstillbudene, som omtalt i 18.2.4. Hvordan dette skal gjøres i det enkelte fylket, kan eventuelt også fastsettes i regionvekst-avtalene.

At det finnes tilgang på bolig, er sentralt for å få tilgang på arbeidskraft, og for mange arbeidsinnvandrere vil leie være den ønskede boformen, i hvert fall for en periode. Utvalget mener gode og stabile boforhold er viktig, særlig for arbeidsinnvandrere med barn. Utvalget vurderer at regionvekst-avtalene kan brukes som et verktøy for å få til en samordnet regional strategi for bruk av Husbankens virkemidler for utsatte grupper, herunder arbeidsinnvandrere og deres familier.

<sup>42</sup> Meld. St. 6 (2018–2019) og Prop. 89 L (2019–2020).

<sup>43</sup> Se Meld. St. 6 (2018–2019) punkt 8.3.3.

<sup>44</sup> Regjeringen. (2021).

<sup>45</sup> Se kapittel 8.4.

### 18.2.7 Utvalgets anbefalinger oppsummert

- *Utvalget* anbefaler en oppskalering av bransjeprogrammene for kompetanseutvikling med sikte på blant annet å styrke tilbudene om norskopplæring. Dette kan skje gjennom opprettelse av nye bransjeprogrammer, eller gjennom en utvidelse av eksisterende bransjeprogram til å i større grad også omfatte norskopplæring.
- *Utvalgets flertall* anbefaler at det innføres en lovfestet rett til modulbasert norskopplæring for bosatte EØS-borgere, arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familiemedlemmer, regulert i integreringsloven, men mot depositum for deltakelse i første modul og en betydelig grad av egenbetaling for senere moduler. Regulering og konkret innretning må utredes nærmere, og en eventuell innføring av lovendring følgeevalueres.
- *Utvalgets mindretall* anbefaler ikke å gi arbeidsinnvandrere en lovfestet rett til norskopplæring, men isteden at tilbudet styrkes gjennom å utvide eksisterende ordninger for norskopplæring.
- *Utvalgets flertall* anbefaler at det bør vurderes å stille krav om at arbeidstakere i HMS-utsatte bransjer, som for eksempel bygg og anlegg, behersker et felles språk på yrkesrettet basisnivå, når slike språkferdigheter anses å være nødvendig for å ivareta hensyn til helse, miljø og sikkerhet. I mange tilfeller vil dette i praksis kunne innebære et krav om grunnleggende norskkunnskaper.
- *Utvalget* anbefaler at det settes av midler til å utvikle en portal med digitalt kartleggingsverktøy for norskferdigheter, til bruk både ved inn- og underveis i norskopplæringen.
- *Halvparten av utvalget* anbefaler at alle arbeidsinnvandrere, inkludert EØS-borgere og deres familiemedlemmer, gis en lovfestet rett til opplæring i samfunnskunnskap, som kan gjennomføres i løpet av det første året i Norge. En egenandelsordning bør vurderes.
- *Utvalget* anbefaler at det utvikles en nasjonal veileder rettet mot kommuner, arbeidsgivere og andre aktører med gode grep og løsninger for hvordan man kan ta imot arbeidsinnvandrere og deres familier på en god måte.
- *Utvalget* anbefaler at fylkeskommunene gis et ansvar for å koordinere velkomstilbud til arbeidsinnvandrere i fylkets kommuner, i tett dialog med kommunene selv, regionale statlige aktører som politi, Skatteetaten og NAV, og

med partene i arbeidslivet, næringslivsaktører og frivillige organisasjoner.

- *Utvalget* anbefaler at forslaget om å etablere en nasjonal fagmyndighet for oversetting i offentlig sektor følges opp og utredes nærmere.
- *Utvalget* anbefaler at det gjennomføres en helhetlig digital satsing for å nå ut til nyankomne innvandrere med nødvendig og relevant informasjon for å delta i norsk arbeids- og samfunnsliv. Som en del av satsingen bør det utvikles en velkomst-app med tilhørende nettportal. Det bør først gjennomføres et forprosjekt for hele den digitale satsingen, hvor relevante brukergrupper og arbeidslivets parter involveres.
- *Utvalget* anbefaler at det gjøres en vurdering av om tilskuddsordningen til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner bør styrkes økonomisk for å kunne nå ut til flere lokale innvandrersorganisasjoner. Det bør også vurderes om ordningen bør utvides til å gjelde flere kommuner, eller om den bør føres tilbake til fylkeskommunen.
- *Utvalget* anbefaler at det arrangeres regionale integreringskonferanser i alle landets fylker for å bidra til en bedre lokal og regional forankring.
- *Utvalget* anbefaler at det utredes nærmere hvordan et formalisert kontaktpunkt for dialog mellom nasjonale myndigheter og innvandrersorganisasjoner best kan ivaretas.
- *Utvalget* anbefaler at det i kommuner hvor det ikke er etablert fora for dialog med innvandrerbefolkningen, bør vurderes å etablere slike fora. Vurderingen må tas på bakgrunn av blant annet befolkningsstørrelse og andel innvandrere i befolkningen. Lokale myndigheter bør etterstrebe at innvandrerrådene eller andre fora som blir valgt for dialog mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene, så langt det er mulig representerer innvandrerbefolkningen i lokalsamfunnet. Dette innebærer at arbeidsinnvandrere bør inkluderes i regioner der de utgjør en større gruppe.

### 18.3 Arbeids- og velferdspolitikken

Et velfungerende arbeidsliv er grunnleggende for integrering, og arbeidsdeltakelse er den viktigste kilden til økonomisk selvstendighet. Gjennom arbeidsdeltakelse inngår man i sosiale fellesskap som kan bidra til at man også deltar mer på andre områder i samfunnet. Deltakelse i arbeidslivet er også en kilde til kompetanseutvikling og kan være helsefremmende. Norsk arbeidsliv er gjennomgå-

ende preget av gode og ordnede forhold mellom arbeidstakere og arbeidsgivere, et godt arbeidsmiljø og høy trivsel blant arbeidstakere. Imidlertid har ikke alle deler av arbeidslivet disse kjennetegnene. Arbeidsinnvandrere, særlig fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, er overrepresentert i deler av arbeidsmarkedet preget av løsere tilknytningsformer, svakere fagorganisering og dårligere lønns- og arbeidsvilkår, og har vist seg å være mer utsatt for konjunktursvingninger og arbeidsledighet enn den øvrige befolkningen.

Utvalget mener en mer aktiv arbeidslivs- og arbeidsmarkedspolitik som legger til rette for høy sysselsetting i et trygt og ordnet arbeidsliv, er grunnleggende for integreringen. Samtidig skal politikken motvirke negative forhold som bidrar til utnyttelse av sårbare grupper og øker risikoen for frafall fra arbeidslivet. EØS-utvidelsene på 2000-tallet kan ha bidratt til at utsatte grupper som alt er bosatt i Norge ikke får samme drahjelp inn i arbeidslivet i oppgangskonjunkturer, ettersom mer av etterspørselen retter seg mot arbeidskraft fra utlandet. Generelle arbeidslivs- og arbeidsrettede tiltak må komme alle utsatte grupper til gode, inkludert arbeidsinnvandrere på korttidsopphold, innvandrere som har kommet til Norge av andre årsaker enn arbeid, samt norskfødte som står helt eller delvis utenfor arbeidslivet.

Utvalget mener at et ryddig og organisert arbeidsliv med likeverdige lønns- og arbeidsvilkår er en forutsetning for integrering på andre områder. Samtidig vil arbeidsinnvandreres forutsetninger for å bli integrert i arbeidslivet styrkes ved at de får bedre norskferdigheter, mer kunnskap om rettigheter, plikter og muligheter, høyere fagorganisering og større deltakelse i frivillighet og politikk. De ulike integreringsdimensjonene henger sammen, og det samme gjør politikkområdene. Tiltak som utvalget foreslår både under integreringspolitikken og under kompetanspolitikken, henger tett sammen med arbeids- og velferdspolitikken. Her står kompetanse og opplæring i en særstilling. NAVs opplæringstiltak for personer som står helt eller delvis uten arbeid, skal blant annet legge til rette for at flere skal kunne ta fag- og yrkesopplæring som arbeidsmarkedstiltak. Dette er viktig fordi det nå stilles høyere krav til kompetanse i arbeidslivet, mange av arbeidsinnvandrerne befinner seg i deler av arbeidslivet som forutsetter yrkesfaglig kompetanse, og det forventes høy etterspørsel etter yrkesfaglig kompetanse framover. Det er også lagt til rette for at de som trenger det for å komme i arbeid, kan få opplæring i norsk som arbeidsmarkedstiltak. Forslag om å styrke tilbudet om tilrettelagt fag- og yrkesopplæ-

ring, både for arbeidssøkere og arbeidstakere, omtales i 18.4.1 mens forslag til styrking av det generelle tilbudet om opplæring i norsk og samfunnskunnskap omtales i 18.2.1 og 18.2.3.

I det følgende drøftes tiltak mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, tiltak for å styrke arbeidsmiljø og fagorganisering og til slutt NAVs rolle og innsats for å få flere utenfor arbeidslivet i jobb.

### 18.3.1 Arbeidsforhold og arbeidsmiljø

Yrkestilhørighet og arbeidsmiljø har betydning for inkludering, helse og frafall. Som det kommer fram av kapittel 9, jobber arbeidsinnvandrere fra EØS oftere i yrker med lave kvalifikasjonskrav enn øvrige sysselsatte. I flere av disse yrkene er det ofte arbeidsmiljøforhold som gir økt risiko for arbeidsrelaterte ulykker og helseproblemer.

Kapittel 10 viste at risikoen for arbeidsskadedødsfall er 1,4 ganger høyere for utenlandske arbeidstakere enn for norskfødte, og 3,2 ganger høyere for arbeidstakere fra Sentral- og Øst-Europa.<sup>46</sup> Forskjellen i risiko mellom norske og utenlandske arbeidstakere er aller størst innen transport og lagring samt jordbruk, skogbruk og fiske, som er næringer der mange arbeidsinnvandrere er sysselsatt. Forskningen viser at risikoen for ikke-dødelige arbeidsskader er fem ganger så stor blant innvandrere som blant den øvrige yrkesbefolkningen. Kjennetegnene som går igjen i tillegg til mer risikofylte arbeidsoppgaver og lavere alder, er annen sikkerhetskultur og mangelfulle norskferdigheter.

Det norske HMS-regelverket er omfattende, og det er etterlevelsen på arbeidsplassene som er den største utfordringen. På arbeidsplasser med flere arbeidsgivere skal det avtales skriftlig hvem som har ansvar for samordning av HMS-arbeidet. I bygg har man i tillegg byggherreforskriften.<sup>47</sup> Alle virksomheter som tilbyr renholdstjenester eller utfører arbeid på bygge- og anleggsplasser, manuell bilpleie, hjulskift og hjullagring, skal i dag sørge for at arbeidstakerne har gyldig HMS-kort. Kravet gjelder for både norske og utenlandske arbeidstakere.

Regjeringen jobber med en Norgesmodell for offentlige innkjøp som blant annet stiller strengere krav til seriositet, og forslag til endringer i regelverket om offentlige anskaffelser og byggherreforskriften ble sendt på høring i november 2022.

<sup>46</sup> Arbeidstilsynet. (2018).

<sup>47</sup> Sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- og anleggsplasser.

Utvalget mener at offentlig sektor har en særlig viktig rolle å spille som oppdragsgiver. Når det gjelder HMS og etterlevelse av regelverket, kan dette gjøres ved å stille strengere krav når oppdrag lyses ut. Prisanslagene for prosjektene vil dermed i større grad inkludere HMS-tiltak på byggeplassene. Reglene for offentlige anskaffelser, som er i tråd med EUs bestemmelser på dette området, åpner for at man i større grad enn tidligere kan stille HMS-krav. Oppdragsgiver kan også gjennom krav i en kontrakt stille strengere krav enn forskriften gjør.

Sentrale utfordringer rundt arbeidsmiljø og HMS skyldes blant annet, slik utvalget vurderer det, mangelfulle norsksferdigheter og kunnskap om og kjennskap til norsk arbeidslivs regler og kultur. Utvalget mener at forslagene om å styrke opplæringen i norsk, satse mer på digital informasjon og etablere velkomstilbud, som er nærmere beskrevet i 18.2.4, vil være viktige for å bidra til et godt arbeidsmiljø og begrense risikoen for skader og ulykker på arbeidsplassene. Utvalget vil også i denne sammenheng vise til at arbeidsgivere har en plikt til å sørge for at arbeidsmiljølovens krav til blant annet arbeidsmiljø og arbeidets organisering blir overholdt. Dette vil kunne innebære at arbeidsgivere må stille krav til ansatte eller legge til rette for norskopplæring for å følge opp arbeidsgivers forpliktelser etter loven, som nærmere omtalt i 18.2.

Som beskrevet i kapittel 10 har det vært dokumentert sosial dumping og tilfeller av arbeidslivskriminalitet i enkelte næringer, og arbeidssinnvandrere er mer utsatt enn norskfødte arbeidstakere. Ifølge Økokrims trusselvurdering for 2022 forekommer dette særlig i arbeidsintensive yrker med en høy andel ufaglærte, slik som bygg og anlegg, bilpleie og verksted, varetransport, renhold og sesongarbeid innen jordbruk og fiskeri. Også deler av overnattings- og serveringsnæringen preges av utfordringer med sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Noen av kjennetegnene ved disse næringene er at det arbeider en betydelig andel arbeidssinnvandrere der, og for flere av næringene utgjør det offentlige et viktig marked gjennom kjøp av tjenester som leveres på anbud.

Det har blitt gjennomført en rekke tiltak mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet siden regjeringen Stoltenberg II la fram den første handlingsplanen mot sosial dumping i 2006.<sup>48</sup> Et sentralt mål har vært å sikre at arbeidstakere som kommer til Norge fra EU-land i Sentral og Øst-Europa, får ordnede lønns- og arbeidsvilkår. Regjeringen Stoltenberg II la fram tre handlings-

planer mot sosial dumping. Styrking av ordningen med allmenngjøring av tariffavtaler og Arbeidstilsynets tilsyn med sosial dumping var blant tiltakene. Etter at regjeringen Solberg tiltrådte i 2013, ble det lagt fram en strategi mot arbeidslivskriminalitet i 2015. Denne ble oppdatert i 2017, 2019 og 2021. Et sentralt tiltak var å styrke myndighets-samarbeidet og etablere tverretatlige a-krimsen-ter. Høsten 2022 la regjeringen Støre fram en handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, og en egen handlingsplan mot sosial dumping i transportnæringen. Regjeringen jobber også med en stortingsmelding om økonomisk kriminalitet, som skal legges fram i løpet av 2023. Det gis en oversikt over innsatsområder og tiltak i den nye handlingsplanen i boks 18.1.

Flere frivillige organisasjoner som Caritas og Kirkens Bymisjon spiller også en viktig rolle i arbeidet mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Som det framkommer i kapittel 10.4.2, viser en undersøkelse fra Fafo at mange arbeidssinnvandrere befinner seg i en gråsoner mellom det regulære arbeidsmarkedet og straffelovens bestemmelser om menneskehandel/tvangsarbeid.<sup>49</sup> Dette kan medføre at de lett blir gjenstand for grov utnyttelse. Mange av disse arbeidssinnvandrere oppsøker frivillige organisasjoner for bistand.

Utvalget skiller lag når det gjelder den overordnede vurderingen av den nye handlingsplanen. *Utvalgets flertall*, ved utvalgsleder Arnfinn H. Midtbøen og medlemmene Børre Krudtå, Marie Florence Moufack, Leila Rezzouk, Johan Fredrik Rye, Knut Røed, Liv Sannes, Cathrine Stavnes, Janis Umblijs og Anne Mette Ødegård, vurderer at den nye handlingsplanen vil bidra til å styrke arbeidet mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet og kunne hindre at arbeidstakere utnyttes. Overordnet sett er utvalgets flertall enig i problembeskrivelsen som ligger til grunn for regjeringens handlingsplan, og oppfatter at denne på mange punkter samsvarer med utvalgets utredning.

*Utvalgets mindretall*, ved medlemmene Kristine Østrem Alsvik, Eugene Guribye, Anne-Marit Presterud og Gunvor Ulstein, framhever at den nye handlingsplanen viser til at det organiserte arbeidslivet utgjør førstelinjen mot sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og konkurransevridning mellom virksomheter. Utvalgets mindretall mener det er flere punkter i handlingsplanen som samsvarer med utvalgets utredning, herunder behovet for å styrke organisasjonsgraden, bedre

<sup>48</sup> St.meld. nr. 2 (2005–2006).

<sup>49</sup> Brunovskis & Ødegård. (2022).

### Boks 18.1 Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet

Handlingsplanen er delt inn i 7 hovedområder med til sammen 35 tiltak.

#### *Organisert arbeidsliv og styrket trepartssamarbeid*

1. Øke skattefradraget for fagforeningskontingent
2. Bidra til økt organisasjonsgrad og tariffavtaledekning i samarbeid med partene i arbeidslivet
3. Styrke kunnskapen om et organisert arbeidsliv
4. Styrke samarbeidet mot svart økonomi (SMSØ) på regionalt og nasjonalt nivå
5. Gi støtte til Fair Play Bygg Norge
6. Kollektiv søksmålsrett på flere områder

#### *Styrke arbeidstakerrettigheter*

7. Tydeliggjøre arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven
8. Sikre arbeidstakere tydelige og forutsigbare arbeidsvilkår
9. Tydeliggjøre kravene til innkvartering som arbeidsgiver stiller til rådighet for arbeidstaker
10. Sikre arbeidstakeres rettigheter ved konkurs

#### *Hindre utnyttelse av arbeidstakere*

11. Styrke Arbeidstilsynet
12. Styrke allmenngjøringsordningen
13. Vurdere endringer i utlendingsregelverket for å hindre utnyttelse av arbeidsinnvandrere
14. Styrke nettbasert informasjon om arbeidsforhold i Norge
15. Benytte sentrale møtepunkter som Skatteetatens ID-kontroll til å formidle informasjon til utenlandske arbeidstakere
16. Forbedre informasjonen til arbeidsgivere og oppdragsgivere om oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere
17. Styrke bistanden til arbeidstakere som utnyttes og til ofre for menneskehandel og tvangsarbeid
18. Utrede etablering av digital oversikt over arbeidskontrakter

#### *Mobilisere forbruker- og innkjøpsmakt*

19. Utvikle ordninger for deling av seriøsitetsinformasjon

20. Videreutvikle Skatteetatens samarbeidsavtaler med offentlige oppdragsgivere og private entreprenører
21. Formidle informasjon til forbrukere gjennom «Tett på» og handlehvitt.no
22. Vurdere publisering av stansingsvedtak slik at innkjøpere og forbrukere lettere kan velge bort useriøse og kriminelle aktører
23. Sikre tilstrekkelig informasjon om etablerte godkjenningsordninger og innføre ny godkjenningsordning for bemanningsforetak
24. Vurdere innføring av et nasjonalt register for serveringsbevillinger

#### *Øke kunnskapen om sosial dumping og arbeidslivskriminalitet*

25. Evaluere nye regler om innleie fra bemanningsforetak
26. Forbedre statistikk om bruk av innleie
27. Få bedre kunnskap om bruk og omfang av ubetalt eller svært lavt betalt arbeid
28. Sammenstille tidligere evalueringer av tiltak mot sosial dumping, og kartlegge hvordan regelverk på arbeidslivsområdet etterleves og følges opp
29. Øke forskningen på temaer relatert til utenlandske arbeidstakere, sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og menneskehandel
30. Følge opp evalueringen av Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter

#### *Kontroll og oppfølging, og tverretattlig samarbeid*

31. Styrke det tverretattlige samarbeidet for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet
32. Sikre effektiv bruk av sanksjoner
33. Følge opp tjeneste for digital deling av tilsynsdata mellom ulike tilsynsmyndigheter

#### *Internasjonalt samarbeid*

34. Videreføre samarbeidet med det europeiske arbeidsmarkedsbyrået (ELA)
35. Forsterke samarbeidet med kontrollmyndighetene i Norden og Baltikum

Kilde: Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet 1. oktober 2022



etatssamarbeidet og kontrollvirksomheten, og seriøsitetskrav for offentlige anskaffelser.

Utvalget samlet vil i det følgende trekke fram tiltak fra handlingsplanen som vurderes som særlig sentrale sett opp mot utvalgets mandat. I tillegg påpekes noen områder utvalget mener ikke er tilstrekkelig ivaretatt gjennom den nye handlingsplanen.

Innledningsvis vil utvalget gi sin støtte til handlingsplanens framheving av det organiserte arbeidslivet som helt sentralt i den norske arbeidslivsmodellen, og i innsatsen mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Utredningen har vist at arbeidsinnvandrere har lav organisasjonsgrad, også sammenlignet med norske arbeidstakere i samme bransje. Utvalget mener det bør gjøres en særskilt innsats for å styrke organisasjonsgraden både blant arbeidsinnvandrere og andre arbeidstakere i bransjer med lav fagorganisering, og kommer tilbake til dette under 18.3.2.

Nyankomne arbeidsinnvandrere er ofte lite kjent med sine rettigheter og plikter som arbeidstakere i Norge, og har særlig risiko for å oppleve utnyttelse i arbeidsforhold. Arbeidstilsynet gjør et viktig arbeid, og utvalget støtter en styrking av tilsynet. Etter utvalgets vurdering er økt tilsynsinnsettelse avgjørende for å avdekke og forebygge lovbrudd, sikre etterlevelse av HMS-regelverket, og hindre useriøse aktører. Utvalget anbefaler derfor at Arbeidstilsynets kapasitet til å foreta risikobaserte tilsyn, gjerne uanmeldte, og sanksjonere lovbrudd, økes vesentlig. Risikobaserte tilsyn vil si at tilsynsaktiviteten rettes mot de bransjene og virksomhetene der risikoen er antatt høyest. Økt tilsynsaktivitet er svært viktig for å bekjempe ulovlige lønns- og arbeidsvilkår, brudd på arbeidstidsreglementet, omgåelser av arbeidsgiveransvar, ulovlig innleie og brudd på regler om likebehandling og allmenngjøring.

Ved ankomst i Norge kjenner de færreste innvandrere det norske språket, og som vist i kapittel 10.3 kan dette blant annet bidra til utnyttelse av den enkelte arbeidstaker og økt risiko for arbeidsulykker. Som med innsatsen for et godt arbeidsmiljø og begrensning av skader og ulykker på arbeidsplassene vil integreringspolitiske tiltak også støtte opp under formålet med handlingsplanen. Disse tiltakene kan være å styrke opplæringen i norsk, satse mer på digital informasjon og etablere lokale eller regionale velkomstilbud. Slike integreringspolitiske tiltak er viktige for å begrense omfanget av sosial dumping og hindre utnyttelsen av sårbare arbeidstakere.

Som en del av tiltak 14 i handlingsplanen ønsker regjeringen å styrke de nettbaserte informasjonskanalene og videreføre Arbeidstilsynets informasjonstiltak *Know your Rights*. Det framgår også at det skal gå et felles oppdrag til aktuelle etater om å samordne den nettbaserte informasjonen til utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere bedre. Som omtalt under 18.2.4 mener utvalget at tiltaket om å styrke informasjonskanalene er nødvendig, men at dette bør gjøres som en del av arbeidet med en helhetlig digital satsing for å sikre nødvendig informasjon til arbeidsinnvandrere og deres familier.

Utvalget er enig i at det er sentralt at tiltak og virkemidler innrettet mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet bygger på god kunnskap og forståelse av problematikken. Utvalget peker også på behovet for å styrke kunnskapsutviklingen om arbeidsinnvandreres situasjon i Norge, med temaer som supplerer forslagene i handlingsplanen, se 18.5. Utfordringene med sosial dumping og arbeidslivskriminalitet berører ulike myndigheters ansvarsområder. Etatssamarbeid er helt sentralt både for innsatsen mot arbeidslivskriminalitet spesielt og for integrering av arbeidsinnvandrere generelt. Utvalget ser det som positivt at det tverretatlige samarbeidet for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet skal videreføres og styrkes.

Utvalget peker også på betydningen av at det stilles seriøsitetskrav for alle offentlige anskaffelser. Det at det offentlige skal gå foran som rollemodell og bidra til ryddige forhold i utsatte bransjer i kraft av sin rolle som innkjøper, ser utvalget som et vesentlig tiltak også for å styrke arbeidsforholdene for arbeidsinnvandrere i utsatte næringer. Over tid er det utviklet modeller med seriøsitetskrav i offentlige innkjøp i en rekke kommuner og statlige organer. Regjeringens arbeid med en Norgesmodell for offentlige innkjøp følger opp dette, og gjelder i første omgang bygge- og anleggsnæringen og renholdsbransjen, som er bransjer med en stor andel arbeidsinnvandrere, lav organisasjonsgrad og høyere risiko for arbeidsulykker, særlig innen bygg og anlegg.

Utvalget vil videre framheve betydningen av bistand til arbeidsinnvandrere som opplever ulike former for utnyttelse, men som ikke regnes som så alvorlig som tvangsarbeid og menneskehandel, hvor det finnes en rekke tiltak for å bistå ofrene. I dag er arbeidsinnvandrere som opplever utnyttelse, for eksempel ved at arbeidsgivere ikke utbetaler lønn, overlatt til å følge opp sakene på egen hånd. Arbeidstakere som er fagorganisert, vil ofte ha krav på rettshjelp fra fagforeningen i arbeids-

rettssaker. Bistanden som tilbys gjennom disse ordningene, er som regel gratis og i tillegg ofte mer omfattende enn bistanden man vil kunne få gjennom rettshjelpsordningen. De fleste organiserte arbeidstakere vil derfor velge å benytte seg av tilbudet til fagforeningen.<sup>50</sup> Som det kommer fram av kapittel 10.5, vil dette i mindre grad gjelde for arbeidsinnvandrere, som har en lav organisasjonsgrad. LO har opprettet en egen rettshjelpsordning som bistår uorganiserte arbeidstakere som er i en særlig sårbar situasjon, og hvor det ikke er et alternativ å engasjere privat advokat.

Utvalget anbefaler at arbeidet mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet følges opp med konkrete tiltak for styrket bistand til arbeidsinnvandrere som opplever utnyttelse, og at samarbeidet med arbeidslivsorganisasjoner og organisasjoner i sivilsamfunnet om tiltak overfor målgruppen styrkes og koordineres.

*Utvalgets flertall*, ved utvalgsleder Arnfinn H. Midtbøen og medlemmene Eugene Guribye, Børre Krudtå, Marie Florence Moufack, Leila Rezzouk, Johan Fredrik Rye, Knut Røed, Liv Sandnes, Cathrine Stavnes, Janis Umblijs og Anne Mette Ødegård, mener at det i tillegg er nødvendig å styrke rettshjelpen og gjøre det enklere for arbeidsinnvandrere å kunne følge opp sine krav. Muligheten for rettshjelp kan hindre at useriøse arbeidsgivere spekulerer i ikke å utbetale lønn eller feriepenger til ansatte som ikke har midler til å forfølge kravet. Utvalgets flertall viser i denne sammenhengen til Rettshjelpsutvalget innstilling<sup>51</sup>, som inneholder flere forslag til reformer av rettshjelpsordningen som vil kunne ha stor betydning. Dette gjelder blant annet forslag om rett til rettshjelp for å få utbetalt lønn og feriepenger. Utvalgets flertall erkjenner at en slik utvidelse av rettshjelpsordningen på arbeidsrettssaker kan gi en risiko for at insentivene for å fagorganisere seg svekkes. Likevel mener utvalgets flertall at en slik utvidelse er viktig for å fange opp personer som er særlig sårbare for å bli utnyttet, som gjerne har mistet jobben og som har få insentiver til å organisere seg i utgangspunktet. Utvalgets flertall støtter derfor Rettshjelpsutvalgets vurdering om at en slik endring vil kunne bidra til å forebygge sosial dumping,<sup>52</sup> og anbefaler at Rettshjelpsutvalgets forslag om å prioritere saker om lønnsinndrivelse følges opp.

*Utvalgets mindretall*, ved medlemmene Kristine Østrem Alsvik, Anne-Marit Presterud, og Gunvor Ulstein anbefaler ikke at Rettshjelpsutvalgets forslag om å prioritere saker om lønnsinndrivelse følges opp. Utvalgets mindretall framhever at det mest sentrale i arbeidet mot sosial dumping er å styrke det organiserte arbeidslivet og støtter derfor ikke Rettshjelpsutvalgets forslag om rett til rettshjelp for å få utbetalt lønn og feriepenger. Dersom det er behov for utvidelse av retten til fri rettshjelp i samfunnet, må det gjøres som en generell ordning og basert på objektive kriterier.

