

# Flyktninger og arbeid

## Oppsummering

Norge har i løpet av 2015 tatt imot over 30 000 asylsøkere. En stor andel av disse vil sannsynligvis få opphold, og de vil måtte integreres i det norske samfunnet. Noe av det viktigste for at integreringen skal være vellykket, er at flest mulig kommer i arbeid. Det er også den viktigste enkeltfaktoren som bestemmer hvor høye de langsiktige kostnadene ved flyktningkrisen blir. Dette notatet forslår derfor en rekke konkrete tiltak for å bedre integreringen og arbeidsdeltakelsen.

For det første må selve introduksjonsprogrammet i større grad rette seg direkte mot arbeid. De tiltakene i introduksjonsprogrammet som benyttes mest, som kurs i regi av stat eller kommune, yrkesprøving, språkpraksis og arbeidspraksis, har ifølge SSB ikke noen påviselig effekt på arbeidsdeltakelsen. Ordinært arbeid i introduksjonsprogrammet er det desidert mest effektive tiltaket. Det bør derfor være normen. Andre tiltak med påvist effekt, som godkjenning av utdanning og opplæring på grunnskole- og videregående skole-nivå, bør også brukes mer. Retten til å delta i programmet må beholdes ved flytting til en annen kommune, dersom flyttingen er motivert av arbeid eller utdanning. Introduksjonsstøtten må legges om, slik at det i større grad lønner seg å arbeide. Det innebærer at avkortningen av støtten ved lønnsinntekt må reduseres.

Utdanning er viktig vei inn i arbeidsmarkedet. Rutinene for godkjenning av utdanning bør gjennomgås og forenkles. Det bør også etableres korte utdanningsløp ved norske utdanningsinstitusjoner for personer med fagutdanning som av praktiske grunner, som manglende dokumentasjon, ikke lar seg godkjenne. For å fremme at det tas utdanning i Norge bør man endre kravene for generell studiekompetanse for personer fra Syria, Afghanistan, Eritrea, Somalia, Irak og Iran, slik at det ikke kreves ett års universitetsutdanning fra hjemlandet. Opplæring på arbeidsplasser er viktig, og ordningen Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) bør utvides til å gjelde flyktninger.

Det er sannsynlig at mange vil være mindre produktive enn tilsvarende utdannet arbeidskraft fra Norge, blant annet på grunn av språkproblemer, og potensielt dårligere utdanningskvalitet fra hjemlandet. For å bøte på dette, foreslår vi at det åpnes for et system med innslutningslønn. Det er lønn som midlertidig er noe lavere enn andre arbeidstakere får, og eventuelt også lavere enn det som er tariffestet. Vi foreslår også økt bruk av midlertidige lønnstilskudd, som utprøves gjennom forsøksordninger for flyktninger.

## Innledning

Norge har i siste halvdel av 2015 opplevd en uvanlig stor tilstrømming av asylsøkere. Over 30 000 har i skrivende stund kommet til nå i 2015. En stor andel av asylsøkerne vil sannsynligvis få opphold i Norge og status som flyktninger.<sup>1</sup> Det er uklart om situasjonen med høy asylinnvandring vil fortsette i årene fremover.

Tilstrømmingen av flyktninger har satt et betydelig press på utlendingsmyndighetene og mottaksapparatet og gir betydelig økte utgifter over statsbudsjettet. På lang sikt er det imidlertid ikke kostnadene vi opplever nå som er viktigst, men de langsiktige kostnadene ved at flere blir innlemmet i den norske velferdsstaten. Hvor stor den totale kostnaden blir, avhenger mer enn noe annet av hvor høy arbeidsdeltakelsen til de som ankommer, blir.

Dette notatet ser på erfaringer fra tidligere grupper av flyktninger og deres deltakelse i arbeidslivet. Notatet ser også på sammensetningen av de som kommer hit i dag. Basert på dette foreslås det en rekke tiltak for å øke arbeidsdeltakelsen blant flyktninger. Notatet konsentrerer seg om tiltak rettet mot nyankomne asylsøkere, snarere enn deres etterkommere. Hvordan andre generasjon integreres er selvfølgelig svært viktig, men det er et separat spørsmål og tas ikke opp her. Dette notatet omhandler i hovedsak arbeidsføre, voksne asylsøkere. Enslige mindreårige asylsøkere og asylsøkere med spesielle medisinske behov utgjør egne utfordringer.

Dette notatet ser heller ikke på hva slags tiltak som kan være ønskelige eller mulige for eventuelt å begrense tilstrømmingen av asylsøkere. Det er åpenbart en viktig diskusjon, hvor humanitære hensyn og ønsket om å føre en politikk som avlastet nærområdene og er solidarisk med resten av Europa, må veies opp mot utfordringene og kostnadene en stor tilstrømming av flyktninger har for Norge. I Civita-notatet «En helhetlig og forutsigbar flyktningpolitikk» av Sylo Tarku og Torstein Ulserød diskuteres ulike modeller og tiltak for asylpolitikken.<sup>2</sup> Men uansett hvordan man konkluderer i disse spørsmålene, er det nødvendig å håndtere flyktningene som allerede har ankommet.

## Hvorfor er arbeid viktig?

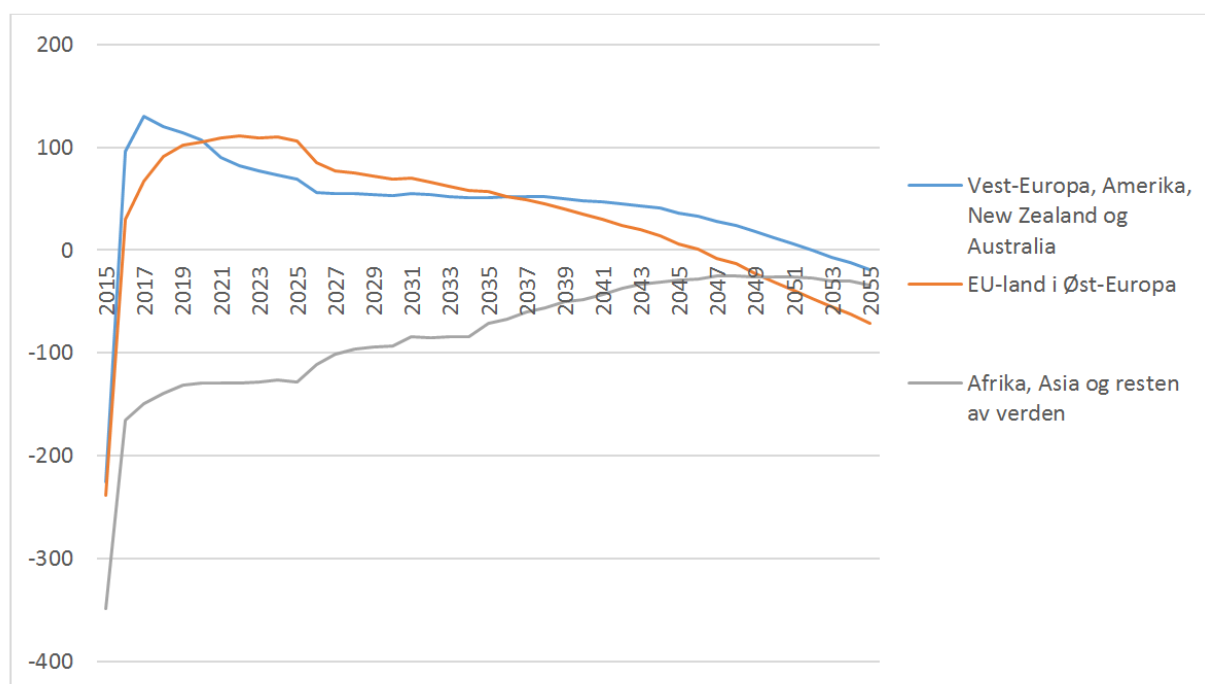
Arbeid er avgjørende for en vellykket integrering. Arbeid er en av de viktigste tilknytningene enkeltpersoner har til resten av samfunnet, og det kan for innvandrere være en viktig arena for å lære språk og samfunnets normer og verdier. Arbeid er også en kilde til inntekt, selvfølelse og selvrealisering for arbeidstakeren. Å være avhengig av velferdsytelser er passiviserende, mens arbeid gir muligheten til å få et bedre liv for en selv og ens familie, og til å sende penger til familie i hjemlandet.

Det har lenge vært kjent at den samfunnsøkonomiske virkningen av innvandring avhenger av hvor raskt innvandrere kommer i arbeid og hvor høy yrkesdeltakelsen fortsetter å være utover i livet. Dette fremheves allerede i St.meld. nr. 17 (1996-1997) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*, hvor det også påpekes at det er vanskeligere å få sysselsatt flyktninger fra land i andre verdensdeler, og desto vanskeligere når de ankommer i lavkonjunkturer.

SSB har sett i detalj på kostnadene for offentlige finanser ved forskjellige typer innvandring.<sup>3</sup> Der vises det til at hver innvandrere fra lavinntektsland gir en svekkelse av statsbudsjettet (i 2006-kroner) på 94 000 kroner etter fem år, mens en innvandrere fra vest-europeiske land, Nord-Amerika eller

Australia, og innvandrere fra Øst-Europa gir en bedring på henholdsvis 79 000 og 77 000 kroner. Etter 35 år gir både innvandrere fra lavinntektsland og innvandrere fra Øst-Europa om lag 20 000 kroner i svekkelse i statsbudsjettet per person, mens innvandrere fra vestlige land gir en bedring på 15 000 kroner. Årsakene til at innvandrere fra lavinntektsland svekker de offentlige finansene mer enn andre grupper, er at de mottar flere offentlige stønader og bidrar med mindre skatteinntekter. Begge disse effektene er i stor grad forårsaket av lavere arbeidsdeltakelse. De lavere skatteinntektene er også forårsaket av at de som er i arbeid, har lavere inntekt. SSB-forskerne Holmøy og Strøm skriver i *Samfunnsspeilet* nr. 5 2013 at innvandrere fra lavinntektsland «kommer senere og i mindre grad i arbeid, de tjener dårligere, og de går raskere over på uføretrygd enn andre grupper». De skriver videre:

Endringene i innvandring betyr relativt lite for offentlige finanser på lang sikt, så lenge den gjennomsnittlige arbeidsinnsatsen per innbygger ikke endres mye. Dette avhenger ikke bare av den enkeltes yrkesdeltakelse, men også av demografiske faktorer, spesielt aldersfordelingen av innvandrerne. Arbeidsinnsats produserer grunnlaget for de aller fleste skattene i Fastlands-Norge. Integrering i arbeidsmarkedet er derfor avgjørende for hvordan innvandring påvirker offentlige finanser. Her har man trolig noe å gå på når det gjelder innvandrere fra typiske lavinntektsland i Afrika og Asia.



Figur 1: Nettoinntekt for det offentlige per innvandrer i første 40 år etter ankomst etter geografisk bakgrunn, i tusen kroner. Kilde: SSB

Figur 1 viser nettoinntektene for det offentlige per innvandrer de første 40 årene, fordelt etter hvilken del av verden innvandreren kommer fra. Tallene kommer fra SSB og er basert på erfaringer og antagelser basert på dagens situasjon. Figuren viser at innvandrere fra vestlige land gir et positivt netto bidrag hvert eneste år i nesten 40 år. Innvandrere fra EU-land i Øst-Europa gir netto inntekter til det offentlige i omtrent 30 år. Innvandrere fra resten av verden gir derimot større utgifter enn inntekter i hele perioden. Desto lenger ut i perioden man kommer, desto viktigere blir antagelser

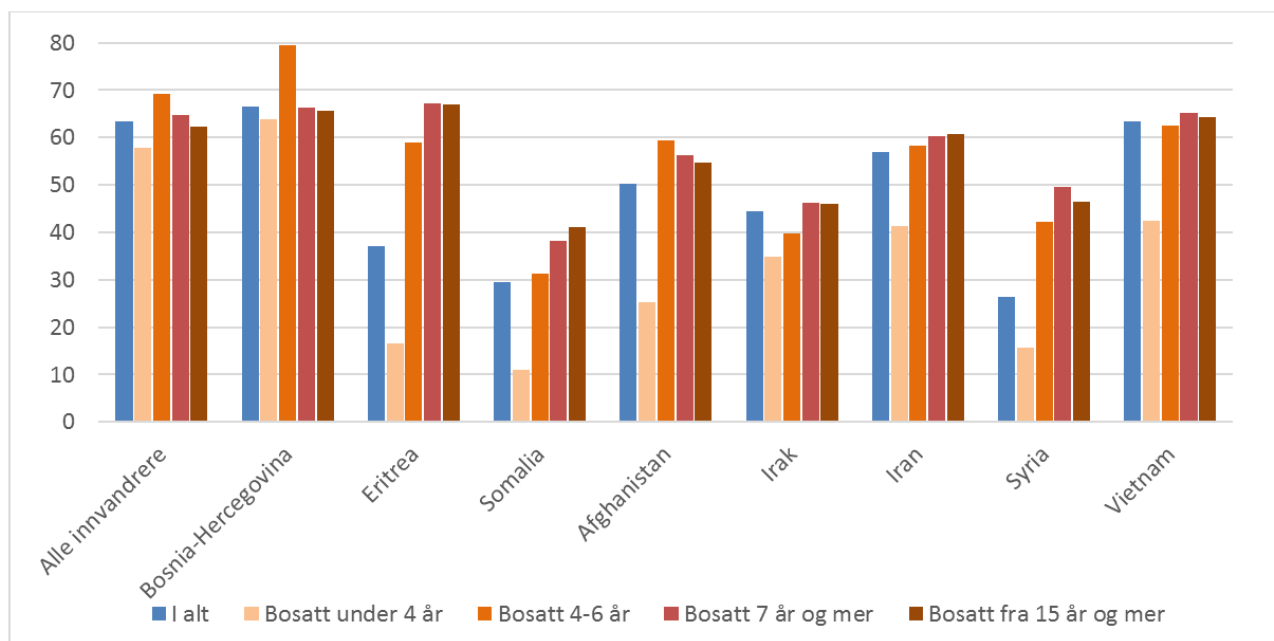
om eventuelle etterkommere og deres bidrag. Det er mulig å regne ut netto nåverdi av bidragene fra de enkelte gruppene. Disse tallene vil imidlertid være veldig følsomme for hvor lang analyseperiode man bruker, og hvilke antagelser man legger til grunn om antall etterkommere og deres kostnader, som beskrevet av SSB.<sup>4</sup> Det kan derfor være vel så informativt å konsentrere seg om kostnadene de første tiårene, da dette er de direkte kostnadene til den enkelte innvandrer.

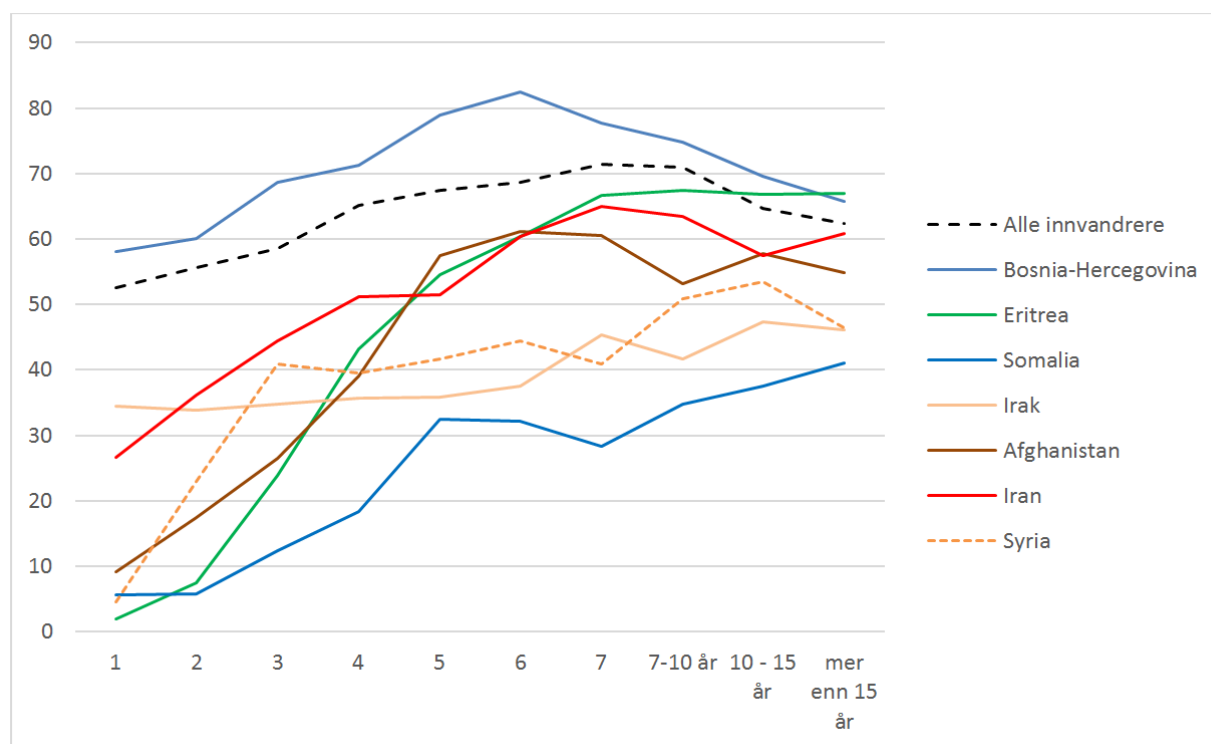
Betydningen av arbeidsdeltakelse for de langsiktige kostnadene fremheves også i Solberg-regjeringens tilleggsproposisjon til statsbudsjettet for 2016, hvor det står: «På sikt er tilknytningen til arbeidsmarkedet avgjørende for det offentliges nettokostnader ved innvandring».<sup>5</sup>

### Arbeidsdeltakelse blant tidligere grupper flyktninger

Erfaringer fra tidligere grupper flyktninger, deriblant fra Vietnam og fra Bosnia-Hercegovina, tyder på at arbeidsdeltakelsen er lav de første årene og deretter at den øker med botiden til et nivå som ligger litt lavere enn for befolkningen for øvrig.

Selv om botid har stor betydning, er det også klare forskjeller mellom land. Figur 2 viser sysselsettingsraten til utvalgte grupper innvandrere i 2014, etter botid. Ser man først på den totale sysselsettingsraten for de forskjellige gruppene, ser man en stor variasjon basert på landbakgrunn, med sysselsettingsrater på over 60 prosent for innvandrere fra Vietnam og Bosnia-Hercegovina mot rater på under 30 prosent for innvandrere fra Somalia og Syria. Til sammenligning er sysselsettingsraten i befolkningen som helhet på rett under 70 prosent. En stor del av variasjonen mellom land kan forklares av botid. Mens det store flertallet av innvandrere fra Vietnam og Bosnia-Hercegovina har en botid på mer enn 15 år, har de aller fleste innvandrere fra Syria en botid på under fire år. Derfor er det nødvendig å se på hvordan arbeidsdeltakelsen utvikler seg etter hvert som botiden blir lenger innad i de forskjellige gruppene.





Figur 2a og b: Andel sysselsatte innvandrere etter botid og landbakgrunn i 2014. Kilde: SSB

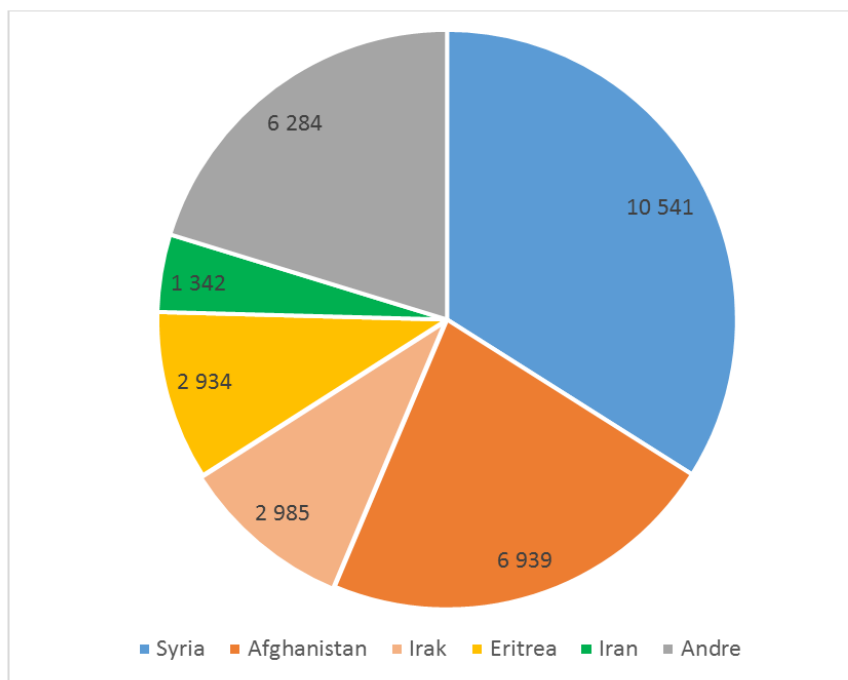
Figur 2 bekrefter at de fleste grupper får økt arbeidsdeltakelse etter hvert som botiden øker. Av gruppene hvor det kommer et betydelig antall flyktninger fortsatt, utmerker eritreere seg som en gruppe hvor økningen i andel som kommer i arbeid er særlig stor. Ser man derimot på innvandrere fra Somalia og Irak, og til en viss grad også fra Afghanistan, er arbeidsdeltakelsen lav selv etter lang botid. Syrere med lang botid i Norge har også lav deltakelse i arbeidslivet, men dette er en liten gruppe med kun litt over tusen personer, og det er vanskelig å vite om de med lang botid er representative for gruppen som helhet.

Kjønn har en klar innvirkning på arbeidsdeltakelsen. Blant innvandrerbefolkningen er forskjellen i sysselsetningsgrad mellom menn og kvinner på litt under 10 prosentpoeng, mot fire for befolkningen for øvrig. For innvandrere med en botid på syv år eller mer er differansen i arbeidsdeltakelsen mellom menn og kvinner omtrent lik som i resten av befolkningen. Enkelte landgrupper har spesielt store differanser i arbeidsdeltakelsen mellom menn og kvinner. Eksempler er afghanere, hvor forskjellen er på 27,4 prosentpoeng, somaliere med en forskjell på 14,7 prosentpoeng og irakere med en differanse på 14,4 prosentpoeng. Differansen mellom menn og kvinner blir noe mindre ved økt botid, men er fortsatt på over 10 prosentpoeng for de med en botid på syv år eller mer. Blant eritreere er derimot situasjonen helt annerledes, med en marginalt høyere arbeidsdeltakelse blant kvinner enn menn. Deler av den lave arbeidsdeltakelsen til innvandrere fra Afghanistan, Irak og Somalia kan altså forklares av spesielt lav arbeidsdeltakelse blant kvinner fra disse landene. Tradisjonelle kjønnsrollemønstre og lavere utdanning blant kvinnene fra disse landene kan være årsaker til forskjellen mellom kvinner og menns arbeidsdeltakelse. Imidlertid er den lave arbeidsdeltakelsen blant kvinner kun en del av forklaringen på at innvandrere fra disse landene i mindre grad jobber, ettersom også menn fra disse landene har lavere arbeidsdeltakelse enn andre innvandrergupper med tilsvarende botid.

## Hva kjennetegner dagens flyktninger?

### Landbakgrunn

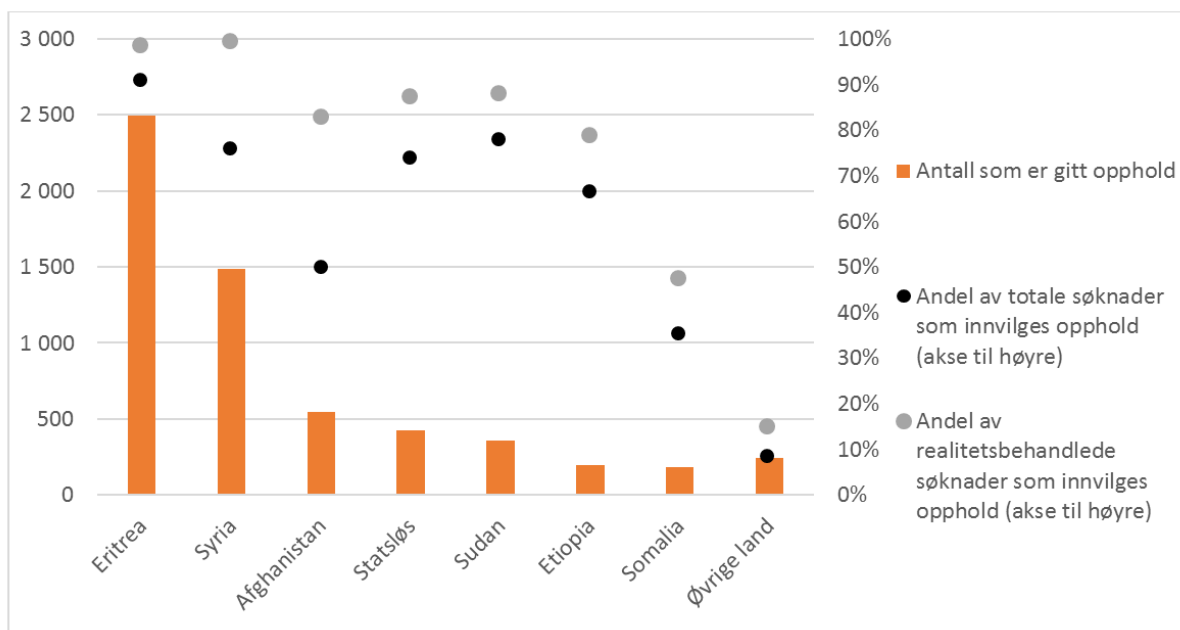
Det har i 2015 kommet over 30 000 asylsøkere til Norge. Fra august og utover har antallet som har ankommet vært uvanlig stort, men denne tilstrømningen ser ut til å ha avtatt i desember. Figur 3 viser fordelingen av nyankomne asylsøkere etter landbakgrunn til og med uke 51. En tredjedel av asylsøkerne kommer fra Syria, og en femtedel kommer fra Afghanistan. Irak og Eritrea står for omtrent en tiendedel hver.



Figur 3: Antall asylsøkere i 2015, til og med uke 51, etter land. Kilde: UDI

Av asylsøkerne som har kommet den siste tiden, utgjør mindreårige asylsøkere litt under 15 prosent. De enslige mindreårige asylsøkerne er i all hovedsak fra Afghanistan.

Figur 4 viser hvor mange som har fått innvilget opphold i 2015 etter land, samt andelen som har fått opphold, som andel av det totale antall søkere fra det opprinnelseslandet, og som andel av realitetsbehandlede søknader fra opprinnelseslandet. Den viser at en stor andel av de som kommer fra Eritrea, Syria, og i litt mindre grad Afghanistan, har fått opphold. Det er mindre variasjon i andelen som får opphold mellom disse landene når man ser på andelen av de realitetsbehandlede sakene, det vil si når man ikke regner med dem som ikke får saken sin behandlet fordi de enten blir sendt til første ankomstland i samsvar med Dublin-forordningen, fordi de anses å komme fra et trygt tredjeland, eller fordi de har trukket søknaden sin. Irakerne og iranerne inngår i gruppen øvrige land. Mens litt under en tredjedel av iranerne får opphold, er det kun 10 prosent av irakerne som har fått opphold så langt i år. Av de realitetsbehandlede søknadene fra Iran og Irak har henholdsvis 61 og 39 prosent fått opphold. Det er naturlig å anta at andelen av de som har kommet i 2015, og som får opphold, vil ligne på andelen fra tidligere saker. Det tilsier at en stor andel av de som har ankommet som asylsøkere i 2015, vil få innvilget opphold.

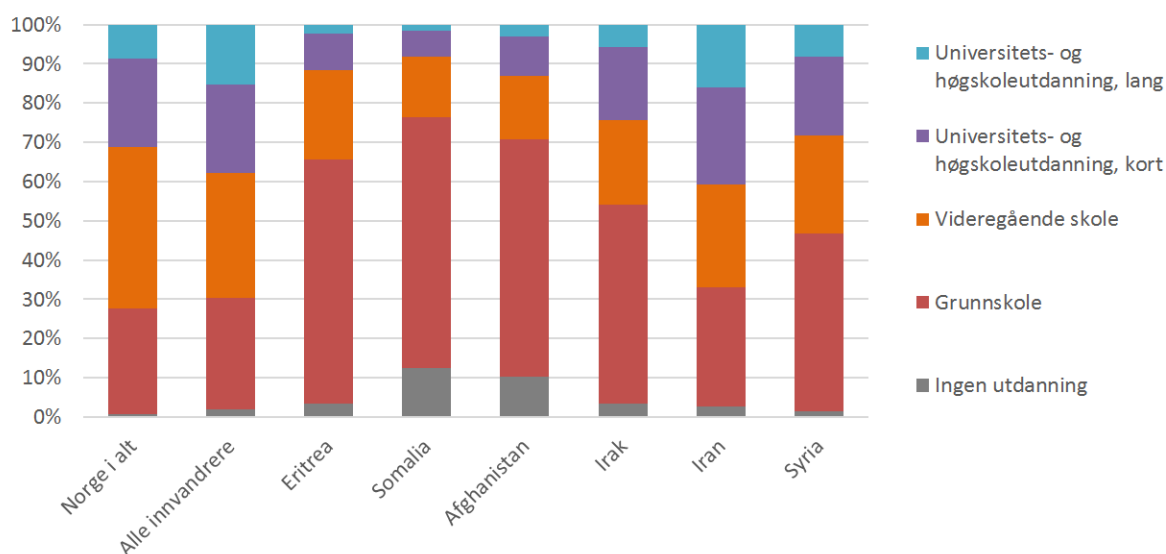


Figur 4: Innvilget opphold jan.-nov. 2015, etter land, og andel av søkere som gis opphold. Kilde UDI

### Utdanningsnivå

Det finnes foreløpig ikke detaljert statistikk om utdanningsnivået til flyktningene som har kommet til Norge i løpet av 2015. Detaljerte tall vil først foreligge sommeren 2016.<sup>6</sup> NRK har rapportert, basert på tall fra SSB, at blant syrere som ble bosatt i Norge i 2014, hadde 30 prosent grunnskole, 15 prosent videregående utdanning, 12,4 prosent høyere utdanning på inntil fire år og 5,8 prosent høyere utdanning utover fire år.<sup>7</sup> 35 prosent hadde man ikke informasjon om utdanningen til. Det er usikkert hvor representativ denne gruppen er for de som har kommet til Norge i 2015, og statistikken er ifølge SSB mangelfull. En annen kilde til informasjon kan være utdanningsnivået til den eksisterende innvandringsbefolkningen i Norge fra de aktuelle landene.

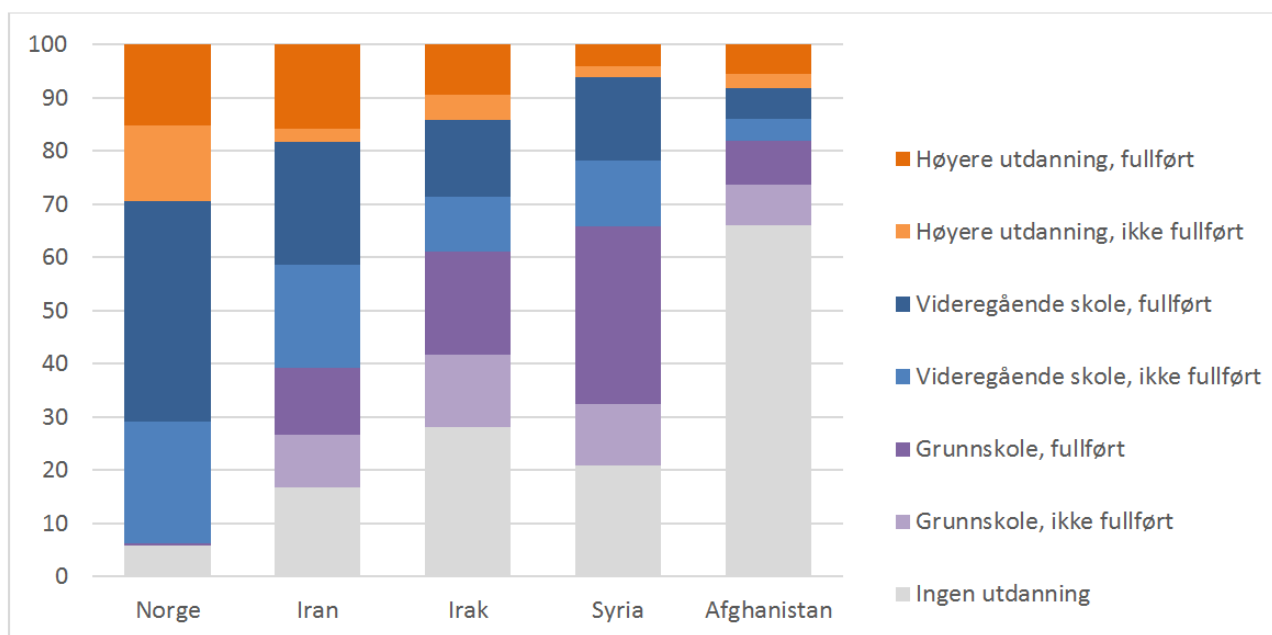
Figur 5 viser høyeste oppnådde utdanningsnivå for utvalgte grupper innvandrere i Norge. Denne statistikken omhandler alle med den samme landbakgrunnen, uavhengig av botid i Norge. Deler av utdanningen til flere av gruppene er derfor utdanning som er tatt etter at de har kommet til Norge.



Figur 5: Høyeste oppnådde utdanningsnivå, innvandrere i Norge 16 år eller eldre, etter landbakgrunn, 2014. Kilde SSB.