### 18.3.2 Fagorganisering

Som det kommer fram i kapittel 10.5, har særlig arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa lavere organisasjonsgrad enn norskfødte, også i bransjer med lav fagorganisering i utgangspunktet.<sup>53</sup> Utvalget mener at det er behov for ikke bare å styrke innsatsen mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, men å gjøre tiltak for å øke fagorganiseringen blant arbeidsinnvandrere i Norge. Dette er også et sentralt tema i handlingsplanen mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, se boks 18.1.

Velfungerende partssamarbeid og sterke organisasjoner, på både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, er sentrale kjennetegn ved den norske arbeidslivsmodellen. Opprettholdelsen av et organisert arbeidsliv forutsetter imidlertid at tilstrekkelig mange arbeidsgivere slutter seg til en arbeidsgiverorganisasjon, at arbeidstakere melder seg inn i fagforeninger, og ofte at det inngås tariffavtaler mellom partene. Over tid har organisasjonsgraden på arbeidsgiversiden økt. I dag arbeider om lag 70 prosent av de sysselsatte i privat sektor i en virksomhet som er medlem av en arbeidsgiverorganisasjon. Andelen blant de sysselsatte i privat sektor som er omfattet av tariffavtale, har imidlertid blitt noe mindre. Organisasjonsgraden på arbeidstakersiden har ligget stabilt på om lag 50 prosent de siste årene. Blant arbeidsinnvandrere er den samlet på 31 prosent, og varierer mellom 24 prosent blant arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og 42 prosent blant nordiske innvandrere. Blant arbeidstakere som ikke er innvandrere, er organisasjonsgraden 52 prosent.

Organiserte arbeidstakere og arbeidsgivere legger grunnlag for samarbeid, medvirkning og medbestemmelse på arbeidsplassene. Dette gjelder i særlig grad for virksomheter som er omfattet

<sup>50</sup> NOU 2020: 5 *Likhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelploven)*.

<sup>51</sup> NOU 2020: 5

<sup>52</sup> NOU 2020: 5: kapittel 23.6.

<sup>53</sup> Nergaard & Ødegård. (2022).

av tariffavtaler. Lavere organisasjonsgrad kan svekke arbeidstakernes maktbase i utsatte sektorer. Det reduserer arbeidstakernes kollektive forhandlingsmakt og kan føre til at det blir mindre kultur for trygge og stabile lønns- og arbeidsvilkår. Tariffavtaler inngås vanligvis etter krav fra arbeidstakersiden. I virksomheter uten fagforening eller med få organiserte arbeidstakere vil ikke slike krav komme.<sup>54</sup> Tillitsvalgte har dessuten en viktig funksjon når det gjelder å håndheve brudd på arbeidsrettslige lover og regler på arbeidsplassene, og generelt som bindeledd mellom ledelse og ansatte i partssamarbeidet.<sup>55</sup> Samlet betyr lav organisasjonsgrad at partenes mulighet for å sikre lønns- og arbeidsvilkår gjennom avtaleverket og partssamarbeidet svekkes.<sup>56</sup>

Manglende fagorganisering blant arbeidsinnvandrere og andre arbeidstakere i bransjer med lav organisasjonsgrad har vært et tilbakevendende tema for og utløst bekymring i fagbevegelsen i årene etter 2004. Det er flere årsaker til situasjonen slik den er i dag. Blant annet ser mange arbeidsinnvandrere på oppholdet i Norge som midlertidig, noe som sannsynligvis svekker interessen for fagorganisering. Samtidig blir en stor andel faktisk permanent bosatt i Norge, som omtalt i kapittel 8.3 og 17.3.

I tillegg er det mye som tyder på at mange arbeidsinnvandrere møter barrierer for å melde seg inn i en fagorganisasjon, for eksempel ved at de oftere befinner seg i bransjer med stort gjennomtrekk og løsere tilknytningsformer, som omtalt i kapittel 10. I en studie som så på organisasjonsgraden blant innvandrere generelt i bygg- og anleggsektoren, fiskerisektoren og hotell- og restaurantsektoren, framsto språkbarrierer som en sentral årsak til at organisasjonsgraden var lavere.<sup>57</sup> En annen faktor er manglende oppfordringer. I en studie gjennomført av Fafo svarte 37 prosent av de polske og 34 prosent av litauerne at de aldri hadde blitt spurt om de ville bli medlem i en fagforening, noe som til dels kan forklares med at mange jobber i bedrifter uten fagforening.<sup>58</sup>

Utvalget mener at det bør iverksettes tiltak for å øke organisasjonsgraden, og at både staten, arbeidstakersiden og arbeidsgiversiden bør spille en aktiv rolle. Fra arbeidsinnvandrernes ståsted vil et eventuelt medlemskap antakelig være

avhengig av om man tror at fagforeningen kan bidra til å forbedre deres posisjon på arbeidsmarkedet, en vurdering som blant annet henger sammen med størrelsen på medlemskontingenten og med hvilke erfaringer man har med fagbevegelsen fra eget hjemland. Insentivene til å organisere seg kan også svekkes når det framstår som det er små forskjeller mellom fagforeningsmedlemmer og ikke-medlemmer.<sup>59</sup>

Fra fagforeningenes ståsted vil det være en balanse mellom å arbeide for interessene til eksisterende medlemmer og å bruke ressurser på å rekruttere nye. At det er krevende å øke fagorganiseringen blant arbeidsinnvandrere, betyr imidlertid ikke at innsatsen ikke bør skjerpes. Tankesmien Agenda viser til at en avgjørende faktor for å øke organisasjonsgraden er et godt og offensivt rekrutteringsarbeid på den enkelte arbeidsplass.<sup>60</sup> For å nå flere innvandrere, spesielt i bransjer med lavere organisasjonsgrad, foreslår Agenda blant annet å iverksette rekrutteringskampanjer rettet mot utsatte bransjer, rekruttere flere innvandrere inn i fagforeningens valgte strukturer og sekretariat, og investere i skolering av potensielle tillitsvalgte med innvandrerbakgrunn.

Utvalget er kjent med at det finnes flere pågående og foreslåtte initiativ fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden i Norge. Arbeids- og sosialdepartementet inviterte i 2019 hovedorganisasjonene i arbeidslivet til å delta i en arbeidsgruppe om organisasjonsgradene i arbeidslivet. Arbeidsgruppen anbefalte blant annet å styrke kunnskapen om det organiserte arbeidslivet i befolkningen, og en av målgruppene er utenlandske arbeidstakere. Arbeidsgruppen legger også vekt på tiltak i bransjer med lav organisasjonsgrad.

På arbeidsgiversiden er man opptatt av tiltak som slutter opp om den norske modellen, og tiltak som synliggjør gevinsten av trepartssamarbeidet og det organiserte arbeidslivet. For NHO er det en prioritet å øke organisasjonsgraden i arbeidslivet og sikre at det organiserte næringslivet får et godt fotfeste i næringer som vokser slik som i tjenesteytende sektor. I NHOs Veikart for framtidens næringsliv (mål innen 2030) er høyere organisasjonsgrad på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden en av ti ambisjoner for et bærekraftig samfunn.

<sup>54</sup> Alsos mfl. (2021).

<sup>55</sup> Svalund mfl. (2019).

<sup>56</sup> Nergaard & Ødegård. (2022).

<sup>57</sup> Huseby. (2022a). *Immigration and the Norwegian Labour Movement* (masteravhandling). NTNU: Trondheim.

<sup>58</sup> Ødegård & Andersen. (2021).

<sup>59</sup> Huseby. (2022a).

<sup>60</sup> Tankesmien Agenda. (2020) *Fagforeninger som integreringsarena i polariseringens tid – Hvordan rekruttere innvandrere til fagforeninger*. (Agenda-notat 05/2020). Oslo: Tankesmien Agenda.

LO gjennomfører også flere satsinger for å øke organisasjonsgraden i Norge, og økt organisasjonsgrad er en av de fire viktigste prioriterte arbeidsområdene. Et av de største fellestiltakene innenfor LO-paraplyen er LOs serviceprosjekt. Prosjektet har som formål å fagorganisere flere som jobber i servicesektoren, og på den måten også sikre større tariffdekning i landet. Servicesektoren omfatter en stor andel av alle sysselsatte i Norge, men har lav organisasjonsgrad, høy andel arbeidstakere med innvandrerbakgrunn og høy gjennomstrømming. Prosjektet omfatter bransjene hotell, restaurant, handel, frisør og velværesalonger, deler av transportnæringen og støttefunksjonene på flyplassene. Arbeidet skjer i tett samarbeid med forbundene. Kjerneoppgavene er gjentakende oppsøkende virksomhet på arbeidsplassene og å gjennomføre kurs for nye tillitsvalgte i sektoren.

Fellesforbundet er det største LO-forbundet i privat sektor. Fellesforbundet organiserer arbeidstakere i mange av de næringene hvor det har blitt rekruttert flest arbeidsinnvandrere etter EU-utvidelsene østover. Det har arbeidet aktivt med rekruttering, og flere lokale fagforeninger har ansatt polskspråklige organisasjonsarbeidere, som ikke bare arbeider overfor arbeidsinnvandrere. Per i dag har Fellesforbundet om lag 5 000 yrkesaktive medlemmer fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, hvorav de aller fleste kommer fra Polen. I Fellesforbundets fagforening for bygningsarbeidere i Oslo<sup>61</sup> er om lag 40 prosent av medlemmene arbeidsinnvandrere. I verftsindustrien er det ikke uvanlig med høy organiseringsgrad og tariffavtale også i polske leverandørfirmaer. Muligheten til å avtale arbeidstid utover arbeidsmiljølovens regler med fagforeninger med innstillingsrett for deres medlemmer kan se ut til å virke som et insentiv til organisering i bransjer med mange pendlere.

I utredningen har utvalget sett at flere arbeidsinnvandrere jobber i deler av arbeidsmarkedet som kjennetegnes av løsere tilknytningsformer, svakere fagorganisering og dårligere lønns- og arbeidsvilkår. Lav organisasjonsgrad i utsatte deler av arbeidsmarkedet innebærer at partenes mulighet for å sikre lønns- og arbeidsvilkår gjennom avtaleverket og partssamarbeidet svekkes nettopp i bransjer hvor det er stort behov for å hindre lavtlønnskorransse og dårlige arbeids-

vilkår. Det er viktig å motvirke dette. Økt organisasjonsgrad kan bidra til å sikre minstestandarder, bedre lønns- og arbeidsvilkår og fremme et godt og inkluderende arbeidsmiljø.

Utvalget vil her vise til regjeringens tiltak om å øke skattefradrag for fagforeningskontingenten. Utvalget mener dette er et viktig tiltak, som sammen med andre målrettede tiltak som omtales under, vil kunne gjøre det relevant og attraktivt å melde seg inn i fagforening og slik sett bidra til å øke organisasjonsgraden. Utvalget støtter også regjeringens forslag til å styrke kunnskapen om et organisert arbeidsliv og partenes forslag til å videreutvikle informasjonstjenester, men mener det bør ses i sammenheng med utvalgets egne forslag om velkomstilbud og velkomst-app med tilhørende nettportal, omtalt i 18.2.4.

Utvalget mener også det er viktig at det organiserte arbeidslivets rolle styrkes gjennom videreutvikling av tilbudene om kompetanseheving, herunder norskferdigheter, som del av fagforeningsmedlemskap. En mulighet er at fagorganiserte arbeidsinnvandrere får dekket depositumet i den modulbaserte norskopplæringen av fagforeningen, dersom en slik ordning blir innført, se omtale i 18.2.1. En annen mulighet er å jobbe for at HR/personalavdelinger i lite organiserte deler av arbeidslivet systematisk informerer nyansatte om den norske arbeidslivsmodellen og gir informasjon om mulighetene for fagforeningsmedlemskap. En tredje mulighet er at det foreligger informasjon om den norske arbeidslivsmodellen og om hvor en bør henvende seg for medlemskap, ved SUA-sentrene og gjennom de regionale velkomstilbudene, som omtalt under 18.2.4.

Utvalget anbefaler at det legges opp til en større satsing for å øke fagorganiseringen blant arbeidsinnvandrere og øvrige arbeidstakere i bransjer med lav organisasjonsgrad. Satsingen bør ta utgangspunkt i pågående arbeid i organisasjonene, både på arbeidstaker- og på arbeidsgiversiden, og erfaringer med sentrale tiltak fra myndighetene. Utvalget oppfordrer også til at fagbevegelsen opprettholder trykket i arbeidet med å rekruttere flere arbeidsinnvandrere på *alle* nivåer, inkludert i tillits- og lederverv. Som omtalt under 18.2.5 mener utvalget at arbeidsinnvandreres lave deltakelse i sivilsamfunn og politikk er en betydelig integreringsutfordring. At arbeidsinnvandrere blir bedre representert i tillits- og lederverv, gir viktige signaleffekter og bør ikke undervurderes med tanke på opplevelse av medbestemmelse og framtidig rekruttering.

<sup>61</sup> Fellesforbundet avdeling 600 Bygningsarbeidernes fagforening.

### 18.3.3 NAVs rolle og innsats

Selv om arbeidsinnvandrere har en høyere andel sysselsatte enn andre innvandrergupper, er den lavere enn for norskfødte. Flere står i kortere eller lengre perioder uten jobb. Som vist i kapittel 9 svinger både sysselsetting og ledighet mer for arbeidsinnvandrere enn for befolkningen for øvrig. Mange arbeidsinnvandrere jobber i konjunkturutsatte bransjer, og de er overrepresentert blant innleide. Arbeidsledigheten blant arbeidsinnvandrere er i gjennomsnitt lavere enn for flyktninger og familieinnvandrere, men likevel betydelig høyere enn for befolkningen utenom innvandrere.

Personer som er helt eller delvis uten arbeid, kan få bistand fra NAV, slik det framgår av kapittel 6. NAV kan også bistå arbeidsgivere som ønsker å rekruttere fra NAV, og har blant annet inngått flere intensjonsavtaler med bransjeorganisasjoner og samarbeidsavtaler med lokale virksomheter om kvalifisering og inkludering.

NAV kommer som oftest i kontakt med arbeidsinnvandrerne først etter at de har vært i arbeid over en periode og deretter blitt ledige eller sykmeldte og har rett til ytelser. Selv om NAV ikke har egen statistikk over arbeidsinnvandrere, er det mye som tyder på at mange arbeidsinnvandrere som registreres i NAV har utfordringer med norsk språk og mangler kompetanse.

De siste årene er det, blant annet gjennom regelverksendringer, lagt til rette for at flere av NAVs brukere skal kunne ta opplæring i ledighetsperioden. Dette har skjedd både gjennom utvidelser i dagpengeregelverket, som gjør det mulig å kombinere dagpenger og utdanning i større grad, og gjennom tilrettelegging for at flere kan ta fag- og yrkesopplæring som arbeidsmarkedstiltak. Etableringen av flere nye treparts bransjeprogrammer for kompetanseutvikling, i kombinasjon med noen av disse regelverksendringene, bidro til at flere fikk hevet sin kompetanse under koronapandemien. Det er også gitt prioritet til aktiviteter som kan bidra til å styrke samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen om videregående opplæring for ledige, permitterte og personer med nedsatt arbeidsevne. Flere av virksomhetene NAV samarbeider med, er også opptatt av å videreutvikle kompetansen til kandidatene som formidles fra NAV, blant annet med sikte på at flere kan ta fagbrev. Det finnes flere gode eksempler på dette, se blant annet omtale av Møller Medvind i kapittel 16.

Utvalget mener at dette er viktige grep, og at den tiden arbeidsinnvandrerne står utenfor

arbeidslivet, bør brukes på en måte som styrker mulighetene deres i arbeidsmarkedet, blant annet gjennom mer bruk av kompetansehevede tiltak. Det kan bidra til at flere arbeidsinnvandrere får en mer stabil arbeidsdeltakelse og bedre utviklingsmuligheter.

NAV kan stille aktivitetskrav knyttet til ytelser. For å motta dagpenger ved ledighet må man være reell arbeidssøker. Det innebærer blant annet å være villig til å ta ethvert passende arbeid som er lønnet etter tariff eller sedvane, eller å delta på et arbeidsmarkedstiltak. Dersom en dagpengemottaker motsetter seg dette, kan dagpengene avstenges for en periode. Personer som ikke har dagpengerettigheter, kan motta tiltakspenger mens de deltar i arbeidsmarkedstiltak. For noen grupper av sosialhjelpsmottakere gjelder aktivitetsplikt, som nærmere beskrevet i kapittel 6. Kommunene har plikt til å stille vilkår om norskopplæring for personer under 30 år dersom manglende norskkunnskaper er årsaken til at en person ikke er selvhjulpne (norskopplæringsplikt). Plikten gjelder dem som har hatt rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram etter integreringsloven. For alle andre sosialhjelpsmottakere som ikke er selvhjulpne fordi de ikke kan norsk, har kommunene plikt til å *vurdere* å stille vilkår om norskopplæring (vurderingsplikt). Utvalget påpeker at denne plikten er relevant for arbeidsinnvandrere.

Utvalget har mottatt innspill som viser at arbeidsinnvandrerne NAV møter, ofte har svake ferdigheter i norsk og mangler kunnskap og generell informasjon om hvordan norsk arbeids- og samfunnsliv er bygd opp og fungerer. Dette kan gi utfordringer når den enkelte skal tilbake i arbeid. Utvalgets forslag om å styrke opplæringen i norsk for bosatte arbeidsinnvandrere under 18.2 vil kunne bidra til å redusere denne utfordringen ved at flere gjennomfører opplæring i norsk. Det er likevel sannsynlig at flere av dem som har mistet jobben og registrerer seg i NAV, fortsatt kan ha behov for norskopplæring, på samme måte som andre innvandrergupper som har fått tilbud om norskopplæring gjennom integreringsloven.

NAV kan i dag tilby innvandrere som står utenfor arbeidslivet, norskopplæring dersom det vurderes nødvendig og hensiktsmessig for å få eller beholde arbeid.<sup>62</sup> Som det kommer fram av kapittel 16.4, oppgir alle NAVs fylkeskontorer at de har tilbud om dette. Samtidig er arbeidsmarkedstiltak, inkludert opplæringstiltak, et knapphetsgode, og tilgangen på tiltaksplasser er begrenset. NAV må

<sup>62</sup> Se tiltaksforskriften §7. Det kan også inngå komponenter av norskopplæring i andre arbeidsmarkedstiltak.

derfor prioritere hvilke brukere som skal tilbys tiltak. De gruppene som i dag prioriteres for arbeidsmarkedstiltak, er unge, langtidsledige og innvandrere fra land utenfor EØS-området. Arbeidsinnvandrerne kan inngå i disse gruppene, eller de kan bli vurdert på lik linje med andre arbeidssøkere. Mye tyder på at flere har behov for blant annet norskopplæring i NAV enn dem som faktisk får tilbud om det. Manglende norskferdigheter kan også gjøre det vanskeligere å nyttiggjøre seg av andre arbeidsmarkedstiltak.

Utvalget anbefaler derfor at språkopplærings-tilbudet i NAV vurderes utvidet slik at tilbudet kan dekke flere som trenger det, inkludert arbeidsinnvandrere. Opplæringen kan gis som ren norskopplæring, eller gjerne helst i kombinasjon med arbeidspraksis eller annen kompetanseheving. Utvalget mener at det er behov for mer kunnskap om hvem som mottar tilbud og deltar i NAVs norskopplæringstiltak, hvordan opplæringen er innrettet, og hvilke resultater den gir.

NAV disponerer også en bred vifte av andre arbeidsmarkedstiltak som skal tildeles avhengig av den enkeltes behov. Alle som har lovlig opphold og oppsøker et NAV-kontor med ønske om arbeid, har rett til å få sitt bistandsbehov vurdert. Tiden det tar fra en person blir ledig, til vedkommende får et tilbud om tiltak, henger sammen med den enkeltes behov, situasjonen på arbeidsmarkedet og hvilke tiltaksressurser som er tilgjengelige. Det er naturlig at tiltak ikke settes inn med en gang, da de fleste vil komme seg i jobb gjennom aktiv jobbsøking og egenaktiviteter. Samtidig kan ventetiden i flere tilfeller bli unødig lang og innebære en sløsing med ressurser.

Utvalget mener at med tidligere avklaring og en mer systematisk kartlegging av blant annet kompetanse og norskferdigheter vil NAV bedre kunne vurdere hvem som har økt risiko for langvarig ledighet og trenger tiltak. Bruk av profileringsverktøy kan være til støtte i denne sammenhengen. Profileringsverktøy sammenholder registerbaserte data om arbeidssøkeren med erfaringer om hva andre med lignende egenskaper gjør for å komme i jobb, og kan på den måten anslå et behov for tiltak fra NAV. Norskferdigheter vil kunne være et viktig aspekt i en slik profilering.

Flere offentlige utvalg har tidligere anbefalt at det føres en mer aktiv arbeidsmarkedspolitik slik at færre blir gående passive og flere får tilbud om oppfølging og deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. Å øke tiltaksnivået, bruke aktivitetskrav i større grad og styrke tiltak som har dokumentert positiv effekt på overgang til arbeid, er blant anbefalingene til Sysselsettingsutvalget.<sup>63</sup> Sysselsettingsut-

valget anbefaler også å øke bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak rettet mot utsatte grupper og tettere oppfølging fra NAV.<sup>64</sup> Utvalget deler disse vurderingene.

Tiltaksintensiteten<sup>65</sup> i Norge blant ledige svinger en del, men har i de fleste år siden 2012 ligget på et nivå under 20 prosent. For personer med nedsatt arbeidsevne ligger andelen stabilt på om lag 25 prosent. Utvalget vurderer at potensialet for økt bruk og nytte av arbeidsmarkedstiltak med særlig vekt på kompetanse og i kombinasjon med tettere oppfølging er betydelig høyere enn dette. Utvalget anbefaler derfor at den aktive arbeidsmarkedspolitikken og NAVs tiltaksapparat styrkes slik at flere av dem som står utenfor arbeidsmarkedet, kan få arbeidsrettet bistand, kvalifisering og tett oppfølging fra NAV. Dette vil bidra til at flere arbeidsinnvandrere, som i utgangspunktet ikke tilhører en prioritert gruppe, kan få styrket sine muligheter til å delta i arbeidsmarkedet gjennom oppfølging, norskopplæring eller annen kompetanseheving, bistand til jobbsøking, lønnstilskudd, eller andre tiltak fra NAV.

Noen går fra tiltak til tiltak uten å få stabil jobbtilknytning. Dette kan oppleves svært demotiverende for den enkelte. For NAV kan dette bety at de i større grad må samarbeide med inkluderingsvillige bedrifter som har behov for arbeidskraft. God avklaring og tett oppfølging av både tiltaksdeltaker og ev. arbeidsgiver kan være effektivt, og ofte vil et fast kontaktpunkt i NAV bidra til å fremme inkluderingen i arbeidslivet.

#### 18.3.4 Utvalgets anbefalinger oppsummert

- *Utvalget* anbefaler at arbeidet mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet følges opp med konkrete tiltak for å styrke bistanden til arbeidsinnvandrere som opplever utnyttelse, og at samarbeidet med arbeidslivsorganisasjoner og organisasjoner i sivilsamfunnet om tiltak overfor arbeidsinnvandrere styrkes og koordineres.
- *Utvalget* anbefaler å styrke Arbeidstilsynets mulighet til å foreta risikobaserte tilsyn, gjerne uanmeldte, og sanksjonere lovbrudd i arbeids-

<sup>63</sup> NOU 2019: 7.

<sup>64</sup> NOU 2021: 2.

<sup>65</sup> Med tiltaksintensitet for ledige menes antall tiltaksdeltakere delt på antall ledige + tiltaksdeltakere, mens for nedsatt arbeidsevne regnes antall tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne delt på totalt antall i gruppen. Målet tiltaksintensitet må tolkes med varsomhet, blant annet fordi regelverksendringer og andre forhold kan påvirke nevneren i brøken.

- livet. Dette kan bidra til et ryddigere arbeidsliv og motvirke sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.
- *Utvalgets flertall* anbefaler at Rettshjelpsutvalgets forslag om å prioritere saker om lønnsinn drivelse følges opp. En slik utvidelse av retts hjelpsordningen på arbeidsrettssaker vil kunne bidra til å forebygge sosial dumping.
  - *Utvalget* anbefaler at det legges opp til en større satsing for å øke fagorganiseringen blant arbeidssinnvandrere og andre arbeidstakere i bransjer med lav organisasjonsgrad. Satsingen bør ta utgangspunkt i pågående arbeid i organisasjonene, både på arbeidstaker- og på arbeidsgiversiden, og erfaringer med sentrale tiltak fra myndighetene. Trykket bør også opprettholdes i arbeidet med å rekruttere flere arbeidssinnvandrere på alle nivåer, inkludert i tillits- og lederverv.
  - *Utvalget* anbefaler en vurdering av muligheten for å utvide norskopplæringstilbudet i NAV slik at tilbudet kan dekke flere som trenger det, inkludert arbeidssinnvandrere.
  - *Utvalget* anbefaler at den aktive arbeidsmarkedspolitikken og NAVs tiltaksapparat styrkes, med vekt på kompetanseheving, slik at flere av dem som står uten jobb, kan få arbeidsrettet bistand og kvalifiseres til arbeid.

## 18.4 Utdannings- og kompetansepolitikk

Som omtalt i kapittel 17.2.1 avhenger vellykket integrering blant annet av om arbeidssinnvandrere får muligheten til å bruke og videreutvikle den kompetansen de har, i yrkeslivet. Selv om arbeidssinnvandrere i gjennomsnitt har en høyere sysselsetting enn andre innvandreregrupper, jobber mange i konjunkturutsatte bransjer og har en løsere tilknytning til arbeidslivet, noe som gir risiko for å miste jobben. For mange kan veien tilbake være vanskelig fordi de mangler grunnkompetansen som kreves i det høyproduktive norske arbeidslivet, enten det gjelder norskferdigheter, fagbrev eller annet. For andre er problemet at de ikke får godkjent kvalifikasjonene de har med seg fra hjemlandet, slik at de blir værende i jobber de er overkvalifisert for. Dette er negativt og demotiverende for den det gjelder, og det innebærer sløsing med ressurser i et samfunnsperspektiv.

Som allerede nevnt i 18.3 spiller en aktiv arbeidsmarkedspolitikk med vekt på kompetanseheving en viktig rolle i denne sammenhengen. Andre viktige aspekter er systemene for godkjenning av kompe-

tanse fra utlandet og mulighetene for fagopplæring i Norge som voksen. Mange arbeidssinnvandrere jobber som ufaglærte på norske arbeidsplasser. Dette kan skyldes at de mangler fagbrev eller nødvendig tilleggskurs for å fylle kriteriene for et norsk fagbrev, eller at deres utdanning og kompetanse fra hjemlandet ikke har blitt godkjent. Evalueringer av systemet for godkjenning av utdanning og kompetanse i Norge viser at det preges av flere utfordringer, og at kun et mindretall av arbeidssinnvandrere i Norge har benyttet seg av utvalgte ordninger som er rettet mot utenlandske arbeidstakere.

Norske bedrifters, bransjers, regioners og næringers behov for kompetanse er et sentralt aspekt som belyses i ulike deler av utredningen, både gjennom kunnskapsoppsummering og innspill som utvalget har mottatt. Utvalget har kjennskap til flere pågående prosesser som behandler disse utfordringene utførlig, som i Kompetansebehovsutvalget, Helsepersonellkommissjonen og regjeringens arbeid med en Utsynsmelding og ny opplæringslov.<sup>66</sup> I lys av dette har ikke utvalget vurdert nærmere tiltak som har som primært formål å møte disse behovene.<sup>67</sup> Utvalget peker på at den norske arbeidslivs-, arbeidsmarkeds- og kompetansepolitikken inneholder en rekke mekanismer som kan bidra til å videreutvikle arbeidssinnvandreres kompetanse slik at de blir rustet til å oppfylle høye krav til omstillinger og livslang læring i arbeidslivet i Norge.

I det følgende diskuteres tiltak for tilrettelagt fag- og yrkesopplæring, og deretter følger en gjennomgang av pågående tiltak knyttet til godkjenning av utdanning. Til slutt drøftes mulige tiltak for å sikre et bedre opplæringstilbud for barn og unge med innvandrerbakgrunn.

### 18.4.1 Fag- og yrkesopplæring

For dem som mangler utdanning på linje med fullført videregående opplæring, kan det være lettere å falle ut av arbeidslivet i forbindelse med omstillinger, og det kan være krevende å komme inn igjen. I årene framover forventes nedgang i andelen jobber for ufaglærte og økt etterspørsel etter personer med gjennomgått fag- og yrkesopplæring.