Figuren viser at særlig innvandrere fra Somalia og Afghanistan skiller seg ut med en stor andel uten noen fullført utdanning, med om lag 10 prosent innenfor denne kategorien. Innvandrere fra disse landene er også de som i størst grad kun har grunnskole, men også blant innvandrere med bakgrunn fra Eritrea og Irak har over halvparten ikke utdanning utover grunnskole. Innvandrere fra Iran skiller seg ut i motsatt retning, med en høyere andel som har høyere utdanning enn befolkningen for øvrig. Innvandrere fra Syria er i en mellomkategori, med en andel med høyere utdanning som bare er litt lavere enn befolkningen for øvrig, men med en vesentlig høyere andel som har grunnskole som høyeste oppnådde utdanningsnivå.

Det er usikkert i hvor stor grad asylsøkere som har ankommet i løpet av 2015 utdanningsmessig ligner på den eksisterende innvandringsbefolkningen. En annen indikasjon på hvilket utdanningsnivå det er naturlig å forvente at flyktinger som kommer til Norge har, er utdanningsnivået i hjemlandet. Det framkommer fra figur 6, basert på tall fra Verdensbanken. Dette er heller ikke en spesielt nøyaktig kilde til informasjon, ettersom det ikke er noen grunn til å tro at asylsøkerne som kommer, utgjør et representativt utvalg av befolkningen i opprinnelseslandet. Det kan for eksempel være slik at de som kommer seg til Norge i snitt er mer ressurssterke. Det er også mulig at de med høyest utdanning i større grad reiser til land som er spesielt attraktive å dra til med høy utdanning, som USA og Canada. Tallene kan uansett være relevante for å sammenligne på tvers av landene, til tross for store feilkilder.



Figur 6: Fordeling av befolkning over 25 etter høyeste utdanningsnivå i utvalgte land. Kilde Verdensbanken og Barro-Lee.

Figuren viser at Afghanistan utpeker seg som et land hvor en spesielt høy andel av befolkningen ikke har utdanning. Figuren viser også at en forholdsvis liten andel av befolkningen i Syria har høyere utdanning. Igjen skiller Iran seg ut i positiv retning, med en tilnærmet lik andel med fullført høyere utdanning som Norge. Utdanningsnivået har sannsynligvis stor innvirkning på hvor lett det er for innvandrerne som kommer, å få arbeid, og det kan også være en indikasjon på bedre språkkunnskaper, blant annet engelsk.

En illustrasjon på betydningen av utdanning er en studie gjennomført av SSB om betydningen av utdanningsnivået for arbeidsdeltakelsen for unge med innvandrerbakgrunn i de skandinaviske landene.<sup>8</sup> Den viser at «Forskjellen mellom unge med innvandrerbakgrunn og majoriteten er



---

---

relativt liten når utdanningen er på samme nivå», og at en stor del av forskjellen mellom majoritetsbefolkningen og innvandrere kan forklares med at sistnevnte er overrepresentert i gruppen som kun har grunnskole.

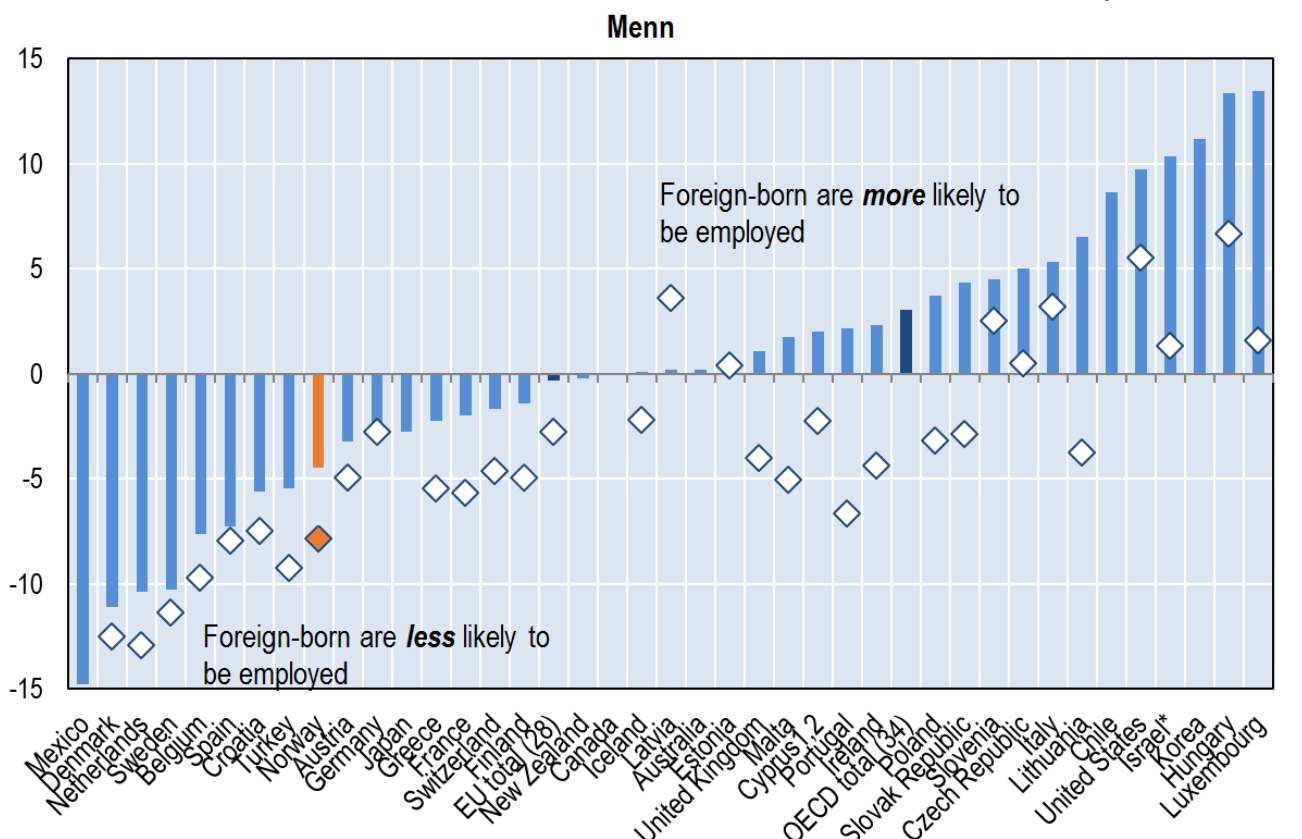
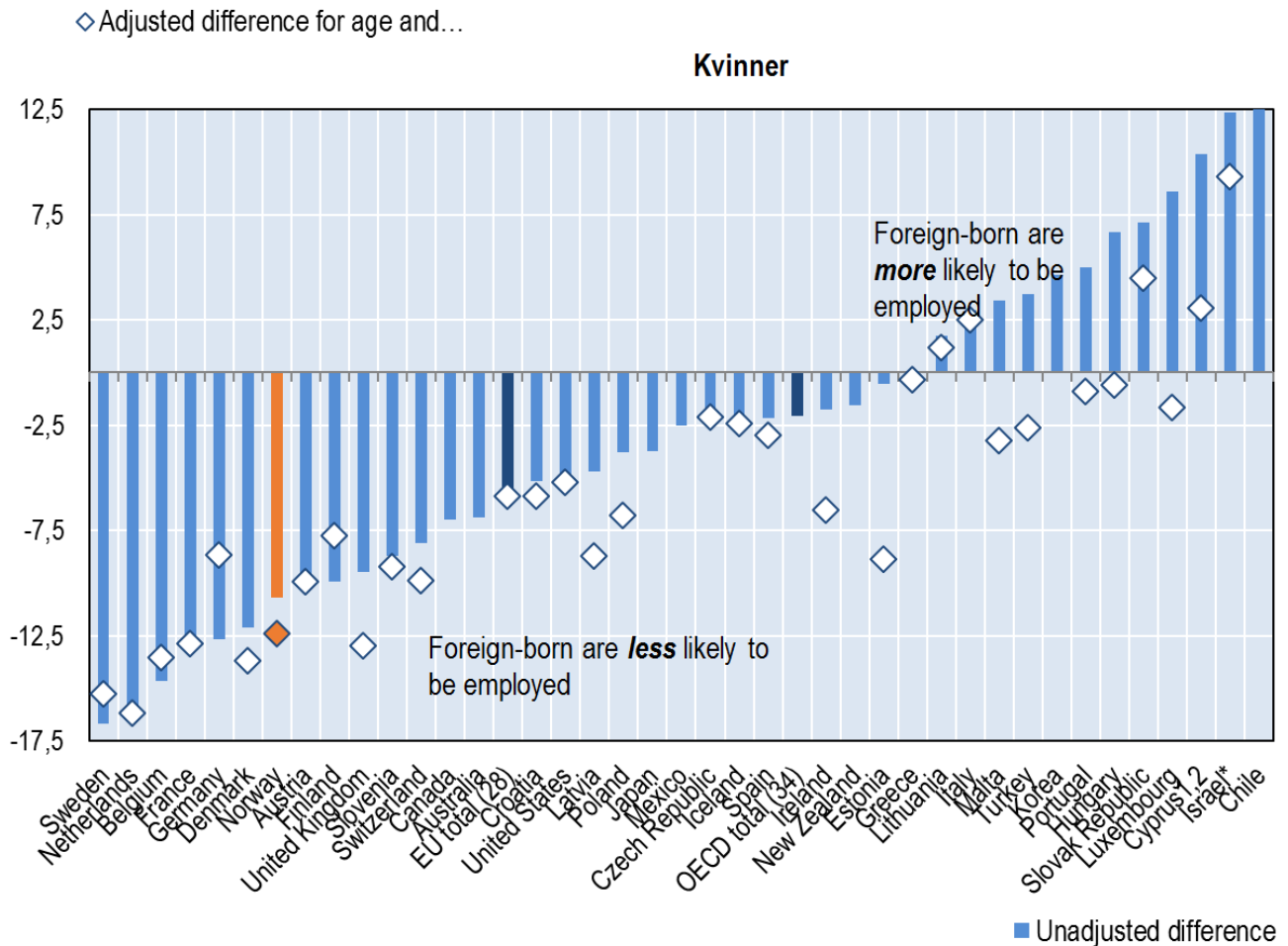
Det er ikke sikkert utdanningen fra hjemlandet er sammenlignbar med norsk utdanning i kvalitet og innhold.<sup>9</sup> En rapport fra OECD viser at resultatene elever i Syria oppnår på tester av matematikkferdigheter og naturvitenskap er vesentlig lavere enn det norske elever oppnår.<sup>10</sup> NOKUT har fastsatt krav om hva slags utdanning man må ha fra de fleste land i verden for å ha generell studiekompetanse i Norge.<sup>11</sup> For Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Somalia og Syria trenger man både fullført videregående skole og ett års universitetsutdanning, samt engelsktest, for å ha generell studiekompetanse. Det kan være en indikasjon på at skolegangen i disse landene er av lavere kvalitet enn i Norge. Det betyr også at de som kommer fra disse landene med fullført skolegang, ikke har noen reell mulighet til å begynne i høyere utdanning i Norge, da det ikke nå er mulig for dem å ta ett år med universitetsutdanning i hjemlandet først. Dette problemet beskrives i mer detalj nedenfor.

### **Årsaker til lav arbeidsdeltakelse blant flyktninger**

Det er et generelt fenomen på tvers av land at det er lavere arbeidsdeltakelse blant flyktninger enn i resten av befolkningen, noe blant annet FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) viser til i en litteraturstudie.<sup>12</sup> Dette gjelder selv når man kontrollerer for demografiske faktorer og utdanningsnivå. Dette gapet tettes imidlertid gradvis etter hvert som flyktingene bor lenger i landet.

OECD har sammenlignet arbeidsdeltakelsen for innvandrere i sine medlemsland.<sup>13</sup> Denne analysen skiller ikke mellom innvandringsgrunn og inkluderer derfor både flyktninger, familiegjenforeninger og arbeidsinnvandring. Norge har en forholdsvis høy arbeidsdeltakelse for innvandrere (definert av OECD som personer født i utlandet). Faktisk er arbeidsdeltakelsen blant innvandrere i Norge høyere enn den gjennomsnittlige arbeidsdeltakelsen til innfødte i EU. Likevel er forskjellen mellom arbeidsdeltakelsen til innfødte og innvandrere i Norge stor. Differansen er i Norge på over syv prosentpoeng, mot tre prosentpoeng i EU som helhet, og minus ett prosentpoeng i OECD som helhet (altså at innvandrere i snitt har høyere arbeidsdeltakelse enn innfødte i OECD som helhet). Av de 41 landene som er med i studien, er det bare syv hvor differansen mellom arbeidsdeltakelsen til innfødte og innvandrere er større enn for Norge. Det er problematisk, selv om det absolutte nivået på arbeidsdeltakelsen er forholdsvis høyt, ettersom det vitner om et arbeidsmarked som ikke klarer å integrere innvandrere godt nok. Det er spesielt problematisk med tanke på mulighetene for å integrere flyktninger i arbeidsmarkedet, ettersom disse har dårligere resultater enn snittet av innvandringsbefolkningen. Blant landene som skårer dårligere enn Norge er Sverige, Danmark, Nederland og Tyskland. Differansen er i Norge spesielt stor for kvinner, hvor den er på nesten 11 prosentpoeng.

Ser man på utdanningsnivået til innvandrerne, ser man at innvandrere med høyt utdanningsnivå har vesentlig høyere arbeidsdeltakelse enn de med lavt utdanningsnivå, og høyere arbeidsdeltakelse enn snittet for den innfødte befolkningen. Likevel er differansen mellom deltakelsen til innfødte og innvandrere med høyt utdanningsnivå større enn den tilsvarende differansen mellom innfødte og innvandrere med lavt utdanningsnivå. Det samme mønsteret ser man i de aller fleste OECD-land. I tillegg ser man at innvandrere ofte er overkvalifisert til arbeidet de har. Ifølge OECD ser man det i de nordiske landene særlig for flyktninger.



Figur 7: Differanse mellom arbeidsdeltakelse hos innvandrere og innfødte i prosentpoeng. Kilde OECD.

Figur 7 viser forskjellen i arbeidsdeltakelse mellom innfødte og innvandrere for menn og kvinner, samt forskjellen etter justering for demografi og utdanning. At differansen er høyere etter justeringen viser blant annet at arbeidsdeltakelsen er lavere, selv om innvandrerbefolkningen er yngre. At Norge og de andre skandinaviske landene har større differanse mellom arbeidsdeltakelsen til innfødte og innvandrere enn resten av OECD kan nok delvis forklares av at en større andel av innvandrerne har kommet som flyktninger eller som familiegjenforening.

Vedbjørn Aalandsli har i en rapport for SSB sammenlignet arbeidsmarkedintegreringen i Canada og Norge.<sup>14</sup> Norge og Canada har begge høy arbeidsdeltakelse for befolkningen som helhet, men Canada har bedre resultater når det gjelder deltakelse av innvandrere i arbeidsmarkedet. Aalandsli finner at en stor del av forskjellen kan forklares med at Canada har en høyere andel arbeidsinnvandrere, og at innvandrere i Canada har høyere utdanningsnivå enn innvandrere i Norge. Han finner også at de samme gruppene, særlig innvandrere fra Somalia, Irak og Afghanistan, har lavere arbeidsdeltakelse i begge land. Likevel gjør også innvandrere fra disse landene det noe bedre i Canada enn i Norge.

Et kjennetegn ved Norge og de andre skandinaviske landene er en sammenpresset lønnsstruktur og en koordinert lønnsdannelse. Det betyr at lavtlønnede relativt sett er dyrere enn i andre land, mens høykompetent arbeidskraft relativt sett er billigere. Den koordinerte lønnsdannelsen og fagforeningenes sterke posisjon innebærer også at det er mindre variasjon i lønnsnivået mellom bedrifter i samme bransje, og internt i bedrifter for forskjellige arbeidstakere.

En sammenpresset lønnsstruktur bidrar til en likere inntektsfordeling og kan bidra til høyere produktivitet ved at arbeidsgivere har sterkere incentiver til å investere i tiltak som bidrar til en mer effektiv bruk av arbeidskraften. Samtidig stiller det høyere produktivitetskrav til den enkelte arbeidstaker. Det kan bidra til at det blir vanskeligere for arbeidstakere med lavere produktivitet å få innpass i arbeidslivet, noe som blant annet påpekes i NOU 2012:6 – *Arbeidsrettede tiltak*, og NOU 2011:7 *Velferd og migrasjon*. Sammenpresset lønnsstruktur kan bidra til mindre etterspørsel etter lavt utdannet arbeidskraft. En studie fra SSB finner at etterspørselen etter lavt utdannet arbeidskraft er svært prissensitiv, og at denne formen for arbeidskraft erstattes av arbeidskraft med middels utdanning når lønningene øker.<sup>15</sup>

Som drøftet over, har flyktninger som kommer til Norge sannsynligvis lavere utdanningsnivå enn snittet i den norske befolkningen. Samtidig har de store språkutfordringer, ettersom de ikke kan norsk og en del kan lite eller ingen engelsk. Dermed er det grunn til å anta at flyktninger vil ha lavere produktivitet enn resten av arbeidsstyrken. At produktiviteten til flyktninger ikke er høy nok til å rettferdiggjøre lønnsnivået i Norge kan være en medvirkende årsak til den lave arbeidsdeltakelsen blant tidligere grupper flyktninger. Det kan bli en utfordring når man skal få de som nå ankommer i arbeid. En rapport fra Senter for lønnsdannelse som har sett på effekter av arbeidsinnvandringen til Norge etter EU-utvidelsen, finner indikasjoner på at arbeidsinnvandrere er mindre produktive enn den øvrige arbeidsstyrken.<sup>16</sup> Ettersom flyktninger har større problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet enn arbeidsinnvandrere, er det grunn til å tro at utfordringen med lavere produktivitet i minst like stor grad gjelder for dem også.

Erfaringer fra USA og Canada underbygger at lønnsystemet kan ha stor betydning for arbeidsdeltakelsen. USA har, i motsetning til nesten alle andre vestlige land, tilnærmet lik arbeidsdeltakelse

for flyktninger som for den øvrige befolkningen (Connor 2010).<sup>17</sup> Til gjengjeld tjener flyktninger i USA klart mindre enn snittet av befolkningen. Det kan tyde på at muligheten til å gi lavere lønninger, som i større grad samsvarer med flyktingenes produktivitet, er med på å få flyktingene i arbeid. I Canada ser man, i likhet med i Norge, at enkelte grupper flyktninger har klart lavere arbeidsdeltakelse enn resten av befolkningen og andre innvandrergupper. I begge land gjelder det særlig flyktninger fra Somalia, Afghanistan og Irak. Selv om også Canada har problemer med å få folk fra disse landene i arbeid, lykkes landet vesentlig bedre enn Norge. For flyktninger med en botid på mellom fem og ni år, har flyktninger fra disse landene mellom seks og 10 prosentpoeng høyere arbeidsdeltakelse i Canada enn i Norge. Med over 10 års botid er arbeidsdeltakelsen i Canada mellom 11 og 22 prosentpoeng høyere enn i Norge. Dette er svært store forskjeller.

En årsak til forskjellene kan være at lavtlønnede i Canada tjener dårligere enn i Norge, og at det derfor er lettere for flyktninger i Canada å få arbeid, selv om de er mindre produktive enn majoritetsbefolkningen. Det kan også være andre aspekter ved Canadas arbeidsmarked som gjør det lettere for flyktninger å komme i arbeid. En annen forklaring kan være at introduksjonsprogrammet i Canada er på kun ett år, mot to i Norge, og at flyktninger dermed raskere må komme seg i arbeid. Dette er en direkte forklaring på hvorfor arbeidsdeltakelsen er høyere i Canada for de med kort botid, ettersom denne gruppen holdes vekk fra arbeidsmarkedet ett år lenger i Norge. Dersom et langt introduksjonsprogram virker passiviserende kan hende det norske programmet bidrar til at forskjellen i arbeidsdeltakelse mellom landene vedvarer også når botiden blir lenger. Canada mottar også flyktninger som er «sponset» av enkeltpersoner eller veldedige foreninger. Disse flyktingene må sponsorene selv integrere og få inn i arbeidsmarkedet, uten støtte fra staten. De har høyere arbeidsdeltakelse enn øvrige flyktninger i Canada.

## **Hva gjøres i dag for å integrere flyktninger til arbeid og utdanning?**

### **Introduksjonsprogrammet**

Siden 2004 har alle nyankomne flyktninger som har fått opphold, rett og plikt til å delta i et introduksjonsprogram i løpet av de første to årene etter ankomst. Retten og plikten omfatter 600 timers undervisning, men det kan utvides til inntil 3 000 timer ved behov. Introduksjonsprogrammet skal inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder deltakeren til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet. Det er fastsatt i lov at programmet skal være helårlig og på fulltid, det vil si 37,5 timer i uken i 47 uker av året. Programmet går som hovedregel over to år. Den enkelte deltaker i programmet skal få en individuell plan, utformet etter deltakerens behov. Det overordnede målet til introduksjonsprogrammet er at minst 70 prosent av deltakerne skal gå over i arbeid eller utdanning etter fullført program. Det målet er hittil ikke nådd.

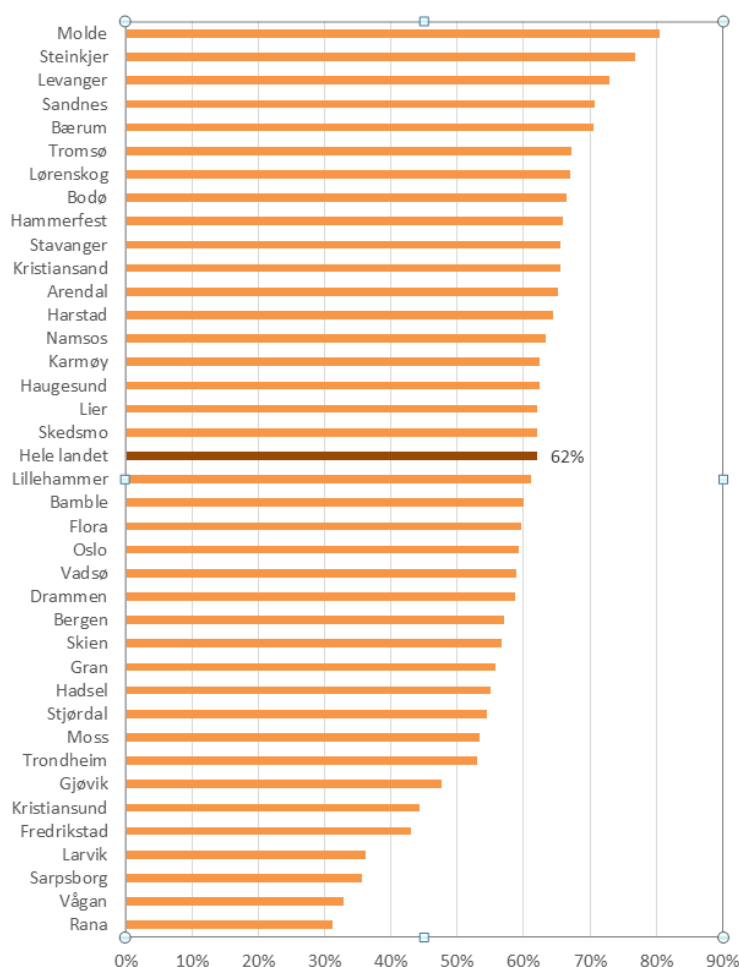
Ser man på tall fra årene 2011 til 2014 er det i snitt 62 prosent som er i arbeid eller utdanning ett år etter fullført introduksjonsprogram. Tabellen under oppsummerer arbeidsmarkedetsstatus for deltakere i introduksjonsprogrammet de første fem årene etter fullført program.

Antall år etter fullført introduksjonsprogram	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år
Sysselsatt og/eller under utdanning, i alt	62 %	64 %	63 %	63 %	63 %
Sysselsatt	37 %	42 %	46 %	49 %	50 %
Sysselsatt og under utdanning	12 %	12 %	10 %	8 %	7 %
Under utdanning	14 %	10 %	7 %	6 %	5 %
Registrert arbeidsledig og/eller på tiltak, i alt	11 %	11 %	11 %	10 %	11 %
På andre ytelser eller ukjent status	27 %	26 %	26 %	26 %	27 %

Tabell 1: Arbeidsmarkedsstatus for tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet. Snitt av årene 2011–2014. Kilde SSB.

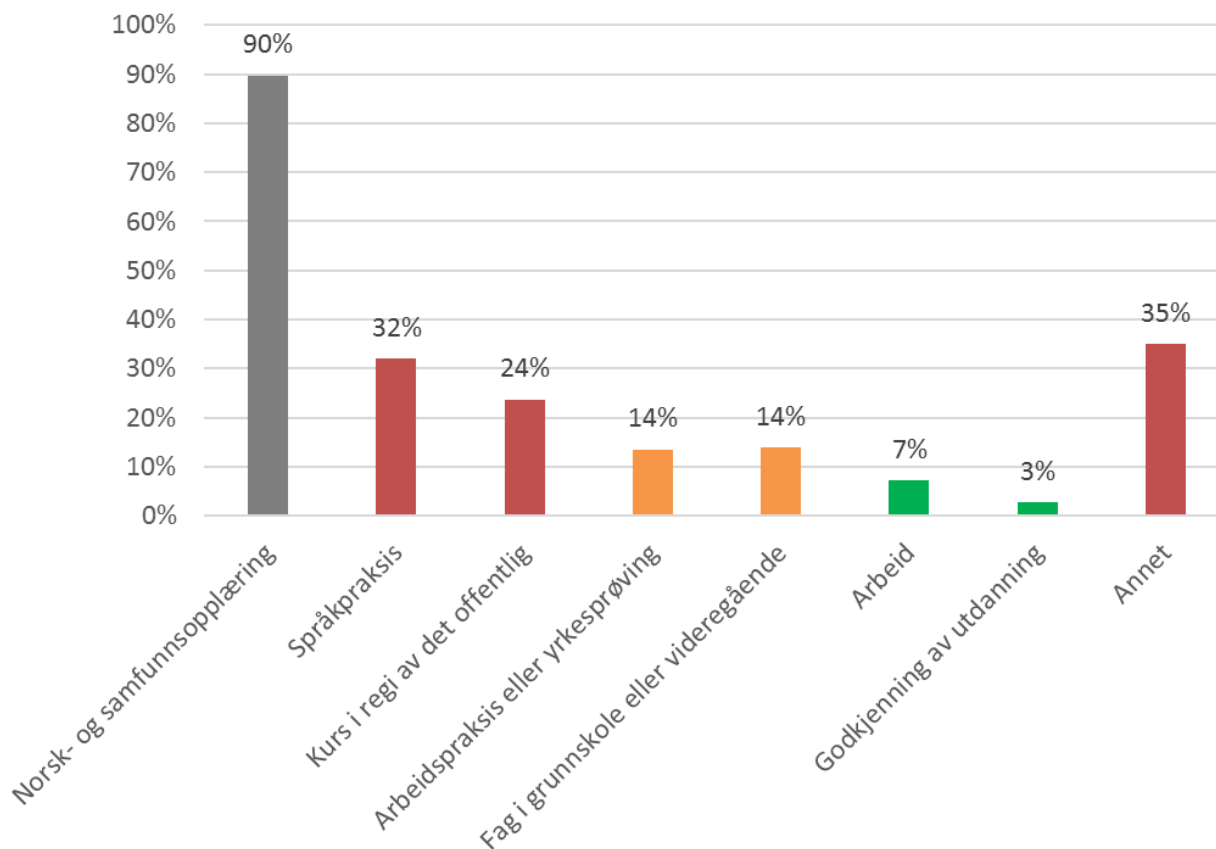
Tallene viser at det er en klar overgang fra utdanning til arbeid de første fem årene etter fullført introduksjonsprogram, men ellers er tallene på andelen som er innenfor og utenfor arbeidsmarkedet og utdanningssystemet bemerkelsesverdig stabil.

Som vist i figur 8, så er det betydelig variasjon mellom kommunene i hvor stor andel av deltakerne i introduksjonsprogrammet som er i arbeid eller utdanning etter ett år. Det er også stor variasjon i hvordan de organiserer introduksjonsprogrammet. Regjeringen har oppnevnt et ekspertutvalg som skal skissere langsiktige konsekvenser av flyktningstrømmen, og harmonisering av kommunenes arbeid med integrering og introduksjonsprogrammet er et av temaene.



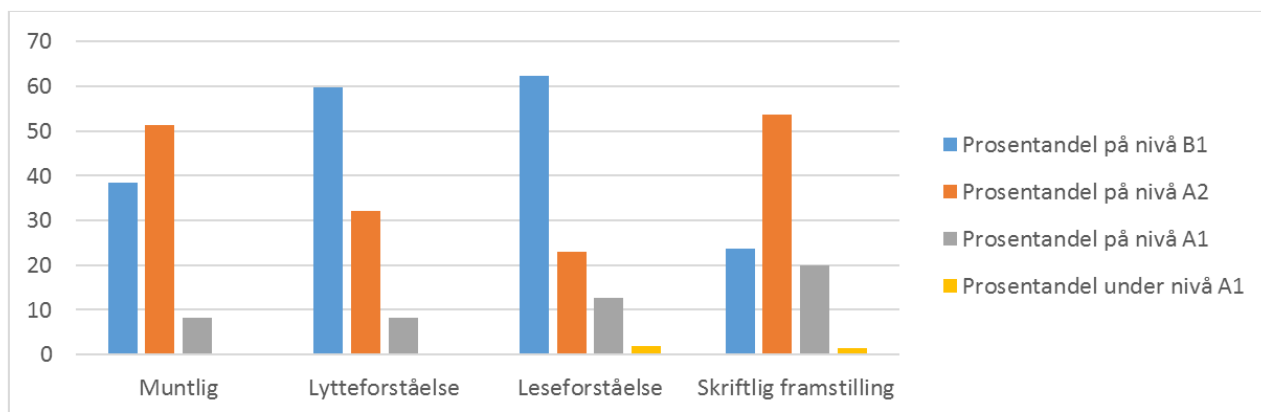
Figur 8: Andel av deltakere i introduksjonsprogrammet i arbeid eller utdanning etter år senere, etter programkommune. Snitt for årene 2011-2014, for alle kommuner med mer enn 80 deltakere i sum i perioden, begge kjønn. Kilde SSB.

Det er mange forskjellige tiltak som inngår i introduksjonsprogrammet, og de fleste deltakerne er med på mer enn ett tiltak. Figur 8 viser fordelingen av deltakerne på de forskjellige typene tiltak. Så godt som alle deltar på norskopplæring med samfunnskunnskap. Deretter er språkpraksis og kurs i regi av kommune eller stat de vanligste tiltakene, som henholdsvis rundt en tredjedel og en fjerdedel deltar på. Ordinært arbeid er et mulig tiltak, men det er ikke vanlig, da kun én av femten deltar på det. Tendensen er også synkende med 10 prosent som deltok i arbeid i 2008, og kun seks prosent de siste årene.



Figur 9: Andel av deltakere i introduksjonsprogrammet etter tiltak, snitt 2008-2014. Kilde SSB.

Det er ikke overraskende at så godt som alle deltakerne i introduksjonsprogrammet deltar i norskopplæring med samfunnskunnskap, ettersom alle mellom 16 og 55 år som har fått asyl eller opphold på humanitært grunnlag, eller er familiegjennforent med noen i disse gruppene, har rett og plikt til slik opplæring. Fra og med 2012 har denne opplæringen vært på totalt 600 timer, hvorav 550 timer norsk og 50 timer samfunnskunnskap. Ved behov kan det gis opp til 2 400 norsktimer i tillegg. Før 2012 var omfanget på totalt 300 timer, hvorav 250 timer var norskopplæring.



Figur 10: Resultater på norskprøve i introduksjonsprogram. Kilde Vox.

Figur 10 viser andelen av deltakere som oppnår forskjellige kompetansenivå på de fire områdene muntlig, lyttforståelse, leseforståelse og skriftlig framstilling. Nivå A1 er det laveste og innebærer at man kan forstå eller uttrykke svært enkle setninger og uttrykk. A2 innebærer noe høyere forståelse, men regnes fortsatt som elementært nivå. B1 regnes som selvstendig nivå og innebærer for eksempel for muntlig kommunikasjon at man «kan delta i samtaler i dagliglivet og på jobb, forutsatt at emnet er kjent, og at samtalepartnern snakker tydelig». Som figuren viser, oppnår de fleste selvstendig nivå for lyttforståelse og leseforståelse. For skriftlig framstilling er det derimot kun rundt en femtedel som oppnår dette nivået, og en nesten like høyt andel oppnår kun det laveste nivået A1. Skillet er ikke overraskende, ettersom skriftlig framstilling er mer krevende å mestre enn muntlig kommunikasjon og lesing. At nivået på den skriftlige fremstillingen er såpass lavt er imidlertid en betydelig begrensning på hva slags arbeid som kan være aktuelle for de fleste flyktninger.

### Har utvidelsen i antall timer virket?

Antall timer med norskundervisning ble mer enn doblet for flyktninger som fikk opphold fra og med 2012. På tross av dette er andelen som består norskprøve på de forskjellige nivåene, stabil. Vox (Nasjonalt organ for kompetansepolitikk), har tall på andelen som består prøver på forskjellige nivåer fra 2006 til 2013. Andelen som består muntlig og skriftlig prøve på nivå 2, er stabil på henholdsvis 90 og 60 prosent. For nivå 3 har andelen som består, gått svakt ned etter 2012 for den muntlige prøven, mens den er stabil på rundt 50 prosent for den skriftlige prøven. Det viser ikke nødvendigvis at økningen i antall timer har vært uten effekt. Selv om andelen som består prøvene ikke har økt, er det en større andel som tar prøvene på øverste nivå i 2013 enn tidligere år. Kun å se på antallet som gjennomfører og består forskjellige prøver, sier også lite om effekten av økningen i timetall, så lenge man ikke korrigerer for at sammensetningen av kursdeltakerne kan ha endret seg. Ettersom økningen i antall timer er ressurskrevende, og potensielt holder flyktninger borte fra arbeidsmarkedet ved å ta lenger tid, bør effekten av økningen på norskferdighetene evalueres grundigere.