Som omtalt i kapittel 7 har Stortinget vedtatt at modulstrukturert opplæring skal være hovedmodell for opplæring for voksne fra august 2024. Ved-

<sup>66</sup> Se kapittel 2.

<sup>67</sup> Problemstillinger knyttet til norsk næringslivs behov for rekruttering og tiltrekning av utenlandsk arbeidskraft er også diskutert i Ødegård mfl. (2022).

taket omfatter i første omgang all opplæring for voksne på grunnskolens nivå samt for de lærefagene som inngår i modulforsøket i dag, men det skal også vurderes å utvide ordningen til å omfatte flere lærefag etter hvert. Formålet med modulbasert opplæring er blant annet å legge til rette for at opplæring for voksne blir bedre tilpasset voksnes behov og at opplæring skal kunne foregå på ulike arenaer som i arbeidsmarkedstiltak, i bedrifter og virksomheter og i skoler. Som omtalt i kapittel 2.6 jobber regjeringen også med en melding til Stortinget, som blant annet skal kartlegge behovet for kompetanse i arbeidslivet. Forslaget her om en styrking av innsatsen for å legge til rette for at flere voksne innvandrere kan ta fag- og yrkesopplæring, må ses i sammenheng med disse pågående prosessene.

Det er flere veier til norsk fagbrev. Hovedmodellen, som omtalt i kapittel 7.3, er to år på skole og to år i praksis, men veksling mellom opplæring i skole og bedrift er også mulig (vekslingsmodeller). Ordninger som Fagbrev på jobb og praksiskandidatordningen er ulike veier til fagbrev. Fagbrev på jobb-ordningen er for personer som har ulik praksis fra ulike sektorer. Ordningen forutsetter at personen er i et fast ansettelsesforhold før vedkommende, sammen med arbeidsgiver, kan søke fylkeskommunen om avtale om opplæring på arbeidsplassen som fører til fagbrev. Realkompetansevurdering skal inngå i dette løpet. Utvalget er kjent med at Fagbrev på jobb-ordningen også skal vurderes med sikte på om flere av NAVs brukere som ikke er i et fast ansettelsesforhold også skal kunne benytte ordningen.

Som beskrevet i kapittel 7.3 menes det med realkompetanse all kompetanse som den enkelte har skaffet seg gjennom formell eller uformell læring. Gjennom realkompetansevurdering vurderes den enkeltes kompetanse opp mot læreplanen i det aktuelle faget, og vurderingen kan blant annet føre til avkortet opplæring, vitnemål fra grunnopplæringen, ny jobb eller høyere lønn. Realkompetansevurdering er knyttet opp mot retten til videregående opplæring og er gratis for dem som ikke har fullført dette. De som har fullført videregående opplæring, enten i Norge eller utlandet, kan få tjenesten mot betaling. NAV kan henvise registrerte arbeidssøkere som ikke har rett til videregående opplæring til realkompetansevurdering og betale for denne. Fra 2020 ble det åpnet for at realkompetansevurdering kan gjøres på et annet språk enn norsk eller samisk, eller gjennom bruk av tolk.

Utvalgets inntrykket er at det er få arbeidsinnvandrere som har blitt realkompetansevurdert.

Dette kan bidra til at det tar lang tid før de kan få anerkjent eller bygd videre på sin medbrakte fagkompetanse fra arbeidslivet i hjemlandet. Mye tyder på at en viktig grunn til det er manglende utbygd system og kapasitet, men også manglende norskkferdigheter. Manglende tilgang til informasjon og veiledning om realkompetansevurdering er en annen årsak. Det kan være krevende å finne fram til informasjon på internett, og den er vanligvis på norsk. I mange yrkesfag i videregående opplæring kan det være krevende å skille mellom fagkompetanse og ferdighet i å kommunisere på norsk. Det kan hindre at realkompetansevurdering blir gjennomført før tilstrekkelig nivå i norsk er oppnådd. Den avsluttende fagprøven for å få et fagbrev skal gjennomføres på norsk. Dersom kompetansemål blir godkjent gjennom realkompetansevurdering på annet språk enn norsk eller samisk, må kandidaten uansett lære seg norsk på et tilstrekkelig nivå før vedkommende går opp til fagprøven.

Utvalget mener det er nødvendig å vurdere tiltak som kan øke bruken av realkompetansevurdering. Utvalget vurderer at forslagene om å styrke norskopplæringstilbudet for arbeidsinnvandrere som omtalt i 18.2.1 vil kunne bidra til å løse noen av språkutfordringene, men ikke alle. Opplæring i norsk tar tid. Utvalget mener også det er positivt at det er åpnet opp for bruk av tolk ved realkompetansevurdering. Utvalget vil imidlertid peke på viktigheten av at det settes av tilstrekkelig med ressurser til tolkning, slik at flere innvandrere kan gjennomføre realkompetansevurdering og få nyttiggjort seg og videreutviklet sin kompetanse. Det kan også være behov for å gjøre andre tilpasninger for å øke bruken av realkompetansevurdering slik at flere kan få mer tilpassede opplæringsløp. Det kan dreie seg om bedre informasjon om ordningen og å styrke og utvikle kapasiteten i systemet.

Tilstrekkelige ferdigheter i norsk er ikke bare en utfordring for arbeidsinnvandrere når det gjelder realkompetansevurdering, men også for å kunne ta fagbrev. Liedutvalget<sup>68</sup> viser at det er et stort behov for å utvide og forbedre tilbudet for voksne søkere til videregående opplæring. Som omtalt i kapittel 7.3 er det derfor opprettet en egen tilskuddordning for å etablere og gjennomføre tilbud om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere, som IMDi forvalter. Ordningen bidro i 2021 til at 750 voksne innvandrere fikk et tilrettelagt tilbud. Dagens ramme til ordningen er på 15 millioner kroner. Det var en oversøking

<sup>68</sup> NOU 2019: 25



til ordningen på 8 millioner kroner i 2020 og 7 millioner kroner i 2021. Utvalget vurderer at ordningens potensial er større enn det rammene tillater i dag.

Utvalget er også kjent med at det er foreslått forsøk med en tilskuddsordning som skal stimulere til tettere samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen om tilpasset fag- og yrkesopplæring for NAVs brukere. Det er foreslått bevilget 25 millioner kroner til dette formålet i 2023. Disse to ordningene må ses i sammenheng.

Ordinær videregående opplæring er finansiert over rammetilskuddet til fylkeskommunen. Det er et spørsmål om en øremerket tilskuddsordning vil være mer hensiktsmessig enn å bruke rammetilskudd. Liedutvalget viser til at voksne søkere til videregående opplæring blir nedprioritert, også søkere med rett til opplæring.<sup>69</sup> De må vente lenger på tilbud og får færre timer, og voksne som deltar i videregående opplæring, har ikke rett til særskilt språkopplæring, spesialundervisning, rådgiving eller skoleskyss.

En innvending mot å etablere en tilskuddsordning slik IMDi forvalter for å etablere særskilte tilbud, er at det kan anses som å bryte med annet arbeid for å styrke arbeidet i fylkeskommunene, hvor satsinger og tiltak gjøres innenfor de generelle ordningene, og innenfor rammefinansiering som hovedmodell for finansiering.

Det er viktig å satse mer på voksne som har behov for fag- og yrkesopplæring. Samtidig er det svært viktig at tydeligere prioritering av voksne ikke går på bekostning av unge som mangler fullført videregående opplæring. Med den presiseringen, anbefaler utvalget at innsatsen for å legge til rette for at flere voksne innvandrere kan ta fag- og yrkesopplæring styrkes. Dette innebærer også å styrke systemet og kapasiteten for realkompetansevurdering slik flere kan få en kortere vei til fagbrev. Det kan blant annet gjøres gjennom tilskuddsordningen i regi av IMDi eller tilskuddsordningen til NAV, alternativt begge. Det kan også gjøres gjennom å styrke ordninger som Fagbrev på jobb eller Kompetanse pluss fagopplæring, samt ved å sette av tilstrekkelig med ressurser til tolkning når det er behov for dette. Det sentrale må være å få til en god samordning og tilrettelagte tilbud som bidrar til at flere, herunder arbeidsinnvandrere, kan få gjennomført fag- og yrkesopplæring.

#### 18.4.2 Godkjenning av utdanning

Det er viktig at kompetansen som finnes i det norske arbeidslivet, blir brukt på best mulig måte. Det norske systemet for godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet består av ulike ordninger som har ulike formål. Ordningene har til felles at de skal bidra til at personer med utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner kan bruke kompetansen sin i Norge, men mye tyder på at ordningene ikke fungerer godt nok. Ordningene er nærmere omtalt i kapittel 7 og 12.

Ifølge Fafos undersøkelse av faglærte arbeidsinnvandrere fra utenfor EØS-området er det ofte et problem at partnerne og ektefellene deres ikke får brukt utdanning og arbeidserfaring fra utlandet.<sup>70</sup> At det kan være tidkrevende og vanskelig å få godkjent utenlandsk høyere utdanning, kan derfor være med på å redusere arbeidstilbudet og yrkestilgangen blant familiemedlemmer, og dermed også senke husholdningsinntekten hos arbeidsinnvandrere. Videre har kvinnelige arbeidsinnvandrere i gjennomsnitt høyere utdanningsnivå enn sine mannlige motstykker, som det framgår av kapittel 12.2. Denne forskjellen gjelder på tvers av alle landbakgrunnene, men særlig blant arbeidsinnvandrere fra EØS. Det er også en høyere andel kvinnelige arbeidsinnvandrere fra EØS i yrker som krever høyere utdanning. Utfordringene med godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og yrkesgodkjenning kan derfor påvirke kvinnelige arbeidsinnvandrere i større grad enn mannlige arbeidsinnvandrere. Mennene blir i større grad påvirket av utfordringene knyttet til godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring.

En undersøkelse gjennomført for HK-dir viser at innvandringsgrunn kan ha innvirkning på hvor viktig godkjenning av utdanning og opplæring i Norge oppleves.<sup>71</sup> Undersøkelsen viste at arbeidsinnvandrere i mindre grad enn grupper med flyktningbakgrunn søker om godkjenning av utdanning eller har tatt opplæring i Norge. Blant innvandrere fra Polen og Litauen var det henholdsvis 45 og 50 prosent som oppga at de ikke har søkt om godkjenning av utdanning fra hjemlandet, eller at det ikke var aktuelt å få utdanningen godkjent.

En evaluering av NOKUTs generelle godkjenningsordning for utenlandsk høyere utdanning<sup>72</sup> viser at halvparten av respondentene mener at å få godkjent utdanningen sin gjennom denne ordnin-

<sup>69</sup> NOU 2019: 25.

<sup>70</sup> Ødegård mfl. (2022).

<sup>71</sup> HK-dir. (2022).

gen har styrket deres posisjon i arbeidsmarkedet, mens 37 prosent mener at godkjenningen har hatt liten eller ingen betydning. Respondentene ble i spørreundersøkelsen gitt muligheten til å utdype sine meninger. Av de som mente at godkjenningen ikke hadde hatt betydning, ga mange uttrykk for store utfordringer med å få innpass i det norske arbeidsmarkedet for personer med utenlandsk bakgrunn. Mange viste også til at språkkunnskaper er viktig, og at en godkjenning har begrenset betydning om man ikke behersker norsk. Her vil utvalgets forslag til tiltak for kompetanseheving, herunder styrket norskopplæring, kunne bidra positivt.

Riksrevisjonen pekte i 2019 på flere utfordringer ved godkjenningsordningene for utenlandsk utdanning og yrkeskvalifikasjoner i Norge. Hovedfunnene var at det ofte er for dårlig informasjon fra de ansvarlige myndighetene til brukerne, at saksbehandlingen ikke er effektiv nok, at det er for dårlig tilrettelagt for påbygning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet, og at godkjenningsfeltet er preget av for dårlig samordning.<sup>73</sup>

Kritikken har blitt fulgt opp gjennom flere stortingsmeldinger.<sup>74</sup> Det ble blant annet foreslått at relevante prinsipper fra yrkeskvalifikasjonsdirektivet også skal gjelde for tredjelandsborgere med yrkeskvalifikasjoner fra tredjeland. Dette er delvis innfridd gjennom endringer i yrkeskvalifikasjonsloven som trådte i kraft 1. januar 2022. Videre varslet regjeringen en utredning av mulig flytting av deler av yrkesgodkjenningen til NOKUT og en gjennomgang av behovet for og anledningen til å komplettere en utdanning eller yrkeskompetanse fra et annet land i Norge. Et annet forslag var å sørge for bedre informasjon om godkjenningsfeltet. Høsten 2022 fikk NOKUT i oppdrag å vurdere endringer i godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring og å lage et forslag til forskrift og en plan for å utvide ordningen.<sup>75</sup> Kunnskapsdepartementet har også bestilt en evaluering av godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning som kommer i løpet av første halvdel av 2023.

<sup>72</sup> Korseberg mfl. (2022). *Godkjenning til gagn? Undersøkelse av NOKUTs generelle godkjenningsordning for utenlandsk høyere utdanning* (NIFU-rapport 2022:9). Oslo: NIFU.

<sup>73</sup> Riksrevisjonen. (2019b). *Riksrevisjonens undersøkelse om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet*. (Dokument 3:12 (2018–2019)).

<sup>74</sup> Se Meld. St. 14 (2019–2020) og Meld. St. 7 (2020–2021) *En verden av muligheter — Internasjonal studentmobilitet i høyere utdanning*.

<sup>75</sup> Prop. 1 S (2022–2023).

Utvalget understreker at god, tilgjengelig og relevant informasjon om ordningene for godkjenning av utenlandsk utdanning er sentralt for at arbeidsinnvandrere i Norge skal kunne orientere seg om mulighetene for godkjenning. Det er også viktig at informasjonen gjør at potensielle søkere finner fram til riktig godkjenningsaktør og -ordning. Utvalget påpeker samtidig at brukertilpasset informasjon ikke bare handler om å oversette informasjonen og lage en meny over alle valg som eksisterer. Evalueringene av flere av godkjenningsordningene tyder på at det kan være grunn til å spørre om hensikten med ordningene blir kommunisert godt nok til målgruppene. Utvalget anbefaler derfor at det utredes hvordan formålene med de forskjellige frivillige godkjenningsordningene kan tydeliggjøres, og hvordan potensielle søkere kan veiledes slik at de velger den godkjenningsordningen som passer best med *deres* hensikter.

Som omtalt i kapittel 18.2 ser utvalget at det er en generell utfordring med å legge til rette for lett tilgjengelig informasjon for nyankomne innvandrere. Utvalget anbefaler at informasjon om utdanningssystemet og godkjenningsordninger i Norge bør inkluderes i velkomst-appen med tilhørende nettportal. Denne informasjonen bør også tas med inn i velkomstilbudene som utvalget anbefaler at utvikles regionalt. Her bør det også legges til rette for at noen har kompetanse til å kunne veilede om formålet med de enkelte godkjenningsordningene, for å bidra til at den enkelte søker godkjenning hos riktig instans.

Utvalget erkjenner at det er noen krevende dilemmaer knyttet til godkjenning av utenlandsk kompetanse. Det er til dels svært store forskjeller mellom utdanningssystemene i ulike land, ikke minst når det gjelder håndverksfagernes innretning. I Norge har håndverksyrker som murer-, maler- og tømreryrkene lange tradisjoner, og det er en utbredt bekymring både i fagbevegelsen og blant håndverksutøverne selv for at fagene er i ferd med å forvitte.<sup>76</sup> Det store innslaget av arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, med andre tradisjoner for utdanning innen disse fagområdene, er i kjernen av denne bekymringen. Samtidig bidrar høye krav til godkjenning av kompetanse til at mange arbeidsinnvandrere som jobber i bransjer med krav til yrkesutdanning og fagbrev forblir i en status som ufaglært. Dette kan ha negative konsekvenser både for lønnsnivå og sosial status. Det er utenfor utvalgets kompetanse å foreslå konkrete tiltak for

<sup>76</sup> Se f. eks Haakestad (2021).

å løse dette dilemmaet, men utvalget vil peke på at en vei er å legge til rette for at flere voksne innvandrere kan ta fagbrev i Norge, som omtalt over. Videre oppfordrer utvalget partene i arbeidslivet til å diskutere mulige løsninger for å anerkjenne arbeidsinnvandreres kompetanse gjennom en godkjenningsordning uten at det går på bekostning av eksisterende fagarbeidstradisjoner.

### 18.4.3 Opplæring av barn og unge

Som beskrevet i kapittel 8 er etterkommere av arbeidsinnvandrere som har kommet til Norge siden 2004, i ferd med å bli den største gruppen norskfødte med innvandrerforeldre. Det er også et stort antall barn og unge som gjenforenes med arbeidsinnvandrere. Flere studier peker på at opplæringstilbudet til nyankomne barn og unge i Norge varierer mye på tvers av skoler, kommuner og fylker.<sup>77</sup> Dersom også foreldrene er nyankomne, kan det være krevende å orientere seg i utdanningssystemet.

Utvalget mener at det er helt avgjørende at nyankomne barn og unge blir tatt godt imot i norske barnehager og skoler. Et godt mottaksapparat sikrer god integrering og deltakelse på alle områder i samfunnet for den enkelte, uansett innvandringsgrunn. Som omtalt i kapittel 7.6 oppgir styrene i barnehagene at mangel på flerkulturell kompetanse er blant de største hindrene for å arbeide godt med nyankomne barnehagebarn. Det bør derfor gjøres grep for å sørge for at barnehagemyndigheten i alle kommuner har migrasjonsfaglig kompetanse som kan veilede ansatte i både kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Det er i flere sammenhenger dokumentert mangel på kompetanse i norske skoler for å kunne ta imot nyankomne elever i opplæringssystemet på en tilfredsstillende måte, for eksempel i Udires spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2021.<sup>78</sup> Dette kompetansebehovet har blitt aktualisert og rapportert på ny i forbindelse med nyankomne barn og unge fra Ukraina i løpet av 2022. Mangel på personale med relevant kompetanse, herunder tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring, er den klart vanligste utfordringen som kommunene rapporterer om.<sup>79</sup>

Ordningen for videreutdanning av lærere i barnehage, grunnskole og videregående skole forvaltes av Udir. Videreutdanningstilbudet dekker et bredt spekter av fag og fagområder. Andrespråkspedagogikk er ikke blant de nasjonalt prioriterte videreutdanningene. Behovet for videreutdanning i andrespråkspedagogikk vil variere mellom kommuner, fylkeskommuner og private eiere, men ut fra søknadene og innvilgelsene de siste årene ser det ut til at behovet er en del større enn det dagens ordning dekker. I skoleåret 2021/2022 var det 525 personer som søkte om andrespråkspedagogikk, og 258 personer som fikk det innvilget fra Udir. Tilsvarende tall for skoleåret 2022/2023 var 527 søknader og 211 innvilgelser.<sup>80</sup> Som omtalt i kapittel 2 ble utredningen *Med videre betydning. Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole* lagt fram i september 2022.<sup>81</sup> Utredningen foreslår blant annet justeringer i dagens videreutdanningsordning, herunder å opprette ett nasjonalt tilbud i fag med få deltakere. Dette utvalget går ikke nærmere inn i disse anbefalingene, men ønsker å trekke fram at det ser ut til å være et klart behov for å styrke videreutdanningen innen andrespråkspedagogikk, og at det bør vurderes nærmere hvordan dette kan gjøres.

Etter opplæringslova §§ 2-8 og 3-12 har elever med annet morsmål enn norsk og samisk rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelig ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen. Om nødvendig har de også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Særskilt norskopplæring er det vanligste tilbudet til elever med vedtak om særskilt norskopplæring. De andre formene for opplæring tilbys i langt mindre grad. Det er ingen betydelig variasjon i noen av de geografiske bakgrunnsvariablene for tilbudet om særskilt norskopplæring. Tilbudet ser imidlertid ut til å variere litt med skolestørrelse. I både grunnskolen og på videregående øker andelen skoler som tilbyr særskilt norskopplæring, med skolestørrelse. NIFU mener en mulig tolkning av dette mønsteret er at små skoler i mindre grad enn store skoler tilkjenner elever rett til særskilt språkopplæring.<sup>82</sup> Respondentene selv peker imidlertid på andre tilbud eller at skolen ikke har nyankomne elever.

<sup>77</sup> Se kapittel 7.6.

<sup>78</sup> Bergene mfl. (2021).

<sup>79</sup> Utdanningsdirektoratet (2022b). *Rapport uke 41. Opplæringstilbudet til nyankomne barn og unge fra Ukraina i grunnskolealder (6-15 år)*.

<sup>80</sup> Utdanningsdirektoratet (2022, 11. november). Videreutdanning for lærere – søknader. Henter fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/videreutdanning-for-larere-soknader/>

<sup>81</sup> NOU 2022: 13.

<sup>82</sup> Bergene mfl. (2022).

Statsforvalterne gjennomfører tilsyn for å bidra til å sikre at kommunene og fylkeskommunen oppfyller kravene i lov- og regelverket. Tilsyn gjennomføres etter risikovurderinger og er et prioritert virkemiddel på områder hvor det er høy sannsynlighet for brudd på regelverket, og hvor det er store konsekvenser for barn, unge, vokse og lærlinger.<sup>83</sup> For perioden 2022–2025 føres det tilsyn med skolemiljø og internkontroll. I tilsynsperioden vil Udir årlig, og i samarbeid med statsforvalterne, vurdere flere temaer for tilsynet.<sup>84</sup> I 2021 ble det gjennomført 142 tilsyn på opplæringsområdet, ingen av dem var på særskilt språkopplæring. I 2020 var det *ett* tilsyn om særskilt språkopplæring. Udires spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2022 viser at over halvparten mener bestemmelsene om rett til særskilt språkopplæring er lette å forstå, mens bestemmelsene i mindre grad er enkle å anvende.<sup>85</sup> På større skoler og i mer sentrale kommuner er det en større andel som oppgir at bestemmelsene er lette å forstå og anvende. For å styrke regelverksetterlevelsen på dette området anbefaler utvalget at det gjennomføres flere forvaltningstilsyn på kommunenes og fylkeskommunenes forvaltning av opplæringslova §§ 2-8 og 3-12, og at det vurderes om forvaltning av dette regelverket bør bli et av tilsynsområdene i neste tilsynsperiode.

Mange land har tiltak som skal hjelpe nyankomne inn i utdanningssystemet. I Norge tilbys dette kun i form av skriftlig informasjon om utdanningssystemet. Andre land, blant annet Sveits, Slovenia og Luxemburg, har i tillegg en dedikert kontaktperson og/eller tolk, og i land som Finland og Italia har de egne informasjonssenter. En oppfatning som flere forskere og rapporter målbærer, er at den store variasjonen i opplæringstilbudet til nyankomne barn og unge i Norge henger sammen med at nasjonale retningslinjer er uklare, noe som igjen henger sammen med at det mangler samlet kunnskap om hva som faktisk er den beste måten å organisere dette tilbudet på. Å sørge for god, enkel og tilstrekkelig informasjon er en gjennomgående utfordring som utvalget ser i mottaket av arbeidsinnvandrere, som omtalt i 18.2.2. Hvis hovedutfordringen er at nasjonale ret-

ningslinjer er uklare, og at det mangler kunnskap om hva som er beste måten å organisere tilbudet på, bør dette imidlertid på plass før informasjons-tiltak.

Å tenke helhetlig for å sikre et system som ivaretar ulike behov barn og unge kan ha, og som setter dem i stand til å lære, forutsetter samtidig oppmerksomhet på ikke bare språk og norskkopplæring, men også blant annet på lærerkompetansen i barnehage og skolen, forankring i ledelsen, ivaretagelse av fysisk og psykisk helse og samarbeid mellom barnehage/skole og hjemmet. Utvalget peker på at andre nærliggende land – for eksempel Sverige – har et mer omfattende system for å samordne «laget rundt eleven» slik at nyankomne barn og unge får et helhetlig tilbud. Sverige blir framhevet av Europakommisjonens utdanningsnettverk<sup>86</sup> som et land som tenker helhetlig på feltet, hvor de blant annet har innført nasjonale standarder for hvordan de skal ta imot nyankomne barn og unge med et omfattende system for kartlegging og skreddersydde løp for elever som kommer på ungdomstrinnet. De har også organisert et stort videreutdanningstilbud for lærere og etablert en veiledningstjeneste som støtter alle kommuner i arbeidet med nyankomne elever.

På oppdrag fra Udir gjennomfører NIFU i samarbeid med andre forskere et prosjekt med mål om å få dyptgående, solid kunnskap om hva som kjennetegner gode opplæringstilbud, og vilkårene for at nyankomne elever får god opplæring og trives på skolen. Studien skal være ferdig i mars 2024.<sup>87</sup> Samtidig som det jobbes med å utbedre datagrunnlaget og mulighetene for å gjennomføre effektstudier, finnes det mye erfaring og forskning som gir en god pekepinn om hva som er viktig å ta hensyn til når man får nyankomne elever. Utvalget anbefaler derfor at det utredes nærmere om det bør innføres nasjonale standarder for hvordan norske kommuner og fylker skal ta imot nyankomne elever.

#### 18.4.4 Utvalgets anbefalinger oppsummert

- *Utvalget* anbefaler å styrke innsatsen for å legge til rette for at flere voksne innvandrere kan gjennomføre fag- og yrkesopplæring. Dette innebærer også å styrke systemet og kapasite-

<sup>83</sup> Utdanningsdirektoratet (2022, 23. mai). *Tilsyn med offentlige skoler*. Hentet fra <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/tilsyn-med-offentlige-barnehager-og-skoler/#a162487>

<sup>84</sup> Utdanningsdirektoratet (2022, 23. mai).

<sup>85</sup> Bergene mfl. (2022). *Spørsmål til Skole-Norge Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2022* (NIFU-rapport 2022:11). Oslo: NIFU.

<sup>86</sup> European Commission/EACEA/Eurydice (2019).

<sup>87</sup> NIFU (2022, 15. november). *Forskning på opplæringstilbud for nyankomne elever*. Hentet fra <https://www.nifu.no/projects/forskning-pa-opplaeringstilbud-for-nyankomne-elever/>

ten for realkompetansevurdering slik at flere kan få en kortere vei til fagbrev.

- *Utvalget* anbefaler at informasjon om utdanningssystemet og godkjenningsordninger i Norge bør inkluderes i velkomst-appen med tilhørende nettportal, se nærmere omtale i 18.2.4. Denne informasjonen bør også tas med inn i velkomstilbudene som utvalget anbefaler at utvikles regionalt.
- *Utvalget* anbefaler at det utredes hvordan formålene med de forskjellige frivillige godkjenningsordningene kan tydeliggjøres, og hvordan potensielle søkere kan veiledes slik at de velger den godkjenningsordningen som passer med deres hensikter.
- *Utvalget* anbefaler at det gjennomføres flere forvaltningstilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes forvaltning av opplæringslova §§ 2-8 og 3-12 om særskilt språkopplæring, og at det vurderes om det bør bli et av tilsynsområdene i neste tilsynsperiode. Dette vil styrke regelverksetterlevelsen på området.
- *Utvalget* anbefaler at det utredes nærmere om det bør innføres nasjonale standarder for hvordan norske kommuner og fylker skal ta imot nyankomne elever.

## 18.5 Kunnskapsutvikling

Utvalgets arbeid med å beskrive arbeidsinnvandreres integrering i Norge har avdekket til dels store kunnskapshull. Deler av mandatet har vært krevende å besvare fullt ut fordi datagrunnlaget har vært mangelfullt, og på flere viktige indikatorer for integrering hviler utvalgets vurderinger på forskning primært om polske innvandrere i Norge. I særdeleshet mangler forskningsbasert kunnskap om arbeidsinnvandrere fra tredjeland, men på flere viktige områder mangler også forskning om store arbeidsinnvandrergupper fra EØS-området.

Utvalget mener at en viktig oppgave for framtiden er å etablere et mer solid kunnskapsgrunnlag om arbeidsinnvandreres integrering i Norge. Dette vil kreve et bedre datagrunnlag om et større antall grupper, og en inngående forståelse av de strukturelle endringsprosessene som har funnet sted i kjølvannet av EU-utvidelsen i 2004. Bare gjennom systematisk forskning og statistikkinnhenting over tid er det mulig å følge utviklingen tett, noe som igjen er avgjørende for å etablere et godt grunnlag for å identifisere og utvikle treffsikre løsninger i årene som kommer.

På generelt grunnlag understreker utvalget også at det er behov for at forskere involveres i prosesser med å prøve ut nye politiske tiltak. Det er et velkjent problem at effektene av tiltak ofte er usikre, noe også kunnskapsoppsummeringen i denne utredningen har vist. Utvalget mener derfor at eventuelle nye tiltak for å bedre integreringen av arbeidsinnvandrere i Norge, der det er relevant og mulig, bør kartlegges gjennom mer avgrensede forsøksordninger før de iverksettes i full skala. Ved å bruke randomiserte, kontrollerte studier med en tilfeldig inndeling av personer i en tiltaksgruppe og en kontrollgruppe kan forskning bidra til å kvantifisere gjennomsnittseffekter av enkelttiltak, noe som vil styrke kunnskapsgrunnlaget og bidra til økt treffsikkerhet i politikktutviklingen.

Utvalget påpeker i forlengelsen av dette at integreringstiltak gjennomført i regi av frivillige organisasjoner bør evalueres, så langt det er mulig. I mange tilfeller gjennomføres tiltak uten at det er satt av midler til eller planlagt en evaluering, noe som gjør konsekvensene av tiltak uklare. På generelt grunnlag oppfordrer utvalget frivillige organisasjoner til å planlegge for følge- og etterevaluering av nye tiltak, slik at den erfaringsbaserte kunnskapen blir systematisert i størst mulig grad. Bevilgende myndigheter oppfordres til å gi støtte til slike evalueringer som del av tilskuddet til frivillige organisasjoner, alternativt at bevilgende myndigheter selv lyser ut og får gjennomført evalueringer av enkelte tiltak.

I det følgende skisseres fem mulige spor for kunnskapsutvikling om spørsmål knyttet til arbeidsinnvandreres integrering i Norge.

For det første behøves et bedre kunnskapsgrunnlag om arbeidsinnvandreres liv og levekår i Norge. I dag hviler mye av datagrunnlaget på polske arbeidsinnvandreres situasjon, men det er viktige og til dels store forskjeller mellom ulike landgrupper. Utvalget foreslår derfor at det gjennomføres en levekårsundersøkelse blant arbeidsinnvandrere som inkluderer de ti største EØS-landene og de fem største landene utenfor EØS. Undersøkelsen bør gjennomføres av SSB for å sikre sammenlignbarhet med den øvrige levekårsundersøkelsen blant innvandrere som gjennomføres hvert tiende år. Alternativt er det mulig å inkludere flere av de store arbeidsinnvandrergruppene i levekårsundersøkelsene blant innvandrere som uansett gjennomføres på jevnlig basis. Av de store arbeidsinnvandrergruppene som i hovedsak har kommet til Norge etter 2004, er det i dag kun innvandrere fra Polen som er inkludert. Utvalget mener at det i tillegg til slike brede kart-

legginger er et behov for mer kvalitativ forskning på arbeidsinnvandreres integrering i samfunnet. Kvalitativ forskning kan gi en dypere forståelse av blant annet barrierer for deltakelse i frivillighet og politikk, erfaringer med ekskludering i arbeids- og hverdagsliv og forutsetninger for inkludering i lokalsamfunnet.

For det andre foreslår utvalget av det gjennomføres en forskningssatsing på arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familier. SSB gjennomførte den første monitoren av situasjonen for arbeidsinnvandrere fra tredjeland våren 2022. Dette er et viktig arbeid som bør gjentas for å gjøre det mulig å følge utviklingen over tid. I tillegg bør det gjennomføres både spørreundersøkelser og kvalitative studier om arbeidsforhold og deltakelse blant utvalgte tredjelandsgrupper og deres familier. Med unntak av en Fafo-rapport om faglærte tredjelandsborgere publisert høsten 2022 foreligger det lite kunnskap om hva slags erfaringer denne gruppen har i Norge. Når det gjelder utdanningsnivå og yrkestilknytning, skiller gruppen seg ut fra gjennomsnittet blant arbeidsinnvandrere fra EØS ved å være overrepresentert i velorganiserte deler av arbeidslivet, blant høyt utdannede og yrker innen realfag, ingeniørfag, IKT og forskning. Dette tilsier at det er en gruppe som sjeldnere blir utnyttet, og at språkbarrierene er mindre fordi de oftere kan greie seg med engelsk som arbeidsspråk. På den andre siden er tredjelandsborgerne en svært sammensatt gruppe som også omfatter lavt utdannede sesongarbeidere. Det er også flere indikasjoner på at tredjelandsborgere fra asiatiske og afrikanske land har erfaringer med diskriminering som minner mer om situasjonen vi kjenner godt fra forskningen på flyktninger og deres familier.

For det tredje bør sysselsettingssituasjonen og lønnsutviklingen for arbeidsinnvandrere fra EØS-land følges tett. Foreløpig har denne gruppen i gjennomsnitt høyere deltakelse i arbeidslivet enn andre innvandrergupper, selv om andelen er lavere enn for norskfødte når det tas hensyn til alder. Så langt har gruppen også relativt lav bruk av velferdsytelser, med unntak av bruk av dagpenge. En høy andel av arbeidsinnvandrerne fra EØS-området jobber imidlertid i bransjer som er kjennetegnet av dårligere lønns- og arbeidsvilkår, lav organisasjonsgrad og i yrker med lavere kompetansekrav. Hvorvidt det over tid vil dannes et permanent lavtlønnsjakt i arbeidslivet som hovedsakelig består av arbeidsinnvandrere, og i hvilken grad en slik utvikling vil gå utover den norske arbeidslivsmodellens virkemåte, er et svært viktig spørsmål for framtidig forskning. Etter hvert som

gruppen av særlig polske og litauiske arbeidsinnvandrere i Norge begynner å få lang botid og bli eldre, er et annet viktig spørsmål om de vil bli stående i arbeid eller om de gradvis blir avhengig av ulike ytelser, slik forskning har vist at var tilfelle med mange av arbeidsinnvandrerne som kom til Norge i begynnelsen av 1970-årene. Et relatert spørsmål i denne sammenhengen er om arbeidsinnvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa i et slikt scenario vil bli værende i Norge eller om returintensjonene mange oppgir i spørreundersøkelser da vil bli gjort til virkelighet.

For det fjerde bør framtidig forskning på arbeidsinnvandring ikke bare studere innvandrernes erfaringer og hvilke mekanismer som skaper integrering og ekskludering, men også hvordan arbeidsinnvandringen påvirker holdninger og erfaringer i den øvrige befolkningen. Dette forskes det allerede på i dag, både gjennom bredere holdningsundersøkelser og kvalitative studier. Imidlertid er det en kjensgjerning at mange arbeidsinnvandrere, særlig fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, befinner seg i en konkurransesituasjon i arbeidsmarkedet vis-a-vis andre utsatte grupper i samfunnet, både med og uten innvandrerbakgrunn. Hvordan dette vil påvirke holdninger og relasjoner mellom grupper på sikt, er et åpent spørsmål. En kunnskapsbasert forståelse av arbeidsinnvandringens påvirkning på det norske samfunnet forutsetter innsikt i samspillet mellom majoritets- og minoritetsgrupper, både i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig. Viktige spørsmål er blant annet hvordan norskfødte påvirkes av et stadig mer internasjonalt arbeidsliv, med tanke på blant annet utdannings- og yrkesvalg, lønnsutvikling og sosialt samspill på arbeidsplassene, og hvilke strategier de etablerer i møtet med arbeidsinnvandrere på og utenfor arbeidsplassene, for eksempel i fagforeningsarbeid og lokalpolitiske kontekster.

For det femte bør det på sikt gjennomføres en bred kartlegging av hvordan det går med barn av arbeidsinnvandrere som har kommet til Norge etter 2004, sammenlignet med barn av tidligere tiders arbeidsinnvandrere. Norskfødte barn av polske innvandrere vil i løpet av kort tid utgjøre den største etterkommergruppen i landet, barn av litauiske innvandrere kommer etter. Hvorvidt dette er grupper som vil oppleve sosial mobilitet gjennom utdanningssystemet, slik tilfellet er for barn av tidligere arbeidsinnvandrere, er foreløpig et åpent spørsmål som blant henger sammen med seleksjonsmekanismer knyttet til hvilke arbeidsinnvandrerefamilier som vil bosette seg permanent i Norge. Fortsatt er

disse gruppene unge og i hovedsak i skolealder, men om få år vil de finne veien til høyere utdanning og etter hvert søke overgang til arbeidsli-

vet. Denne nye etterkommergenerasjonens utvikling bør følges nøye.

## Kapittel 19

# Økonomiske og administrative konsekvenser

### 19.1 Innledning

---

Det følger av mandatet at utvalget skal vurdere økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av sine forslag i samsvar med utredningsinstruksen. I dette kapitlet redegjøres det for de økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets anbefalinger i kapittel 18.

Integreringen av flyktninger og deres familier finansieres av et eget integreringstilskudd. Integreringstilskuddet er ment å dekke kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger de første fem årene. Innenfor en *differensiert* integreringspolitikk, som er utvalgets anbefaling, vil det ikke være aktuelt med en slik generell finansiering av integreringstiltak for arbeidsinnvandrere. En del av utvalgets forslag vil ha økonomiske og administrative konsekvenser av mindre betydning, som ikke er utredet i dette kapitlet. I det følgende beskrives tiltak som vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser av større betydning. Tiltak som kan gjennomføres innenfor uendret budsjettamme er også beskrevet.

### 19.2 Integreringspolitikken

---

#### 19.2.1 Innledning

Utvalgets anbefalinger til endringer i integreringspolitikken dreier seg i hovedsak om norskopplæring, velkomst- og introduksjonstilbud og tiltak for å øke arbeidsinnvandreres deltakelse og representasjon i sivilsamfunnet.

Utvalget mener at norskopplæringstilbudet til arbeidsinnvandrere i Norge bør styrkes. Oslo Economics har på oppdrag for utvalget gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av tiltak om opplæring i norsk.<sup>1</sup> Beskrivelsene av de økonomiske konsekvensene av rett til modulbasert norskopplæring og rett til opplæring i samfunnskunnskap er i stor grad basert på den analysen. Der beregningene avviker fra Oslo Economics

sine beregninger, er det presisert hvilke antakelser som ligger til grunn.

#### 19.2.2 Videreutvikle bransjeprogrammene

Utvalget anbefaler en oppskalering av bransjeprogrammene for kompetanseutvikling med sikte på blant annet å styrke tilbudene for norskopplæring. Dette kan skje gjennom å opprette nye bransjeprogrammer eller gjennom å utvide eksisterende bransjeprogram slik at de omfatter norskopplæring i større grad. Nyttevurderingene av norskopplæring gjennom bransjeprogram vil kunne omfatte noen av de samme elementene som for modulbasert norskopplæring etter integreringsloven, se kapittel 18.2.1.

Kostnaden ved eksisterende bransjeprogram for kompetanseutvikling estimeres til om lag 15 millioner kroner årlig per bransjeprogram. Kostnadene ved tiltak om styrket norskopplæring gjennom bransjeprogrammene avhenger blant annet av om det skal etableres nye, eller om norskopplæring inkluderes i allerede eksisterende programmer. Ressursbehovet må vurderes og utredes nærmere av partene i arbeidslivet, og i samarbeid med myndighetene.

#### 19.2.3 Rett til modulbasert norskopplæring med egenbetaling

Utvalgets flertall anbefaler at det innføres en lovfestet rett til modulbasert opplæring i norsk for bosatte EØS-borgere, arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familiemedlemmer. Det anbefales at den første modulen er gratis mot betaling av depositum, mens de neste to modulene forutsetter en betydelig egenandel, eksempelvis 50 prosent.

For å lage et estimat for hva en rett til modulbasert norskopplæring mot egenbetaling vil koste, tas det utgangspunkt i statistikk blant gruppene som hadde rett til norskopplæring etter introduksjonsloven. Estimaten er usikre, både når det gjelder antallet som vil benytte seg av til-

---

<sup>1</sup> Oslo Economics. (2022).



budet, og tiden de vil bruke på å nå de ulike norsk-nivåene.

Deltakere som var omfattet av introduksjonsloven mellom 2014–2018, med utdanning på minimum videregående nivå, gjennomførte i gjennomsnitt om lag 850 timer norskopplæring.<sup>2</sup> Med dette som utgangspunkt benyttes her et estimat på 900 timer som grunnlag for beregningene. Antakelsen innebærer at det i gjennomsnitt vil være behov for 900 timer norskopplæring for å oppnå B1/B2 i norsk,<sup>3</sup> som er målet etter fullført tredje modul, for personer med minimum videregående opplæring fra før. Det er antatt at personer med utdanning under videregående nivå vil ha behov for flere timer for å oppnå sitt norskmål. Dette er ikke hensyntatt i beregningene her.

Kostnadene kan deles i to kategorier: de direkte kostnadene for selve undervisningen og de indirekte kostnadene som for eksempel transportkostnader til og fra opplæringsstedet, tap av fritid for den enkelte deltaker, og tap av produktivitet for den enkelte arbeidsgiver, dersom opplæringen foregår i arbeidstiden.

Det er tatt utgangspunkt i Utlendingsdirektoratets (UDIs) statistikk over antallet arbeidsinnvandrere med familie som kom til Norge i 2019, det vil si om lag 28 000 personer. Av disse utgjorde tredjelandborgere 22 prosent, mens EØS-borgere utgjorde 78 prosent. Som beskrevet i kapittel 2.5 er tallene fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og UDI ulike når det gjelder antall arbeidsinnvandringer et gitt år, og særlig for EØS-borgere. Ved å bruke UDIs tall er estimatet over antall deltakere noe høyere enn om tallene fra SSB hadde vært lagt til grunn.

Arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familie har i dag en plikt til å gjennomføre norskopplæring og det er derfor sannsynlig at en svært høy andel av disse vil benytte seg av retten til deltakelse i norskopplæring. Det er antatt at 80 prosent av arbeidsinnvandrere fra tredjeland vil gjennomføre opplæringens modul 1. Basert på ankomsttall fra 2019, utgjør dette 4 900 personer.

Arbeidsinnvandrere fra EØS og deres familie har ingen plikt til norskopplæring, og det foreslås heller ikke av utvalget. Denne gruppens deltakelse er derfor usikker og vil blant annet avhenge av planene for oppholdets varighet. Det er antatt at om lag 45 prosent vil delta i norskopplæringens modul 1 gitt at modulen tilbys med et depositum på kr 2 000, men ellers uten egenbetaling. Basert

på ankomsttall fra 2019, utgjør dette 9 900 personer.

Det er antatt at bruk av depositum og egenandel, reduserer andelen som deltar i og gjennomfører opplæringen. Andelen som starter på og gjennomfører opplæringen, vil i tillegg variere etter hvor stor andel som har utdanning over eller under videregående nivå, og om de bor i sentrale eller ikke-sentrale kommuner. Egenandelen vil senke kostnadene for staten både direkte, og gjennom at færre vil starte med språkopplæring.<sup>4</sup> Faktiske kostnader per årskull vil avhenge av hvor mange som kommer hvert år, hvor mange som starter opplæringen, og hvor mange som går videre til modul 2 og modul 3. Det er utfordrende å beregne kostnaden av å tilby modul 2 og 3, da det er usikkert hvordan arbeidsinnvandrerne og eventuelt arbeidsgivere som dekker kostnaden vil respondere på et tilbud om norskopplæring der deltakeren dekker halvparten av kostnaden selv. Det er uansett rimelig å anta at langt færre arbeidsinnvandrere, både fra EØS og tredjeland vil gjennomføre modul 2 og 3, noe som tilsier at kostnadene for modul 2 og 3 vil bli vesentlig lavere enn det som er beregnet for modul 1. Beregningene under er basert på anslått deltakelse i modul 1.<sup>5</sup>

Det er ikke medregnet kostnader ved administrasjon av egenbetaling og depositum. Disse kostnadene vil øke totalkostnaden for tiltaket. Det er nødvendig med en nærmere utredning av de økonomiske og administrative kostnadene med å innføre depositum og egenandel, og hvordan dette best kan gjennomføres, hvis forslaget tas videre.

Basert på antall nyankomne arbeidsinnvandrere med familie i Norge i 2019 og estimater av andelen som vil gjennomføre opplæringen, vil de direkte kostnadene ved å tilby modul 1 av norskopplæringen slik den er beskrevet i kapittel 18, utgjøre i overkant av 400 millioner kroner per årskull.<sup>6</sup> De indirekte kostnadene for arbeidstaker og arbeidsgiver vil utgjøre om lag 900 millioner kroner, og bestå av tapt arbeidsfortjeneste, tap av fritid og transportkostnader til og fra norskopplæring. Det er ikke medregnet estimerte kostnader til tilrettelegging i arbeidstiden, som kan øke kost-

<sup>2</sup> Prop. 89 L (2019–2020).

<sup>3</sup> B1 i delprøve lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig framstilling, og B2 i delprøve i muntlig kommunikasjon.

<sup>4</sup> Oslo Economics. (2022).

<sup>5</sup> Det er antatt at modul 1 utgjør 300 timer.

<sup>6</sup> Beregningene med forutsetninger er basert på Oslo Economics. (2022), side 13, 18 og 19. Blant annet gjelder det andel arbeidsinnvandrere som forventes å gjennomføre norskopplæring, timepriser, effekt av depositum og egenandel på deltakelse og gjennomføring, og estimater på direkte og indirekte kostnader knyttet til norskopplæring.

nadene til norskopplæring noe, men samtidig øke nytten av opplæringen.

Selv med depositum og egenandel vil en lovfestet rett til norskopplæring for arbeidsinnvandrere være kostbart for det offentlige. I denne sammenhengen må det imidlertid påpekes at det også knytter seg kostnader til dagens situasjon uten lovfestet norskskiltbud til arbeidsinnvandrere. Kostnadene er vurdert som betydelige, og er nærmere beskrevet i Oslo Economics' notat. Videre må kostnadene ses i sammenheng med nyttevirkningene av å innføre en rett til norskopplæring. Nyttene kan vurderes gjennom prissatte og ikke-prissatte virkninger. De prissatte nyttevirkningene for arbeidsinnvandrere selv, arbeidsgivere og samfunnet for øvrig vil bestå av blant annet økt produktivitet som følge av mindre språkforskjeller, sparte kostnader tilknyttet arbeidsrelaterte ulykker og sykdommer, økt deltakelse i frivillig arbeid og sparte total kostnader for ivaretagelse av hensyn til helse, rettssikkerhet og likebehandling. De ikke-prissatte virkningene består blant annet av høyere utnyttelse av kompetanse, reduserte negative konsekvenser av segregering på arbeidsplassen, redusert risiko for dårlige arbeidsvilkår og sosial dumping, og økt tillit til norske myndigheter.<sup>7</sup> Summen av de ikke-prissatte virkningene vurderes som betydelige. Verdien av de totale nyttevirkningene er ikke prissatt, men bakgrunn for virkningene er beskrevet nærmere i Oslo Economics' notat.

Det er verdt å merke seg at siden tiltaket innebærer finansiering fra det offentlige, vil det innebære en skattefinansieringskostnad på 20 prosent som må legges på delen det offentlige finansierer. Skattefinansieringskostnaden vil kun legges på de direkte kostnadene.

Ved innføring av en rett til modulbasert norskopplæring som er rettet mot bosatte arbeidsinnvandrere med relativt kort botid (mindre enn tre år), bør det vurderes overgangsordninger for arbeidsinnvandrere som allerede har vært bosatt i Norge i lengre tid, men som fortsatt har behov for opplæring. Dette kan for eksempel gjøres ved en behovsprøvd rett til norskopplæring i en eller flere moduler etter en kartlegging av norskkunnskaper. Alternativt kan en tenke seg en overgangsperiode der allerede bosatte arbeidsinnvandrere oppfordres til å søke om plass i den eksisterende norskopplæringsordningen («klippekortordningen»), se omtale i kapittel 5.4 og 16.5. Dette vil sannsynligvis innebære behov for en økning i bevilgningene til denne ordningen i en periode,

<sup>7</sup> Oslo Economics. (2022): 7–12.

mens behovet for norskopplæringsordningen på sikt vil bli redusert. Med dagens satser gir en bevilgning på 10 millioner kroner 80–100 timer norskundervisning til omtrent 1 000 personer.

#### 19.2.4 Styrking av eksisterende ordninger for norskopplæring

Utvalgets mindretall anbefaler ikke at det innføres en lovfestet rett til modulbasert opplæring i norsk. Mindretallet mener at norskopplæringen for arbeidsinnvandrere – i tillegg til norskopplæring gjennom treparts bransjeprogram som omtalt i 18.2.1.2 – bør styrkes gjennom en utvidelse av eksisterende ordninger som norskopplæringsordningen og Kompetansepluss arbeid.

I 2022 ble det bevilget 30 millioner kroner til norskopplæringsordningen.<sup>8</sup> Som omtalt i kapittel 16.5 ble ordningen i tillegg midlertidig styrket med 50 millioner kroner grunnet krigen i Ukraina.<sup>9</sup> En bevilgning på 30 millioner kroner bidrar til at opptil 3 000 personer i målgruppen vil kunne få et tilbud på 80–100 timer norskopplæring.

I 2022 var det en oversøkning på norskopplæringsordningen på nærmere 60 millioner kroner. Ordningen oppleves som attraktiv blant både tilbydere og deltakere,<sup>10</sup> og kan styrkes slik at den dekker etterspørselen. Hele eller deler av styrkingen kan benyttes i forbindelse med en eventuell pilotering av regionale norskopplæringsssenter. En pilotering bør tilpasses som omtalt i kapittel 18.2.1.4.

Nyttevirkningene av å styrke ordningen består i at flere arbeidsinnvandrere og andre som ikke har rett på norskopplæring etter integreringsloven, tilbys grunnleggende norskopplæring som ellers ikke ville vært gjennomført. En annen nyttevirkning er økt tilbud og profesjonalisering av norskopplæringen hos enda flere tilbydere, da det stilles krav om at tilbyderer er godkjent gjennom Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. Nyttnevirkningene av bedre norskkunnskaper er beskrevet i kapittel 18.2.

Forslaget kan innebære en økning i administrasjonskostnader i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Utvalget ser en mulighet til å gjøre norskopplæringsordningen tilgjengelig for flere deltakere ved at det innføres egenandel. En slik justering av

<sup>8</sup> Prop. 1 S (2021–2022).

<sup>9</sup> Prop. 78 S (2021–2022). *Endringer i statsbudsjettet 2022*. Finansdepartementet.

<sup>10</sup> Lurfaldet & Misje. (2021).

innretningen kan gjennomføres provenynøytralt. En egenandel vil kunne medføre noe mer administrasjonskostnader for tilbyderne. Ved for eksempel å innføre en egenandel på 30 prosent, der eksempelvis 5 prosent går til administrasjon, kan antall deltakere øke med 33 prosent. En bevilgning på 30 millioner kroner vil da kunne gi tilbud til om lag 1 000 flere personer sammenlignet med i dag.

### 19.2.5 Verktøy for kartlegging av norskferdigheter

En eventuell innføring av modulbasert norskopplæring forutsetter et godt kartleggingsverktøy og testing. Utvalget anbefaler at det settes av midler til å utvikle en portal med digitalt kartleggingsverktøy for norskferdigheter, til bruk både ved inntak til og underveis i norskopplæringen. Ved å innføre standardisert kartlegging av deltakernes ferdigheter kan den enkeltes språklige ferdigheter og kompetanse vurderes bedre, noe som kan bidra til varig tilknytning til arbeidslivet og muligheter til å lykkes med videre formell utdanning. Et kartleggingsverktøy kan også bidra til mer treffsikre norskopplæringstiltak utover forslaget til modulbasert norskopplæring, eksempelvis gjennom NAV og tilskuddsordningen Kompetansepluss, og vil være nyttig for alle innvandrere med behov for norskopplæring. Kostnaden ved å utvikle kartleggingsverktøyet vil være om lag 10–15 millioner kroner, med driftskostnader på om lag 5 millioner kroner årlig.

Utvalget vurderer at den samfunnsøkonomiske nytten av å innføre moduler med kartleggingsverktøy vil være stor, og betydelig høyere enn kostnaden.

### 19.2.6 Rett til opplæring i samfunnskunnskap

I vurderingen av om arbeidsinnvandrere bør få en lovfestet rett til opplæring i samfunnskunnskap, delte utvalget seg i to like store deler. Den ene delen av utvalget anbefaler at alle arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer, gis en lovfestet rett til 75 timer opplæring i samfunnskunnskap, eventuelt mot depositum eller noe egenbetaling. Forslaget innebærer at arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familier får den pliktige opplæringen finansiert, hvis det blir realisert.

Siden arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familier har plikt til å gjennomføre opplæringen, antas det at 80 prosent av disse, på lik linje med andelen som gjennomfører norskopplæringen, vil gjennomføre opplæringen i samfunns-

kunnskap når hele eller deler av kostnaden blir dekket.

Når det gjelder arbeidsinnvandrerne fra EØS og deres familie antas andelen som gjennomfører opplæringen i samfunnskunnskap å være lavere enn andelen som gjennomfører norskopplæringen. Grunnen til det er at opplæringen i samfunnskunnskap foreslås gjennomført i løpet av det første året i Norge, i tråd med dagens ordning for arbeidsinnvandrere fra tredjeland. At EØS-borgerne ikke har plikt til å gjennomføre opplæringen, antas også å redusere antallet som gjennomfører. Med dette som utgangspunkt er det antatt at om lag 22 prosent av arbeidsinnvandrerne fra EØS og deres familier gjennomfører opplæring i samfunnskunnskap, gitt at det er gratis.

Opplæring i samfunnskunnskap etter integreringsloven tilbys på et språk den enkelte forstår, noe som driver opp kostnaden ved opplæringen. Under forutsetning av at kostnaden ved å tilby opplæring i samfunnskunnskap er tilsvarende som for norskopplæring, utgjør de direkte kostnadene ved å tilby 75 timers opplæring i samfunnskunnskap for alle arbeidsinnvandrere om lag 75 millioner kroner årlig. De indirekte kostnadene vil utgjøre om lag 160 millioner kroner, i form av tapt arbeidsfortjeneste, tap av fritid og transportkostnader. Andelen deltakere fra EØS antas å reduseres ytterligere hvis det innføres krav om depositum og egenbetaling, noe som også vil redusere kostnadene ved tiltaket.

Opplæringen kan for eksempel finansieres gjennom eksisterende tilskudd til norsk og samfunnskunnskap, men da med nødvendige tilpasninger.

### 19.2.7 Finansiering av lovregulert opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap (norsktilskuddet) omfatter dagens målgruppe for rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven.<sup>11</sup> En lovfestet rett til modulbasert norskopplæring og lovfestet rett til opplæring i samfunnskunnskap kan finansieres gjennom en utvidelse av målgruppen for ordningen til å omfatte EØS-borgere, arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familiemedlemmer. Det vil imidlertid være behov for tilpasninger.

Tilskuddet er delt i et grunntilskudd og et persontilskudd. Persontilskuddet er igjen delt i to sats, basert på språk- og utdanningsbakgrunn. I til-

<sup>11</sup> Se IMDi (2022a).

legg til at arbeidsinnvandrere har en annen utdanningsprofil enn flyktninger og familieinnvandrere, se tabell 12.1, er det lagt opp til at staten bare skal finansiere deler av opplæringen. Dette tilsier at det bør gjøres endringer i persontilskuddet hvis finansiering skal skje gjennom norsktilskuddet, for eksempel ved å endre hvilke landgrupper som er under høy og lav sats og at bare en andel av denne satsen betales ut til kommunene, eller ved å innføre en egen sats for arbeidsinnvandrere og deres familie.

### 19.2.8 Informasjon og kommunikasjon

#### *Velkomstilbud*

Utvalget anbefaler at det utvikles en nasjonal veileder rettet mot kommuner, arbeidsgivere og andre aktører med tiltak og løsninger for hvordan man kan ta imot arbeidsinnvandrere og deres familier på en god måte. En veileder kan utvikles provenytralt innenfor gjeldende budsjetttrammer i forskningsbudsjettet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Utvalget anbefaler at fylkeskommunene gis et ansvar for å koordinere velkomstilbud til arbeidsinnvandrere i kommunene i fylket. Det anbefales at koordineringen skjer i tett dialog med kommunene, regionale statlige aktører som politi, Skatteetaten og NAV, og med partene i arbeidslivet, næringslivsaktører og frivillige organisasjoner. Tilskudd til tiltak for å etablere kommunale, interkommunale eller regionale velkomstilbud kan finansieres gjennom en tilskuddsordning. Det må vurderes om det kan gjøres gjennom en eksisterende ordning, som for eksempel *Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak* eller gjennom opprettelsen av en ny ordning.<sup>12</sup> Siden det foreslås at fylkeskommunen skal ha et koordinerende ansvar, bør fylkeskommunen få ansvaret for å forvalte midlene til tiltak som skal gå ut til kommunene. Det foreslås at det settes av rundt 2–3 millioner kroner til tiltak per fylke. Det bør også settes av midler til å dekke fylkeskommunens koordineringsoppgaver.