Dersom man ser på arbeidsdeltakelsen, er det heller ikke åpenbart at økningen i timeantallet har hatt en effekt. I november 2013 var 62 prosent av de som hadde fullført introduksjonsprogrammet året før, sysselsatt eller i utdanning. Det er nøyaktig samme andel som snittet av de tilsvarende tallene for 2012 og 2011. Sannsynligvis er det kun deler av de som i 2013 hadde fullført programmet ett år før, som har fått 600 timer eller mer undervisning. Det er fordi endringen trådte i kraft for de som fikk rett til å begynne på programmet i 2012, og en del av de som fullførte i 2012, begynte før

utvidelsen trådte i kraft. Det er for tidlig å konkludere om utvidelsen av introduksjonsprogrammet vil bringe oss nærmere det fastsatte målet om at minst 70 prosent skal være i arbeid eller utdanning etter ett år, men hittil er det ikke mulig å se noen effekt.

### **SSB-studie av resultater fra introduksjonsordningen**

Svein Blom og Anette Walstad Enes ved SSB har publisert en studie som ser på resultater fra introduksjonsordningen.<sup>18</sup> Studien ser på andelen av deltakere i introduksjonsordningen som er i arbeid eller utdanning ett og to år etter avsluttet program, og tar utgangspunkt i alle som er med i kohortene som avsluttet programmet i årene 2007–2011. Studien finner at en rekke forskjellige variabler påvirker suksessraten, og den benytter en multivariat regresjonsanalyse for å finne virkningen av den enkelte variabelen.

Blom og Enes ser på en rekke individvariabler, som landbakgrunn, kjønn, utdanningsnivå, sivilstatus og innvandringsgrunn. Ser man på landbakgrunnene som er mest aktuelle i flyktningkrisen, bekreftes i stor grad tidligere funn. Deltakere fra Somalia, Irak og Afghanistan har vesentlig lavere sannsynlighet for å delta i arbeid eller sysselsetting etter endt program. Dersom man splitter analysen etter kjønn, så ser man at for deltakere fra Afghanistan er det kun kvinner som har lavere deltakelse enn snittet, mens det for de andre landene gjelder begge kjønn. Deltakere fra Eritrea har derimot klart høyere odds enn snittet for å komme i arbeid eller utdanning. For syrere er det ikke tilstrekkelig data for å analysere gruppen separat. Blom og Enes konkluderer med at:

Uansett hvor mange forklaringsvariabler som inngår i modellene, reflekterer landbakgrunn øyensynlig egenskaper og forutsetninger som ikke formidles av andre faktorer. Det ser vi også i denne undersøkelsen. Forskjellen mellom de enkelte landgruppene sysselsettings- og utdanningssjanser framstår som betydelige.

Ser man på kjønn alene, finner man at menn har høyere suksessrate enn kvinner. Analysen viser også at utdanning har betydning for suksessraten. De med ikke-oppgitt utdanningsnivå har klart lavere sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning. Videregående utdanning og høyere utdanning gir høyere sannsynlighet enn kun grunnskole, men denne effekten er kun statistisk signifikant når man analyserer kjønnene samlet.

Studien ser også på effekten av kjennetegn ved kommunen introduksjonsprogrammet ble gjennomført i, og effekten av forskjellige tiltak i programmet. Om programmet gjennomføres i regi av NAV eller ikke, har ingen betydning for suksessraten. Analysen av de forskjellige tiltakene finner at kurs i regi av kommune eller stat, språkpraksis, yrkesprøving og tiltak i kategorien «diverse andre tiltak» ikke har noen signifikante positive effekter på deltakelsen i arbeid eller utdanning. Arbeidspraksis, grunnskoleutdanning og fag i videregående skole har positive effekter som er statistisk signifikante når man analyserer kjønnene samlet, men som kun delvis er statistisk signifikante når resultatet for menn og kvinner analyseres hver for seg. Godkjenning av utdanning har en klart positiv og statistisk signifikant effekt. Det tiltaket med tydeligst effekt er arbeid, som gir 50 prosent høyere sjanse for å være i arbeid for menn, og dobbelt så høy sjanse for kvinner. Som artikkelforfatterne påpeker, er det sannsynlig at det for tiltakene «arbeid» og «godkjenning av utdanning» er en seleksjonseffekt ved at de med best forutsetning deltar i størst grad. Ser man på figur 9, er det påfallende at de tiltakene med dårligst resultater (i rødt) benyttes mest, mens de med best resultater (i grønt) benyttes minst.



Et annet funn i rapporten er at de som avbryter programmet på grunn av utdanning eller arbeid, har vesentlig større sannsynlighet for å være i utdanning eller arbeid etter ett eller to år, mens de som avbryter programmet av en annen grunn, har klart lavere sannsynlighet enn de som fullfører. Det er ikke overraskende at de som avsluttet programmet på grunn av arbeid eller utdanning, fortsatt er i arbeid eller utdanning to år etter, da de fleste arbeidsforhold og utdanningsløp varer lenger enn det. Det er også åpenbart en veldig sterk seleksjonseffekt, siden de som dropper ut for å ta arbeid eller utdanning, sannsynligvis er de som har lettest for å få arbeid eller klare utdanning.

Ser man på kjennetegnene ved kommunene deltakerne bor i ett og to år etter fullført program (som ikke nødvendigvis samsvarer med hvor programmet ble gjennomført), er den klart tydeligste effekten at det er høyere suksessrate, desto lavere arbeidsledigheten er i bokommunen. Det er også noe høyere suksessrate for de som bosetter seg i kommuner med en høyskole eller universitet, uten at denne effekten er like klar.

### **Kostnader ved introduksjonsprogrammet**

I 2016 er det budsjettet med totalt 8,4 milliarder kroner i integreringstilskudd til kommunene. Disse midlene skal dekke alle kostnadene kommunene har til bosetting av flyktninger, inkludert introduksjonsprogrammet og introduksjonsstøtten. Kommunene disponerer midlene fritt, men må tilby de tjenestene de er forpliktet til, som bolig og introduksjonsordningen. De totale kostnadene etter bosetting anslås i tilleggsproposisjonen til 2016-budsjettet til å være på 13,6 mrd. kroner per år i fem år, ved totalt 66 000 asylkomster over to år. Hver voksen asylsøker koster 166 000 kroner per år før bosetting, og koster i snitt 253 000 kroner årlig i fem år etter bosetting. En stor del av dette er integreringstilskudd til kommunene, som er på 234 000 kroner for en enslig voksen det første året, og deretter reduseres gradvis til 70 000 kroner det femte året.<sup>19</sup> Enslige mindreårige asylsøkere koster vesentlig mer. Med såpass høye kostnader per person er det grunn til å se grundig på om effekten av tiltakene er god nok. Det er også betydelige muligheter til å omprioritere bruken av midlene, dersom det kan gi bedre effekt.

### **Tiltak for økt arbeidsdeltakelse**

#### **Reform av introduksjonsprogrammet**

Introduksjonsprogrammet har gode hensikter og til dels positive virkninger. Det er avgjørende for flyktingers muligheter i det norske samfunnet at de lærer seg språket. Det er derfor positivt at man legger en stor innsats på å bedre språkferdighetene. Hvor stor effekt det store antall timer i norsk har, er ikke dokumentert, og dette bør derfor undersøkes nærmere. Det er også viktig for andre aspekter ved integreringen at personer som får opphold i Norge, har en grunnleggende forståelse av det norske samfunnet og norske verdier. Det er en god begrunnelse for 50 timer undervisning og etterfølgende test i samfunnsspørsmål.

Samtidig er det aspekter ved introduksjonsprogrammet som er mer problematiske. Ethvert program som foregår på fulltid, kan være potensielt skadelig, ettersom det har en *innlåsingseffekt*. Innlåsingseffekten betyr at en person som er på et tiltak, mindre sannsynlig søker arbeid eller utdanning på egenhånd. Innlåsingseffekten er mer problematisk desto høyere sannsynligheten er for at gruppen som mottar tiltaket, kan komme i arbeid på egenhånd. Ettersom flyktninger i

utgangspunktet er personer som kan jobbe og i en del andre land finner arbeid på egenhånd, er det grunn til å tro at introduksjonsprogrammet har en innlåsningseffekt.

En illustrasjon på innlåsningseffekten er at de programvariablene som har desidert størst positiv effekt på sjansen for å være i arbeid eller utdanning, er om man har *avbrutt* programmet for å begynne i arbeid eller utdanning. Sjansen for arbeidsdeltakelse er over dobbelt så høy for disse personene. Som diskutert ovenfor, er ikke dette et spesielt overraskende funn. Det er likevel skadelig, dersom utformingen av introduksjonsprogrammet er slik at personer som kunne ha søkt og fått arbeid eller utdanning på egenhånd, ikke gjør det.

I lys av innlåsningseffekten er det lite heldig at programmet skal være helårig og på fulltid. Den obligatoriske delen av programmet består kun av 600 timer og kunne derfor ha vært kombinert med arbeid. Hvis man tok de 600 timene over to år, kunne man jobbet 80 prosent og i sum hatt en vanlig arbeidstid. Det ville sannsynligvis være en bedre måte å fremme arbeid og integrering på, enn dagens system.

Tiltakene som inngår i introduksjonsprogrammet har, som vist over, variabel effekt. Språkpraksis, arbeidspraksis, yrkesprøving og kurs i regi av kommune eller stat, er alle eksempler på tiltak som ikke har noen tydelig effekt på sysselsetting eller utdanning etter fullført program. Hele 69 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet eksponeres for disse tiltakene. I tillegg kommer kategorien «diverse andre tiltak», som heller ikke har effekt, ifølge SSB. Fag i grunnskole og i videregående skole og godkjenning av utdanning har en positiv effekt, men denne blir mindre signifikant når man skiller mellom kjønn i analysen. Totalt 17 prosent mottar denne formen for tiltak.

Det tiltaket som har desidert størst effekt på sannsynligheten for å være i arbeid eller utdanning etter ett eller to år, er ordinært arbeid som tiltak. Etter to år er 77,7 prosent av mennene og 75 prosent av kvinnene som har vært på dette tiltaket, i arbeid eller utdanning, mot 67,9 prosent og 52,5 prosent for de som ikke har deltatt på tiltaket. Når man korrigerer for alle individvariabler, programvariabler og bosettingsvariabler, finner SSB at sjansen for å være sysselsatt eller i utdanning er om lag 50 prosent høyere for menn som har hatt arbeid som tiltak, og dobbelt så høy for kvinner som har hatt arbeid som tiltak. Det er ikke overraskende at en tilknytning til det ordinære arbeidslivet er det som har størst effekt på sysselsettingen. Man har gjort tilsvarende funn for tiltak som skal få personer med nedsatt arbeidsevne i arbeid.<sup>20</sup> På tross av at dette tiltaket fungerer desidert best, er det kun syv prosent av deltakerne som mottar tiltaket. Det er sannsynlig at det er en viss seleksjonseffekt, ved at de med størst potensiale i arbeidsmarkedet i størst grad settes på dette tiltaket. Det er også mulig at det vil være krevende for mange flyktninger å være i arbeid som tiltak. Samtidig er effekten SSB finner, såpass sterk at dette tiltaket bør benyttes vesentlig mer.

Bruk av arbeidsomtiltakerikken nærmere beskrevet i Barne-, inkluderings- og likestillingsdepartementets (BLD) rundskriv om introduksjonsprogrammet, utover at introduksjonsloven åpner for det.<sup>21</sup> Det finnes en beskrivelse av hvordan kommunen kan få programdeltakere ut i arbeid:

Et eksempel på hvordan kommunen kan få programdeltakere ut i arbeid, er at programansvarlig instans i kommunen utplasserer deltakere på kommunale arbeidsplasser. Dette kan for eksempel skje på grunnlag av kommunale vedtak om å stille et visst antall språkpraksisplasser eller arbeidspraksisplasser til disposisjon internt i kommunen.

Denne beskrivelsen sikter imidlertid hovedsakelig til arbeidspraksis og språkpraksis, som er tiltak SSB finner har vesentlig dårligere effekt enn ordinært arbeid (jf. omtale over). Det beskrives også hvordan kommunen kan ta initiativ til «utplassering på private arbeidsplasser», men det skiller ikke mellom ordinært arbeid og arbeidspraksis. Det er overraskende at BLDs retningslinjer ikke klarere beskriver hvordan man kan gjennomføre det tiltaket som forskning viser har klart størst effekt. En måte arbeid som tiltak kan gjennomføres på, er at deltakerne i introduksjonsprogrammet oppfordres til og hjelpes med å søke på vanlige jobber, og at aktuelle arbeidsgivere kontaktes av kommunen. Det bør utprøves før man iverksetter tiltak med dårligere effekt, som språkpraksis, arbeidspraksis eller kurs i regi av kommune eller stat.

Det er ikke sikkert at alle innvandrere trenger et toårig introduksjonsprogram. I stedet for et langt program som tilbys alle, bør flyktninger så raskt som mulig deles inn etter behov. Arbeidsretting og differensiering av introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere, med langt raskere overgang til lønnet arbeid og utdanning for de deltakerne som har forutsetning for et raskere løp, er veien å gå. Intensjonen med loven var at det skulle fungere på den måten, men etter 10 år har praksis vært at det er to år som gjelder.

Introduksjonsordningen må differensieres, slik at man bruker mindre tid på dem som er klare for å integreres i arbeidslivet. Kompetansekartlegging og arbeidsrettet opplæring må begynne fra den dagen asylsøkeren får opphold. I dag (november 2015) tar det i snitt 8,6 måneder fra oppholdstillatelse er gitt til asylsøkeren er bosatt og begynner på introduksjonsordningen. Det innebærer en betydelig passivisering. Arbeidsrettede tiltak bør begynne mens asylsøkere venter i mottak. Som det neste avsnittet vil ta opp, er det også mulig å koble denne opplæringen til boligsøking.

### **Reform av introduksjonsstønad**

Hensikten bak introduksjonsstønaden er å unngå at flyktninger blir avhengig av sosialhjelp. Vilkåret for å motta stønaden er at man deltar på introduksjonsprogrammet. Fravær fra programmet gir trekk i stønaden. Introduksjonsstønaden er på 2 G, som i 2015 utgjorde 180 000 kroner. Stønaden er en slags lønn for å delta i introduksjonsprogrammet.

Flyktingens rett og plikt til å delta i et opplæringsprogram er bundet til at flyktingen er boende i den kommunen som utlendingsmyndighetene har henvist vedkommende til. Det er vertskommunen som har ansvar for å gjennomføre introduksjonsprogrammet. Hvis flyktingen flytter fra vertskommunen, mister han eller hun altså både retten til å delta i introduksjonsprogrammet og stønaden. Analysen til Blom og Enes som er referert over, viser at sannsynligheten for å komme i arbeid eller utdanning er høyere dersom man bor i en kommune med lav arbeidsløshet og med en høyskole eller universitet. Det er derfor uheldig at introduksjonsprogrammet og stønaden ikke gjør det mulig for flyktninger å flytte til kommuner hvor de kunne hatt bedre muligheter. Det kunne tenkes at deltakerne i introduksjonsprogrammet bør gis rett til å fortsette i programmet og fortsatt få stønaden, dersom de flytter på grunn av arbeid eller utdanning. Det vil imidlertid kreve endringer i hvordan integreringstilskuddet utbetales til kommunene.

Når arbeid inngår i introduksjonsprogrammet, reduseres stønaden tilsvarende i den tiden arbeidet tar.<sup>22</sup> Det gjelder ikke når arbeid foregår utenfor programmet, for da skal det ikke gi avkortning:

Introduksjonsstønaden skal ikke reduseres som følge av andre inntekter den enkelte deltaker måtte ha, så lenge inntektene opptjenes utenom den tid av døgnet programmet pågår. Deltidsarbeid på kveldstid gir for eksempel ikke fradrag i introduksjonsstønaden. Programmet er ment å motvirke passivitet, og det ville virke mot sin hensikt om inntekt av ekstra arbeid skulle komme til fradrag ved utmålingen av introduksjonsstønaden.<sup>23</sup>

Det er fornuftig at regelverket ikke hindrer arbeid på deltid ved siden av programmet. Ettersom introduksjonsprogrammet foregår på fulltid, vil det for mange være krevende å arbeide ved siden av, og arbeid som del av programmet er derfor mer aktuelt for de fleste. Når stønaden skal avkortes for arbeid som inngår i programmet, tas da utgangspunkt i at stønaden fordeles over 1 850 timer i et år, noe som gir en implisitt timelønn i introduksjonsprogrammet på 97 kroner med 2015-nivå på ytelsen. Det kan fremstå som rimelig at en flyktning som er i arbeid ikke skal få introduksjonsstønad på toppen av lønnen. Dette fører imidlertid til at insentivene til å delta i arbeid som tiltak i programmet blir vesentlig dårligere. Når stønaden reduseres med 97 kroner for hver time man jobber, har det samme effekt som en svært høy marginalsatt på arbeidsinnsatsen. I tillegg er den effektive marginalsattesatsen høyere, desto lavere timelønnen er. Dersom man får en jobb med en timelønn på 97 kroner, blir marginalsatten i praksis på 100 prosent. For en som jobber i renholdsbransjen, hvor den tariffestede timelønnen er på 169 kroner, blir den effektive marginalsatten på 67 prosent (72 prosent dersom man jobber mer enn rundt 600 timer, og dermed kommer på et høyere trinn i inntektsskatten). Tabellen under viser de effektive marginalsatteratene for noen utvalgte jobber.