#### *Digital satsing*

Utvalget anbefaler at det gjennomføres en helhetlig digital satsing for å nå ut til alle nyankomne

innvandrere med nødvendig og relevant informasjon for å delta i norsk arbeids- og samfunnsniv. Satsingen bør omfatte utvikling av en velkomst-app med tilhørende nettportal.

Kostnaden ved å utvikle og vedlikeholde en velkomst-app med tilhørende nettside/portal avhenger blant annet av i hvilken grad ulike instanser trenger å samarbeide, og hvilke muligheter det skal være for innlogging og samhandling med andre digitale tjenester. En stor del av kostnadene vil være til innholdsproduksjon, da det blant annet vil være behov for koordinering av informasjon fra mange aktører. Forutsatt at utviklingen gjøres av IMDi med eksisterende infrastruktur, eksisterende grafisk profil, tekniske løsninger og publiseringsplattform, kan nettsiden realiseres med to til tre heltidsansatte i løpet av seks måneder, eller 1–2 millioner kroner. Teknisk årlig forvaltning er om lag 20 prosent av utviklingskostnaden og kommer i tillegg til den pågående redaksjonelle jobben gjennom prosjektets levetid, som vurderes som stor og kostnadsdrivende.

Andre kostnadsdrivende elementer vil blant annet være universell utforming og antall språk nettsiden skal være tilgjengelig på. I tillegg har ikke alle tekniske plattformer alle relevante språk innebygd, noe som snevrer inn alternativene, og kan drive opp kostnaden.

Et eventuelt forprosjekt for den digitale satsingen kan utføres av anslagsvis tre til fire heltidsansatte i løpet av tre måneder, avhengig av ressursenes kompetanse. Dette kan koste om lag 1–2 millioner kroner. I tillegg vil kostnaden avhenge av kostnadsdrivende elementer, eksempelvis antall personer som skal delta i forprosjektet, hvor mange fra relevante brukergrupper og arbeidslivets parter som skal involveres, og om forprosjektet skal inkludere brukerundersøkelse eller validering av konsept. Tiltaket kan finansieres innenfor gjeldende budsjettbevilgninger til IKT i IMDi.

## 19.3 Arbeids- og velferdspolitikken

### 19.3.1 Tiltak mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet

Utvalget trekker fram flere sentrale tiltak fra handlingsplanen mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i utredningen. Utvalget legger til grunn at tiltak med økonomiske konsekvenser vil følges opp gjennom de årlige budsjettprosessene i de aktuelle departementene. Utvalget peker også på noen områder som ikke er tilstrekkelig ivare tatt gjennom den nye handlingsplanen. I det føl-

<sup>12</sup> Se IMDi (2021, 21. september). Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak. Hentet fra <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-2021/tilskudd-til-utvikling-av-kommunale-integreringstiltak-2021/>.

gende gjøres noen økonomiske og administrative vurderinger knyttet til rettshjelp.

Utvalgets flertall mener det bør gis støtte til rettshjelp til arbeidstakere i saker som gjelder manglende utbetaling av lønn eller feriepenger. Å styrke rettshjelpen vil gjøre det enklere for arbeidsinnvandrere som opplever ulike former for utnyttelse å kunne følge opp sine krav. Muligheten for rettshjelp kan også hindre at useriøse arbeidsgivere spekulerer i å ikke utbetale lønn eller feriepenger til ansatte, og kan dermed bidra til å forebygge sosial dumping. Det foreslåtte tiltaket medfører dermed noen nyttevirkninger, men disse er vanskelige å kvantifisere.

Forslaget vil medføre økte kostnader ved at antallet personer som benytter seg av rettshjelp, må forventes å øke. Samtidig antas det at antallet som faktisk benytter seg av ordningen, vil være mindre enn antallet som kvalifiserer for rettshjelp. I rettshjelputvalgets innstilling<sup>13</sup> antas en økning i arbeidstvistsaker på 50 prosent grunnet utvidelsen som er foreslått av dette utvalget. Rettshjelputvalget foreslår at det i større grad skal være en egenandel for dem som har økonomisk mulighet til det. Det vises til NOU 2020: 5 kapittel 31, der de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget vurderes.

### 19.3.2 Styrke NAVs tiltaksapparat

Utvalget anbefaler å styrke den aktive arbeidsmarkedspolitikken og NAVs tiltaksapparat, slik at flere av dem som står uten arbeid, kan få arbeidsrettet bistand. Dette vil bidra til at flere arbeidsinnvandrere, som i utgangspunktet ikke tilhører en prioritert gruppe, kan få styrket sine muligheter til å delta i arbeidsmarkedet.

Kostnaden ved å styrke tiltaksapparatet i NAV vil avhenge av både nivå og sammensetning, men vil sannsynligvis være lavere enn kostnaden ved å innføre nye ordninger for å oppnå det samme, da tiltaksapparatet eksisterer i dag. Med samme beregningstekniske månedspris som ligger til grunn for Prop. 1 S (2022–2023), vil man ved å øke ressursrammen til arbeidsmarkedstiltak med 146 millioner kroner få om lag 1 000 flere tiltaksplasser for ledige.<sup>14</sup> Det vil i tillegg gi behov for om lag 18 millioner kroner til å dekke administrative ressurser til oppfølging i NAV. I dette anslaget legges det til grunn en felles gjennomsnittlig pris. Priser på tiltak varierer, og det gjennomførte

antall tiltaksplasser vil kunne avvike fra det som teknisk legges til grunn i bevilgningen.

På sikt vil flere tiltaksplasser kunne gi gevinster i form av at flere kommer over i jobb blant dem som står utenfor arbeidsmarkedet, noe som øker skatteinntektene og reduserer trygdeutgiftene. Konsekvensene for offentlige finanser avhenger av størrelsen på disse effektene.

## 19.4 Utdannings- og kompetansepolitikken

### 19.4.1 Fagopplæring

Utvalget anbefaler å styrke innsatsen for å legge til rette for at flere voksne kan gjennomføre fag- og yrkesopplæring. Dette innebærer også en styrking av ordningen med realkompetansevurdering slik at flere arbeidsinnvandrere kan få en kortere vei til fagbrev. Gjennom satsing på økt kvalifisering styrkes mulighetene for at flere kan få og beholde arbeid over tid. Etterspørselen etter arbeidskraft med yrkesfaglig kompetanse forventes å øke i årene framover.

Det vurderes som lite hensiktsmessig å anslå en kostnad per individ, da kostnadene varierer sterkt ut fra fagretning, botid og deltakernes kompetansebakgrunn. Tilskuddsmidler skal etter dagens regelverk dekke både administrativ og pedagogisk tilrettelegging.

En styrking av budsjettet til tilskuddsordningen for tilrettelagt fag- og yrkesopplæring som IMDi forvalter, vil kunne bidra til at flere innvandrere gjennomfører opplæringen. Anslagsvis vil en økning på 10 millioner kroner i 2023 og en økning på 20 millioner kroner fra 2024 til 2026 innebære at tilrettelagt fag- og yrkesopplæring kan tilbys til om lag 2 000 nye deltakere.

Beregninger gjort i NOU 2017: 2 viser at et femårig opplæringsløp for å gi videregående opplæring til en flyktning med grunnskole eller mindre gir inntil fire ganger høyere avkastning enn investeringen koster.

## 19.5 Kunnskapsutvikling

Utvalget mener at en viktig oppgave for framtiden er å etablere et mer solid kunnskapsgrunnlag om arbeidsinnvandreres integrering i Norge. Flere forslag skisseres. Noen er problem- eller temaområder som det er naturlig at forskningsmiljøene selv utvikler prosjekter om. Forslagene om å gjennomføre en egen levekårsundersøkelse blant arbeidsinnvandrere og å satse mer på forskning

<sup>13</sup> NOU 2020: 5

<sup>14</sup> Prop. 1 S (2022–2023). *For budsjettåret 2023*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

på arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familier er det derimot mer naturlig at skjer på initiativ fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

En egen levekårsundersøkelse for arbeidsinnvandrere som inkluderer de ti største EØS-landene og de fem største landene utenfor EØS, vil koste om lag 25–30 millioner kroner å etablere. Dersom eksisterende levekårsundersøkelse utvides til å inkludere flere av de store arbeidsinnvandrergруппene, vil en slik utvidelse koste minst 1 million kroner per land undersøkelsen utvides med. Undersøkelsen i 2016 kostet om lag 27 millioner kroner, og inkluderte tolv land, der Polen var det eneste landet i EØS.<sup>15</sup>

I dag er det SSB som gjennomfører arbeidet med levekårsundersøkelser. En eventuell ny levekårsundersøkelse for arbeidsinnvandrere, eventu-

elt en utvidelse av den eksisterende undersøkelsen, bør også gjennomføres av SSB for å sikre at den er sammenlignbar med den øvrige levekårsundersøkelsen.

SSB gjennomførte den første monitoren av situasjonen for arbeidsinnvandrere i 2022 og planlegger å oppdatere den annethvert år. Utvalget er positive til at monitoren videreføres, da arbeidet bør gjentas for å gjøre det mulig å følge utviklingen over tid. En slik videreføring vil koste om lag 0,6 millioner kroner årlig.

Øvrige kunnskapsutviklingstiltak foreslått av utvalget i kapittel 18.5 kan gjennomføres provenytralt gjennom forskningsbudsjettet i Arbeids- og inkluderingsdepartementet eller gjennom departementets avtale med Norges forskningsråd.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> De tolv landene var Polen, Tyrkia, Bosnia-Hercegovina, Kosovo, Somalia, Sri Lanka, Vietnam, Irak, Iran, Pakistan, Afghanistan og Eritrea.

---

<sup>16</sup> Tidligere VAM-programmet, nå videreført gjennom porteføljen for velferd, kultur og samfunn.

## Referanseliste

- Akademiet for yngre forskere. (2019). *Rom for mangfold i akademia? En surveyundersøkelse om internasjonalisering, diskriminering og seksuell trakassering blant yngre forskere i Norge*. Oslo: Akademiet for yngre forskere.
- Alba, R. & Foner, N. (2015). *Strangers No More: Immigration and the Challenges of Integration in North America and Western Europe*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Alba, R. & Nee, V. (2003). *Remaking the American Mainstream: Assimilation and Contemporary Immigration*. Cambridge: Harvard University Press.
- Allern, E.H., Helgesen, M. & Predelli, L.N. (2001). *Mellom konflikt og integrasjon. Evaluering av Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene* (NIBR prosjektrapport 2001:11). Oslo: NIBR Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Allmenngjøringsloven. Lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v.
- Alsos, K. & Dølvik, J.E. (red.). (2021). *The Future of Work in the Nordic Countries: Opportunities and Challenges for the Nordic Working Life Models* (TemaNord-rapport 2021: 520). København: Nordisk ministerråd.
- Alsos, K., Nergaard, K. & Svarstad, E. (2021). *Arbeidsgiverorganisering og tariffavtaler* (Fafo-rapport 2021:07). Oslo: Fafo.
- Andersen, E. (2017). Stor variasjon i innvandreres husholdningssammensetning: Familie- og husholdningsstruktur. I T. Sandnes (red.), *Innvandrere i Norge 2017*. Hentet fra <https://www.ssb.no/innvandrere-i-norge/2017>
- Andersen, R.K., Bråten, M. & Bøckmann, E. (2021). *Godkjenningsordningen for utenlandske fag- og svennebrev. Virkninger på arbeidsvilkår* (Fafo-rapport 2021:12). Oslo: Fafo.
- Andersen, R.K. & Jordfald, B. (2016). *Arbeidstakere i byggenæringen i 2008 og 2014*. (Fafo-rapport 2016:39). Oslo: Fafo.
- Andersson, M. & Rye, J.F. (2022). Gray Racialization of White Immigrants: The Polish Worker in Norway. *Nordic Journal of Migration Research*. DOI: 10.33134/njmr.475
- Andreasson, U. (2017). *Tillid – det nordiske gull*. København: Nordisk ministerråd.
- Andresen, S.M.H., Bye, K.S., Dzamarija, M.T., Epland, J., Kirkeberg, M.I., Lysen, J. & Olsen, B. (2022). *Monitor for arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-området. Demografi, utdanning, sysselsetting, lønn og inntekt* (SSB-rapport 2022/26). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2021). *Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2021–)*.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2022). *Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet*.
- Arbeidstilsynet. (2015). *Erfaringer fra Arbeidstilsynets tilsyn mot sosial dumping* (KOMPASS Tema nr. 1 2015). Trondheim: Arbeidstilsynet.
- Arbeidstilsynet. (2018). *Risiko for arbeidsskadedødsfall i det landbaserte arbeidslivet. En sammenligning av norske og utenlandske arbeidstakere* (KOMPASS Tema nr. 1. 2018). Trondheim: Arbeidstilsynet.
- Arbeidstilsynet. (2021). *Helseproblemer og ulykker i bygg og anlegg. Samarbeid for sikkerhet i bygg og anlegg* (KOMPASS Tema nr. 1. 2021). Trondheim: Arbeidstilsynet.
- Arbeidstilsynet (2021, 4. februar). 28 arbeidsskadedødsfall i 2020. Hentet fra <https://www.arbeidstilsynet.no/nyheter/28-arbeidsskadedødsfall-i-2020/>
- Arbeidstilsynet. (2022, 9. september). – Vi gir utenlandske arbeidstakere makt gjennom kunnskap. Hentet fra <https://arbeidstilsynet.no/nyheter/know-your-rights/>
- Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten. (2022). *Felles årsrapport om innsatsen mot arbeidslivskriminalitet i 2021*.
- Arnesen, P.K. (2020, 15. desember). Innvandrere bor trangere (SSB analyse 2020/18). Hentet fra <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/innvandrere-bor-trangere>
- Arntzen, L., Lima, I. & Rudlende, L. (2019, 16. oktober). Hvem mottar kontantstøtte og hvordan bruker de den? Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/>

- kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/hvem-mottar-kontantstotte-og-hvordan-bruker-de-den.
- Aspøy, T. M., Jensen, R. S., Lien, L. & Nyen, T. (2022). *Evaluering av treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling* (Fafo-rapport 2022:01). Oslo: Fafo.
- Bakken, A. & Hyggen, C. (2018). *Trivsel og utdanningsdriv blant minoritets elever i videregående. Hvordan forstå karakterforskjeller mellom elever med ulik innvandrerbakgrunn?* (Nova-rapport 1/18). Oslo: NOVA, OsloMet
- Barstad, A. (2019, 5. august). Er religiøse innvandrere mindre integrert? (SSB analyse, 2019/22). Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/er-religiose-innvandrere-mindre-integrert>
- Benedictow, A., Dapi, B., Eggen, F.W., Gjefsen, H.M., Kjelsrud, A., Måøy, J. Toften. M. & Svarstad, E. (2021). *Evaluering av ordningen med tariffavtaler* (Rapport 13–2021). Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.
- Berge, C. (2020, 17. november). Kraftig fall i antall utstasjonerte arbeidstakere. Hentet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/kraftig-fall-i-antall-utstasjonerte-arbeidstakere>
- Berge, C., Andreassen, L. & Køber, T. (2022, 28. april). Den grenseløse arbeidskraften (SSB analyse 2022/4). Hentet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/den-grenselose-arbeidskraften>
- Bergene, A.C., Vika, K.S., Steine, F.S., Denisova, E. & Østby, M.N. (2021). *Spørsmål til Skole-Norge Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleiere våren 2021*. Rapport 2021:11. Oslo: NIFU.
- Bergene, A.C., Vika, K.S., Lynnebakke, B., Ramberg, I. & Wollscheid, S. (2022). *Spørsmål til Skole-Norge Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleiere våren 2022*. Rapport 2022:11. Oslo: NIFU.
- Bergh, J. & Christensen, D.A. (2020). Ulikhet i innvandrernes valgdeltakelse i Norge. I S.B. Seggaard (red.), *Det norske lokaldemokratiets legitimitet. Tillit, deltakelse og ulikhet* (s. 81–95). Institutt for samfunnsforskning.
- Birkeland, P., Havgar, H., Krüger, I. B. & Tkachenko, O. (2021). *Kompass 2021. Sosial ulikhet, ubrukt potensial*. Oslo: Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- Birkeland, P., Tkachenko, O. & Ulven, C.H. (2019). *Krav til norskerferdigheter ved ansettelser*. Oslo: Kompetanse Norge.
- Birkelund, G.E. & Mastekaasa, A. (2009). *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Birkelund, G.E., Rogstad, J., Heggebø, K., Aspøy, T.M. & Bjelland, H.F. (2014). Diskriminering i arbeidslivet. Resultater fra randomiserte felt-eksperimenter i Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim. *Sosiologisk tidsskrift*, 22(4), 352–382.
- Bjørnset, M. & Kindt, M.T. (2019). *På rett hylle? Mentoring som en vei inn i arbeidslivet. En undersøkelse av IMDIs mentor- og traineeordning* (Fafo-rapport 2019:31). Oslo: Fafo.
- Bjørnset, M., Kindt, M.T. & Rogstad, J. (2021). *Hva arbeidsgivere snakker om når de snakker om språk. Om forståelse av språkkrav og språkprøver* (Fafo-rapport 2021:03). Oslo: Fafo.
- Blom, S. (2017). Holdninger, verdier og tillit. I Vrålstad, S & Wiggen, K.S (red.), *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. (SSB-rapport 2017/13). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Bratsberg, B., Kotsadam, A., Lind, J.T., Mehlum, H & Raaum, O. (2019). *Election Turnout Inequality – Insights from Administrative Registers*. CESifo Working Papers.
- Bratsberg, B. & Raaum, O. (2012). Immigration and Wages: Evidence from Construction. *The Economic Journal*, 122(565), 1177–1205.
- Bratsberg, B., Raaum O. & Røed, K. (2010): When Minority Labor Migrants Meet the Welfare State. *Journal of Labor Economics*, 28(3), 633–676.
- Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2017). Immigrant labor market integration across admission classes. *Nordic Economic Policy Review*, TemaNord 2017:520, 17–54.
- Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2018). *Job loss and immigrant labor market performance*. Oslo: Frischsenteret.
- Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2021). Excess Churn in Integrated Labor Markets. *Journal of Population Economics*, 34, 865–892. DOI: 10.1007/s00148-020-00795-1
- Bratsberg, B., Raaum, O., Røed, M. & Schøne, P. (2014). Immigration Wage Effects by Origin. *Scandinavian Journal of Economics*, 116(2), 356–393.
- Bratsberg, B., Røed, K. & Raaum, O. (2014). Arbeidsinnvandring – Varig gevinst? *Søkelys på arbeidslivet*, 31(4), 275–295.
- Bratsberg, B., Røed, K. & Raaum, O. (2022). *Konsekvenser av COVID-19 pandemien på bruken av utenlandsk arbeidskraft i Norge*. Frischsen-



- teret. Notat utarbeidet for Arbeidsinnvandrertutvalget.
- Brattbakk, I. (2020). Trangboddhet og barnefamiliers hverdagsliv i koronaens tid. *Tidsskrift for boligforskning*, 3(1), 7–31. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2020-01-02>
- Brekke, I. & Schøne, P. (2014). Long sickness absence differences between natives and immigrant workers: the role of differences in self-reported health. *Journal of International Migration and Integration*, 15(2), 217–235.
- Brekke, J.P. & Fladmoe, A. (2022). *Holdninger til innvandring, integrering og mangfold i Norge: Integreringsbarometeret 2022* (ISF-rapport 2022:6). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brochmann, G. & Hagelund, A. (2010). *Velferdens grenser. Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945–2010*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brochmann, G. & Kjeldstadli, K. (2014). *Innvandringen til Norge 900–2010*. Oslo: Pax Forlag.
- Bruer-Skarsbø, Ø. (2020, 26. mars). Sykefravær blant innvandrere. Hentet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/sykefravaer-blant-innvandrere>
- Brunarska, Z., Kindler, M., Szulecka, M. & Toruńczyk-Ruiz, S. (2016). Ukrainian Migration to Poland: A «Local» Mobility? I O. Fedjuk & M. Kindler (red.), *Ukrainian Migration to the European Union* (s. 115–131). Amsterdam: Springer.
- Brunovskis, A. & Ødegård, A.M. (2021). *Menneskehandel i arbeidslivet: Oppdatert sammendragsrapport* (Fafo-notat 2021:11). Oslo: Fafo.
- Brunovskis, A. & Ødegård, A.M. (2022). *Grov utnyttning av utenlandske arbeidstakere. Gråsonen mellom det regulære arbeidslivet og menneskehandel* (Fafo-rapport 2022:14). Oslo: Fafo.
- Bråten, M. & Andersen, R.K. (2015). *Verneombud i bygg og anlegg – en rolle under press* (Fafo-rapport 2015:42). Oslo: Fafo.
- Bråtevik, F. O., Gjerstad, B., Grimsrud, G. M., Johannessen, Ø. L., Nettelund, G., Nødland, S.I., Prøitz, L., Skeie, G. & Vedøy, G. (2019). Gjestar som blir. Arbeidsinnvandring som utfordring for kommunar på Vestlandet. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 22(4), 285–297.
- Budsjett-innst. S. nr. 5 (2003–2004). Kommunalkomiteen.
- Bustøtteleven. Lov 24. august 2012 om bustøtte og kommunale bustadtilskot.
- Bye, K.S. (2021, 13. april). Utdanning og lønnsnivå hos innvandrere (SSB analyse 2021/06). Hentet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/utdanning-og-lonn-niva-hos-innvandrere>
- Bygnes, S. & Erdal, M.B. (2016). Liquid migration, grounded lives: considerations about future mobility and settlement among Polish and Spanish migrants in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(1), 1–17. DOI: 10.1080/1369183X.2016.1211004
- Carling, J., Erdal, M.B. & Talleraas, C. (2021). Living in two countries: Transnational living as an alternative to migration. *Population, Space and Place*, 27(5), e2471. DOI: 10.1002/psp.2471
- Carling, J. & Pettersen, S.V. (2014). Return Migration Intentions in the Integration – Transnationalism Matrix. *International Migration*, 52(6), 13–30. DOI: 10.1111/imig.12161
- Carling, J. & Pettersen, S.V. (2015). *Tilknytningsmatrisen: integrering og transnasjonalisme blant innvandrere* (PRIO Policy Brief 8/2015). Oslo: PRIO.
- Carling, J. & Talleraas, C. (2016). *Root Causes and Drivers of Migration: Implications for Humanitarian Efforts and Development Cooperation* (PRIO Paper). Oslo: Peace Research Institute Oslo.
- Castles, S. (1984). *Here for Good. Western Europe's New Ethnic Minorities*. London: Pluto Press.
- Czapka, E.A & Sagbakken, M. (2016). «Where to find those doctors?» A qualitative study on barriers and facilitators in access to and utilization of health care services by Polish migrants in Norway. *BMC Health Services Research*, 16(1), 460. DOI: 10.1186/s12913-016-1715-9
- Dahl, E. & Lima, I. (2021). Utviklingen i sosialhjelp fra 2010 til 2020. *Arbeid og velferd*, 2/2021, 91–110.
- Dalen, K., Flatø, H. & Friberg, J.H. (2022). *Hverdagsintegrering. En pilotundersøkelse om tillit, tilhørighet, deltakelse og diskriminering i innvandrerbefolkningen* (Fafo-rapport 2022:15). Oslo: Fafo.
- Dale-Olsen, H. & Finseraas, H. (2019). *Linguistic Diversity and Workplace Productivity* (Discussion Paper Series: 12621). IZA Institute of Labor Economics.
- de Haas, H., Castles, S. & Miller, M. (2020). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (6. utg.). London: Bloomsbury Academic.
- Departementene. (2014). *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*.
- Diaz, E., Calderon-Larranaga, A., Prado-Torres, A., Poblador-Plou, B. & Gimeno-Feliu, L.A. (2015). How do immigrants use primary he-

- alth care services? A register-based study in Norway. *European journal of public health*, 25(1), 72–78. <https://dx.doi.org/10.1093/eurpub/cku>
- Digitaliseringsdirektoratet (2022, 17. oktober). Ny i Norge – en prioritert livshendelse. Hentet fra <https://www.digdir.no/handlingsplanen/ny-i-norge-en-prioritert-livshendelse/2587>
- Direktiv 2004/38/EF om EØS-borgere og deres familiemedlemmers rett til å bevege og oppholde seg fritt på medlemsstatenes område.
- Direktiv 2008/104/EF om vikararbeid (vikarbyrådirektivet).
- Distriktssenteret. (2019). *Innvandring, inkludering, sysselsetting og lokal utvikling*. Temahefte (revidert utgave).
- Distriktssenteret. (2022, 8. april). Bli-faktorer for innvandrere i Distrikts-Norge. Hentet fra <https://distriktssenteret.no/artikkel/bli-faktorer-for-innvandrere-i-distrikts-norge/>
- Djuve, A.B., Kavli, H.C., Sterri, E.B. & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* (Faforapport 2017:31). Oslo: Fafu.
- Drammen kommune. (2022, 10. oktober). Internasjonale Drammen. Hentet fra <https://www.drammen.kommune.no/tjenester/naring/internasjonale-drammen/>
- Drangland, K.A.K. & Nordhagen, C. (2015). *Evaluering av Mangfoldsrådet i Trondheim kommune* (Ideas2evidence-rapport 03:15). Bergen: Ideas2evidence.
- Dokken, T. (2016). Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. *Arbeid og velferd*, 1/2016. 91–103.
- Dyb, E. & Lid, S. (2017). *Bostedsløse i Norge 2016 – en kartlegging* (NIBR-rapport 2017:13). Oslo: NIBR Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Dyb, E. & Zeiner, H. (2021). *Bostedsløse i Norge 2020 – en kartlegging* (NIBR-rapport 2021:19). Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet.
- Dyrlid, L. (2018). «Polakken kan»: Narrativer om polske migranternes arbeid og tilhørighet i Norge. *Norsk antropologisk tidsskrift*, 29(3–4), 124–145. DOI: 10.18261/issn.1504-2898-2018-03-04-03
- Eggen, F.W., Bråten, M. & Frisell, M.M. (2020). *Kartlegging av kjennetegn ved varebilsegmentet og konkurranseflaten mot øvrig godstransport på vei* (Rapport nr. 14-2020). Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.
- Eggen, F.W., Iversen, M. & Steen, J.I. (2021). *Evaluation of the campaign Know Your Rights*. (Report 27-2021). Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse
- Eimhjellen, I., Espegren, A. & Nærland, T.U. (2021). *Sivilsamfunn og integrering. En kunnskapsoppsummering* (Rapport 2021:3). Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Ekhaugen, T., Hernæs Ø., Strøm, S. & Moen, E. (2016). *Velferdsturisme fra EØS-landene* (Rapport 2016/40). Oslo: Vista Analyse.
- Eldring, L. & Alsos, K. (2012). *Lovfestet minstelønn – Norden og Europa* (Faforapport 2012:07). Oslo: Fafu.
- Eldring, L., Ødegård, A.M., Andersen, R.K., Bråten, M., Nergaard, K. & Alsos, K. (2011). *Evaluering av tiltak mot sosial dumping* (Faforapport 2011:09). Oslo: Fafu.
- Ellingsen, H.K. (2022). *Språkkrav for arbeidsinnvandrere fra EØS-området*. Oslo: Advokatfirmaet Lund & CO DA – MNA). Notat utarbeidet for Arbeidsinnvandrerrutvalget.
- Elstad, J.I. (2016). Register study of migrants' hospitalization in Norway: world region origin, reason for migration, and length of stay. *BMC Health Services Research*, 16, 306.
- Enes, A.W. (2017a). Religion. I Vrålstad, S & Wiggen, K.S (red.), *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. (SSB-rapport 2017/13). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Enes, A.W. (2017b). Økonomisk romslighet. I Vrålstad, S & Wiggen, K.S (red.), *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. (SSB-rapport 2017/13). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Engbersen, G. & Snel, E. (2013). Liquid migration: Dynamic and fluid patterns of post-accession migration flows. I B. Glorius, I. Grabowska-Lusińska & A. Rindoks (red.), *Mobility in transition: Migration patterns after EU enlargement* (s. 21–40). Amsterdam: Amsterdam University.
- Epland, J. & Kirkeberg, M.I. (2022). *Økonomiske levekår for arbeidsinnvandrere som ble bosatt i Norge i årene 2004–2018. Notat til Arbeidsinnvandrerrutvalget* (Notater 2022/22). Kongsvinger/ Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Epland, J. & Normann, T.M. (2021, 29. mars). 115 000 barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Hentet fra <https://www.ssb.no/inn-tekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/115-000-barn-i-husholdninger-med-vedvarende-lavinntekt>
- Erdal, M.B. (2012). *Transnational ties and belonging: Remittances from Pakistani migrants in*

- Norway (doktorgradsavhandling). Universitetet i Oslo, Oslo.
- Erdal, M.B., Bertelli, D., Kruse, M., Tjønn, M.H., Midtbøen, A.H., Brochmann, G., Bevelander, P., Mouritsen, P., Bech, E.C. & Jensen, K.K. (2019). *Citizenship, Participation and Belonging in Scandinavia. Results from a survey among young adults of diverse origins in Norway, Sweden and Denmark* (PRIO Report). Oslo: PRIO.
- Espegren, A., Mjelde, H., Guribye, E., Danielsen, Å. Ø., Staver, A. B. & Eimhjellen, I. (2022). *Innvandrerperspektiv på sivilsamfunnsdeltakelse. Ulike innvandregrupper opplevelse av barrierer og suksessfaktorer for deltakelse*. Rapport, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- European Commission/EACEA/Eurydice. (2019). *Integrating Students from Migrant Backgrounds into Schools in Europe: National Policies and Measures* (Eurydice Report). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EØS-arbeidstakarloven. Lov 14. desember 2012 nr. 81 om fri rørsle av arbeidstakarar innanfor EØS mv.
- Fadnes, L.T. & Diaz, E. (2017). Primary health-care usage and use of medications among immigrant children according to age of arrival to Norway: a population-based study. *BMJ Open*, 7(2), e014641. DOI: 10.1136/bmjopen-2016-014641
- Fafo. (2022, 18. oktober). Fafos forskning på introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger. Hentet fra <https://www.fafo.no/forskningstema/introduksjonsprogram-for-nyankomne-flyktninger>
- Fagskoleloven. Lov 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning.
- Fajth, V. & Lessard-Phillips, L. (2022). Multidimensionality in the Integration of First- and Second-Generation Migrants in Europe: A Conceptual and Empirical Investigation. *International Migration Review*. DOI: 10.1177/01979183221089290
- Favell, A. (2008). The New Face of East–West Migration in Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34(5), 701–716. DOI: 10.1080/13691830802105947
- Finnvold, J. E. (2018). How social and geographical backgrounds affect hospital admission with a serious condition: a comparison of 11 immigrant groups with native-born Norwegians. *BMC Health Services Research*, 18(1), 843. doi:<https://dx.doi.org/10.1186/s12913-018-3670-0>
- Flaarønning, T., Hoen, M.F & Strøm, M. (2021). *Utsetting og atypisk arbeid i foretak. Sammenheng med lønnsomhet, lønn og direkte ansettelser i perioden 2005–2019* (ISF-rapport 2021:7). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Folkeregisterloven. Lov 9. desember 2016 nr. 88 om folkeregistrering.
- Folketrygdloven. Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd.
- Forordning nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger.
- Forordning nr. 2016/589 om eit europeisk nettverk for arbeidsformidlingar (EURES), tilgang til mobilitetstenester og ytterlegare integrasjon av arbeidsmarknadene, og om endring av forordning (EU) nr. 492/2011 og (EU) nr. 1296/2013.
- Forskrift om helsepersonell fra EØS-land og Sveits. Forskrift 8. oktober 2008 nr. 1130 om autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning for helsepersonell med yrkeskvalifikasjoner fra andre EØS-land eller fra Sveits.
- Forskrift om lærerplan i norsk for voksne innvandrere. Forskrift 20. juni 2021 nr. 2053 om læreplan i norsk for voksne innvandrere.
- Forskrift om læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Forskrift 20. juni 2021 nr. 2054 om læreplan i samfunnskunnskap for voksne innvandrere.
- Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning. Forskrift 6. desember 2012 nr. 1355 om organisering, ledelse og medvirkning.
- Fougner, J. (2019). *Norsk arbeidsrett. Styringsrett, samarbeid og arbeidstakervern*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Friberg, J.H. (2012a). The Stages of Migration. From Going Abroad to Settling Down: Post-Accession Polish Migrant Workers in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(10), 1589–1605. DOI: 10.1080/1369183X.2012.711055
- Friberg, J.H. (2012b). The «Guest-Worker Syndrome» Revisited? Migration and employment among Polish workers in Oslo. *Nordic Journal of Migration Research*, 2(4), 316–324. DOI: 10.2478/v10202-012-0002-z
- Friberg, J.H. (2012c). *Culture at work: Polish migrants in the ethnic division of labour on Norwegian construction sites*. *Ethnic and Racial Studies*, 35(11), 1914–1933.
- Friberg, J.H. (2013). *The Polish worker in Norway: Emerging patterns of migration, employment and incorporation after EU's eastern enlarge-*

- ment (doktorgradsavhandling). Universitetet i Oslo, Oslo.
- Friberg, J.H. (2016). *Arbeidsmigrasjon. Hva vet vi om konsekvensene for norsk arbeidsliv, samfunn og økonomi?* (Fafo-rapport 2016:02). Oslo: Fafo.
- Friberg, J.H. (2017). *Assimilering på norsk. Sosial mobilitet og kulturell tilpasning blant ungdom med innvandrerbakgrunn* (Fafo-rapport 2016:43). Oslo: Fafo.
- Friberg, J.H. & Eldring, L. (2011). *Polonia i Oslo 2010* (Fafo-rapport 2011:27). Oslo: Fafo.
- Friberg, J.H., Elgvin, O. & Djuve A.B. (2013). *Innvandrerne som skulle klare seg selv. Når EØS-avtalens frie flyt av arbeidskraft møter velferdsstatens bakkebyråkrati* (Fafo-rapport 2013:31). Oslo: Fafo.
- Friberg, J.H., & Midtbøen, A.H. (2018). Ethnicity as Skill: Immigrant Employment Hierarchies in Norwegian Low-Wage Labour Markets. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(9), 1463–1478.  
DOI: 10.1080/1369183X.2017.1388160
- Friberg, J.H. & Midtbøen, A.H. (2019). The Making of Immigrant Niches in an Affluent Welfare State. *International Migration Review*, 53(2), 322–345.  
DOI: 10.1177/0197918318765168
- Friberg, J.H. & Tyldum, G. (2007). *Polonia i Oslo* (Fafo-rapport 2007:27). Oslo: Fafo.
- Frisch, M. (1965). Vorwort. I A. Seiler, *Siamo Italiani. Gespräche mit italienischen Arbeitern in der Schweiz*. Zürich: EVZ-Verlag.
- Frivillighet Norge (2022, 14. juni). Ny rapport om rekruttering til frivilligheten og samarbeid mellom frivillig og offentlig sektor. Hentet fra <https://www.frivillighetnorge.no/nyheter/ny-rapport-om-rekruttering-til-frivilligheten-og-samarbeid-mellom-frivillig-og-offentlig-sektor/>
- Frykman, M., Guribye, E., Hidle, K. & Mozetič, K. (2019). What Matters to Highly Skilled Migrants Locally? Emplacement Experiences of International Physicians in Norway and Sweden. *Nordic Journal of Migration Research*, 3(9). DOI: 10.2478/njmr-2019-0026
- Globale Bærum. (2022, 22. oktober). Globale Bærum. Hentet fra <https://globalebaerum.no/>
- Globale Sandefjord. (2022, 22. oktober). Hentet fra <https://globalesandefjord.no/>
- Gordon, M. (1964). *Assimilation in American Life: The Role of Race, Religion, and National Origins*. New York: Oxford University Press.
- Gravseth, H.M., Sterud, T., Mostu, B. Aa., Nyrønning, C.Å. & Winge, S. (2018). *Helseproblemer og ulykker i bygg og anlegg* (KOMPASS Tema nr. 2. 2018). Trondheim: Arbeidstilsynet.
- Grünfeld mfl. (2016). *Selvstendig næringsdrivende i Norge. Hvem er de og hva betyr de for fremtidens arbeidsmarked?* (Menon-publikasjon nr. 14-2016). Oslo: Menon Economics.
- Gulbrandsen, F., Kulasingam, A.S, Molstad, C.S. & Steinkellner, A. (2021). *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldres fordeling på kommunenivå* (SSB-rapport 2021/8). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Gulbrandsen, F. & Molstad, C.S. (2020, 19. oktober). Færre familieinnvandringer i 2019. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/faerre-familieinnvandringer-i-2019>
- Guribye, E. (2009). Knutepunkter: Organiseringen av samarbeidsbaserte mestringsstrategier blant tamilske flyktningforeldre i Norge. I K. Eide, M. Rugkåsa, H. Vike & N.A. Qureshi (red.), *Over profesjonelle barrierer. Et minoritetsperspektiv i psykososialt arbeid med barn og unge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Guribye, E. (2018). *Two waves, two contexts: On the changing conditions for social networking among Polish migrants in Norway*. I K. Slany, E. Guribye, P. Pustulka, & M. Ślusarczyk (red.), *Transnational Polish families in Norway: social capital, integration, institutions and care*. Warszawa: Peter Lang Publishing.
- Guribye, E. & Espegren, A. (2019). *Resultatmål i introduksjonsprogrammet for flyktninger* (Rapport 20-2019). Kristiansand: NORCE Samfunnsforskning.
- Guribye, E., Pustulka, P., Ślusarczyk, M. & Zyzak, B. (2018). *Left to their own devices? On the role of Polish diaspora organizations in Norway*. I K. Slany, E. Guribye, P. Pustulka & M. Ślusarczyk (red.), *Transnational Polish families in Norway: social capital, integration, institutions and care*. Warszawa: Peter Lang Publishing.
- Gyene, M., Norberg-Schulz, M., Røtnes, R., Myhre & Walbækken, M. (2020) Tilgang på boliger i distriktene og rekruttering av arbeidskraft. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS
- Hamre, K. (2017). Diskriminering. I Vrålstad, S. & Wiggen, K.S. (red.), *Levekår blant innvandrere i Norge 2016* (SSB-rapport 2017/13). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Hansen, H-T., Holmås, T.H., Islam, M.K. & Naz, G. (2014). Sickness absence among immigrants in Norway: does occupational disparity matter? *European sociological review*, 30(1), 1–12.
- Harder, N., Figueroa, L., Gillum, R.M., Hangartner, D., Laitin, D.D., & Hainmueller, J. (2018).

- Multidimensional measure of immigrant integration. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 115(45), 11483–11488. DOI: 10.1073/pnas.1808793115
- Haugset, A.S., Nilsen, R.D., & Haugum, M. (2015). *Spørsmål til Barnehage-Norge 2015* (TFoU-rapport 2015:19). Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling
- Haugsvær, K. (2018). *Arbeidsgiveres kjennskap til og bruk av norskprøver for voksne innvandrere*. Oslo: Kompetanse Norge.
- Heath, A. & Schneider, S.L. (2021). Dimensions of Migrant Integration in Western Europe. *Frontiers in Sociology*. DOI:10.3389/fsoc.2021.510987
- Hellang, Ø. & Espegren, A. (2022). *Gloppenmodellen – en fagutdanningsmodell for fremtiden* (NORCE-rapport nr. 6-2022, avdeling Helse og samfunn). Kristiansand: NORCE.
- Hermansen, A.S. & Midtbøen, A.H. (2022). Etterkommere av innvandrere: mellom integrasjon og utenforskap? I I. Frønes & L. Kjølørød (red.), *Det norske samfunn* (8 utg.) (s. 63–89). Oslo: Gyldendal.
- Hernes, V., Arendt, J.N., Jooa, P.A. & Tronstad, K.R. (2019). *Nordic integration and settlement policies for refugees. A comparative analysis of labour market integration outcomes* (TemaNord 2019:529). København: Nordisk ministerråd.
- Hernes, V., Deineko, O., Myhre, M.H., Liodden, T. & Staver, A.B. (2022). *Ukrainian refugees – experiences from the first phase in Norway*. (NIBR-rapport 2022:11). Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet.
- Hernes, V. Staver, A.B. & Tønnesen, M. (2020) *Indikatorer for ny integreringslov* (NIBR-rapport 2020:19). Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet.
- HK-dir. (2022, 11. januar) Kompetanse og opplæring blant et utvalg innvandrere (Rapport nr. 1/2022). Hentet fra <https://hkdir.no/rapportar/kompetanse-og-opplaering-blant-et-utvalg-innvandrere>.
- HK-dir. (2022, 25. oktober). Database for statistikk om høyere utdanning. Hentet fra <https://dbh.hkdir.no/>
- Hoen, M.F., Markussen, S. & Røed, K. (2022). Immigration and Economic Mobility. *Journal of Population Economics*, 35, 1589–1630. DOI: 10.1007/s00148-021-00851-4
- Husbanken. (2022, 30. mai). Veileder for saksbehandling. Hentet fra <https://husbanken.no/kommune/startlaan/veileder-for-saksbehandling-av-startlaan/>
- Huseby, J.S. (2022a). *Immigration and the Norwegian Labour Movement* (masteravhandling). NTNU: Trondheim.
- Huseby, J.S. (2022b). *Språkvansker blant arbeidsgiverne* (Faktaflak fra Fafo Østforum). Fafo Østforum.
- Høyesteretts dom i Rt-2000 på side 1602.
- Haakestad, H. (2021). Mellom fagarbeid og løsarbeid: Kan norske byggfag forsvinne? I Ljunggren, J. & Hansen, M.N. (red.), *Arbeiderklassen* (s. 233–255). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- IMDi. (2008). *Vi blir... Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum* (IMDi-rapport 1-2008). Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- IMDi. (2010). *Integrering i distriktkommunar. Ein kunnskapsstatus om integreringsprosessar og inkluderingsstiltak i distriktkommunar* (IMDi-rapport 7-2010). Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- IMDi. (2021a). *Integreringstilskudd, eldretilskudd og barnehagetilskudd for 2021, kap. 291, post 60* (rundskriv 01/2021).
- IMDi (2021b). *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2020* Endelig rapport fra Beregningsutvalget august 2021.
- IMDi (2021, 21. september). Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak. Hentet fra <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-2021/tilskudd-til-utvikling-av-kommunale-integreringstiltak-2021/>
- IMDi (2021, 28. desember). Gjennomføring av videregående opplæring blant unge innvandrere. Hentet fra <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/kunnskapsoversikt/gjennomforing-av-videregaende-opplaring-blant-unge-innvandrere/>
- IMDi (2022a). Tilskott til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, oppdatert 15. februar 2022.
- IMDi. (2022b). *Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner* (rundskriv nr. 10-2022).
- IMDi. (2022c). *Årsrapport for IMDi 2021*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- IMDi (2022d). Et bedre opplæringstilbud til arbeidsgiverne Anbefaling om pilotering av regionale norskopplærings- og veiledningssentre for arbeidsgiverne og dere arbeidsgivere.
- IMDi. (2022, 1. januar). Integreringen i Frøya kommune. Hentet fra [https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K5014/befolkning/befolkning\\_hovedgruppe/enkeltaar/@\\$u=personer;\\$y=2021;innvkat5=innvan-](https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K5014/befolkning/befolkning_hovedgruppe/enkeltaar/@$u=personer;$y=2021;innvkat5=innvan-)

- drere%2Cbef\_u\_innv\_og\_norskf%2Cnorskfodte\_m\_innvf;kjonn=alle
- IMDi (2022, 21. februar) Mangfold i arbeidslivet. Hentet fra <https://www.imdi.no/mangfold-i-arbeidslivet/>
- IMDi. (2022, 5. juli). Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet. Hentet fra <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-til-nasjonale-ressursmiljo-pa-integreringsfeltet/>
- IMDi. (2022, 23. august, a). Nettavis på polsk skaper engasjement. Hentet fra <https://www.imdi.no/lar-fra-andre/nettavis-pa-polsk-skaper-engasjement-i-kristiansand/>
- IMDi. (2022, 23. august, b). Språkvenn – en møteplass som bidrar til integrering. Hentet fra <https://www.imdi.no/lar-fra-andre/sprakvenn-en-moteplass-som-bidrar-til-integrering/>
- IMDi (2022, 30. november). Bosetting. Hentet fra <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/>
- IMDi & DSB (2021). *Styrket beredskap for personer med innvandrerbakgrunn i kriser Tiltak for myndigheters samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid for en mangfoldig og sammensatt befolkning*. Oslo: IMDi/ DSB.
- Indeks Nordland. (2022, 18. oktober). Indeks Nordland. Hentet fra <https://indeksnordland.no/>
- Innst. 370 L (2010–2011). *Om endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven*. Oslo: Kommunal- og forvaltningskomiteen.
- Innst. 119 S (2018–2019) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Oppgaver til nye regioner*. Oslo: Kommunal- og forvaltningskomiteen.
- Innst. 585 S (2020–2021) *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Oslo: Utdannings- og forskningskomiteen.
- Integreringsforskriften. Forskrift 15. desember 2020 nr. 2912 til integreringsloven.
- Integreringsloven. Lov 6. november 2021 nr. 132 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid.
- Introduksjonsloven. Lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere.
- IOM. (2022, 25. oktober). Covid-19 Analytical Snapshot #66: International Remittances Update. Hentet fra [https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/covid-19\\_analytical\\_snapshot\\_66\\_international\\_remittances\\_update.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/covid-19_analytical_snapshot_66_international_remittances_update.pdf)
- Jakobsen, T. S., & Sæther, I. (kommer i 2023). Labour Migration, Employer Preferences and Symbolic Boundary Work. *Nordic Journal of Migration Research*, 13(1), 1-17. doi:10.33134/njmr.485
- JobbAsker. (2022, 22. oktober). JobbAsker Mulighet for alle. Hentet fra <https://jobbasker.no/>
- Jordhus-Lier, D., Aasland, A., Underthun, A. & Tyldum, G. (2011). Fragmenterte arbeidsplasser? En spørreundersøkelse blant hotellarbeidere i Oslo og Akershus. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 28(4), 355–373.
- Jordhus-Lier, D. & Underthun, A. (2021). Fleksibel bemanning og fragmenterte fellesskap på hoteller og varelagre. I Ljunggren, J. & Hansen, M.N. (red.), *Arbeiderklassen* (s. 127–144). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2020). *Instruks om endringer i underholdskravet ved førstegangs søknad i andre saker enn familieinnvandring (utlendingsforskriften § 10-7)*. (Rundskriv GI-17/2020). Hentet fra <https://www.udiregelverk.no/rettetkilder/departementenes-rundskriv-og-instrukser/gi-172020/>
- Kalstø, Å. & Kann, I. (2018, 12. desember). Færre på helserelevante ytelser – friskere befolkning? *Arbeid og velferd*, 4/2018. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/faerre-pa-helserelevante-ytelser-friskere-befolkning>
- Kilskar, S.K, mfl. (2017). *Flerkulturelle arbeidsplasser i byggenæringen – kartlegging av muligheter og utfordringer* (SINTEF-rapport). SINTEF.
- Kjeldstadli, K. (red.). (2003). *Norsk innvandringshistorie. Bind I–III*. Oslo: Pax Forlag.
- Kjellberg, A. (2019). *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*. Lund Universitet.
- Kjøllesdal, M., Indseth, T., Iversen, H.H. & Bjertnaes, Ø (2020) Patient experiences with general practice in Norway: a comparison of immigrant groups and the majority population following a national survey. *BMC health services research*, 20 (1),1-10.
- Kochenov, D. & Lindeboom, J. (red.). (2019). *Kälin and Kochenov's Quality of Nationality Index: Nationalities of the World in 2018*. Oxford: Hart Publishing.
- Kompetansebehovutvalget. (2022). Fremtidige kompetansebehov: Høyere yrkesfaglig utdanning for et arbeidsliv i endring (Temarapport 1/2022).
- Kompetanse Norge. (2020, 11. desember). Norsktraining. Hentet fra <https://www.kompetansenorge.no/sok/?q=norsktraining>

- Konvensjon om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter – ILO nr. 94. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1949-07-01-1>
- Korbøl, A. & Midtbøen, A.H. (2018). *Den kritiske fase. Innvandring til Norge fra Pakistan 1970-1973*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Korseberg, L., Wiers-Jenssen, J., Eide, T., Østby, M.N. & Holtermann, H. (2022). Godkjenning til gagn? Undersøkelse av NOKUTs generelle godkjenningsordning for utenlandsk høyere utdanning. (NIFU Rapport 2022:9). Oslo: NIFU
- Kraft, K. (2017). *Constructing migrant workers: Multilingualism and communication in the transnational construction site*. PhD-avhandling, Institutt for lingvistiske og nordiske studier, Universitetet i Oslo.
- Kunnskapsdepartementet. (2019). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022*. Oslo.
- Kunnskapsdepartementet. (2020). *Rapport fra ekspertgruppe. Forslag til tiltak for å redusere Covid-19-smitte blant innvandrere*. Oslo.
- Kunnskapsdepartementet. (2021a). *Hverdagsintegrering – strategi for å styrke sivilsamfunnets rolle på integreringsfeltet 2021–2024*. Oslo.
- Kunnskapsdepartementet. (2021b). *Rapport fra ekspertgruppe. Innvandrerbefolkningen under koronapandemien. Smitte, vaksine og konsekvenser for integrering*. Oslo.
- Kunnskapsdepartementet. (2021c). *Tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for 2021*.
- Larsen, E.N. & Di Stasio, V. (2019). Pakistani in the UK and Norway: different contexts, similar disadvantage. Results from a comparative field experiment on hiring discrimination. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1201–1221. DOI: 10.1080/1369183X.2019.1622777
- Larsen, E.N. (2022). *Ansettelsesdiskriminering av etniske minoriteter i Norge*. Universitetet i Oslo. Notat utarbeidet for Arbeidsinnvandrertutvalget.
- Leirvik, M.S. & Staver, A.B. (2019) *Fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige. Hvordan inkludere flere flyktninger fra introduksjonsprogrammet?* (NIBR-rapport 2019:2). Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet.
- Lerfaldet, H. & Misje, I. (2021). *Følgeevaluering av Tilskudd til klippekortordningen. En første delrapport*. (Ideas2Evidence-rapport 17:2021). Bergen: Ideas2Evidence.
- Lerfaldet, H., Sætrang, S.G., Høgestøl, A., Monsen, M. & Randen, T.G. (2020). *Kvalitet i norsk-opplæring for voksne innvandrere* (Ideas2evidence-rapport 6/2020). Bergen: Ideas2Evidence.
- Likestillings- og diskrimineringsloven. Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering.
- Lillegård, M. & Seirstad, A. (2013). *Introduksjonsordningen i kommunene: En sammenligning av kommunenes resultater* (SSB-rapport 55/2013). Oslo/ Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Lillejord, S., Johansson, L., Canrinus, E., Ruud, E. & Børte, K. (2017). *Kunnskapsbasert språkarbeid i barnehager med flerspråklige barn – en systematisk forskningskartlegging*. Oslo: Kunnskapssenter for utdanning.
- Lillevik, R. & Tyldum, G. (2018). *En mulighet for kvalifisering – En brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet* (Fafo-rapport 2018:35). Oslo: Fafo.
- Lønning, D.J. & Teigen, H. (2009). *Tilflytting til småsteder og distrikt. Kva tiltak verkar? Ein kunnskapsstudie av utviklingsrelevante norske bidrag frå perioden 1999–2009*. Hentet fra <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2013/04/tilflytting-endeleg-versjon-2.pdf>
- Mangfoldsprisen. (2021, 22. november). Lerøy Norway Seafoods AS er Norges beste på etnisk mangfold. Hentet fra <https://www.mangfoldsprisen.no/artikler/leroy-norway-seafoods-as-er-norges-beste-pa-etnisk-mangfold/>
- Massey, D.S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. & Taylor, J.E. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431–466.
- Maximova-Mentzoni, T., Egeland, C., Askvik, T., Drange, I., Støren, L.A., Røsdal, T. & Vabø, A. (2016). «Å være utlending er ingen fordel»: *Karriereløp og barrierer for innvandrere i norsk akademia* (AFI-rapport 2016:03). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap: Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov*.
- Meld. St. 40 (2016–2017) *Eksport av norske velferdsytelser*.
- Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*.
- Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet*.
- Meld. St. 7 (2020–2021) *En verden av muligheter – Internasjonal studentmobilitet i høyere utdanning*.
- Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*.

- Microdata (2022, 05. september). Bostøtte. Husstander som har mottatt bostøtte (ved hovedsøker) i minst én måned i 2020, og der innvandringsårsaken var arbeid. Hentet fra [https://microdata.no/discovery/variable/no.ssb.fdb/19/INNTEKT\\_BOSTOTTE](https://microdata.no/discovery/variable/no.ssb.fdb/19/INNTEKT_BOSTOTTE)
- Midtbøen, A.H., Birkvad, S.R. & Erdal, M.B. (2018). *Citizenship in the Nordic Countries: Past, Present, Future* (TemaNord-rapport). København: Nordisk ministerråd.
- Midtbøen, A.H. & Kitterød, R. H. (2019). Beskytter assimilering mot diskriminering? Opplevd diskriminering blant innvandrere og etterkommere av innvandrere i det norske arbeidslivet. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 3(5), 353–369. DOI: 10.18261/issn.2535-2512-2019-05-04
- Midtbøen, A.H. & Lidén, H. (2015). *Diskriminering av samer, nasjonale minoriteter og innvandrere i Norge. En kunnskapsgjennomgang* (ISF-rapport 2015:01). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Midtbøen, A.H., & Rogstad, J. (2012). *Diskrimineringsomfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv* (ISF-rapport 2012:1). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Midtbøen, A. H. & Quillian, Q. (2021). Forbigående fenomen eller permanent virkelighet? Etnisk diskriminering i arbeidsmarkedet på tvers av tid, sted og generasjoner. *Søkelys på arbeidslivet*, 28 (3-4), 182–196. DOI: 10.18261/issn.1504-7989-2021-03-04-02
- Migration Data Portal. (2022, 7. juni). Remittances. Hentet fra <https://www.migrationdataportal.org/themes/remittances>
- Molstad, C.S., Gulbrandsen, F.B & Steinkellner, A. (2022). *Familieinnvandring og ekteskapsmønstre 1990–2020* (SSB-rapport 2022/3). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Mostue, B.A., Winge, S. & Gravseth, H.M. (2017). *Helseproblemer og ulykker i bygg og anlegg* (KOMPASS Tema nr. 1. 2017). Trondheim: Arbeidstilsynet.
- Mostue, B.A., Nordtømme, M.E. & Winge, S. (2020). *Arbeidsskadedødsfall i Norge. Utviklingstrekk 2010–2019, og analyse av årsaksfaktorer i fire næringer* (KOMPASS tema nr. 3. 2020). Trondheim: Arbeidstilsynet.
- Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretnings-senter. (2020). Situasjonsbeskrivelse 2020. Arbeidslivskriminalitet. Hentet fra <https://ntaes.no/reports/NTAES%20Rapport%20Situasjonsbeskrivelse%202020.pdf>
- NAV. (2012). *Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV*. (2013, 14. mai). Hvis du kommer fra et EU/EØS-land for å arbeide i Norge. Hentet fra <https://www.nav.no/no/person/flere-tema/arbeid-og-opphold-i-norge/relatert-informasjon/hvis-du-kommer-fra-et-eu-eos-land-for-a-arbeide-i-norge>
- NAV. (2022, 10. mars). Utbetalinger til personer i utlandet. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/flere-statistikkomrader/utbetalinger-til-personer-i-utlandet>
- NAV-loven. Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)
- Nergaard, K. (2018). *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv. Sluttrapport* (Fafu-rapport 2018:38). Oslo: Fafu.
- Nergaard, K. (2020). *Holdninger til fagorganisering. En undersøkelse blant lønnstakere* (Fafu-rapport 2020:33). Oslo: Fafu.
- Nergaard, K. (2021). *Omfanget av inn- og utleie i norsk arbeidsliv* (Fafu-notat 2021:17).
- Nergaard, K. (2022, under publisering.). *Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2020 og 2021*.
- Nergaard, K. & Ødegård, A.M. (2022). *Organisasjonsgrad blant arbeidsinnvandrere*. (Fafu-notat 2022:12). Notat utarbeidet for Arbeidsinnvandrerrutvalget.
- NIFU (2022, 15. november). Forskning på opplæringstilbud for nyankomne elever. Hentet fra <https://www.nifu.no/projects/forskning-pa-opplaeringstilbud-for-nyankomne-elever/>
- NOKUT. (2022, 26. oktober). Erfaringsrapport: Godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring. Hentet fra [https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2019/erfaringsrapport\\_godkjenningsordningen-for-utenlandsk-fyo.pdf](https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2019/erfaringsrapport_godkjenningsordningen-for-utenlandsk-fyo.pdf)
- Nora (2022, 15. november). Hentet fra <https://www.imdi.no/nora/>
- Nordbø, E.W. (2019, 18. juni). Hvorfor stoppet arbeidsinnvandringen? Hentet fra <https://www.norges-bank.no/bankplassen/arkiv/2019/hvorfor-stoppet-arbeidsinnvandringen/>
- Norges Bank. (2021, 7. desember). Regionalt nettverk 4/2021. Hentet fra <https://www.norges-bank.no/aktuelt/nyheter-og-hendelser/Publikasjoner/Regionalt-nettverk/2021/42021/>
- Norges Bank. (2022, 14. juni). Regionalt nettverk 2/2022. Hentet fra <https://www.norges-bank.no/aktuelt/nyheter-og-hendelser/Publikasjoner/Regionalt-nettverk/2022/22022/>