Type arbeid	Tariff-festet minstelønn, ufaglærte	Timelønn etter fratrukk av stønad	Effektiv marginalskattesats	Antall timer for å komme i neste skattetrinn	Effektiv marginalsatt neste skattetrinn
Byggeplasser	168,80	71,43	67 %	596	72 %
Skips- og verftsindustrien	145,65	48,28	74 %	882	78 %
Jordbruk- og gartnerinæringene	131,05	33,68	80 %	1265	83 %
Renhold	169,37	72,00	67 %	592	72 %
Fiskeindustri-bedrifter	167,70	70,33	68 %	606	72 %

Tabell 2: Timelønn før og etter fratrukk av introduksjonsstønad, og effektiv marginalsatt.

De svake insentivene for den enkelte til å arbeide som en del av introduksjonsprogrammet kan være en medvirkende årsak til at tiltaket brukes lite. For å bedre insentivene til å arbeide, bør derfor hele eller deler av stønaden opprettholdes, også når man får en inntekt fra å arbeide i introduksjonsprogrammet.

### Innslusingslønn

Som diskutert over, er sannsynligvis en av hovedutfordringene med å få flyktninger i arbeid at lønnsnivået i Norge er for høyt til at det lønner seg å ansette personer med lavere produktivitet. En åpenbar løsning på det er å tilby lavere lønn i en overgangsperiode til flyktninger. Dette kan kalles en innslusingslønn.

I Norge har vi innført en rekke tiltak for å unngå at utlendinger ender med dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som er vanlig på det norske arbeidsmarkedet. Det viktigste av disse tiltakene er Lov om allmenngjøring av tariffavtaler, som innebærer at en tariffnemnd kan vedta at en landsomfattende tariffavtale, helt eller delvis, skal gjelde for alle arbeidstakere som utfører arbeid dekket

av den gjeldende tariffavtalen. Tabell 3 viser minstelønnene per time som er fastsatt i de tariffavtalene som er allmenngjort, og en mulig innslutingslønn på 80 prosent av dette minstenivået. Det er sannsynlig at de bransjene som har allmenngjorte tariffavtaler er de som er mest utsatt for konkurranse fra arbeidsinnvandrere, og derfor også de som er mest aktuelle for flyktninger å arbeide i.

<i>Tariffavtale</i>	<i>Timelønn faglærte</i>	<i>Timelønn ufaglærte</i>	<i>Timelønn under 18 år</i>	<i>Innslutingslønn på 80 %</i>
Byggeplasser	187,80	168,80	113,20	135,04
Skips- og verftsindustrien	160,15	145,65		116,52
Jordbruk- og gartnerinæringene	141,05	131,05	101,65	104,84
Renhold		169,37	122,76	135,50
Fiskeindustribedrifter	177,70	167,70	134,16	134,16
Elektrofag	201,97	174,35		139,48
Godstransport på vei		158,23		126,58
Persontransport med turbil		150,00		120,00

Tabell 3: Lønnsnivå for yrker med allmenngjøring av tariffavtale og mulig nivå på innslutingslønn

Det er vanlig at tariffavtalene skiller mellom faglært og ufaglært arbeidskraft, og flere har også egne, lavere satser for arbeidstakere under 18 år. Noen av argumentene for at ungdom får lavere satser, er at de kan ha større problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet, kan være mindre produktive fordi de mangler arbeidserfaring, og kan være mer risikable å ansette. Det regnes også som mindre problematisk å gi lavere lønn til ungdom, fordi det å være ung er en midlertidig tilstand.

De samme argumentene som kan brukes for å rettferdiggjøre at ungdom får lavere lønn, kan også brukes som begrunnelse for at flyktninger kan få lavere lønn. I tabellen over vises nivået på en mulig innslutingslønn som ligger på 80 prosent av lønnsnivået til vanlig ufaglært arbeidskraft. Det bør fastsettes som krav at det lavere lønnsnivået er midlertidig, for eksempel at det maksimalt varer i tre år, og kun kan gis når det tilbys fast ansettelse. På den måten sikrer man at innslutingslønnen er et springbrett inn i arbeidslivet og ikke bidrar til å skape en gruppe arbeidstakere med varig lavere lønn.

Det er grunn til å tro at et forslag om innslutingslønn kan møte betydelig motstand. Blant annet kan fagbevegelsen frykte at et slikt forslag vil presse lønningene nedover for norske arbeidstakere, særlig for grupper med allerede lav lønn. Det er en naturlig bekymring å ha. Det er tre grunner til at man likevel bør støtte forslaget.

For det første er det usikkert om innslutingslønn faktisk vil bidra til lavere lønninger for konkurrerende arbeidskraft. Den lavere lønnen flyktninger mottar vil i teorien reflektere en lavere produktivitet og høyere risiko. Denne risikoen vil for arbeidsgivere være en god grunn til å fortsatt være villig til å betale mer for norsk arbeidskraft. Dermed vil ikke innslutingslønn nødvendigvis skade konkurranseevnen til den mer produktive norske arbeidskraften i særlig grad. Det er også betydelig usikkerhet i forskningen om flere innvandrere i arbeidsmarkedet faktisk bidrar til å redusere lønningene til de innfødte. Et avgjørende spørsmål er i hvor stor grad innvandrerne er substitutter eller komplementære til

den innfødte arbeidskraften.<sup>24</sup> Når innvandrerne ikke er perfekte substitutter for den innfødte arbeidskraften, kan det gi økte lønninger for de fleste grupper arbeidstakere, inkludert relativt lavt utdannet arbeidskraft.<sup>25</sup> Det kan være relevant for flyktninger dersom de viser seg å være tilstrekkelig annerledes fra resten av arbeidskraften. Samtidig viser forskning at arbeidsinnvandringen fra EØS har redusert lønnsveksten i byggebransjen i Norge.<sup>26</sup> Det kan ikke utelukkes at flyktningenes deltakelse i arbeidsmarkedet vil ha tilsvarende effekt. Uansett er det ikke nødvendigvis et godt argument mot tiltak som får flyktningene raskere i jobb, gitt at de uansett har fått opphold og dermed er tilgjengelig i arbeidsmarkedet.

For det andre kan midlertidigheten i innsusingslønnen hindre at det skapes en permanent underklasse med svak tilknytning til arbeidslivet og lavere inntekt. Innsusingslønn skal bare kunne brukes midlertidig og bare når det tilbys en jobb med vanlig lønn etter innsusingsperioden. Dette er en garanti for at mottakerne ikke blir en gruppe med permanent lavere lønn, som presser lønnsnivået nedover. Hvis alternativet til en innsusingslønn er at flyktningene ikke kommer i arbeid, vil det være en betydelig større trussel mot lavtlønnedes interesser. De vil da utgjøre en arbeidskraftreserve som konstant legger press på lønnsvilkårene til lavtlønnede. De vil også kunne være en kilde til svart arbeid, som kan undergrave det organiserte norske arbeidslivet. Det er sannsynlig at det høye antallet asylankomster i 2015 ikke vil vedvare i årene som kommer, ettersom Norge og mange andre land har iverksatt tiltak for å redusere flyktningstrømmen. I så fall er det en unntakssituasjon at det er en så stor gruppe lavtlønnede som må gis innpass i arbeidsmarkedet. Innsusingslønn vil dermed ikke innebære at det konstant blir tilgjengelig store grupper nye arbeidstakere som kan gis lavere lønn.

For det tredje så vil konsekvensene av at få flyktninger kommer i jobb være verre en mulige midlertidig negative effekter innsusingslønn har på andre arbeidstakeres lønnsutvikling. Dersom flyktningene ikke kommer i arbeid, vil kostnadene ved denne gruppen føre til at velferdsordningene må bli mindre sjenerøse, noe som i størst grad vil berøre grupper med lav inntekt. Det er derfor også i lavtløntes langsiktiges interesse at den store gruppen som nå har kommet som flyktninger, raskest mulig kommer i arbeid.

### Lønnstilskudd

En annen mulighet for å gjøre det lønnsomt å ansette arbeidstakere med lavere produktivitet, er å subsidiere arbeidsgiverens lønnskostnader direkte gjennom et lønnstilskudd. Det gir samme effekt for arbeidsgiveren som en innsusingslønn, men sørger for at arbeidstakeren får samme lønn som den øvrige arbeidskraften. Lønnstilskudd er ikke hittil blitt benyttet for å integrere flyktninger i arbeidsmarkedet, men brukes til en viss grad som tiltak for arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne, og som mottar arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd.

Lønnstilskudd for personer med nedsatt arbeidsevne finnes i dag i to former, tidsbegrenset og tidsubestemt. Førstnevnte er for personer med forbigående nedsatt arbeidsevne og produktivitet, og kan være på opptil 60 prosent i inntil tre år. Det kan også gis til arbeidssøkere på tiltak, men da er ytelsen lavere og varer kortere. Tidsubestemt lønnstilskudd er en ordning som ble innført i 2007, og gis til personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne. Lønnstilskudd er et tiltak som benyttes forholdsvis lite. Tall fra NAV fra oktober 2015 viser at av 76 506 personer på arbeidsrettede tiltak, var det 6 506 som mottok lønnstilskudd, eller 8,5 prosent.<sup>27</sup> Av disse var 3 616 på tidsbegrenset

---

---

lønnstilskudd. Menn er overrepresentert blant de som er på lønnstilskudd. Kriteriene for å motta lønnstilskudd er strenge for å motvirke overforbruk. Lønnstilskudd er et av tiltakene som gir best resultater, målt etter andelen som kommer i ordinært arbeid eller blir vanlige jobbsøkere. 50 prosent av unge deltakere i arbeidsmarkedstiltak som får lønnstilskudd i ett år finner ordinært arbeid, mot 30 prosent av de på øvrige arbeidsmarkedstiltak.<sup>28</sup> Arbeidspraksis, som er det tiltaket NAV benytter mest, har til gjengjeld negativ effekt på muligheten til å få ordinært arbeid. En del kan sannsynligvis forklares med at lønnstilskudd i større grad benyttes for personer som står nært det ordinære arbeidsmarkedet. Likevel er det grunn til å anta at lønnstilskudd er et effektivt tiltak for personer med redusert produktivitet, og det er en rekke studier som støtter opp under det.<sup>29</sup>

Flyktningers antatt lavere lavere produktivitet kommer i hovedsak av manglende utdanning, arbeids- og annen erfaring fra Norge og/eller dårlige språkkunnskaper. Dette er faktorer som gradvis blir mindre viktige etter hvert som de deltar i arbeidslivet. Det er også faktorer som er annerledes enn den nedsatte arbeidsevnen som i dag kreves for å kunne motta lønnstilskudd. Det er ingen grunn til å tro at en flyktning som begynner i en jobb tilpasset sitt utdanningsnivå, har en produktivitet som ligger så mye som 60 prosent under tilsvarende norske arbeidstakere. Det er derfor naturlig at et eventuelt lønnstilskudd til flyktninger er tidsbegrenset, til for eksempel to eller tre år, og settes på et lavere nivå enn det tidsbegrensede lønnstilskuddet til personer med nedsatt arbeidsevne.

Et problem med å tilby lønnstilskudd til flyktninger er at det kan være vanskelig å avgrense dette til de som har behov for det for å komme i arbeid. Det er vanskelig å se for seg enkle kriterier som kan identifisere hvem som trenger et lønnstilskudd for å komme i arbeid, og hvem som kan komme i arbeid uten lønnstilskudd. Samtidig er en av grunnene til at lønnstilskudd brukes lite for personer med nedsatt arbeidsevne, selv om det regnes som et effektivt tiltak, at det er strenge kriterier for å motta tiltaket.

Et alternativ er å gi alle som har deltatt i introduksjonsprogram, et lønnstilskudd de første årene. I dag kommer rundt fem av 10 som har deltatt i introduksjonsprogrammet, i arbeid, og rundt én av 10 begynner i utdanning uten arbeid ved siden av. Å gi lønnstilskudd til disse vil på mange måter være bortkastede penger. Dersom lønnstilskuddet er tilstrekkelig effektivt, kan det likevel være lønnsomt. Hvis lønnstilskudd gjør at andelen som kommer i arbeid øker fra fem av 10 til seks av 10 (uten at det skjer på bekostning av den tiendedelen som i dag begynner på utdanning), er den reelle kostnaden ved å få en ekstra person i arbeid seks ganger større enn størrelsen på lønnstilskuddet. Dersom kostnaden for staten ved at en person *ikke* jobber er større en seks ganger det gjennomsnittlige lønnstilskuddet, er det lønnsomt å innføre lønnstilskuddet til alle, selv om det også går til fem personer som ikke trenger det for hver person som trenger det. Dersom effekten av lønnstilskuddet kun er halvparten så stor, det vil si at andelen som kommer i jobb, øker med fem prosentpoeng, er det 10 personer som ikke trenger tilskuddet som får det for hver person som trenger det. Da er det vesentlig mindre sannsynlig at det er lønnsomt med et generelt lønnstilskudd til alle flyktninger.

Fordi det er usikkert hvor lønnsomt det er å gi lønnstilskudd til flyktninger, bør det prøves ut som forsøk. Det finnes allerede et forsøk hvor arbeidsavklaringspenger (AAP) gis som lønnstilskudd til 500 personer. Regjeringen fremhever i Nasjonalbudsjettet for 2016 verdien av kontrollerte, randomiserte forsøk for å finne ut om tiltak reelt sett virker. Lønnstilskudd til flyktninger er en god kandidat for et slikt randomisert forsøk.

**Bruk av private i arbeidsformidling**

Utfordringene med skolering og sysselsetting av flyktninger er store. Det som fungerer best på sikt er ordinært arbeid i ordinært arbeidsliv. Flere private aktører bidrar i dag til arbeidsformidling, til skolering og til drift av mottak. Med den tilstrømningen av asylsøkere vi har nå, vil det være nødvendig at eksisterende private bedrifter bidrar. Tiltaksarrangører, det vil si leverandører av AMO-tiltak for NAV, har normalt et svært velutviklet nettverk i næringslivet, og har de beste forutsetninger for å sikre opplæring i arbeidslivet, gjennom bruk av arbeidspraksis og tett oppfølging med arbeidsnær opplæring parallelt med at deltakerne jobber. Tiltaksarrangører kan tilby arbeidsrettet opplæring og oppfølging fra et tidlig tidspunkt i introduksjonsprogrammet. Nedenfor er tre eksempler på noen velfungerende private arbeidsformidlingsbedrifter.

Fønix og Velle Utvikling i Vestfold er to private arbeidsformidlingsbedrifter som tilbyr arbeidsformidling og språkopplæring. Det samme gjør Hero, som har virksomhet over hele landet. Føniks integrering tilbyr norskurs for innvandrere på alle nivåer og driver også arbeidsformidling. Kursene er lagt opp slik at de kan kombineres med arbeid. Velle har i mange år arbeidet med å få langtidsledige og innvandrere i arbeid gjennom AMO-programmet «Arbeid i sikte» fra 2006 og frem til 2012. Dette programmet er dokumentert av Telemarksforskning i 2014.<sup>30</sup>

Telemarksforskning har gått gjennom det som er gjort av forskning på arbeidsformidling og innvandreres arbeidsdeltakelse, i tillegg til å vurdere programmet «Arbeid i sikte». I denne evalueringen er det trukket frem flere undersøkelser av hvordan arbeidsgivere forholder seg til rekruttering av innvandrere. Det er todelt. Noen bruker rekruttering av innvandrere for å redusere kostnader og risiko, ved hjelp av eksempelvis lav lønn eller midlertidige kontrakter, mens andre ser det som produktivitetsfremmende og samfunnsnyttig. Arbeidsgivere som deltar i programmet «Arbeid i sikte», er også intervjuet. Når arbeidsgiverne vurderer å ta imot innvandrere for praksis, er det på bakgrunn av de samme to grunnene som nevnes over, mens når ordinær ansettelse vurderes, er det særlig behov for arbeidskraft som teller.

Det betyr at innvandrere får prøve seg der det er størst sannsynlighet for at de lykkes, og det er samtidig en risikoavlastning for arbeidsgiverne. Basert på erfaringene fra «Arbeid i sikte», fremkommer det at det er enklere å formidle innvandrere til private arbeidsgivere enn til offentlige. De private arbeidsgiverne har enklere og mer fleksible retningslinjer for ansettelser enn det offentlige har.

Telemarksforskning beskriver også to ulike strategier for arbeidsdeltakelse og opplæring, en sekvensiell (train-place) og en parallell (place-train) modell. Den første innebærer at innvandrerens skoles først og deretter søker arbeid, mens den andre modellen innebærer at arbeid og opplæring går parallelt. Basert på Velles erfaring med over 400 deltakende personer i programmet «Arbeid i sikte», ser det ut til at den første modellen kan passe bedre på godt skolerte innvandrere som kan arbeide i jobber med større krav til kvalifikasjoner, mens den andre modellen har større suksess for lavkvalifiserte innvandrere som prøver seg i arbeid som ikke krever store kvalifikasjoner.<sup>31</sup> Om man relaterer dette til hvordan integreringen hittil har foregått i Norge, bærer den mest preg av den sekvensielle modellen, det vil si kursing først og jobb etterpå.

Om man bruker arbeidsformidlingsbedrifter, eller om arbeidsgivere selv organiserer arbeid for flyktninger, vil det være aktuelt å prøve ut place-train-modellen, særlig for lavkvalifiserte innvandrere i større grad enn det som er dokumentert av Telemarksforskning. Kompetanseansvarlig Andreas



Capjon i Hero trekker frem at opplæring må være arbeidsrettet for at flyktninger skal lykkes i arbeidslivet.<sup>32</sup> Videre bør de som raskt kan begynne å jobbe, få opplæring parallelt med arbeid, noe som er i tråd med funnene til Telemarksforskning.

Arbeidsgivere som skal ansette flyktninger, påtar seg en jobb og en ekstra risiko. De trenger risikoavlastning i form av økonomiske tilskuddsordninger og assistanse for norskopplæring. Virke har kartlagt at det mange steder i landet og mange bransjer innen handel og tjenester som trenger arbeidskraft. De påpeker også at det er mange arbeidsgivere, i blant annet varehandel, som har god erfaring med rekruttering og opplæring av arbeidsinnvandrere og flyktninger.<sup>33</sup>

Telemarksforskning anbefaler i sin rapport «Arbeid i sikte» tiltak som er enda mer aktuelle i dag enn i 2014. De anbefaler først og fremst en eksplisitt politikk eller strategi for inkludering av innvandrere. Dette konkretiseres ved at arbeidsgivere bør oppfordres til å lage retningslinjer og strategier for ansettelser av innvandrere. Det andre er å systematisere bedre hvordan norskopplæring faktisk foregår på arbeidsplasser, og at metoder som fungerer, gjøres tilgjengelige for alle som vurderer å ansette innvandrere.

### **Midlertidige ansettelser**

Regelverket for midlertidige ansettelser i arbeidsmiljøloven ble endret fra 1.7.2015. De økte mulighetene for midlertidige ansettelser skal gi flere arbeidstakere mulighet til å prøve seg på arbeidsmarkedet og gjøre det lettere for arbeidsgivere å ta sjansen på å ansette arbeidstakere. For innvandrere vil dette kunne være gunstig, fordi de raskere kan komme inn på arbeidsmarkedet.

Erfaringene med loven før endringen 1.7.2015 var at rundt 25 prosent av alle midlertidige stillinger i Norge åpenbart er midlertidige, som ekstrajobber. Langt de fleste blir ikke værende i midlertidige jobber lenge. I løpet av to år er over 70 prosent i fast arbeid.<sup>34</sup> Det vil si at det ikke er de samme personene som innehar de midlertidige jobbene over tid. Det er dermed viktig å skille mellom kortvarig midlertidighet, som er positivt for alle som vil få en fot innenfor arbeidsmarkedet og ta med seg den erfaringen det gir og de mulighetene man da får for fast ansettelse, og den langvarige midlertidigheten som vil være negativ og frata arbeidstakere forutsigbarhet og muligheter for varig etablering med familie og bolig. Fremover vil sysselsettingsutfordringene bli større, og muligheten til midlertidige ansettelser vil kunne bidra til at flere flyktninger får en sjanse.

### **Skattefradrag for tjenester i hjemmet**

Tidligere har Civita beskrevet at et effektivt tiltak for å få flere arbeidsinnvandrere og andre som står utenfor arbeidsmarkedet eller arbeider svart, inn i lovlige rammer, er skattefradrag for tjenester i hjemmet (*Civita-notat nr. 6, 2011*).<sup>35</sup> Slike tiltak kan også være gode for flyktningene.

Et viktig argument for å innføre denne typen ordninger i Norge, er at svart arbeid flyttes til den regulerte økonomien. Det ble estimert i 2011 at den svarte sektoren i Norge gir et skatteinntektstap på mellom 50 og 60 milliarder kroner.<sup>36</sup> En undersøkelse utført av TNS Gallup for Skattedirektoratet om kjøp av svart arbeid, viser at renholds- og snekkertjenester er tjenestene som hyppigst kjøpes svart, med maler- og elektrikertjenester på de neste plassene. Det er sannsynlig at en del av disse jobbene vil være aktuelle for flyktninger med lav kompetanse.<sup>37</sup> Ikke overraskende er det allerede et stort innslag av arbeidsinnvandrere i disse yrkene, og flyktningssituasjonen vil kunne føre til et ytterligere press.

En lavterskeljobb er starten på en jobbkarriere for svært mange innvandrere. Flere legale lavterskeljobber gir store muligheter for blant andre innvandrere, lavt utdannede/ufaglærte, de som ikke kan eller ønsker å være høyproduktive arbeidere i kunnskapsøkonomien, eller de som ønsker å jobbe et begrenset timetall hver uke til å få «en fot innenfor». Det betyr at de kan skaffe seg erfaring og referanser og dermed etablere seg på arbeidsmarkedet. Å bli værende i lavterskeljobber er utfordrende, men det er enda mer utfordrende ikke å være del av arbeidsmarkedet i det hele tatt eller å arbeide svart.

I en nylig publisert rapport, «Shadow economics», presenterer tankesmien Timbro, i samarbeid med tankesmier i den baltiske regionen, en undersøkelse om svart arbeid, holdninger til svart arbeid i Sverige og betydningen av RUT- og ROT-fradragene.<sup>38</sup> Sjefsøkonom Jesper Ahlgren i Timbro sier: «Undersøkningen bekræfter at den svarta økonomien minskar om skatterna sänks. Vi ser till exempel att betydligt färre nu än 2006 köper tjänster som omfattas av RUT- och ROT-avdrag utan att betala skatt.» 1,5 prosent av svenskene i undersøkelsen svarer at de har kjøpt svarte tjenester som omfattes av RUT- og ROT-fradragene i 2015, mens tallet fra det svenske skattedirektoratet var henholdsvis tre prosent for RUT (husholdningstjenester) og syv prosent for ROT (oppussing) før avdragene ble innført i 2005.

Sverige er et av de EU-landene som har senket skattene mest de siste 10 årene og innført ordningen med RUT og ROT. Rapporten viser at den svarte økonomien i Sverige har blitt betydelig mindre i samme periode. Tiltakene har påvirket svenskernes holdninger til svart arbeid. Bare en tredjedel av svenskene vil nå forsvare kjøp av svarte tjenester. Figuren viser hvordan holdningene har endret seg fra 2004:<sup>39</sup>

### Medborgarperspektivet

Diagram 27 "Det är OK att folk arbetar svart"



Anm. Frågan formulerad som ett påstående där IP tar ställning på skala 1-5 (1=Instämmer inte alls; 5= Instämmer helt)

### Informasjon til asylinnvandrere

Vi har et godt utviklet informasjonssystem for arbeidsinnvandrere, både nettsider og servicesentre. Det gjør det enklere å etablere seg med arbeid og bolig i Norge. Dette apparatet bør også brukes og tilpasses asylinnvandrerne.

*Ny i Norge* er en nettside med informasjon til arbeidsinnvandrere og deres familier. Denne siden bør kunne utvides til å gjelde flyktninger og asylsøkere.<sup>40</sup> *Ny i Norge* er delt inn i sju hovedemner: Flytting til Norge, Arbeid, Barn og skole, Helse, Fritid, Transport og tjenester og Verdt å vite, og formidles på flere språk. I tillegg har NAV en portal om arbeid for borgere utenfor EU, *Work in Norway*. Den bør også brukes som informasjonskanal og oversettes til aktuelle språk.<sup>41</sup> For bedre informasjon om bolig og arbeid bør NAV ha informasjonsportaler fylkesvis på ulike språk, slik man har i Rogaland.<sup>42</sup>

Norge har også flere *Servicesentre for arbeidsinnvandrere og utenlandske arbeidstakere i Norge*. Servicesentrene består av Arbeidstilsynet, Politiet, Skatteetaten og Utlendingsdirektoratet. De samarbeider om driften og bistår arbeidsgivere og arbeidstakere.<sup>43</sup> I utgangspunktet skal disse servicesentrene hjelpe nordiske borgere, borgere som er omfattet av EØS-regelverket og faglærte og spesialister. Disse bør kunne få utvidet mandat til å hjelpe asylsøkere og flyktninger.

I tillegg kan ulike lokale næringsforeninger involveres i samarbeidet mellom bedrifter, myndigheter og sysselsetting av flyktninger.

### Tiltak for bedre vurdering av kompetanse og for skolering

For å få innvandrere raskere ut i arbeid, er det to ting som er viktig: raskere vurdering av den enkeltes kompetanse og tilpasset språk- og/eller arbeidsopplæring.

#### Tiltak for raskere realkompetansevurdering

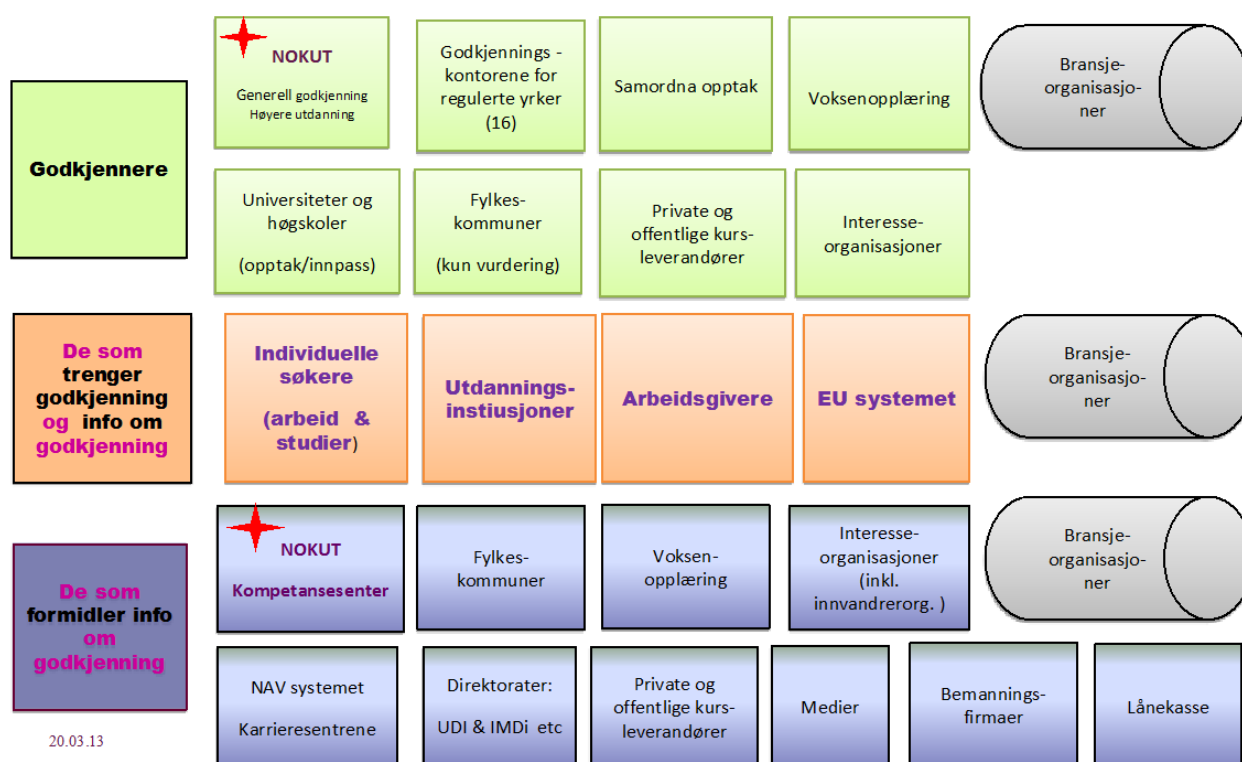
Mange av flyktningene fra Syria er unge, og en del ville tatt høyere utdanning, hvis det ikke var for borgerkrigen i Syria. Det bør legges til rette for at disse får utnyttet sine evner i Norge, ved at de får en reell mulighet til å ta høyere utdanning. Eksempelvis bør man finne måter å gi opptak til studier, også når det er vanskelig å finne god dokumentasjon på karakterer og vitnemål fra hjemlandet, for eksempel ved å gjennomføre opptaksprøver.

Som beskrevet over, krever NOKUT i dag ett års universitetsutdanning i tillegg til fullført videregående, og engelsktest, for at personer fra Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Somalia eller Syria skal få generell studiekompetanse. Uten generell studiekompetanse er det normalt ikke mulig å ta høyere utdanning i Norge.<sup>44</sup>

Det er verdt å legge merke til at godkjenningsorganet i Storbritannia, UCAS, har andre krav enn NOKUT.<sup>45</sup> For skolegang fra Iran er fullført videregående utdanning med gode nok karakterer tilstrekkelig, mens det for Irak og Syria trengs tilleggsutdanning, men ikke nødvendigvis ett år på universitet, for å få opptak til britiske universiteter. Det finnes i Storbritannia også tester man kan ta for å dokumentere at man har godt nok ferdighets- og kunnskapsnivå til å få generell studiekompetanse.

Kravet om ett års universitetsutdanning fra hjemlandet kan være et betydelig hinder for at unge flyktninger kan studere i Norge. Ettersom det først og fremst er etterspørsel etter utdannet arbeidskraft i Norge, kan dette kravet på sikt være svært skadelig for flyktnings mulighet i det norske arbeidslivet. NOKUT bør derfor fjerne kravet om ett års universitetsutdanning. Det kan også innføres tester som dokumenterer ferdigheter og kunnskap på omtrent samme nivå som det som forventes av personer som har fullført norsk videregående skole, som gir generell studiekompetanse. Gjennomføring av slike tester kan være et tiltak under introduksjonsprogrammet. Det er sannsynligvis mindre kostbart for samfunnet at noen flyktninger begynner på studier de ikke mestrer, enn at alle unge flyktninger hindres i å ta høyere utdanning.

## Det er flere aktører i godkjenningsfeltet



Figur 11: Oversikt over aktører i godkjenningsfeltet. Kilde: Oslo Handelskammer<sup>47</sup> rapport, "Kompetanseinnvandring - Hvordan gjør vi Norge til et foretrukket land?", mai 2013.

Dersom det skal være mulig å vurdere kompetanse, må NOKUT få utvidet sin kapasitet til å gjøre ansikttilansikt-vurderinger av flyktnings samlede kompetanse, både formell utdanning, arbeidslivserfaring og språkkunnskaper. Denne vurderingen skal benyttes overfor arbeidsgivere som med dette kan bruke det i sine ansettelsesvurderinger. NOKUT har denne muligheten i dag, men vil trenge flere ressurser for å gjennomføre det med den pågangen som er og vil komme. NOKUT selv har tatt initiativ til å vurdere muligheter for blant annet *European Qualification Passport for Refugees*.<sup>48</sup>

Godkjenning av utdanning er knyttet til strenge kvalitets- og kompetansekrav. Hittil har disse kravene vært mulige å opprettholde. Antallet som nå kommer, og som trenger en vurdering av sin kompetanse

og godkjenning av utdanning, er så stort at man må vurdere hvor mye ressurser man skal bruke og hvilke krav man kan stille, eventuelt om det midlertidig lages et hurtigløp for godkjenning av flyktningers kompetanse.

### **Godkjenning av høyt kvalifiserte flykninger**

Rask vurdering av kompetanse er viktig. Det er mange som ikke får godkjent relevant og god utdanning, og dermed får de enten ikke-relevante jobber (vi sløser med deres kunnskaper), eller de får betalt som ufaglærte når de er faglærte (diskriminering på lønn). Noen vil trenge mer utdanning i Norge, mens andre kan tilegne seg relevant kompetanse for Norge gjennom arbeid.

Et forslag kan være at kravet om Bergenstest (språktest) ikke gjøres gjeldende med en gang, men at testen må tas innen eksempelvis tre år. Det vil bety at innvandreren får bedre tid og kan arbeide samtidig som han eller hun tar ytterligere norskkurs.