- Normann, T.M. (2021, 22. november). Barna som vokser opp i lavinntekt. Hentet fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/barna-som-vokser-opp-i-lavinntekt>
- NOU 2001: 20 *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven)*.
- NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring*.
- NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*.
- NOU 2011: 14 *Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak*.
- NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*.
- NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold*.
- NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring – Kjønnforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*.
- NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*.
- NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre – Struktur og innhold i videregående opplæring*.
- NOU 2020: 2 *Fremtidige kompetansebehov III – Læring og kompetanse i alle ledd*.
- NOU 2020: 5 *Likhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelploven)*.
- NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*.
- NOU 2021: 6 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien*
- NOU 2021: 8 *Trygd over landegrensene – Gjennomføring og synliggjøring av Norges trygdekoordineringsforpliktelser*.
- NOU 2021: 9 *Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv*.
- NOU 2022: 5 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2*
- NOU 2022: 13 *Med videre betydning – Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole*
- OECD. (2015). *Settling in: Indicators of Immigrant Integration 2015*. Paris: OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/9789264234024-en
- OECD. (2019). *OECD Economic Surveys: Norway 2019. Overview: 76*.
- OECD. (2020). *A global profile of emigrants to OECD countries. Younger and more skilled migrants from more diverse countries*. Working Paper no. 239
- OECD. (2021a). *International Migration Outlook*. <https://doi.org/10.1787/29f23e9d-en>
- OECD. (2021b). *Making Integration Work Language training for adult Migrants*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/02199d7f-en>.
- OECD. (2022). *Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Norway*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6109d927-en>.
- OECD. (2022, 25. oktober). *Foreign-born population*. Hentet fra <https://data.oecd.org/migration/foreign-born-population.htm>
- OECD. (2022, 26. oktober). *Temporary employment*. Hentet fra <https://data.oecd.org/emp/temporary-employment.htm>
- OECD. (2022, 26. oktober). *Self-employment rate*. Hentet fra <https://data.oecd.org/emp/self-employment-rate.htm>
- Olberg, D., Steen, J.R. & Tønder, A.H. (2017). *Tariffavtalene som virkemiddel i kompetansepolitikken* (Fafo-rapport 2017: 14). Oslo: Fafo.
- Opplæringslova. Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa.
- Oslo Economics. (2022). *Samfunnsøkonomisk analyse av norskopplæring for arbeidsinnvandrere*. Notat utarbeidet for Arbeidsinnvandrerrutvalget.
- OsloMet. (2022, 25. oktober). *Opptak til kompletterende utdanninger*. Hentet fra <https://www.oslomet.no/studier/soknad-og-opptak/opptak-kompletterende-utdanninger>
- Osloregionen. (2021). *The bureaucratic obstacle course for internationals moving to Norway*. Sekretariatet for Osloregionen.
- Orupabo, J. & Nadim, M. (2020). Men doing women's dirty work: Desegregation, immigrants and employer preferences in the cleaning industry in Norway. *Gender, Work & Organization*, 27(3), 347-361. DOI: 10.1111/gwao.12378
- Ot.prp. nr. 28 (2002–2003) *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*.
- Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) *Om lov om endringer i introduksjonsloven mv*.
- Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) *Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*.
- Penninx, R. & Garcés-Mascareñas, B. (2016). The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept. I B. Garcés-Mascareñas & R. Penninx (red.), *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*. Cham: Springer.
- Pettersen, S.V. (red.). (2009). *Innvandrere i norske kommuner. Demografi, levekår og deltakelse i arbeidsstyrken* (SSB-rapport 2009/36). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Pettersen, S.V. (2012). *Overgang til norsk statsborgerskap 1977-2011* (SSB-rapport 25/2102). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

- Pettersen, S.V. (2017a). Transnasjonale bånd og tilhørighet. I Vrålstad & Wiggen (red.), *Levekår blant innvandrere i Norge 2016* (SSB-rapport 2017/13). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Pettersen, S.V. (2017b). Statsborgerskap. I Vrålstad & Wiggen (red.), *Levekår blant innvandrere i Norge 2016* (SSB-rapport 2017/13). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Politiet. (2022, 13. oktober). *Ventetid for timeavtale når du skal registrere deg som EU/EØS-borger*. Hentet fra <https://www.politiet.no/tjenester/opphold-i-norge-og-asyl/ventetider/ventetid-for-timeavtale-for-registrering-som-eueos-borger/>
- Prop. 170 L (2016–2017) *Endringer i barnehageloven (krav til norskspråklig kompetanse)*.
- Prop. 89 L (2019–2020) *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)*.
- Prop. 111 L (2020–2021) *Endringer i universitets- og høyskoleloven, utdanningsstøtteleven, fagskoleloven og yrkeskvalifikasjonsloven mv. (samleproposisjon)*.
- Prop. 71 L (2021–2022) *Endringer i folketrygdloven mv.*
- Prop. 131 L (2021–2022) *Endringer i arbeidsmiljøloven m.m. (inn- og utleie fra bemanningsforetak)*.
- Prop. 1 S (2020–2021) For budsjettåret 2021. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2021–2022) For budsjettåret 2022. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2022–2023) For budsjettåret 2023. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2022–2023) For budsjettåret 2023. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 78 S (2021–2022) Endringer i statsbudsjettet 2022. Finansdepartementet.
- Przybyszewska, A. (2020). Habitus Mismatch and Suffering Experienced by Polish Migrants Working below their Qualification Level in Norway. *Central and Eastern European Migration Review*, 9(2), 71–88. DOI: 10.17467/ce-emr.2020.13
- Quillian, L. & Midtbøen, A.H. (2021). Comparative Perspectives on Racial Discrimination in Hiring: The Rise of Field Experiments. *Annual Review of Sociology*, 47, 391–415. DOI: 10.1146/annurev-soc-090420-035144
- Rambøll. (2018). *FOU-prosjekt 184002 Tilrettelegte opplæringstilbud for minoritetsspråklig ungdom* (Rambøll-rapport). Oslo: Rambøll.
- Rambøll. (2021). *Kartlegging av tilbud om språkopplæring og språktrening for voksne innvandrere i Norge og øvrige nordiske land* (Rambøll-rapport). Oslo: Rambøll.
- Rambøll. (2022). *Språktilbud til arbeidsinnvandrere i nordiske land*. Skjematisk oversikt. Notat utarbeidet for Arbeidsinnvandrerrutvalget.
- Rana Utvikling. (2022, 22. oktober). VekstMObilisering. Hentet fra <https://ru.no/vekstmobilisering/>
- Regjeringen. (2019, 11. januar). Lokaldemokrati i et flerkulturelt samfunn. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktøy/lokaldemokrativeilederen/kommunen-og-innbyggerne/lokaldemokrati-i-et-flerkulturelt-samfunn/id2425533/?expand=factbox2617179>
- Regjeringen. (2021). *Hurdalsplattformen. For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021–2025*.
- Regjeringen. (2021, 26. august). Høring – Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskolelova. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-opplaringslov/id2868810/>
- Regjeringen. (2022, 4. november). Høring – Forslag til endringer i regelverket om offentlige anskaffelser og byggherreforskriften. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag/id2931147/?expand=horingsbrev>.
- Revolv, M.K. (2017). Arbeid og arbeidsmiljø. I Vrålstad, S & Wiggen, K.S (red.), *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. (SSB-rapport 2017/13). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Riksrevisjonen. (2019a). *Undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid* Dokument 3:4 (2019–2020).
- Riksrevisjonen (2019b). *Riksrevisjonens undersøkelse om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet*. Dokument 3:12 (2018–2019).
- Risberg, A. & Romani, L. (2022). Underemploying highly skilled migrants: An organizational logic protecting corporate 'normality'. *Human Relations*, 75(4), 655-680.
- Ruud, M.E., Schmidt, L., Sørli, K., Skogheim, R. & Vestby G.M. (2014). *Boligpreferanser i distriktene* (NIBR-rapport 2014:1). Oslo: NIBR Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Rye, J.F. (2016). Transnasjonale hverdagsliv: Øst-europeisk innvandrerungdom i distrikts-Norge. *Tidsskrift for ungdomsforskning*. vol. 16 (1). <http://hdl.handle.net/11250/2644413>

- Rye, J.F. (2017). Labour migrants and rural change: The «mobility transformation» of Hitra/Frøya, Norway, 2005–2015. *Journal of Rural Studies*. vol. 64. <http://hdl.handle.net/11250/2470638>
- Rye, J.F. & M.H. Slettebak. (2020). *The new geography of labour migration: EU11 migrants in rural Norway*. *Journal of Rural Studies* 75, 125–131
- Rye, J.F. & O'Reilly, K. (red.). (2020). *International Labour Migration to Europe's Rural Regions*. London: Routledge.
- Rytter, M. (2019). *Integration*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Rønning, R. (2019). Modell for integrering av flyktninger i norske distriktskommuner. Hentet fra [file:///C:/Users/aid6496/Downloads/modell-for-samskaping-mimres%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/aid6496/Downloads/modell-for-samskaping-mimres%20(5).pdf)
- Røed, M., & Schøne, P. (2016). Impact of Immigration on Inhabitants' Educational Investments. *The Scandinavian Journal of Economics*, 118(3), 433–462. doi:10.1111/sjoe.12159
- Røed, M., Schøne, P. & Von Simson, K. (2016) Økonomisk integrering – går det bedre med årene? I D. Kolsrud, M. Røed, P. Svhøne & K. Von Simson (red.), *Bidrag og belønning – om innvandrere i det norske arbeidsmarkedet* (ISF-rapport 2016:04). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Rørstad, R., Børing, P., Solberg, E. & Carlsten, T.C. (2018). *NHOs kompetansebarometer 2018. Resultater fra en undersøkelse om kompetansebehov blant NHOs medlemsbedrifter i 2018*. (NIFU-rapport 2018:23). Oslo: NIFU.
- Røv, V. (2022, 30 mars). 30 prosent færre utstasjonerte de siste 5 årene. Hentet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/antall-arbeidsforhold-og-lonn/artikler/30-prosent-faerre-utstasjonerte-de-siste-5-arene>
- Samfunnsøkonomisk analyse. (2017). *Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet* (Rapport 69-2017). Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.
- Samfunnsøkonomisk analyse. (2019). *Eksterne faktorer – Arbeidslivskriminalitet og arbeidsinnvandring* (Rapport 2-2019). Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.
- Sandlie, H., C. & Seeberg, M.L. (2012). *Fremtidens leiemarked i et internasjonalt arbeidsmarked*. (NOVA-notat nr. 1/13). Oslo: NOVA, Oslo-Met.
- Sandvik, H., Hunskaar, S. & Diaz, E. (2012). Immigrants' use of emergency primary health care in Norway: a registry-based observational study. *BMC Health Services Research*, 12:308. DOI: 10.1186/1472-6963-12-308.
- Schinkel, W. (2017). *Imagined societies. A critique of immigrant integration in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scholten, P. & van Ostaijen, M. (red.). (2018). *Between Mobility and Migration: The Multi-Level Governance of Intra-European Movement*. Cham: Springer.
- SfS BA. (2022, 22. oktober). Skadefri bygg- og anleggsnæring. Hentet fra <https://sfsba.no/>
- Sivertsen, H., Haugum, M., Haugset, A.S., Carlsson, E., Nilsen, R.D & Nossun, G. (2015). *Spørsmål til Barnehage-Norge 2014* (TFoU-rapport 2015:1). Steinkjer: Trøndelag Forskning og utvikling.
- Sivesind, K.H. & Enjolras, B. (2022). *Frivillige organisasjoners sivilsamfunnsrolle: påvirkningsstrategier og tilgang til politiske beslutningsfora* (Rapport 2022:3). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. <https://hdl.handle.net/11250/2982675>.
- Skatteetaten. (2021). *Folkeregisterhåndboken 2021*. Hentet fra <https://www.skatteetaten.no/nn/rettskilder/type/handboker/folkeregisterhandboken/folkeregisterhandboken/>
- Skatteetaten. (2022, 14 oktober). Slik søker du om skattekort når du er utenlandsk arbeidstaker. Hentet fra <https://www.skatteetaten.no/person/skatt/skattekort/jeg-er-utenlandsk-arbeidstaker/veiviser-slik-soker-du-om-skatte-kort-for-utenlandsk-arbeidstaker/>
- Skatteetaten. (2022, 14. oktober). *Slik søker du om skattekort når du er utenlandsk arbeidstaker*. Hentet fra <https://www.skatteetaten.no/person/skatt/skattekort/jeg-er-utenlandsk-arbeidstaker/veiviser-slik-soker-du-om-skatte-kort-for-utenlandsk-arbeidstaker/>
- Skatteetaten. (2022, 22. oktober). Flytte til Norge. Hentet fra <https://www.skatteetaten.no/person/utenlandsk/flytte/til-norge?277269=311385>
- Skiple, J.K., Christensen, D.A., Bergh, J. & Holmås, T.H. (2022). *Analyse av politisk deltakelse blant arbeidsinnvandrere*. NORCE. Notat utarbeidet for Arbeidsinnvandrerrutvalget.
- Skåholdt, A. & Olsen, D.S. (2019). *Forberedt for fag: En undersøkelse av prøveordning med fagopplæring i Kompetansepluss arbeid* (NIFU-arbeidsnotat 2019:20). Oslo: NIFU.
- Slettebak, M.H. (2020). Does international labour migration affect internal mobility in rural Norway? I J.F. Rye & K. O'Reilly (red.), *International Labour Migration to Europe's Rural Regions*. London: Routledge.

- Slettebak, M.H. (2022). *Labour migration to rural Norway* (doktorgradsavhandling). NTNU, Trondheim.
- Slettebak, M. H. & Rye, J. F. (2022). Social (Im)mobility in Low-skilled and Low-wage Immigrant Niches. *Nordic Journal of Working Life Studies*. DOI:10.18291/njwls.132265
- Ślusarczyk, M., Wærdahl, R. & Strzemecka, S. (2018). Polish children and their parents adapting to a new school reality in Norway. I Slany ml. (red.), *Transnational Polish families in Norway: social capital, integration, institutions and care*. Warszawa: Peter Lang Publishing.
- Sokół-Rudowska, M. (2019). *Polskie organizacje imigranckie w Norwegii – raport podsumowujący*. Centre of Migration Research. University of Warsaw.
- Solheim, M.C.W. (2017). *Innovation, space, and diversity* (doktorgradsavhandling). Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- Sosialtjenesteloven (2009). Lov av 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.
- SSB. (2017, 18. januar). Mottakere av NAV-ytelser i utlandet. Hentet fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/flest-med-alderspension-og-barne-trygd-i-utlandet>
- SSB. (2022, 5. mai). 09493: Innvandreres bruk av fastlege, etter alder og landbakgrunn 2010–2021. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/09493/>
- SSB. (2022, 1. juni). Statistikkbanken. 12272: Minoritetsspråklige barn i barnehager 1-5 år (K) 2015-2021. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/12272>
- SSB. (2022, 7. juli). Innvandrere etter innvandringsgrunn, definisjoner. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/innvandrere-etter-innvandringsgrunn>
- SSB (2022, 3. oktober). Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, tabell 7. Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/voksenopplaering/statistikk/introduksjonsordningen-for-nyankomne-innvandrere>
- SSB. (2022a, 25. oktober). Framskrevet folke mengde i 2060. Hentet fra <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/faktaside/innvandring>
- SSB. (2022b, 25. oktober). Innvandrere etter innvandringsgrunn 1994-2020. Hentet fra <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/faktaside/innvandring>
- Stachowski, J. (2021). *To be or to belong? Processes of (g)ocalized integration among Polish mi grants in rural Norway* (doktorgradsavhandling). NTNU, Trondheim.
- STAMI. (2018). *Faktabok om arbeidsmiljø og helse* (STAMI-rapport, årgang 19, nr. 3). Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt
- STAMI. (2021). *Faktabok om arbeidsmiljø og helse* (STAMI-rapport, årgang 22, nr. 4). Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt
- Steinkellner, A. (2017, 26. juni). Hvordan går det med innvandrere og deres barn i skolen? Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/hvordan-gar-det-med-innvandrere-og-deres-barn-i-skolen>
- Steinkellner, A. (2022, 28. juni). Hvem er arbeidsinnvandrerne fra de nyeste EU-landene? Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/hvem-er-arbeidsinnvandrerne-fra-de-nyeste-eu-landene>
- Sterud, T., Tynes, T., Sivesind Mehlum, I., Veiersted, K.B., Bergbom, B., Airla, A., Brendler-Lindqvist, M., Hviid, K. & Flyvholm, M. -A. (2018). *A systematic review of working conditions and occupational health among immigrants in Europe and Canada*. BMC Public Health, 18 (770). DOI: 10.1186/s12889-018-5703-3.
- Stiberg-Jamt, T, Meltevik, S., Weigel, B. & Løkken, J. (2018). *Forstudie til barnehageprosjektet «fra beste til neste praksis» Kartlegging av språkarbeid i barnehager i Groruddalen* (Oxford Research-rapport). Kristiansand: Oxford Research.
- St.meld. nr. 45 (1968–69). *Om arbeidsmarkedspolitikken*.
- St.meld. nr. 2 (2005–2006). *Revidert nasjonalbudsjett 2006*.
- St.meld. nr. 9 (2005–2006). *Om overgangsordningene for arbeidstakarar frå dei nye EØS-landa mv*.
- St.meld. nr. 18 (2007–2008). *Arbeidsinnvandring*.
- St.prp. nr. 1 (2003–2004) Kommunal- og regionaldepartementet.
- Strøm, M. & von Simson, K. (2020). *Atypisk arbeid i Norge, 1995–2018: Omfang, arbeidstakerverd og overgangsrater*. (ISF-rapport 2020:12). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Søholt, S., Trondstad, K.R. & Bjørnsen, H.M. (2014). *Innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv En kunnskapsoppsummering* (NIBR-rapport 2014:25). Oslo: NIBR Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Søholt, S., Trondstad, K.R. & Vestby, G.M. (2015). *Sysselsetting av innvandrere – regionale muligheter og barrierer for inkludering* (NIBR-rapport 2015:20). Oslo: NIBR Norsk institutt for by- og regionsforskning.

- Søholt, S., Ødegård, A.M., Lynnebakke, B. & Eldring, L. (2012). *Møte mellom internasjonalt arbeidsmarked og nasjonalt boligmarked* (samarbeidsrapport NIBR/Fafo). Oslo: NIBR/ Fafo.
- Sørvoll, J. og Løset, G., K. (2017). *Samfunnsvirkninger av boligpolitikk. Boligsatsinger og samfunnsutvikling i ti norske distriktskommuner*. (NOVA rapport 3/2017). Oslo: NOVA.
- Sørvoll, J. Gulbrandsen, L, Nordvik, V., Ruud, M.E., Sandlie, H. C., Skogheim, R & Vestby, G. M.(2020). *Mobilitet blant eldre på boligmarkedet –holdninger, drivere og barrierer*. (NOVA-rapport nr. 5/20). Oslo: NOVA, OsloMet.
- Svarstad, E. & Dapi, B. (2022). *De varig lavlønne – omfang og kjennetegn* (Fafo-rapport 2022:02). Oslo: Fafo.
- Takle, M. (2015). Immigrant organisations as schools of bureaucracy. *Ethnicities*, 15(1), 92–111.
- Talberg, N. (2019). *Fra festtaler til realitet. Bruken av kompetansebestemmelsene i tariffavtalene i privat sektor* (Fafo-rapport 2018:37). Oslo: Fafo.
- Tankesmien Agenda. (2020) *Fagforeninger som integreringsarena i polariseringens tid – Hvordan rekruttere innvandrere til fagforeninger*. (Agenda-notat 05/2020). Oslo: Tankesmien Agenda.
- Thorsdalen, B. (2015). *En demografisk beskrivelse av arbeidsinnvandrere fra EU/EØS og deres familier* (SSB-rapport 2015/03). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Thorsen, L.R. (2017). *Vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?* (SSB-rapport 2017/6). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Thorsen, L.R. (2019, 4. juni). Innvandrere med lav inntekt dårligere stilt enn andre med lav inntekt. Hentet fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/innvandrere-med-lav-inntekt-darligere-stilt-enn-andre-med-lav-inntekt>
- Thorshaug, K., Valenta, M. & Berg, B. (2009). *Arbeidsinnvandring Konsekvenser for det kommunale apparatet* (IMDI-rapport 1-2009). NTNU Samfunnsforskning/ IMDi
- Tolgensbakk, I. (2020). *Evalueringskonferanse. CNOVA-notat 5/2020*. Oslo: NOVA, OsloMet.
- Tronstad, K.R. (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?* (NIBR-rapport 2015:2). Oslo: NIBR Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Trotter, S.R. (2019). *Leavening society: the role of religious organisations in integration processes in Norway* (doktorgradsavhandling). University of Glasgow, Glasgow.
- Trygstad, S.C., Andersen, R.K., Jordfald, B. & Nergaard, K. (2018). *Renholdsbransjen sett nedenfra* (Fafo-rapport 2018:26). Oslo: Fafo.
- Tveit, S.K.M., Sandset, T. & Michelet, K. (2022). *Kunnskapsoppsummering om rasisme og diskriminering: Hva vet vi, blindsoner og veien videre*. Oslo: Minotenk.
- UDI. (2011a). *Opphold på selvstendig grunnlag for EØS-borgere*. (Retningslinje 2011-037). Hentet fra <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2011-037/>
- UDI. (2011b). *Oppholdstillatelse til religiøse ledere og lærere*. (Retningslinje 2011-046). Hentet fra <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2011-046/>
- UDI. (2014a). *Oppholdstillatelse til faglærte*. (Retningslinje 2014-018). Hentet fra <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2014-018/>
- UDI. (2014b). *Oppholdstillatelse til selvstendig næringsdrivende*. (Retningslinje 2014-009). Hentet fra <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2014-009/>
- UDI. (2021, 15 april). *UDI 2021-006 Opptak av biometri og saksoppsettelse i utlendingssaker*. Hentes fra [https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2021-006/#2.1.2.1.\\_Hvilke\\_saks-%20typer\\_det\\_skal](https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2021-006/#2.1.2.1._Hvilke_saks-%20typer_det_skal)
- UDI. (2022, 30. november). *Vurdering av antall som vil søke beskyttelse i Norge i 2022 og 2023 (per oktober 2022)*. Hentet fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikknotater/vurdering-av-antall-som-vil-soke-beskyttelse-i-norge-i-2022-og-2023-oktober-2022/>
- Umblis, J., Orupabo, J. & Drange, I. (2022). *Sammenhenger mellom etnisk mangfold og lønnsomhet i norske virksomheter* (ISF-rapport 2022:3). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Utdanningsdirektoratet. (2020, 17. desember). *Fakta om grunnskolen 2020-21*. Hentet fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/fakta-om-grunnskolen/fakta-om-grunnskolen/#farre-elever-far-sarskilt-norskopplaring>
- Utdanningsdirektoratet. (2022a). *Rapport uke 37. Barnehagetilbudet til nyankomne barn og unge fra Ukraina i førskolealder (1-6 år)*.
- Utdanningsdirektoratet (2022b): *Rapport uke 41. Opplæringstilbudet til nyankomne barn og unge fra Ukraina i grunnskolealder (6-15 år)*
- Utdanningsdirektoratet (2022, 23. mai). *Tilsyn med offentlige skoler*. Hentet fra

- <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/tilsyn-med-offentlige-barnehager-og-skoler/#a162487>
- Utdanningsdirektoratet. (2022, 27. oktober). Utdanningsspeilet 2022. Hentet fra <https://www.udir.no/utdanningsspeilet>
- Utdanningsdirektoratet. (2022, 11. november). Videreutdanning for lærere – søknader. Hentet fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/videreutdanning-for-larere-soknader/>
- Utlendingsforskriften. Forskrift av 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.
- Utlendingsloven. Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.
- Valen, N., Kindt, M.T. & Bjørnset, M. (2021). Norskprøven: god løsning eller feil problembeskrivelse? *Søkelys på arbeidslivet*, Vol. 38, Utg. 3–4, 257–274.
- von Simson, K. (2019). *Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer*. Institutt for samfunnsforskning. Utarbeidet på oppdrag for Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe.
- von Simson, K. & Umblijs, J. (2019). *Boforhold og velferd* (ISF-rapport 2019:2). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- von Simson, K. & Umblijs, J. (2019). Vanskeligstilte på boligmarkedet – dynamikk og tilstandsavhengighet. *Tidsskrift for boligforskning* Vol. 2, N. 2., 84–111.
- Vrålstad, S. (2017). Bolig og boligforhold. I Vrålstad, S & Wiggen, K.S (red.), *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. (SSB-rapport 2017/13). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Vrålstad, S. & Wiggen, K.S. (red.). (2017). *Levekår blant innvandrere i Norge 2016* (SSB-rapport 2017/13). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Waldinger, R. & Lichter, M.I. (2003). *How the Other Half Works: Immigration and the Social Organization of Labor*. Berkeley: University of California Press.
- White, A., Grabowska, I., Kaczmarczyk, P. & Slany, K. (red.). (2018). *The Impact of Migration on Poland: EU Mobility and Social Change*. London: UCL Press.
- Wiggen, K.S. (2017). Om presentasjonen av resultatene. I Vrålstad, S & Wiggen, K.S (red.), *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. (SSB-rapport 2017/13). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Winge, S. (2012). *Arbeidsskader blant utenlandske arbeidstakere*. (KOMPASS Tema nr. 2. 2012). Trondheim: Arbeidstilsynet
- With, M.L. (2017). Ubetalt arbeid. I Vrålstad, S & Wiggen, K.S (red.), *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. (SSB-rapport 2017/13). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Wollebæk, D. & Seggaard, S.B. (2011). Sosial kapital – hva er det og hvor kommer det fra? I Wollebæk, D. & Seggaard, S.B. (red.), *Sosial kapital i Norge* (s. 25–49). Oslo: Cappelen Damm.
- Wærdahl, R. (2016). The Invisible Immigrant Child in the Norwegian Classroom: Losing Sight of Polish Children's Immigrant Status Through Unarticulated Differences and Behind Good Intentions. *Central and Eastern European Migration Review*, 1–16. DOI: 10.17467/ceemr.2016.01
- Zahl-Thanem, A. & Haugen, M.S. (2019). Attitudes toward immigrants in rural Norway. A rural-urban comparison. *Sociologia Ruralis*, 59, 685–700. DOI: 10.1111/soru.12251
- Ødegård, G. (2010). *Foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn – En studie om integrasjon og sosial kapital*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, 2010-6.
- Ødegård, A.M & Andersen, R.K. (2011). *Østeuropeisk arbeidskraft i hotell, verft, fiskeindustri og kjøttindustri* (Faf-notat 2011:21). Oslo: Fafo.
- Ødegård, A.M. & Andersen, R.K. (2020). *Norsk kompetanse blant arbeidstakere født i utlandet* (2. utg.). (Faf-rapport 2020: 27). Oslo: Fafo.
- Ødegård, A.M., & Andersen, R.K. (2021). *Arbeid og levekår for bosatte arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen* (Faf-rapport 2021:14). Oslo: Fafo.
- Ødegård, A.M., Andersen, R.K., Dapi, B. & Aagestad, C. (2022). *Arbeidsinnvandrere fra tredjeland* (Faf-rapport 2022:17). Oslo: Fafo.
- Ødegård, A.M., Andersen, R.K., Jordfald, B., Nergaard, K. & Trygstad, S.C. (2020). *Utelivsbransjen – utvikling i arbeidsforhold etter 2014*. (Faf-rapport 2020: 26). Oslo: Fafo.
- Ødegård, A.M. & Bråten, M. (2020). *Arbeidsinnvandring og utfordringer for helse, miljø og sikkerhet (HMS) i norske byggenæring i Sund konkurrans i byggbransjen*. Stockholm: Byggföreningen.
- Østby, L. & Aalandslid, V. (2020). *Innvandring og innvandrere i Norden: En komparativ analyse* (SSB-rapport 2020/40). Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Østhus, A. (2021, 13 desember). Sekularisering i Norge. Hentet fra <https://www.ssb.no/kultur->

- og-fritid/religion-og-livssyn/artikler/sekularisering-i-norge.
- Østrem, N.O. (2014). *Norsk utvandringshistorie* (2. utg.). Oslo: Samlaget.
- Aagestad, C., Brænden K. & Bøckmann E. (2021). *Arbeidsinnvandrere fra tredjeland – kunnskapsoppsummering* (Fafo-rapport 2021:05). Oslo: Fafo og Agenda Kaupang.
- Aamodt, I. (2022, 9. juni). Viken er mest avhengig av utenlandsk arbeidskraft. Hentet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/sysselsetting-blant-innvandrere-regis-terbasert/artikler/viken-er-mest-avhengig-av-utenlandsk-arbeidskraft>
- Åpenhetsloven. Lov 18. juni 2021 nr. 99 om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold
- Aarsæther, F. (2021). Learning environment and social inclusion for newly arrived migrant children placed in separate programmes in elementary schools in Norway, *Cogent Education*, 8:1, 1932227, DOI: 10.1080/2331186X.2021.1932227
-

## Hovedtrekk i regelverket for inntektssikringsordninger per 1.1.2022

Ytelse	Sykepenger	Arbeidsavklaringspenger	Uføretrygd	Dagpenger	Tiltakspenger	Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven (sosialhjelp)	Kvalifiseringsstønad	Barnetrygd	Kontantstøtte	Foreldrepenger og engangsstønad
<i>Inngangskrav</i>	Inntektsevnen må være redusert med minst 20 pst. pga. sykdom eller skade.	Arbeidsevnen må være nedsatt med minst 50 pst. <sup>1</sup> Sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen.	Inntektsevnen må være varig nedsatt med minst 50 pst. <sup>2</sup> pga. sykdom, skade eller lyte.	Arbeidstiden må være redusert med minst 50 pst. som følge av arbeidshetledighet.	Deltakelse i arbeidsmarkeds tiltak og at mot-taker ikke mot-tar andre ytelser.	Personen kan ikke forsørges selv gjennom arbeid, egne midler eller andre økonomiske rettigheter.	Programmet har bl.a. vilkår knyttet til vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og behov for tett bistand.	Barnetrygd gis for alle barn bosatt i Norge uten behovs- eller inntektsprøving. Utvidet barnetrygd kan gis til enslig mor eller far. Enslige forsørgere med rett til utvidet barnetrygd og full overgangsstønad, og som har barn i alderen 0 til 3 år, har rett til et småbarnstillegg	Utbetales til familier med ettåringer som ikke går i barnehage med offentlig driftstilskudd.	Hovedvilkåret for rett til foreldrepenger er yrkesaktivitet med pensjonsgivende inntekt, over halvparten av grunnbeløpet på årsbasis, i minst seks av de siste ti månedene før stønadsprioden tar til. Mødre uten opparbeidet rett til foreldrepenge har rett på en engangsutbetaling i form av engangsstønad.



Ytelse	Sykepenger	Arbeidsavklaringspenger	Uføretrygd	Dagpenger	Tiltakspenger	Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven (sosialhjelp)	Kvalifiseringsstønad	Barnetrygd	Kontantstøtte	Foreldrepenger og engangsstønad
<i>Inngangskrav knyttet til oppbøring/ medlemskap i folketrygden<sup>3</sup>, opphold i Norge</i>	Fire ukers arbeid. <sup>4</sup> Arlig inntekt over 0,5 G. Krav til medlemskap i folketrygden.	Ingen krav til tidligere inntekt. Hovedregel er fem års forutgående medlemskap når krav framsettes. <sup>5</sup>	Ingen krav til tidligere inntekt. Hovedregel er fem års forutgående medlemskap før uførheten inntraff. <sup>6</sup>	Enten arbeidsinntekt siste 12 måneder eller gjennomsnittlig inntekt siste 36 måneder, avhengig av hva som er høyest. <sup>7</sup> Krav til medlemskap i folketrygden.	Ingen krav til tidligere inntekt. Må ha lovlig opphold i Norge. Ingen krav om medlemskap i folketrygden.	Ingen krav til tidligere inntekt. Gjelder alle som oppholder seg i Norge. I forskrift begrenses rettighetene for utenlandske statsborgere i enkelte situasjoner.	Ingen krav til tidligere inntekt. Gjelder alle som oppholder seg i Norge. I forskrift begrenses rettighetene for utenlandske statsborgere i enkelte situasjoner.	Gis til alle barn bosatt i Norge, men regnes som familietilsette etter trykdeforordningen.	Tilgjengelig for alle barn bosatt i Norge, men regnes som familietilsette etter trykdeforordningen.	Krav til medlemskap i folketrygden. Hovedvilkåret for rett til foreldrepenger er yrkesaktivitet med pensjonsgivende inntekt, over halvparten av grunnbeløpet på årsbasis, i minst seks av de siste ti månedene før stønadsperioden tar til.
<i>Beregningsskrunnlag</i>	For arbeidstakere og frilansere fastsettes sykepengergrunnlaget som utgangspunkt fra inntekt rapportert til a-ordningen de tre siste månedene før arbeidsuførheten. <sup>9</sup> Sykepengergrunnlaget begrenses til 6 G.	Høyeste av pensjonsgivende inntekt året før arbeidsevnen ble nedsatt eller gjennomsnittet av de tre siste årene. Inntekter opp til 6 G tas med i beregningsskrunnlaget.	Gjennomsnittet av pensjonsgivende inntekt de tre beste årene før uførheten inntraff. Inntekter opp til 6 G tas med i beregningsskrunnlaget.	Høyeste av arbeidsinntekt siste 12 måneder, eller gjennomsnittlig inntekt de siste 36 måneder. <sup>10</sup> Inntekter opp til 6 G tas med i beregningsskrunnlaget. Etter avtjent verneplikt settes beregningsskrunnlaget til 3 G og maksimal varighet er 26 uker.	Ikke aktuelt (fast sats)	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt (fast sats)	Ikke aktuelt (faste satser).	Ikke aktuelt (faste satser).	Foreldrepenger beregnes som sykepenger. Selvstendig næringsdrivende gis foreldrepenger med 100 prosent av beregningsskrunnlaget. Foreldrepengergrunnlaget begrenses til 6 G.

Ytelse	Sykepengene	Arbeidsavklaringspenger	Uføretrygd	Dagpenger	Tiltakspenger	Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven (sosialhjelp)	Kvalifiseringsstønad	Barnetrygd	Kontantstøtte	Foreldrepenger og engangsstønad
<i>Brutto kompensasjonsgrad</i> <sup>11</sup>	100 pst. av beregningsgrunnlaget for arbeidstakere og frilansere. 80 pst. av beregningsgrunnlaget for selvstendig næringsdrivere.	66 pst. av beregningsgrunnlaget	66 pst. av beregningsgrunnlaget	62,4 pst. av beregningsgrunnlaget (dagsats 2,4 promille).	-	-	-	-	-	Enten 100 pst. av beregningsgrunnlaget i en stønadsperiode på 49 uker, eller 80 pst. av beregningsgrunnlaget i en stønadsperiode på 59 uker.
<i>Minsteytelse/fast sats</i>	-	Fast sats på 2G eller 2/3 av 2G for personer under 25 år	2,28 G (gift) 2,33 G (gift og mottok utørepensjon før 2015) 2,48 G (enslig) 2,66 G (gift, ung utør) 2,91 G (enslig, ung utør) <sup>12 13</sup>	-	255 kroner per dag Omregnet til årlig ytelse (260 dager), tilsvarende den faste satsen 0,6 G	Stønadens utmåles med bakgrunn i den enkeltes fysiske behov. Det skal foretas en konkret og individuell vurdering av hvilke utgifter som er nødvendige for å sikre mottaker et forsvarlig livsopphold. Det gis stailige veiledende retningslinjer med sats for økonomisk stønad. (Satsene per 1.1.2022: 78 600 for enslige og 131 400 for ektepar/samboere årlig)	Fast sats på 2 G eller ? av 2 G for personer under 25 år.	20 112 kroner per barn per år for barn fra 0 år til og med måneden før barnet fyller 6 år. For barn i alderen 6 – 18 år er satsen 12 648 kroner per år. Utvidet barnetrygd utgjør 12 648 kroner i året.	Satsen for full kontantstøtte er 7 500 kroner per måned. Det er graderte sats for kontanter støtte avhengig av hvor lang oppholdstid barnet har i barnehagen.	Satsen for engangsstønad til mødre uten opplyst rett til foreldrepenger er 90 300 kroner.

Ytelse	Sykepenger	Arbeidsavklaringspenger	Uføretrygd	Dagpenger	Tiltakspenger	Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven (sosialhjelp)	Kvalifiseringsstønad	Barnetrygd	Kontantstøtte	Foreldrepenger og engangsstønad
<i>Tillegg ved omsorg for barn</i>	-	27 kroner per barn per dag til alle med barn (7 020 kroner i året)	Behovsprøvd barnetillegg (maks 0,4 G/43 914 kroner i året) <sup>15</sup>	17 kroner per dag per barn (4 420 kroner i året)	50 kroner per dag per barn (13 000 kroner i året)	Gjenspeiles bl.a. ved at de statlige veilevende satsene er høyere for personer med barn (satsene er fra 38 400 kroner til 51 600 kroner årlig per barn).	27 kroner per barn per dag til alle med barn (7 020 kroner i året)	-	-	-
<i>Maksimal varighet</i>	Ett år. (Ev. 248 dager i løpet av tre år).	Tre år. Kan forlenges i inntil to år dersom medlemmet allerede er i arbeid og anses å være nær ved å kunne øke arbeidsevnen, eller anses å være nær ved å kunne skaffe eller gå tilbake til arbeid. Deter et vilkår at medlemmet har eller kan oppnå en arbeidsevne på mer enn 50 prosent.	Fram til og med måneden vedkommende fylter 67 år.	To år. Ett år hvis inntekten (jf. inngangskravet) er under 2 G.	Stønad kan utbetales så lenge tiltaket varer.	Ingen festsatt tidsbegrensning.	Inntil to år med mulighet for forlengelse i ett år når særlige grunner tilsier det.	Barnetrygden gis fra og med kalendermåned etter at barnet er født, og til og med kalendermåned før barnet fyller 18 år	Kan maksimalt gis i 11 måneder, det vil si fra barnet fyller 13 måneder til og med måneden barnet fyller 23 måneder	I hovedsak 49 uker ved valg av 100 pst. kompensasjon, eller 59 uker ved 80 pst. kompensasjon. Foreldrepenger må tas ut innen barnet fyller tre år. Ved tvilling- eller trillingfødsel er stønadspertioden lengre.

Ytelse	Sykepenger	Arbeidsavklaringspenger	Uforetrygd	Dagpenger	Tiltakspenger	Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven (sosialhjelp)	Kvalifiseringsstønad	Barnetrygd	Kontantstøtte	Foreldrepenger og engangsstønad
<i>Avkorting mot arbeidsinntekt og gradertingsintervall</i>	Ytelsen gredres på grunnlag av reduksjon i arbeidstid og/eller inntektstap (20 til 100 pst.). Det er et vilkår at evnen til å utføre inntektsgivende arbeid er redusert med minst 20 pst for at man skal få rett til sykepen-ger.	Det gis fulle arbeidsavklaringspenger til et medlem som har tappt hele arbeidsevnen. Arbeidsavklaringspenger skal reduseres mot faktisk eller forventet antall arbeidstimer mottaker kan jobbe. Mottaker kan jobbe inntil 60 pst. før ytelsen faller bort (inntil 80 pst. i maksimalt 12 måneder når medlemmet er nær ved å komme i fullt arbeid).	Ved innvilgelse av uforetrygd graderes ytelsen som hovedregel fra 50 til 100 pst. <sup>17</sup> Ved full uforetrygd avkortes inntekt som overstiger fribe-løpet på 0,4 G. <sup>18</sup> 100 kroner i arbeidsinntekt fører typisk til at ytelsen blir redusert med 66 kroner. <sup>19</sup> Mottaker kan jobbe eller ha en inntektsevne på inntil 80 pst. før ytelsen fal-ler bort. <sup>20</sup>	Avkortes på grunnlag av timer i lønnet og ulønnet arbeid. Arbeidstimer vurderes mot den arbeids-trygd avkortes inntekt som hadde forut for ledig-heten. Mottaker kan jobbe inntil 50 pst. av sin tid-ligere arbeidstid før ytelsen fal-ler bort.	Tiltaksdella-kere som mot-tar lønn fra til-taksarrangør har ikke krav på tiltakspenger for tiden de mot-tar lønn. Avkortes ikke mot inntekt fra arbeid utenom tiltaksdeltakel-sen.	Kan reduseres 100 pst. mot arbeidsinntekt mv.: 100 kroner i arbeidsinntekt kan føre til at ytelsen blir redusert med 100 kroner.	Reduseres etter antall timer i inntektsg-vende arbeid. Mottaker kan ha inntil 50 pst. stilling før ytelsen faller bort.	Ikke aktuelt (faste satser).	Ikke aktuelt (faste satser).	Foreldrepenger kan frivillig gra-deres mot det-vis arbeid.

Ytelse	Sykepenger	Arbeids-avklarings-penger	Uføretrygd	Dagpenger	Tiltakspenger	Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven (sosialhjelp)	Kvalifiseringsstønad	Barnetrygd	Kontantstøtte	Foreldrepenger og engangsstønad
<b>Aktivitetskrav</b>	Medvirknings- og aktivitetsplikt: ved utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplan/ i dialogmøter. Ta imot tilbud om behandling, tilrettelegging og arbeidsutprøving. Medlemmet har plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet så tidlig som mulig, og senest innen 8 uker	Krav om aktiv behandling, deltakelse på et arbeidsrettet tiltak, eller annen oppfølging med sikte på at vedkommende skal skaffe seg eller beholde arbeid. Plikter å bidra aktivt i prosessen, medvirke til å utarbeide aktivitetsplan og å gjennomføre fastsatt aktivitet. Meldeplikt.	Ingen.	Må være «reell arbeidssøker». Dvs. arbeidstør, aktiv arbeidssøking, både deltid og heltid, full yrkesmessig og geografisk mobilitet, deltakelse i arbeidsmarkedsiltak. Meldeplikt og møteplikt.	Må delta på arbeidsmarkedsiltak. Tiltakspenger utbetales kun for de dager man faktisk møter opp på tiltaket.	Det kan settes vilkår som bl.a. må ha nær sammenheng med vedtaket. Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år, møter med mindre tungtveitende grunner taler mot det. Der som manglende eller samisk-kunnskaper er årsaken til at personen ikke er selvhjulpent, skal det vurderes å stille vilkår om norsk- eller samiskopplæring. Dersom vedkommende har hatt rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram og manglende norskkunnskaper er årsaken til at personen ikke er selvhjulpent, skal det stilles vilkår om norskopplæring med mindre tungtveitende grunner taler mot det.	Obligatorisk deltakelse i kvalifiseringsprogrammet, 37,5 timer i uken. Stønad utbetales etter skuddsvis på bakgrunn av registrert framtidige møter.	Ikke aktuelt (faste satser).	Ikke aktuelt (faste satser).	Ikke aktuelt.

Ytelse	Sykepenger	Arbeidsavklaringspenger	Dagpenger	Tiltakspenger	Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven (sosialhjelp)	Kvalifiseringsstønad	Barnetrygd	Kontantstøtte	Foreldrepenger og engangsstønad
<i>Supplerende ordninger fra arbeidsgiver o.l.</i>	Alle offentlige ansatte får full lønn ved sykdom selv om lønnen overstiger 6 G. I 2019 fikk rundt 50 pst. av arbeidstakere i private virksomheter med mer enn 10 ansatte full lønn ved sykdom selv om lønnen overstiger 6 G. Alle grupper har i utgangspunktet rett til sykepenger fra folketrygden fra 17. dag. Arbeidstakere har i tillegg rett til sykepenger fra arbeidsgivere de første 16 dagene.	Alle offentlige ansatte har ordninger som gis i kombinasjon med både arbeidsavklaringspenger og uføret med dekning opp til 12 G. Utbetaling varierer, men beregninger indikerer at i gjennomsnitt er den samlede kompensasjonsgraden etter skatt for statlige og kommunalt ansatte hhv. 80 og 85 pst. Ingen plikt i privat sektor, men flere har ordninger som gir høyere ytelse ved arbeidsavklaringspenger og uføret	Uføretrygd	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt.

- Dersom mottaker har nedsatt arbeidsevne på grunn av yrkesskade, må arbeidsevnen være redusert med minst 30 prosent.
- Dersom mottaker kommer inn i ordningen fra arbeidsavklaringspenger, må inntektsevnen være redusert med minst 40 prosent. For utføre med yrkesskade gjelder en grense på 30 prosent.
- Alle som er arbeider i, eller er bosatt i Norge er pliktige medlemmer av folketrygden. Som bosatt i Norge regnes den som oppholder seg i Norge, når oppholdet er ment å vare eller har vart i minst tolv måneder.
- Likestilt med å være i arbeid er tidsrom den sykmeldte har mottatt ytelse til livsopphold etter folketrygdloven kapittel 4 (dagpenger), 8 (sykepenger), 9 (stønad ved sykt barn mm) eller 14 (foreldrepenger).
- Kravet til forutgående medlemskap/botid økte fra tre til fem år for en rekke ytelser i folketrygden, herunder arbeidsavklaringspenger, fra 1.1.2021, jf. Prop.10 L./2019-2020 og Kongelig res. 18.desember 2020 nr. 2860.
- Kravet til forutgående medlemskap/botid økte fra tre til fem år for en rekke ytelser i folketrygden (alderspensjon, ytelse til gjenlevende ektefelle, barnpensjon, uføretrygd, AAP og stønad til enslig mor eller far fra 1.1.2021, jf. Prop. 10 L./2019-2020 og Kongelig res. 18.desember 2020 nr. 2860.
- Likestilt med arbeidsinntekt er svangerskapsrelaterte sykepenger, svangerskapspenger og foreldrepenger.

- 8 Pensjonsgivende inntekt er først og fremst vanlig arbeidsinntekt og tilsvarer som hovedregel personinntekt etter skatteloven. Personinntekt omfatter ellers bl.a. pensjonsinntekter, livrenter og næringsinntekter. Sykepenger, arbeidsavklaringspenger, dagpenger, foreldrepenger og kvalifiseringsstønad er pensjonsgivende inntekt. Overgangsstønad, introduksjonsstønad, uføretrygd, supplerende stønad for personer med kort botid og pensjoner fra folketrygden er personinntekt, men likevel ikke pensjonsgivende inntekt. Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven er verken personinntekt eller pensjonsgivende inntekt.
- 9 For selvstendig næringsdrivende fastsettes sykepengegrunnlaget som hovedregel ut fra den pensjonsgivende årsinntekten som er fastsatt for de tre siste årene.
- 10 I inntektsbegrepet her inngår arbeidsinntekt, dagpenger, sykepenger, omsorgspenger, pleiepenger, opplæringspenger, svangerskapspenger og foreldrepenger.
- 11 Kompensasjonsgrad gjelder her kun hovedytelse, ekskludert ev. tillegg (eks. barnetillegg) og før skatt. Mottakere med lav eller ingen tidligere inntekt mottar minsteytelse. For disse vil kompensasjonsgraden være høyere enn oppgitt her.
- 12 For unge uføre er det et tilleggsvilkår at inntektsevnen er nedsatt før fylte 26 år, samt strengere krav til dokumentasjon og sykdommens alvorlighet.
- 13 Som fotnote 12.
- 14 For mottakere av minsteytelsen, måles ytelse og barnetillegg mot det beregningsgrunnlaget som ville ha gitt en utbetaling som tilsvarer minsteytelsen (dvs. om lag 3,03 G).
- 15 Gjennomsnittlig G for 2022 er nå brukt.
- 16 For uføre som har lav eller ingen tidligere inntekt, fastsettes et minstenivå på 3,3 G (gifte/samboende) og 3,5 G (enslige). I budsjettforliket for 2019 ble det enighet om at taket på barnetillegg for uføre økes fra 95 til 99 prosent av tidligere inntekt, med virkning fra 2020.
- 17 Dersom mottaker kommer inn i ordningen fra arbeidsavklaringspenger, kan uføretrygden graderes fra 40 prosent. Dersom mottaker har yrkesskade, kan uføretrygden graderes fra 30 prosent.
- 18 For uføre som innvilges en gradert uføretrygd fastsettes et beløp basert på gjenværende inntektsevne som kommer i tillegg til fribeløpet på 0,4 G.
- 19 Det er her forutsatt jevn inntekt før uførhet (målt i G), og at inntektene som inngår i beregningsgrunnlaget for uføretrygd er over nivået som gir minsteytelse og under taket på 6 G.
- 20 Uføretrygden graderes etter hvor stor andel av inntektsevnen personen har tapt, og ved innvilgelsen av ytelsen fastsettes det en inntektsgrense for hvor mye inntekt den uføre kan ha ved siden av uføretrygden uten at trygden reduseres. Ved inntekt over denne grensen, blir utbetalingen redusert med en andel av den overskytende inntekten, men den fasisatte uføregraden endres ikke.

## Vedlegg 2

# English summary. NOU 2022: 18 Between mobility and migration: The integration of labour migrants in Norway

*On 13 August 2021, the Norwegian government appointed a Commission to assess the situation of labour migrants and their families in Norway. In particular, the commission was tasked with examining the situation for those labour migrants registered as resident in the National Population Register originating from both the EEA and third countries and who arrived in Norway after 2004. Based on a broad mapping of integration indicators, the commission was asked to consider and recommend changes to Norwegian integration policy in order to better integrate labour migrants into working life and society. The report was submitted to the government on 13 December 2022.*

2004 marks a turning point in Norwegian immigration history. This year, 10 new countries joined the EU – and thereby the EEA, of which Norway is part – including eight countries in Central and Eastern Europe. Four out of every ten immigrants who have arrived in Norway since then have given work as their reason for immigrating. This body of labour migrants amounts to almost 300,000 individuals, of which 65 per cent have arrived from EU member states in Central and Eastern Europe, with Poland and Lithuania as the two largest origin countries. 21 per cent have come from other EU countries, while 14 per cent have come from third countries outside the EU and EEA. In addition, many labour migrants come to Norway for short-term stays.

Labour migrants in Norway constitute a highly complex group. They are both unskilled and skilled workers, as well as highly qualified specialists, and they work in many different occupations. Resident EEA labour migrants are concentrated in building and construction as well as industry and business services, although a certain proportion also work in professions that require higher education. On average, resident third-country national labour migrants have higher levels of education and often work in the fields of science, engineering, ICT and research. Short-term immigrant workers from both the EEA and third coun-

tries work primarily in industries that experience significant seasonal variation, such as the agricultural, fishing and tourism industries. Short-term immigrant workers from the EEA are also often found working in building and construction.

In its mapping of labour migrants' integration into Norway, the Commission has adopted a broad approach to the concept of integration. The degree of economic integration is assessed on the basis of analyses of labour migrants' employment, unemployment, wage developments, working conditions, trade union membership and use of welfare services and benefits. Furthermore, labour migrants' socio-cultural, civil, political and reception integration are assessed through an analysis of the group's Norwegian language skills, participation in politics and civil society, as well as their perceived sense of belonging and experiences of discrimination in various parts of society.

The Commission's analysis reveals considerable variation between different groups of labour migrants. These inter-group variations are due to key factors such as duration of residence, level of education, cultural and geographical proximity to Norway and, most significantly, which part of the labour market the labour migrants work. Nevertheless, the report shows that a large fraction of labour migrants in Norway – especially those originating from Central and Eastern European EU member states – experience considerable integration challenges in Norway. This group is characterised by poor Norwegian language skills, low levels of participation in civil society and politics and a perceived lesser sense of belonging. In addition, a large proportion of labour migrants is concentrated in parts of the labour market that typically have lower rates of trade union membership, more transient forms of employment and poorer wage and working conditions.

Based on this main conclusion, the commission's overall assessment is that there is a need to strengthen policies in order to improve the integration of labour migrants in Norway. However, the Commission holds that any specific policy-



based approach must be adapted to the characteristics of labour migration as a phenomenon. Free movement within the EEA is often referred to as mobility rather than migration. Implicit in this terminological distinction is an assumption that movement across national borders within the EEA is more temporary and does not entail permanent settlement in the same manner as other forms of migration. While migration within the EEA indeed is quite mobile, of those labour migrants who arrived in Norway during the 2004–2020 period, more than two thirds remain resident in the country. Of those individuals who arrived from Central and Eastern Europe in the initial years after the 2004 EU enlargement, more than 60 per cent still reside in Norway. This is a higher percentage than among labour migrants from third countries and EU countries in Western Europe who arrived during the same period. Children of immigrants from Poland and Lithuania are also among the fastest growing groups of Norwegian-born persons with foreign parents in the country, which indicates that, for many, settlement in Norway has become permanent.

In the eyes of the Commission, modern labour migration can best be characterised as a phenomenon between migration and mobility. The commission argues that labour migration to Norway should be understood, first, as a differentiated phenomenon. Different categories of labour migrants – whether from the EEA or third countries, and with varied educational and work experience backgrounds – have different prerequisites for integration and different plans for future settlement. Second, labour migration must be understood as a temporal phenomenon, as many go from having a short-term perspective and plans for a quick return to taking up permanent residence in Norway, a process that accelerates when labour migrants' families join them in Norway or they start their own family in the country. The Commission believes this conceptualisation of labour migration has implications for which policy approach to integration is most appropriate.

In its discussion of possible policy approaches to the integration of labour migrants, the Commission considers three alternative models. The first model is a continuation of the current approach to labour migration and is closest to the understanding of labour migration as mobility. In this model, the divide between labour migrants and refugees/family migrants is maintained in that the latter remains the main target group of integration policy measures. The model builds upon the rationale for Norway's present integration policy, which

is that labour migrants come to the country voluntarily and in response to labour market demand, and consequently have no need for or legitimate claim to specific integration rights.

The second model breaks with the current regime and entails a new, holistic integration policy. This model builds on a view of movement across borders as migration. Its point of departure is that in reality many labour migrants require training in Norwegian language and civics, but that they rarely receive such training through their workplace or through self-funded education. Labour migrants registered as resident, whether from the EEA or third countries, would in this model thus be granted the right to free, work-related training in Norwegian language and civics under the Norwegian Integration Act, as is already the case for refugees and family migrants.

The third model – which is the model recommended by the Commission – builds upon a view of labour migration as a concept that straddles both migration and mobility. In this differentiated integration model, the key distinction between labour migrants and refugees/family migrants is continued in terms of access to most integration policy rights. The model's basis is that measures designed to counteract social dumping and work-related crime, as well as to increase the group's trade union membership rights, are the most important tools for integrating labour migrants both professionally and in society as a whole. At the same time, the model reflects the fact that the majority of labour migrants have in fact come to stay and that many have poor Norwegian language skills, possess insufficient knowledge about Norwegian working conditions and rarely engage with civil society or politics. These are challenges which the Commission believes cannot be resolved without targeted integration policies, and which in the long term will have an adverse impact on labour migrants and their families, the local communities in which they reside, as well as Norwegian society as a whole.

The commission believes that strengthening the provision of Norwegian language education in conjunction with targeted measures to provide enhanced information upon arrival, as well as increasing trade union engagement and participation in civil society, will all contribute positively both to the integration of labour migrants in Norwegian working life and society and to the maintenance of the Norwegian working life and welfare model. Considering that the majority of labour migrants who have come to Norway since 2004 have taken up permanent residence and experi-

ence considerable integration challenges in the country, it is the Commission's assessment that this is a necessary policy adjustment to better integrate labour migrants into Norway.

---

---

# Norges offentlige utredninger 2021

**Arbeids- og sosialdepartementet:**

NOU 2021: 2 Kompetanse, aktivitet og inntektssikring  
NOU 2021: 5 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2021  
NOU 2021: 8 Trygd over landegrensene  
NOU 2021: 9 Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv

**Finansdepartementet:**

NOU 2021: 1 Endringer i verdipapirhandelloven  
NOU 2021: 4 Norge mot 2025  
NOU 2021: 7 Trygg og enkel eiendomsmegling  
NOU 2021: 10 Ny lov om folkefinansiering av næringsvirksomhet

**Helse- og omsorgsdepartementet:**

NOU 2021: 11 Selvstyrt er velstyrt

**Kommunal- og moderniseringsdepartementet:**

NOU 2021: 6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien

**Kulturdepartementet:**

NOU 2021: 3 Barneliv foran, bak og i skjermen

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
publikasjoner.dep.no  
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsillustrasjon: iStock/Delpixart

Trykk: Departementenes sikkerhets- og  
serviceorganisasjon – 12/2022