Dessuten er godkjenning av utenlandsk utdanning og kvalifikasjoner vanskelig. Dokumenter må oversettes, noe som koster penger som søkeren ofte ikke har. En forenkling av utdanningsgodkjenningen vil gjøre rekrutteringsprosesser enklere. Norske holdninger til hva som er riktig utdanning til ulike jobber fører også til at godkjenning av fagutdanning blir vanskeligere enn det kunne vært. Konsekvensen blir at arbeidstakere med relevant bakgrunn enten ikke velges, plasseres i stillingskategorier enn de er kvalifisert for, med lavere lønn, eller ender med arbeid som ikke er relevant for den utdanning og de kvalifikasjoner de har. Krav til kompetanse og erfaring bør bestemmes av næringslivet/arbeidsgiver.

I Telemarksforskningens evaluering av tiltaket «Arbeid i sikte», fremheves det at innvandreres utdanning ikke alltid lar seg omsette til norske forhold, men at kriteriene for godkjenning er så strenge at det blir vanskelig for innvandrere å bruke det de kan.

Som det har vært nevnt flere ganger, må kompetanseutviklingen fortsette etter at flykninger er i jobb. Arbeidsdeltakelsen sikrer ikke alltid varig arbeid, og da kan man lett igjen falle ut av arbeidsmarkedet.

### **BKA for flykninger**

Det er mange private tilbydere av opplæringstiltak i bedrifter, blant annet BKA, *Basiskompetanse i arbeidslivet*. Virke med flere har foreslått et tiltak for å gjøre det enklere å inkludere flykningene som kommer, i norsk arbeidsliv, nemlig «BKA for flykninger». BKA-midler er midler som i dag brukes til arbeidsplassbasert opplæring i basisferdigheter innenfor lesing, skriving og IKT. Dette kan utvides til å gjelde flykninger. Ressursene bedriften får, kan gå til språkopplæring i forbindelse med arbeid. Virke foreslår at det administreres enklest mulig, gjerne gjennom Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) eller Vox (Nasjonalt organ for kompetansepolitikk), og kanaliseres gjennom NAV. Private tilbydere leverer allerede denne typen opplæring til tusenvis av arbeidstakere gjennom BKA-programmet. Dette bør styrkes, og i tillegg bør det gis insentiver til bedrifter som ønsker å satse på intern kompetanseutvikling, slik at det blir attraktivt for en privat bedrift å ansette flykninger. Andreas Capjon i Hero foreslår at dette kan gjøres ved å gi poeng for kvalitet i anbudskonkurranser til bedrifter som satser på intern kompetanseutvikling med sikte på at arbeidstakeren får fagbrev.<sup>49</sup>

### Språkopplæring

Bakgrunnen for at det er nødvendig med en raskere realkompetansevurdering er at noen flyktninger kommer med fagkompetanse, men ikke kan norsk eller engelsk. Språkopplæringen bør derfor tilbys på et nivå som er tilpasset bakgrunnen og utdanningen til den enkelte. Språkkurs kan dessuten både være digitale og basert på klasseromsundervisning.

I integreringsforliket, «Et løft for god integrering» (16.12.2015), som ble inngått mellom FrP, Høyre, Venstre, KrF, Senterpartiet og Arbeiderpartiet, foreslås det flere tiltak for å bedre språkopplæringen, blant annet mer bruk av opplæring i kombinasjon med arbeid.<sup>50</sup> Dessuten foreslås det at flere kan bidra med norskundervisning, samt at kommunene bør få fleksibilitet til å prøve ut ulike modeller for språkopplæring, inkludert økonomiske insentiver til flyktninger for å ta prøver og bestå dem på ulike nivåer. Alle tiltakene som foreslås i forbindelse med raskere og bedre språkopplæring bør prøves ut.

I avsnittet om arbeidsformidling er det allerede nevnt flere aktører som tilbyr norskopplæring i kombinasjon med arbeidstrening. I Telemarksforsknings rapport om AMO-tiltaket «Arbeid i sikte», er tidligere forskning, blant annet om språk, gjennomgått. Det henvises blant annet til eksempler på bedrifter som systematisk arbeider med språk på arbeidsplassen, og at det ofte gir mye bedre resultater og går raskere enn klasseromsundervisning. Dessuten viser evalueringen at de deltakerne som er i jobb etter at tiltaket er ferdig, har markant bedre norskkunnskaper enn de øvrige deltakerne. Det pekes på at motivasjon, deltakelse på aktiviteter, fremmøte og egeninnsats er av stor betydning for å lykkes. Ofte betyr dette mer enn faktiske kvalifikasjoner (registrert utdanning og erfaring). Resultatene tyder på at slike tiltak bør tas i bruk i enda større grad enn i dag.

### Bolig for innvandrere

Vi har siden 2004 hatt en stor tilstrømning av arbeidsinnvandrere. De har klart å finne bolig på egenhånd, noen med hjelp av arbeidsgiver. En asylsøker som har fått innvilget opphold, mister i dag integreringsstøtten, dersom han eller hun finner bolig på egenhånd. Allerede før flyktningstrømmen økte, satt over 5 000 asylsøkere med innvilget opphold på norske mottak og ventet på bosetting. De får ikke bolig før en kommune har sagt ja til å ta dem imot. I Norge er det et kommunalt ansvar å bosette flyktninger, basert på frivillig samtykke fra kommunene om antall. I Sverige er det selvbosetting, og i Danmark er bosetting et statlig ansvar.

Et alternativ til selvbosetting, slik det fungerer for alle arbeidsinnvandrere fra EØS, er «avtalt selvbosetting», det vil si at flyktninger fritt kan finne seg bolig i den kommunen som mottar dem. I integreringsforliket «Et felles løft for god integrering» foreslås det at man gjennomgår kommunenes økonomiske insentiver for å kunne øke selvbosettingen innen kommunene. Det bør følges opp. Dessuten må støtten til integrering ikke bortfalle, dersom man selv klarer å finne bolig. Det er et sterkt disinsentiv til selvbosetting i dag. De færreste velger å finne bolig på egenhånd nettopp fordi de mister støtten. Kun 10 prosent av flyktningene bosetter seg på egenhånd.

I forbindelse med arbeidsinnvandringen til Norge har Husbanken muligheter til å tilby startkapitalfinansiering, samt bostøtte og boligtilskudd i kommuner som har stor tilflyt av arbeidsinnvandrere. Man kan vurdere om dette også skal omfatte asylinnvandrere. Flere og enklere tiltak som handler om informasjon, kan gjennomføres uten for store kostnader. Husbanken har i dag et informasjonsopplegg på 10 språk – Å bo. Finn.no og andre nettstedet som benyttes for å leie eller kjøpe bolig, bør også vurdere informasjon på flere språk.

I dag har Husbanken følgende økonomiske virkemidler:<sup>51</sup>

- Boligtilskudd til etablering
- Boligtilskudd til utleieboliger blir tildelt til kommuner, stiftelser og lignende med formål om å øke antall utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Tilskuddet ble i 2014 økt til å dekke 40 prosent av totalkostnaden.
- Startlån gis til kommuner, som så viderefordeler tilskuddet til enkeltpersoner. Startlånet kan benyttes til topp- eller fullfinansiering ved kjøp av bolig.
- Grunnlån – enkeltpersoner kan søke om inntil 80 prosent finansiering til oppføring av ny bolig. Lånet gis også til kommuner/stiftelser til kjøp og oppføring av utleieboliger.<sup>52</sup>
- Bostøtte – alle personer som deltar på introduksjonsprogrammet, har rett til bostøtte. Generelt har alle med lav inntekt og høye bostøttekrav på bostøtte.

Fafo-rapporten «Samordnet bosetting av flyktninger» refererer en undersøkelse der det fremkommer at boligmangel i kommunene skyldes fragmentert organisering i kommunene, manglende planlegging og ansvarsfordeling, manglende gjennomstrømning i de kommunale boligene og underforbruk av private løsninger.

Integreringsforliket legger opp til en vurdering av Husbankens virkemidler, både de økonomiske rammene og en forenkling av søknadsprosedyrene. Særlig kan det være et poeng å benytte det private markedet mer, ikke bare gjennom kommunal organisering, men også gjennom direkte kontakt mellom utleiere og flyktninger. Det er derfor positivt at integreringsforliket også oppfordrer til å bruke det private markedet aktivt og å forenkle regelverket for utleie.

**FORFATTERE:**

Notatet er skrevet av Haakon Riekeles [haakon@civita.no](mailto:haakon@civita.no) og Mathilde Fasting [mathilde@civita.no](mailto:mathilde@civita.no).

*Konklusjoner som er trukket, og eventuelle feil og mangler som måtte forekomme, står for forfatterens regning. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp og justere.*

**Sluttnoter**

- 1 For enkelhetens skyld omtales de som forventes å få opphold gjennomgående som flyktninger i resten av dette notatet, uavhengig av den formelle rettslige statusen deres.
- 2 Civita-notat nr. 33 2015: En helhetlig og forutsigbar flyktningpolitikk:  
<http://www.civita.no/publikasjon/nr-33-2015-en-helhetlig-og-forutsigbar-flyktningpolitikk>
- 3 Erling Holmøy og Birger Strøm SSB-Rapporter 15/2012 Makroøkonomi og offentlige finanser i ulike scenarier for innvandring, og <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/beregninger-fra-ssb-av-virkninger-av-okt-innvandring-pa-offentlige-finanser>
- 4 <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/artikler-og-publikasjoner/14-sporsmal-og-svar-om-kostnader-ved-innvandring>
- 5 Prop. 1 S Tillegg 1 (2015-2016), side 26
- 6 <http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/hva-vet-vi-om-flyktnings-utdanning>
- 7 [http://www.nrk.no/norge/eksperter\\_-syrere-kan-bli-vanskelig-a-fa-i-jobb-1.12586205](http://www.nrk.no/norge/eksperter_-syrere-kan-bli-vanskelig-a-fa-i-jobb-1.12586205)
- 8 Samfunnspeilet 2/2013, [https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/109962?\\_ts=13e401685d0](https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/_attachment/109962?_ts=13e401685d0)
- 9 [http://www.nrk.no/norge/skoforsker\\_-syrere-vil-ha-store-problemer-i-norsk-arbeidsliv-1.12705545](http://www.nrk.no/norge/skoforsker_-syrere-vil-ha-store-problemer-i-norsk-arbeidsliv-1.12705545)
- 10 OECD/E. Hanushek/L. Woessmann (2015), Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain, OECD Publishing, Paris, side 97-98
- 11 GSU-listen: [http://www.nokut.no/Documents/NOKUT/Artikkelbibliotek/Utenlandsk\\_utdanning/GSUlista/2015/GSU\\_listen\\_norsk\\_131115.pdf](http://www.nokut.no/Documents/NOKUT/Artikkelbibliotek/Utenlandsk_utdanning/GSUlista/2015/GSU_listen_norsk_131115.pdf)
- 12 <http://www.unhcr.org/5273a9e89.pdf>
- 13 OECD/European Union (2015), Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234024-en>
- 14 Aalandsli, A Comparison of the Labour Market Integration of Immigrants and Refugees in Canada and Norway, SSB Reports 2009/31
- 15 Marit Linnea Gjeldsvik, The Demand for Labour by Education – A sectoral model of the Norwegian economy, Reports 2013/41 SSB
- 16 Roger Bjørnstad (red.), *Virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler*, Senter for lønnsdannelse, Rapport nr. 2-2015
- 17 Connor, P. (2010). Explaining the refugee gap: Economic outcomes of refugees versus other immigrants. *Journal of Refugee Studies*, 23(3), 377-397. doi:10.1093/jrs/feq025
- 18 Rapport 2015/36, [https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/237747?\\_ts=14f68b95ab0](https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/237747?_ts=14f68b95ab0)
- 19 Satsene oppgis i Prop. 1 S (2015-2016) Barne, likestillings- og inkluderingsdepartementet, side 63
- 20 Markussen, Simen & Røed, Knut, 2014. "The impacts of vocational rehabilitation," *Labour Economics*, Elsevier, vol. 31(C), pages 1-13.
- 21 Barne-, inkluderings-, og likestillingsdepartementet, Rundskriv Q20/2015, s 27.
- 22 Introduksjonsloven § 11.1
- 23 Barne-, inkluderings-, og likestillingsdepartementet, Rundskriv Q20/2015 s 40.
- 24 George J. Borjas, 2009 "The Analytics of the Wage Effect of Immigration," NBER Working Papers 14796, National Bureau of Economic Research, Inc.
- 25 Gianmarco I. P. Ottaviano & Giovanni Peri, 2012. "Rethinking The Effect Of Immigration On Wages," *Journal of the European Economic Association*, European Economic Association, vol. 10(1), pages 152-197, 02
- 26 Bernt Bratsberg & Oddbjørn Raaum, 2012. "Immigration and Wages: Evidence from Construction," *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 122(565), pages 1177-1205, December.
- 27 [https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidslokere+og+stillinger+statistikk/Tiltaksdeltakere/\\_attachment/425932?\\_download=true&\\_ts=15100c56438](https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidslokere+og+stillinger+statistikk/Tiltaksdeltakere/_attachment/425932?_download=true&_ts=15100c56438)
- 28 <http://forskning.no/barn-og-ungdom-pedagogiske-fag-skole-og-utdanning/2014/05/arbeidspraksis-virker-mot-sin-hensikt>
- 29 Se blant annet Westlie, L. (2008): "Norwegian Vocational Rehabilitation Programs: Improving Employability and Preventing Disability?" Memorandum 24/2008, Frischsenteret, og Berg, H. og A. Gleinsvik (2011), *Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. En litteraturstudie. Rapport 2011-02*. Oslo. Proba samfunnsanalyse



- 
- 
- 30 [https://www.telemarksforsking.no/publikasjoner/detalj.asp?merket=5&r\\_ID=2394](https://www.telemarksforsking.no/publikasjoner/detalj.asp?merket=5&r_ID=2394)
- 31 <https://www.telemarksforsking.no/publikasjoner/filer/2394.pdf>
- 32 Andreas Capjon, Hero, mailutveksling med Mathilde Fasting.
- 33 <http://www.glomdalen.no/flyktninger/butikk/handel/ali-kom-alene-fra-afghanistan-som-17-aring-fem-ar-senere-er-han-butikksjef/s/5-19-55778>)
- 34 *En undersøkelse gjort av Econ Pöyry i 2003 viser at etter ett år har rundt 40 prosent funnet jobb utenfor vikarbransjen, og etter fire år har nesten to av tre funnet jobb utenfor vikarbransjen.*
- 35 <http://www.civita.no/assets/2011/05/1659-civita-notat-6-2011.pdf>
- 36 *For utregning og mer informasjon se <http://www.civita.no/assets/2011/05/1659-civita-notat-6-2011.pdf>*
- 37 TNS Gallup, "Kjøp av svart arbeid i privatmarkedet", 2009.
- 38 [http://timbro.se/sites/timbro.se/files/files/reports/shadow\\_economies.pdf](http://timbro.se/sites/timbro.se/files/files/reports/shadow_economies.pdf)
- 39 <https://www.skatteverket.se/download/18.71004e4c133e23bf6db8000101828/1359706121084/Rapport-20120816-medborgarundersokning.pdf>
- 40 <http://www.norge.no/nb/livssituasjon/ny-i-norge> Ny i Norge portalen inneholder informasjon fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Direktoratet for arbeidstilsynet, Direktoratet for forvaltning og IKT, Direktoratet for naturforvaltning, Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap, Fellesforbundet, Forbrukerrådet, KS, Helsedirektoratet, Husbanken, IMDi, Politidirektoratet, Skattedirektoratet, Statens vegvesen, Toll- og avgiftsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet og Utlendingsdirektoratet.
- 41 <https://www.nav.no/workinnorway/en/Guide+for+citizens+from+countries+outside+EU+and+EEA/Get+started+in+Norway/Find+a+job>
- 42 <http://www.nav.no/Lokalt/Rogaland/Work+in+Rogaland>
- 43 <http://www.sua.no/>
- 44 Det er mulig å søke om opptak basert på realkompetanse etter at man er 25 år.
- 45 <http://www.arts.ac.uk/media/arts/colleges/lcf/courses/application-forms/int-quals2013.pdf>
- 46 <http://www.nokut.no/no/Studenter-og-arbeidssokere/Yrker-som-krever-godkjenning/EUEOS-borgere--lovregulerte-yrker/>
- 47 Oslo Handelskammer, «Kompetanseinnvandring - Hvordan gjør vi Norge til et foretrukket land?», mai 2013
- 48 <http://www.nokut.no/Vi-ma-tenke-nytt-i-en-ekstraordinar-situasjon#.Vlv3398vdTJ>
- 49 Andreas Capjon, Hero i mailutveksling med Mathilde Fasting.
- 50 Se også tillegg nr. 1 til proposisjon 1 S (2015–2016)
- 51 Alle punktene er sitert fra Vidar Bakkeli og Ragnhild Steen Jensen, "Samordnet bosetting av flyktninger", FAFO-rapport nr. 8, 2015.
- 52 Notene til punktene i FAFO-rapporten finnes her: IMDi og Husbanken (2007) «Boliger til flyktninger og innvandrere – et felles ansvar for stat og kommune»: [http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3100/flyktninger\\_07.pdf](http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3100/flyktninger_07.pdf) 5 <http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/husbankens-arbeid-rettet-mot-flyktninger-og-innvandrere/>
- 
-